

La lutte contre la fraude aux prestations sociales versées par la CAF

CE QU'EN DIT LA COUR DES COMPTES



Extraits du rapport de la
Cour des Comptes
1. La lutte contre la fraude
aux prestations sociales.

Septembre 2010

La lutte contre la fraude aux prestations sociales constitue une priorité politique depuis 2006.

Frauder en matière de prestations sociales consiste à enfreindre de manière délibérée les règles qui en gouvernent les conditions d'octroi.

L'enjeu financier n'est pas connu avec précision. Cependant, les organismes sociaux sont sommés de concentrer leurs efforts sur ce vaste chantier.

La Cour des Comptes a dressé en 2010 un premier bilan des actions réalisées dans ce sens. Elle y souligne la prise de conscience des enjeux, met en évidence les progrès accomplis et signale la lenteur des évolutions dans certains organismes sociaux.

Les pages qui suivent sont issues de ce premier bilan mais ne font état que des éléments concernant la lutte contre la fraude dans les CAF.



Une prise de conscience des enjeux

La lutte contre la fraude aux prestations sociales est récente. Les fraudes commencent seulement à être évaluées et sont déclinées de manière concrète, ce qui facilite le travail de qualification des comportements frauduleux.

►► Une impulsion récente

►► *Une mobilisation à différents niveaux*

Le Comité de lutte contre la fraude a vu le jour en octobre 2006. Il a pour mission de centraliser et analyser les cas, établir un rapport d'analyse et d'évaluation du phénomène. En 2007, il devient Comité interministériel contre la fraude et passe alors sous la présidence du 1^{er} ministre. Ses missions se sont renforcées ensuite par la création d'une délégation nationale à la lutte contre les fraudes, instituée par le décret du 18 avril 2008.

Dans le même temps, l'ACOSS, la CNAF, la CNAVTS et l'UNEDIC ont signé en 2006 une première convention de partenariat visant à mutualiser les informations dont ils disposent sur leurs allocataires.

►► *Une priorité à concilier avec d'autres objectifs*

Les objectifs de lutte contre les fraudes fixés par le Comité interministériel sont contradictoires avec d'autres objectifs imposés aux organismes tels que la CNAF et l'UNEDIC. En parallèle, ces organismes doivent en effet simplifier leurs procédures et accélérer le traitement des dossiers.

►► *La définition attendue d'un plan*

Un plan annuel a été annoncé par le comité interministériel à l'automne 2010 afin de prioriser les objectifs et coordonner les actions des différentes branches.

►► Une évaluation progressivement affinée

Les résultats issus des premières évaluations sont incomplets. Les données témoignent d'un effort croissant de détection qui révèle une progression des fraudes constatées. Elles sont cependant limitées en montant.

<i>Année de référence</i>	<i>Organisme social</i>	<i>Montant de la fraude détectée</i>
2005	CNAF	21,5 M d'euros
2008	CNAF	80 M d'euros

Plus le travail de recherche des fraudes est pointu, plus la fraude est repérée. Les chiffres indiqués pour 2008 restent tout de même en deçà de la réalité. En effet, les outils de lutte sont en cours de développement. Un certain nombre de fraudes ne sont donc pas repérées.



Une prise de consciences des enjeux

Il existe aussi des disparités entre CAF.

Certaines sont en effet plus avancées que d'autres sur la lutte contre la fraude. Les écarts constatés sur la branche famille vont de 1 à 20 en 2009.

Les évaluations indispensables ne peuvent être fondées que sur des méthodes d'examen approfondi à partir d'échantillons significatifs, telles que largement pratiquées à l'étranger.

»» **Des travaux bien avancés dans la branche Famille**

La CNAF a réalisé au second trimestre 2009 une évaluation des fraudes à partir d'un échantillon représentatif de plus de 10 000 dossiers.

Avec l'inévitable marge d'incertitude, les travaux réalisés semblent constituer une première base de travail solide qui permet de donner un ordre de grandeur de la fraude totale dans la branche Famille. Celle-ci avoisinerait les 675 millions d'euros par an.

