

Service des créances alimentaires – qualité du traitement des demandes d'intervention et efficacité du recouvrement des créances

Entre sa création en 2004 et août 2018, le Secal a traité environ 65.000 dossiers de créances alimentaires, dont près de 24.000 étaient toujours en traitement ou en recouvrement en août 2018.

Le taux de recouvrement cumulé des créances alimentaires qu'il gère était de 29,25 % au 31 décembre 2018.

En 2018, il a versé 29,9 millions d'euros d'avances. Elles concernaient 18.543 enfants.

Le service des créances alimentaires (Secal) a été créé en 2004 en tant que service du SPF Finances. Il a intégré l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) du SPF Finances en 2014.

Le Secal poursuit deux objectifs :

1. aider les citoyens à faire appliquer les décisions accordant une pension alimentaire aux enfants et aux ex-conjoints après une séparation ou un divorce ;
2. lutter contre la pauvreté liée au non-paiement des pensions alimentaires dues, en octroyant des avances. Ce non-paiement constitue, en effet, une source de précarité importante pour les familles les plus fragilisées (en particulier les familles monoparentales), qui se retrouvent, de ce fait, exposées au risque de pauvreté.

Le Secal a deux missions :

1. récupérer les pensions alimentaires en mobilisant les moyens de recouvrement du SPF Finances (depuis le 1^{er} juin 2004) ;
2. payer des avances sur les pensions alimentaires en faveur des enfants (depuis le 1^{er} octobre 2005). Les avances sont accordées par période de six mois, renouvelable, et leur octroi est soumis à des conditions de revenus.

La Cour des comptes a analysé le fonctionnement du Secal. Malgré les adaptations législatives et organisationnelles importantes qu'il a connues depuis 2004, de nombreux manquements subsistent dans le traitement des demandes d'intervention qui lui sont adressées par des citoyens (1), le recouvrement des créances (2), la gestion des paiements (3), le fonctionnement des outils informatiques (4) ainsi que dans le suivi et l'encadrement des missions du Secal (5).

Traitement des demandes

Les demandeurs éprouvent souvent des difficultés à compléter leur demande d'intervention, notamment à rassembler les documents à joindre au formulaire. Il est fréquent qu'un demandeur renonce à demander au Secal d'intervenir, faute de pouvoir introduire un dossier complet.

Le calcul des créances à recouvrer repose sur de nombreux facteurs, dont les modalités peuvent varier d'un dossier à l'autre. La gestion du calcul n'est pas automatisée et les calculs ne sont pas présentés de manière claire et structurée dans les dossiers. Ce fonctionnement génère une charge administrative importante, constitue une source potentielle d'erreurs et rend les contrôles difficiles. La situation est d'autant plus préoccupante que le caractère évolutif des dossiers oblige à des recalculs fréquents.

Les modalités de renouvellement du paiement des avances engendrent aussi une charge administrative importante. Les demandeurs doivent en effet prouver tous les six mois qu'ils respectent les conditions pour continuer à en bénéficier. Le Secal leur réclame des informations qu'il possède déjà ou pourrait obtenir auprès des services compétents.

Recouvrement des créances

Le recouvrement des créances gérées par le Secal ne s'appuie pas sur une application informatique intégrée. Les enquêtes de solvabilité, les plans de paiement, les actions de recouvrement forcé, les interruptions de prescription et les suspensions ou renonciations au recouvrement ne sont pas centralisés. Ceci a pour conséquence une gestion inefficace, un risque d'erreur et rend les contrôles systématiques impossibles. Les agents doivent en effet tenir des fichiers Excel parallèles à l'application TPAlim qui gère les dossiers Secal.

Faute de contrôles systématiques, les risques de gestion des prescriptions ne sont en outre pas assez maîtrisés. Au-delà des pertes pour le Trésor liées au non-recouvrement des avances, l'État s'expose à être condamné à indemniser les créanciers dont le Secal a laissé prescrire les dettes. Dans sa réponse à cet audit, l'administration indique que les dates de prescription des dossiers ont été vérifiées au 31 mars 2019. Lors de la vérification, elle a détecté 1.233 dossiers contenant une créance prescrite. Les montants prescrits s'élèvent à 25.984.898,09 euros.

Même s'il progresse ces dernières années, le taux de recouvrement cumulé des créances gérées par le Secal demeure limité (29,25% au 31 décembre 2018), notamment en raison de l'insolvabilité d'une partie importante des débiteurs d'aliments.

Gestion des paiements

L'ordre légal d'imputation des sommes récupérées par le Secal est défavorable aux créanciers d'aliments et ne coïncide pas avec l'objectif de les aider. Dans certains cas, l'administration ne l'applique dès lors pas afin de préserver les droits des créanciers. De même, le projet du SPF Finances d'appliquer la méthode *First In First Out* pour apurer toutes les dettes fiscales et non fiscales, en donnant la priorité aux dettes les plus anciennes, ne garantirait pas d'atteindre l'objectif d'aider les créanciers d'aliments.

Le Secal n'a pas une maîtrise suffisante des risques d'erreur d'imputation des sommes récupérées. Les imputations erronées sont nombreuses et nécessitent des rectifications chronophages.

