

**Direction
des politiques
familiale et sociale**

Direction du Réseau

Mesdames et Messieurs les Directeurs
et Agents comptables des Caf – Certi – Cnedi
Mesdames et Messieurs les conseillers du
système d'information
Centres de ressources

**Lettre réseau
n°2015-046**

Objet : Déploiement dans le cadre de la démarche qualité intégrée des référentiels PM241 « gérer les créances » et PM242 « gérer les recours »

Madame, Monsieur le Directeur,
Madame, Monsieur l'Agent comptable,

La gestion des créances constitue une activité majeure de la branche Famille, au regard du volume d'activité induit, des moyens qui y sont affectés, des enjeux financiers liés à leur recouvrement et au final de l'impact sur notre relation avec les allocataires et tiers concernés et sur la vie quotidienne de ceux-ci.

Elle est au cœur d'un processus d'évolution organisationnelle (mise en place d'un continuum d'activités de la phase amiable du recouvrement jusqu'à la clôture du dossier, y compris la phase contentieuse et de recouvrement forcé) qui nécessite une approche globale du processus. C'est pourquoi le processus a été conçu pour livrer en même temps l'ensemble des procédures (19) qui le composent. De même, il a été jugé pertinent de livrer dans le même calendrier le processus relatif au traitement des recours, qui concerne en partie la gestion des créances, mais pas seulement, afin que les organismes disposent de l'ensemble du cadre pour mettre en œuvre localement les organisations attendues.

De ce fait, les deux processus livrés recouvrent les champs suivants :

Processus PM 241 gérer les créances

Gérer le recouvrement des créances

1. Pilotage du recouvrement
2. Lancement du recouvrement
3. Gestion de la défaillance d'une personne physique
4. Gestion de la défaillance d'une personne morale
5. Gestion des mises en demeure
6. Obtention d'un titre exécutoire (prestations légales – contrainte)
7. Obtention d'un titre exécutoire (prêts d'action sociale)
8. Aménagement du recouvrement
9. Recouvrement de l'indu frauduleux
10. Recouvrement pour un tiers
11. Engagement d'une procédure déléguée de recouvrement forcé
12. Gestion et suivi d'une procédure déléguée de recouvrement forcé

Gérer la créance

13. Prévention et gestion de la prescription
14. Gestion et suivi des admissions en non valeur

Gérer l'aménagement de la créance

15. Gestion des remises de dettes
16. Gestion du surendettement : recevabilité d'un dossier
17. Gestion du surendettement : accord sur proposition du plan
18. Gestion du surendettement : désaccord sur proposition du plan
19. Gestion du surendettement : rétablissement personnel

Processus PM 242 gérer les recours

Le processus « gérer les créances »(PM241) débute à la notification d'indu et se termine lors du solde de la créance, quel qu'en soit le motif. Il ne couvre donc pas la procédure de prévention, de détection, de caractérisation et de vérification des indus.

Le processus « traiter les recours » (PM242) couvre l'ensemble des activités et tâches en lien avec la gestion d'un recours d'un allocataire ou d'un tiers ou la réception d'une décision de justice défavorable, justifiant un recours à l'initiative de la Caf.

Les processus concernent les créances de prestations légales et d'aides individuelles d'action sociale.

L'élaboration des processus recouvrement et recours a associé :

- les Caf de Gironde, de Lot-et-Garonne, de Haute-Vienne, du Gard, des Bouches du Rhône, de la Haute-Marne, du Tarn, des Yvelines, du Val d'Oise, des Alpes-Maritimes, de l'Hérault
- le Cnedi de Nice ;
- l'agence comptable de la Cnaf pour son pilotage, la direction des politiques familiale et sociale pour son expertise juridique et la direction du réseau pour les outils de la procédure contentieuse (Coral), la gestion de la fraude, la mutualisation du télérecouvrement, et l'accompagnement dans la démarche pour le volet Dqi. La Dsi est par ailleurs fortement impliquée dans la mise en œuvre des leviers informatiques.

L'expérimentation a été réalisée par :

- les Caf d'Ille-et-Vilaine, du Nord, de l'Yonne, de la Seine-Maritime et de Seine-et-Marne

1. Des processus en lien direct avec deux engagements majeurs de la Cog 2013-2017

1.1 La mise en place d'un recouvrement unifié

La Cog a posé dans sa fiche 15 (« mieux recouvrer les indus ») le principe de la mise en place d'un processus unifié de gestion du recouvrement amiable et contentieux, en agence comptable. Cette évolution fait suite aux travaux du Pai recouvrement (Cog 2009 – 2012) qui a établi l'impact positif de cette unification entre recouvrement amiable et contentieux :

- ➔ amélioration des délais de traitement et donc de recouvrement,
- ➔ augmentation des compétences des techniciens chargés du recouvrement et gains de productivité,
- ➔ amélioration de la qualité du service rendu, notamment par l'unicité de l'interlocuteur Caf,
- ➔ diminution de risque de prescription.

