



## Les indus des caisses d'Allocations familiales

*Les caisses d'Allocations Familiales (CAF) gèrent une trentaine de prestations familiales et sociales. Plus de quatre millions d'indus - des sommes perçues par les allocataires alors qu'elles ne devraient pas l'être - sont détectés chaque année. En 2000, ce phénomène engendrait un coût financier de près de 1,7 milliards d'euros, soit près de 4 % du montant global des prestations versées par les CAF (90% de ces indus sont récupérés).*

*Les prestations générant les plus forts taux d'indus sont l'aide personnalisée au logement (APL) et le revenu minimum d'insertion (RMI). Les bénéficiaires de minima sociaux sont les plus concernés par le risque d'indu.*

*Les trois-quarts des indus relèvent de la responsabilité de l'allocataire ou d'un tiers (bailleur par exemple). Plus d'un indu sur dix est directement imputable à la législation et à la très grande réactivité du système aux changements de situation des usagers. La responsabilité directe des CAF n'est engagée que dans moins de 10 % des cas.*

*Au-delà des raisons de fait, les indus sont avant tout une des conséquences de la complexité du droit et de la précarité d'une partie des allocataires.*



Les indus représentent pour les caisses d'Allocations familiales (CAF) une préoccupation constante pour des raisons de qualité de service et de gestion. On estime qu'ils engendrent entre un cinquième et un quart des flux d'accueil physique, téléphoniques et/ou écrits.

L'indu frappe principalement les personnes en situation de précarité. Le remboursement des sommes perçues à tort, en dépit de possibles remises de dettes qui ne peuvent être générales, peut aggraver la situation. Les pouvoirs publics sont très attentifs à ce phénomène avec un double objectif : le recouvrement de ces créances et le développement de la prévention (1).

### Détection et impact financier des indus

Quelques données issues d'une récente enquête menée en 2000 avec le CREDOC dans dix CAF (encadré 1) révèlent l'importance des situations d'indus.

Plus de 4 millions d'indus sont détectés annuellement. Le plus souvent la CAF découvre l'existence

d'un indu à la suite de la réception d'une pièce adressée par l'allocataire ou par une tierce personne [par exemple un bailleur dans le cas de l'aide personnalisée au logement (APL)]. C'est le cas de 71% des indus. Dans un peu plus d'un cas sur quatre, la détection de l'indu fait suite à des contrôles réalisés de la CAF. Dans 3 % des cas l'indu est enregistré après la rectification d'une erreur de la CAF .

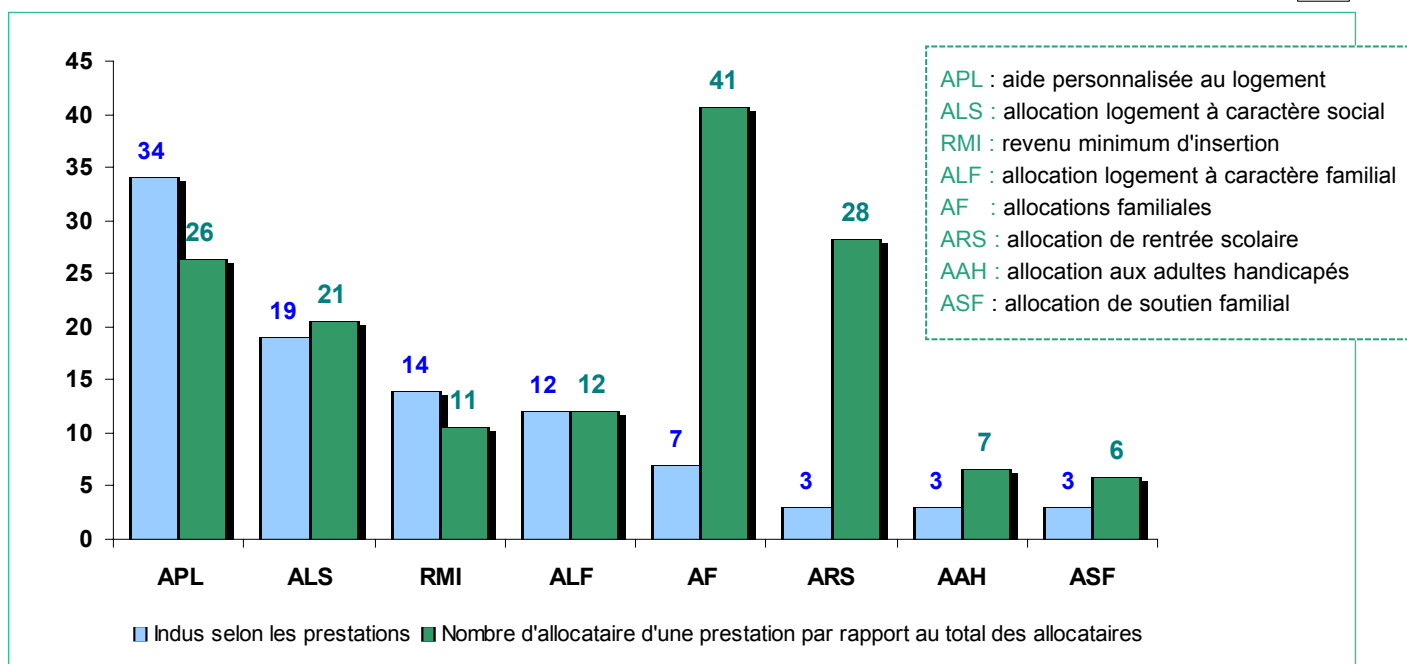
Environ quatre allocataires sur dix connaissent une situation d'indu chaque année. Ces créances représentent 4 % du montant global des prestations versées par les CAF. En 2000, les indus ont ainsi représenté une masse financière de 1,7 milliards d'euros.

