

CHAPITRE IX

BILAN DES CONTROLES D'ATTRIBUTION DES PRESTATIONS FAMILIALES

Les dispositions prévues à l'article L 583-3 du code de la sécurité sociale précisent l'obligation pour les organismes débiteurs de prestations familiales, d'effectuer des contrôles sur l'exactitude des déclarations des allocataires, notamment en ce qui concerne leur situation de famille, les enfants et personnes à charge, le montant de leur loyer, leurs conditions de logement.

Cette mesure complète les dispositions législatives de portée générale (article L 216-6 du code de la sécurité sociale), ou spécifique (article L 542-6 pour l'allocation de logement à caractère familial, article L 821-5 pour l'allocation aux adultes handicapés, article 21 de la loi N° 88-1088 du 1er décembre 1988 modifiée pour le revenu minimum d'insertion, article L 831-7 pour l'allocation de logement sociale, article L 351-12 du code de la construction pour l'aide personnalisée au logement).

Faciliter l'accès aux droits, simplifier les formalités administratives est un objectif prioritaire des caisses d'allocations familiales, dont la contrepartie doit être l'effectivité et l'efficacité des politiques de contrôle et une grande rigueur de gestion des organismes débiteurs.

Contrairement à la stabilité des droits établis par les autres branches de la sécurité sociale, l'évolution des droits des allocataires en fonction des modifications de leur situation (familiale, professionnelle, ressources...) oblige les caisses d'allocations familiales à effectuer des contrôles non seulement à l'ouverture des droits mais également en cours de droit.

Les organismes débiteurs sont fondés à s'assurer au moyen de contrôles réguliers, des conditions d'attribution des prestations.

Les caisses d'allocations familiales (métropole et DOM) ont au cours de l'année 2002, versé 43,885 Mds d'euros dont :

- 21,254 Mds d'euros pour les prestations familiales ;
- 12,793 Mds d'euros pour les aides au logement ;
- 9,838 Mds d'euros pour les minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, revenu minimum d'insertion et allocation de parent isolé).

Les caisses d'allocations familiales comptent 10,3 millions d'allocataires dont 5,5 millions de familles.

Le bilan de la politique de contrôle des caisses élaboré et communiqué par les services de la caisse nationale des allocations familiales fait apparaître les éléments suivants :

IX. 1 - L'OBJET DES CONTROLES

Les caisses d'allocations familiales se sont engagées dans une politique ciblée de contrôle.

Ainsi :

- chaque caisse a l'obligation de définir annuellement son plan de contrôle qu'elle adapte en fonction de l'évolution de la législation et des résultats obtenus l'année précédente,
- le système d'information permet de définir automatiquement un certain nombre de cibles de contrôle de cohérence - 36 cibles ont été définies. Le contrôle effectué sur un échantillon d'allocataires porte sur :
 - La cohérence entre l'activité et les ressources déclarées.
 - La cohérence entre les charges de logement et les ressources.
 - La comparaison entre juin et juillet, d'une part du montant des loyers déclarés pour la perception des aides au logement, et d'autre part du montant des avantages de vieillesse ou d'invalidité dont il a été tenu compte dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés lorsque cette prestation est servie à titre différentiel.
 - Les situations de famille (charge d'enfants, isolement).

En outre, une attention particulière est portée sur la situation des bénéficiaires de minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, revenu minimum d'insertion).

Il peut être observé que :

- les caisses d'allocations familiales ont élaboré des plans de contrôle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en collaboration avec les Préfets ;
- depuis 1990, existe un fichier national de contrôle commun aux CAF et aux caisses de MSA qui permet de parer aux éventuelles doubles demandes de RMI entre régimes ou départements ;
- 9 des cibles précédemment rappelées sont spécifiques au RMI.

IX. 2 - LES MODALITES DE CONTRÔLE

Il s'agit de contrôles a posteriori des déclarations faites par l'allocataire après l'ouverture du droit.

Ces contrôles a posteriori des déclarations faites par l'allocataire sont :

- Générés par un changement de situation ;

Des éléments de questionnement apparaissant dans le dossier (données nouvelles présentant des incohérences avec la dernière situation connue...) justifient alors le lancement d'un contrôle sur place ou sur pièces :

- Périodiques ;
 - lorsque le contrôle porte sur des prestations sensibles ou des situations délicates à apprécier ;