»» **Résultats de l'évaluation par échantillon pour la branche famille**

	<i>En % et en millions d'euros</i>		
	<i>Moyenne</i>	<i>Borne basse</i>	<i>Borne haute</i>
<i>Taux d'allocataires avec indus</i>	10,69	10,04	11,35
<i>Taux d'allocataires fraudeurs</i>	1,38	1,16	1,59
<i>Taux révisé avec obstacle à contrôle</i>	2,15	1,86	2,43
<i>Montant estimé avec obstacle à contrôle</i>	674	539,8	808,1
Taux de fraude	1,16	0,93	1,39

Cet outil d'analyse peut être pertinent s'il détaille la fraude par prestation. Dans ce cas, il faudrait généraliser cet outil auprès de toutes les CAF dans les procédures à suivre pour repérer la fraude.

»» **Des définitions plus opérationnelles**

»» **Extraits d'une note présentée au Conseil d'Administration de la CNAF le 6 avril 2010**

»» Un des enseignements de l'évaluation est l'importance des questions liées à la qualification « frauduleuse » des indus constatés, qui ne va pas de soi.

Comment faire le tri entre l'étourderie, l'ignorance et l'omission délibérée dans une déclaration ?

C'est toute la différence entre la bonne et la mauvaise foi !

»» La complexité des réglementations multiplie les difficultés rencontrées par les caisses locales pour repérer la fraude.

Exemple : il peut être délicat d'apprécier une fraude à l'isolement et une situation de cohabitation provisoire dans le cas de l'API (Allocation Parent Isolé).



Une prise de consciences des enjeux

►► Il doit être possible d'établir un référentiel offrant des marges de tolérance en ne qualifiant de frauduleux que les cas de récidive après avertissements.

C'est dans cette voie que s'est engagée la CNAF, en précisant pour chaque situation les critères qualifiant la fraude.

Une circulaire est en préparation à ce sujet.

Au vu des enjeux et afin de mieux détecter la fraude, plusieurs outils et de nouveaux moyens humains ont été déployés.



Les outils juridiques et techniques

►► Des moyens juridiques

L'arsenal législatif et réglementaire a subi quelques adaptations :

►► *Diversification des sanctions*

En 2005, les sanctions pour les fraudes détectées dans la branche Famille étaient les suivantes :

- avertissement,
- mise en garde,
- mise sous accord préalable,
- pénalités financières pour sanctionner les abus persistants

Depuis la modification de la Loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) en 2010, les procédures préalables à la sanction elle-même ont été simplifiées.

La lutte contre la fraude dispose alors de sanctions nouvelles sous forme de pénalités administratives, plus rapides, plus dissuasives, mieux adaptées à des cas de fraudes de montant limité.

►► *Extension de l'accès aux informations*

►► Rompant avec une grande frilosité, des dispositions législatives ont facilité les échanges d'informations entre les CAF et les administrations (*loi du 6 août 2004 modifiant celle dite « informatique et liberté » du 6 janvier 1978*) quand ils appliquent le n° NIR (*numéro d'identification au répertoire*).

►► D'autres dispositions ont contribué à assouplir ou à lever les interdits liés au secret professionnel. Le guide pratique de la réglementation en matière de lutte contre la fraude sociale établi par la DSS (Direction de la Sécurité Sociale) en décembre 2009 identifie pour faciliter les échanges de données :

- six articles législatifs relatifs aux échanges entre organismes de la Sécurité Sociale,
- huit articles liés aux échanges avec l'administration fiscale,
- six articles pour les échanges avec des tiers.

Les organismes de base s'avouant gênés par la multiplicité de ces supports juridiques, il serait souhaitable d'introduire une habilitation générale proposée par la DNLF.

►► Il serait utile qu'un tableau périodique récapitule l'avancement des textes d'application et signale les circulaires prises pour préciser leur mise en œuvre.

La tutelle n'est pas informée de toutes les lettres-circulaires adressées aux caisses de base.



