

**BILAN DE L'OPERATION NATIONALE D'EVALUATION DE LA QUALITE
DES DROITS PAYES ET DES RISQUES**

La Cnaf s'est engagée au terme de la présente Cog à garantir la qualité de l'information financière et en particulier la qualité des droits payés aux usagers. Cette démarche conduit la branche à revoir, par étapes jusqu'à l'échéance de la Cog, le pilotage de sa politique de maîtrise des risques, à optimiser les fonctions de contrôle, à développer la lutte contre la fraude et à renforcer les fonctions d'audit.

Cette démarche est déterminante pour :

- mieux maîtriser la mise en œuvre des réglementations des prestations légales et des dispositifs d'action sociale et, d'une façon générale, le déploiement des politiques ;
- développer les échanges dématérialisés et les télé-procédures qui doivent concilier la simplification des démarches, la sécurisation des risques financiers et l'accroissement de la productivité ;
- appuyer le développement et une exploitation sécurisée des systèmes d'information ;
- garantir la qualité de l'information financière.

Ceci nécessite au préalable une meilleure connaissance des risques, qu'il s'agisse des risques de non recours à des droits à prestations, d'indus ou de fraude, et de leur ampleur. Cette connaissance devra permettre de développer prioritairement des actions de prévention visant à éviter l'apparition de ces risques car ceux-ci dégradent les relations avec les allocataires et accroissent les charges de gestion au détriment de la qualité de service. Prévenir ces risques, par des actions de communication et une information spécifique en direction des bénéficiaires, est un objectif spécifique de la COG, qui prévoit par ailleurs la mise en place d'outils statistiques permettant d'en mesurer l'importance.

La Cnaf a lancé en mai 2009 une première enquête visant à évaluer la qualité des droits payés en matière de prestations légales. L'objectif de cette étude est ainsi de proposer une mesure



des bons droits, du non recours à des droits à prestation au sein de la population allocataire¹, des indus, des fraudes.

Par définition, la mauvaise qualité non détectée des droits payés aux prestations légales n'est pas connue. C'est pourquoi il est difficile de pouvoir apprécier de manière objective l'ampleur réelle de multiples phénomènes tels que le non recours à des droits à prestations, la fraude, les indus. Disposer d'une évaluation apparaît cependant indispensable pour adapter un dispositif de maîtrise des risques efficace et renforcer la sécurité financière de l'institution.

Pour cela, il a été choisi d'avoir recours à une technique de sondage, comme celle-ci a pu déjà être employée par quelques organismes² : une estimation peut être produite, à partir d'une analyse approfondie d'un échantillon de dossiers. C'est ce qui a été réalisé par la Cnaf, en s'appuyant sur le réseau des contrôleurs des Caf. La particularité de cette opération qui la rend unique en France dans le secteur social est d'être globale et de porter ainsi sur l'ensemble des prestations légales versées et sur l'ensemble des risques.

L'opération a consisté à opérer des vérifications systématiques par agent de contrôle assermenté auprès de 10 500 allocataires choisis de façon aléatoire sur l'ensemble du territoire. Les contrôles ont conduit à constater d'une part la régularité d'une grande majorité de dossiers, et d'autre part un certain nombre de régularisations, soit sous la forme d'indus, soit sous la forme de rappels. Les indus frauduleux ont été qualifiés par une commission nationale, afin d'homogénéiser les pratiques et d'objectiver le phénomène. Cette commission a vérifié les faits et déterminé l'intention frauduleuse qui distingue la fraude de simples indus consécutifs à des erreurs, des oublis, des négligences.

Grâce à une extrapolation des résultats au niveau national, il est possible de produire une estimation de l'importance des rappels, des indus et, parmi les indus, de la fraude, et aussi des bons droits.

Les résultats sur les bons droits, les indus et les rappels

A partir des données de l'enquête, l'évaluation de la masse des indus se trouve dans une fourchette de 1,66 Md€ à 1,96 Md€ en 2009 (centre de la fourchette à 1,81 Md€). Ce résultat est assez remarquable, dans la mesure où il correspond à un montant très proche des masses financières indues effectivement détectées en 2009 (de l'ordre de 2 Md€). Cela signifierait ainsi que la quasi totalité des indus est bien détectée. Ce constat devra être confirmé par des études ultérieures, en tenant compte du fait qu'une part des indus pourrait être occultée dans l'estimation, du fait des indus déjà détectés sur les mois précédant le contrôle.

