
RATIONALISATION DE LA GESTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Ministères concernés	Emploi, cohésion sociale et logement Santé et solidarités
Programme concerné	Aide à l'accès au logement
Contexte de l'audit	<p>Six millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une des trois aides personnelles au logement (Aide personnalisée au logement - APL, Allocation de logement sociale - ALS et Allocation de logement familiale - ALF). La dépense globale est de 13,9 milliards d'euros et est financée par les régimes sociaux, l'État (pour plus de 5 milliards d'euros) et les employeurs.</p> <p>La gestion de ces aides est assurée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA). Elle est particulièrement complexe car il s'agit de prestations accordées sous conditions de ressources et, d'autre part, parce que ces prestations sont régies par des textes juridiques différents. L'aide personnalisée au logement relève du code de la construction et de l'habitation tandis que les allocations de logement relèvent du code de la sécurité sociale. Leurs barèmes ont pourtant été unifiés en secteur locatif (80 % des aides).</p>
Objectifs de l'audit	<p>La distribution des aides personnelles au logement constitue donc, de par l'importance du nombre des bénéficiaires et du montant de la dépense publique associée, un véritable enjeu de modernisation de l'État. L'audit cherchera donc à dégager des pistes de réduction des coûts de gestion et à en évaluer la faisabilité opérationnelle. Il examinera en particulier les modalités :</p> <ul style="list-style-type: none">- de rationalisation des procédures déclaratives pour les demandes d'aides, notamment en matière de déclaration de ressources, afin de simplifier les tâches incombant aux bénéficiaires ;- de renforcement et d'automatisation des procédures de contrôle ;- de simplification des textes législatifs et réglementaires afin de prendre en compte l'unification des barèmes.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale des affaires sociales➤ Inspection générale des finances➤ Conseil général des ponts et chaussées



Inspection générale
des Finances

N° 2006-M-041-02

Conseil général
des Ponts et Chaussées

N° 004747-01

Inspection générale
des Affaires Sociales

N° 2006-080

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement

Établi par

Denis SCHRAMECK

Inspecteur Général
des Finances

Olivier PIRON

Inspecteur Général
de l'Équipement

Monique MOUSSEAU

Inspectrice Générale
des Affaires Sociales

Sylvestre FREZAL
Inspecteur des Finances

Stéphanie SEYDOUX
Inspectrice des Affaires
Sociales

- Octobre 2006 -

SYNTHESE

La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement

Constats

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Audits de modernisation

1. Cadre de l'audit

- Six millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une des trois aides personnelles au logement (Aide personnalisée au logement - APL, Allocation de logement sociale - ALS et Allocation de logement familiale - ALF).
- La dépense globale est de 13,9 milliards d'euros et est financée par les régimes sociaux, l'État (pour plus de 5 milliards d'euros) et les employeurs. La gestion de ces aides est assurée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).
- Il s'agit de prestations accordées sous conditions de ressources; elles sont régies par des textes juridiques différents. L'aide personnalisée au logement relève du code de la construction et de l'habitation tandis que les allocations de logement relèvent du code de la sécurité sociale.
- Dans ce cadre, la mission avait pour objectifs de proposer des actions:
 - ✓ de rationalisation des procédures déclaratives pour les demandes d'aides,
 - ✓ de renforcement et d'automatisation des procédures de contrôle,
 - ✓ de simplification des textes législatifs et réglementaires.

2. Contexte

- La plupart des initiatives ou des pistes de rationalisation évoquées se trouvent d'ores et déjà, pour ce qui est du domaine de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), inscrits dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2005-2008, document de portée générale,
- L'objet de la mission est par nature largement transverse et les propositions faites ont dépassé le cadre des seules aides au logement pour s'étendre au moins partiellement à l'ensemble de la gestion des prestations familiales légales, en particulier sous conditions de ressources,
- Le principe de la réorganisation des échanges avec la DGI de manière à passer de l'actuelle logique de contrôle a posteriori à une logique d'acquisition des données a priori, c'est à dire en amont du calcul des aides est posé par la COG,
- Les aides personnelles au logement représentent un risque fort en matière de fraudes.

MINI-EI - DGME - 2006

La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement

Propositions

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Audits de modernisation

3. Recommandations

- **Simplifier le mode d'acquisition des ressources**
 - ✓ En réduisant les divergences entre les bases fiscales et sociales,
 - ✓ en réaménageant la date d'actualisation des ressources,
 - ✓ en statuant sur le périmètre du fichier d'appel transmis par la DGI à la CNAF et en informant les allocataires de l'utilisation de leurs données fiscales.
- **Améliorer le contrôle et renforcer la prévention des indus et de la lutte contre la fraude.**
 - ✓ En consolidant et en développant le contrôle des données entrantes (taxe foncière, taxe d'habitation, abonnement EDF,...),
 - ✓ En donnant une nouvelle impulsion à la lutte contre la fraude (application par les caisses de pénalités, mise en place du répertoire national des allocataires, développement du contrôle de la résidence en France, amélioration de l'efficacité des contrôles sur place),
 - ✓ En éliminant certaines causes d'indus et en facilitant leur gestion,
 - ✓ En améliorant les contrôles de décence des logements.
- **Réduire les coûts de gestion** : rationalisation des implantations géographiques, maîtrise des coûts de personnel.
- **Simplifier la réglementation et dématérialiser les relations avec les allocataires et les tiers.**

4. Impacts attendus et échéances

- Simplification des procédures d'ouverture des droits, du traitement des demandes et des déclarations de ressources et renforcement de l'égalité des droits et de l'équité,
- Amélioration de la gouvernance du système.
- Amélioration des contrôles et de la lutte contre la fraude,
- Amélioration de la qualité de l'habitat et renforcement des contrôles de décence
- Gains financiers et de productivité attendus, évalués par la mission à environ 65 M€ sur la base de la mise en place de l'acquisition des ressources par une transmission a priori des données fiscales et d'une dématérialisation de certains échanges avec les allocataires (estimée à 30%).

MINI-EI - DGME - 2006

**PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE
L'AUDIT**

PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre			Commentaires
	CAF	MSA	Total	
Nombre de ménages concernés (en milliers) en 2004	5 775	273	6 048	
Nombres de ménages concernés (en milliers) en 2005	5 802	269	6 071	
Nombres de sites	123	69	192	Les 69 caisses de MSA correspondent à 54 entités de gestion
Nombre de déclarations de ressources à traiter			6 millions	L'octroi des aides est conditionné à une déclaration de ressources annuelle. D'autres allocations sont soumises à condition de ressources. La mission peut donc avoir une incidence sur le traitement de 7 à 8 millions de déclarations de ressources

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'€)				Commentaires
	2002	2003	2004	2005	
Recettes Globales	13,52	13,48	13,61	14,34	
Dont subventions de l'Etat	5,38	5,24	5,15	5,53	L'Etat verse une subvention au FNAF (ALS) et au FNH (APL). Ce n'est pas le cas pour le FNPF (ALF)
Dont autres	8,14	8,24	8,46	8,81	Régimes sociaux (FNPF et BAPSA) et cotisations employeurs
Dépenses globales en prestations (hors frais de gestion)	13,26	13,42	13,9	13,82	
Dont ALF (allocation de logement à caractère familial)	3,17	3,30	3,4	3,49	
Dont APL (aide personnalisée au logement)	6,17	6,08	6,2	6,17	
Dont ALS (allocation de logement à caractère social)	3,92	4,04	4,1	4,15	

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
Non déterminé	CAF	Polyvalence des agents traitant l'ensemble des prestations familiales
Non déterminé	MSA	Idem et parfois polyvalence avec les autres branches de la sécurité sociale

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Finalisation et signature des décrets d'application non encore publiés de l'article 92 de la loi du 19 décembre 2005 concernant la lutte contre la fraude. Préparation au sein de la CNAF des dispositions pratiques pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 92 de la loi du 19 décembre 2005 (notamment l'application des pénalités en cas de déclaration inexacte ou incomplète au sein de la mission lutte contre les fraudes).	24 25	État CNAF en liaison avec CCMSA et DSS	Automne 2006
02	Aboutissement des travaux préparatoires à la transmission <i>a priori</i> des données fiscales pré remplies, puis mise en œuvre.	19	CNAF- CCMSA- services de l'Etat (DGI, DSS)	Fin 2006 (étude), 2008 (mise en place)
03	Revalorisation des barèmes des aides au logement au 1 ^{er} janvier.	31	État	Avant le 1 ^{er} janvier 2007
04	Mise en place d'un fichier unique des allocataires des CAF et échanges avec les allocataires MSA.	25	CNAF/ CCMSA	Calendrier COG Etat CNAF
05	Examen de faisabilité, puis mise en œuvre des croisements de fichiers pour améliorer le contrôle (AGEDREF, taxe foncière, taxe d'habitation, EDF ou autres) pour le contrôle de l'existence du logement, l'identité de l'occupant et la condition de résidence en France.	23, 24, 25	CNAF	Echéances prévus par la COG Etat /CNAF
06	Renforcement des partenariats État-organismes sociaux pour la lutte contre l'habitat insalubre.	27	CAF/ DDE /DDASS	Application en cours
07	Examen et aménagement des dispositions de simplification des mécanismes d'évaluation forfaitaire, de neutralisation et d'abattement sur les ressources notamment en cas de chômage. Abrogation des décrets « suspendus » concernant l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans.	34	Etat (DSS, DGUHC)/ CNAF/ CCMSA Etat	Calendrier de la COG Etat/ CNAF Avant fin 2006
08	Harmonisation des procédures pré contentieuses. Examen des possibilités d'harmonisation des procédures contentieuses.	35, 36	CAF/ CCMSA/ CRA/ CDAPL et Etat DASS/DDE Etat (DSS, DGUHC, services de la justice)	Calendrier COG Etat CNAF
09	Mesures de simplification concernant l'accès au droit et le service des aides au logement.	36, 37	CNAF/ CCMSA/ Etat (DSS/ DGUHC)	Calendrier COG Etat CNAF
10	Développement des échanges dématérialisés entre les caisses et les allocataires et partenaires.	30	CNAF	Calendrier COG Etat CNAF

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Simplification des procédures d'ouverture des droits	07 ; 09 ; 10		oui		oui		1 ; 3 ; 4 ; 8	Taux d'échanges dématérialisés
Accessibilité aux droits par des procédures dématérialisées	10						1 ; 3 ; 4 ; 8	Taux d'échanges dématérialisés
Renforcement de l'égalité des droits et de l'équité	08		oui				1	
Simplification du traitement des demandes	07 ; 10		oui	oui			3 ; 4 ; 8	Taux d'échanges dématérialisés
Simplification des déclarations de ressources	02		oui		oui		3 ; 4 ; 8	Taux de personnes reconnues lors des transferts
Simplification des contrôles	04 ; 05		oui		oui		1	Taux des Indus
Lutte contre la fraude	01 ; 05	oui	oui	oui	oui		1	Indicateurs de suivi des fraudes
Adéquation entre la date de prise de décision et la date d'application	3		oui		oui		2	Délai de prévenance des organismes pour les revalorisations
Qualité de l'habitat	06	oui					9	Indicateurs sur la résorption de l'habitat insalubre ou indigne
Amélioration de la gouvernance du système	01 ; 02 ; 03 ; 05 ; 06 ; 08	oui	oui	oui			(2)	

(*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics ; (2) Meilleure adaptation des missions de l'État aux besoins ; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins ; (3) Simplification des procédures ; (4) Réduction des délais de traitement ; (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'État ; (6) Meilleur accès à l'information ; (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'État ; (8) Amélioration des conditions de travail des agents ; (9) Autres (à préciser)

**PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE
PRODUCTIVITE ATTENDUS**

Synthèse des chiffrages relatifs aux échanges TDF (M€)

processus	Frais de gestion		Surcoût budgétaire lié à la fusion des définitions de ressources		Montant budgétaire des indus liés à la TDF non recouverts	
	total	logement	total	logement	total	logement
Situation actuelle : TDF a posteriori	33,3	19,5			32,3	13,5
TDF a priori, ressources alignées sur revenus	3,1	2,1	54,2	46,1		
TDF a priori, processus 1	20,5	13,7				
TDF a priori, processus 2	10	6,7				
TDF a priori, processus 3	3,7	2,5				

Source : Mission

Processus 1 : Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que tous doivent renvoyer ;

Processus 2 : Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que seuls les concernés doivent renvoyer ;

Processus 3 : Envoi d'une déclaration de ressources à des allocataires identifiés.

