



Inspection générale
des finances

N° 2013-M-050-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2013-076R

RAPPORT

LES INDUS DE LA BRANCHE FAMILLE

Établi par

PIERRE CUNÉO
Inspecteur des finances

PAUL BAZIN
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
BRUNO PARENT
Inspecteur général des finances

PIERRE RICORDEAU
Inspecteur général des affaires sociales

CÉLINE MOUNIER
Conseillère générale des établissements santé

- JUILLET 2013 -

Réalisé par l'IGF et l'IGAS dans le prolongement des travaux du comité interministériel sur la lutte contre l'exclusion du 21 janvier 2013, le présent rapport analyse le phénomène des indus sous l'angle des allocataires et des organismes gestionnaires, caisses d'allocations familiales (CAF) et caisses de la mutualité sociale agricole (MSA).

- ◆ Les indus apparaissent comme un phénomène de masse : en 2012, **les CAF ont procédé à 3,3 millions de détections d'indus d'un montant moyen de 600€, pour un montant global de 2,0 Mds€**, contre 43,7 M€ pour les caisses de MSA, ce qui représente 2 à 3% du montant total de prestations versées. Ils concernent 2,4 millions d'allocataires de la CNAF, principalement des bénéficiaires du RSA et des allocations logement, qui concentrent ensemble 77 % du volume des indus détectés.
- ◆ En leur ajoutant les rappels (mais ces deux types d'erreurs peuvent se compenser, un indu de RSA socle pouvant par exemple être généré simultanément à un rappel de RSA activité), on peut considérer que le non-paiement à bon droit et à bonne date pour les allocataires des CAF représente environ 7 milliards d'euros. Si **la mission considère que les indus n'ont pas directement d'impact significatif sur l'accès aux droits ou sur le non-recours**, ils participent de la défiance et de l'incompréhension dans les relations allocataires/caisses.
- ◆ La mission a cependant relevé un problème saillant de caractérisation du phénomène des indus et de ses conséquences par les organismes gestionnaires. Outre le caractère approximatif et peu consolidé des données relatives aux indus et rappels, d'importantes marges de progrès subsistent dans l'identification des indus : **entre 10% et 20% des indus ne sont pas détectés (qu'il s'agisse, ou non, de fraude), tandis que jusqu'à 10% des indus seraient détectés (et recouverts) à tort.**
- ◆ Outre les erreurs des CAF (10 à 20% des indus), **la responsabilité des indus relève :**
 - **principalement de l'allocataire** (50 à 60 % des indus), en raison à la fois d'obligations déclaratives dont le contenu doit être clarifié, de l'absence de sanctions à l'encontre de la défaillance déclarative que la mission propose d'expérimenter et la pratique hétérogène du maintien Oheix que la mission propose de normaliser à la baisse ; par ailleurs, ces mesures permettraient ultérieurement de mieux caractériser la fraude ;
 - de la législation elle-même, pour 15 à 20 % des indus. **De fait, il est impossible de faire fonctionner certaines règles sans indu**, en particulier celles relatives aux dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation, que la mission recommande d'aligner sur celles du RSA, moyennant un gage passant par d'autres harmonisations de règles relatives aux prestations ou par la baisse du taux d'abattement des ressources.
- ◆ La mission estime par ailleurs que les échanges entre les partenaires institutionnels et les organismes de la branche famille peuvent être améliorés, tant en modifiant les paramètres de ces échanges (recul dans le mois de l'échange Pôle emploi) qu'en expertisant les raisons de leurs défaillances (typologie des non-trouvés DGFIP) et en assortissant le mécanisme du tiers-payant d'une obligation de déclaration des déménagements à la charge des bailleurs.

- ◆ Les indus sont recouverts à 80% par prélèvement sur prestations. A cet égard, et bien que cette réalité soit aujourd'hui peu connue des gestionnaires, il apparaît que ce sont les rappels de prestations qui constituent la source principale d'apurement des indus (plus de 60% selon une étude d'échantillon), ce qui conduit à relativiser les conséquences de ces indus sur les budgets des allocataires. **Le mécanisme de la fongibilité et la procédure de contrainte ont contribué à l'efficacité et à l'efficience de ce recouvrement**, mais leurs modalités d'utilisation restent hétérogènes sur le territoire. Ces outils du recouvrement bénéficient d'une certaine acceptabilité de la part des allocataires sous réserve de la préservation d'un reste à vivre, qui passe par une possibilité d'adaptation du plan de recouvrement, aujourd'hui peu utilisée par le réseau des caisses. La mission propose de consolider ces outils.

- ◆ **En effet, l'impact du recouvrement des indus sur les allocataires, notamment les plus modestes, ne doit pas être sous-estimé** : les indus et leur répétition constituent un obstacle à la lisibilité et la prévisibilité des prestations. En outre, la récupération des indus sur les rappels conduit à prélever intégralement des prestations (allocation de rentrée scolaire, complément mode de garde) au motif qu'elles sont assimilées à des rappels, alors même qu'elles devraient venir compenser des dépenses engagées par les allocataires. La mission propose de mettre fin à cette possibilité.

- ◆ Au regard de cet impact pour les allocataires et de la charge que représente réellement, en dépit d'un ressenti très fort des personnels des caisses, la gestion des indus (environ 700 ETP pour la CNAF) grâce à l'automatisation du processus, le rôle des caisses dans l'accompagnement des allocataires concernés par les indus paraît essentiel à la mission. Ainsi, **l'amélioration de la rédaction et du contenu des notifications** devrait constituer une priorité de la branche dans sa démarche d'enrichissement de la relation avec l'allocataire. La mission encourage également la poursuite de l'expérimentation des appels téléphoniques préalables à l'envoi de la notification. Elle **propose en outre l'expérimentation d'un barème de recouvrement plus progressif**, qui permettrait, par rapport au barème actuel, de mieux préserver le reste à vivre pour les personnes les plus défavorisées, tout en maintenant l'efficacité financière globale du barème.

- ◆ La mission recommande enfin des modifications au projet de grille d'aide à la décision des commissions de recours amiable transmise par la CNAF à la tutelle, et estime **nécessaire qu'une expérimentation soit réalisée préalablement à sa mise en œuvre, compte tenu de l'impact financier d'un éventuel « appel d'air » que la publication de cette grille nationale pourrait provoquer**. Elle propose d'expérimenter en alternative la fixation d'enveloppes de remise de dettes par caisses.

Ces propositions ne suffiront cependant pas à résoudre le problème général du non paiement à bon droit, qui trouve un de ses sources dans la complexité de la réglementation relative aux prestations familiales associée à une accélération de la fréquence des changements de situation professionnelle. De ce point de vue, le choix d'un dispositif réglementaire extrêmement fin et réactif, pour accompagner au plus près l'évolution de la situation de chaque allocataire, a pour contrepartie une volatilité certaine des versements de prestations. Difficilement comprise par les allocataires, qui expriment une certaine défiance à l'égard du dispositif de protection sociale, cette volatilité implique des coûts de gestion et engendre un sentiment de non qualité au sein des caisses. La mission ne peut dès lors que souligner l'intérêt majeur du chantier de simplification de la réglementation mené par la CNAF, la CCMSA et la direction de la sécurité sociale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. CONCENTRÉS SUR CERTAINES PRESTATIONS, LES INDUS REPRÉSENTENT SELON L'ORGANISME ENTRE 2 ET 3 % DU MONTANT DES PRESTATIONS SERVIES ET CONCERNENT CHAQUE ANNÉE ENVIRON 20 % DES ALLOCATAIRES	2
1.1. Des évaluations qui ne peuvent être qu'approximatives	2
1.2. Environ un allocataire sur cinq connaît une situation d'indu au cours de l'année, pour un montant total versé à tort de 2 milliards d'euros.....	4
1.2.1. <i>Plus de trois millions de détections d'indus en 2012.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Si l'on ajoute les rappels, le non-paiement à bon droit (et à bonne date) représente entre sept et huit milliards d'euros.....</i>	<i>4</i>
1.3. Cette mesure du volume et du montant des indus est rendue très imprécise par les imperfections de la détection des versements à tort	5
1.4. Les indus présentent un montant médian de 264 € et une faible profondeur, et sont concentrés sur les aides au logement et le RSA.....	5
1.5. Pour les allocataires, ces indus nuisent à la lisibilité et à la stabilité des allocations qu'ils perçoivent et leur impact est proportionnellement plus important sur les ménages dont les revenus sont les plus faibles.....	6
2. LES CAUSES D'INDUS, ET LES PISTES POUR LES LIMITER ET EN AMÉLIORER LA DÉTECTION, SONT TRÈS DIVERSES	7
2.1. Plus de la moitié des indus serait imputable à des défauts, retards ou erreurs des déclarations des allocataires, sur lesquelles repose très largement l'établissement des droits (cf. annexe I).....	7
2.1.1. <i>Un système qui repose très largement sur des éléments déclaratifs des allocataires, qui peuvent parvenir à la caisse en retard ou avec des erreurs</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>La responsabilité des caisses est engagée dans 10 à 20 % des cas d'indus</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Il existe enfin une part de responsabilité incombant à la législation elle-même, pour 15 à 20 % des indus</i>	<i>9</i>
2.2. En dépit d'outils de plus en plus performants, la capacité des organismes gestionnaires à détecter les indus reste largement perfectible (cf. annexe II).....	10
2.2.1. <i>Des échanges de données avec les organismes partenaires essentiels mais encore perfectibles.....</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>La politique de contrôle des caisses peut encore gagner en efficacité</i>	<i>12</i>
3. DOTÉ D'OUTILS RELATIVEMENT EFFICACES, LE RECouvreMENT DES INDUS AFFICHE UNE PERFORMANCE PERFECTIBLE AU REGARD DE SON IMPACT SUR LA RELATION AVEC LES USAGERS ET LES COÛTS DE GESTION DES CAISSES.....	13
3.1. Le processus de recouvrement des indus est très largement automatisé et passe principalement par la récupération sur prestations (cf. annexe III)	13
3.1.1. <i>L'édition des notifications déclenche le recouvrement.....</i>	<i>13</i>
3.1.2. <i>Dans près de deux tiers des cas, un indu se recouvre en pratique sur un rappel, par le jeu de la compensation entre les droits liquidés.....</i>	<i>14</i>
3.1.3. <i>Plus généralement, l'immense majorité des indus sont recouverts par prélèvement sur prestations ou rappels, via le mécanisme de la fongibilité.....</i>	<i>14</i>

3.2. Les caisses disposent d'outils pour atténuer l'impact du recouvrement des indus sur les allocataires	16
3.2.1. <i>La possibilité d'adapter au cas par cas le recouvrement, en particulier pour les populations les plus fragiles</i>	16
3.2.2. <i>Les remises de dette et l'accompagnement social des caisses contribuent modérément, en sus du barème progressif, à réduire l'impact du recouvrement des indus sur les ménages les plus modestes</i>	16
3.3. Le processus de recouvrement des indus doit gagner en efficacité et en équité territoriale.....	17
3.3.1. <i>L'efficacité du recouvrement des indus est perfectible</i>	17
3.3.2. <i>L'organisation et les méthodes de recouvrement présentent une grande hétérogénéité territoriale</i>	18
3.4. L'impact du recouvrement sur les ménages peut être modulé, dans l'intérêt des allocataires comme dans celui des caisses (cf. annexe IV a)	20
3.4.1. <i>Le recouvrement de l'indu pose un double problème d'intelligibilité et de soutenabilité budgétaire pour l'allocataire</i>	20
3.4.2. <i>Une charge globale limitée pour les caisses, mais mal ressentie, car concentrée sur les situations les plus difficiles et générant une détérioration de la relation CAF-allocataires (cf. annexe IV b)</i>	21
CONCLUSION	23

INTRODUCTION

Réalisé par l'IGF et l'IGAS à la demande du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre délégué chargé du budget, de la ministre déléguée chargée de la famille et de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, le présent rapport s'inscrit dans le prolongement des travaux de la Conférence « Pauvreté » et du Comité interministériel sur la lutte contre l'exclusion (CILE) du 21 janvier 2013.

Les indus de prestations versées par la branche famille, sommes perçues à tort par les allocataires, constituent un problème à double titre :

- ◆ pour l'allocataire, leur recouvrement nuit à la lisibilité et à la stabilité des allocations perçues (déjà oscillantes, en raison de leur caractère différentiel, au gré des fluctuations de la situation des allocataires), et peut déstabiliser l'équilibre budgétaire précaire de certains foyers. En cela, ils constituent avec les rappels un obstacle au « paiement à bon droit » des allocataires ;
- ◆ pour les organismes gestionnaires, caisses d'allocations familiales (CAF) et caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), ils représentent des coûts de détection, de gestion, de recouvrement, de traitement des demandes de remise de dette, mais aussi une charge d'information et d'accueil des allocataires concernés, dont la relation avec l'organisme est complexifiée par l'indu. Ils génèrent également un sentiment de non qualité chez les équipes gestionnaires des prestations.

La mission a dès lors procédé à une étude :

- ◆ des volumes, de la nature, des sources et des motifs des indus ;
- ◆ des outils de détection des indus dont disposent les organismes de la branche ;
- ◆ des outils et de la performance des caisses en matière de recouvrement des indus, tant du point de vue de l'efficacité du recouvrement et de ses coûts de gestion que de son impact sur l'allocataire.

Pour ce faire, la mission a auditionné les services de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), ainsi que ceux de sept CAF et d'une caisse de MSA. Elle a également rencontré plusieurs associations d'aide aux allocataires et a adressé un questionnaire aux allocataires du panel d'une CAF. Elle a exploité les travaux menés dans les deux réseaux et les a complétés par une étude sur échantillon d'un millier de dossiers de l'ensemble du réseau des CAF ainsi que par une étude sur l'accueil physique dans quelques CAF.

La mission a également pour objet de nourrir les réflexions sur le « reste à vivre » issus des travaux du comité national de lutte contre l'exclusion (CNLE), d'une part, et du groupe de travail présidé par Bertrand Fragonard sur l'accès aux droits et aux biens essentiels, d'autre part. Elle a été réalisée parallèlement à la mission du député Christophe Sirugue sur le RSA et la PPE.

Ce rapport a enfin vocation à éclairer la convention d'objectifs et de gestion (COG) liant la CNAF à l'État sur la période 2013-2016, non encore signée à la date de la mission¹.

¹ Si toutes les propositions formulées par la mission n'apparaissent pas en tant que telles dans la présente synthèse, celles-ci sont récapitulées à sa suite et détaillées dans les annexes. Les propositions insérées dans la présente synthèse sont alors soulignées.

1. Concentrés sur certaines prestations, les indus représentent selon l'organisme entre 2 et 3 % du montant des prestations servies et concernent chaque année environ 20 % des allocataires

Constitue un indu toute somme perçue de manière injustifiée par un allocataire, c'est-à-dire un versement ou une fraction de versement de prestation effectué par un organisme de la branche famille à destination d'un allocataire, sans que celui-ci n'y ait droit. Deux catégories d'indus sont à cet égard à distinguer : ceux qui relèvent d'erreurs ou de dysfonctionnements non intentionnels qui sont largement minoritaires et ceux qui font apparaître une intention frauduleuse.

Le principe juridique qui s'attache à un indu est celui de sa récupération par l'administration. Ainsi, au titre de l'article 1235 du Code civil, « *tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû, est sujet à répétition* ». Cette prérogative de recouvrement de la prestation indûment versée est assortie d'une obligation pesant sur le bénéficiaire de l'indu, au titre de l'article 1376 du même code selon lequel « *celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu* ».

En matière de prestations familiales, ce principe est précisé à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale. Il dispose que « *tout paiement indu de prestations familiales est récupéré, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire opte pour cette solution* ».

1.1. Des évaluations qui ne peuvent être qu'approximatives

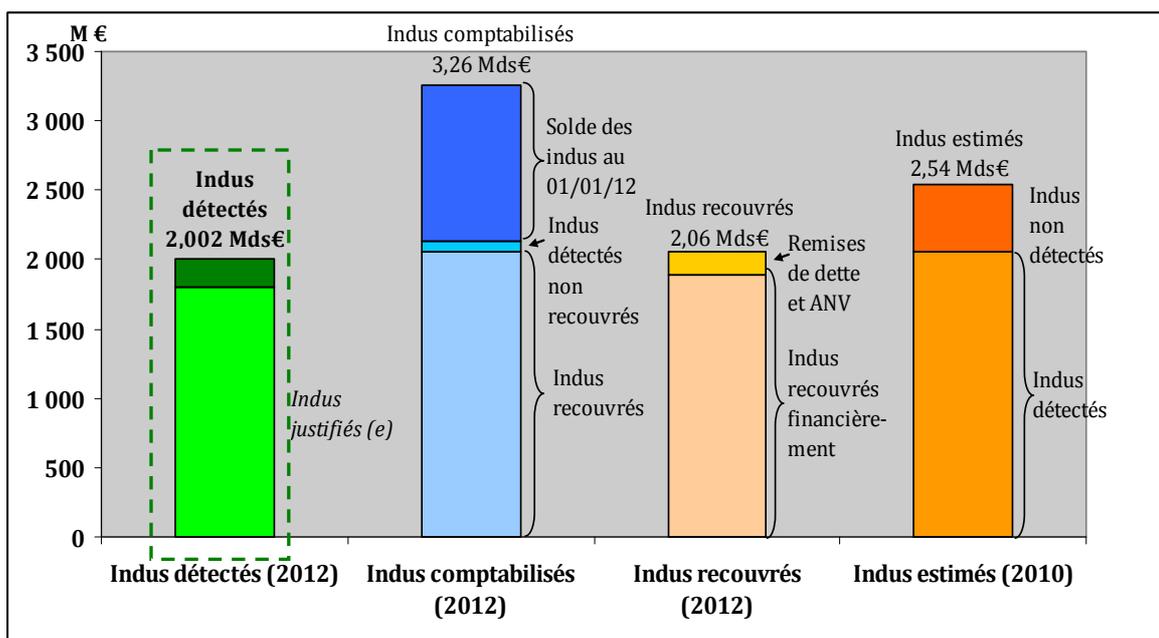
Les indus ne peuvent faire l'objet d'un chiffrage irréfutable. D'une part, de nombreux concepts sont mobilisés pour approcher la réalité monétaire et sociale des indus. D'autre part, le processus d'identification d'erreurs est lui-même générateur d'erreurs : tous les indus ne sont pas détectés (qu'il s'agisse, ou non, de fraude), tandis que d'autres indus sont détectés à tort (cf. 1.3).

La nécessité d'approcher la réalité des indus de prestations par différentes méthodes conduit donc à considérer les chiffreages avec prudence. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Cour des comptes, faute de données précises, a décidé de ne pas certifier les comptes de la branche lors de l'exercice 2011, avant de le faire avec réserves pour l'exercice 2012.

La mission a de ce fait été confrontée :

- ◆ à l'absence d'homogénéité et de mise en cohérence des données relatives aux indus fournies par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et ses différentes directions ;
- ◆ au caractère parcellaire, et globalisé entre branches de sécurité sociale, des données disponibles sur les indus à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Ces derniers portent néanmoins sur des montants et des taux de fréquences d'indus sensiblement plus faibles.

Graphique 1 : Périmètres des indus CNAF²



Source : CNAF (Direction des statistiques, des études et de la recherche, Agence comptable, Direction du réseau). La mention (e) indique une estimation des parts respectives des indus justifiés et injustifiés.

Pour mémoire, le total des versements des prestations en 2011 s'élevait à 77,0 Mds€ pour la CNAF (44,1 Mds€ pour les prestations en faveur des familles, 16 Mds€ pour les prestations en faveur du logement, et 16,8 Mds pour les prestations de lutte contre la précarité) et à 1,1 Md€ pour la MSA.

Compte tenu des enjeux économiques et sociaux, tant pour la branche que pour les allocataires, de la problématique des indus, et au vu des difficultés durablement rencontrées par la mission pour obtenir des chiffrages consolidés de la part de la CNAF, cohérents entre les études produites par les différentes directions, la mission recommande d'approfondir significativement et rapidement les travaux méthodologiques et statistiques permettant de suivre les indus (et le cas échéant les rappels) en forte synergie entre les directions concernées.

Le recouvrement des indus étant, de surcroît, l'un des engagements de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 de la CNAF, l'absence de définition claire comme d'auditabilité des données correspondantes laisse des incertitudes qui nuisent au pilotage des efforts de maîtrise des indus et de leur recouvrement.

Cette convention d'objectifs et de gestion contenait quatorze indicateurs mesurant la performance de la caisse nationale dans des champs directement ou indirectement liés à la gestion des indus. Les travaux de la CNAF au cours de la dernière COG ont abouti, dans le projet de COG 2013-2016, à 20 indicateurs nouveaux en rapport avec les indus, mais toujours sans méthodologie affermie et partagée.

² Les indus détectés au cours d'une année correspondent à des prestations versées au cours de la même année ou des années précédente ; les indus estimés correspondent à la somme des indus évalués à partir des enquêtes nationales sur l'évaluation de la fraude de la branche famille et des indus constatés au cours de la même année à la suite de déclarations d'allocataires ou de tiers ou de contrôles préalables à l'enquête annuelle ; les indus comptabilisés correspondant à la somme des indus détectés au cours de l'année et du solde restant à recouvrer à la fin de l'année 2011 ; les indus comptabilisés font par ailleurs l'objet de provisions pour non recouvrement ; les indus recouvrés à terme par les CAF sont calculés en retirant au total des indus la part des indus pour lesquels une remise de dette est accordée et la part des indus admis en non-valeur.

La mission recommande dès lors de construire un appareil méthodologique et statistique partagé pour définir, mesurer les indus et modéliser les conséquences des changements envisagés en termes de réglementation ou de gestion sur les indus et les allocataires. Les indicateurs ainsi définis et enrichis seraient, pour certains, intégrés dans les conventions d'objectifs et de gestion (2011-2015 pour la CCMSA et 2013-2016 pour la CNAF).

1.2. Environ un allocataire sur cinq connaît une situation d'indu au cours de l'année, pour un montant total versé à tort de 2 milliards d'euros

1.2.1. Plus de trois millions de détections d'indus en 2012

En 2012, les CAF ont procédé à 3,3 millions de détections d'indus³, pour un montant global de 2,0 Mds€, contre 43,7 M€ pour les caisses de MSA. Au total, la détection d'indus par la CNAF a concerné 2,4 millions d'allocataires (soit 18 % des allocataires des CAF, en tenant compte des entrées et sorties au cours de l'année) en 2012⁴.

Tableau 1 : Évolution des indus détectés entre 2010 et 2012

		2010	2011	2012	Évolution 2010-2012* (en %)
CNAF	Nombre de détections d'indus	3 310 797	3 544 427	3 336 022	+0,8
	Montant des indus (en M€)	1 844,5	1 980,3	2 002,2	+8,6
CCMSA	Montant des indus (en M€)	NC	47,1	43,8	-7,2

Source : CNAF ; CCMSA. *2011-2012 pour la MSA.

1.2.2. Si l'on ajoute les rappels, le non-paiement à bon droit (et à bonne date) représente entre sept et huit milliards d'euros

L'impact des indus sur la stabilité des droits des allocataires doit être mesuré conjointement avec celui des rappels, dont l'ampleur est encore plus importante : ils concernaient 15,5 millions d'allocataires en 2012 pour un volume de 21,9 millions de rappels détectés et un montant global de 8,2 milliards d'euros. Il peut arriver toutefois que la génération simultanée d'un indu et d'un rappel donne lieu à une compensation immédiate, deux mouvements de sens contraire s'annulant partiellement. Par conséquent, indus et rappels ne sont pas forcément cumulables systématiquement du point de vue de l'allocataire, mais s'additionnent néanmoins du point de vue de la gestion.

³ 3,8 millions d'indus détectés en 2012 sur 2,4 millions de dossiers, si l'on distingue les indus selon les différentes prestations servies : un même mois pouvant faire l'objet de plusieurs indus pour un même allocataire mais sur plusieurs prestations.

⁴ On peut noter que la France se situe dans la moyenne des pays européens au regard de la problématique des indus, cf. annexe V.

Rapport

Si les ouvertures de droit (qui s'accompagnent souvent de rappels) et certains versements de prestations assimilés à des rappels (complément mode de garde, prime de Noël, une partie de l'allocation de rentrée scolaire) doivent être exclus de ce champ, la mission constate que **le non-paiement à bon droit et à bonne date pour les allocataires de la CNAF représente autour de 7 milliards d'euros.**

1.3. Cette mesure du volume et du montant des indus est rendue très imprécise par les imperfections de la détection des versements à tort

20 % des indus évalués (soit de l'ordre de 500 M€) et/ou estimés par enquête statistique sur dossiers ne sont pas détectés et donc pas recouverts. La CNAF estimait en 2010, par extrapolation d'échantillon, que les indus représentaient 2,54 Mds€, et donc qu'une part importante des indus (jusqu'à 21,3 %⁵ du montant) n'était pas détectée.

A l'inverse, 10 % des indus détectés (soit de l'ordre de 200 M€, extrapolation sur échantillon considéré comme représentatif) ne seraient pas des indus au sens réglementaire et n'auraient pas dû être mis en recouvrement. Ils sont liés à une mauvaise application des règles et la non prise en compte de l'ensemble des informations en possession des caisses. Ainsi, d'autres enquêtes démontrent qu'une partie des indus (jusqu'à 9,9 %) est détectée à tort, c'est-à-dire qu'un indu est comptabilisé comme tel (et par conséquent recouvert) alors même que le paiement a été effectué à bon droit. Si une partie de ces erreurs peut être corrigée ultérieurement par les organismes gestionnaires, elles impliquent que des allocataires font l'objet du recouvrement d'indus injustifiés. **Cette situation impose, selon la mission, la réalisation par la CNAF d'une analyse de risque et d'une mesure précises de ces indus détectés à tort. Elle devrait conduire à l'extension des cibles de contrôle des indus liquidés d'une part et à l'introduction de critères de contrôle liés à cette analyse de risque d'autre part.**

1.4. Les indus présentent un montant médian de 264 € et une faible profondeur⁶, et sont concentrés sur les aides au logement et le RSA

Les détections d'indus portent en moyenne sur un montant de 600 € et le montant moyen annuel d'indu par allocataire ayant eu au moins un indu au cours de l'année est estimé à environ 830 €. Mais la distribution des indus par montant est large : 10 % des indus portent sur des montants inférieurs à 50 €, et 10 % sur des montants supérieurs à 1 255 €. La moitié des indus détectés porte ainsi sur un montant inférieur à 264 €. La période au cours de laquelle un versement indu a eu lieu est en moyenne de 2,9 mois : cette profondeur correspond à celle des indus de revenu de solidarité active (RSA) et d'allocations logement, tandis que les indus d'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont une profondeur moyenne de 4,5 mois.

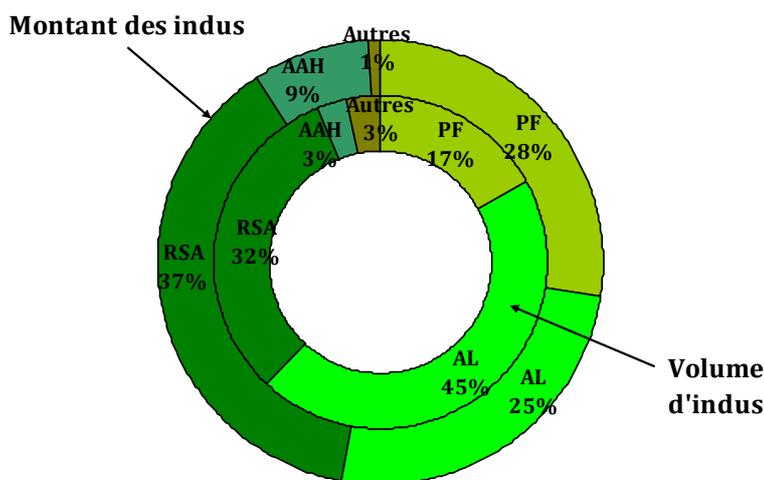
Les aides au logement et le RSA concentrent ensemble 77 % du volume des indus détectés par la CNAF (respectivement 45 % et 32 %) et 62 % du montant (respectivement 25 % et 37 %, cf. annexe I, 2.1.2). Le reste des indus concerne principalement l'AAH et les allocations familiales. Un constat similaire est effectué par la CCMSA, avec 53,4 % du montant des indus pour les allocations logement et le RSA. Ainsi, les indus sont concentrés sur des prestations auxquelles sont éligibles des allocataires aux revenus plutôt faibles.

⁵ Dans ses travaux la CNAF estime qu'il faut réduire cet écart à 350 M€ car une partie des indus estimés par son enquête sur le paiement à bon droit auraient été détectés l'année suivante.

⁶ Durée pendant laquelle des versements à tort on eu lieu.

Rapport

Graphique 2 : Ventilation des indus CNAF par type de prestation



Source : CNAF. La catégorie RSA inclut les résidus d'indus sur API et RMI.

Les indus représentent une proportion non négligeable de l'ensemble des prestations versées, 3,2 % en moyenne en 2012 pour la CNAF et 2,3 % pour la CCMSA. Surtout, cette proportion varie en fonction des allocations concernées : ainsi, **les indus de RSA représentent 7,6 % du montant global du RSA versé par le réseau des CAF.**

1.5. Pour les allocataires, ces indus nuisent à la lisibilité et à la stabilité des allocations qu'ils perçoivent et leur impact est proportionnellement plus important sur les ménages dont les revenus sont les plus faibles

L'impact de ces indus et rappels est double. D'une part, ils altèrent la lisibilité et la prévisibilité des prestations pour les allocataires, et l'établissement de leur budget familial. D'autre part, ils peuvent déstabiliser ce budget, en provoquant des transferts, souvent peu compréhensibles et non anticipés pour les allocataires. Cet impact est à nuancer par le constat qu'une part majoritaire des indus est recouvré par retenue sur un rappel détecté sur le même dossier, ce qui contribue à lisser les variations de versements aux allocataires (cf. 3.1.2).

En outre, à la suite des entretiens menés tant auprès des allocataires que des caisses, la mission considère que les indus en eux-mêmes n'ont pas directement d'impact significatif sur l'accès aux droits (cf. le rapport Fragonard) ou le non-recours. Celui-ci paraît relever non pas des indus en tant que tels, mais des difficultés d'accès aux administrations au regard des montants attendus de prestation (cf. le rapport de Christophe Sirugue sur le RSA et la PPE). Cela génère en revanche de la défiance et de l'incompréhension dans les relations allocataires/caisses.

La mission a constaté sur l'échantillon étudié une surreprésentation des indus pour les familles aux revenus les plus modestes : les foyers au revenu mensuel inférieur à 500 €, qui représentent 12 % des allocataires, concentrent 38 % des indus. **Cette proportion importante s'explique par la volatilité de la situation de cette catégorie d'allocataires, pour laquelle on constate 26 changements de situation, notamment professionnelle, par allocataire et par an** (contre une médiane à 19 sur l'échantillon étudié). Pour ces familles, le recouvrement de l'indu constitue une charge pendant une période plus longue : le plan de recouvrement personnalisé moyen dure 9,5 mois (pour une médiane à 2 mois sur l'échantillon étudié).

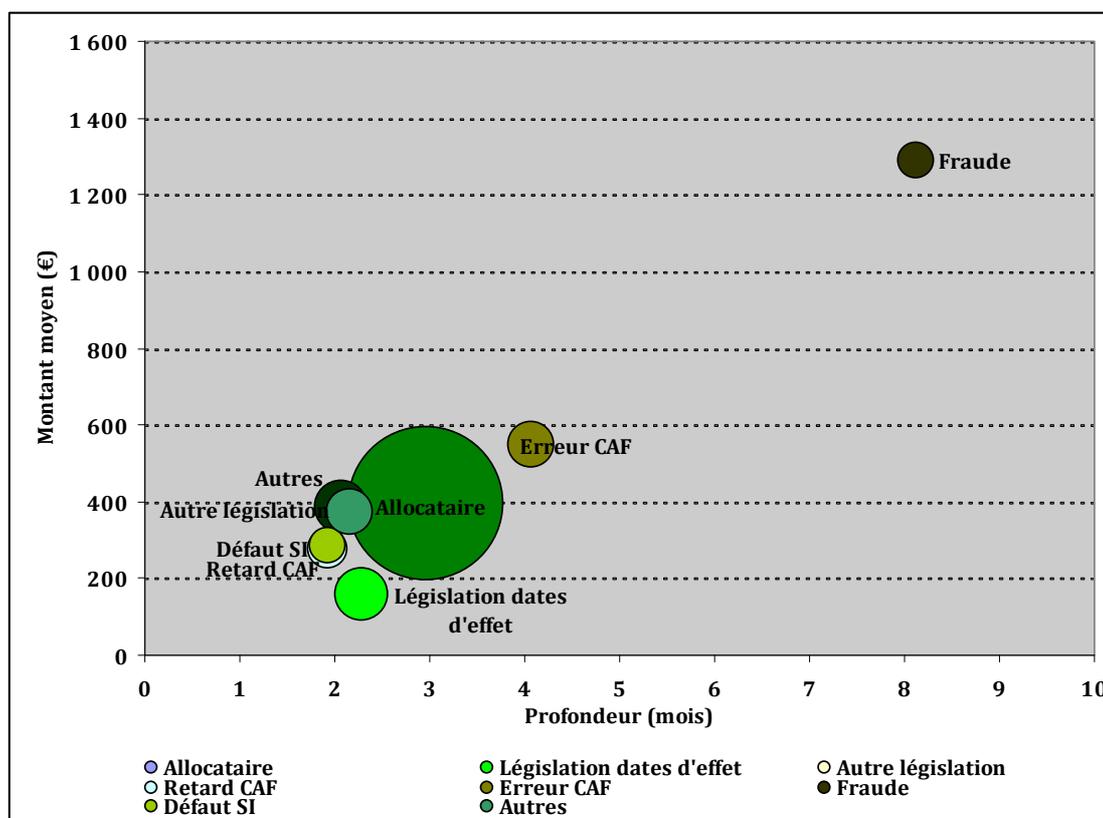
Rapport

Pour l'allocataire en général, l'incidence moyenne d'un indu sur le montant de la prestation qui lui est versée annuellement est significative : de 13,8 % pour un allocataire du RSA à 21,2 % pour un allocataire de l'AAH.

2. Les causes d'indus⁷, et les pistes pour les limiter et en améliorer la détection, sont très diverses

2.1. Plus de la moitié des indus serait imputable à des défauts, retards ou erreurs des déclarataires, sur lesquelles repose très largement l'établissement des droits (cf. annexe I)

Graphique 3 : Indus détectés sur l'échantillon étudié par la mission



Source : Mission. La taille des bulles correspond à la part de chaque source d'indus dans le nombre total de dossiers étudiés.

L'étude de la responsabilité des indus, qu'elle soit réalisée par la CNAF ou par la mission au moyen d'une étude d'échantillon, s'appuie sur l'appréciation des techniciens-conseils des caisses et comporte nécessairement un biais de subjectivité.

⁷ Les concepts utilisés par la CNAF pour catégoriser les indus sont : le motif (changement de situation à l'origine de la modification des droits et de l'indu), la cause (l'information reçue ou l'acte métier qui permet la détection de l'indu) et la responsabilité de l'indu (imputable à la CAF, l'allocataire ou la réglementation).

2.1.1. Un système qui repose très largement sur des éléments déclaratifs des allocataires, qui peuvent parvenir à la caisse en retard ou avec des erreurs

La mission a pu vérifier la **prépondérance de la responsabilité de l'allocataire (50 à 60 % des indus)**, dont les déclarations de ressources ou de changement de situation⁸ ne parviennent pas, ou avec retard, ou avec un contenu erroné, aux organismes gestionnaires. La liquidation des droits des allocataires s'appuyant principalement sur ces données, la génération d'indus est la conséquence logique de ce système déclaratif. Si l'amélioration de la caractérisation des indus frauduleux fait actuellement l'objet de travaux de la branche, leur part dans l'ensemble des indus est actuellement considérée comme très minoritaire (moins de 5 %).

Cette responsabilité de l'allocataire est à atténuer au regard de la complexité de certaines allocations, notamment le RSA qui concerne les populations les plus fragiles, et du **manque de clarté des obligations déclaratives qui incombent aux allocataires**. **La mission recommande de les rendre plus explicites et de les mettre davantage en relief** dans les échanges caisses-usagers et dans la communication externe des caisses. Le développement de **la télédéclaration et de la liquidation automatique** des pièces constitue également une évolution souhaitable, à ne mettre toutefois en œuvre qu'après avoir vérifié que cette automatisation n'induit pas d'indus « nouveaux », notamment du fait de l'absence de contrôle des pièces justificatives.

Ainsi, de nombreuses pièces justificatives, qui conditionnent aujourd'hui la prolongation des droits, pourraient, eu égard à la nature des prestations servies, n'être demandées qu'*a posteriori* en fonction d'une probabilité de maintien des conditions d'ouverture. Une analyse des effets d'une telle mesure sur les volumes de régularisations (indus et rappels) devrait être réalisée, car elle pourrait augmenter les indus, mais diminuer très sensiblement les rappels, s'agissant par exemple de l'AAH ou de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), dont les critères peuvent faire l'objet d'une présomption fortement probable de continuité dans le temps (nature du handicap, âge des enfants, etc.). En revanche, la mission est plus réservée sur la proposition de la CNAF de supprimer l'attestation de loyer de la liste des pièces obligatoires pour l'ouverture des droits à l'allocation logement, dont les conséquences doivent être évaluées sur le plan de la maîtrise des risques.

La prévention des indus causés par les changements de situation passe également, pour la mission, par **l'anticipation de ces changements au moyen des informations détenues par les caisses, qui pourraient contacter les allocataires pour leur rappeler précisément leurs obligations déclaratives et les informations attendues**⁹.

En outre, il apparaît à la mission que l'absence d'incitation à déclarer précisément et sans retard est préjudiciable à la qualité et à la réactivité des informations utilisables, et qu'**un mécanisme de sanction en cas de retard ou d'erreur déclaratifs répétés devrait être étudié et expérimenté sur les allocations logement**, à travers par exemple une pénalité progressive ou le plafonnement de la remise de dette que l'allocataire peut obtenir, dès lors qu'un référentiel des obligations pourrait être déterminé de manière suffisamment précise pour le rendre opposable.

⁸ Les changements de situation professionnelle sont le motif principal de génération d'indus (40 %).

⁹ Par exemple, avant l'anniversaire des 18 ans d'un enfant à charge, prévenir les parents des obligations déclaratives en cas de départ de cet enfant du foyer des parents.

2.1.2. La responsabilité des caisses est engagée dans 10 à 20 % des cas d'indus

La mission a également vérifié l'existence d'**une part de responsabilité de la caisse comprise entre 10 et 20 % des indus**, qui découle d'erreurs humaines dans la liquidation (plus ou moins explicables par la complexité et l'instabilité de la réglementation correspondant à chaque prestation), des délais de traitement des dossiers et des erreurs du système d'information.

La mission recommande, pour limiter ces indus auto-générés par les délais de traitement des caisses, de **prioriser le traitement par les techniciens des documents** (par exemple, les déclarations de changement d'adresse) dont il est établi que leur implantation dans le système d'information conduit régulièrement à la génération d'un indu.

2.1.3. Il existe enfin une part de responsabilité incombant à la législation elle-même, pour 15 à 20 % des indus

Une partie des indus est générée mécaniquement par la réglementation afférente aux indus. La mission a en effet constaté le caractère divergent de certaines règles entre prestations ou entre événements ayant un impact sur les droits des allocataires, ainsi que des règles pouvant apparaître en décalage avec la réalité des situations vécues (comme le calcul des droits sur la base des revenus de l'année N-2), ou qui laissent des délais très courts pour prendre en compte les changements de situation des allocataires.

Il s'agit en particulier des règles relatives aux dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources des allocataires dans le calcul de leurs droits aux prestations. Ces mesures permettent notamment de ne pas prendre en compte une partie des revenus d'activité passés d'un demandeur d'emploi, et par conséquent de lui assurer un calcul des droits aux allocations plus favorable. Les événements qui conduisent à mettre fin à ces abattements et neutralisations s'appliquent dès le mois où ils surviennent, sauf pour le RSA pour lequel ils s'appliquent le mois suivant.

De fait, il est impossible de faire fonctionner ce dispositif sans indu, compte tenu :

- ◆ du délai de traitement des déclarations par les CAF ;
- ◆ du fait qu'une partie importante de l'information provient de l'échange avec Pôle emploi réalisé le mois suivant ;
- ◆ du fait, enfin, que le montant de l'APL ne peut plus être modifié après sa notification au bailleur le 10 du mois au plus tard.

Les sorties d'abattement et neutralisation génèrent chaque année 573 000 détections d'indus et 859 000 détections de rappels. Ce motif d'indu est prépondérant au sein des 40 % d'indus causés par des changements de situation professionnelle.

Une solution, prônée par la CNAF, consisterait à repousser ces dates d'effet d'un ou plusieurs mois afin de pouvoir prendre en compte à temps les changements de situation et harmoniser les règles relatives aux différentes prestations. **La mission estime qu'une harmonisation a minima des dates d'effet sur le dispositif du RSA, c'est-à-dire au mois suivant l'événement, serait logique.** C'est la seule façon d'éviter une génération structurelle d'indus qui n'est pas conforme à la qualité attendue du service public et qui est potentiellement déstabilisatrice pour les allocataires.

Rapport

La mesure serait en cohérence avec la règle actuelle qui veut que les entrées en neutralisation ne sont faites que le mois suivant (et celles en abattement le deuxième mois suivant) et non le mois même et permettrait d'harmoniser la gestion des différentes prestations. **Cette mesure présente néanmoins un coût d'environ 150 millions d'euros par an dans la version préconisée par la mission.** Elle ne permettrait au surplus de n'éviter qu'une partie des indus (7 % environ mais plus de 9 % sur les allocations de logement), dont une partie est recouverte par prélèvement sur rappel et donc « indolore » pour l'allocataire (cf. 3.1.2), tout en ne générant que des économies limitées en gestion (environ 1,6 M€ soit autour de 40 ETP).

La mission recommande dans ce cadre de ne mettre en œuvre cette mesure d'harmonisation que sous réserve de pouvoir la **gager par une harmonisation de certaines règles qui distinguent à l'heure actuelle le RSA des autres prestations** (date d'ouverture du droit lors de l'installation en France, date de prise en compte de l'arrivée d'un enfant ou du départ d'un adulte...), une majoration des revenus de l'année N-2 constituant la base de calcul des allocations, ou la réduction du taux de l'abattement. Ces deux dernières mesures qui visent à rapprocher de la réalité le niveau des revenus retenus pour le calcul des droits, comme le dispositif d'abattement et de neutralisation, permettraient selon les estimations de la CNAF de compenser le coût de l'harmonisation des dates d'effet. La réalisation d'une étude d'impact de cette mesure, sur les prestations versées à une cohorte d'allocataires représentatifs, serait toutefois impérative, si cette mesure de gage devait être étudiée plus avant.

La mission n'est en revanche pas favorable au gage étudié par la CNAF qui consiste à repousser le date d'entrée dans les mesures d'abattement et de neutralisation, car un décalage en entrée impliquerait que l'allocataire qui perd son emploi doive patienter un mois voire davantage pour bénéficier de l'aide que la branche famille est censée lui apporter alors que celle-ci est conçue, précisément, pour s'appliquer au moment de la perte de revenus.

Une autre législation génératrice d'indus est constituée des règles fixant un délai de notification aux bailleurs tiers payant : la caisse doit notifier le montant prévisionnel de l'aide au logement en début de mois et ne plus le modifier jusqu'à son versement, générant des indus en cas de changement de situation de l'allocataire au cours du mois. **La mission estime que cette garantie donnée aux bailleurs justifie qu'ils soient en retour tenus de déclarer à la caisse, à l'occasion de la réception du préavis, les déménagements de locataires**, ce qui permettrait de limiter les indus générés par les changements d'adresse (cf. 2.2.1).

2.2. En dépit d'outils de plus en plus performants, la capacité des organismes gestionnaires à détecter les indus reste largement perfectible (cf. annexe II)

2.2.1. Des échanges de données avec les organismes partenaires essentiels mais encore perfectibles

Les organismes de la branche famille reçoivent régulièrement des informations sur leurs allocataires en provenance de partenaires institutionnels, qui constituent le moyen de détection du quart des indus.

Rapport

L'échange mensuel avec Pôle emploi permet aux organismes gestionnaires d'obtenir des informations sur l'inscription ou la radiation de l'allocataire et sa situation au regard de l'assurance chômage. En 2012, cette liaison informatique mensuelle a permis un total de 23 346 400 contrôles de cohérence, générant 566 556 indus. Toutefois, cet échange ne permet pas d'éviter la génération mécanique d'indus (ou de rappels) liée aux règles d'indemnisation de Pôle emploi (versement des allocations chômage à terme échu), d'une part, et au décalage temporel du traitement des données entrantes par Pôle emploi et par la CAF, d'autre part. **La mission recommande à cet égard de :**

- ◆ **décaler la date de l'envoi du fichier retour de Pôle emploi vers la CNAF au premier week-end suivant la fin de la période mensuelle d'actualisation et l'échange entre Pôle emploi et les entreprises d'intérim ;**
- ◆ **d'inclure dans le fichier retour une information sur la situation prévisionnelle du demandeur d'emploi pour le mois en cours, et pour les radiés, une précision sur le motif de radiation (reprise d'emploi ou défaut d'actualisation).**

Pour enrichir cet échange, la mission estime également que Pôle emploi devrait poursuivre son étude d'opportunité sur l'utilisation des déclarations préalables à l'embauche qui permet de détecter précocement les reprises d'activité et en faire bénéficier les autres organismes sociaux et notamment les CAF à travers l'échange mensuel.

L'échange annuel de données fiscales avec la DGFIP permet le déclenchement des contrôles de cohérence activité-ressources (RAC) et la détection d'environ 5 % des indus (entre 3 et 8 % selon les enquêtes), mais l'appariement des fichiers fiscaux et sociaux à hauteur de 88,5 % constitue une performance très inférieure à celle des autres branches de la sécurité sociale, qui s'explique notamment par les caractéristiques de la population allocataire¹⁰. Si l'augmentation de la fréquence des échanges informatisés ne semble ni pertinente¹¹ ni faisable techniquement pour le centre national de traitement des données fiscales, **l'approfondissement des travaux communs entre la DGFIP et les organismes de la branche famille, qui se limitent depuis 2009 à la définition du cahier des charges de l'échanges de données, permettrait a minima une analyse précise de la question des non-trouvés.** La mission estime également que les deux organismes ont intérêt à développer une stratégie commune, et des incitations partagées sur le terrain, de nature à encourager la déclaration des revenus des personnes non imposables.

La prévention des indus liés au logement passe par l'amélioration des flux d'informations relatifs aux déménagements (18 % des motifs d'indus), notamment via un **système de transmission obligatoire de cette information dès réception du préavis par le bailleur, assorti le cas échéant d'une sanction,** mais aussi par une modification du site internet de déclaration de changement d'adresse.

Enfin, l'actuelle montée en régime des solutions d'échange automatisé de données entre branches de sécurité sociale via le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) constitue une opportunité d'amélioration des interconnexions de fichiers. La mission recommande à cet égard de tester la mise en place du dispositif de gestion des échanges sur la liaison entre la CNAF et la caisse nationale d'assurance vieillesse, liée à la première par le mécanisme de subrogation (recouvrement d'indu par prélèvement sur les pensions de retraite).

¹⁰ Les non-trouvés sont principalement des jeunes adultes : 48 % des 18-21 ans du fichier d'appel de la CNAF ne sont pas retrouvés par la DGFIP. On retrouve ce même décrochage au sein du réseau MSA entre la partie des adhérents qui perçoivent des prestations liées à la législation sur la famille et les autres adhérents.

¹¹ La CNAF estime en effet préférable que les données transmises soient celles dont dispose la DGFIP au moment de la troisième émission des avis d'impôt sur le revenu, au terme de laquelle 98 % des contribuables ont été imposés.

2.2.2. La politique de contrôle des caisses peut encore gagner en efficacité

Dans le cadre de la politique de maîtrise des risques de la CNAF, les organismes du réseau ont réalisé en 2012, tous services et toutes méthodes confondus, un total de 32 millions de contrôles, dont 8 millions de contrôles non automatiques. Les CAF ont renforcé en 2012 le contrôle des données entrantes, au détriment des contrôles dits « métier » : cet auto-contrôle de leur activité par les caisses intervient à plusieurs niveaux, avant et après liquidation des droits, avant et après paiement, par l'ordonnateur et par l'agent comptable.

Les contrôles les plus efficaces en termes d'indus et de rappels implantés sont les contrôles sur place, dont 28,6 % aboutissent à la constatation d'un indu et 21,3 % à la constatation d'un rappel. En termes de montant des régularisations rapporté au nombre de contrôles, ces contrôles sont également les plus efficaces. Cette performance s'explique par le poids de l'exploration de données ou *datamining*¹², qui est à l'origine de 50 % des contrôles sur place.

Au regard de l'hétérogénéité territoriale des taux d'indus détectés lors des contrôles des caisses, la mission recommande de **renforcer la part du datamining** dans la sélection des contrôles et réduire celle des cibles locales, et de proportionner la part des contrôles consacrés respectivement aux données entrantes et aux erreurs métier avec leur part de responsabilité dans la génération d'indus..

Tableau 2 : Nature et résultats des contrôles effectués par les CAF en 2012¹³

Type de contrôle	Nature du contrôle	Service responsable du contrôle	Part dans le total des contrôles (en %)	Taux d'indus par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des indus détectés (en %)	Taux de rappels par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des rappels détectés (en %)
Contrôle sur place	Manuel	Qualité - Maîtrise des risques ¹⁴	0,7	28,6	20,8	21,3	9,9
Contrôle sur pièces	Manuel	Services prestations / Agence comptable ¹⁴	15,9	7,1	43,6	8,1	51,3
Vérification de données entrantes	Semi-automatique	Services prestations ¹⁴	2,1	6,2	3,4	2,2	1,5
Correctif DGFIP	Automatique	- ¹⁵	1,7	8,1	1,7	5,6	2,5
Échange Pôle emploi	Automatique	- ¹⁵	70,8	2,4	15,9	1,4	11,9

¹² Ciblage automatique des dossiers devant faire l'objet d'un contrôle en fonction du risque de génération d'erreurs ou de fraudes.

¹³ Le datamining ne figure pas en tant que tel dans ce tableau dans la mesure où il constitue simplement une technique de sélection des dossiers et non un mode de contrôle particulier.

¹⁴ Les services chargés des contrôles sur pièces et sur place sont pour une part croissante placés localement sous la responsabilité de l'agent comptable.

¹⁵ L'implantation des données étant automatique, aucune intervention manuelle des techniciens conseils n'est nécessaire, sauf marginalement pour demander des informations complémentaires à l'allocataire.

Rapport

Type de contrôle	Nature du contrôle	Service responsable du contrôle	Part dans le total des contrôles (en %)	Taux d'indus par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des indus détectés (en %)	Taux de rappels par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des rappels détectés (en %)
Contrôle après paiement	Manuel	Agence comptable	0,8	2,5	0,7	3,7	1,4
Total hors contrôle avant paiement	-	-	92,0	3,6	86,0	2,8	78,4
Contrôle avant paiement (indus évités)	Manuel	Agence comptable	8,0	5,4	14,0	6,9	21,6
Total	-	-	100,0	3,7	100,0	3,1	100,0

Source : Bilan de la maîtrise des risques 2012 de la CNAF.

3. Doté d'outils relativement efficaces, le recouvrement des indus affiche une performance perfectible au regard de son impact sur la relation avec les usagers et les coûts de gestion des caisses

3.1. Le processus de recouvrement des indus est très largement automatisé et passe principalement par la récupération sur prestations (cf. annexe III)

3.1.1. L'édition des notifications déclenche le recouvrement

Lors de la détection d'un indu, une notification est envoyée à l'allocataire pour lui signaler le versement indu et le début de la procédure de recouvrement, à travers un plan de recouvrement personnalisé (PRP) établi à partir d'un barème réglementaire. Toutefois, lorsqu'un rappel est constaté concomitamment à un indu, l'indu est d'abord récupéré sur le rappel, dans la limite du montant de celui-ci, et en fonction du solde, l'allocataire ne se voit notifier que le montant résiduel du rappel ou de l'indu.

Ce processus de gestion, d'édition et de contrôle des notifications crée un délai plus ou moins long entre l'implantation de l'indu et sa notification, qui peut conduire, selon les paramètres locaux décidés par les caisses, à ce que le recouvrement sur prestations démarre avant même la réception par l'allocataire de la notification. S'interrogeant sur le caractère légal d'une telle situation¹⁶, la mission recommande **que soit assurée dans l'ensemble du réseau une application homogène du démarrage du prélèvement sur prestations, en préservant un délai raisonnable (lequel pourrait être apprécié en fonction de la situation de l'allocataire) entre la notification et le démarrage du recouvrement** afin que l'allocataire puisse faire valoir ses observations et le cas échéant d'étudier avec lui une modulation du plan de recouvrement.

¹⁶ L'article L.553-2 du code de la sécurité sociale dispose en effet que le paiement indu est récupéré, « sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu », ce qui suppose *a priori* de lui en laisser la possibilité temporelle.

Rapport

3.1.2. Dans près de deux tiers des cas, un indu se recouvre en pratique sur un rappel, par le jeu de la compensation entre les droits liquidés

Le recouvrement de l'indu se fait en priorité sur les rappels détectés sur le dossier, ce qui est positif du point de vue de l'allocataire car cela contribue à lisser le non-paiement à bon droit et les variations qu'il entraîne pour le budget des foyers. Le recouvrement sur rappel n'est pas limité par les taux mensuels du barème de recouvrement (cf. 3.1.3), un rappel pouvant donc être intégralement consacré au remboursement d'un indu.

Selon une étude de l'agence comptable de la CNAF sur trois caisses représentant près de 10 % des allocataires, **33,6 % seulement du montant des retenues sur prestations ont un impact direct sur les versements correspondant aux droits réels de l'allocataire. Ce constat, qui conduit à relativiser l'impact du recouvrement des indus sur le montant des prestations versées à l'allocataire**, s'explique par le principe de l'exclusion des rappels du plan de recouvrement personnalisé. En effet, puisqu'un rappel peut être prélevé en totalité pour compenser un indu, alors que la prestation versée mensuellement ne peut l'être que pour une part fixée par le barème de recouvrement, il est logique que la part des rappels et compensations dans le montant total des retenues soit très supérieure à celle des retenues sur prestations.

Toutefois, en raison de l'assimilation de certaines prestations (allocation de rentrée scolaire, complément mode de garde) à des rappels, du seul fait de leurs modalités de liquidation (besoin de pièces justificatives en particulier), il peut arriver que l'allocataire n'en bénéficie pas puisqu'elles auront intégralement servi à rembourser un indu, alors qu'il s'agit de prestations particulièrement « attendues » par les familles en raison des dépenses déjà engagées par elles. Dès lors, **la mission recommande d'exclure ces prestations assimilées à des rappels du champ de la compensation des indus par les rappels, a fortiori pour les allocations ponctuelles (ARS en particulier).**

3.1.3. Plus généralement, l'immense majorité des indus sont recouverts par prélèvement sur prestations ou rappels, via le mécanisme de la fongibilité

La priorité dans le recouvrement de l'indu, hors rappel détecté sur le dossier, est donnée à la même prestation : un indu de RSA sera prioritairement recouvert sur les versements ultérieurs de RSA (cf. tableau 4, en particulier sa première diagonale). Le prélèvement mensuel est calculé à partir d'un barème de recouvrement personnalisé, en fonction du quotient familial de l'allocataire.

Tableau 3 : Barème de recouvrement personnalisé

Tranche de quotient familial ¹⁷	Taux de prélèvement sur la tranche de revenu concernée (en %)	Prélèvement mensuel maximum (en €)
Inférieur à 249 euros	47 €	47,0
Entre 250 et 373 euros	25	77,75
Entre 374 et 560 euros	35	142,85
Entre 561 et 748 euros	45	227,00
Supérieur à 749 euros	60	-

Source : Article D. 553-1 du code de la sécurité sociale, calculs Mission.

¹⁷ Le revenu est défini par l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale comme la somme du revenu majoré de la plupart des prestations familiales et diminué des charges de logement acquittées mensuellement. Le revenu du foyer est ensuite pondéré pour tenir compte de sa composition.

Rapport

La mission relève que ce barème tient compte de la composition du foyer de manière asymétrique, puisque le prélèvement mensuel calculé à partir du quotient familial et des taux affectés à chaque tranche du barème n'est pas re-multiplié par le nombre de parts du foyer.

Même si l'article D. 553-1 ne le prévoit pas explicitement, le PRP peut néanmoins être ajusté par la CAF soit dès le départ, soit en cours de remboursement pour limiter la durée du recouvrement de l'indu, basculer sur un prélèvement fixe, raccourcir la durée de récupération (notamment lorsque l'indu est frauduleux) ou l'assouplir à la demande de l'allocataire qui fait valoir sa situation de ressources dégradée.

Lorsque le prélèvement mensuel ne peut s'effectuer sur un rappel ou sur la même allocation (par exemple en cas de fin de droits sur cette prestation), la caisse peut, grâce au mécanisme de la fongibilité, recouvrer l'indu sur les versements des autres prestations (au *pro rata* des versements effectués chaque mois). La CNAF estime à 32,7 % la part des indus recouverts grâce à la fongibilité, les différents fonds de financement étant selon les cas bénéficiaires du mécanisme ou au contraire contributeurs nets, au terme des réimputations budgétaires-comptables correspondantes.

Tableau 4 : Taux de recouvrement des indus des CAF sur chaque prestation

En %	AAH	DEPT	ETAT	FNAL	FNPF	Total
AAH	83,1	2,9	0,4	8,8	4,8	100,0
DEPT	2,6	78,8	5,0	4,7	8,8	100,0
ETAT	0,6	64,1	21,6	4,1	9,6	100,0
FNAL	2,7	10,0	4,3	60,5	22,5	100,0
FNPF	1,2	14,7	4,7	5,8	73,6	100,0

Source : CNAF, étude de l'agence comptable portant sur les retenues effectuées au cours du mois de juillet 2012 par 80 CAF. Lecture : 83 % des indus d'AAH ont été récupérés sur le fonds AAH et 8,8 % sur le fonds FNAL. DEPT : fonds de financement du RSA socle. ETAT : fonds de financement du RSA activité. FNAL : fonds national des allocations logement. FNPF : fonds national des prestations familiales.

La mission considère que le dispositif de la fongibilité, qui a permis de faciliter les opérations de recouvrement, doit être préservé. Compte tenu des difficultés spécifiques aux allocations logement versées au bailleur, et au risque d'impayés qu'elles engendrent, la mission propose que le recouvrement par fongibilité s'appliquant sur les prestations logement versées en tiers payant fasse automatiquement l'objet d'une notification de l'allocataire, simultanée à celle du bailleur, afin qu'il soit informé le plus tôt possible de ce prélèvement, ce qui n'est pas systématiquement le cas à l'heure actuelle.

Le recouvrement des indus par prélèvement sur les prestations peut être interrompu par la signification par les services fiscaux d'une opposition à tiers détenteur (OTD), utilisée pour recouvrer des dettes sur les prestations familiales. Le PRP est alors utilisé pour rembourser cette dette, la récupération de l'indu n'étant pas prioritaire. Pour mémoire, la CNAF conteste l'analyse juridique de la DGFIP selon laquelle le recouvrement des OTD revêt un caractère prioritaire, en s'appuyant sur l'article 43 de la loi de juillet 1991 et de la jurisprudence relative aux procédures d'exécution. La mission considère qu'il relève de la responsabilité de la tutelle de se prononcer sur ce point juridique. Ce rôle de tiers-financier pour les caisses, en développement très rapide (un total de 209 851 OTD, pour 65,4 M€ ont été implantées dans le système d'information des CAF en 2012, soit une augmentation de 20,2 % par rapport à 2010) représente une charge de gestion importante pour les caisses (de l'ordre de 3,8 M€). En outre, des cas de superposition des plans de recouvrement d'OTD et d'indus CAF ont été identifiés par la mission, qui recommande à cet égard de **clarifier les règles relatives à la priorisation des oppositions à tiers détenteur reçues par les CAF, et d'harmoniser leur articulation avec les plans de recouvrement personnalisés d'indus, en privilégiant l'enchaînement des PRP sur leur superposition.**

Rapport

Lorsque le recouvrement par retenue sur prestation n'est pas possible, les caisses disposent d'autres outils de recouvrement, parmi lesquels :

- ♦ une procédure amiable de relances écrites. Au terme de cette phase qui inclut le recouvrement sur prestation, 91 % du montant global des indus de la CNAF ont été recouverts ;
- ♦ une procédure précontentieuse avec l'envoi d'une mise en demeure. Elle s'accompagne pour les caisses de MSA d'une majoration de 10 % en cas d'absence de réponse de l'allocataire. **En raison du coût que représente le recouvrement forcé d'un indu, la mission suggère d'expérimenter le principe d'une majoration dans le réseau des CAF ;**
- ♦ enfin, une procédure contentieuse appuyée sur la contrainte qui permet depuis 2011 aux CAF d'éviter de recourir aux tribunaux des affaires de sécurité sociale pour procéder à des saisies pour recouvrer l'indu. 5,1 % des indus des CAF sont recouverts au cours de cette phase¹⁸.

3.2. Les caisses disposent d'outils pour atténuer l'impact du recouvrement des indus sur les allocataires

3.2.1. La possibilité d'adapter au cas par cas le recouvrement, en particulier pour les populations les plus fragiles

Les organismes gestionnaires ont la possibilité, au cas par cas, d'adapter le plan de recouvrement, en particulier lorsque le prélèvement mensuel est d'un niveau trop élevé au regard des ressources de l'allocataire.

Selon une étude de l'agence comptable de la CNAF sur trois caisses représentant près de 10 % des allocataires, le montant des prélèvements mensuels effectués par ces caisses au cours du mois de mai 2013 était inférieur à ceux prévus par les plans de recouvrement dans 32,2 % des cas. Toutefois, les données transmises à la mission ne permettent pas de distinguer parmi ces prélèvements inférieurs au PRP ceux qui résultent d'une décision de la caisse d'aménager favorablement le plan¹⁹.

3.2.2. Les remises de dette et l'accompagnement social des caisses contribuent modérément, en sus du barème progressif, à réduire l'impact du recouvrement des indus sur les ménages les plus modestes

Les commissions de recours amiable des caisses examinent les demandes de remise de dette effectuées par les allocataires. Mais celles-ci sont peu nombreuses : seuls 12 % des allocataires concernés font une demande de remise de dette selon l'enquête réalisée à la demande de la mission. Le montant global des remises de dette accordées par le réseau des CAF est en baisse constante sur la durée de la COG 2009-2012. En 2012, 7,4 % du montant des indus implantés a fait l'objet d'une remise, soit une baisse de 2,7 points depuis 2009.

Tableau 5 : Évolution des remises de dette d'indus dans le réseau des CAF

	2009	2010	2011	2012
--	------	------	------	------

¹⁸ 3,9 % du montant des indus sont recouverts sans que l'agence comptable de la CNAF ne parvienne à distinguer si ce recouvrement a lieu en phase amiable ou contentieuse.

¹⁹ Dans ces données, un PRP peut apparaître minoré par exemple lorsqu'un rappel a absorbé une grande partie de l'indu et que le prélèvement nécessaire devient inférieur au montant permis par le barème.

Rapport

	2009	2010	2011	2012
Montant des remises de dette (en €)	209 645 899	194 707 757	170 956 655	161 985 228
Taux de remises de dette (en %)	10,1	9,6	8,0	7,4

Source : CNAF (Agence comptable).

Les allocataires peuvent en outre bénéficier d'un accompagnement par les dispositifs d'aide financière individuelle et d'action sociale des CAF et/ou de leurs partenaires (centres communaux d'action sociale notamment). Toutefois, aucun de ces dispositifs n'est spécifiquement fléché dans les caisses vers les allocataires dont le dossier a fait l'objet de la détection d'un indu.

3.3. Le processus de recouvrement des indus doit gagner en efficacité et en équité territoriale

3.3.1. L'efficacité du recouvrement des indus est perfectible

Le taux de recouvrement global des indus constaté en 2012²⁰ dans le réseau des CAF était de 63,5 %, en baisse de 1,5 point depuis 2009, sous le triple effet de la diminution des remises de dette et des transferts aux conseils généraux²¹ et de l'augmentation des OTD. Ce taux qui rapporte le recouvrement au stock des indus ne donne qu'une image partielle de l'efficacité du recouvrement de l'année. Rapporté aux seules détections de 2012, le taux de recouvrement de l'année s'est élevé à 96,8 % en 2012²².

Le taux de recouvrement net, c'est-à-dire hors remises de dettes et transferts aux conseils généraux, a augmenté de 5,4 points en 2012 par rapport à 2009, ce qui tend à démontrer un impact positif du mécanisme de fongibilité des retenues sur prestations. En tout état de cause, ce mécanisme a offert aux caisses, pour la fraction des allocataires n'ayant plus de droit au titre d'une prestation (par exemple, 41 % des dossiers faisant l'objet d'un indu d'allocation logement), une marge de manœuvre dans la procédure de recouvrement, sans laquelle des actions plus coûteuses auraient dû être engagées.

Tableau 6 : Évolution des taux de recouvrement des indus par le réseau des CAF

	2009	2010	2011	2012
Montant des indus implantés (en €)	2 069 891 153	2 026 388 470	2 137 093 390	2 181 583 306
Montant recouvré brut (en €)	1 341 703 445	1 332 350 419	1 381 844 586	1 385 305 399
Taux de recouvrement global (en %)	64,8	65,8	64,7	63,5

²⁰ Ce taux mesure le recouvrement de l'année, et rapporte les indus effectivement recouverts l'année n au total des indus détectés et « implantés » dans le système d'information au cours de la même année n .

²¹ Passé un délai de trois mois sans mouvement financier, les indus de RSA socle sont transférés aux conseils généraux.

²² Ce taux mesure la dynamique d'évolution du solde des indus. Il rapporte les indus recouverts sur une année (indépendamment de l'année de détection de l'indu ou de versement de la prestation induite) aux indus nouveaux détectés dans l'année. Un taux supérieur à 100 % traduit une résorption du stock d'indus, tandis qu'un taux inférieur à 100 % correspond à une augmentation des indus encore à recouvrer.

Rapport

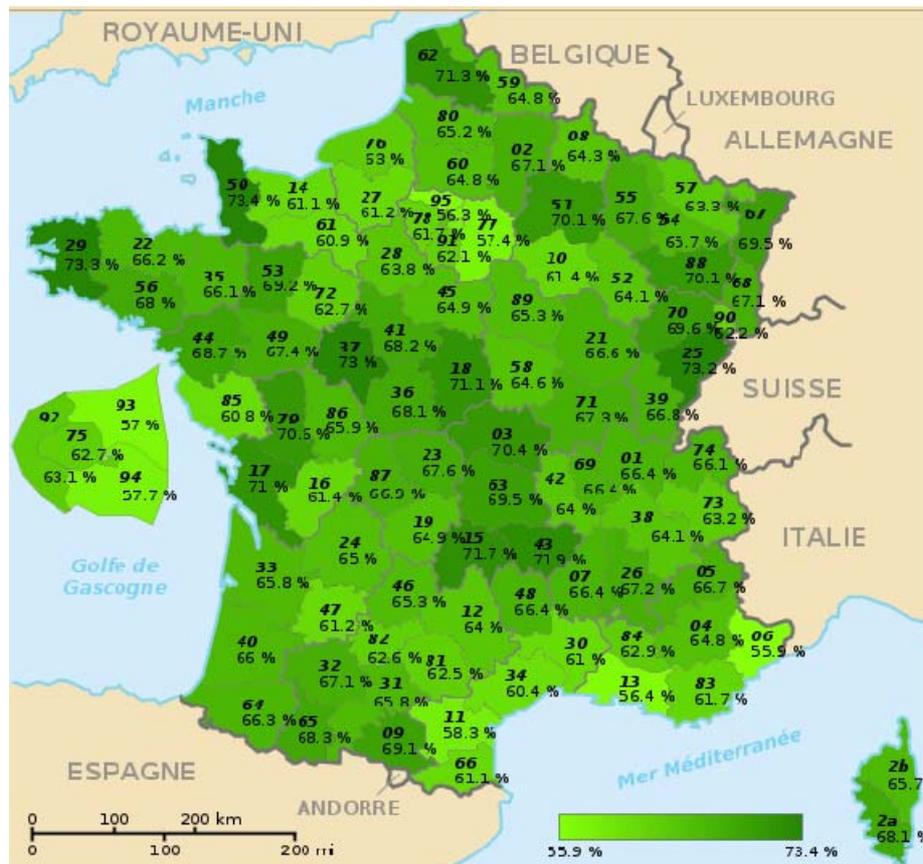
	2009	2010	2011	2012
Taux de recouvrement hors stock (en %)	NC	101,2	97,1	96,8
Montant des remises de dette (en €)	209 645 899	194 707 757	170 956 655	161 985 228
Taux de remises de dette (en %)	10,1	9,6	8,0	7,4
Montant recouvré net des remises et transferts (en €)	987 084 230	1 062 975 559	1 150 743 208	1 158 142 719
Taux de recouvrement net (en %)	47,7	52,5	53,8	53,1

Source : CNAF (agence comptable).

3.3.2. L'organisation et les méthodes de recouvrement présentent une grande hétérogénéité territoriale

Les taux de recouvrement globaux des caisses varient entre 55,9 % (CAF des Alpes-Maritimes) et 73,4 % (CAF de la Manche), soit un écart de 17,5 points entre les caisses.

Graphique 4 : Taux de recouvrement des indus par le réseau des CAF en 2012



Source : CNAF (agence comptable).

Si cette hétérogénéité s'explique principalement par les réalités socioéconomiques distinctes des territoires, elle révèle également des pratiques divergentes entre caisses, liées :

Rapport

- ◆ aux pratiques et paramétrages locaux du recouvrement : délai entre la notification de l'indu et le démarrage du recouvrement, reversement des premiers prélèvements et **caractère suspensif du recours devant la CRA que la mission recommande de clarifier**, barèmes indicatifs de remise de dette utilisés par les CRA ;
- ◆ à l'organisation du recouvrement au sein des caisses, dont certaines ont **rapproché les services en charge du recouvrement amiable et contentieux sous une direction unique, mouvement que la mission encourage** en tant qu'il permet une approche globale du dossier et du compte social de l'allocataire, **et améliore la coordination du recouvrement ;**
- ◆ au développement du télé-recouvrement, principalement dans le cadre des offres mutualisées ouvertes par le centre national de télé-recouvrement (CNTR) mis en place à l'origine en 2011 par la CAF de la Haute-Marne et qui repose sur des CAF pivots (cible de huit au maximum²³) chargées de procéder au télé-recouvrement pour leur compte et le compte de CAF adhérentes, développement que la mission encourage et qui pourrait, selon elle, être associé à un mouvement de mutualisation inter-caisses d'une partie des opérations de recouvrement tant amiable que contentieux des indus.

En matière de recouvrement « non financier »²⁴, la mission a pu corroborer le constat de la Cour des comptes, dans son rapport sur le fonctionnement des CRA, selon lequel il existait des différences de gestion entre caisses dans le traitement des demandes de remise de dette. Ainsi les barèmes indicatifs utilisés divergent tant par les paramètres pris en compte (niveau de ressources, responsabilité de l'indu, durée du retard de la déclaration de l'allocataire etc.) que par les taux appliqués.

Encadré 1 : Illustration des disparités territoriales des barèmes de remise de dette

■ Cas d'un allocataire ayant omis de déclarer un changement de situation pendant quatre mois, générant un indu, et dont le quotient familial s'élève à 300 €					
CAF	Morbihan	Yvelines	Pau	Vaucluse	Pas-de-Calais
Taux de remise (en %)	100	70	90	60	50
■ Cas d'un allocataire se voyant notifier un indu dont la responsabilité relève de la CAF, dont le quotient familial s'élève à 900 €					
CAF	Morbihan	Yvelines	Pau	Vaucluse	Pas-de-Calais
Taux de remise (en %)	25	40	30	100	100

La mission a analysé la grille nationale proposée par la CNAF à la DSS en juin 2012. Si la mission considère que l'opportunité d'une telle grille doit être appréciée au regard de l'effet d'appel d'air potentiellement important sur les demandes de remises (liée à une forme de « droit à la remise »), **la mission préconise d'expérimenter sur un nombre restreint de caisses une grille adaptée pour mieux prendre en compte à travers les taux la notion de responsabilité de l'indu (taux unique pour les erreurs des caisses, taux de remise minoré en cas de retard récidivé de l'allocataire) ou, alternativement, d'expérimenter un dispositif d'encadrement des budgets de remise de dettes associé à une harmonisation des critères de décision mais sans fixer de taux de remise.**

²³ A ce jour, sont labellisées par la CNAF en qualité de CAF pivots, les caisses de la Haute-Marne, des Côtes d'Armor et du Gard.

²⁴ Remises de dettes et admissions en non valeur.

Rapport

En ce qui concerne les admissions en non-valeur décidées par les directeurs de caisse, elles ne représentent que 0,4 % du montant des indus détectés au cours de l'année, en diminution de 29 % depuis 2010. Là encore, des disparités territoriales peuvent être observées : ainsi, le poids des ANV dans le recouvrement des indus varie de 0,0 % (CAF de Charente-Maritime) à 4,26 % (CAF de Martinique).

3.4. L'impact du recouvrement sur les ménages peut être modulé, dans l'intérêt des allocataires comme dans celui des caisses (cf. annexe IV a)

3.4.1. Le recouvrement de l'indu pose un double problème d'intelligibilité et de soutenabilité budgétaire pour l'allocataire

La mission a constaté, au cours de ses investigations, le **caractère peu intelligible pour un allocataire « moyen » des notifications d'indu**, en particulier sur l'origine de l'indu et les possibilités ouvertes à l'allocataire pour atténuer la portée du recouvrement (demande d'adaptation du PRP, remise de dette). Si les contraintes de l'édition automatisée de ces courriers sont compréhensibles, elles n'exonèrent pas les caisses du devoir d'explication de l'indu.

La mission considère dès lors que l'adaptation des notifications notamment pour y inclure des formules renvoyant à l'origine de l'indu devrait constituer un projet majeur pour la branche famille. Elle préconise également **l'expérimentation d'appels téléphoniques concomitants à l'envoi de la notification, permettant de déterminer les meilleures cibles, notamment pour les allocataires des premières tranches du barème de recouvrement et/ou ceux dont le montant de l'indu est très élevé**, afin de clarifier les motifs de l'indu, d'anticiper sa répétition dans la gestion du budget familial, et de discuter des possibilités d'adaptation du recouvrement. Cette solution est appliquée dans les caisses de MSA mais ciblée sur les indus les plus élevés : il semble à la mission qu'un ciblage sur les ménages pour lesquels l'impact est proportionnellement plus important sur le budget familial serait préférable.

Sur le recouvrement à proprement parler, la mission s'est interrogée sur le caractère équitable du barème de recouvrement. Après avoir établi que la critique du CNLE, selon laquelle le taux d'effort demandé aux ménages dont les revenus les placent dans la tranche inférieure du barème était proportionnellement plus important que les autres, était fondée, la mission a pu démontrer que **ces ménages se trouvaient dans une situation de reste à vivre (calculé comme la différence entre le revenu et les dépenses pré-engagées) inférieur à celui d'un foyer de même taille allocataire du RSA socle**.

Le renforcement de la progressivité du recouvrement, y compris en annulant le montant forfaitaire du prélèvement sur la première tranche du barème, ne suffirait pas à changer cette situation, mais contribuerait à dégrader la performance du recouvrement tout en allant à l'encontre du principe fixé par le code de la sécurité sociale et par le code civil de récupération de l'indu.

En revanche, la mission reconnaît qu'un prélèvement de 47 € (quotité minimale actuelle recouvrée) peut s'avérer peu soutenable pour des ménages aux revenus très faibles. Dès lors, il est proposé **d'appliquer à la première tranche du barème une retenue forfaitaire de 10 €**, considérée par les représentants des allocataires et les interlocuteurs des populations en situation de grande précarité comme un montant mensuel supportable par tout foyer, et d'adapter les taux des autres tranches pour ne pas dégrader le recouvrement. Il conviendra toutefois d'expertiser les effets d'un barème ainsi modifié sur la durée du recouvrement de l'indu, dont la diminution de la retenue minimale entraînera mécaniquement l'allongement. On peut rappeler qu'actuellement, ce barème ne s'applique pas en cas de fraude.

Rapport

Tableau 7 : Effets estimés de l'adoption d'un nouveau barème sur trois ménages types

Ménages-type	Montant moyen prélevé par mois avec le barème actuel (en €)	Montant moyen prélevé par mois avec le barème proposé (en €)	Impact sur le reste à vivre moins prélèvement par personne et par jour (en %)	Reste à vivre moins prélèvement par personne et par jour (en €)	Reste à vivre d'un foyer de même taille allocataire du RSA socle
Personne seule avec un quotient familial mensuel = 150 €	47	10	+ 26,2	5,95	11,28
Couple avec un quotient familial mensuel = 450 €	104,75	99,22	+ 0,8	10,93	8,46
Couple avec un enfant et un quotient familial = 1 050 €	407,30	470,3	- 3,5	19,26	6,77

Source : Données CNAF, calculs Mission.

En tout état de cause, ce nouveau barème ne permettrait pas aux ménages les moins aisés de conserver un reste à vivre au moins égal à celui d'un allocataire du RSA. La mission recommande dès lors de traiter les situations les plus difficiles sous l'angle de la remise de dettes, ce qui suppose que cette possibilité soit réellement portée à la connaissance des ménages, notamment les moins favorisés (qui aujourd'hui utilisent cette procédure aussi peu souvent que les autres), et surtout avec les outils d'action et d'aide sociales propres à chacune des CAF et à leurs partenaires (CCAS notamment).

3.4.2. Une charge globale limitée pour les caisses, mais mal ressentie, car concentrée sur les situations les plus difficiles et générant une détérioration de la relation CAF-allocataires (cf. annexe IV b)

Bien que les caisses mettent souvent en avant les difficultés de charge liées aux indus, cette charge globale pour les caisses est en réalité limitée. En calculant le coût complet de chaque phase du recouvrement des indus (cf. tableau 8), l'observatoire national des charges et de la performance (ONCP) de la CNAF l'a évaluée fin 2012 à 715 ETP, soit 2,3 % des effectifs des CAF.

Tableau 8 : Évaluation de la charge de recouvrement des indus

Activités	Temps (en minutes)	Coût agent (en €)	Autres dépenses (en €)	Coût direct total (en €)	Coût complet (en €)
Recouvrement amiable ²⁵	8,5	4,1	1,2	5,3	9,0
Recouvrement forcé	45,3	22,8	8,4	31,2	48,3

²⁵ Cette phase inclut, dans l'étude de l'ONCP, l'émission de la notification de l'indu, ainsi que les contacts (accueil physique, téléphonique, courrier, courriel) qui en résultent avec l'allocataire.

Rapport

Activités	Temps (en minutes)	Coût agent (en €)	Autres dépenses (en €)	Coût direct total (en €)	Coût complet (en €)
Remise de dettes	31,6	15,2	14,1	29,3	42,7
Contestation de droits	74,6	35,7	18,8	54,6	86,6
ANV	26,3	13,6	14,2	27,8	36,9
Saisine TASS + appel	394,7	253,7	3,1	256,8	292,3
Cassation ou Conseil d'État	246,5	158,5	1 000,0	1 158,5	1 180,7

Source : CNAF (ONCP).

En termes de charge d'accueil pour les caisses, l'impact des indus est là encore limité : les indus représentent moins de 10 % des volumes d'accueil physique en CAF, selon une étude réalisée par la CNAF. Cependant, ces entretiens sont plus longs que la moyenne. En outre, 42,1 % des contacts liés aux indus venaient à la suite d'un précédent contact pour le même motif. Ainsi, les indus sont susceptibles de générer des flux d'accueil répétés, ce qui indique les difficultés de compréhension de l'allocataire et peut nuire à la qualité de sa relation avec la caisse.

Plus généralement, la perception de la charge relative aux indus est surestimée par les agents des CAF par rapport à sa réalité, car elle correspond à la manipulation de règles de droit complexes, face à des allocataires dont la relation à la branche famille connaît une détérioration, et contraint les agents à revenir sur des liquidations de droits, générant un sentiment de non-qualité du travail accompli.

CONCLUSION

Les pistes d'évolution de la réglementation évoquées dans le présent rapport nécessiteraient une expertise plus approfondie que celle réalisée à ce jour par la CNAF, en termes de conséquences sur la génération d'indus et de rappels comme d'impact budgétaire. Même si elles ne doivent pas être négligées, notamment lorsque la réglementation rend l'indu incontournable, la mission considère que les pistes d'amélioration de la détection, de la gestion et du recouvrement des indus résident autant dans :

- ◆ le développement des études et analyse statistiques sur le phénomène des indus et des rappels aujourd'hui encore limité ;
- ◆ une optimisation des flux d'informations entrantes dans les caisses, en provenance des allocataires comme des partenaires des organismes de la branche ;
- ◆ le renforcement des incitations à la déclaration de la part des allocataires et des partenaires ;
- ◆ l'adaptation de la politique de contrôle des caisses pour en renforcer la capacité de détection des indus et réduire les volumes tant d'indus non détectés que d'indus détectés à tort ;
- ◆ l'harmonisation dans l'ensemble du réseau des pratiques en matière de recouvrement des indus pour assurer l'équité territoriale de ce processus, en lien avec la généralisation de contacts proactifs vers les allocataires, pour anticiper avec eux l'impact de l'indu et de sa répétition sur leur budget familial ;
- ◆ l'évolution des outils du recouvrement (notifications, barème, accompagnement par les caisses, télé-recouvrement) pour mieux ajuster l'impact sur les ménages à leur capacité contributive.

Ces propositions, qui devraient selon la mission permettre de renforcer la prévention, la détection et le recouvrement des indus, au bénéfice tant des allocataires que des organismes gestionnaires, ne suffiront cependant pas à résoudre le problème général du non paiement à bon droit, qui trouve une de ses sources dans la complexité de la réglementation relative aux prestations familiales associée à une accélération de la fréquence des changements de situation professionnelle. De ce point de vue, le choix d'un dispositif réglementaire extrêmement fin et réactif, pour accompagner au plus près l'évolution de la situation de chaque allocataire, a pour contrepartie une volatilité certaine des versements de prestations. Difficilement comprise par les allocataires, qui expriment une certaine défiance à l'égard du dispositif de protection sociale, cette volatilité implique des coûts de gestion et engendre un sentiment de non qualité au sein des caisses. La mission ne peut dès lors que souligner l'intérêt majeur du chantier de simplification de la réglementation mené par la CNAF, la CCMSA et la direction de la sécurité sociale.

LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT ET DES ANNEXES¹

1. Mieux connaître les indus et les rappels et piloter leur gestion

Proposition n° 1 : Afin de permettre une appréhension du problème des indus (et des rappels) à partir d'une connaissance précise des volumes et montants qu'ils représentent, la CNAF devrait définir une méthode unique et précise d'évaluation, qui permette :

- ◆ une correspondance entre les indus détectés et les indus comptabilisés au cours d'un exercice ;
- ◆ une correspondance entre les indus estimés et détectés au titre d'un même exercice ;
- ◆ une estimation, réalisée selon une méthode identique sur plusieurs exercices (permettant ainsi de mesurer des variations), du volume et du montant total d'indus (détectés et non détectés) ;
- ◆ une ventilation des indus par prestations et par catégorie d'allocataires concernés (en retenant par exemple un critère de revenu mensuel ou de quotient familial).

Proposition n° 2 : Ajouter des indicateurs supplémentaires relatifs aux indus pour le pilotage national et local dont certains pourraient être introduits dans la COG 2013-2016 Etat CNAF et dans la COG 2015-2019 Etat-CCMSA :

- ◆ indicateurs de performance de la liquidation des droits :
 - taux d'indus par prestation ;
 - taux d'indus notifiés à tort aux allocataires ;
- ◆ indicateurs de qualité de service :
 - taux de fréquence des indus (nombre d'indus sur nombre d'allocataires) par tranche de revenu des allocataires ;
 - taux d'incidence des indus pour les allocataires (montant moyen de l'indu sur montant moyen de la prestation versée) ;
 - taux de contacts à l'accueil (physique, téléphonique, courrier, courriel) ayant pour origine la notification d'un indu ;
- ◆ indicateurs de performance du recouvrement :
 - écart-type des taux de recouvrement des indus entre les caisses.

Proposition n° 3 : Approfondir les travaux d'analyse sur les rappels afin d'identifier clairement les rappels suivant qu'ils correspondent à un mode normal de versement de la prestation, à une ouverture de droits ou à un retard dans l'ajustement à la hausse d'une prestation.

Proposition n° 4 : Développer les travaux d'analyse en lien entre la direction des statistiques et les directions « métier » de la CNAF sur la caractérisation des indus. Ces travaux pourraient utilement porter en particulier sur l'établissement d'une typologie des allocataires subissant un indu, des causes, origines et motifs de ces indus et de leurs conséquences pour le budget des familles. Ils pourraient permettre la constitution d'une base de simulation afin d'évaluer l'impact des évolutions proposées.

¹ Si toutes les propositions formulées par la mission n'apparaissent pas en tant que telles dans la synthèse du présent rapport, celles-ci sont récapitulées détaillées dans les annexes.

2. Prévenir les indus

2.1. Favoriser la diligence déclarative des allocataires et des tiers

Proposition n° 5 : Clarifier et mettre en relief les obligations déclaratives de l'allocataire sur ses changements de situation :

- ◆ en les mentionnant dans l'entête des formulaires CERFA de demande d'allocation et en bandeau sur les pages correspondantes sur le site *caf.fr* ;
- ◆ en les accompagnant d'exemples sur les changements qui constituent les motifs d'indus les plus récurrents ;
- ◆ en précisant qu'elles sont nécessaires pour éviter au maximum les indus et limiter les fluctuations qu'ils imposent au budget des familles, et en précisant les éventuelles sanctions en cas de non déclaration.

Proposition n° 6 : Etudier la faisabilité d'un système de prévention de l'indu par anticipation des changements de situation, combinant une alerte du système informatique, à partir des données relatives à l'allocataire, et un flux sortant (appel, courrier, courriel ou information à l'occasion de la visite de l'allocataire à l'accueil).

Proposition n° 7 : Modifier le site *mon.service-public.fr* pour proposer, par défaut, la transmission à l'ensemble des partenaires publics de l'information relative au changement d'adresse. En cas de refus par l'utilisateur, prévoir l'affichage d'un message d'alerte rappelant l'intérêt pour l'utilisateur de déclarer le changement de situation à l'organisme concerné.

Proposition n° 8 : Etudier un mécanisme d'incitation à la déclaration de ressources et de changement de situation, qui pourrait être expérimenté sur les allocations logement, à partir d'un référentiel d'obligation déclarative précis et donc opposable ; il pourrait prendre la forme :

- ◆ d'une pénalité en cas de répétition du retard ou de l'absence de déclaration, dont la quotité augmenterait progressivement à chaque défaut ;
- ◆ *a minima*, du plafonnement des remises de dette en cas de répétition du retard ou de l'absence de déclaration.

Proposition n° 9 : Assortir l'obligation déclarative des bailleurs en cas de déménagement d'un allocataire d'un délai de transmission de l'information d'une semaine à compter de la réception du préavis, sous peine d'une amende dont le montant pourrait être fixé à 50 € pour correspondre au coût du recouvrement forcé d'un indu. Ce délai pourrait être allongé pour les bailleurs personnes physiques sans mandat de gestion.

2.2. Limiter les indus liés aux délais de traitement et erreur des caisses

Proposition n° 10 : Analyser dans chaque caisse les informations (pièces, signalements par les équipes d'accueil), dont l'implantation tardive conduit régulièrement à la génération d'un indu, afin d'en accélérer le traitement en les priorisant dans la corbeille.

Proposition n° 11 : Renforcer la formation continue des techniciens conseils sur la thématique des indus.

2.3. Adapter la réglementation pour éviter la génération mécanique d'indus

Proposition n° 12 : Sous réserve que cette mesure soit gagée budgétairement, notamment par la baisse du taux d'abattement des ressources ou l'alignement des règles relatives aux différentes prestations sur la moins favorable, harmoniser à M+1 la date d'effet d'une sortie de neutralisation et d'abattement.

Proposition n° 13 : Adopter une position normalisée sur l'ensemble du territoire pour le maintien Oheix :

- ◆ en supprimant ce dispositif ;
- ◆ ou *a minima* en retenant le principe du maintien partiel à 50 % pendant un mois adopté pour le RSA et l'AAH.

Proposition n° 14 : Etendre le dispositif du plan d'apurement en cas d'impayé au cas où cet impayé est constaté lors du déménagement, pour éviter la génération d'un indu.

3. Mieux détecter les indus

3.1. Renforcer les potentialités du système informatique des caisses

Proposition n° 15 : Poursuivre et accélérer les travaux sur la liquidation automatique des télédéclarations de changements de situation.

Proposition n° 16 : Evaluer précisément, préalablement à toute étude technique, les impacts potentiels de la liquidation automatique des demandes d'aide au logement en termes de génération d'indus et de coûts de gestion.