S'agissant des rappels, l'évaluation se situe dans la fourchette de 397 M€ à 546 M€ en 2009 (centre de la fourchette à 472 M€). Le plus souvent dans les résultats de l'enquête, les rappels sont liés à des indus détectés, qui découlent d'un jeu de compensation entre prestations. Les rappels « purs » - c'est-à-dire les allocataires qui n'ont pas d'indus - de l'ensemble des allocataires des CAF, sont estimés à 230 M€ (entre 181 et 279 M€). Cette évaluation est cependant fragile car il a fallu opérer plusieurs redressements du fait de l'incomplétude de l'information collectée en rapport avec les rappels: elle revêt donc un caractère spécialement provisoire.

¹ Et dont la détection doit donner lieu à des versement de rappels

² Notamment la Cour des comptes britannique, et l'Acoss sur certains secteurs d'activité.

Globalement, indus et rappels confondus, les régularisations se situent dans une fourchette de 2,057 Md€ à 2,52 Md€. Le centre de la fourchette à 2,29 Md€ soit 3,84% de la masse financière des prestations directes versées en 2009 (59,6 Md €)

En conséquence le taux de « bon droit » est de 96,16%.

Les résultats sur la fraude

Le taux d'allocataires qui seraient auteurs d'une fraude en 2009 est estimé à 2,15% des allocataires (incertitude statistique de +/-0,3 point), soit 200 000 allocataires. L'impact financier de la fraude serait compris par an entre 0,91% et 1,36% du montant total des prestations versées en 2009, soit entre 540 et 808 M€.

La structure de l'échantillon a permis de produire également une évaluation de la fraude pour quelques prestations en particulier : AF et CF, PAJE, RMI, API, et Aides au logement. Le taux de fraude (par rapport aux montants de prestations versées) est très faible pour les AF, CF et PAJE. Peu de fraudes ont été découvertes lors de l'enquête, portant l'estimation à 0,43% du montant d'AF et de CF versé, et 0,24% pour la PAJE. En revanche, l'ASF, l'API et le RMI semblent les prestations les plus fraudées : on estime l'enjeu financier de la fraude à ces prestations à respectivement 2,5%, 3,1% et 3,6% des versements. Le montant estimé d'indus frauduleux sur les prestations logement est plus faible, même si il représente environ 200 M€ (soit 1,32 % des versements de prestations logement). Si l'on cherche à apprécier globalement l'enjeu financier sur le compte de la branche Famille (en ne tenant pas compte des prestations versées pour compte de tiers, le taux de fraude sur le fond FNPF³ est estimé à 0,83% du total versé, soit 386 M€.

Globalement, la fraude détectée en 2008⁴ s'établissait à 0,09% en proportion du nombre d'allocataires (9 397) et 0,14% en part de masse financière (79,8 M€). En rapport à la fraude estimée, ces résultats pourraient mettre en évidence un problème important de détection de la fraude. Dans la mesure cependant où les indus semblent globalement bien détectés par les Caf, la question se pose davantage dans des termes de mauvaise qualification que de mauvaise détection. La plupart des fraudes représenteraient en effet des indus déjà détectés par les organismes, mais non identifiés comme étant frauduleux. Les indus étant en majeure partie recouverts, l'enjeu financier relatif à la fraude ne représente pas en réalité 540 à 808 M€ par an mais se limite aux pertes financières liées au non recouvrement. Les indus sont en général recouverts à hauteur de 88% (sur à trois ans et plus). 11% font l'objet chaque année de remises de dettes et moins de 1% d'admission en non valeur. Les pertes financières sont donc dues essentiellement aux remises de dette. Il importe que les indus frauduleux soient bien identifiés pour exclure toute possibilité de remise de dette.

³ y compris la part des APL financées par la branche Famille.

⁴ Les données relatives à la fraude détectée en 2009 ne sont pas encore disponibles