Les outils juridiques et techniques

►► Un accès accru aux données dématérialisées

L'accès autorisé au fichier FICOBA (*fichier national des comptes bancaires et assimilés*) est considéré comme un outil très précieux.

Les progrès les plus importants découlent :

- de l'usage de données informatisées,
- la constitution de fichiers nouveaux,
- la mise en œuvre de croisements de fichiers.

►► *Les nouveaux fichiers*

Pour ne citer qu'eux, quelques nouveaux fichiers ont été créés pour faciliter la lutte contre la fraude. Il s'agit du :

- RNB en 2008 (Répertoire national des bénéficiaires)
- RNCP en cours d'élaboration (Répertoire National Commun de la protection sociale, décret du 16 décembre 2009 application de la LFSS 2007)

►► *Transferts de données entre administrations*

►► Les CAF reçoivent depuis fin 2008 les déclarations fiscales des revenus de tous les allocataires. Elles croisent les informations de Pôle Emploi, et l'échange avec la DG FIP (Direction générale des finances publiques) pour la résidence en France.

D'autres croisements sont envisagés : le plus productif, selon la CNAF, serait le croisement des données relatives aux enfants scolarisés, afin de connaître les jeunes en « décrochage scolaire » ou ceux qui ne séjournent plus en France. Faute de fichier national des élèves, les travaux sont au stade exploratoire.

►► Un croisement entre les fichiers de la DG FIP relatifs au logement est programmé pour vérifier la réalité du bail qui justifie les aides.

Un croisement est envisagé avec les données du ministère de l'Intérieur pour la vérification des identités. Le fichier dit AGDREF du ministère de l'Intérieur centralise les données sur l'identité et la régularité du séjour des étrangers.

Des tests préalables sur échantillons seraient sans doute utiles.

►► *Les relations avec la CNIL*

Il y a nécessité d'une clarification de la procédure dans laquelle les dossiers des organismes sociaux doivent s'inscrire.

Des procédures allégées pour des tests sur échantillons seraient utiles.



Les outils juridiques et techniques

►► Une meilleure prise en compte dans les COG

L'article 2 du décret du 18 avril 2008 mentionne explicitement les COG (*Conventions d'objectifs et de gestion*) comme vecteurs des actions.

Les volets anti-fraudes de la dernière COG restent insuffisants car ils sont partiels et peu contraignants :

- insuffisance des effectifs affectés aux contrôles (contrôleurs à domicile)
- les indicateurs (suivi ou objectif) quantitatifs de la COG ne sont pas mobilisateurs
- leur contribution au calcul de l'intéressement collectif est nettement déconnectée des performances constatées dans les caisses.

►► Des moyens humains spécialisés renforcés

La lutte contre la fraude aux prestations se traduit par un renforcement des effectifs spécialisés.

La Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude s'est dotée d'une douzaine d'agents de haut niveau. Son action est relayée dans chaque département par des CODAF (Comité Opérationnel Départementaux Anti-Fraude créés par un décret de mars 2010 pour coordonner les actions des organismes versant des prestations familiales).

Chaque caisse nationale s'est dotée d'une structure spécialisée.



Des évolutions trop lentes dans les organismes

Les impulsions des caisses nationales restent insuffisantes, autant pour la prévention que pour la détection et la répression des fraudes

▶▶ Des impulsions des caisses nationales à renforcer

Aucune caisse nationale ne s'est dotée de la capacité à évaluer les actions menées dans chaque caisse, ni à intervenir en cas de carence.

Dans la branche Famille, il n'existe aucun bilan coût/produit par contrôle, alors que ceux-ci mettent à jour plusieurs milliers de cas de fraude chaque année.

Il est indispensable que la progression attendue du nombre de sanctions financières prononcées puisse être assumée par des agents dédiés à cet effet.

▶▶ Des actions à diversifier pour la prévention des fraudes

Les actions de communication ciblées restent rares et peu explicites.
Le contrôle interne n'a pas intégré la fraude comme cible prioritaire.