3.2. Optimiser les échanges informatiques avec les partenaires

Proposition n° 17 : Etudier la faisabilité de l'utilisation de la DPAE dans le flux de production de Pôle emploi pour identifier au plus tôt les reprises d'emploi, ce qui permettrait à l'ensemble des organismes sociaux et notamment les CAF de bénéficier d'une information fiabilisée sur l'activité dans le cadre des échanges informatiques avec Pôle emploi.

Proposition n° 18 : Décaler la date de l'envoi du fichier retour de Pôle emploi vers la CNAF au premier week-end suivant la fin de la période mensuelle d'actualisation et l'échange avec les entreprises d'intérim.

Proposition n° 19 : Inclure dans le fichier retour une information sur la situation prévisionnelle du demandeur d'emploi pour le mois en cours, et, pour les radiés, une précision sur le motif de radiation (reprise d'emploi ou défaut d'actualisation).

Proposition n° 20 : Reprendre les travaux bilatéraux CNAF - DGFIP et CCMSA - DGFIP, notamment pour établir un diagnostic commun du problème des échecs de liaison et une typologie des non-trouvés.

Proposition n° 21 : Etudier la possibilité d'une campagne commune d'incitation à déclarer ses revenus, sur la base des expériences menées localement.

Proposition n° 22 : Tester la mise en place du dispositif de gestion des échanges du RNCPS sur la liaison automatique entre la CNAF et la CNAV.

3.3. Poursuivre l'adaptation de la politique de contrôle à la problématique des indus

Proposition n° 23 : Renforcer la part du datamining dans la sélection des contrôles et réduire celle des cibles locales, sans pour autant les supprimer.

Proposition n° 24 : Fixer les volumes annuels de chaque type de contrôle en fonction de la part de responsabilité respective des données entrantes et de la gestion par les CAF dans la génération d'indus, mesurée annuellement par étude d'échantillon.

Proposition n° 25 : Réaliser une analyse approfondie des indus détectés à tort pour en déterminer le montant et le volume, et caractériser la nature de ces indus et leur origine.

Proposition n° 26 : Etendre les cibles de contrôle des indus liquidés au-delà du périmètre actuel en fonction de l'analyse des indus détectés à tort.

4. Améliorer la performance du recouvrement des indus et en réduire l'impact sur les populations les plus fragiles

4.1. Clarifier et harmoniser les règles relatives au recouvrement des indus

Proposition n° 27 : S'assurer du respect par les caisses du principe de préservation, en présence d'autres prestations, des aides au logement versées en tiers payant, et informer systématiquement le bailleur et le locataire du recouvrement d'un indu sur l'allocation logement versée en tiers payant.

Proposition n° 28 : Mener une opération conjointe entre le réseau des CAF et le réseau DGFIP pour établir des règles de bonne pratique communes dans la gestion des OTD qui pourrait d'ailleurs par la suite permettre une automatisation des flux OTD.

Proposition n° 29 : Clarifier et harmoniser les règles relatives à la priorisation des oppositions à tiers détenteur reçues par les CAF, et à l'articulation avec les plans de recouvrement personnalisés d'indus, en privilégiant l'enchaînement des PRP sur leur superposition.

Proposition n° 30 : Etendre le dispositif de fongibilité au recouvrement des indus de prime de Noël.

Proposition n° 31 : Assurer dans l'ensemble du réseau la préservation d'un délai raisonnable (lequel pourrait être apprécié en fonction de la situation de l'allocataire) entre la notification et le démarrage du recouvrement, afin que l'allocataire puisse faire valoir ses observations et le cas échéant demander que soit étudiée une modulation du plan de recouvrement.

Proposition n° 32 : Etablir le principe du caractère suspensif de la demande de remise de dettes et en assurer le respect par les CAF et les caisses de MSA.

Proposition n° 33 : Unifier le recouvrement amiable et contentieux sous la responsabilité du directeur, celui-ci pouvant la déléguer à l'agent comptable, au besoin en modifiant le code de la sécurité sociale, notamment en ses articles L. 122-1, L. 122-2 (actions en justice) et L. 161-1-5 (pouvoir de contrainte), ainsi que les articles réglementaires correspondants.

4.2. Renforcer l'efficacité des outils du recouvrement

Proposition n° 34 : Expérimenter dans le réseau des CAF le principe de la majoration d'indu en cas de non-réponse à la mise en demeure.

Proposition n° 35 : Réaliser une évaluation coûts/bénéfices du télérecouvrement sur la base des expériences en cours, pour évaluer l'opportunité d'une généralisation.

Proposition n° 36 : Modifier la grille d'aide à la décision des CRA proposée par la CNAF :

- ◆ mentionner explicitement la législation comme responsabilité d'indu distincte de celle de l'allocataire ;
- ◆ harmoniser entre les tranches de quotient familial les taux de remise de dettes pour les indus ne relevant pas de la responsabilité de l'allocataire ;
- ◆ supprimer le critère du délai de déclaration de l'allocataire, et éventuellement le remplacer par celui de la récidive dans le dépôt tardif d'une déclaration de ressources ou de changement de situation, ou d'une déclaration erronée. *A minima*, rendre impossible la remise de dette intégrale en cas de responsabilité répétée de l'allocataire ;
- ◆ supprimer la majoration du taux de remise en cas d'effort de l'allocataire pour rembourser une partie de l'indu, ou a minima prévoir sa non-application lorsque le remboursement s'est effectué par retenue sur prestation ;
- ◆ supprimer la minoration du taux de remise en cas de détection de l'indu par un contrôle de la CAF.

Proposition n° 37 : Tester la grille d'aide à la décision des CRA proposée par la CNAF dans un panel de CAF, en assurant la publicité de cette grille auprès des antennes locales des associations et organismes représentant les allocataires (UDAF notamment), pour mesurer l'effet de sa diffusion sur le volume de demandes de remise de dette.

Proposition n° 38 : Expérimenter un dispositif alternatif d'encadrement des budgets de remise de dettes associé à une harmonisation des critères de décision mais sans fixer de taux de remise.

Proposition n° 39 : Ne pas modifier le seuil d'admission en non-valeur des indus.

Proposition n° 40 : Modifier la première phrase du premier alinéa de l'article D. 133-2 du code de la sécurité sociale ainsi que l'article R. 262 92 du code de l'action sociale et des familles, pour fixer le seuil d'abandon de créance à 50 €.

4.3. Mieux prendre en compte les effets du recouvrement des indus sur les allocataires

Proposition n° 41 : Reprendre les travaux menés par la CNAF sur l'intelligibilité des notifications, en en faisant un projet majeur pour la branche, pour prévoir l'insertion systématique dans les courriers des éléments suivants :

- ◆ l'origine de l'indu, en employant des expressions telles que² :
 - « Vous nous avez adressé le... un document signalant..., nous vous en remercions. Les éléments qu'il contient nous ont conduits à recalculer le

² La liste de phrases proposées est non exhaustive et donnée à titre indicatif. La mission est consciente que ces expressions ne sont pas applicables à l'ensemble des notifications d'indus. Elle considère cependant qu'elles constituent, dans leur contenu comme dans leur forme, un socle d'informations indispensables pour l'allocataire, qui doivent être retracées dans la notification sous une forme intelligible.

Rapport

montant de vos droits. » (pour un indu implanté à la suite de la réception d'un document de l'allocataire) ;

- « *Selon les informations que nous avons reçues de Pôle emploi / des services fiscaux, vous avez repris un emploi le ... / vos ressources étaient supérieures à celles qui étaient connues de votre CAF. Cette situation nous a conduits à recalculer le montant de vos droits.* » (pour un indu implanté à la suite d'un échange informatique) ;
- « *A la suite d'une erreur de notre part, vous avez perçu le mois M un excédent de versement de [l'allocation]. Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour cette erreur, qui nous conduit à devoir récupérer la somme versée en excédent.* »
- ◆ le motif de l'indu, en employant l'expression : « L'évolution de vos revenus / le départ d'un membre du foyer / votre déménagement implique que vos droits à [l'allocation] changent » ;
- ◆ la mention au recto du contact de la CAF afin d'étudier la possibilité, en fonction de la situation de l'allocataire, d'adapter les sommes recouvrées (mention englobant adaptation du PRP et éventuelle remise de dettes).

Proposition n° 42 : Expérimenter l'appel téléphonique à certains allocataires ciblés en fonction du montant de l'indu et du quotient familial avant envoi de la notification pour clarifier les motifs de l'indu, anticiper d'éventuelles difficultés de recouvrement et proposer le cas échéant un entretien individuel.

Proposition n° 43 : Tester sur une cohorte d'allocataire les effets, notamment sur la durée du recouvrement de l'indu, d'un barème fixant les quotités de recouvrement suivantes :

- ◆ revenu mensuel pondéré inférieur à 250 € : retenue forfaitaire de 10 € ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 250 € et 373 € : 40 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 374 € et 560 € : 53 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 561 € et 748 € : 60 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré supérieur à 748 € : 66,67 %.

Proposition n° 44 : Tester sur une cohorte d'allocataires les effets d'un abandon du PRP au profit de la seule règle de droit commun de la quotité insaisissable.

Proposition n° 45 : Contrôler le respect par les caisses du principe de préservation, en présence d'autres prestations, des allocations logement versées en tiers payant. Lorsque le prélèvement sur ces allocations est inévitable pour permettre le recouvrement d'un indu, le notifier simultanément au bailleur et au locataire pour prévenir le risque d'impayé de loyer.

Proposition n° 46 : Exclure la PAJE, le complément mode de garde et l'allocation de rentrée scolaire du mécanisme de récupération intégrale des indus sur les rappels.

Proposition n° 47 : Etendre à un nombre significatif de caisses la pratique du « rendez-vous des droits » pour les futurs parents.

Typologie des propositions

Tableau 1 : Typologie des propositions par degré d'opérationnalité

Thème	Propositions dont la mise en œuvre peut être immédiate	Propositions nécessitant des compléments d'expertise ou une expérimentation
1. Mieux piloter la gestion des indus	2	1,3,4
2. Prévenir les indus	-	-
<i>2.1 Favoriser la diligence déclarative des allocataires et des tiers</i>	5,7,9	6,8
<i>2.2 Limiter les indus liés aux délais de traitement et erreur des caisses</i>	11	10
<i>2.3 Adapter la réglementation pour éviter la génération mécanique d'indus</i>	13,14	12
3. Mieux détecter les indus	-	-
<i>3.1. Renforcer les potentialités du système informatique des caisses</i>	-	15,16
<i>3.2. Optimiser les échanges informatiques avec les partenaires</i>	18,19	17,20,21,22
<i>3.3. Poursuivre l'adaptation de la politique de contrôle à la problématique des indus</i>	23,24,26	25
4. Améliorer la performance du recouvrement des indus et en réduire l'impact sur les populations les plus fragiles	-	-
<i>4.1. Clarifier et harmoniser les règles relatives au recouvrement des indus</i>	27,29,30,31,32,33	28
<i>4.2. Renforcer l'efficacité des outils du recouvrement</i>	36,39,40	34,35,37,38
<i>4.3. Mieux prendre en compte les effets du recouvrement des indus sur les allocataires</i>	45,46,47	41,42,43,44

Source : Mission.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : PÉRIMÈTRES, ORIGINES ET MOTIFS DES INDUS**
- ANNEXE II : DÉTECTION DES INDUS ET CONTRÔLE INTERNE**
- ANNEXE III : ORGANISATION ET EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT DES INDUS**
- ANNEXE IV : ANNEXE IV a : CONSÉQUENCES DES INDUS SUR LES ALLOCATAIRES**
- ANNEXE IV b : CONSÉQUENCES DES INDUS SUR LES CAISSES**
- ANNEXE V : BENCHMARKS FRANÇAIS ET EUROPÉENS**
- ANNEXE VI : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE VII : MÉTHODOLOGIE**
- ANNEXE VIII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES PAR LA MISSION**
- ANNEXE IX : LISTE DES SIGLES**

ANNEXE I

Périmètres, origines et motifs des indus

SOMMAIRE

1. LES RÉSEAUX DES CAF ET DES MSA ONT DÉTECTÉ 2,04 MILLIARDS D'EUROS DE PRESTATIONS INDÛMENT VERSÉES EN 2012	1
1.1. Définition des indus et des rappels.....	1
1.2. Le périmètre des indus est difficile à définir et devrait faire l'objet d'un suivi plus précis à travers des indicateurs inscrits ou non dans les COG	1
1.2.1. <i>Il existe plusieurs mesures de la réalité des indus</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Les indicateurs de suivi des indus inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes de la branche famille peuvent être améliorés.....</i>	<i>4</i>
1.3. Si le nombre d'allocataires concernés par des indus reste stable, la masse financière des indus détectés augmente dans le réseau des CAF et diminue dans celui des caisses de MSA.....	8
1.4. Les rappels représentent un volume et un montant bien supérieurs aux indus et leur évolution est plus dynamique.....	11
2. LES INDUS, MAJORITAIREMENT DE MONTANT LIMITÉ ET DE FAIBLE PROFONDEUR, SONT CONCENTRÉS SUR UNE FRACTION RELATIVEMENT SPÉCIFIQUE DES ALLOCATAIRES.....	13
2.1. Les indus sont concentrés sur un cinquième des allocataires et la moitié porte sur un montant inférieur à 264 €.....	13
2.1.1. <i>Concentration des indus</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Montants moyen et médian des indus.....</i>	<i>14</i>
2.2. Plus de 50 % des indus ont une profondeur inférieure ou égale à un mois	14
2.3. Le RSA et les allocations logement sont les prestations les plus génératrices d'indus	16
2.3.1. <i>Part des différentes prestations dans le volume et le montant total des indus de la branche.....</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>Part des indus dans le total des versements effectués au titre de chaque prestation</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Taux d'incidence des indus par prestation</i>	<i>19</i>
3. SI L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS À L'ORIGINE DES INDUS FAIT APPARAÎTRE DE PROFONDES DIFFÉRENCES DANS LEUR NATURE ET LEUR PORTÉE, PLUS DE LA MOITIÉ DES INDUS SERAIT IMPUTABLE À DES DÉFAUTS, RETARDS OU ERREURS DE DÉCLARATION DE LA PART DES ALLOCATAIRES.....	20
3.1. Plus de la moitié des versements à tort seraient dus à une erreur ou un retard de l'allocataire	21
3.1.1. <i>Les résultats de l'enquête 2010 de la CNAF sur les indus montrent une responsabilité de l'allocataire dans 51 % des cas</i>	<i>21</i>
3.1.2. <i>Ces résultats sont confirmés par l'étude d'échantillon réalisée par la mission.....</i>	<i>22</i>
3.2. La responsabilité de l'allocataire doit être distinguée des causes « systémiques » de génération des indus	23
3.2.1. <i>La responsabilité de l'allocataire.....</i>	<i>23</i>
3.2.2. <i>La co-responsabilité du tiers déclarant.....</i>	<i>28</i>
3.2.3. <i>La responsabilité de la caisse.....</i>	<i>28</i>

3.2.4. <i>La responsabilité de la réglementation</i>	31
4. QUEL MOTIF EST À L'ORIGINE DES INDUS ?	46
4.1. Le changement de situation professionnelle est le motif principal des indus.....	46
4.2. Le motif de l'indu est assez peu déterminant pour son montant et la période de droits sur laquelle il revient, sauf pour le handicap	47
4.3. Les indus engendrés à la suite d'un changement de situation professionnelle sont principalement dus aux fins d'abattement et de neutralisation.....	48
4.4. Les indus liés aux ressources sont dus à la fois à des retards déclaratifs et à des erreurs dans les déclarations de ressources.....	49
4.5. Les indus liés au logement semblent être constatés principalement lors du déménagement.....	49
4.6. Les indus liés aux changements de situation familiale sont principalement dus aux modifications du périmètre des enfants à charge	50
4.7. Le croisement des données relatives aux responsabilités et aux motifs des indus confirme les orientations retenues par la mission.....	50
 PIÈCE JOINTE 1 : CAS-TYPE D'ÉVOLUTION DES DROITS LIÉS AUX MESURES D'ABATTEMENT / NEUTRALISATION	 52

1. Les réseaux des CAF et des MSA ont détecté 2,04 milliards d'euros de prestations indûment versées en 2012

1.1. Définition des indus et des rappels

Constitue un indu toute somme perçue de manière injustifiée par un allocataire, c'est-à-dire un versement ou une fraction de versement de prestation effectué par un organisme de la branche famille à destination d'un allocataire, sans que celui-ci n'y ait droit.

Le principe juridique qui s'attache à un indu est celui de sa récupération par l'administration. Ainsi, au titre de l'article 1235 du Code civil, « tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû, est sujet à répétition ». Cette prérogative de recouvrement de la prestation indûment versée est assortie d'une obligation pesant sur le bénéficiaire de l'indu, au titre de l'article 1376 du même code selon lequel « celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu ».

En matière de prestations familiales, ce principe est précisé à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale. Il dispose que « tout paiement indu de prestations familiales est récupéré, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire opte pour cette solution ».

A l'inverse, est un rappel une somme complémentaire payée par l'organisme gestionnaire à l'allocataire lorsque sont constatés des droits pour lesquels aucun versement ou seulement un versement partiel avait eu lieu au cours de la période de liquidation de ses droits. Quoique ne figurant pas en tant que tels dans l'objet de la mission, les rappels font l'objet de développements spécifiques (cf. 1.4). D'une part, à l'instar des indus, les rappels viennent corriger un écart passé entre droits ouverts et versements reçus par les allocataires : ceux-ci n'ont donc pas reçu les prestations auxquels ils avaient droit. D'autre part, de nombreux indus sont en pratique recouverts en contraction de rappels concomitants.

1.2. Le périmètre des indus est difficile à définir et devrait faire l'objet d'un suivi plus précis à travers des indicateurs inscrits ou non dans les COG

1.2.1. Il existe plusieurs mesures de la réalité des indus

La mission a été confrontée à l'absence d'homogénéité des données relatives aux indus fournies par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et au caractère parcellaire, et globalisé entre branches de sécurité sociale, des données disponibles sur les indus à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), quoique portant, pour ces derniers, sur des montants et des taux de fréquences d'indus sensiblement plus faibles.

Dans le cas du réseau des CAF, définir le périmètre de la notion d'indus impose de distinguer :

- ◆ les **indus détectés** par les caisses d'allocations familiales (CAF), soit 3 795 874 indus représentant 2 002 213 683,96 € de prestations indûment versées en 2012 (données de la direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF)¹ ;

¹ Les indus détectés au cours d'une année correspondent à des prestations versées au cours de la même année ou des années précédente. Une étude de la DSER de la CNAF pour la Cour des comptes a montré qu'environ 80 % des détections d'une année porte sur des droits de la même année, environ 25 % sur des droits de l'année précédente, et le solde sur les années antérieures (la somme supérieure à 100 % s'explique par le fait qu'un indu peut porter sur plusieurs années de droits).

Annexe I

- ◆ les **indus estimés**, somme des indus évalués à partir des enquêtes nationales sur l'évaluation de la fraude de la branche famille (réalisées à partir d'un échantillon de 10 500 dossiers puis extrapolées) et des indus constatés au cours de la même année à la suite de déclarations d'allocataires ou de tiers ou de contrôles préalables à l'enquête annuelle. Les indus ainsi estimés à la suite de la dernière enquête fraudes (menée en 2011 sur l'année 2010, les résultats de celle de 2013 devant être connus au dernier trimestre de l'année) s'élevaient à 2,54 Mds€. Sachant que le montant d'indus réellement détectés en 2010 s'élevait à 2,055 Mds€, un total de 485 millions d'euros d'indus, soit près de 20 % du montant estimé, ne seraient, selon la CNAF, pas détectés par les caisses. Cependant, selon la CNAF une partie des indus estimés dans l'enquête fraudes sur 2010 ont dû être détectés en 2011, notamment ceux liés à la montée en charge du RSA. La mission considère que ce chiffrage devrait faire l'objet d'une analyse spécifique complémentaire compte tenu notamment des enjeux financiers et sociaux attachés à ces indus non détectés ;
- ◆ les **indus comptabilisés** par l'agence comptable de la CNAF, qui représentent en 2012 un total de 3,26 Mds€, correspondant à la somme des indus détectés au cours de l'année (2,13 Mds€) et du solde restant à recouvrer à la fin de l'année 2011 (1,13 Mds€). Ces données aboutissent en 2012 à un taux de recouvrement de 63,2 % ;
- ◆ les **indus recouvrés à terme** par les CAF, que la CNAF calcule sous forme de taux (91,5 %) en retirant à 100 % la part des indus pour lesquels une remise de dette est accordée (8,2 %) et la part des indus admis en non-valeur (0,6 %, cf. annexe III).

Par ailleurs, il convient d'isoler, dans ces différents ensembles, les indus **justifiés**, c'est-à-dire les prestations effectivement versées à tort, qui doivent être distingués des **indus non justifiés**, ou « indus à tort ». Ces derniers, identifiés à tort comme indus à la suite d'une erreur de la CAF ou du système informatique, font l'objet d'une gestion et d'un recouvrement identique aux autres indus. Une enquête menée sur l'année 2010 par la direction du réseau de la CNAF, à partir d'un échantillon de 1 006 dossiers sur lesquels un indu avait été détecté, considéré comme représentatif au niveau national, a montré que **9,9 % des indus étudiés avaient été notifiés à tort aux allocataires**, puis intégrés dans les chaînes informatiques de traitement et de recouvrement.

Dans le présent rapport, on retiendra alternativement comme périmètre, pour des raisons de disponibilité des données :

- ◆ le chiffre de 3 795 874 indus détectés en 2012² sur 2,4 millions de dossiers d'allocataire, soit 18 % du total des allocataires du réseau (en comptant les allocataires au cours d'une année y compris ceux qui ne le sont plus en fin d'année), pour se placer du point de vue de la gestion des caisses ;
- ◆ le chiffre de 3 336 022 détections d'indus en 2012, qui comptabilise, pour chaque dossier, le nombre de mois au cours desquels au moins un indu a été détecté³.

Dans les deux cas, le montant global des indus détectés retenu pour le présent rapport est de 2,002 milliards d'euros, soit 2,6 % du montant total des allocations versées par les caisses (cf. graphique 1, première colonne). Sont concernées l'ensemble des prestations versées (allocations familiales, aides au logement, RSA ou AAH, ainsi que les primes et allocations exceptionnelles, cf. 2.3).

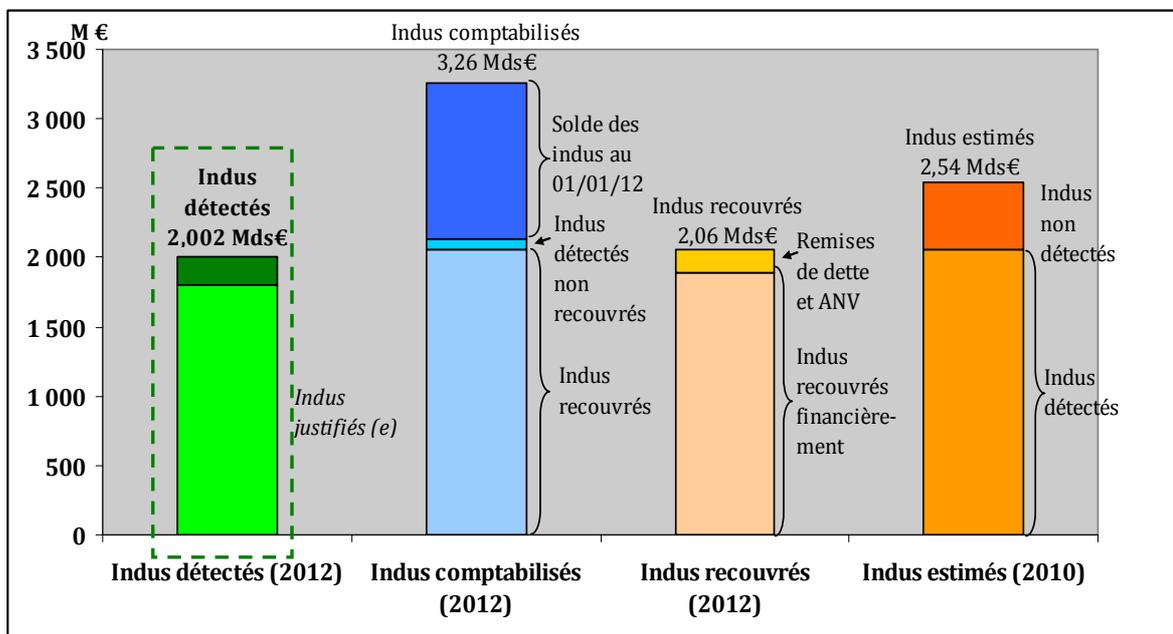
² Ce chiffre ne prend pas en compte le cas où plusieurs indus, correspondant à la même prestation, seraient détectés sur un même mois, les outils statistiques de la CNAF ne permettant pas de distinguer ces indus. Ce choix méthodologique n'est pas neutre, car si deux indus ou plus d'une même prestation sont générés non simultanément au cours d'un même mois, la CAF émet autant de notifications que de détections d'indus, ce qui présente un coût pour la caisse et un risque d'incompréhension de la part de l'allocataire.

³ La différence avec le nombre d'indus correspond aux dossiers sur lesquels au moins deux indus de prestations différentes sont détectés le même mois. Le chiffre de 3 336 022 indus est calculé en ne prenant en compte, dans ce cas de figure, qu'un seul indu, tandis que le chiffre de 3 795 874 indus en comptabilise deux ou plus.

Proposition n° 1 : Afin de permettre une appréhension du problème des indus (et des rappels) à partir d'une connaissance précise des volumes et montants qu'ils représentent, la CNAF devrait définir une méthode unique et précise d'évaluation, qui permette :

- ◆ une correspondance entre les indus détectés et les indus comptabilisés au cours d'un exercice ;
- ◆ une correspondance entre les indus estimés et détectés au titre d'un même exercice ;
- ◆ une estimation, réalisée selon une méthode identique sur plusieurs exercices (permettant ainsi de mesurer des variations), du volume et du montant total d'indus (détectés et non détectés) ;
- ◆ une ventilation des indus par prestations et par catégorie d'allocataires concernés (en retenant par exemple un critère de revenu mensuel ou de quotient familial).

Graphique 1 : Périmètres des indus CNAF



Source : CNAF (DSER, agence comptable, direction du réseau). La mention (e) indique une estimation des parts respectives des indus justifiés et injustifiés.

La CCMSA n'opère de son côté aucun suivi du nombre d'adhérents pour lesquels unindu a été constaté, la caisse retenant un montant total d'indus de 43,7 M€.

Encadré 1 : Comptabilisation des indus et rappels de la CNAF

▪ Indus

Les indus sur prestations sont inscrits lors de leur constatation, au crédit des subdivisions des comptes de prestations initialement débités à tort et en créances sur les débiteurs.

Ces indus font l'objet d'un provisionnement au passif de la caisse nationale. Les provisions pour créances douteuses sur indus de prestations légales sont calculées en déterminant un taux de recouvrement moyen de l'ensemble des créances d'indus, et non pas en évaluant le risque spécifique de non recouvrement de chaque créance douteuse. Ce choix a été fait car le nombre très élevé des créances d'indus et leur montant souvent limité ne permettent pas en l'absence d'informations utiles transmises à l'applicatif une ventilation pertinente de toutes les créances entre créances douteuses et créances non douteuses.

Annexe I

Le montant de la provision à inscrire dans les comptes est déterminé en appliquant la formule suivante :

- Valeur des créances en cours non prescrites (égal à la valeur initiale des indus non soldés moins les provisions pour créances non prescrites qui sont provisionnées à 100 %) * taux de non recouvrement moyen (égal à (pertes + purgés) / valeur initiale des indus)) – pertes déjà comptabilisées.

▪ Rappels

Lorsqu'il s'agit de rappels consécutifs à des mesures de revalorisation générale des prestations, les charges sont enregistrées, selon les cas, soit à compter de la publication de l'arrêté ministériel fixant le taux de revalorisation s'il est d'effet immédiat, soit à compter de la date d'application fixée par l'arrêté. Lorsqu'il s'agit de rappels consécutifs à la révision des droits individuels, les charges sont comptabilisées après réception et instruction de la demande de l'intéressé ou après examen par l'organisme du dossier de l'allocataire.

Le montant des rappels à verser au titre des exercices antérieurs ne pouvant être connu avec certitude, ils donnent lieu à constatation de provisions, calculée selon une méthode estimative. Le calcul est effectué par l'agence comptable nationale puis communiqué à chaque organisme pour inscription dans ses comptes de la fraction qui lui revient.

Source : États financiers consolidés de la CNAF, 2011.

1.2.2. Les indicateurs de suivi des indus inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes de la branche famille peuvent être améliorés

1.2.2.1. La COG État-CNAF

La convention d'objectifs et de gestion (COG) CNAF 2009-2012 contenait quatorze indicateurs mesurant la performance de la caisse nationale dans des champs directement ou indirectement liés à la gestion des indus :

- ◆ dont seulement quatre indicateurs de résultat, portant tous sur les activités de contrôle (tant l'efficacité que l'efficience de l'exercice de la mission) ;
- ◆ dont un seul indicateur de suivi (sans cible dans la COG) en matière de détection des indus ;
- ◆ dont trois indicateurs de suivi du recouvrement des indus et deux de suivi des indus frauduleux.

La CNAF a mené pendant la durée de cette COG et dans la perspective de la suivante des travaux d'amélioration de ces indicateurs, et en a élaboré 20 qui permettent de mesurer :

- ◆ les erreurs métier des caisses et leur incidence financière ;
- ◆ l'efficacité du recouvrement amiable au travers du taux d'indus recouverts ainsi ;
- ◆ l'efficacité particulière du recouvrement des indus relevant du FNPF ;
- ◆ l'efficacité du recouvrement des indus frauduleux.

Ces travaux ont été convertis, dans le projet de COG 2013-2016, en indicateurs nouveaux dont :

- ◆ trois indicateurs de résultat et un indicateur de suivi portant sur les erreurs métier des caisses, leur incidence financière et le risque résiduel pour la CNAF après 24 mois ;
- ◆ un indicateur de suivi de la part du recouvrement amiable ;
- ◆ un indicateur de résultat sur le recouvrement des indus frauduleux.

Annexe I

S'y ajoutent :

- ◆ trois nouveaux indicateurs de résultat portant sur le risque résiduel pour la CNAF résultant des erreurs métiers après 24 mois, le taux de détection des fraudes et le taux de recouvrement des indus frauduleux ;
- ◆ cinq nouveaux indicateurs de suivi portant sur la certification des NIR, la reliquidation (cf. annexe II), le suivi des écarts entre CAF en matière de remise de dettes, le nombre de fraudes détectées (distinguant premiers cas et récidives) et la réduction des écarts entre caisses en matière de rendement des contrôles.

Enfin, le taux de recouvrement global des indus devient un indicateur de résultat. Au total, le projet de COG CNAF 2013-2016 comporte en matière de gestion des indus treize indicateurs dont six indicateurs de résultat (soit deux de plus que la précédente).

1.2.2.2. La COG État-MSA 2011-2015

La COG MSA 2011-2015 contient six indicateurs de résultat en matière d'indus, portant sur les erreurs métier (deux) et sur les indus frauduleux (quatre).

Tableau 1 : Indicateurs des organismes de la branche famille relatifs aux indus

Indicateurs	COG CNAF 2009-2012	Travaux CNAF 2012	Projet de COG CNAF 2013-2016	COG MSA 2011-2015
Prévention / détection / implantation				
Taux d'indus (hors RSA et régularisations liées à la politique de contrôle) par rapport au montant des prestations versées	Indicateur de suivi			
Taux de certification des NIR			Indicateur de suivi	
Taux de reliquidation			Indicateur de suivi	
Taux d'erreurs IQL ⁴ 6 (taux d'anomalies « métier » non détectées après six mois)		Indicateur de suivi		
Taux d'incidences financières IQL6		Indicateur de résultat	Indicateur de résultat	
Répartition des impacts financiers IQL6 par prestation		Indicateur de suivi	Indicateur de résultat	
Taux d'erreurs dans les dossiers mis en paiement				Indicateur de résultat
Taux d'incidences financières IQL0 (taux d'anomalies « métier » avec incidences)		Indicateur de suivi	Indicateur de suivi	Indicateur de résultat
Indicateur de risque résiduel après 24 mois			Indicateur de résultat	
Recouvrement				
Taux de recouvrement global des indus	Indicateur de suivi	Indicateur de suivi	Indicateur de résultat	
Taux de recouvrement réel des indus (hors ANV, remises...)		Indicateur de résultat		
Taux de recouvrement global par année de création de l'indu		Indicateur de suivi		

⁴ Indicateur de qualité de la liquidation.

Annexe I

Indicateurs	COG CNAF 2009-2012	Travaux CNAF 2012	Projet de COG CNAF 2013-2016	COG MSA 2011-2015
Taux de recouvrement réel par année de création de l'indu (hors ANV, remises...)		Indicateur de suivi		
Part du recouvrement amiable		Indicateur de suivi	Indicateur de suivi	
Évolution du solde des indus non recouverts	Indicateur de suivi			
Taux de remise des indus	Indicateur de suivi			
Suivi des écarts en matière de remise de dette			Indicateur de suivi	
Solde des indus par millésime		Indicateur de suivi		
Focus recouvrement des indus FNPF				
Taux de recouvrement global des indus FNPF		Indicateur de suivi		
Taux de recouvrement réel des indus FNPF (hors ANV, remises)		Indicateur de suivi		
Taux de recouvrement global par année d'implantation des indus FNPF		Indicateur de suivi		
Taux de recouvrement réel par année d'implantation des indus FNPF		Indicateur de suivi		
Part du recouvrement amiable des indus FNPF		Indicateur de suivi		
Solde des indus FNPF par millésime		Indicateur de suivi		
Fraudes				
Taux de faits générateurs ciblés fraude contrôlés	Indicateur de résultat			
Nombre de cas de fraudes détectés			Indicateur de suivi (distinguant premiers cas et récidives)	
Taux de détection de fraudes	Indicateur de suivi (pour 100 000 allocataires)		Indicateur de résultat (en nombre et en montant brut)	
Montant de la fraude constatée (toutes branches)				Indicateur de résultat
Taux de fraudes ayant donné lieu à sanction	Indicateur de suivi			
Taux de recouvrement des indus frauduleux		Indicateur de suivi	Indicateur de résultat	Indicateur de résultat
Taux de recouvrement réel des indus frauduleux (hors ANV, remises...)		Indicateur de suivi		
Taux de recouvrement des indus frauduleux par année d'implantation		Indicateur de suivi		
Solde des indus frauduleux par millésime		Indicateur de suivi		
Réduction des écarts entre caisses en matière de rendement des contrôles, pénalités, avertissements			Indicateur de suivi	

Annexe I

Indicateurs	COG CNAF 2009-2012	Travaux CNAF 2012	Projet de COG CNAF 2013-2016	COG MSA 2011-2015
Montant des redressements notifiés au titre du travail dissimulé				Indicateur de résultat
Nombre de sanctions administratives prononcées				Indicateur de résultat
Contrôles				
Taux de contrôle et de sécurisation des faits générateurs	Indicateur de résultat			
Taux de couverture du référentiel national de maîtrise des risques	Indicateur de résultat			
Taux de couverture du référentiel de contrôle interne informatique	Indicateur de résultat			
Nombre de contrôles sur place par agent de contrôle	Indicateur de suivi			
Nombre d'allocataires pondérés par agent de contrôle	Indicateur de suivi			
Montant financier des contrôles	Indicateur de suivi			
Échanges avec les partenaires				
Évolution des échanges avec les partenaires	Indicateur de suivi			

Source : CNAF, MSA.

1.2.2.3. Appréciation portée par la mission sur les indicateurs de gestion des indus et des rappels et propositions

Les nouveaux indicateurs contenus dans le projet de COG 2013-2016 constituent une amélioration par rapport à la COG précédente, en permettant le suivi des erreurs métier, du risque résiduel pour les caisses après 24 mois et des écarts entre caisses du réseau en matière de remise de dette. La mission considère ces trois mesures comme pertinentes et encourage leur inscription définitive dans la convention.

Toutefois, les indicateurs inscrits dans ce projet, comme les indicateurs de la COG État-MSA 2011-2015, relatifs aux indus et rappels ne permettent pas suffisamment à l'heure actuelle de mesurer :

- ◆ la réalité du non-paiement à bon droit en détaillant le poids des indus et des rappels dans les prestations versées par les caisses, pour chaque prestation ;
- ◆ les erreurs générées par le processus de détection des indus, en isolant la part des indus notifiés à tort aux allocataires ;
- ◆ l'impact du paiement à non bon-droit (indus et rappels) pour les allocataires et leur caractère plus ou moins concentré sur une catégorie d'allocataires ;
- ◆ la complexité des relations entre l'allocataire et la caisse à l'occasion de la notification et du recouvrement des indus ;
- ◆ l'hétérogénéité des pratiques locales en matière de recouvrement.

La mission est donc conduite à proposer une révision des indicateurs de gestion relatifs aux indus. Les indicateurs ci-dessous sont aisément calculables à partir des données issues du système d'information des caisses.

Proposition n° 2 : Ajouter des indicateurs supplémentaires relatifs aux indus pour le pilotage national et local dont certains pourraient être introduits dans la COG 2013-2016 État CNAF et dans la COG 2015-2019 État-CCMSA :

- ◆ **indicateurs de performance de la liquidation des droits :**
 - **taux d'indus par prestation ;**
 - **taux d'indus notifiés à tort aux allocataires ;**
- ◆ **indicateurs de qualité de service :**
 - **taux de fréquence des indus (nombre d'indus sur nombre d'allocataires) par tranche de revenu des allocataires ;**
 - **taux d'incidence des indus pour les allocataires (montant moyen de l'indu sur montant moyen de la prestation versée) ;**
 - **taux de contacts à l'accueil (physique, téléphonique, courrier, courriel) ayant pour origine la notification d'un indu ;**
- ◆ **indicateurs de performance du recouvrement :**
 - **écart-type des taux de recouvrement des indus entre les caisses.**

1.3. Si le nombre d'allocataires concernés par des indus reste stable, la masse financière des indus détectés augmente dans le réseau des CAF et diminue dans celui des caisses de MSA

En 2012, les organismes de la branche famille ont détecté plus de 3 millions d'indus de versement, pour une masse financière totale de 2,04 milliards d'euros, dont :

- ◆ 3,34 millions de détections d'indus (soit 3,8 millions d'indus détectés), soit 2,0 milliards d'euros d'indus (3,0 % du montant des prestations versées les CAF) pour un montant moyen de 600 € ;
- ◆ 43,7 millions d'euros d'indus estimés par la CCMSA (2,3 % du montant des prestations versées par les caisses de MSA).

Le nombre d'indus de la CNAF a augmenté de 0,76 % entre 2009 et 2012, tandis que la masse financière concernée a augmenté de 8,55 %. A l'inverse, la masse financière des indus de la CCMSA s'est réduite de 7,19 % en 2012 par rapport à 2011. Entre janvier et mai 2013, les indus implantés au sein du réseau des CAF ont représenté 1,05 Mds€, contre 0,92 Md€ au cours de la même période en 2012, soit une augmentation de 13,75 %.

L'augmentation du volume et du montant des indus détectés peut être partiellement imputable aux progrès réalisés par les caisses dans leur détection (cf. annexe II). Une autre part de cette augmentation résulte mécaniquement de l'évolution des montants de prestations versées : ainsi, entre 2010 et 2011, le montant des prestations versées par les CAF pour le compte de l'État ont augmenté de 4,89 %. Entre ces deux années, le montant des indus détectés a augmenté de 7,34 %.

Tableau 2 : Évolution des indus détectés entre 2010 et 2012

		2010	2011	2012	Évolution 2010-2012 (en %)
CNAF	Nombre de détections d'indus	3 310 797	3 544 427	3 336 022	+0,8
	Montant des indus (en M€)	1 844,5	1 980,3	2 002,2	+8,6

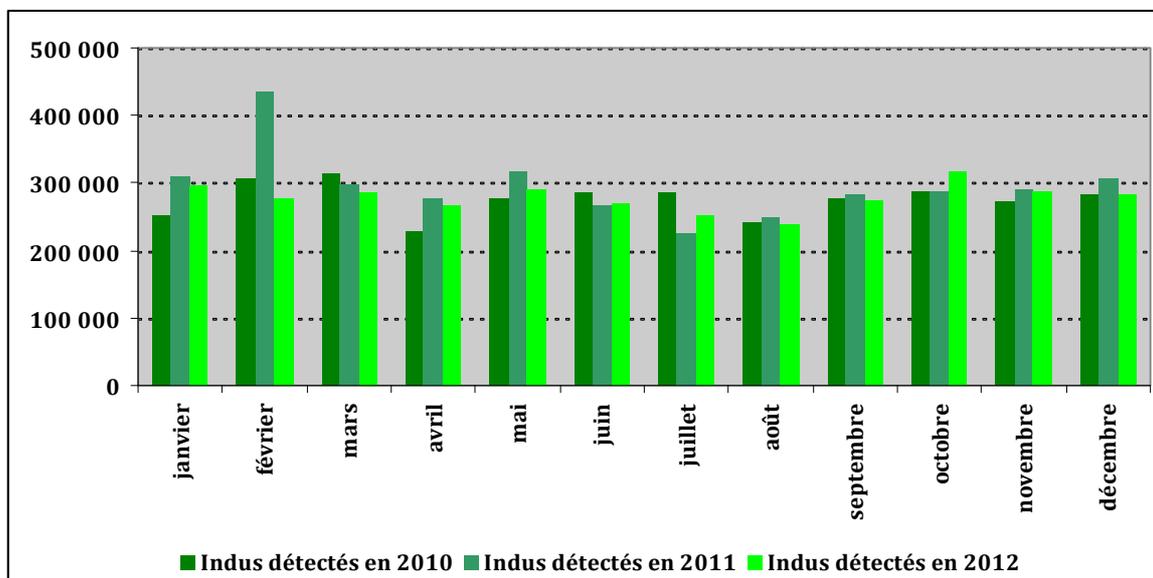
Annexe I

		2010	2011	2012	Évolution 2010-2012 (en %)
MSA	Nombre de détectés d'indus ⁵	NC	NC	NC	NC
	Montant des indus (en M€)	NC	47,1	43,8	-7,2

Source : CNAF ; CCMSA.

En 2012, une moyenne de 278 000 détections d'indus ont été opérées chaque mois par le réseau des CAF, avec une certaine régularité mensuelle (cf. graphique 2), un chiffre en ligne avec celui de 2010 mais en diminution de 5,88 % par rapport à 2011. Cette année a en effet été marquée par un pic de détection en février 2011, qui correspond à l'entrée en vigueur du RSA dans les départements d'outre-mer au 1^{er} janvier 2011 : les droits versés en février au titre du mois de janvier ont été calculés sur le modèle du RMI et de l'API, et un volume important de régularisations a eu lieu par la suite au cours du mois de février.

Graphique 2 : Nombre d'indus détectés par le réseau des CAF. Années 2010, 2011 et 2012



Source : CNAF.

La cyclicité de la détection des indus est en revanche plus marquée en termes de montants détectés, supérieurs à 150 millions d'euros par mois excepté au troisième trimestre de l'année sur la période 2010-2012 (cf. graphique 3). Cette cyclicité des détections est due selon la CNAF à :

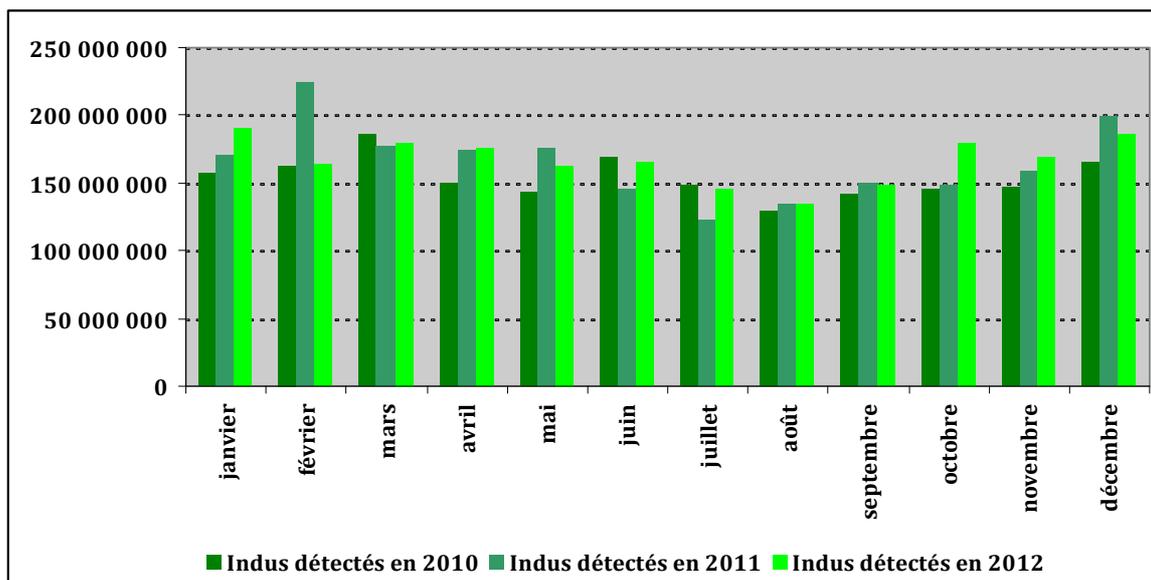
- ◆ la concentration d'opérations de régularisation génératrices d'indus sur d'autres trimestres :
 - au premier trimestre, les contrôles ressources activité contrôle (RAC) à la suite de l'échange avec la DGFIP (cf. annexe II) ;
 - au deuxième trimestre, les régularisations de dossiers d'aide au logement des étudiants ayant quitté leur logement en avril-mai ;
 - au quatrième trimestre, les indus supplémentaires liés à l'appel des avantages vieillesse et invalidité des bénéficiaires de l'AAH ;

⁵ Le nombre d'indus détectés par les caisses de MSA ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique.

Annexe I

- ◆ la période estivale qui implique une activité plus réduite dans les caisses.

Graphique 3 : Montants d'indus détectés par le réseau des CAF (en euros)



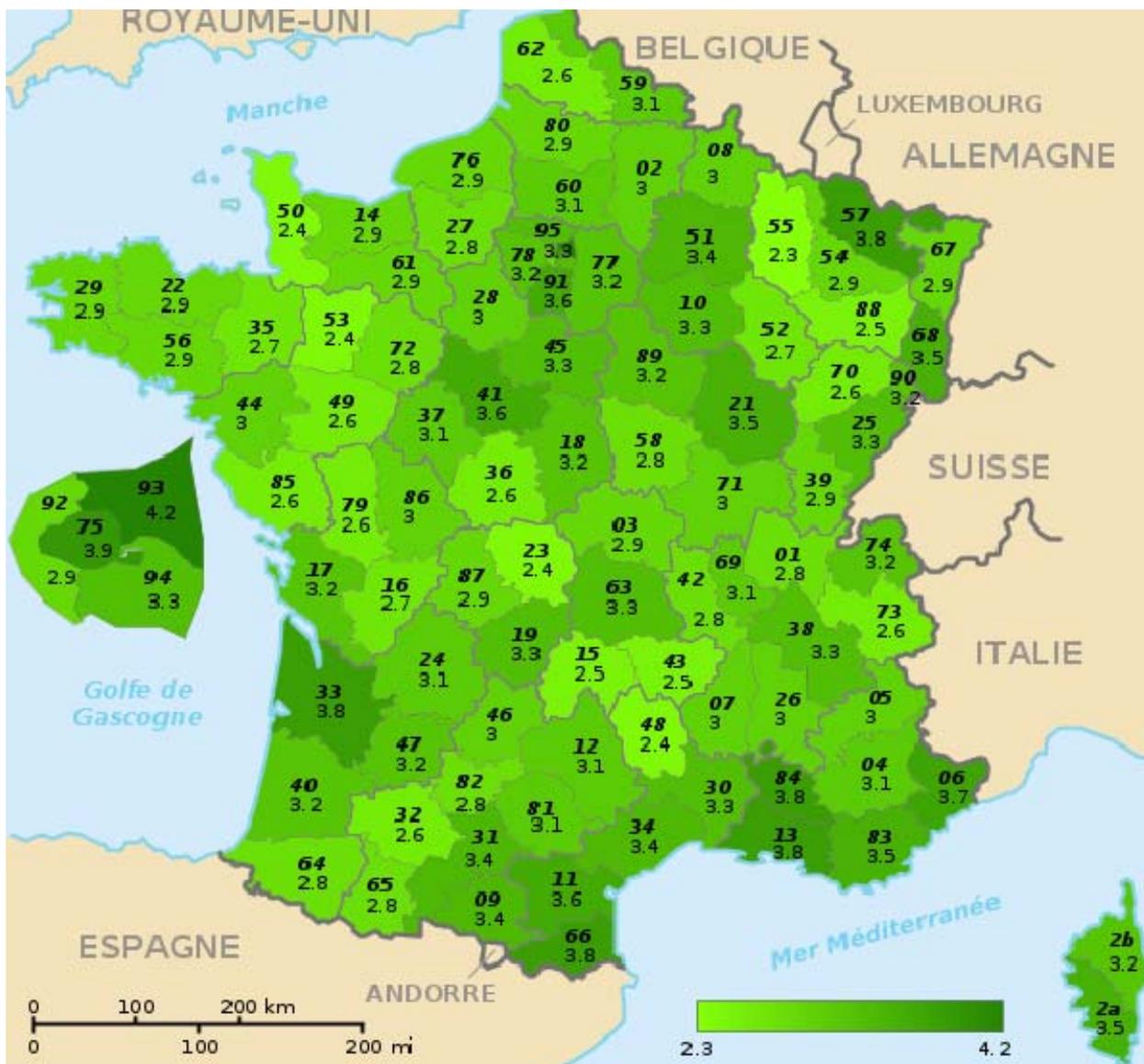
Source : CNAF.

On observe d'importantes disparités entre caisses du réseau en matière de taux d'indus par rapport à la masse financière des prestations versées : ce taux va de 2,3 % (CAF de la Meuse) à 4,2 % (CAF de Seine-Saint-Denis), contre 3,2 % en moyenne nationale. Le taux constaté pour la CAF du Calvados (0,2 %) résulte d'une erreur statistique : après rectification par la CNAF, ce taux est de 2,91 %.

Ces disparités, que l'on retrouve dans les taux de recouvrement mesurés pour chaque caisse, s'expliquent notamment par :

- ◆ des populations d'allocataires au profil socio-économique différent ;
- ◆ des pratiques diverses en matière de liquidation des droits (notamment le maintien OHEIX, cf. 3.2.4) et de politique de contrôle (cf. annexe II).

Graphique 4 : Taux d'indus détectés par département en 2012



Source : CNAF.

1.4. Les rappels représentent un volume et un montant bien supérieurs aux indus et leur évolution est plus dynamique

La problématique du paiement à bon droit recouvre à la fois la question des indus et celle des rappels, qui correspondent à des prestations auxquelles les allocataires sont éligibles mais qui n'ont pas fait l'objet d'un versement intégral par les caisses. Si les rappels n'apparaissent pas explicitement dans la commande adressée à la mission, leurs conséquences sur la lisibilité et la stabilité des droits des allocataires en font un sujet indissociable de celui des indus.

En outre, il apparaît (cf. annexe III) qu'une part importante des indus sont recouverts par retenues sur les rappels. Du point de vue des allocataires, ce mécanisme permet de lisser les variations des versements et prélèvements opérés par les caisses et par conséquent contribue à la stabilité du budget des allocataires (cf. annexe IV a). A l'inverse, du point de vue de la gestion par les caisses, l'existence d'un nombre important d'indus et de rappels implique des coûts supplémentaires pour les organismes gestionnaires (cf. annexe IV b).

Annexe I

Pour le réseau des CAF en 2012, 19,6 millions de détections de rappels (21,8 millions de rappels au total) ont été réalisées. Ce chiffre très élevé doit certes être relativisé : certaines prestations comme le complément de mode de garde (CMG⁶), mais aussi dans certains cas la PAJE, certains versements de l'ARS et la prime de Noël du RSA sont versés structurellement sous forme de rappel.

Hors CMG, le chiffre est ramené à 9,90 millions en 2012 (+4,94 % entre 2010 et 2012), pour une masse financière de 8,17 milliards d'euros (+8,84 % entre 2010 et 2012) dont 5,58 Mds€ hors CMG.

Par ailleurs, les rappels traduisent également le sujet spécifique du temps d'instruction lors de l'ouverture des droits à une prestation. Ainsi, la CNAF estime à 5,1 millions le nombre de rappels hors ouvertures de droit et prestations versées structurellement sous forme de rappel.

Proposition n° 3 : Approfondir les travaux d'analyse sur les rappels afin d'identifier clairement les rappels suivant qu'ils correspondent à un mode normal de versement de la prestation, à une ouverture de droits ou à un retard dans l'ajustement à la hausse d'une prestation.

Au total, en 2012, avec les réserves décrites plus haut, le non-paiement à bon droit à bonne date, c'est-à-dire la somme des indus et des rappels détectés (hors CMG) représentait 13,24 millions de dossiers d'allocataires et 7,58 milliards d'euros, soit 13,20 % des prestations versées par le réseau des CAF.

Tableau 3 : Évolution comparée des indus et des rappels détectés entre 2010 et 2012 par le réseau des CAF

	2010	2011	2012	Évolution 2010-2012 (en %)
Nombre de détections d'indus (en millions)	3,31	3,54	3,34	+ 0,76
Montant des indus (en Mds€)	1,84	1,98	2,00	+ 8,55
Nombre de détections de rappels (en millions)	18,71	19,31	19,64	+ 4,94
Nombre de détections de rappels hors CMG (en millions)	NC	NC	9,90	-
Montant des rappels (en Mds€)	7,51	7,81	8,17	+ 8,84
Montant des rappels hors CMG	NC	NC	5,58	-
Total des détections d'indus ou de rappel (en millions)	22,02	22,85	22,97	+ 4,31

⁶ Le complément mode de garde est une prestation qui fonctionne comme un rappel (calcul a posteriori des droits au titre du mois M après déclaration par l'allocataire de la rémunération versée au salarié pour la garde de l'enfant) et est comptabilisé comme tel par la CNAF.

Annexe I

	2010	2011	2012	Évolution 2010-2012 (en %)
Montant du non-paiement à bon droit (en Mds€)	9,35	9,79	10,17	+ 8,78
Total des détections d'indus ou de rappel hors CMG (en millions)	-	-	13,24	-
Montant du non-paiement à bon droit hors CMG (en Mds€)	NC	NC	7 578 949 522	-

Source : CNAF.

2. Les indus, majoritairement de montant limité et de faible profondeur, sont concentrés sur une fraction relativement spécifique des allocataires

Dans la partie 2 et les parties suivantes, la mission tente de donner les éléments d'une typologie des indus qui sont de nature et de conséquence très différentes. Elle reprend notamment les concepts utilisés par la CNAF pour distinguer :

- ◆ le motif de l'indu : le changement de situation à l'origine de la modification des droits et de l'indu ;
- ◆ la cause de l'indu : l'information qui permet la détection de l'indu ;
- ◆ la responsabilité de l'indu : la CAF, l'allocataire ou la réglementation.

Les éléments disponibles à la CNAF pour cette typologie sont encore réduits. Or, il est important pour apporter des solutions opérationnelles au sujet des indus de bien distinguer les différents types de situation.

Proposition n° 4 : Développer les travaux d'analyse en lien entre la direction des statistiques et les directions « métier » de la CNAF sur la caractérisation des indus. Ces travaux pourraient utilement porter en particulier sur l'établissement d'une typologie des allocataires subissant un indu, des causes, origines et motifs de ces indus et de leurs conséquences pour le budget des familles. Ils pourraient permettre la constitution d'une base de simulation afin d'évaluer l'impact des évolutions proposées.

2.1. Les indus sont concentrés sur un cinquième des allocataires et la moitié porte sur un montant inférieur à 264 €

2.1.1. Concentration des indus

Le volume des prestations indûment versées s'élève à 3,8 millions, détectés sur 2,4 millions de dossiers, soit 18 % des allocataires⁷ avec 1,58 indu en moyenne par dossier. Plus d'un quart de ces dossiers comportent au moins deux détections d'indus au cours de l'année.

⁷ Calcul prenant en compte la rotation des allocataires sur l'année. En effet, leur nombre évolue entre 11,3 millions (nombre d'allocataires en fin de période) et 15 millions au cours d'une année au gré des ouvertures et fins de droits, or une partie des indus concerne des allocataires n'ayant plus de droits au titre de l'une des prestations versées par les CAF.

Annexe I

Plus précisément, pour les dossiers gérés pas la CNAF :

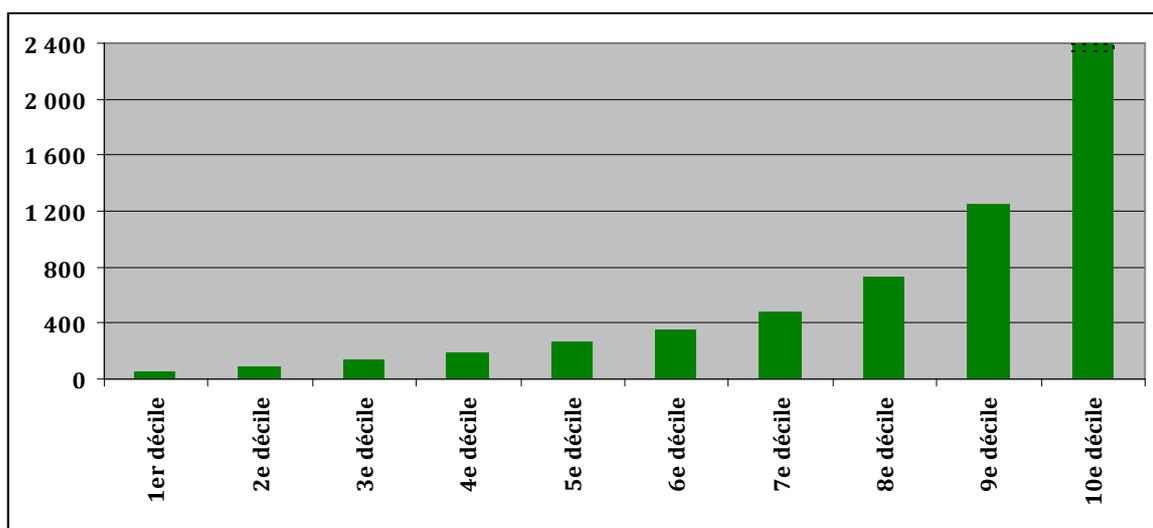
- ◆ 1 607 000 allocataires, soit 66,9 % des dossiers avec indu, ont fait l'objet de la détection d'un indu au cours d'un seul mois de l'année 2012 ;
- ◆ 467 000 allocataires, soit 19,5 % des dossiers avec indu, ont fait l'objet de la détection d'un indu au cours de deux mois de l'année 2012 ;
- ◆ 327 000 dossiers, soit 13,6 % des dossiers avec indu, ont fait l'objet de la détection d'un indu au cours d'au moins trois mois de l'année 2012.

2.1.2. Montants moyen et médian des indus

Les détections d'indu portent en moyenne sur un montant de 600 € par dossier présentant un indu. En distinguant les indus par prestation, même s'ils sont détectés le même mois, le montant moyen atteint 527 €. Enfin, l'indu moyen par foyer et par an s'élève lui à 834 €.

Toutefois, les indus de la CNAF sont majoritairement de montant relativement limité, sans préjudice de leur impact potentiellement important sur les budgets mensuels des ménages concernés : 50 % des dossiers pour lesquels des indus ont été détectés en 2012 présentaient des montants d'indus inférieurs à 264 €, et 90 % des montants inférieurs à 1 255 €. En revanche, un petit nombre d'indus sont de montant très élevé, le dernier décile étant proche de 2 400 €.

Graphique 5 : Distribution des montants de détections d'indus de la CNAF (en euros)



Source : CNAF. La barre représentant le 10^e décile n'a pas de borne supérieure, le montant des indus n'étant pas plafonné.

2.2. Plus de 50 % des indus ont une profondeur inférieure ou égale à un mois

Les indus détectés au cours de l'exercice 2012 par la CNAF portent sur une durée moyenne de versements à tort de 2,9 mois. Cette profondeur moyenne est en particulier celle des indus de RSA et d'allocations logement (qui représentent en nombre 80 % des indus sous revue). À l'inverse, les indus d'AAH et d'allocation de soutien familial présentent des profondeurs moyennes supérieures à quatre mois et demi.

Annexe I

Plus précisément, la distribution des indus détectés en 2012 sur les dossiers des allocataires des CAF montre que 50,5 % des indus⁸ présentent une profondeur d'un mois et que 81,7 % ont une profondeur inférieure ou égale à trois mois.

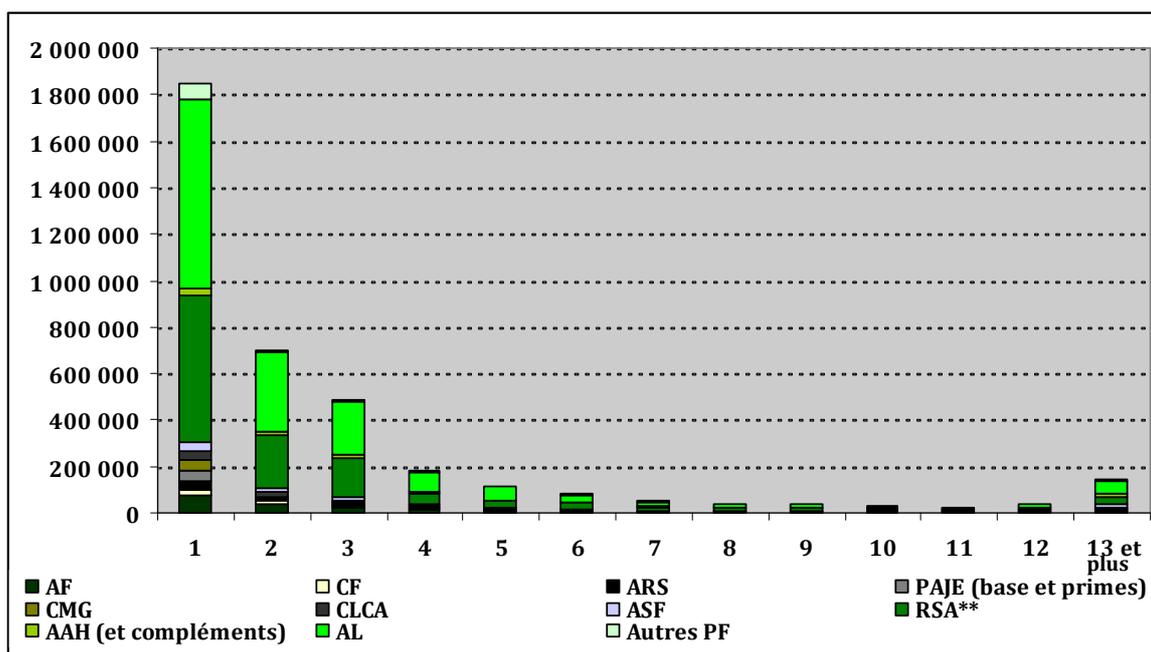
Cette ventilation des indus par profondeur varie cependant selon l'allocation pour laquelle le versement à tort a été constaté :

- ◆ plus de 50 % des indus de RSA, de complément mode de garde (CMG) et d'allocation de rentrée scolaire ont une profondeur de moins d'un mois ;
- ◆ plus de 75 % des indus d'allocations familiales (AF), de RSA, d'allocations logement (AL), de prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), de CMG, de complément libre choix d'activité (CLCA) ont une profondeur de moins de trois mois ;
- ◆ à l'inverse, les indus dont la profondeur est égale à un mois représentent moins de 30 % des indus d'AAH.

Cette faible profondeur est une caractéristique encore plus marquée des rappels, dont 83,5 % présentent portent sur une période d'un mois et 94,5 % sur une période inférieure ou égale à trois mois.

On observe un « ressaut » sur la courbe au niveau des indus de profondeur égale à douze mois, qui s'explique par les contrôles annuels activité-ressource (RAC, cf. annexe II) : lorsque les données fiscales des allocataires parviennent à la CNAF, des indus peuvent être générés avec une profondeur d'un an si les informations transmises font apparaître un changement de situation par rapport à l'année fiscale antérieure, qui entraîne un nouveau calcul de l'ensemble des prestations mensuelles de l'année passée.

Graphique 6 : Profondeur (en mois) des indus par type d'allocation



Source : CNAF (DSER). ** La catégorie RSA inclut les régularisations au titre du RMI, API, primes forfaitaires

Encadré 2 : L'exemple des indus liés aux abattements et neutralisations de ressources

La direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF a réalisé en février 2013 une étude sur les indus ayant pour origine les mesures d'abattement et de neutralisation des ressources des allocataires. Ces mesures permettent la prise en compte de la situation de l'allocataire

⁸ L'étude de la DSER porte en réalité sur l'indu de plus longue durée constaté sur chaque dossier. Un même dossier d'allocataire peut en effet contenir plusieurs indus de profondeur distincte.

Annexe I

au regard de l'emploi dans le calcul des allocations sous condition de ressources, en accordant le bénéfice d'un abattement de 30 % (chômage indemnisé) ou d'une neutralisation (chômage non indemnisé) des ressources N-2 lorsque la période de chômage excède deux mois.

Cette étude a permis de montrer que ces indus, qui représentaient 14,91 % des indus détectés en 2012 (cf. 3.2.3.2), portaient sur une durée de régularisation courte :

- inférieure à un mois pour 37 % des indus ;
- comprise entre un et deux mois pour 30 % des indus ;
- comprise entre deux et trois mois pour 18 % des indus.

Seuls 8 % des indus détectés en 2012, ayant pour origine les mesures d'abattement et de neutralisation de ressources, portaient sur une durée de régularisation de plus de six mois.

2.3. Le RSA et les allocations logement sont les prestations les plus génératrices d'indus

2.3.1. Part des différentes prestations dans le volume et le montant total des indus de la branche

Près du tiers du volume et 36 % du montant des indus détectés par la CNAF en 2012 concernent le revenu de solidarité active (RSA). Peut y être ajoutée la part (un peu plus de 1 %) des indus non encore recouverts relatifs au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parent isolé (API) remplacés par le RSA au titre de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Les allocations logement (AL) financées par le fonds national de l'habitat et le fonds national d'aide au logement (regroupés depuis le 1er janvier 2006 mais toujours distingués dans les systèmes d'information de la CNAF) constituent l'autre source principale d'indus, pour 45 % du volume et 25 % du montant des indus.

Les autres prestations particulièrement concernées par les indus sont :

- ◆ les prestations relevant du fonds national des prestations familiales (pour 17 % du volume et 28 % du montant des indus), qui finance les allocations familiales, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le complément libre choix du mode de garde (CMG), le complément de libre choix d'activité (CLCA), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et le complément familial (CF), ainsi que les avantages vieillesse et le congé de paternité ;
- ◆ l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour 3 % du volume et 9 % du montant des indus.

Les autres prestations représentent 3 % du volume et 1 % du montant des indus.

Tableau 4 : Volume et montant des indus par type de prestations

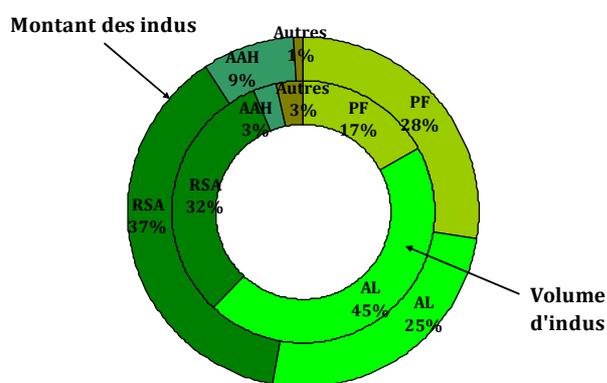
Allocation	Volume des indus détectés en 2012	Part dans le volume total d'indus détectés en 2012 (en %)	Montant des indus détectés en 2012 (en €)	Part dans le montant total d'indus détectés en 2012 (en %)
RSA (y compris résidus de RMI-API)	1 222 000	32	806 879 110	37

Annexe I

Allocation	Volume des indus détectés en 2012	Part dans le volume total d'indus détectés en 2012 (en %)	Montant des indus détectés en 2012 (en €)	Part dans le montant total d'indus détectés en 2012 (en %)
Allocations logement (FNAL + FNH)	1 703 000	45	536 459 503	25
AAH	101 000	3	182 464 476	9
Prestations familiales (FNPF)	644 000	17	586 942 181	28
Autres prestations	126 000	3	18 986 190	1

Source : CNAF.

Graphique 7 : Ventilation des indus CNAF par type de prestation



Source : CNAF. La catégorie RSA inclut les résidus d'API et de RMI.

Tableau 5 : Ventilation de régularisations (indus et rappels) par type de prestations

Allocation	Volume des indus et des rappels détectés en 2012	Part dans le volume total d'indus et de rappels détectés en 2012 (en %)	Montant des indus et des rappels détectés en 2012 (en M€)	Part dans le montant total d'indus et de rappels détectés en 2012 (en %)	Taux d'incidence des régularisations (indu+rappel ⁹) (en %)
RSA (y compris résidus de RMI-API)	4 809 000	30,3	1 942,46	24,79	22,27
Allocations logement (FNAL + FNH)	3 558 000	22,4	982,55	12,54	39,28
AAH	459 000	2,9	470,61	6,01	39,34
Autres prestations familiales (FNPF)	7 072 000	44,4	4 438,60	56,66	13,48

Source : CNAF.

⁹ Incidence de la présence d'un indu et d'un rappel sur un même dossier par rapport au montant annuel de la prestation versée, en valeur absolue.

Annexe I

Un constat analogue peut être effectué pour le réseau des caisses de MSA, quoique portant sur des données plus agrégées. Le RSA (et les prestations connexes, RMI, RMA,...) représentent 29,5 % du montant des indus, tandis que les allocations logement totalisent 23,9 % du montant des indus.

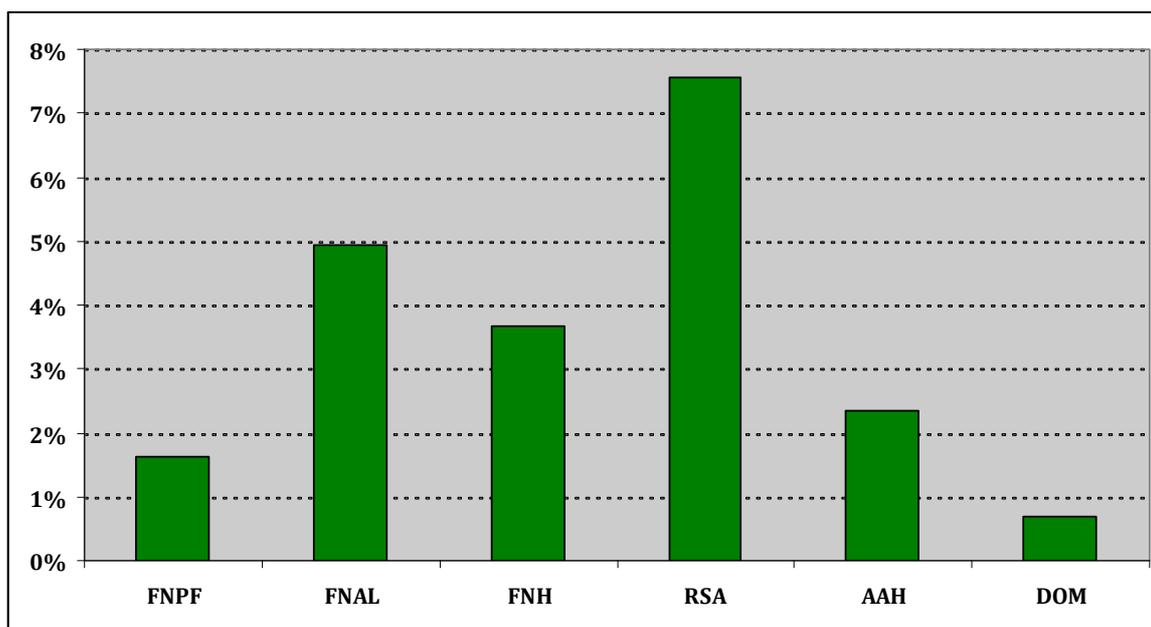
2.3.2. Part des indus dans le total des versements effectués au titre de chaque prestation

Rapporter le montant des indus détectés au montant des prestations versées permet d'identifier les prestations les plus génératrices d'indus en termes d'incidence monétaire. Ainsi, le taux d'indus est supérieur à la moyenne de l'ensemble des prestations versées par la CNAF (3,2 % en 2012) pour :

- ◆ le RSA, avec un taux d'indus relatif au montant des prestations versées de 7,6 % ;
- ◆ les fonds nationaux logement et habitation, avec des taux de 4,9 % (FNAL) et 3,7 % (FNH) ;
- ◆ les primes (déménagement, retour à l'emploi,...), avec un taux de 4,3 % ;
- ◆ l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), avec un taux de 4,0 %.

Symétriquement, la part d'indus rapportée aux prestations servies est moins importante pour les allocations familiales et l'AAH.

Graphique 8 : Taux d'indus par fonds de la CNAF en 2012



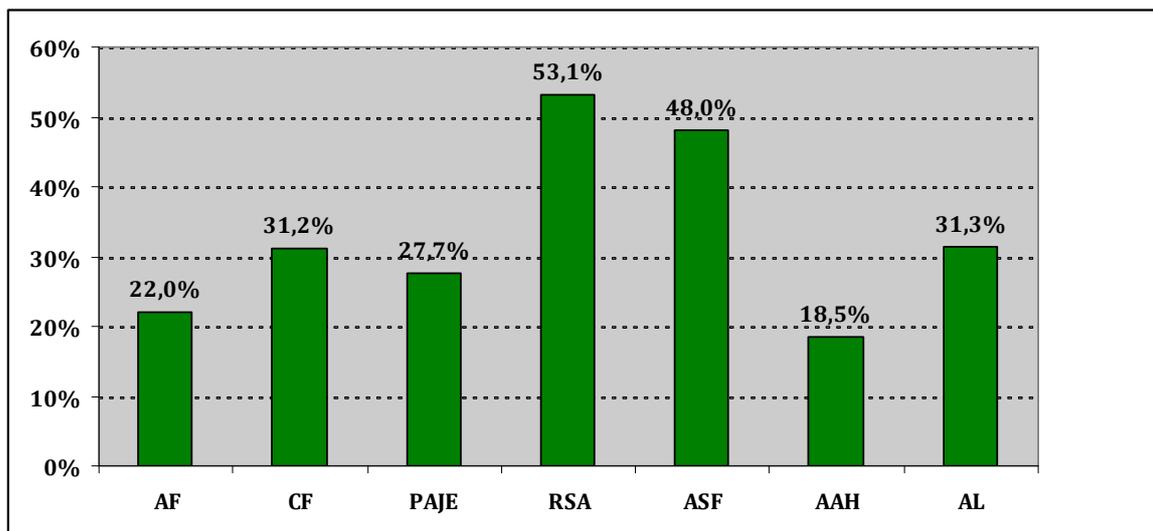
Source : CNAF.

De même pour le réseau des caisses de MSA, alors que le taux d'indus par rapport au montant des prestations versées est de 2,3 % toutes prestations confondues, il est de 8,1 % pour le RSA et de 2,6 % pour les allocations logement.

Annexe I

L'étude des taux de fréquence des indus de la CNAF corrobore celle de la part des indus dans le total des versements : le nombre d'indus de RSA, rapporté au nombre d'allocataires, est de 53,1 % ; ce taux de fréquence est de 31,3 % pour les allocations logement. On observe toutefois que l'allocation de soutien familial (ASF), financée par le FNPF, est concernée par un ratio indus / allocataire très élevé (48,0 %), ce qui s'explique par la récupération de versements d'ASF, qui ont été réalisés en raison de l'incapacité financière d'un parent à verser une pension alimentaire, et deviennent des indus lorsque le parent revient à meilleure fortune.

Graphique 9 : Taux de fréquence des indus par prestation¹⁰ CNAF en 2012



Source : CNAF (DSER).

2.3.3. Taux d'incidence des indus par prestation

Ces montants d'indus détectés sont à rapprocher du montant moyen annuel des prestations versées aux allocataires. L'indu moyen d'allocations familiales ou d'AAH représente plus de 20 % (respectivement 20,9 % et 21,2 %) des montants versés annuellement, tandis que celui de RSA représente 13,8 % des montants versés et que les indus d'allocations logement et de PAJE n'en représentent respectivement que 14,1 % et 14,9 %.

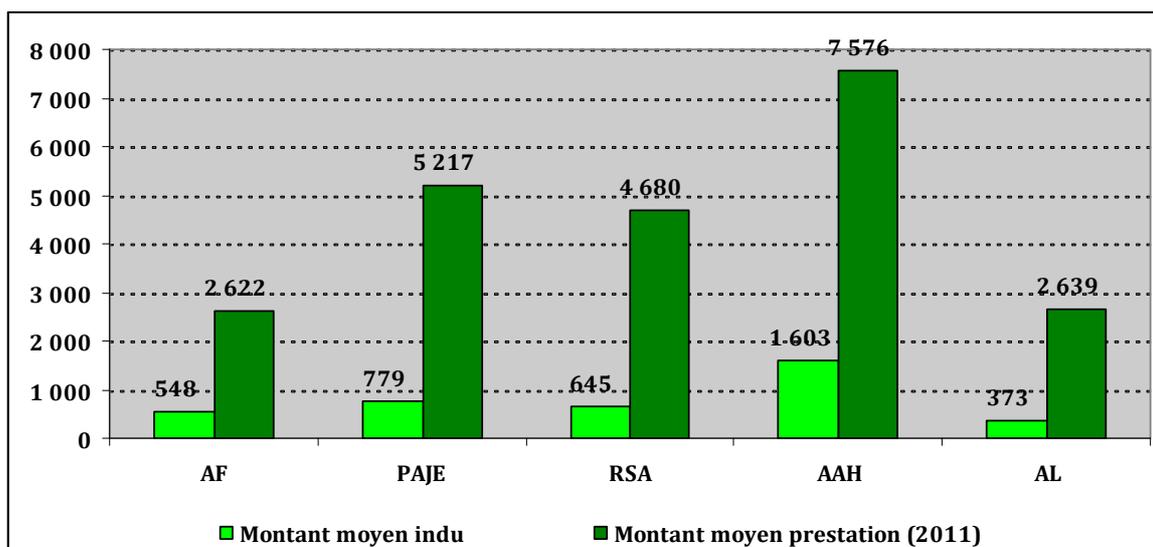
Tableau 6 : Incidence des indus par rapport aux prestations versées

Allocation	Montant moyen des indus détectés (en €)	Montant moyen annuel versé (en €)	Taux d'incidence moyen (en %)
RSA (y compris résidus de RMI-API)	645	4 680	13,8
Allocations logement (FNAL + FNH)	373	2 639	14,1
AAH	1 603	7 576	21,2
Allocations familiales (FNPF)	548	2 622	20,9
PAJE	779	5 217	14,9

Source : CNAF, calculs Mission.

¹⁰ Faute d'éléments par prestation, la fréquence est rapportée au nombre d'allocataires en fin d'année et non au nombre d'allocataires au cours de l'année (notion utilisée pour déterminer la fréquence des indus toutes prestations confondues).

Graphique 10 : Montants moyens comparés des indus et des prestations CNAF (en €)



Source : CNAF (DSER).

3. Si l'identification des responsabilités à l'origine des indus fait apparaître de profondes différences dans leur nature et leur portée, plus de la moitié des indus serait imputable à des défauts, retards ou erreurs de déclaration de la part des allocataires.

L'étude des indus de la branche famille, réalisée sur la base d'une enquête portant sur les indus générés en 2010 et confirmée par l'étude d'échantillon menée par la mission sur des indus générés en 2012, fait apparaître trois grands types de responsabilité des indus :

- ◆ le retard ou l'erreur déclaratifs de l'allocataire (volontaire ou non), qui représentent entre 50 % et 60 % des indus. Cette part majoritaire dans la responsabilité des indus découle du mécanisme de liquidation des droits, qui s'appuie sur des informations transmises à la caisse par l'allocataire, sur une base purement déclarative ou accompagnée de pièces justificatives voire corroborées par des échanges de données avec un partenaire (Pôle emploi, DGFIP, bailleur, etc.) ;
- ◆ le retard de traitement, l'erreur de la caisse ou les défauts de son système d'information, qui représentent 10 à 20 % des indus ;
- ◆ la réglementation relative aux prestations et au calcul des droits des allocataires, qui représente 15 à 20 % des indus.

Tableau 7 : Comparaison des résultats obtenus par les analyses de la responsabilité des indus

Responsabilité de l'indu	Part des indus en % (étude sur échantillon d'indus de 2010 réalisée par la CNAF)	Part des indus en % (étude sur échantillon d'indus de 2012 réalisée par la mission)
Allocataire	51	62,6
CAF	16,5	12,6
Législation	14,9	17,3
Autre	17,6	7,5

Source : CNAF, calculs Mission.

3.1. Plus de la moitié des versements à tort seraient dus à une erreur ou un retard de l'allocataire

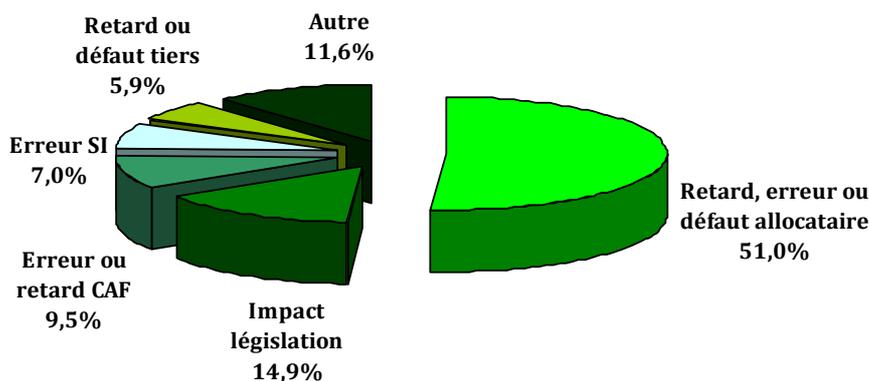
3.1.1. Les résultats de l'enquête 2010 de la CNAF sur les indus montrent une responsabilité de l'allocataire dans 51 % des cas

L'enquête 2010 de la direction du réseau de la CNAF sur les indus a déterminé, par analyse d'échantillon, que les indus constatés sur ces dossiers étaient imputables dans 51 % des cas à l'allocataire, celui-ci ayant soit déclaré un changement de situation avec retard, soit omis de le déclarer, soit encore commis une erreur (involontaire ou intentionnelle) dans cette déclaration. En prenant en compte les 5,9 % d'indus générés par un retard ou une non transmission d'information par un tiers, la responsabilité des fournisseurs de données entrantes est établie, selon les CAF, dans 56,9 % des cas.

Selon cette même étude, la part restante de responsabilité des indus est partagée entre :

- ◆ la législation, notamment les règles qui s'attachent aux dates d'effet des mesures d'abattement et neutralisation, qui explique selon la CNAF 14,9 % des indus ;
- ◆ les caisses, pour 9,5 % des indus, qu'il s'agisse d'un retard de traitement ou du retard d'un technicien ;
- ◆ le système d'information, pour 7,0 % des indus (inclus dans la responsabilité de la CAF dans le présent rapport).

Graphique 11 : Responsabilité des indus (étude CNAF)

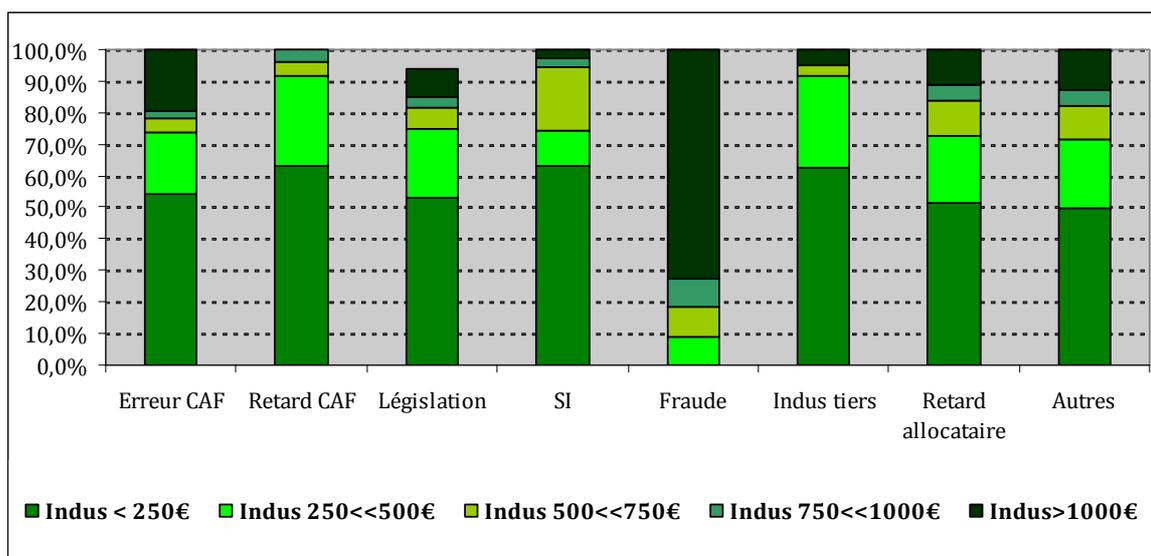


Source : Enquête 2010 sur les indus, DSER (CNAF).

La même enquête permet de mesurer, au sein des différentes responsabilités de l'indu, lesquelles sont davantage à l'origine d'indus de faible montant ou au contraire de montant élevé :

- ◆ les retards des CAF et les erreurs du système d'information sont très majoritairement à l'origine d'indus de faible montant (inférieur à 250 €) ;
- ◆ à l'inverse la fraude génère essentiellement des indus de montant très élevé (supérieur à 1 000 €).

Graphique 12 : Ventilation des responsabilités des indus par montant généré



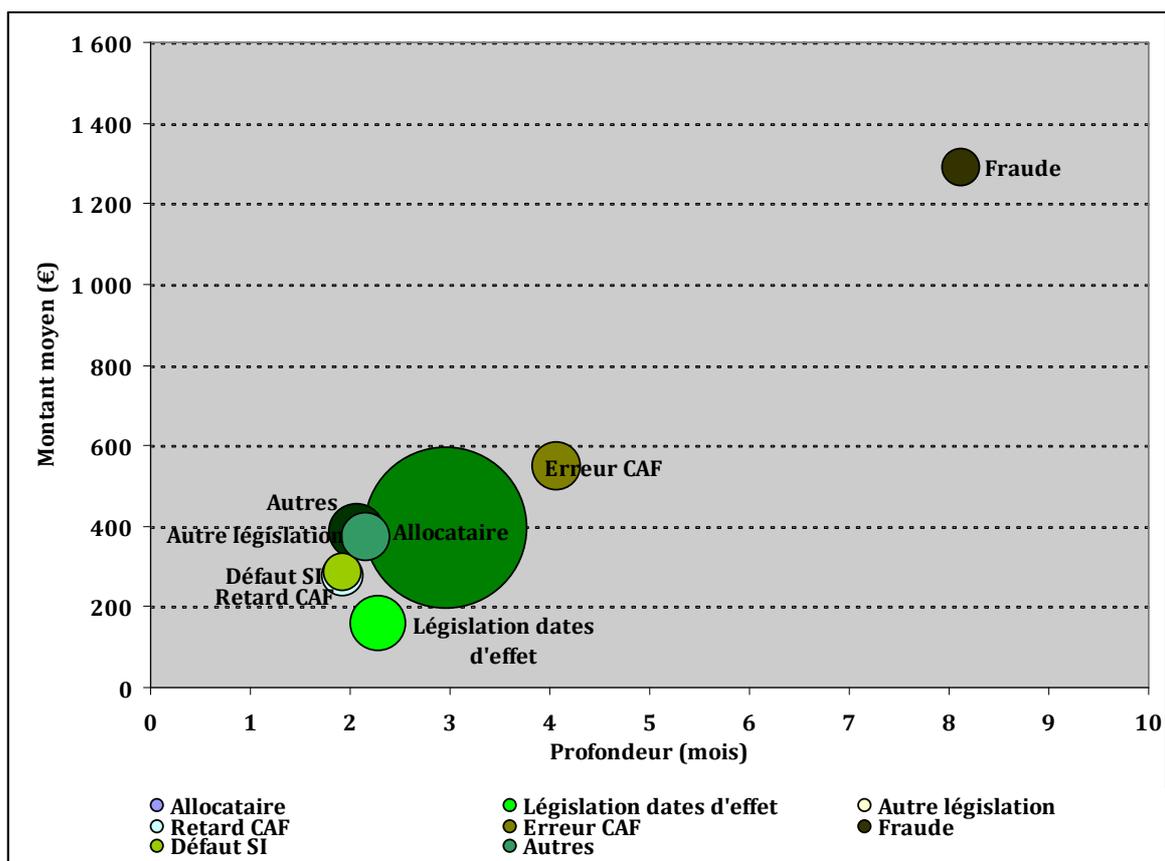
Source : Enquête 2010 sur les indus, DSER (CNAF).