- lorsque la vérification d'une condition de droit particulière s'impose ;
 - lors du renouvellement des droits aux prestations : les CAF réclament annuellement aux allocataires les pièces probantes requises (quittances de loyer, attestations de mise à jour des remboursements d'emprunts pour le bénéfice des aides au logement, documents attestant de montant des pensions perçues par le bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés).
- Ciblés ;
- sur des situations particulières (monoparentalité, charge d'enfants) ;
 - sur la cohérence entre l'activité et les ressources déclarées ;
 - sur la cohérence entre les charges de logement et les ressources ;
 - sur les minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, revenu minimum d'insertion : à raison d'au moins 15 % des nouveaux bénéficiaires de cette prestation et de 1 % de l'effectif total).
- Généralisés ;

L'opération « transfert des données fiscales » testée en 1995, généralisée en 1996, conduit à confronter les données relatives aux ressources entre les CAF et les services fiscaux. Ce contrôle annuel concerne l'ensemble des allocataires bénéficiaires des prestations sous condition de ressources.

En outre, l'anomalie détectée lors d'un contrôle a posteriori, entraîne un contrôle général de l'ensemble des éléments de la situation de l'allocataire (situation de famille, situation professionnelle, ressources), au regard des prestations qu'il perçoit.

IX. 3 - LES METHODES DE CONTROLE

Les contrôles sont effectués :

3-1- sur pièces

- par l'exploitation des pièces justificatives nécessaires à l'ouverture ou au renouvellement des droits ;
- par l'exploitation de documents complémentaires réclamés à l'allocataire.

3-2 - sur place

- lorsque la déclaration de l'allocataire manque de fiabilité ou que le constat d'une situation est nécessaire.

3-3 - Par le transfert de données sociales

Si le transfert de données sociales vise divers objectifs : fiabiliser les fichiers allocataires, simplifier les relations avec l'usager... dans l'échange avec les

4 organismes cités ci-dessous, il a aussi une fonction de contrôle en ce qu'il permet, après autorisation de la CNIL, le recoupement des données contenues dans les fichiers des caisses avec celles :

- des ASSEDIC,
- du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles : CNASEA (gestionnaire des CES, des CEC et de diverses rémunérations de stage),
- de l'ANPE (contrôle en matière de RMI des rémunérations perçues dans le cadre d'un contrat initiative emploi ou contrat d'accès à l'emploi dans les DOM),
- des services fiscaux (confrontation annuelle des données relatives aux ressources).

Cette opération « transfert des données fiscales » consiste pour les CAF, à confronter les données relatives aux ressources entre les CAF et le fisc. Depuis 2001, cet échange se fait sur la base du NIR ce qui a permis d'améliorer sensiblement le taux de rapprochement avec le fisc pour le contrôle des ressources 2000. 82% des allocataires ont été trouvés (58% pour le contrôle des ressources 1999 effectué sur la base des coordonnées des intéressés (nom patronymique, adresse...))

Ce recoupement a représenté 5,2 millions d'échanges en 2002.

Les autres recoupements effectués à partir du NIR représentent 8,7 millions d'échanges avec les ASSEDIC et 175 000 avec le CNASEA et l'ANPE. Ces échanges sont en principe trimestriels avec les ASSEDIC, mensuels avec le CNASEA et l'ANPE, annuels avec les services fiscaux.

IX. 4 - LES RESULTATS DES CONTROLES

Les éléments communiqués par les services de la CNAF concernant le contrôle de la situation des allocataires, font apparaître les résultats suivants :

4-1 - Le bilan des contrôles

En 1999 le nombre de contrôle était de 2,05 millions, 3,296 millions en 2000, 3,277 millions en 2001 et 3,438 millions en 2002, révélant un effort constant de la CNAF pour maintenir la densité de sa politique de contrôle.

Le taux de contrôle s'élève pour l'année 2002 à 33,4 % alors qu'il était de 32,09 % pour l'année 2001.

Parmi ces contrôles :

- 311 500 contrôles sont effectués sur place : les CAF comptent à cet égard 556 contrôleurs assermentés (326 000 contrôles sur place en 2001).
- 301 500 contrôles sont opérés par appel de pièces auprès des allocataires (514 000 contrôles sur pièce en 2001).
- 2,521 millions de contrôles ont été effectués par liaisons automatisées dont 1,7 millions pour les seuls échanges avec le Fisc.
- 304 000 contrôles sont opérés au titre des comparaisons entre les ressources de

l'année de référence et l'activité déclarée pendant la même période (347 000 contrôles en 2001).

On remarquera une nette augmentation des contrôles par liaisons automatisées.

4-2 - Les régularisations concernent en moyenne 30% des comptes contrôlés

43 % sont des rappels, 57 % des indus.

Les contrôles ont généré en chiffres arrondis en 2002 :

- 591 000 indus pour 304,7 M€ ;

- 446 500 rappels pour 226,5 M€.

soit un solde d'indus de 78,2 M€ en 2002.