La définition des référentiels de contrôle interne de plus en plus complets et exigeants a constitué le moyen d'action privilégié pour réduire les erreurs commises par les organismes.

L'analyse des fraudes détectées a mis en évidence la part de responsabilité des personnels des caisses. Leur vigilance s'étend rarement aux opérations concernant des proches de leurs agents.

▶▶ Des organisations et des outils à adapter pour la détection des fraudes

▶▶ *Des signalements non exploités*

Des informations pertinentes restent sans suite, notamment pour le double paiement de PF fonctionnaires qui n'a pas été sanctionné bien que frauduleux.

Les écarts de revenus déclarés au fisc et ceux déclarés aux CAF n'ont fait apparaître que des indus.

▶▶ *Des organisations hétérogènes et peu efficaces*

300 000 contrôles domiciliaires sont effectués par les contrôleurs CAF sans qu'aucune procédure (préparation, déroulement et compte-rendu) n'ait été écrite.
L'efficacité des équipes répressives découle de leur spécialisation.



Des évolutions trop lentes dans les organismes

▶▶ **Des outils de suivi à compléter**

Les moyens accrus pour détecter les fraudes restent lacunaires.

Le rapprochement de données des systèmes de gestion permettent parfois de mettre en lumière des incohérences, des atypies, qui sont autant de suspicions de fraude, qui doivent être confirmées par des contrôles expliquant ces anomalies.

▶▶ **Des progrès à accentuer pour la récupération des sommes fraudées et leur sanction**

Lorsque l'intention frauduleuse a été démontrée il convient de récupérer la somme détournée.

Cette récupération est facilitée par des dispositions récentes :

▶▶ le pouvoir de contrainte donné au directeur s'exerce sans décision judiciaire **et permet d'étendre le droit de récupération des sommes sur les prestations versées,**

L'usage des sanctions est essentiel pour pénaliser le fraudeur et prévenir de nouvelles fraudes.

Le nombre de pénalités administratives prononcées **n'augmente que lentement** : la montée en charge des pénalités est sensible mais le niveau atteint reste encore modeste.

La circulaire sur la maîtrise des risques du 4 février 2009 ajoute que la sanction symbolique non financière se conçoit parfaitement face à certaines situations financières difficiles mais ne doit pas devenir la règle.

La suspension des prestations prévue pour les aides au logement n'est pas appliquée.

Quant aux procédures pénales, elles montrent leur faible efficacité :

▶▶ 40 à 50 % des dossiers portés en justice obtiennent une condamnation en première instance, **il semble** que cela soit dû au du faible montant unitaire des fraudes.



Synthèse

Il convient de souligner l'ampleur du travail qui reste à accomplir.

Les nouveaux outils de lutte constituent un ensemble très important et positif.

Leur développement nécessitera un effort ciblé sur les moyens humains correspondants dans les services contentieux qui sont rarement « mis sous tension » actuellement.

Les administrations de tutelle doivent achever les chantiers en cours et vérifier :

- ▶▶ que l'on puisse suivre l'évolution du taux de fraude estimé
- ▶▶ que l'on vérifie que la part de la fraude constatée continue de progresser et atteigne des niveaux cohérents avec la fraude potentielle (ce n'est pas le cas)
- ▶▶ que la fraude sanctionnée est bien mesurable (ce qui suppose que les indus issus de fraudes soient bien distingués)
- ▶▶ que les sanctions soient suffisamment appliquées afin de devenir plus dissuasives



Recommandations

- ▶▶ Rendre plus lisibles les procédures devant la CNIL
- ▶▶ Élargir les missions de la DNLF (Direction nationale de la lutte contre les fraudes) à une évaluation rendue publique des progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés
- ▶▶ Généraliser l'analyse de l'ampleur des fraudes à partir d'échantillons
- ▶▶ Simplifier les dispositions législatives relatives aux échanges de données
- ▶▶ Construire un outil de suivi en décrets, circulaires ou lettres-réseau des dispositions législatives anti-fraudes

La lutte contre la fraude aux prestations sociales versées par la CAF

CE QU'EN DIT LA COUR DES COMPTES



Extraits du rapport de la
Cour des Comptes
2. Le fonctionnement des
Commissions de Recours
Amiable (CRA).