3.1.2. Ces résultats sont confirmés par l'étude d'échantillon réalisée par la mission

L'étude de 1 054 dossiers d'allocataires provenant de 96 CAF et sur lesquels 2 492 indus ont été implantés en 2012, a permis à la mission de confirmer :

- ◆ la prédominance de la responsabilité de l'allocataire, que l'on retrouve dans 58,7 % des dossiers d'indus, lesquels sont de montant (394 €) et de profondeur (3 mois) moyens ;
- ◆ la part de responsabilité de la législation (14,5 % des dossiers), en particulier celle sur les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources (7,4 %) ainsi que celle sur les dates de notification des droits d'APL au tiers payant (le bailleur). En ce qui concerne la législation sur les dates d'effet, elle est responsable d'indus de montant moyen (160 €) et de profondeur (2 mois) faibles ;
- ◆ la part de responsabilité des caisses (13,7 % des dossiers), qu'il s'agisse d'une erreur d'un technicien, d'un retard dû aux délais de traitement des données entrantes par les CAF, ou d'un défaut du système d'informations. L'étude permet de relever que les erreurs CAF aboutissent à la génération d'indus de montant moyen plus élevé (549 €), relativement aux autres sources, et de profondeur moyenne plus importante (4 mois) ;
- ◆ la part de la fraude, enfin, qui si elle ne concerne que 3,4 % des dossiers de l'échantillon, conduit à constater des indus de montant moyen très élevé (1 290 €) et de profondeur deux fois supérieure à la moyenne.

Graphique 13 : Indus détectés sur l'échantillon étudié par la mission



Source : Mission. La taille des bulles correspond à la part de chaque source d'indus dans le nombre total de dossiers étudiés.

Il convient cependant de relever le biais des deux enquêtes dont les résultats sont présentés *supra* : la responsabilité de l'indu implanté sur un dossier est une information largement subjective. Il n'est pas exclu que les techniciens des caisses tendent à minorer la responsabilité de la caisse, tandis que la frontière entre la responsabilité de l'allocataire et la complexité de la législation est délicate à définir.

3.2. La responsabilité de l'allocataire doit être distinguée des causes « systémiques » de génération des indus

3.2.1. La responsabilité de l'allocataire

3.2.1.1. Les obligations déclaratives dont le non-respect est générateur d'indus

Pour calculer les droits des allocataires au titre des prestations dont ils assurent la gestion, lors de l'ouverture de ces droits ou pour leur actualisation, les organismes de la branche famille s'appuient sur un ensemble d'informations, dont une part importante est issue de déclarations des allocataires, plus ou moins récurrentes selon les prestations, assorties ou non de pièces attestant des informations déclarées. A titre d'exemple (la liste des pièces demandées pour le calcul des droits au titre des principales prestations concernées par les indus est fournie dans le tableau *infra*), pour l'ouverture de droits aux aides au logement, la CAF demande à l'allocataire, en complément du formulaire (papier ou en ligne) de demande d'aide :

- ◆ un contrat de location (ou bail) ;

Annexe I

- ◆ les déclarations de revenu ou avis d'imposition des deux dernières années ;
- ◆ le numéro de dossier de l'allocataire ou de ses parents ;
- ◆ le certificat de prêt en cas d'accession à la propriété.

Tableau 8 : Liste des pièces demandées pour le calcul des droits aux prestations de la CNAF

Allocation	Liste des pièces demandées lors de l'ouverture des droits	Liste des pièces demandées régulièrement (1)
RSA	<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration de revenus des 3 derniers mois - Pièce d'identité / titre de séjour - Extrait d'acte de naissance pour les enfants - Dernier avis de paiement d'allocations invalidité/accident du travail/pension vieillesse - Dernier avis de taxe foncière ou taxe d'habitation 	- Déclaration trimestrielle de ressources
Allocations logement	<ul style="list-style-type: none"> - Attestation de loyer - Déclaration de revenus - Numéro d'allocataire - Certificat de prêt (accession à la propriété) 	- Déclaration annuelle du bailleur
AAH	- Instruction par la MDPH	- Déclaration trimestrielle de ressources
Allocations familiales	<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration de ressources - Pièce d'identité / titre de séjour - Le cas échéant : contrat d'apprentissage de l'enfant, notification d'allocations Pôle emploi ou de pensions MSA, déclaration de grossesse 	-
PAJE	- Mêmes pièces que les AF	

Source : caf.fr. (1) Hors changements de situation, qui doivent faire l'objet d'une déclaration spécifique.

La génération d'un indu peut dès lors résulter d'un retard, d'une erreur (involontaire) ou d'une fraude de l'allocataire, si celui-ci déclare avec retard un changement de situation à la CAF ou à la MSA, voire omet de le déclarer, ou s'il adresse à la caisse une déclaration erronée.

En effet, l'ensemble des formulaires CERFA de la CAF permettant la transmission à la caisse de données prévoit une déclaration sur l'honneur selon laquelle l'allocataire s'engage à signaler « tout changement qui modifierait la déclaration ». Cette formulation générale, qui n'intervient qu'à la fin du formulaire, pourrait utilement être placée au début et être accompagnée d'exemples de changements de situation, parmi les plus générateurs d'indus, que l'allocataire doit impérativement déclarer (perte ou reprise d'emploi, départ ou retour d'un enfant du foyer, fin ou reprise de la vie commune avec le conjoint, évolution des ressources du foyer). Il est également probable que pour les allocations RSA et AAH reposant sur une déclaration trimestrielle de ressources, il ne soit pas clair pour les allocataires que les changements de situation doivent également être signalés entre les deux déclarations trimestrielles.

Proposition n° 5 : Clarifier et mettre en relief les obligations déclaratives de l'allocataire sur ses changements de situation :

- ◆ en les mentionnant dans l'entête des formulaires CERFA de demande d'allocation et en bandeau sur les pages correspondantes sur le site *caf.fr* ;
- ◆ en les accompagnant d'exemples sur les changements qui constituent les motifs d'indus les plus récurrents ;

Annexe I

- ◆ **en précisant qu'elles sont nécessaires pour éviter au maximum les indus et limiter les fluctuations qu'ils imposent au budget des familles, et en précisant les éventuelles sanctions en cas de non déclaration.**

Enfin de nombreuses pièces justificatives, qui conditionnent aujourd'hui la prolongation des droits, pourraient eu égard à la nature des prestations servies, n'être demandées qu'*a posteriori* en fonction d'une probabilité de maintien des conditions d'ouverture. Certes, une telle mesure pourrait augmenter les indus *ceteris paribus*, mais diminuer très sensiblement les rappels, s'agissant par exemple de l'AAH ou de l'ARS, dont les critères peuvent faire l'objet d'une présomption fortement probable de continuité (nature du handicap, âge des enfants, etc.).

3.2.1.2. *La prévention des indus causés par les changements de situation*

3.2.1.2.1. *L'anticipation des changements de situation*

La CAF ou la caisse de MSA disposent d'informations leur permettant d'anticiper un changement de situation. A titre d'exemple, connaissant la date de naissance des enfants, elles peuvent anticiper un départ du foyer et rappeler à l'allocataire, via un courrier, un courriel ou un appel sortant, ou encore à l'occasion de la présentation de l'allocataire à l'accueil, que cet éventuel changement de situation devra être signalé à la caisse.

L'information précoce sur la reprise d'emploi connue via la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) n'est aujourd'hui pas utilisée par les CAF, ni d'ailleurs par Pôle emploi. Une étude interne à Pôle emploi montre l'intérêt d'une telle utilisation pour le calcul des prestations de chômage. Indirectement via l'échange mensuel avec Pôle emploi, la CAF pourrait également en bénéficier.

Proposition n° 6 : Étudier la faisabilité de l'utilisation de la DPAE dans le flux de production de Pôle emploi pour identifier au plus tôt les reprises d'emploi, ce qui permettrait à l'ensemble des organismes sociaux et notamment les CAF de bénéficier d'une information fiable sur l'activité dans le cadre des échanges informatiques avec Pôle emploi.

A terme, cette solution pourrait être étendue à la fin du contrat de travail. Les travaux actuels sur le répertoire national commun de la protection sociale et sur la déclaration sociale nominative devraient permettre aux caisses, à partir de 2016 selon le plan de charge actuel, de récupérer, entre autres données, des informations sur la durée du contrat travail lorsque celle-ci est déterminée. Dès lors, les caisses pourraient être en mesure de rappeler aux allocataires arrivant au terme de leur contrat de travail la nécessité de signaler ce changement de situation professionnelle à la CAF ou à la caisse de MSA.

Proposition n° 7 : Étudier la faisabilité d'un système de prévention de l'indu par anticipation des changements de situation, combinant une alerte du système informatique, à partir des données relatives à l'allocataire, et un flux sortant (appel, courrier, courriel ou information à l'occasion de la visite de l'allocataire à l'accueil).

3.2.1.2.2. *La transmission de données inter-administrations*

Au cours de ses entretiens avec les allocataires et les associations qui les représentent, la mission a constaté l'incompréhension de ces derniers à l'encontre des obligations déclaratives multiples exigées par les différents organismes publics. Les interlocuteurs de la mission ont regretté qu'un changement de situation signalé à un organisme ne soit pas transmis automatiquement à l'ensemble des partenaires publics.

Annexe I

Pour le cas des déménagements, qui constituent une part importante des causes d'indus (cf. 3.2.4.5), le site mon.service-public.fr offre la possibilité de déclarer un changement d'adresse et de transmettre cette information à un ensemble d'organismes, selon une liste proposée à l'allocataire et parmi laquelle il doit effectuer des choix. En 2012, sur 887 171 changements d'adresse signalés sur le site, seuls 192 440 ont été adressés à la CAF et 32 093 à la caisse de MSA, soit au total 25,31 % des changements d'adresse qui sont transmis aux organismes de la branche famille.

Dans l'attente des résultats du marché lancé par la CNAF pour l'utilisation des fichiers d'adresse de La Poste, une modification du site mon.service-public.fr pourrait être réalisée, en prévoyant par défaut une transmission de la nouvelle adresse à l'ensemble des partenaires, l'allocataire pouvant s'il le souhaite décocher la case correspondant à un partenaire, déclenchant alors un message d'alerte sur l'intérêt pour lui de transmettre l'information à cet organisme.

Proposition n° 8 : Modifier le site mon.service-public.fr pour proposer, par défaut, la transmission à l'ensemble des partenaires publics de l'information relative au changement d'adresse. En cas de refus par l'utilisateur, prévoir l'affichage d'un message d'alerte rappelant l'intérêt pour l'utilisateur de déclarer le changement de situation à l'organisme concerné.

3.2.1.3. La question des incitations monétaires à la déclaration

Les caisses ne sont pas à l'heure actuelle dotées de mécanismes incitatifs à la déclaration de ressources et de changements de situation par l'allocataire. Il n'existe en effet, hors cas de fraude évoqués *infra*, aucune sanction en cas de retard ou d'erreur de l'allocataire, mise à part la génération d'un indu qui devra ultérieurement être recouvré (sous réserve de sa détection par les organismes) et pèsera donc sur le budget du foyer et sa capacité à anticiper les prestations dont il va bénéficier.

En prolongeant ce raisonnement, on peut considérer que l'absence de sanction, combinée au maintien de certaines allocations en l'absence de déclarations de ressources (cf. *infra*) et au système de remise de dettes (cf. annexe III), ne joue pas en faveur d'un système déclaratif de qualité.

Or l'alinéa I de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, qui constitue le fondement juridique du mécanisme de pénalité pour les allocataires fraudeurs, prévoit en son sous-alinéa 2° la possibilité d'une telle pénalité pour absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations. Dès lors, la base juridique d'une sanction en cas de non-déclaration ou d'inexactitude de la déclaration existe même sans intention frauduleuse.

L'absence de déclaration de changement de situation ou le caractère erroné ou incomplet des informations transmises peut résulter de l'incompréhension de l'allocataire, en particulier s'il est en situation de précarité ou de grande pauvreté. Toutefois, la répétition de ces erreurs génératrices d'indus, sans conséquences pour l'allocataire, n'est pas de nature à l'inciter au respect de ses obligations déclaratives. Couplée à une clarification de ces obligations par la caisse et le cas échéant à l'anticipation par cette dernière du changement de situation prévisible, un mécanisme de sanction progressive pourrait être étudié. En tout état de cause, la quotité de remise de dettes pourrait être durcie en cas de défaut de déclaration.

Selon la CNAF, un mécanisme de détection des indus dont le caractère potentiellement frauduleux est estimé au regard de leur répétition sera diffusé au réseau des caisses au cours du mois d'août. Cette caractérisation l'interdiction de remise de dette puis, dans un premier temps, un avertissement et, dans un deuxième temps, des pénalités décidées sur la base de l'article L. 114-16 1 du code de la sécurité sociale.

Proposition n° 9 : Étudier un mécanisme d'incitation à la déclaration de ressources et de changement de situation, qui pourrait être expérimenté sur les allocations logement, à partir d'un référentiel d'obligation déclarative précis et donc opposable ; il pourrait prendre la forme :

- ◆ d'une pénalité en cas de répétition du retard ou de l'absence de déclaration, dont la quotité augmenterait progressivement à chaque défaut ;
- ◆ *a minima*, du plafonnement des remises de dette en cas de répétition du retard ou de l'absence de déclaration.

3.2.1.4. Le cas de la fraude

Le retard ou l'omission de déclaration ainsi que l'erreur dans la déclaration ne sont pas *a priori* constitutifs d'une fraude, celle-ci devant ne pouvant être déclarée que lorsque l'intentionnalité est qualifiée par la commission fraude de la CAF ou de la MSA, ou en cas de saisine le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) ou le tribunal administratif (pour le RSA). Cette qualification intervient :

- ◆ soit lorsque l'allocataire reconnaît le caractère délibéré d'une déclaration erronée,
- ◆ soit lorsqu'il existe une répétition dans le temps des erreurs ou des absences de déclaration des changements de situation.

Les pénalités en cas de fraude, encadrées par l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, sont fixées en fonction de la gravité des faits, dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. Cette limite est doublée en cas de récidive. Une procédure contradictoire est prévue pour permettre à l'allocataire de présenter ses observations, puis si la pénalité est maintenue de former un recours gracieux auprès du directeur et enfin un recours juridictionnel devant le TASS.

Encadré 3 : La fraude chez les allocataires des CAF et des MSA

- CNAF : l'enquête de 2011 sur les indus, les fraudes et le paiement à bon droit a permis d'estimer la fraude aux allocations versées par les CAF à 698 M€, soit 1,2 % des prestations versées et 27,5 % du montant des indus estimés par cette enquête, et le nombre de fraudeurs à 256 000 soit 2,4 % du nombre total d'allocataires. Avec 347 M€ et 231 M€ respectivement, le RSA et les aides au logement représentent 82,8 % du montant de la fraude. L'importance du montant de la fraude ainsi estimé, très largement supérieur à celui des enquêtes sur les indus, implique qu'une part importante des indus frauduleux ne sont pas détectés ou ne sont pas caractérisés comme tels. Il convient de noter que cette enquête fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes qui considère qu'elle tend à majorer la responsabilité de l'allocataire, dans la génération d'indus, en ne procédant qu'à l'étude des données entrées, à l'exclusion d'un certain nombre d'erreurs métiers et liées aux systèmes d'information. Parmi les principaux cas de fraude détectés figurent l'utilisation d'une fausse identité, l'isolement de façade, l'effacement du lien de parenté, la sous-estimation d'activité, et la production de faux documents de résidence. Selon la CNAF, les prochaines versions de cette étude incluront des éléments sur la responsabilité des indus.
- CCMSA : la convention d'objectifs et de gestion 2011-2015 prévoit un objectif pour le montant de la fraude, toutes branches confondues, à 13 M€ en 2012, soit 0,04 % du montant total des prestations versées par les caisses de MSA. La caisse de la région Nord-Pas-de-Calais, auditée par la mission, a quant à elle chiffré les 26 indus frauduleux détectés en 2012 à 126 905,63 €, soit moins d'1 % des indus détectés au cours de l'année.

3.2.2. La co-responsabilité du tiers déclarant

Un indu peut également être généré lorsqu'un tiers ne respecte pas ses obligations déclaratives à l'égard de la CAF ou de la caisse de MSA, ou s'en acquitte en transmettant des informations erronées. C'est le cas en particulier des bailleurs dont les informations sur leurs allocataires sont essentielles pour la gestion des aides au logement. Or les bailleurs sont, en droit, informés (soit par l'allocataire soit parce qu'il s'agit d'une décision du bailleur) d'un départ prochain de l'allocataire via un préavis qui doit lui être adressé trois mois avant le déménagement.

Cette information, lorsqu'elle est effectivement en possession du bailleur, doit être transmise à la caisse au titre des conventions qui lient les organismes de la branche famille aux bailleurs et groupements de bailleurs. Toutefois, cette obligation n'est assortie d'aucun délai impératif qui permettrait à la caisse d'anticiper le changement de situation et d'éviter la génération d'un indu, ni d'aucune sanction en cas de non-respect par le bailleur.

Ce transfert d'informations paraît en particulier exigible dans le cas de bénéficiaires d'allocations versées en tiers payant, qui représentent 97,84 % des versements d'aide personnalisée au logement, 42,82 % des versements d'aide au logement familial et 32,87 % des versements d'aide au logement social. En effet, ces bailleurs bénéficient d'un mécanisme destiné à garantir leur sécurité juridique en les informant en amont des droits de l'allocataire au titre de l'aide au logement, droits qui ne pourront par la suite être modifiés au cours du mois en cas de changement de situation (cf. 3.2.4).

Un projet de plateforme web de transmission d'informations par les bailleurs (« IDEAL ») est en cours de réalisation par la CNAF et devrait faciliter cette transmission, qui se fera toujours néanmoins à l'initiative du bailleur. Afin de s'assurer que ces transferts aient lieu suffisamment en amont pour permettre d'éviter la génération de l'indu, l'obligation de transmission pourrait être assortie d'une obligation de respect d'un délai de transmission d'une semaine et d'une sanction pour le bailleur, sous forme d'amende équivalente au coût du recouvrement forcé (environ 50 €, cf. annexe IV b).

Proposition n° 10 : Assortir l'obligation déclarative des bailleurs en cas de déménagement d'un allocataire d'un délai de transmission de l'information d'une semaine à compter de la réception du préavis, sous peine d'une amende dont le montant pourrait être fixé à 50 € pour correspondre au coût du recouvrement forcé d'un indu. Ce délai pourrait être allongé pour les bailleurs personnes physiques sans mandat de gestion.

3.2.3. La responsabilité de la caisse

3.2.3.1. Indus générés à la suite d'un retard ou d'une erreur de la caisse

Des indus peuvent également être causés, hors responsabilité de l'allocataire, par des éléments liés à l'organisation et au fonctionnement des caisses.

Annexe I

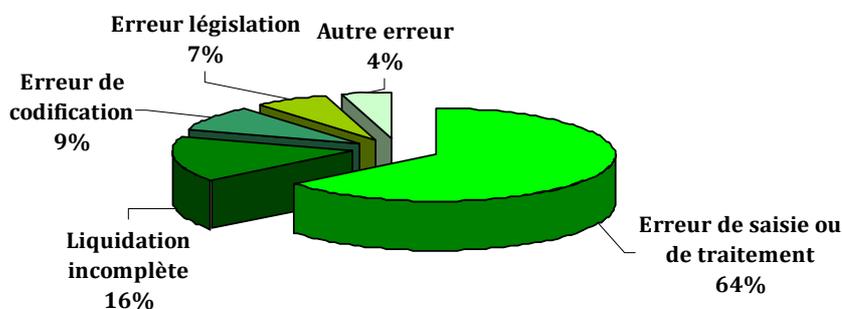
Ainsi, un versement à tort peut résulter d'une erreur commise par le technicien conseil en charge de l'actualisation des données relatives à la situation de l'allocataire (dossier informatisé Cristal) lors de l'imputation manuelle d'une donnée entrante. La mission, lors de ses visites dans les CAF, a ainsi constaté l'existence dans l'application NIMS-CRISTAL d'un de 73 catégories correspondant à des situations professionnelles¹¹, emportant des modalités de calcul des droits distinctes. Cette complexité induit un risque d'erreur de codification d'un changement de situation professionnelle et par conséquent de génération d'un indu. La mission soutient à ce titre la proposition de la CNAF de réduire le nombre de ces catégories fixées par la réglementation pour simplifier la codification des situations professionnelles et les droits associés (cf. 3.2.4.2).

Plus généralement, un indu peut être causé par une erreur du technicien conseil dans l'application de la réglementation au moment de la liquidation des droits. En dépit de leur formation (formation initiale Vademecaf et formation continue), les agents peuvent omettre d'appliquer une réglementation pourtant connue. Les entretiens menés par la mission dans les CAF ont montré qu'il s'agissait du principal type d'erreur commise par les agents et génératrice d'indu.

Au total, les erreurs CAF peuvent faire l'objet de la typologie suivante :

- ◆ les erreurs de traitement du dossier comme la saisie erronée par le technicien d'une information, par exemple la date de reprise de la vie commune d'un couple (64 % des cas selon l'enquête indus CNAF de 2010) ;
- ◆ la liquidation incomplète, lorsque le technicien oublie au moment de la liquidation d'intégrer au dossier certains éléments contenus dans les documents reçus par la CAF (16 %) ;
- ◆ les erreurs de codification de la part du technicien lorsqu'il liquide les droits, liées notamment à la multiplicité des codes caractérisant la situation professionnelle (9 %) ;
- ◆ les erreurs du technicien liées à une mauvaise interprétation de la législation (7 %).

Graphique 14 : Ventilation des indus par type d'erreurs CAF



Source : CNAF, enquête sur les indus 2010.

¹¹ Dont 24 catégories de salariés (apprenti, contrat emploi solidarité, travailleur intermittent, gérant salarié, travailleur saisonnier,...), 21 catégories d'inactifs (congé sans solde, étudiant, malade, retraité,...), 13 catégories d'infirmes/handicapés/invalides (ESAT, inapte, invalide,...) et 15 catégories de chômeurs (chômeur indemnisé avec activité partielle, chômeur non indemnisé, chômeur partiel...).

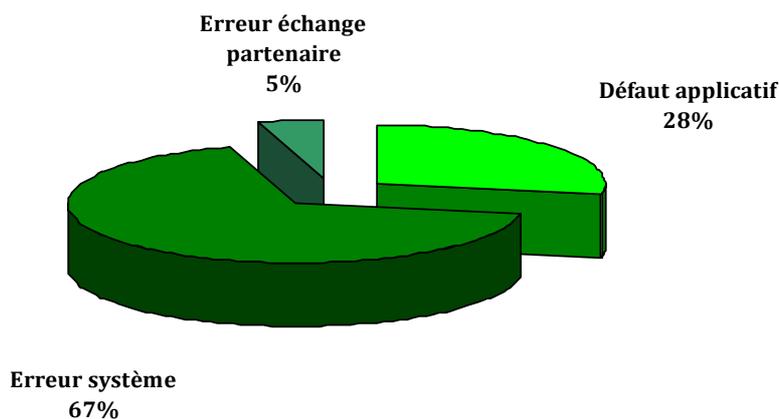
Annexe I

Un indu peut également avoir pour origine les délais de traitement des données qui parviennent aux caisses (cf. 3.2.4.3). Si une information sur un changement de situation, transmise par l'allocataire, n'est pas traitée avant la fin du mois (selon les mois, entre le 24 et le 27), elle ne pourra être prise en compte dans le calcul des allocations versées autour du 5 du mois suivant. Ainsi, un allocataire ayant déclaré immédiatement son changement de situation à sa caisse d'affiliation pourra néanmoins se voir notifier un indu le mois suivant, si l'information transmise aboutit à revoir à la baisse ses droits aux prestations. Au sein des CAF et des caisses de MSA, la priorité est donnée au traitement des informations relatives aux minimas sociaux (déclarations trimestrielles de revenus pour les allocataires du RSA notamment). Au 24 mai 2013, le réseau des CAF présentait un délai moyen de traitement des informations entrantes de 7,3 jours.

Enfin, l'indu peut résulter d'erreurs liées au système d'information des caisses, en particulier :

- ◆ de défauts de l'application informatique de gestion des dossiers NIMS-CRISTAL (28 % des indus générés par une erreur de système d'information selon l'enquête indus CNAF de 2010) ;
- ◆ d'erreurs-système liées à la livraison de nouvelles versions de l'application (67 %) ;
- ◆ des défauts des liaisons informatiques entre les caisses et leurs partenaires institutionnels ou privés (5 %), par exemple en cas d'appariement défectueux entre allocataires du fichier d'appel CNAF et contribuables connus de la DGFIP.

Graphique 15 : Ventilation des indus par type d'erreurs SI



Source : CNAF, enquête sur les indus 2010.

Encadré 4 : Le fonctionnement de la corbeille (liste des dossiers à traiter) des techniciens conseils dans les CAF

Hors cas de liquidation automatique, les données entrantes (document transmis par l'allocataire ou un tiers, fiche de liaison des agents d'accueil signalant l'appel téléphonique d'un allocataire,...) apparaissent, accompagnées des pièces justificatives scannées, dans la corbeille des techniciens conseils des CAF. On distingue deux paramètres de priorisation de ces dossiers :

- l'ancienneté de la pièce, les pièces les plus anciennes devant être traitées en priorité ;
- la nature de l'allocation concernée par la donnée entrante. Une cotation de 1 à 9 est attribuée à chaque document, le niveau de priorité maximale (9) étant réservé aux pièces relatives à des minima sociaux.

3.2.3.2. Propositions destinées à limiter la génération d'indus liés au retard ou aux erreurs des caisses

Afin d'accélérer le traitement des pièces, autres que celles relatives aux minimas sociaux, dont l'implantation tardive dans le système d'information conduit de façon régulière à la génération d'un indu (en particulier les déclarations de déménagement), il pourrait être envisagé de faire codifier par ces pièces avec une cotation signalant son importance, par exemple un niveau de priorité 8.

Ainsi, les produits de la lecture automatisée des déclarations de déménagement et les signalements transmis en interne par les équipes d'accueil téléphonique relatifs à des appels indiquant un déménagement pourraient faire l'objet d'une telle codification.

Proposition n° 11 : Analyser dans chaque caisse les informations (pièces, signalements par les équipes d'accueil), dont l'implantation tardive conduit régulièrement à la génération d'un indu, afin d'en accélérer le traitement en les priorisant dans la corbeille.

En outre, la mission a pu constater au cours de ses investigations dans le réseau des CAF que le volume des formations suivies par les techniciens conseil des caisses sur le thème spécifique des indus était en diminution. Ainsi, seule une formation de ce type a été organisée par la CAF du Pas-de-Calais en 2012¹², contre cinq en 2010. Le même phénomène a été observé pour la CAF du Vaucluse.

Proposition n° 12 : Renforcer la formation continue des techniciens conseils sur la thématique des indus.

3.2.4. La responsabilité de la réglementation

Une partie significative des indus étant liée à la complexité de la réglementation, il est logique de s'interroger sur la contribution potentielle d'une modification de la réglementation pour limiter la génération des indus.

La CNAF a mis en place un groupe de travail sur ce thème avec un groupe de CAF qui a commencé à travailler à partir d'octobre 2012. Parallèlement, un groupe « simplification » a été créé entre la CNAF, la MSA et la direction de la sécurité sociale. La question de la complexité de la réglementation a par ailleurs été mise en avant dans de nombreux rapports comme celui de l'IGAS sur l'évaluation des aides personnelles au logement de mai 2012.

Au-delà de la complexité intrinsèque de chacune des prestations (aggravée par le nombre de ces prestations) que la mission n'a pas analysée mais qui joue incontestablement un rôle explicatif dans le non paiement à bon droit, la réglementation pose a minima trois types de difficultés de nature assez différente.

3.2.4.1. Des écarts de règles entre les différentes prestations versées ou événements impactant les droits

Ces écarts, qui peuvent certes être parfois délibérés, conduisent souvent à des incompréhensions de la part des allocataires, notamment lorsqu'ils touchent plusieurs types de prestations. Ils entraînent une difficulté d'appropriation par les agents des CAF et peuvent donc générer des erreurs dans l'information donnée ou dans la liquidation des droits.

¹² La CAF du Pas-de-Calais a été créée au cours de l'année 2011 par regroupement des deux CAF préexistantes de ce département.

Annexe I

Tableau 9 : Écarts de règles constatés entre prestations de la branche famille

	RSA	AAH
Cumul intégral allocation-salaire	3 mois	6 mois
Avance en l'absence de déclaration trimestrielle de ressources	1 mensualité d'1/2 RSA du mois précédent, décision du conseil général	2 mensualités d'1/2 AAH du mois précédent, obligatoire
Ressources trimestrielles	Prise en compte des IJ et de la PCH adulte, pas de déduction de charges,	Non prise en compte des IJ et de la PCH adulte, déduction des pensions alimentaires
Ouverture de droit	Mois de la demande	Mois suivant la demande
	Aides au logement hors APL	APL
Ressources	Abattement personnes isolées	Abattement personnes en foyer
Versement	1 fois par mois avec les autres PF	Le 25 du mois pour les locations, 3 versements pour les accédants
Ouverture de droit	M+1	M pour certains foyers
Résiliation de bail pour impayé	Pas de suspension de droits	Suspension de droits
	RSA	Prestations autres que le RSA
Arrivée d'un enfant	Prise en compte dès le mois M (idem pour l'allocation de base)	M+1
Départ d'un enfant	Prise en compte en M+1	M
Arrivée d'un conjoint	Prise en compte en M+1	M si arrivée le 1 ^{er} jour du mois
Ouverture du droit	Mois où les conditions sont remplies (idem CMG, CLCA)	Mois suivant pour les allocations logement et l'AAH
Titre de séjour	Prise en compte dès le mois de validité	Prise en compte le mois suivant la validité
Résidence	Prise en compte le mois d'arrivée	Mois suivant l'arrivée
	Aides au logement	Prestations autres que les aides au logement
Abattement personnes âgées	Non	Oui

Source : CAF du Morbihan.

3.2.4.2. Des règles qui peuvent apparaître en décalage avec la réalité des situations vécues

La contrainte liée à l'utilisation des ressources annuelles de l'année N-2 pour le calcul des prestations sous condition de ressources a conduit à la mise en place de multiples aménagements qui visent à rapprocher la situation de l'année N lorsque celle-ci s'est dégradée. Ces aménagements reposent néanmoins essentiellement sur des statuts qui permettent d'approcher la situation mais ne peuvent lui être complètement fidèles. Cet écart entre le statut et la réalité peut entraîner des incompréhensions d'autant plus que la façon dont ces statuts sont pris en compte n'évolue pas au même rythme que les statuts eux-mêmes.

Tableau 10 : la prise en compte ressources annuelles en fonction des différents statuts

Hors RSA et AAH	Revenus pris en compte	Commentaire
Ménage dont les revenus augmentent entre N-2 et N	C'est par définition le revenu N-2 qui est pris en compte	L'effet de l'augmentation des revenus est décalée de deux ans ce qui crée un écart par rapport aux cadrages recherchés pour les allocations sous conditions de ressources
Ménage avec une situation de chômage	C'est la situation réelle des ressources qui est prise en compte si le chômage date de l'année N-2	Mais ce sont les revenus N-2 abattus ou neutralisés qui sont pris en compte si le chômage est postérieur à N-2

Annexe I

Chômage indemnisé et non indemnisé		
Ancienneté du chômage indemnisé	L'abattement est appliqué aux ressources N-2 si celles-ci sont des ressources d'activité	Après deux années de chômage indemnisé, les données N-2 intègrent cette situation et il n'y a plus d'abattement
Perte d'emploi versus reprise d'activité durable après chômage	Lors de la perte d'emploi un abattement ou une neutralisation est immédiatement appliquée sur les ressources n-2	En revanche lors d'une reprise durable d'activité, ce sont les ressources pendant la période de chômage qui sont prises en compte pendant une ou deux années compte tenu de l'utilisation des ressources n-2
Y compris RSA et AAH		
Ménage au chômage avec reprise d'activité courte	Le statut professionnel (chômage ou activité) est celui constaté à la fin du mois	Une même reprise d'activité courte, par exemple sous forme d'intérim, n'a pas la même conséquence sur le statut professionnel si elle se produit à l'intérieur d'un mois (pas de changement de statut) ou à cheval entre deux mois (passage au statut d'activité)

Source : Mission.

Ces différences de traitement liées au statut sont d'autant plus difficiles à expliquer que les statuts eux-mêmes sont particulièrement nombreux. Dans le cadre de ses travaux de simplification, la CNAF a étudié une mesure qui consisterait à simplifier le dispositif. Cette étude identifie aujourd'hui 106 codes d'activité différents. Elle considère qu'il serait possible de réduire drastiquement ce nombre avec une hypothèse à 12.

En effet, les changements de codes activité sont extrêmement nombreux : sur l'année 2012, parmi les allocataires déjà présents en janvier, les codes activité des responsables des dossiers ont été modifiés 3,6 millions de fois. Ceux de leurs éventuels conjoints, 1,61 millions de fois. Au total, 5,21 millions de modifications de l'activité ont été effectuées sur ces dossiers. Ce nombre est à rapporter au "stock" d'allocataires au 31 janvier, soit 14,54 millions.

3.2.4.3. Des règles qui laissent des délais très courts pour prendre en compte les changements de situation

La réglementation a introduit dans un très grand nombre de cas une quasi-simultanéité entre la date de l'événement qui a un impact sur les droits et sa date d'effet. Les événements qui peuvent le plus certainement susciter un indu sont ceux qui conduisent à une réduction des droits. Dans la majorité des cas, mais hors RSA, ils prennent effet le mois où ils se produisent laissant donc un temps de traitement extrêmement réduit.

Les délais de traitement des informations reçues par la CAF sur les événements impactant les droits sont donc extrêmement courts compte tenu du cycle de préparation des paiements et du délai de traitement des pièces par les CAF. De fait, seules les déclarations arrivant avant le milieu du mois M peuvent être prises en compte avec une bonne assurance pour les paiements relatifs au mois M.

Annexe I

Encore cette première quinzaine est-elle insuffisante s'agissant de l'APL, payée directement au bailleur. Lorsque les aides au logement sont versées en tiers payant (c'est-à-dire versées au bailleur qui calcule sur cette base le reste à charge de loyer du locataire), le montant de l'aide est calculé le 5 du mois pour notification au bailleur. Ce montant ne peut être modifié, jusqu'à la liquidation qui a lieu autour du 25 du mois, quand bien même la situation de l'allocataire changerait (déménagement, augmentation ou diminution des ressources). Les droits de l'allocataire peuvent par conséquent être modifiés, mais pas le montant d'aide versée, ce qui génère, selon le cas, un indu ou un rappel.

Enfin certaines informations comme celles issues de l'échange pôle emploi, parvenant après la fin du mois, ne peuvent structurellement pas être traitées à temps. Le tableau ci-dessous rappelle le calendrier potentiel de prise en compte des événements.

Tableau 11 : Calendrier de traitement des informations – hypothèse d'un délai de traitement par la CAF de 7 jours

Date de réception de l'information	Processus de traitement CAF	Prise en compte dès le mois M APL versée au bailleur	Prise en compte dès le mois M hors APL versée au bailleur
1 ^{er} du mois		Non sauf traitement en priorité	Oui
2		Non sauf traitement en priorité	Oui
3		Non sauf traitement en priorité	Oui
4		Non sauf traitement en priorité	Oui
5	Paiement prestation M-1	Non	Oui
6		Non	Oui
7		Non	Oui
8		Non	Oui
9	Arrêt calcul AL pour bailleur	Non	Oui
10	Envoi des notif AL aux bailleurs	Non	Oui
11		Non	Oui
12		Non	Oui
13		Non	Oui
14		Non	Oui
15	Réception échange pole emploi M-1	Non	Oui
16		Non	Oui
17		Non	Oui
18		Non	Oui
19		Non	Oui
20		Non	Non sauf traitement en priorité
21		Non	Non sauf traitement en priorité
22		Non	Non sauf traitement en priorité
23		Non	Non sauf traitement en priorité
24		Non	Non sauf traitement en priorité
25	Paiement prestation M AL pour bailleurs	Non	Non sauf traitement en priorité

Annexe I

Date de réception de l'information	Processus de traitement CAF	Prise en compte dès le mois M APL versée au bailleur	Prise en compte dès le mois M hors APL versée au bailleur
26	Arrêt du calcul des prestations M	Non	Non
27		Non	Non
28		Non	Non
29		Non	Non
30		Non	
Le 15 du mois M+1	Réception échange pole emploi M-1	Non	Non

Source : Mission.

3.2.4.4. L'harmonisation et le report des dates d'effet des mesures d'abattement et neutralisation de ressources permettrait de réduire la génération de ces indus

Dans le cadre de son groupe de travail « Simplification », la CNAF a travaillé de manière approfondie sur l'harmonisation et le décalage des dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation et sur les révisions des droits aux prestations correspondantes. La caisse nationale dénombre 2,5 millions d'entrées et 2,2 millions de sorties dans ce dispositif en 2012. En outre, les règles d'abattement et de neutralisation varient en fonction de la prestation concernée, le RSA obéissant à des règles distinctes des autres prestations.

Tableau 12 : Différences réglementaires entre prestations sur les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources professionnelles

Événement	Date d'effet de l'événement	Dates d'effet des mesures correctives	
		RSA	Prestations familiales et aides au logement ¹³
Prise d'activité			
Reprise d'une activité professionnelle - sans mesure corrective en cours	M	Sans effet	Sans effet
Reprise d'activité avec neutralisation en cours	M	Fin de la neutralisation à M +1	Fin de la neutralisation à M
Reprise d'activité avec abattement en cours	M	Non applicable	Fin d'abattement à M
Reprise d'une activité ETI et perception de l'ARCE	M		Application d'un abattement à M du 1 ^{er} versement de l'ARCE, sinon fin d'abattement M si versée en 2 fois à 6 mois d'intervalle

¹³ Hors bénéficiaire parallèle du RSA socle ; le RSA socle ouvre en effet de plein droit à une neutralisation des ressources annuelles au titre du calcul des autres allocations, bénéficiaire qui se termine le mois qui suit le premier mois sans bénéficiaire de RSA socle.

Annexe I

		Dates d'effet des mesures correctives	
Cessation d'activité			
Sans revenu de substitution	M	Neutralisation des ressources et des indemnités journalières (IJ) à M	Neutralisation des ressources, des IJ de chômage et de sécurité sociale à M+1
Fin de perception de revenus ouvrant droit à neutralisation RSA	M	Neutralisation des ressources et des IJ à M	non applicable
Inscrit et exerçant une activité après une période de chômage total de deux mois de date à date	M	Non applicable	Neutralisation des ressources et des IJ à M + 1 (en cas d'activité mensuelle inférieure à 77 heures)
Débutant un stage de formation professionnelle et percevant une des allocations de formation/bénéfice RSA socle/bénéficiaire AAH hors Esat	M		Neutralisation des ressources et IJ à M + 1
Admission à un avantage vieillesse/invalidité/AAH/allocation compensatrice	M		Abattement sur les revenus, les IJ et autres indemnités à M + 1 (sauf si chômage et neutralisation avant : maintien de la neutralisation)
Maladie de longue durée	M		Abattement sur les revenus d'activité, les IJSS, et autres indemnités à M + 1 après 6 mois d'expiration de l'arrêt de travail
Chômage indemnisé depuis au moins 2 mois consécutifs de date à date et perception d'un revenu de substitution ouvrant droit à abattement	M		Abattement sur les seuls revenus d'activité et IJSS à M + 2
Exercice d'une activité avec maintien des indemnités de chômage, après chômage total de deux mois consécutifs de date à date	M		Abattement sur les revenus et IJSS à M + 2

Annexe I

		Dates d'effet des mesures correctives	
Chômage indemnisé / chômage non indemnisé			
Passage d'une situation de chômage indemnisé à chômage non indemnisé - pas de mesure corrective en cours	M	Application d'une mesure de neutralisation à M	Application d'une mesure de neutralisation à M + 1
passage d'une situation de chômage indemnisé à chômage non indemnisé - abattement en cours	M	Non applicable	Passage d'un abattement à une neutralisation à M + 1
Passage d'une situation de chômage non indemnisé à chômage indemnisé - pas de mesure corrective en cours	M	Sans effet	Abattement sur les revenus professionnels et IJSS à M + 2 du début d'indemnisation si cessation totale d'activité
Passage d'une situation de chômage non indemnisé à chômage indemnisé - neutralisation en cours	M	Fin de la neutralisation à M+1	Passage d'une neutralisation à un abattement à M

Source : CNAF.

Plusieurs scénarios relatifs à cette proposition, qui est mise en avant dans les travaux de simplification de la CNAF, ont été étudiés :

- ◆ le premier consisterait à reculer la date d'effet d'un événement de fin de neutralisation/abattement à M+1, ce qui conduirait à s'aligner sur la règle d'ores et déjà appliquée pour le RSA. Cette évolution constituerait un retour à la situation antérieure au plan d'économies de 1983, qui avait conduit à avancer la date d'effet du mois M+1 au mois M¹⁴ ;
- ◆ les autres options visent à donner encore plus de marge en appliquant un décalage à M+2 et M+3, ce qui impacterait alors également le RSA.

3.2.4.5. La proposition permettrait de laisser un délai raisonnable de traitement des informations liées au changement de situation professionnelle et de supprimer les situations actuelles dans lesquelles l'indu est inévitable

Elle permettrait d'éviter une partie importante des indus liée au faible délai entre la survenance de l'événement conduisant à la fin de l'abattement ou de la neutralisation, l'acquisition de cette information par la CAF et l'effet sur les droits.

¹⁴ Le plan d'économie de 1983 avait parallèlement reculé la date d'entrée dans le dispositif de neutralisation du mois M au mois M+1 ; il avait donc conduit à durcir la situation simultanément à l'entrée et à la sortie du dispositif.

Annexe I

Elle permettrait également de surmonter partiellement les impossibilités structurelles de traitement sans indu des modifications de droits liées aux allocations logement versées directement aux bailleurs, des modifications de situations intervenues en fin de mois et des informations liées à l'échange avec Pôle emploi.

3.2.4.6. La proposition toucherait une source significative d'indus, de montant relativement élevé

La mesure toucherait une des sources principales d'indus (cf. 3.2) puisque selon la CNAF les indus liés aux fins de neutralisation et d'abattement représenteraient en 2012 environ 17 % du total des indus mais plus du quart de ceux liés à l'allocation logement. Il s'agit d'indus correspondant à un mois de droit dans 39 % des cas (soit environ 6,5 % des indus mais plus de 9 % des indus logement) et à une durée limitée à 3 mois dans 83 % des cas (soit environ 14 % des indus mais près de 23 % des indus logement). L'impact de la mesure d'harmonisation des dates d'effet à M+1, M+2 ou M+3 sur les indus évités est un peu inférieur puisque le décalage proposé est inférieur de 1 mois sur le RSA par rapport aux autres prestations.

Tableau 13 : Indus évités par le recul de la date d'effet des sorties d'abattement et neutralisation

	RSA	AL	autres PF	Total
Indus détectés	1 222 000	1 703 000	872 000	3 796 000
Indus liés à une fin d'abattement/neutralisation	111 000	454 000	76 000	641 000
% des indus	9,1 %	26,7 %	8,7 %	16,9 %
dont % sur 1 mois de prestations	52 %	35 %	46 %	39 %
dont % sur 1 à 3 mois de prestations	86 %	85 %	75 %	83 %
Indus évités en cas d'harmonisation à M+1	0,0 %	9,0 %	4,0 %	5,1 %
Indus évités en cas d'harmonisation à M+3	6,6 %	22,7 %	6,5 %	13,7 %

Source : CNAF (DSER).

Bien que les indus concernés portent sur un nombre limité de mois de droits, ce sont des indus de montant relativement élevé en regard des prestations concernées. Selon les travaux de la CNAF ils se situent dans le haut de la distribution des indus des prestations concernées, clairement pour le RSA et moins nettement pour les allocations logement.

Tableau 14 : Montant moyen des indus évités par le recul de la date d'effet des sorties d'abattement et neutralisation

Montant de l'indu en fonction du nombre de mois de droits corrigés	RSA (en €)	Décile le plus proche dans la distribution des indus de RSA (montant moyen des indus de ce décile)	AL (en €)	Décile le plus proche dans la distribution des indus d'AL (montant moyen des indus de ce décile)	Autres PF (en €)
1 mois	407 ¹⁵	6ème (418)	132	4ème (149)	319
2 mois	713	7ème (537) à 8ème (805)	206	5ème (193)	453
3 mois	1000	8ème (805) à 9ème (1374)	297	7ème (322)	587

Source : Mission.

¹⁵ En cas de simple harmonisation des dates d'effet à M+1, la règle ne changeant pas pour le RSA (dont la date d'effet de la sortie de mesure d'abattement / neutralisation est déjà fixée à M+1), le nombre de mois de droits corrigés est nul et par conséquent le montant moyen de l'indu l'est également.

Annexe I

Le montant moyen des indus de RSA évités est élevé. Il pourrait être en partie artificiel. Une partie des indus concernés pourraient correspondre à des reprises d'activité conduisant à faire basculer le bénéficiaire du RSA socle vers le RSA activité. Le financement des deux prestations étant différent, l'opération peut se traduire comptablement par la constatation simultanée d'un indu du RSA socle et d'un rappel de RSA activité. Pour le bénéficiaire, néanmoins, seul le solde des deux opérations est connu et notifié. L'indu moyen de RSA, dès lors qu'il serait net de rappels simultanés, peut donc être plus faible qu'il n'apparaît dans le tableau des montants moyens. **Compte tenu de l'importance de ce chiffrage d'impact, la mission recommande néanmoins que ce point soit vérifié.**

3.2.4.7. Cette proposition permettrait de donner une plus grande visibilité et prévisibilité aux prestations en cas de changement fréquent de situation professionnelle

Cette proposition, en particulier les options de report à M+2 et M+3, pourraient offrir à l'allocataire une plus grande prévisibilité du montant des prestations versées. Dans ces scénarios, les droits sont maintenus au moins un trimestre et la baisse à venir de l'allocation peut être notifiée suffisamment à l'avance à l'allocataire.

Par ailleurs les reprises d'activité temporaires, absorbées au sein du trimestre, ne conduisent plus à une sortie d'abattement ou de neutralisation. De ce point de vue, la mesure permet également de limiter les désincitations à la reprise d'activité.

Tableau 15 : Impact comparé d'une sortie de neutralisation en cas de reprise d'activité d'un mois seulement

Hors RSA	M	M+1	M+2	M+3	M+4	M+5
Statut d'activité	Activité	Chômage total non indemnisé	Chômage total non indemnisé	Reprise d'activité	Chômage total non indemnisé	Chômage total non indemnisé
Situation actuelle	Pas de neutral.	Pas de neutral.	Neutral.	Pas de neutral.	Pas de neutral.	Neutral.
Décalage sortie de neutralisation à M+3	Pas de neutral.	Pas de neutral.	Neutral.	Neutral.	Neutral.	Neutral.

Source : Mission.

3.2.4.8. Mais l'impact serait relativement moins fort dans le cas d'un allocataire du RSA socle compte tenu des dispositions actuelles plus favorables pour cette prestation

Le mécanisme de la sortie de neutralisation est relativement plus complexe pour les allocataires du RSA du fait de l'existence de quatre particularités liées à cette prestation :

- ◆ le RSA étant calculé à partir des ressources trimestrielles et non annuelles, la neutralisation des ressources pour le calcul du RSA s'applique logiquement sur les ressources trimestrielles ;
- ◆ le droit au RSA est calculé sur un trimestre T à partir des données de ressources du trimestre précédent T-1 ; même si le montant de la prestation peut varier au cours du trimestre T compte tenu d'une reprise d'activité au cours de ce trimestre (qui met fin à la neutralisation des ressources de T-1), le bénéfice du RSA socle est maintenu pendant tout le trimestre T, dès lors que les ressources du trimestre T-1 y ouvrent le droit ;

Annexe I

- ◆ or, le fait même de bénéficier du RSA socle ouvre droit à la neutralisation des ressources annuelles pour le calcul des autres prestations ; ce bénéfice disparaît uniquement le mois qui suit le premier mois sans RSA socle ;
- ◆ enfin, en cas de reprise d'activité, un cumul intégral des ressources d'activité et de l'allocation est possible pendant trois mois, sans que ce cumul puisse excéder quatre mois au cours des 12 derniers mois glissants.

Du fait de ces règles, la sortie d'une mesure de neutralisation pour un allocataire du RSA socle est potentiellement sensiblement différée. En effet, si l'allocataire peut bénéficier du cumul intégral, sa prestation de RSA socle n'est pas modifiée pendant les trois mois qui suivent sa reprise d'activité. Le maintien du RSA socle conduit par ailleurs au maintien de la neutralisation des ressources annuelles pour le calcul des autres prestations. Dans ce cas la date d'effet de la fin de neutralisation en cas de reprise d'activité n'est donc plus le mois M pour les autres allocations et le mois M+1 pour le RSA, mais peut être décalée jusqu'au mois M+5 pour les autres allocations et au mois M+4 pour le RSA.

Les indus liés à la fin de neutralisation des ressources apparaissent donc plutôt lorsque le bénéficiaire du RSA socle a épuisé son droit à cumul intégral. Dans ce cas, la reprise d'activité conduit à un indu lorsqu'elle est connue avec retard, par exemple seulement lors de la déclaration trimestrielle de ressources faite à la fin du trimestre au cours duquel a eu lieu la reprise d'activité. L'indu est d'autant plus important que cette reprise s'est produite au début de ce trimestre.

Tableau 16 : Impact sur le droit au RSA socle de la date de reprise d'activité au sein du trimestre (droits calés sur les trimestres civils¹⁶ - hors cumul intégral)

	janvier	février	mars	avril	mai	juin
Cas 1 : reprise d'activité en début de trimestre	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Activité Reprise Rsa Socle	Activité Rsa Socle	Activité Rsa Socle
Neutralisation ressources annuelles	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Cas 2 : reprise d'activité en fin de trimestre	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Activité Reprise Rsa Socle	Activité Rsa Activité	Activité Rsa Activité	Activité Rsa Activité
Neutralisation ressources annuelles	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Cas 3 : reprise d'activité en milieu de trimestre	Chômage non indemnisé Rsa Socle	Activité reprise Rsa Socle	Activité Rsa Socle	Activité Rsa Activité	Activité Rsa Activité	Activité Rsa Activité
Neutralisation ressources annuelles	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non

Source : CNAF.

¹⁶ Trimestre de référence : janvier à mars. Trimestre de droits : avril à juin.

Annexe I

Mais même dans ce cas, le mécanisme des dates d'effet reste plus favorable. En effet, si la fin de neutralisation des ressources trimestrielles (T-1) s'applique le mois qui suit la reprise d'activité au cours du trimestre en cours (T), en revanche la neutralisation des ressources annuelles se poursuit pendant tout ce trimestre (T) et ne s'achève que le deuxième mois du trimestre suivant (T+1), dès lors que les ressources du trimestre T font perdre le droit au RSA socle. La fin de neutralisation des ressources annuelles est donc décalée de deux mois ou plus par rapport aux personnes qui n'étaient pas bénéficiaires du RSA socle.

Tableau 17 : Comparaison de l'impact des dates d'effet pour un bénéficiaire du RSA socle en fonction de la règle du cumul intégral

	Avantages accordés avant la reprise d'emploi	Situation après la reprise d'emploi	Date d'effet pour le RSA	Date d'effet pour les autres prestations
Bénéficiaire du RSA socle au chômage à la fin du mois M-1 reprenant une activité au mois M lui faisant perdre le bénéfice du RSA socle Cumul intégral possible pendant 3 mois	Neutralisation des ressources annuelles Neutralisation des ressources d'activité pour le calcul du RSA	Perte de la neutralisation des ressources annuelles Prise en compte des ressources d'activité pour le calcul du RSA et perte du bénéfice du RSA socle	Le mois qui suit la fin du cumul intégral soit le mois M+3 ou M+4 ¹⁷	Le mois qui suit la perte du RSA socle soit le mois M+4 ou M+5
Bénéficiaire du RSA socle au chômage à la fin du mois M-1 reprenant une activité au mois M lui faisant perdre le bénéfice du RSA socle Pas de cumul intégral possible (droits au cumul épuisés)	Neutralisation des ressources annuelles Neutralisation des ressources d'activité pour le calcul du RSA	Perte de la neutralisation des ressources annuelles Prise en compte des ressources d'activité pour le calcul du RSA et perte du bénéfice du RSA socle	Le premier mois du trimestre de droit pour lequel les ressources de la période de référence font perdre le droit au RSA socle (soit M+1 à M+3)	Le second mois du trimestre de droit pour lequel les ressources de la période de référence font perdre le droit au RSA socle (soit M+2 à M+4)

Source : Mission.

3.2.4.9. L'impact à la baisse de la charge de travail en CAF resterait limité

La CNAF a réalisé une estimation du gain en termes de charge de travail en mobilisant les travaux réalisés sur le coût unitaire du recouvrement des indus (cf. annexe IV b). Le gain estimé porte principalement sur la gestion de l'indu. En reprenant cette méthode et en utilisant les nombres d'indus évités issus de la dernière note de la DSER de la CNAF, on aboutit à un gain en ETP compris entre 40 et 100 suivant les scénarios.

La CNAF fait par ailleurs deux hypothèses complémentaires :

¹⁷ M+4 si la reprise d'activité a eu lieu après le 1^{er} jour du mois M ; si elle a eu lieu le 1^{er} jour du mois M le cumul débute dès le mois M.

Annexe I

- ◆ une économie serait constatée, pour la partie des indus qui sont détectés à la suite d'un contrôle, sur la charge de saisie des conséquences du contrôle¹⁸. Selon la mission, la pertinence de cette économie devrait être vérifiée car il ne lui semble pas évident, sans analyse plus approfondie, que la mesure proposée conduirait à réduire le nombre des indus détectés à la suite d'un contrôle ;
- ◆ la mesure pourrait soulager la ligne d'accueil au-delà de la seule question de la gestion du coût des indus. Il y aurait moins de contacts liés à la compréhension des mécanismes d'abattement et de neutralisation. La CNAF fait l'hypothèse qu'aujourd'hui 30 % des allocataires concernés demandent des informations sur ces mécanismes et que la mesure conduirait à une baisse de 9 à 24 points de ce pourcentage, suivant les scénarios. Cette hypothèse semble également relativement forte à la mission.

Tableau 18 : Gains en ETP liés à la baisse de charge de gestion en cas de mise en œuvre du recul des dates d'effet des sorties d'abattement et neutralisation

Harmonisation des dates d'effet de sortie d'abattement et neutralisation à	Gains ETP sur la gestion des indus	Hypothèse CNAF gains ETP complémentaires sur les contrôles	Hypothèse CNAF gains ETP complémentaires sur la ligne d'accueil	Total ETP
M+1	38,7	2,9	11,6	53,2
M+2	81,2	6,0	22,3	109,5
M+3	103,6	7,7	29,4	140,5

Source : Observatoire national des charges et de la performance (CNAF).

3.2.4.10. Cette mesure présenterait néanmoins un coût très significatif

La CNAF a mené des travaux d'évaluation financière de la mesure à partir d'une exploitation des fichiers mensuels sur l'année 2012. Cette évaluation faite à une date donnée ne prend pas en compte l'évolution de la situation de l'emploi qui a un impact potentiel sur le coût, les sorties d'abattement et de neutralisation devant être plus nombreuses en période de reprise économique.

Au-delà, elle comporte un certain nombre de fragilités, mais qui ne semblent pas remettre en cause l'équilibre d'ensemble du chiffrage, même si la mission recommande de vérifier la cohérence des données relatives au montant moyen de l'indu RSA évité (cf. 3.2.4.6).

Ainsi, le système d'information ne permet d'identifier que les mesures de neutralisation et abattement de ressources annuelles et non celles qui concernent les ressources trimestrielles pour le RSA. Une étude sur une CAF montre que les deux mesures sont fortement liées même si 18 % des cas de neutralisation et abattement sur les ressources trimestrielles seraient constatées sans mesure similaire sur les ressources annuelles. Il est également possible que l'étude de la CNAF comptabilise des mouvements d'entrée ou sortie des mesures d'abattement et neutralisation qui sont liées au délai de mise à jour des ressources annuelles et qui se révèlent a posteriori sans objet.

Le coût de la mesure de recul de la date d'effet varie de 160 M€ dans le premier scénario, qui est un simple alignement sur les règles appliquées pour le RSA, à plus de 500 M€ en cas de recul de la date d'effet à M+3 pour l'ensemble des prestations. La mission a pu cependant vérifier avec la CNAF que ces chiffrements réalisés à partir des montants bruts d'indus étaient sans doute légèrement surévalués, une partie des indus étant constatés à l'occasion du basculement d'une prestation à l'autre (a priori essentiellement sur le RSA par passage du

¹⁸ Il s'agit du coût lié à la saisie du fait générateur associé lors d'un contrôle (et non du coût du contrôle lui-même) pour mettre en concordance dans CRISTAL la situation réelle de l'allocataire telle que constatée à l'issue du contrôle.

Annexe I

RSA socle vers le RSA activité) avec un rappel simultané sur l'autre prestation (cf. 3.2.4.6). Dans ce cas, si la mesure fait disparaître un indu, elle fait également disparaître un rappel¹⁹. Le coût est également légèrement majoré par rapport à la réalité si l'on fait l'hypothèse qu'une partie des indus qui seraient évités font aujourd'hui l'objet d'une remise de dette ou d'une admission en non valeur et ne sont donc pas recouverts.

Tableau 19 : Impact financier des scénarios de recul de la date d'effet des sorties d'abattement et neutralisation

	Date d'effet	RSA	AL	Autres PF	Total
Coût de la mesure (M€)	M+1	0	94	65	159
	M+2	28	188	130	346
	M+3	56	282	195	533
Nombre d'indus évités	M+1	0	159 000	35 000	252 000
	M+2	58 000	299 000	49 000	429 000
	M+3	81 000	381 000	72 000	534 000
Part dans le volume des indus (en %)	M+1	0	9,3	4	6,6
	M+2	4,7	17,6	5,5	11,3
	M+3	6,6	22,4	8,3	14,1
Montant des indus évités (M€)	M+1	0	21	11,5	32
	M+2	23,6	49,9	18,3	92
	M+3	40	74,3	23	137
Part dans le montant des indus (en %) ²⁰	M+1	0	3,3	2	1,6
	M+2	3	7,9	3,2	4,6
	M+3	5,1	11,7	4	6,8

Source : CNAF (DSER).

Au vu de l'importance de ce coût, la mission recommande de limiter une éventuelle mesure réglementaire à l'harmonisation de la date d'effet sur la règle du RSA, c'est-à-dire une date d'effet de la sortie d'abattement/neutralisation en M+1, qui toucherait principalement les allocations de logement.

¹⁹ Pour le passage à une date d'effet M+2 sur le RSA, le montant d'indus brut évités inscrit dans le tableau deviendrait selon la CNAF un montant de 12,9 M€ en déduisant les rappels joints.

²⁰ Bien que les indus évités soient de montant plutôt élevé par rapport à la distribution des montants d'indus pour chaque prestation (cf. 2.1.2), le poids des indus évités en montant est plus faible qu'en nombre. Ce phénomène est lié au montant très élevé des indus du dernier décile des indus. Tous indus confondus, le montant moyen du dernier décile est ainsi le double du montant moyen du 9^{ème} décile (2 437 euros contre 1 255 euros), probablement sous l'effet des indus frauduleux qui remontent sur une longue période, sachant que le 10^{ème} décile en montant d'indu doit coïncider à peu près avec le 10^{ème} décile en termes de profondeur des indus qui regroupe les indus qui remontent sur une période de droits supérieure ou égale à 6 mois.

3.2.4.11. L'harmonisation des dates d'effet devrait être financée par une mesure de gage

3.2.4.11.1. Analyse de la mission sur la proposition de la CNAF de décaler les dates d'effet en entrée

A ce stade, la CNAF a concentré ses travaux sur un gage portant sur la même mesure d'abattement et de neutralisation. Il s'agit de reculer la date d'effet de l'entrée en abattement/neutralisation parallèlement au recul de la date d'effet de la sortie. Les dates d'entrée sont aujourd'hui positionnées différemment suivant les prestations et les événements. Dans le cas général l'entrée en neutralisation se fait le mois M+1 et l'entrée en abattement le mois M+2. Néanmoins pour le RSA les mesures s'appliquent dès le mois M.

Ce gage permet de couvrir le coût de la mesure et même d'amener une économie nette dès lors que la date d'entrée est reculée au moins à M+2. Il permet par ailleurs de diminuer le nombre de rappels (233 000 rappels en moins pour une date d'effet M+1 et 833 000 rappels en moins pour une mesure M+3) parallèlement à la diminution des indus.

Tableau 20 : impact financier net d'une mesure couplant le recul des dates d'effet à l'entrée et à la sortie des mesures d'abattement et de neutralisation

Impact financier d'une mesure simultanée de recul des dates d'entrée et de sortie en M€	Entrée à M+1	Entrée à M+2	Entrée à M+3
Sortie à M+1	56	-272	-601
Sortie à M+2	243	-85	-414
Sortie à M+3	430	101	-227

Source : CNAF (DSER).

Mais ce gage est discutable en termes d'efficacité sociale, dans la mesure où il conduit à retarder le bénéfice des mesures d'abattement et de neutralisation au moment même où la situation de la personne se dégrade et avant qu'elle ait pu faire des ajustements à la baisse sur ses charges. C'est pourquoi la mission recommande de rechercher d'autres mesures de gage.

3.2.4.11.2. Diminution du taux d'abattement sur les ressources annuelles

Une première possibilité avait déjà été proposée dans le rapport de l'IGAS sur l'évaluation des aides personnelles au logement. Elle consiste à abaisser le taux de l'abattement fixé aujourd'hui à 30 %. A l'époque du rapport, aucun chiffrage n'était disponible. Depuis, la CNAF a réalisé en mars 2013 une évaluation à destination du Haut Conseil pour la Famille, limitée à l'impact sur les aides au logement. Deux scénarios de modification ont été étudiés : passage à 15 % ou 20 % du taux d'abattement avec deux variantes (application ou non de la baisse à l'abattement lié au départ en retraite).

L'impact financier de la mesure est compris entre 175 et 250 M€. Cet impact devrait être majoré en tenant compte de l'effet de l'abattement sur les autres prestations que les allocations de logement. Ce coût total n'est pas disponible aujourd'hui.

Annexe I

Tableau 21 : Impact financier sur les allocations logement d'un abaissement du taux d'abattement des ressources annuelles en cas de chômage ou retraite

	Taux d'abattement porté à 20 %	Taux d'abattement porté à 15 %
Abaissement sur le seul abattement chômage	175	225
Abaissement sur les deux abattements	191	244
Nombre d'allocataires impactés en cas d'abaissement des deux abattements	318 000	324 000

Source : CNAF (DSER).

3.2.4.11.3. Revalorisation des ressources prises en compte dans le calcul des droits

Une seconde piste consiste à reprendre la logique des mesures d'abattement/neutralisation, c'est-à-dire la correction de l'effet de retard de l'utilisation des ressources annuelles N-2 par l'approximation des ressources de l'année N. Les mesures d'abattement/neutralisation permettent de réaliser cette approximation dans le cas où le changement de statut professionnel de la personne traduit une dégradation de ses ressources.

L'hypothèse pourrait être faite que les personnes qui n'entrent pas dans ces statuts au cours de la période bénéficient à l'inverse d'une progression de leurs ressources d'activité. Ils bénéficient donc aujourd'hui d'un effet d'aubaine, les ressources retenues par la CAF étant inférieures à leurs ressources réelles. Cet effet d'aubaine s'est d'ailleurs accru depuis l'utilisation des ressources fiscales puisque, dans le dispositif précédent, la déclaration de ressources faite à la CAF était plus récente de 6 mois.

Pour approcher les ressources réelles, il serait dès lors possible d'appliquer un coefficient de revalorisation aux ressources N-2, par exemple équivalent à l'inflation, sans modifier en parallèle les plafonds et barèmes. Cette mesure est différente d'une mesure sur le plafond ou le barème dans la mesure où seule une partie des allocataires (ceux qui ne bénéficient pas d'abattement et de neutralisation) est touchée.

A la demande de la mission, la CNAF a évalué l'impact d'une telle mesure à partir de son modèle de microsimulation Myriade sur l'année de droits 2012, c'est-à-dire sur des prestations calculées à partir des revenus de l'année 2010. La CNAF considère que la méthode utilisée présente certaines imperfections mais permet de donner un ordre de grandeur correct de l'impact financier d'une majoration des ressources N-2 sur les droits de l'année N. Différents scénarios de majoration de 0,5 % à 2 % ont été chiffrés. L'impact financier est compris entre 117 et 475 M€ et porte principalement sur les allocations de logement.

Tableau 22 : Impact financier de la prise en compte pour les calculs de prestations de l'année N des ressources N-2 majorées d'un coefficient

En M€	Majoration de 0,5 %	Majoration de 1 %	Majoration de 1,5 %	Majoration de 2 %
Sur l'ensemble des prestations	117	239	351	475
Dont sur les prestations de logement	85	171	259	345

Source : CNAF (DSER).

Annexe I

Cependant, cette mesure de « reflation » des ressources utilisées pour le calcul des droits des allocataires, qui conduit à calculer un revenu fictif majoré et donc mécaniquement à baisser le montant des allocations sous condition de ressources pour une partie des allocataires, devrait faire l'objet d'investigations complémentaires pour mesurer son impact potentiel sur une cohorte représentative de la population des bénéficiaires de prestation.

3.2.4.11.4. Harmonisation des règles relatives aux différentes prestations

Une troisième piste envisageable consisterait à aligner un certain nombre de règles, qui à l'heure actuelle distinguent certaines prestations des autres (cf. 3.2.4.1) sur le régime le moins favorable afin de dégager des économies. A titre d'exemple, les évolutions réglementaires suivantes pourraient faire l'objet d'une évaluation pour en mesurer l'impact financier pour la branche :

- ◆ prise en compte le mois M+1 de l'arrivée d'un enfant (alignement du RSA et de l'allocation de base sur les autres prestations) ;
- ◆ prise en compte le mois M du départ d'un enfant (alignement du RSA sur les autres prestations familiales) ;
- ◆ prise en compte le mois M+1 de l'arrivée en France ou de la validité du titre de séjour.

Proposition n° 13 : Sous réserve que cette mesure soit gagée budgétairement, notamment par la baisse du taux d'abattement des ressources ou l'alignement des règles relatives aux différentes prestations sur la moins favorable, harmoniser à M+1 la date d'effet d'une sortie de neutralisation et d'abattement.

4. Quel motif est à l'origine des indus ?

4.1. Le changement de situation professionnelle est le motif principal des indus

Bien que le système d'information de la CNAF intègre la notion de motif d'indu, la CNAF considère que la donnée est peu fiable, du fait de la complexité de l'identification des faits générateurs à l'origine des indus.

L'étude menée par la CNAF en 2010 fait ressortir assez clairement 4 motifs principaux d'indus dont le plus important est très nettement le changement de situation professionnelle. L'étude sur échantillon réalisée sur l'ensemble des CAF à la demande de la mission confirme les tendances de l'étude de 2010 et notamment la prédominance des situations professionnelles. Elle donne néanmoins une proportion beaucoup moins importante d'indus liés au logement que l'étude de 2010.

Tableau 23 : Motifs des indus détectés par le réseau des CAF

Motifs d'indu	Part dans le total des indus - étude CNAF 2010 (en %)	Éléments de détail	Part dans le total des indus - étude 2012 pour la mission (en %)
Situation professionnelle	39	dont fin abattement neutralisation : 22 %	47

Annexe I

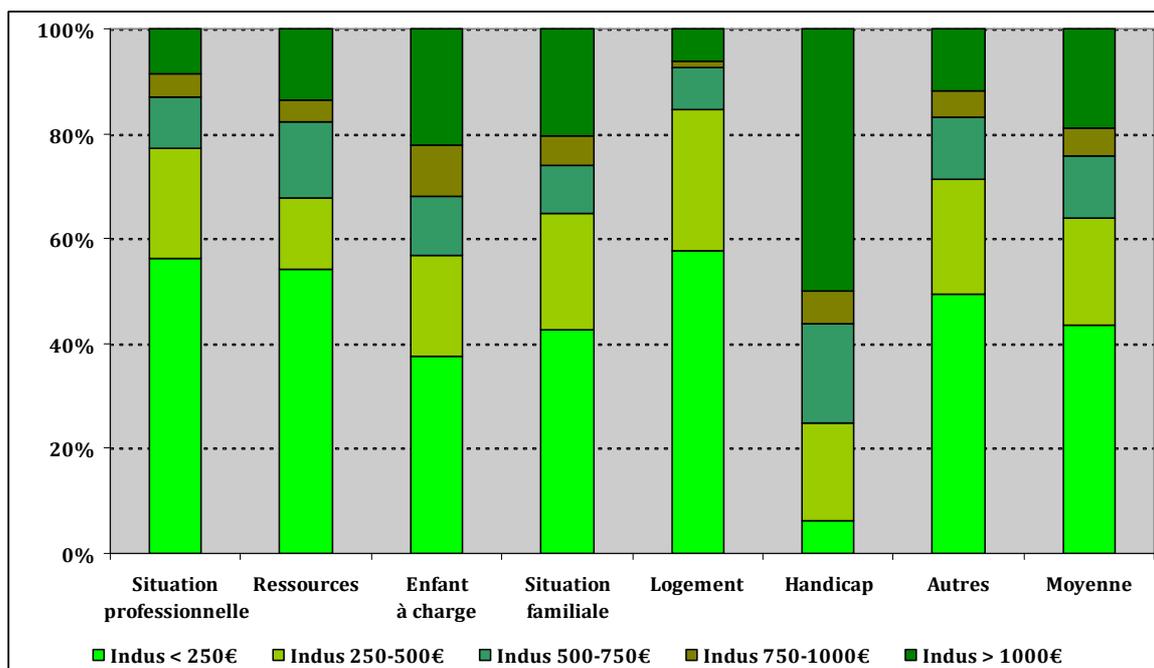
Motifs d'indu	Part dans le total des indus - étude CNAF 2010 (en %)	Éléments de détail	Part dans le total des indus - étude 2012 pour la mission (en %)
Ressources	13	- dont ressources manquantes ou erronées sur ressources trimestrielles : 5 % - dont ressources manquantes ou erronées sur ressources annuelles : 3 %	18
Logement	25	dont déménagement : 18 %	6
Enfant à charge	8	-	20
Situation familiale	6	-	
Handicap	1	-	2
Autres motifs	8	dont une part importante d'avances RSA	7

Source : Enquête indus 2010 (CNAF).

4.2. Le motif de l'indu est assez peu déterminant pour son montant et la période de droits sur laquelle il revient, sauf pour le handicap

Selon l'étude la CNAF de 2010 sur les indus, le montant moyen de l'indu est assez peu dépendant du motif de l'indu. Seul le handicap, compte tenu du montant plus élevé de cette prestation apparaît atypique de ce point de vue. On peut seulement noter que le montant moyen des indus liés à la situation ou à la composition familiale est un peu plus élevé que celui des indus liés au changement de situation professionnelle. L'enquête sur échantillon réalisée à la demande de la mission donne les mêmes tendances à l'exception du motif logement qui semble conduire à des montants d'indu moins élevés que dans l'enquête de 2010. Cet écart renvoie à l'écart déjà évoqué entre les deux études sur ce motif, relativement plus représenté dans l'étude de 2010.

Graphique 16 : Montant de l'indu en fonction du motif

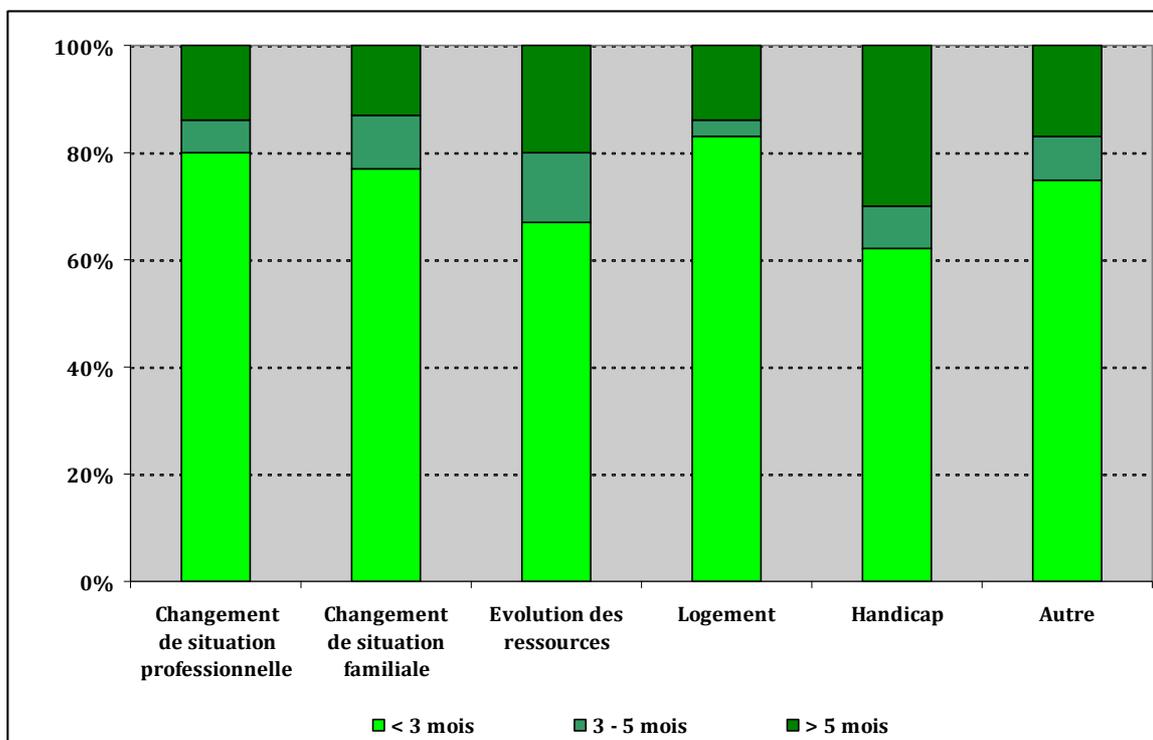


Source : Enquête indus 2010 (CNAF).

Annexe I

L'étude de 2010 ne permet pas de relier le motif de l'indu avec la durée de droits sur laquelle cet indu revient. Les données issues de l'enquête réalisée sur échantillon à la demande de la mission ne mettent pas en évidence de lien fort entre le motif et la durée de l'indu, sauf là encore pour le handicap mais aussi les ressources, motifs pour lesquels la durée de droits sur laquelle l'indu revient semble un peu plus élevée.

Graphique 17 : Profondeur de l'indu en fonction du motif



Source : Mission (étude d'échantillon de 1 054 dossiers de 96 CAF).

4.3. Les indus engendrés à la suite d'un changement de situation professionnelle sont principalement dus aux fins d'abattement et de neutralisation

Les prestations versées par la branche famille prennent en compte les ressources annuelles n-2. En cas de dégradation de la situation professionnelle, notamment à l'occasion de la perte d'un emploi et la survenance d'une situation de chômage ou l'ouverture du droit au RSA socle ou encore en cas de cessation d'activité pour se consacrer à l'éducation d'un enfant de moins de 3 ans (ou de moins de 5 ans dans les DOM pour le complément familial et l'Apje) ou à plusieurs enfants, ces ressources sont soit abattues, soit neutralisées. La sortie de ces statuts (par exemple fin de chômage) met fin à l'abattement ou à la neutralisation dès le mois en cours. Lorsque ce changement de situation est intégré dans le système d'information avec retard, un indu est constaté sur les allocations sous conditions de ressources de l'allocataire.

Le dispositif de neutralisation peut également s'appliquer pour le RSA et l'AAH aux ressources trimestrielles, par exemple en cas de cessation d'activité en cours de trimestre.

Selon l'étude de 2010 ces situations représentent plus de la moitié des indus dont l'origine est le changement de situation professionnelle. Selon l'étude de la DSER de 2012 sur les dates d'effet, ces indus portent sur des durées de droit relativement courtes puisque 83 % d'entre eux reviennent sur des périodes de 1 à 3 mois.

D'autres changements de situation professionnelle peuvent être de manière plus résiduelle à l'origine d'un indu. Par exemple en cas de reprise d'activité pour un allocataire du complément de libre choix d'activité ou lorsqu'un changement au titre du statut est constaté avec retard (par exemple départ à la retraite ou basculement en invalidité).

Les changements de situation professionnelle sont détectés comme les autres motifs d'indus principalement à partir des déclarations des allocataires. Cependant le changement de situation professionnelle est également détecté à l'occasion de l'échange Pôle emploi. Dans l'enquête sur échantillon réalisée à la demande de la mission l'échange Pôle emploi est à l'origine de 37 % des indus²¹ dont le motif est le « changement de situation professionnelle ».

4.4. Les indus liés aux ressources sont dus à la fois à des retards déclaratifs et à des erreurs dans les déclarations de ressources

Le retard dans les déclarations de ressources annuelles concerne les seuls allocataires non trouvés lors de l'échange DGFIP et qui n'ont pas retourné à temps la déclaration de situation qui leur est demandée par la CAF. Un indu peut être constaté lorsque la CAF pratique le « maintien Oheix », c'est-à-dire continue à verser les allocations au titre des deux premiers mois de l'année en l'absence de déclaration de ressources annuelles.

Le retard dans les déclarations trimestrielles de ressources pour le RSA et l'AAH peut conduire à la constatation d'un indu : pour l'AAH puisque la réglementation prévoit le maintien à 50 % de la prestation pendant 2 mois en l'absence de déclaration ; pour le RSA lorsque le conseil général profite de la faculté qui lui est laissée de maintenir à 50 % la prestation pendant un mois en l'absence de déclaration.

Les indus liés à des ressources erronées peuvent intervenir lorsqu'il est constaté a posteriori que les ressources prises en compte sont incorrectes. C'est notamment le cas à l'occasion d'un contrôle, lors de l'échange entre la CAF et Pôle emploi ou encore à l'occasion de l'envoi par la DGFIP des données annuelle de revenu n-2 rectifiées au mois de mai de l'année N.

Proposition n° 14 : Adopter une position normalisée sur l'ensemble du territoire pour le maintien Oheix :

- ◆ **en supprimant ce dispositif sur l'ensemble du territoire ;**
- ◆ **ou *a minima* en retenant le principe du maintien partiel à 50 % pendant un mois adopté pour le RSA et l'AAH.**

4.5. Les indus liés au logement semblent être constatés principalement lors du déménagement

Lorsque l'information du déménagement est connue concomitamment au déménagement ou avec retard un indu peut être constaté. En application des règles des dates d'effet le droit à la prestation s'éteint en effet dès le mois du déménagement sauf en cas de paiement intégral du loyer du mois concerné, auquel cas le droit s'éteint le mois suivant ou lorsque le départ se fait vers un autre logement ouvrant droit à une allocation de logement. Ces risques liés à la connaissance tardive du déménagement sont accentués en cas d'APL dans la mesure où cette allocation est notifiée au bailleur en début de mois et versée le 25 du mois M.

²¹ Proportion calculée hors indus pour changement de situation professionnelle pour lesquels l'origine n'a pas été renseignée dans l'enquête, soit 6 % du total.

Annexe I

Même si le déménagement a lieu vers un nouveau logement éligible à une allocation logement un indu peut être constaté en cas de détection tardive du déménagement lorsque l'allocation versée change de nature (passage de l'APL à l'AL par exemple), ou, en cas de versement direct au bailleur, lorsque le nouveau logement ne dépend pas du même bailleur. Dans ces cas il peut de fait y avoir constatation simultanée d'un indu et d'un rappel.

Un indu peut également être constaté à l'occasion d'un déménagement lorsqu'il apparaît que le locataire a laissé des impayés de loyers puisque les prestations d'allocation logement sont conditionnées au règlement des loyers par le locataire. En cas de constat d'impayé en cours de location un plan d'apurement est négocié avec le bailleur et le locataire et aucun indu de prestation n'est enregistré. Lorsque l'impayé n'est constaté que lors du déménagement le dispositif du plan d'apurement au titre du logement quitté n'est plus ouvert et la CAF constate alors un indu au titre des prestations logements.

Proposition n° 15 : Étendre le dispositif du plan d'apurement en cas d'impayé au cas où cet impayé est constaté lors du déménagement, pour éviter la génération d'un indu.

4.6. Les indus liés aux changements de situation familiale sont principalement dus aux modifications du périmètre des enfants à charge

La plupart des prestations familiales étant fonction de la composition du foyer, les droits sont modifiés à chaque modification de situation familiale. Les modifications principales concernent le périmètre des enfants à charge au titre de la législation famille, soit par l'atteinte de l'âge limite de prise en charge, soit par la sortie du foyer au sens de la législation famille, par exemple pour un enfant qui devient étudiant et souhaite bénéficier en propre d'une allocation de logement, soit encore lors de la séparation d'un couple.

Les prestations liées à l'isolement sont également susceptibles de générer des indus en cas de fin de cet isolement. Ce sujet, souvent très difficile à déterminer, est l'une des sources historiques importantes du contrôle sur place exercé par les CAF.

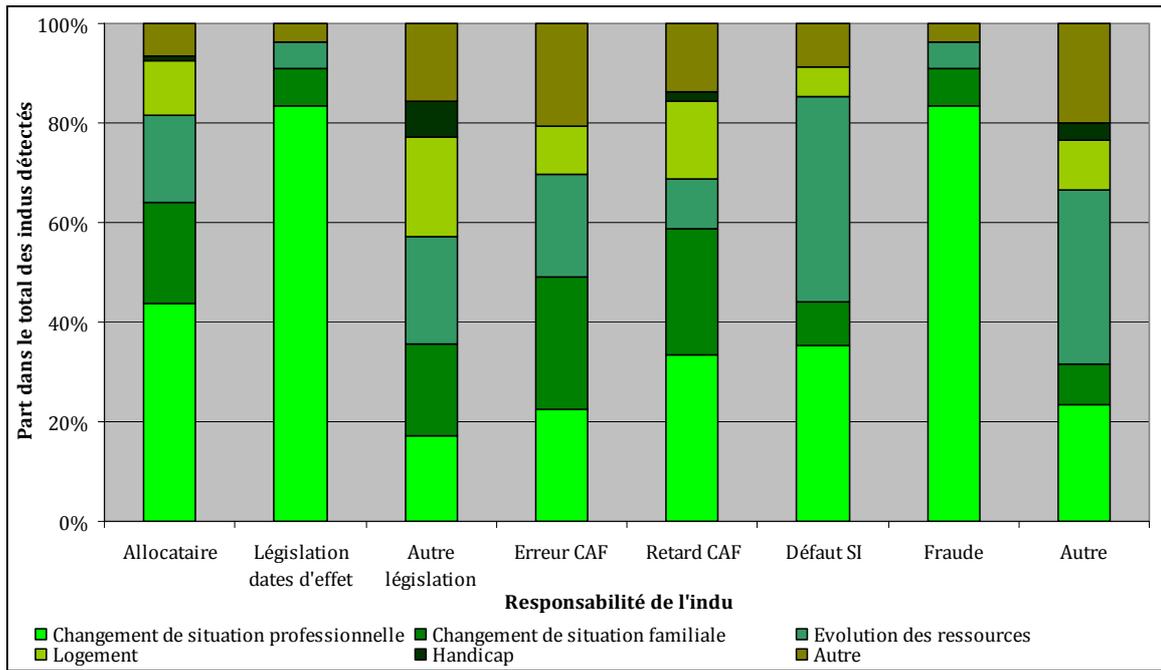
4.7. Le croisement des données relatives aux responsabilités et aux motifs des indus confirme les orientations retenues par la mission

A partir de l'étude de l'échantillon de 1 054 dossiers réalisée par la mission, le croisement des données relatives à la responsabilité des indus, d'une part, et au motif des indus, d'autre part, permet de constater que limiter la génération des indus dont la responsabilité incombe à l'allocataire (soit plus de la moitié des indus) implique :

- ◆ une meilleure captation de l'information relative aux changements de situation professionnelle (notamment via l'échange avec Pôle emploi, cf. annexe II) ;
- ◆ et une meilleure anticipation des changements de situation familiale (cf. 3.2.1.2.1).

Annexe I

Graphique 18 : Responsabilités et motifs des indus détectés par les CAF



Source : Mission (étude d'échantillon de 1 054 dossiers de 96 CAF).

Pièce jointe 1 : Cas-type d'évolution des droits liés aux mesures d'abattement / neutralisation

Gestion date d'effets et incidences sur bases ressources - Ressources annuelles

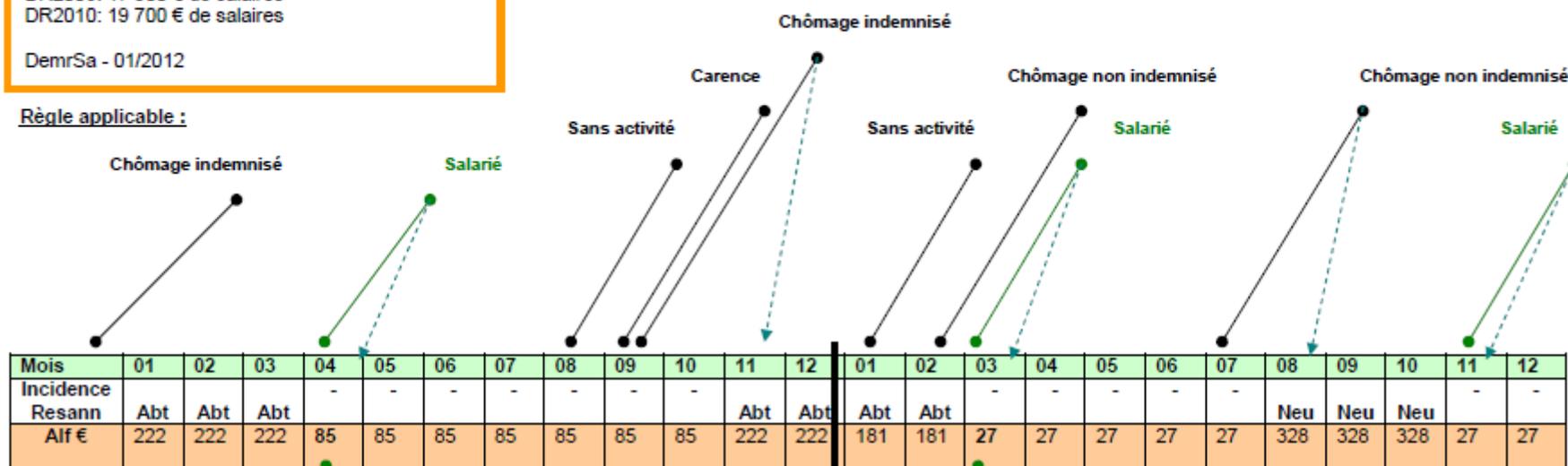
Monsieur X - Séparé avec un enfant à charge

En location, appartement non meublé, 300€ de loyer
Zone géo 3

DR2009: 17 500 € de salaires
DR2010: 19 700 € de salaires

DemrSa - 01/2012

Règle applicable :



Source : CAF de Vannes.

Ce cas-type, emprunté aux travaux de la CAF de Vannes dans le cadre du groupe de travail « Simplification » de la CNAF, montre comment l'évolution de la situation de l'allocataire au regard de l'emploi entraîne des variations très fortes de ses droits au titre de l'allocation logement. Ainsi, avec trois reprises d'emploi en deux ans, cet allocataire a subi quatre diminutions de 61,7 %, 18,5 %, 85,1 % et 91,8 %, et deux augmentations de 161,2 % et 1 114,8 % de ses droits au titre de l'ALF. Cette volatilité des allocations versées vient en complément de celle de ses revenus et altère la visibilité que peut avoir l'allocataire de ses ressources.