Estimation des gains en termes d'économies marginales de gestion liées à la dématérialisation pour les allocataires d'APL ou d'ALS

dématérialisation	Gain marginal	hypothèse
Émissions d'information	10,6 M€	30 % (*) des allocataires d'APL ou d'ALS seule reçoivent leur courrier sous forme dématérialisée
Demande d'ouverture de droit	11,6 M€	30 % (*) des demandes d'aide au logement sont dématérialisées
Déclaration de situation professionnelle	13,6 M€	30 % (*) de dématérialisation des déclarations pour les allocataires d'APL ou d'ALS seule
	45,4 M€	100 % (**) de dématérialisation des déclarations pour les allocataires d'APL ou d'ALS seule

Source : Mission

() en 2006, 22% des déclarations de ressources ont été télédéclarées ;*

*(**) les Assedic ont réussi à mettre en place une procédure totalement dématérialisée d'actualisation mensuelle de la situation professionnelle grâce à l'implantation de bornes dans leurs agences. Les CAF sont actuellement engagées dans un processus de développement de bornes dans leurs antennes.*

NB : Ces éléments de chiffrages, correspondant à des économies annuelles, ne tiennent pas compte de la chronologie de mise en place des différentes procédures de dématérialisation. Ces économies ne tiennent pas compte des investissements qui seront nécessaires pour la mise en place de ces dispositifs.

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	9
A. INTRODUCTION.....	9
B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	10
II. SIMPLIFICATION DU MODE D’ACQUISITION DES RESSOURCES.....	12
A. LA SITUATION ACTUELLE.....	13
1. <i>Les ressources prises en compte</i>	13
2. <i>Les coûts du système actuel</i>	13
B. LES PRINCIPAUX ÉCUEILS À SURMONTER.....	14
1. <i>Les divergences entre les bases fiscales et sociales</i>	14
2. <i>La date d’actualisation des ressources</i>	17
3. <i>Synthèse des chiffrages</i>	18
4. <i>Les autres questions à trancher</i>	18
C. INCIDENCES SUR LA RELATION FINANCIÈRE ENTRE LA DGI ET LA CNAF ET LA CCMSA.	19
III. AMÉLIORATION DU CONTRÔLE, RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES INDUS ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE	20
A. UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE GLOBALE, FORTEMENT STRUCTURÉE PAR LA COG	20
1. <i>Un renouvellement important de la politique de contrôle de la CNAF</i>	20
2. <i>Une politique plus récente pour la MSA, où le contexte est différent</i>	20
B. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PRÉSENTENT UN RISQUE FORT, JUSTIFIANT UN TRAITEMENT PARTICULIER.....	21
1. <i>Les risques spécifiques liés au logement</i>	21
2. <i>Cibles spécifiques au logement, contrôles transverses et vérification comptable visent à prendre en compte ces risques</i>	22
C. PROPOSITIONS D’AMÉLIORATIONS.....	23
1. <i>Consolider et développer le contrôle des données entrantes</i>	23
2. <i>Donner une nouvelle impulsion aux efforts engagés dans la lutte contre la fraude ...</i>	24
3. <i>Éliminer certaines causes d’indus et faciliter leur répétition</i>	25
D. CONTRÔLES DE DÉCENCE.....	26
1. <i>Un enjeu important que les caisses commencent à aborder</i>	26
2. <i>Une mobilisation à renforcer par la mise en place des outils nécessaires et le développement des partenariats</i>	27
IV. LES COÛTS DE GESTION.....	27
A. L’INFORMATION SUR LES COÛTS DE GESTION DES AIDES	27
B. PISTES DE RÉDUCTION DES COÛTS	29
1. <i>La notion de performance économique dans la COG</i>	29
2. <i>La dématérialisation des procédures</i>	29
3. <i>Éléments concernant les possibilités de réduction des coûts par nature</i>	29
V. LA SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION ET LA DÉMATÉRIALISATION DES RELATIONS AVEC LES ALLOCATAIRES ET LES PARTENAIRES DEVRAIENT S’ACCOMPAGNER DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ IMPORTANTES.....	30
A. L’ACTUALISATION DES BARÈMES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	30
1. <i>Le constat</i>	30
2. <i>Préconisations :</i>	31

B.	MESURES DE SIMPLIFICATION DE LA PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES	31
1.	<i>La situation actuelle est complexe et suscite des contestations :</i>	31
2.	<i>Les pistes de proposition de la mission</i>	33
C.	LA QUESTION DE L'UNIFICATION DES BARÈMES	34
D.	HARMONISATION DES PROCÉDURES PRÉCONTENTIEUSES ET CONTENTIEUSES.....	35
1.	<i>Pour le précontentieux</i>	35
2.	<i>Pour le contentieux</i>	36
E.	SIMPLIFICATION DES RELATIONS AVEC LES USAGERS, DÉMATÉRIALISATION ET GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	36
1.	<i>Développement des possibilités de télédéclarations sur Internet pour les allocataires déjà connus</i>	37
2.	<i>Étude pour les nouveaux allocataires non connus des caisses d'un mécanisme de certification de la demande leur permettant une saisie sur Internet de leur première demande</i>	37
3.	<i>Poursuite des efforts des caisses pour limiter la demande de pièces à celles strictement requises par la réglementation</i>	38
4.	<i>Les gains de productivité susceptibles de découler de la dématérialisation : quelques éléments de chiffrage</i>	38
F.	SIMPLIFICATION DES RELATIONS AVEC LES TIERS	39
1.	<i>Les relations avec les bailleurs</i>	39
2.	<i>Le tiers payant en allocation logement</i>	39
G.	MÉDIATION ET PRISE EN COMPTE DES RÉCLAMATIONS DES USAGERS	39
VI.	CONCLUSION	40
1.	<i>Échanges de données avec la DGI</i>	40
2.	<i>Économies de gestion</i>	40
3.	<i>Contrôle, lutte contre la fraude et indus</i>	41
4.	<i>Simplifications</i>	41
5.	<i>Gouvernance</i>	42
	Observations des services :	
•	<i>Réponse de la caisse nationale des allocations familiales</i>	44
•	<i>Réponse de la CCMSA</i>	52
•	<i>Réponse de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction</i>	56
•	<i>Réponse de la direction de la sécurité sociale</i>	59
•	<i>Réponse de la direction générale des impôts</i>	62
	Nouvelles observations de la mission	66
	ANNEXES	74
	PIECES JOINTES	149

I. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. Introduction

Le conseil général des ponts et chaussées, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances¹ ont été chargés de mener à bien un programme d'audit et de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement. La mission a résumé l'orientation de ses réflexions et les choix opérés quant à son périmètre dans une lettre de cadrage en date du 13 juin 2006. Quelques points méritent cependant d'être rappelés à titre liminaire.

La brièveté du délai utile de 2 mois imparti à la mission a rendu difficile l'établissement de chiffrages précis pour ses propositions.

L'objet de la mission est par nature largement transverse. Il est à souligner que, bien que l'audit porte sur le logement, l'activité de distribution des aides au logement n'étant pas séparée de l'ensemble de l'activité des CAF, de même que pour les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), la mission a été contrainte de dépasser le simple périmètre de ces aides. Tant sur le point de l'échange de données informatisées entre services sociaux et fiscaux que sur ceux du contrôle, des économies à apporter ou des simplifications à réaliser, les travaux de la mission recourent au moins partiellement l'ensemble des thématiques liées aux prestations légales.

La mission a constaté qu'une grande partie de son champ de réflexion était déjà abordée par des travaux relativement récents ou en cours. C'est ainsi que la plupart des initiatives ou des pistes de rationalisation évoquées se trouvent d'ores et déjà, pour ce qui est du domaine de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), inscrits dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2005-2008. Document à portée générale, la COG nécessite des études complémentaires et des groupes de travail en ce sens ont commencé à se réunir.

La mission considère que la COG État-CNAF est globalement un projet de bonne qualité, qu'elle ne juge pas souhaitable de remettre en cause. La convention représente un ensemble, certainement lourd à mettre en œuvre (le déploiement du dispositif présente des contraintes fortes et des difficultés en termes de calendrier), mais dont il convient de ne pas compromettre la dynamique.

Sur le plan du périmètre et de la méthode retenus, la mission s'est tenue à la question des aides personnelles au logement pour le secteur locatif et n'a pas traité de façon spécifique la question de l'accession à la propriété. Elle n'a par ailleurs pas abordé les cas marginaux des régimes spéciaux (SNCF et RATP). Enfin, s'il n'entrait pas dans son champ de traiter des relations entre les aides et la politique du logement, il lui est néanmoins apparu souhaitable d'aborder la problématique de la lutte contre l'habitat insalubre, notamment sous l'angle des améliorations de gestion possibles en la matière. Il doit enfin être précisé que, conformément à ce qui lui était demandé, la mission a raisonné à réglementation constante mais que, sur certains points, les économies de gestion préconisées peuvent toutefois impliquer des modifications plus larges.

¹ La mission remercie de sa collaboration Thomas Guibert, stagiaire à l'inspection générale des finances.

La mission a eu un nombre important de contacts avec les principaux interlocuteurs (DSS, DGUHC, DGI, DB, CNAF, CCMSA) mais a dû limiter ses investigations de terrain à trois départements : Ile-et-Vilaine, Val-de-Marne et Yvelines où elle a rencontré les CAF, les services de la MSA (MSA d’Ile-de-France et d’Ile-et-Vilaine), et les directions des services fiscaux. Elle a rencontré en outre les directions de l’équipement et de l’action sociale du Val de Marne.

La lettre de mission insistait sur la réduction des coûts et sur trois orientations principales : rationalisation des procédures, notamment en matière de déclaration de ressources, renforcement et automatisation des procédures de contrôle, et simplification, notamment au bénéfice des allocataires.

Le présent rapport s’articule autour des quatre axes suivants :

- la problématique des échanges de données entre la direction générale des impôts (DGI) et la CNAF ainsi que la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- l’amélioration des contrôles et la lutte contre la fraude ainsi que le traitement des indus ;
- les possibilités de réduction des coûts de gestion des aides personnelles au logement ;
- les simplifications possibles et l’amélioration des relations avec les allocataires et les partenaires ;

Des annexes analysent de manière plus technique certains thèmes abordés.

B. Présentation générale

Il existe deux catégories d’aide personnelle au logement : l’aide personnalisée au logement (APL) et l’allocation de logement à caractère familial (ALF) et social (ALS). Les aides relèvent, pour la première catégorie du Code de la construction et de l’habitation, et pour la seconde, du Code de la sécurité sociale (avec des codifications différentes pour l’ALF et l’ALS). Ces aides sont financées par des fonds spécifiques : fonds national des prestations familiales (FNPF), abondé exclusivement par les régimes sociaux, pour l’ALF ; fonds national d’aide au logement (FNAL)² pour l’ALS et l’APL, abondé par une contribution budgétaire de 5 529 M€ et des cotisations employeurs – (cf. pièce jointe n°4).

Tableau 1 : Financement des aides au logement en 2005 (en M€)

Prestation	Prestations versées	Abondements aux fonds	dont État
Aide personnalisée au logement (APL)	6 172	6 302	5 529
Allocation de logement à caractère social (ALS)	4 154	4 548	
Allocation de logement à caractère familial (ALF)	3 492	3 492	0
Total	13 818	14 342	5 529

Source : comptes financiers FNAL et FNH, rapport de l’agent comptable de la CNAF ; les écarts entre prestations et abondements (FNAL et FNH) correspondent aux produits financiers, aux frais de gestion et aux régularisations.

² Suite au regroupement au 1^{er} janvier 2006 de ce dernier avec le fonds national de l’habitat (FNH) dédié à l’ALS par ordonnance du 8 juin 2005.

Elles sont attribuées, sous conditions de ressources, selon un ordre de priorité précis, le montant des aides étant modulé au cas par cas selon le revenu et la composition de la famille :

- l'APL est attribuée, quelles que soient les caractéristiques familiales, aux locataires ou propriétaires logés dans un parc particulier³ ;
- l'allocation de logement (AL) se subdivise en une allocation de logement familiale, attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants ou personnes âgées) ou aux jeunes ménages sans personne à charge⁴, qui n'habitent pas un logement ouvrant droit à l'APL, et l'allocation de logement sociale, attribuée aux ménages ou aux personnes n'ouvrant droit ni à l'APL ni à l'ALF.