La LC 2012-161 du 26/09/2012 a encouragé les Caf à engager les travaux d'unification du recouvrement, selon des modalités adaptables. Par ailleurs, le rapport Igf/Igas sur les indus de la branche famille incite la branche à généraliser les opérations de rapprochement en cours lors de la mission (juillet 2013). Au final, l'inscription du principe dans la Cog et les impacts attendus en terme d'efficience conduisent à rendre obligatoire la mise en œuvre effective du recouvrement unifié, sous le pilotage de l'agent comptable.

Conformément aux prescriptions de la Cog 2013-2017, signée par le Ministère de tutelle et la Cnaf :

1. l'agent comptable devient pleinement responsable des opérations de recouvrement des créances, quelle qu'en soit la phase, et donne délégation aux agents qui lui sont rattachés dans le cadre de cette activité pour procéder aux actes de gestion en lien avec le processus recouvrement ;
2. le directeur, conformément à l'article L122.1 du code de la sécurité sociale, est seul habilité à représenter l'organisme en justice : à ce titre, il peut donner mandat à certains agents pour accomplir les actes correspondants (sont concernés : la signature des contraintes, l'injonction de payer, et la représentation de l'organisme en justice).

Le processus recours reste sous la responsabilité du directeur qui peut en confier la mission à l'agent comptable en vertu de l'article D122.1 du code de la sécurité sociale (cf.§ 5).

La vérification de ces activités réalisées par des délégataires de l'agent comptable relevant d'un service distinct du recouvrement, garantit le respect de l'interdiction de disposer simultanément de la faculté d'ordonner, de vérifier et de payer une dépense, conformément au principe de séparation entre ordonnateur et comptable.

Au regard des impacts organisationnels de ce changement, l'échéance de mise en place est fixée au 31 décembre 2016 (cf. point 5.2 relatif au calendrier de mise en place du processus).

Au niveau national, cet impératif de transversalité s'est traduit dans le règlement d'organisation de la Cnaf par le positionnement de l'agent comptable national comme pilote du processus recouvrement.

1.2 L'amélioration de la performance du recouvrement

La Cog 2013 – 2017 impose l'amélioration de la performance du recouvrement. Elle précise un certain nombre de leviers permettant d'atteindre cet objectif (l'unification du recouvrement, la mise en place d'actions de relance par téléphone, la proposition de nouveaux moyens de remboursement, etc.), et prévoit la mise en place d'indicateurs de suivi et de résultats fiabilisés.

C'est dans cette perspective que les référentiels ont été construits. Il s'est agi de définir le socle des tâches, activités et bonnes pratiques dans le triple objectif, comme tout processus, d'améliorer la qualité du traitement, la sécurité du processus (maîtrise des risques) et son efficacité, mais avec un poids particulier de l'objectif de sécurité financière puisque la performance du processus (son objectif premier) est évaluée par le rendement financier du recouvrement.

Toutefois, il est important de souligner deux préalables :

1. la branche peut d'ores et déjà présenter des résultats corrects s'agissant du recouvrement de ses créances. Il est complexe de les comparer avec une autre entité publique ou privée ayant à recouvrer le même type de créances, sur des débiteurs ayant les mêmes caractéristiques de précarité et bénéficiant de la même facilité que la branche Famille de retenues sur les prestations servies. Cependant, il est important de constater que la Branche recouvre quasiment l'équivalent de ce qu'elle détecte (96,4% en 2012, 93,9% en 2013, 97,7% en 2014) et améliore son taux de recouvrement financier comprenant les indus en stock et les indus créés dans l'année (57,6% en 2013 contre 56,9% en 2012) dans un contexte d'accroissement des difficultés financières des débiteurs ;
2. cette approche fondée sur la performance financière, particulière à ce processus, n'a pas empêché de prendre en compte comme paramètre essentiel le fait que les créances concernent le plus souvent des populations fragiles (les créances les plus nombreuses concernent les prestations soumises à condition de ressources). Si des bonnes pratiques renforçant l'efficacité du recouvrement ont été prises, c'est toujours dans le cadre d'un juste équilibre entre les obligations découlant de la mission de recouvrement et la nécessité de ne pas fragiliser injustement ou inutilement les allocataires. Systématiquement, de telles décisions de généralisation ont été prises après expérimentation, parfois sur plusieurs années, de ces mesures par plusieurs Caf.

2. Des processus optimisés

2.1 Les processus harmonisés visent les objectifs de qualité, de sécurisation et d'efficacité

Conformément aux principes de la démarche qualité intégrée, les procédures décrites ont pour objectif, dans le cadre d'une harmonisation des pratiques, d'améliorer la qualité au regard du résultat attendu (amélioration de la performance du recouvrement), de renforcer la maîtrise des risques (prévention de la prescription par exemple) et de profiter des expériences locales pour capitaliser les leviers d'efficacité.