Septembre 2010

Les commissions de recours amiable (CRA) traitent de deux types de réclamations :

- les contestations de droits, préalable obligatoires à une saisine du TASS
- les demandes de remises de dettes après un indu sur prestations

En 2008, les montants de remises de dettes accordées dans la branche FAMILLE se sont élevées à 210 Millions d'euros.

Cette activité mal connue a conduit la Cour des Comptes à enquêter sur le fonctionnement des CRA.

L'enquête a permis de constater les défauts de fonctionnement de ces commissions ; elle a mis en évidence les positions hétérogènes pour les deux types de réclamations.

27 CAF ont pris part à cette enquête, dans les régions Bretagne, Ile-de-France, Lorraine, Poitou-Charentes, Provence Alpes Côte d'Azur.



Le fonctionnement des Commissions de Recours Amiable (CRA)

Elles sont composées de manière paritaire d'administrateurs élus par le Conseil d'administration :

- 2 issus du collège des syndicats de salariés
- 2 issus du collège des syndicats patronaux

►► L'activité des CRA

Nombre de décisions des CRA en 2008 dans les CAF sur les prestations familiales :

Contestations de droits	21 289
Remises de dettes	269 731
<i>Sous-total</i>	<i>291 020</i>
Autres	2 046
Total	293 066

La part des contestations de droits représente 7 % des décisions des CRA en CAF. Les compétences des CRA de la branche famille sont parfois étendues aux autres prestations gérées par la branche (logement pour le compte de l'Etat, RMI ou RSA pour le Conseil Général) qui ont donné lieu en 2008, à 170 000 décisions.

►► Un traitement hétérogène des dossiers par les CRA

►► *Le délai de traitement des dossiers*

Il est d'environ 59 jours dans la branche FAMILLE.

►► *La répartition des compétences entre la CRA et la direction des organismes*

En principe, les CRA sont compétentes, soit en application du code de la sécurité sociale prévoyant de manière explicite leur saisine (ex : contestations de droits), soit **sur délégation** du conseil d'administration.

Pour les remises de dettes, la répartition des compétences entre la CRA et la direction des caisses est plus délicate à établir en raison de l'imprécision des textes.

Seules les prestations de retraite ou d'invalidité nécessitent une saisine d'office de la CRA, prévue en cas d'erreur de la caisse si les ressources de l'intéressé sont inférieures à certains seuils.



Le fonctionnement des Commissions de Recours Amiable (CRA)

Les dispositions du code de la sécurité sociale ne précisent pas quelle est, au sein des caisses, l'instance compétente pour statuer sur les demandes de remises de dettes.

Pour la branche famille, les CRA traitent en pratique de l'ensemble des demandes, même si certaines CAF traitent une partie des demandes sous forme de « listes ».

»» **La question de l'anonymat des dossiers**

Les dossiers soumis aux CRA sont en général anonymisés, exceptés pour deux CAF sur les 27 enquêtées.

»» **La question de l'audition des cotisants par les CRA**

Est posée dans les URSSAF.

»» **Le coût des CRA et leur organisation matérielle**

Les modalités de fonctionnement sont très variables. L'appréciation de la productivité est délicate à établir.

Le coût des décisions prises par dossier est en moyenne de :

URSAFF	250 €
Retraite	230 €
Maladie	160 €
CAF pour les remises de dettes	15 €
CAF pour les contestations de droit	65 €

Le faible coût des décisions des CAF s'explique par les traitements automatisés. Les autres branches montrent des coûts non négligeables.

La comparaison de ces données doit conduire à rationaliser le plus possible l'instruction des dossiers.

Les indemnités des administrateurs pèsent peu sur le coût des décisions.



Les contestations de droits

Le nombre de décisions favorables prises dans les CRA est important ; les taux d'accord vont, selon les branches, de 24 à 41 %.