Au total, ces aides concernent plus de 6 millions d'allocataires (dont plus de 95% sont allocataires d'une CAF), qui perçoivent principalement l'APL et l'ALS, et dans une moindre mesure l'ALF.

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires (en milliers) en 2004 et 2005

Prestation	2004			2005		
	Nombre de bénéficiaires		Total	Nombre de bénéficiaires		Total
	CNAF	MSA		CNAF	MSA	
Allocation de logement à caractère familial (ALF)	1 187	46	1 233	1 211	46	1 257
Allocation de logement à caractère social (ALS)	2 104	127	2 231	2 125	124	2 249
Aide personnalisée au logement (APL)	2 484	100	2 584	2 466	99	2 565
Total	5 775	273	6 048	5 802	269	6 071

Source : CNAF et MSA.

De plus, le pilotage de ce dispositif est partagé entre deux tutelles : la direction de la sécurité sociale (DSS), relevant du ministre de la santé et des solidarités, et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), relevant du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Le service des aides au logement est assuré par la branche famille de la sécurité sociale, soit les 123 caisses d'allocations familiales (CAF) du régime général, et les 69 caisses⁵ de la Mutualité sociale agricole (MSA).

La demande d'aide s'effectue sur la base d'un formulaire de demande unique (accompagné d'une déclaration de ressources et de situation⁶ et de pièces justificatives) permettant aux CAF et caisses de MSA de déterminer la prestation à attribuer, sans que l'allocataire ait à s'interroger au préalable sur la catégorie de prestation à laquelle il peut prétendre. Les allocataires sont tenus d'informer les caisses des évolutions de leur situation familiale, professionnelle et de résidence au fur et à mesure de leur survivance.

³ Il s'agit :

- en accession à la propriété, des logements financés par des prêts aidés par l'État (PAP) ou par prêts conventionnés (PC), notamment les prêts à l'accession sociale (PAS) ;
- en secteur locatif, des logements classiques ou des logements foyers qui ont fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur.

⁴ Mariés depuis moins de 5 ans, le mariage ayant eu lieu avant les 40 ans de chaque conjoint.

⁵ Correspondant à 54 entités de gestion.

⁶ Dans le cas où le demandeur ne perçoit pas d'ores et déjà d'allocation de la caisse.

L'organisation des caisses repose sur la polyvalence des agents (plus encore dans le cas de la MSA, guichet unique pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale hormis l'assurance-chômage, et dont les caisses peuvent être organisées sur une base territoriale ou par branche). De ce fait, il est difficile d'isoler les coûts de gestion des aides personnelles au logement.

II. SIMPLIFICATION DU MODE D'ACQUISITION DES RESSOURCES

Le niveau des ressources est très important dans le montant des aides au logement servies puisqu'il intervient conjugué à d'autres paramètres dans l'ouverture des droits ainsi que pour la détermination du montant des allocations selon un barème complexe.

A l'heure actuelle, la gestion des conditions de ressources est transverse aux prestations dites sous conditions de ressources (perçues par plus de 80% des allocataires) et elles reposent sur une déclaration de ressources sociales faite par chaque allocataire entre janvier et juin, étant toutefois rappelé que les allocataires doivent déclarer au fil de l'eau les modifications de leur situation d'emploi (ainsi d'ailleurs que de famille ou de résidence).

Des croisements de fichiers existent actuellement entre la DGI et des organismes de la sphère sociale, dont la CNAF et la CCMSA, visant à permettre le contrôle par ces derniers des ressources déclarées par les allocataires. Ces échanges sont régis par la procédure transmission de données fiscales (TDF).

Depuis plusieurs années, à l'image de l'action menée par la DGI visant à utiliser les données de revenus obtenues par la procédure transmission de données sociales (TDS) pour pré remplir la déclaration de revenus (DPR), les autorités responsables ont étudié la réorganisation des échanges avec la DGI de manière à passer de l'actuelle logique de contrôle *a posteriori* à une logique d'acquisition des données *a priori*, c'est à dire en amont du calcul des aides.

Cette démarche s'inscrit dans une logique de **simplification des procédures à l'égard des allocataires**, qui leur éviterait de remplir deux fois des déclarations aux contenus très proches, mais également dans une logique de **réduction des coûts**, en évitant de « doubler » la saisie de données par les CAF et les caisses de MSA avec celle effectuée par la DSF, et en évitant les indus actuellement générés par le contrôle *a posteriori*.

Cette dynamique a été amorcée par un groupe de travail mis en place entre l'État (DSS, DB, DGUHC, puis DGI), la CNAF et la CCMSA à l'initiative du Premier Ministre en 2004 et dont les travaux n'ont pas abouti.

Le principe de la communication des données *a priori* a été clairement posé en 2005 par la « convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF 2005-2008 ».

En pratique, en mars 2006, ont été reprises des discussions dans ce but compte tenu des préoccupations qui ce sont alors fait jour sur la coordination entre la mise en œuvre de la DPR et le calendrier de la déclaration sociale. L'objectif de calendrier mentionné dans la COG est fin 2006.

La mission a assisté aux réunions qui se sont tenues en juin et juillet du groupe de travail. En revanche, elle a tout à fait exclu d'anticiper sur les conclusions possibles : elle ne s'est pas prononcée sur un scénario précis des échanges *a priori* avec la DGI pour l'acquisition des ressources des allocataires par les caisses. En effet, il lui a paru irréaliste et inopportun de perturber par des prises de position prématurées le déroulement et l'aboutissement des discussions constructives auxquelles elle a pu assister entre la CNAF, la CCMSA et les services ministériels concernés. La mission estime toutefois nécessaire que les partenaires recourent à une véritable stratégie de projet assurant l'aboutissement des travaux en fin d'année.

A. La situation actuelle

1. Les ressources prises en compte

Les ressources prises en compte pour les allocations versées au second semestre de l'année N et au premier semestre de l'année N+1 (i.e. entre le 1^{er} juillet de l'année N et le 30 juin de l'année N+1) sont celles perçues pendant l'année N-1 (du 01/01/N-1 au 31/12/N-1). Toutefois, en cas de changement de situation d'un allocataire par rapport à l'année N-1 au moment de l'ouverture des droits ou en cours d'année, des mécanismes d'évaluation forfaitaire, d'abattement et de neutralisation sont mis en œuvre afin de se rapprocher de la situation réelle de l'allocataire.

Les ressources doivent être déclarées par les allocataires. Le taux de télédéclaration des ressources est en moyenne de l'ordre de 20% en 2006.

Les déclarations de ressources reçues et traitées par les CAF et les caisses de MSA⁷ sont comparées à partir de novembre *a posteriori* aux déclarations de revenus transmises par la DGI via la procédure dématérialisée TDF. Il s'agit d'un contrôle de cohérence car les bases diffèrent légèrement.

2. Les coûts du système actuel

Le système actuel engendre des coûts liés au traitement des déclarations de ressources par les CAF⁸, et des coûts indirects liés aux indus⁹ lors du contrôle *a posteriori* (gestion et montant non recouvré). Ces montants sont synthétisés dans le tableau *infra* :

Tableau 3 : charges liées au traitement des déclarations de ressources et aux indus détectés par le contrôle *a posteriori* (TDF).

	Logement	Global
Traitement des déclarations de ressources dans les CAF (papier et télédéclarées)	15,0 ¹⁰	22,5
Coûts de gestion des indus (détection, notification, information et recouvrement)	4,5	10,9
Montant d'indus non recouvré	13,5	32,3
Total	33,0	65,7

Source : calculs mission sur données CNAF (Cf Annexe I).

⁷ Dans la suite du rapport, cet ensemble (CAF et caisses de MSA) sera appelé « les caisses ».

⁸ Et pour les caisses de MSA. Toutefois, les chiffrages ci-après ne concernent que les CAF, qui versent plus de 96% des aides personnelles au logement.

⁹ Le contrôle *a posteriori* génère également des rappels de prestations.

¹⁰ Chiffre obtenu au prorata du nombre de bénéficiaires d'allocation logement par rapport au nombre de bénéficiaires d'allocation sous condition de ressource : les coûts de traitement des déclarations de ressources d'allocataires bénéficiant à la fois d'aide au logement et d'autres prestations soumises à condition de ressources sont donc par convention imputés ici au seul « logement ».

Une transmission de données a priori permettrait d'éviter ces charges induites par la vérification *a posteriori*. **Sa mise en œuvre se heurte toutefois à deux obstacles techniques principaux :**

- La base ressources fiscales et celle retenue pour l'octroi des aides personnelles au logement ne coïncident pas. Ainsi, certains éléments font partie des ressources sociales mais ne sont pas connus de la DGI ;
- la date actuelle d'échange de fichiers *a posteriori* est incompatible avec la date d'actualisation des ressources. La fourniture de données *a priori* requiert par conséquent les définitions de revenu imposable et de ressources prises en compte pour une convergence entre ces deux dates.

Le point suivant expose les pistes de résolution de ces questions.

B. Les principaux écueils à surmonter

1. Les divergences entre les bases fiscales et sociales

Les bases fiscales et sociales diffèrent sur plusieurs points. Ainsi, la base sociale de ressources contient notamment les majorations de retraite ou de pension pour enfant à charge et les indemnités journalières (et non les rentes) d'accident de travail et de maladies professionnelles, qui sont exclues de la base fiscale de calcul de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, la déclaration de revenus 2042 n'appelle pas ces montants qui ne sont pas connus de la DGI, mais doivent l'être de la CNAF et de la CCMSA. Ces divergences concernent actuellement environ 261 000 allocataires (soit 3%).

De même, les salaires perçus à l'étranger ou provenant d'organisations internationales ne sont pas imposables en France mais entrent dans la base de ressources sociale¹¹.

a) Faire converger les bases fiscales et sociales

La disparité actuelle des bases fiscale et sociale est un point très mal compris de la part des allocataires et il a été indiqué à la mission que beaucoup de contestations et de demandes d'information en découlaient. Il convient de ne pas introduire de telles disparités dès lors qu'elles ne sont pas parfaitement justifiables.

Compte tenu de la complexité de la gestion de ces écarts, il apparaît souhaitable d'éviter de les créer. Seuls 3 % des allocataires des CAF bénéficiant de prestations soumises à condition de ressources sont concernés ; et l'impact budgétaire de ces mesures ne concerne que 0,3 % des montants des aides personnelles au logement.

Dans la mesure où la définition des ressources serait alignée sur celle des revenus au sens fiscal (ce qui n'est d'ailleurs pas totalement évident), **cela conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse des montants des aides versées.** Les montants budgétaires découlant de cette mesure ainsi que le nombre de ménages concernés sont synthétisés dans le tableau *infra*.

¹¹ Ce point qui relève d'accords ou de réglementations particulières n'est pas traité dans le présent rapport.

Tableau 4 : Conséquences financières d'une unification des définitions de ressources fiscale et sociale

Écart	Nombre d'allocataires concernés (en milliers)	Montant budgétaire en jeu (en M€)	
		Total	logement
IJ accidents du travail et maladies professionnelles	248 000	52,9	45,1
Majorations de pension pour enfants à charge (*)	13 000	1,2	1,0
Revenus servis par un organisme international ou étranger	ND	ND	ND
Total	261 000	54,2	46,1

Source : mission, DGI et CNAF.

() le nombre de ménages concernés par cette mesure récente n'est pas stabilisé, il est actuellement en hausse.*

Enfin, la non prise en compte de certains revenus dans la base ressource éloignerait cette base de la situation financière réelle de l'allocataire potentiel.

b) Faire acquérir par la CNAF (et la CCMSA) les informations complémentaires dont elles ont besoin.

S'il ne s'avérait pas possible de fusionner les définitions des bases fiscale de revenus et sociale de ressources, une solution serait de maintenir le rôle de la CNAF et de la CCMSA dans l'acquisition et la certification de données pour les seuls types de revenus pris en compte dans la base ressources et non dans la base revenus. Cette acquisition pourrait se décliner suivant différentes méthodes :

- envoi à tous les allocataires d'une demande de déclaration des ressources non prises en compte par les services fiscaux. Soit seuls les allocataires percevant ce type de revenus devraient retourner la déclaration, soit tous ;
- envoi d'une demande de déclaration de ces ressources spécifiques à la sphère sociale aux seuls allocataires identifiés par la CNAF comme ayant perçu ce type de ressources. Cette cible pourrait être identifiée par la procédure TDS, soit par une participation directe de la CNAF à cette procédure¹², soit via une rétrocession de ces données à la CNAF par la DGI (qui actuellement participe à la TDS mais n'y récupère pas ces données), charge restant dans les deux cas à la CNAF de certifier ces données.

