

Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013

Pour déterminer les montants de prestations auxquels les allocataires ont droit, de nombreux échanges d'informations ont lieu chaque mois entre les caisses d'Allocations familiales (Caf), les familles et divers organismes (Pôle emploi, services fiscaux, etc.). La mise à jour des dossiers induite par ces échanges engendre tantôt des indus (trop-perçus de la part des allocataires) et tantôt des rappels (sommes dues aux allocataires). Du côté des ménages bénéficiaires, ces régularisations peuvent s'accompagner de difficultés préjudiciables dans leur budget. Du côté des Caf, elles sont synonymes de charge de gestion des dossiers (appels téléphoniques, réclamations...). Le « paiement à bon droit », défini comme le versement au bon moment des sommes exactes des prestations auxquelles l'allocataire a droit, est donc un enjeu majeur.

En 2013, 2,6 millions d'allocataires ont été concernés par un indu et 5 millions par un rappel. L'interprétation de ces chiffres nécessite un examen approfondi pour chacune des prestations. En effet, de nombreux indus et rappels ne relèvent pas d'un « paiement à mauvais droit », c'est-à-dire d'un versement inexact (dont le montant versé – ou non versé – ne correspond pas au droit de l'allocataire à ce moment) : certains sont générés automatiquement en raison de la législation, d'autres n'ont aucune incidence financière pour les allocataires.

Les indus et rappels de revenu de solidarité active (RSA) et d'allocations logement (AL) sont les plus courants. Les allocataires concernés sont principalement des personnes qui connaissent un changement de situation professionnelle ou une modification de leurs ressources. Sur l'ensemble de l'année 2013, les Caf ont versé des prestations légales à environ 13,4 millions de foyers allocataires (estimation effectuée à partir des fichiers mensuels des bénéficiaires consolidés et non consolidés).



ALLOCATIONS
FAMILIALES

La détermination du droit aux prestations sociales ainsi que le calcul des montants à verser nécessitent, pour les caisses d'Allocations familiales (Caf), le recueil de nombreuses informations (situation familiale, situation professionnelle, ressources financières, etc.). La réception et le traitement de ces renseignements peut donner lieu à certaines erreurs concernant les droits, leurs montants ou le moment de leur versement si l'information est déclarée ou prise en compte tardivement. La complexité de la législation de certaines prestations peut également être source de paiement erroné. En outre, les contrôles réguliers des Caf induisent parfois des régularisations, dont la responsabilité incombe aux Caf (erreurs de traitement) ou aux allocataires (déclarations erronées, incomplètes ou omises, intentionnellement ou non).

Le paiement à bon droit, enjeu majeur pour les Caf et les allocataires

Les indus (trop-perçus) ou les rappels (sommes dues aux allocataires) ainsi générés peuvent perturber la situation financière des allocataires. Les conséquences peuvent s'avérer particulièrement problématiques pour les plus précaires d'entre eux, pour lesquels les prestations sociales sont une source de revenus essentielle, voire parfois unique. De plus, les indus et les rappels entraînent des coûts de gestion importants pour les Caf et sont préjudiciables aux relations avec leurs allocataires¹. Le « paiement à bon droit » est donc un enjeu majeur, qui

vient motiver et alimenter les réflexions en cours autour de la simplification de la législation.

Toutefois, la problématique de paiement à bon droit est étroitement liée à celle du temps de perception des droits. Certains événements corrigent les droits des allocataires avec effet immédiat, entraînant un recalcul des droits sur le mois même de leur survenue, rendant certaines régularisations inévitables. Cela interroge sur la question du délai pertinent pour considérer qu'une prestation est payée « à mauvais droit », c'est-à-dire que le montant versé – ou non versé – ne correspond pas au droit définitif de l'allocataire.

En 2013, les Caf ont réalisé 3,6 millions de détections d'indus bruts, toutes prestations confondues, auprès de 2,6 millions d'allocataires (tableau 1 et encadré 1). Dans le même temps, 8,6 millions de détections de rappels bruts ont été effectuées, qui ont concerné un peu moins de 5 millions d'allocataires. Les indus et les rappels bruts portent sur des montants moyens assez proches : 646 euros pour les indus et 636 euros pour les rappels.