S'agissant de processus qui, s'ils avaient fait l'objet de consignes ponctuelles le plus souvent suite à une évolution réglementaire (admissions en non valeur, oppositions...), n'ont jamais été décrits ou disposé d'une documentation nationale de type @doc, le travail de formalisation a revêtu une importance particulière dans l'équilibre à trouver entre ces trois objectifs.

En particulier, les consignes visant à assurer un suivi rigoureux des créances et à faciliter leur remboursement régulier et consenti par les débiteurs ont tenu compte des impacts de charge. Dans ce cadre, il a été défini un socle de tâches et activités obligatoires (par exemple, l'exploitation des signalements de défaillance au-delà du simple envoi des courriers de relance) correspondant au seuil minimal de qualité de service en-deçà duquel il n'est pas admissible de descendre, sauf à faire courir des risques trop importants sur la sécurité et la qualité du recouvrement. Dès lors, ne peut pas être considérée comme une charge supplémentaire découlant du processus le fait de réaffirmer l'obligation d'accomplir les tâches fondamentales. En revanche, au-delà de ce socle incontournable, le processus harmonisé s'est attaché à faire émerger des bonnes pratiques porteuses d'efficacité ou à explorer des leviers d'automatisation qui, pour certains, sont d'ores et déjà livrés.

2.2 Les processus harmonisés s'appuient sur une analyse des risques majeurs

Les groupes de travail ayant œuvré à la formalisation des processus optimisés se sont appliqués à repérer les risques principaux. La méthode d'évaluation de la criticité des risques a reposé sur les paramètres de gravité, de fréquence et de probabilité de détection traditionnels. Il en résulte 24 risques principaux, souvent communs aux différentes procédures, ayant justifié la mise en place de 45 bonnes pratiques obligatoires, soit une moyenne de 2,2 par procédure.

Le tableau récapitulatif figurant dans le document descriptif des procédures permet de disposer d'une vision globale des risques principaux pesant sur les activités de recouvrement et de traitement des recours. Logiquement, les risques majeurs concernent :

- les défaillances humaines se traduisant par une erreur de saisie ou d'analyse
- les éventuelles défaillances du système d'information
- le défaut de pratiques harmonisées
- la communication inadaptée avec le débiteur,

tous risques se traduisant par un défaut ou un allongement du recouvrement, voire une possible prescription de la créance.

De fait, l'exploitation rigoureuse des signalements existants permet de garantir une grande partie de ces risques. Pour le reste, les principaux leviers d'amélioration concernent :

- l'amélioration des outils informatiques mis à disposition
- la formalisation locale des politiques conduites sur la base des consignes décrites nationalement

2.3 Les points d'attention des processus harmonisés

2.3.1 La gestion des remises de dette

Une forte hétérogénéité existe entre organismes dans le traitement des remises de dettes, qu'il s'agisse de la répartition des compétences entre services de la Caf et conseil d'administration, ou des paramètres de décision, et au final des taux de remise. Cette hétérogénéité semble répondre davantage à des usages qu'à des contextes spécifiquement locaux. La Cour des Comptes a pointé, pour la critiquer, cette absence d'équité dans le traitement des demandes de remises de dettes.

La Cnaf a fait des propositions de règles communes d'appréciation des demandes de remises de dettes, qui s'appuient sur une proposition de barème unique susceptible de s'imposer à l'ensemble des acteurs (directeur, agent comptable et conseil d'administration). Ce barème sera soumis au conseil d'administration de la Cnaf au cours du second trimestre 2015. Dans l'attente, la diffusion du processus recouvrement est l'occasion d'harmoniser a minima la répartition des compétences, l'instruction de la demande et les éléments de cadrage de la décision.

Une fiche descriptive détaille les règles qui s'imposent aux Caf.

Sont à retenir au niveau stratégique :

La mise en place d'un seuil minimal en-deçà duquel les demandes sont traitées systématiquement par les services administratifs.

L'analyse littérale des textes régissant le dispositif de remise sur créance, ne positionne aucunement la Cra comme instance décisionnaire. En référence aux dispositions régissant le contentieux général de sécurité sociale, la Cra est expressément désignée compétente sur le seul champ des litiges nés de l'application de la législation de sécurité sociale.

Les dispositions relatives aux remises de dette(s) (cf. article L.553-2 Css) se limitent ainsi à énoncer la possibilité d'obtenir une remise pour les situations de précarité.

Dans ce cadre, le principe est posé que dans chaque organisme, une répartition efficiente de l'examen des demandes de remises de dettes doit être mise en place, de façon à faciliter l'écoulement de la charge de travail en ne faisant relever des attributions de la commission de recours amiable que les dossiers à fort enjeu, ce qui redonne du sens à l'intervention des conseils.