¹² A ce jour la CNAF ne participe pas à la procédure CNTDS, bien qu'elle soit détentrice de données sociales (allocations du RMI ou de l'AAH). Sa participation future paraît souhaitable à la mission.

Tableau 5 : Coût d'acquisition par les CAF des montants non fiscaux pris en compte dans la déclaration de ressources

Processus	Coût estimé	Inconvénients
Envoi à tous les allocataires sous condition de ressources d'une déclaration de ressources spécifiques que tous doivent renvoyer	17,4 M€	Il s'agit de la piste la plus coûteuse. En outre, cela oblige tous les allocataires à renvoyer une déclaration, même l'immense majorité qui ne sont pas concernés par ces ressources spécifiques.
Envoi à tous les allocataires sous condition de ressources d'une déclaration de ressources spécifiques que seuls les concernés doivent renvoyer	6,9 M€	Pas de relance possible des allocataires percevant des ressources spécifiques n'ayant pas répondu. Ceci est gênant puisque actuellement 12% des allocataires doivent être relancés.
Envoi d'une déclaration de ressources à des allocataires identifiés	0,6 M€	La CNAF ne participe actuellement pas à la procédure TDS ¹³ . En tout état de cause, les résultats de la DPR montrent que la TDS n'est pas fiable à 100%.

Source : Calculs mission sur données CNAF.

c) Faire acquérir l'ensemble des informations sociales par la DGI

Enfin, une ultime hypothèse serait de faire récolter et certifier l'ensemble des données prises en compte dans la base ressources par la DGI, y compris celles ne présentant pas d'intérêt fiscal.

La déclaration fiscale de revenus 2042 pourrait être enrichie de « cases supplémentaires » visant à obtenir le montant des ressources spécifiques à la sphère sociale¹⁴. Ces nouveaux champs pourraient être pré remplis ou non.

La DGI estime qu'il est difficile d'estimer le coût de la surcharge de travail que lui causerait un tel enrichissement de la déclaration de revenus : il n'est pas possible d'évaluer ce coût par analogie avec celui de la mise en place de la redevance audiovisuelle, cette réforme ayant été absorbée sans crédits supplémentaire par la DGI.

Toutefois, il importe de souligner qu'un enrichissement des champs de la déclaration fiscale de revenu irait à l'encontre des tentatives actuelles de simplification de celle-ci : elle aurait pour conséquence directe **la complexification de la déclaration de revenus** pour les déclarants non allocataires, voire plus généralement pour les déclarants ne percevant pas de ressources prises en compte dans la détermination de la base de ressources sociale et non fiscale (alors que les personnes concernées par ces revenus représentent moins de 1 % des déclarants).

La DGI observe que ce procédé représenterait l'amorce d'un changement de nature de la déclaration de revenus qui deviendrait alors un moyen interministériel de mesure des ressources et engagerait sa déconnexion de la sphère fiscale *stricto sensu*. Elle souligne à cet égard la spécificité psychologique de la déclaration fiscale de revenus. La mission considère pour sa part que l'option d'une déclaration de revenus à portée élargie n'est pas à écarter *a priori*.

¹³ Elle propose la récupération de ces données TDS spécifiques par la DGI qui les lui transmettrait pour certification.

¹⁴ Ou bien se voir adjointe une annexe devant être remplie par les bénéficiaires de prestations sociales soumises à condition de ressources et percevant des revenus non imposables pris en compte dans la base ressources.

2. La date d'actualisation des ressources

Actuellement, l'échange de fichiers *a posteriori* a lieu en octobre ou novembre¹⁵. Cette date, qui convient dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*, est trop tardive pour permettre une actualisation des ressources au 1^{er} juillet dans le cadre d'une transmission *a priori*.

a) Report de la date d'actualisation des ressources au 1^{er} janvier

Une telle solution permettrait de maintenir l'architecture technique actuelle du processus TDF qui fonctionne de manière satisfaisante.

Par ailleurs, en cas de report de la date d'actualisation des barèmes au 1^{er} janvier tel que préconisé par la mission (cf. *infra*), un report à cette même date de l'actualisation des ressources permettrait de ne modifier les paramètres de calcul des montants d'allocation qu'une seule fois dans l'année. Cette coïncidence des dates serait source de clarté pour les allocataires et pourrait permettre de limiter le volume d'accueil résultant d'une demande d'explications de leur part.

Cependant, cette solution conduirait à **accroître de six mois le décalage** actuel **entre la base ressources** servant au calcul des droits **et la situation financière du bénéficiaire** lors de la perception de ses allocations : les prestations reçues pendant l'année N seraient fondées sur les ressources de l'année N-2¹⁶ ; or le taux de variation des revenus d'une année sur l'autre est apparemment substantiel¹⁷.

En outre, ce décalage conduisant à calculer les montants sur des revenus antérieurs conduirait, sous l'hypothèse d'une hausse globale moyenne des ressources, à une hausse du montant des prestations versées, toutes choses égales par ailleurs. Le coût budgétaire d'un tel vieillissement de la base ressource est actuellement en cours de calcul par la CNAF.

b) Maintien au 1^{er} juillet de la date d'actualisation des ressources

Afin d'éviter les inconvénients exposés *supra* par un report de la date d'actualisation des ressources, il serait envisageable de maintenir l'actualisation des ressources au 1^{er} juillet, à l'aide d'un processus décrit en annexe et reposant sur un tri des déclarations de ressources dans les DSF afin de saisir prioritairement celles des bénéficiaires d'allocations sous conditions de revenus.

Toutefois, la DGI fait valoir que cette solution **imposerait de fortes contraintes techniques impactant l'architecture informatique actuelle de la DGI** (cf. Annexe I). **Les délais et les coûts doivent donc être expertisés.**

En outre, la mise en œuvre d'une telle procédure mettrait fin à l'unicité technique de la procédure TDF, récente et en fonctionnement, qui permet aujourd'hui une gestion unifiée des relations entre la DGI et les organismes sociaux destinataires de données fiscales.

c) Choix d'une solution intermédiaire, telle qu'un report au 1^{er} octobre

¹⁵ Ou parfois plus tardivement dans les faits.

¹⁶ Rappelons qu'actuellement, le montant des allocations perçues au premier semestre est fondé sur les ressources de l'année N-2, mais celui des allocations perçues au deuxième semestre est fondé sur les ressources de l'année N-1, grâce à l'actualisation de la base ressources au 1^{er} juillet.

¹⁷ La moitié environ des foyers non imposés ont vu leurs RFR évoluer de plus de 10 % à la hausse ou à la baisse entre 2003 et 2004 (source : DGI, bureau M2).

Afin d'éviter un vieillissement trop important de la base ressources et l'effet psychologique d'une prise en compte des ressources de l'année N-2 lors de l'actualisation de cette base, tout en n'imposant pas de contraintes techniques potentiellement rédhibitoires à la CNAF et la CCMSA et plus particulièrement à la DGI, il serait envisageable de décaler la date d'actualisation des ressources de quelques mois, par exemple au 1^{er} octobre.

Cette solution permettrait de conserver l'unité de la procédure TDF actuelle d'envoi de données fiscales aux organismes sociaux¹⁸. Elle serait techniquement plus réaliste et moins contraignante pour la DGI qu'un maintien de l'actualisation au 1^{er} juillet avec mise en œuvre d'une transmission *a priori* et offrirait de bonnes garanties de réussite au vu de la proximité de la date prévue de transmission des données à la date actuelle. Elle permettrait à la CNAF et la CCMSA d'obtenir et traiter sereinement les déclarations des personnes non identifiées par la DGI ainsi que de celles identifiées dans les bases mais n'ayant pu faire partie de la première émission (déclaration de revenu tardive, ou non déclaration l'année N).

3. Synthèse des chiffrages

Tableau 6 : Synthèse des chiffrages relatifs aux échanges TDF (en M€)

Processus	Coût d'acquisition des ressources globales		Coût d'acquisition des ressources « sociales »		Coût de gestion des indus liés à la TDF		Total frais de gestion		Surcoût budgétaire lié à la fusion des définitions de ressources		Montant budgétaire des indus liés à la TDF non recouverts	
	total	Logement	total	Logement	total	Logement	total	Logement	total	Logement	total	Logement
TDF <i>a posteriori</i>	22,4	15,0			10,9	4,5	33,3	19,5			32,3	13,5
TDF <i>a priori</i> , ressources alignées sur revenus	3,1	2,1					3,1	2,1	54,2	46,1		
TDF <i>a priori</i> , processus 1	3,1	2,1	17,4	11,6			20,5	13,7				
TDF <i>a priori</i> , processus 2	3,1	2,1	6,9	4,6			10	6,7				
TDF <i>a priori</i> , processus 3	3,1	2,1	0,6	0,4			3,7	2,5				

Source : Mission.

Processus 1 : envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que tous doivent renvoyer ; Processus 2 : envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que seuls les concernés doivent renvoyer ; Processus 3 : envoi d'une déclaration de ressources à des allocataires identifiés.

4. Les autres questions à trancher

a) Le périmètre

¹⁸ Sous réserve que cette date soit effectivement tenue, car dans le cadre de la procédure de transmission des données *a posteriori* pour contrôle, la réception des données fiscales par les caisses au niveau local peut s'étaler sur plusieurs mois (de novembre à janvier de l'année suivante).

Certains allocataires de la CNAF perçoivent des prestations non soumises à condition de ressources. A l'invitation de la CNAF, certaines CAF demandent une déclaration de ressources à l'ensemble de leurs allocataires, afin de pouvoir détecter les allocataires potentiels de prestations sous conditions de ressources qui n'en bénéficieraient pas. Cependant, rien n'oblige les allocataires percevant des prestations non soumises à condition de ressources à déclarer celles-ci à leur CAF. Il importe donc de trancher la question du périmètre du fichier d'appel transmis à la DGI par la CNAF, afin de savoir s'il devrait également comprendre cette population (ce qui n'est pas le cas du fichier actuel).

A cette question d'apparence technique correspond un problème important de principe de gestion des aides au logement ou plus largement des prestations familiales : il s'agit de savoir s'il faut rechercher et inciter à se manifester les allocataires potentiels. A l'heure actuelle, à la connaissance de la mission, la pratique des CAF dans ce domaine est variable, en fonction semble-t-il de leur marge financière de gestion. Cette situation est paradoxale puisque les enjeux budgétaires directs (montant des allocations versées) sont importants. Il serait donc souhaitable qu'une politique d'ensemble soit définie dans ce domaine. La mission a considéré cependant que se prononcer sur cette question excéderait son champ.

La mission observe que la CNIL est favorable au passage d'une finalité de contrôle *a posteriori* à une finalité de collecte d'informations pour le droit aux prestations à **critère de ressources**.

b) L'information aux assurés

Lors de leur demande d'allocation et de leur déclaration annuelle de revenus aux services fiscaux, les allocataires devront être informés de l'utilisation de leurs données fiscales aux fins de détermination de leur base ressources pour le calcul du montant de leurs prestations. Il devra être en outre clairement précisé que l'utilisation des données fiscales pour la détermination de ressources sociales **n'exclut pas** la possibilité pour les organismes débiteurs de prestations sous conditions de ressources de demander directement aux allocataires toutes informations sur leurs ressources.

En effet, en cas de transmission de données *a priori*, seules les personnes non identifiées par la DGI devront en principe remplir une déclaration de ressources. Il convient donc d'éviter que celles-ci puissent supposer que les CAF et les caisses de MSA ne pourront procéder au croisement de leur déclaration de ressources par les données fiscales. Dans le cadre du contrôle, la demande à ces personnes de la copie de leur déclaration fiscale pourrait éviter ce risque et permettrait de cerner les causes de leur non identification lors de l'échange TDF¹⁹.

C. Incidences sur la relation financière entre la DGI et la CNAF et la CCMSA

Outre la simplification des déclarations pour les allocataires, une transmission *a priori* des données fiscales serait source d'économies de gestion pour les CAF et les caisses de MSA, et pour la DGI de contraintes techniques et financières ; cette dernière fait notamment valoir qu'elle ne dispose pas de marge pour réaliser les investissements correspondants. Dans la mesure où l'opération est économiquement rentable pour la CNAF et la CCMSA, il pourrait être envisagé que les coûts d'investissement soient compensés par celle-ci, ce qui permettrait de lever l'obstacle budgétaire. Par ailleurs, la facturation courante (450 000 €) serait probablement accrue. La mission préconise donc que les aspects financiers de ce dossier soient explicitement intégrés dans ces discussions.