Les indus et rappels de RSA et d'AL sont les plus courants

Le revenu de solidarité active (RSA) et les allocations logement (AL) sont les prestations légales les plus représentées parmi les détections d'indus et de rappels (graphique 1).



Sécurité sociale

Tableau 1 - Les détections d'indus bruts et de rappels bruts de prestations légales en 2013

	Détections d'indus ou de rappels*											Nombre total d'indus ou de rappels (en milliers)**	Nombre d'allocataires concernés (en milliers)
	Nombre de détections (en milliers)*	Montant moyen (en euros)	Distribution du montant unitaire - percentiles (en euros)										
			10°	20°	30°	40°	50°	60°	70°	80°	90°		
■ Indus bruts	3 642	646	53	99	152	207	276	381	522	792	1 403	4 148	2 554
■ Rappels bruts	8 592	636	91	157	223	319	418	466	609	851	1 296	9 854	4 989

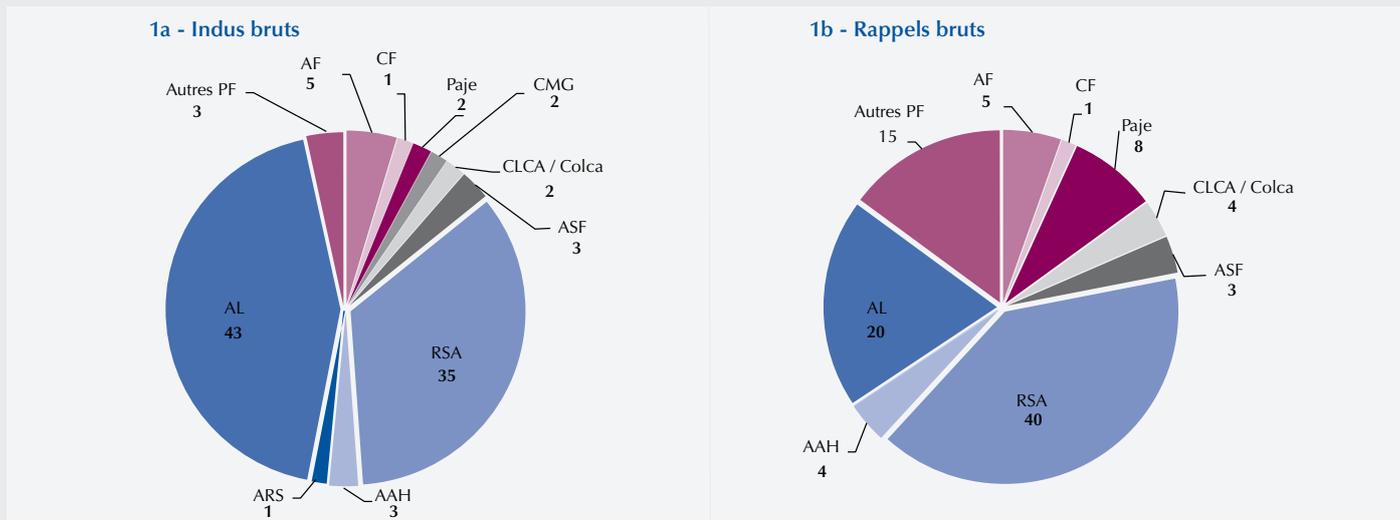
Source : Cnaf - DSER, Allnat.

Champ : allocataires ayant eu au moins un indu brut ou un rappel brut détecté, toutes prestations confondues, en 2013. Les rappels de CMG et d'ARS sont exclus.

(*) Une seule détection d'indus (ou de rappels), toutes prestations confondues, est comptabilisée par mois pour un même allocataire.

(**) Une détection peut couvrir plusieurs indus (rappels) sur un même mois.

Graphiques 1a et 1b - Répartition des indus bruts et des rappels bruts détectés par nature de prestation (en %)



Source : Cnaf - DSER, Allnat.

Champ : indus et rappels bruts détectés au cours de l'année 2013. Les rappels de CMG et d'ARS sont exclus.

Note : dans ces graphiques, plusieurs indus (ou rappels) peuvent être comptabilisés par mois pour un même allocataire.