CAF	24 %
CPAM	29 %
URSAFF	34 %
CRAM / CNAVTS	41 %
Moyenne de l'ensemble	29 %

►► Des décisions favorables souvent contraires au droit

►► *Les considérations d'équité*

Les CRA ont tendance à s'écarter de l'application du droit et tendent à faire prévaloir des considérations d'équité; elles sont confrontées à des difficultés d'application même du droit en raison de l'incohérence de certaines règles (contradictions entre des textes et la jurisprudence).

Exemples :

- conditions d'ouverture des droits aux indemnités journalières
- allocation de rentrée scolaire

La CAF verse l'ARS (allocation de rentrée scolaire) si l'enfant scolarisé n'a pas atteint 18 ans au 15 septembre de l'année considérée. Il en résulte un effet de seuil, mal admis, qui génère des contestations en CRA.

Sur les 27 CAF interrogées :

- 7 s'en tiennent à la législation,
- 10 acceptent une tolérance de 3 jours,
- 2 acceptent une tolérance de 4 à 10 jours,
- 7 acceptent une tolérance de 10 jours à 1 mois,
- 1 accepte une tolérance de plus de 2 mois.

►► *Les difficultés dans l'application du droit*

Les difficultés peuvent provenir de la réglementation sociale dont certains aspects peuvent être contestables sur le fond.

►► *Les contradictions entre les textes et la jurisprudence*

- l'attribution de la majoration pour charge d'enfants des pères de famille
- le versement des prestations familiales au titre d'enfants étrangers entrés en France hors du cadre du regroupement familial.



Les contestations de droits

Le certificat médical de OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) constitue un des justificatifs demandés par les CAF.

La Cour de Cassation a considéré en décembre 2006 que «*le fait de subordonner à la production d'un justificatif de la régularité du séjour des enfants mineurs le bénéfice des prestations familiales porte une atteinte disproportionnée aux principes de non discrimination et au droit à la protection de la vie familiale*» (articles 8 et 14 de la CEDH). Les CRA ont adopté des positions très diverses : la majorité d'entre elles opposent un rejet aux demandes de prestations pour ces enfants, certaines y font droit, alors que pour d'autres, les services eux-mêmes y répondent favorablement.

À la CAF de Créteil, le Conseil d'administration a pris en 2008 une position de principe d'ouverture de droits dès le dépôt de la demande.

Les DRASS (Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales) ont fait preuve de positionnements variés, voire évolutifs, sur le sujet.

►► Une tutelle mal exercée

Les décisions des CRA sont soumises à la tutelle qui peut en prononcer l'annulation, conformément au droit, lorsqu'elles sont contraires à la loi ou de nature à compromettre l'équilibre financier du régime ou du risque.

Activité de la tutelle dans les CAF à l'égard des contestations de droits en 2008

Estimation du nombre annuel d'annulations	88
Estimation du nombre annuel de suspensions	11

La mission nationale de contrôle créée en 2010 a succédé aux DRASS.

Il conviendra de s'assurer que ce changement d'organisation garantit un contrôle homogène et cohérent, contribuant à l'harmonisation des critères de décisions des CRA.

►► Les solutions à mettre en œuvre

►► *Statuer en droit*

Les CRA estiment devoir aller au-delà des textes pour prendre en compte l'aspect humain des situations qui leur sont soumises, avec deux conséquences préjudiciables :

- leur application n'est pas la même d'une caisse à l'autre (prime à la contestation)
- la traduction financière par des dépenses « *qui auraient davantage vocation à s'imputer sur le budget d'action sociale* »

Lorsque les CRA sont confrontées à des situations dans lesquelles l'application de la réglementation a des conséquences sociales importantes, il conviendrait qu'elles réorientent ces dossiers vers les commissions d'action sociale qui pourraient apporter des solutions très ponctuelles et temporaires.

►► *Clarifier les textes présentant des problèmes d'interprétation*

Il conviendrait de prévoir une analyse systématique des types de contestations devant les CRA dues aux cas d'inadaptation de la réglementation, afin d'en tirer des propositions d'amélioration des textes.