¹⁹ NIR non certifié, déménagement, absence de déclaration fiscale, etc.

III. AMELIORATION DU CONTRÔLE, RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES INDUS ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La mission était spécifiquement interrogée sur « *les modalités (...) de renforcement et d'automatisation des procédures de contrôle* » des aides personnelles au logement. Elle a examiné ces procédures dans leur ensemble, qu'il s'agisse du contrôle interne (maîtrise des processus - risque, qualité, performance; certification comptable) ou externe (contrôle des allocataires, contrôle de décence).

Ses principales observations portent sur le renouvellement récent de l'ensemble de ces procédures par la CNAF, moins marqué en ce qui concerne la MSA²⁰, et sur le caractère identifié comme « risqué » des aides personnelles au logement, justifiant une prise en compte ciblée, notamment en matière de prévention des indus. Dans ce contexte évolutif, la mission approuve les principales pistes déjà définies, avec quelques propositions complémentaires ; le contrôle de décence des logements a fait l'objet d'un examen particulier.

A. Une politique de contrôle globale, fortement structurée par la COG

1. *Un renouvellement important de la politique de contrôle de la CNAF*

La CNAF met en place une politique de contrôle globale structurée par les conventions d'objectif et de gestion. Cette politique représente un axe particulièrement important de la COG 2005-2008, qui en renouvelle les principales orientations.

Les deux axes principaux de cette stratégie sont la maîtrise des risques (financiers, de fraude et de « qualité insuffisante ») et l'accroissement de la performance, repris par plusieurs chapitres et articles de la COG. Signée en 2005, la convention est en cours d'application et, pour de nombreuses dispositions, en phase de lancement. La mission n'a donc pu se prononcer que sur des actions récemment mise en œuvre, bien qu'en continuité avec des orientations existantes. Elle a pu constater que les CAF visitées avaient commencé d'intégrer ces orientations.

Par ailleurs, s'agissant de la lutte contre la fraude, les dispositions à prendre dont traitait déjà la COG prennent une nouvelle dimension avec la mise en œuvre des dispositions de l'article 92 de la loi de financement de la sécurité sociale du 19 décembre 2005 pour 2006. **L'objectif de la COG est repris et développé dans le plan de contrôle 2006.**

2. *Une politique plus récente pour la MSA, où le contexte est différent*

La définition d'une politique de contrôle est plus récente dans le cas de la MSA, également dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion de 2002-2005, et de 2006-2010 (encore en cours de finalisation), déclinées par des contrats personnalisés d'objectif et de gestion conclus avec chaque caisse. L'organisation du contrôle interne s'appuie sur la sécurisation des traitements par une formalisation des procédures, des échanges d'information avec d'autres organismes producteurs de données, la vérification comptable, et le contrôle externe.

²⁰ Voir note Annexe II sur la politique de contrôle des caisses, la prévention des indus et la lutte contre la fraude.

La lutte contre la fraude apparaît encore assez peu formalisée au sein de la MSA. En tant que guichet unique, cette dernière dispose de données très complètes sur ses allocataires, favorisant une « culture du recoupement » partagée par les techniciens-conseil, évoquée par les interlocuteurs de la mission comme un élément important de contrôle interne. Par ailleurs, les risques que présente la population d'allocataires de la MSA seraient limités par le fait que cette dernière est majoritairement peu mobile du fait de la nature de l'activité agricole, et par définition connue en tant que cotisants.

Au total, la politique de contrôle est en construction à la MSA, une situation qui s'explique en partie par les particularités de ce régime.

B. Les aides personnelles au logement présentent un risque fort, justifiant un traitement particulier

S'ajoutant au volume financier important concerné, plusieurs facteurs font du contrôle des aides au logement un enjeu fort pour les caisses. La politique de risque de la CNAF est cependant fondée sur des risques identifiés d'après les situations des allocataires et non par catégories de prestations.

1. Les risques spécifiques liés au logement

Le thème du logement est identifié comme un risque fort par le plan de contrôle de la CNAF, à l'égal de la situation professionnelle et de la situation d'isolement. En effet, l'établissement du droit aux prestations de logement suppose que soient réunies et vérifiées plusieurs conditions particulières à ce type d'aide : l'existence du logement, la réalité de l'occupation du logement, le caractère exact du niveau du loyer déclaré. Ces conditions sont par définition affectées en cas de déménagement.

Par ailleurs, en raison du mode de calcul des prestations logement, toute variation de ressources retenue pour le calcul entraîne une variation du droit (ce qui n'est pas le cas pour les prestations calculées sur une logique de plafond). Il s'agit donc d'une prestation particulièrement sensible à la mobilité des situations familiales et professionnelles.

De fait, un nombre important d'indus, de rappels et de fraudes recensées par la CNAF concernent les aides au logement.

Ainsi, plus de 693 M€ soit 42% des quelques 1,6 Mds € d'indus détectés en 2005 sont liés aux aides au logement. Le taux d'indus par prestation est à peu près stable sur la période 2002-2005. **Il est en moyenne de 5% du montant des prestations versées** (4,7% pour l'APL, 4,5% pour ALF et 5,9% pour l'ALS en 2004. S'agissant de la MSA, la part des indus en ALF n'a pas pu être individualisée par rapport à l'ensemble des indus de prestations familiales. Mais les taux d'indus par prestation s'établissent pour 2005 à 2,6% pour l'APL et 1,86% pour l'ALS. Le taux de l'indu sur les prestations versées est nettement plus faible que pour les CAF, ce qui s'explique par la meilleure connaissance des situations des allocataires liée à sa fonction de « guichet unique » pour toutes les branches de sécurité sociale hormis le chômage.

Selon le bilan de contrôle 2004 déjà cité, les indus (toutes prestations confondues) sont effectivement recouverts à hauteur de 92 à 93%. Mais les taux de recouvrement des prestations de logement relevant du FNPF ou du FNAL sont inférieurs au taux concernant l'ensemble des prestations²¹, ce qui s'explique notamment par la non fongibilité du recouvrement entre les fonds concernés par les aides au logement.

²¹ La mission n'a pas disposé de données nationales mais les données communiquées par deux des CAF rencontrées étayent ce constat.

Selon un recueil des données sur la fraude, mis en place à la DSS, les fraudes signalées incluant les prestations et aides au logement se sont élevées pour la CNAF à près de 11,5 M€²² du 01/10/2004 au 30/09/2005. Les données statistiques sur les fraudes recueillies par la CNAF²³, font état d'un nombre croissant de fraudes détectées (1 220 en 2002 et 1 545 en 2005, pour un montant financier passant de 3,65 M€ à 5,78 M€²⁴).

Ces facteurs de risques propres aux aides au logement ont justifié la mise en place de cibles de contrôle particulières concernant le logement, en détection comme en prévention des fraudes. Par ailleurs, les aides au logement bénéficient pour une part importante des contrôles transverses mis en place, qui concernent l'ensemble des prestations. Enfin, les aides au logement figurent parmi les cibles privilégiées de la CNAF pour la vérification comptable des données entrantes (cf. annexe II).

2. Cibles spécifiques au logement, contrôles transverses et vérification comptable visent à prendre en compte ces risques

Cinq cibles²⁵ concernent directement le contrôle du logement par contrôle ponctuel sur place et sur pièces par un agent assermenté.

Au total, en 2005, les cibles spécifiques relatives au logement ont représenté 94 000 contrôles, auxquels s'ajoutent 4,9 millions d'opérations de certification de loyers.

Par ailleurs, les aides au logement bénéficient de la sécurisation de la définition des droits par une douzaine de cibles transverses permettant de contrôler les ressources et la situation professionnelle. Au premier chef figurent les échanges de données systématiques avec le fisc (7,4 millions de croisement) et les Assedic (13 millions de croisement). Les données statistiques sur ces différents points figurent dans l'annexe II.

S'y ajoutent quelques cibles de vérification comptable des données entrantes concernant le logement, encore en cours de définition au moment de la mission.

Au total, plusieurs procédures ciblées déjà en place ou en cours de déploiement prennent en compte, dans une approche globale, les risques spécifiques liés au logement, ou lorsqu'elles sont d'ordre plus général, concernent pour une part importante les prestations logement. Ce dispositif paraît dans son ensemble répondre aux principaux enjeux concernant le contrôle de l'aide au logement. Toutefois, cette appréciation est à nuancer du fait du caractère encore inachevé de certaines des actions engagées. Par ailleurs, plusieurs améliorations pourraient y être apportées.

²² 466 fraudes pour un montant de 2,5 M€ concernaient les seules aides au logement. Si on ajoute celles qui concernent également une prestation précarité ou monoparentalité, on retrouve la très grande majorité des cas (908) et des volumes en cause (8,1 M €) pour moins de 600 K€ recouverts, soit un taux de recouvrement très faible (7,4%).

²³ Données détaillées en annexe II.

²⁴ La typologie de l'origine de la fraude est stable, prioritairement il s'agit d'omission ou de fausse déclaration puis de vie maritale non déclarée. Cette typologie gagnerait à être affinée pour renforcer les cibles de lutte contre les fraudes.

²⁵ Sur une cinquantaine comprises dans le plan de contrôle 2006.

C. Propositions d'améliorations

1. *Consolider et développer le contrôle des données entrantes*

Le contrôle des données entrantes, et notamment l'échange de données informatiques (EDI) apparaît comme une voie de progrès particulièrement intéressante, à la fois pour la sécurisation des données et donc de la procédure de détermination des droits, et pour les gains de productivité qu'elle promet. En effet, la production des pièces justificatives par les allocataires ne peut plus être considérée comme suffisante pour assurer la sécurisation des données fournies, compte tenu des progrès technologiques rendant ces pièces falsifiables. Le recueil de cette même information directement auprès des organismes qui les traitent au premier chef est à l'évidence une approche plus sûre. Si ces transmissions sont rendues automatiques à chaque changement de situation, les caisses obtiendraient de plus une information actualisée, réduisant d'autant la marge d'erreur résultant aujourd'hui des nombreux changements de situation non signalés (intentionnellement ou non), et donc la création d'indus. Enfin, si cette information est assurée par EDI, des gains de productivité certains peuvent être attendus du remplacement des opérations actuelles, manuelles et individualisées, de relance des allocataires pour l'obtention de pièces justificatives, par la saisie automatique de l'information²⁶.

Déjà présente notamment à travers deux cibles importantes de contrôle a posteriori (avec l'administration fiscale et les Assedic), cette pratique de la transmission de données pourrait être avantageusement systématisée pour le recueil de certaines informations pour lesquelles aujourd'hui les échanges ne sont que ponctuels (souvent réalisés à la demande des caisses ou à l'occasion du contrôle opéré par un agent assermenté). Le développement des transmissions de données *a priori*, en lieu et place de la déclaration par l'allocataire mériterait également d'être étudié, à l'instar de la proposition de transmission de déclaration fiscale *a priori*.

La mission recommande notamment la mise en place des échanges appropriés permettant de sécuriser des données concernant le logement : réalité de son existence et identité de son occupant. Plusieurs pistes méritent d'être approfondies :

- **fichiers concernant la taxe foncière** : une procédure de croisement systématique entre le fichier des bailleurs tenu par les CAF avec les fichiers concernant la taxe foncière tenus par les directions des services fiscaux (dès la demande d'aide) permettrait d'établir la réalité du logement ;
- **fichiers concernant la taxe d'habitation** : le recoupement systématique avec les fichiers de la taxe d'habitation peut permettre de contrôler la réalité de la location et de la présence du locataire dans le logement. Il s'agirait alors d'un contrôle *a posteriori* dans la mesure où ce recoupement est tardif, l'imposition étant établie au vu d'une occupation au 1^{er} janvier ;
- **fichier d'abonnement à EDF** : c'est un bon indicateur de l'existence du logement et de son occupation. La faisabilité d'un tel croisement s'agissant d'un opérateur est incertaine mais mériterait d'être examinée.

Une telle évolution suppose l'extension par la voie législative des droits de communication dont disposent les caisses. En vue de l'obtention de l'accord de la CNIL nécessaire à cet égard, l'utilisation de ces données devra être strictement limitée. Les travaux engagés à cet effet par la CNAF doivent être poursuivis et soutenus.