Le taux de recouvrement des sommes versées indûment est supérieur à 90 %. Les sommes non recouvrées font essentiellement l'objet de remises de dette.

### Les indus concernent principalement les allocations logement et le RMI

Les prestations qui engendrent le plus d'indus sont l'APL et le revenu minimum d'insertion (RMI).

**Graphique 1 : Distribution des indus selon les prestations (en %)**



Source : CREDOC, enquête quantitative 2000-2001 sur les indus CAF.

Lecture : sur 100 indus, 34 % le sont au titre de l'APL ; l'APL concerne 26 % des allocataires des CAF.

Note : le graphique rassemble les huit prestations générant le plus d'indus. Environ 5 % des autres indus proviennent des autres prestations.

26,5 % des allocataires des CAF bénéficient de l'APL, mais les indus concernant cette prestation représentent 34 % de l'ensemble des indus.

Le RMI génère plus de 14 % des indus alors que les bénéficiaires du RMI ne représentent que 11 % des allocataires.

Les prestations logement [APL, allocation logement à caractère familial (ALF) ou allocation logement à caractère social (ALS)] constituent 65 % de l'ensemble des indus (graphique 1).

## ENCADRE 1

### Enquête sur les indus

En 2000, la CNAF a réalisé une enquête sur les indus dans dix CAF. Le CREDOC a procédé à l'analyse des résultats. L'enquête visait à fournir des données détaillées sur les caractéristiques des indus, leurs motifs et sur les profils des allocataires concernés.

L'enquête a porté sur 10 530 indus. Pour tenir compte de certains indus saisonniers (par exemple, les indus d'allocation de rentrée scolaire ou ceux liés aux échanges avec les impôts qui ont lieu en fin d'année), l'étude s'est déroulée sur une année complète, à partir de juin 2000.

Le choix de dix organismes (Besançon, Reims, Nancy, Rouen, Elbeuf, Paris, Montauban, Blois, Roubaix et Perpignan) devait réduire les risques de particularisme de certaines CAF.

C'est bien au titre de l'APL que la proportion d'indus est la plus importante. Le fort taux d'indus en APL peut s'expliquer par les contraintes réglementaires particulières pesant sur l'APL, notamment le délai de notification (2).

Les montants d'indus sont plus élevés parmi les allocataires en situation précaire, principalement les bénéficiaires de minima sociaux.

Parmi ces derniers, le montant moyen d'indus est de 1 314 euros pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de 644 euros pour l'allocation de parent isolé (API) et de 682 euros pour le RMI, alors que l'indu moyen pour l'ensemble des prestations versées par les CAF est de 497 euros.

## Diversité des causes d'indus

Les causes d'indus sont très variées compte tenu du nombre élevé de données sur les situations familiale, professionnelle et financière des allocataires utilisées pour déterminer les droits aux prestations et leurs montants.

Cependant, sept grandes causes d'indus se dégagent (graphique 2). La principale modification de situation amenant des indus provient de l'évolution professionnelle des allocataires.