AL : aides au logement [comprend l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement social (ALS)] - AF : allocations familiales - CF : complément familial - ARS : allocation de rentrée scolaire - Paje : prime à la naissance/adoption et allocation de base de la Paje - CMG : complément mode de garde de la Paje - CLCA/Colca : complément de libre choix d'activité de la Paje, optionnel ou non - ASF : allocation de soutien familial - RSA : revenu de solidarité active.

À elles seules, elles comptent pour près de 80 % de la totalité du nombre d'indus bruts et 60 % des rappels bruts de 2013. Ces proportions sont bien sûr à mettre en lien avec le nombre de bénéficiaires. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG), l'allocation de soutien familial (ASF) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représentent des faibles pourcentages d'indus et de rappels, concernent moins d'un million de bénéficiaires en décembre 2013 tandis que près de 6,3 millions de foyers bénéficient d'une aide personnelle au logement (APL) et 2,3 millions du RSA.

Toutefois, le nombre d'indus ou de rappels n'est pas toujours proportionnel au nombre de bénéficiaires. Certaines prestations sont plus génératrices de paiement à mauvais droit que d'autres. Ainsi, si les allocations familiales (AF) figurent parmi les prestations les plus versées (environ 4,8 millions de foyers bénéficiaires au titre de décembre 2013), elles ne représentent que 5 % des indus bruts et 5 % des rappels bruts. Cette situation est à mettre en regard du fait que les AF ne sont pas soumises à conditions de ressources et dépendent uniquement du nombre et de l'âge des enfants qui évoluent peu au cours du temps. Contrairement aux AF, le RSA et les AL sont soumises à des conditions de ressources dépendant étroitement de la situation mensuelle sur le marché du travail des membres du foyer et des montants de revenus et d'activité professionnelle.

En 2013, le RSA représente 35 % du total des indus bruts et 40 % du total des rappels bruts détectés. En moyenne, les montants d'indus de RSA s'élèvent à 705 euros et les rappels à 536 euros (graphique 2). Les AL comptent, quant à elles, pour 43 % des indus bruts et 20 % des rappels bruts. Les montants des régularisations des AL sont un peu moins élevés que ceux du RSA (398 euros pour les indus et 479 euros pour les rappels). Les AL concernent effectivement des sommes versées moins importantes que le RSA (227 euros au titre de décembre 2013 pour l'ensemble des AL contre 395 euros pour le RSA)².

Une partie des indus et des rappels de RSA sont sans conséquence financière pour les allocataires

Une partie des indus et des rappels se compensent et sont des opérations transparentes pour les allocataires. Cela peut être le cas lorsqu'une prestation est gérée par le système d'information des Caf en plusieurs entités, comme le RSA socle, financé par les départements, et le RSA activité, financé par l'État. Ainsi, la prise en compte tardive de la reprise d'emploi d'un allocataire peut générer simultanément un rappel sur le RSA activité et un indu sur le RSA socle.

Un indu net se définit alors comme le solde d'un indu brut et d'un rappel brut (d'un montant nul ou inférieur à l'indu brut) d'une même prestation, détectés le même mois. 40 % des indus bruts

de RSA sont systématiquement « annulés » par des rappels sur cette même prestation et 10 % des rappels bruts sont annulés par des indus. Les AL sont beaucoup moins concernées (à hauteur de 8 % seulement des indus bruts et très rarement pour les rappels bruts). Finalement, en 2013, en tenant compte des compensations, un peu moins de 700 000 personnes ont connu au moins un indu net de prestation RSA et un peu moins de 2 millions ont connu au moins un rappel net de RSA ; les indus nets d'AL ont concerné 1,3 million d'allocataires et les rappels 1,6 million.