²⁶ Ce point est développé dans la partie V sur la dématérialisation des relations avec les allocataires et les partenaires.

Le croisement avec le fichier AGEDREF des préfectures concernant les titres de séjour devrait être mis en place, l'accord de la CNIL venant d'être obtenu sur ce point.

En ce qui concerne **la communication aux caisses des redressements fiscaux**, il paraît utile de rappeler les instructions anciennes existantes prévoyant la communication systématique par les services fiscaux aux CAF et caisses de MSA des informations sur les redressements réalisés. Ce type de communication semble avoir été assez largement perdu de vue et la prise de conscience par l'allocataire qu'une fausse déclaration au fisc entraînera un redressement fiscal mais aussi un réexamen de ses droits aux prestations peut avoir un effet dissuasif non négligeable.

La procédure de **croisement automatique des fichiers ASSEDIC** n'a pas été mise en place **pour les caisses de MSA**. Compte tenu du faible nombre d'allocataires et de la bonne connaissance qu'ont les caisses de MSA de la situation professionnelle de l'allocataire²⁷, un croisement systématique n'est pas nécessaire. S'agissant de la MSA, la procédure de consultation devrait *a minima* être mise en place.

2. Donner une nouvelle impulsion aux efforts engagés dans la lutte contre la fraude

Le taux de fraudes détectées est faible (de l'ordre de 0,04%) et certainement très éloigné de la réalité ; cette situation n'est nullement propre aux organismes sociaux mais justifie le renforcement des pratiques actuelles. Dans le contexte du dispositif général déjà décrit (COG²⁸ et loi du 19 décembre 2005), la mission tient à souligner les points suivants.

a) Assurer la sécurité juridique de l'application par les caisses de pénalités

La création législative d'un dispositif de pénalités en cas de déclaration de mauvaise foi comble une lacune sérieuse, puisque, sauf le cas de fraude reconnu par les tribunaux, le risque encouru par les allocataires indélicats se limitait au remboursement de l'indu.

La loi de financement de la sécurité sociale²⁹ prévoit en effet la possibilité pour l'ensemble des organismes sociaux, dont les CAF, d'appliquer des pénalités en cas de déclaration inexacte ou incomplète concernant un ensemble de prestations dont les prestations logement. Un projet de décret encore non paru prévoit que cette responsabilité relève du directeur de caisse, après avis obligatoire d'une commission (qui toutefois ne le lie pas). L'application d'une pénalité à l'initiative du directeur de caisse n'empêche pas la poursuite pénale par la CAF, obligatoire pour les indus au-delà d'un certain plafond.

Dans ce contexte, la mission recommande d'assurer sans tarder la possibilité pour les CAF d'appliquer ce dispositif par la mise en place de décrets d'application des dispositions de la loi du 19 décembre 2005 (art 92) sur la lutte contre les fraudes.

b) Préparer la mise en place de ce dispositif par les caisses

Il est certain que les pénalités devront, surtout dans une période initiale, être appliquées avec une certaine prudence, s'agissant d'allocataires potentiellement fragiles financièrement. Mais l'institution du nouveau système devrait fournir l'occasion de développer une action pédagogique d'envergure pour améliorer le « civisme déclaratif ».

²⁷ Les caisses de MSA savent quand un allocataire est au chômage, car elles n'encaissent alors pas les cotisations sociales le concernant.

²⁸ Ainsi que le plan de maîtrise des risques de la branche famille pour 2006.

²⁹ 19 décembre 2005.

La mission préconise que les dispositions et mesures à mettre en place dans cet esprit commencent à être étudiées dans le cadre de la mission « fraude » de la CNAF.

c) Assurer la mise en place rapide du répertoire national des allocataires

Cette mesure, qui dépasse largement le sujet de la modernisation de la gestion des aides personnelles au logement, est un axe de progrès important pour la CNAF. La COG prévoit la création de ce répertoire à l'échéance de juin 2007, sur la base d'un identifiant à définir, l'utilisation du NIR (numéro d'inscription au répertoire) étant l'une des pistes explorées. La mise en place d'un fichier élargi aux personnes à charge (enfants) et aux tiers (bailleurs notamment) est envisagée pour la fin de la COG (c'est-à-dire en 2008). La mission engage vivement la CNAF au respect de ces objectifs.

La mise en place de ce fichier (qui existe déjà pour le RMI) est considérée par la mission comme un objectif prioritaire. En effet, la difficulté actuelle de prévenir le dépôt de plusieurs dossiers par une seule famille est une lacune importante du dispositif actuel. D'une part, les recoupements entre CAF sont mal aisés ; d'autre part, il n'existe pas de procédure permettant de consultation réciproque par les caisses de MSA et les CAF de leurs fichiers d'allocataires.

d) Le développement du contrôle de la résidence en France

Cette thématique est proche de celle du logement, mais son intérêt est transverse, la condition de résidence étant commune à l'ensemble des prestations. Aujourd'hui, ce contrôle s'effectue par appel de diverses pièces, ou sur place par contrôle du passeport, une procédure trop consommatrice de moyens.

La mission a noté les travaux engagés par la CNAF pour relayer ces contrôles par des échanges de données (La Poste, EDF,) et souligne l'intérêt de poursuivre ces pistes dont la difficulté ne lui échappe pas pour autant (cf. *supra*).

e) Améliorer l'efficacité des contrôles sur place

Pour renforcer l'efficacité des contrôles sur place en matière de lutte contre les fraudes, la mission propose d'expérimenter³⁰ un raccourcissement du délai de prévenance des allocataires (actuellement de quinze jours selon les informations recueillies au niveau local par la mission), par exemple à trois jours.

3. Éliminer certaines causes d'indus et faciliter leur répétition

La prévention des indus est considérée à juste titre comme un axe majeur d'amélioration dans la mesure où le traitement de ces derniers est coûteux en gestion, et leur récupération (ou répétition) toujours aléatoire.

a) Modifier le dispositif (APL) pour éviter les indus systémiques générés par la revalorisation au mois suivant

³⁰ Afin de tester les inconvénients, difficultés et limites éventuelles.

Tous les entretiens de la mission au plan national et local ont convergé pour souligner l'inconvénient que présente le calcul anticipé au 10 du mois de l'APL en location, qui entraîne des d'indus « systémiques » pour cette prestation. Ce délai important entre la notification et le versement pouvait être justifié à une certaine époque par la nécessité de laisser du temps pour effectuer les nombreux calculs nécessaires, mais les progrès de la dématérialisation des échanges entre organismes débiteurs et les bailleurs, notamment sociaux, rendent cet argument caduc.

La mission préconise donc d'aligner les dates de notification de l'APL location sur celles de l'ALF et l'ALS. Il s'ensuivra une diminution importante, et des indus à gérer, et des pertes financières provenant des indus non récupérés. Les aspects techniques de la situation actuelle sont développés en annexe III.

b) Faciliter la répétition des indus entre les différents fonds

Compte tenu de l'incessibilité des prestations versées par les CAF (article L. 553-4 du code de la sécurité sociale) et de leurs modalités de financement différentes, actuellement un indu de prestations ne peut être récupéré que sur les prestations du même fonds. En effet, chaque fonds a sa propre législation en matière de recouvrement des indus : les indus de prestations familiales sont recouverts sur les seules prestations familiales (article L.553-2 du CSS) ; les indus d'allocation de logement sociale sont recouverts sur la seule ALS et les indus d'aide personnalisée au logement sont recouverts uniquement sur l'APL (article L. 351-11 du CCH).

En l'absence de prestations compensables d'un même fonds, l'indu doit être remboursé directement par le débiteur³¹. La fusion intervenue en 2006³² entre le FNAL et le FNH n'a pas modifié cette situation pour les indus en APL et ALS, puisqu'il s'agit d'une simple opération financière sans modification juridique des textes.

Cette situation présente des inconvénients pour l'utilisateur et pour les caisses en termes de coûts de gestion et de création d'indus difficilement récupérables.

La mission préconise la mise en œuvre d'une fongibilité inter-fonds (entre le FNAL et le FNPF) qui présenterait un avantage de gestion pour les caisses et devrait faire l'objet de règles de priorité précises. Le détail de ces dispositions figure en annexe III.

Ces mesures nécessiteront des modifications à caractère législatif des articles susmentionnés.

D. Contrôles de décence

1. Un enjeu important que les caisses commencent à aborder

Depuis la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain), les différents textes régissant les aides personnelles au logement énoncent l'obligation pour les caisses de s'assurer du caractère « décent » du logement, en leur donnant la possibilité de suspendre, le cas échéant le versement des allocations.

³¹ Le rapport CREDOC de novembre 2001 réalisé sur l'aspect quantitatif des indus a estimé à 10% des indus ceux pour lesquels aucun droit n'est plus ouvert au titre du fonds où est né l'indu, des droits existants par ailleurs dans d'autres fonds.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2006, le FNH et le FNAL ayant été fusionnés, l'APL et l'ALS sont désormais financées par le nouveau FNAL régi par le code de la construction et de l'habitation.

C'est un thème à la fois important et difficile, important car, surtout depuis l'unification des barèmes, ces aides permettent potentiellement à des « marchands de sommeil » de bénéficier d'une rentabilité atteignant parfois près de 30%, et de rendre encore plus difficile la résorption de l'habitat, le plus souvent insalubre car environ deux tiers des ménages concernés sont en dessous du seuil de pauvreté. Ceci implique beaucoup de prudence dans l'action, ainsi qu'un lien constant entre le volet prestations et le volet action sociale des caisses concernées.

Cette question a suscité progressivement une mobilisation importante dans les CAF les plus concernées, en particulier celles du Nord et du Pas-de-Calais. Les caisses de MSA ont lancé récemment un programme d'actions destinées à lutter contre l'habitat indigne pour renforcer des actions jusque là moins organisées et en faire une priorité institutionnelle.

2. Une mobilisation à renforcer par la mise en place des outils nécessaires et le développement des partenariats

On peut retirer des bilans préparés par la CNAF des actions en cours les préconisations suivantes :

- assurer la bonne notification aux caisses, comme la loi le demande, des arrêtés d'insalubrité et de péril ;
- développer les applicatifs permettant une interface entre les fichiers des logements signalés et les fichiers des allocataires des CAF grâce à une réelle mutualisation des expériences ;
- identifier comme cible de contrôle, les demandes d'AL pour des allocataires logés dans certains établissements hôteliers ;
- veiller à une bonne articulation entre les diagnostics faits par les CAF et les processus opérationnels permettant d'intervenir sur les logements sociaux et d'apporter un soutien aux petits bailleurs de bonne foi et ayant des difficultés financières à rénover le logement loué ;
- développer les actions de formation des personnels concernés – CAF, DDASS, DDE, FSL, pour faciliter l'émergence d'une culture commune d'analyse et d'action en ce domaine.

IV. LES COÛTS DE GESTION

A. L'information sur les coûts de gestion des aides

La documentation et la comptabilité de la CNAF et des CAF ne comportent pas de calcul spécifique aux aides au logement. En effet :

- la CNAF ne dispose pas d'une comptabilité analytique, notamment par activités ; au demeurant, la mission ne considère pas qu'une comptabilité analytique complète soit nécessaire pour assurer la qualité de la gestion. En revanche, elle pense que l'agrégation récente du budget de gestion de l'action sociale à celui des prestations, même si elle a des justifications de fond, ne devrait pas abolir un suivi des coûts de chacune de ces activités³³.

³³ La mission estime que la répartition prestations légales – action sociale au sein des CAF est de 86% - 14%.

- le suivi des coûts de gestion qui permet la répartition des budgets entre les caisses est assuré par le mécanisme de l'allocataire pondéré : pour tenir compte de la complexité spécifique de chaque type de prestations ainsi que de la population d'allocataires de chaque caisse, la CNAF a établi un mécanisme de mesure de poids de chaque allocataire en fonction des prestations dont il bénéficie. Sont ainsi calculés des coûts pondérés par caisse, qui servent notamment à répartir les frais de gestion entre CAF. Trois études ont été réalisées sur la base de ce mécanisme, en 1991, 1995 et 2000³⁴. La CNAF explique l'absence de chiffres plus récents par le peu d'évolution de la réglementation depuis 2000. Il paraît notamment souhaitable d'actualiser des données datant de six ans et servant à répartir des flux financiers de cette ampleur. Au demeurant, la pertinence de cette méthode ou de son calibrage est source d'interrogations (cf. annexe IV, partie sur la dispersion des coûts).

