

Chapitre 1

**Les difficultés administratives des personnes les plus démunies
face au système de protection sociale**

Synthèse de divers documents de source administrative

Jean Luc Vieillerivière

Inspection générale des affaires sociales

Ministère de l'emploi et de la solidarité

***E**n complément de l'enquête lancée par l'Observatoire auprès des « personnes en difficultés face aux prestations et aux administrations », il est utile de faire une analyse de quelques documents de source administrative abordant ce sujet. Accès aux droits incertains, délais de versement trop longs, imprévisibilité des ressources pour les ménages : telles sont les difficultés les plus cruciales pour un public déjà démuné.*

Cet état des lieux concerne des organismes qui ont parfois choisi eux-mêmes de mettre en lumière certains de leurs dysfonctionnements. Ce souci de gestion sociale, et non seulement comptable, devrait animer tous les acteurs concernés par la délivrance des prestations.

A travers les rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), du Médiateur de la République, du Commissariat général du Plan, les productions internes d'organismes sociaux nationaux tels que la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) notamment¹, diverses difficultés ont pu être identifiées. Les constats présentés constituent donc une synthèse de travaux passés et non le résultat d'une enquête directe auprès des publics ni d'un examen de dossiers individuels.

Le recensement des difficultés observées est évidemment loin d'être exhaustif. Il se limite aux guichets de protection sociale, excluant tous les autres guichets administratifs ou de services publics. En outre, la présente synthèse est basée sur les sources les plus facilement accessibles ; l'analyse est donc plus ou moins approfondie selon les domaines de la protection sociale : la branche maladie n'a pas été examinée ; les informations disponibles concernant l'assurance chômage ont été relativement limitées.

En revanche, la quantité et la qualité des données disponibles sur les caisses d'allocations familiales permettent de nombreux constats. Aussi les exemples de dysfonctionnement mettent-ils souvent en cause les caisses d'allocations familiales (CAF). Cela provient du fait objectif que les prestations qu'elles versent se prêtent particulièrement à l'analyse de tels dysfonctionnements. Mais cela traduit aussi de la part de la branche famille un effort d'introspection, sans doute moins développé ou moins ouvert au regard extérieur dans d'autres institutions de protection sociale. Il est fort probable qu'une partie des constats, adaptés à d'autres prestations, pourraient tout à fait être effectués à propos des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), des caisses primaires d'assurance maladie, des conseils généraux.

Aussi les observations ont-elles été regroupées autour de trois grands types de difficultés, visant à fournir une trame d'analyse, valable aussi pour d'autres institutions ou prestations :

- les difficultés d'accès même aux droits ;
- les difficultés liées aux délais de versement des prestations ;
- les difficultés liées aux incertitudes quant aux montants versés.

¹ Liste des documents exploités en annexe. Par ailleurs des entretiens ont eu lieu avec la CNAF, l'UNEDIC, la CNAVTS, le Médiateur de la République et la Commission centrale d'action sociale.

1. Les difficultés d'accès aux droits

En contradiction avec l'un des principes fondateurs mêmes de la Sécurité sociale - l'universalité des prestations accessibles à l'ensemble de la population -, l'existence de difficultés d'accès aux droits à prestation reste malheureusement d'actualité. Les « cas significatifs » relevés chaque année dans les rapports d'activité du Médiateur de la République, sans prétendre à un caractère représentatif, illustrent certaines des principales difficultés. Il peut s'agir de lacunes de la réglementation, d'incertitudes juridiques liées à l'émission du système de protection sociale national, d'une information insuffisante sur des règles qui n'ont rien d'évident pour les citoyens, surtout lors de périodes de leur vie particulièrement difficiles.

Par ailleurs, le phénomène du non-recours aux prestations dues, peu analysé en France, est probablement loin d'être négligeable en termes de lutte contre l'exclusion.

1.1 Des cotisations non génératrices de droits

Au regard de la lutte contre la pauvreté et la précarité, une faille importante de notre système de protection sociale réside dans la possibilité, pour les personnes, de subir des risques sans couverture, alors même que des cotisations en vue de cette couverture ont pourtant été versées aux institutions sociales. Ce phénomène concerne plusieurs domaines de la protection sociale et est particulièrement pénalisant, soit qu'il précipite certains individus dans la pauvreté, soit qu'il les empêche de sortir d'une situation de précarité.

Les situations susceptibles d'engendrer une telle injustice semblent certes circonscrites et bien identifiées : mobilité professionnelle et activités professionnelles réduites. Malheureusement, les évolutions de la société sont très favorables à leur multiplication.

■ Une mobilité professionnelle² parfois très pénalisante

En matière d'invalidité, des lacunes dans les règles de coordination entre régimes (salariés, professions indépendantes), des retards de mise en conformité des statuts des régimes avec les textes réglementaires (un décret datant de 1986 toujours non appliqué en 1998) aboutissent à l'absence totale de couverture pour certains assurés ayant connu divers statuts professionnels. Par ailleurs, l'absence de règles prévoyant la participation de chaque régime à la couverture invalidité au prorata des périodes cotisées en son sein (la charge est laissée au seul dernier régime compétent) peut aboutir à des niveaux d'indemnisation infimes alors même que la personne a longuement cotisé³.

² Dans son rapport pour 1998, le Médiateur de la République a souhaité souligner certaines conséquences de la mobilité professionnelle sur l'accès à la protection sociale. Il appelle l'attention « sur la situation de personnes exclues du système de protection sociale à la suite de changements d'orientation professionnelle, alors même qu'elles avaient acquitté des cotisations d'assurance sociale pendant de longues années ».

³ Rapport du Médiateur de la République, 1998.

L'accès à l'assurance chômage d'anciens salariés ayant entrepris une activité indépendante et ayant échoué est en général impossible, du fait du délai écoulé depuis la fin de leur statut de salarié. Un tel système est évidemment désincitatif à la prise de risque comme créateur d'entreprise et injuste au moins à deux titres :

- les périodes de cotisation à l'assurance chômage qui peuvent avoir été très longues, lorsque ces personnes étaient salariées ne leur confèrent dans les faits aucune couverture ;
- il y a là une véritable inégalité entre d'un côté les dirigeants d'entreprises, qui peuvent cumuler, avec leur contrat de mandat, un contrat de travail leur offrant l'accès au régime d'assurance chômage et d'un autre côté, les petits travailleurs indépendants démunis de toute couverture contre le risque professionnel.

En matière de retraite, les règles d'accès au régime complémentaire sont défavorables aux salariés qui terminent leur carrière comme travailleur indépendant ou en profession libérale⁴.

■ Une non reconnaissance, en termes d'accès aux droits, de certaines périodes d'activité

En matière d'assurance chômage, si la France se caractérise par une condition de durée de cotisations particulièrement courte (4 mois) pour donner droit à des prestations, cette relative générosité est totalement contredite par l'exigence que ces 4 mois d'activité soient cumulés au cours des 8 derniers mois, extrêmement restrictive dans les faits. Ainsi, de nombreuses personnes n'arrivent jamais à cumuler autant d'activité dans une période aussi réduite : leurs cotisations ne leur donnent jamais accès aux prestations du régime. Les négociations entre partenaires sociaux pour la nouvelle convention UNEDIC applicable au 1^{er} janvier 2001 prévoient d'améliorer ces dispositions.

De même, les conditions de validation de trimestres pour les droits à pension de retraite sont parfois restrictives. Certaines durées travaillées sont tout simplement annulées car en deçà du seuil nécessaire à leur prise en compte⁵. Cette règle est d'autant plus injuste que, dans le système actuel, si on a cotisé pendant une période, même de façon insuffisante pour qu'elle soit prise en compte, on ne peut pas « racheter » la période en question, tandis que si on n'a pas cotisé, on peut « racheter ».