Chômage et précarité sont bien une des causes majeures des indus.

La deuxième modification de situation source d'indus a trait aux changement concernant le logement.

Suivent des changements dans les ressources, des modification relatives aux enfants à charge, des évolutions de la situation familiale (au sens de vie en couple de l'allocataire), des modifications de droit propres au RMI, et des modifications de droit propres à l'AAH.

### Responsabilité des indus

Les indus peuvent être imputés à l'allocataire, à la législation ou bien directement aux CAF (tableau 1).

Les trois-quarts des indus relèvent de la responsabilité de l'allocataire ou d'un tiers. Plus précisément, les déclarations tardives de la part des allocataires provoquent 36 % du nombre d'indus. Les défauts de déclaration en provoquent 22 %.

13 % des indus sont à attribuer à la législation des prestations, en particulier pour ce qui concerne l'APL (2). Les dates d'effet, les procédures de maintien des droits, ou encore la rétroactivité de la réglementation peuvent provoquer quasi mécaniquement des indus.

La responsabilité directe des CAF concerne moins de 10 % des indus (retards, problèmes informatiques).

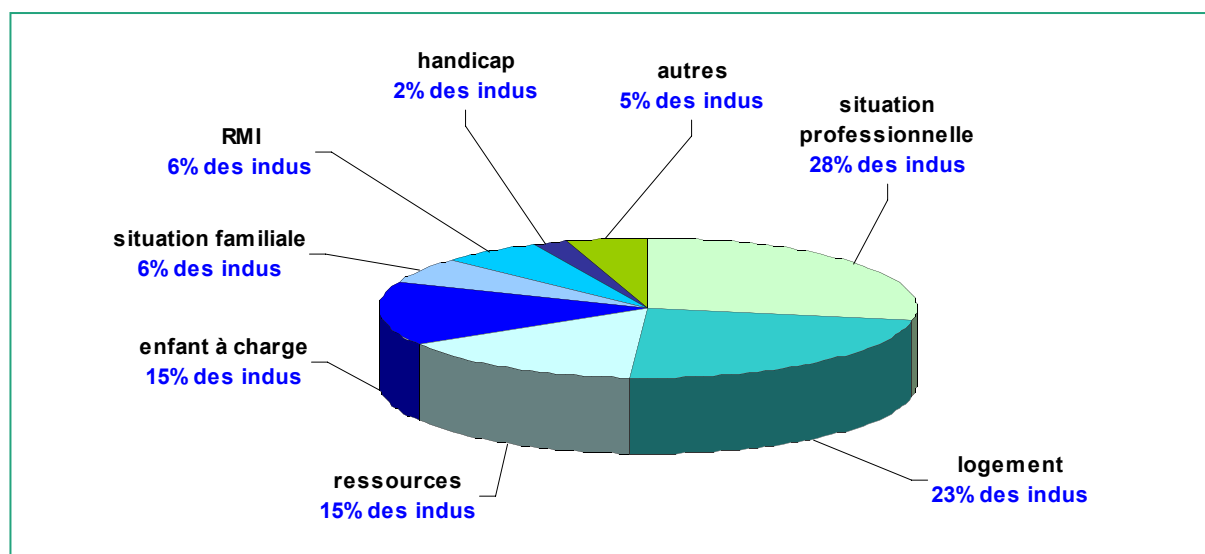
Tableau 1 : La responsabilité des indus



Responsabilité de l'indu	En proportion du nombre d'indus (%)	En proportion du montant total d'indus (%)
<b>Allocataire ou tiers, dont :</b>	<b>76,6</b>	<b>83,2</b>
Déclaration tardive de l'allocataire	35,7	33,9
Défaut de déclaration de l'allocataire	21,6	31,4
Déclaration erronée ou incomplète de l'allocataire	10,6	9,5
Information tardive d'un tiers	8,5	7,5
Anomalie de déclaration de l'allocataire	0,2	1,0
<b>Législation, dont :</b>	<b>11,6</b>	<b>6,7</b>
Délai de notification APL	5,2	1,2
Maintien de droit	4,4	3,1
Date d'effet législation	1,7	2,0
Rétroactivité de la réglementation	0,3	0,4
<b>CAF, dont :</b>	<b>9,7</b>	<b>8,1</b>
Retard	3,0	1,0
Défaut du modèle informatique	1,2	0,7
Implantation tardive de la réglementation	0,9	0,1
Erreur système	0,3	0,5
Erreurs humaines	4,3	5,8
<i>Erreur codification</i>	0,8	1,1
<i>Liquidation incomplète</i>	0,8	1,0
<i>Erreur de législation</i>	0,6	1,0
<i>Erreur de saisie</i>	2,1	2,7
<b>Autres</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
Ensemble	100,0	100,0

Source : CREDOC, enquête quantitative 2000-2001 sur les indus CAF.