La seule approche qui permette de caractériser le coût de gestion des aides au logement est le dispositif mis au point par la CNAF permettant de mesurer le temps passé au traitement de chaque type de fait générateur. Une enquête-temps réalisée entre 2000 et 2002 et un comptage effectué en 2005 permettent de chiffrer le nombre d'ETP affectés au traitement des faits générateurs spécifiques au logement mais aussi aux faits générateurs ayant un impact tant sur le logement que sur d'autres prestations. A l'aide de ces mesures, la mission estime, par un calcul en « coût partagé » permettant de répartir les charges de gestion communes à plusieurs prestations, que les coûts liés au logement représentent au total 32% de l'ensemble des coûts liés à l'activité « service des prestations légales » des CAF (qui représente 86% du coût total de gestion des caisses).

Ce poids donne à toute évolution des coûts liés au logement un impact important sur les coûts totaux des caisses. Réciproquement, toute disposition transverse de réduction du coût des caisses bénéficie pour un tiers au secteur du logement.

Compte tenu de ce qui précède, la mission est inévitablement conduite à présenter certains éléments sur les coûts transverses et la politique générale de réduction des coûts de la CNAF et de la CCMSA.

Par ailleurs, il apparaît, à la lumière des éléments d'analyse des coûts (cf. annexe IV, partie I), que le taux de remboursement consenti aux caisses pour la gestion des aides au logement financées par le FNAL (APL et ALS) est actuellement sous-calibré.

³⁴ En 2000, le poids pondéré des aides s'établissait de la façon suivante : allocations familiales simples : 1,04 ; aides au logement : 1,30 ; minima sociaux et prestations d'isolement : 2,53.

B. Pistes de réduction des coûts

1. La notion de performance économique dans la COG

Le contenu de la COG sur ce point est présenté en annexe. Il comporte trois points : définition d'indicateurs, réalisation d'actions porteuses d'amélioration de la performance, réduction des écarts de coûts entre les caisses et analyse des retours sur investissement liés aux évolutions du système d'information et des organisations. En pratique, les orientations contenues sont d'ordre qualitatif. Concernant l'analyse des retours sur investissement liés aux évolutions du système d'information et des organisations, la mission a demandé à disposer des éléments pouvant exister en ce sens et il semble qu'à ce jour il n'en ait pas été établi. La mission estime que des comparaisons coûts/avantages seraient nécessaires pour éclairer les priorités à donner dans l'évolution des systèmes d'information et, plus généralement, dans les actions de dématérialisation³⁵. Il est indispensable que la CNAF recoure à ce type de calculs pour éclairer ces stratégies de modernisation.

2. La dématérialisation des procédures

Les organismes étudient actuellement sous différents aspects les modalités de cette dématérialisation dont la mission souhaite un fort développement. Compte tenu de son importance, une analyse détaillée est présentée dans la partie V. On se bornera ici à souligner l'importance considérable des économies de gestion potentielles : s'agissant des données entrantes, on peut évaluer entre deux tiers et trois quarts l'économie engendrée par la dématérialisation des déclarations de ressources ; s'agissant des données sortantes, la mission a chiffré à environ 13 € par allocataire et par an par l'économie correspondant à la dématérialisation complète de ce qui leur est actuellement posté.

3. Éléments concernant les possibilités de réduction des coûts par nature

La mission n'a pas considéré comme relevant de son champ un examen approfondi des coûts de gestion des caisses. Cependant, toute amélioration des coûts de gestion globaux des caisses affecte pour un tiers les frais de gestion des allocations logement. Les facteurs d'optimisation des coûts, qui sont les mêmes que ceux des autres grandes organisations, ont été repérés dans les COG :

- la rationalisation des implantations géographiques. Ainsi, la COG État-CNAF 2005-2008 prévoit dans son article 24 de renforcer et de maîtriser la mutualisation de certaines fonctions dans le cadre des pôles régionaux mutualisés ; l'article 25 invite quant à lui à procéder à une réévaluation des échelons infra-départementaux ;
- la maîtrise des coûts de personnel, qui représentent 68% des coûts des caisses, et qui ont augmenté de 12,5% sur la période 2002-2005, soit plus rapidement que les coûts totaux ;

³⁵ Le cahier des charges du projet prioritaire N° 5 « simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique » prévoit que ces travaux d'évaluation devront s'appuyer sur une méthodologie d'analyse quantitative et qualitative, par exemple la méthode MAREVA (Méthode d'Analyse et de Recherche de la Valeur Ajoutée) utilisée par l'ADAE (devenue DGME) et en cours d'essai dans les ministères (dont la DSS) et les services publics.

- les coûts informatiques, dont la centralisation des traitements informatiques au sein des CERTI et des CNEDI constitue un élément significatif de rationalisation. Cet effort peut être poursuivi en profitant des marges techniques – réduction tendancielle des coûts – et commerciales conformément à une problématique commune à toutes les administrations ;
- les coûts d'affranchissement qui peuvent notamment être réduits par l'envoi en procédure dématérialisée des courriers et notifications émanant des CAF (cf. Annexe VII).

V. LA SIMPLIFICATION DE LA REGLEMENTATION ET LA DÉMATÉRIALISATION DES RELATIONS AVEC LES ALLOCATAIRES ET LES PARTENAIRES DEVRAIENT S'ACCOMPAGNER DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ IMPORTANTS

Ce point regroupe les principales propositions ou pistes d'amélioration à approfondir et à chiffrer ultérieurement.

En préalable, la mission précise qu'elle n'a pas procédé à une réflexion spécifique sur l'architecture globale du système d'aides personnelles au logement, et sur les différenciations juridiques qui en découlent. En particulier, elle n'a pas étudié le regroupement de ces aides, soit dans le code de la sécurité sociale, soit dans le code de la construction et de l'habitation, ainsi que du niveau juridique des décrets d'application (décrets simples ou en Conseil d'État). Les dispositions prises par décret simple en ce qui concerne l'allocation de logement familiale renvoient aux dispositions pertinentes des décrets en Conseil d'État prises pour l'allocation de logement social.

La mission reviendra en conclusion sur le problème de la gouvernance du système.

A. L'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement

1. Le constat

Il s'agit d'un problème récurrent depuis de nombreuses années générant indus, rappels et charges de gestion accrues pour les organismes débiteurs des aides personnelles au logement :

- la révision au 1^{er} juillet 2003 est intervenue en mai 2004 avec effet rétroactif, ce qui a entraîné des charges de gestion accrues et des indus automatiquement remis par la CNAF et la MSA (sur la base d'une lettre ministérielle et même en l'absence de demande des intéressés) ;
- il n'y a pas eu de révision au 1^{er} juillet 2004 ;
- au 1^{er} septembre 2005, de nouveaux éléments de calcul sur la base de la revalorisation des loyers plafonds unifiés ont été mis en œuvre ;
- il n'y a pas eu de revalorisation mise en œuvre au 1^{er} juillet 2006.

L'obligation de revalorisation **au 1^{er} juillet** a été supprimée : l'ordonnance du 8 juin 2005 a prévu la suppression de cette obligation pour l'APL, la date de revalorisation étant désormais fixée par décret³⁶. Pour les ALF et ALS, l'alignement des dates de revalorisation sur celle de l'APL s'opérait à la même date sans base juridique précise.

2. Préconisations :

La mission estime souhaitable que la revalorisation des barèmes s'effectue **au 1^{er} janvier**, afin d'obtenir un meilleur alignement de la prise de décision sur le calendrier budgétaire et une simplification de gestion.

En outre, une meilleure concertation entre les services de l'État (DSS, DGUHC et DB) pour la préparation de ces arbitrages serait nécessaire.

Pour leur part, l'IGAS et le CGPC précisent qu'un texte juridique (au minimum un décret) devrait être pris pour prévoir l'actualisation des barèmes au 1^{er} janvier de chaque année.

B. Mesures de simplification de la prise en compte des ressources

La « simplification des règles qui suscitent l'incompréhension des usagers » est explicitement prévue par la COG entre l'État et la CNAF à l'article 5. L'article 5.1 explicite les champs de simplification de la législation et de la réglementation à mettre en œuvre³⁷. Les analyses et les pistes de propositions de la mission se situent dans cette perspective.

En préalable, elle souligne que toute évolution en ce domaine aura un impact au-delà des prestations logement sur les prestations sous condition de ressources servies par les caisses. La mission a cependant souhaité aborder cette question **dans la mesure où la complexité de ces règles génère un nombre important de « faits générateurs » influant sur les coûts de gestion**. Les propositions qu'elle avance devront être expertisées plus avant pour déterminer si leur impact en terme de montant des droits est acceptable au regard des économies de gestion qui en découlent. Une étude de cette question figure en annexe V.

1. La situation actuelle est complexe et suscite des contestations :

La règle est la prise en compte au 1^{er} juillet des ressources de l'année N-1 avec des mécanismes complexes et fluctuants d'évaluation forfaitaire des ressources et d'abattement ou de neutralisation de ressources pour tenir compte au plus près de la situation réelle des allocataires :

a) Des mécanismes complexes et lourds en gestion

Ces mécanismes peuvent s'appliquer successivement à un même allocataire au cours d'une année considérée si sa situation évolue sur le plan professionnel : début d'une activité puis chômage puis reprise d'activité par exemple.

³⁶ Non pris à la connaissance de la mission.

³⁷ Dont la simplification des aides personnelles au logement, la prise en compte simplifiée des situations de chômage pour le calcul des prestations et l'unification des contentieux, et la récupération globale des indus.

- L'évaluation forfaitaire des ressources :

Si les ressources (en N-1) à l'ouverture du droit sont inférieures à un plancher (812 fois le SMIC horaire de l'année de référence) et que l'allocataire ou son conjoint perçoit une rémunération minimale l'évaluation forfaitaire des ressources se fait sur la base de 12 fois le salaire mensuel du mois qui précède ou 1200 fois le SMIC horaire pour un employeur ou un travailleur indépendant. Une nouvelle évaluation forfaitaire est faite lors des renouvellements de droits selon des règles adaptées. Ce dispositif a notamment pour objet de contrecarrer l'effet d'aubaine de l'octroi de prestations sous conditions de ressources lorsque le demandeur (notamment un ancien étudiant) commence une activité professionnelle générant des ressources alors que durant l'année de référence, il était sans activité professionnelle.

- La neutralisation des ressources :

En cas de décès, divorce, absence du foyer, cessation d'activité pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans, chômage non indemnisé (ou ASS ou AI), pour les bénéficiaires du RMI, les ressources d'activité professionnelle et des indemnités journalières de l'année N-1 sont neutralisées.

- Les abattements de ressources :

Ils concernent ou comprennent :

- Une partie des ressources de certaines personnes vivant au foyer : enfants et ascendants ;
- Un abattement forfaitaire pour double activité et en cas de double résidence liée à l'activité professionnelle ;
- Un abattement pour certains événements professionnels : 30% sur les revenus d'activité y compris les indemnités journalières en cas de chômage indemnisé ou rémunéré en allocations de formation ; 30% sur les revenus d'activité (y compris les indemnités journalières) et les prestations de chômage lors de l'admission à une pension de vieillesse ou d'invalidité, une rente pour accident du travail ou en cas de maladie avec interruption de plus de 6 mois.

b) Des aménagements conjoncturels peu adaptés à certaines situations et désincitatifs à la reprise d'un emploi

Ce dispositif, considéré comme désincitatif à la reprise d'emploi est contesté par les conseils d'administration des caisses et le médiateur de la République. Il peut en outre être détourné par l'allocataire en ciblant le mois de demande de la prestation, juste avant la reprise d'activité

En outre, ce dispositif est peu favorable aux personnes ayant des revenus instables ou ayant des ressources susceptibles d'abattements fiscaux non pris en charge par la législation des prestations familiales et de logement (cas des travailleurs indépendants et exploitants agricoles en déficit notamment).

c) Des aménagements conjoncturels, fluctuants et contestés pour l'évaluation forfaitaire concernant les jeunes

Une évaluation forfaitaire plus favorable (9 fois le salaire de référence au lieu de 12 fois) pour les jeunes de moins de 25 ans en contrat de travail précaire a été mise en place en application de la loi du 13 juillet 2000 (article L 542-5-1 et décrets d'application). De nouvelles dispositions ont été prises en juillet 2003, qui abrogeaient celles applicables depuis le 1^{er} avril 2002. Au 1^{er} octobre 2003, ces dispositions ont été « suspendues » sous certaines conditions³⁸ ainsi que le plancher étudiant spécifique, avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2003. Cette « suspension » a entraîné la suppression de l'évaluation forfaitaire particulière pour les jeunes et donc, pour certains jeunes ne rentrant pas dans cette « suspension », une évaluation forfaitaire de droit commun moins favorable. En tout état de cause, il conviendrait de clarifier cette situation.

d) Des mécanismes de prise en compte des situations de chômage complexes, lourds en gestion et peu lisibles

Les mesures d'abattement (chômage indemnisé) et de neutralisation (chômage non indemnisé) des ressources ne concernent pas les mêmes revenus et ne s'appliquent pas aux mêmes dates. La gestion de la reprise d'activité est complexe lorsqu'il s'agit d'une activité précaire ou occasionnelle sans que l'intéressé soit radié des Assedic ; il en est de même pour la gestion des situations de chômage partiel³⁹.