De nombreux indus et rappels sont inévitables

Une partie des indus et des rappels débutent et finissent le mois même de leur détection. Il ne s'agit alors pas d'erreurs de paiement proprement dites mais plutôt de délais de gestion incompressibles. Lorsque les AL sont versées directement au bailleur³, le délai de notification d'un changement de situation peut générer de fait des indus ou des rappels. L'avis de versement doit être fourni au bailleur plusieurs semaines avant le paiement effectif pour lui permettre de calculer le montant de loyer restant dû à l'allocataire. Un changement de situation, signalé après la date de notification au bailleur ne sera pris en compte que le mois suivant. On estime que ces régularisations inévitables ont concerné 32 % des indus nets d'APL et 28 % des rappels nets

Définitions

Tous les mois, le système d'information des caisses d'Allocations familiales (Caf) enregistre les détections d'indus et de rappels bruts pour chaque foyer allocataire. Les détections recensées en 2013 peuvent porter sur des indus et rappels ayant indifféremment débuté en 2013 ou avant. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et la prime de Noël du revenu de solidarité active (RSA), très majoritairement versés sous forme de rappels, ne sont pas comptabilisés dans l'étude.

d'APL. De la même façon, un quart des rappels nets de RSA ont été enclenchés et détectés le même mois⁴.

Les changements de situation professionnelle et les modifications de ressources souvent à l'origine des indus et des rappels

Les changements de situation professionnelle et les modifications de ressources sont les principaux motifs déclencheurs d'un indu⁵ ou d'un rappel.

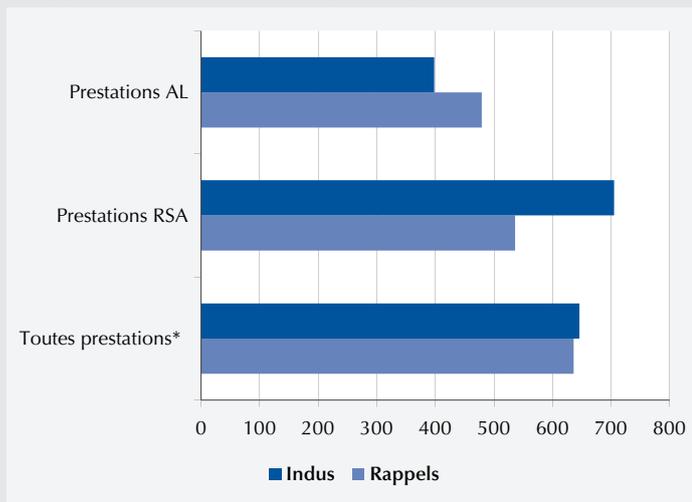
Tableau 2 - Caractéristiques des allocataires avec indus nets ou rappels nets au mois suivant la détection en comparaison avec les populations des bénéficiaires du RSA et des allocations logement en juin 2013*

Situation à la fin du mois de la détection de l'indu ou du rappel (ou situation au mois de juin pour l'ensemble des allocataires) Répartition en %	Allocataires du revenu solidarité active (RSA)			Allocataires d'aides au logement (AL)			Allocataires toutes prestations en juin
	Avec au moins un indu net	Avec au moins un rappel net	En juin	Avec au moins un indu net	Avec au moins un rappel net	En juin	
■ Situation familiale							
Inconnue	1	0	0	1	1	0	0
Isolés (sans enfant)	36	49	46	48	68	53	37
Couples (sans enfant)	7	6	5	10	10	7	5
Familles monoparentales avec un enfant	17	14	16	8	5	10	8
Couples avec un enfant	8	7	6	9	4	5	9
Familles monoparentales avec deux enfants	10	8	9	4	3	7	6
Couples avec deux enfants	7	6	6	9	5	7	23
Familles monoparentales avec trois enfants ou plus	7	4	5	2	1	3	2
Couples avec trois enfants ou plus	7	5	6	9	4	8	11
■ Âge de l'allocataire responsable du dossier							
Inconnu	1	0	0	1	1	0	0
Moins de 30 ans	28	31	26	40	65	29	22
30 à 34 ans	16	16	16	13	8	10	14
35 à 39 ans	13	13	13	11	6	10	15
40 à 44 ans	13	12	13	11	6	11	16
45 à 49 ans	12	11	12	8	4	9	12
50 à 54 ans	8	8	9	6	3	7	7
55 à 59 ans	5	5	7	3	2	6	4
60 et plus	3	3	4	7	6	18	11
■ Activité du responsable du dossier							
Inconnue	1	0	0	1	1	0	0
Activité	26	22	22	36	30	29	45
Entrepreneur travailleur indépendant	4	5	4	3	2	2	4
Chômage	32	31	25	27	15	15	12
Inactif	30	37	43	13	7	17	16
Congé longue durée	4	3	3	3	2	4	4
Étudiant	0	1	1	10	36	11	6
Retraité	2	1	1	5	5	15	9
Autres cas	2	1	1	2	1	6	5
■ Revenu par unité de consommation**							
Inconnu	3	2	0	6	4	0	9
0	25	38	49	15	39	26	21
]0 à 500[	41	34	29	17	17	24	16
]500 à 1 000[	24	22	19	38	25	37	25
]1 000 à 1 500[	6	4	3	20	13	12	16
]1 500 à 2 000[	1	1	0	3	2	1	7
2 000 et plus	0	0	0	1	0	0	6