ANNEXE II

Détection des indus et contrôle interne

SOMMAIRE

1. LES INDUS SONT DÉTECTÉS À LA SUITE DE LA RÉCEPTION D'UNE PIÈCE PAR LA CAISSE, D'UN ÉCHANGE D'INFORMATIONS AVEC UN PARTENAIRE, OU D'UN CONTRÔLE	1
1.1. La réception d'une pièce adressée par l'allocataire ou un tiers.....	1
1.1.1. <i>Modalités de réception des informations des allocataires et de traitement de ces informations par les caisses.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Appréciation de la mission sur les travaux de la CNAF relatifs à la liquidation automatique</i>	<i>3</i>
1.2. L'échange informatique de données avec les partenaires	4
1.2.1. <i>La CNAF recense 33 échanges informatiques entre les caisses et des partenaires</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les liaisons entre la CNAF et ses partenaires peuvent être améliorées pour limiter la génération d'indus.....</i>	<i>7</i>
1.3. La mise en œuvre de la politique de contrôle des caisses.....	11
1.4. La principale méthode de détection des indus reste l'envoi d'une pièce par l'allocataire	15
1.4.1. <i>L'enquête CNAF sur les indus détectés en 2010 montrait que 58 % des indus ont pour origine la réception d'une pièce.....</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>La mission a obtenu, à partir d'une étude d'échantillon, des résultats qui montrent le renforcement du poids des contrôles dans la détection d'indus</i>	<i>16</i>
2. LA CNAF CONDUIT UN ENSEMBLE D'OPÉRATIONS DE CONTRÔLE INTERNE DE LA LIQUIDATION DES DROITS QUI RECOUVRE LA PROBLÉMATIQUE DES INDUS	17
2.1. Un ensemble de cibles qualité est défini dans le plan national de maîtrise des risques pour assurer la qualité de la liquidation des droits.....	17
2.2. La CNAF mène également des études sur échantillon visant à estimer les risques financiers supportés par la branche au travers de ses opérations de gestion des droits	17
2.2.1. <i>L'opération annuelle de reliquidation</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Les enquêtes sur la fraude et le paiement à bon droit.....</i>	<i>18</i>
3. LA MAJORITÉ DES INDUS DÉTECTÉS LE SONT DANS UN DÉLAI DE DEUX MOIS MAIS UNE PART POTENTIELLEMENT SIGNIFICATIVE DES INDUS N'EST PAS DÉTECTÉE OU EST DÉTECTÉE À TORT	18
3.1. 68,5 % des indus détectés font l'objet d'une implantation dans un délai de deux mois à compter du premier versement à tort	18
3.2. Les indus non détectés par les CAF pourraient représenter jusqu'à 485 M€, soit 0,6 % du montant des prestations versées.....	19
3.3. Jusqu'à 10 % des indus générés par les caisses de la branche famille pourraient avoir été détectés à tort.....	20

Annexe II

Les trop-perçus sont constitutifs d'un indu à partir du moment où ceux-ci ont pu être identifiés comme correspondant à des écarts entre les versements effectués et les droits réglementairement ouverts au bénéfice de l'allocataire. Ne peuvent donc par essence être considérés comme des indus (faisant à ce titre l'objet d'une notification aux allocataires puis d'une mise en recouvrement) que les prestations versées au-delà des droits ouverts, nécessitant une reliquidation des droits précédemment calculés et versés, suite notamment à la réception d'une information complémentaire actualisant le dossier de l'allocataire, en tenant compte de la période de prescription de 24 mois (hors fraude).

Cette information peut provenir de plusieurs sources (cf. *infra*, 1) : les échanges avec l'allocataire qui sont l'occasion pour les techniciens-conseils des CAF d'actualiser les informations en gestion, les informations reçues de tiers-déclarants, ou les travaux de contrôle réalisés dans les CAF (contrôles de 1^{er} et 2^e niveaux, contrôle du comptable).

Compte tenu des enjeux monétaires et sociaux associés aux indus, des dispositifs de contrôle spécifiques ont été mis en place au titre de la détection des indus (cf. *infra*, 2). En dépit des progrès importants qui ont pu être accomplis récemment par la réalisation d'enquêtes spécifiques sur la fraude ou sur les indus, et l'utilisation plus efficace des contrôles de cohérences dans les caisses, la détection des indus engendre, comme tout processus, ses propres erreurs : d'une part, des indus qui auraient dû être détectés et qui ne le sont pas, d'autre part, des versements identifiés à tort comme constitutifs d'un indu (lesquels font donc l'objet d'une mise en recouvrement).

Plus précisément, sur la dernière année pour laquelle ces estimations sont disponibles à la date de la mission (enquête fraude de la CNAF réalisée en 2011 sur données 2010¹), les indus estimés au titre des prestations versées en 2010 sont évalués à 2,54 Mds€ à comparer à un montant d'indus détectés la même année de 2,06 Mds€. Il s'en déduit que 20 % du montant estimé d'indus (soit 0,6 % du montant total des prestations) ne seraient, selon la CNAF, pas détectés, et partant pas recouverts, par les caisses, sous réserve des différences de périodes concernées par les deux sources (cf. *infra*, 3.1.).

A l'inverse, les versements détectés à tort comme constitutifs d'indus représenteraient 10 % des indus détectés (soit environ 2 % de l'ensemble des allocataires, puisque 18 % d'entre eux font l'objet de la détection d'un indu au moins un mois dans l'année). Au vu des populations concernées par les indus, et de l'impact corrélatif de leur recouvrement sur l'instabilité du budget des familles, une action efficace pour limiter ces indus détectés et recouverts à tort doit constituer une priorité de la maîtrise des risques de liquidation dans la branche famille (cf. *infra*, 3.3).

1. Les indus sont détectés à la suite de la réception d'une pièce par la caisse, d'un échange d'informations avec un partenaire, ou d'un contrôle

1.1. La réception d'une pièce adressée par l'allocataire ou un tiers

1.1.1. Modalités de réception des informations des allocataires et de traitement de ces informations par les caisses

La constatation d'un indu peut intervenir à l'occasion de la réception d'une pièce, adressée à la caisse par l'allocataire ou par un tiers (employeur, bailleur, etc.), contenant des informations ayant pour conséquence de modifier les droits à prestation de l'allocataire, et

¹ Les résultats de l'enquête Fraude 2013 sur données 2012 seront disponibles à l'automne 2013.

Annexe II

conduit donc à une nouvelle liquidation des prestations servies. L'indu est constaté lorsque cette déclaration conduit à une diminution des prestations dues mais que la déclaration n'a pu être traitée à temps pour que la modification des droits intervienne avant liquidation et paiement, soit du fait d'un délai de traitement trop long de la déclaration, soit parce que la déclaration a elle-même été adressée aux services de la CAF avec retard.

A titre d'exemple, la réception d'un courrier le 20 avril informant la caisse d'un déménagement à compter du 1^{er} avril peut entraîner une révision *a posteriori* des droits de l'allocataire au titre d'une allocation logement. La liquidation de l'aide étant réalisée le 5 avril, de sorte de permettre sa notification le 10, son recalcul sur la base des nouvelles informations reçues peut entraîner, selon le cas, un indu (lorsque la prestation qui a été versée est d'un montant supérieur à celle à laquelle l'allocataire a droit au titre de son nouveau logement) ou un rappel (dans le cas contraire).

Les déclarations et transmissions de pièces de l'allocataire ou des tiers peuvent être réalisées :

- ◆ par voie dématérialisée sur le site internet *caffr* (et à terme par courrier électronique, dispositif en cours d'expérimentation dans quatre CAF) ;
- ◆ sous format papier (formulaire spécifique ou papier libre). Le document reçu au courrier ou déposé à l'accueil est alors selon le cas :
 - scanné par le service courrier et placé dans l'application de suivi des pièces (SDP) intégrée au progiciel NIMS-CRISTAL ;
 - directement intégré au progiciel via la lecture automatique de données (LAD) ;
- ◆ via un appel téléphonique (entrant ou sortant) ;
- ◆ au cours d'un entretien à l'accueil, le technicien saisissant alors les données déclarées.

Une étude menée en octobre 2012 par la CNAF sur un échantillon de 2 229 visites à l'accueil a permis de montrer que la déclaration d'un changement de situation et le dépôt d'une pièce demandée par la CAF représentent :

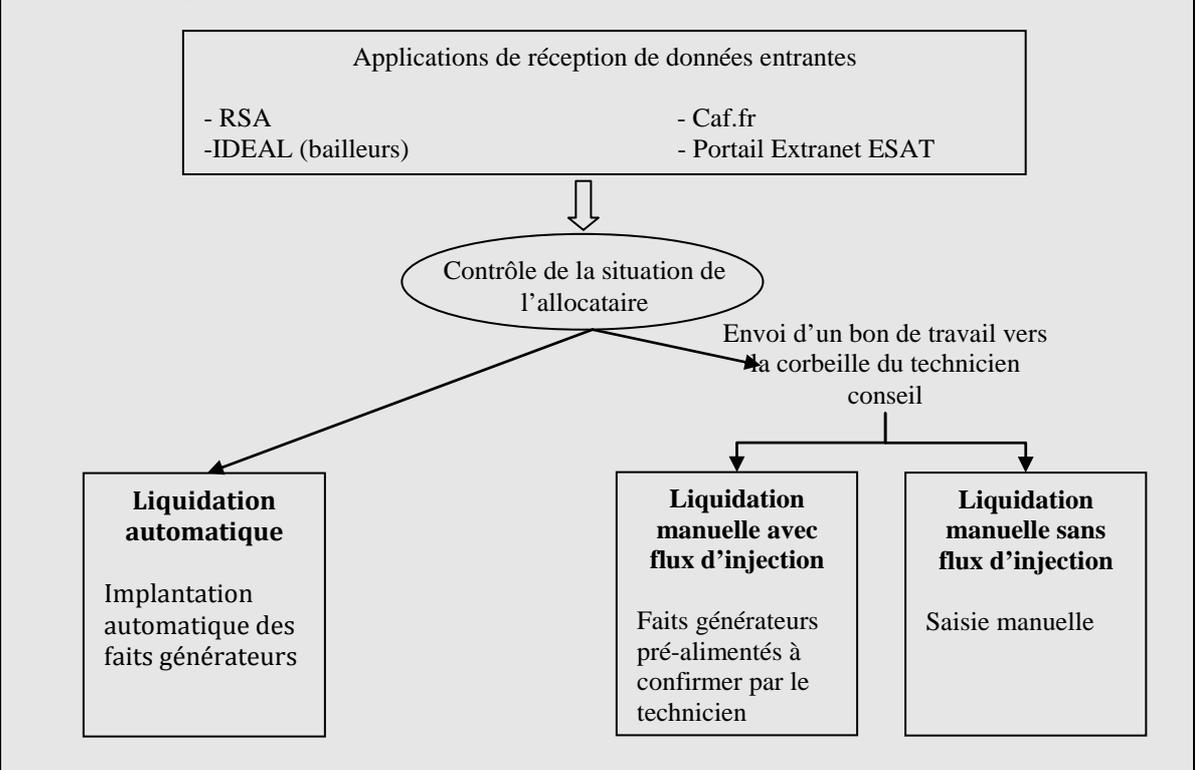
- ◆ 27,7 % des motifs de présentation à l'accueil rapide ;
- ◆ 19,0 % des motifs de présentation à l'accueil personnalisé.

Encadré 1 : Le traitement des données entrantes dématérialisées à la CNAF

Certaines télé-déclarations peuvent faire l'objet d'un traitement automatique sans intervention d'un technicien conseil (liquidation automatique) après vérification par le système d'information de la situation de l'allocataire. C'est le cas en particulier des déclarations trimestrielles de revenus des bénéficiaires du RSA et de l'AAH (sauf lorsqu'elles s'accompagnent d'une déclaration de changement de situation), et plus généralement des déclarations de ressources des allocataires non trouvés lors de l'échange entre la CNAF et la DGFIP et des nouveaux affiliés (postérieurement à l'envoi du fichier d'appel à la DGFIP, cf. *supra*).

Conçue pour dégager des gains de productivité, réduire le risque d'erreur et simplifier les démarches pour l'allocataire, la liquidation automatique se justifie lorsque l'examen par le technicien conseil n'apporte *a priori* aucune plus-value : c'est en particulier le cas des déclarations de changement de situation professionnelle. A ce stade, ont été exclus de ce dispositif l'ensemble des déclarations devant être accompagnées d'une pièce justificative, qui requièrent une lecture par le technicien.

Des travaux sont toutefois en cours, menés par la CNAF et la direction de la sécurité sociale, afin de limiter les cas où une pièce justificative est demandée à l'allocataire. Parallèlement, un groupe de travail sur la liquidation automatique étudie actuellement la possibilité d'en étendre le champ aux déclarations de changement de situation (professionnelle, familiale, bancaire, adresse) et aux déclarations papier intégrées via la lecture automatique de documents (« LADées »).



1.1.2. Appréciation de la mission sur les travaux de la CNAF relatifs à la liquidation automatique

Les liquidations automatiques existent aujourd'hui pour les déclarations de ressources annuelles (en cas d'échec de l'échange DGFIP ou d'affiliation postérieure à l'envoi du fichier d'appel à la DGFIP, cf. *infra*) et pour les déclarations de ressources trimestrielles RSA et AAH sauf si un changement de situation professionnelle ou familiale doit être déclaré à cette occasion.

Annexe II

La CNAF mène depuis décembre 2012 des travaux sur le développement de la liquidation automatique des flux issus des téléprocédures, avec les objectifs suivants (sélectionnés en fonction de leur faisabilité et de l'importance des flux qu'ils représentent) :

- ◆ octobre 2013 : liquidation automatique du changement de coordonnées bancaires et des déclarations de changement de situation professionnelle ;
- ◆ mars 2014 : extension aux déclarations de changement de situation des enfants ou autres personnes à charge ;
- ◆ juin 2014 : extension possible aux changements d'adresse effectués en ligne.

Au sens de la mission, la liquidation automatique des changements de coordonnées bancaires et de situation professionnelle et familiale présente à la fois un avantage pour la caisse, en allégeant la charge des techniciens conseils et donc en contribuant à réduire le délai de traitement moyen des données entrantes par les caisses, mais aussi par conséquent pour les allocataires, en permettant une liquidation plus rapide. Dès lors, ces évolutions sont de nature à limiter le nombre d'indus générés par les délais de traitement des CAF. Elles devraient toutefois être accompagnées d'une politique de contrôle spécifique permettant de repérer les incohérences manifestes entre les changements de situation télédéclarés et les informations précédemment connues de la CAF.

En revanche, la mission est plus réservée sur la liquidation automatique des demandes d'aide au logement sans attendre l'attestation de loyer du bailleur. En effet, en plus des inconvénients et impacts relevés par le groupe de travail de la CNAF (complexité accrue pour le demandeur qui devra collecter davantage d'informations auprès du bailleur, risque de suspension des droits ouverts en l'absence d'attestation passé un délai, coûts d'intégration et de création de cibles de contrôle spécifiques,...), cette évolution risque de générer des indus, en cas de déclaration erronée du demandeur sur le loyer dont il va s'acquitter. La mission recommande dès lors qu'une étude soit menée afin que le coût de gestion de ces indus potentiels soit mis en balance avec les économies permises par la liquidation automatique.

Proposition n° 1 : Poursuivre et accélérer les travaux sur la liquidation automatique des télédéclarations de changements de situation.

Proposition n° 2 : Évaluer précisément, préalablement à toute étude technique, les impacts potentiels de la liquidation automatique des demandes d'aide au logement en termes de génération d'indus et de coûts de gestion.

1.2. L'échange informatique de données avec les partenaires

1.2.1. La CNAF recense 33 échanges informatiques entre les caisses et des partenaires

Les caisses reçoivent régulièrement des flux d'informations constitués de traitements informatiques de données, qui s'effectuent selon des périodicités prédéterminées. Ces chaînes permettent selon les cas :

- ◆ la création des fichiers destinés aux partenaires ;
- ◆ la sélection des dossiers concernés ;
- ◆ l'élaboration de produits (listes, notifications) ;
- ◆ la mise à jour de la base allocataire, en particulier pour l'actualisation des situations d'activité avec les données de Pôle Emploi ;
- ◆ le déclenchement de contrôles.

Annexe II

La CNAF recense 33 échanges informatiques entre les caisses et des partenaires institutionnels (centre Pajemploi, caisse nationale ou primaire d'assurance maladie, caisse nationale d'assurance vieillesse, etc.), des partenaires publics (Pôle emploi, direction générale des finances publiques, etc.), des partenaires privés (bailleurs, établissements bancaires, etc.). Dans la majorité des cas, les échanges informatiques nécessitent un aller-retour : un fichier d'appel, avec les allocataires pour lesquels des informations sont recherchées, émis par la branche famille à destination du partenaire et un retour de celui-ci avec les données complétées suite à appariement avec les informations contenues dans sa base.

Ces échanges conduisent à un contrôle de cohérence, au sein du système d'information de la caisse, entre les informations déclarées ou connues de la caisse sur un allocataire et celles du partenaire. La mise à jour de la base allocataire peut alors entraîner une révision du calcul des droits de l'allocataire et par conséquent la génération d'un indu (ou d'un rappel).

Deux échanges informatiques de données sont particulièrement importants pour les organismes de la branche famille :

- ◆ les échanges avec Pôle emploi, qui interviennent une fois par mois (entre le 11 et le 16 du mois). Ils permettent d'obtenir des informations sur l'inscription ou la radiation de l'allocataire et sa situation au regard de l'assurance chômage (chômage indemnisé ou non, notamment). En 2012, selon le bilan de la maîtrise des risques de la CNAF, cette liaison informatique mensuelle a permis un total de 23 346 400 contrôles de cohérence, générant 566 556 indus (soit 17 % des indus détectés) pour un montant de 135 473 979 € (soit 7 % des indus), et 324 962 rappels pour un montant de 68 773 092 € ;
- ◆ les liaisons informatiques avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP), qui consistent en :
 - l'envoi par la caisse, au mois d'août de l'année N-1, d'un fichier d'allocataires pour lesquels des informations sur les ressources sont nécessaires au calcul des droits (fichier dit d'appel) ;
 - l'envoi des informations correspondantes (revenus de l'année N-2 déclarés par ces contribuables) par la DGFIP, au début du dernier trimestre de l'année N-1. Ces informations déclenchent un contrôle de cohérence entre l'activité connue par la CAF et les ressources déclarées aux services fiscaux (contrôle annuel ressources activité ou « RAC » annuel) ;
 - un envoi correctif, au mois de mai de l'année N, permettant de rectifier les données précédemment transmises et de les compléter, notamment grâce aux travaux de relance des défaillants déclaratifs. En 2012, selon le bilan de la maîtrise des risques de la CNAF, cet envoi a permis un total de 552 678 contrôles de cohérence, générant 44 939 indus pour un montant de 14 858 635 €, et 31 089 rappels pour un montant de 14 390 857 €.

Encadré 2 : Échanges de données entre Pôle emploi et la CNAF

Instauré depuis 1994, l'échange mensuel avec Pôle emploi déclenche une chaîne de traitement « ERA » (échange retour Assedic) qui permet le contrôle mensuel de près de 2,5 millions d'allocataires (bénéficiaires du RSA ou déclarés au chômage).

- **Fonctionnement** : le contrôle de l'activité professionnelle s'effectue mensuellement, sur un historique glissant de trois mois (M-2,M-1,M). Le fichier d'appel est constitué en fin de mois M et transmis à Pôle emploi le deuxième vendredi du mois M+1. Les informations des individus rapprochés (recherche sur le NIR notamment) sont extraites de la base de gestion de Pôle Emploi et transmises à la CNAF le lundi qui suit la fin du deuxième week-end de chaque mois et conduisent à une restitution entre le 11 et le 16 du mois suivant la période appelée. Les CAF sont invitées à passer le traitement avant le paiement mensuel pour éviter la génération d'indus notamment pour le contrôle des ressources.
- **Informations transmises** : le fichier de restitution contient les périodes d'inscription à PE (date

Annexe II

d'inscription et de radiation, catégorie de demandeur d'emploi), le motif éventuel de « radiation » qui correspond soit à la situation professionnelle (reprise d'activité, retraite, maladie), soit à une sanction administrative (défaut d'actualisation, non présentation à convocation, etc.), les périodes de droits à indemnisation chômage, les périodes d'indemnisation et les montants pour les bénéficiaires de RSA, le nombre d'heures de travail occasionnel effectué par mois.

- **Compléments d'information** : les Caf disposent d'un accès aux bases de Pôle emploi (Accès intégré aux données Assedic ou AIDA) leur permettant en complément de l'échange d'appréhender les situations qui n'ont pu être automatisées.
- **Performance** : l'échange répond aux objectifs d'automatisation que l'on peut attendre d'un traitement de masse. Plus de 98 % des situations de chômage sont traitées sans générer d'envoi de notification ou nécessiter l'intervention du technicien conseil pour consulter AIDA.

Encadré 3 : Échange de données entre la DGFIP et la CNAF / CCMSA

La transmission de données fiscales à la CNAF et la CCMSA, permettant le calcul a priori et le contrôle a posteriori des droits à prestations, est opérée par le centre national de traitement des données fiscales (CNTDF). Il est réalisé sur le fondement de l'article L. 152 du livre des procédures fiscales qui permet la levée à cette occasion du secret fiscal, sous la condition d'une sécurisation spécifique des échanges (matériel dédié, chiffrement des données). L'échange est annuel et est réalisé selon les étapes suivantes :

- août N-1 : transmission du fichier d'appel par la CNAF (entre quinze et seize millions de lignes) et la CCMSA, contenant les références des allocataires bénéficiant de prestations sous conditions de ressources. Cet envoi du fichier d'appel est tardif, conformément au souhait de la CNAF, par rapport aux autres partenaires de la DGFIP, qui le réalisent en juillet. Le fichier passe par une table de concordance qui rapproche les numéros d'inscription au répertoire (NIR) des identifiants fiscaux personnels (SPI, simplification des procédures d'imposition). Ce rapprochement a permis en 2011 l'identification de 90,3 % des allocataires de la CNAF. Pour les lignes du fichier d'appel restantes, des recherches sur l'application AGATHA afin de retrouver les allocataires au moyen de données d'état civil (nom, prénom, date et lieu de naissance, voire adresse) permettent d'en identifier 480 000 supplémentaires. Enfin, les allocataires trouvés sont rapprochés des données FIP (fichier d'imposition des personnes) afin d'extraire les données fiscales du foyer. A la fin de cette opération, le CNTDF est parvenu en 2011 à récupérer les données fiscales de 85,0 % des allocataires du fichier d'appel de la CNAF ;
- septembre N-1 : transmission à la CNAF et à la CCMSA du fichier des « non trouvés », soit pour la CNAF 15,0 % des allocataires du fichier d'appel, ce qui permet aux CAF de se rapprocher des directions départementales des finances publiques pour obtenir des informations ;
- mi-octobre N-1 : transmission du premier fichier de réponses, contenant les données fiscales personnelles des allocataires, en particulier les revenus de l'année N-2, à la CNAF et à la CCMSA, dont les systèmes d'information procéderont sur cette base aux contrôles automatiques de cohérence activité-ressources (contrôles dits « RAC annuels ») et au calcul des droits à prestations de l'année N ;
- mai N : envoi du correctif du CNTDF à la CNAF et à la CCMSA, contenant des données rectifiées et complétées par rapport à l'envoi d'octobre N-1, à la suite de la quatrième émission des avis d'imposition au titre des revenus de l'année N-2. Cet envoi a permis en 2011 d'ajouter 570 000 allocataires, soit 3,54 % du fichier d'appel de la CNAF, à l'ensemble des allocataires trouvés par la DGFIP.

Au total, 88,5 % des allocataires du fichier d'appel de la CNAF sont retrouvés par la DGFIP. En 2010, 2,4 millions d'allocataires contenus dans le fichier d'appel de la CNAF n'ont pas été retrouvés. Selon la DGFIP, ces difficultés s'expliquent par le manque de fiabilité d'une partie des NIR qui bénéficient pourtant d'un haut niveau de certification par la CNAF et la présence parmi la population des non-trouvés d'enfants et de jeunes adultes rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Selon la CNAF et les CAF rencontrées, une partie importante des « non trouvés » correspondent à des personnes n'ayant pas fait de déclaration de ressources au fisc compte tenu de leur faible niveau de revenu. C'est pourquoi la CNAF mène chaque année une campagne d'incitation à la déclaration fiscale, souvent relayée par une campagne locale de la CAF.

Annexe II

Encadré 4 : Contrôles de cohérence ressources / activité ou « RAC » réalisés par les CAF

L'implantation de données entrantes dans le système d'information des CAF, issues d'une transmission de pièces par l'allocataire ou un tiers ou d'un échange informatique de données avec un partenaire, déclenche des contrôles automatiques dont l'objectif est de rapprocher les données sur les ressources de l'allocataire et les informations connues de la caisse sur sa situation professionnelle. On distingue 26 de ces contrôles dits « RAC » qui se différencient par leur fréquence :

- 10 RAC annuels, déclenchés par exemple par le constat de ressources incompatibles avec une déclaration d'absence de revenus d'activité de la part de l'allocataire, ou encore par l'incompatibilité entre les ressources annuelles obtenues par l'échange de données avec la DGFIP et les informations déclarées trimestriellement par un allocataire du RSA ou de l'AAH ;
- 16 RAC trimestriels, déclenchés par exemple par une incohérence entre la situation familiale connue de la CAF et celle déclarée à la DGFIP, ou encore la déclaration de revenus d'activité au cours d'une période de chômage.

En 2012, selon le bilan de la maîtrise des risques de la CNAF, les CAF ont réalisé 428 913 contrôles RAC annuels (+2,2 % par rapport à 2011) et 1 321 630 contrôles RAC trimestriels (+10,5 % par rapport à 2011 dont 96,4 % sur des allocataires du RSA).

Les RAC annuels ont permis de détecter 82 340 indus pour un montant de 112,6 M€ (+17,1 % par rapport à 2011) et 61 106 rappels pour un montant de 43,3 M€ (+6,8 %), soit un taux de régularisation par contrôle de 33,4 %.

Les RAC trimestriels ont permis de détecter 267 413 indus pour un montant de 234,3 M€ (+17,1 % par rapport à 2011) et 342 653 rappels pour un montant de 235,3 M€ (+6,8 %), soit un taux de régularisation par contrôle de 46,2 %.

1.2.2. Les liaisons entre la CNAF et ses partenaires peuvent être améliorées pour limiter la génération d'indus

1.2.2.1. Liaison CNAF - Pôle emploi

A l'heure actuelle, l'échange informatique CNAF-Pôle emploi ne permet pas d'éviter une génération mécanique d'indus (ou de rappels) liée aux règles d'indemnisation de Pôle emploi, d'une part, et au décalage temporel du traitement des données entrantes par Pôle emploi et par la CAF, d'autre part. En effet, Pôle emploi verse les allocations chômage à terme échu, au retour de l'actualisation mensuelle qui est possible jusqu'au douzième jour ouvré du mois M+1, alors que l'échange CAF-Pôle emploi, qui porte sur les trois mois précédents, intervient au cours du deuxième week-end du mois. Par ailleurs, Pôle emploi bénéficie lui-même d'échanges informatisés de données en provenance des entreprises d'intérim qui ne sont disponibles que le 15 du mois M+1.

Dès lors, par exemple :

- ♦ pour un demandeur d'emploi indemnisé par Pôle emploi et allocataire de la CAF, qui reprendrait un emploi stable le 4 du mois M et le signifierait immédiatement à Pôle emploi :
 - le fichier retour vers la CAF du deuxième week-end du mois M contiendra l'information selon laquelle le chômeur était indemnisé jusqu'au 30 ou 31 du mois M-1 ;
 - dès lors, le considérant comme demandeur d'emploi au titre du mois M, la CAF liquidera pour le mois M des droits incluant un abattement de ses ressources, auquel il n'a en réalité plus droit car il a repris un emploi ;

Annexe II

- lors de l'échange CAF-Pôle emploi du mois M+1, la CAF va apprendre que la personne a en réalité repris un emploi au début du mois M et que les allocations qui lui ont été versées n'auraient pas dû inclure d'abattement des ressources, d'où la génération d'un indu ;
- ◆ pour un demandeur d'emploi accomplissant entre le 21 et le 28 du mois M une période d'intérim, et qui le signalerait seulement le douzième jour ouvré du mois M+1 à Pôle emploi (c'est-à-dire à la fin de la période d'actualisation), et en supposant que ce douzième jour ouvré soit postérieur au deuxième week-end du mois au cours duquel a lieu l'échange :
 - le fichier retour vers la CAF du deuxième week-end du mois M+1 contiendra l'information selon laquelle le chômeur était indemnisé jusqu'au 30 ou 31 du mois M ;
 - dès lors, le considérant comme demandeur d'emploi au titre du mois M et du mois M+1, la CAF liquidera des droits incluant un abattement de ses ressources, auquel il n'a en réalité plus droit car il a repris un emploi ;
 - ce n'est que lors de l'échange CAF-Pôle emploi du mois M+2 que la CAF va apprendre que la personne a en réalité perçu des ressources à la fin du mois M, que Pôle emploi a donc modifié le mois M+1 l'indemnisation et que les allocations qui lui ont été versées par la CAF n'auraient pas dû inclure d'abattement des ressources, d'où la génération d'un indu.

Dès lors, si l'échange automatique CNAF-Pôle emploi a représenté un gain en gestion pour les CAF, qui n'ont plus à demander chaque mois des attestations de situation aux allocataires, il serait utile d'évaluer l'impact de la création de cette liaison sur la génération d'indus. Il convient en outre de s'interroger sur les moyens d'améliorer cette liaison pour limiter la génération d'indus.

En tout état de cause, et en l'absence de données disponibles à Pôle emploi sur le nombre de déclarations de changement de situation que l'opérateur reçoit en dehors des périodes d'actualisation, l'idée d'accroître la fréquence de l'échange CNAF-Pôle emploi ne semble pas pertinente, bien qu'elle soit souvent évoquée dans le réseau des CAF. En effet, la plupart des informations nouvelles fournies par les demandeurs d'emploi seront a priori reçues par Pôle emploi au cours de la période d'actualisation, entre le premier et le douzième jour ouvré du mois, complétée s'agissant de l'intérim de données détaillées le 15 du mois. Dès lors, organiser des échanges entre Pôle emploi et la CNAF avant ou pendant cette période ne permettrait pas à la CNAF d'obtenir davantage d'informations que les échanges mensuels.

La mission est également réservée sur la piste proposée par la CNAF à la DSS en février 2013, qui consisterait dans les cas de radiation administrative à ne plus positionner côté CAF une situation SA (sans activité) mais SIN (situation inconnue) qui n'ouvrirait plus droit aux mesures d'abattement ou de neutralisation. Cette solution, qui permettrait de limiter les indus liés au maintien des mesures d'abattement/neutralisation de ressources pour des allocataires ayant été radiés pour reprise d'emploi, se traduirait à l'inverse par des rappels pour ceux qui ont été radiés pour défaut d'actualisation et seraient ultérieurement réinscrits par Pôle emploi. On remplacerait dès lors des indus par des rappels, sans résoudre le problème global du non-paiement à bon droit.

La même remarque peut être faite pour la proposition consistant à positionner une situation de chômage sans indemnisation pour les allocataires inscrits comme demandeurs d'emploi mais ayant travaillé au cours du mois. Cette proposition, censée éviter les indus liés aux mesures d'abattement/neutralisation de ressources des allocataires ayant travaillé plus de 77 heures dans le mois, générera des rappels pour ceux qui ont travaillé également mais un nombre d'heures inférieur à ce seuil et qui auraient droit à un abattement ou une neutralisation.

Il pourrait en revanche être pertinent, sous réserve de faisabilité pour Pôle emploi :

Annexe II

- ◆ de repousser l'échange Pôle emploi-CNAF de quelques jours, en fixant comme règle que l'échange intervienne le week-end qui suit immédiatement la fin de la période d'actualisation et les échanges avec les entreprises d'intérim (soit selon les mois le troisième ou quatrième week-end). Ainsi, le fichier retour pourrait contenir l'ensemble des informations sur le statut des allocataires vis-à-vis de l'emploi au cours du mois M-1 et interviendrait nécessairement avant la liquidation des droits du mois M par la CNAF ;
- ◆ d'inclure dans le fichier retour une information, demandée par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi lors de leur actualisation, sur leur situation prévisionnelle pour le mois en cours au regard de l'emploi (chômage, emploi à temps plein, à temps partiel, intérim). Cette information pourrait également provenir de l'analyse par Pôle emploi des déclarations préalables à l'embauche. Ceci permettrait à la CNAF d'adapter les droits liquidés en fin de mois M à la situation supposée de l'allocataire, avec un risque d'erreur moindre que si l'on se fonde sur la situation du mois précédent pour en déduire celle du mois en cours ;
- ◆ a minima, d'inclure dans le fichier retour, pour les allocataires faisant l'objet d'une radiation administrative, l'information sur les motifs de la radiation (reprise d'emploi ou défaut d'actualisation).

Proposition n° 3 : Décaler la date de l'envoi du fichier retour de Pôle emploi vers la CNAF au premier week-end suivant la fin de la période mensuelle d'actualisation et l'échange avec les entreprises d'intérim.

Proposition n° 4 : Inclure dans le fichier retour une information sur la situation prévisionnelle du demandeur d'emploi pour le mois en cours, et, pour les radiés, une précision sur le motif de radiation (reprise d'emploi ou défaut d'actualisation).

1.2.2.2. Liaisons CNAF – DGFIP et CCMSA – DGFIP

1.2.2.2.1. Un taux important de non trouvés, concentré sur les allocataires les plus jeunes

Au cours de l'échange annuel, 88,5 % des allocataires du fichier d'appel de la CNAF sont retrouvés par la DGFIP, ce qui constitue un taux inférieur de 7,5 points au taux constaté sur l'ensemble des organismes partenaires du CNTDF. En 2010, 2,4 millions d'allocataires contenus dans le fichier d'appel de la CNAF n'ont pas été retrouvés par le centre (cf. encadré 3). On constate par ailleurs, pour la liaison CCMSA-DGFIP, que le taux de trouvés est de :

- ◆ 88,85 % pour les adhérents percevant des allocations relevant de la branche famille ;
- ◆ 96,21 % pour les autres adhérents.

Ce résultat pour la mutualité sociale agricole éclaire la situation spécifique de la branche famille au regard de l'échange automatisé de données avec les services fiscaux, qui résulte des caractéristiques de la population allocataire.

Ces non-trouvés fiscaux obligent les CAF à envoyer aux allocataires une demande de déclaration de ressources, par courrier ou courriel si l'adresse électronique est connue. En l'absence de réponse, un maintien de droits peut être décidé par la CAF pour les deux premiers mois de l'année, pour les allocataires aux revenus les plus modestes, générant mécaniquement un indu ou un rappel en fonction de l'évolution des revenus de l'allocataire (maintien Oheix).

Annexe II

Les entretiens menés par la mission tant dans les organismes de la branche famille qu'à la DGFIP montrent que les défauts de la liaison entre ces partenaires sont l'objet de diagnostics contradictoires, la CNAF les attribuant aux anomalies des tables de concordance entre le NIR, le SPI et le FIP, tandis que la DGFIP les explique par le manque de fiabilité des NIR et la présence dans le fichier d'appel de nombreux étudiants et jeunes adultes pour lesquels l'administration fiscale ne dispose d'aucune déclaration. Cette divergence mériterait un approfondissement, dans la mesure où le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes du régime général de sécurité social pour l'exercice 2012 sur la branche famille confirme le taux de certification des NIR à 98,55 %.

En tout état de cause, les anomalies issues de la liaison entre la CNAF et la DGFIP n'ont donné lieu à aucune réunion de travail bilatérale depuis 2009, en dehors des échanges réguliers pour adapter chaque année le cahier des charges de la transmission de données aux besoins des CAF. Dès lors, ces anomalies n'ont pas fait l'objet d'une analyse conjointe pour établir une typologie des non-trouvés, qui permette d'identifier la source des erreurs et le moyen d'y remédier, alors même que la CNAF dispose dès le mois de septembre du fichier des non-trouvés qu'elle peut alors analyser.

Les informations transmises à la mission par la DGFIP permettent de dégager un premier élément de caractérisation des non-trouvés qui confirmerait les indications de la DGFIP selon lesquelles une part importante de ces derniers sont des mineurs ou de jeunes majeurs. Ainsi, selon son analyse, 48 % des allocataires entre 18-21 ans présents dans le fichier d'appels (soit environ 380 000 non-trouvés) ne sont pas trouvés dans la table de concordance avec le numéro SPI et 11 % pour les 21-25 ans (soit environ 190 000 non-trouvés), alors qu'elle n'est que de 3 % pour les 25-65 ans.

Pour ces allocataires jeunes, les caisses seraient en mesure, en anticipant leur majorité grâce aux informations connues sur leur date de naissance (notamment pour le calcul des droits du foyer au titre des allocations familiales), de leur rappeler leurs obligations déclaratives (cf. annexe I).

Si l'augmentation de la fréquence des échanges informatisés ne semble ni pertinente – il est préférable que les données transmises le soient après la troisième émission d'avis d'imposition pour concerner le maximum de contribuables – ni faisable techniquement pour le CNTDF, la reprise des travaux communs entre la DGFIP et les organismes de la branche famille permettrait *a minima* une analyse précise de la question des non-trouvés.

Proposition n° 5 : Reprendre les travaux bilatéraux CNAF – DGFIP et CCMSA - DGFIP, notamment pour établir un diagnostic commun du problème des échecs de liaison et une typologie des non-trouvés.

1.2.2.2. L'incitation par les caisses à la déclaration des revenus

La mission a constaté au cours de ses investigations que la CNAF et certaines CAF mènent des campagnes de communication pour inciter leurs allocataires, même non imposables, à déclarer leurs revenus aux services fiscaux afin d'être identifiés lors de l'échange avec la DGFIP.

En revanche, les services des impôts des particuliers n'ont pas d'intérêt majeur à inciter ces allocataires non imposables à déposer une déclaration de revenus 2042. Ils procèdent notamment de moins en moins à la relance des défailtants déclaratifs connus comme non imposables afin d'éviter de dégrader un de leurs indicateurs de performance (CIV-2).

La mission recommande de tirer les leçons au niveau national d'expériences locales positives de collaboration entre les services fiscaux et les caisses afin d'inciter les allocataires à déclarer leurs revenus.

Proposition n° 6 : Étudier la possibilité d'une campagne commune d'incitation à déclarer ses revenus, sur la base des expériences menées localement.

1.2.2.3. Liaison CNAF-CNAV et RNCPS

Le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), créé par l'article 138 de la loi 2006-1640 du 21 décembre 2006, est un fichier interbranches et interrégimes des assurés sociaux. Ce portail doit permettre la consultation, avec comme clé de base le NIR, des données d'état civil et d'affiliation ainsi que de la nature des prestations servies à un allocataire.

A terme, il sera doté d'un dispositif de gestion des échanges (DGE) entre organismes et permettra aussi d'injecter directement des informations, y compris des pièces, dans les systèmes d'information des caisses. La CNAF est actuellement en voie de constitution de la liste des données qu'il lui est nécessaire de récupérer auprès d'autres organismes et qui constituerait le cahier des charges des échanges automatisés.

La liaison automatique, via le RNCPS, entre le réseau de la CNAF et celui de la caisse nationale d'assurance vieillesse, pourrait être expérimentée. En effet, en permettant un transfert automatique de l'information selon laquelle l'allocataire demande à faire valoir ses droits à la retraite, la CAF pourrait éviter des versements d'allocation à tort l'obligeant à faire recouvrer cet indu par prélèvement sur les pensions versées par la CNAV via un mécanisme de subrogation. Une telle évolution permettrait aux CAF de réaliser des économies de gestion en supprimant l'envoi d'un fichier d'appel de bénéficiaires arrivant à l'âge de la retraite pour en récupérer les droits et dates de liquidation.

Proposition n° 7 : Tester la mise en place du dispositif de gestion des échanges du RNCPS sur la liaison automatique entre la CNAF et la CNAV.

Encadré 5 : Le mécanisme de subrogation entre les CAF et les caisses de retraite

Lors du départ à la retraite d'un allocataire du RSA, la caisse de retraite adresse à la CAF un formulaire mentionnant la décision d'attribution ou de révision de la pension de retraite et le montant des rappels de versements à effectuer au titre des mois écoulés depuis l'ouverture des droits à la retraite.

La caisse de retraite sursoit au paiement de la prestation jusqu'au retour de l'exemplaire du formulaire de liaison complété par la CAF. Celle-ci recalcule les droits de l'allocataire au RSA et signifie à la caisse de retraite les sommes versées au titre des mois où l'allocataire aurait dû percevoir non pas le RSA mais une pension de retraite, c'est-à-dire le montant de l'indu de RSA.

Si les sommes disponibles au titre de la retraite sont supérieures ou égales à l'indu de la CAF, la caisse de retraite procède au remboursement de cette créance dans la limite du montant demandé par la CAF (et verse le solde directement à l'assuré).

Si les sommes disponibles au titre de la retraite sont inférieures à l'indu, le remboursement de l'indu par la caisse de retraite intervient dans la limite des sommes disponibles à la date indiquée sur le formulaire de liaison.

Source : Circulaire n° 85/89 du 23 août 1989 de la CNAV et circulaire N° 39 LEG n° 37 de la CNAF.

1.3. La mise en œuvre de la politique de contrôle des caisses

Dans le cadre de la politique de maîtrise des risques, la CNAF réalise une série de contrôles qui relèvent pour partie du contrôle des données entrantes et pour partie du contrôle de la qualité de la liquidation, à la fois dans le cadre la vérification comptable et de la supervision de l'ordonnateur. A ce dernier titre, depuis 2010, deux cibles de contrôle (903/905²) directement liées aux indus ont été mises en place pour vérifier leur constatation à bon droit. En 2012, les organismes du réseau ont réalisé, tous services et toutes méthodes confondus, un total de 32 964 337 contrôles. Parmi ceux-ci, 24 586 645 contrôles (75 %) correspondent

² 0,5 % des indus de plus de 150 € RSA/logement/AAH faisant l'objet de demandes de remise de dette et 0,5 % des indus RSA/logement/AAH de plus de 150 € ne faisant pas l'objet de demande de remise de dette.

Annexe II

à des vérifications de données entrantes issues de l'imputation automatique dans le système d'information (échanges Pôle emploi et DGFIP notamment, cf. *supra*).

S'y ajoutent en 2012 :

- ◆ 5 249 832 contrôles sur pièces, qui ont généré 370 798 indus pour un montant de 372 132 111 € et 427 457 rappels pour un montant de 296 607 049 € ;
- ◆ 219 916 contrôles sur place, qui ont généré 62 828 indus pour un montant de 177 294 541 € et 46 926 rappels pour un montant de 57 206 920 € ;
- ◆ 257 701 contrôles après paiement (contrôle des actes de liquidation pris par les techniciens conseils des services prestations), qui ont généré 6 364 indus pour un montant de 6 321 200 € et 9 570 rappels pour un montant de 8 016 040 €.

Enfin, les CAF ont procédé en 2012 à 2 650 243 contrôles avant paiement (contrôle des actes issus de la liquidation avant paiement), qui ont permis d'éviter 141 978 indus pour un montant de 119 620 757 € et 181 833 rappels pour un montant de 124 703 016 €.

Les contrôles les plus efficaces en termes d'indus et de rappels implantés sont les contrôles sur place, dont 28,6 % aboutissent à la constatation d'un indu et 21,3 % à la constatation d'un rappel. En termes de montant des régularisations rapporté au nombre de contrôles, ces contrôles sont également les plus efficaces. Cette performance s'explique par le poids du datamining, qui est à l'origine de 50 % des contrôles sur place.

Encadré 6 : Méthode du datamining à la CNAF

La CNAF réalise la sélection d'une partie des dossiers devant faire l'objet d'un contrôle en utilisant une méthode d'attribution d'un score pour chaque dossier, représentatif du risque qu'il représente en termes de génération d'erreurs ou de fraudes. Ce score est établi en croisant plusieurs dizaines de variables, dont :

- le nombre et le montant de prestations versées ;
- le nombre total de faits générateurs (changements de situation) sur les 24 derniers mois ;
- la présence au sein du foyer d'enfants de plus de 18 ans...

Les modèles informatiques de scoring attribuent une note de 0 (non risqué) à 100 (extrêmement risqué). La CNAF a donné pour consigne aux caisses de procéder au contrôle de l'ensemble des dossiers dont le score est supérieur à 22,5. Ce seuil ne correspond pas à un objectif statistique mais a été fixé en calculant la capacité des CAF en termes d'ETP affectés à la mission de contrôle³.

En plus des cibles de contrôle adressées au réseau par la caisse nationale et des contrôles réalisés au titre du datamining, les caisses réalisent des contrôles dont la cible est déterminée par les techniciens conseils et des contrôles d'initiative locales (24 cibles locales en 2012) décidés par le service de la CAF en charge de la maîtrise des risques. En 2012, 91 000 contrôles sur place et 19 000 contrôles sur pièces ont été réalisés à l'initiative locale.

A l'inverse, les contrôles automatiques issus de l'échange informatique avec Pôle emploi, de loin les plus nombreux en volume, sont proportionnellement moins générateurs d'indus et de rappels, car portant sur près de deux millions d'allocataires en moyenne chaque mois.

³ Sachant que la répartition des effectifs entre les CAF n'est pas totalement homogène (cf. rapport IGAS RM 2012-104 P sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012).

Annexe II

Tableau 1 : Nature et résultats des contrôles effectués par les CAF en 2012⁴

Type de contrôle	Nature du contrôle	Service responsable du contrôle	Part dans le total des contrôles (en %)	Taux d'indus par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des indus détectés (en %)	Taux de rappels par dossier contrôlé (en %)	Part dans le montant total des rappels détectés (en %)
Contrôle sur place	Manuel	Qualité - Maîtrise des risques ⁵	0,7	28,6	20,8	21,3	9,9
Contrôle sur pièces	Manuel	Services prestations / Agence comptable ⁵	15,9	7,1	43,6	8,1	51,3
Vérification de données entrantes	Semi-automatique	Services prestations ⁵	2,1	6,2	3,4	2,2	1,5
Correctif DGFIP	Automatique	- ⁶	1,7	8,1	1,7	5,6	2,5
Échange Pôle emploi	Automatique	- ⁶	70,8	2,4	15,9	1,4	11,9
Contrôle après paiement	Manuel	Agence comptable	0,8	2,5	0,7	3,7	1,4
Total hors contrôle avant paiement	-	-	92,0	3,6	86,0	2,8	78,4
Contrôle avant paiement (indus évités)	Manuel	Agence comptable	8,0	5,4	14,0	6,9	21,6
Total	-	-	100,0	3,7	100,0	3,1	100,0

Source : Bilan de la maîtrise des risques 2012 de la CNAF.

En 2012, le contrôle des données entrantes aura concerné 687 567 dossiers d'allocataires, soit 6,25 % du nombre de dossiers d'allocataires gérés par le réseau des CAF. Ce taux de présence du contrôle est légèrement plus élevé que celui observé dans les services des impôts des particuliers (de l'ordre de 2 % en moyenne). Il est en outre en augmentation de 24,3 % entre 2011 et 2012, soulignant le dynamisme de la politique de contrôle des données entrantes de la CNAF.

⁴ Le datamining ne figure pas en tant que type de contrôle dans ce tableau, s'agissant d'une méthode de sélection des dossiers qui peut-être utilisée pour plusieurs types de contrôle.

⁵ Les services chargés des contrôles sur pièces et sur place sont pour une part croissante placés localement sous la responsabilité de l'agent comptable.

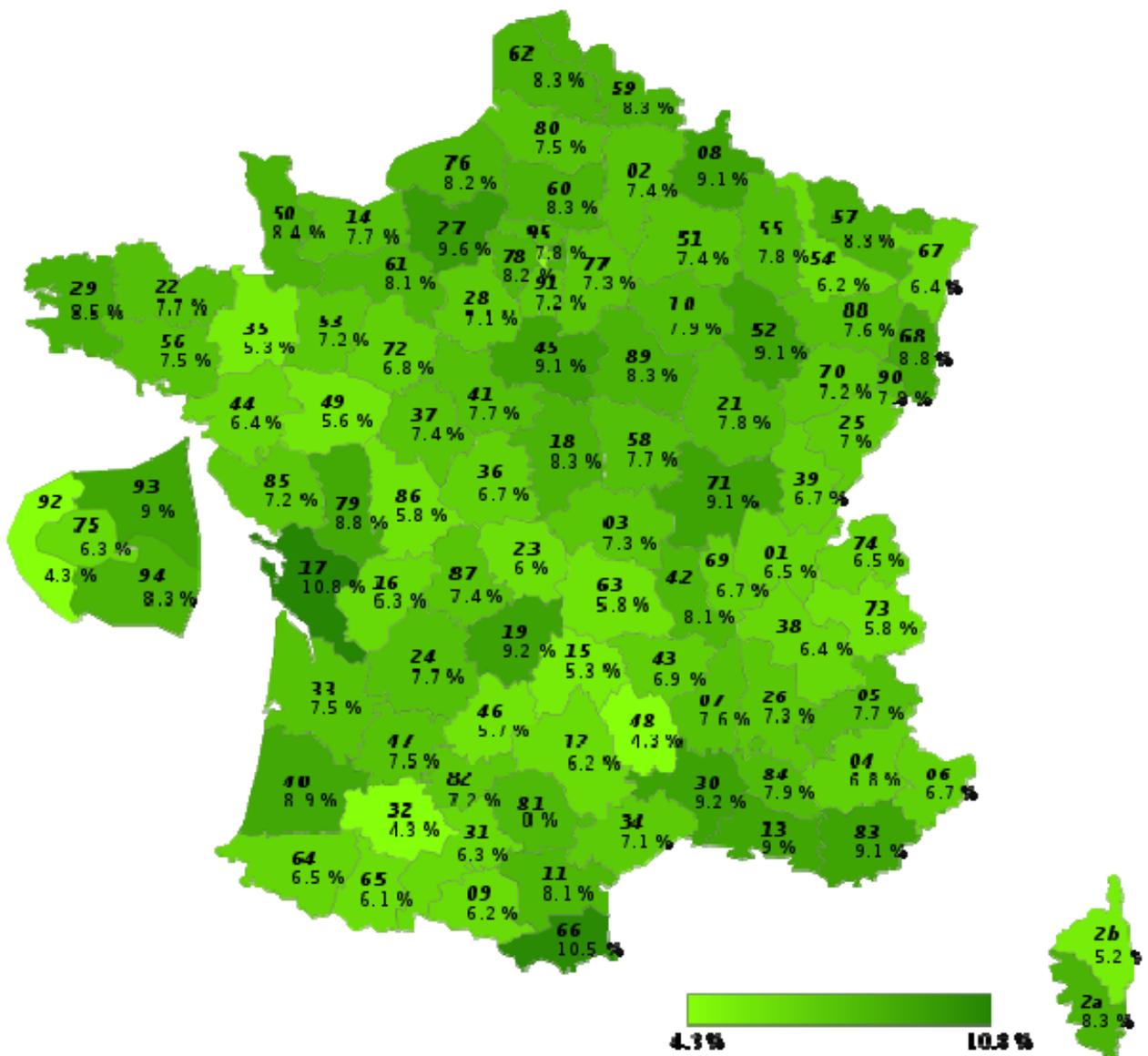
⁶ L'implantation des données étant automatique, aucune intervention manuelle des techniciens conseils n'est nécessaire, sauf marginalement pour demander des informations complémentaires à l'allocataire.

Annexe II

Au sein de l'ensemble des contrôles menés en 2012 par le réseau des CAF, les données entrantes ont représenté 62 % des cibles, contre 55 % en 2011. A l'inverse, les cibles métier (contrôles des actes métier des CAF) sont passées de 45 % à 38 % entre 2011 et 2012. Cette évolution est critiquée par la Cour des comptes qui considère que la responsabilité des erreurs métier dans la génération d'indus est sous-estimée par rapport à celle des données entrantes. Afin de répondre à cette critique, les volumes annuels de chaque type de contrôle pourraient être fixés en fonction de la part de responsabilité respective des données entrantes et de la gestion par les CAF dans la génération d'indus, constatée chaque année sur un panel de dossiers.

Enfin, la politique de contrôle des CAF aboutit à des résultats disparates en termes de taux d'indus détectés par contrôle (hors contrôle automatique lié à un échange de données), pouvant traduire des performances différentes en matière de ciblage des contrôles. En moyenne, 7,4 % des contrôles menés ont permis la détection d'au moins un indus, mais ce taux varie de 4,3 % pour les CAF de la Lozère et du Gers, à 10,8 % pour la CAF de Charente-Maritime.

Graphique 1 : Taux d'indus détectés par contrôle manuel



Annexe II

Source : CNAF. Les indus considérés sont ceux détectés à l'occasion d'un contrôle non automatique, c'est-à-dire hors échanges automatisés de données ne nécessitant qu'une intervention marginale (Pôle emploi, correctif DGFIP).

Proposition n° 8 : Renforcer la part du datamining dans la sélection des contrôles et réduire celle des cibles locales, sans pour autant les supprimer.

Proposition n° 9 : Fixer les volumes annuels de chaque type de contrôle en fonction de la part de responsabilité respective des données entrantes et de la gestion par les CAF dans la génération d'indus, mesurée annuellement par étude d'échantillon.

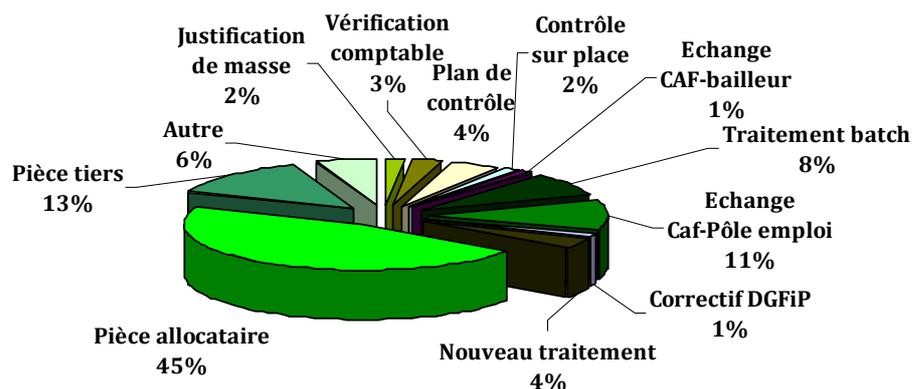
1.4. La principale méthode de détection des indus reste l'envoi d'une pièce par l'allocataire

1.4.1. L'enquête CNAF sur les indus détectés en 2010 montrait que 58 % des indus ont pour origine la réception d'une pièce

L'enquête portant sur un échantillon considéré comme représentatif d'indus générés au cours de l'exercice 2010, menée par la direction du réseau de la CNAF, a permis de mesurer la part des différentes origines de détection des indus :

- ◆ la réception d'un document par la caisse, entraînant un nouveau calcul des droits, est à l'origine de 58 % des indus détectés, dont 45 % pour la réception d'une pièce de l'allocataire et 13 % pour les pièces provenant de tiers ;
- ◆ les échanges informatiques de données représentent 25 % des origines d'indus, dont 11 % pour le seul échange entre les caisses et Pôle emploi, 8 % pour un ensemble de traitements batch incluant l'échange annuel avec la DGFIP, et 4 % pour la mise en place d'une nouvelle version du système d'information des CAF ;
- ◆ les contrôles effectués par les caisses, soit au titre du plan de contrôle, soit de la vérification comptable, soit des contrôles sur place, sont à l'origine de 11 % des indus détectés.

Graphique 2 : Répartition des indus par la CNAF détectés par origine



Source : CNAF (Direction du réseau), données 2010.

Cette étude montrait en outre que les indus détectés à la suite de l'échange avec Pôle emploi portaient pour 65 % sur un montant inférieur à 250 €, tandis que plus de la moitié des indus détectés à la suite d'un contrôle des CAF portaient sur un montant supérieur à 750 €.

Annexe II

Si cette étude n'est pas comparable avec celle menée par la même direction sur l'exercice 2000⁷ (échantillon plus large en 2000, évolution des prestations avec la création du RSA), cette dernière montrait des résultats similaires, à l'exception notoire des échanges informatiques de données, dont le développement au cours des années 2000 a permis d'améliorer la détection des indus en automatisant les contrôles de cohérence entre données portant sur un même allocataire.

1.4.2. La mission a obtenu, à partir d'une étude d'échantillon, des résultats qui montrent le renforcement du poids des contrôles dans la détection d'indus

La mission a mené à bien une étude spécifique sur les indus en adressant à chaque caisse du réseau un tableau d'analyse de dix indus. Les fichiers retournés par les CAF ont permis de constituer un échantillon de 1 054 dossiers sur lesquels un indu a été détecté en 2012 dans 96 CAF, soit 2 492 indus au total⁸, un même dossier pouvant comporter plusieurs indus. Cette étude conforte et actualise les résultats obtenus par la caisse nationale sur les indus détectés en 2010, sous réserve d'exactitude des informations transmises sur chaque dossier par les caisses.

Les indus de l'échantillon ont été détectés :

- ◆ à 43,7 % à la suite de la réception d'une pièce de l'allocataire ou d'un tiers ;
- ◆ à 26,2 % à la suite d'un échange informatique de données, en particulier l'échange mensuel avec Pôle emploi (22,7 %) ;
- ◆ à 19,3 % à la suite d'un contrôle de la caisse.

Si la part des détections opérées à la suite de la réception d'une pièce s'inscrit en baisse par rapport à l'enquête de la CNAF, ce type d'événement demeure la première origine de génération d'indus. Le poids des contrôles est en revanche en augmentation de 8,3 points par rapport à l'enquête de 2010⁹.

L'étude des indus détectés selon les différentes méthodes de détection a en outre permis de confirmer que les contrôles des CAF permettent l'implantation des indus de montant moyen le plus élevé (702 €) et de profondeur moyenne plus importante (5 mois de versements indus). Elle conforte également le résultat selon lequel l'échange avec Pôle emploi conduit à détecter des indus de plus faible montant (194 €) et de plus faible profondeur (2 mois) que la moyenne, en raison notamment de sa fréquence mensuelle.

Tableau 2 : Répartition des indus de l'échantillon étudié par la mission par origine

Origine	Montant total (en €)	Part dans le montant total des indus (en %)	Nombre d'indus	Part dans le nombre total des indus (en %)	Montant moyen (en €)	Profondeur moyenne (en mois)
Réception d'une pièce	420 011	41,2	1 090	43,7	385	3
Contrôle CAF	336 870	33,1	480	19,3	702	5
Batch DGFIP	39 170	3,8	86	3,5	455	3

⁷ « Les indus de prestations », Daniel Buchet, Direction des prestations familiales de la CNAF, *Recherches et prévisions* n° 67, 2002

⁸ La représentativité de l'échantillon sous revue est considérée comme satisfaisante, dans la mesure où l'étude de la CNAF portait sur un échantillon considéré comme représentatif au niveau national, de 1 006 dossiers sur lesquels 1 707 indus avaient été détectés.

⁹ Cette augmentation du poids relatif des contrôles dans la détection des indus pourrait résulter de la montée en charge du datamining.

Annexe II

Origine	Montant total (en €)	Part dans le montant total des indus (en %)	Nombre d'indus	Part dans le nombre total des indus (en %)	Montant moyen (en €)	Profondeur moyenne (en mois)
Échange CAF - PE	109 939	10,8	566	22,7	194	2
Autre	112 930	11,1	270	10,8	418	2

Source : Mission sur données CAF.

2. La CNAF conduit un ensemble d'opérations de contrôle interne de la liquidation des droits qui recouvre la problématique des indus

2.1. Un ensemble de cibles qualité est défini dans le plan national de maîtrise des risques pour assurer la qualité de la liquidation des droits

L'ensemble des opérations de maîtrise des risque de la branche sont définies dans un plan national de maîtrise des risques (PNMR) annuel décliné dans chaque CAF dans un plan local de maîtrise des risque. Ces plans incluent les opérations de vérification et de contrôle liées au contrôle interne de la liquidation des droits qui ont été décrites avec l'ensemble des opérations de contrôle dans la partie 1 de cette annexe.

Ces opérations s'inscrivent progressivement¹⁰ dans la démarche de management par processus mise en œuvre dans le réseau des CAF qui se substitue au référentiel de contrôle interne précédent (le RSO : référentiel des sécurisations obligatoires). Une partie des contrôles visera progressivement, à travers des « cibles qualité¹¹ », à vérifier l'effectivité du respect des nouvelles règles, notamment des règles de bonne pratique, édictées par les référentiels de processus. Le processus « recouvrement des indus » doit être déployé au cours de l'année 2013.

2.2. La CNAF mène également des études sur échantillon visant à estimer les risques financiers supportés par la branche au travers de ses opérations de gestion des droits

Un dispositif de « reliquidation » a été mis en place et intégré à la démarche de certification des comptes. C'est notamment sur la base des résultats de cette « reliquidation » que la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes 2011 de la branche famille et a certifié avec réserves ceux de l'année 2012 (cf. annexe IV b). Plus ponctuellement, des études larges sur la fraude et le paiement à bon droit ont été organisées. Ce dernier dispositif devrait être pérennisé. La CNAF entend enfin à terme fondre les deux opérations en une opération unique en cours de définition¹².

¹⁰ Les processus implantés concernent principalement à ce jour les allocations de logement, le RSA, la PAJE, le référencement des bénéficiaires.

¹¹ Dans son rapport sur la certification des comptes 2012, la Cour des comptes souligne que les cibles qualités actuelles ne répondent pas pleinement à cet objectif.

¹² Selon la CNAF, les deux enquêtes qui donnent des résultats différents sont néanmoins cohérentes, les écarts provenant notamment de la distance différente entre les périodes de contrôle et de droits. La DSER de la CNAF a réalisé une étude de comparaison qui conclut en ce sens. Compte tenu de la différence forte de conception entre les deux opérations et de la complexité de l'opération de rapprochement, la mission n'a pu néanmoins vérifier la validité de cette conclusion.

2.2.1. L'opération annuelle de reliquidation

Chaque année, à la demande de la Cour des comptes, la CNAF réalise une opération de reliquidation. Chaque CAF dispose d'un échantillon de dossiers à reliquider. Les tests portent sur des échantillons de prestations en paiement au cours des quatre premiers mois de l'exercice en cours (janvier à avril) et sont effectués huit mois plus tard (de septembre à décembre).

Pour l'exercice 2011, l'échantillon national était composé de 4 740 dossiers répartis sur 15 prestations. La reliquidation consiste à réaliser des contrôles prévus ou non au plan de maîtrise des risques sur cet échantillon, aux conditions initiales de droits. Ces contrôles sont matérialisés dans des protocoles de travail. Les anomalies détectées par ces contrôles sont intégrées dans Cristal afin de calculer le droit corrigé du dossier de l'échantillon. Seules les anomalies et erreurs qui n'ont pas fait l'objet d'une correction au cours de l'intervalle de huit mois sont prises en compte.

C'est la somme de ces anomalies qui est ensuite extrapolée afin d'évaluer la qualité du contrôle interne de la branche. Sur la base de ces tests, la valeur du montant des anomalies et erreurs de portée financière a été estimée à 1,54 Md€ au titre de l'exercice 2011 (soit 2,33 % des charges de prestations) puis à 1,15 Md€ au titre de l'exercice 2012 (soit 1,67 % des charges de prestations).

2.2.2. Les enquêtes sur la fraude et le paiement à bon droit

Cette enquête, réalisée sur un échantillon très large (10 500 dossiers pour l'enquête 2010), a d'abord été conduite sur les exercices 2009 puis 2010. Le processus a ensuite été interrompu. Il a été à nouveau relancé sur l'exercice 2012 et devrait être pérennisé.

A la différence de l'opération de liquidation, l'enquête fraude et paiement à bon droit se situe plus tardivement dans le processus de gestion des droits (l'enquête portant sur l'année 2010 a débuté à partir du mois de novembre 2010) et repose systématiquement sur un contrôle sur place de l'allocataire. C'est à partir de cette enquête que la CNAF produit son estimation de 2,5 Mds€ d'indus à détecter au titre d'une année ainsi que son estimation de la fraude (cf. annexe I).

3. La majorité des indus détectés le sont dans un délai de deux mois mais une part potentiellement significative des indus n'est pas détectée ou est détectée à tort

3.1. 68,5 % des indus détectés font l'objet d'une implantation dans un délai de deux mois à compter du premier versement à tort

La distribution des délais de détection des indus montre que 68,5 % des indus détectés¹³ le sont dans un délai de deux mois à compter de la date du versement à tort. Plus précisément :

- ◆ 19,2 % des indus sont détectés et implantés le mois suivant le versement, voire avant même le versement lorsque le montant de ce dernier ne peut être modifié (cas par exemple des APL versées en tiers payant dont le montant doit être figé pendant le délai séparant la notification de la prestation en début de mois du paiement en fin de mois) ;
- ◆ 48,3 % des indus sont détectés au cours du deuxième mois suivant le versement ;

¹³ Il s'agit en réalité du nombre de dossiers sur lesquels un indu est constaté. Lorsqu'un dossier comporte plusieurs indus, le délai de détection le plus long a été retenu.

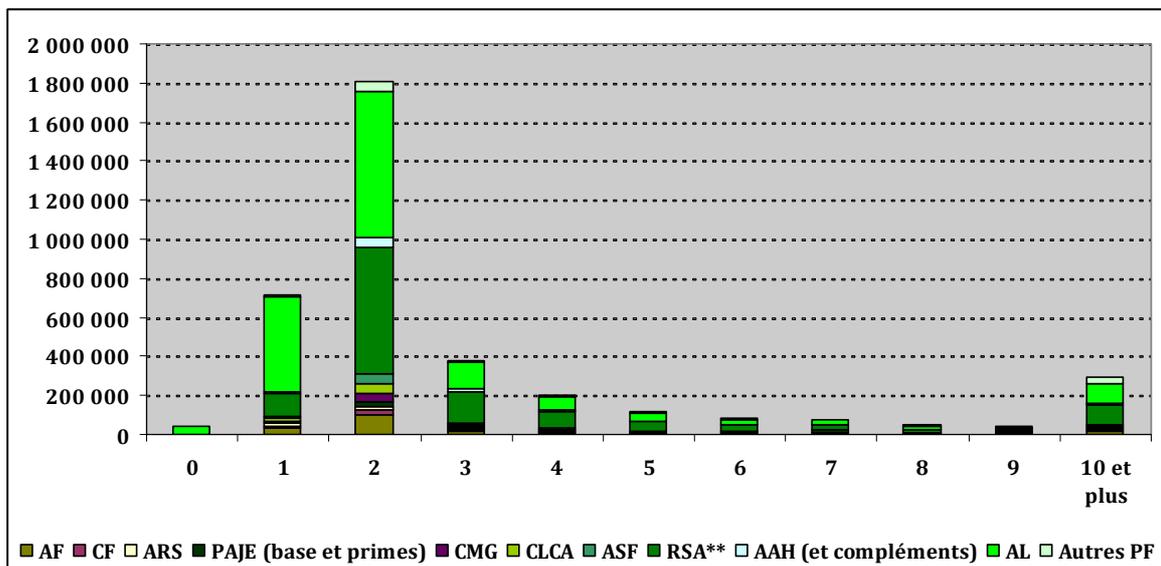
Annexe II

- ◆ 88,7 % des indus sont détectés dans un délai de six mois.

Cette distribution est relativement homogène en fonction des prestations concernées par l'indu détecté. La seule exception est la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), pour laquelle 40,2 % des indus seulement sont détectés dans un délai de deux mois. Un pic de détection (25,5 % des indus) peut être observé au bout de sept mois, ce qui peut s'expliquer par les contrôles semestriels de la situation professionnelle des allocataires.

En dehors de ce cas particulier, pour les prestations les plus génératrices d'indus, le RSA et les allocations logement, la détection des indus intervient dans un délai de deux mois dans 62,0 % et 74,8 % des cas respectivement. La moindre rapidité relative de la détection des indus de RSA s'explique par le fait que l'une des principales méthodes de détection est le contrôle RAC trimestriel permis par la réception de la déclaration trimestrielle de ressources. De fait, 75,2 % des indus de RSA sont détectés dans un délai de trois mois.

Graphique 3 : Délai de détection des indus par prestations (en nombre de dossiers par mois)



Source : CNAF (DSER). ** La catégorie RSA inclut les indus résiduels de RMI, d'API et des primes liées.

3.2. Les indus non détectés par les CAF pourraient représenter jusqu'à 485 M€, soit 0,6 % du montant des prestations versées

L'enquête relative à la fraude et au paiement à bon droit réalisée par la CNAF, à partir d'un échantillon représentatif de 10 500 dossiers d'allocataires, a permis de déterminer par extrapolation que le montant total des prestations indûment versées aux allocataires des CAF s'élevait à 2,54 Mds€ en 2010, tandis que le montant détecté n'était cette année-là que de 2,055 Mds€. Il existait dès lors en 2010 une différence de 485 M€, soit 19,1 % du total des indus, entre la masse des indus détectés et celle des indus estimés par la CNAF. Si ces indus non détectés ne représentent qu'une faible part des prestations versées par la CNAF (0,6 %), ils révèlent un dysfonctionnement du processus de gestion des indus.

Ce chiffre doit néanmoins être précisé car les périodes concernées ne coïncident pas totalement ; selon la CNAF une partie des indus estimés dans l'enquête fraudes sur 2010 ont du être détectés en 2011, notamment ceux liés à la montée en charge du RSA, ce qui diminuerait le différentiel à un montant estimé par la CNAF à 350 M€.

Cette enquête fait actuellement l'objet d'une actualisation, dont les résultats devraient être connus au dernier trimestre 2013.

3.3. Jusqu'à 10 % des indus générés par les caisses de la branche famille pourraient avoir été détectés à tort

L'enquête sur les indus finalisée en janvier 2010 par la direction du réseau de la CNAF a déterminé, à partir d'un échantillon de 1 006 dossiers prélevés dans 28 CAF, que 9,9 % des indus relevés étaient injustifiés et avaient donc été générés à tort par les caisses, dont :

- ◆ 38 % avaient été générés à la suite d'une erreur d'un technicien CAF (information reçue d'un allocataire ou d'un tiers et non traitée, erreurs de saisie ou de codification) ;
- ◆ 35 % avaient été générés à la suite d'une anomalie informatique ;
- ◆ 19 % appartenaient à la catégorie des « rappels sur indus »¹⁴ ;
- ◆ 2 % avaient été générés à la suite d'un échange d'informations erronées avec un partenaire.

Si, comme l'indique cette enquête, l'échantillon retenu de 1 006 dossiers est représentatif des indus au niveau national, cela signifierait que 9,9 % des indus détectés par les CAF l'auraient été à tort, soit 375 792 indus. L'étude sur échantillon réalisée par la mission fournit une estimation plus modeste de la part de ces indus injustifiés, qui représentent 5,1 % des indus détectés sur les 1 054 dossiers de l'échantillon.

Rassemblés selon une méthode déclarative, les résultats de ces études sont sujets à caution. Aucune étude de la CNAF n'a déterminé si ces indus injustifiés faisaient l'objet d'une régularisation ultérieure. En l'absence de ce type d'information, la mission est conduite à considérer que ces indus sont recouverts sauf réclamation de l'allocataire (au taux moyen de 63,4 % par an), au même titre que les indus justifiés, et génèrent donc pour l'allocataire concerné un prélèvement sur prestation ultérieure voire une procédure de contrainte, alors même que la prestation a été payée à bon droit.

Il s'agit par conséquent d'une anomalie dont les conséquences pour les allocataires sont importantes. Pourtant, ces indus injustifiés n'ont fait l'objet d'aucun travail de mesure plus fine ni d'aucune tentative d'analyse typologique (prestations concernées, populations d'allocataires concernés, origine,...).

Proposition n° 10 : Réaliser une analyse approfondie des indus détectés à tort pour en déterminer le montant et le volume, et caractériser la nature de ces indus et leur origine.

Proposition n° 11 : Etendre les cibles de contrôle des indus liquidés au-delà du périmètre actuel en fonction de l'analyse des indus détectés à tort.

¹⁴ Les droits relatifs aux prestations différentielles comme le RSA sont calculés déduction faite des autres prestations perçues par l'allocataire. Dès lors, la constatation d'un rappel sur une prestation pourra entraîner la génération d'un indu de la prestation différentielle. Ce type d'indu ne doit pas être assimilé aux autres, étant parfaitement transparent pour l'allocataire (mais pas pour la caisse puisqu'elle implique des mouvements entre fonds de financement des prestations).

ANNEXE III

Organisation et efficacité du recouvrement des indus

SOMMAIRE

1. ANALYSE DU PROCESSUS MÉTIER ET DES OUTILS DU RECOUVREMENT	1
1.1. La procédure de gestion en cas d'indu non frauduleux dépend fortement de l'existence ou de l'absence de prestations restant dues à l'allocataire.....	1
1.1.1. <i>La notification de l'indu constitue normalement le point de départ du recouvrement</i>	1
1.1.2. <i>Le plan de recouvrement personnalisé (PRP) de l'indu est encadré par la réglementation mais peut être ajusté par la CAF</i>	3
1.1.3. <i>Le recouvrement repose très majoritairement sur le prélèvement des prestations à venir</i>	7
1.1.4. <i>La notification de l'indu ouvre une phase potentielle d'échanges avec l'allocataire</i>	12
1.1.5. <i>Le recouvrement de l'indu en l'absence de prélèvement sur prestation comprend trois phases principales de l'amiable au contentieux</i>	14
1.2. Le caractère frauduleux de l'indu permet de durcir l'ensemble des paramètres de gestion de la procédure de recouvrement et d'assortir l'indu de sanctions complémentaires.....	19
2. LE RECOUVREMENT DES INDUS PRÉSENTE DES MARGES DE PROGRÈS EN TERMES D'EFFICACITÉ ET D'HOMOGENÉISATION TERRITORIALE DES PRATIQUES	21
2.1. En 2012, le réseau des CAF a recouvré 63,2 % du montant total des indus, mais avec des performances disparates selon les caisses et les prestations	21
2.1.1. <i>Taux de recouvrement global</i>	21
2.1.2. <i>Taux de recouvrement par caisse</i>	22
2.1.3. <i>Taux de recouvrement par fonds</i>	23
2.2. Si son impact réel sur les résultats du recouvrement est difficilement mesurable, la fongibilité a simplifié la gestion des indus par les agents comptables des caisses	24
2.3. La procédure de contrainte, qui concerne une part minoritaire des indus, a permis de réduire le recours aux tribunaux	26
2.4. Le recouvrement non financier fait l'objet d'une gestion très hétérogène entre les caisses	27
2.4.1. <i>Les contestations et demandes de remise de dette auprès des CRA</i>	27
2.4.2. <i>Les admissions en non valeur</i>	32
2.4.3. <i>Les annulations de créances</i>	34
2.5. Plus de 20 % du montant des indus en solde au 1 ^{er} janvier 2012 était constitué de créances détectées plus de trois ans auparavant	35
PIÈCE JOINTE 1 : GRILLE DE REMISE DE DETTE NATIONALE PROPOSÉE PAR LA CNAF	37

1. Analyse du processus métier et des outils du recouvrement

1.1. La procédure de gestion en cas d'indu non frauduleux dépend fortement de l'existence ou de l'absence de prestations restant dues à l'allocataire

1.1.1. La notification de l'indu constitue normalement le point de départ du recouvrement

1.1.1.1. Les dispositifs de contrôle interne sur la validité des indus interviennent minoritairement avant la notification (cf. annexe II)

1.1.1.2. Un indu doit faire l'objet d'une notification à l'allocataire

Dès constatation de l'indu, l'organisme est tenu de le notifier au débiteur. La notification est généralement faite par lettre simple, mais alors avec un risque de non reconnaissance de la notification par le juge. Elle peut être faite par lettre recommandée avec accusé de réception, notamment en cas de montant élevé, de fraude ou de risque de prescription. A titre d'exemple, ce type de courrier est utilisé par la CAF des Yvelines lorsque la profondeur de l'indu est supérieure ou égale à 18 mois.

Lorsqu'un rappel est constaté concomitamment à un indu, l'indu est d'abord récupéré sur le rappel, dans la limite du montant de celui-ci. Si le rappel couvre la totalité de l'indu, l'allocataire ne se voit pas notifié de l'implantation d'un indu, qui est soldé. La validité de cette pratique qui empêche de fait l'allocataire de faire valoir ses observations ou de contester l'indu, devrait être vérifiée avec la CNAF et la DSS.

1.1.1.3. Un délai peut néanmoins être constaté entre l'implantation et la notification de l'indu

La notification est générée automatiquement par le système dans le cas des échanges avec Pôle emploi ou de l'exploitation des DTR.

Dans les autres cas, la notification est proposée par le système d'information et validée par le technicien conseil qui peut modifier les premières lignes pour préciser la notification.

Les caisses ont la possibilité de contrôler les notifications émises au niveau de l'édition dans l'applicatif SURF. Elles peuvent le faire par exemple pour les indus de montant important ou pour les indus de motif frauduleux. Elles peuvent alors modifier la notification, notamment pour en clarifier les termes (cf. annexe IV a) ou la bloquer. Néanmoins, sauf retour dans le système d'information et blocage manuel du dossier, le blocage de la notification ne fait pas disparaître l'indu, ni les actions de recouvrements mises en œuvre automatiquement.

Ce processus de gestion, d'édition et de contrôle des notifications crée un délai plus ou moins long entre l'implantation de l'indu et sa notification. Néanmoins, dès implantation de l'indu, celui-ci est visible par l'allocataire sur le site *caf.fr* même si la notification n'a pas encore été émise.

1.1.1.4. *Le contenu de la notification est très peu explicite sauf intervention manuelle du technicien conseil*

Le contenu de la notification est prévu à l'article R 133-9-2 du code de la sécurité sociale¹ et précisé dans la circulaire de la DSS/2B/4D/2010/214 du 23 juin 2010.

La mission a pu néanmoins constater que la plupart des notifications sont très difficilement compréhensibles si la CAF ne fait pas un travail de réécriture (cf. annexe IVa). De fait, lorsque le recouvrement entre dans une phase pré-contentieuse ou contentieuse, la motivation de l'indu doit systématiquement être réécrite par les services compétents afin de donner force à ces procédures.

1.1.1.5. *Dans le cas d'un recouvrement sur des allocations logement versées directement au bailleur, celui-ci n'est informé qu'indirectement*

Une exception à la règle de la notification de l'indu existe pour les allocations logement versées en tiers payant. Selon ce mécanisme, l'aide personnalisée au logement (APL) est versée directement au bailleur dans 97,8 % des cas. Le versement direct au bailleur s'est également développé pour les allocations de logement social et familial.

Dans le cas d'un indu qui conduit à recouvrement sur les allocations de logement versées en tiers payant, les bailleurs et les locataires ne reçoivent pas la notification de l'indu. Ils sont informés indirectement à travers la notification de l'allocation de logement résiduelle versée qui doit conduire le bailleur à prélever un loyer résiduel majoré auprès de son locataire. Celui-ci peut dès lors se retrouver, à son insu, en situation d'impayé de loyer.

La CNAF s'est toutefois dotée d'un mécanisme permettant de ne recouvrer par fongibilité des indus d'autres prestations, sur des allocations logement versées en tiers payant, que lorsqu'aucune autre prestation ne peut faire l'objet de ce prélèvement. De même, la CCMSA précise que si l'indu est constitué sur une prestation logement versée directement au bailleur ou au prêteur (APL, ALF et ALS), la caisse peut en présence d'autres prestations versées directement à l'allocataire opérer la retenue sur ces dernières, même si elle continue à verser une allocation logement.

Compte tenu de ces difficultés spécifiques aux allocations logement versées en tiers payant, et au risque d'impayés qu'elles engendrent, la mission propose que le recouvrement par fongibilité s'appliquant sur les prestations logement versées en tiers payant fasse automatiquement l'objet d'une notification de l'allocataire afin qu'il soit informé de ce prélèvement, ce qui n'est pas systématiquement le cas à l'heure actuelle.

Proposition n° 1 : S'assurer du respect par les caisses du principe de préservation, en présence d'autres prestations, des aides au logement versées en tiers payant, et informer systématiquement le bailleur et le locataire du recouvrement d'un indu sur l'allocation logement versée en tiers payant.

¹ Article R. 133-9-2 : L'action en recouvrement de prestations indues s'ouvre par l'envoi au débiteur par le directeur de l'organisme compétent d'une notification de payer le montant réclamé par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception. Cette lettre précise le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements donnant lieu à répétition. Elle mentionne l'existence d'un délai de deux mois imparti au débiteur pour s'acquitter des sommes réclamées et les modalités selon lesquelles les indus de prestations pourront être récupérés, le cas échéant, par retenues sur les prestations à venir. Elle indique les voies et délais de recours ainsi que les conditions dans lesquelles le débiteur peut, dans le délai mentionné au deuxième alinéa de l'article R. 142-1, présenter ses observations écrites ou orales.

1.1.2. Le plan de recouvrement personnalisé (PRP) de l'indu est encadré par la réglementation mais peut être ajusté par la CAF

1.1.2.1. L'établissement du PRP est automatique mais celui-ci peut être modifié manuellement par la CAF

La notification précise le recouvrement sur les prestations à venir ou demande le règlement de l'indu dans le délai de deux mois lorsqu'il n'y a plus de prestation versée. La notification propose un échéancier ou propose à l'allocataire de contacter la CAF. L'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale définit le barème de recouvrement personnalisé (BRP) qui doit être appliqué pour la récupération de l'indu.

Le PRP est calculé automatiquement par le système d'information. Un contact avec l'allocataire est toutefois nécessaire lorsque les charges de logement ne sont pas connues. Le PRP, lorsqu'il n'a pas été modifié manuellement (cf. *infra*), est automatiquement ajusté dès lors que les données de ressources qui ont conduit à son calcul ont évolué du fait du changement de situation de l'allocataire.

Tableau 1 : Barème de recouvrement personnalisé

Tranche de revenu mensuel pondéré ²	Taux de prélèvement sur la tranche de revenu concernée (en %)	Prélèvement maximum sur la tranche (en €)	Cumul des prélèvements maximum (en €)
Inférieur à 249 euros	47	47,0	47,0
Entre 250 et 373 euros	25	30,75	77,75
Entre 374 et 560 euros	35	65,10	142,85
Entre 561 et 748 euros	45	84,15	227,00
Supérieur à 749 euros	60	-	-

Source : Article D. 553-1 du code de la sécurité sociale, calculs Mission.

Le barème a été mis en place en 1999 pour les prestations familiales. Il a été étendu au RSA en 2011 lors de la mise en place de la fongibilité. Auparavant, le recouvrement des indus de RMI ou RSA était réalisé par prélèvement sur la même prestation à hauteur de 20 %.

En vertu de ce barème, les durées de remboursement dépendent à la fois du montant de l'indu et des ressources de l'allocataire. La durée de remboursement peut dès lors s'étaler sur des durées parfois très longues, supérieures à deux ans.

Tableau 2 : Durée de récupération de l'indu en fonction du revenu mensuel pondéré (en mois)

Revenu mensuel pondéré ³	Indu de 100 €	Indu de 250 €	Indu de 500 €	Indu de 1 000 €	Indus de 1 500 €
Inférieur à 249 €	3	6	11	22	32
311 €	2	5	9	17	25
467 €	1	3	5	10	14
654 €	1	2	3	6	9
1 100 €	1	1	2	3	4

Source : Mission.

² Le revenu mensuel pondéré, parfois appelé par extension « quotient familial » dans les CAF, est défini par l'article D 553-1 du code de la sécurité sociale comme la somme du revenu majoré de la plupart des prestations familiales et diminué des charges de logement acquittées mensuellement. Le revenu du foyer est ensuite pondéré pour tenir compte de sa composition.

³ On a pris ici pour illustrer un revenu situé au milieu de chaque tranche du PRP et de 1 100 euros pour la dernière tranche, proche du revenu forfaitaire retenu par la CAF en l'absence de données sur les ressources (1 096 €), conformément à l'article D 553-1 du code de la sécurité sociale.

Annexe III

Le PRP peut néanmoins être ajusté par la CAF soit dès le départ, soit en cours de remboursement pour limiter la durée du remboursement de l'indu, basculer sur un prélèvement fixe, raccourcir la durée de récupération (notamment lorsque l'indu est frauduleux) ou l'assouplir à la demande de l'allocataire qui fait valoir sa situation de ressources dégradée (cf. annexe IV a).

Cette faculté est rappelée par la lettre-circulaire n°271 du 6 décembre 1999 de la CNAF, qui décline au réseau des CAF les décrets n° 99-359 du 10 mai 1999, n° 99-695 du 3 août 1999 et n° 99-815 du 16 septembre 1999, et indique que « le barème personnalisé de recouvrement (...) n'interdit pas comme auparavant la mise en œuvre de modalités financières plus souples, pour tenir compte de situations particulières, ou plus lourdes, sur accord de l'allocataire », mais précise que « ces cas doivent rester marginaux ». Les décrets susmentionnés ne prévoient toutefois pas explicitement cette possibilité.

La CNAF ne dispose pas de données nationales sur le nombre d'ajustements de PRP. A la demande de la mission, l'agence comptable a procédé à une étude des ajustements de PRP sur trois CAF (Marne, Nord et Pas-de-Calais) représentant près de 10 % de la population des allocataires du réseau. Les résultats de cette analyse montrent que les retenues sur prestations effectuées au cours du mois de mai 2013 ont été :

- ◆ conformes au PRP dans 57,4 % des cas ;
- ◆ supérieures à ce que le PRP prévoyait dans 10,4 % des cas ;
- ◆ inférieures à ce que le PRP prévoyait dans 32,2 % des cas.

Tableau 3 : Répartition des retenues en fonction de leur conformité au PRP dans trois CAF (mai 2013)

	CAF de la Marne	CAF du Pas-de-Calais	CAF du Nord	Moyenne pondérée
Part des retenues inférieures au PRP (en %)	32,2	34,9	30,9	32,2
Part des retenues égales au PRP (en %)	53,8	45,1	63,9	57,4
Part des retenues supérieures au PRP (en %)	14,0	20,0	5,2	10,4

Source : CNAF (Agence comptable).

Pendant, cette étude ne permet pas de distinguer précisément, au sein des retenues inférieures au PRP, celles qui résultent d'une décision de la caisse (sollicitée ou non par l'allocataire). Selon les caisses interrogées, ces retenues inférieures à ce que le PRP prévoyait résultent principalement du fait que la créance est soldée par cette dernière retenue. La part des PRP réellement ajustés à la baisse pour tenir compte du montant des prestations versées chaque mois serait alors de l'ordre de 2,3 %.

Encadré 1 : Ajustement des plans de recouvrement personnalisés – l'exemple de la CAF de Pau

A titre d'exemple, pour la CAF de Pau :

- 800 indus sur 21 000 détectés en 2012, soit 3,3 %, ont fait l'objet d'un PRP accéléré à l'initiative de la CAF ;
- 60 indus, soit 0,3 %, ont été étalés au-delà de 24 mois à la demande de l'allocataire (mais un nombre indéterminé ont été ajustés sur demande de l'allocataire par les techniciens conseils dès lors que la durée de recouvrement restait inférieure à 24 mois).

Annexe III

1.1.2.2. Le plan de recouvrement peut être perturbé par l'intervention d'une saisie à la demande du trésor public

Le barème de recouvrement peut être perturbé lorsque la CAF fait l'objet d'une opposition à tiers détenteurs (OTD) de la part du Trésor Public, principalement au titre de créances alimentaires des collectivités territoriales⁴, par exemple pour des frais de cantine.

Les CAF constatent une augmentation très forte des demandes d'OTD, qui représentent 65,4 M€ en 2012. Un total de 209 851 OTD ont été implantées dans le système d'information des CAF, soit une augmentation de 20,2 % par rapport à 2010.

Les OTD constituent une charge importante pour les caisses : elles représentent en moyenne 5,9 % des indus implantés (et jusqu'à 19,7 % pour la CAF de la Manche) et leur coût total de gestion a été évalué par la CNAF à 18,33 € par opposition, soit un coût global de 3,8 M€. Néanmoins si on constate effectivement une forte augmentation sur les données France entière, les évolutions sont très contrastées en fonction des CAF. Si une majorité de CAF connaissent une augmentation parfois exceptionnelle, d'autres connaissent une baisse au cours de la période sans que la mission ait pu expertiser les causes de ces évolutions divergentes.

La mission s'est vue confirmer dans plusieurs caisses auditées (Rosny-sous-Bois, Saint-Quentin-en-Yvelines, Pau) l'affirmation mise en avant par la caisse nationale selon laquelle un nombre croissant d'allocataires avaient intégré le mécanisme « d'avances sur prestations » qui permet de faire financer les frais de cantine scolaire par des prélèvements sur prestations familiales. La mission considère que la CNAF pourrait procéder à une analyse de cas d'allocataires pour lesquels une OTD est régulièrement adressée à la CAF, afin d'objectiver ce constat.

Tableau 4 : Volume des OTD reçues dans les CAF

Nombre d'OTD implantées	2010	2011	2012
France entière	174 634	184 565	209 851
Évolution annuelle (en %)	-	+5,6	+13,7
Nombre de CAF qui connaissent une augmentation entre 2010 et 2012			74
dont celles qui connaissent une augmentation supérieure à 50 %			29
Nombre de CAF qui connaissent une diminution			28

Source : CNAF, calculs Mission.

⁴ Article L553-4 du code de la sécurité sociale :

I.-Les prestations familiales sont incessibles et insaisissables sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'allocataire.

Toutefois, peuvent être saisis dans la limite d'un montant mensuel déterminé dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 553-2 :

1°) pour le paiement des dettes alimentaires ou l'exécution de la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants : l'allocation de base et le complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial ;

2°) pour le paiement des frais entraînés par les soins, l'hébergement, l'éducation ou la formation notamment dans les établissements mentionnés à l'article L. 541-1 : l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. En cas de non-paiement de ces frais, la personne physique ou morale ou l'organisme qui assume la charge de l'éducation spéciale, de la formation ou de l'entretien de l'enfant peut obtenir de l'organisme débiteur de l'allocation que celle-ci lui soit versée directement.

Sur demande de l'allocataire, les cotisations d'assurance volontaire mentionnées à l'article L. 742-1 sont recouvrées sur les prestations familiales visées à l'article L. 511-1, à l'exception de l'allocation de logement.

Annexe III

L'OTD doit faire l'objet d'un examen par la CAF pour vérifier sa validité. Il semble que le tri par les DDFiP soit parfois insuffisant, des demandes non recevables étant transmises à la CAF. Les DDFiP seraient en mesure d'améliorer ce tri si elles avaient accès à certaines données de la CAF avec CAF-PRO, ne serait-ce que pour vérifier que le débiteur est bien allocataire de la CAF.

Proposition n° 2 : Mener une opération conjointe entre le réseau des CAF et le réseau DGFIP pour établir des règles de bonne pratique communes dans la gestion des OTD qui pourrait d'ailleurs par la suite permettre une automatisation des flux OTD.