IX. 5- LES POURSUITES EN CAS DE FRAUDES

La notion de régularisation et d'indus ne saurait être assimilée à celle de fraude de la part des allocataires

- le nombre de fraudes pénalement qualifiées par les tribunaux est faible (de l'ordre de 200 en 2002 pour 800 dépôts de plaintes),
- il est difficile d'apprécier parmi les déclarations inexactes celles qui sont volontaires de celles qui sont involontaires et témoignent soit d'une incompréhension de la législation par l'allocataire, soit d'une négligence.

Depuis 1995, la CNAF a mis en place un dispositif global de prévention et de mesure du phénomène de la fraude. Les cas décelés par les CAF sont systématiquement signalés à la CNAF au moyen de fiches analysant le contexte, le champ et le mécanisme de la fraude, fiches rétrocédées à l'ensemble des caisses.

L'exploitation de ces fiches montre globalement une très faible proportion de déclarations volontairement inexactes (2 000 à 3 000 cas estimés par les directeurs de CAF par an).

IX. 6 - L'INTENSIFICATION DES CONTROLES

La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF le 14 mai 1997 qui prévoyait un renforcement de la politique de contrôle, avait fixé comme objectif aux CAF, de contrôler a posteriori la situation de 25 % des allocataires en l'an 2000. La convention insistait par ailleurs sur l'importance des contrôles sur place. Cet objectif a été atteint.

La CNAF s'est engagée, dans le cadre de la deuxième convention d'objectifs et de gestion, à préparer un plan global de maîtrise des risques incluant la maîtrise des processus (identification systématique des sources de risque, généralisation du contrôle interne), la vérification comptable et le contrôle des allocataires.

L'objectif de meilleure efficacité des contrôles que prévoit la nouvelle convention doit être notamment atteint par :

- les redéploiements internes aux caisses,
- l'amélioration permanente des politiques de ciblage des contrôles et de transfert de données sociales,
- une amélioration du pilotage de la fonction de contrôle au sein de la CNAF et des CAF.

Parallèlement à cet objectif, les CAF se sont engagées dans l'amélioration de leurs relations avec l'allocataire en cas de contrôle ou de litige, en renforçant l'information sur la politique de contrôle et en définissant des règles claires de gestion des procédures de contrôle.

Une charte de contrôle diffusée par instructions en décembre 1998 rendue obligatoire par la nouvelle convention, a pour objectif :

- de mieux informer l'allocataire sur les procédures et les conditions de contrôles,
- de fixer les règles de déontologie que s'imposent les CAF,
- de mieux informer l'allocataire sur ses possibilités de contestation et de recours.

Par ailleurs, des orientations visant à améliorer la politique de lutte contre la fraude ont été diffusées aux caisses d'allocations familiales par instruction du 21 septembre 1999.

Enfin, la CNAF s'attache à développer la prévention des indus et pour ce faire a entamé une série d'enquêtes visant à en connaître avec exactitude les causes, à en mesurer les effets sur les situations individuelles et à promouvoir des actions de prévention ciblée.

La première de ces enquêtes terminée en 2001 a permis de fournir un certain nombre d'enseignements chiffrés :

=> sur l'origine des indus,

28% sont liés à des changements de situation professionnelle

23% concernent le logement et en particulier des déménagements

16% sont dus à une modification des ressources

15% sont dus à la fin de charge d'un enfant

6% sont liés à des changements de situation familiale (début de concubinage, reprise de la vie commune...)

6% concernent le RMI

2% concernent l'AAH.

=> sur le mode de détection

70,7% des indus sont générés par l'envoi d'une information par l'utilisateur, 26,4 % par les contrôles et 2,6 % à l'issue d'une rectification d'une erreur de l'organisme gestionnaire.

=> sur la responsabilité

36% des indus sont liés à une déclaration tardive de l'allocataire

22% à un défaut de déclaration de sa part

11% à une déclaration erronée

8% à une déclaration tardive d'un tiers

la législation est responsable de 12% des indus (19% en aide personnalisée au logement)

l'organisme gestionnaire est responsable d'environ 4% d'erreurs humaines

Les enseignements de cette enquête donnent lieu d'ores et déjà à des études de mesure de prévention sur la base de 5 axes majeurs :

- l'amélioration et le développement des liaisons automatisées
- le développement du partenariat notamment avec les bailleurs
- la mise en œuvre d'actions d'information très ciblées vis à vis des allocataires à risque
- la formation des personnels et la sensibilisation au phénomène et à la gestion des indus
- la législation et la réglementation qui sont source d'un nombre significatif d'indus.