Graphique 2 : Les grandes modifications de situation ayant causé des indus



Source : CREDOC, enquête quantitative 2000-2001 sur les indus CAF.

Unité d'analyse : indu.

Note : dans 8 cas sur 10 530 indus, cette modification est inconnue.

## Qu'est-ce qu'un indu ?

Un indu est « *ce qui a été payé sans être dû...* » ou « *ce qui n'est pas dû...* » (Code civil, articles 1235 et 1376). L'indu correspond donc à un versement de prestations effectué par la caisse d'Allocations familiales à destination d'un allocataire qui ne devait pas en bénéficier. Par définition, l'existence de l'indu suppose, dans la quasi-totalité des cas, une erreur commise. Cette erreur peut être le fait indifféremment de celui qui paie comme de celui qui reçoit.

Contrairement à une idée assez répandue, l'erreur faite par celui qui paie n'exonère absolument pas celui qui a reçu le paiement de rembourser. Ces versements indûment effectués doivent être récupérés par l'organisme payeur. On appelle ce type d'opération « le recouvrement » d'indus ou, plus juridiquement, « la répétition » d'indu, qui ne signifie rien d'autre que « réclamer » l'indu. Ainsi, l'article 1235 du Code civil résume bien les choses : « *Ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition* ».

Dans ce cadre, les erreurs humaines (saisie ou codification des informations) ne représentent que 4,3 % des situations.

Si on tient compte du montant des indus, la responsabilité de la législation est moindre, puisqu'elle correspond à 12 % du nombre des indus mais seulement à 7 % des sommes en jeu.

La responsabilité de la CAF est un peu plus faible quand on raisonne en montant d'indus et non en nombre d'indus, essentiellement car les retards CAF occasionnent des petits indus. Inversement, la responsabilité de l'allocataire est plus élevée en termes de montant qu'en termes de nombre d'indus.

## Des réformes souhaitables

La prévention des indus est, en partie, possible par l'information, le développement du partenariat, du contrôle, de la formation. Elle reste un objectif prioritaire pour les CAF.

Des réformes en termes de stabilisation et de simplification des droits, paraissent néanmoins souhaitables pour réduire significativement le phénomène.

**Daniel Buchet** ■

**CNAF - Direction des Prestations familiales**

**Denis Eglin** ■

**CNAF - Chargé de mission**

## Notes

- (1) De nombreux rapports officiels ont abordé la question des indus. Voir notamment Join-Lambert M.-T., **Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux**, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1998. Voir également le rapport de Ruellan R., Bordeloup J. et Vieilleribière J.-L., **La prévention des indus dans le domaine social**, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, mai 1999.
- (2) Les modalités spécifiques de notification de l'APL à l'organisme prêteur ou au bailleur à qui est généralement versée la prestation peuvent conduire à des décalages dans le temps par rapport à la situation de l'allocataire, pouvant ainsi être générateur d'indus. Ce n'est pas le cas pour l'ALF et l'ALS.

## Pour en savoir plus

- Amrouni I. et Buchet D., *Les indus sur prestations familiales. Des causes diverses et une difficile régulation*, **Recherches et Prévisions**, 1997, n° 49.
- Buchet D., *Les indus de prestations*, **Recherches et Prévisions**, 2002, n° 67.
- « **Enquête quantitative sur les indus** », Dossier d'Etudes. Allocations Familiales, 2002, n° 31.

### Directrice de la Publication

Annick Morel

### Directrice de la rédaction

Virginie Madelin

### Directeur-adjoint de la rédaction

Julien Damon

### Rédactrice en chef et abonnements

Lucienne Hontarrède

### Secrétaire de rédaction

Patricia Christmann

### Maquettiste - mise en page

Ysabelle Michelet

### Contact

lucienne.hontarrede@cnafr.cnafrmail.fr

Tél. : 01 45 65 57 14

**CNAF** - 23 rue Daviel

75634 Paris Cedex 13

Tél. : 01 45 65 52 52

ISSN en cours