Ces OTD sont aujourd'hui considérées comme prioritaires sur le recouvrement de l'indu CAF, même si l'analyse juridique de cette priorité est contestée par les CAF. La saisie conduit à normalement étaler le recouvrement de l'indu sur une durée plus longue puisque le montant mensuel de prélèvement, toutes dettes recouvrées incluses, doit rester conforme au PRP. Toutefois les investigations de la mission dans le réseau des CAF ont permis de révéler des cas de superposition de deux plans de recouvrement, voire davantage, en raison de la réception d'oppositions à tiers détenteur (cf. annexe IV a).

1.1.2.3. Si un seul PRP doit normalement s'appliquer sur l'ensemble des dettes de l'allocataire il semble que dans certains cas plusieurs PRP soient implantés simultanément

Bien que la réglementation prévoie l'application du PRP non pas dette par dette mais sur l'ensemble des dettes recouvrées sur prestations, y compris les éventuelles OTD (cf. *supra*), il semble que le système d'information n'interdise pas l'implantation de prélèvements multiples, notamment en présence d'une OTD. Lorsque le PRP automatique a été modifié, par exemple lorsqu'il a été rendu fixe, l'OTD vient s'implanter en sus du PRP. La pratique semble assez hétérogène de ce point de vue entre les caisses et entre les allocataires au sein des mêmes caisses. Il a également été fait état à la mission de prélèvements simultanés au titre de différents indus.

1.1.2.4. Le déclenchement d'une procédure de surendettement peut bloquer ou modifier la mise en place du plan de recouvrement

Le recouvrement de l'indu peut être interrompu en cas de déclenchement d'une procédure de surendettement. Normalement la décision de recevabilité de la demande du débiteur suspend l'exigibilité de l'indu par la CAF⁵ jusqu'à l'approbation du plan de redressement. Les CAF peuvent néanmoins intervenir pour faire valoir le caractère éventuellement frauduleux de l'indu qui peut révéler une absence de bonne foi, l'indu frauduleux étant alors exclu de la procédure de surendettement.

⁵ L'article R331-11 du code de la consommation prévoit ainsi que « La lettre notifiant la décision de recevabilité indique que celle-ci emporte suspension et interdiction des procédures d'exécution diligentées à l'encontre des biens du débiteur ainsi que des cessions de rémunération qu'il a consenties et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. Elle précise que la suspension ou l'interdiction produit effet, selon les cas, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6, jusqu'à la décision imposant les mesures prévues par l'article L. 331-7, jusqu'à l'homologation des mesures recommandées en application des articles L. 331-7-1, L. 331-7-2 et L. 332-5 ou jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire, sans pouvoir excéder un an. Elle reproduit les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 331-3-1. »

1.1.3. Le recouvrement repose très majoritairement sur le prélèvement des prestations à venir

1.1.3.1. La récupération de l'indu se fait prioritairement sur les prestations à venir en fonction du PRP

Depuis la mise en place de la fongibilité⁶, le prélèvement est réalisé sur l'ensemble des prestations versées à l'allocataire au prorata de ces prestations. En cas d'indus multiples le prélèvement est affecté par priorité à l'apurement de l'indu le plus ancien. Il est néanmoins à noter que la « prime de Noël » ne peut faire l'objet de recouvrement par fongibilité, une disposition critiquée par les CAF.

Proposition n° 3 : Étendre le dispositif de fongibilité au recouvrement des indus de prime de Noël.

De ce point de vue, les caisses de MSA disposent de marges de manœuvre plus importantes. En effet, la fongibilité du recouvrement sur prestations s'y exerce de manière plus large, puisque le recouvrement peut être réalisé sur l'ensemble des prestations versées par la MSA, y compris les pensions de retraite et d'invalidité et les indemnités journalières de maladie.

1.1.3.2. Les rappels de prestations peuvent servir sans limitation au remboursement de l'indu et constituent de fait la source principale de recouvrement

1.1.3.2.1. Principe de la retenue sur rappel

Lorsqu'un rappel est implanté alors qu'un indu est en cours de remboursement, il est intégralement affecté au remboursement de l'indu, en sus du prélèvement au titre du PRP. La compensation est immédiate en cas de constatation concomitante d'un indu et d'un rappel. C'est notamment le cas lorsqu'un événement conduit à basculer les droits de l'allocataire rétroactivement d'une prestation à une autre (RSA socle et RSA activité, ou APL et ALF/ALS, par exemple). La compensation est différée lorsque le rappel est constaté ultérieurement à la constatation de l'indu.

Cette pratique particulière de recouvrement sur rappel constitue une part très importante du recouvrement de l'indu. Sur la base des opérations de recouvrement réalisées entre les mois de novembre 2012 et mai 2013 par un échantillon de trois CAF (Nord, Pas-de-Calais et Marne), représentant près de 10 % des allocataires du réseau, l'agence comptable de la CNAF estime que :

- ◆ la retenue sur versement mensuel ne représente *in fine* que 33,6 % des montants recouverts ;
- ◆ la compensation immédiate d'un indu par un rappel de la même prestation ou d'une prestation équivalente représente 39,5 % des montants recouverts ;
- ◆ la compensation différée d'un indu par un rappel de la même prestation ou d'une prestation équivalente représente 12,9 % des montants recouverts ;
- ◆ la récupération d'un indu d'une prestation par retenue sur un rappel d'une autre prestation, quelque soit la date où elle intervient, représente 10,3 % des montants recouverts.

⁶ A compter de juin 2009 pour les indus d'APL et de janvier 2010 pour les indus RSA.

Annexe III

Tableau 5 : Étude de la nature des retenues sur prestations dans trois CAF entre novembre 2012 et mai 2013

Type de retenue	CAF de la Marne	CAF du Pas-de-Calais	CAF du Nord	Moyenne pondérée
Part des retenues sur versement mensuel (en %)	29,4	42,2	29,9	33,6
Part de la compensation immédiate sur rappel (en %)	37,2	38,5	40,4	39,5
Part de la compensation différée sur rappel (en %)	16,2	9,2	14,2	12,9
Part de la retenue sur rappel d'une autre prestation (en %)	14,8	7,4	10,9	10,3

Source : CNAF (Agence comptable).

Ces premiers résultats, qui imposent selon la mission une extension de l'analyse à l'ensemble des CAF, montrent qu'au cours d'un mois donné, 33,6 % seulement du montant des retenues sur prestations ont un impact direct sur les versements correspondant aux droits réels l'allocataire. Ce constat s'explique par le principe de l'exclusion des rappels du plan de recouvrement personnalisé : puisqu'un rappel peut être recouvré en totalité pour compenser un indu, alors que la prestation versée mensuellement ne peut l'être que pour une part fixée par le barème de recouvrement, il est logique que la part des rappels et compensations dans le montant total des retenues soit très supérieure à celle des retenues sur prestations.

Sans préjudice de l'impact de ces retenues sur le budget des allocataires les plus modestes (cf. annexe IV a), et hors retenue sur prestation considérée comme un rappel (cf. *infra*), l'impact du recouvrement des indus sur les droits des allocataires est donc à relativiser. En effet, la récupération des indus par retenue sur les rappels contribue à lisser les versements et récupérations, hors paiement mensuel des allocations.

La mission relève toutefois que, si sa proposition d'exclusion du mécanisme de retenue à 100 % sur les rappels, pour les allocations dont le mécanisme de liquidation les assimile à des rappels (cf. annexe IV a), devait être retenue, cette part des retenues sur rappels diminuerait *a priori* très fortement.

1.1.3.2.2. Conséquences de ce mécanisme

Cette pratique peut par ailleurs entraîner une différence de traitement entre les allocataires, certaines allocations faisant l'objet fréquemment ou structurellement de rappels. C'est le cas par exemple du complément de mode garde (CMG) qui est versé rétroactivement après la fourniture d'un certain nombre de pièces justificatives qui ne peuvent être acquises au moment de l'ouverture du droit. Cela peut également être le cas dans une moindre mesure de l'ARS, cette prestation pouvant souvent être versée sous forme de rappel, les pièces justificatives ayant été reçues ou traitées en retard (cf. annexe IV a).

Annexe III

Enfin on peut noter que cette règle peut conduire à la situation paradoxale dans laquelle une caisse en retard dans le traitement des demandes d'ouverture de droits peut se trouver en situation de recouvrer plus rapidement ses indus, du fait de l'importance des rappels qu'elle génère. Ce constat renforce la recommandation de la mission d'adapter les indicateurs de gestion relatifs aux indus et aux rappels pour mieux mesurer la capacité des caisses à générer moins d'indus et, lorsqu'ils sont générés, à les recouvrer.

1.1.3.3. Les CAF ont des pratiques différentes sur la date de démarrage du recouvrement sur prestations à venir

La mission s'interroge sur la conformité à la réglementation de certaines des pratiques constatées lors de ses investigations sur place. Ainsi, le fait de démarrer le recouvrement de l'indu par prélèvement sur prestations dès le paiement suivant directement la notification à l'allocataire, sans laisser à celui-ci un délai pour présenter ses observations et contester l'indu, ne semble pas nécessairement compatible avec l'article L.553-2 du code de la sécurité sociale. En effet, cet article, qui définit les méthodes de récupération des indus, dispose que le paiement indu est récupéré, « sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu ».

La CAF paramètre elle-même le début du processus de recouvrement lorsque celui-ci est réalisé par prélèvement sur les prestations. Par défaut, l'application CRISTAL génère un prélèvement sur la prochaine prestation à venir et lors du paiement le plus proche. Dans ce cas, les allocataires peuvent être mis devant le fait accompli et constatent a posteriori qu'un indu est prélevé, le cas échéant sans en avoir été informés si la notification leur parvient ensuite (voir *supra*), avec pour conséquence une possible déstabilisation du budget pour les allocataires les plus modestes.

La mission a constaté à cet égard des pratiques différentes dans les CAF rencontrées (cf. annexe IV a). Certaines CAF ne démarrent pas le recouvrement sur prestation dès la première échéance de paiement mensuel qui suit la notification. D'autres en revanche débutent le prélèvement dès le premier paiement mensuel. En cas de réclamation de l'allocataire ou de renégociation du plan de recouvrement, la CAF peut être amenée à rembourser tout ou partie de la première récupération prélevée.

Parmi les CAF rencontrées, seule la CAF de l'Yonne ne recouvre le premier versement du PRP qu'au mois M+2 suivant l'implantation de l'indu afin de respecter le délai de recours. Les autres le recouvrent généralement immédiatement.

En tout état de cause, ne pas laisser de délai à l'allocataire l'empêche d'obtenir de la caisse une éventuelle modulation du plan de recouvrement personnalisé, qui pourrait être de nature à en alléger le poids pour le foyer et à sécuriser la régularité du recouvrement pour la caisse.

La mission recommande que soit assurée dans l'ensemble du réseau une application homogène du démarrage du prélèvement sur prestations, en préservant un délai raisonnable (lequel pourrait être apprécié en fonction de la situation de l'allocataire) entre la notification et le démarrage du recouvrement afin que l'allocataire puisse faire valoir ses observations et le cas échéant d'étudier avec lui une modulation du plan de recouvrement.

De même, les caisses ont des politiques très différentes concernant la demande de reversement des premières retenues de l'indu. Lors de leurs contacts avec les caisses, les allocataires, le plus souvent lorsqu'ils demandent l'adaptation du PRP ou lorsqu'ils saisissent la CRA pour demander une remise de dette, peuvent demander le reversement des premiers remboursements effectués. La mission a constaté que cette possibilité était peu connue et peu utilisée par les allocataires et que selon les CAF, les réponses obtenues pouvaient être très différentes.

Annexe III

Si les CAF du Vaucluse et de l'Yonne ont tendance à reverser ces premiers remboursements, notamment pour les allocataires justifiant d'une situation rendue très compliquée par le remboursement de l'indu, les CAF du Pas-de-Calais et des Yvelines accèdent très rarement à ces demandes.

Proposition n° 4 : Assurer dans l'ensemble du réseau la préservation d'un délai raisonnable (lequel pourrait être apprécié en fonction de la situation de l'allocataire) entre la notification et le démarrage du recouvrement, afin que l'allocataire puisse faire valoir ses observations et le cas échéant demander que soit étudiée une modulation du plan de recouvrement.

1.1.3.4. En cas d'indu sur une allocation de logement versée au bailleur, l'indu peut être recouvré auprès de celui-ci

Un indu d'allocation logement versée en tiers payant peut être recouvré auprès du bailleur, lorsque l'allocation de logement a été versée au bailleur postérieurement à la date de rupture du bail.

Cela peut également être le cas lorsque le bailleur n'a pas respecté ses obligations vis-à-vis de la CAF en termes de signalement des impayés de loyer. Dans ce cas les textes prévoient la possibilité (APL⁷) ou le principe (autres allocations de logement⁸) du recouvrement de l'indu auprès du bailleur, à titre de quasi-sanction.

1.1.3.5. En l'absence de prestations dues, le recouvrement doit se faire par remboursement de l'allocataire

Dès lors qu'il n'y a pas ou plus de prestations à venir, l'indu doit être remboursé par l'allocataire, soit sous la forme de prélèvement automatique, ou de versement par chèque. Une offre de paiement par carte bancaire sera ouverte en juin 2014.

La demande de remboursement peut intervenir dès le recouvrement initial de l'indu si aucune prestation n'est due lors de la constatation, mais aussi en cours de recouvrement lorsque l'interruption des droits à prestations intervient ultérieurement et que l'indu n'a pas encore été soldé. A l'inverse une récupération par remboursement bascule en mode de prélèvement sur prestation lorsque des droits sont ouverts postérieurement à la constatation de l'indu.

Selon la CNAF, 20 % environ des dossiers d'indus se trouvent dans cette situation lors de la constatation de l'indu. Toutefois, la proportion de cas d'indus qui se retrouvent dans cette situation en cours de remboursement n'est pas connue.

⁷ Article R 351-30 du code de la construction : « ... Si le bailleur ne saisit pas la commission dans les délais susmentionnés ou n'apporte pas les justifications prévues au troisième alinéa, il pourra être fait application des dispositions de l'article L. 351-13 du présent code. En outre, la CDAPL est habilitée à décider que le bailleur ou l'établissement habilité devra rembourser à l'organisme payeur tout ou partie de l'aide personnalisée depuis la défaillance du bénéficiaire. Le bailleur ou l'établissement habilité ne pourra se retourner vers le bénéficiaire pour lui réclamer l'aide personnalisée que la CDAPL lui demande de rembourser.... ».

⁸ Article D542-22-4 du code de la sécurité sociale : « Lorsque l'allocation de logement est versée au bailleur en application du II de l'article L. 553-4 et que l'allocataire ne règle pas la part de dépense de logement restant à sa charge, le bailleur doit, dans un délai de trois mois après la constitution de l'impayé au sens de l'article D. 542-19 (III), porter la situation de l'allocataire défaillant à la connaissance de l'organisme payeur.

Si le bailleur ne saisit pas l'organisme payeur dans le délai susmentionné, il doit rembourser à celui-ci l'allocation de logement versée depuis la défaillance de l'allocataire jusqu'à la saisine éventuelle de l'organisme payeur.... »

Annexe III

Tableau 6 : Ventilation des indus en fonction des droits de l'allocataire

Prestations familiales perçues lors de la détection des indus en 2012	Nombre de dossiers d'allocataires avec une prestation perçue en juin 2012	Ensemble des indus en 2012	Part dans l'ensemble des indus de 2012 (en %)
Aucune prestation versable	-	708 000	21,2
Au moins une prestation versable	11 145 000	2 628 000	78,8

Source : CNAF (DSER).

La population pour laquelle un prélèvement sur prestations ne peut être réalisé est cependant logiquement assez spécifique. Elle concerne davantage les foyers qui ne touchent pas ou plus d'allocations familiales. C'est pourquoi la proportion est plus élevée pour les allocations logement (ouverte sans condition de situation familiale pour l'APL et l'ALS), pour l'ARS et la PAJE (ouvertes dès le premier enfant) et pour les allocations familiales elles-mêmes (dans le cas où la famille perd le bénéfice des allocations compte tenu de l'âge atteint par les enfants).

Tableau 7 : Ventilation des indus en fonction des droits de l'allocataire par prestation

Indus constatés en 2012	Nombre de régularisations sur la période	Proportion de dossiers sans versement d'allocation lors de la constatation de l'indu
Ensemble des allocataires avec au moins un indu	3 336 022	21,2
Indus AF	189 181	31,4
Indus CF	58 121	7,9
Indus ARS	60 778	41,0
Indus PAJE, allocation de base et primes	73 345	38,2
Indus CMG	68 420	5,7
Indu CLCA et COLCA	79 554	3,6
Indus ASF	114 571	14,5
Indus RSA**	1 221 683	8,7
Indus AAH et compléments	101 450	21,0
Indus AL	1 702 644	28,6
Indus de toute autre PF	126 127	16,3

*Source : CNAF (DSER). ** Ce chiffre inclut des indus résiduels de RMI et d'API.*

De fait les modalités générales de recouvrement se trouvent assez différenciées entre les deux allocations qui sont à la source de la majorité des indus. Si l'essentiel des indus de RSA peut faire l'objet d'un recouvrement sur prestations, seuls 7 sur 10 sont dans cette situation s'agissant de l'allocation de logement.

1.1.4. La notification de l'indu ouvre une phase potentielle d'échanges avec l'allocataire

1.1.4.1. Selon les CAF, la notification de l'indu suscite un grand nombre de contacts avec l'allocataire mais les éléments d'objectivation sont encore à approfondir

La notification peut conduire à une demande de contact de l'allocataire au-delà des procédures formelles de recours prévues par la réglementation. Il semble que beaucoup de contacts soient suscités pour obtenir une explicitation de l'indu. Cette demande est notamment liée à la faiblesse des explications incluses dans la notification et bien sûr à la complexité de la réglementation.

Le contact a également pour objet d'apporter des éléments de contexte pour négocier l'échelonnement du recouvrement. Le dossier est alors normalement pris en charge par les services de recouvrement amiable.

Certaines CAF ont expérimenté ou souhaitent expérimenter un dispositif d'appel téléphonique sortant vers les allocataires qui font l'objet d'un indu afin d'éviter une visite à l'accueil (cf. annexe I).

1.1.4.2. L'allocataire dont le dossier comporte un indu a la possibilité de le contester

L'assuré peut présenter des observations par écrit ou demander à être entendu dans un délai de deux mois concurrent au délai de recours auprès de la CRA.

Simultanément ou lorsque le différend éventuel persiste, l'allocataire peut contester la décision du directeur de l'organisme devant la CRA dans le délai de deux mois s'agissant des prestations familiales. Pour le RSA, la contestation est portée devant le président du conseil général qui peut prévoir par convention de solliciter l'avis de la CRA. Pour l'APL, les compétences autrefois dévolues à la commission départementale de l'APL sont assurées par le directeur de la CAF depuis le 1^{er} janvier 2011. Celui-ci est censé agir après avis de la CRA.

La décision de la CRA peut être contestée devant le TASS/CA/CCASS (le recours est ouvert au bout d'un mois après la saisine de la CRA en l'absence de réponse de celle-ci), celle du directeur de la CAF au titre de l'APL et celle du PCG pour le RSA devant le tribunal administratif. Les recours sont toutefois très peu nombreux (cf. 2.4.1.1).

1.1.4.3. La possibilité de demander une remise de dette en cas d'indu est également ouverte à l'allocataire dans un dispositif qui reste à la main des caisses

Dans le cas de la branche vieillesse, l'article L. 355-3 du CSS stipule qu'« *En cas d'erreur de l'organisme débiteur de la prestation aucun remboursement de trop-perçu des prestations de retraite ou d'invalidité n'est réclamé à un assujetti de bonne foi lorsque les ressources du bénéficiaire sont inférieures au chiffre limite fixé pour l'attribution, selon le cas, à une personne seule ou à un ménage, de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Lorsque les ressources de l'intéressé sont comprises entre ce plafond et le double de ce plafond, le remboursement ne peut pas être effectué d'office par prélèvement sur les prestations. Le cas et la situation de l'assujetti sont alors soumis à la commission de recours amiable qui accordera éventuellement la remise totale ou partielle de la dette et déterminera, le cas échéant, l'échelonnement de ce remboursement.* » Mais la branche famille ne pose pas de règle aussi spécifique en matière de remise de dette.

Annexe III

Le principe général est posé par l'article L. 256-4 du Code de la sécurité sociale : « *sauf en ce qui concerne les cotisations et majorations de retard, les créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale, notamment dans des cas mentionnés aux articles L. 244-8, L. 374-1, L. 376-1 à L. 376-3, L. 452-2 à L. 452-5, L. 454-1 et L. 811-6, peuvent être réduites en cas de précarité de la situation du débiteur par décision motivée par la caisse.* » Les articles relatifs aux prestations⁹ versées par les CAF confirment que « [...] *la créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations* ».

Les demandes de remises de dettes, sont examinées par les CRA. Elles traitent des demandes de remise de dette en tout ou partie (en dessous d'un certain montant, le directeur récupère la compétence comme à la CAF des Yvelines), le plus souvent à partir de barèmes indicatifs d'aide à la décision (cf. *infra*).

La demande de remise de dette totale ou partielle est possible en cas de précarité auprès de la commission de recours amiable (CRA), ou auprès du directeur de la CAF pour l'APL (celui-ci agissant après avis de la CRA), ou auprès du président du CG pour le RSA (celui-ci pouvant déléguer au directeur de la CAF une partie de cette compétence).

La demande peut être formulée à tout moment. Dans les faits, elle arrive le plus souvent lors de la notification de l'indu ou lorsque le recouvrement par prélèvement sur prestations a été épuisé et qu'un paiement complémentaire est demandé à l'allocataire.

La demande de remise de dette porte normalement sur le montant du solde d'indu. Néanmoins les pratiques des caisses peuvent être différentes. Par exemple, dans le Pas de Calais la demande de remise est considérée sur le montant initial de l'indu lorsqu'elle est faite dans les deux mois après la notification de l'indu. Elle s'applique au solde lorsqu'elle est postérieure.

La décision de la CRA au titre de la remise de dette n'est pas susceptible de recours.

Il n'existe pas à ce stade de doctrine nationale pour les réponses aux demandes de remise de dette, le projet établi par la CNAF étant à l'étude à la direction de la sécurité sociale (cf. 2.4.1.3). Il semble que les pratiques soient variées même si des constantes apparaissent :

- ◆ prise en compte de l'origine de l'indu notamment si la CAF en est responsable ;
- ◆ niveau de ressources du foyer ;
- ◆ le cas échéant le fait qu'il y a déjà eu des indus pour cet allocataire ou qu'une partie de la dette a déjà été réglée.

Le chapitre 9 du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes de septembre 2010 était consacré au fonctionnement des commissions de recours amiable dans les organismes de sécurité sociale. Concernant la branche famille, la Cour constatait l'importance du taux moyen d'accord, 90 % du nombre de décisions. Elle notait les différences de pratiques d'une CAF à l'autre, les CRA bénéficiant d'un pouvoir discrétionnaire pour statuer sur les demandes de remises de dettes.

⁹ Prestations familiales (article L. 553-2 du CSS), RSA (article L. 246-62), AL (article L. 835-3 CSS), AP (L. 351-11 CCG).

Annexe III

Il en est ainsi du quotient familial selon la Cour : certaines CAF utilisent la définition de la CNAF (qui prend en compte les ressources de la famille, à la fois revenus et prestations familiales et la composition de la famille en considérant les parts fiscales), d'autres utilisent le QF intervenant dans le calcul du PRP en définissant de façon différente d'une caisse à l'autre les charges à déduire des revenus¹⁰ et le nombre de parts. Il en est de même pour les barèmes qui tiennent compte des montants d'indus, de leur origine/responsabilité etc. La Cour notait que ce dernier point peut poser problèmes lorsque les caisses établissent une remise totale si l'indu est de la responsabilité de la caisse ou d'un faible montant, sans tenir compte de la précarité des allocataires. Dans ce cadre, la Cour recommandait :

- ◆ la généralisation de barèmes formalisés permettant une aide à la décision ;
- ◆ l'édiction « d'un socle commun de critères » au niveau de la branche ;
- ◆ la mise en place d'une référence unique pour la détermination du quotient familial ;
- ◆ une fois les trois premières recommandations satisfaites, la définition « d'un seuil commun de QF en deçà duquel un allocataire serait considéré comme précaire ainsi qu'un montant d'indu permettant une procédure simplifiée » notamment sur le modèle de la branche vieillesse. Elle estimait ainsi que deux tiers des demandes soumises aux CRA pourraient être traitées par les directeurs des CAF, laissant aux commissions du temps pour traiter les cas les plus complexes.

1.1.4.4. L'effet des demandes des allocataires sur le délai de recouvrement

En cas de recours de l'allocataire sur le fond, le recouvrement est suspendu jusqu'à la décision de la CRA ou du TASS en vertu de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale.

La suspension du recouvrement doit également être mise en œuvre en cas de demande de remise de dette mais là aussi il semble que les pratiques soient différentes entre les caisses, certaines ne suspendant pas le recouvrement, quitte à procéder ensuite à un remboursement.

Sans être explicitement prévu par le code de la sécurité sociale (article R. 142-1 et suivants), ce principe offre toutefois à l'allocataire dont la situation l'a conduit à solliciter une remise de dette la garantie que le recouvrement de l'indu ne vienne pas aggraver cette situation dans l'attente de la décision de la commission. La réactivité des commissions (délai moyen de 59 jours¹¹ pour le traitement des demandes) garantit la reprise rapide, le cas échéant, du recouvrement. Il est dès lors proposé, comme le suggère la CNAF dans sa note adressée en juin 2012 à la DSS, de poser le principe de suspension du recouvrement de l'indu à compter de la demande de remise, dans l'attente de la décision de la CRA.

Proposition n° 5 : Établir le principe du caractère suspensif de la demande de remise de dettes et en assurer le respect par les CAF et les caisses de MSA.

1.1.5. Le recouvrement de l'indu en l'absence de prélèvement sur prestation comprend trois phases principales de l'amiable au contentieux

Conformément à l'article D. 122-2 du code de la sécurité sociale¹², le recouvrement est séparé en une phase amiable confiée à l'agent comptable et une phase contentieuse confiée à l'ordonnateur.

¹⁰ Article D553-1.

¹¹ Délai calculé par la Cour des comptes dans son rapport sur les commissions de recours amiable.

¹² « Art. D. 122-2. - L'agent comptable d'un organisme de sécurité sociale est responsable de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses, des opérations de trésorerie, de la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'organisme, du maniement des fonds, des mouvements de comptes de disponibilités et de la justification de ses opérations comptables, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et de la position de ses comptes de disponibilités.

Annexe III

Dans les faits le processus se compose plutôt de 3 phases : une phase amiable jusqu'à la mise en demeure, une phase pré-contentieuse entre la mise en demeure et la contrainte et une phase contentieuse à partir de la contrainte. Néanmoins ce processus complet ne s'applique pas aux indus de RSA socle dont le recouvrement est transféré au conseil général après échec de la phase amiable (cf. 1.1.5.6.)

Le processus de recouvrement est en cours de modélisation dans le cadre de la démarche de management par les processus mise en place par la CNAF. Plusieurs CAF ont cependant mis en place une unicité de commandement des services sous la responsabilité de l'agent comptable par accord entre le directeur et l'agent comptable, différentes modalités de mise en œuvre pouvant être utilisées.

Parmi les propositions adressées par la CNAF à la direction de la sécurité sociale en juin 2012 figure l'unicité du recouvrement sous la seule responsabilité de l'agent comptable. La CNAF s'appuie pour cette proposition sur les taux de recouvrement des 21 CAF qui ont déjà expérimenté l'unicité du recouvrement. La mission estime que les arguments avancés sont recevables, qu'il s'agisse de l'amélioration des délais de traitement des dossiers d'indus, de l'amélioration de la qualité de service à l'allocataire (interlocuteur unique pour le recouvrement, gestion coordonnée des relances) ou de l'augmentation des compétences des techniciens, sont recevables.

Si l'unicité du service est souhaitable et que celui-ci peut bénéficier de la compétence acquise par les agents comptable en la matière, il n'apparaît en revanche pas souhaitable à la mission d'exclure la responsabilité du directeur sur une partie de l'activité qui compte tenu de son importance fait partie aujourd'hui du métier des CAF. Cette exclusion serait d'ailleurs contradictoire avec la volonté de renforcer les objectifs fixés par la COG dans ce domaine, qui sont ensuite déclinés dans les CPG avec les CAF dont l'atteinte est de la responsabilité des directeurs.

Tableau 8 : Disparités territoriales dans l'organisation du recouvrement

	Organisation du recouvrement amiable et forcé
Pas de Calais	Séparation comptable/ordonnateur pour les deux étapes de recouvrement
Pau	Séparation comptable/ordonnateur pour les deux étapes de recouvrement
Yvelines	Département unique du recouvrement placé sous la responsabilité du directeur et de l'agent comptable avec un pôle contentieux et un pôle recouvrement amiable ce dernier disposant de la délégation de l'agent comptable
Seine Saint Denis	Séparation ordonnateur et comptable mais participation une semaine par mois des personnels de l'agence comptable aux travaux du service contentieux
Vaucluse	Service contentieux et un service recouvrement amiable sous la responsabilité de l'agent comptable
Yonne	Unicité du pilotage depuis avril 2013

Source : Mission.

Proposition n° 6 : Unifier le recouvrement amiable et contentieux sous la responsabilité du directeur, celui-ci pouvant la déléguer à l'agent comptable, au besoin en modifiant le code de la sécurité sociale, notamment en ses articles L. 122-1, L. 122-2 (actions en justice) et L. 161-1-5 (pouvoir de contrainte), ainsi que les articles réglementaires correspondants.

« L'agent comptable est responsable du recouvrement amiable des créances, à l'exception des cotisations.

« Il est tenu de définir et d'assurer les contrôles en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine. Il définit et contrôle les modalités de conservation et de mise à disposition des pièces justificatives, quel que soit leur support, en respectant les préconisations de l'organisme national.

Annexe III

1.1.5.1. La procédure amiable préalable à la mise en demeure doit normalement s'étendre sur trois mois après la notification

La procédure amiable préalable à la mise en demeure est gérée par l'agence comptable à partir de l'outil NIMS-CRISTAL. Elle prévoit normalement trois relances écrites au bout d'un, deux et trois mois, le dispositif étant cadré au niveau national et paramétré dans le système d'information. Un traitement « LAF 66 » permet par ailleurs de lister les indus avec deux mois de défaillance pour relancer les allocataires correspondants.

1.1.5.2. Une phase pré-contentieuse commence avec la mise en demeure pour une durée qui dépend de la CAF

La procédure de recouvrement à partir de la mise en demeure est gérée par un outil spécifique : CORALI. La mise en demeure est positionnée différemment suivant les organisations de caisse. Elle est soit rattachée au recouvrement amiable géré par l'agence comptable, soit au service contentieux géré par l'ordonnateur. En cible néanmoins, selon l'agence comptable, la mise en demeure devrait être considérée comme rattachée au recouvrement contentieux.

La mise en demeure est susceptible d'être adressée au bout des trois relances amiables soit environ quatre mois après la notification de l'indu. Néanmoins les pratiques des caisses peuvent être différentes et conduire à prolonger la période amiable avant envoi de la mise en demeure.

Sans que les textes encadrent les procédures pendant cette période, la circulaire de la DSS incite en effet à utiliser tous moyens de recouvrement amiable permettant un contact avec l'assuré et permettant de fixer un échéancier de paiement.

L'envoi de la mise en demeure initie une période de recouvrement pré-contentieux. Si la mise en demeure exige le paiement de la dette dans le délai d'un mois, dans les faits la durée de cette phase pré-contentieuse dépend des choix locaux de gestion et est paramétrable dans le système d'information. Pendant cette période les démarches amiables sont poursuivies avec la menace du passage au contentieux.

Encadré 2 : Majoration des indus dans les caisses de MSA pour le recouvrement des indus

Les indus du régime agricole, hormis le RSA et l'APL, sont majorés de 10 % à l'expiration du délai de règlement d'un mois imparti par la mise en demeure. La procédure a été modifiée par la LFSS pour 2012 (article 114). En effet, la majoration de 10 % était précédemment émise à l'envoi de la mise en demeure.

Cette majoration est visée à l'article R. 725-22-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Ce dernier prévoit qu'il s'agit d'une majoration rémissible, à la demande du débiteur par le Conseil d'administration de la caisse ou sur délégation de ce dernier par la CRA. La CCMSA ne dispose pas de données sur l'utilisation effective de ce dispositif mais estime qu'il est encore assez peu utilisé.

L'ouverture par une CAF d'une procédure de recouvrement contentieux d'unindu ne se traduit, à l'heure actuelle, par aucune conséquence pour l'allocataire n'ayant pas répondu à la mise en demeure. Ce dernier n'est par conséquent pas incité à répondre à la mise en demeure, alors que la procédure contentieuse représente un coût de gestion important pour les caisses, estimé à 48,3 € par l'observatoire national des charges et de la performance (ONCP, cf. annexe IV b).

Annexe III

La mission recommande d'expérimenter dans le réseau des CAF le principe d'une majoration de l'indu, pratiqué par les caisses de MSA, pour en mesurer les effets en termes de recouvrement des indus. Les allocataires en situation de surendettement pourraient être exclus de cette mesure, et, le cas échéant, la remise de dette décidée par la CRA pourrait s'appliquer à cette majoration. La majoration pourrait être fixée à 10 %, comme dans le réseau des caisses de MSA, ou au niveau du coût estimé du recouvrement contentieux, soit 48,3 €.

Proposition n° 7 : Expérimenter dans le réseau des CAF le principe de la majoration d'indu en cas de non-réponse à la mise en demeure.

1.1.5.3. Les procédures amiables et pré-contentieuses sont majoritairement écrites mais les CAF ont commencé à expérimenter le recouvrement par téléphone

La CNAF souhaite développer le centre national de télérecouvrement (CNTR) mis en place à l'origine en 2011 par la CAF de la Haute-Marne à travers la COG 2013-2016 en tant que service national à adhésion facultative inscrit dans le schéma de mutualisation de la branche¹³. Son fonctionnement repose sur des CAF pivots (cible de huit au maximum) chargées de procéder au télérecouvrement pour leur compte et le compte de CAF adhérentes. A ce jour, sont labellisées par la CNAF en qualité de CAF pivots, les caisses de la Haute-Marne, des Côtes-d'Armor et du Gard.

Le guide de l'offre de service rappelle que ce dispositif est réservé aux allocataires ayant un indu inférieur à 1 700 €¹⁴ mais plus de prestations versées ou des droits inférieurs au PRP. Il intervient non pas avant l'envoi de la notification mais huit jours après, puis un mois et deux mois après, sans réponse de l'allocataire.

L'objectif est, grâce à un contact diligent par téléphone puis courrier, de procéder au recouvrement rapide et optimal de la créance. L'amélioration des relations avec les allocataires et la diminution des moyens engagés, par un remboursement le plus en amont possible, sont recherchés. Le guide de l'offre de service détaille très précisément la procédure de télérecouvrement et le reporting afférent.

La CAF des Yvelines a adhéré au CNTR à l'automne dernier ; la cible potentielle d'allocataires concernée telle que décrite dans le guide de l'offre de service représente 12 % des volumes financiers des indus dans les Yvelines. L'amélioration de l'efficacité du processus est d'autant plus importante que la Caf des Yvelines « a investi » trois ETP dans le CNTR.

Étant donnée la faible ancienneté de la CAF des Yvelines dans le dispositif, il est difficile de tirer des conclusions de cette expérience. On observe cependant que, depuis le début de l'année, le nombre de signalements est supérieur à 2000 par mois, avec une efficacité globale de près de 73 % (mais 64 % sans demande de remise de dette), soit 27 % de paiements immédiats, 37 % d'échéanciers obtenus, 9 % de demandes de remises de dettes et 27 % de refus de paiements. La CAF a également constaté une baisse des mises en demeure liée au recouvrement en amont opéré par le CNTR.

Pour les quatre CAF aujourd'hui utilisatrices¹⁵, au premier quadrimestre 2013, 49 % des allocataires ont été joints, 38 % des appels ont été infructueux et 13 % de coordonnées téléphoniques se sont révélées erronées. Dans 26 % des cas, le paiement immédiat est obtenu, dans 39 % des cas, un échéancier est obtenu, 9 % de demandes de remises de dette soit un taux d'efficacité de 74 % mais 65 % hors demandes de remise de dettes.

¹³ La CNAF vient de mettre en place un comité de pilotage du suivi de la mission institutionnelle CNTR.

¹⁴ Les indus supérieurs à 1 700 € font l'objet d'un traitement particulier compte tenu du risque élevé de fraude.

¹⁵ Données issues du tableau de bord du CNTR sur la base des renseignements des CAF.

Annexe III

Ces premiers éléments de constat demandent à être confirmés et il serait intéressant de mesurer le retour sur investissement des ETP investis au CNTR, tant sur le recouvrement amiable que sur le recouvrement forcé ultérieur opéré par la CAF.

D'autres CAF ont instauré des systèmes de contact avec les allocataires pour améliorer l'efficacité du recouvrement. Ainsi, la CAF de Seine-Saint-Denis téléphone :

- ◆ aux allocataires dont le PRP est calculé automatiquement sans que les ressources antérieures ne soient connues afin de savoir si leur situation a changé et s'il est nécessaire d'adapter le PRP ;
- ◆ ainsi qu'aux allocataires n'ayant pas répondu aux deux relances de la phase de recouvrement amiable avant de leur envoyer la mise en demeure.

Compte tenu du caractère récent de ces expériences et de l'absence de comptabilité analytique harmonisée, la mission n'est pas en mesure de mesurer leur retour sur investissement en termes de ressources employées.

Proposition n° 8 : Réaliser une évaluation coûts/bénéfices du télérecouvrement sur la base des expériences en cours, pour évaluer l'opportunité d'une généralisation.

En parallèle à ce dispositif mutualisé, certaines CAF ont mis en place un dispositif propre de recouvrement par téléphone au stade du recouvrement amiable. D'autres caisses ont mis en place des expériences de recouvrement par téléphone au stade de la mise en demeure.

1.1.5.4. La procédure contentieuse bénéficie de la mise en œuvre de la contrainte par les caisses

La procédure contentieuse est gérée par les services de l'ordonnateur (par un service contentieux dédié en général). Les comptes sont basculés au contentieux une fois par mois en fonction des choix de gestion de la caisse.

La procédure principale de recouvrement contentieux est la contrainte, qui a été mise à disposition des CAF en 2011.

La contrainte ne doit intervenir qu'après vérification de l'absence de droit éventuel à une prestation sur laquelle l'indu pourra être récupéré (y compris par fongibilité) et après échec du recouvrement amiable. Compte tenu de son coût il n'est pas fait recours à la contrainte pour un indu inférieur au seuil d'admission en non valeur de 80 euros.

La contrainte est généralement adressée par lettre recommandée avec accusé de réception. Le recours à un huissier est le plus souvent réservé aux indus frauduleux ou aux relances retournées « NPAI », en évitant les bénéficiaires de minima sociaux. Tous les frais sont à la charge du débiteur.

L'allocataire peut faire opposition à la contrainte par saisine du TASS ou du TA (APL, RSA) dans un délai de quinze jours. A défaut d'opposition, la contrainte porte effet de jugement et confère le bénéfice de l'hypothèque judiciaire¹⁶, de la saisie-attribution des comptes bancaires et autres revenus, ainsi que la saisie sur rémunérations. L'exécution de la contrainte peut être contestée devant le président du tribunal de grande instance.

¹⁶ L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, issu du 1° du I de l'article 118 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009, dispose que *pour le recouvrement d'une prestation indûment versée, hormis les cas mentionnés à l'article L.133-4 du code de la sécurité sociale et les indus relevant de l'article L. 725-3-1 du code rural, le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, délivrer une contrainte au débiteur qui, à défaut d'opposition de sa part devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.*

1.1.5.5. Admission en non-valeur

Conformément à l'article D. 133-2-1 du code de la sécurité sociale, l'admission en non-valeur (ANV) d'un indu peut intervenir, au plus tôt un an après l'émission du titre de recette, en cas d'insolvabilité, de décès ou de disparition du débiteur ainsi que de clôture des opérations de liquidation judiciaire. Pour les créances inférieures à un socle fixé par arrêté (80 € depuis l'arrêté du 25 août 1995), l'admission en non-valeur n'est possible qu'au terme d'un délai d'un an à compter de l'envoi de la mise en demeure et si lorsque les frais de recouvrement contentieux engagés dépassent ce seuil.

L'admission en non-valeur ne fait pas disparaître la créance mais la suspend. La créance est donc susceptible d'être à nouveau réclamée par exemple lorsque le débiteur redevient bénéficiaire de prestations de la CAF. Les règles de prescription continuant à s'appliquer, cette créance est annulée au terme d'un délai de deux ans.

1.1.5.6. Transfert de l'indu de RSA socle au conseil général

Les créances de RSA socle qui n'ont pas fait l'objet d'un mouvement pendant trois mois consécutifs (par définition dans ce cas il n'y a plus de RSA versé) sont transférées au conseil général qui en assure le recouvrement.

La circulaire DSS du 23 juin 2010 sur la contrainte évoque néanmoins la possibilité de mettre en œuvre la contrainte pour le RSA dans le cadre d'une convention avec le conseil général. La créance est alors conservée par la CAF qui la gère par délégation du conseil général, en employant les mêmes outils que pour le recouvrement de tout autre indu. Selon la CNAF cette faculté est néanmoins très peu utilisée.

1.2. Le caractère frauduleux de l'indu permet de durcir l'ensemble des paramètres de gestion de la procédure de recouvrement et d'assortir l'indu de sanctions complémentaires

La procédure de calcul et de recouvrement de l'indu est spécifique lorsque l'indu peut être qualifié de frauduleux.

La fraude conduit à allonger le délai de prescription et donc la période sur laquelle il est possible de recalculer les prestations. Ce délai est porté de 24 mois à 5 ans¹⁷. Néanmoins la CNAF a préconisé le retour sur 3 années seulement par assimilation au délai de prescription pénale en matière de délits. En effet la jurisprudence correctionnelle limite la réparation du préjudice à 3 ans.

Le recalcul de l'indu ne peut être réalisé que manuellement puis introduit ensuite dans le système d'information, NIMS-CRISTAL ne disposant à ce jour que d'une fonctionnalité de calcul de l'indu sur 24 mois. Cette contrainte technique conduit souvent à en rester au calcul de l'indu sur 24 mois uniquement

¹⁷ Le code de la sécurité sociale ne précise pas le délai de prescription applicable en cas de fraude pour recouvrer les indus. Il précise que le délai de 2 ans de droit commun ne s'applique pas (art. L. 553-1 pour les prestations familiales, L. 835-3 pour l'ALS, L. 351-11 pour l'APL). La circulaire DSS du 12 juillet 2010 sur les règles de prescription applicables en matière de sécurité sociale indique à ce sujet que s'applique le délai de droit commun de 5 ans prévu par l'art.2224 du code civil, soit à compter de la découverte par la caisse du fait frauduleux.

Annexe III

L'existence de la fraude ouvre par ailleurs à la CAF la possibilité de prononcer des sanctions¹⁸ (avertissement ou pénalité financière¹⁹) ou d'engager des poursuites pénales. Le directeur de la CAF notifie le montant envisagé de la pénalité et les faits reprochés à la personne en cause, afin qu'elle puisse présenter ses observations écrites ou orales dans un délai d'un mois. A l'issue de ce délai, le directeur prononce la pénalité et la notifie à l'intéressé. L'allocataire peut former un recours gracieux contre cette décision auprès du directeur. Ce dernier statue après avis d'une commission des sanctions constituée au sein du conseil d'administration. Enfin la mesure peut être contestée devant le tribunal des affaires de sécurité sociale.

En 2012, sur 18 000 cas de fraude recensés, 1/3 ont donné lieu à un avertissement, 7 000 à des pénalités financières et 3 000 à des poursuites pénales.

Enfin le barème PRP n'est plus applicable en cas de fraude et les CAF sont habilitées à recouvrer les indus frauduleux par prélèvement sur l'intégralité des prestations versées.

Une procédure de qualification de fraude a été définie par la CNAF dans sa circulaire 2007-036 du 7 mars 2007, précisée par plusieurs circulaires ultérieures. Celles-ci déterminent les critères objectifs qui permettent de soupçonner une fraude. Les cas identifiés sont ensuite soumis à une commission pluridisciplinaire de la CAF qui qualifie les cas retenus comme frauduleux. La commission décide également de la sanction qui est appliquée.

La mission remarque que ces dispositions impliquent la procédure spécifique à la fraude peut paradoxalement conduire à retarder le recouvrement par rapport à un indu non frauduleux.

¹⁸ Article L114-17

I.-Peuvent faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :

- 1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations ;
- 2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations ;
- 3° L'exercice d'un travail dissimulé, constaté dans les conditions prévues à l'article L. 114-15, par le bénéficiaire de prestations versées sous conditions de ressources ou de cessation d'activité ;
- 4° Les agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations servies par un organisme mentionné au premier alinéa, même sans en être le bénéficiaire.

Le montant de la pénalité est fixé en fonction de la gravité des faits, dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. Cette limite est doublée en cas de récidive dans un délai fixé par voie réglementaire.

....

II.-Lorsque l'intention de frauder est établie, le montant de la pénalité ne peut être inférieur à un dixième du plafond mensuel de la sécurité sociale. En outre, la limite du montant de la pénalité prévue au I du présent article est portée à quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. Dans le cas d'une fraude commise en bande organisée au sens de l'article 132-71 du code pénal, cette limite est portée à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale.

¹⁹ Ou encore la suspension des droits prononcée par le conseil général.

2. Le recouvrement des indus présente des marges de progrès en termes d'efficacité et d'homogénéisation territoriale des pratiques

2.1. En 2012, le réseau des CAF a recouvré 63,2 % du montant total des indus, mais avec des performances disparates selon les caisses et les prestations

2.1.1. Taux de recouvrement global

Le taux de recouvrement global des indus sur l'année (rapport entre le montant des indus recouverts en année N et la somme du solde des indus au début de l'année N et des indus implantés en année N) constaté en 2012 dans le réseau des CAF était de 63,5 %, en baisse de 1,5 point depuis 2009. Hors stock de début d'année, ce taux était en 2012 de 96,8 %²⁰.

Le taux de recouvrement net (taux de recouvrement hors remises de dettes et transferts aux conseils généraux), a augmenté de 5,4 points à 53,1 % entre 2009 et 2012, ce qui tend à démontrer l'impact positif de la fongibilité sur le recouvrement des indus.

Cette progression entre 2009 et 2012 masque toutefois une baisse du taux de 0,7 point en 2012 par rapport à 2011.

Tableau 9 : Évolution des taux de recouvrement des indus par le réseau des CAF

	2009	2010	2011	2012
Montant des indus implantés (en €)	2 069 891 153	2 026 388 470	2 137 093 390	2 181 583 306
Montant recouvré brut (en €)	1 341 703 445	1 332 350 419	1 381 844 586	1 385 305 399
Taux de recouvrement global (en %)	64,8	65,8	64,7	63,5
Taux de recouvrement hors stock (en %)	NC	101,2	97,1	96,8
Montant des remises de dette (en €)	209 645 899	194 707 757	170 956 655	161 985 228
Taux de remises de dette (en %)	10,1	9,6	8,0	7,4
Montant des transferts aux départements (en €)	144 973 316	74 667 103	60 144 722	65 177 452
Taux de transfert (en %)	7,0	3,7	2,8	3,0
Montant recouvré net des remises et transferts (en €)	987 084 230	1 062 975 559	1 150 743 208	1 158 142 719

²⁰ Ce taux adopte une approche en « gestion », ou en « caisse », rapportant, pour une année donnée, la somme des montants d'indus effectivement recouverts à la somme des montants des indus détectés et mis en recouvrement (indus dits « implantés »). Il peut donc dépasser 100 %. Afin de permettre un éclairage sur la qualité du recouvrement pour des créances données, la CNAF met également en avant un indicateur de recouvrement des indus « à terme » de 91,5 % en 2012, qui correspondrait à la différence entre un taux de recouvrement de 100 % auquel sont retirés les taux de remise de dette et d'admission en non-valeur. Ce calcul, que la mission n'a pas été en mesure de reconstituer, ne prend par ailleurs pas en compte les créances transférées aux conseils généraux (indus RMI/RSA) en cas d'échec du recouvrement par les CAF.

Annexe III

	2009	2010	2011	2012
Taux de recouvrement net (en %)	47,7	52,5	53,8	53,1

Source : CNAF (agence comptable).

La détérioration du taux de recouvrement brut depuis 2010 s'explique selon la CNAF par :

- ◆ la diminution de 16,8 % du montant des remises de dette, passées de 194,7 M€ en 2010 à 162,0 M€ en 2012 ;
- ◆ la diminution de 12,7 % des transferts de créances de RSA (et des résidus de RMI), passés de 74,7 M€ en 2010 à 65,2 M€ en 2012 en raison de la règle existant depuis la mise en place de la fongibilité selon laquelle un indu de RMI-RSA ne peut être transféré au conseil général que lorsqu'il n'existe plus aucune prestation sur laquelle réaliser des retenues. Or, les indus non transférés concernent principalement des allocataires à faible revenu, pour lesquels les retenues sur prestations sont très progressives ce qui entraîne une durée de recouvrement de l'indu plus longue ;
- ◆ l'augmentation des oppositions à tiers détenteur (OTD) adressées aux CAF par les services des impôts des particuliers et les trésoreries de proximité (cf. 1.1.2.2).

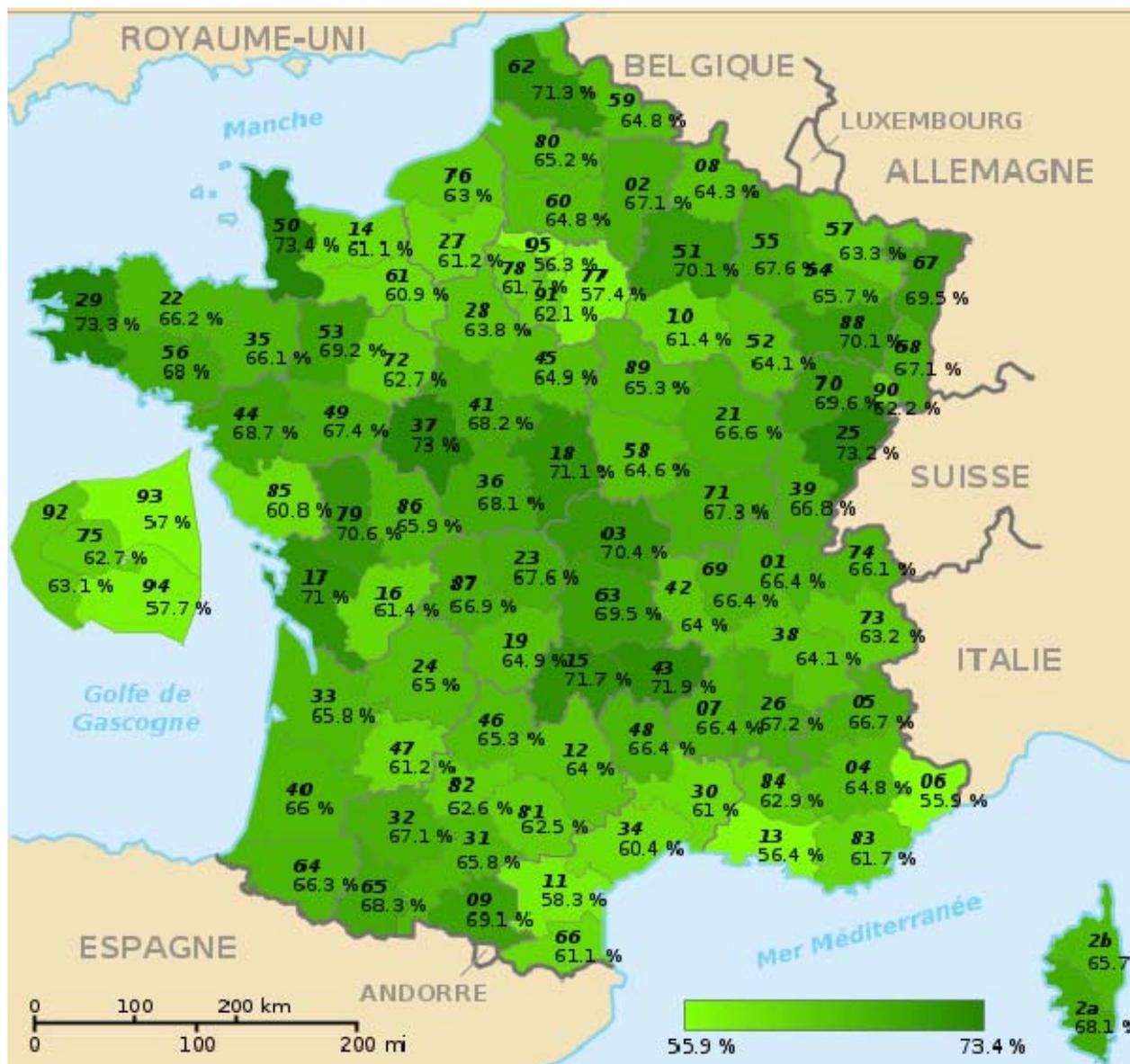
2.1.2. Taux de recouvrement par caisse

Les taux de recouvrement globaux des caisses varient entre 55,9 % (CAF des Alpes-Maritimes) et 73,4 % (CAF de la Manche), soit un écart de 17,5 points entre les caisses. Plus généralement, cette hétérogénéité des taux de recouvrement renvoie, d'une part, à des caractéristiques socioéconomiques différentes des populations d'allocataires et, d'autre part, à des différences importantes dans la gestion des opérations de recouvrement. La mission a pu mesurer lors de ses travaux sur place les disparités de pratiques entre caisses en matière de recouvrement. Ainsi :

- ◆ la CAF du Pas-de-Calais et celle de Seine-Saint-Denis démarrent la récupération de l'indu par retenue sur les prestations versées dès le premier paiement mensuel suivant l'implantation de l'indu, tandis que la CAF du Vaucluse laisse un délai de recours de deux mois à l'allocataire (hors compensation par un rappel) et que la CAF du Morbihan distingue les indus de RSA pour lesquels l'exigibilité du remboursement est immédiate et les autres prestations pour lesquelles un délai d'un mois et demi peut être laissé avant de démarrer les retenus sur prestations ;
- ◆ la CAF du Pas-de-Calais ne suspend pas les poursuites en cas de recours de l'allocataire auprès de la commission de recours amiable (CRA), à l'inverse de la CAF des Yvelines ;
- ◆ les barèmes de remise de dette, proposés à la CRA à titre indicatif, sont différents d'une structure à l'autre (cf. *infra*).

Annexe III

Graphique 1 : Taux de recouvrement des indus par le réseau des CAF en 2012

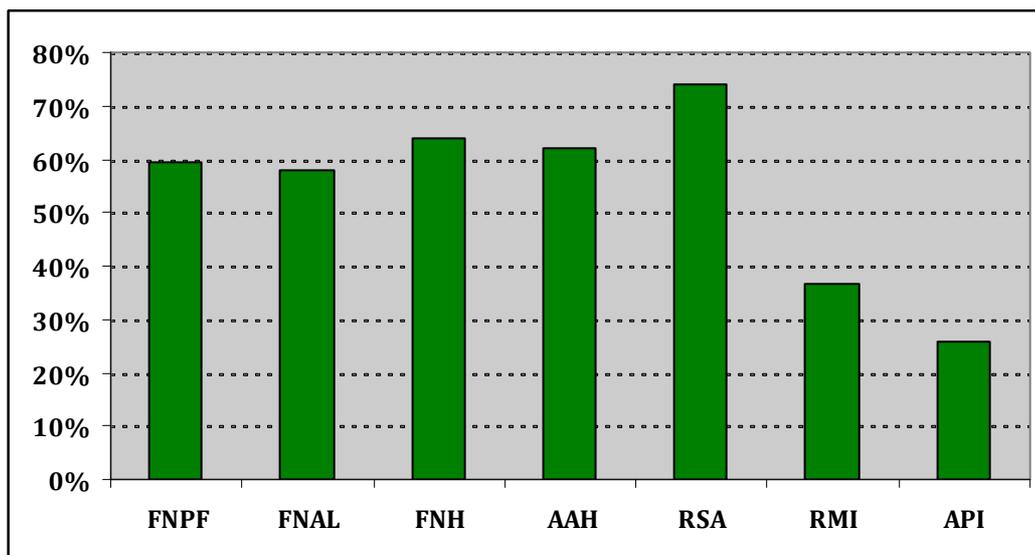


Source : CNAF (agence comptable).

2.1.3. Taux de recouvrement par fonds

La comparaison des taux de recouvrement des indus par fonds permet de constater que les indus de RSA présentent un taux de recouvrement supérieur de 10,7 points à la moyenne, qui s'explique selon l'agence comptable de la CNAF par le fait que les bénéficiaires du RSA reçoivent pour la plupart d'autres prestations, le mécanisme de fongibilité jouant dès lors pleinement.

Graphique 2 : Taux de recouvrement des indus de la CNAF par fonds en 2012



Source : CNAF (agence comptable).

2.2. Si son impact réel sur les résultats du recouvrement est difficilement mesurable, la fongibilité a simplifié la gestion des indus par les agents comptables des caisses

2.2.1.1. La CNAF estime à près d'un tiers la part des indus recouverts grâce au mécanisme de la fongibilité

La CNAF a procédé en septembre 2012 à une étude des effets de la fongibilité, à partir de données transmises par 80 caisses du réseau et portant sur le mois de juillet 2012, considéré comme représentatif des opérations de recouvrement de l'année.

Selon cette étude, sur un total de 91,6 M€ recouverts ce mois-là, 29,9 M€ (soit 32,7 %) ont été recouverts grâce à la fongibilité :

- ◆ 39,5 % des indus des allocations logement l'ont été par retenue sur une autre prestation ;
- ◆ 26,4 % des indus de prestations familiales l'ont été par retenue sur une autre prestation ;
- ◆ 21,2 % des indus de RSA recouverts l'ont été par retenue sur une autre prestation.

Selon ces travaux, les fonds destinés au financement du RSA socle et des prestations familiales supportent davantage de retenues qu'ils n'en induisent pour les autres fonds : le bilan de la fongibilité pour ces fonds au cours du mois de juillet 2012 est respectivement de - 6,2 M€ et 1,8 M€. A l'inverse, les fonds destinés à financer le RSA activité et le fonds national d'aide au logement sont « bénéficiaires nets » de la fongibilité avec des soldes respectifs de 3,8 M€ et 4,3 M€. La règle de recouvrement prioritaire de la créance la plus ancienne est actuellement défavorable aux fonds RSA, étant donné le caractère récent de cette prestation. Les retenues devraient toutefois progressivement se concentrer davantage sur le RSA au fur et à mesure de l'augmentation du poids de cette prestation dans le total des indus.

Annexe III

Tableau 10 : Taux de recouvrement des indus des CAF sur chaque prestation

En %	AAH	API	DEPT	ETAT	FNAL	FNPF	Total
AAH	83,1	-	2,9	0,4	8,8	4,8	100,0
API	1,6	2,1	35,9	9,0	5,0	46,4	100,0
DEPT	2,6	0,1	78,8	5,0	4,7	8,8	100,0
ETAT	0,6	0,0	64,1	21,6	4,1	9,6	100,0
FNAL	2,7	-	10,0	4,3	60,5	22,5	100,0
FNPF	1,2	0,0	14,7	4,7	5,8	73,6	100,0

Source : CNAF, étude de l'agence comptable portant sur les retenues effectuées au cours du mois de juillet 2012 par 80 CAF. Lecture : 83 % des indus d'AAH ont été récupérés sur le fonds AAH et 8,8 % sur le fonds FNAL.

2.2.1.2. Commentaires et résultats obtenus par la mission

Rien n'indique, dans l'étude réalisée par la CNAF, que les indus recouverts par prélèvement sur d'autres prestations que celle sur laquelle porte l'indu ne l'auraient pas été par prélèvement ultérieur sur la même prestation. Dès lors, ces travaux ne permettent pas de mesurer l'efficacité réelle du mécanisme de fongibilité.

L'augmentation du taux de recouvrement hors remises et transfert en 2012 (cf. *supra*) peut indiquer que ce mécanisme a contribué à accroître la performance du réseau des CAF en matière de recouvrement.

La fongibilité permet à tout le moins de recouvrer des indus par retenue sur d'autres prestations lorsque l'allocataire n'a plus de droits au titre de la prestation qui est l'objet d'un indu. Ainsi, en 2012 :

- ◆ 61,9 % des allocataires pour lesquels un indu de PAJE a été détecté n'avaient plus de droits au titre de cette prestation lors de la détection ;
- ◆ 50,8 % des allocataires pour lesquels un indu d'allocations familiales a été détecté n'avaient plus de droits au titre de cette prestation lors de la détection ;
- ◆ 27,5 % des allocataires pour lesquels un indu de RSA a été détecté n'avaient plus de droits au titre de cette prestation lors de la détection ;
- ◆ 41,1 % des allocataires pour lesquels un indu d'allocations logement a été détecté n'avaient plus de droits au titre de cette prestation lors de la détection ;
- ◆ 34,3 % des allocataires pour lesquels un indu d'AAH a été détecté n'avaient plus de droits au titre de cette prestation lors de la détection.

Pour cette fraction des allocataires, la mise en œuvre de la fongibilité a offert aux caisses une marge de manœuvre dans la procédure de recouvrement, sans laquelle des actions plus coûteuses (cf. partie 2.3 *infra*) auraient dû être engagées. Ainsi, sur l'échantillon étudié par la mission, entre 75 et 80 % des indus ont fait l'objet d'un recouvrement sur prestations. Parmi ces indus, 49,8 % ont bénéficié du mécanisme de fongibilité pour être recouverts : il s'agit d'indus dont le montant moyen (451,5 €) et la profondeur moyenne (3 mois) sont supérieurs à la moyenne.

La principale prestation « bénéficiaire » de la fongibilité est le RSA (34,5 %, soit 2,5 points de plus que sa part dans le nombre d'indus détectés), en particulier le RSA socle dont les indus étaient auparavant transmis au département, en cas de fin de droits de l'allocataire, et peu recouverts. Ce mécanisme s'applique par ailleurs à des foyers dont le quotient familial est en moyenne inférieur (526,80 € contre 601,00 €) à celui des foyers dont l'indu n'est pas recouvert par fongibilité.

Annexe III

On constate enfin que le recouvrement par fongibilité concerne des indus pour lesquels la durée moyenne du plan de recouvrement personnalisé est plus de deux fois supérieure à celle des autres indus, sept mois au lieu de trois. Ces constats renforcent l'analyse selon laquelle il s'agit d'un outil efficace pour le recouvrement d'indus de montant supérieur à la moyenne constatés sur des dossiers d'allocataires dont les revenus et les charges ne permettent qu'un remboursement progressif par retenues sur prestations.

Tableau 11 : Utilisation de la fongibilité sur l'échantillon d'indus CNAF étudié par la mission

Utilisation de la fongibilité	Nombre d'indus	Part dans le nombre total d'indus (en %)	Montant moyen unitaire des indus (en €)	Profondeur (en mois)	Durée du PRP (en mois)	Quotient familial (en €)
Oui	1 242	49,8	451,45	3	7	526,77
Non	759	30,5	358,66	3	3	600,97
Autre réponse	491	19,7	270,30	2	2	578,74

Source : Mission.

Des entretiens menés par la mission dans les CAF et les caisses de MSA auditées, il ressort que la fongibilité est considérée comme un mécanisme très utile par les agents. Dans plusieurs CAF, l'extension de cet outil à l'ensemble des prestations servies par les caisses, en particulier à la prime de Noël qui est restée en dehors du champ de la fongibilité, a été mise en avant comme une piste d'évolution réglementaire importante, position également défendue par la CNAF au niveau national.

2.3. La procédure de contrainte, qui concerne une part minoritaire des indus, a permis de réduire le recours aux tribunaux

En moyenne nationale, le recouvrement contentieux (défini comme les diligences réalisées après constatation de l'absence de réponse du contribuable à l'envoi de la lettre de mise en demeure) ne concerne que 5,1 % du montant total des indus (soit 106 M€), qui sont recouverts à 91,0 % au cours de la phase amiable (notamment par retenue sur prestations et application du mécanisme de fongibilité)²¹. La part du recouvrement contentieux varie localement entre 1,6 % (CAF de Charente-Maritime) et 9,8 % (CAF du Bas-Rhin).

Cette proportion est plus faible encore sur l'échantillon d'indus étudié par la mission, puisque 0,5 % des indus seulement font ou ont fait l'objet d'une procédure de contrainte et 0,3 % d'une procédure de saisie, ce qui peut s'expliquer par le caractère récent de la détection de ces indus (générés en 2012). Il s'agit cependant d'indus de montant élevé (1 768 € en moyenne) et de profondeur supérieure à la moyenne (6 mois). Les principales prestations concernées sont les allocations logement et les allocations familiales.

S'ils concernent une proportion relativement faible d'indus, les effets du décret n° 2009-988 du 20 août 2009, qui autorise les directeurs des CAF et des caisses de MSA à délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une prestation indue, peuvent être évalués à l'aune du nombre de décisions prises par les tribunaux des affaires de sécurité sociale en matière d'indus de la branche famille. Ces décisions ont ainsi diminué de 46,5 % entre 2010 et 2011, selon les statistiques des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, passant de 21 422 à 11 458. Cette diminution implique une économie, sur la base d'un coût moyen de 263,43 € par décision, de 2,62 M€ pour les tribunaux (à comparer avec le coût de gestion induit par la procédure de contrainte pour les caisses, cf. *infra*).

²¹ Restent 3,9 % du montant total des indus, qui sont recouverts sans que l'agence comptable de la CNAF ne soit en mesure de dire si le recouvrement a eu lieu en phase amiable ou contentieuse.

Annexe III

La substitution de la procédure de contrainte aux saisines du TASS est corroborée par les investigations de la mission dans les caisses.

Tableau 12 : Évolution des procédures de recouvrement forcé dans les CAF auditées par la mission

CAF	Évolution 2010-2012 du nombre de contraintes délivrées (en %)	Évolution 2010-2012 du recours aux huissiers (en %)	Évolution 2010-2012 des saisines du TASS (en %)
Morbihan	+ 735,5	+ 553,3	+ 3,1
Pas-de-Calais	+ 21,2	+ 96,0	- 88,8
Vaucluse	+ 109,5	+ 1 137,0	- 12,9

Source : Données CAF, calculs Mission.

2.4. Le recouvrement non financier fait l'objet d'une gestion très hétérogène entre les caisses

Les organismes de la branche famille désignent par « recouvrement non financier » la part des indus détectés qui ne font pas l'objet d'une récupération des sommes versées à tort, mais d'une remise de dette, d'une annulation de créance ou encore d'une admission en non-valeur.

2.4.1. Les contestations et demandes de remise de dette auprès des CRA

2.4.1.1. Recours traités par les CRA

En 2012, les commissions de recours amiable ont traité 22 678 contestations²² et 357 575 demandes de remise de dette, soit respectivement 0,6 % et 9,4 % du nombre d'indus détectés en 2012. Ce dernier chiffre est légèrement inférieur à celui constaté sur l'échantillon de 1 054 dossiers étudiés par la mission (11,7 %).

Les CAF auditées par la mission présentent, sur la durée de la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG), des évolutions contrastées mais qui indiquent une diminution des recours devant les commissions de recours amiable, en particulier des demandes de remise de dette. Cette évolution correspond à celle observée au niveau national, le nombre de demandes de remise de dettes traité par les CRA ayant diminué de 14,2 % entre 2009 et 2012.

Tableau 13 : Évolution des contestations et remises dans les CAF auditées par la mission

CAF	Évolution 2009-2012 des recours (en %)	Évolution 2009-2012 des contestations (en %)	Évolution 2009-2012 des demandes de remise traitées (en %)	Taux de remise totale ou partielle (en %)	Évolution 2009-2012 de la part des décisions favorables (en points)
Morbihan	-22,1	-	-4,0	-	+ 2,9
Pas-de-Calais	- 10,1	- 25,4	- 9,9	94,3	+ 0,8
Vaucluse	- 19,3	+ 57,0	- 0,22	85,0	- 5,0

Source : Mission, données CAF auditées.

²² Ce chiffre ne permet pas de distinguer, au sein des contestations, celles qui portent sur la notification d'un indu.

Annexe III

La comparaison des taux de recours entre les départements montre d'importantes disparités :

- ◆ le taux de contestation des indus varie entre 0,07 % (CAF de Guyane) et 4,93 % (CAF de Bayonne) ;
- ◆ le taux de demande de remise de dette varie entre 3,00 % (CAF de l'Essonne) et 64,19 % (CAF de Bayonne).

Ces différences traduisent probablement la plus ou moins grande connaissance des allocataires d'une CAF de l'existence d'une procédure de remise de dettes (cf. annexe IV a). Ils imposent également une analyse par la CNAF afin d'expliquer le taux de demandes de remise constaté à Bayonne. Si celui-ci résulte d'une meilleure connaissance par les allocataires du dispositif, ce constat irait dans le sens des réserves émises par la mission sur l'opportunité de la diffusion d'une grille nationale et des effets « d'appel d'air » qui pourraient en résulter (cf. 2.4.1.4.2).

2.4.1.2. Montant des remises de dette

L'activité de gestion des demandes de remise de dette est une activité de masse. Selon le bilan d'activité des CRA établi par la DSS en avril 2011, les CAF représentent 62,5 % du nombre de décisions des CRA, toutes branches confondues, avec 276 761 décisions. Parmi ces décisions 91,8 % concernent des demandes de remise de dettes, soit environ 250 000 (c'est-à-dire en moyenne 200 décisions par mois et par CAF). Dans deux tiers des cas, la CRA décide une remise totale.

Cette activité de masse est directement liée au très grand nombre d'indus. En effet le taux d'utilisation de la procédure de demande de remise de dette reste assez faible. Dans l'enquête sur un échantillon de dossier réalisé à la demande de la mission seul un peu plus de 10 % des dossiers avaient fait l'objet d'une demande de remise.

Cependant, le montant global des remises de dette accordées par le réseau des CAF est en baisse constante sur la durée de la COG 2009-2012. En 2012, 7,4 % du montant des indus implantés a fait l'objet d'une remise, soit une baisse de 2,7 points depuis 2009.

Tableau 14 : Évolution des remises de dette d'indus dans le réseau des CAF

	2009	2010	2011	2012
Montant des remises de dette	209 645 899	194 707 757	170 956 655	161 985 228
Taux de remises de dette (en %)	10,1	9,6	8,0	7,4

Source : CNAF (Agence comptable).

2.4.1.3. Disparités territoriales dans la gestion des demandes de remise de dette

La mission a pu corroborer le constat de la Cour des comptes, dans son rapport sur le fonctionnement des CRA, selon lequel il existait des différences de gestion entre caisses dans le traitement des demandes de remise des allocataires débiteurs ainsi qu'une hétérogénéité des décisions prises par ces commissions²³. En effet, si l'ensemble des caisses auditées (CAF et caisse de MSA) étaient dotées d'un barème indicatif d'aide à la décision des administrateurs, ces barèmes diffèrent par :

²³ La Cour notait que, sur 27 CAF auditées en 2010, les proportions de montants de remise variaient de 1 à 4 selon les CAF.

Annexe III

- ◆ les paramètres pris en compte : la CAF du Vaucluse tient ainsi compte du délai durant lequel l’allocataire a, le cas échéant, omis de déclarer un changement de situation, ce qui n’est pas le cas pour la CAF des Yvelines ni pour celle de Pau ; la CAF du Morbihan a développé un concept de responsabilité de l’indu partagée entre l’allocataire et la CAF, ce qui n’est le cas ni dans le Pas-de-Calais ni dans le Vaucluse ;
- ◆ les tranches de quotient familial²⁴ composant le barème ;
- ◆ les taux de remise applicables ;
- ◆ d’autres spécificités. Ainsi, la CAF du Vaucluse applique des taux majorés pour les allocataires du RSA et de l’AAH, tandis que la CAF du Morbihan applique des majorations de remise pour surendettement et des minorations en cas d’absence de déclaration ou de détection de l’indu à la suite d’un contrôle.

Encadré 3 : Illustration des disparités territoriales des barèmes de remise de dette

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cas d’un allocataire ayant omis de déclarer un changement de situation pendant quatre mois, générant un indu, et dont le quotient familial s’élève à 300 € 					
CAF	Morbihan	Yvelines	Pau	Vaucluse	Pas-de-Calais
Taux de remise (en %)	100	70	90	60	50
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cas d’un allocataire se voyant notifier un indu dont la responsabilité relève de la CAF, dont le quotient familial s’élève à 900 € 					
CAF	Morbihan	Yvelines	Pau	Vaucluse	Pas-de-Calais
Taux de remise (en %)	25	40	30	100	100

En outre, la mission a pu constater que les caisses du réseau traitaient de manière hétérogène les créances pour lesquelles une demande de remise avait été effectuée :

- ◆ certaines CAF ont mis en place un mécanisme de délégation de la CRA au directeur pour statuer sur les demandes de remises de faible montant ;
- ◆ alors que la CAF du Vaucluse suspend le recouvrement par prélèvement sur prestations en cas de demande de remise, cette demande n’est pas considérée comme suspensive par la CAF du Pas-de-Calais ;
- ◆ selon les CAF, le montant de la remise éventuelle portera sur l’intégralité de l’indu notifié à l’allocataire, ou seulement sur le reliquat après prélèvement sur prestations antérieures à la demande de remise.

2.4.1.4. *Appréciation de la mission sur le barème national de remise de dette proposé par la CNAF*

2.4.1.4.1. *Paramètres de la grille nationale*

Ce caractère hétérogène des pratiques entre caisses induit des inégalités entre allocataires. Pour y remédier, la CNAF a proposé en juillet 2012 à la DSS d’adresser au réseau une grille nationale d’aide à la décision pour les CRA (cf. pièce jointe).

²⁴ Selon la Cour, les méthodes de calcul de ce quotient varient également d’une CAF à l’autre et peuvent diverger du quotient issu du barème de recouvrement personnalisé fixé réglementairement.

Annexe III

Cette grille, outre l'harmonisation du traitement des remises de dette, la fluidification de la procédure et les gains de temps qu'elle favoriserait sur le territoire, contient un certain nombre d'éléments que la mission considère comme favorables tant au recouvrement des créances qu'à sa progressivité en fonction de la situation de l'allocataire :

- ◆ le refus de remise de dette en cas de fraude, de fausse déclaration, de demande répétée sans changement de situation (manœuvre potentiellement dilatoire), d'absence de déclaration pour les personnes morales ;
- ◆ les taux de remise plus élevés pour les allocataires dont le quotient familial est le plus faible ;
- ◆ la majoration du taux de remise de 25 % (hors taux déjà à 100 %) en cas de situation douloureuse (décès), d'indu lié à une prestation handicap, de reprise d'activité suite à une période de chômage (pour ne pas grever le retour à meilleure fortune) ;
- ◆ la réduction du taux de remise de dette de 25 % en cas d'absence de déclaration ou de déclaration de ressources inexacte avec un écart supérieur à 2 000 €.

En revanche, la mission considère cette grille comme complexe, reflétant en cela une volonté d'individualisation des remises incompatible avec un outil à caractère général censé encadrer les décisions des CRA. En outre, certains de ses paramètres paraissent problématiques :

- ◆ le fait que les taux de remise d'indus causés par les erreurs et retards des caisses soient dégressifs en fonction du quotient familial ;
- ◆ le fait de retenir un critère de délai de transmission à la CAF de la déclaration de ressources ou de changement de situation dans la détermination des taux de remise de dettes, alors que la répétition du retard paraîtrait plus pertinente ;
- ◆ la majoration du taux en cas d'effort de l'allocataire pour rembourser au minimum 25 % de la créance, alors que dans la très grande majorité des cas ce remboursement aura eu lieu par retenue sur prestations, c'est-à-dire indépendamment de la volonté de l'allocataire ;
- ◆ la réduction du taux en cas de détection de l'indu par une chaîne de contrôle, paramètre qui confond responsabilité de l'indu et origine de sa détection.

Plus problématique encore, le paramètre portant sur la responsabilité de l'indu ne prend pas en compte la responsabilité de la législation (date d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources, délai de notification des bailleurs, etc.) qui représente entre 14 % et 15 % des indus (cf. annexe I). Ainsi, la grille proposée par la CNAF peut conduire par défaut à assimiler cette responsabilité à celle de l'allocataire.

Proposition n° 9 : Modifier la grille d'aide à la décision des CRA proposée par la CNAF :

- ◆ **mentionner explicitement la législation comme responsabilité d'indu distincte de celle de l'allocataire ;**
- ◆ **harmoniser entre les tranches de quotient familial les taux de remise de dettes pour les indus ne relevant pas de la responsabilité de l'allocataire ;**
- ◆ **supprimer le critère du délai de déclaration de l'allocataire, et éventuellement le remplacer par celui de la récidive dans le dépôt tardif d'une déclaration de ressources ou de changement de situation, ou d'une déclaration erronée. A minima, rendre impossible la remise de dette intégrale en cas de responsabilité répétée de l'allocataire ;**
- ◆ **supprimer la majoration du taux de remise en cas d'effort de l'allocataire pour rembourser une partie de l'indu, ou a minima prévoir sa non-application lorsque le remboursement s'est effectué par retenue sur prestation ;**
- ◆ **supprimer la minoration du taux de remise en cas de détection de l'indu par un contrôle de la CAF.**

Annexe III

2.4.1.4.2. Impact de la grille nationale sur le taux de remise et le volume des demandes

La CNAF a procédé à une étude d'impact de cette grille sur un échantillon de 1 155 demandes de remise de dette prélevées dans huit CAF (Haute-Vienne, Haute-Garonne, Vaucluse, Yvelines, Deux-Sèvres, Indre-et-Loire, Aube, Seine-Saint-Denis). Selon cette analyse, la grille conduirait à diminuer de 13,4 % le montant global des remises accordées par les CRA.

En tout état de cause, la mission s'interroge sur un possible effet « d'appel d'air » de la diffusion d'une grille nationale, information qui sera connue des administrateurs des CAF et relayée par eux (davantage qu'à l'heure actuelle où toutes les CAF ne possèdent pas de grille et où les grilles existantes varient d'une CAF à l'autre), ce qui pourrait multiplier les demandes de remise de dette. En retenant plusieurs scénarios d'évolution des demandes de remise traitées par les CRA, on peut estimer, sur la base de la distribution des indus par quotient familial des allocataires concernés (fournie par la CNAF), les conséquences financières potentielles de la diffusion d'une grille nationale d'aide à la décision des CRA.

Ainsi, en supposant que les CRA se conforment à la grille nationale, que les indus liés à la législation ne soient pas considérés comme relevant de la responsabilité de l'allocataire et que la fraude (qui concerne environ 2,4 % des allocataires, cf. annexe I) soit également répartie sur l'ensemble de la population des allocataires, le montant annuel des remises de dette décidées par les CRA serait compris :

- ◆ entre 73,4 M€ et 95,1 M€²⁵ si le taux de demandes de remise traitées reste inchangé (10,7 % des indus ont été examinés par les CRA en 2012), soit entre 3,7 % et 4,8 % du montant des indus détectés ;
- ◆ entre 205,7 M€ et 266,8 M€ si ce taux augmente jusqu'à 30 % avec la diffusion de la grille nationale (« appel d'air » moyen), soit entre 10,3 % et 13,3 % du montant des indus détectés ;
- ◆ entre 685,6 M€ et 889,2 M€ si l'ensemble des indus détectés chaque année donnaient lieu à une demande de remise de dette examinée par la CRA (« appel d'air » total), soit entre 34,2 % et 44,4 % du montant des indus détectés.

Tableau 15 : Scénarios d'impact financier estimé de la diffusion de la grille nationale d'aide à la décision des CRA

	Montant des remises accordées (en €)		Part des remises dans le montant des indus détectés (en %)	
	Borne basse	Borne haute	Borne basse	Borne haute
Scénario 1 : maintien du taux actuel de demandes de remise traitées (10,7 % des indus)	73 357 255	95 139 445	3,7	4,8
Scénario 2 : hausse du taux de demandes de remise traitées à 30 %	205 674 547	266 746 107	10,3	13,3

²⁵ Ces deux bornes correspondent, d'une part, au cas où l'ensemble des indus examinés relevant de la responsabilité de l'allocataire sont liés à un retard de déclaration inférieur à trois mois, et d'autre part au cas où l'ensemble des indus examinés relevant de la responsabilité de l'allocataire sont liés à un retard de déclaration supérieur à six mois.

Annexe III

	Montant des remises accordées (en €)		Part des remises dans le montant des indus détectés (en %)	
	Borne basse	Borne haute	Borne basse	Borne haute
Scénario 3 : hausse du taux de demandes de remise traitées à 100 %	685 581 825	889 153 691	34,2	44,4

Source : Mission.

Étant donnée l'ampleur des montants financiers en jeu et les conséquences d'un appel d'air important sur le taux de recouvrement des indus, la mission recommande a minima de réaliser une évaluation des conséquences réelles de la diffusion de cette grille sur un panel de CAF pendant une année, avant d'envisager toute généralisation à l'ensemble du réseau.

Une solution alternative pourrait résider dans la définition par la CNAF d'un budget annuel de remise de dettes, adapté aux caractéristiques du département, associé à des critères de décision harmonisés mais en laissant aux directeurs des CAF le soin de fixer les taux de remise leur permettant de respecter le budget alloué.

Proposition n° 10 : Tester la grille d'aide à la décision des CRA proposée par la CNAF dans un panel de CAF, en assurant la publicité de cette grille auprès des antennes locales des associations et organismes représentant les allocataires (UDAF notamment), pour mesurer l'effet de sa diffusion sur le volume de demandes de remise de dette.

Proposition n° 11 : Expérimenter un dispositif alternatif d'encadrement des budgets de remise de dettes associé à une harmonisation des critères de décision mais sans fixer de taux de remise.

Pour être complète, l'étude d'impact de cette grille nationale devrait intégrer les effets potentiels de l'amélioration de la détection des indus frauduleux. En effet, la diffusion au réseau des CAF, au mois d'août 2013, d'un mécanisme de détection spécifique de ces indus devrait permettre de mieux caractériser leur caractère frauduleux, qui implique l'impossibilité d'une remise de dette. Selon la CNAF, les indus frauduleux ainsi détectés pourraient représenter le tiers du montant total des indus, ce qui permettrait de limiter les effets d'un éventuel « appel d'air » causé par la diffusion de la grille nationale.

2.4.2. Les admissions en non valeur

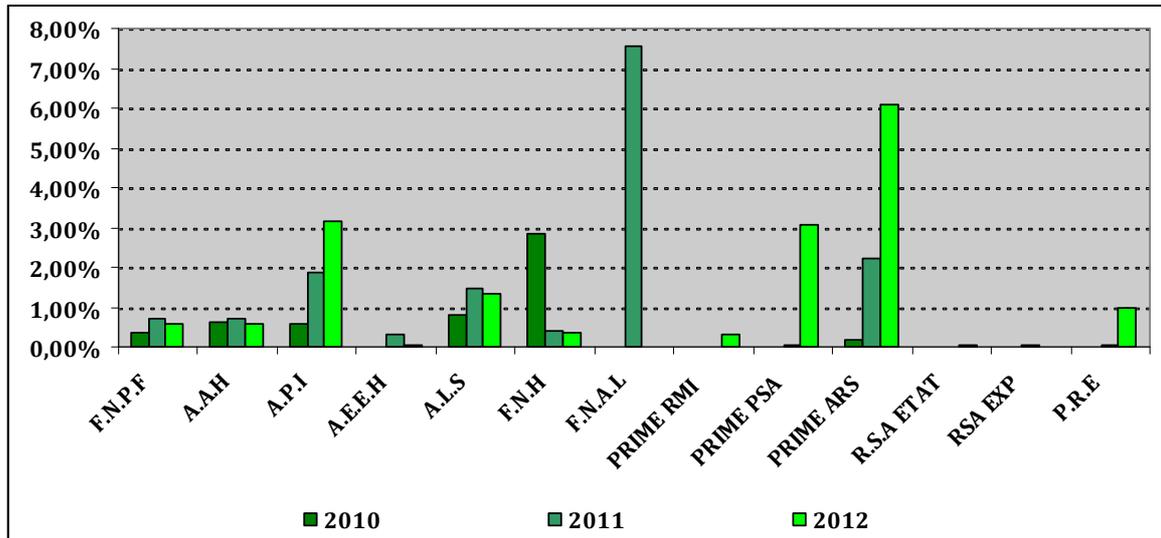
2.4.2.1. Poids des ANV

En 2012, les ANV ont représenté pour la CNAF un total de 9 469 145,43 €, soit 0,4 % du montant des indus détectés au cours de l'année et 0,63 % de l'ensemble des mouvements ayant contribué au recouvrement des indus (récupération sur prestations et rappels, paiements directs de l'allocataire, saisies, remises de dette, transferts aux conseils généraux). Ce montant total des ANV est en diminution de 29,0 % depuis 2010, et sa part dans le recouvrement des indus en baisse de 0,3 points.

Annexe III

Le poids des ANV dans le recouvrement des indus varie en fonction des prestations concernées et des années. Ainsi, en 2011, 7,54 % du montant des indus de prestations financées par le FNAL ont fait l'objet d'une admission en non valeur, alors que ce taux n'était que de 0,01 % pour le RSA la même année et nul pour le même fonds en 2010 et 2012. Ceci s'explique, selon la CNAF, par le fait que les CAF ne procèdent pas aux inscriptions en non-valeur au fil de l'eau mais au cours d'opérations coordonnées dans l'ensemble du réseau.

Graphique 3 : Poids des ANV dans le recouvrement des différentes prestations servies par les CAF



Source : CNAF (Agence comptable).- PSA (prime de solidarité active - PRE (prime de retour à l'emploi).

Au sein du réseau des CAF, le poids des ANV dans le recouvrement des indus varie de 0,0 % (CAF de Charente-Maritime) à 4,26 % (CAF de Martinique). La mission n'a pas été en mesure de vérifier ces disparités lors des audits de caisses, à l'exception de la responsabilité de ces décisions, qui a été par exemple reprise à la CRA par le conseil d'administration de la CAF des Yvelines.

Les montants d'admission en non valeur sont par conséquent faibles en comparaison du montant des indus de la CNAF. Toutefois, la mission s'interroge sur la capacité des caisses à calculer la valeur des frais de recouvrement pour déterminer s'ils dépassent les 80 € et donc si la créance est susceptible d'être admise en non valeur. En effet, dans le document de juin 2012 dans lequel la CNAF propose à la DSS de relever ce seuil, il est précisé que la méthode de calcul est en cours de définition par l'observatoire national des charges et de la performance.

2.4.2.2. **Appréciation sur la proposition de la CNAF de relèvement du seuil d'admission en non-valeur**

Dans la note de juin 2012 précitée, s'appuyant sur le rapport de la Cour des comptes portant sur les commissions de recours amiable, la CNAF a proposé à la DSS le relèvement du seuil d'admission en non-valeur au niveau du coût du recouvrement forcé d'un indu. Cependant, l'observatoire national des charges et de la performance (ONCP), dans son rapport de décembre 2012, a estimé à 48,3 € ce coût²⁶, soit un coût 40 % inférieur au seuil actuel.

²⁶ Ce coût estimé est considéré comme inférieur au coût réel du recouvrement contentieux par les cadres de l'agence comptable et de la direction du réseau interrogés. La mission, si elle n'a pas décelé d'erreur manifeste dans les travaux de l'ONCP, n'a pas été en mesure de les expertiser de manière approfondie (cf. annexe IV b).

Annexe III

Si l'on estime, très grossièrement et à titre d'exemple, que diminuer le seuil d'admission en non-valeur de 40 % générerait 40 % de hausse du volume et du montant des indus admis en non-valeur, une telle décision :

- ◆ diminuerait le montant total du recouvrement financier des indus de 3,8 M€ ;
- ◆ impliquerait un coût de gestion supplémentaire de l'ordre de 233 000 € (environ 6 300 ANV supplémentaires, pour un coût de gestion moyen estimé par l'ONCP de 36,9 €).

La mission recommande par conséquent de ne pas aligner le seuil d'admission en non-valeur sur le coût moyen du recouvrement forcé, afin de réserver cette procédure aux indus pour lesquels le recouvrement s'avère particulièrement complexe, qui constituent une catégorie plus restreinte que les indus en recouvrement forcé.

Proposition n° 12 : Ne pas modifier le seuil d'admission en non-valeur des indus.

2.4.3. Les annulations de créances

2.4.3.1. Seuils et montants des annulations

Les créances sur des allocataires résultant d'indus de versement de la branche famille peuvent faire l'objet d'un abandon lorsque leur montant est inférieur à :

- ◆ 21 € (0,68 % du plafond mensuel de la sécurité sociale en vigueur, arrondi à l'euro supérieur) pour l'ensemble des prestations servies par les organismes de la branche famille hors RSA, conformément à l'article D. 133-2 du code de la sécurité sociale ;
- ◆ 77 € pour le RSA, conformément à l'article R. 262-92 du code de l'action sociale et des familles.

En 2011, les annulations de créances ont représenté 11,1 M€, soit 0,56 % du montant des indus détectés au cours de l'année. Ce montant a diminué de 10,48 % au cours de la période 2009-2012.