La bonne pratique obligatoire fixe a minima à 1,5 x la Bmaf au 1^{er} janvier le niveau en-deçà duquel les demandes sont traitées systématiquement par les services administratifs, en mode collectif. C'est un minimum : localement, l'usage pré-établi ou la décision prise à l'occasion de la diffusion de ce référentiel peut fixer ce seuil à un niveau plus élevé. L'échéance de mise en place de cette bonne pratique obligatoire est fixée concomitamment au prochain renouvellement des conseils d'administration, qui a été reculé à octobre 2017. Cette échéance tardive ne doit pas empêcher la sensibilisation en amont des conseils lorsque la situation n'est pas conforme à la bonne pratique obligatoire avec mise en œuvre dès que possible.

L'absence d'autosaisine

Par souci d'équité et par obligation de transparence, la demande de remise de dette doit être expressément formulée par l'allocataire ou son représentant légal ou par un tiers en qualité de mandataire, et ce par tout moyen : courrier, téléphone (sous réserve d'une traçabilité de la coproduction téléphonique), mail, guichet.

La situation des allocataires en difficulté d'accès à l'information d'une possibilité de remise de dette en raison de leur éloignement de la logique administrative, doit être traitée via les dispositifs d'accès aux droits (y compris en situation de surendettement : les dispositions de la Lc 2004-063, qui prévoyaient une orientation systématique vers la Cra pour remise de dette du solde de certaines créances ayant été incluses dans un plan de surendettement, sont modifiées). La souplesse sur la forme de la saisine est de nature à faciliter la prise en compte des demandes plus ou moins facilement exprimées par l'allocataire lui-même. Mais la Caf ne peut décider d'elle-même de déposer une demande de remise de dette, quel qu'en soit le motif.

La seule exception à ce principe concerne les cas de décès d'enfants ayant généré un indu : dans ce cas la notification de l'indu n'est pas adressée et la saisine de la Cra est effectuée automatiquement par la Caf, avec application d'un barème favorisant la remise à 100% de l'indu.

L'existence d'un barème fondé sur des principes partagés

En l'absence actuelle de barème uniforme obligatoirement mis en place dans le réseau, un socle minimal de règles communes est défini par le référentiel, à commencer par l'existence d'un barème de référence permettant de garantir une équité de traitement entre les allocataires dont la situation est identique.

Ce barème doit a minima comprendre des paramètres relatifs aux ressources (quotient familial) et à la responsabilité de l'indu (erreur Caf, erreur d'un tiers, erreur de l'allocataire plus ou moins grave). Le croisement de ces paramètres doit déterminer un taux de remise. A l'intérieur de ce cadre, les Caf ont la possibilité :

- de déterminer les tranches de quotient familial
- de définir les critères d'appréciation de la responsabilité
- de fixer les pourcentages de remise
- d'ajouter des paramètres aggravant ou diminuant la responsabilité de l'allocataire et/ou augmentant ou diminuant le taux de remise

Le quotient familial à retenir obligatoirement dans le cadre du barème local est le quotient familial Prp qui doit être intégré tel quel dans Corali.

A titre d'information, la grille de décision issue des travaux du Pai 2008 – 2012, proposée et testée par un groupe de Caf, et soumise à la direction de la sécurité sociale, est jointe à la fiche descriptive. Cette sera présentée au conseil d'administration de la Cnaf au cours du 2^{ème} trimestre 2015, est donc susceptible de s'imposer aux Caf prochainement, telle quelle ou modifiée. Dans l'attente, elle peut utilement constituer une cible repère, notamment en cas d'évolution du barème local.

2.3.2 La gestion des rappels

La situation actuelle met en évidence une extrême hétérogénéité dans les règles de paiement de rappels de prestations en cas de présence d'une créance. Or, il s'agit d'un moyen non négligeable de recouvrement qui nécessite un positionnement clair et assumé en termes de stratégie de recouvrement et d'image.

Dans l'attente d'une nationalisation du paramètre dans le Spd, le passage à 100% des retenues sur rappels est rendu obligatoire, quelle que soit la prestation. Un nombre important de Caf de toutes tailles et de toutes régions pratique ce taux depuis plusieurs années avec un résultat positif en termes de performance du recouvrement mais aussi de fonctionnement au regard de la clarté du principe mis en place, s'appuyant sur des règles de reversement cadrées.

Le principe d'une retenue à 100% des rappels se justifie par :

- ➔ la réglementation qui ne prévoit l'application du Prp que sur les paiements mensuels. Les rappels constituent des paiements exceptionnels permettant la mise en place de règles exceptionnelles
- ➔ l'augmentation temporaire de la capacité financière du débiteur lors du paiement du rappel
- ➔ le principe d'un recouvrement optimal et l'incohérence d'une position dans laquelle une créance est constatée mais des paiements sont toutefois libérés
- ➔ le principe de la compensation posé par les articles 1 289 et suivants du code civil

Il est assorti d'exceptions justifiant le repaiement d'une partie de la retenue effectuée

- ➔ afin de tenir compte de certaines situations délicates (rappels de Rsa socle ou d'Aah, rappels d'aide au logement suite à apurement d'une dette de loyer) ou des limites actuelles du système d'information (prestations payées sous forme de rappels)
- ➔ tout en limitant les cas afin de ne pas alourdir la charge de travail et les circuits internes

Les Caf ayant mis en place les retenues à 100% n'ont pas constaté d'augmentation de l'agressivité ni des demandes de repaiement dans la mesure où l'affichage de principes clairs et justifiables, partagés par tous les secteurs (ligne du public, production, agence comptable), permet à l'information d'être rapidement intégrée dans les comportements.