Les remises de dettes

Les demandes de remises de dettes de la branche FAMILLE se rapportent à des indus sur prestations.

L'impact financier est conséquent puisqu'estimé à près de 210 Millions d'euros. La plupart des caisses accordent automatiquement, à partir de critères prédéfinis, des remises de dettes totales, en établissant une « présentation collective » ou sous forme de « listes ».

20 % des caisses enquêtées restent réticentes à ces pratiques et continuent à procéder à des examens individuels et discuter sur des montants excessivement faibles (5 euros à la CAF de Nancy).

Cette volonté de ces CAF qui veulent conserver une capacité d'appréciation individuelle des demandes, n'apparaît pas incompatible avec une procédure semi-automatique d'examen des dossiers.

►► Des disparités importantes dans l'appréciation des ressources des demandeurs

Les CRA disposent dans les faits d'un pouvoir discrétionnaire pour statuer sur les demandes de remises de dettes.

Ces divergences se voient clairement à l'examen du taux de remise qui est le rapport entre le montant des remises accordées et le montant total des décisions soumises.

Pour les prestations familiales, ce rapport varie de 22 % pour Nancy et Cergy-Pontoise, à 93 % à Marseille. Cela s'explique par le barème utilisé, très strict, avec un taux de remise maximale de 80 % si le quotient familial (QF) est inférieur à un demi RSA socle (227 €).

Sur le plan juridique, une condition nécessaire pour accorder une remise de dette réside dans la situation de précarité du demandeur (art L 256-4 du code de la sécurité sociale). Elle se conjugue avec d'autres critères, parmi lesquels le montant de l'indu.

80 % des CAF enquêtées utilisent un barème d'aide à la décision. Ces barèmes sont eux-mêmes très hétérogènes car une de leurs composantes est le QF calculé différemment selon les CAF.

►► **L'utilisation des quotients familiaux différents selon les CAF**

La notion même de précarité donne lieu à des interprétations divergentes entre CAF, qui se manifestent dans les QF pris en compte par les CRA pour calculer les ressources et apprécier la situation du demandeur.

Deux types de Quotient Familial sont utilisés :

- le QF institutionnel ou QF CNAF est utilisé par une minorité de CAF,
 - le QF résultant du PRP prévu par le code de la Sécurité Sociale (*art D 553-1*), qui déduit des revenus les charges liées à la vie courante. Ces charges ne sont pas les mêmes d'une CRA à l'autre : dans certaines CAF, seuls les loyers et autres charges liées au logement sont déduits, d'autres enlèvent également les frais de mutuelle, de transport, etc.
- Chaque caisse comptabilise aussi différemment le nombre de parts.

De ce fait, le barème fondé sur le QF institutionnel est plus sévère que celui basé sur le QF du PRP.



Les remises de dettes

►► **une grande hétérogénéité des barèmes**

Dans une minorité des caisses, les barèmes sont simples puisque le pourcentage de remise dépend principalement du montant du Quotient Familial. Ceci n'empêche pas des politiques différentes selon le quotient familial :

- il y a remise totale de la dette lorsque le QF est inférieur à 809 € à Angoulême
- il y a remise de 70 à 90 % de la dette lorsque le QF est inférieur à 475 € à Bar le Duc, et rejet s'il est supérieur à 790 €
- dans le Finistère six tranches de QF ont été définies et une grille de remise plus favorable est prévue en cas de perception de minima sociaux ou de charge d'enfant handicapé.
- La CAF de Vannes adapte le taux de remise de manière à ce qu'il soit fonction de la capacité de remboursement de l'allocataire.

Les pratiques évoluent dans le temps, à Créteil, à Nice et à Toulon.

►► **Des décisions sans lien avec la précarité**

La forte variété observée conduit à accorder des remises à des allocataires disposant de ressources élevées, ce qui n'est pas justifié.

La condition de précarité nécessaire, explicitement prévue par la législation ne s'applique plus dans un certain nombre de cas.