2.4.3.2. *Appréciation de la mission sur la proposition de la CNAF d'harmonisation et de relèvement des seuils d'annulations de créances*

La CNAF a identifié l'existence de deux seuils distincts comme un facteur d'illisibilité pour l'allocataire, tandis que la Cour de comptes a recommandé, dans son rapport sur les CRA, le relèvement des seuils afin de se rapprocher du coût du recouvrement. La mission n'identifie en effet aucune justification suffisante à la fixation d'un seuil distinct pour le RSA, le coût du recouvrement d'un indu de RSA n'étant *a priori* pas sensiblement supérieur à celui d'un indu d'une autre prestation.

Afin de satisfaire la recommandation de la Cour des comptes et rapprocher le seuil d'abandon de créance du coût du recouvrement forcé, il est donc suggéré d'harmoniser les seuils relatifs au RSA et à l'ensemble des prestations servies par les CAF, en le fixant à un niveau proche du coût estimé par l'ONCP (48,3 €).

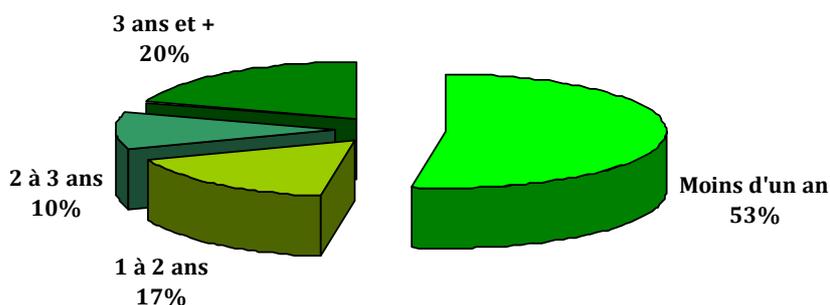
Proposition n° 13 : Modifier la première phrase du premier alinéa de l'article D. 133-2 du code de la sécurité sociale ainsi que l'article R. 262 92 du code de l'action sociale et des familles, pour fixer le seuil d'abandon de créance à 50 €.

2.5. Plus de 20 % du montant des indus en solde au 1^{er} janvier 2012 était constitué de créances détectées plus de trois ans auparavant

Le délai moyen de recouvrement des indus ne fait pas partie des indicateurs suivis par la CNAF et la CCMSA, et la mission n'a pas été en mesure d'obtenir cette donnée. Toutefois, l'étude des 1,13 Mds€ d'indus en solde au 1^{er} janvier 2012 permet de constater que ce montant était constitué :

- ◆ à 52,4 % de créances d'une ancienneté inférieure à un an ;
- ◆ à 27,2 % de créances d'une ancienneté comprise entre un et trois ans ;
- ◆ à 20,4 % de créances en solde depuis plus de trois ans.

Graphique 4 : Ancienneté des indus en solde au 1^{er} janvier 2012 pour la CNAF



Source : CNAF (Agence comptable).

En outre, ces proportions varient fortement d'une caisse à l'autre :

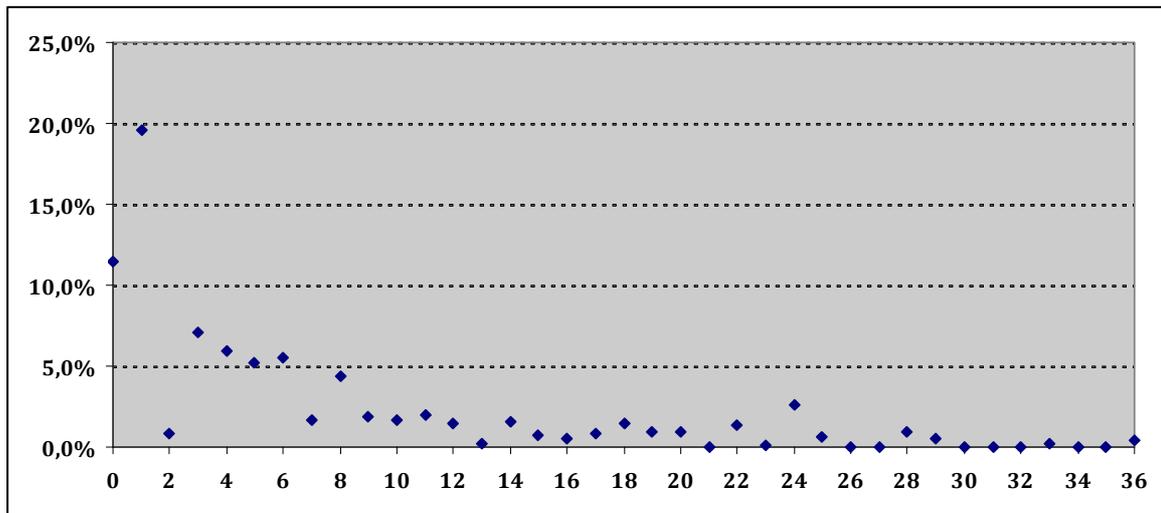
- ◆ la part des indus en solde dont l'ancienneté est inférieure à un an varie de 34,6 % pour la CAF de Guyane à 75,5 % pour la CAF de Lozère ;
- ◆ celle des indus dont l'ancienneté est supérieur à trois ans varie de 6 % pour la CAF de Lozère à 26,2 % pour la CAF des Hauts-de-Seine.

Les constats réalisés sur les indus en soldes sont corroborés par l'étude d'échantillon réalisée par la mission, qui permet de constater que sur les dossiers étudiés :

- ◆ 68,6 % du montant des indus faisait l'objet de plans de recouvrement personnalisés prévoyant une durée de recouvrement inférieure ou égale à un an (dont 55,5 % en moins de six mois) ;
- ◆ 17,5 % du montant des indus faisait l'objet de plans de recouvrement personnalisés prévoyant une durée de recouvrement supérieure à trois ans.

Annexe III

Graphique 5 : Distribution du montant des indus CNAF en fonction de la durée du PRP (en mois) sur l'échantillon analysé par la mission



Source : Mission, données CAF.

Selon la CNAF, ces indus « anciens » s'expliquent par la présence, sur les dossiers concernés, d'indus implantés antérieurement et qui sont toujours en phase de recouvrement, ce qui interrompt la prescription pour les indus ultérieurs.

Pièce jointe 1 : Grille de remise de dette nationale proposée par la CNAF

1 - Cas de refus de remise de dette Fraude, fausse déclaration (dossier en code 64 sous Nims) Nouvelle demande sans changement de situation Indus personnes morales suite à non déclaration					
2 - GRILLE D'AIDE A LA DECISION pour remise de dette <i>Examen du solde de la créance à la date du traitement de la demande de RDD (préconisation de suspension du recouvrement à cette date).</i>					
2.1 Critères prioritaires					
QF PRP	Responsabilité Caf ou tiers	Responsabilité allocataire			
	Erreur caf Anomalie système - Délai de traitement par la caf ou de communication de l'information par le tiers	Déclaration tardive < 3mois	Déclaration tardive+3/- 6mois	Déclaration > 6 mois	
	< 450 €	100,00%	100,00%	100,00%	75,00%
	de 450 à 550 €	100,00%	100,00%	75,00%	50,00%
	de 551 à 650 €	75,00%	75,00%	50,00%	25,00%
	de 651 à 850 €	50,00%	50,00%	25,00%	0,00%
	Plus de 851 €	25,00%	25,00%	0,00%	0,00%
2.2 Critères complémentaires (si taux ≠ 100%)					
<p>◆ Majoration du taux de remise de dette : 25%</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dossier en situation de surendettement - Situations douloureuses (ex : décès d'un enfant, parent) - Indus liés à une prestation Handicap (AAH et AEEH) et AJPP - Reprise d'activité suite à chômage - Effort de remboursement par l'allocataire à raison d'au moins 25% du montant initial de la créance 					
<p>◆ Réduction du taux de remise de dette : - 25 %</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présence d'au moins 2 indus avec même code créance au cours des 13 derniers mois - Absence de déclaration - Détection suite à chaîne de contrôle (hors échange pôle emploi) - Déclaration de ressources inexacte (écart >= à 2000 €) 					
<p>◆ Annulation du solde de la créance Si reste à recouvrer après remise de dette < seuil réglementaire d'annulation de créance => remise de la totalité de la créance</p>					

Source : CNAF.

ANNEXE IV a

Conséquences des indus sur les allocataires

SOMMAIRE

1. LES INDUS TOUCHENT DAVANTAGE LES ALLOCATAIRES LES PLUS MODESTES QUI CONNAISSENT DES VARIATIONS D'ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES RÉCURRENTES.....	1
2. LES INDUS PARTICIPENT DU MANQUE DE VISIBILITÉ ET DE STABILITÉ DES REVENUS, SURTOUT POUR LES ALLOCATAIRES LES PLUS MODESTES, ET POSENT LA QUESTION DU PAIEMENT À BON DROIT	2
2.1. Des prestations au montant très variable eu égard à la réglementation	2
2.2. Les indus participent à l'imprévisibilité des ressources et l'absence de paiement à bon droit.....	3
3. LA GESTION DES INDUS SOUFFRE DU MANQUE DE LISIBILITÉ DES POLITIQUES DES CAF EN CE DOMAINE.....	4
3.1. Une incompréhension induite par des notifications très peu explicites et parfois tardives.....	4
3.1.1. <i>L'intelligibilité des notifications d'indus n'est pas assurée.....</i>	<i>4</i>
3.1.2. <i>Les notifications peuvent intervenir tardivement.....</i>	<i>5</i>
3.1.3. <i>Les outils de clarification des notifications sont insuffisamment utilisés</i>	<i>6</i>
3.2. Des écarts de pratiques entre CAF qui créent une certaine opacité sur la politique de gestion des indus par les CAF	7
4. SI LE PRINCIPE DU RECOUVREMENT DE L'INDU EST RELATIVEMENT ACCEPTÉ PAR LES ALLOCATAIRES, LE BARÈME PERSONNALISÉ EST CONSIDÉRÉ COMME TROP RIGIDE ET INÉQUITABLE POUR LES ALLOCATAIRES LES PLUS MODESTES.....	8
4.1. Le principe du recouvrement de l'indu n'est pas en soi particulièrement contesté par les allocataires	8
4.2. Un barème considéré par les allocataires comme insuffisamment progressif, sans référence à un « reste à vivre » ni à une « quotité insaisissable »	8
4.3. Les caisses ont la faculté d'adapter le plan de recouvrement à la demande de l'allocataire	10
4.4. Le barème de recouvrement peut être modulé pour le rendre plus cohérent et en atténuer les effets sur les allocataires aux revenus les plus faibles.....	10
4.4.1. <i>Évaluation de l'impact sur le budget des foyers du prélèvement mensuel dans le cadre du PRP.....</i>	<i>10</i>
4.4.2. <i>Le barème de recouvrement présente une asymétrie forte dans la prise en compte de la taille des foyers.....</i>	<i>11</i>
4.4.3. <i>Toutes choses égales par ailleurs, une modification du barème permettant de limiter le montant mensuel des prélèvements sur les ménages les plus modestes est possible</i>	<i>12</i>
4.5. Les allocataires peuvent être soumis à plusieurs PRP en même temps.....	15
4.6. Si le mécanisme de fongibilité participe du manque de lisibilité des prestations, son appréciation par les allocataires n'est pas univoque.....	16
4.6.1. <i>Appréciation portée sur la fongibilité par les allocataires et leurs représentants.....</i>	<i>16</i>

4.6.2.	<i>Évaluation de la proposition d'exclure l'ensemble des allocations logement du champ de la fongibilité</i>	17
4.6.3.	<i>Modification du mécanisme de récupération sur rappel pour le CMG, l'ARS et la PAJE</i>	18
5.	LES REMISES DE DETTE SONT UN DISPOSITIF MÉCONNU DES ALLOCATAIRES ET APPLIQUÉ DE FAÇON TRÈS HÉTÉROGÈNE SUR LE TERRITOIRE	19
5.1.	Une information quasi inexistante sur le dispositif et des traitements différenciés	19
5.2.	La méconnaissance du dispositif ne semble pas être l'apanage des ménages les plus modestes	19
6.	LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL NE PERMETTENT PAS DE COMPENSER LES CONSÉQUENCES DES INDUS	20
6.1.	Le dispositif d'aide et d'action sociale n'est pas fait aujourd'hui pour accompagner spécifiquement les allocataires victimes d'indus	21
6.2.	Les aides financières individuelles (AFI) sont distribuées pour financer un projet ou en cas de difficultés mais il n'est pas possible de savoir si le recouvrement d'indus en fait partie actuellement	21
6.3.	Les aides des partenaires des CAF	23
7.	LES INDUS CONTRIBUENT À UNE RELATIVE PERTE DE CONFIANCE DES ALLOCATAIRES ENVERS LES CAISSES, SANS ENTRAÎNER NÉCESSAIREMENT DES COMPORTEMENTS DE NON-RECOURS	23
7.1.	La gestion et le recouvrement des indus participent de la défiance des allocataires à l'égard des organismes de la protection sociale	23
7.2.	La mission estime que l'existence d'une responsabilité des indus dans le non-recours aux droits ne peut être démontrée	24
	PIÈCE JOINTE 1 : COURRIER DE NOTIFICATION	25

Annexe IV a

Pour les allocataires, les indus participent du manque de lisibilité et de stabilité des revenus, et altèrent la relation avec « l'administration ». Les indus constituent une charge lourde pour les ménages modestes et leur recouvrement fait l'objet de remises en question, davantage sur ses modalités que son principe.

Pour approcher la position des usagers, la mission a rencontré les membres du 8ème collège du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), des représentants de la Croix Rouge française, d'ATD Quart Monde et de l'union nationale des associations familiales (UNAF), ainsi que des usagers et bénévoles du Secours catholique. Elle a également envoyé un questionnaire au panel d'allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine¹ : 64 ont répondu, dont 20 avaient fait l'objet en 2012 de la notification d'un indu. Par ailleurs, les CAF ont également fait remonter le ressenti des allocataires. Enfin, la mission s'est rendu sur quelques forums de discussion internet traitant des problèmes liés aux prestations versées par les CAF et a pu constater à ces occasions leur nombre important, la qualité des réponses techniques et juridiques ainsi que l'importance donnée à la question des indus.

1. Les indus touchent davantage les allocataires les plus modestes qui connaissent des variations d'activités professionnelles récurrentes

La mission a demandé aux CAF de mener une étude spécifique sur 10 dossiers chacune. Un fichier de 1 054 dossiers a ainsi été constitué, auprès de 96 CAF, représentant 2 492 indus. Il permet, entre autres, de mieux caractériser les allocataires touchés par des indus.

Ainsi, les allocataires dont le quotient familial est inférieur à 500 € représentent 53,8 % de l'échantillon mais 58,9 % des changements de situations, 59,2 % du nombre d'indus, et 61,7 % du montant total des indus.

Tableau 1 : Distribution des indus en fonction du quotient familial du foyer

Quotient familial	0 - 250 €	250 - 500 €	500 - 1 000 €	Plus de 1 000 €
Poids dans le total des allocataires du panel (en %)	16,2	37,6	38,4	7,8
Part dans le nombre de changements de situation en 2012 (en %)	14,8	44,1	35,7	5,4
Part dans le volume des indus (en %)	15,4	43,8	36,4	4,4
Part dans le montant total des indus (en %)	20,0	41,7	34,6	4,0
Part dans le volume des rappels (en %)	17,5	46,5	30,4	5,6
Part dans le volume des remises de dette (en %)	19,4	26,4	52,7	1,6
Part dans le volume des OTD ² (en %)	20,6	51,0	28,4	-

Source : Mission, étude d'échantillon de 1 054 dossiers dans 96 CAF.

En outre, on observe chez les foyers ayant les quotients familiaux les plus faibles les montants d'indu et d'OTD les plus élevés et, partant, les durées de plans de recouvrement personnalisés (PRP) les plus longues. Seuls 3,6 % des dossiers font l'objet d'une OTD. Ce sont à 75 % des allocataires dont le quotient familial est inférieur à 500 €.

Tableau 2 : Situation des allocataires au regard des indus en fonction de leur quotient familial

Quotient familial	0 - 250 €	250 - 500 €	500 - 1 000 €	Plus de 1 000 €
Nombre moyen de changements de situation	24	31	25	18

¹ La CAF a constitué un panel de 370 allocataires récemment actualisé.

² Oppositions à tiers détenteur : recouvrement sur les allocations versées par les CAF ou les caisses de MSA de dettes de l'allocataire à l'égard des services du Trésor public. Ce recouvrement est prioritaire par rapport à celui des indus (cf. annexe III).

Annexe IV a

Quotient familial	0 – 250 €	250 – 500 €	500 – 1 000 €	Plus de 1 000 €
Nombre moyen d'indus par allocataire	2,6	3,2	2,6	1,6
Montant moyen de l'ensemble des indus sur un dossier (en €)	1 317,4	1 194,5	980,4	553,4
Profondeur moyenne des indus (en mois)	3,0	3,2	3,0	2,3
Nombre moyen de rappels par allocataire	2,3	2,4	2,0	2,0
Montant moyen de l'ensemble des rappels sur un dossier (en €)	1 398,1	1 415,2	1 469,7	915,6
Durée moyenne du PRP (en mois)	9,3	8,5	4,0	2,1
Montant moyen de la remise de dettes (en €)	410,4	342,6	573,0	158,0
Montant moyen de l'OTD (en €)	349,4	227,5	219,1	-

Source : Mission, étude d'échantillon de 1 054 dossiers dans 96 CAF.

Concernant les motifs d'indus, cette enquête montre que les changements de situation professionnelle sont largement plus générateurs d'indus que les changements de situation familiale, l'évolution des ressources et le logement. Les changements de situation professionnelle sont par ailleurs surreprésentés dans les motifs d'indu pour les foyers aux quotients familiaux inférieurs à 250 €, par rapport aux autres foyers.

Tableau 3 : Répartition des motifs des indus en fonction du quotient familial du foyer

	Changement de situation professionnelle	Changement de situation familiale	Évolution des ressources	Loge ment	Han dica p
Part de chaque motif sur l'échantillon total (en %)	47,4	21,6	20,2	8,8	2,1
Part de chaque motif pour les QF : 0-250 € (en %)	54,8	15,7	15,7	13,8	0,0
Part de chaque motif pour les QF : 250-500 € (en %)	45,0	22,1	25,9	6,2	0,9
Part de chaque motif pour les QF : 500-1000 € (en %)	48,3	23,3	16,9	10,6	0,9
Part de chaque motif pour les QF : 1000-2000 € (en %)	45,1	28,2	22,5	4,2	0,0

Source : Mission, étude d'échantillon de 1 054 dossiers dans 96 CAF.

2. Les indus participent du manque de visibilité et de stabilité des revenus, surtout pour les allocataires les plus modestes, et posent la question du paiement à bon droit

2.1. Des prestations au montant très variable eu égard à la réglementation

Comme le montre l'annexe I, le calcul du montant des prestations les plus génératrices d'indus tient compte des revenus et de la composition des foyers. Pour les plus modestes d'entre eux, on observe une grande instabilité des situations professionnelles liée à la précarité des emplois mais également un nombre important de mouvements dans les situations personnelles.

Les associations rencontrées par la mission ont ainsi dénoncé l'inadaptation de la législation face aux parcours professionnels heurtés (contrats très courts et intérim). La variabilité des ressources induite par les passages fréquents d'une situation d'activité au chômage est accrue par la génération d'indus et de rappels. Ce phénomène est d'autant plus perturbant que la génération des indus et des rappels peut se répéter plusieurs fois par an. De surcroît, l'évolution des ressources et donc du quotient familial, liée à celle de l'activité, entraîne des variations des prélèvements calculés par le PRP (quand ces sommes ne sont pas fixes). Ceci étant, le fait qu'une part majoritaire du montant des indus recouverts le sont par prélèvement sur des rappels contribue à lisser l'effet de ces régularisations sur le budget des allocataires et atténue la variabilité des versements et prélèvements qu'indus et rappels impliquent.

On peut faire l'hypothèse que les personnes qui perçoivent des allocations sous conditions de ressources, en particulier le RSA et les allocations logement, qui alternent les périodes d'activité et de non activité, connaissent une fréquence telle d'indus liés aux nombreuses situations de reprise d'activité, que le remboursement d'indu est le corollaire habituel de versement des prestations.

2.2. Les indus participent à l'imprévisibilité des ressources et l'absence de paiement à bon droit

Le rapport de l'IGAS et de la MNC³ sur l'évaluation des aides personnelles au logement rappelait « (...) que la question des rappels, comme celle de la variabilité des montants d'aide, a un impact sur la vie quotidienne des allocataires au moins aussi grand que la question du seul montant des aides ».

La variation des prestations amplifiée par le mécanisme des indus et rappels participe d'un manque de lisibilité et de prédictibilité des revenus générant une insécurité et une vulnérabilité supplémentaires de populations fortement dépendantes de ces prestations. Pour mémoire, le rapport du CNLE⁴ sur le reste à vivre de juin 2012 rappelle que le revenu des ménages, pour le premier décile, est constitué de prestations sociales à hauteur de 36,3 % du revenu disponible dont 10,9 % pour les prestations familiales, 13,5 % pour les prestations logement, et 11,9 % pour les « minimas locaux » (chiffres 2008 donc RMI). Pour le 2ème décile, la part des prestations s'élève à 19,4 %, puis à 10,6 % pour le 3ème décile (contre 4,9 % du revenu disponible pour l'ensemble de la population).

Le nombre de changements de situation implantés sur un même dossier au cours d'une année constitue en cela un bon indicateur de cette instabilité, quand bien même tout changement n'implique pas nécessairement la génération d'un indu ou d'un rappel : sur l'échantillon de 1 054 dossiers d'allocataires étudié par la mission, une moyenne de 26 faits générateurs ont été relevés par dossier, ce nombre pouvant aller jusqu'à 191 pour la seule année 2012. Les allocataires dont le revenu mensuel est inférieur à 500 €, soit 12,0 % de la population de l'échantillon, concentrent 25,6 % des changements de situation. La fluctuation des droits constitue dès lors un obstacle relativement plus fréquent pour cette catégorie d'allocataires.

Selon une association rencontrée par la mission, cette problématique d'instabilité est extrêmement prégnante pour les allocataires les plus modestes. Ainsi, « la stabilité des allocations devrait primer sur le montant versé, car les gens demandent de la visibilité pour pouvoir faire des projets. Par rapport au RMI, le RSA provoque de l'instabilité. Les prestations ne sont plus une sécurité pour les gens. »

³ RM2012-054P/MNC N05-201, p57.

⁴ Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence, analyse établie autour du concept de « reste à vivre », juin 2012.

Cette opinion est confirmée par le panel d'allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine interrogés par la mission : sur les 64 allocataires ayant répondu au questionnaire, 40 soit 62,5 % ont indiqué préférer des allocations stables sur plusieurs mois plutôt qu'adaptées chaque mois à la situation et aux ressources de leur foyer.

Au-delà, la génération et la récupération d'indus ou le versement de rappels pose la question cruciale du paiement à bon droit à bonne date. L'un et l'autre ont pour conséquence commune que les allocataires n'ont pas reçu le bon montant d'allocation au bon moment. Le système génère donc du non-paiement à bon droit, qui peut mettre en grande difficulté les publics les plus fragiles.

3. La gestion des indus souffre du manque de lisibilité des politiques des CAF en ce domaine

3.1. Une incompréhension induite par des notifications très peu explicites et parfois tardives

3.1.1. L'intelligibilité des notifications d'indus n'est pas assurée

L'article 25 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pose un principe général d'information relatifs aux indus : « *Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales. Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.* »

Au titre de l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale, la notification doit préciser « le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements donnant lieu à répétition », ainsi que « l'existence d'un délai de deux mois imparti au débiteur pour s'acquitter des sommes réclamées et les modalités selon lesquelles les indus de prestations pourront être récupérés, le cas échéant, par retenues sur les prestations à venir ». Elle doit également indiquer « les voies et délais de recours ainsi que les conditions dans lesquelles le débiteur peut présenter ses observations écrites ou orales ».

Tous les acteurs rencontrés par la mission, au sein de la CNAF et des CAF ainsi que les usagers ont dénoncé la teneur des notifications d'indus, leur manque de clarté et le fait qu'elles étaient créatrices de réactions négatives.

L'étude de plusieurs courriers, prélevés dans les caisses auditées, a permis à la mission d'en mesurer le caractère difficilement intelligible et de relever plusieurs obstacles à leur bonne compréhension pour les allocataires :

- ♦ le courrier-type (cf. pièce jointe de la présente annexe), à l'entête de la caisse et signé « Votre caisse d'allocations familiales », est intitulé « Notification de droits et paiements », ce qui constitue la première ambiguïté de ce document, puisqu'il ne précise pas le sens du paiement (de l'allocataire vers la caisse) qui va être effectué ;

Annexe IV a

- ◆ le premier paragraphe du courrier, qui est censé donner l'origine (réception de pièce, contrôle, etc.) et le motif de la génération de l'indu, peut être modifié par le technicien conseil avant envoi. Or, cette faculté n'est pas systématiquement utilisée par les agents ou seulement partiellement, ce qui conduit l'allocataire à lire, pour toute justification de la répétition de versements passés, avant l'indication « Nous avons donc étudié vos droits », des formules comme :
 - « *Votre compte allocataire a fait l'objet d'une radiation pour regroupement de dossiers* », l'emploi du terme radiation étant particulièrement anxiogène ;
 - « *La situation de ELODIE ne permet pas le versement des prestations familiales en sa faveur* », sans que la raison n'en soit mentionnée ;
 - « *Vous avez repris la vie commune* », sans que ne soit précisé le simple fait que le passage du célibat à la vie en couple emporte des conséquences sur les prestations que l'allocataire reçoit ;
- ◆ les paragraphes suivants, automatiquement rédigés détaillent les montants des trop perçus par rapport aux droits en mettant en majuscule la prestation concernée et la formule autoritaire « VOUS NOUS DEVEZ », ainsi que la mention, le cas échéant, des montants prélevés mensuellement sur les prestations futures, sans que ne soit précisées :
 - la possibilité de réviser ces prélèvements, sauf exceptionnellement sur certains courriers pour proposer d'accélérer le remboursement ;
 - l'existence d'une autre voie de recours que la contestation, mentionnée au bas et au verso du courrier : la demande de remise de dettes ;

Ni la question de la responsabilité de l'indu (retard de déclaration de l'allocataire, erreur de la caisse, évolution de la situation générant mécaniquement un indu par effet de la législation), ni celle des mois de versements à tort ne sont évoquées.

Lors de leur audition par la mission, les membres du 8e collège du Conseil national pour la lutte contre l'exclusion (CNLE) ont insisté sur l'absence dans le courrier de notification de toute mention claire des motifs de génération de l'indu, ainsi que sur le langage employé, complexe et non adapté selon la responsabilité de l'indu. L'incompréhension est selon eux particulièrement vive lorsque l'indu est imputable à un autre motif qu'une erreur de la part de l'allocataire, notamment une erreur ou un retard de traitement de la part de la CAF. En tout état de cause, la complexité des notifications ne contribue pas favorablement à l'acceptation du principe général de répétition de l'indu par les allocataires.

3.1.2. Les notifications peuvent intervenir tardivement

Ceci est amplifié par le calendrier d'envoi des notifications parfois tardif (cf. annexe III) : les notifications peuvent arriver après le premier prélèvement. Une CAF a même indiqué que la première relance pour des demandes de remboursement d'indu en l'absence de prestations arrivait presque en même temps que la première notification.

Selon un représentant d'association, l'indu et sa notification en ces termes contribue à détériorer l'image de la branche famille pour les allocataires, avec des risques corrélatifs de détérioration de la relation entre la branche et les allocataires (voir notamment la multiplication des incivilités aux guichets des CAF).

3.1.3. Les outils de clarification des notifications sont insuffisamment utilisés

La qualité insuffisante de la rédaction des notifications est bien identifiée par la CNAF, qui se heurte à des difficultés informatiques pour paramétrer des courriers qui puissent expliquer simplement des modifications parfois très complexes, en raison de la fréquence des changements de situation de l'allocataire ou de la complexité de la réglementation.

Les CAF disposent toutefois d'une application informatique, le Service unifié de gestion des flux (SURF), déployé depuis 2001 dans 96 caisses, qui permet le ciblage avant envoi de courriers de notification complexes ou destinés à une catégorie spécifique d'allocataires, afin d'intervenir sur les paragraphes qui ne sont pas à la main du technicien conseil.

Compte tenu de la charge de travail des techniciens, les CAF limitent le recours à ces options. La modification des premières lignes peut être réservée aux indus dont les montants sont les plus importants (Avignon, Arras). La rédaction totale des courriers est limitée à des cas complexes et/ou délicats (ex. : décès d'enfants à Auxerre). Un exemple de notification ayant bénéficié d'une intervention par un technicien conseil montre que cela peut être beaucoup plus explicite : *« après contact pris avec Pôle Emploi, nous constatons une divergence avec la situation que vous nous avez déclarée. Pôle Emploi nous a informés de votre nouvelle situation de chômage. Nous avons donc étudié vos droits. »*

De même, le guide de l'offre de service du CNTR (cf. annexe III) propose des « messages standards » réservés à certains cas particuliers du recouvrement tels que :

- ◆ en cas de changement de situation familiale : *« Vous avez repris la vie commune depuis le ... Vous ne remplissez plus la condition d'isolement. En conséquence, vous n'avez plus droit à l'allocation de soutien familial à compter de cette date. »* ;
- ◆ en cas de modification relative à la charge d'enfants : *« Votre enfantest allocataire à titre personnel depuis...Vous ne pouvez plus, de fait, percevoir des prestations familiales le concernant, n'étant plus considéré comme étant à charge. »* ;
- ◆ en cas de changement d'activité professionnelle : *« Vous avez travaillé au cours du mois de ...et vous n'avez pas perçu d'indemnité chômage en complément de votre salaire. En conséquence, vous ne pouvez pas prétendre au titre du mois de ...aux mesures spécifiques de calcul des aides au logement accordées aux bénéficiaires d'allocation chômage. »* ;
- ◆ en cas de modifications des allocations logement : *« Vous avez déménagé le L'aide au logement n'est pas due pour ce mois, car le loyer n'a pas été réglé pour le mois complet. »* ;
- ◆ à la suite des échanges avec Pôle emploi : *« Dans le cadre de la vérification des dossiers des allocataires, la CAF procède régulièrement à des croisements de données informatisées avec Pôle Emploi. Nous avons constaté une divergence avec la situation que vous nous avez déclarée, et avons, en conséquence, modifié les informations vous concernant, et réétudié vos droits. »* ;
- ◆ à la suite des échanges avec la DGFIP : *« Compte tenu des informations qui nous ont été communiquées par l'administration fiscale, nous avons procédé à la régularisation de vos droits aux prestations familiales. »*
- ◆ en cas d'impayés de loyers, d'absence de titre de séjour ou de contrôle.

Proposition n° 1 : Reprendre les travaux menés par la CNAF sur l'intelligibilité des notifications, en en faisant un projet majeur pour la branche, pour prévoir l'insertion systématique dans les courriers des éléments suivants :

- ◆ **l'origine de l'indu, en employant des expressions telles que⁵ :**

⁵ La liste de phrases proposées est non exhaustive et donnée à titre indicatif. La mission est consciente que ces expressions ne sont pas applicables à l'ensemble des notifications d'indus. Elle considère cependant qu'elles constituent, dans leur contenu comme dans leur forme, un socle d'informations indispensables pour l'allocataire, qui doivent être retracées dans la notification sous une forme intelligible.

Annexe IV a

- « Vous nous avez adressé le... un document signalant..., nous vous en remercions. Les éléments qu'il contient nous ont conduits à recalculer le montant de vos droits. » (pour un indu implanté à la suite de la réception d'un document de l'allocataire) ;
- « Selon les informations que nous avons reçues de Pôle emploi / des services fiscaux, vous avez repris un emploi le ... / vos ressources étaient supérieures à celles qui étaient connues de votre CAF. Cette situation nous a conduits à recalculer le montant de vos droits. » (pour un indu implanté à la suite d'un échange informatique) ;
- « A la suite d'une erreur de notre part, vous avez perçu le mois M un excédent de versement de [l'allocation]. Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour cette erreur, qui nous conduit à devoir récupérer la somme versée en excédent. »
- ◆ le motif de l'indu, en employant l'expression : « L'évolution de vos revenus / le départ d'un membre du foyer / votre déménagement implique que vos droits à [l'allocation] changent » ;
- ◆ la mention au recto du contact de la CAF afin d'étudier la possibilité, en fonction de la situation de l'allocataire, d'adapter les sommes recouvrées (mention englobant adaptation du PRP et éventuelle remise de dettes).

Proposition n° 2 : Expérimenter l'appel téléphonique à certains allocataires ciblés en fonction du montant de l'indu et du quotient familial avant envoi de la notification pour clarifier les motifs de l'indu, anticiper d'éventuelles difficultés de recouvrement et proposer le cas échéant un entretien individuel.

3.2. Des écarts de pratiques entre CAF qui créent une certaine opacité sur la politique de gestion des indus par les CAF

L'examen et la prise en compte des situations particulières des allocataires ainsi que la souplesse dans la recherche de solutions sont souhaitables. Il est justifié que les CAF aient une marge de manœuvre pour répondre, de façon adaptée, aux situations des allocataires, notamment les plus modestes. Cependant, on observe des écarts de pratiques d'une caisse à l'autre en matière de gestion et du recouvrement des indus, dont peuvent résulter des inégalités de traitement importantes.

Comme le montrent l'annexe III et la suite de la présente annexe, des pratiques différenciées peuvent être constatées par exemple sur la date du premier prélèvement, sur la possibilité de reverser ce premier prélèvement, sur l'adaptation du PRP, sur les remises de dettes et sur la superposition des PRP. Ces écarts ne s'inscrivent pas dans une stratégie nationale de gestion individualisée des conséquences de l'indu mais dépendent uniquement d'objectifs locaux propres. Les associations rencontrées par la mission ont insisté sur ces différences de traitement qui peuvent les conduire à mettre en cause la politique de gestion des indus de la branche alors même que les exemples cités ne correspondent pas à des pratiques générales.

4. Si le principe du recouvrement de l'indu est relativement accepté par les allocataires, le barème personnalisé est considéré comme trop rigide et inéquitable pour les allocataires les plus modestes

4.1. Le principe du recouvrement de l'indu n'est pas en soi particulièrement contesté par les allocataires

Lors des auditions d'allocataires et de leurs représentants associatifs, la mission a pu vérifier l'appréciation des organismes gestionnaires, selon laquelle le recouvrement des indus par les caisses ne faisait pas, en soi, l'objet de critiques. L'idée que l'administration recouvre des versements excédentaires ne choque pas, dans l'ensemble, les allocataires. L'indu relevant de la responsabilité des caisses fait exception à ce constat : les allocataires seraient ainsi plus réticents à rembourser l'indu lorsqu'il provient d'une erreur d'un technicien conseil ou du système d'information des caisses.

Les réponses du panel d'allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine interrogés par la mission confirme ces constats. Sur les 64 allocataires ayant répondu à l'enquête :

- ◆ 31 allocataires, soit 48,4 %, considèrent qu'il est logique que la CAF récupère le trop-perçu ou que cela ne leur pose pas de difficulté ;
- ◆ 11 allocataires, soit 17,2 %, considèrent que le recouvrement des indus est anormal.

Dans ces conditions, il semble à la mission que le principe du recouvrement des indus n'a pas particulièrement besoin d'être conforté.

4.2. Un barème considéré par les allocataires comme insuffisamment progressif, sans référence à un « reste à vivre » ni à une « quotité insaisissable »

Le barème de recouvrement personnalisé est fortement critiqué par les allocataires rencontrés et leurs représentants. C'est donc davantage dans ses modalités que dans son principe que le recouvrement des indus est critiqué.

Fondé sur un revenu mensuel pondéré égal à la somme des revenus perçus auxquels sont retirées les charges de loyer, le barème est éloigné de la notion de « reste à vivre » définie par le CNLE comme résultant de la soustraction de l'ensemble des dépenses contraintes :

- ◆ logement (loyer et charges) ;
- ◆ énergie ;
- ◆ impôts et taxes ;
- ◆ frais d'assurances ;
- ◆ mobilité ;
- ◆ produits et services bancaires ;
- ◆ forfaits de télécommunication ;
- ◆ dépenses d'éducation des enfants.

Annexe IV a

Les associations rencontrées ont rappelé que le RSA socle (calculé sur la base d'une personne seule) a été conçu comme un minimum garanti par la collectivité. L'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles pose le principe que « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active (...)* ». Or, rien dans le calcul du PRP ne garantit que le prélèvement mensuel n'ampute pas le revenu d'un foyer en deçà du montant du RSA, même si l'existence de l'indu implique qu'un versement a été fait à tort à l'allocataire par le passé, venant en excédant de ses ressources habituelles.

A l'inverse, la procédure remboursement en cas de surendettement, prévoit qu'une partie des ressources doit être réservée au débiteur afin de couvrir les dépenses courantes du ménage. L'article L. 331-2 du Code de la consommation précise que « cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé. »

Les associations ont cité des cas portés à leur connaissance où le recouvrement de l'indu par les CAF ramenait le revenu familial sous le montant du RSA voire « laissait l'allocataire sans ressources ». La mission n'a pas été en capacité de vérifier ces situations.

Le rapport du CNLE de juin 2012 précise que « la notion de reste à vivre », si elle ne bénéficie pas d'une définition partagée, est approchée comme minimum insaisissable pour les personnes surendettées et comme solde disponible après avoir réglé les dépenses contraintes (notant que ces dernières sont trop limitatives). Le CNLE cite une étude de 2009 du Secours catholique qui situe les dépenses contraintes dans le budget entre 50 et 70 % du revenu en fonction de la composition familiale. Le calcul du reste à vivre qui découle, comme solde entre le revenu hors AL et les dépenses inévitables, ainsi que l'estimation du solde après les dépenses inévitables, dépenses contraintes et charges de la dette, est très faible voire négatif. Un remboursement d'indu, même minime, peut alors s'avérer très déstabilisant.

Ce constat conduit le CNLE à critiquer le montant de la retenue forfaitaire de 47 €⁶ appliquée sur la première tranche de revenus du barème de recouvrement personnalisé, qui aboutit à pénaliser les plus faibles revenus. La mission a en effet pu vérifier que cette retenue conduisait un allocataire se situant dans la première tranche des revenus, à supporter un taux de prélèvement plus élevé que si son revenu mensuel pondéré le plaçait dans la deuxième tranche.

Toutes choses égales par ailleurs, une retenue maximale de 10 € sur la première tranche permet de rétablir une progressivité des prélèvements entre les tranches. Ce même montant a été présenté par un représentant d'association interrogé par la mission comme le montant recouvrable mensuellement auprès de l'ensemble des foyers sans impact significatif sur leur budget.

Encadré 1 : Cas-type d'incidence de la retenue forfaitaire minimale sur les plans de recouvrement personnalisés

- Avec une retenue forfaitaire de 47 € sur la première tranche, un allocataire dont le revenu mensuel pondéré est de 125 € (1ère tranche) fait l'objet d'un taux de prélèvement de 37,8 %, tandis qu'un allocataire dont le revenu mensuel pondéré est de 311,5 € (2e tranche) fait l'objet d'un taux de prélèvement de 20,02 %. Le taux de prélèvement n'est donc pas progressif mais dégressif
- Avec une retenue forfaitaire de 10 € sur la première tranche, l'allocataire de la 1ère tranche fait l'objet d'un taux de prélèvement de 8,03 %, tandis qu'un allocataire de la 2e tranche fait l'objet d'un taux de prélèvement de 8,15 %. Le taux est alors progressif par rapport au revenu.

⁶ Ce montant, revalorisé depuis, avait été fixé lors de la création du barème à un niveau permettant de ne pas dégrader le recouvrement des indus.

4.3. Les caisses ont la faculté d'adapter le plan de recouvrement à la demande de l'allocataire

Le PRP est calculé automatiquement par le SI des CAF mais celles-ci ont la possibilité, par intervention manuelle, de modifier le montant des versements et par conséquent leur durée. La mission a pu constater que chaque CAF décide d'adapter ou non les PRP selon des critères qui lui sont propres.

Si plusieurs des caisses auditées ont déclaré faire usage de la possibilité qui leur est laissée d'adapter le rythme de remboursement des PRP en fonction de la situation de l'allocataire, cette pratique devrait, selon les allocataires rencontrés, être généralisée pour tout indu en deçà d'un certain niveau de revenus. Les préférences de chaque allocataire étant différentes, seul un entretien avec un technicien conseil permettrait de déterminer s'il est préférable de mettre en place un plan de recouvrement long et progressif ou au contraire plus rapide.

Il n'existe pas d'évaluation relative à l'adaptation des PRP et de façon générale, les CAF rencontrées par la mission n'ont pas pu renseigner les items du questionnaire qui leur avaient été adressés.

Ainsi, la CNAF encourage les CAF à limiter les remboursements à une durée de deux ans. La CAF de Pau s'y tient (sauf exception) : elle a procédé, de sa propre initiative, à l'augmentation des versements lorsque la situation le permet dans 800 cas en 2012, contre une intervention dans 60 cas à l'initiative de l'allocataire pour étaler les remboursements au-delà de 24 mois.

Les CAF ont également la faculté, afin de réduire l'instabilité liée aux remboursements calculés par le PRP (le barème personnalisé de recouvrement des indus de prestations est lié aux ressources du ménages dont on a vu qu'elles peuvent varier très souvent) de convenir de retenues fixes. Sur ce point également, les CAF ont des pratiques différentes (cf. annexe III).

4.4. Le barème de recouvrement peut être modulé pour le rendre plus cohérent et en atténuer les effets sur les allocataires aux revenus les plus faibles

4.4.1. Évaluation de l'impact sur le budget des foyers du prélèvement mensuel dans le cadre du PRP

Afin d'évaluer l'impact sur le budget des foyers du plan de recouvrement personnalisé, la mission a procédé, pour chaque tranche de quotient familial, au calcul d'un reste à vivre du foyer après prélèvement mensuel au titre de la récupération de l'indu.

Ce calcul du reste à vivre s'appuie sur des estimations réalisées par l'INSEE sur la part des « dépenses de consommation pré-engagées » dans le revenu brut disponible d'un ménage. Ces dépenses, qui incluent toutes celles liées au logement, à l'énergie, aux télécommunications, à la cantine, aux services de télévision, aux frais d'assurance et aux services financiers, sont proches des « dépenses contraintes » décrites par le CNLE.

Encadré 2 : Méthode retenue pour l'estimation d'impact du barème de recouvrement

Afin de calculer, à partir du quotient familial, un reste à vivre du foyer, la mission a retenu les

hypothèses suivantes :

- part des dépenses de consommation pré-engagées dans le revenu brut disponible du foyer : comprise entre 27 % pour les hauts revenus et 48 % pour les catégories pauvres, conformément aux enquêtes « Budget des familles » de l'INSEE⁷ ;
- part des dépenses de loyer dans le revenu brut disponible du foyer : 20 %, sur la base du calcul de l'INSEE qui évalue les dépenses de *logement* (loyer mais aussi charges diverses) à 21,6 % du revenu.

Pour chaque tranche de quotient familial de 100 €, et pour cinq cas-type de foyers (personne seule, couple ou personne seule avec enfant, couple avec un enfant ou personne seule avec deux enfants, couple avec deux enfants ou personne seule avec trois enfants, couple avec trois enfants ou personne seule avec quatre enfants), un reste à vivre du foyer a été calculé en soustrayant au revenu brut disponible moyen les dépenses de consommation pré-engagées.

Puis, en fonction du barème actuel du PRP, le montant mensuel prélevé pour la récupération d'indu sur chaque foyer a été calculé. Enfin, en soustrayant ce montant au reste à vivre mensuel et en divisant le résultat par le nombre de membres du foyer et par 30, un reste à vivre après prélèvement par personne et par jour peut être calculé.

Ce chiffre est comparé au reste à vivre après dépenses de consommation pré-engagées d'un membre d'un foyer allocataire du RSA, pour mesurer l'impact du PRP sur le reste à vivre.

Reprenant le concept de quotité insaisissable utilisé par la Banque de France dans les procédures de surendettement, la mission a comparé la différence entre les restes à vivre (revenu disponible brut – dépenses de consommation pré-engagées) par personne et par jour :

- ◆ d'un allocataire faisant l'objet d'un plan de recouvrement personnalisé ;
- ◆ d'un allocataire du RSA (dont le niveau est adapté en fonction de la taille du foyer).

Si cette différence est positive, le prélèvement mensuel du PRP ne fait pas passer le foyer de l'allocataire en dessous du seuil de reste à vivre d'un foyer de même taille bénéficiaire du RSA. Dans le cas contraire, le prélèvement du PRP correspond en quelque sorte à une retenue sur l'équivalent d'une quotité insaisissable.

Ce calcul permet de montrer que le barème actuel du PRP préserve un reste à vivre par personne et par jour au moins égal à la quotité insaisissable, sauf pour les allocataires dont le quotient familial est compris entre 0 et 500 € (400 € lorsque la taille du foyer dépasse quatre personnes).

4.4.2. Le barème de recouvrement présente une asymétrie forte dans la prise en compte de la taille des foyers

Tel qu'il est défini par l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale, le barème est basé sur un quotient familial, tenant compte du nombre de parts du foyer (1,5 part pour le premier membre, une demi-part pour les autres), qui est réparti au sein des tranches du barème pour qu'un taux de prélèvement spécifique à chaque tranche soit appliqué. La somme des prélèvements calculés pour chaque tranche représente le prélèvement mensuel par lequel l'indu est récupéré, sans que ce prélèvement ne soit remultiplié par le nombre de parts du foyer.

Ce mécanisme revient donc à calculer un prélèvement mensuel en euros à partir d'une base (le quotient familial) en euros par part. Ce calcul asymétrique se distingue ainsi, par exemple, de celui utilisé pour l'impôt sur le revenu, qui après application du barème à une base de revenus par part du foyer, remultiplie le montant de l'impôt par le nombre de parts.

⁷ Cf. étude du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), *Les classes moyennes sous pression*, Régis Bigot, décembre 2008.

Annexe IV a

Dès lors, le mécanisme appliqué par la branche famille implique que la même somme (47 € dans le barème actuel) sera prélevée mensuellement pour la récupération de l'indu pour :

- ◆ une personne seule (1,5 part) dont les ressources mensuelles après paiement du loyer sont de 300 € ;
- ◆ une famille composée d'un couple et de quatre enfants (4 parts), dont les ressources mensuelles après paiement du loyer sont de 800 €.

Le fait de remultiplier le montant du prélèvement mensuel par le nombre de parts aboutirait, toutes choses égales par ailleurs, à accélérer le rythme de remboursement de l'indu pour un foyer comptant plusieurs membres par rapport à un foyer composé d'une seule personne.

La mission n'a pas été en mesure, avec les données dont elle disposait, que de mesurer approximativement les effets d'une telle option sur le reste à vivre individuel. Sans modification des taux appliqués à chaque tranche du barème, une re-pondération par le nombre de parts du foyer implique une diminution du reste à vivre par personne et par jour après prélèvement :

- ◆ de 30,0 % en moyenne pour une personne seule ;
- ◆ de 43,0 % en moyenne pour un couple avec deux enfants (ou une personne seule avec trois enfants). Seule une réduction très forte des taux du barème (10 € pour la première tranche, 10 %, 13 %, 15 % et 20 % pour les suivantes) permet de maintenir le reste à vivre moyen au niveau de celui que l'on constate avec le barème actuel. Or, une telle réduction réduirait voire annulerait l'accélération du recouvrement permise par la remultiplication du prélèvement par le nombre de parts.

Le nombre de parts attribué à chaque membre du foyer pourrait en outre être remis en cause : la mission s'interroge sur la pertinence d'attribuer 1,5 part au premier membre, et un nombre de parts identique aux suivants, qu'il s'agisse d'adultes ou d'enfants.

Ainsi, renforcer la progressivité du barème en adaptant le rythme de recouvrement à la taille du foyer peut conduire à dégrader le reste à vivre des foyers. La mission est donc réservée sur une telle modification du mécanisme de base du barème, qui nécessite à tout le moins une étude d'impact complémentaire.

4.4.3. Toutes choses égales par ailleurs, une modification du barème permettant de limiter le montant mensuel des prélèvements sur les ménages les plus modestes est possible

4.4.3.1. *Appréciation de la mission sur l'hypothèse d'une neutralisation des retenues sur la première tranche du barème*

En dehors des options de remise en cause du mécanisme même du barème de recouvrement, la mission a expertisé une modification de ce barème qui répondrait au double objectif suivant :

- ◆ tout en confortant le principe de récupération des indus, réduire le prélèvement mensuel afin qu'il soit supportable pour les foyers les plus modestes ;
- ◆ maintenir le montant mensuel recouvré par les caisses.

Lors de ses entretiens avec les représentants des allocataires et les associations, la proposition de « neutraliser » la première tranche du PRP, en fixant la retenue à 0 €, a été évoquée. Cette proposition correspond à une recommandation du CNLE dans son avis de 2010 précité.

La mission émet des réserves sur cette proposition, pour trois raisons :

Annexe IV a

- ◆ tout d'abord, une quotité à 0 € pour la première tranche irait à l'encontre du principe de récupération de l'indu fixé par le code de la sécurité sociale ;
- ◆ ensuite, une telle décision représenterait une diminution des montants annuels recouverts de 119,7 millions d'euros pour la CNAF ;
- ◆ enfin et surtout, l'impact de cette décision serait négligeable pour les populations visées, dont la mission a mesuré que leur reste à vivre par personne et par jour passerait de :
 - 0 € à 1,54 € pour les personnes dont les revenus les placent dans la tranche de quotient familial comprise entre 0 et 100 € par mois ;
 - 3,10 € à 4,66 € pour la tranche comprise entre 100 et 200 € par mois ;
 - 6,22 € à 7,78 € pour la tranche de quotient familial comprise entre 200 et 300 € par mois ;
 - 8,51 € à 10,08 € pour la tranche de quotient familial comprise entre 300 et 400 € par mois,

ces restes à vivre quotidiens restant inférieurs à celui d'un allocataire du RSA socle. Dès lors, la mission n'est pas favorable à cette solution, recommandant que les difficultés des foyers aux revenus les plus faibles soient plutôt traitées sous l'angle de la remise de dette.

4.4.3.2. Proposition de modification du barème

Cependant, la mission considère qu'un prélèvement mensuel de 47 €, pour des foyers dont le reste à vivre après dépenses pré-engagées est inférieure à 100 € (cas de la tranche de quotient familial inférieure à 100 € pour une personne seule), constitue une charge extrêmement importante. Ayant interrogé sur ce point les allocataires et les associations qui les représentent, elle considère qu'un prélèvement forfaitaire de 10 € sur la première tranche de barème, tout en préservant le principe du recouvrement de l'indu, est supportable par tout foyer.

Dès lors, en conservant les paramètres du barème actuel mais en fixant les taux suivants pour chaque tranche :

- ◆ revenu mensuel pondéré inférieur à 250 € : retenue forfaitaire de 10 € ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 250 € et 373 € : 40 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 374 € et 560 € : 53 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré compris entre 561 € et 748 € : 60 % ;
- ◆ revenu mensuel pondéré supérieur à 748 € : 66,67 %,

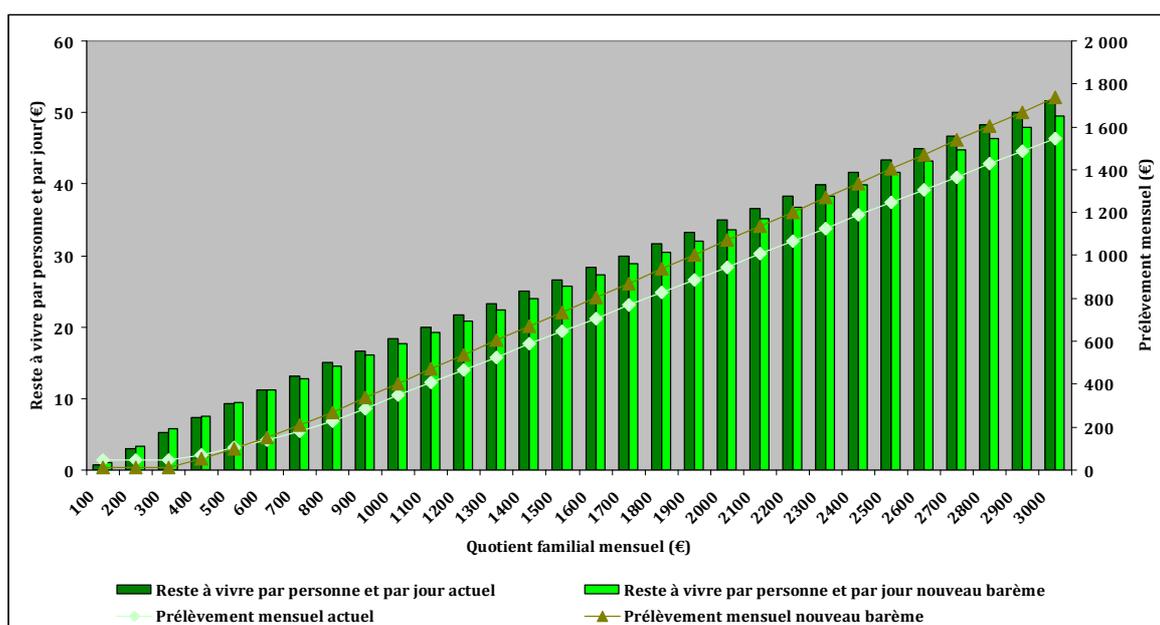
ce nouveau barème conduit à ne prélever que 10 € par mois sur les foyers aux revenus les plus modestes, et plus généralement de prélever mensuellement une somme inférieure à celle prélevée avec le barème actuel pour tous les foyers dont le quotient familial est inférieur à 500 €, sans pour autant dégrader le recouvrement global pour la CNAF. En outre, ce barème répond à la critique émise par le CNLE, le taux d'effort d'un allocataire de la première tranche du barème redevenant inférieur à celui d'un allocataire de la deuxième tranche.

Tableau 4 : Effets estimés de l'adoption d'un nouveau barème sur trois ménages types

Ménages-type	Montant moyen prélevé par mois avec le barème actuel (en €)	Montant moyen prélevé par mois avec le barème proposé (en €)	Impact sur le reste à vivre moins prélèvement par personne et par jour (en %)	Reste à vivre moins prélèvement par personne et par jour (en €)	Reste à vivre d'un foyer de même taille allocataire du RSA socle
Personne seule avec un revenu mensuel pondéré = 150 €	47	10	+ 26,2	5,95	11,28
Couple avec un revenu mensuel pondéré = 450 €	104,75	99,22	+0,8	10,93	8,46
Couple avec un enfant et un revenu mensuel pondéré = 1 050 €	407,30	470,3	-3,5	19,26	6,77

Source : Données CNAF, calculs Mission.

Graphique 1 : Impact du nouveau barème sur le prélèvement mensuel et le reste à vivre pour un couple avec un enfant ou une personne seule avec deux enfants



Source : Mission.

Toutefois, il convient de signaler que modifier le barème de recouvrement présente un risque important pour les allocataires dont les revenus les placent dans les tranches inférieures du barème, qui sont statistiquement davantage concernés par des indus multiples au cours d'une même année (sur l'échantillon analysé par la mission, les allocataires dont le revenu mensuel est inférieur à 500 €, soit 12,0 % des allocataires, cumulent 37,6 % des indus détectés).

En effet, le fait de recouvrer une somme mensuelle inférieure implique un allongement de la durée du plan, et par conséquent le report dans le temps du recouvrement des indus suivants. Or les allocataires aux revenus les plus faibles font déjà l'objet de plans de recouvrement plus longs que la moyenne : 9,5 mois contre 5 en moyenne sur l'échantillon de dossiers étudié par la mission.

Annexe IV a

A titre d'exemple, l'indu moyen détecté par la CNAF étant de 600 €, son recouvrement sur les foyers de la première tranche durerait, avec le barème proposé ci-dessus, 60 mois, contre 13 mois avec le barème actuel. Dès lors, en cas d'indus multiples générés sur un même dossier au cours d'une année, le nouveau barème présenterait un double risque :

- ◆ pour l'allocataire, de faire constamment l'objet du recouvrement d'un indu ;
- ◆ pour la caisse, de dégrader fortement son taux de recouvrement à terme.

La mission recommande par conséquent de réaliser une étude de cohorte d'allocataires, permettant de mesurer *a priori* les effets du barème proposé *supra* sur la durée de recouvrement des indus.

Proposition n° 3 : Tester sur une cohorte d'allocataire les effets, notamment sur la durée du recouvrement de l'indu, d'un barème fixant les quotités de recouvrement suivantes :

- ◆ **revenu mensuel pondéré inférieur à 250 € : retenue forfaitaire de 10 € ;**
- ◆ **revenu mensuel pondéré compris entre 250 € et 373 € : 40 % ;**
- ◆ **revenu mensuel pondéré compris entre 374 € et 560 € : 53 % ;**
- ◆ **revenu mensuel pondéré compris entre 561 € et 748 € : 60 % ;**
- ◆ **revenu mensuel pondéré supérieur à 748 € : 66,67 %.**

4.4.3.3. Abandon du barème au profit du seul principe de quotité insaisissable

Une version plus accentuée de cet ajustement du barème consisterait à appliquer, comme cela est désormais fait à Pôle emploi (cf. annexe V), le seul dispositif de la quotité insaisissable avec en contrepartie le prélèvement de la totalité des allocations qui excèdent le seuil pour le remboursement de l'indu. Cette proposition, qui conduit à accentuer les ajustements du barème proposé précédemment, aurait l'avantage de la lisibilité pour les allocataires qui sont souvent confrontés à la même problématique de remboursement auprès des diverses institutions sociales. Comme la précédente, une telle évolution ne pourrait néanmoins être mise en œuvre qu'après un test.

Proposition n° 4 : Tester sur une cohorte d'allocataires les effets d'un abandon du PRP au profit de la seule règle de droit commun de la quotité insaisissable.

4.5. Les allocataires peuvent être soumis à plusieurs PRP en même temps

Le PRP pose le principe d'un paiement, à défaut d'être proportionnel au revenu, qui tient compte de la capacité du revenu pondéré de l'allocataire. Même si les textes ne le précisent pas, l'esprit de ce barème consiste à ne soumettre un allocataire qu'à un seul PRP ou plus exactement à un remboursement correspondant à sa capacité contributive telle que définie par le barème sous réserve de contredire sa philosophie. Pour autant, les CAF et les usagers ont fait état à la mission de situations dans lesquelles les allocataires étaient soumis à plusieurs PRP.

Les OTD sont aujourd'hui considérées comme prioritaires sur le recouvrement de l'indu CAF, même si l'analyse juridique de cette priorité semble contestable. La saisie conduit normalement à étaler le recouvrement de l'indu sur une durée plus longue puisque le montant mensuel de prélèvement, toutes dettes recouvrées incluses, doit rester conforme au PRP. Le système d'information des caisses cumulant les créances, les techniciens doivent intervenir pour les hiérarchiser.

Toutefois les investigations de la mission dans le réseau des CAF ont permis de révéler des cas de superposition de deux plans de recouvrement, voire davantage, en raison de la réception d'oppositions à tiers détenteur. Ainsi, la CAF d'Arras recouvre en même temps le remboursement des indus sur prestations et des OTD. Cette superposition constitue une anomalie préjudiciable notamment pour les allocataires aux revenus les plus faibles. A minima, les règles relatives à la priorité des OTD et à l'articulation avec les PRP implantés à la suite de la détection d'un indu, devraient être clarifiées et harmonisées dans l'ensemble du réseau.

Les associations ont également informé la mission que certaines CAF soumettaient les allocataires au remboursement simultané de plusieurs indus, chacun d'entre eux respectant les tranches du barème du PRP (un indu RSA et un indu d'allocation logement par exemple). L'esprit du barème et la pratique des CAF visitées consiste pourtant, en cas de génération de plusieurs indus, de les recouvrir les uns après les autres en respectant la tranche définie par le PRP. La mission n'a pas été en mesure de vérifier l'existence de ces PRP simultanés, hors OTD.

Proposition n° 5 : Clarifier et harmoniser les règles relatives à la priorisation des oppositions à tiers détenteur reçues par les CAF, et à l'articulation avec les plans de recouvrement personnalisé d'indus, en privilégiant l'enchaînement des PRP sur leur superposition.

4.6. Si le mécanisme de fongibilité participe du manque de lisibilité des prestations, son appréciation par les allocataires n'est pas univoque

4.6.1. Appréciation portée sur la fongibilité par les allocataires et leurs représentants

Le CNLE, dans son avis du 18 février 2009 sur les projets de décrets RSA affirmait concernant les allocataires du RSA que « si le principe de la récupération d'indus est juridiquement compréhensible, il est ici socialement inadmissible. Il se traduit en effet par un impact disproportionné dans le cas d'espèce. » Le CNLE demandait par conséquent l'abandon du principe de recouvrement de l'indu, de la fongibilité pour les allocataires du RSA et de la contrainte.

Dans un autre avis sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement, rendu le 18 janvier 2010, le CNLE critiquait l'extension du mécanisme de fongibilité au RSA et demande l'exclusion des aides au logement de ce dispositif. Selon lui, « la récupération sur l'aide personnalisée au logement (APL) versée en tiers payant d'indus liés à d'autres aides met le locataire, de facto, en situation d'impayés de loyer (le montant de la quittance que doit acquitter le locataire n'est plus couvert en totalité) ». Cet avis a été relayé auprès de la mission par les membres du 8^e collège interrogés.

En outre, l'inclusion du RSA-socle dans le dispositif constituerait, selon le CNLE, une remise en cause de la nature de cette prestation comme minimum social incompressible. Cet avis est partagé par un représentant d'association interrogé par la mission, qui considère le RSA-socle comme devant être irrécouvrable, à l'image de la pratique de la Banque de France dans les dossiers de surendettement. Si seulement 10 des 64 allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine ayant répondu à l'enquête demandée par la mission, soit 15 %, considèrent la fongibilité comme anormale, 27 allocataires soit 42 % indiquent qu'elle les place dans une situation difficile.

A l'inverse, les CAF auditées font état de contacts facilités avec l'allocataire depuis la mise en place de la fongibilité, dans le cas où un indu est généré sur un compte en même temps ou préalablement à l'implantation d'un rappel. En effet, l'allocataire ne comprendrait pas, selon les caisses, que leur soit notifié un rappel de droits alors qu'un indu leur a été notifié quelques jours plus tôt sur une autre prestation. En termes de lisibilité de leurs droits, la compensation immédiate est préférable à l'enchaînement de notifications.

4.6.2. Évaluation de la proposition d'exclure l'ensemble des allocations logement du champ de la fongibilité

Selon le CNLE en 2010⁸, la récupération d'un indu d'une autre prestation sur l'aide personnalisée au logement (APL) versée en tiers payant « met le locataire, de facto, en situation d'impayés de loyer (le montant de la quittance que doit acquitter le locataire n'est plus couvert en totalité) ». Le conseil recommandait l'exclusion des aides au logement du champ sur lequel le mécanisme de la fongibilité trouve à s'appliquer.

Or, selon la CNAF, le dispositif de fongibilité est d'ores et déjà configuré informatiquement de manière à préserver les aides au logement versées en tiers payant. Le recouvrement sur ces aides, quelle que soit la prestation concernée par l'indu (y compris les aides au logement), ne s'effectue qu'en l'absence de prestations versées directement à l'allocataire, ou lorsque les aides versées directement sont d'un montant insuffisant pour couvrir la retenue mensuelle calculée avec le barème de recouvrement personnalisé. Toujours selon la CNAF, la pratique majoritaire des caisses dans ce dernier cas consiste à adapter le plan de recouvrement pour parvenir à une somme mensuelle recouvrée qui puisse préserver les aides au logement versées en tiers payant.

Sur l'ensemble des 3,34 millions d'allocataires pour lesquels un indu au moins a été détecté en 2012, 1,86 million soit 55,69 % percevaient des allocations logement au moment de la détection de l'indu et étaient donc susceptibles de voir leurs versements d'allocation logement réduits pour recouvrer un indu. Or, les allocataires pour lesquels les allocations logement sont versées en tiers payant représentent 62,6 % des bénéficiaires. On peut donc estimer à 1,16 million le nombre d'allocataires dont les allocations logement en tiers payant sont susceptibles d'être prélevées au titre de la fongibilité.

Or, selon l'étude d'échantillon réalisée sur le mois de juillet 2012 par l'agence comptable de la CNAF, sur l'ensemble des sommes recouvrées par prélèvement sur prestations, le FNAL a supporté 29,9 % des prélèvements, dont seulement 4,2 % au titre d'indus d'autres prestations que celles qu'il finance. Dès lors, l'impact de la fongibilité sur les allocataires d'aide au logement est limité, et par construction la responsabilité de la fongibilité dans les impayés de loyer d'allocataires des aides au logement versées en tiers payant l'est également.

La mission recommande toutefois que la CNAF s'assure que l'ensemble des caisses respectent le principe de préservation, en présence d'autres prestations, des allocations logement versées en tiers payant et, lorsque le prélèvement sur ces dernières est inévitable, qu'une notification soit transmise au bailleur et au locataire.

Proposition n° 6 : Contrôler le respect par les caisses du principe de préservation, en présence d'autres prestations, des allocations logement versées en tiers payant. Lorsque le prélèvement sur ces allocations est inévitable pour permettre le recouvrement d'un indu, le notifier simultanément au bailleur et au locataire pour prévenir le risque d'impayé de loyer.

⁸ Avis du 18 janvier 2010 précité.

Quant aux allocations logement versées directement à l'allocataire, leur exclusion du champ de la fongibilité ne semble pas légitime, dans la mesure où l'utilisation du mécanisme de la fongibilité pour recouvrer un indu d'une autre prestation sur une aide au logement n'est pas en soi générateur d'impayé de loyer. Si le recouvrement de l'indu peut mettre l'allocataire dans une situation difficile et l'empêcher de payer son loyer, la question de savoir sur quel versement de prestation est recouvré l'indu ne change pas la nature du problème.

Au surplus, le barème de recouvrement personnalisé prend explicitement en compte les charges de loyer en les soustrayant aux revenus mensuels pour calculer le revenu mensuel pondéré, base de calcul du remboursement mensuel exigé de l'allocataire. La mission recommande dès lors de ne pas exclure les aides au logement versées directement à l'allocataire du champ sur lequel le mécanisme de la fongibilité trouve à s'appliquer.

4.6.3. Modification du mécanisme de récupération sur rappel pour le CMG, l'ARS et la PAJE

Les associations rencontrées par la mission ont également remis en cause le prélèvement sur certaines prestations « à destination forte » telles que l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ou l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) qui correspondent, selon elles, à des frais véritablement engagés par les parents, de même que l'allocation de rentrée scolaire l'ARS qui correspond à un besoin d'équipement des enfants. Ceci est d'autant plus difficile pour les usagers que ces allocations font parfois l'objet d'une compensation simultanée avec la génération d'un indu à rembourser, dans la mesure où elles sont versées avec retard à l'allocataire et identifiées comme un rappel⁹.

La prestation d'accueil du jeune enfant, le complément mode de garde et l'allocation de rentrée scolaire sont des prestations dont le versement est conditionné à la présentation à la caisse d'informations ou de pièces justificatives qui ne peuvent être obtenues par l'allocataire que postérieurement au fait générateur justifiant l'ouverture de droits. A titre d'exemple :

- ◆ l'extrait d'acte de naissance pour la PAJE ;
- ◆ la rémunération du salarié inscrite dans le cahier PAJEMPLOI pour le CMG ;
- ◆ un justificatif de scolarité ou d'apprentissage pour les enfants de 16 à 18 ans pour l'ARS.

Dès lors, les droits des allocataires concernés au titre de ces prestations ne sont modifiés qu'une fois cette information transmise à la caisse, à une date généralement postérieure au paiement des prestations du mois concerné. La caisse procède alors au versement d'un rappel à l'allocataire.

S'agissant donc de rappels, ces versements sont placés en dehors d'un éventuel plan de recouvrement personnalisé. Dès lors, au lieu de faire l'objet d'un prélèvement selon la quotité prévue par le PRP, ces prestations peuvent, en cas d'indu détecté sur le dossier, être intégralement affectées à son remboursement. Dans ce cas, l'allocataire ne perçoit qu'une partie, voire ne perçoit pas ce mois-là la prestation à laquelle il a droit, ce qui vide de sa substance le principe même de l'allocation.

Pour les associations, le fait « *de ne pas toucher cet argent* », pour des dépenses nécessaires voire engagées lorsqu'il s'agit de l'ARS ou de l'AEEH peut participer d'une réelle déstabilisation du budget. Une association a également pu mettre sur le même plan la compensation entre indu et rappel si le montant du rappel était attendu et ce d'autant plus si le rappel correspond en fait au décalage de paiement d'une prestation dans le temps et pas à un simple complément de prestation déjà versé.

⁹ La récupération des indus sur les rappels est automatique et le barème du PRP ne lui est pas applicable (prélèvement à 100 % du rappel).

Si la mission estime que le principe de récupération d'un indu sur l'intégralité des rappels doit être préservé – le fait que la caisse verse un rappel à l'allocataire après avoir exigé de lui le remboursement d'un indu paraît difficilement compréhensible –, elle recommande d'exclure de ce mécanisme de récupération intégrale sur les rappels les prestations assimilées à des rappels.

Proposition n° 7 : Exclure la PAJE, le CMG et l'ARS du mécanisme de récupération intégrale des indus sur les rappels.

5. Les remises de dette sont un dispositif méconnu des allocataires et appliqué de façon très hétérogène sur le territoire

5.1. Une information quasi inexistante sur le dispositif et des traitements différenciés

Les notifications d'indus informent des voies de recours mais ne font pas état de la possibilité de demande de remise de dette. Il semble ainsi que les CAF, mobilisées sur le taux de recouvrement financier des indus, n'en fassent pas la promotion et le plus souvent, l'initiative doit venir de l'allocataire (consigne explicite au CNTR, cf. *infra*).

On peut cependant faire l'hypothèse que la possibilité de demander une remise va dépendre :

- ◆ de la connaissance du système par l'allocataire ;
- ◆ du fait qu'il soit en lien ou non avec un travailleur social ;
- ◆ des pratiques des caisses qui, pour certaines, le proposent en dernier lieu en cas de contact physique ou téléphonique au regard de la gravité de la situation de l'allocataire.

Les associations ont de surcroît relevé que certains allocataires modestes ne souhaitent pas effectuer ces démarches, identifiant un risque de stigmatisation qu'ils ne souhaitent pas courir.

Par ailleurs, la mission confirme le constat dressé par la Cour des comptes en 2010 : les CRA utilisent des grilles d'aide à la décision différentes, toute latitude étant laissée aux administrateurs pour se prononcer au vu des situations examinées (cf. annexe III). S'ajoutent à ces divergences les différences de pratiques des conseils généraux qui, lorsqu'ils se voient transmis des indus de RSA, peuvent appliquer des règles de recouvrement ou de remise de dettes différentes d'un département à l'autre mais également vis-à-vis de la CAF du même département.

5.2. La méconnaissance du dispositif ne semble pas être l'apanage des ménages les plus modestes

Lors des entretiens menés avec les allocataires et leurs représentants associatifs (Croix Rouge, ATD Quart Monde, Secours catholique), la mission a pu confirmer le caractère relativement confidentiel de la procédure de remise de dettes. A l'inverse, l'union nationale des associations familiales, administrateur des CAF à travers les unions départementales (UDAF), connaissait l'existence de ce mécanisme, tout en précisant que, n'étant pas membres des CRA, les UDAF n'avaient pas accès aux grilles de remise de dettes lorsqu'une telle grille était utilisée dans le département.

En 2012, les demandes de remises de dette traitées par les CRA ont représenté 10,7 % des dossiers pour lesquels un indu a été implanté en 2012. Cette proportion paraît faible, au regard des barèmes appliqués dans les CAF auditées par la mission qui garantissent dans l'immense majorité des cas (hors fraudes) une remise au moins partielle de l'indu pour l'allocataire. En conséquence on peut considérer que ce dispositif est peu équitable et mal ciblé sur les situations de précarité pour lesquelles il a été construit. Cette situation est rendue possible notamment par l'absence de mention de cette procédure sur la notification de l'indu (cf. 3.1), qui ne précise que la possibilité de contester l'indu, démarche distincte de la demande de remise qui s'apparente à un recours gracieux et non à une réclamation contentieuse.

L'étude des 65 réponses apportées au questionnaire envoyé au panel d'allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine a permis de constater que, sur les 20 allocataires ayant fait l'objet de la notification d'un indu :

- ◆ 11 allocataires, soit, 55 %, ignoraient l'existence d'une procédure de remise de dettes ;
- ◆ 5 allocataires, soit 25 %, ont été informés par courrier ou par téléphone (dans un cas) de la possibilité d'obtenir une remise ;
- ◆ 2 allocataires, soit 10 %, avaient été informés de ce mécanisme par un autre biais¹⁰.

La mission a tenté d'approcher le taux de recours pour remise de dette dans l'étude sur échantillon menée auprès de l'ensemble des CAF. D'après ces calculs, il se situe à environ 12 % mais se révèle très variable d'une CAF à l'autre variant de 3 % à plus de 35 %.

L'hypothèse selon laquelle cette procédure est moins connue, relativement à l'ensemble des allocataires, par ceux dont le revenu est le plus bas, n'est pas vérifiée par l'étude d'échantillon réalisée par la mission de même que l'intuition selon laquelle, compte tenu de l'accompagnement social des personnes les plus défavorisées, le dispositif serait concentré sur les personnes à plus faibles ressources.

Sur 77 demandes de remise de dette traitées sur 518 dossiers pour lesquels la CNAF connaît le revenu mensuel du foyer :

- ◆ 29,9 % émanent des 24,5 % d'allocataires dont le revenu mensuel est inférieur à 500 € ;
- ◆ 19,5 % émanent des 27,0 % d'allocataires dont le revenu mensuel est compris entre 500 et 1 000 € ;
- ◆ 26,0 % émanent des 23,0 % d'allocataires dont le revenu mensuel est compris entre 1 000 et 1 500 € ;
- ◆ 24,7 % émanent des 25,5 % d'allocataires dont les revenu mensuel est supérieur à 1 500 €.

Ainsi, les ménages les plus pauvres ont davantage recours à la demande de remise de dettes, relativement à leur part dans la population des allocataires : il ne semble pas exister de ce point de vue un déficit d'information socio-économiquement discriminant.

6. Les dispositifs d'accompagnement social ne permettent pas de compenser les conséquences des indus

Si le barème du PRP constitue une première prise en compte de la capacité contributive des allocataires, les CAF disposent d'outils censés accompagner les allocataires les plus en difficulté, notamment en raison de la génération d'indus sur leur dossier.

¹⁰ Les deux allocataires restant parmi les 20 n'ont pas répondu à cette question.

6.1. Le dispositif d'aide et d'action sociale n'est pas fait aujourd'hui pour accompagner spécifiquement les allocataires victimes d'indus

L'article 6 de l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales prévoit que « *par leur action sociale familiale, les caisses d'allocations familiales contribuent au renforcement des liens familiaux, à l'amélioration de la qualité de vie des familles et de leur environnement social, au développement et à l'épanouissement de l'enfant et de l'adolescent, au soutien à l'autonomie du jeune adulte, à la prévention des exclusions, au maintien des liens familiaux, y compris avec le parent non allocataire.* »

Dans ce cadre, les CAF doivent tout particulièrement veiller à l'accès aux droits des familles les plus modestes et de celles exposées à l'exclusion, notamment grâce à des actions d'accompagnement social et l'attribution d'aides financières directes. Leurs modalités d'action sont de nature variées : intervention des travailleurs sociaux et familiaux, soutien à des services et équipements sociaux ou leur gestion directe, attribution d'aides financières aux familles, accompagnement collectif et individuel des familles et de jeunes, participation à des dispositifs législatifs, règlementaires ou conventionnels¹¹.

Entre 2001 et 2009, la CNAF précisait par instruction pluriannuelle les orientations de l'action sociale que chaque caisse décline dans son schéma directeur d'action sociale. Elles sont depuis la dernière COG inscrites dans cette dernière.

Les crédits d'action sociale sont passés sur la durée de la dernière COG de 3,8 milliards à 4,7 milliards d'euros, soit une augmentation annuelle inférieure à celle prévue dans la COG (7,5 %), sauf entre 2011 et 2012.

6.2. Les aides financières individuelles (AFI) sont distribuées pour financer un projet ou en cas de difficultés mais il n'est pas possible de savoir si le recouvrement d'indus en fait partie actuellement

L'article 6 de l'arrêté du 3 octobre 2001 précise que « *la nature des aides financières aux familles, la qualité des bénéficiaires, notamment les parents non allocataires, ainsi que les conditions générales d'attribution de ces prestations sont définies par le règlement intérieur des caisses d'allocations familiales.* » Elles sont attribuées, soit par une commission des aides financières composée d'administrateurs, soit par le directeur de la caisse, dans la limite des fonds annuels votés au budget par le conseil d'administration. Elles sont versées sous forme de prêts ou de subventions pour accompagner des projets ou aider à faire face à des difficultés passagères ; elles permettent également de couvrir une partie des charges pour l'accès à des équipements ou services financés par des prestations ou aides au fonctionnement.

La COG 2009-2012 rappelle que les AFI, compte tenu de leur nature même, n'ont pas de caractère systématique et pérenne¹², doivent être complémentaires et coordonnées avec les aides financières des partenaires des CAF, à travers notamment les fonds partenariaux liés au logement¹³ ou les commissions départementales ou infra départementales de coordination des aides, et adaptées à la situation sociale des familles¹⁴.

D'après une analyse des règlements intérieurs des CAF effectuée en juillet 2011, les AFI se répartissent comme suit :

¹¹ Voir sur ce point la synthèse du bilan de la COG 2009/2012, p. 7 à 10 notamment.

¹² Les AFI doivent faire l'objet d'une demande, puis d'un examen par un professionnel de l'intervention sociale et de l'évaluation du projet.

¹³ Fonds de solidarité pour le logement, fonds énergie, fonds aide aux jeunes etc.

¹⁴ Les CAF définissent les conditions d'attribution des AFI.

Annexe IV a

- ◆ aide au titre de l'accompagnement : aides à l'insertion, prêts et secours en cas de difficulté, aides en cas de naissances multiples / décès ;
- ◆ aides pour le logement : prêts/subventions d'équipement mobilier et ménager, prêts d'installation, prêts sociaux et subventions à l'amélioration de l'habitat, prêts d'honneur et de secours en cas d'impayés de loyer ou de charges liées au logement, prêts « caravanes » ;
- ◆ aides à la scolarité et aux études des enfants : prestation extralégale « étudiant », prestation extralégale « apprentis », prestation extralégale de rentrée scolaire ;
- ◆ aides au temps libre : aides aux vacances, aides aux loisirs, aides formations BAFA ;
- ◆ autres aides : aides pour l'accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans, aides au titre du soutien à la parentalité.

En 2006 (derniers chiffres connus), 683 514 allocataires avaient perçu un volume total de 824 199 aides. En 2011, 367 M€ ont été distribués sous forme d'aide financière individuelle par les CAF ; en 2012, ce chiffre était ramené à 356 M€, soit 7,7 % du total des crédits d'action sociale.

Tableau 5 : Volume des aides financières individuelles versées par les CAF en 2006

	Nombre d'aides 2006	Part dans l'ensemble des aides (2006) (en %)
Aides au temps libre	552 175	67,0
Aides pour le logement	152 449	16,5
Aides au titre de l'accompagnement	67 635	10,6
Aides à la scolarité	27 961	3,4
Autres aides	23 979	2,5
Total des aides	824 199	100

Source : CNAF.

Tableau 6 : Montant des aides financières individuelles versées par les CAF en 2012

	Subventions (en M€)	Prêts (en M€)	Montant total (en M€)	Part dans le montant total (en %)
Aides au temps libre	128,4	0,1	128,5	36,1
Aides pour le logement	20,7	79,9	100,6	28,2
Aides au titre de l'accompagnement	110,6	11,5	122,1	34,3
Aides à la scolarité	4,0	-	4,0	1,1
Autres aides	1,2	0,01	1,3	0,3
Total des aides	264,9	91,4	356,4	100,0

Source : CNAF.

Au cours de ses entretiens dans les CAF, la mission ne les a pas interrogées sur d'éventuelles aides spécifiques qui seraient versées en cas d'indus. On peut faire l'hypothèse d'une part que les allocataires qui ont un ou des indus peuvent demander une AFI pour tout motif, sans nécessairement faire le lien avec le remboursement d'un indu ; d'autre part, en cas de déstabilisation du budget par un indu, les prêts et secours en cas de difficultés seraient sollicités. En effet, les secours ou prêts d'honneur pour aider les familles à faire face à des difficultés financières à caractère exceptionnel sont attribués après la réalisation d'une enquête sociale par un travailleur social, qui tient compte notamment de la situation financière et donc, le cas échéant, des indus éventuels. En cas d'urgence, l'octroi de ces aides est décidée par le directeur de la CAF.

6.3. Les aides des partenaires des CAF

En mai 2009, le rapport de la mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA établi par M^{me} Sylvie Desmarescaux, sénatrice, constatait la diversité des « aides sociales locales » entendues comme des « aides financières mais aussi des aides en nature et avantages tarifaires consentis » et appelait à une meilleure coordination des financeurs. La synthèse bilan de la COG 2009/2012 rappelle que l'évaluation de l'expérimentation de convention territoriale globale menée depuis 2 ans est positive.

Les aides financières sont versées par les régions, les départements, les communes et leurs centres communaux/intercommunaux d'action sociale (CCAS, CIAS).

Concernant ces derniers, la typologie établie en 2009 par l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)¹⁵ faisait état d'aides qui « *accordées hors impératif absolu d'urgence [...] permettent à des personnes ou à des familles en précarité, confrontées à des difficultés majeures ponctuelles, de faire face à une lourde dépense, exceptionnelle, de pallier aux dysfonctionnements de l'administration...* ». Concernant l'ensemble des aides versés par les CCAS et les CIAS, « *environ 30 % des demandeurs bénéficient du RMI, 9 % d'allocations autres mais 44 % ne bénéficient d'aucune de ces allocations (autres que les allocations logement). (...) 17 % [des demandeurs] ont été aidés à la fois par le CCAS et par un autre acteur social, 6,6 % par le FSL, 3,68 % par une association et 1,65 % par la CAF.* »

Les conseils généraux peuvent quant à eux verser des prestations d'aide sociale à l'enfance. L'aide à domicile notamment est attribuée sur demande, par le président du conseil général, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, « *lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes.* » Cette aide à domicile comprend notamment « *le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces.* »¹⁶

La mission n'a pas été en mesure d'étudier plus avant les types d'aides versés par les partenaires des CAF mais au regard de leur diversité et des éléments ci-dessus, elle fait l'hypothèse que certaines d'entre elles pourraient être utilisées en cas d'indus.

7. Les indus contribuent à une relative perte de confiance des allocataires envers les caisses, sans entraîner nécessairement des comportements de non-recours

7.1. La gestion et le recouvrement des indus participent de la défiance des allocataires à l'égard des organismes de la protection sociale

Le ressenti des allocataires sur les indus, tel que décrit par les usagers rencontrés, les associations ou les CAF, se caractérise par les éléments suivants, cumulables et non exhaustifs :

- ♦ une incompréhension relative à la génération et au calcul de l'indu, « boîte noire » nécessitant une voire plusieurs explications de la CAF ;

¹⁵ Les aides et secours délivrés par les CCAS et les CIAS.

¹⁶ Cf. article L. 222-1, L. 222-2 et L. 222-3 du Code de l'action sociale et des familles.

Annexe IV a

- ◆ une volonté partagée de rembourser l'indu même s'il existe une certaine incompréhension relative au remboursement de l'indu, d'autant plus forte lorsqu'il est dû à une « erreur » ou un retard de la CAF, ou à la réglementation ;
- ◆ une exaspération face aux modifications incessantes des revenus générés par les indus ou à l'inverse, un sentiment de fatalité face à la « machine administrative », surtout pour les populations les plus éloignées du fonctionnement et des formalités de l'administration ;
- ◆ le sentiment d'être mis en cause : le terme même d'« indu » a une connotation négative alors que l'allocataire n'est pas toujours à l'origine des indus (cf. : supra), le terme de « trop perçu » lui étant préféré ;
- ◆ une gêne voire un sentiment de honte à demander de l'aide ou des remises de dettes.

Les associations ont toutes mentionné la perte de confiance dans les CAF des populations précaires les plus touchées par les indus. Alors que la CAF, de par les prestations qu'elle verse, constitue a priori un fort vecteur de cohésion sociale, de protection et de soutien, notamment pour les plus démunis, cette relation est vécue comme un facteur de stress et d'injustice.

Les associations évoquent également une incompréhension profonde vis-à-vis de « l'État social » qui au lieu d'être un élément de stabilité devient « un élément d'instabilité et de précarité dans la vie des gens ». Au-delà de la CAF et de « l'administration », c'est le système de protection sociale et la sécurité attendue qui sont remis en cause par les allocataires interrogés. Entre autres exemples, plusieurs associations ont témoigné du fait que les allocataires pouvaient ne plus ouvrir les courriers venant de la CAF, « de peur d'avoir une mauvaise nouvelle » (soit notamment une notification d'indu), avec des conséquences potentiellement très dommageables.

7.2. La mission estime que l'existence d'une responsabilité des indus dans le non-recours aux droits ne peut être démontrée

Certains des usagers et associations rencontrés par la mission ont estimé que les indus pouvaient constituer un motif de non recours, sans pouvoir toutefois le quantifier. Les situations rapportées par les associations font état de déstabilisations financières générées par des indus qui, ajoutées aux démarches nécessaires pour obtenir le versement de prestations, ressenties comme complexes, peuvent pousser in fine certains allocataires à renoncer à des prestations auxquels ils auraient droit.

Le rapport Fragonard¹⁷ consacre un chapitre entier à la question du non recours : il chiffre à 50 % le non recours au RSA (35 % sur le RSA socle ; 68 % sur le RSA activité). Le taux de non recours aux allocations logement y est estimé dans une fourchette de 2-5 % *a minima*. Le rapport liste, concernant le RSA, les motifs de non recours suivants : une connaissance insuffisante du dispositif, la complexité des démarches, l'effet stigmatisant de l'aide sociale. Le rapport ne s'est par conséquent pas prononcé sur une éventuelle responsabilité des indus.

Les motifs du non-recours sont difficilement mesurables. S'il est possible que la déstabilisation des revenus engendrée par les indus en fasse partie, la mission n'est pas convaincue par l'idée (qu'elle n'a pas été en mesure d'objectiver), que la crainte d'un indu ultérieur conduise un allocataire à renoncer au bénéfice d'une prestation. L'explication du non-recours relative à la complexité des prestations et des démarches administratives lui paraît davantage plausible.

¹⁷ Groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux », novembre 2012, sous la responsabilité de M. Bertrand Fragonard.

Pièce jointe 1 : Courrier de notification



CAF de ST QUENTIN/ YV

NOTIFICATION DE DROITS ET PAIEMENTS

NDF2A - Code lot : 1

CG : PFJ

Numéro d'allocataire :

Pour nous appeler :

Votre code confidentiel :

le 5 décembre 2012

Madame,

~~Vous avez repris la vie commune.~~
Les informations contenues dans votre dossier ont été modifiées.

Nous avons donc étudié vos droits. Ils changent à partir du 01.12.2010.
Il apparaît après calcul que
pour LES ALLOCATIONS FAMILIALES (AF)
pour L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT (APL) vous avez reçu 3 241,44 € alors
~~que vous aviez droit à 1 838,16 €.~~
VOUS NOUS DEVEZ 1 403,28 €.

Créances
NatureRang
IN1001
IN5002

~~Le montant que vous devriez nous rembourser~~ chaque mois est de 144,35 €. Il est calculé sur la base d'un barème fixé par décret. Vos allocations s'élèvent à 67,53 €, c'est cette somme que nous retiendrons à partir de DECEMBRE 2012.

Pour plus d'information, voir au dos.

La diminution de vos prestations est due à la non production d'une pièce justificative que nous vous avons réclamée. Nous vous invitons à nous fournir cette pièce sauf si celle-ci nous a été adressée très récemment.

~~Vous n'avez plus droit à l'APL à partir de JANVIER 2013.~~

Votre caisse d'Allocations familiales.



>71905856090005121200<

En cas de contestation vous trouverez les destinataires à contacter au verso.