Ce phénomène a particulièrement été mis en lumière récemment, avec le développement des dispositifs de préretraite ou des indemnisations spécifiques aux chômeurs âgés - Allocation spécifique d'attente (ASA), Allocation de chômeur âgé (ACA) -. La validation des périodes d'apprentissage en début de carrière s'est révélée délicate.

⁴ Commissariat général du Plan : Minima sociaux, revenus d'activité, précarité - rapport du groupe présidé par J.M.BELORGEY, mai 2000, p 48-49.

⁵ Idem.

Les défaillances éventuelles dans la transmission aux régimes de retraite des informations relatives aux périodes travaillées ne peuvent qu'exacerber cette difficulté. C'est pourquoi la branche retraite a mis en place une politique de prévention de ces difficultés : « préliquidation » de la pension plusieurs années à l'avance, vérification de la qualité des données transmises par les employeurs⁶. De telles défaillances ne sont pas totalement à exclure, dans la mesure où :

- les assurés ne sont pas périodiquement informés des périodes d'activité validées⁷ ;
- lorsqu'à leur initiative, cette information leur est fournie et qu'ils constatent des erreurs, les caisses n'acceptent pas toujours d'effectuer les rectifications immédiatement⁸ ;
- certaines situations, notamment les plus précaires, sont particulièrement propices à une mauvaise information des régimes de retraite : employeurs à risque, chômage, maladie, apprentissage⁹.

1.2 Des refus de prise en charge liés à des conflits négatifs de compétence entre institutions ou entre régimes

A coté des difficultés résultant des règles mêmes relatives aux prestations, le morcellement de la protection sociale entrave parfois l'accès des individus à leurs droits, de diverses manières.

■ Lorsque les droits sont incontestés sur le fonds, mais que les payeurs potentiels s'en renvoient mutuellement la charge

Ce cas de figure concerne tout particulièrement le chômage des salariés ayant connu successivement des employeurs publics et privés. Ainsi, en 1994, le Médiateur de la République relevait le cas d'une personne privée de son emploi et dont, ni les ASSEDIC, ni la collectivité publique n'estimaient devoir prendre en charge les allocations chômage, finalement imputées à la collectivité publique et versées avec 10 ans de retard.

⁶ La convention d'objectif et de gestion 1998-2000, entre l'Etat et la CNAVTS, fait état d'un objectif de limitation à 2 % des données reçues et ne pouvant être reportées dans les comptes des assurés du fait des anomalies. Cet objectif est aujourd'hui atteint.

⁷ Le rapport IGAS 97101 (décembre 1997, enquête thématique sur la branche vieillesse du régime général dans le cadre de la préparation de la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAVTS) relevait que « l'article L.161-17 du code de la sécurité sociale, qui prévoit la communication périodique aux assurés d'un relevé de carrière n'est mis en œuvre sur aucun des sites visités » (3 CRAM et la CNAVTS).

⁸ Le même rapport relevait que « la régularisation des comptes individuels en cours de carrière à l'initiative de la branche n'existe pas pour l'instant, elle est même parfois refusée par les organismes lorsque la demande émane de l'assuré. »

⁹ Le rapport de l'IGAS relatif à l'Île-de-France (IGAS 97084), novembre 1997, indiquait que : « de manière générale, afin d'éviter des anomalies nombreuses, d'une part le report aux comptes des périodes de non-activité (chômage et maladie principalement) mériterait d'être amélioré par un partenariat plus étroit avec les ASSEDIC, qui n'utilisent actuellement pas le numéro de sécurité sociale, et les CPAM (même si le RNIAM devrait à terme éliminer la plupart des erreurs) et d'autre part un effort particulier devrait être entrepris en direction des employeurs les plus susceptibles de provoquer des anomalies (« les comptes à risques ») et notamment, ceux du secteur de l'hôtellerie-restauration et du BTP. » Par ailleurs, la CNAV souhaiterait fiabiliser les données relatives aux périodes d'apprentissage en réintroduisant le numéro de sécurité sociale sur le formulaire relatif au contrat d'apprentissage, son absence lui posant des problèmes aujourd'hui.

Même si ce cas déjà ancien paraît extrême, il illustre un type de conflits de compétence qui, selon l'UNEDIC, reste fréquent et constitue un domaine privilégié du contentieux de l'indemnisation du chômage.

■ **Lorsque le morcellement des risques et des assureurs engendre, compte tenu des enjeux financiers, des zones grises dans lesquelles la reconnaissance des droits est aléatoire**

Un exemple est offert par l'assurance accident des exploitants agricoles. Ceux-ci souscrivent une assurance distincte, obligatoire, auprès d'un assureur privé pour les accidents de la vie privée. Outre que le non-respect de cette obligation peut avoir des conséquences très lourdes pour les personnes concernées, des renvois d'un guichet à l'autre sont inévitables lorsque survient un désaccord entre institutions sur le caractère accidentel ou non de l'état de patient et sur le caractère professionnel ou privé de l'accident.

1.3 Un non-recours aux prestations dues¹⁰

Le problème des bénéficiaires potentiels de prestations sociales mais n'y ayant pas recours est peu étudié en France. Les exemples étrangers et les quelques études réalisées en France suggèrent pourtant que ce phénomène du « non-recours » est loin d'être marginal.

■ **Un phénomène loin d'être négligeable ?**

Au Royaume-Uni, les mesures régulières du non-recours pour trois prestations importantes sous condition de ressources, l'*Income support* (le revenu minimal garanti, dernier filet de sécurité), le *Housing Benefit* (aide au logement), et le *Family Credit* (un supplément pour les familles disposant de faibles revenus d'activité), font apparaître des taux de l'ordre de 25 %, 35 % et 35 % respectivement pour ces trois dispositifs »¹¹.

En France, la seule étude ayant explicitement visé l'évaluation du non recours et permettant de disposer de chiffres véritablement fiables en la matière est celle réalisée par le Centre d'études des revenus et des coûts sur les veuves de moins de soixante ans (CERC, 1986 et 1989)¹². Cette étude chiffrait le non recours entre 20 % et 40 % selon les prestations concernées. De 42 % sept mois après le décès du mari, le taux de non-recours cumulé (perception d'aucune allocation liée au veuvage) était encore de

¹⁰ Ce sujet a été traité en détail dans le n° 43 de Recherches et prévisions, mars 1996, dont sont tirés les principaux développements de cette partie.

¹¹ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, pp. 10 et 11.

¹² « L'enquête, effectuée en 1983 et 1984, portait sur les conséquences financières du décès de l'époux pour les femmes âgées de moins de soixante ans. Deux mille veuves ont été interrogées six ou sept mois après le décès du mari, puis de nouveau un an plus tard. » Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, p. 15

24 % dix-huit mois après le décès. « *Ce non recours avait pour conséquence directe une très grande faiblesse des ressources financières pour de nombreuses veuves* »¹³, contredisant l'idée reçue selon laquelle le non recours serait marginal et ne reflèterait pour l'essentiel qu'une absence de besoin.

Concernant les aides au logement, une enquête avait été menée par la CNAF en 1982, visant à rechercher les bénéficiaires potentiels n'ayant pas demandé de prestations. Elle avait concerné 2 % du fichier, dans toutes les CAF. A partir des données relatives aux ressources et à la composition de la famille, un courrier avait été adressé aux ménages ainsi identifiés. Ce travail de prospection avait conduit au constat d'une absence de couverture pour 10 % des bénéficiaires potentiels.

Par ailleurs, il semblerait qu'il existe un non-recours important pour les prestations sans condition de ressources destinées aux parents séparés ou divorcés qui ne parviennent pas à recouvrer une pension alimentaire de leur ancien conjoint.

Une enquête effectuée fin 1985 sur l'Allocation de soutien familial (ASF) confirme un taux de non-recours de l'ordre de 50 % (Renaudat et Villac, 1986). Depuis, la faible croissance du nombre de bénéficiaires de l'ASF, notamment au regard de l'augmentation du nombre des mères seules divorcées ou séparées, semble indiquer que le recours à l'ASF est sans doute demeuré faible¹⁴.