Un constat identique est fait pour des CAF qui accordent des remises totales de dettes en fonction du montant de la créance sans prise en compte de la précarité de l'allocataire (ex : moins de 350 € à Brest, Quimper et Créteil).

►► **Nécessité de rationaliser la gestion des remises de dettes**

La situation décrite appelle une réforme profonde du système, en s'inspirant du dispositif existant dans la branche recouvrement.

Dans la branche FAMILLE, il convient de rendre systématique l'utilisation par les CRA de barèmes formalisés pour que les administrateurs statuent à partir d'une proposition de taux de remise, permettant un traitement plus équitable.

Il s'agirait d'une aide à la décision.

Un socle commun de critères devrait être adopté de manière à harmoniser les barèmes entre CAF.

La définition d'une référence unique pour la détermination du QF est une évidente nécessité et contribuera à une plus grande égalité sur le territoire.

Il y aura lieu de fixer à des niveaux nécessairement bas, un seuil commun de QF en deçà duquel un allocataire serait considéré comme précaire ainsi qu'un montant d'indu, permettant une procédure simplifiée. Dans ce cas de figure, une remise de dette serait accordée sous réserve de bonne foi, que cette demande émane de l'intéressé ou qu'il y ait eu auto-saisine de la CRA comme dans la branche retraite.



Les remises de dettes

L'indicateur du taux de remise de dettes devrait être suivi pour vérifier qu'il n'y ait pas de trop grands écarts de pratiques entre organismes.

Un tel dispositif permettrait de traiter de manière homogène les indus simples d'un faible montant, dont le coût de mise en recouvrement peut être supérieur à la somme à recouvrer.

A la CAF de Paris, sont traités sur liste 65 % des demandes, dont tous les indus d'un montant inférieur à 300 € avec un QF inférieur à 500 €, et les indus liés à une erreur CAF ou à un décès.

A la CAF d'Angoulême, les seuils de remise totale sont plus élevés : indu de 763 € avec un QF à 809 €.

La généralisation de cette mesure conduirait les directeurs de CAF à faire traiter de manière automatique la gestion de ces indus. Cela rendrait possible une réduction des 2/3 du nombre des demandes en CRA, ce qui permettrait de consacrer plus de temps aux dossiers plus délicats.



Synthèse

Les CRA répondent à plusieurs objectifs :

- ▶▶ ouvrir à l'usager un recours simple et gratuit
- ▶▶ contribuer à réduire le nombre de contentieux devant les TASS (Tribunal des affaires de sécurité sociale)
- ▶▶ constituer un organe de contrôle de la qualité du service rendu par les organismes aux usagers.

Elles sont cependant la source de fortes inégalités de traitement entre allocataires, dont l'origine provient d'un défaut d'encadrement du national, et du souhait non légitime des CRA de statuer en équité.

Cette tendance se fait d'autant plus sentir en face de règles de droit parfois imprécises.

Le principe d'une application stricte du droit doit être réaffirmée, en contrepartie d'un rôle explicite d'alerte sur les difficultés d'application du droit. La vigilance des caisses nationales et le rôle de la tutelle doivent être renforcés dans l'harmonisation des décisions.

Le dispositif de la branche FAMILLE, quant à lui, doit être réformé profondément et ne doit concerner que les allocataires confrontés à la précarité.



Recommandations

- ▶▶ Rappeler aux CRA l'exigence du respect de la réglementation à laquelle elles sont soumises
- ▶▶ Dans la branche FAMILLE, réorienter les dossiers de contestations de droits posant des problèmes sociaux importants et ponctuels vers les commissions d'action sociale
- ▶▶ Développer le rôle d'alerte des CRA dans la détection des problèmes d'interprétation et d'application du droit
- ▶▶ Harmoniser les conditions d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les décisions des CRA afin de veiller au respect du droit
- ▶▶ Confier au directeur les demandes de remise de dettes en deçà d'un certain seuil pour les prestations
- ▶▶ Fonder les remises de dette principalement sur le critère de précarité et ne retenir qu'un seul mode de calcul du Quotient Familial.