~~La loi n° 20-00 du 6 janvier 1978 relative à l'accès à l'information et aux libertés, vous garantit un droit d'accès à votre dossier auprès du directeur de la CAF.~~

ANNEXE IV b

Conséquences des indus sur les caisses

SOMMAIRE

1. LES EFFECTIFS MOBILISÉS PAR LA GESTION ET LE RECOUVREMENT DES INDUS SONT DIFFICILES À QUANTIFIER MAIS PARAISSENT EN TOUT ÉTAT DE CAUSE RELATIVEMENT LIMITÉS	1
1.1. La gestion et le recouvrement des indus : une charge de gestion difficile à objectiver, qui ne mobilise a priori qu'un nombre limité de salariés.....	1
1.2. Les collaborateurs des CAF ressentent au contraire la gestion des indus comme une charge importante.....	2
2. LES INDUS CONSTITUENT UNE SOURCE DE CONTACTS AVEC LES ALLOCATAIRES DONT LA FAIBLE IMPORTANCE EN VOLUME NE REFLÈTE NI LA DURÉE NI LA COMPLEXITÉ	3
2.1. Les études nationales indiquent que les indus représentent un motif d'accueil relativement peu fréquent	3
2.2. Les études locales permettent d'affiner ce constat et d'approcher, par la durée moyenne des entretiens, la complexité de l'accueil lié aux indus.....	4
2.3. Le cas des MSA	5
3. L'IMPACT DES INITIATIVES DES CAF POUR AMÉLIORER LA GESTION DES INDUS ET LES RELATIONS AVEC LES USAGERS NE SONT PAS ENCORE MESURABLES SUR LES EFFECTIFS.....	6
3.1. Contacter les allocataires avant la notification de l'indu.....	6
3.2. Le « rendez-vous des droits ».....	7
4. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES LIMITÉES SUR LES CAISSES MAIS LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE ET DE LA CNAF N'ONT PAS ÉTÉ CERTIFIÉS EN 2011.....	7

Les indus représentent une mobilisation de moyens humains et financiers assez modestes mais ont des conséquences importantes sur le ressenti des agents.

1. Les effectifs mobilisés par la gestion et le recouvrement des indus sont difficiles à quantifier mais paraissent en tout état de cause relativement limités

1.1. La gestion et le recouvrement des indus : une charge de gestion difficile à objectiver, qui ne mobilise a priori qu'un nombre limité de salariés

La quantification des ETP mobilisés par la gestion et le recouvrement des indus est difficile à appréhender, notamment parce que les CAF ne bénéficient pas encore d'un système harmonisé de comptabilité analytique. Celle-ci se met en place de façon graduée à raison d'une vingtaine de CAF par an et devrait concerner la totalité des CAF en 2015. La ventilation fonctionnelle des effectifs remplie par chaque CAF aujourd'hui, transmise par la CNAF dans une version consolidée au niveau national, ne comporte pas de rubrique relative au recouvrement des indus en tant que tel. Il est donc nécessaire de passer par des études *ad hoc* pour évaluer le coût de gestion des indus.

Le rapport 2011/2012 de l'observatoire national des charges et de la performance (ONCP) de la CNAF, établi en décembre 2012, analyse le coût du recouvrement des indus. Il s'agit de coûts moyens obtenus auprès des neuf CAF participant à l'observatoire relatifs aux indus recouverts, à la fois les coûts directs et les coûts indirects.

Le recouvrement de l'indu est ainsi compris à partir de la notification. Il comporte tous les contacts et échanges de courriers avec les allocataires ainsi que les mouvements dans le SI des CAF, les recherches de modes de paiements, la rédaction de documents nécessaires etc. que l'allocataire soit encore bénéficiaire de prestations ou pas. La CNAF, à la demande de la mission, complète cette étude par une mesure sur la partie amont de la notification de l'indu, soit la liquidation du technicien en amont de la notification quand celle-ci n'est pas automatique.

L'étude de l'observatoire détaille le coût d'un recouvrement amiable, d'un recouvrement forcé, de la procédure de remise de dettes, de la contestation de droits, de la mise en ANV, d'une procédure devant les tribunaux.

Ainsi, pour un indu, le temps moyen consacré est de :

- ◆ 8,5 minutes pour le recouvrement amiable, soit un coût total de 9,0 € ;
- ◆ 45,3 minutes pour le recouvrement forcé, soit un coût total de 48,3 € ;
- ◆ 31,6 minutes pour la gestion d'une demande de remise de dettes, soit un coût total de 42,7 € ;
- ◆ 74,65 minutes pour la gestion d'une contestation devant la CRA, soit un coût total de 86,6 € ;
- ◆ 26,3 minutes pour la réalisation d'une admission en non valeur, soit un coût total de 36,9 € ;
- ◆ 246,5 minutes en cas de pourvoi en cassation, pour un coût total de 1 180,7 € (incluant des charges fixes supplémentaires).

N'ayant pas eu la possibilité matérielle d'observer l'ensemble de ces actes au cours de ses investigations sur place, la mission ne peut que constater le caractère cohérent de l'étude de l'observatoire, qui ne semble pas avoir commis d'erreur manifeste de méthode ou d'appréciation dans sa réalisation.

Tableau 1 : Évaluation de la charge de recouvrement des indus

Activités	Temps (en minutes)	Coût agent (en €)	Autres dépenses	Coût direct total	Coût complet
Recouvrement amiable ¹	8,5	4,1	1,2	5,3	9,0
Recouvrement forcé	45,3	22,8	8,4	31,2	48,3
Remise de dettes	31,6	15,2	14,1	29,3	42,7
Contestation de droits	74,6	35,7	18,8	54,6	86,6
ANV	26,3	13,6	14,2	27,8	36,9
Saisine TASS + appel	394,7	253,7	3,1	256,8	292,3
Cassation ou Conseil d'État	246,5	158,5	1 000,0	1 158,5	1 180,7

Source : CNAF (ONCP).

Avec les précautions qui s'attachent à ce type d'extrapolation, l'ONCP estime sur cette base la charge globale de gestion des indus recouverts à 715 ETP. En rapprochant ce chiffre de celui des 31 063 ETP de la CNAF, on peut estimer que le recouvrement des indus représentent 2,3 % de la charge des CAF, soit une proportion relativement faible.

Par ailleurs, alors que les mesures d'abattement-neutralisation génèrent un nombre d'indus important et que les techniciens des CAF ressentent leur gestion et recouvrement comme particulièrement lourds, l'étude visant à les réduire en modifiant la réglementation afférente montre que le nombre d'ETP concerné est réduit (cf. annexe I).

1.2. Les collaborateurs des CAF ressentent au contraire la gestion des indus comme une charge importante

Les personnels ont fait part à la mission, lors de ses visites dans les CAF, de l'importance des tâches de gestion liées aux indus tant pour la liquidation (contacts) que le recouvrement (contacts et actes de gestion). Chronophages et complexes selon les techniciens, elles sont ressenties comme représentant une charge de travail importante et pesante, notamment des échanges avec les allocataires, générateurs de tensions.

La gestion d'un indu constitue une tâche techniquement difficile pour les agents des CAF :

- ◆ en les conduisant à manipuler des règles de droit complexes, tant pour réaliser la rectification des droits que pour en expliquer les raisons au niveau de l'accueil du public ;
- ◆ en les contraignant à revenir sur des droits liquidés, induisant ainsi un sentiment de mauvaise qualité du travail accompli ;
- ◆ en les confrontant à des allocataires pour lesquels la répétition de l'indu pose un problème d'ordre économique, voire qui en contestent le fondement, en particulier dans les cas où la responsabilité de l'indu incombe à la caisse. Dans l'ensemble des CAF auditées, l'encadrement et le personnel ont indiqué observer un raidissement croissant du public à l'accueil, en particulier sur la question des indus.

Ces caractéristiques, de l'ordre du ressenti et nécessairement plus subjectives, de la gestion des indus peuvent expliquer la perception des CAF, selon lesquelles les indus représentent une part substantielle du travail des agents.

¹ Cette phase inclut, dans l'étude de l'ONCP, l'émission de la notification de l'indu, ainsi que les contacts (accueil physique, téléphonique, courrier, courriel) qui en résultent avec l'allocataire. Elle s'arrête après l'émission éventuelle de la mise en demeure.

2. Les indus constituent une source de contacts avec les allocataires dont la faible importance en volume ne reflète ni la durée ni la complexité

La complexité des courriers de notification peut inciter l'allocataire à se présenter à l'accueil de la CAF pour demander des explications et éventuellement étudier les possibilités de modulation du recouvrement de l'indu. Il est difficile de mesurer le nombre de contacts occasionnés par les indus, les motifs de contact ne faisant pas l'objet d'un relevé systématique. Ces contacts sont a priori de trois natures :

- ◆ les contacts physiques en accueil rapide ou en accueil personnalisé ;
- ◆ les contacts téléphoniques entrants et sortants ;
- ◆ contacts écrits (courriers et mails).

Selon les techniciens rencontrés dans les CAF par la mission, les renseignements à donner suite à la génération des indus sont complexes ; ils nécessitent d'aller chercher dans les dossiers et demandent une explication personnalisée plus longue que pour d'autres renseignements, préférentiellement en accueil personnalisé.

2.1. Les études nationales indiquent que les indus représentent un motif d'accueil relativement peu fréquent

La CNAF a mené une étude en septembre 2012 dans douze CAF sur les motifs de contacts à l'accueil. Une analyse spécifique a été nécessaire car compte tenu du nombre de motifs de contacts possibles dans le SI (plus de 70), les techniciens peuvent retenir des motifs qui ne correspondent pas à la réalité, ce qui introduit un biais dans l'exploitation de ces données.

Cette étude ne concernait pas spécifiquement les motifs de contacts à l'accueil relatifs aux indus ; elle visait à déterminer le motif de visite, l'existence d'une réponse, la possibilité de répondre à la demande autrement que par un contact à l'accueil, l'existence de contacts préalables. Cette étude portait à la fois sur l'accueil rapide et sur l'accueil personnalisé sans que le poids respectif de chacun d'entre eux ne soit donné dans le nombre de visites aux accueils des CAF de manière générale.

Elle a montré que les indus représentaient :

- ◆ 2,2 % des motifs de contact à l'accueil généraliste ;
- ◆ 6,8 % des motifs de contacts à l'accueil personnalisé.

Les catégories retenues pour définir les 2 229 contacts observés pourraient sous-estimer le poids des indus dans les motifs de contacts à l'accueil. En effet, la catégorie « Demander des explications suite à un changement ou une notification », qui représente 7,1 % et 14,0 % des motifs de contacts à l'accueil généraliste et à l'accueil personnalisé, respectivement, pourrait inclure des visites relatives à la notification d'un indu.

Pour autant, une étude menée par la CAF du Morbihan confirme la part de 9 % des indus dans les motifs d'accueil (dont 6 % pour explication, 2 % pour demander la révision de l'échéancier et 1 % pour contester l'indu ou demander une remise de dette).

Il convient en outre de relever dans l'étude menée en octobre 2012 que 42,1 % des contacts liés aux indus venaient à la suite d'un précédent contact pour le même motif. Ainsi, les indus sont susceptibles de générer des flux d'accueil répétés, ce qui indique les difficultés de compréhension de l'allocataire et peut nuire à la qualité de sa relation avec la caisse. Lors de ses investigations dans les CAF, la mission a pu constater que les échanges entre l'allocataire et les agents des lignes d'accueil se complexifiaient nettement lorsque le motif de la visite était la notification d'un indu. La même étude montre qu'en accueil personnalisé, 18,7 % des demandes d'explications à la suite d'une notification ne sont que partiellement satisfaites, selon les allocataires.

2.2. Les études locales permettent d'affiner ce constat et d'approcher, par la durée moyenne des entretiens, la complexité de l'accueil lié aux indus

Une étude produite par la CAF de Pau² montre que les contacts physiques sont plus nombreux. Dans le cadre des travaux initiés par la CNAF relatifs à la simplification de la réglementation, la CAF de Pau a réalisé une étude portant sur l'analyse des indus du mois de décembre 2012. Sur les 1 710 indus détectés en décembre 2012, la CAF a retracé le motif de l'indu et les contacts entre la CAF et les allocataires ainsi engendrés. Sur ces indus du mois de décembre 2012, une visite à l'accueil a été constatée dans 41 % des cas, et une communication téléphonique dans 6 % des cas. Cela signifie que 41 % des personnes ayant un indu notifié en décembre sont venues à l'accueil le même mois, mais l'étude ne permet pas de dire si l'indu était le motif de la visite.

La CAF du Pas-de-Calais a réalisé une étude – beaucoup plus limitée – dans le cadre de la venue de la mission inter inspection sur deux jours, à l'accueil physique (13 techniciens) et à la plateforme téléphonique (5 techniciens) afin de mesurer le motif de contact relatif à la contestation. Dans ce cadre, la CAF a constaté que 3,9 % des contacts physiques et 10,1 % des contacts téléphoniques avaient pour motif une contestation. Ces chiffres doivent être considérés avec prudence compte tenu du faible nombre de cas et de la courte période concernés et du fait qu'il s'agit des contestations et non des indus.

Enfin, une étude de la CAF de l'Hérault menée entre septembre 2011 et août 2012 sur les multi-contactants (allocataires avec au moins dix contacts, visites ou appels, pendant cette période d'un an) qui représentent 3,9 % des allocataires, montre que 72,9 % d'entre eux ont un indu, sachant par ailleurs que 25 % des allocataires ont un indu.

Compte tenu de la difficulté à tirer des enseignements de ces études dont l'objet n'était pas nécessairement centré sur les indus, la mission a diligenté une étude par « batonnage » dans cinq CAF du réseau (Haute-Garonne, Vienne, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis, Yvelines). Ces enquêtes ayant été menées sur des durées distinctes, les données exploitées seront uniquement celles de la semaine 25 (du 17 au 22 juin), commune à toutes les enquêtes.

Au sein des visites à l'accueil des CAF :

- ◆ la part relative des différentes prestations et des différents motifs dans l'objet de la visite reflète celle des prestations et des motifs dans le volume des indus, avec une prépondérance marquée du RSA et des allocations logement, d'une part, et de la situation professionnelle d'autre part (la variation de leurs parts respectives pouvant s'expliquer par les caractéristiques socio-économiques des territoires concernés) ;
- ◆ l'explication de l'indu constitue le motif de la visite dans plus de 60 % des cas, ce qui indique des difficultés de compréhension de la part des allocataires.

² La CAF de Pau est une des deux caisses du département des Pyrénées-Atlantiques, l'autre étant Bayonne.

Annexe IV b

Par ailleurs, la durée moyenne de l'entretien relatif à un indu est de 19 minutes, soit près de quatre fois la durée moyenne d'un entretien à l'accueil selon les CAF auditées par la mission, ce qui confirme la complexité des échanges lors de ces entretiens.

Tableau 2 : Résultats de l'enquête « batonnage » dans cinq CAF sur la semaine 25

CAF	Nombre de visites pour motif d'indu analysées	Principales prestations concernées	Origine de l'indu	But de la visite	Durée moyenne de l'entretien (en minutes)
Haute-Garonne	41	- AL : 46,4 % - RSA : 37,7 % - AAH : 11,6 %	- Situation professionnelle : 37,7 % - Situation familiale : 14,5 % - Ressources : 10,2 %	- Explication de l'indu : 59,4 % - Modalités de recouvrement : 42,0 % - Contestation : 15,9 %	13
Vienne	27	- AL : 40,7 % - RSA : 40,7 %	- Situation professionnelle : 29,6 % - Ressources : 29,6 % - Situation familiale : 25,9 %	- Explication de l'indu : 66,7 % - Contestation : 44,4 % - Modalités de recouvrement : 29,6 %	19 (+5 à 10 min. de préparation)
Pau	21	- AL : 42,9 % - RSA : 38,1 %	- Situation professionnelle : 23,8 % - Situation familiale : 23,8 % - Ressources : 19,0 %	- Explication de l'indu : 61,9 % - Contestation : 52,4 % - Modalités de recouvrement : 14,3 %	19
Seine-Saint-Denis	166	- RSA : 68,0 % - AL : 16,2 %	- Situation familiale : 37,5 % - Situation professionnelle : 19,2 % - Ressources : 13,9 %	- Explication de l'indu : 66,9 % - Modalités de recouvrement : 26,5 % - Contestation : 6,6 %	20

Source : CNAF.

2.3. Le cas des MSA

En raison d'un volume d'indu sensiblement inférieur à traiter, les caisses de MSA ont la possibilité de personnaliser davantage le courrier de notification pour en faciliter la compréhension. Les entretiens menés par la mission à la caisse de MSA du Nord-Pas-de-Calais ont montré que les notifications générées automatiquement par le système d'informations CALIMERO sont bloquées par les agents pour en clarifier le contenu.

Pour les indus de montant supérieur à 1 500 € (paramètre fixé localement), soit une quarantaine par an, une information préalable de l'adhérent est réalisée par téléphone, au cours d'un entretien qui peut durer de 5 à 15 minutes. Cette pratique permet d'accompagner la compréhension de l'indu et de proposer un rendez-vous en agence pour établir, conjointement avec l'adhérent, un échéancier de paiement. L'adhérent n'est incité à demander une remise de dette que lorsque la responsabilité de l'indu incombe à la caisse.

En tout état de cause, les indus ne représentent qu'une faible part des motifs de contact à l'accueil des caisses de MSA. Les agents d'accueil de la caisse du Nord-Pas-de-Calais ont ainsi indiqué à la mission que ce type de contact ne se produisait en moyenne qu'une fois par mois.

3. L'impact des initiatives des CAF pour améliorer la gestion des indus et les relations avec les usagers ne sont pas encore mesurables sur les effectifs

Un certain nombre de CAF ont développé des dispositifs en vue de limiter le nombre de contacts générés par les indus en les anticipant. Compte tenu du caractère relativement récent et expérimental de ces initiatives, il n'est pas encore possible de quantifier le temps gagné par ces contacts générés par les caisses. De la même façon, aucune étude qualitative ne permet encore de mesurer la satisfaction des usagers et des techniciens mais les CAF rencontrées ont fait part d'un intérêt partagé, malgré les doutes initialement exprimés par les techniciens conseils.

3.1. Contacter les allocataires avant la notification de l'indu

La CAF du Vaucluse a expérimenté ce printemps un dispositif d'appels par les techniciens conseil de la liquidation des allocataires faisant l'objet d'un indu supérieur à 1000 € avant envoi de la notification. Devant le faible nombre de cas concernés³, la CAF a prolongé cette expérimentation en ramenant le seuil aux indus de plus de 800 €. Cette deuxième phase permettra également de déterminer et recenser (dans le système d'information) précisément les motifs de contacts suite à un indu (explication sur créance, contestation de la créance, remise de document suite à une créance). Ces indus sont traités de trois façons différentes :

- ◆ appel téléphonique préalable à l'envoi de la notification et modification de la notification ;
- ◆ simple modification de la notification ;
- ◆ aucun traitement particulier.

La CAF comparera ensuite les résultats en termes de contacts ultérieurs, d'efficacité du recouvrement et d'amélioration de la relation avec les usagers. L'objet de l'appel est donc double : améliorer la relation avec les usagers en informant au plus tôt les allocataires de façon personnalisée et en leur donnant une meilleure information sur l'origine de l'indu et son mode de recouvrement mais également prévenir un contact ultérieur pour demander des explications. La CAF d'Avignon n'est pour l'instant pas en capacité de mesurer les éventuels apports de cette expérience qu'elle a donc décidé de prolonger, que la mission recommande d'étendre à d'autres caisses du réseau.

³ 51 indus (11 ont été traités avec appels téléphoniques et modifications de la notification ; 23 avec modifications de l'indu et 17 sans traitement particulier) ont généré 9 visites, 3 dans chacun des cas précédents.

3.2. Le « rendez-vous des droits »

En revanche, la CAF du Vaucluse a davantage de recul sur une autre initiative, sorte de « rendez vous des droits » : elle a mis en place un dispositif dans lequel un rendez-vous est systématiquement proposé aux futurs parents d'un premier enfant, rendez-vous qu'ils peuvent accepter ou refuser. Cette démarche a pour but de mieux informer les allocataires de leurs droits, en fiabiliser le calcul, le cas échéant proposer des services complémentaires (RSA, aides financières) et capitaliser, avec les partenaires de la CAF, sur les informations recueillies.

En 2011, un tiers des parents ont accepté ce rendez-vous. La CAF a observé un nombre inférieur d'indus notifiés et des montants d'indus inférieurs pour ces allocataires dans l'année : 24 % d'indus pour un montant moyen de 256 € pour les allocataires ayant bénéficié d'un rendez vous contre 49 % pour ceux ayant décliné la proposition, pour un montant moyen de 408 €. Il serait hasardeux de tirer des enseignements généraux de cette expérience mais il serait intéressant de bénéficier de résultats sur une plus longue période et sur un champ plus étendu.

Proposition n° 1 : Étendre à un nombre significatif de caisses la pratique du « rendez-vous des droits » pour les futurs parents.

4. Des conséquences financières limitées sur les caisses mais les comptes de la branche famille et de la CNAF n'ont pas été certifiés en 2011

Au-delà de l'impact sur les effectifs, la gestion des indus entraîne des conséquences financières directes mais qui demeurent limitées aux montants concernés par les demandes de remises de dette, les admissions en non valeur et les annulations de créances (cf. annexe III).

En revanche, les indus ont également constitué l'un des motifs de la non certification des comptes de la branche famille et de la CNAF pour l'exercice 2011. Pour l'exercice 2010, la Cour avait certifié les comptes de la branche famille sous cinq réserves. Pour l'exercice 2011, la Cour constate une « importante dégradation de la qualité des comptes de la branche famille, sous l'effet notamment de l'augmentation du montant des erreurs de portée financière qui affectent les prestations légales ».

Compte tenu du rôle de la CNAF au regard des charges et opérations ci dessus - versement des dotations aux entités de la branche sur la base des charges qu'elles comptabilisent et comptabilisation d'opérations par la CNAF – que la Cour estime non maîtrisées ainsi que les inexactitudes demeurant sur l'annexe aux comptes annuels de la CNAF, la Cour n'a pas certifié les comptes de cette dernière en 2011.

La présence d'indus et leur augmentation était prises en compte à plusieurs niveaux pour justifier la décision à l'époque. Il est à noter que la Cour considère à la fois les indus et les rappels, le problème étant constitué par les « erreurs ayant une incidence financière ».

D'une part, si la Cour qualifiait d'élevé le risque d'erreurs relatif à la liquidation compte tenu de la complexité de la réglementation et de la dépendance aux données fournies par les allocataires, elle estimait que le dispositif de contrôle interne existant ne le couvrait pas. Après avoir analysé les défauts de conception du dispositif et la faiblesse de son pilotage par le niveau national, la Cour estimait que des risques demeuraient peu ou mal couverts et notait que la mise en place de boucles qualité et l'harmonisation des pratiques des CAF n'avait pas porté leurs fruits en 2011.

Annexe IV b

D'autre part, la Cour s'appuyait sur les résultats des tests de reliquidation de plus de 4 700 dossiers (soit un ensemble de contrôles approfondis sur un échantillon de dossiers intégrés aux charges de la branche huit mois auparavant) pour extrapoler l'impact financier des erreurs de la branche non détectées par les contrôles à 1,6 M€ contre 1,2 M€ en 2010, ce qui représente un taux moyen d'erreur de 2,4 % contre 1,9 % en 2010. Elle notait qu'« en 2011 comme en 2010, un cinquième des dossiers comportait au moins une erreur. En revanche, le nombre de dossiers en erreur emportant un impact financier a fortement augmenté : de 4,85 % à 6,02 %, soit 190 dossiers d'indus (160 en 2010) et 95 dossiers de rappels (70 en 2010) ». Cette dégradation intervenait alors même que des contrôles ont permis de corriger des « montants accrus d'erreurs de portée financière (indus et rappels) ».

Enfin, la Cour estimait que le calcul des provisions pour dépréciations de créances d'indus était basé sur une méthode peu fiable compte tenu de « l'impossibilité de réconcilier les données de pertes figurant sur l'état extra comptable utilisé pour l'estimation des provisions et le montant des pertes comptabilisées ».

En revanche, la Cour⁴ a certifié les comptes 2012 de la branche famille avec quatre réserves, et ceux de la CNAF avec deux réserves. Malgré les insuffisances du dispositif de contrôle interne, les doutes sur les écritures comptables relatives aux cotisations et prestations familiales et l'insuffisante justification de la variation des charges de prestations légales, la Cour considère que « *selon une méthodologie identique à celle de 2011 et dont elle a vérifié la correcte application, les mesures disponibles faisaient apparaître une forte réduction du montant estimatif des anomalies relatives aux données prises en compte pour liquider les prestations légales et des erreurs de liquidation de ces mêmes prestations. En effet, la valeur centrale des anomalies et erreurs s'établit à 1,15 Md€, contre 1,54 Md€ en 2011, soit une baisse de 25,3 %, la ramenant légèrement en deçà du niveau de 2010 (1,2 Md€).* »

La mission s'en remet à l'analyse de la Cour sur les pratiques comptables de la CNAF, qui n'entrent pas dans le périmètre de son étude. Elle est toutefois en mesure de confirmer, dans le champ restreint des indus, que le contrôle interne « connaît des insuffisances marquées » sur lesquelles la CNAF poursuit ses travaux : la problématique des indus injustifiés (cf. annexe II du présent rapport) est à cet égard préoccupante.

⁴ Certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'exercice 2012 – juin 2013.

ANNEXE V

Benchmarks français et européens

SOMMAIRE

1. LES INDUS DIVERS DE L'ETAT POSENT D'IMPORTANTES PROBLÈMES DE RECOUVREMENT AUX COMPTABLES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES	1
1.1. Les 210 965 indus divers de l'Etat représentent 391,0 M€ de restes à recouvrer.....	1
1.2. Ces indus divers se caractérisent par un taux de recouvrement très inférieur aux taux constatés pour la branche famille.....	1
1.2.1. <i>Le recouvrement des indus divers dispose d'outils limités et présente une forte hétérogénéité territoriale des pratiques et des performances.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Le recouvrement des indus souffre d'un double manque de pilotage et d'outils que l'on retrouve, à un degré moindre, dans la branche famille</i>	<i>3</i>
2. PÔLE EMPLOI EST CONFRONTÉ À UNE PROBLÉMATIQUE TRÈS PROCHE DE CELLE DE LA BRANCHE FAMILLE.....	4
2.1. En 2012, Pôle emploi a détecté plus de 1,7 millions d'indus pour un montant de 812 M€.....	4
2.2. La notification qui enclenche le processus de recouvrement précise la procédure de remise de dette.....	5
2.3. Le recouvrement des indus repose principalement sur le prélèvement sur les allocations à venir, comme dans la branche famille, sans être encadré par un plan de recouvrement personnalisé.....	5
2.4. Le recouvrement en l'absence de prélèvement sur prestation suit un rythme très rapide mais souffre de l'absence du dispositif de contrainte	6
2.5. Au total le délai de recouvrement des indus semble beaucoup plus rapide à Pôle emploi	6
2.6. Pôle emploi a relancé récemment sa réflexion sur la gestion des indus.....	7
3. LA GESTION DES INDUS DE PRESTATIONS FAMILIALES EN EUROPE PRÉSENTE QUELQUES SIMILARITÉS AVEC LA FRANCE.....	7
PIÈCE JOINTE 1 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE BERLIN (ALLEMAGNE).....	13
PIÈCE JOINTE 2 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE MADRID (ESPAGNE)	15
PIÈCE JOINTE 3 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE D'HELSINKI (FINLANDE)	19
PIÈCE JOINTE 4 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE ROME (ITALIE).....	22
PIÈCE JOINTE 5 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE D'OSLO (NORVÈGE).....	25
PIÈCE JOINTE 6 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE LONDRES (ROYAUME-UNI)	28
PIÈCE JOINTE 7 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE STOCKHOLM (SUÈDE)	33
PIÈCE JOINTE 8 : CONTRIBUTION DU SERVICE ÉCONOMIQUE DE BERNE (SUISSE)	44

1. Les indus divers de l'Etat posent d'importants problèmes de recouvrement aux comptables de la direction générale des finances publiques

L'Inspection générale des finances¹ a mené au cours du premier semestre 2013 une mission sur les produits divers de l'Etat, dont une partie s'apparente, dans la nature comme dans la gestion de ces restes à recouvrer (RAR), aux indus de la branche famille. Les constats qui suivent sont tirés de ses travaux.

1.1. Les 210 965 indus divers de l'Etat représentent 391,0 M€ de restes à recouvrer

La mission IGF sur les produits divers de l'Etat a isolé une catégorie de produits intitulée « indus divers », regroupant les indus sur RMI, RSA, PPE, prime de Noël, achats, autres charges externes, charges d'intervention, rémunérations, pensions, allocations diverses, dépenses de fonctionnement de l'année précédente, et les autres indus ne donnant pas lieu à rétablissement de crédit. Cette catégorie représente :

- ◆ 210 965 titres, soit 30 % de l'ensemble des titres du champ des produits divers de l'Etat ;
- ◆ 391 032 753 € de RAR, soit 22 % du total. Ils représentent environ le cinquième des indus de la branche famille.

Ces indus font partie des produits de « masse », caractérisés par un nombre élevé de titres pris en charge et restant à recouvrer, un montant moyen par titre faible, relativement aux autres produits divers, et une concentration sur des débiteurs privés.

Ainsi, dans le cas des indus divers, le reste à recouvrer moyen est de 1 853 €, montant trois fois plus élevé que celui des indus de la CNAF mais faible par rapport aux produits divers à fort enjeu (par exemple, les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence), dont le montant unitaire est de 60 703 €. Par ailleurs, 96,1 % des restes à recouvrer sont à la charge de débiteurs privés.

1.2. Ces indus divers se caractérisent par un taux de recouvrement très inférieur aux taux constatés pour la branche famille

1.2.1. Le recouvrement des indus divers dispose d'outils limités et présente une forte hétérogénéité territoriale des pratiques et des performances

Le recouvrement des indus divers par les comptables publics s'appuie sur trois outils principaux :

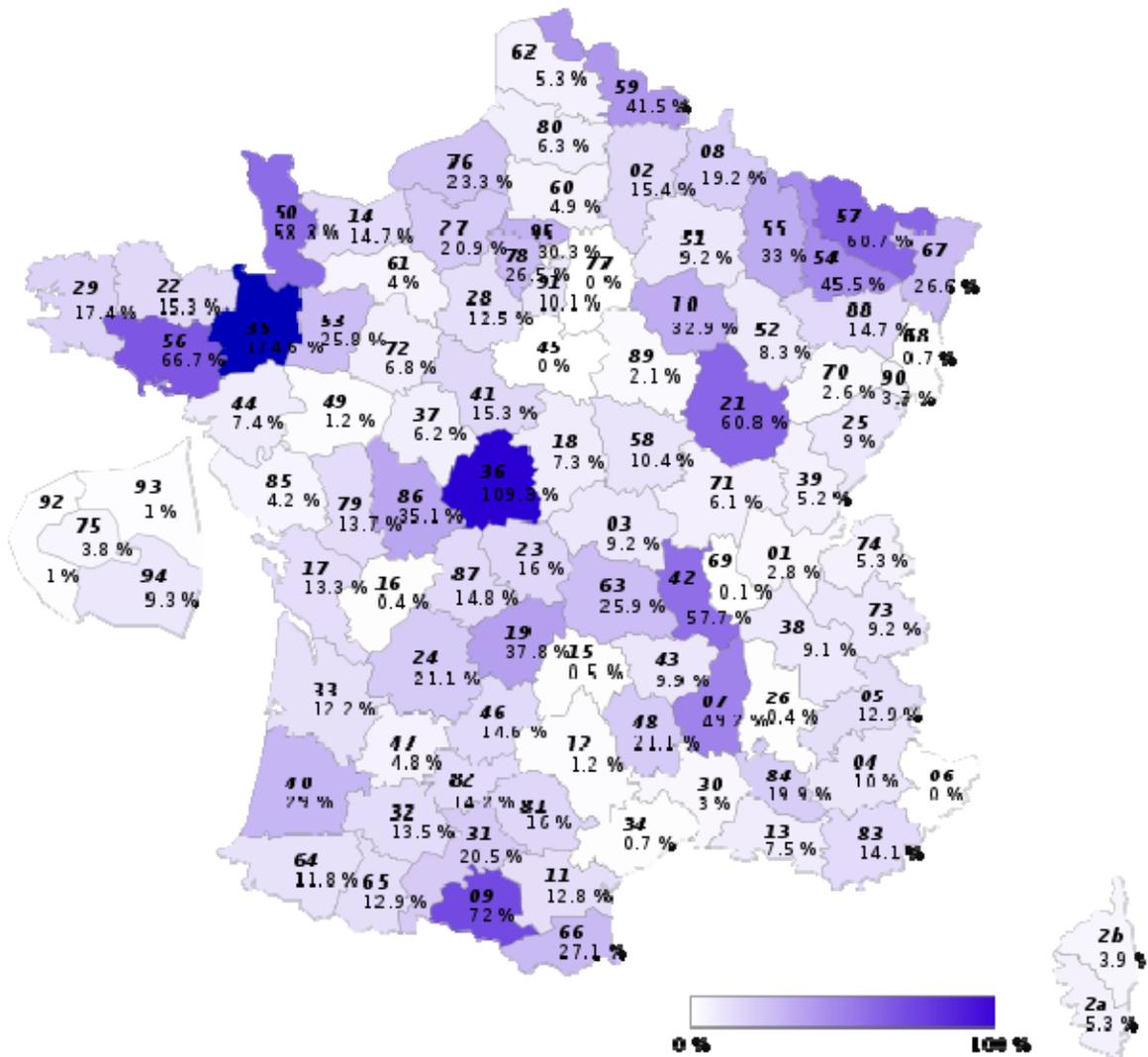
- ◆ le commandement de payer, équivalent de la mise en demeure dans la branche famille ;
- ◆ la saisie à tiers détenteur (STD) ;
- ◆ la saisie-vente.

¹ François Auvigne, Emmanuel Monnet, Jérôme Thomas, Florian Colas, David Krieff et Guillaume Vanderheyden.

Annexe V

Sur la période 2010-2012, le nombre d'actes de poursuite a diminué de 7,2 %, chiffre qui s'explique notamment par une augmentation de 28 % du nombre de saisies à tiers détenteur (et une baisse de 49 % du nombre de saisies-ventes) qui se sont substituées aux autres types de saisies. Une forte hétérogénéité des pratiques entre directions départementales dans l'enchaînement des poursuites et l'utilisation de l'ensemble des outils à la disposition des comptables a été relevée, rejoignant les constats effectués pour la branche famille par la mission.

Graphique 1 : Nombre de STD par titre RAR par direction en 2012



Source : Mission IGF sur les produits divers de l'Etat ; réponses au questionnaire national envoyé aux directions départementales et régionales des finances publiques.

Le taux de recouvrement des indus divers s'établissait en 2012 à 18 %, soit un taux moyen inférieur de 45 points (plus de trois fois inférieur) à celui des indus de la CNAF. Au sein des indus divers, la mission IGF a distingué des indus de paiement sur prestations sociales présentent un faible taux de recouvrement (10,0 %), et un montant moyen modeste (763,58 €). Ce faible taux de recouvrement constaté et l'importance des restes à recouvrer en volume de titres et en montant agrégé indiquent des difficultés structurelles liées à ces titres, qui s'expliquent, selon la mission IGF sur les produits divers, par :

Annexe V

- ◆ un dispositif de recouvrement non optimisé et une répartition trop diffuse des titres pour garantir la performance des services. En effet, ces restes à recouvrer sont gérés par 108 comptables. Ce constat, s'il peut alimenter les réflexions menées par la branche famille sur la mutualisation du recouvrement, est à nuancer par la comparaison avec le recouvrement des indus par les CAF, le réseau des 102 caisses obtenant des taux de recouvrement bien supérieurs à ceux observés pour les produits divers ;
- ◆ une solvabilité hétérogène et généralement limitée des débiteurs, restreignant les possibilités d'action du comptable du recouvrement (absence de patrimoine), qui devra envisager la présentation en non valeur une fois tous les outils de poursuite épuisés.

La différence entre les taux de recouvrement constatés pour les indus divers de l'Etat et pour ceux de la branche famille s'explique dans ce cadre principalement par l'impossibilité dans le premier cas de recourir au prélèvement sur prestations et au mécanisme de la fongibilité, grâce auquel la plupart des indus de la branche famille sont recouverts.

1.2.2. Le recouvrement des indus souffre d'un double manque de pilotage et d'outils que l'on retrouve, à un degré moindre, dans la branche famille

Les services audités par la mission IGF sur les produits divers ont fait état :

- ◆ d'un manque de pilotage de la mission de recouvrement, qui se caractérise par :
 - l'absence d'axes prioritaires (ciblage des poursuites, gestion des créances par ancienneté ou par espérance de recouvrement) ;
 - l'absence de doctrine relative aux admissions en non-valeur, aux délais de paiement et aux demandes de remise gracieuse ;
 - l'insuffisance de données d'activité du fait de la vétusté de l'application de gestion des indus ;
- ◆ d'un manque d'outils d'aide au ciblage des poursuites, de vision historique des poursuites engagées sur un titre, et d'automatisation des poursuites par voie de saisie à tiers détenteur.

Ces critiques rejoignent partiellement celles effectuées dans le présent rapport sur les indus de la branche famille. Si le ciblage et la priorisation des poursuites est en voie de développement dans les CAF et les caisses de MSA (*datamining* notamment) et si l'admission en non-valeur fait l'objet d'une doctrine nationale, tel n'est pas le cas de l'adaptation des plans de recouvrement personnalisés ni des demandes de remise gracieuse.

La mission IGF a dès lors recommandé :

- ◆ la fiabilisation de l'émission de titres donnant lieu à de nombreux indus de versement, ce qui rejoint les efforts menés dans la branche famille sur la limitation de la génération d'indus ;
- ◆ un renforcement du pilotage national de l'activité de recouvrement ;
- ◆ un ciblage des poursuites, accompagné d'une réflexion sur les moyens engagés pour le recouvrement de créances pour lesquelles l'espérance de recouvrement est très faible (ancienneté, solvabilité des débiteurs) ;
- ◆ la définition d'une politique nationale d'admission en non-valeur ;
- ◆ l'amélioration des outils de recherche de renseignement sur les débiteurs.

2. Pôle emploi est confronté à une problématique très proche de celle de la branche famille

2.1. En 2012, Pôle emploi a détecté plus de 1,7 millions d'indus pour un montant de 812 M€

Les indus constitués au sein de Pôle emploi et de son réseau concernent très majoritairement les indus liés à l'assurance chômage (96 % du solde au 31 décembre 2011) et de manière très résiduelle les allocations servies au titre du régime de solidarité et les aides versées par Pôle emploi aux entreprises.

Les indus constatés représentent en 2012 l'équivalent de 2,5 % des prestations versées la même année (contre 3,2 % pour la CNAF), soit 812 millions d'euros (+10,9 % par rapport à 2011). Le solde des indus à recouvrer au 31 décembre 2011 s'élevait à 411 millions d'euros (soit une ancienneté des créances proche de celle du stock des indus de la branche famille). L'indu moyen s'élève à 400 € (600 € pour la CNAF) d'après les données de Pôle emploi. Près de 70 % des indus sont inférieurs à 400 euros et 7 % supérieurs à 1 000 euros.

Le principal motif d'indu est la reprise d'une activité (71 % des indus détectés en montant en 2011). Le dispositif le plus générateur d'indus est, selon Pôle emploi, celui de l'activité réduite et la gestion des seuils qui permettent le cumul entre activité et indemnisation. Ce dispositif fait l'objet de beaucoup de régularisations avec des avances ou paiements provisoires en cas de connaissance du cumul qui sont régularisés une fois la situation exacte connue (nombres d'heures, rémunération correspondante).

Les chômeurs doivent déclarer l'ensemble de leurs changements de situation professionnelle au titre de leur activité et procéder à une actualisation tous les mois. Ces déclarations sont la source principale des informations utilisées par Pôle emploi mais l'opérateur a également développé les échanges de données avec d'autres partenaires, notamment les entreprises de travail temporaires (ETT) ou les organismes sociaux. Les données détaillées fournies par les ETT ne sont connues que le 15 du mois M+1.

Les remboursements et récupérations d'indus réalisées en 2011 se sont élevés à 650 millions d'euros². Pour reprendre la terminologie de la CNAF, le taux de recouvrement annuel³ est donc proche de 89 %, contre 96,8 % pour la CNAF.

Tableau 1 : Source de la détection d'indu⁴

Provenance de l'indu	En nombre d'indus	Part en %	En montant d'indus (en €)	Part en %	Montant moyen (en €)
ETT	175 274	16,41	41 714 855,63	9,49	238,00
CPAM	19 753	1,85	7 830 720,94	1,78	396,43
CNAVTS	584	0,05	773 064,65	0,18	1 323,74
Pôle emploi	837 002	78,34	381 598 062,58	86,83	455,91
DIRECCTE	11 954	1,12	4 454 412,48	1,01	372,63
CAF	1 396	0,13	1 675 243,56	0,38	1 200,03
Formation	22 426	2,10	1 429 057,59	0,33	63,72
Total	1 068 389	-	439 475 417,43	-	-

Source : Pôle emploi.

² Dont 69 % sur des indus constatés en 2011 et le solde sur les indus constatés antérieurement.

³ Montant d'indus recouverts rapporté au montant d'indus détectés au cours d'une année

⁴ Ces données ne correspondent qu'à une partie des indus d'une année

Annexe V

Les indus sont constatés lorsqu'une information sur les droits n'est connue qu'avec retard. C'est par exemple le cas lorsqu'elle est donnée par l'allocataire lors de son actualisation mensuelle en fin de mois ou au début du mois suivant et non pas au moment où elle se produit en cours de mois.

Par ailleurs Pôle emploi a déployé un dispositif de lutte contre la fraude avec 150 auditeurs prévention fraude qui permet de détecter des indus frauduleux.

Les indus sont prescrits au bout de 3 ans (contre 2 ans pour la branche famille) hors cas de fraude ou de fausse déclaration (délai de prescription de 10 ans alors que la branche famille applique théoriquement le délai de droit commun de 5 ans et en pratique un délai de 3 ans).

2.2. La notification qui enclenche le processus de recouvrement précise la procédure de remise de dette

Dès lors que le seuil du recouvrement est atteint, Pôle emploi adresse une lettre simple à l'allocataire pour l'informer de l'existence d'un indu et l'inviter à le rembourser.

La rédaction d'une lettre personnalisée s'impose normalement lorsque le montant de l'indu est important, lorsque l'indu résulte d'une fraude ou d'une fausse déclaration ou lorsque l'allocataire est décédé. La lettre de notification doit comporter obligatoirement :

- ◆ le rappel des faits, la mention des articles législatifs, réglementaires ou conventionnels applicables ;
- ◆ le montant de l'indu et la période correspondante ;
- ◆ la faculté dont dispose le débiteur d'exercer un recours devant l'IPR en vue d'une remise de dette ;
- ◆ le délai de 30 jours, qui court à compter du lendemain de l'envoi de la notification, dont dispose le débiteur pour demander une remise de dette ;
- ◆ si le débiteur est encore en cours d'indemnisation au titre du régime d'assurance chômage, la lettre précise que l'indu sera « soldé sur la quotité saisissable de ses allocations ».

2.3. Le recouvrement des indus repose principalement sur le prélèvement sur les allocations à venir, comme dans la branche famille, sans être encadré par un plan de recouvrement personnalisé

Comme pour la branche famille la plus grande partie de ces indus est récupérée sur les prestations versées aux allocataires (un peu moins de 80 % des montants recouverts en 2011). C'est le dispositif de la compensation légale qui s'applique et il n'y a pas de fongibilité entre fonds, sauf entre les fonds du régime de solidarité et les aides de Pôle emploi. Cependant cette absence de fongibilité est relativement peu pénalisante puisque l'immense majorité des indus sont constatés sur les fonds de l'assurance chômage. Un prélèvement entre fonds est possible uniquement avec l'accord de l'allocataire.

La compensation légale n'est limitée que par le principe de la quotité insaisissable⁵. Il n'existe pas d'encadrement réglementaire du montant récupérable comme dans le cas de la branche famille et l'indu peut donc être recouvré sur l'ensemble de l'allocation à venir pour la part dépassant le montant du RSA socle.

⁵ Soit le montant du RSA socle.

2.4. Le recouvrement en l'absence de prélèvement sur prestation suit un rythme très rapide mais souffre de l'absence du dispositif de contrainte

En l'absence de prestations à venir, les indus doivent être remboursés par les ex-allocataires. Le schéma de procédure de Pôle emploi est très rythmé. Pôle emploi préconise le déploiement de démarches actives de recouvrement amiable dans le mois qui suit la notification notamment en recherchant le contact avec l'allocataire.

Si au bout d'un mois après la notification aucun paiement n'a eu lieu ou aucun échéancier n'a été arrêté, une mise en demeure est adressée à l'ex-allocataire. Si cette mise en demeure n'a elle-même donné aucun résultat au bout de quinze jours après réception, Pôle emploi adresse un dernier avis avant poursuites. Sans réponse un mois après cet avis, le juge est saisi pour obtenir un titre exécutoire.

En effet, sauf pour les fonds du régime de solidarité financé par l'État, Pôle emploi n'a pas la possibilité comme les CAF ou les caisses de MSA d'émettre une contrainte de manière autonome. Une telle faculté aurait à l'évidence un impact positif sur le taux de recouvrement et sur l'allègement des charges induites par le recouvrement contentieux des indus.

Un dispositif de remise de dette est ouvert comme dans la branche famille. Il est géré par les instances paritaires régionales (IPR) sachant qu'une délégation est donnée au directeur pour les demandes concernant les indus inférieurs à un montant donné. En 2011 plus de 55.000 demandes ont été traitées avec 21 % d'accords de remise et 79 % de refus.

Enfin un solde résiduel d'indus est admis en non valeur. Ces indus peuvent être réactivés lorsque la personne bénéficie à nouveau d'une indemnisation (en 2011, près de 40 M€ d'indus ont été réactivés à ce titre). En 2011, le montant des indus remis ou admis en non valeur s'est élevé à 83 M€ soit 11,4 % du montant des indus détectés la même année (proportion très proche des abandons de créances pour les indus de la branche famille).

2.5. Au total le délai de recouvrement des indus semble beaucoup plus rapide à Pôle emploi

Le dispositif de récupération utilisé par Pôle emploi semble beaucoup plus rapide que celui de la branche famille qui est encadré par le plan de recouvrement personnalisé. En effet en 2011, Pôle emploi estime que 77 % des remboursements sont dus à une récupération par prélèvement à 100 % sur les prestations versées. Seuls 10 % des indus ont fait l'objet d'un échéancier négocié ou remboursement forfaitaire. Il n'était généralement pas tenu compte de la quotité insaisissable (en 2011, 13 % des indus étaient remboursés en tenant compte de la quotité saisissable).

En conséquence, les délais de récupération sont beaucoup plus rapides que dans la branche famille et vont selon Pôle emploi de 31 jours, dans le cas d'une récupération à 100 % sur les allocations, à 96 jours en cas de négociation d'un échéancier.

Depuis le début de l'année 2012, néanmoins, l'obligation d'appliquer cette quotité saisissable a été rappelée au réseau de Pôle emploi. Pôle emploi estimait à l'époque que l'application plus scrupuleuse de cette règle conduirait à rallonger d'environ un mois le délai de récupération des indus, lequel resterait néanmoins ce faisant très inférieur à celui constaté dans la branche famille.

2.6. Pôle emploi a relancé récemment sa réflexion sur la gestion des indus

Pôle emploi a décidé de revoir sa politique de gestion des indus à la fin de l'année 2012. Un rapport d'audit rendu en octobre 2012 propose la mise en place d'un cadre national plus précis sur la politique de gestion des indus et le renforcement du pilotage régional de la performance sur les indus. Par ailleurs Pôle emploi souhaite décliner un plan reposant sur trois pistes, proches de celles mises en œuvre dans la branche famille :

- ◆ prévenir la génération d'indus ;
- ◆ gérer les indus avec humanité ;
- ◆ simplifier la réglementation.

Sur le premier axe, Pôle emploi souhaite développer les actions de management interne pour favoriser la prévention des indus, notamment par une bonne information des allocataires. Il a par ailleurs mené des études sur l'utilisation des déclarations préalable à l'embauche pour la détection des reprises d'activité. L'étude montre l'intérêt important de l'exploitation de ces déclarations pour éviter les indus mais Pôle emploi n'a pas été à ce stade en mesure de mettre en œuvre le dispositif compte tenu des coûts en gestion qu'il entraîne.

Sur le deuxième axe, c'est surtout le respect strict de la quotité insaisissable qui est mis en avant.

Sur le troisième axe, Pôle emploi mène un dialogue avec l'Unedic et avec l'État pour l'ajustement d'un certain nombre de règles. 24 pistes de simplification ont été identifiées dont une partie a un impact potentiel sur les indus.

Certaines de ces modifications sont intervenues depuis. Ainsi la sanction, qui consistait à supprimer l'indemnisation temporairement en cas d'absence à un rendez-vous s'applique désormais le jour de la radiation et non rétroactivement, ce qui évite la génération d'indus sur la période concernée.

Dans son rapport remis le 10 juillet 2013 au conseil d'administration de Pôle emploi, M. Jean-Louis Walter, médiateur de Pôle emploi, recommande une refonte des règles de calcul de l'indemnisation dans le cas du cumul autorisé de l'allocation chômage avec un travail, une amélioration du système informatique, une meilleure information des usagers et un renforcement de la formation des conseillers.

3. La gestion des indus de prestations familiales en Europe présente quelques similarités avec la France

La mission a demandé, par l'entremise de la Direction générale du Trésor, aux missions économiques de certains États membres de l'Union européenne une étude sur la gestion des indus de la branche famille. Des données sur la gestion des prestations et des éventuels indus ont ainsi pu être rendues disponibles pour ce qui concerne les pays suivants : Allemagne, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Si les comparaisons avec la branche famille française sont rendues difficiles par les différences de périmètre et de système d'assurance sociale, les informations transmises par les services fondent les constats suivants :

- ◆ les indus de prestations servies par l'équivalent des organismes de la branche famille représentent entre 0,9 % et 13,7 % des montants versés, selon le type d'allocation considéré ;
- ◆ la responsabilité des indus vient de l'allocataire dans 50 % à 80 % des cas, dont une part importante de fraude ;

Annexe V

- ◆ les prestations les plus concernées par la génération d'indus sont différentes pour chaque pays étudié ;
- ◆ des remises et abandons de créances sont possibles en Finlande et au Royaume-Uni en cas de responsabilité de l'administration, mais aussi dans le premier pays lorsque la situation de l'allocataire ou le montant de la créance le justifient, ce qui n'est pas le cas dans le second pays ;
- ◆ pour le recouvrement, la mise en place de plans de recouvrement personnalisés utilisant le mécanisme de la fongibilité est prévu dans cinq pays sur huit (Allemagne, Espagne, Finlande, Suède, Suisse). Cette fongibilité peut être « inter-branches » (prélèvements sur prestations de retraite pour un indu de prestation familiale, par exemple) et asymétrique (elle ne peut pas être appliquée aux allocations chômage pour recouvrer un indu d'une autre prestation, mais ces allocations peuvent néanmoins bénéficier de la fongibilité en cas d'indu) ;
- ◆ des procédures de contrainte, avec mise en demeure et recours à des huissiers pour réaliser des saisies, existent en Allemagne, en Finlande et en Suède.

Annexe V

Tableau 2 : Gestion des indus de la branche famille dans plusieurs pays d'Europe

	Montant des prestations versées lors du dernier exercice	Service gestionnaire	Indus générés au cours du dernier exercice	Origine de l'indu	Prestations les plus concernées par les indus	Règles de responsabilité	Outils de recouvrement	Performance du recouvrement	Perspectives
Allemagne	111,3 Mds € (2011) dont : - 41,6 Mds€ AF - 41,5 Mds€ minimum social demandeur d'emploi - 26,6 Mds€ autres minimas sociaux - 1,6 Mds€ AL	- Caisses familiales des agences locales de l'emploi : allocations familiales - Jobcenter de l'agence local de l'emploi : minimum social emploi - Services sociaux des communes : autres minima	Allocation de base mensuelle versée aux demandeurs d'emploi : 2,2Mds€ d'indus en 2011 soit 5,3 % (donc par extrapolation : 5,8 Mds€ toutes prestations confondues)	Chiffrage non disponible	- Allocation de base mensuelle versée aux demandeurs d'emploi	Chiffrage non disponible	- Récupération sur prestation avec fongibilité "inter-branches" asymétrique - Modalités variables selon l'origine de l'indu - Procédure de contrainte : mise en demeure, acte d'huissier	60 %	109,8 Mds € (2011) dont : - 41,6 Mds€ allocations familiales - 41,5 Mds€ minimum social demandeur d'emploi - 26,6 Mds€ autres minimas sociaux - 1,6 Mds€ allocations logement
Espagne	-	- État : prestations, adoptions, familles nombreuses - Local : AF, allocation jeunes enfants et familles isolées	Pas d'informations publiées relatives aux indus de la branche famille.	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	- Notification - Instruction contradictoire - Résolution motivée - Paiement intégral en 30j - Plan de décompte sur prestations futures, sans fongibilité	-	-

Annexe V

	Montant des prestations versées lors du dernier exercice	Service gestionnaire	Indus générés au cours du dernier exercice	Origine de l'indu	Prestations les plus concernées par les indus	Règles de responsabilité	Outils de recouvrement	Performance du recouvrement	Perspectives
Finlande	3,1 Mds€ pour les seules prestations familiales (dont 1/2 pour les AF et 1/3 pour le congé parental)	Institut d'assurance sociale (Kela), financé à 69 % État, 25 % cotisations sociales, 5 % municipalités	9 M€ (0,9 % des prestations versées)	Majoritairement des erreurs, volontaires ou non, des allocataires	- subvention pour garde de jour - pension alimentaire enfant	12,3 % du montant des indus exonéré de répétition en raison de la situation de l'allocataire, du délai de prescription (5 ans), du montant (seuil minimal 150 €) et de la responsabilité de l'indu	- Notification - Déduction des prestations futures, voire des crédits d'impôt futurs - Organisme national de mise en recouvrement forcé	97,4 % des indus sont recouvrés (attention : montant recouvré en 2012 divisé par montant détecté en 2012, or des indus anciens peuvent être recouvrés)	-
Italie	27,9 Mds€ (1,5 % du PIB)	Institut National de la Prévoyance Sociale	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	- Base de données des fraudes aux allocations - Travail avec les employeurs (intermédiaires entre l'administration et l'allocataire)	6,43 M€ recouvrés en 2011	-

Annexe V

	Montant des prestations versées lors du dernier exercice	Service gestionnaire	Indus générés au cours du dernier exercice	Origine de l'indu	Prestations les plus concernées par les indus	Règles de responsabilité	Outils de recouvrement	Performance du recouvrement	Perspectives
Norvège	49,4 Mds€ de prestations versées par l'agence NAV	Agence NAV sous la tutelle du ministère du travail, 556 bureaux sur le territoire	Indus frauduleux : entre 3 et 13 % selon les allocations (étude d'échantillon)	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	Chiffrage non disponible	Politique d'échange d'informations et de croisement des fichiers entre la NAV et différents partenaires publics et privés	-	-
Royaume-Uni	127 Mds€ (dont 44 aux familles, 50 pour les faibles revenus 33 pour le logement)	- HMRC (équivalent DGFIP) pour les prestations familiales - Department for work and pensions (DWP) - Collectivités pour les prestations logement	- DWP : 4 Mds€ (12,1 % des prestations logement versées) - HMRC : 2,5Mds€ (6 % des prestations familiales versées)	DWP : 35 % fraude 41 % erreur allocataire 24 % erreur administration	- Pension crédit - Allocation logement - ARE	Remboursement obligatoire en cas de responsabilité de l'allocataire - Abandon possible en cas d'erreur de l'administration (HMRC) - Récupération intégrale pour trois allocations depuis 2012	- Récupération sur prestation - Fongibilité - Poursuites civiles voire pénales en cas de fraude	- Prestations DWP : 991 M€ soit 25 % des indus	Universal Credit (octobre 2013) fusionnant 5 prestations, ce qui devrait permettre de réduire le montant des fraudes et des erreurs (d'environ 2,6 Md€/an à terme)

Annexe V

	Montant des prestations versées lors du dernier exercice	Service gestionnaire	Indus générés au cours du dernier exercice	Origine de l'indu	Prestations les plus concernées par les indus	Règles de responsabilité	Outils de recouvrement	Performance du recouvrement	Perspectives
Suède	Environ 7 Mds€ (ensemble des versements aux familles, incluant le logement), soit 2 % PIB	- Agence suédoise de la sécurité sociale (service de l'État sous tutelle du ministère des affaires sociales) - Communes pour les minima sociaux	Supérieurs à 2 Mds€ par an toutes prestations sociales confondues, 800 M€ pour les prestations familles-logement (soit selon les prestations entre 5,2 % et 13,7 % des prestations versées)	- Toutes prestations sociales : 50 % fraude, 30 % erreur allocataire et 20 % erreur des services - Prestations familiales et logement : 54 % fraude 32 % erreur allocataire 14 % erreur administration	- Allocations familiales (18,2 %) - Allocations pour soin des enfants malades 13,7 % - Subventions pour assistance personnelles (10,9 %) - Congés parentaux (9,7 %)	-	- Accent sur la prévention plus que sur le recouvrement - Notifications, intérêts de retard - fongibilité - PRP - contrainte : injonction à payer, MED, acte d'huissier, Prescription : 10 ans - Recours administratif et devant le TA	- 83 % récupérés par prélèvement fongible - 88 M€ de recouvrements forcés en 2012, soit 29 % du stock de créances non recouvrés par fongibilité	- Fraude : renforcement des sanctions pénales, contrôles sur place - Indus non frauduleux : information, simplification - Fichiers croisés, indicateurs - Progrès SI et échanges partenaires - Formation
Suisse	4,04 Mds € (soit 0,8 % du PIB) dont 788M de prestations familiales	- CCAF cantonales qui versent via les employeurs - CCAF pro, par branche - unités dans les caisses de chômage	15 000 allocations payées en double, soit moins de 1 % des allocations et 3,94 M€. Chiffrage de des indus non disponible	-	-	-	-	-	-

Source : Notes des services économiques du Trésor.

Pièce jointe 1 : Contribution du service économique de Berlin (Allemagne)

Éléments de contexte général :

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Allocations familiales :

- l'allocation familiale (*Kindergeld*) versée dès le premier enfant et dont le montant est indépendant du revenu familial.
- la majoration pour enfant (*Kinderzuschlag*) versée sous conditions aux ménages à faible revenu.

Minima sociaux :

Les minima sociaux comprennent le versement d'une allocation de base mensuelle (*Regelsatz* : 382 € pour une personne seule) complétée par la prise en charge aux frais réels des coûts de chauffage et de logement, soit :

- le minimum social pour les demandeurs d'emploi (personnes aptes à travailler) : « *Grundsicherung für Arbeitsuchende* » (les personnes non aptes à travailler dans le ménage, notamment les enfants, perçoivent l'allocation sociale « *Sozialgeld* »),
- le minimum social pour les personnes âgées ou inaptes au travail : « *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung* »,
- le minimum social (« *Hilfe zum Lebensunterhalt* ») servi aux personnes ne remplissant pas les conditions requises ouvrant les droits aux minima sociaux cités ci-dessus.

Ces minima sociaux sont complétés le cas échéant par des prestations visant à couvrir un besoin particulier (besoin d'équipement lors de l'accès à un premier logement notamment, un besoin lié à des raisons de santé ou encore des aides scolaires ou préscolaires...).

Allocations de logement :

- prise en charge des frais de chauffage et de logement pour les bénéficiaires d'un minimum social (« *Grundsicherung* »)
- allocation de logement (« *Wohngeld* »), notamment pour les personnes qui ne sont pas bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum.

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

En règle générale, les **caisses familiales des agences locales de l'emploi** sont compétentes pour le versement des allocations familiales.

C'est généralement le « **jobcenter** » (agence locale de l'emploi en coopération avec le service social de la commune) qui verse le minimum social (« *Grundsicherung* ») au demandeur d'emploi (cf. supra).

Les **services sociaux des communes** (compétentes en Allemagne pour la mise en œuvre de la politique sociale) versent les autres prestations sociales, notamment le minimum social

pour les personnes âgées ou inaptes au travail ou encore l'allocation de logement (« *Wohngeld* »).

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Il n'y a pas de statistiques agrégées en raison de l'éclatement des services publics compétents pour le versement de prestations sociales (source : contact au ministère fédéral du travail). Il y aurait éventuellement des statistiques par service public, mais qui sont difficiles à obtenir rapidement.

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

D'une manière générale⁶, deux cas de figure se présentent,

- le cas simple où la personne est toujours bénéficiaire : le service concerné (le service social de la commune, la caisse familiale ou le *jobcenter*) envoie un courrier au bénéficiaire en lui précisant le montant des indus, et en l'avertissant que ce montant va être prélevé sur le ou les prochains versements. (Dans le cas particulier de l'allocation familiale, ce prélèvement mensuel ne peut excéder la moitié du montant de l'allocation familiale et dépend de la situation sociale du bénéficiaire).
- le cas compliqué où la personne n'est plus bénéficiaire : le recouvrement des indus est difficile, car les personnes concernées ont généralement peu de ressources financières (à l'exception de bénéficiaires de l'allocation familiale *Kindergeld*). Les modalités varient à la marge selon que l'origine de l'indu est une erreur de l'administration ou s'explique par une volonté frauduleuse.

D'une façon générale, le recouvrement des indus de prestations sociales ne permet pas de recouvrer les indus d'un type de prestation sur un autre (un indu d'allocation familiale ne peut être recouvré sur la prestation d'allocation logement « *Wohngeld* » ou du minimum social).

Commentaires complémentaires éventuels :

L'entretien demandé auprès d'un expert de l'Agence fédérale du travail n'a pu malheureusement avoir lieu mais une discussion serait possible éventuellement d'ici la fin de la semaine. Des informations complémentaires pourraient être apportées si cela est souhaité.

⁶ Source : contact au ministère fédéral du travail.

Pièce jointe 2 : Contribution du service économique de Madrid (Espagne)

Éléments de contexte général :

En Espagne, de manière générale, les prestations sociales pour les travailleurs sont définies par l'Institut National de la Sécurité Sociale (INSS) et gérées par les communautés autonomes (régions).

Plus spécifiquement, les prestations liées aux personnes âgées ou à la dépendance sont gérées par l'IMSERSO (Institut pour les Personnes âgées et les Services sociaux), les prestations chômage par le SEPE (Service public pour l'emploi de l'État), et les allocations logements sont définies par le Gouvernement dans des Plans Pluriannuels de logement.

Il convient de noter également que les cinq dernières années de crise qu'a vécu l'Espagne ont eu des conséquences sociales importantes, notamment en termes d'aides aux familles. Ainsi, en 2011 le Gouvernement de José Luis Zapatero a supprimé le « chèque bébé » (prime à la naissance) qu'il avait pourtant instauré en 2007. A l'été 2011, certaines communautés ont également arrêté le financement de scolarisation des enfants de 0 à 3 ans ou encore baissé les aides pour les cantines scolaires.

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Les différentes prestations sont les suivantes :

- Assistance sanitaire
- Incapacité temporaire
- Risque durant la maternité
- Risque durant l'allaitement
- Maternité
- Paternité
- Garde de mineur affecté par un cancer ou une autre maladie grave
- Handicap
- Lésions permanentes non invalidantes
- Retraite
- Mort et survie (auxiliaire de fin de vie, pension de veuvage, prestation temporaire de veuvage, pension d'orphelinat, pension pour les familles, subvention en faveur des familles, indemnisation spéciale forfaitaire en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle)
- Prestations familiales (cf. ci-dessous)
- Prestations chômage (dont l'équivalent du revenu de solidarité active)
- Prestations pour cessation d'activité pour les travailleurs autonomes
- Services sociaux
- Prestations de l'Assurance Obligatoire de Vieillesse et d'Invalidité (vieillesse, invalidité, veuvage)
- Prestations de l'Assurance scolaire
- Aides pour les personnes atteintes de l'hépatite C ou du VIH.

Les prestations familiales à proprement parler sont les suivantes :

- Prestation économique pour un enfant ou un mineur à charge
- Prestation économique pour les mineurs atteints d'un cancer ou d'une maladie grave

- Prestation économique pour une naissance, ou une adoption, d'un enfant dans le cas d'une famille nombreuse ou monoparentale, ou dans le cas de mère invalide, à partir du 16/11/2007
- Prestation non économique pour garde d'enfant, de mineur à charge ou d'autres membres de famille
- Prestation économique pour les familles avec personnes en situation de dépendance
- Prestation économique en cas de non-paiement des pensions alimentaires dans les situations de séparation ou de divorce.

Enfin, les aides au logement se divisent en :

- Mesures indirectes : déductions fiscales pour l'acquisition d'une résidence principale et pour sa réhabilitation
- Mesures directes : subventions aux locataires supprimées puis remises en place par le Gouvernement actuel avec le décret royal 233/2013 du 5 avril 2013, mesures qui devraient entrer en vigueur à l'été 2013.

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

La Trésorerie Générale de la Sécurité Sociale (TGSS) est chargée de centraliser les ressources économiques et l'administration financière du système de la Sécurité Sociale. Elle est par ailleurs sous la responsabilité du Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale et plus précisément du Secrétariat d'État à la Sécurité Sociale. Une fois les ressources centralisées (principalement les cotisations sociales et patronales), la TGSS transfère les fonds nécessaires aux organismes en charge du versement des prestations, notamment au SEPE pour les prestations chômage.

En Espagne, les services sociaux de manière générale sont à la charge des communautés autonomes (régions) depuis l'approbation de la Constitution en 1978 et les lois de décentralisation qui ont suivi, avec un financement basé sur les impôts nationaux (50 % de l'impôt sur le revenu, 50 % de la TVA, 58 % des impôts spéciaux dont le tabac, l'alcool et les hydrocarbures, et 100 % de l'impôt sur les successions et donation, sur l'électricité, de la taxation sur les jeux et sur certains moyens de transport).

La Sécurité Sociale est chargée de la planification et de la définition des services sociaux mais c'est l'État et les communautés autonomes qui gèrent le versement des diverses prestations. Ainsi l'État fournit les prestations relatives aux naissances, adoptions multiples, familles nombreuses, et octroie les avantages fiscaux et les prestations pour les enfants à charge de moins de 18 ans. Les Communautés Autonomes quant à elles fournissent les prestations sociales dites « basiques », information-orientation, aides à domicile, appui à la cellule familiale, logement temporaire et enfin allocations logements. Ce sont également elles qui gèrent les prestations et aides pour les enfants de moins de 3 ans et les programmes pour les familles défavorisées ou en danger.

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Pour le remboursement de prestations indues de la Sécurité Sociale (hors chômage), la Sécurité Sociale indique que :

« Les personnes ayant perçu de manière indue des prestations de la Sécurité Sociale seront obligées de rembourser le montant correspondant.

Celui qui, par son action ou par omission, a contribué à la perception desdites prestations devra répondre devant les percepteurs du remboursement de ces prestations, sauf bonne foi de sa part.

L'obligation du remboursement du montant des prestations perçues de manière indue sera prescrite au bout de quatre ans, à partir de la date de perception, ou depuis qu'il a été possible d'engager une action pour demander sa restitution, indépendamment de la cause à l'origine de la perception indue, incluant les hypothèses de révision des prestations pour erreur imputable à l'entité gestionnaire ».

Les autorités espagnoles publient très peu d'informations statistiques sur le sujet du versement de prestations indues. Seule la Direction Générale de l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale publie un rapport annuel de ses activités. De ce rapport, nous obtenons les données suivantes :

Indicateurs de la fraude aux mesures de soutien à l'emploi et à l'embauche (pour 100 inspections)

(en euros, pour 100 inspections)	2007	2008	2009	2010	2011
Remboursement de prestations indues liées aux aides et subventions pour le soutien à l'emploi et à la formation professionnelle	74,7	102,0	99,9	87,6	93,7
Montant des cotisations sociales de la Sécurité Sociale pour fraude aux bonifications pour les contrats d'embauche	327,5	498,5	1 728,7	2 678,9	726,8

Source : Direction Générale de l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale

De plus, le rapport indique que la fraude aux bonifications pour les contrats d'embauche atteint 3,8 M€ en 2011.

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

Pour le versement de prestations indues de la Sécurité Sociale (hors chômage), la Sécurité Sociale indique qu'après révision d'un droit précédemment reconnu et résultant de prestations indues, le remboursement se fera par décomptes sur les versements futurs de la prestation concernée, ou par paiement intégral en une fois.

La procédure est la suivante :

- 1- Notification : notification de la personne intéressée qui peut être entendue.
- 2- Instruction : audience de la personne intéressée dans un délai de quinze jours, et proposition d'un montant à rembourser.
- 3- Résolution : l'entité gestionnaire publie une résolution motivée dans un délai de trois mois, comprenant :
 - a. Causes, période et quantité de la dette
 - b. Fixation du nouveau montant à percevoir et de la date à laquelle il sera effectif
 - c. Procédure pour effectuer le remboursement (montant et échéances de décomptes)
 - d. Délai et organisme pour soumettre une réclamation
- 4- Paiement : notification de la personne intéressée du délai de 30 jours pour effectuer le paiement intégral en une fois. Une fois les 30 jours passés sans paiement, le plan de décomptes arrêté par l'entité gestionnaire s'applique (il est toujours possible de payer en une fois la dette restante à amortir).

Pour le versement de prestations chômage indues par le SEPE (Service public pour l'emploi de l'État), le Décret-loi royal 625/1985 du 2 avril 1985 prévoit que le SEPE notifie à l'intéressé qu'il a un délai de dix jours pour se présenter et être entendu. Après ce délai, le SEPE établit une résolution indiquant si l'intéressé a perçu ou non de manière indue des prestations chômage et les montants correspondants.

Le travailleur dispose alors d'un délai de trente jours, à partir de la notification de la résolution, pour rembourser les montants perçus de manière indue. Dans le cas où le

travailleur est insolvable, le SEPE établira une résolution obligeant son (ou ses) employeur(s) à payer les montants correspondants dans un délai de 30 jours.

Le travailleur et son (ou ses) employeur(s) ont un délai de quinze jours à partir de la date de la notification pour déposer un recours auprès de la Direction Générale de l'Institut National de l'Emploi.

Dans le cas où les prestations indues ont été perçues par une personne bénéficiant toujours de prestations chômage, le remboursement se fera par décompte sur les prestations suivantes. Dans le cas où le travailleur n'a pas remboursé les montants correspondants, le remboursement se fera par décompte lorsque sa prochaine prestation chômage lui sera versée.

Commentaires complémentaires éventuels :

La loi prévoyant la mise en place d'aides au logement n'étant pas encore entrée en vigueur, il n'y a pas encore eu de versements de prestations à tort. Afin de parer la fraude, surtout en ces périodes de crise, le législateur a instauré d'importants mécanismes de contrôle.

Ainsi, à la fin de chaque trimestre, avant le dixième jour du mois suivant, chaque Communauté Autonome et les villes de Ceuta y Melilla recevront un formulaire dans lequel elles devront notamment faire figurer les données suivantes :

- Le nombre de demandes reçues pour chaque programme
- Le nombre de bénéficiaires pour chaque programme ainsi que le montant de la subvention correspondante.

Par ailleurs, les Communautés et les villes de Ceuta et Melilla devront certifier :

- Avoir fait une enquête préliminaire afin de vérifier que le bénéficiaire des aides ne recevait pas d'autres types de subventions, ou qu'il percevait d'autres aides cumulables avec l'aide en question,
- S'être assurés que tous les bénéficiaires connaissent leurs obligations au regard de l'administration fiscale et de la sécurité sociale.

Pièce jointe 3 : Contribution du service économique d'Helsinki (Finlande)

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

En Finlande, en 2012, les prestations familiales **représentaient 3,1 Mrds € soit environ 1,6 % du PIB finlandais**. Les familles avec enfants ont droit à un certain nombre de prestations versées par l'Institut d'Assurance Sociale (**Kela**).

Les allocations familiales sont versées pour chaque enfant de moins de 17 ans. Cette allocation est exonérée d'impôts et n'est pas liée à la situation financière des parents, le montant versé ne dépendant uniquement que du nombre d'enfants. Il s'agit de la prestation familiale la plus importante avec **1,49 Mrds €** déboursés en 2012 par Kela (en hausse de 3,7 % par rapport à 2011) pour 591 705 bénéficiaires.

La naissance ou l'adoption d'un enfant autorise les parents à une **allocation pour congé parental** (maternité et/ou paternité) versée pour la durée de leurs congés parentaux. Ces montants représentaient **1 Mrd €** en 2012 (+2,1 % par rapport à 2011) pour 162 305 bénéficiaires.

Les subventions pour la garde de jour des enfants, visent à faciliter l'accès à une garderie pour un enfant après la fin de la période d'allocation parentale. Elles s'élèvent à **361 M€** en 2012 (+3,5 % par rapport à 2011) pour 148 045 bénéficiaires.

La pension alimentaire pour enfants est octroyée si la personne qui a été condamnée à verser une pension alimentaire n'en a pas les moyens ou si le tribunal n'a pas encore établi le versement d'une pension définitive. Les montants concernés s'élèvent à **176 M€** en 2012 (+5,3 % par rapport à 2011).

Les employeurs ont le droit à une **indemnisation pour les frais de congés annuels à l'égard des employés en congé parental**. Le but de cette disposition est d'aider les employeurs à faire face à l'absence prolongée d'un des deux parents (jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans), bien que ce congé soit sans solde. Cette dotation représente **68 M€** en 2012 (+7,8 % par rapport à 2011) auprès de 29 312 bénéficiaires.

L'allocation de maternité est une compensation pour les coûts liés à l'accouchement et à l'adoption. Cette prestation peut prendre la forme d'une subvention financière directe ou bien d'une dotation en produits pour l'enfant (habits, lotions...) dont la valeur est supérieure à la l'allocation dite monétaire. Elle s'élève à **10,7 M€** en 2012 (-1,5 % par rapport à 2011) au profit de 58 037 bénéficiaires.

Enfin, les parents **d'enfants nécessitant des soins spéciaux** peuvent bénéficier d'une bourse relative à la prise en charge des coûts liés aux soins des enfants. Celle-ci représente **4 M€** en 2012 (+11,7 % par rapport à 2011) pour 4 689 bénéficiaires.

Par ailleurs, aucune statistique n'est disponible quant aux prestations de la branche famille liées au logement, les données sur l'allocation logement étant agrégées au niveau national.

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

Toutes les prestations familiales **sont versées par l'Institut d'Assurance Sociale Kela**. Il s'agit d'un service de l'État dont les opérations sont supervisées directement par le Parlement finlandais. Ses sources de financement en 2011 sont les suivantes : **69 %**

proviennent de l'État, 25 % proviennent des cotisations sociales (12 % employeurs et 13 % employés), 5 % proviennent des municipalités et 1 % provient d'autres sources.

Sur les dix dernières années, la part des entreprises dans le financement de Kela a reculé de 14 points de pourcentage passant de 25 % en 2001 à 12 % en 2011 quand l'État a vu sa part croître de 16 points de pourcentage de 53 % à 69 %.

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Si une prestation a été versée à un montant trop élevé ou sans motifs, Kela doit récupérer le trop-perçu. Le versement de ces indus est souvent dû à la négligence des clients pour informer Kela quant à la mise à jour, à temps, de leurs dossiers. Toutefois, il peut s'avérer que le trop-perçu soit causé par Kela ou une autre autorité.

Le montant des indus est très marginal par rapport au montant total des prestations familiales versées. Ainsi, en 2012, le versement des prestations familiales donnant lieu à des indus représentait 0,29 % du total versé, soit 9 M€.

Par branches, les indus versés au titre des allocations familiales représentent 1,51 M€ (0,1 % du total) ; les indus versés au titre du congé parental représentent 2,68 M€ (0,27 % du total) ; les indus versés au titre des subventions pour la garde de jour représentent 3,84 M€ (1,08 % du total) ; les indus versés au titre de la pension alimentaire enfant représentent 872 k€ (0,5 % du total) ; les indus versés au titre de l'indemnisation des entreprises représentent 101 k€ (0,18 % du total) ; les indus versés au titre de l'allocation maternité représentent 230 € (0,0 % du total) ; enfin, les indus versés au titre des soins spéciaux représentent 20 k€ (0,5 % du total).

Type de prestation	Versement total de la prestation en €	Nombre de bénéficiaires	Indus versés en €	Part des indus dans le total ¹	Indus à collecter en €	Exonération des indus versés ²	Indus collectés au titre de 2012 ³
Allocation familiale	1 489 827 152	591 705	1 510 020	0,10%	1 276 543	15,46%	1 289 073
Congé parental	1 008 856 181	162 305	2 686 497	0,27%	2 547 077	5,19%	2 380 889
Subvention pour la garde de jour	360 803 538	148 045	3 837 240	1,06%	3 320 246	13,47%	3 346 023
Pension alimentaire enfant	176 478 959	-	872 308	0,49%	663 237	23,97%	594 260
Indemnisation entreprises au titre du congé parentale	68 065 471	29 312	101 410	0,15%	96 942	4,41%	88 608
Allocation maternité	10 786 391	58 037	280	0,00%	210	25,00%	240
Allocation soins spéciaux	4 006 873	4 689	19 952	0,50%	12 296	38,37%	12 121
Total	3 118 824 565	-	9 027 707	0,29%	7 916 551	12,31%	7 711 214

¹ La part des indus dans le total est mesurée en rapportant le montant des indus versés sur le versement total par prestation

² L'exonération des indus versés comprend la réduction ou l'annulation des indus à rembourser pour certains bénéficiaires (selon la situation sociale et économique...)

³ Les indus collectés en 2012 correspondent aux versements des bénéficiaires au titre de 2012 et des années précédentes. Ainsi ils peuvent être supérieurs aux indus à collecter

Source : Kela

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

Dans un premier temps, les services de recouvrement de Kela envoient une lettre de notification précisant le montant du trop-plein perçu par le bénéficiaire, la date d'échéance de remboursement et les modalités de paiement. Kela exige que le remboursement soit effectué en un seul versement. Toutefois, sous certaines conditions, Kela peut être amenée à annuler le remboursement du trop-plein perçu ou le réduire. Les conditions seront traitées ci-après.

Si le bénéficiaire du trop-plein ne peut financer le remboursement, alors Kela dispose de deux outils juridiques supplémentaires :

- Dans le cas où le bénéficiaire des trop-pleins est amené à recevoir de nouvelles prestations de Kela, alors **cette dernière peut déduire le montant à rembourser des prestations futures du bénéficiaire**. Ainsi, dans le cas où le bénéficiaire reçoit une prestation dont le montant est identique ou proche de celui dû, **Kela est autorisé par la loi à retenir, sans le consentement du bénéficiaire, le trop-plein de la prestation versée**.
- De plus, dans le cas où le bénéficiaire aurait une créance d'impôts, **Kela est autorisé à retenir de ce remboursement d'impôts le montant des indus**.

Si le bénéficiaire n'a pas payé l'indu et ne s'est pas mis d'accord sur un plan de paiement avec Kela, cette dernière **enverra un premier rappel de paiement dans un délai de 2 semaines** suivant la prescription du délai de paiement. **Puis un deuxième rappel sous 2 nouvelles semaines**.

Si le bénéficiaire n'a toujours pas payé la dette et n'a pas contacté Kela même après les deux rappels, **la dette sera transférée à l'organisme national de mise en recouvrement forcé**, dont le personnel a accès aux données financières des ménages (salaires, comptes bancaires).

Quelle efficacité ?

Ni Kela, ni l'Organisme national de mise en recouvrement forcé ne disposent de données précises sur le taux de recouvrement des indus versés. En effet, les indus collectés au cours de l'année 2012, correspondent aux indus versés par les bénéficiaires en 2012 et durant les années précédentes (certains débiteurs faisant preuve de retard dans leur remboursement). Ainsi en 2012, les montants à collecter s'élevaient à 7,92 M€ alors que les montants perçus ont été de 7,71 M€.

Conditions d'exonération du remboursement des indus

Kela peut dans certains cas **renoncer au recouvrement ou en réduire le montant**. Pour ce faire, Kela prend en considération certains critères : la situation économique ; si le bénéficiaire en raison de l'avantage indûment perçu a perdu un autre avantage ; si le trop-payé a été causé par Kela ou une autre autorité ; si le délai de prescription depuis le trop plein est dépassé (5 ans) ; si le trop-perçu s'élève à moins de 150 €. Toutefois, l'exonération ne peut être activée ni le montant réduit si le trop-perçu est dû à un comportement malhonnête. Enfin, si le bénéficiaire est mort, la succession est imputée des montants à recouvrer.

Ainsi, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessus, **12,31 % des trop pleins versés sont exonérés par Kela** et ne donnent lieu par conséquent à aucun remboursement si le bénéficiaire remplit l'une des conditions décrites précédemment. **Cela représente 1,11 M€**.

Par branches, les exonérations au titre des allocations familiales représentent 233 k€ (15,5 % du total) ; les exonérations au titre du congé parental représentent 139 k€ (5,2 % du total) ; les exonérations au titre des subventions pour la garde de jour représentent 517 k€ (13,5 % du total) ; les exonérations au titre de la pension alimentaire enfant représentent 209 k€ (24 % du total) ; les exonérations au titre de l'indemnisation des entreprises représentent 97 k€ (4,4 % du total) ; les exonérations au titre de l'allocation maternité représentent 70 € (25 % du total) ; enfin, les exonérations au titre des soins spéciaux représentent 7,6 k€ (38,4 % du total).

Pièce jointe 4 : Contribution du service économique de Rome (Italie)

Éléments de contexte général :

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Au niveau central, les prestations sociales équivalentes à la branche « famille » de la Sécurité sociale françaises sont les suivantes :

- **Allocations familiales** (*Assegni familiari*) : prestation de soutien aux familles ayant un revenu total en-dessous du revenu défini annuellement par la Loi.
- **Allocations au noyau familial - ANF** (*Assegni al nucleo familiare*) : prestation de soutien aux familles des travailleurs salariés et titulaires de prestations à la charge de l'assurance générale obligatoire, dont le revenu total se situe en-dessous du revenu défini annuellement par la Loi.
- **Maternité et Paternité** (*Maternità e Paternità*) : indemnité correspondant aux travailleuses-mères et dans certains cas particuliers aux travailleurs-pères suite à la naissance, à la prise en charge ou à l'adoption d'un mineur.
- **Allocation maternité de l'État et des Communes** (*Assegno maternità dello Stato e dei Comuni*) : prestation à la charge de l'État et payée par l'INPS. Le chèque maternité des communes est une prestation d'assistance concédée par les communes et payée par l'INPS sous conditions de revenus.
- **Congés parentaux et repos pour allaitement** (*Condegi parentali e riposi per allattamento*) : période rétribuée de suspension de l'activité professionnelle reconnue aux pères et aux mères, y compris pour les enfants adoptés, à condition que pour toute période demandée la relation de travail soit en cours et le mineur vivant.
- **Assistance aux personnes en situation de handicap** (*Assistenza ai disabili*) : prestations payées aux citoyens travailleurs reconnus porteurs de handicap grave, et à leur famille jusqu'au troisième degré de parenté.
- **Indemnité maladie** (*Malattia*) : indemnité reconnue aux travailleurs en cas de maladie avérée impliquant une impossibilité à travailler.

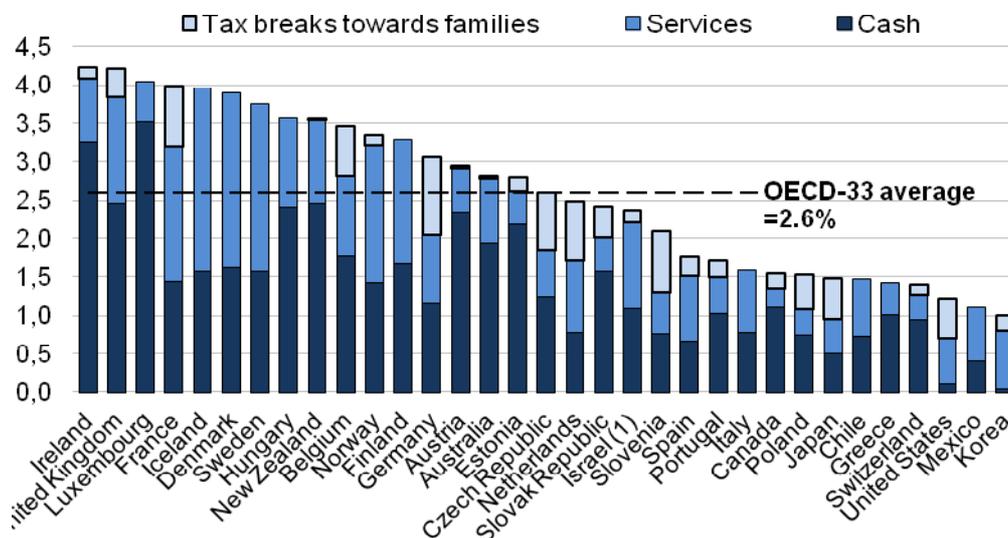
Le revenu minimum garanti n'existe pas à l'heure actuelle en Italie, même s'il semble sur le point d'être créé. Ainsi, en juin 2012 une proposition de loi d'initiative populaire a été rédigée par un collectif. Elle devait rassembler 50 000 signatures pour pouvoir être soumise au Parlement, ce qui est chose faite depuis le 15 avril 2013. L'avenir de ce texte est désormais dans les mains du Parlement. Parallèlement, un décret créant un revenu minimum garanti expérimental a été publié au Journal Officiel vendredi 3 mai. Il alloue 50 M€ à la démarche et prévoit la mise en œuvre de ce mécanisme dans 12 villes de plus de 250 000 habitants.

Il convient de noter la relative faiblesse de la dépense publique italienne en faveur des familles. Ainsi, l'Italie se classait dernière de l'UE-15 en 2008, à égalité avec le Portugal et l'Espagne, en termes de soutien aux familles, avec 1,2 % du PIB dépensés pour la maternité et la famille⁷. La France se situait à la 7^{ème} position de ce classement, avec 2,5 % de son PIB dédié au soutien financier aux familles. Les sommes concernées sont donc nettement plus faibles en Italie qu'en

⁷ Donati Pierpaolo (sous la direction de), Observatoire national de la famille, Rapport biennal 2011-2012, Présidence du Conseil des Ministres – Département des politiques pour la famille, *La famiglia in italia, sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Vol. I, p.22

France. Selon le tableau ci-dessous, ces chiffres sont encore plus contrastés, à hauteur respectivement de 1,5 et 4 % du PIB.

Graphique 1 : *Public spending on family benefits in cash, services and tax measures, in per cent of GDP, 2009*



Source : OCDE

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

L'Institut National de la Prévoyance Sociale (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* – INPS) est l'organisme principal chargé du versement des prestations versées par l'État. Il s'agit d'un service de l'État. Dans certains cas, l'employeur détient un rôle d'intermédiaire dans la relation entre l'administré et l'INPS. C'est alors à l'entreprise que l'employé fait sa demande d'allocation, et c'est elle qui verse l'allocation avant d'être remboursée par l'INPS.

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Oui, le versement de ces prestations donne lieu à des indus, dont le chiffrage n'est pas disponible.

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

En 2009 a été créée au sein de l'INPS la Direction Centrale d'Inspection, Audit et Sécurité dont le rôle et l'importance ont été confirmés en 2011, et qui a notamment développé un système antifraude. Celui-ci consiste en un programme informatisé structuré, encore en phase d'expérimentation. Il s'agit d'une base de données renseignée avec les fraudes passées avérées, et dont la mise à jour sera automatiquement réalisée par les agents de l'INPS sur l'ensemble du territoire italien.

D'autre part, l'INPS conduit des contrôles *a posteriori* sur le versement des prestations. Depuis 2011, ces contrôles se sont concentrés sur deux prestations particulièrement pertinentes en termes économiques, à savoir l'indemnité maladie et l'« allocation au noyau

familial » (ANF). Ces deux prestations font partie de celles pour le versement desquelles intervient l'employeur en tant qu'intermédiaire entre l'administré et l'INPS.

Les circulaires n°33 du 10 février 2011 et n°136 du 25 octobre 2011 à l'origine de cette nouvelle politique portent à la fois sur les méthodes de dialogue avec l'employeur et sur les méthodologies de contrôle, basées sur le croisement de données. Elles simplifient notamment l'activité de recouvrement des indus, prévoyant une première phase de dialogue avec l'entreprise puis, si nécessaire seulement, une seconde phase impliquant l'intervention d'un Agent de recouvrement.