Une source plus récente de perception du phénomène en France est une enquête menée par le CREDOC en 1995¹⁵, sur un échantillon de 754 personnes « en présumption de pauvreté ». Elle aboutissait aux constats suivants¹⁶ :

- dans l'échantillon, une personne sur dix vivait sans ressource d'aucune sorte ;
- 173 des 754 personnes interrogées dans cette enquête (soit 23 %) ne percevaient pas le Revenu minimum d'insertion (RMI) alors qu'elles apparaissaient éligibles ;
- la grande majorité des personnes enquêtées susceptibles de bénéficier d'une aide au logement, ayant un loyer à payer, n'avait pas déposé de demande. Cette proportion était la plus élevée pour les jeunes (les trois-quarts). D'autre part, il apparaissait que ces personnes demandaient d'autant moins souvent une aide au logement que leurs ressources étaient faibles¹⁷ ;
- au sein de cette population pauvre et sur la base d'une liste conséquente de droits susceptibles d'être perçus, très rares étaient les bénéficiaires de l'intégralité de leurs droits théoriques¹⁸.

¹³ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, p. 15

¹⁴ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, pp.11 et 12

¹⁵ CREDOC, enquête sur la pauvreté, 1995, commandée par le Conseil économique et social

¹⁶ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996.

¹⁷ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, p. 14

¹⁸ Idem.

Ces constats sont étayés par d'autres observations. Ainsi, 20 % des entrants dans le dispositif du RMI au premier semestre 1995 faisaient état d'une période - dans la moitié des cas supérieure à trois mois - pendant laquelle ils ont connu leur éligibilité mais n'ont pas demandé la prestation¹⁹.

Enfin, en matière d'assurance chômage, le transfert des inscriptions comme demandeur d'emploi de l'ANPE vers les ASSEDIC a fait apparaître une population qui, précédemment, ne demandait pas les allocations auxquelles elle avait droit. Cela concernait environ 51 000 personnes en septembre 1999²⁰, soit 2,3 % des demandeurs d'emploi indemnisés.

De tels faits soulèvent donc brutalement la question de l'efficacité des politiques sociales, dès lors qu'une partie des publics a priori les plus en nécessité de prestations n'est pas atteinte par les dispositifs censés les couvrir.

■ Des causes multiples

➤ Le défaut d'information sur les droits

« Les problèmes liés à l'information jouent un rôle majeur. Une ignorance de l'existence des dispositifs, une mauvaise assimilation des règles, une méconnaissance de sa propre éligibilité, une mauvaise connaissance des procédures et des lieux où s'adresser, sont les raisons le plus souvent relevées. Logiquement, les populations qui éprouvent le plus de difficultés pour accéder à leurs droits sont davantage celles en situation précaire, dépourvues de connaissances, ne sachant parfois pas lire ou comprendre, maîtrisant difficilement les dispositifs (ne renvoyant pas les déclarations de ressources par exemple). On trouve d'ailleurs une surreprésentation des personnes d'un faible niveau de formation et de nationalité étrangère parmi celles qui ignorent l'existence d'un dispositif »²¹.

Concernant le RMI, une ignorance de leurs droits par les artisans et autres travailleurs indépendants, notamment, a été relevée²².

Plus généralement, dans les CAF, le silence des allocataires est parfois considéré comme une absence de besoin²³. Entre l'allocataire paniqué par les papiers à remplir ou réticent à se rendre à la CAF, ou encore très patient face à une réponse de la CAF

¹⁹ Commissariat général du Plan : Minima sociaux, revenus d'activité, précarité - rapport mai 2000, p. 85.

²⁰ UNEDIC, Direction des Etudes Statistiques : Le chômage indemnisé ou non indemnisé au 30 septembre 1999 (analyse détaillée au 31 mars 1999). Cette étude mentionne une augmentation estimée du taux de couverture de 1,2 points (sur une population considérée de 4 250 000 demandeurs d'emploi toutes catégories en septembre 1999), du fait du transfert aux ASSEDIC de l'inscription des demandeurs d'emploi.

²¹ Recherches et prévisions n° 43, mars 19916, p. 24.

²² Commissariat général du Plan : Minima sociaux, revenus d'activité, précarité - rapport mai 2000, p. 87.

²³ CNAF, ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

qui ne vient pas, et des techniciens qui n'ont pas le temps de traiter les dossiers en instance, hésitent à relancer l'allocataire alors que sa situation a peut-être changé, ou considèrent parfois que « *ceux qui en ont besoin finissent toujours par se manifester* », le risque d'une rupture de droits prolongée est important pour certains publics.

En matière de retraite, les pensions doivent faire l'objet d'une demande pour être liquidées. Cette simple règle peut être parfois source de difficultés : le Médiateur de la République relevait encore en 1993 le « cas significatif » d'une personne soudainement privée de ressources pour n'avoir pas effectué les démarches à temps. Les personnes qui ne sont plus en milieu professionnel à l'approche de l'âge de la retraite sont particulièrement vulnérables à cette transition.

Aussi une politique préventive a-t-elle été développée par la CNAVTS : le développement des liaisons entre, d'un côté l'ASSEDIC pour les chômeurs indemnisés, la CAF pour les bénéficiaires du RMI ou de l'Allocation adulte handicapé (AAH), la CPAM pour les personnes en arrêt de maladie ou en invalidité et, d'un autre côté, les caisses de retraite doit permettre de préparer le passage à la retraite des publics concernés. Ainsi, dans un rapport de décembre 1997 sur la branche vieillesse du régime général, l'IGAS relevait que :

« Le fonctionnement dans l'ensemble correct des conventions (des CRAM et de la CNAVTS) avec les caisses d'allocations familiales pour les dossiers des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion ou de l'Allocation pour les adultes handicapés, ainsi que la mise en œuvre satisfaisante des conventions avec les ASSEDIC pour les dossiers des demandeurs d'emploi. Il semble particulièrement essentiel que ces deux catégories de population fragilisées ne subissent jamais d'interruption de ressources au moment de leur entrée en retraite ».

Toutefois, la question des chômeurs non indemnisés n'était pas résolue par ces liaisons. Elle fait désormais également l'objet d'attention : « *des contacts ont été pris au niveau national avec l'UNEDIC afin de mettre en place des échanges informatisés de fichiers d'adresse à partir des éléments détenus par les ANPE. Les chômeurs non indemnisés seront signalés dès 57 ans et demi de façon à pouvoir régulariser leur carrière et, ce faisant, les informer sur leur date de passage à la retraite sans perte de droits* »²⁴.

En matière de pensions de reversion pour les veufs/veuves, le rapport du Médiateur pour 1994 fournissait plusieurs exemples, issus de la fonction publique, de nonaccès à des prestations du fait d'une information insuffisante voire inexistante de la part des services gestionnaires (fonction publique d'Etat, IRCANTEC, en l'occurrence).

²⁴ CNAVTS, document de suivi de l'exécution de la convention d'objectifs et de gestion 1998-2000.

- Des démarches trop complexes

■ Des échéances peuvent être manquées

Cela peut provenir d'une information défailante. Ainsi, le dispositif des conventions de conversion peut parfois se retourner contre les salariés : en 1997, le Médiateur de la République a relevé le cas significatif d'une personne licenciée pour raison économique croyant pouvoir bénéficier d'une convention de conversion et informée par l'ASSEDIC au bout de deux mois qu'elle ne remplissait pas les conditions, se trouvant dès lors privée de toute indemnisation car elle ne s'était pas inscrite comme demandeur d'emploi.

Le retard dans l'accomplissement des formalités est une source fréquente de non-recours temporaire, par exemple pour le RMI, le retard dans l'envoi des déclarations trimestrielles de ressources à la CAF.