Afin de tenir compte du chemin à parcourir vers la mise en place de cette règle, qui peut être différent d'une Caf à l'autre, l'échéance de mise en place de la récupération de 100% des rappels est fixée au 31 décembre 2015 pour toutes les prestations hors Rsa, et au 31 décembre 2016 pour le Rsa.

2.3.2 La mise en place d'un dispositif de télérecouvrement

L'amélioration du recouvrement passe par la modification du mode de communication habituel (l'écrit), peu dynamique et ne permettant pas une véritable négociation d'un plan de remboursement. Les expériences d'autres entreprises, d'autres branches de la sécurité sociale et des Caf ayant mis en place le télérecouvrement, mettent en évidence sa capacité à développer :

- ➔ de l'anticipation : en agissant avant la procédure contentieuse
- ➔ de la réactivité : une solution adaptée peut être apportée lors d'un échange direct, fondée sur la compréhension (et l'acceptation par conséquent) de l'indu et la négociation du plan de remboursement
- ➔ de l'efficience : il en résulte une diminution des relances et mises en demeure, des dossiers passant en phase contentieuse, des coûts d'affranchissement et au final une amélioration du taux de recouvrement par la réduction de ses délais

La Cog prévoit dans sa fiche n°15 le développement « des actions de relance par téléphone, par courrier électronique et par Sms, le cas échéant par le biais de plateformes mutualisées en charge du recouvrement des indus ».

Au vu des résultats probants (diminution des mises en demeure et amélioration du taux de recouvrement : taux de joignabilité de 60%, taux d'efficacité lorsque l'allocataire a pu être contacté de 73%, réduction des mises en demeure éditées de 47% par rapport à N-1), il a été décidé la généralisation du dispositif. L'évaluation de la performance du télérecouvrement fera l'objet d'une communication spécifique plus étayée, une fois l'ensemble des critères d'appréciation (effets sur la charge de travail immédiate ou différée, la qualité de service, la performance du recouvrement, les coûts...) consolidés.

C'est pourquoi une bonne pratique obligatoire prévoit la mise en place d'un dispositif de télérecouvrement par chacune des Caf.

Le socle minimal défini par la bonne pratique consiste à intervenir au moment de la 2^{ème} défaillance, soit sur une cible restreinte de situations. La fiche descriptive détaille la procédure type ainsi que les outils en cours de développement pour en faciliter la gestion.

Le télérecouvrement constitue une modalité de traitement et de prévention de la défaillance et à ce titre est partie intégrante du processus du recouvrement unifié sous la responsabilité de l'agent comptable.

3. Des mesures d'accompagnement

3.1 Les leviers informatiques

Des leviers d'optimisation et de sécurisation informatiques ont été repérés lors de l'élaboration des processus recouvrement et recours (liste exhaustive en annexe). L'ampleur de ces derniers a justifié un temps important de formalisation et d'expérimentation. Il a été jugé néanmoins pertinent de les inscrire dans le processus de développement et de livraison sans attendre la livraison des processus. Cette anticipation s'est traduite par un coût en termes de communication et d'appropriation car des évolutions ont été livrées sans que les organismes disposent de la vision de l'ensemble du projet. Mais elle a permis un réel gain de temps dans la mise en place d'améliorations attendues.

Ont ainsi été livrées ou sont programmées à court terme les évolutions suivantes :

- à court terme (déjà livrés en 2014 et 1^{ère} version Cristal 2015)
 - nationalisation du paramètre relatif à la date de démarrage du recouvrement
 - modification des règles de recouvrement du Cmg Paje
 - amélioration de la gestion des indus multiples en cas de prélèvements automatiques
 - traitement en corbeille des listes (progressivement : LA 65, 66 et 67, LF23, LF46)
 - automatisation de l'annulation des avances constatées
- à moyen terme (versions Cristal 2015)
 - traitement automatique des créances pour lesquelles le Prp est supérieur aux droits
 - raccourcissement de la procédure en cas de défaillances successives pour la même créance
 - création d'une notification spécifique lors d'un changement de destinataire de la créance
 - automatisation de l'annulation des Orm en cas de fin de perception du Rsa
 - dématérialisation des Cre12R (changement des modalités de recouvrement)

Par ailleurs, des travaux particuliers sur l'amélioration des notifications et courriers en lien avec le recouvrement sont en cours pour livraison en 2015.