Enfin, un nombre important de paiements sont en attente sur le compte Secal. Ils doivent être traités manuellement pour pouvoir être identifiés et imputés correctement. Malgré les efforts, le volume reste important (2,3 millions d'euros au 31 décembre 2018). Cela entraîne des retards dans le remboursement de certains créanciers et génère des erreurs de calcul de la dette dans certains dossiers. Ces erreurs peuvent amener à lancer une procédure de recouvrement pour des sommes qui ne sont plus dues.

Outils informatiques

Les outils informatiques du Secal reposent sur une technologie dépassée. Ils n'ont connu aucun développement substantiel depuis 2003.

Leur fonctionnement est très rigide. Les fonctionnalités sont insuffisantes pour répondre de manière satisfaisante aux besoins des agents. Ainsi, les tâches de recouvrement ne sont pas soutenues et sont réalisées sur la base de fichiers Excel. Les outils n'intègrent en outre pas de calcul automatique des dettes.

TPAim connaît de nombreux problèmes techniques. Ils rendent régulièrement l'application indisponible ou obligent les agents à recommencer une partie du travail.

Ces insuffisances et dysfonctionnements informatiques génèrent des charges administratives importantes et des erreurs dans le traitement des dossiers. De nouvelles applications doivent améliorer le travail du Secal depuis 2007. Des outils plus performants devraient être mis en œuvre en 2019.

Suivi et encadrement des missions du Secal

Les dispositifs de suivi du Secal sont incomplets et ne fournissent pas les informations pertinentes et fiables nécessaires pour évaluer la qualité du traitement des dossiers et l'efficacité du recouvrement des créances. Certaines données importantes pour suivre les activités du Secal et établir une stratégie pertinente en la matière ne sont pas collectées.

Les procédures de contrôle interne sont insuffisantes et ne garantissent pas que les risques soient maîtrisés (en matière d'égalité de traitement, d'imputation des sommes, d'interruption de la prescription, de calcul de la dette, etc.).

La loi prévoit de publier une évaluation du fonctionnement du Secal tous les ans. Or, aucun rapport d'évaluation n'a été remis depuis 2011. L'absence d'évaluation annuelle enfreint la loi et prive l'administration, le ministre et le Parlement d'un outil de pilotage important. Réaliser des évaluations régulières et actualisées paraît d'autant plus important que le Secal a connu des changements législatifs et organisationnels majeurs ces dernières années.

Recommandations

La Cour des comptes recommande notamment :

- d'automatiser le calcul de la créance alimentaire au moyen d'une application pour éviter les erreurs et faciliter le travail des agents ;
- d'examiner, dans le cadre de la demande initiale et des renouvellements des avances sur pension alimentaire, comment les procédures pourraient être simplifiées en obtenant directement les informations nécessaires auprès des administrations compétentes, sans systématiquement solliciter les demandeurs ;
- d'assurer une gestion informatisée et intégrée des tâches de recouvrement (enquêtes de solvabilité, plans de paiement, actions de recouvrement forcé, suivi des prescriptions, suspension du recouvrement et renonciation à celui-ci) pour permettre, d'une part, une consultation aisée des résultats des actions de recouvrement via une présentation claire et structurée et, d'autre part, un suivi global de la situation des débiteurs de pensions alimentaires ;
- de vérifier les délais de prescription des créances dans tous les dossiers non clôturés et d'instaurer un système d'alerte automatique ;
- d'examiner dans quelle mesure l'ordre d'imputation légal des montants récupérés par le Secal et la hauteur des frais de fonctionnement du Secal peuvent faire obstacle à l'objectif poursuivi par la loi et adapter au besoin la législation ;
- d'apurer les paiements en attente en identifiant les personnes concernées et en imputant correctement les paiements ;
- de mettre en place rapidement des solutions informatiques intégrées, durables et structurées pour gérer les dossiers, de l'introduction de la demande d'intervention du Secal au recouvrement final des créances alimentaires ;
- de planifier et réaliser des contrôles de dossiers au sein des services, notamment concernant le calcul de la dette ;
- d'intégrer le Secal au manuel de contrôle des recettes non fiscales utilisé par l'AGPR ;
- de respecter l'obligation de publication annuelle du rapport d'évaluation.

Réponse du ministre et de l'administration

Dans sa réponse, le ministre indique avoir examiné le rapport d'audit de la Cour des comptes avec attention et ne pas avoir de remarque supplémentaire à ajouter.

L'administration ne remet pas en cause les constatations et recommandations de la Cour des comptes. Elle souligne qu'elle est en train de (ou va prochainement) mettre en œuvre des projets et des réformes pour y répondre.

Elle indique que des projets concrets sont déjà en cours pour répondre à certaines recommandations. Il s'agit notamment de développer des solutions informatiques permettant un traitement intégré de l'ensemble des dossiers dans tous leurs aspects. Une application liée directement au formulaire en ligne est en développement. Elle permettra notamment un calcul automatisé des montants dus et une gestion plus efficace des demandes d'avances. Une application réceptionnera les dettes Secal et en assurera une perception et un recouvrement plus efficaces. Ces projets doivent être finalisés pour fin 2019.

Pour d'autres recommandations, les projets sont encore en conception et restent à concrétiser.