- La constitution de dossiers complets (RMI, aides au logement, Allocation parent isolé (API)) peut se révéler un véritable parcours du combattant : formulaires nombreux, compliqués, multiplicité d'intervenants.

« Les formulaires sont le reflet de cette situation. Faits pour simplifier les choses - en traduisant en catégories administratives bien définies la multiplicité des situations - ils confrontent les allocataires à des logiques et à des systèmes de classement qui souvenent les déroutent²⁵.

Les formulaires sont difficiles à remplir : moins vous avez de ressources, plus on vous demande de les justifier²⁶.

Souvent incomplets, les dossiers des bénéficiaires les plus démunis nécessitent de fréquentes interactions entre demandeurs, agents chargés du dossier et parfois travailleurs sociaux. Le RMI présente à cet égard une complication spécifique, liée à la division du travail entre services instructeurs, préfecture et services payeurs. Enfin, l'enchevêtrement des missions de transfert et de contrôle participe également de cette complexité. Ces trois raisons concourent, malgré la diligence des organismes débiteurs (CAF ou MSA), à des difficultés de gestion, à l'allongement des délais, voire à des erreurs²⁷.

- Des règles d'attribution trop complexes, laissant finalement place à l'arbitraire ?

« Le non-recours provient parfois des erreurs et de l'inévitable part d'arbitraire venant des organismes chargés de contrôler l'éligibilité et de verser les prestations,

²⁵ CNAF, ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

²⁶ CNAF, ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

²⁷ Commissariat général du Plan : Minima sociaux, revenus d'activité, précarité - rapport mai 2000.

comme semblent le démontrer quelques études (...). L'allocation de parent isolé et l'allocation de soutien familial semblent être les deux prestations révélant le mieux la part d'arbitraire qui peut advenir dans l'attribution des prestations, en raison des différences d'interprétation des règles complexes par les agents et les CAF. La disparité des pratiques serait patente entre les CAF quant à l'attribution de ces prestations »²⁸.

➤ Une crainte de la stigmatisation

Les divers travaux menés sur l'accès aux droits font apparaître que le non-recours « volontaire » demeure le plus souvent très minoritaire. Outre les facteurs matériels - la faiblesse de la prestation attendue au regard de l'investissement que sa demande représente -, les facteurs psychologiques existent également. « *Les sentiments de découragement, de méfiance proviennent souvent de mauvaises expériences vécues auprès des services sociaux (...). Un environnement propice à ces effets stigmatisants est renforcé par les propos moralisateurs ou réprobateurs des media et des décideurs politiques qui véhiculent trop souvent une image négative et/ou caricaturale des ayants droit à certaines prestations »²⁹.*

2. Les difficultés liées aux délais de versement des prestations

La possibilité de percevoir des prestations rapidement pour limiter les difficultés de trésorerie est évidemment cruciale pour les personnes en difficulté, au-delà de l'accès en termes de droits, de connaissance, de démarches, aux prestations. Une rupture de ressources liée à un simple délai de traitement administratif peut revêtir des conséquences dramatiques. Dès lors, plusieurs questions se posent. Les organismes versant des prestations sociales sont-ils attentifs aux délais de traitement des demandes ? En cas de difficulté ponctuelle, de délais incompressibles, existent-ils des dispositifs de prise en charge d'urgence vers lesquels les personnes peuvent se retourner ?

Si l'on constate que la question des délais est une préoccupation croissante des organismes de protection sociale, cela n'empêchera pas des dysfonctionnements ciblés, ponctuels, de se produire ni ne permettra jamais d'atteindre un délai « zéro ». Dès lors, la nécessité de filets de sécurité de « trésorerie » semble évidente, mais leur efficacité paraît aujourd'hui très variable aujourd'hui selon les organismes, selon les endroits.

²⁸ Recherches et prévisions n° 43, mars 1996, p. 25.

²⁹ Idem.

2.1. Un suivi renforcé des délais de versement des prestations par les institutions sociales, mais laissant subsister des zones d'ombres plus ou moins importantes

■ La branche retraite du régime général s'est fixée un objectif qu'elle peine à atteindre

En matière de retraite, la seule question qui se pose est celle du délai nécessaire à la liquidation des droits, les prestations étant ensuite versées automatiquement et régulièrement tous les mois. Pour éviter toute rupture de ressources, la branche retraite du régime général a pour objectif de limiter à 22 % la part des dossiers³⁰ liquidés plus d'un mois après la date d'effet³¹. Cet objectif n'était pas tout à fait atteint en 1999.

Comme explications de ses difficultés, la branche relève que plus d'un cinquième des dossiers sont déposés à ses guichets après la date d'effet, malgré sa politique de préparation du passage à la retraite. Elle note également qu'un nombre important des dossiers liquidés tardivement concerne des assurés qui ont eu une carrière très courte au régime général. Ces deux constats renvoient finalement à la question du non-recours. Ce n'est pas la diligence des services de liquidation qui est en cause, mais la capacité des assurés à effectuer les démarches à temps.

■ Les CAF suivent des indicateurs qui ne permettent pas encore de prévenir certains dysfonctionnements

- Des indicateurs perfectibles pour le RMI, franchement insuffisants pour l'API ?

L'enquête de l'IGAS de novembre 1996 relative à la branche famille³² jugeait les indicateurs de délais trop globaux : si le RMI faisait parfois l'objet d'un suivi particulier, il n'en allait pas de même de l'API notamment. Par ailleurs, les indicateurs n'étaient pas harmonisés entre les caisses : le délai courait parfois à partir de la date de la demande initiale, parfois à partir du moment où le dossier est déclaré complet.

- Une mobilisation insuffisante sur certains dossiers

Une enquête plus récente de l'IGAS (1999), sur les procédures d'instruction, d'attribution et de régulation du RMI³³ menée dans quatre départements, a abouti au constat que « *sauf exception, les délais d'obtention du RMI ne suscitent pas de critiques majeures* », mais qu'ils « *pourraient pourtant parfois être sensiblement améliorés* ». Les délais observés variaient en effet entre 16 et 58 jours. Parmi les causes des délais les

³⁰ concernant des attributions de droits propres.

³¹ hors dossiers dans le cadre de conventions internationales.

³² Rapport IGAS 96124 novembre 1996 - Contrôle thématique des CAF.

³³ Rapport 1999089, septembre 1999.

plus longs, les déménagements étaient particulièrement mis en lumière, ainsi que l'absence de suivi des dossiers dont le traitement a été ajourné pour une raison ou une autre et qui restent parfois « dormants » tant qu'aucune sollicitation extérieure ne vient relancer le traitement.

■ Un constat similaire pour les ASSEDIC ?

Le régime d'assurance chômage s'est lui aussi doté d'objectifs de qualité et d'indicateurs de suivi, parmi lesquels les délais de traitement des demandes d'allocation figurent en bonne place. Les ASSEDIC n'ayant pas fait l'objet de contrôles externes, aucun rapport n'est disponible pour apprécier la pertinence de ces indicateurs et les résultats auxquels ils conduisent en termes de délais effectifs.

Selon l'UNEDIC, ces résultats seraient globalement positifs mais des points noirs subsisteraient. Ainsi, les déménagements des assurés seraient encore fréquemment source de ruptures de versement pendant quelques semaines, la question du transfert de dossiers entre ASSEDIC n'étant pas encore résolue de façon satisfaisante. De même, derrière les résultats globaux qui peuvent être tout à fait corrects pour les dossiers ne posant pas de difficultés particulières, c'est bien une analyse ciblée sur la minorité de dossiers à problèmes qui devrait permettre d'identifier les causes des lenteurs. Or, il ne semble pas exister d'étude spécifique sur ce sujet au-delà des constats épars ou verbaux recueillis çà et là³⁴.

2.2. Des pratiques d'avances³⁵ et d'acomptes³⁶ très variables

Lorsque le montage des dossiers de liquidation des retraites s'avère particulièrement lent, il n'existe pas de moyens de prévenir la rupture de ressources : aucun système d'avances n'est prévu dans les CRAM. Le suivi de la convention d'objectifs et de gestion CNAVTS-Etat pour 1998 mentionne simplement que « *dans certaines régions, des procédures d'urgence pour traiter sans rupture les dossiers de personnes en situation de veuvage ou de grande précarité ont été mises en place (CRAM Nord-Picardie et Rhône-Alpes)* » (suggérant qu'il n'existe rien de tel dans les 14 autres caisses métropolitaines ?).

³⁴ Ainsi, un rapport de 1989 indiquait que l'attente par les ASSEDIC de documents devant être émis par les CPAM aboutissait parfois à des blocages très pénalisants pour les assurés. CRAMIF, service social régional – les dysfonctionnements de la législation de protection sociale, 1989.

³⁵ Sur droits supposés.

³⁶ Sur droits certains.

Concernant le RMI, les règles ne sont pas assez précises, selon l'IGAS³⁷, qui propose de confirmer les conditions dans lesquelles les CAF peuvent et doivent attribuer des avances sur droits supposés, lorsqu'elles ont reçu délégation pour le faire. Il n'existe aujourd'hui guère d'encadrement ni de visibilité des pratiques locales d'avances - sur droits supposés - et d'acomptes - sur droits certains -, qui sont très variables d'une caisse à une autre.

Le règlement intérieur du régime d'assurance chômage prévoit une procédure d'estimation-régularisation permettant d'éviter les retards de versements, dans les cas où une activité réduite ou un arrêt de maladie doivent être pris en compte. En effet, les assurés se trouvant dans ces situations ne peuvent pas toujours fournir à temps les justificatifs (du fait des délais d'émission de ces documents par les entreprises de travail temporaire ou par les caisses d'assurance maladie par exemple). Sur la base des déclarations d'activité de l'allocataire lui-même et du taux-horaire figurant dans le contrat de travail, l'ASSEDIC doit effectuer un versement provisoire, qu'elle régularise au cours des deux mois suivants, en plus ou en moins, au vu des justificatifs. Il conviendrait de disposer d'éléments sur les pratiques effectives des ASSEDIC en la matière.

2.3 Une réponse aux situations d'urgence qui reste à structurer véritablement

Face aux dysfonctionnements des guichets, aux délais incompressibles, à la difficulté d'actionner les outils des avances ou acomptes, ne reste pour les personnes en difficulté de trésorerie que le recours aux diverses aides financières possibles. Dans ce domaine, les guichets foisonnent, selon des logiques très diverses. Il peut s'agir d'interventions de droit de l'aide sociale - aides financières de l'aide sociale à l'enfance versées par les conseils généraux par exemple - ou d'interventions facultatives de l'action sociale : action sociale des caisses de sécurité sociale, des communes, des départements, fonds spécifiques tels que les Fonds d'aide aux jeunes ou les Fonds d'urgence sociale.

Le constat prévalant actuellement semble être celui d'un manque d'articulation entre tous ces intervenants, susceptible d'assurer une prise en charge globale de la situation des personnes, leur permettant d'espérer une amélioration sur la durée.

La mission de l'IGAS menée sur quelques CAF en 1996 en vue de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF³⁸ signalait la « *faible visibilité des actions de soutien aux familles en situation très précaire* » et en particulier l'absence de stratégie permettant d'articuler les aides de l'action sociale avec la liquidation des prestations.

³⁷ Rapport IGAS 1999089, septembre 1999.

³⁸ Rapport n° 96124 - novembre 1996.

Les tentatives de coordination des aides d'urgence au sein de « guichets uniques » ne sont pour l'instant pas pleinement satisfaisantes .

Ainsi, un rapport sur le Fonds d'urgence sociale³⁹, créé en janvier 1998 suite aux mouvements de chômeurs aboutit à plusieurs conclusions. D'une part, le partenariat financier a été un échec et, au plan institutionnel, les instances des politiques de l'emploi (ASSEDIC, ANPE, DDTEFP) se sont faiblement impliquées. D'autre part, la procédure d'attribution a souvent été caractérisée par le flou et l'imprécision des critères de décision, ainsi que par la précipitation. Le résultat en a été une certaine iniquité des décisions :

- non-recours injustifié, dont l'ampleur quantitative n'a pu être évaluée, mais dont les caractéristiques sont diverses : manque d'information, difficulté à remplir les formulaires, filtrage au démarrage, demandeurs découragés, discrimination à l'encontre de certains groupes sociaux ;
- stratégies d'acceptation restrictives à l'encontre des jeunes et inversement, favorables aux ménages endettés déjà connus des services sociaux ;
- fixation du montant relevant plus de l'intime conviction que d'une doctrine claire et partagée.

De plus, de fortes inégalités de traitement ont été observables d'un département à l'autre. Par ailleurs la faible implication des travailleurs sociaux n'a pas permis une distribution sur une base de personnalisation de l'aide .

La troisième conclusion soulignée par ce rapport portait sur la durée moyenne d'attente : un mois !

Les auteurs soulèvent aussi une interrogation sur la notion d'urgence. S'agit-il de pauvreté chronique devenue insupportable, d'un événement exceptionnel, de l'attente de droits sociaux, de l'organisation particulière d'une forme d'aide ? L'intervention en urgence, dont la commission d'aide sociale d'urgence (CASU) doit hériter, produit une tension vive entre, d'un côté, la reconnaissance d'un principe de droit et, d'un autre côté, l'application discrétionnaire du secours matériel. Par ailleurs, le développement des dispositifs d'urgence risque d'entraîner, outre une complexité accrue du système de protection sociale, une déresponsabilisation des guichets traditionnels quant à leurs propres délais d'intervention. De même que, dans le domaine sanitaire, les urgences sont devenues le mode normal d'entrée aux services hospitaliers, « *l'intervention en urgence dans le domaine social va-t-elle devenir une sorte de gigantesque salle d'attente des droits sociaux ?* » Au total, ne risque-t-on pas d'assister « *au retour de la figure emblématique du pauvre méritant qui remplacerait celle des droits sociaux, d'autant plus que l'admission d'urgence se généraliserait ?* »

³⁹ Rapport de l'Université de Nantes, Centre d'économie des besoins sociaux : « Mieux connaître les problèmes et les pratiques révélés par la mise en place des Fonds d'urgence sociale, 1999.

Enfin, le rapport dresse un constat global sur l'inefficacité de l'empilement des divers dispositifs. « *L'analyse locale de la demande du Fonds d'urgence sociale (FUS) confirme toutes les conclusions antérieures sur l'évaluation des revenus minima en France, en particulier le RMI (insuffisance des montants, complexité des critères, incapacité d'intervention en urgence, etc.). Elle montre aussi les formes d'inefficacité des prestations spécifiques en faveur des ménages démunis (Fonds spécial logement (FSL), Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), etc.) Plus largement, l'observation des conditions locales de révélation de la demande met en lumière les illusions rationalistes des aides spécifiques qui à la fois s'empilent les unes sur les autres et, par les procédures de rationnement administratif ou autres, laissent des manques, des absences dans le dispositif, des non-recours systématiques, difficiles à estimer. La superposition des aides ne fournit aucune garantie d'une couverture sociale efficace de la population démunie* ».

En particulier, le rapport souligne l'exclusion des jeunes des dispositifs d'action sociale, de droit (RMI), ou de fait (FAJ).

Les commissions d'aide sociale d'urgence (CASU) instituées par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions devront donc imaginer les moyens de surmonter ces difficultés et interrogations.

3. Les difficultés liées aux incertitudes quant aux montants versés

Les incertitudes quant aux montants attendus constituent également une difficulté de gestion de leur budget par les ménages les plus dépendants des prestations sociales. Ces incertitudes proviennent essentiellement de trois facteurs :

- la difficulté (fréquemment l'impossibilité) de disposer d'une information claire sur le calcul des prestations ;
- la très forte (excessive ?) réactivité des prestations aux changements de situation personnelle ;
- les mécanismes de recouvrement d'indus.

Ces phénomènes se traduisent en effet par une très grande variabilité, voire une totale imprévisibilité des ressources du ménage, peu compatible avec la sécurité financière nécessaire à la mise en place d'un véritable processus de réinsertion sociale.

3.1 Une complexité générant un sentiment d'arbitraire

■ Obligation alimentaire, isolement : une appréciation très variable d'une caisse à l'autre

Les familles monoparentales, pourtant particulièrement vulnérables, se trouvent parfois confrontées à un traitement par les CAF qu'on ne peut qualifier autrement que d'arbitraire, tant les pratiques divergent d'une caisse à l'autre. Ces divergences ont encore récemment été mises en lumière par un rapport de novembre 1998⁴⁰.

Ainsi, la portée de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire apparaît bien mal établie, aboutissant parfois à un cumul de retenues défiant toute logique : « *le traitement des sommes reçues traduit parfois une confusion entre ce qui relève de l'appréciation des ressources de l'allocataire (y compris les pensions reçues, quelle qu'en soit la définition retenue) et ce qui relève des mécanismes de recours alimentaire introduits dans les CAF, notamment à travers la question de l'Allocation de soutien familial (ASF). (...) Une somme versée au titre de l'obligation alimentaire peut se voir conférer un double usage dans la caisse d'allocations familiales : elle permet à la fois de faire jouer les mécanismes propres à l'obligation alimentaire (suppression de l'ASF) et de diminuer les prestations sous conditions de ressources, par son intégration dans les ressources propres de l'allocataire. Cette somme, tout en justifiant la suppression de l'ASF, peut également justifier la suppression de l'Allocation logement (AL), lorsque la pension est versée sous forme d'une prise en charge des mensualités de remboursement d'un emprunt en accession à la propriété* »⁴¹.

De même, la question de l'isolement divise les praticiens des CAF. « *Au-delà des revenus minimum, la question de l'isolement et des modalités de calcul des droits concerne toutes les prestations sous condition de ressources dès lors que le montant des droits sera apprécié compte tenu de la totalité des revenus affectés au foyer constitué par l'allocataire et ceux qui cohabitent avec lui. Le traitement de la question de la cohabitation est donc essentiel pour comprendre les conséquences tirées par les caisses de la mise en œuvre de la solidarité de proximité, en particulier, si les caisses accompagnent ou au contraire sanctionnent de telles solidarités, si leurs pratiques sont en convergence ou en concurrence avec les solidarités de proximité, si elles les soutiennent ou les excluent. Or, le traitement de la cohabitation est aujourd'hui extrêmement confus (...)* »⁴².

⁴⁰ Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.

⁴¹ Idem.

⁴² Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.

■ **Devant l'impossibilité d'une information claire, des règles perçues comme imposées par le technicien**

Du fait de la multiplicité des données à prendre en compte, « *informer en amont sans courir le risque d'induire en erreur semble en effet particulièrement impossible, tout spécialement pour toutes les prestations différentielles* »⁴³. Les écarts entre ce que dit l'assistante sociale et ce que décide le technicien ne s'expliquent souvent pas autrement.

Les contraintes de gestion favorisent aussi les réponses aveugles de l'informatique : « *les notifications parfois sont contradictoires, ne correspondent pas aux paiements, ou paraissent peu compréhensibles ; les messages qu'elles contiennent, sans rapport évident avec la situation de l'allocataire, mettent alors en difficulté le technicien, qui ne voit pas ce que le système envoie tout en assumant parfois personnellement la responsabilité, et est obligé de dire « n'en tenez pas compte »* »⁴⁴.

Concernant plus particulièrement les minima sociaux, les principaux obstacles à une prévisibilité des revenus proviennent, selon le Commissariat général du Plan⁴⁵ :

- de règles de prise en compte des ressources, dans le calcul des droits à prestation, variables selon la nature et l'origine de ces ressources ;
- d'effets de calendrier, l'impact des dispositifs pouvant être variable selon la date de calcul des droits ;
- de règles d'intéressement variables selon les minima sociaux⁴⁶ ou selon l'origine du revenu d'activité (CES ou pas).

Au total, « *dans une situation d'incompréhension, la règle ne s'impose plus également au technicien et à l'allocataire : c'est plutôt la règle que le technicien impose à l'allocataire* »⁴⁷.

⁴³ CNAF : ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Travaux du Commissariat général du Plan, Groupe Minima sociaux : « Quelques effets de la législation sociale sur la variabilité, l'imprévisibilité des ressources des ménages », 1999.

⁴⁶ Ce point a dû être largement résolu par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

⁴⁷ CNAF : ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

3.2 Une excessive réactivité des prestations aux changements dans la situation des bénéficiaires...

La réactivité des prestations aux changements de situation des individus ou des ménages n'est évidemment pas, en soi, critiquable. Qui contesterait l'intérêt pour les individus d'une intervention rapide du système de protection sociale en cas de baisse importante et brutale des revenus ?

Ce qui est en cause, c'est l'excès de cette réactivité. Son degré est désormais tel que le dispositif censé protéger les individus tout en garantissant un emploi légitime des deniers publics, a perdu toute lisibilité. Non seulement il paraît discrétionnaire voire arbitraire, les techniciens des caisses étant eux-mêmes souvent bien en peine d'expliquer les montants, indus, rappels notifiés automatiquement aux individus par le système informatique. Mais il empêche aussi toute gestion prévisionnelle et rationnelle de leur budget par les ménages les plus dépendants des minima sociaux.

Dans son rapport pour 1996 qui consacrait une partie spécifique au domaine des aides au logement, le Médiateur de la République mentionnait que la trop grande réactivité du système aux changements de situation aboutissait à des difficultés de gestion et à des révisions de l'aide en cours d'exercice, déstabilisant certains allocataires.

Un rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁴⁸ a souligné récemment l'extrême réactivité des prestations sous condition de ressources versées par les CAF (RMI, API notamment). Il relevait que « *dans cette catégorie de prestations, le nombre d'événements signalés et traités dans l'année représente pour certains organismes 5 à 6 fois le nombre des dossiers présents, un dossier d'allocataire pouvant être affecté par 7 ou 8 changements au cours d'un même exercice.* »

Une étude de la CNAF a fait le point sur la question de la réactivité du système de prestations, en 1996⁴⁹. Elle constatait que si la réactivité paraît de plus en plus excessive, ce ne serait pas du fait d'une évolution des règles en ce sens, mais à cause de l'instabilité croissante de la situation des allocataires (ou du nombre croissant d'allocataires en situations instables), et de l'intensification des contrôles :

« En résumé, hormis quelques cas de bénéficiaires d'Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) dont la « mouvance » du compte tient à la nature et à la gestion de la prestation perçue, on trouve parmi les allocataires dont les comptes sont les plus mouvementés, les familles les plus démunies.

⁴⁸ Rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics relatif à la prévention des indus dans le domaine social (mai 1999).

⁴⁹ Note de problématique sur la moindre réactivité du système, Commission des prestations légales, 19 novembre 1996.

*L'analyse d'un échantillon de 280 dossiers parmi les plus fréquemment mou-
vementés, confirme également :*

- *le poids du suivi des examens médicaux (83 % des allocataires concernés perçoivent l'Allocation pour jeune enfant (APJE),*
- *le poids du recalcul trimestriel de l'API et du RMI (70 % des comptes de l'échantillon bénéficient de ces prestations),*

mais elle met en évidence le lien direct qu'il y a entre la fréquence des mises à jour et la précarité de situation des familles concernées :

- 53 % des hommes sont inactifs, 85 % des femmes,*
- 83 % des comptes ont une assiette ressources complément familial nulle,*
- 70 % des allocataires perçoivent des minima sociaux,*
- 97 % des allocataires perçoivent un montant mensuel de prestations supérieur à 1 500 F ».*

3.3 ... qui entraîne des recouvrements de trop perçus très déstabilisants et mis en œuvre selon des modalités parfois très contestables

Il convient d'abord de rappeler que ces indus proviennent pour partie du souci louable de verser rapidement les prestations et de vérifier après leur bien fondé, plutôt que d'imposer de longs délais d'attente aux bénéficiaires. La contrepartie réside donc dans des constats d'indus fréquents. Toutefois, il apparaît souhaitable de s'interroger sur certaines règles trop génératrices d'indus, sur la communication avec les usagers les plus démunis sur ces indus, notamment sur les voies de recours, enfin sur les modalités de récupération des indus.

■ Des règles sources d'une très grande lourdeur de gestion, d'erreurs ou d'arbitraire de la part des institutions, au total difficilement compréhensibles pour les usagers

Concernant les CAF, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁵⁰ rappelle qu' « *un tiers du fichier allocataire est affecté mensuellement par une ou plusieurs modifications, qui entraînent la plupart du temps un changement dans le montant des prestations dues, à compter du mois de prise en compte de la modification. Cette situation parfois génératrice d'indus, déstabilise l'allocataire sur le plan financier, d'autant plus qu'il ne comprend pas les mécanismes qui conduisent parfois à l'envoi de plusieurs notifications successives indiquant des montants différents* ». Par certains côtés, le système s'analyse comme une véritable machine à produire des indus. « *La loi du 14 janvier 1983 a modifié les conditions dans lesquelles s'apprécie le fait générateur du droit : (...) la règle dite du « M » prévoit qu'un événement survenu au cours d'un mois déterminé - « le mois M » conduit à supprimer ou à diminuer le montant*

⁵⁰ Rapport sur la prévention des indus dans le domaine social - mai 1999.

des prestations familiales, à compter du 1^{er} jour du mois au cours duquel l'événement est survenu, alors qu'auparavant le changement n'intervenait qu'à compter du premier jour du mois suivant (M+1) »⁵¹.

Dans son rapport pour 1995, le Médiateur constate que la gestion des trop-perçus en matière d'assurance chômage concerne 1/3 des réclamations reçues dans ce domaine et sont en constante augmentation. Les faits générateurs de ces situations résident dans :

- les changements de plus en plus rapides dans la situation des demandeurs d'emploi entraînant de multiples révisions de droits a posteriori et des demandes de remboursements,
- la suppression des droits perçus pour un mois entier comme sanction d'une non-déclaration de reprise d'activité de quelques jours,
- les erreurs de la part des organismes.

Les simples conflits de guichet et les défauts d'information peuvent également se traduire par des procédures de recouvrement d'indus. Ainsi, le rapport du Médiateur de la République pour 1996 mentionne le cas significatif d'une personne se voyant demander par son ASSEDIC le remboursement de l'Allocation formation-reclassement (AFR) qu'elle avait certes perçue à tort, mais cette personne aurait pu bénéficier d'une prestation de l'Etat équivalente si elle avait été correctement informée initialement.

Cette multiplication des situations d'indus est d'autant plus mal vécue par les allocataires que l'attitude des organismes à leur égard leur apparaît comminatoire, parfois confiscatoire, sans que les raisons de ce traitement leur soit explicites⁵². *« En effet, le souci d'éviter les indus favorise parfois une pratique « préventive » des suspensions qui, pour les allocataires, renvoie avant tout à un pouvoir arbitraire de la CAF. (...)*

Les contraintes de gestion empêchent parfois une lecture attentive du dossier : la suspension devient alors un acte de gestion expéditive. (...)

La communication sur les indus est particulièrement critiquée : succincte, comminatoire, elle n'explique vraiment ni le pourquoi ni le comment. Si elle obéit essentiellement à une logique comptable, celle-ci n'est pas explicitée ; comme ne le sont pas non plus les possibilités de personnalisation du recouvrement, de remise de dette, de recours ».

De tels constats ne sont certainement pas propres aux CAF mais pourraient s'appliquer aux ASSEDIC, concernant la communication notamment.

⁵¹ Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, rapport sur la prévention des indus dans le domaine social - mai 1999.

⁵² CNAF : ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

■ Un droit de recours rendu impraticable

Alors même que les raisons des indus ne leur sont pas clairement présentées et que leur récupération peut poser de graves problèmes de trésorerie au foyer, les allocataires sont très démunis face aux organismes sociaux.

Concernant le RMI, l'enquête de l'IGAS⁵³ constate que les CAF suspendent les recouvrements assez facilement en cas de contestation de l'indu ou de recours, mais qu'il est déjà souvent bien tard pour l'allocataire, qui s'est déjà vu prélever le montant de l'indu sur ses prestations ultérieures, puisque les caisses ne respectent pas le délai de deux mois qui leur est en principe demandé avant d'engager la récupération.

Ces pratiques sont confirmées par d'autres observations :

« La possible opposition de l'allocataire est à ce point passée sous silence que les moyens de son intervention sont occultés : l'allocataire n'est pas nécessairement informé des retenues décidées avant même qu'elles soient effectivement opérées sur les versements qu'il reçoit. Ensuite, serait-il informé, la caisse ne lui laisse que rarement les délais requis pour saisir la Commission de recours amiable (CRA) d'une contestation. Enfin, parce qu'aurait-il l'intention de saisir la CRA d'une contestation, encore faut-il qu'il puisse choisir entre une contestation au fond par opposition à une remise de dette. (...) »

Le plus souvent, les retenues sont enclenchées sans attendre l'écoulement du délai de deux mois »⁵⁴.

« Les possibilités de recours (en général de régulation du conflit) font l'objet d'une information des plus discrètes. Elles sont de fait souvent ignorées, de même que l'est l'articulation entre procédures amiables et contentieuses. (...) Sauf exception, les conflits dont l'origine se trouve dans les contrôles, les indus, les divergences d'interprétation législative, les « erreurs » vraies ou présumées de la CAF (traitements seulement : un recours pour « information mensongère ou absente » est-il concevable ?) sont ainsi réglés au cas par cas, sans que les agents profitent réellement de l'expérience accumulée, sans non plus qu'une relative homogénéité de traitement soit garantie. Même pour les demandes de remise de dette les pratiques peuvent différer profondément de CAF à CAF, de technicien à technicien, ou selon les capacités de réaction de l'allocataire »⁵⁵.

⁵³ Rapport 1999089, sur les procédures d'instruction, d'attribution et de régulation du RMI - septembre 1999.

⁵⁴ Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.

⁵⁵ CNAF : ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative ».

■ Des modalités de recouvrement peu respectueuses de la situation des personnes

Enfin, le souci de récupération la plus rapide possible des sommes indûment versées conduit les caisses à adopter des pratiques peu soucieuses de la situation sociale des allocataires. Ainsi, elles privilégient la cible la plus facile pour elles, même si la responsabilité de plusieurs personnes pourrait être mise en jeu ; l'indu est fréquemment récupéré sur l'allocataire seul et non sur chacun des membres du couple séparé :

« Les caisses ont trouvé, ici comme ailleurs, le moyen de renverser la responsabilité de l'action : elles se remboursent sur l'allocataire, y compris en procédant à des retenues illégales sur les prestations en cours, et c'est à l'allocataire ainsi malmené d'agir, et contre la caisse qui outrepassse ses droits, et contre son ex-conjoint en paiement de sa part d'indu. En règle générale, ni l'une ni l'autre de ces actions ne sont menées »⁵⁶.

Les caisses privilégient également les retenues sur prestations, laissant parfois à l'allocataire des sommes qui ne représentent même plus le minimum vital, malgré les règles relatives au minimum insaisissable. A cet égard, la modification de la réglementation intervenue en 1999, dans le sens d'une personnalisation des modalités de recouvrement des indus en fonction des revenus⁵⁷, risque de rester en partie sans impact si la notion d'insaisissabilité n'est pas précisée :

« (il existe une) confusion très répandue selon laquelle les fausses déclarations (intentionnelles ou non) seraient une justification légale pour passer outre la limite des 20 %. Il est en effet très commun pour tous les professionnels des CAF de considérer que les textes autorisent le prélèvement de la totalité des prestations en cas de fausse déclaration.(...) Une relecture attentive des textes conduit à considérer que l'insaisissabilité des prestations est levée en cas de fausse déclaration ou de manœuvre frauduleuse. A contrario, les prestations familiales peuvent être saisies au-delà de la limite instituée par l'article L. 553-2 en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration. Il faut alors s'interroger sur la signification du terme « saisies ».

En effet, une saisie constitue la voie d'exécution d'un titre exécutoire, c'est-à-dire d'un titre conféré par l'autorité publique et autorisant l'exécution forcée d'une décision, y compris par voie de saisie. Or une CAF, ni administration publique, ni juge, ne saurait se donner un titre exécutoire. Lorsque la CAF se rembourse sur les prestations en cours, et de sa propre autorité, il s'agit de retenues, pas d'une saisie »⁵⁸.

⁵⁶ Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.

⁵⁷ - Décret n° 99-359 du 10 mai 1999 pris en application des articles L.553-2 et L.835-3 du code de la sécurité sociale et relatif au recouvrement des prestations ;
- Décret n° 99-815 du 16 septembre 1999 relatif aux modalités de recouvrement des indus d'aide personnalisée au logement par les organismes payeurs, pris en application de l'article L.351-11 du code de la construction et de l'habitat.

⁵⁸ Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.

Ainsi, la notion de minimum vital s'efface devant la sanction de la fausse déclaration (intentionnelle ou non). A la personne d'aller chercher le minimum vital à d'autres guichets, celui de l'aide sociale à l'enfance notamment.

Conclusion

Comme l'attestent les documents fournis par la CNAF elle-même, il serait faux de croire que les institutions de protection sociale ignorent leurs propres limites ou errements dans le traitement des personnes les plus démunies. Il serait également erroné de penser qu'au niveau local, aucune initiative n'est prise pour remédier aux problèmes constatés.

Ce qui frappe toutefois, c'est l'absence quasi générale, dans ces institutions, de vision d'ensemble et de politique en découlant, en matière de lutte contre l'exclusion. Or, face à la logique comptable, légitime, de bon emploi des deniers publics et face à la complexité réglementaire, institutionnelle, issue de l'histoire de la construction des politiques sociales, seule l'affirmation forte et cohérente du souci d'une gestion sociale des prestations paraît susceptible de venir atténuer de façon systématique les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les publics les plus démunis.

Cette nécessité d'une gestion sociale des prestations apparaît d'autant plus forte que :

- alors même que le système actuel de protection sociale suit une évolution constante, depuis près de soixante ans, vers une couverture de plus en plus générale de la population, les effets positifs de cette tendance se trouvent au contraire percutés par la remise en cause depuis trente ans des modèles sociaux et professionnels qui facilitaient l'intégration d'une partie croissante de la population en son sein. Il en résulte un risque de multiplication de situations injustes, autrefois plus circonscrites ;
- bien que les débats sur la protection sociale fassent une large part aux risques de fraudes, d'abus, voire d'utilisation optimale du système par des usagers supposés bien informés et calculateurs, les études montrent au contraire que l'absence d'information suffisante et la complexité sont telles que les ménages ou les individus qui devraient être la cible privilégiée des politiques sociales sont parfois en situation soit d'ignorer leurs droits, soit d'être dans l'incapacité d'une quelconque gestion prévisionnelle de leur budget compte tenu de l'imprévisibilité de leurs ressources.

Chaque acteur a sa part de responsabilité dans le développement d'une gestion sociale des prestations :

- l'Etat (ou les partenaires sociaux lorsque cela relève de leur compétence), en mettant fin aux injustices criantes de la réglementation des prestations, en clarifiant les notions

susceptibles d'engendrer une trop grande diversité de pratique et l'arbitraire des gestionnaires ;

- l'Etat et les gestionnaires de prestations toujours, en prévoyant systématiquement les dispositifs de coordination entre institutions, permettant d'éviter toute pénalisation des individus sous forme de renvois de guichet à guichet ou de ruptures entre deux prises en charge ;
- les gestionnaires de prestations, et notamment les organismes nationaux dans leur rôle de pilotage, en définissant de façon volontariste les orientations des politiques de communication, d'accueil, de liaisons entre services sociaux et techniques, de gestion des indus, de soutien financier permettant une prise en compte adaptée des difficultés des publics démunis ; en s'assurant de leur mise en œuvre ;
- l'Etat et les gestionnaires de prestations, en instaurant un véritable service public des recours, administratifs mais aussi judiciaires. A cet égard, l'émiettement des contentieux et la pauvreté des juridictions sociales posent un véritable problème, privant notamment les individus de tout recours en urgence.

Bibliographie

- Les rapports du Médiateur de la République, notamment les parties présentant des « cas significatifs » ou traitant d'un thème spécifique.
- Les rapports de l'IGAS sur les organismes nationaux ou locaux de protection sociale :
 - IGAS 96124 novembre 1996 - Contrôle thématique des CAF
 - IGAS 97101 (décembre 1997) - Enquête thématique sur la branche vieillesse du régime général dans le cadre de la préparation de la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAVTS
 - IGAS 97084, novembre 1997 - Contrôle thématique de la CNAVTS (en tant que caisse régionale pour l'Ile de France) dans le cadre de la préparation de la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion entre l'Etat et cette même caisse
 - IGAS 1999089 sur les procédures d'instruction, d'attribution et de régulation du RMI dans quatre départements, septembre 1999
- Travaux du Commissariat général du Plan :
 - Minima sociaux, revenus d'activité, précarité - rapport du groupe présidé par J.M.Belorgey, mai 2000
 - Groupe Minima sociaux : « Quelques effets de la législation sociale sur la variabilité, l'imprévisibilité des ressources des ménages ».
- Rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics relatif à la prévention des indus dans le domaine social (mai 1999).
- Rapport de l'Université de Nantes, Centre d'économie des besoins sociaux : « Mieux connaître les problèmes et les pratiques révélés par la mise en place des Fonds d'urgence sociale », 1999.
- Groupe de recherche sur la socialisation - CNRS/LYON 2, Université Lumière, Isabelle SAYN - Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales, novembre 1998.
- Documents fournis par la CNAF :
 - Synthèse du document fourni par le Directeur des prestations familiales de la CNAF: « La démarche stratégique des CAF : synthèse relative à la gestion sociale des prestations », Arnaud Rozan, Stagiaire du CNESS
 - Note de problématique sur la moindre réactivité du système, Commission des prestations légales, 19 novembre 1996
 - Ligne du public février 1997 « Je suis tombé PFNA », compte rendu d'une enquête sur les publics dits « à faible niveau d'autonomie administrative »

- CNAF, Recherches et prévisions n° 43, mars 1996 : Accès aux droits, non-recours aux prestations, complexité.
- CNAVTS, document de suivi de l'exécution de la convention d'objectifs et de gestion 1998-2000.
- Documents fournis par l'UNEDIC :
 - Le chômage indemnisé ou non indemnisé au 30 septembre 1999 (analyse détaillée au 31 mars 1999), Direction des études statistiques de l'UNEDIC.
 - Directive n° 24-98 du 22 mai 1998 sur la mise en œuvre du règlement intérieur des institutions de l'assurance chômage en faveur es demandeurs d'emploi et des travailleurs privés d'emploi.