Source : Cnaf - DSER, Allnat.

Champ : allocataires avec au moins un indu (rappel) net de RSA détecté en 2013, allocataires avec au moins un indu (rappel) net d'AL détecté en 2013, allocataires percevant le RSA en juin 2013, allocataires percevant une AL en juin 2013, allocataires d'une prestation légale en juin 2013. Note : les indus et rappels de RSA ou d'AL détectés le même mois que leurs régularisations sont exclus. (*) À titre de population de référence. (**) Unité de consommation : 1 pour l'allocataire, 0,5 pour le conjoint ou les enfants âgés de plus de 14 ans, 0,3 pour les enfants âgés de moins de 14 ans, + 0,2 si l'allocataire est monoparent.

Graphique 2 - Montants moyens des indus et des rappels bruts selon le type de prestation (en euros)



Source : Cnaf - DSER, Allnat. Champ : indus et rappels bruts détectés au cours de l'année 2013. (*) Toutes prestations confondues (y compris RSA et AL). Les rappels de CMG et ARS sont exclus.

En 2013, environ 1,2 million d'allocataires ont connu une suspension de droit au RSA car ils n'avaient pas fourni leur déclaration trimestrielle de ressources (DTR) à leur Caf à temps. Certains ont été effectivement exclus du dispositif parce qu'ils n'y avaient plus droit. Mais on estime que pour 850 000 d'entre eux, cette suspension n'était que provisoire et s'est finalement traduite par des rappels de RSA quelques mois plus tard.

En outre, les droits RSA des allocataires sont recalculés dès le mois de la perte d'activité⁶, automatiquement, dès lors que la Caf est informée. Or l'information est fréquemment portée à la connaissance de la Caf avec retard par le biais de la DTR, ce qui génère des rappels. Le RSA concerne un public dont la situation professionnelle change souvent (successions de période de chômage et d'activité) et qui connaît beaucoup de transitions (passage du RSA activité au RSA socle, passage d'un droit RSA à aucun droit)⁷, ce qui augmente logiquement le risque de mauvais paiement.

Les allocataires concernés par les indus et les rappels de RSA et d'AL

Les allocataires confrontés à un indu ou un rappel net de RSA sont moins souvent en inactivité que l'ensemble des bénéficiaires du RSA (respectivement 30 % pour les allocataires avec indus et 37 % pour les allocataires avec rappels contre 43 % pour l'ensemble des bénéficiaires) et sont donc davantage à percevoir un revenu (tableau 2). Les inactifs sont de fait moins concernés par des changements de situations que les personnes qui transitent régulièrement entre des périodes de chômage et d'activité, et sont donc moins soumis au risque d'erreur de paiement.

S'agissant des allocataires ayant connu un paiement à mauvais droit d'AL, ceux âgés de moins de 30 ans sont particulièrement concernés. Ils représentent 40 % des allocataires avec indus et 65 % de ceux avec rappels alors qu'ils ne comptent que pour 29 % de l'ensemble des bénéficiaires d'une AL. Comme pour le RSA, les personnes avec indu net d'AL sont plus souvent en activité ou au chômage.

Enfin, les étudiants sont surreprésentés parmi les allocataires avec rappels (36 % contre 11 % des bénéficiaires des AL en juin 2013). Cela pourrait s'expliquer par le fait que le rappel se centre sur les premiers mois de droit aux prestations logement ou les phases de déménagement et que cette population étant mouvante, elle est davantage concernée par ces régularisations. Comparativement à l'ensemble des allocataires, les indus ou les rappels concernent davantage une population en situation précaire, car le RSA et les AL, soumis à des conditions de ressources, sont de loin les prestations les plus concernées par le paiement à mauvais droit.

Toutefois, comparées aux bénéficiaires de ces prestations, les personnes faisant face à des indus ou des rappels ne sont pas dans des situations plus précaires. Les cas des étudiants (surreprésentés par les rappels d'AL) mis à part, les indus et les rappels concernent le plus souvent des allocataires (ou leurs conjoints) dont la situation professionnelle change.

Cécile Chantel ■
Pierre Collinet ■
Cnaf - DSER

■ Notes

- (1) L'enquête nationale de satisfaction et d'attente des allocataires de la Caf, menée en 2011, a révélé certains motifs d'insatisfaction concernant la relation allocataires / Caf. Le motif d'insatisfaction « subir d'importants retards de versement dans vos allocations » est cité par 18 % des bénéficiaires étudiants d'une AL, et par 11 % des bénéficiaires du RSA et de la Paje. Le motif « avoir à rembourser une partie des sommes versées par la Caf » est cité pour 16 % des bénéficiaires d'une AL (autres qu'étudiants) et 16 % des bénéficiaires du RSA.
- (2) « Fascicule Prestations légales, Aides au logement, Revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 », données sur le champ de la métropole seulement.
- (3) Cette situation concerne spécifiquement l'APL pour le parc locatif.
- (4) Une perte d'activité, signalée en fin de mois, entraîne bien un recalcul des droits RSA du mois en cours mais trop tard pour que la liquidation en tienne compte. Les droits sont en effet « figés » quelques jours avant la fin du mois pour permettre le paiement le 5 du mois suivant.
- (5) En juin 2014, ces deux motifs sont impliqués dans 79 % des cas pour les indus nets de RSA et dans 71 % des cas pour les indus nets d'AL.
- (6) En cas de reprise d'activité, le recalcul des droits se fait le mois suivant.
- (7) Cazain S., Domingo P., Fernandez V., Le Tiec M., Siguret I., 2012, montrent que 50 % seulement des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA au cours de l'année 2010.

■ Pour en savoir plus

- Aldeghi I., Daniel A., Simon M.-O., 2001, Enquête quantitative sur les indus dans les CAF, Collection des rapports du Credoc, n° 221.
- Buchet D., 2002, Les indus de prestations, *Recherches et Prévisions*, n° 67, p. 76-82.
- Buchet D., Eglin D., 2002, Les indus des caisses d'Allocations familiales, *l'e-ssentiel*, n° 7.
- Buchet D., 2013, Favoriser le paiement à bon droit, *Informations sociales*, n° 178, p. 97-103.
- Cazain S., Domingo P., Fernandez V., Le Tiec M., Siguret I., 2012, Études sur le revenu de solidarité active – Évolutions et caractéristiques des bénéficiaires – Éléments sur leurs trajectoires – Mise en place dans les caisses d'Allocations familiales, *Dossier d'étude*, Cnaf, n° 156, 97 p.
- Cnaf, 2014, *Prestations légales, Aides au logement, Revenu de solidarité active au 31 décembre 2013*.
- Domingo P., Pucci M., 2013, Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'usager, *Informations sociales*, n° 178, p. 72-80.
- Eglin D., 2005, Les rappels des prestations versées par les caisses d'Allocations familiales, *l'e-ssentiel*, n° 37.
- Fernandez V., Marc C., 2013, Multiplicité et variabilité des trajectoires des bénéficiaires du RSA, *l'e-ssentiel*, n° 136.
- Igas, 2012, *Évaluation des aides personnelles au logement – La gestion des aides personnelles au logement par la branche Famille*, rapport thématique n° 3.
- Le Tiec M., Vérité C., 2011, Les comportements et attentes des allocataires – Enquête de satisfaction 2011, *Dossier d'étude*, Cnaf, n° 154, 87 p.

Directeur de la publication

Daniel Lenoir

Rédactrice en chef

Lucienne Hontarrède

Maquettiste

Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle

75685 Paris Cedex 14

Tél. : 01 45 65 52 52

N° ISSN : 1638 - 1769