3.2 Les leviers réglementaires

Que ce soit au titre du chantier simplification ou dans le cadre des demandes régulières portées auprès de la direction de la sécurité sociale, la gestion du recouvrement et des recours fait l'objet de propositions permettant d'optimiser les processus.

A ce titre, peuvent être relevés :

- la possibilité de recouvrer les primes de Noël Rsa sur les prestations versées : si la proposition ne fait pas l'objet d'objection de la part du ministère, elle n'a cependant pas pu être intégrée à la loi de financement de la Sécurité sociale 2015 ;
- l'unification des contentieux consistant à confier aux tribunaux des affaires de Sécurité sociale (Tass) les recours relatif au Rsa et à l'Apl.

Le suivi de ces propositions est assuré par la Cnaf, pour mise en œuvre au plus tôt.

3.3 Les leviers d'amélioration de la relation de service

Un levier important a été identifié s'agissant de la compréhension par l'allocataire débiteur des raisons pour lesquelles il se retrouve avec une dette, des possibilités qui lui sont offertes pour l'acquitter et des risques encourus en cas d'absence de remboursement. Les améliorations sont portées notamment par :

- la mise en place obligatoire du télérecouvrement (cf. point 2.3.2)
- outre le développement des outils de dématérialisation (Sms, notification sur le caf.fr), les travaux portant sur les notifications et courriers en lien avec le recouvrement (livraison en 2015) :
 - courriers en lien avec le télérecouvrement
 - notifications d'indus et de relance en cas de défaillance afin :
 - d'améliorer la lisibilité de l'information
 - de rendre possible l'adaptation locale des moyens de paiement
 - d'offrir la possibilité de joindre des mandats de prélèvement
 - de dématérialiser l'envoi
 - notification de prise en compte d'un changement de plan de remboursement
 - courrier adapté en cas de changement de débiteur
 - courrier de listage des créances en cours en cas de surendettement

3.4 Les oppositions à tiers détenteurs

Les oppositions à tiers détenteurs (Otd) font l'objet d'une attention particulière au regard de leur impact sur le recouvrement de la Branche (règles de priorisation) et de la charge que leur gestion génère (+ 76% en 5 ans en montants financiers, mobilisation de 70 Etp selon une estimation 2013 des agences comptables).

Le processus recouvrement livré décrit les activités et tâches telles qu'elles doivent être conduites aujourd'hui : elles sont précisées dans une fiche descriptive spécifique. Mais plusieurs pistes sont explorées afin d'optimiser le processus de gestion, certaines faisant l'objet de développements en cours :

- clarification des règles juridiques de priorisation du recouvrement : l'analyse, forcément croisée, est en cours et permettra de poser définitivement les principes d'articulation du recouvrement en cas de concurrence de procédures, y compris entre Otd ;
- mise à disposition d'un portail (Rita) d'accès direct aux dossiers allocataires par les Ddfip leur permettant d'être autonomes dans la recherche générale de renseignements et plus spécifiquement dans le diagnostic préalable à l'envoi à la Caf d'une Otd ;
- liquidation automatique des Otd à partir d'une saisie directe des données par les Ddfip (étude de faisabilité en cours)

3.5 Les outils de pilotage

Dès septembre 2012, un nouvel outil de pilotage du recouvrement a été mis à disposition des Caf sur la base d'une requête mensuelle apportant des informations sur le type de recouvrement, leur impact selon l'ancienneté de la créance et la phase en cours (amiable / contentieux).

Avec deux ans de recul, il apparaît que ce premier outil mérite des compléments afin de constituer un véritable outil de compréhension des évolutions de la performance du recouvrement, par la mise à disposition notamment :

- d'une approche glissante
- de données relatives aux compensations

La livraison d'une version 2 de la requête est prévue au cours du premier semestre 2015.

3.6 Les indicateurs et les objectifs

A l'appui de l'objectif d'amélioration de la performance du recouvrement, la Cog 2013 – 2017 a prévu la mise en place d'indicateurs de suivi et de résultat.

Sont prévus :

- le taux de recouvrement des indus (objectif opposable) : il doit permettre d'évaluer le taux réel (ou financier) de recouvrement et de fonder un objectif d'amélioration du recouvrement financier dont l'atteinte doit garantir une augmentation du taux de recouvrement en fin de Cog. C'est sur cette base que des objectifs ont été fixés aux Caf depuis 2013 ;
- le suivi de la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations Fnpf (indicateur de suivi) : cet objectif est en bonne voie et devrait être facilité par la mise en œuvre du processus de gestion du recouvrement, même s'il n'impose pas un barème unique de remises des dettes ;
- la distinction des montants recouverts selon la phase contentieuse ou amiable (indicateur de suivi). Cet indicateur doit permettre de vérifier que les nouveaux dispositifs mis en place (processus harmonisé, télérecouvrement, paiement en ligne, etc.) permettent une amélioration spécifique de la phase amiable du recouvrement, gage de gains d'efficacité. Cette approche a d'ores et déjà été intégrée aux outils de pilotage locaux et nationaux.