Cette nouvelle méthode, à l'œuvre depuis le deuxième semestre 2011 seulement, n'a pas nécessairement permis une augmentation franche des recouvrements (voir tableau 2) mais semble effectivement avoir nettement simplifié la procédure, en diminuant notamment le recours à l'Agent de recouvrement (tableau 3). En effet, le recouvrement direct a augmenté de 7,4 %, alors que le recouvrement par l'intermédiaire de l'Agent de recouvrement a diminué de 7,3 % entre 2010 et 2011. **Cette démarche correspond bien aux termes du débat en Italie : alors que le recouvrement des indus n'est pas nécessairement un sujet en soi, l'amélioration des procédures administratives (diminution des coûts et augmentation de l'efficacité) constitue clairement une priorité.**

Tableau 2 : Evolution des recettes dues au recouvrement des indus par l'INPS de 2007 à 2011 (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Recupero crediti	4,31	5,13	5,75	6,39	6,43	28,01

Source : INPS, Rapport annuel 2011

Tableau 3 : Recouvrement des indus INPS entre 2010 et 2011 (en M€)

	2010	2011	VAR. 2011/2010	
			Assoluta	%
Recupero crediti diretti	3.464	3.720	256	7,4
Recupero crediti concessionari	2.925	2.713	- 212	-7,3
TOTALE INCASSI	6.389	6.433	44	0,7

Source : INPS, Rapport annuel 2011

Pièce jointe 5 : Contribution du service économique d'Oslo (Norvège)

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

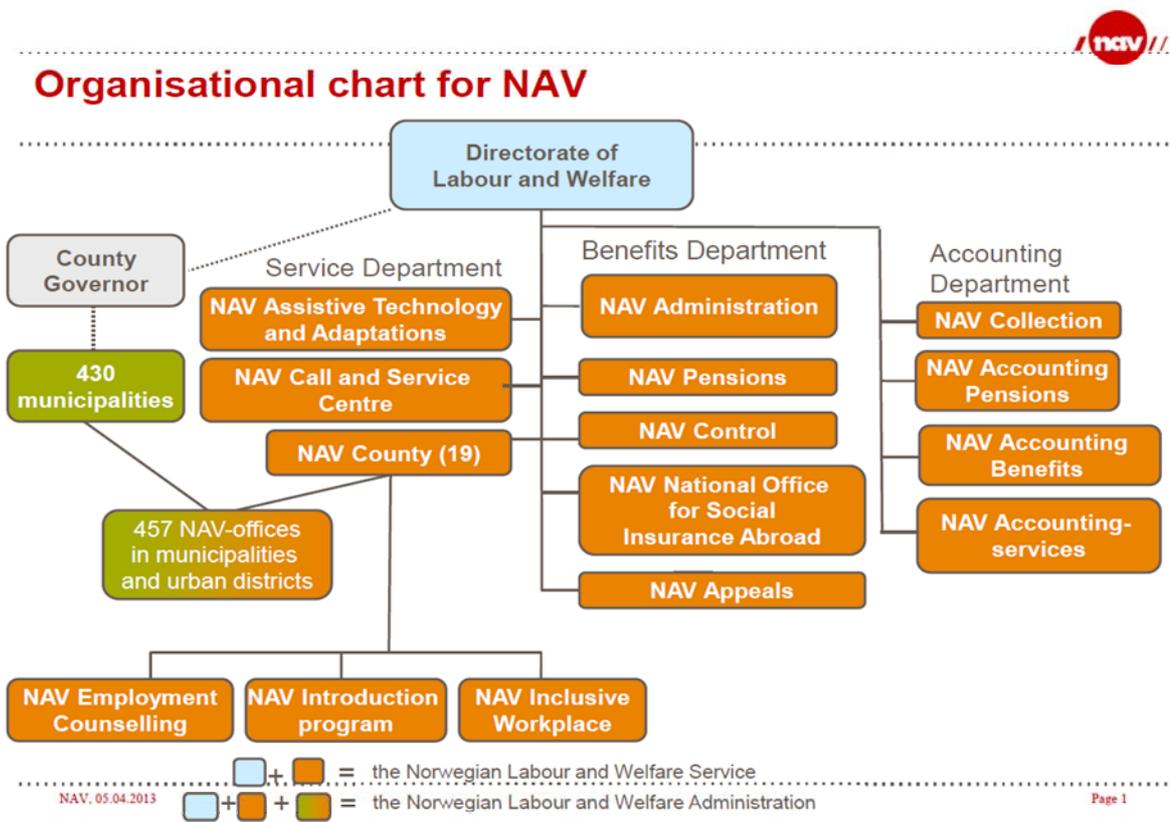
5. FAMILLE	
578.10.5.1.1.1 Allocations pour enfants	Elles sont accordées pour les enfants qui résident en Norvège et sont âgés de 16 ans au plus.
578.10.5.1.2.2 Garantie de revenu en cas de naissance	Les prestations de maternité sont servies au maximum pendant 42 semaines à un taux équivalent à 100 % des gains, ou 52 semaines à un taux représentant 80 % des gains (dont 12 semaines avant la naissance), aux femmes qui travaillent ou qui percevaient des prestations de maladie ou des indemnités de chômage. Les femmes qui n'ont pas d'activité reçoivent une somme forfaitaire. Ces prestations sont imposables.
578.10.5.1.2.3 Prime de naissance	Les parents isolés ont aussi droit à une prime de naissance s'ils ne sont pas mariés, s'ils sont divorcés ou séparés et ne vivent pas par conséquent avec l'autre parent. Ce dispositif offre en outre une aide au titre de la garde des enfants.
578.10.5.1.3.1 Allocations de parent isolé	Ces prestations sont versées par l'Assurance nationale pour tous les enfants de moins de 18 ans habitant en Norvège lorsque ceux-ci ne vivent pas avec leurs deux parents et que le recouvrement de la pension alimentaire dû par l'un des parents doit être assuré par l'organisme spécialement chargé de cette mission.
578.10.5.1.3.2 Allocation temporaire pour parents isolés	Voir 5.1.3.1.
578.10.5.1.3.3 Prime d'adoption	Il s'agit d'une somme forfaitaire destinée à aider les familles qui adoptent des enfants. Sont également compris les frais administratifs liés aux services offerts aux familles adoptantes.
578.10.5.2.1.1 Établissements de garde des enfants	En règle générale, ces structures sont mises en place par les municipalités et financées par l'administration centrale. Il existe aussi des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'État.
578.10.5.2.2.1 Autres prestations, secours d'urgence, consultations	Les administrations centrale et régionales apportent aide financière et autre soutien à des organismes divers comme les centres de premier secours, les centres d'aide d'urgence destinés aux victimes de violence et d'inceste et les centres de consultations familiales.
578.10.5.2.2.2 Protection de l'enfance et services sociaux destinés aux enfants	Il s'agit des fonds consacrés à ces services en Norvège.
578.10.5.2.2.3 Services destinés aux jeunes	Il s'agit des mesures prises par les pouvoirs publics en faveur des enfants et des jeunes, comme la création d'aires de jeu, de clubs et de colonies et centres de vacances, généralement dans le but d'aider les intéressés à s'épanouir. La contribution apportée par les collectivités locales à ces activités est comprise.

Source OCDE

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

L'agence chargée du service des prestations est NAV et elle sous la responsabilité du ministère du travail. Elle est née en juillet 2006 de la fusion entre l'Agence pour l'emploi, les services de sécurité sociale et les services communaux d'aide sociale. Ses services regroupent l'aide à la recherche d'emploi, la formation professionnelle, la réinsertion des chômeurs et le paiement de

leurs indemnités, les allocations familiales, les pensions et différentes aides sociales. Le but est de mieux organiser le marché du travail et de suivre les personnes en arrêt de maladie ou d'invalidité pour faciliter leur retour à la vie active. Il y a 456 bureaux sur tout le territoire, plus une centaine de bureaux spécialisés, et les employés sont issus tant de l'État central (14 000) que des communes (5 000) avec lesquelles ils ont des accords pour offrir certains services locaux. NAV distribue l'équivalent d'un tiers du budget norvégien (380 milliards de NOK).

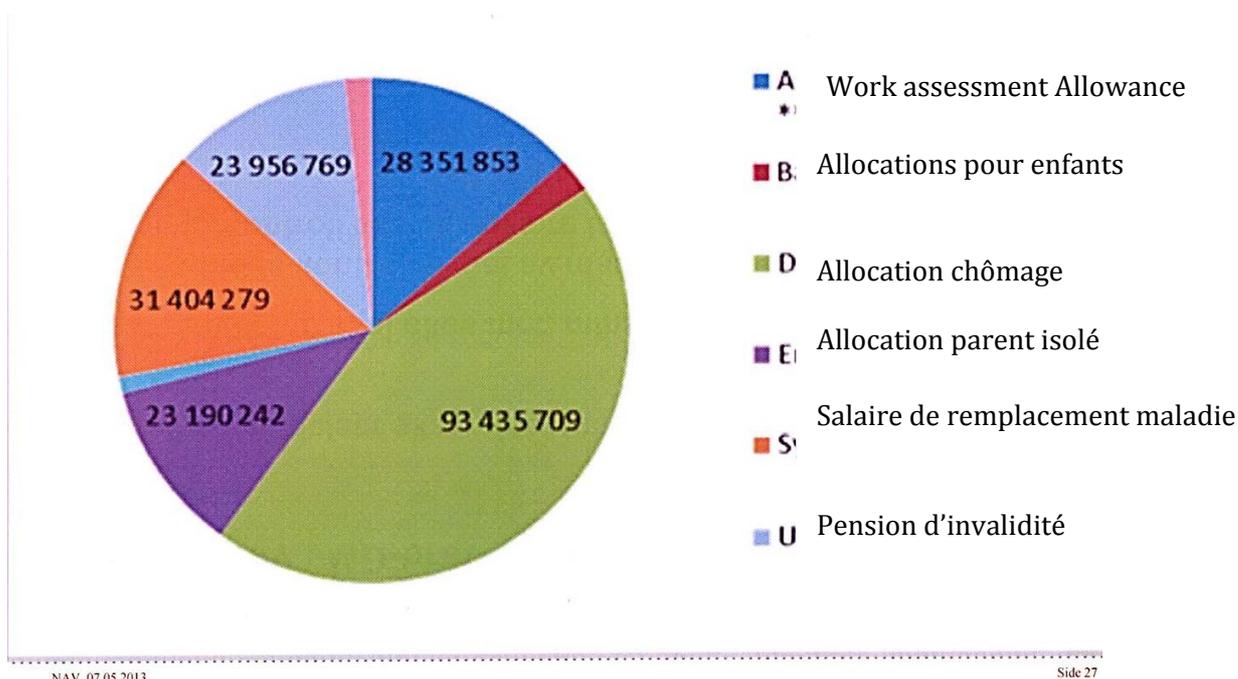


Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Il existe des indus et des cas de fraudes. Une étude portant sur 5 prestations (montant total versé en 2011 : 121 milliards de NOK, soit environ 15 milliards d'euros) a été réalisée. Il est estimé que la fraude correspond à environ 5 % des dépenses, mais avec des variations estimées entre 3 et 13 % selon le type d'allocations.

En 2012, 1 199 personnes ont été signalées à la police pour un montant de près de 211 millions de NOK (environ 28 millions d'euros).

Répartition des montants de fraude transférés à la police (NOK)



Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

La lutte contre la fraude quasi inexistante pendant longtemps est devenue un axe de travail depuis 2000 : c'est à cette date qu'a été créée la cellule de lutte contre la fraude, alors constituée de deux personnes. Cette cellule en comprend à présent 100 personnes réparties à égalité entre les régions et le grand Oslo.

En outre 25 personnes sont chargées d'un travail de recherché sur divers fichiers informatiques.

Il existe en effet une politique d'échange d'informations et de croisement des fichiers entre de multiples institutions : compagnies d'assurances privé (ces échanges sont encadrés), universités, hôpitaux, écoles, douanes, ministère des affaires étrangères, brigade financière, banques, inspection du travail.....afin de déceler des anomalies ou des indices de fraudes. Les compagnies d'assurances privées signalent ainsi au NAV les cas de fraude.

Une fois les cas de fraude avérée. Pour les petites sommes, les bureaux locaux peuvent récupérer les sommes versées. Pour les montants plus importants, NAV peut transmettre les affaires à la police.

Pièce jointe 6 : Contribution du service économique de Londres (Royaume-Uni)

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Pour l'année budgétaire 2011/12, 201Md£ ont été dépensés pour les prestations sociales. L'étude *A Survey of The UK Benefit System* de l'*Institute for Fiscal Studies*⁸ propose le récapitulatif suivant :

Table 2.1. GB expenditure and claimant figures for all benefits and tax credits, 2011-12

	Expenditure (£m) ^a	% of total expenditure	Claimants ^b
Benefits for families with children			
Child Benefit (including former One Parent Benefit)	12,222 ^{c,d}	6.08%	7,884,760 ^{d,e}
Child Tax Credit	22,036 ^{c,d,f}	10.96%	5,186,200 ^{d,e}
Statutory Maternity Pay	2,203	1.10%	229,000
Maternity Allowance	361	0.18%	53,400
Guardian's Allowance	2 ^{c,d}	0.00%	Not available
Education Maintenance Allowance (no longer available) ^h	174 ⁱ	0.09%	Not applicable
<i>Total benefits for families with children</i>	<i>36,998</i>	<i>18.41%</i>	
Benefits for unemployed people			
Income-based Jobseeker's Allowance	4,175	2.08%	1,199,000
Contribution-based Jobseeker's Allowance	732	0.36%	254,000
Job Grant	54	0.03%	Not available
In Work Credit	116	0.06%	58,700 ^j
Return to Work Credit	41	0.02%	Not available
New Deal (no longer available) ^k	47	0.02%	Not applicable
<i>Total benefits for unemployed people</i>	<i>5,164</i>	<i>2.57%</i>	
Benefits for people on low incomes			
Income Support	6,925	3.45%	1,509,350
Working Tax Credit	6,889 ^{c,d}	3.43%	2,516,000
Housing Benefit	22,736 ^l	11.31%	5,051,120
Council Tax Benefit	4,928	2.45%	5,922,130
Social Fund payments	334 ^m	0.17%	8,703,000 awards
<i>Total benefits for people on low incomes</i>	<i>41,811</i>	<i>20.80%</i>	
Benefits for elderly people			
Basic State Pension (contributory)	58,033	28.88%	12,672,860 ⁿ
Basic State Pension (non-contributory)	62	0.03%	34,780
Additional state pension	16,124 ^o	8.02%	Not available
Pension Credit	8,068	4.01%	2,615,540
Winter Fuel Payments	2,146	1.07%	12,650,000
Over-75s television licences	578	0.29%	4,361,000
<i>Total benefits for elderly people</i>	<i>85,011</i>	<i>42.30%</i>	
Benefits for sick and disabled people			
Statutory Sick Pay	49	0.02%	Not available
Incapacity Benefit	4,910	2.44%	1,385,630
Employment and Support Allowance	3,619	1.80%	991,190
Severe Disablement Allowance	878	0.44%	217,030
Disability Living Allowance	12,578	6.26%	3,243,530
Attendance Allowance	5,322	2.65%	1,600,670
Carer's Allowance	1,728	0.86%	594,860
Independent Living Funds	325 ^p	0.16%	18,387
Motability grants	18 ^q	0.01%	c. 600,000
Industrial injuries benefits	853 ^r	0.42%	321,460 ^s
War pensions and AFCS	935 ^{d,t}	0.47%	162,595
<i>Total benefits for sick and disabled people</i>	<i>31,215</i>	<i>15.53%</i>	
Benefits for bereaved people			
Widows' and bereavement benefits	590	0.29%	65,110 ^u
Industrial Death Benefit	33	0.02%	7,000
<i>Total benefits for bereaved people</i>	<i>623</i>	<i>0.31%</i>	
Other benefits			
Christmas Bonus	155	0.08%	15,545
TOTAL	200,978	100%	

⁸ <http://www.ifs.org.uk/bns/bn13.pdf>

Parmi ces 201Md£, plus de la moitié correspond au champ étudié, le reste étant essentiellement constitué des retraites (85Md£) :

- 37Md£ ont été dirigés vers les familles,
- 42Md£ vers les ménages à faibles revenus dont 7Md£ d'*Income Support*
- 28Md£ vers le logement, dont 23Md£ de *Housing Benefits* et 5Md£ de *Council Tax Benefits*.

Le Gouvernement a par ailleurs réorganisé l'ensemble du système de prestations sociales en mettant en place l'*Universal Credit*, qui sera lancé en octobre 2013 et est destiné à simplifier le système et à encourager l'emploi. Un certain nombre de prestations (*Income Support*, *Jobseeker's Allowance*, *Employment and Support Allowance*, *Working Tax Credit*, *Child Tax Credit*, *Housing Benefit*) seront fusionnées en une prestation unique qui sera administrée par le *Department for Work and Pensions* via *Jobcentre Plus*, et devrait permettre de réduire le montant des fraudes et des erreurs (d'environ 2,2Md£/an à terme⁹). Le dispositif devrait petit à petit monter en puissance, avec une prise en charge des nouvelles demandes uniquement dès 2013/14 et une transition progressive des anciennes prestations d'ici 2017.

Ce crédit universel aura un montant fixe (et fonction de la situation de chaque bénéficiaire, de la composition du foyer familial) jusqu'à un certain niveau de revenus (*earnings disregard*) à partir duquel le montant du crédit diminuera progressivement selon un taux unique de 65 % (*Single taper rate*), mais s'appliquant sur la partie du revenu nette, déduction faite de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales.

Selon le *Department for Work and Pensions* (DWP), 3,1 millions de personnes devraient recevoir des prestations plus importantes que cela n'aurait été le cas sous le système actuel, 2,8 millions devraient recevoir des prestations moins importantes, et 2,4 millions ne devraient pas ressentir de changement¹⁰. Il estime par ailleurs¹¹ que le coût net de la mesure à long terme est de 0,1Md£ en dépenses de prestations (le montant net des transferts additionnels du Gouvernement aux ménages sera d'environ 0,3Md£ supplémentaires une fois que le dispositif sera entièrement implémenté, contrebalancé par une baisse de 0,2Md£ du coût lié à la fraude) ; le dispositif permettrait par ailleurs d'économiser 0,2Md£ par en en coûts administratifs.

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

L'administration des prestations familiales est séparée entre :

- *HM Revenue & Custom* (l'équivalent de la DGFIP) est en charge de l'administration des *Child Benefits* et de la *Guardian's Allowance* via le *Child Benefit Office*¹², du *Child Tax Credit* via le *Tax Credit Office* et de remboursements aux entreprises de la *Statutory Maternity Pay*¹³.

⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/174996/universal-credit-wr2011-ia.pdf.pdf, p5, plus de détails p9.

¹⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/174996/universal-credit-wr2011-ia.pdf.pdf ; pour des détails sur les gains du passage à l'Universal Credit sur les indus de prestations, voir p9.

¹¹ Même document, p5.

¹² <http://www.hmrc.gov.uk/childbenefit/aboutus.htm>

¹³ <http://www.hmrc.gov.uk/helpsheets/e15.pdf>

Annexe V

- Le *Department for Work and Pensions* est en charge de l'administration de la *Maternity Allowance*, via *Jobcentre Plus*.

Les prestations logement (*Housing Benefits, Council Tax Benefits*) sont administrées par les collectivités locales au nom du DWP.

Enfin, les prestations de revenu minimum sont gérées :

- Par le DWP pour l'*Income Support* et l'*Employment and Support Allowance*, via *Jobcentre Plus* ;
- Par HMRC pour le *Working Tax Credit*.

Sur les 201Md£ de dépenses en prestations sociales en 2011/12, 159,2Md£ sont assurées par le DWP.

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

En 2011/12¹⁴, 2,1 % des dépenses totales de prestations sociales administrées par le DWP (159,2Md£ pour 2011/12) ont été versées indûment, que ce soit pour cause de fraude ou d'erreur, soit 3,4Md£ (tandis que 0,8 % n'ont pas été versées alors qu'elles auraient dû l'être, soit 1,3Md£) :

- 1,2Md£ (0,7 %) pour cause de fraude ;
- 1,4Md£ (0,9 %) pour cause d'erreur du bénéficiaire ;
- 0,8Md£ (0,5 %) pour cause d'erreur de l'administration.

Versements indus par prestation en 2011/12 (pour les prestations administrées par le DWP)

Benefit	Expenditure	Fraud & Error	Fraud	Claimant Error	Official Error	Last Measured
Continuously reviewed						
Income Support	£7.2bn	4.4% £310m	2.6% £180m	1.2% £80m	0.7% £50m	Apr 11 - Mar 12
Jobseeker's Allowance	£5.0bn	4.6% £230m	2.9% £150m	0.6% £30m	1.1% £50m	Apr 11 - Mar 12
Pension Credit	£8.2bn	5.7% £460m	1.7% £140m	1.8% £150m	2.1% £170m	Apr 11 - Mar 12
Housing Benefit	£22.8bn	4.9% £1,130m	1.5% £350m	2.8% £650m	0.6% £130m	Apr 11 - Mar 12
Occasionally reviewed						
Incapacity Benefit	£5.0bn	2.4% £120m	0.3% £10m	0.9% £40m	1.2% £60m	Oct 09 - Sep 10
Disability Living Allowance ¹	£12.6bn	1.9% £240m	0.5% £60m	0.6% £80m	0.8% £100m	Apr 04 - Mar 05
State Pension ²	£74.2bn	0.2% £120m	0.0% £0m	0.1% £60m	0.1% £60m	Apr 05 - Mar 06
Carer's Allowance	£1.8bn	5.5% £100m	3.9% £70m	1.0% £20m	0.6% £10m	Apr 96 - Mar 97
Interdependencies ³		£50m	£10m	£20m	£20m	Apr 11 - Mar 12
Unreviewed						
Unreviewed (excl CTB) ⁴	£17.6bn	2.2% £390m	0.8% £150m	0.7% £120m	0.7% £120m	
Council Tax Benefit	£4.9bn	4.4% £220m	1.4% £70m	2.5% £120m	0.6% £30m	
Total⁵	£159.2bn	2.1% £3.4bn	0.7% £1.2bn	0.9% £1.4bn	0.5% £0.8bn	
Range ⁵		(1.8,2.5) (2.9,3.9)	(0.6,1.0)(1.0,1.6)	(0.7,1.1) (1.1,1.7)	(0.4,0.7) (0.6,1.1)	

¹⁴ http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd2/fem/fem_1112.pdf

Dans le détail, en 2011/12, s'agissant des prestations logement (*Council Tax Credit* et *Housing Benefits*), les indus atteignent 1,35Md£, tandis que les indus liés à l'*Income Support* s'élèvent à 310M£ et ceux de l'*Incapacity Benefit* à 120M£.

En ce qui concerne le *Child Tax Credit* et le *Working Tax Credit*, les versements indus sont estimés par HMRC à 2,1Md£ en 2010/11¹⁵.

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

En cas de versement indu de prestations sociales¹⁶, le bénéficiaire est tenu d'effectuer un remboursement si ce versement est de sa responsabilité¹⁷, c'est-à-dire :

- S'il a fourni une fausse information ;
- S'il n'a pas fait état d'un changement de situation ;
- Si le versement indu était lié à une erreur administrative, mais qu'il aurait dû la remarquer.

Si la personne bénéficiaire du versement indu d'une prestation continue à la recevoir, la somme peut être déduite des versements futurs jusqu'à remboursement ; dans le cas contraire, une facture est envoyée et un plan de paiement doit être mis en œuvre. Le DWP a la possibilité de recouvrer le montant d'un indu jugé recouvrable via des déductions d'autres prestations (à l'exception des *Child Benefits*, *Housing Benefits*, *Guardian Allowance* et *Council Tax*)¹⁸. Enfin, si une personne refuse de payer et ne reçoit aucune prestation sociale de laquelle pourrait être déduite l'indu, des poursuites civiles peuvent être engagées.

Le *Welfare Reform Act 2012* prévoit par ailleurs que tous les versements indus liés à l'*Universal Credit*, à la *Jobseeker's Allowance* et à l'*Employment and Support Allowance*, quelle que soit leur cause (donc y compris ceux liés entièrement à des erreurs du DWP) soient intégralement recouvrables. La limite fixée à l'action de recouvrement était de six ans jusqu'au 8 mars 2012 ; depuis, il a la possibilité de recouvrer les indus même plus de six ans plus tard via des réductions d'autres prestations (mais ne peut toujours pas engager d'action judiciaire après cette période)¹⁹.

Outre l'action en recouvrement, les bénéficiaires responsables de versements indus s'exposent à des poursuites pénales dans certains cas (si le demandeur a fait une déclaration incorrecte ou non représentative de sa situation et n'a pas pris d'actions raisonnables pour corriger l'erreur, ou s'il a failli à fournir des informations ou justificatifs sans excuse raisonnable).

¹⁵ www.parliament.uk/briefing-papers/SN02656.pdf

¹⁶ Pour la législation actuelle en la matière : <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/384/made>

¹⁷ <https://www.gov.uk/benefit-overpayments>

¹⁸ Pour une liste publique de « bonnes pratiques » quant au recouvrement des indus par les collectivités locales au nom du DWP : <http://www.dwp.gov.uk/local-authority-staff/housing-benefit/performance-and-good-practice/hbctb-good-practice-guide/part-one-good-practice/pursuing-overpayment-recovery/> ; pour un guide des procédures de recouvrement du DWP avec notamment à partir de la p6 un description du partage des responsabilités en la matière entre Jobcentre Plus et le DWP (les procédures de recouvrement sont traitées à partir de la p11) : <https://www.whatdotheyknow.com/request/138603/response/337178/attach/3/Overpayment%20Recovery%20Guide%20v47a.pdf>.

¹⁹ <http://www.blf.org.uk/Page/Welfare-reform>

En 2011/12, 360M€ de versements indus ont été recouvrés par le DWP²⁰ – auxquels s'ajoutent 480M€ de recouvrements de Housing Benefits par des collectivités territoriales²¹.

Pour ce qui est des transferts administrés par HMRC, où le *Debt Management and Banking* (part du *Tax Credit Office*) est en charge des questions de recouvrement, un code de conduite a été publié par ce ministère en avril 2013²². Celui-ci indique notamment la procédure à suivre pour un bénéficiaire d'un versement indu pour formuler un recours gracieux contre une décision de recouvrement ainsi que les modalités de remboursement possible :

- ◆ Déduction d'un crédit d'impôt dont le versement est en cours : cette déduction est la solution automatique, et doit respecter certains taux maximum²³ ;
- ◆ Demande de paiement direct en l'absence d'éligibilité à des crédits d'impôt (il existe des cas particuliers où les deux premières méthodes sont appliquées simultanément) ;
- ◆ Ajustement de l'imposition prélevée à la source (« *PAYE tax code* ») ;
- ◆ Déduction d'une prestation partie de l'*Universal Credit* en cours, via une demande au *Department for Work and Pensions* (possible depuis 2010)²⁴.

Des circonstances exceptionnelles peuvent justifier un report ou une annulation du recouvrement. Par ailleurs, dans le cas où le bénéficiaire de l'indu a respecté toutes ses obligations et que la faute incombe uniquement à HMRC, la dette liée à l'indu sera effacée²⁵.

²⁰ http://research.dwp.gov.uk/asd/asd2/fem/fem_1112.pdf, p13.

²¹ Pour plus d'informations, notamment sur les procédures pour fraude : http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/hb_ctb/recoveries_and_fraud_data/hbrf_fr_mar13.pdf.

²² <http://www.hmrc.gov.uk/leaflets/cop26.pdf>

²³ Idem, p9.

²⁴ Pour plus de détails sur les procédures de recouvrement de HMRC : <http://www.revenuebenefits.org.uk/tax-credits/guidance/how-to-deal-with-hmrc/dealing-with-debt/>.

²⁵ <http://www.hmrc.gov.uk/leaflets/wtc8.pdf>, p8

Pièce jointe 7 : Contribution du service économique de Stockholm (Suède)

Éléments de contexte général :

Le système de protection sociale est une composante importante de l'État-providence suédois et repose sur un système à la fois généreux, solidaire et universel (système dit « beveridgien »). L'accès aux droits sociaux n'a en général pas de caractère contributif, à condition toutefois d'être en situation régulière sur le sol suédois.

Ainsi, tous ceux qui résident ou qui travaillent en Suède sont couverts par ce régime. Le système de protection sociale est redistributif et très largement financé par l'impôt. Chaque habitant bénéficie d'une couverture à tous les stades de la vie. Les assurances et allocations apportent ainsi une protection financière aux familles et aux enfants, aux personnes handicapées, aux malades, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et aux personnes âgées.

Le fait de bénéficier de la carte nationale de résident, assortie d'un numéro personnel (« *personnummer* », équivalent du numéro de sécurité sociale français et indispensable pour ouvrir un compte bancaire, obtenir un abonnement téléphonique, inscrire les enfants à l'école, etc.), donne accès à l'ensemble des droits sociaux.

En termes de répartition des tâches et des missions qui relèvent de la protection sociale, c'est l'agence suédoise de la sécurité sociale (*Försäkringskassan* – cf. Q1 et Q2 pour plus de détails) qui gère les allocations et indemnités pour les familles avec enfants, les malades, les personnes handicapées, les allocations logement aux ménages, alors que l'agence suédoise pour la retraite gère, quant à elle, les pensions, allocation logement aux personnes retraitées et autres aides aux personnes âgées et aux survivants d'une personne décédée. Ces deux agences relèvent du ministère des affaires sociales.

Si le régime de protection sociale est généreux et universel, certaines allocations sont soumises à conditions.

En dépit des contrôles des agences et de l'existence du système de numéro personnel (cf. annexe 1 pour plus de détails), le versement des prestations de la sécurité sociale (allocations familiales, allocations logement...) donne, comme en France, lieu à des erreurs de versement.

Pour tenter de remédier à cette situation insatisfaisante, le gouvernement a mis en place une délégation interministérielle (2005-2008), intitulée délégation contre les erreurs de versement (« *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* ») dont les objectifs sont d'identifier les principales causes, d'évaluer l'ampleur du problème (coût pour la société) et de proposer des mesures et méthodes permettant de prévenir et de réduire les indus du régime de sécurité sociale suédois.

L'approche suédoise, influencée à l'époque par des mesures déjà prises en Grande Bretagne, a été motivée par la volonté de traiter ce dossier des indus en adoptant une approche étendue à toute la protection sociale pour éviter justement de ne traiter que la politique familiale, par exemple.

A cette fin, les travaux de la délégation interministérielle ont :

- porté au total sur 16 différentes « branches » du régime de la sécurité sociale (totalisant 60 différents types d'allocations/prestations), telles que les allocations et congés parentaux, les congés pour soins d'enfant malade, indemnité de réinsertion, allocations chômage, allocations logement, aides financières, aides à l'accès à l'emploi, subventions pour assistance personnelle, subventions pour création d'entreprise, compensation pour handicap ou pour soins dentaires, aides et prêts aux étudiants, aides aux demandeurs d'asile, retraite minimale garantie (ceux qui n'ont pas été employé/revenus faibles pendant leur vie active).

-impliqué des représentants et experts de pas moins de 16 administrations, agences nationales ou ministères, dont le ministère de l'emploi, le ministère des finances, le ministère des affaires sociales, l'agence de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*), l'agence pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*), l'agence des impôts (*Skatteverket*), l'agence nationale chargée des délits économiques (*Ekobrottsmyndigheten*), mais également des agences telles que l'inspection des caisses d'assurances chômage (*IAF*), la Police nationale (*Rikspolisstyrelsen*), l'agence de l'immigration (*Migrationsverket*), l'agence de la modernisation de l'État (*Statskontoret*), l'agence de la gestion financière (*ESV*), le Conseil pour la Prévention du Crime (*BRÅ*), l'association des communes et régions (*SKL*), etc...

L'approche générale regroupant au total 16 services gestionnaires a conduit à la création d'un « forum » qui a permis de faciliter les échanges d'informations et l'identification de bonnes pratiques et éviter que chaque acteur développe une logique et une approche uniquement basées sur ses propres observations.

La délégation a également très tôt fait une distinction entre les causes des versements indus : fraudes présumées, erreur non intentionnelle et versement erroné de la part du service gestionnaire (ici souvent une agence, sous tutelle distante d'un ministère technique).

Parallèlement, beaucoup de temps a été consacré à comprendre les attitudes des différents acteurs et les causes des versements erronés. La délégation a ainsi capitalisé sur les fruits de sondages en utilisant des panels d'experts (enquêtes tant qualitatives que quantitatives).

Les résultats de ces travaux ont fait l'objet d'un sous-rapport intitulé « Qui triche et pourquoi ? (*« Vem fuskar och varför ? »*) », avec un accent particulier sur les attitudes qui règnent au sein de la société, sur le degré d'acceptation de la fraude par le grand public et sur la légitimité et la crédibilité des services gestionnaires de la protection sociale.

La délégation a également tenté d'évaluer l'ampleur des versements indus qui a, par ailleurs, également fait l'objet d'un sous rapport « Combien coûtent les erreurs ? » (*« Vad kostar felen ? »*).

Il ressort de cet ouvrage que 50 % des versements indus se font sur des bases frauduleuses, 30 % en raison de méconnaissance ou sur des bases non intentionnelles des bénéficiaires et enfin 20 % en raison d'erreurs de versement des services gestionnaires (mauvaise manipulation, erreurs de calculs, stress, imperfection du support informatique, négligence, incompréhension, etc...).

Le montant des sommes indument versées est estimé à un peu plus de 2 Mds€ par an y compris évaluation forfaitaire des cas non décelés (pour éviter de sous-estimer l'ampleur du problème).

Les résultats varient toutefois fortement en fonction des différentes branches du régime de la protection sociale. Ainsi, les sommes indument versées dans le cas des 16 « branches » plus particulièrement étudiées par la délégation représentent entre 6 et 7 % en moyenne, mais avec des écarts importants (*cf. Q3 pour détails*).

Le rapport final de la délégation interministérielle remis en juillet 2008 intitulé « Des calculs valides et correctes : des mesures contre les erreurs de versement de l'État-providence » (« *Rätt och Riktigt : åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet* ») prend la forme d'une sorte de cartographie des services gestionnaires, accompagnée d'une série de propositions pour limiter les sommes indument versées et pour assurer, dans la mesure du possible, que les versements des prestations soient fait « *dans les temps, à la bonne personne et avec le juste montant* ».

En termes de méthode, l'accent a surtout porté sur des actions et mesures de nature préventive et non sur des mesures dites correctives en aval pour recouvrir les indus versés (*cf. Q4 pour plus de détails*).

Les mesures préconisées par la délégation interministérielle touchent ainsi les trois axes à l'origine des problèmes : les fraudeurs, les « mal informés » et les services gestionnaires eux-mêmes.

- Pour réduire la « fraude »

Pour renforcer la légitimité des systèmes de protection sociale en place et faire accepter le principe que « *frauder c'est voler et celui qui fraude sera sanctionné* », le gouvernement a décidé de renforcer et étendre certaines lois et règlements, pour signaler qu'il s'agit bien d'actes criminels et non pas de simple « tricherie semi-légale ». Dans cette optique, le Code pénal comme la loi régissant les fraudes liées aux allocations et subventions publiques ont été revus (*Brottsbalken et Bidragsbrottslagen 2007 :612*).

En complément de ces mesures, le gouvernement a également mis en place une nouvelle loi en 2008 sur l'obligation d'informer les services gestionnaires en cas de versement d'indus (*Underrättelselagen – Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet – SFS 2008 :206*).

Cette loi implique notamment que chaque bénéficiaire de prestations sociales, familiales, etc...en Suède est tenu d'informer l'agence compétente des éventuels changements survenus (revenu, absence du travail, situation familiale...) qui peuvent avoir une incidence sur les droits à prestations. Ainsi, si une personne perçoit une prestation à laquelle elle n'a pas le droit, elle est dans l'obligation d'en rembourser le montant. Cela s'applique même si la personne n'est pas personnellement à l'origine des indus détectés.

Le gouvernement a également mis en place un nouveau Code de sécurité sociale (*Socialförsäkringsbalken SFS 2010 :110*) qui est entré en vigueur en janvier 2011. Cette loi

remplace une trentaine d'autres lois qui portaient notamment sur les allocations familiales, logement, retraite, etc... Elle comprend également les règles en matière de remboursement des indus. L'objectif de ce regroupement a été de chercher à harmoniser les concepts et principes indépendamment de la nature des régimes. Le code a également fait l'objet d'une simplification linguistique afin de le rendre plus compréhensible à un plus grand public.

Parallèlement, l'agence des impôts (*Skatteverket*) a multiplié le recrutement d'inspecteurs chargés d'exécuter des contrôles sur le terrain, notamment dans des secteurs potentiellement concernés par des taux de fraudes relativement élevé (coiffeurs, restauration, BTP, taxi,...), mais aussi pour vérifier, par exemple, qu'un bénéficiaire d'allocations maladie n'est pas sur le lieu du travail ou travaille au noir ou pour vérifier l'exactitude des déclarations de personnes bénéficiant de régimes spécifiques.

- Pour réduire les erreurs non intentionnelles et pour mieux informer les « mal informés »

Réaliser des campagnes d'informations ciblées auprès des populations visées et simplifier les démarches à entreprendre pour les bénéficiaires des divers régimes de protection sociale (formulaire simplifié, formulaire pré-rempli, améliorer la possibilité de téléchargement des formulaires et la documentation par voie électronique et sur le site internet, favoriser les « one stop shop », renforcer le support téléphonique, mise en place de foires aux questions et de modèle pré-rempli à titre d'illustration, etc...

- Pour réduire l'erreur de gestion des services gestionnaires

Afin de faciliter le développement d'une culture de performance et de tenter de réduire les versements d'indus du régime de protection sociale, le gouvernement a mandaté l'agence de gestion financière (*ESV*), sous tutelle du ministère des finances, pour la coordination des travaux et pour apporter une approche plus scientifique et plus harmonisée.

Le point de départ a été de capitaliser sur les expériences et les besoins des uns et des autres et de tenter de développer des méthodes qui permettraient de mieux comptabiliser et détecter les indus versés, de mieux cerner les risques auxquels sont confrontés les services gestionnaires, de faciliter les échanges de données par voie électronique (fichiers croisés) entre certaines agences et de contribuer à la mise en place de statistiques et d'indicateurs plus harmonisés que dans le passé. Ces échanges ne doivent toutefois pas se faire à n'importe quel prix, mais doivent être considérés comme étant efficaces en termes de coûts.

Pour ce faire, 11 agences ont participé à ces travaux conduits par *ESV* (sécu, impôts, retraite, emploi, recouvrement/huissier, migration...) entre 2009 et 2012.

Dans cette optique, l'agence de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*) a, par exemple, mis en place fin 2011 un dispositif informatique permettant de mieux suivre les réclamations faites des versements d'indus, ce qui facilitera la publication des statistiques et qui permettra de mieux mesurer les éventuels progrès réalisés.

Parallèlement, l'agence chargée de la sécurité sociale et l'agence des retraites étudient ensemble la mise en place d'un outil informatique plus performant pour la gestion des indus et des sinistres. Ce système pourrait être mis en place fin 2014, début 2015, si les premiers tests sont concluants. Une coopération renforcée en matière d'échanges d'informations et de

données a également été mise en place avec l'agence des recouvrements (*Kronofogdemyndigheten*).

Un autre pilier de la stratégie du gouvernement dans ce domaine est la formation des agents au sein des services gestionnaires. Depuis mars 2012, une formation d'initiation à ces questions est proposée en ligne à tous les agents des services gestionnaires concernés avec une attention particulière à la loi de 2008 sur l'obligation d'informer les services gestionnaires en cas de versement d'indus.

L'audit interne et la mise en place de fonctions de type « back-office » au sein des services gestionnaires est un autre axe de la stratégie gouvernementale. Ainsi, la plupart des services gestionnaires ont renforcé le volet « contrôle » et « évaluation des risques » de certains profils de clients.

Les ministères de tutelle des services gestionnaires concernés sont devenus plus exigeants quant à la documentation et le reporting de ces questions. Désormais, les travaux menés au sein d'un service gestionnaire pour réduire le montant des indus doit faire l'objet d'un chapitre ou une annexe spécifique du rapport annuel que chaque agence gestionnaire doit publier et comprendre les mesures prises pour réduire les risques et la vulnérabilité des systèmes.

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Comme le montre le site internet (version abrégée en français) de l'agence de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*), tous ceux qui résident ou qui travaillent en Suède sont couverts par le régime de protection sociale qui est universel et généreux surtout pour les familles (conгés parentaux lngs...).

Cette agence offre une protection financière aux familles et aux enfants, aux personnes handicapées, aux malades, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et aux personnes âgées, incluant une allocation logement pour les familles à revenus faibles.

Vous trouverez ci-dessous d'autres exemples d'allocations et indemnités relevant plus particulièrement de la branche familles (<http://www.forsakringskassan.se/sprak/fra>)

Par ailleurs, les communes décident chacune du montant et versent les minima sociaux (*socialbidrag*) qui sont revalorisés chaque année sur la base d'un taux indicatif donnée au niveau national par décret (en application de la loi sur les services sociaux de 2001 – *Socialtjänstlagen 2001:453*) sur la base de l'enquête de l'agence de la consommation (*Konsumentverket*).

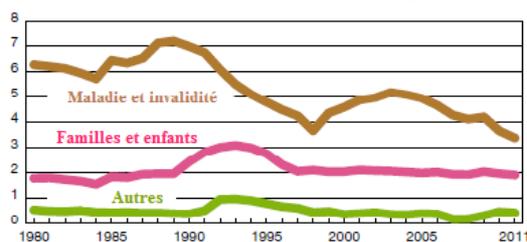
Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

Annexe V

Le versement des prestations familiales du régime de la protection sociale est administré par l'agence suédoise de la sécurité sociale qui est un service de l'État sous tutelle du ministère des affaires sociales. Le versement des minima sociaux relève des communes.

Comme le montre la réponse à la Q1, cette agence couvre essentiellement les allocations et les indemnités pour les familles, les malades et les personnes handicapées, les aides logement aux familles (concerne environ 3 % des ménages). Plus concrètement, l'agence de la sécurité sociale verse au total plus de 20 Mds€ par an (environ 5 % du PIB) dans la cadre d'une quarantaine d'allocations/subventions qui relèvent de sa compétence, dont 50 % revient aux malades et aux handicapés et un tiers aux familles sous forme d'allocations familiales, congés parentaux, allocations logement, etc...

Evolution des versements des prestations depuis 1980 (en % du PIB)



Source : Försäkringskassan

L'agence emploie au total plus de 13 000 personnes, contre seulement 265 personnes au sein de son ministère de tutelle. L'agence bénéficie, comme le veut la tradition administrative suédoise, d'une forte autonomie par rapport à son ministère de tutelle pour ce qui est de l'exécution et l'organisation de sa mission qui est fixée dans la lettre annuelle de cadrage, accompagnée de son budget de fonction.

Les principaux postes de dépenses de l'agence de la sécurité sociale suédoise

(Taux de change annuel : 1 € = 10,62 SEK 2009, 1 € = 9,54 SEK 2010 : 1 € = 9,03 SEK 2011)

Expenditures per area/benefit, SEK million	2009	2010	2011
Financial security for families and children			
Parental benefit	25,224	26,488	27,448
Temporary parental benefit	4,641	4,852	5,392
Pregnancy benefit	522	525	503
Child allowance	23,364	23,731	24,140
Housing allowance for families with children and young people	3,372	3,493	3,342
Childcare allowance	2,789	2,766	2,849
Maintenance support	3,645	3,550	3,415
Adoption allowance	29	28	22
Total	63,586	65,433	67,112
Financial security in the event of illness or disability			
Sickness benefit	20,628	18,449	21,195
Rehabilitation compensation	2,140	1,990	2,575
Benefit for care of closely related persons	90	115	144
High-cost protection for employers	0	0	37
Dental care	5,503	4,897	4,957
Health care in international conditions	608	579	650
Sickness and activity compensation	67,804	60,597	53,627
Housing supplement	4,467	4,698	4,604
Disability allowance	1,242	1,226	1,244
Workmen's compensation	5,156	4,587	4,240
Car allowance	222	259	261
Attendance allowance	21,753	23,188	24,286
Grants to counties	1,000	1,000	714
Other compensation	7	6	6
Total	130,620	121,592	118,538
Other payment			
Activity grant	10,293	16,157	15,364
Introduction benefit	0	0	263
Daily allowance for conscripts	3	0	0
Family benefit for conscripts	29	31	19
Other	19	21	10
Total	10,344	16,209	15,656
Administration			
	7,447	7,406	7,577
Total	211,998	210,640	208,882

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Le montant des sommes indument versées est estimé à un peu plus de 2 Mds€ par an, comprenant généralement le taux de non-observation qui permet également de tenir compte d'une éventuelle « zone grise » non détectée afin d'éviter de sous-estimer l'ampleur du problème.

Les résultats varient toutefois fortement en fonction des différentes branches du régime de la protection sociale puisque les sommes indument versées dans le cas des 16 « branches » plus particulièrement étudiés par la délégation interministérielle entre 2005 et 2008, à savoir :

- 18,2 % pour les aides/assistance financières (correspond en valeur à environ 170 M€),
- 13,7 % pour les allocations pour soins d'enfant malade (66 M€),
- 10,9 % pour les subventions pour assistance personnelle (145 M€),
- 9,7 % pour les congés parentaux (220 M€),
- 8,5 % pour les indemnités aux demandeurs d'asile (7 M€),
- 7,3 % pour les indemnités journalières de maladie (300 M€),
- 7 % pour les aides aux logements aux familles (29 M€),
- 6,5 % pour les indemnités de maladie et d'activité, une sorte de pension d'invalidité (525 M€),
- 6,3 % pour les aides à l'emploi (48 M€),
- 5,6 % pour aides au logement pour personnes retraitées (73 M€),
- 4,9 % pour aides au financement des études (115 M€),
- 4,0 % pour les aides au recrutement (15 M€),
- 2,9 % pour les aides à l'activité de l'agence pour l'emploi (43 M€),
- 2,2 % pour les allocations chômage (88 M€), etc....

Poids des indus relevant surtout de la branche « famille » du régime de protection sociale

Types d'allocation	Estimation des indus (en %)	Origine des versements indus		
		Fraude présumées	Erreur non intentionnelles	Erreurs du service gestionnaire
Congés pour soins d'enfant	13,7 %	7,2 %	5,2 %	1,3 %
Congés parentaux	9,7 %	5,7 %	3 %	1,7 %
Aides logement aux familles	7 %	3,7 %	2,3 %	1,0 %
Pension alimentaire	5,2 %	2,5 %	1,6 %	1,1 %

Source : « Vad kostar felen ? » (Combien coûtent les erreurs ?), rapport publié par la délégation interministérielle en novemvre 2007

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

En termes de méthode, l'accent a surtout porté sur des actions et mesures de nature préventive (focus sur ce qui peut être fait en amont pour limiter ces problèmes) et non pas sur des mesures correctives, en aval, pour recouvrer les indus versés (procédures parfois jugées coûteuses par rapport à ce qu'elles rapportent).

La loi suédoise permet, comme en France, d'utiliser certains outils juridiques tels que la fongibilité des indus et les procédures de contrainte (lettre de notification, mise en demeure, acte d'huissier, etc...),

Selon nos interlocuteurs de l'agence de la sécurité sociale, une fois que le versement d'indus a été constaté et qu'un remboursement va être exigé, le dossier est traité par un service spécifique au sein de cette même agence.

La procédure de recouvrement des indus commence généralement par la communication d'une lettre de notification exigeant un remboursement sous 30 jours. A défaut de paiement les dispositions prévoient que les intérêts de retard (taux directeur de la Banque centrale + 8 %, ce taux d'intérêt est donc actuellement de 9 %) commencent à courir à partir du jour où le paiement est dû.

Ainsi, si le remboursement n'est pas fait sous 30 jours une nouvelle notification est communiquée (incluant cette fois les intérêts + frais administratifs) avec un nouveau délai accordé, cette fois de 14 jours. A défaut de réponse, l'agence dispose par la suite globalement de deux options :

- ◆ la fongibilité des indus, qui, comme en France, consiste à prélever sur les prochains versements d'allocations le montant de l'indu détecté. Si le montant est important l'agence accepte généralement la mise en place d'un plan de remboursement dont la durée est fonction de la capacité financière de la personne concernée, à savoir permettre à la personne de ne pas passer sous le seuil du revenu minimum d'existence (généralement ce type de plan doit être demandé par le bénéficiaire de la prestation et non pas proposé par l'agence),
- ◆ à défaut de réponse du bénéficiaire ou si ce dernier ne fait aucun geste pour trouver une solution à l'amiable, l'agence poursuit la procédure de contrainte qui prend alors la forme d'une ordonnance d'injonction à payer (avec un nouveau délai de réponse généralement de 10 jours), mise en demeure, puis dans certains cas, acte d'huissier. Dans ce cas le bénéficiaire de l'allocation est noté dans le registre des « mauvais payeurs » ce qui a des conséquences par la suite durant 3 ans sur ses possibilités d'obtenir un nouveau crédit.

La durée de prescription des dettes d'une personne morale ou physique vis-à-vis de l'État est généralement de 5 ans, mais l'agence des impôts (*Skatteverket*) peut demander sa prolongation. A noter toutefois, que pour le recouvrement de prestations sociales la durée de prescription est le plus souvent de 10 ans. Cette règle s'applique aux personnes qui n'ont pas de patrimoine ou qui ne vivent plus en Suède/dans l'UE. Dans ces cas l'agence de la sécurité sociale reprend la procédure de recouvrement sur une base annuelle jusqu'à sa prescription.

Pour plus de détails sur les rouages et procédures juridiques de mise en demeure et d'acte d'huissier (cf la version anglaise du site de l'agence de recouvrement (*Kronofogden* - <http://www.kronofogden.se/InEnglish.html>) qui décrit de manière succincte les différentes étapes.

En tant que bénéficiaire d'aides et d'allocations, si une personne n'est pas satisfaite d'une décision, elle peut demander un réexamen de la décision ou faire appel auprès du Tribunal administratif (*förvaltningsrätten*). Si l'on estime que la décision du tribunal administratif est également erronée, on peut faire appel auprès de la Cour d'appel administrative (*kammarrätten*).

Si la personne en question n'est toujours pas satisfaite, elle peut faire appel devant l'instance la plus élevée, la Cour administrative suprême (*Regeringsrätten*). Cette Cour suprême n'examine que les affaires qui relèvent d'une question de principe qui pourrait avoir des conséquences jurisprudentielles.

Enfin, si le versement des indus est une préoccupation de plus en plus centrale, force est de constater qu'il n'existe pas à ce stade de rapport permettant d'évaluer l'impact global des mesures prises suite à la publication du rapport final en 2008 de la délégation interministérielle contre les erreurs de versement. Les seules évaluations sont celles que les services gestionnaires conduisent eux-mêmes et qui doivent, comme déjà indiqué, faire l'objet d'un chapitre/annexe du rapport annuel.

Dans le cas de l'agence chargée de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*), les efforts ne sont pas encore concluants puisque, selon nos interlocuteurs de la direction générale du budget du ministère des finances qui supervise de loin ces questions, les problèmes liés au versement indus restent globalement inchangés alors que les moyens alloués pour freiner une telle évolution sont croissants.

En effet, les contrôles proactifs ont diminué de 3 % entre 2010 (20 112 contrôles) et 2012 (19 503). Ces contrôles ont permis de détecter 4 003 cas de mauvais versement représentant 284 MSEK (33 M€) d'indus, contre 317 MSEK (37 M€) en 2010. Plus important, ces mêmes contrôles ont également permis de rejeter, diminuer, voire de mettre fin à certains versements (2 906 cas concernés), ce qui représente une réduction de dépenses pour l'agence de la sécurité sociale de 724 MSEK (84 M€) en 2012, soit un niveau quasi-identique par rapport à 2010 (722 MSEK, 84 M€).

Au cours de cette même période, le nombre de plaintes déposées à la police et à la justice par l'agence a augmenté de 20 % (de 1 071 cas en 2010 à 1 219 cas en 2012). On notera que 87 % des cas ayant fait l'objet d'un jugement formel dans un tribunal donnent raison à l'agence (environ 25 % des plaintes déposés par l'agence sont sujet à un jugement).

Enfin, en 2012 les remboursements des indus ont atteint 761 MSEK (88 M€), soit un niveau légèrement en hausse par rapport à 2011 et 2010. Le montant global des créances augmente, quant à lui, puisque la somme totale des remboursements d'indus reste toujours inférieure au montant de remboursement exigé par l'agence de la sécurité sociale. Il convient de souligner que plus de 50 % des remboursements des indus concernent les aides-logement ce qui s'explique par le fait qu'elles sont calculées sur une estimation préliminaire des revenus attendus au cours de l'année, et qui sont, par la suite, corrigés en fonction des revenus imposables. Ainsi, 67 100 ménages ont collectivement cumulé 418 MSEK (49 M€) d'indus dans ce domaine.

**Evolution des indus depuis 2010 et du stock des créances de l'agence de la sécurité sociale
(en MSEK et en M€).**

Annexe V

	2010	2011	2012
Remboursement des indus	715 (83 M€)	736 (86 M€)	761 (88 M€)
Stock des créances	2 268 (263 M€)	2 601 (302 M€)	2 857 (332 M€)

NB : pour éviter que les évolutions soient perturbées par les effets de change et faussent la comparaison en devise locale (SEK – couronnes suédoises) le taux de change 1 € = 8,6 SEK est appliqué systématiquement dans cette ECI.

Annexe 1

- Le numéro personnel suédois (« *personnummer* »)-

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1947 le *personnummer* est un matricule destiné à suivre un individu tout au long de sa vie. Clé d'entrée dans les institutions publiques comme commerciales, il est aujourd'hui incontournable dans la vie ordinaire (utilisé comme référence par les banques et les compagnies d'assurance, indispensable pour le paiement des impôts et la perception des aides sociales, ou encore pour souscrire aux abonnements téléphoniques, il est également le numéro d'immatriculation²⁶ des entreprises individuelles (*enskild firma*) à responsabilité personnelle illimitée) et a initié un type de relation tout à fait original entre l'État et le citoyen.

Il n'est pas seulement un instrument de marquage destiné au contrôle mais aussi un outil particulièrement commode pour les individus et les entreprises. Pour l'administration fiscale, cet outil permet de suivre de près l'évolution des finances des ménages et, en conséquence, d'assurer par la suite un taux de recouvrement très élevé.

Selon les évaluations de l'agence des impôts, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu des particuliers (du travail comme du capital) est de plus de 99 %, ce qui est très élevé en comparaison internationale.

Le *personnummer* est une combinaison de 10 chiffres attribuée à la naissance lors de l'inscription au registre de l'État civil (*Folkbokföringen*). Composé de la date de naissance (sous la forme AAMMJJ), suivie d'un tiret et d'un numéro de naissance (trois chiffres dont le troisième indique le sexe : pair pour les filles, impair pour les garçons) et d'un numéro de vérification (qui constitue la clé informatique du *personnummer*) il peut être en partie deviné, à la manière du numéro de sécurité sociale en France²⁷. Les personnes âgées de plus de 100 ans sont distinguées des autres par un signe + à la place du trait d'union. Un *organisationsnummer* est par ailleurs attribué aux sociétés et aux associations.

De manière à harmoniser leurs bases de données, un certain nombre d'agences de la sphère publique peuvent demander à l'agence des impôts la création d'un *samordningsnummer* (traduit en anglais par *co-ordination number*) pour des personnes qui ne sont pas enregistrées dans l'État civil et qui ne disposent, en conséquence, pas de *personnummer*.

Le *personnummer* est un vecteur fluide d'échange d'informations. Il offre la possibilité aux agences de la sphère publique de mutualiser et d'actualiser les renseignements dont elles disposent sur chaque individu. Il constitue également un moyen de repérer les fraudes fiscales (les établissements financiers étant tenus de communiquer à l'agence des impôts la

²⁶ C'est alors le *personnummer* du fondateur qui est enregistré.

²⁷ A titre d'exemple, le *personnummer* d'une dame née le 23 août 1964 sera donc 640823-ABCD où C sera un chiffre pair et D le résultat d'une formule complexe mais publique.

situation financière de chacune de leurs combinaisons clientes, à savoir : relevés de comptes épargnes, intérêts et dividendes perçus, plus-values lors de ventes de titres, etc...) comme d'entretenir un système d'assurances sociales impartial et efficace (par le calcul et la distribution automatisés d'allocations aux ayants droit en réduisant formalités et temps d'attente).

D'aucuns pourront cependant regretter l'absence d'une véritable base de données centralisée, d'un répertoire complet qui totaliserait toutes les informations véhiculées par le *personnummer* (dont une agence pourrait être en charge) et qui offrirait une vue totale de la relation que chaque citoyen entretient avec l'État, ce qui permettrait d'éviter certains cas d'abus, comme le cumul d'allocations notamment.

L'efficacité du système et son acceptation par les citoyens s'expliquent aussi par le climat de confiance qui caractérise la société suédoise. Si la tradition suédoise de non-ingérence constitue le premier des garde-fous, *Datainspektionen*²⁸ est l'agence gouvernementale chargée de prévenir les dérives en protégeant la confidentialité des données personnelles. Elle doit notamment veiller à garantir la diffusion restreinte d'informations sensibles telles que la santé mentale et physique, le parcours familial et la situation judiciaire des individus.

Le *personnummer* est un redoutable révélateur des antécédents financiers de chacun. Un impayé jugé grave (caractérisé par la convocation d'un huissier) est ainsi gardé en mémoire 3 ans pour les personnes physiques et 5 pour les personnes morales. Les dettes en cours sont également répertoriées et accessibles via le *personnummer*.

Les institutions bancaires ou de crédit peuvent consulter les profils de leurs clients potentiels sous réserve qu'une copie exhaustive de ce qu'elles ont consulté soit envoyée à l'individu concerné. De manière générale, toute enquête de notoriété auprès de l'agence des impôts²⁹ doit être motivée par une raison valable³⁰ sous peine de non-recevabilité.

Dans un pays où les cartes d'identité sont délivrées non seulement par la police mais aussi par les banques et où le registre de l'État civil est confié à l'agence des impôts, le *personnummer*, qui serait volontiers taxé de système « *Big Brother* » dans bien des pays, est très largement accepté dans ce pays où les relations avec l'État sont dans l'ensemble traditionnellement basées sur la confiance.

²⁸ Swedish Data Inspection Board, agence équivalente de la CNIL. 40 employés environ, dont des juristes pour l'essentiel.

²⁹ Qui tient le registre de l'état civil depuis 1991.

³⁰ Parmi les raisons valables : en préalable à l'octroi d'un crédit ou à la conclusion d'un contrat de location.

Pièce jointe 8 : Contribution du service économique de Berne (Suisse)

Q1/-Dresser un panorama des prestations sociales de type revenu minimum et prestations familiales (allocations liées à la situation familiale, allocations logement) dans le pays

Niveau fédéral: seul le **principe de prestations sociales de type allocation logement ou revenu minimum est garanti par le droit fédéral suisse**. En revanche, ce sont les cantons et / ou les communes qui définissent et assurent le minimum vital social, qui vaut pour les Suisses et les étrangers et est indépendant des causes à l'origine de la situation de détresse. Un **minimum vital social** valable pour l'ensemble de la Suisse est établi à titre indicatif par l'office fédéral de la statistique (OFS) sur la base des **recommandations de la conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)** ³¹. En 2010 (dernières données disponibles), le minimum vital social s'élevait à 2.250 CHF (1819 EUR) mensuels pour une personne seule.

La **politique d'allocations familiales est harmonisée dans l'ensemble de la Suisse depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations familiales (LAFam) le 1^{er} janvier 2009**. Chaque canton doit verser mensuellement :

- l'**allocation pour enfant** : au moins 200 CHF (162 EUR) par enfant jusqu'à ses 16 ans
- l'**allocation de formation le cas échéant** : 250 CHF (202 EUR) par enfant entre ses 16 ans et la fin de sa formation.

Ces montants minimaux sont adaptés au renchérissement par le Conseil fédéral. Près d'une moitié de cantons verse davantage en termes d'allocations familiales que les minima fédéraux³². A titre d'exemple, les montants versés dans le canton de Berne³³ s'élèvent à 230 CHF (186 EUR) mensuels pour les enfants jusqu'à 16 ans et à 290 CHF (234 EUR) pour les frais de formation. Les allocations familiales dans l'agriculture font l'objet d'un régime spécifique. Le montant annuel total des allocations familiales représente environ 5 Mds CHF (4,04 Mds EUR), essentiellement financés par les cotisations des employeurs.

Il existe également une **allocation maternité** dont le cadre légal est intégré à celui de l'allocation pour perte de gain finançant les jeunes effectuant leur service militaire. L'allocation maternité est versée sous forme d'indemnités journalières. Elle s'élève à 80 % du revenu moyen de l'activité exercée avant l'accouchement, mais au maximum à 196 CHF (158 EUR) par jour.

Niveau cantonal/communal: selon les cantons, les dispositions légales sur l'**aide sociale** règlent aussi celles sur l'**indemnisation des chômeurs en fin de droit** et celles sur le loyer (**aide au logement**, à destination des plus modestes). Dans certains cantons, l'autonomie communale est complète tandis que, dans d'autres, les dispositions réglant l'aide sociale sont complètement uniformes d'une commune à l'autre. **Le taux de bénéficiaires de l'aide sociale varie fortement entre cantons et se situe environ à 3 %**. Environ 30 % des chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus d'un an), qui représentent selon les dernières estimations 20 % des demandeurs d'emploi, bénéficient de l'aide sociale.

³¹ Association professionnelle regroupant le secteur public (Confédération, cantons et communes) et des organisations privées du domaine social. La CSIAS émet des recommandations pouvant servir de lignes directrices aux lois cantonales.

³² Les allocations supplémentaires de naissance ou d'adoption sont également à la discrétion des cantons.

³³ Deuxième canton le plus peuplé après celui de Zurich

L'aide sociale se décline sous les formes suivantes :

- le **forfait pour l'entretien** (nourriture, vêtements, déplacements, entretien courant du ménage, éventuellement frais de formation) : selon les recommandations 2013 de la CSIAS, le forfait pour l'entretien est de **960 CHF/mois** (776 EUR) **pour une personne seule** ;
- les **coûts de logement**, dont les montants sont définis par l'autorité sociale compétente en fonction de la taille du ménage³⁴ ;
- l'**assurance médicale de base** (prime d'assurance notamment).

Il existe par ailleurs des **prestations circonstancielles**, par exemple pour la garde extra-familiale des enfants des personnes exerçant une activité lucrative ou encore les frais de formation si ceux-ci ne sont pas compris dans le forfait pour l'entretien.

Les recommandations 2005 de la CSIAS prévoient en outre des **suppléments d'intégration récompensant l'effort de réinsertion** des personnes concernées ainsi que des sanctions pour celles qui, au contraire, n'agiraient pas dans le sens d'une réinsertion raisonnable.

Q2/-Quels organismes sont chargés du versement de ces prestations et, s'il ne s'agit pas de services de l'État, quelles sont leurs relations administratives avec l'État ?

En matière familiale, les cantons ont la gestion des allocations obligatoires. Les services d'assurances sociales des communes peuvent avoir une compétence déléguée (par exemple, pour la ville de Berne, vérification du bien-fondé du droit aux allocations).

Les **caisses de compensation pour allocations familiales (CCAF)** fixent et versent aux parents bénéficiaires les allocations familiales, généralement via les employeurs. Il existe :

- 26 CCAF cantonales
- des CCAF professionnelles, organisées par branche
- des caisses adossées aux caisses de retraites cantonales
- des unités « allocations familiales » au sein des caisses de chômage.

Les caisses pour allocations familiales sont environ 250. A titre d'exemple, le nombre de caisses dans le canton de Berne est supérieur à 50.

Quant à l'aide sociale, celle-ci est versée par les services sociaux des cantons ou des communes.

Q3/-Le versement de ces prestations donne-t-il lieu à des indus, c'est à dire des prestations versées à tort ? Dans ce cas, quel montant ces indus représentent-ils et quelle part dans les prestations versées (détailler par type de prestation) ?

Notre interlocutrice du bureau des assurances sociales de la ville de Berne énumère trois causes principales entraînant le versement de prestations indues : versements à tort, à la mauvaise personne ou en double.

En cas d'erreur, par exemple lorsque la fin de la formation d'un enfant n'a pas été signalée, une restitution des prestations versées aux personnes qui n'y avaient pas droit est exigée. Les

³⁴ Le montant pris en charge intégralement (loyer et charges) peut s'élever par exemple à 1.100 CHF dans le canton de Genève.

indus dans le domaine familial ont représenté en Suisse, **de janvier à juin 2011** (dernières données disponibles)³⁵, 7.677 allocations payées en double. Leur versement a été stoppé dès qu'il a été constaté. Cela représentait moins de 0,5 % des allocations et **4,85 Mios CHF**.

Le bureau des assurances sociales de la ville de Berne nous indique que la proportion des indus pour l'ensemble des prestations sociales n'est pas connue à ce jour.

Q4/-Décrire en détail les méthodes mises en œuvre pour recouvrer ces indus et leur efficacité ?

Le **registre national des allocations familiales** a pour but premier d'empêcher les perceptions indues. Mis en place avec la LAFam, il est géré par l'organisme de l'administration fédérale en charge de la coordination du régime obligatoire de retraites³⁶.

Des mécanismes de contrôle existent également concernant l'aide sociale. A titre d'exemple, ceux-ci sont, pour la ville de Berne : entretiens réguliers avec l'intéressé ; contrôle des efforts pour trouver un emploi ou un logement et contrôle des factures ; coopération du service social de la ville avec les autorités fiscales ou la police ; saisie de l'inspection sociale cantonale en cas de soupçon d'abus ; contrôles annuels conjoints de dossiers individuels par les inspections cantonales sociale et des finances.

Commentaires éventuels : La prévention efficace des abus en matière sociale tient également à l'obligation imposée par certaines collectivités – villes de Fribourg et de Berne par exemple – de **rembourser l'aide sociale perçue une fois que la situation du débiteur s'est sensiblement améliorée.**

³⁵ Les statistiques 2012 des allocations familiales sont attendues pour décembre 2013.

³⁶ La centrale de compensation de l'assurance vieillesse et survivants.

ANNEXE VI

Lettre de mission

Annexe VI



*Ministère de l'Economie et des finances
Ministre des Affaires sociales et de la Santé
Ministère délégué chargé du Budget
Ministère délégué chargé de la Famille
Ministère délégué chargé des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.*

Les Ministres

Cab/DDP/NV/Mercure A-13-889

LM
2
LM

Paris, le 29 MARS 2013

Madame, Monsieur, les chefs de service,

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté à l'issue du comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) du 21 janvier 2013, prévoit de garantir à nos concitoyens l'accès aux droits en assurant aux allocataires des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues. En effet, la complexité des règles d'attribution des aides versées ou encore le principe de fongibilité de la récupération des indus associés au manque d'information des bénéficiaires sont des facteurs d'insécurité et de fragilisation pour des personnes à faibles ressources.

Pour récupérer les prestations indument versées, la branche famille a été dotée de deux outils juridiques : la fongibilité des indus et la procédure de contrainte. Ces montants sont recouvrés à terme à 91,5%. Le bon recouvrement des prestations indues participe de la bonne gestion des organismes sociaux. Il convient toutefois d'en maîtriser les coûts de gestion et de veiller à préserver la qualité du service que les caisses doivent apporter aux allocataires. L'équilibre budgétaire de ces derniers est souvent si fragile que ces erreurs de versement peuvent dégrader fortement leur situation.

Nous souhaitons que l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) mènent une mission conjointe ayant pour but d'analyser les raisons des erreurs de versement, d'évaluer les conséquences de ces erreurs sur les allocataires et les caisses, et, enfin, de proposer des pistes d'évolution réglementaire et organisationnelle concernant les procédures et les prestations elles-mêmes. La mission pourra utilement s'appuyer sur les travaux de simplification de la réglementation entre l'État et la Cnaf engagés depuis septembre 2012. Ainsi, la mission s'attachera à décrire les causes systémiques d'erreurs de versement sur les prestations, à identifier leur importance et à proposer les moyens d'y remédier.

20 avenue de Ségur - 75007 Paris - Tél. : 01 40 56 60 00

Annexe VI

La mission évaluera en particulier la mise en œuvre de la règle de fongibilité sur le recouvrement des indus de prestations familiales, d'aides au logement et de minima sociaux, et de la procédure de contrainte. À cet effet, nous vous demandons d'apprécier l'impact de ces procédures sur les personnes à faibles ressources et de réévaluer la pertinence du barème de recouvrement personnalisé des indus. Les inspections s'appuieront sur des auditions de groupes d'usagers pour évaluer l'impact des règles actuelles sur les bénéficiaires et connaître leurs attentes. Elle formulera des recommandations d'adaptation de ce plan en fonction des pratiques des CAF et des caisses de MSA ayant les meilleurs taux de recouvrement financier.

Elle veillera tout particulièrement à étudier la faisabilité et les modalités pratiques en vue de rapprocher le niveau des quotités insaisissables de celui qui est utilisé par la banque de France dans les procédures de surendettement.

La mission examinera les modalités de gestion et les pratiques des caisses en matière de politique de recouvrement et de remises gracieuses. Elle évaluera l'impact des opérations liées au traitement des indus et aux rappels sur la charge de travail des caisses, dans ses différentes composantes (accueil, gestion des prestations, agence comptable...). Elle sera amenée à faire des propositions permettant d'assurer un égal traitement entre les personnes sur le territoire national et à formuler toutes recommandations utiles afin de réduire l'hétérogénéité des pratiques en matière de remise des dettes.

Lorsque l'indu est lié à une erreur de l'organisme, elle veillera à étudier la pertinence, la faisabilité technique ainsi que les implications financières, juridiques (risques contentieux, charge de la preuve...) et sociales de la mise en œuvre d'une procédure de remise gracieuse totale ou partielle automatique. La mission définira par ailleurs, la notion « d'erreur de la caisse », en s'attachant à prendre en compte les délais nécessaires au traitement des dossiers des allocataires qui peuvent induire, dans certains cas, une poursuite du versement des prestations au-delà de leur date limite d'attribution.

En outre, s'agissant des cas de suspension des droits, la mission d'inspection étudiera la faisabilité et les modalités pratiques d'une information préalable de l'allocataire, en articulation avec les politiques d'accueil physique et téléphonique dans un souci de complémentarité avec les actions inscrites dans la future conventions d'objectifs et de gestion (COG).

La mission adoptera une approche globale des modalités de gestion des indus. A cet effet elle examinera également, et proposera le cas échéant d'enrichir, les actions inscrites dans la future COG visant à réduire le volume des indus par une simplification de la réglementation et une maîtrise accrue des risques.

Pour accomplir ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur la direction de la sécurité sociale, la direction générale de la cohésion sociale et la direction du budget. Les membres de la mission pourront également solliciter les services de la caisse nationale des allocations familiales.

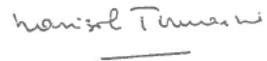
Annexe VI

Nous souhaitons qu'un point d'étape puisse être fait mi-avril et qu'un rapport d'étape nous soit rendu pour le 15 mai 2013. Le rapport définitif devra être restitué mi-juin 2013. Chaque proposition devra être assortie d'une évaluation financière.

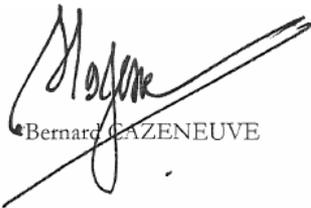
Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, les chefs de service, l'expression de nos salutations distinguées.



Pierre MOSCOVICI



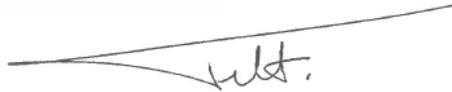
Marisol TOURAINE



Bernard CAZENEUVE



Dominique BERTINOTTI



Marie-Arlette CARLOTTI

ANNEXE VII

Méthodologie des travaux de la mission

SOMMAIRE

1. QUATRE TYPES D'ANALYSES ONT ÉTÉ MENÉES PAR LA MISSION SUR LA BASE DE DONNÉES RECUEILLIES AUPRÈS DES ORGANISMES GESTIONNAIRES	1
1.1. Une analyse quantitative sur données nationales (CNAF et CCMSA).....	1
1.2. Une analyse de terrain portant sur huit CAF et MSA.....	2
1.3. Une analyse sur dossiers, sur la base d'un échantillon de 10 dossiers par CAF (1000 dossiers environ au total)	2
1.4. Une analyse comparative : autres services publics avec gestion d'indus (Pôle emploi / DGFIP), gestion des prestations familiales à l'international.....	2
2. LA MISSION A ÉGALEMENT ASSOCIÉ DES POPULATIONS D'ALLOCATAIRES ET LEURS REPRÉSENTANTS À L'ANALYSE DE LA QUESTION DES INDUS.....	3
2.1. Entretiens avec le 8e collège du CNLE et certaines associations nationales.....	3
2.2. Rencontre de terrain avec des associations (59) ou mobilisation des panels d'usagers des CAF (92)	3
2.3. L'objectivation des échanges entre les CAF et les usagers, notamment via un échantillon de courriers de notification et une enquête à l'accueil.....	3

1. Périmètre de la mission : les indus des prestations de la branche famille

Le périmètre de la mission concerne les prestations de la branche famille servies par les CAF et les caisses de MSA soit :

- ◆ les prestations relevant du fonds national des prestations familiales : prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ; complément libre choix du mode de garde (CMG) ; complément de libre choix d'activité (CLCA) ; allocation journalière de présence parentale (AJPP) ; allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; allocation de soutien familial (ASF) ; allocation de rentrée scolaire (ARS) ; allocations familiales (AF) ; complément familial (CF) ;
- ◆ les prestations financées par le fonds national de l'habitat et le fonds national d'aide au logement : aide personnalisée au logement (APL) ; allocation de logement à caractère familial (ALF) ; allocation de logement à caractère social (ALS) ; allocation pour l'installation des étudiants (ALINE) ;
- ◆ les revenus minimums : allocation aux adultes handicapés (AAH) ; revenu de solidarité active (RSa) ; revenu de solidarité (RSO) ;

Ces prestations sont versées à un nombre d'allocataires de prestations familiales-logement-solidarité-handicap à fin 2010 qui s'établissait à 11 281 380 pour la CNAF et 423 699 pour la MSA pour un total des versements annuels en 2011 de 77,0 Mds€ pour la CNAF (44,1 Mds€ pour les prestations en faveur des familles, 16 Mds pour les prestations en faveur du logement, et 16,8 Mds pour les prestations de lutte contre la précarité) et 1,1 Md€ pour la MSA.

2. Quatre types d'analyses ont été menées par la mission sur la base de données recueillies auprès des organismes gestionnaires

2.1. Une analyse quantitative sur données nationales (CNAF et CCMSA)

La mission a obtenu de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et, dans une moindre mesure, de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) des données statistiques permettant d'objectiver :

- ◆ le montant et le volume des indus détectés (bases statistiques nationales) ;
- ◆ la distribution des indus détectés par montant, par prestation, par répétition, par profondeur, par délai de détection et par catégorie d'allocataires concernés, des indus détectés (bases statistiques nationales) ;
- ◆ la responsabilité, l'origine et le motif des indus (résultats de plusieurs enquêtes menées par la CNAF depuis 2010).

Certaines données relatives au recouvrement des indus n'étant pas disponibles au niveau national (répartition des retenues sur prestations entre versements mensuels et compensations, ajustement des plans de recouvrement), l'agence comptable de la CNAF a procédé, à la demande de la CNAF, à une extraction de données provenant de trois CAF (Marne, Nord et Pas-de-Calais) représentant environ 10% de la population des allocataires.

2.2. Une analyse de terrain portant sur huit CAF et MSA

La mission a procédé à l'analyse de la gestion des indus dans huit caisses, dont :

- ◆ cinq visites de terrain dans les caisses d'allocation familiales (CAF) de Seine-Saint-Denis, des Yvelines, du Vaucluse, de l'Yonne et du Pas-de-Calais ;
- ◆ deux visioconférences avec les CAF de Pau¹ et du Morbihan ;
- ◆ une visite de terrain dans la caisse de MSA d'Arras.

Les caisses visitées ont été sélectionnées afin d'obtenir un échantillon représentatif de CAF en termes géographiques, socioéconomiques et de gestion (taux d'indus détectés par rapport aux prestations versées et taux de recouvrement des indus).

2.3. Une analyse sur dossiers, sur la base d'un échantillon de 10 dossiers par CAF (1000 dossiers environ au total)

La mission a procédé à l'analyse d'un échantillon de dossiers. Le recueil des données a été effectué en adressant aux caisses, via la direction de la maîtrise des risques de la CNAF, un tableau à compléter par les données relatives à une dizaine de dossiers, choisis par les CAF parmi les dossiers ayant fait l'objet d'une détection d'au moins un indu en 2012, et dont le nom de l'allocataire commençait par la lettre R (choisie au hasard).

Un total de 96 CAF, sur les 102 que compte le réseau, ont répondu à la sollicitation de la mission, pour un total de 1 054 dossiers, sur lesquels 2 492 indus avaient été détectés en 2012. Cet échantillon est d'une taille supérieure à celui retenu par la direction de la maîtrise des risques dans son enquête de 2010 sur les indus, lui-même considéré comme représentatif au niveau national.

2.4. Une analyse comparative : autres services publics avec gestion d'indus (Pôle emploi / DGFIP), gestion des prestations familiales à l'international

Le quatrième type d'analyse a consisté en un parangonnage. La mission a comparé la gestion des indus par la branche famille avec :

- ◆ celle des indus divers par les services de la direction générale des finances publiques. La mission a pour cela utilisé les résultats de la mission IGF du premier semestre 2013 sur les produits divers de l'Etat ;
- ◆ celle des indus de prestations d'assurance chômage versées par Pôle emploi. La mission a procédé à l'audition de représentants de la direction de l'opérateur et à l'analyse de données statistiques transmises par eux ;
- ◆ celle des indus de prestations familiales dans huit pays d'Europe communautaire et extra-communautaire : Allemagne, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

¹ La CAF de Pau est l'une des deux CAF des Pyrénées-Atlantiques, avec celle de Bayonne.

3. La mission a également associé des populations d'allocataires et leurs représentants à l'analyse de la question des indus

3.1. Entretiens avec le 8e collège du CNLE et certaines associations nationales

La mission a auditionné sur la question des indus des membres du 8^e collège du conseil national pour la lutte contre l'exclusion. Elle a également conduit des entretiens avec des représentants d'associations nationales engagées dans le champ de la famille et de la lutte contre l'exclusion :

- ◆ ATD Quart Monde ;
- ◆ la Croix Rouge ;
- ◆ l'Union nationale des associations familiales.

3.2. Rencontre de terrain avec des associations (59) ou mobilisation des panels d'usagers des CAF (92)

La mission a bénéficié de plusieurs contacts avec les usagers des organismes gestionnaires de la branche famille :

- ◆ elle a procédé à des rencontres de terrain avec des bénévoles du Secours catholique de Tourcoing (Nord) et des usagers de la CAF à Somain (Nord) ;
- ◆ elle a administré un questionnaire envoyé au panel d'allocataires de la CAF des Hauts-de-Seine, portant sur leur appréciation de la question des indus, de leur impact sur leur situation et de leur recouvrement par la CAF.

3.3. L'objectivation des échanges entre les CAF et les usagers, notamment via un échantillon de courriers de notification et une enquête à l'accueil

Enfin, la mission a procédé à l'étude de courriers de notification adressés par les caisses aux allocataires, afin d'en mesurer le degré de clarté et d'intelligibilité pour l'allocataire.

Par ailleurs une analyse de la charge d'accueil physique liée aux indus (enquête par décompte manuel menée dans un échantillon de cinq CAF a été réalisée pendant une à trois semaines dans cinq CAF).

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

Cabinets ministériels

Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé

Gautier Maigne, conseiller chargé des régimes de retraite

Agnès El Majeri, conseillère chargée des affaires sociales

Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille

Maurice Pierre Planel, conseiller technique pour les prestations et services aux familles

Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Christine Laconde, directrice adjointe de cabinet

Delphine Prady, conseillère politiques de solidarité

Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget

Pierre Pribile, conseiller budgets sociaux - famille

Cabinet de la ministre de l'égalité des territoires et du logement

Manuel Flam, directeur de cabinet

Blanche Guillemot, conseillère pour le logement

Directions d'administration centrale

Direction de la Sécurité sociale

Jean-Benoît Dujol, sous directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Virginie Leheuzey, cheffe du bureau des prestations familiales et des aides au logement

Caroline Bussière, adjointe à la cheffe de bureau des prestations familiales et des aides au logement

Direction générale de la cohésion sociale

Sabine Fourcade, Directrice générale de la Cohésion sociale

Brigitte Bernex, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Vincent Billerey, chef du bureau des minima sociaux

Direction du budget

Gautier Bailly, sous directeur de la 6^e sous-direction

François Moyse, chef du bureau de la solidarité et de l'intégration

Florent de Bodman, adjoint au chef du bureau de la solidarité et de l'intégration

Direction générale des finances publiques

Bruno Rousselet, sous directeur Gestion fiscale 1 Particuliers

Brice CANTIN, chef de bureau GF1A

Marie André, inspectrice principale des finances publiques, responsable de la Section tiers déclarants et études sur la déclaration préremplie, bureau GF1A

Pascale Quintana, inspectrice des finances publiques, Section tiers déclarants et études sur la déclaration préremplie, bureau GF1A

Haut conseil à la famille

Bertrand Fragonard, président

Cour des comptes

Jean-Pierre Viola, responsable du secteur « certification des comptes de la sécurité sociale » à la 6ème chambre

Caisse nationale des allocations familiales

Direction générale

Hervé Drouet, directeur général

Robert Ligier, chargé de l'organisation du réseau de la maîtrise d'ouvrage « gestion des flux métier »

Agence comptable

Laurent Fleuriot, agent comptable national

Jérôme Duval, fondé de pouvoir, responsable du département « finances et qualité comptable »

Direction des politiques familiale et sociale

Sébastien Saldes, attaché de direction

Christian Ti-I-Taming, responsable du département « échanges et appui à l'implantation »

François Bagot du pôle « automatisation des échanges »

Mariette Daval, responsable adjointe du département « logement, vie sociale et solidarités »

Françoise Meriau-Farsat, département « logement, vie sociale et solidarités »

Guillaume George, responsable du pôle solidarité au sein du département « logement, vie sociale et solidarités »

Martine Cencig, chargée de mission « ressources simplifications »

Direction du réseau

Vincent Ravoux, directeur

Daniel Buchet, chef de la mission maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Yves Hirrien, chef du département du développement de la qualité de service

Céline Desserouer, conseillère technique maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Aurélie-Anne Le Moellic, sous directrice en charge du département qualité

Direction de l'évaluation et de la stratégie

Sébastien Palomino, responsable de projet

Direction des statistiques des études et de la recherche

Christine Chambaz, directrice

Florence Thibault, responsable du département statistiques, prévisions, analyses

Stéphane Donné, responsable pôle des prestations

Pierre Collinet, chargé d'étude

CAF de Seine-Saint-Denis

Tahar Belmounès, directeur

Nathalie Dupland, 1ère fondée de pouvoir

Cédric Fraudeau, sous-directeur en charge des expertises et productions spécifiques

Marianna Petit, responsable adjointe du service contentieux

Noria Gana, responsable du service recouvrement et récupération

CAF des Yvelines

Elodie Clair, directrice

Laurent Leniere, agent comptable

Evelyne Avebel, responsable du département recouvrement et lutte contre la fraude

Annexe VII

Grégory Leest, 2ème fondé de pouvoir chargé du risque prestations
Vincent Compain, responsable du département qualité, aide au pilotage, maîtrise des risques
Jeremie Charlot, technicien conseil

CAF Béarn et Saoule

Luc Grard, directeur
Anne Marie Testemale, directrice adjointe
Gilles Duchemin, agent comptable
Frederic Bille, responsable du service prestations

CAF du Vaucluse

Tania Conci, directrice par intérim
Thierry Autard, agent comptable
Chantal Romanet, responsable contentieux
Flore Lefranc, fondée de pouvoir, responsable du contentieux et du recouvrement amiable
Catherine Belleyme, responsable du pôle maîtrise des risques
Jacques Girardon, coordinateur maîtrise des risques, auditeur interne
Gilles Chareyre, responsable de la communication
Isabelle Croppi, responsable prestations et du territoire du Grand Avignon
Patrick Eyrat, responsable prestations et du territoire Sud Vaucluse
Sabrina Kouriche, responsable du pôle expertise et appui aux territoires
Gaëtane Aguera, technicien conseil
Eric Lazdarian, technicien conseil
Mme Beysson, technicien conseil
Blandine Rodriguez, technicienne conseil
Aline Delion, technicienne conseil
Fabienne Caulier, responsable prestations
M. Frisca, technicien contentieux

CAF de l'Yonne

Pierre Rougé, directeur
Elisabeth Lacroix, directrice adjointe
Yannick Le Goff, agent comptable
Monique Vieille, responsable du pôle comptable
Danielle Laumain, responsable du pôle recouvrement
Annie Defrance, responsable du pôle contrôle qualité
Véronique Almeda agent de développement social
Marie Aude Benard, agent de développement social
Céline Chollet, technicienne conseil
Péguy Alain, technicienne conseil

CAF du Pas-de-Calais

Jacques Boulnois, directeur
Serge Haro-Gimenez, directeur adjoint
François-Hervé Mahieu, agent comptable
Marie France Foulon, fondée de pouvoir
Lydie Paci, responsable service « gestion des créances »
Samuel Tomasi, responsable contentieux
Aminata Diop, sous directrice contentieux, qualité, ADG
Anne Germain, responsable adjointe contentieux

Annexe VII

CAF du Morbihan

Béatrice Martelliere, directrice
Marina Lemonnier, directrice adjointe
Vincent Clerc, agent comptable
Gérard Grimaud, responsable du département prestations

Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole

Michel Brault, directeur général
Mme Véronique Sixou-Pilette, agent comptable,
Karine Nouvel, directrice des entreprises et partenariats associés,
Astrid Protat, adjointe au responsable du Département Recouvrement et contentieux
Anne-Souffez-Despres, responsable du Département Famille Retraite
Franck Duclos, directeur délégué aux politiques sociales

Caisse MSA Nord-Pas-de-Calais

Lysiane Lenice, directrice générale
Patrick Hennart, agent comptable,
Eric Aernoudts, sous directeur PF, prestations vieillesse, offres de service sur les territoires
Daniel Exposta, sous directeur
Pierre Deguffroy, sous directeur
Gérard Duhin, délégué agent comptable
Florence Debuire, responsable contentieux- juridique
Agathe Anselin, responsable Contrôle interne-lutte contre la fraude
Maryse Dallène, responsable prestations familiales
Carole Stein, responsable cotisation et recouvrement
Hugo Grosgeorge, responsable service

Pôle Emploi

Thomas Audigé, directeur général adjoint, en charge de la maîtrise des risques
Florence Dumontier, directrice des opérations
Réjane Biolet, directrice adjointe à la prévention et lutte contre la fraude
Laurent Tesniere, direction des opérations, direction de la réglementation, responsable du département information règlementaire et contentieux

Usagers

Membres du 8ème collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Khalid Alaoui, Pôle hébergement Paris
Georges Cuvellier, Emmaüs
Djemila Mahmoudi, Moderniser sans exclure
Berbadette Silliau, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale Bretagne

Croix Rouge française

Fabien Tocqué, responsable du programme « microcrédit personnel et inclusion bancaire », direction de l'action sociale

Union Nationale des Associations Familiales

Jean-Philippe Vallat, Sous-directeur en charge des Recherches, Etudes et Actions politiques
Bruno Juigner, coordonnateur du pôle protection sociale à l'UNAF,
Marie-Hellen Lawani, ancienne représentante de l'UDAF de Loire-Atlantique à la CAF de Nantes et auteure d'une étude sur les indus au sein de sa caisse

Annexe VII

Mouvement ATD Quart Monde

Bruno Tardieu, délégué national ATD Quart Monde

Françoise Core, pôle politique, ATD Quart Monde, représentante au CNLE

Secours catholique

Bernard Desprets, bénévole accueil solidarité

Francis Depretere, bénévole accueil solidarité

Jean François Landrieu, bénévole accueil solidarité

Nicolas Gros, bénévole à Somain

Mme Milleville

ANNEXE IX

Liste des sigles

Annexe IX

AAH : Allocation aux adultes handicapés
AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AF : Allocations familiales
AFI : Aides financières individuelles
AIDA : Accès intégré aux données Assedic
AJPP : Allocation journalière de présence parentale
AL : Allocation de logement
ALF : Allocation de logement familiale
ALS : Allocation de logement sociale
API : Allocation parent isolé
APL : Allocation personnalisée de logement
ANV : Admission en non valeur
ARS : Allocation de rentrée scolaire
ASF : allocation de soutien familial
BRP : Barème de recouvrement personnalisé
CAF : Caisse d'allocations familiales
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CILE : Comité interministériel sur la lutte contre l'exclusion
CLCA : Complément libre choix d'activité
CMG : Complément de mode de garde
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNLE : Comité national de lutte contre l'exclusion
CNTDF : Centre national de transfert des données fiscales
CNTR : Centre national de télé-recouvrement
COG : Convention d'objectifs et de gestion
CRA : Commission de recours amiable
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRPM : code rural et de la pêche maritime
CSS : Code de la sécurité sociale
DGE : Dispositif de gestion des échanges
DSS : Direction de la sécurité sociale
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DSER : direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF

Annexe IX

DTR : Déclaration trimestrielle de ressources
ERA : Echange retour Assedic
ETP : Equivalent temps plein
ETT : Entreprises de travail temporaire
FNAL : Fonds national des aides au logement
FNH : Fonds national de l'habitat
FNPF : Fonds national des prestations familiales
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IJSS : Indemnités journalières de sécurité sociale
IPR : Instances paritaires régionales (Pôle emploi)
IQL : Indicateur de qualité de la liquidation
LAD : lecture automatique de données
LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
MNC : Mission nationale de contrôle
MSA : Mutualité sociale agricole
NIR : Numéro d'inscription au répertoire
ONCP : Observatoire national des charges et de la performance
OTD : Opposition à tiers détenteur
PAJE : Prestation d'accueil du jeune enfant
PNMR : Plan national de maîtrise des risques
PPE : Prime pour l'emploi
PRP : Plan de recouvrement personnalisé
RSO : Référentiel des sécurisations obligatoires
QF : Quotient familial
RAC : Ressources-Activité-Contrôle
RAR : Restes à recouvrer
RMI : Revenu minimum d'insertion
RNCPS : Répertoire national commun de la protection sociale
RSA : Revenu de solidarité active
SDP : Suivi des pièces
STD : saisie à tiers détenteur
TA : Tribunal administratif
TASS : Tribunal des affaires de sécurité sociale
UDAF : Union départementale des associations familiales
UNAF : Union nationale des associations familiales
UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale