



*Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

Paris, le 18 janvier 2010.

Avis du CNLE

**sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus
de prestations à caractère social ou familial
et d'aides personnelles au logement**

Suite à la présentation du projet de décret, faite par Sophie Martinon, chef du bureau des prestations familiales et des allocations logement à la Direction de la sécurité sociale, en séance plénière du 10 décembre 2009, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a formulé l'avis suivant.

Rappel de la position du CNLE

Les membres du CNLE sont satisfaits de la consultation prioritaire de leur conseil sur ce projet de texte et reconnaissent les efforts faits par l'administration pour simplifier et harmoniser les procédures de recouvrement des indus de RSA. En ce sens, la retenue unique, calculée sur la base d'un barème de recouvrement personnalisé, et l'adoption d'un plan de recouvrement échelonné devraient permettre de mieux tenir compte de la capacité contributive des allocataires, notamment de ceux qui ont à faire face au remboursement d'indus multiples.

Cependant, les membres du CNLE ne retrouvent pas dans ce projet de décret la philosophie du droit public qu'ils avaient souhaité affirmer et défendre dans l'avis rendu par le conseil en février 2009, lors de sa consultation sur les décrets d'application de la loi relative à la généralisation du RSA. Compte tenu de la situation financière des personnes tributaires du RSA, le CNLE avait demandé que le principe de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soit abandonné : « *Le CNLE considère qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en-dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable.* »

Préserver un minimum décent de « reste à vivre »

Le CNLE exprime à nouveau sa grande inquiétude sur l'impact des plans de recouvrement d'indus sur le « reste à vivre » des personnes ayant de très faibles revenus. La CNAF elle-même¹ remarque : « *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.* »

Le seuil minimal de recouvrement porté à 45 € /mois doit être rapporté aux **ressources restant disponibles après les prélèvements relatifs aux dépenses pré-engagées**... Le tableau de bord de suivi de l'objectif de baisse de la pauvreté d'un tiers en cinq ans inclut un indicateur sur la part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages du premier quintile. Dans le rapport du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté remis au Parlement le 17 octobre 2009, cet indicateur fait l'objet du commentaire suivant : « *Entre 2001 et 2006, la part des dépenses pré-engagées dans le budget du quintile des ménages les plus modestes est passée de 52 % à 74 %* » (p. 8) et « *plus de la moitié des ménages pauvres estime à moins de 250 € par mois ce qui lui reste pour vivre, une fois acquittées les charges fixes* » (p. 24). L'enquête menée par le CREDOC en 2009 à la demande du Haut Commissaire apporte ces précisions supplémentaires : une fois payées toutes les dépenses fixes, 15 % des ménages pauvres ont un reste à vivre négatif, 21 % disposent de 0 à 150 € pour le mois, 20 % de 151 à 250 €.

Le CNLE regrette que la notion de « reste à vivre » n'apparaisse pas clairement dans le projet de décret. Le barème de recouvrement personnalisé qui sert à calculer la retenue mensuelle est basé sur un *revenu pondéré*² qui ne tient pas compte pleinement de cette notion, du moins telle qu'elle est définie par l'indicateur du tableau de bord sus-mentionné. De plus, le fait d'appliquer à la première tranche de revenus pondérés une retenue forfaitaire de 45 € équivaut à **taxer le plus fortement les plus faibles revenus**³.

On met ainsi les personnes dans des situations impossibles à gérer, ce qui entraîne généralement des frais bancaires accrus, des intérêts plus lourds, un enfoncement dans le surendettement. C'est donc une multiplication des handicaps.

Le CNLE considère qu'il faut mettre en place des **mécanismes de protection d'un seuil minimal de ressources**⁴ :

- il demande que le taux de recouvrement soit de **0 % pour la première tranche** de revenus pondérés. Il considère que c'est à l'Etat de prendre cette responsabilité et il ne peut se satisfaire de l'argument que des remises de dette peuvent être accordées par les caisses ou les présidents de conseils généraux ;
- il souhaite également que soit déterminée une **durée maximale** pour le plan de recouvrement échelonné, pour que les ressources des ménages allocataires du RSA ne soient pas amputées sur une trop longue période.

¹ Dans une note présentant les principaux résultats de l'étude réalisée en 2000 par la CNAF pour comprendre les causes des indus : « Les indus des caisses d'allocations familiales », *L'essentiel*, n° 7, décembre 2002.

² La technicité du calcul de la retenue mensuelle enlève toute lisibilité pour l'allocataire.

³ Dans la note sur le calcul de la retenue mensuelle transmise au CNLE par la Direction de la sécurité sociale, on observe que dans le cas-type présenté pour une personne isolée avec un revenu pondéré de 131 €, à laquelle on applique la retenue minimale de 45 €, on aboutit à un taux de recouvrement plus élevé que celui de la deuxième tranche de revenus pondérés et égal à celui de la troisième.

⁴ Ceci serait en conformité avec l'article 20 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, relatif au minimum bancaire insaisissable : « La banque laisse à disposition du débiteur personne physique une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire mentionné à l'article 262-2 du Code de l'action sociale et des familles » (en l'occurrence égal au montant du RSA-socle).

Enfin, la question des procédures et des **droits de recours** constitue un enjeu essentiel pour les personnes concernées par un recouvrement d'indus : comment sont-elles prévenues ? Avec quel délai de préavis et quelles possibilités de recours ? Le projet de décret sur lequel l'avis du CNLE est sollicité ne précise pas ces points.

Identifier les causes d'erreur et prévenir les indus

Pour le CNLE, la hausse constatée du nombre des dossiers d'indus est liée, entre autres causes, à la **complexité des procédures**, notamment en ce qui concerne le RSA. Cette complexité dans le suivi individuel des dossiers augmente les risques pour chaque allocataire d'enfreindre la loi à tout moment et en toute bonne foi.

La variabilité du droit au RSA-activité en fonction des fluctuations du revenu d'activité ne peut qu'accroître le nombre de cas de versement d'indus (tout comme le non-versement de sommes dues aux allocataires...).

Lors de l'examen de la mise en place du RSA, le CNLE avait vivement souhaité qu'il y ait une **mensualisation des déclarations de ressources** pour réduire ce facteur parmi les causes de création et de cumul d'indus. Les CAF avaient objecté à l'époque que leur capacité organisationnelle ne permettait pas encore ce traitement mensuel, mais il semble aujourd'hui indispensable au CNLE que l'on puisse accéder à ce niveau de traitement, car on ne peut adopter une loi sans se donner les moyens techniques qui garantissent la logique du dispositif appliqué.

Par ailleurs, il semble nécessaire de renforcer la communication en direction des allocataires pour mieux souligner l'importance des **déclarations de changement de situation**. Il n'est pas toujours évident de comprendre, pour un allocataire, qu'un changement de situation qui lui paraît anodin puisse entraîner un réexamen important de ses droits. Ce problème renvoie concrètement aux grandes difficultés de gestion matérielle du budget familial ou individuel auxquelles sont confrontées les familles qui vivent sous le seuil de pauvreté...

Mesurer les conséquences de la « fongibilité des indus »

La règle de fongibilité des indus a été instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Elle concernait les prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les aides au logement et le RSA. Le CNLE déplore de ne pas avoir été consulté lors de la préparation du décret d'application du 21 juillet 2009 qui portait sur les prestations familiales, l'AAH et les aides au logement.

Le CNLE considère qu'il faut préserver le principe de n'affecter **les aides au logement** qu'à ce seul objet, car la fongibilité affaiblit potentiellement le droit au logement : 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)⁵.

⁵ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ne fait que limiter partiellement ce risque : son article 97 prévoit la faculté (et non l'obligation) pour les CAF de récupérer les indus des aides versées en tiers payant (parmi lesquelles l'APL) sur des aides qui sont versées directement aux allocataires (prestations familiales, AAH et, comme maintenant proposé, RSA). D'un autre côté, si le montant des indus liés à ces prestations dépasse les montants versés directement à l'allocataire, leur recouvrement pourra continuer à s'effectuer sur l'APL.

Les organismes de logement social ne sont pas informés par les CAF des montants et durées des plans de recouvrement. Aux risques encourus par les ménages s'ajoute une complexité accrue de gestion pour les bailleurs sociaux. L'application au RSA de la fongibilité des indus va renforcer ces difficultés.

Sachant par ailleurs que les aides au logement génèrent les deux tiers des situations d'indus¹ (l'APL génère à elle seule un tiers), il est à craindre que, si le RSA-socle n'est pas protégé, la récupération d'indus d'aides au logement ne l'épargne encore plus.

Faire évoluer l'approche du droit public dans le domaine des indus

Réclamer un recouvrement d'indu, de 45 € ou même davantage, à la majorité des citoyens n'entraîne généralement aucun problème dans la gestion de leurs revenus. En revanche, pour celui qui touche le RSA, c'est le mettre face à une situation impossible à gérer. Pour le CNLE, demander une distinction dans les publics visés par les recouvrements d'indus n'est pas une injustice : c'est, au contraire, revendiquer un degré supérieur de justice.

Une autre distinction que le CNLE trouve importante à faire est celle de l'origine de la faute ou de la responsabilité de l'indu : si l'administration reconnaît qu'elle est à l'origine de l'erreur, elle ne peut s'appuyer sur cette faute pour réclamer le respect de son droit de recouvrement. Il s'agit du principe exprimé par le vieil adage juridique latin : « Nemo auditur turpitudinem suam allegans » : nul ne peut se justifier de sa propre turpitude (ou : personne n'est entendu s'il vient prétexter de sa faute personnelle pour procéder au bénéfice d'un droit).

A partir de cette double considération, le CNLE défend fermement le principe de préservation d'un seuil minimal de ressources, en-deçà duquel on ne procède pas à des recouvrements. Il souhaite que la philosophie des finances publiques évolue dans le sens de cette réflexion et donne un avis défavorable sur le projet de décret qui lui a été présenté malgré les éléments positifs qu'il contient.