Le principal enjeu ne réside pas tant dans la définition des indicateurs (la référence au recouvrement réel ou financier est aujourd'hui stabilisée dans son principe et son contenu) que dans la détermination d'objectifs opposables réalistes, équitables et mobilisateurs.

A défaut d'outillage suffisamment précis, les premiers objectifs fixés au titre des années 2013 et 2014 n'ont pas réuni l'ensemble des conditions pour répondre aux trois critères ci-dessus posés.

Une réflexion est engagée afin d'affiner le mode de détermination et d'individualisation de ces objectifs et d'informer chacune des Caf de ses objectifs pour la période 2015 à 2017. Font en particulier l'objet d'analyses de faisabilité, au titre :

1. de l'équité : la prise en compte de la situation de départ de chaque Caf et de la structure de son fichier dans ce qu'elle peut déterminer une facilité plus ou moins grande de recouvrement ;
2. du réalisme : la prise en compte de l'évolution de la détection des indus en amont du processus, qui impacte directement le taux de recouvrement tel qu'il est calculé ;
3. de la mobilisation : le gain potentiel tiré de l'ensemble des dispositifs mis en œuvre au titre du processus harmonisé et de ses leviers afin de confirmer une perspective d'amélioration en fin de Cog.

3.7 Le suivi et la concertation

Une instance d'appui au recouvrement (INR) a été mise en place en 2014. Constituée de représentants de 18 Caf représentatives de la diversité du réseau, elle a vocation à remplir trois fonctions :

1. constituer un lieu d'échange entre la Cnaf et le réseau sur les thématiques en lien avec le recouvrement (projets en cours, projets de lettres de réseau...)
2. permettre au réseau de remonter ses questions, les difficultés rencontrées, les alertes
3. permettre de mettre en place rapidement des groupes de travail en fonction de l'actualité

4. Des processus potentiellement mutualisables

4.1 Les processus dans leur globalité

Les processus de gestion des créances et de gestion des recours constituent un des champs de mutualisation possible et non obligatoire durant la Cog 2013 – 2017 au regard de trois gains potentiels à apprécier localement :

- ➔ renforcement de l'expertise sur des domaines nécessitant maîtrise des applicatifs de gestion (Cristal et Corali), capacité de négociation et bonne connaissance de la réglementation applicable ainsi que des procédures de recouvrement et contentieuses,
- ➔ amélioration de la productivité par la spécialisation des tâches et l'effet volume s'agissant d'activités dont la charge est variable dans le temps, y compris à l'intérieur d'un mois s'agissant du recouvrement,
- ➔ au regard des moyens affectés, opportunité de compenser des transferts de moyens générés par d'autres mutualisations.

Cependant, afin de respecter les principes posés par la Cog et afin que les gains potentiels d'efficience ne viennent pas annuler ceux issus de l'unification du processus, tout projet de mutualisation du recouvrement doit couvrir l'ensemble du champ du processus tel que rappelé au point 1, à l'exception des seules procédures qui ne rompent pas le continuum du recouvrement :

1. la gestion des remises de dette
2. la gestion du surendettement
3. le recouvrement pour un tiers

Par conséquent, un projet de mutualisation du recouvrement ne peut être entrepris que s'il recouvre bien les champs correspondant au processus unifié sous la responsabilité de l'agent comptable. Il convient de préciser que les procédures pouvant être détachées du processus, gestion du surendettement et du recouvrement pour tiers (dont Otd) en particulier, dans le cadre d'un équilibrage des effectifs concernés, peuvent faire l'objet d'un projet de mutualisation spécifique.

4.2 L'activité particulière du télérécovery

Si la mise en place d'actions de relance téléphonique constitue un élément du socle obligatoire, leur modalités de gestion peuvent différer selon le choix des Caf.

Celles-ci peuvent :

- soit mettre en place en interne les actions de télérecouvrement, dans le périmètre défini par le processus (a minima lors de la deuxième relance suite à défaillance) ;
- soit adhérer à une offre de service mutualisée, correspondant à un périmètre plus large mais non modifiable. Ce périmètre conduit à prendre contact avec l'allocataire :
 - lors de la mise en indu pour les allocataires sans droit
 - lors de la défaillance à M+1
 - lors de la défaillance à M+2
 - lors de la fin de perception de droits

Les Caf intéressées adhéreront à une Caf pivot dans le cadre du Srm si elle existe ou à une autre Caf pivot en l'absence de Caf pivot dans la région d'appartenance. Dans le 2^{ème} cas, la Caf informera la Caf de Chaumont (à laquelle la Cnaf a confié une mission nationale d'appui au pilotage du télérecouvrement) qui fera le lien avec la Cnaf et les Caf pivot pour déterminer la Caf de rattachement.

Par ailleurs, une offre externalisée est actuellement mobilisée par certains organismes. Elle sera ré-interrogée au moment du renouvellement du contrat.

5. Un processus de gestion des recours spécifique

Le processus de traitement des recours (PM242) couvre l'ensemble des activités et tâches en lien avec la gestion d'un recours d'un allocataire ou d'un tiers ou la réception d'une décision de justice défavorable, justifiant un recours à l'initiative de la Caf.

S'il présente des points de jonctions évidents avec le processus recouvrement, qui justifient sa conception et sa diffusion simultanées, il s'en distingue cependant. La gestion des recours n'est pas, par principe, intégrée au recouvrement unifié sous le pilotage de l'agent comptable, ni au champ de mutualisation obligatoire en cas de mutualisation du recouvrement. Cependant, si le processus recours reste sous la responsabilité du directeur, ce dernier peut en confier à l'agent comptable en vertu de l'article D122.1 du code de la sécurité sociale, la mission de le piloter, afin d'optimiser la gestion complète du recouvrement et du contentieux.

La gestion des délégations repose sur l'article L122-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit que seul le directeur représente l'organisme en justice et peut donner mandat à cet effet à certains agents de son organisme.

6. Les étapes et modalités d'appropriation et de mise en œuvre des processus

L'appropriation des 20 référentiels reposent sur deux étapes principales :

- l'autodiagnostic des référentiels,
- la mise en œuvre des bonnes pratiques obligatoires.

Le suivi général du déploiement des référentiels est réalisé, tant par la Cnaf (agence comptable en tant que pilote national du processus et département coordination des processus), que localement par le pilote de l'organisme, à l'aide de l'outil Tacite.

Les référentiels seront livrés dans Tacite le 10 mars 2015. Les experts processus des centres de ressources sont chargés d'accompagner son déploiement (présentation, aide à la mise en œuvre) dans leurs régions respectives.

6.1 L'autodiagnostic

L'autodiagnostic (étape 2 de Tacite) doit être réalisé avant **30 septembre 2015** à l'aide de l'outil Tacite

C'est une étape qui, à partir d'une lecture " métier " des procédures du référentiel, permet aux Caf :

- d'une part, de vérifier l'adéquation des activités et tâches et leurs enchaînements tels que pratiqués actuellement au regard de la description nationale du processus ;
- d'autre part, de partager les risques identifiés par le national et de vérifier que les bonnes pratiques obligatoires sont bien mises en œuvre pour maîtriser ces risques.

Chaque organisme doit s'approprier les référentiels, c'est-à-dire rapprocher les pratiques locales existantes des bonnes pratiques nationales et identifier d'éventuels écarts pour lesquels un plan d'action est à définir.

Chaque Caf est libre de déterminer, au regard de son contexte, la manière de s'organiser pour réaliser l'autodiagnostic (Cf. annexe 5 de la lettre circulaire 2011-209).

Les experts processus des centres de ressources, en fonction des choix des Caf, peuvent utilement être sollicités. Ils ont été formés à l'accompagnement méthodologique des organismes dans la mise en œuvre de la démarche qualité intégrée.

6.2 La mise en œuvre effective des bonnes pratiques

La mise en place des bonnes pratiques obligatoires (étape 3 de Tacite) devra intervenir au plus tard le **31 décembre 2015**, pour les processus recouvrement et recours, exceptées quatre échéances particulières relatives au processus recouvrement :

- ➔ mise en place du recouvrement unifié : 31 décembre 2016
- ➔ répartition de l'intervention Cra / directeur sur les remises de dettes : octobre 2017
- ➔ retenues à 100% des rappels sur le Rsa : 31 décembre 2016
- ➔ convention type avec les huissiers : à l'échéance des conventions en cours et au plus tard au 31/12/2016

Cette date sert de point de départ à une mise en œuvre homogénéisée de la plupart des bonnes pratiques obligatoires au sein du réseau.

A cette date, toutes les actions locales de management (informations orales, écrites, formation, procédure locale, support, etc.) doivent être mises en place auprès des acteurs.

Les bonnes pratiques non obligatoires sont laissées à l'appréciation des organismes, en fonction de leur analyse de risque local et de l'existence ou non de mesures de sécurisation alternatives. L'analyse s'y rapportant et leur mise en œuvre ne font pas l'objet d'évaluation par la Cnaf.

6.3 L'acquittement des bonnes pratiques dans Tacite

L'échéance d'acquittement des bonnes pratiques (étape 4 de Tacite) sera précisée en fonction du dispositif et du calendrier d'évaluation qui sera mis en place et dont les contours méritent d'être précisés s'agissant de processus caractérisés par leur ampleur et l'existence de tâches et bonnes pratiques dépassant le strict champ de la liquidation de prestations légales.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur l'Agent comptable, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur Général

L'Agent comptable national

Daniel Lenoir

Jean-Baptiste Hy