2. Les pistes de proposition de la mission

Il s'agit d'un domaine complexe et socialement réactif et délicat. De plus la mission, faute de temps, n'a pu obtenir un chiffrage des coûts en prestations et en gestion (en plus ou en moins) des mesures préconisées à la suite de ses différents entretiens avec les services. De ce fait, il s'agit de pistes de travail à approfondir et à évaluer en termes de coûts.

a) Une mesure drastique : la suppression de tout mécanisme d'évaluation forfaitaire et d'abattement sur les ressources sauf en cas de modification de la composition de la cellule familiale.

Il s'agirait de prendre en compte les ressources de l'année n-1 sans tenir compte des fluctuations de la situation économique de la famille : l'ajustement en plus ou en moins des prestations s'effectuerait l'année suivante. Cette mesure devrait faire l'objet d'une simulation sur un panel d'allocataires pour en chiffrer les conséquences sur le montant des prestations et les économies en gestion afférentes.

La mission souligne que cette mesure s'éloigne du principe de calcul des prestations familiales qui vise à s'ajuster au plus près à la situation réelle des allocataires ; si la base ressources bascule en N-2 (suite aux décisions prises le cas échéant sur la transmission des données ressources *a priori*) l'écart deviendra difficile à gérer.

La faisabilité de la mesure concernant la suppression de toute évaluation forfaitaire est réelle mais son coût financier non chiffré peut être rédhibitoire. A l'inverse, la suppression des mécanismes d'abattement (qui généreront une baisse des prestations) entraîne un coût social qui rend leur mise en œuvre difficilement envisageable.

³⁸ Sur décision ministérielle.

³⁹ Cf. annexe V.

b) Des aménagements à la marge pour simplifier le dispositif et le rendre moins coûteux en gestion

La mission préconise l'examen et le chiffrage⁴⁰ de mesures de simplification pour la prise en compte des ressources :

- Application d'un plancher de ressources (et non d'une évaluation forfaitaire)

Cette disposition serait applicable, lorsque les ressources en année N-1 sont inférieures à un certain montant, dès lors qu'à l'ouverture du droit l'existence d'un revenu professionnel ou autre est constatée.

- Aménagement de l'évaluation forfaitaire pour tenir compte de certaines situations

Il s'agit essentiellement de la situation des travailleurs indépendants (ou exploitants agricoles) en déficit où une évaluation forfaitaire est cependant mise en place.

- Simplification des mesures de prise en compte de la situation de chômage pour les abattements et la neutralisation⁴¹ :

Ce point est explicitement prévu à l'article 5-1 de la COG État-CNAF 2005-2008. La mise en place d'un abattement unique pour tous les chômeurs indemnisés ou non (sauf minima sociaux) sous réserve qu'ils soient dans la catégorie 1 des demandeurs d'emploi « immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi » est une piste à explorer. Cette mesure éviterait une gestion lourde et inéquitable par ses effets de seuil des reprises occasionnelles d'activité. La simplification de la gestion du travail occasionnel serait également utile grâce à un traitement à l'identique de cette situation par les caisses et les Assedic, évitant la demande chaque mois de pièces justificatives sur le nombre d'heures travaillées par les organismes débiteurs des prestations.

c) Une clarification utile de la situation des jeunes de moins de 25 ans

Une clarification juridique concernant la situation des jeunes de moins de 25 ans serait utile. Sur ce point, la mission propose l'abandon de toute mesure d'évaluation forfaitaire et la prise en compte des ressources réelles de l'année N-1 pour les familles dont l'allocataire ou le conjoint a moins de 25 ans simplifierait la situation, sans générer de coûts supplémentaires majeurs, dans la mesure où ce dispositif ne leur est pas applicable dans la plupart des cas.

C. La question de l'unification des barèmes

Les barèmes de l'AL et de l'APL en secteur locatif hors foyer ont été unifiés en 2001. Cette harmonisation vers le haut a eu un coût (près d'un milliard d'euros) ; concomitamment, la compensation par l'État des coûts de gestion APL et ALS a été révisée à la baisse.

La réforme ne concerne pas :

- la situation en matière d'accession à la propriété, un barème en AL et un en APL avec des distinctions en APL dans le montant des mensualités plafonds selon que l'acquisition se fait dans le neuf ou dans l'ancien ;

⁴⁰ Coûts en termes de prestations et économies en termes de gestion et liées à la plus grande lisibilité du dispositif.

⁴¹ Précisions en annexe V

- les logements foyers où trois barèmes différents s'appliquent : un barème en AL et deux barèmes en APL, l'APL 1 pour les logements foyers en général et l'APL 2 pour les foyers de jeunes travailleurs et les résidences sociales conventionnées sans travaux.

Les perspectives d'évolution n'ont pas été étudiées depuis 2002.

L'harmonisation en foyer se heurte à un problème de coûts budgétaires (APL supérieure à l'ALS) et à des différences de qualité du logement. De ce fait une harmonisation vers le haut, outre son coût aurait un effet désincitatif à la réhabilitation des logements foyers. En accession à la propriété les réflexions ont porté sur l'alignement de l'AL et de l'APL, en tenant ou non compte de la qualité de neuf ou d'ancien de l'acquisition.

La mission ne présente pas de propositions en ce domaine sinon de reprendre les discussions en cours. La non harmonisation des barèmes est très largement liée aux différences de qualité des logements. Les écarts qui subsistent proviennent essentiellement, soit de la nature des prestations (logements foyers conventionnés ou non), soit de décisions successives en matière d'aide à l'accession prises dans des contextes économiques et sociaux différents. Par ailleurs, une tentative d'unification, qui ne pourrait se faire que par le haut s'avérerait coûteuse.

D. Harmonisation des procédures précontentieuses et contentieuses

Le droit relatif aux aides personnelles au logement relève de différents corps de textes. Différents rapports ont amplement souligné les difficultés que rencontre leur réunification. La mission n'a donc pas repris ce sujet, mais a analysé ses conséquences pour les usagers. Elles sont particulièrement sensibles en matière de contentieux et surtout de précontentieux. En effet les contentieux liés à l'APL suivent la chaîne des juridictions administratives, alors que les contentieux liés à l'AL ou à l'ALS relèvent des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS). Cette différence de traitement est potentiellement source de complexité pour l'usager, et surtout inéquitable si les jurisprudences divergent, alors même que les barèmes ont été réunifiés.

Les préconisations de la mission sont les suivantes :

1. Pour le précontentieux

a) Aller jusqu'au bout du mouvement de transfert de compétence entre les CDAPL et les CRA (commissions de recours amiable) des CAF et des MSA pour tout ce qui est réclamations ou remises de dettes.

Déjà près de 80% des départements ont procédé à ces délégations, qui devraient donc maintenant être de plein droit. Une nouvelle disposition, issue de la loi ENL⁴², va d'ailleurs en ce sens dans le cas particulier des PDALPD (Plan départementaux pour l'aide au logement des personnes défavorisées).

b) Harmoniser les positions des CDAPL et des CRA en ce qui concerne les impayés.

⁴² Loi Engagement National pour le logement de juillet 2006

Les CDAPL sont un important lieu de dialogue avec les bailleurs sociaux, puisque, à travers l'examen de cas particuliers, se noue de fait une discussion sur des aspects plus généraux de la politique des organismes. Les CRA connaissent une tendance du même type, traitant avec la mise en place de commissions ad hoc par les bailleurs en tiers payant, de plus en plus nombreux. Aussi faut-il que, dans chaque département, des méthodes de travail soient harmonisées pour veiller à ce que les principes de décision des CDAPL et CRA se fondent sur des critères de décision homogènes. De simples instructions administratives, appuyées sur des exemples d'ores et déjà existants, devraient y suffire.

2. *Pour le contentieux*

Ce thème, beaucoup plus important en théorie, ne concerne en pratique qu'une faible partie des allocataires. Il réclame des discussions avec le ministère de la Justice, auxquelles la mission n'a pas eu le temps de procéder. Mais il faudrait au moins pouvoir éviter qu'un allocataire bénéficiant à la fois d'une prestation familiale et de l'APL ne soit renvoyé, pour la même réclamation, devant deux juridictions différentes. La mission recommande donc la reprise des discussions sur ce sujet, avec une volonté ferme d'aboutir dans les meilleurs délais⁴³.

E. Simplification des relations avec les usagers, dématérialisation et gains de productivité

Ces propositions s'inscrivent dans l'objectif de la COG (article 6) sur la simplification de la constitution des dossiers et les échanges d'informations dématérialisés⁴⁴. **Un programme prioritaire N°5 « Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique »** est mis en œuvre au sein de la CNAF, dont la mission a retracé les grandes lignes en annexe VI.

La coproduction⁴⁵ entre la caisse et l'utilisateur, qui se limitait à l'échange de courriers et aux informations par téléphone doit aussi se développer sur Internet. D'ores et déjà les allocataires ont la possibilité d'interroger leur caisse par courrier électronique⁴⁶ et d'obtenir une réponse de leur caisse par ce support. Mais même si la CAF dispose de l'adresse de messagerie de l'allocataire, elle ne prend pas l'initiative de communiquer par ce support avec l'allocataire pour les demandes de renseignement ou l'envoi des notifications par exemple. Si la procédure de coproduction par téléphone est un progrès important, la coproduction par messagerie électronique devrait se développer avec l'accord de l'allocataire.

Enfin la procédure inter administrations pour le changement d'adresse en ligne se développe depuis mai 2005.

⁴³ Ce point est d'ailleurs explicitement prévu dans la COG Etat/CNAF 2005-2008.

⁴⁴ Ces points sont développés en annexe 6.

⁴⁵ Processus permettant de compléter le dossier ou de modifier ou confirmer des données déjà enregistrées par des informations en provenance de l'allocataire ou du bailleur. La mise en place de la coproduction téléphonique (appel du technicien, de l'allocataire ou du bailleur) a été précisée par une circulaire CNAF de 2002.

⁴⁶ Le nombre de message entrant (site Internet et messagerie utilisateur) est de 1 143 435 en 2004 et 1 810 529 en 2005 soit une progression de 59%.

1. Développement des possibilités de télédéclarations sur Internet pour les allocataires déjà connus

Pour les allocataires déjà connus des caisses (**avec un numéro d'allocataire et un code confidentiel**), cette possibilité n'existe que pour la déclaration de ressources. La mission préconise que la télédéclaration soit étendue à tous les allocataires déjà connus des caisses⁴⁷ pour les demandes de prestations et au premier chef pour les demandes de prestations de logement. En effet les éléments requis sont pour l'essentiel déclaratifs et la quittance de loyer pourrait être directement demandée par la caisse auprès du bailleur, si possible par voie dématérialisée (cf.. *infra*).

Les déclarations de situation qui font l'objet d'un formulaire papier pourraient également être accessibles sur Internet dans le dossier personnel de l'allocataire **déjà connu**. La modification d'un ou plusieurs éléments de cette déclaration après validation par l'allocataire constituerait un fait générateur directement accessible dans l'applicatif Cristal pour les techniciens conseil. Cette procédure s'ajouterait à la coproduction téléphonique déjà évoquée ou à la procédure changement d'adresse en ligne.

Les avantages pour les allocataires sont nombreux : procédure plus économique et plus rapide, traitement plus rapide des dossiers, possibilité d'accéder et de modifier en ligne les informations concernant leur situation. En contrepartie de cet engagement de l'allocataire en matière de dématérialisation, les caisses devraient prendre **des engagements relatifs à la qualité du service** : engagement sur la rapidité de la réponse à un courriel, prise en compte rapide des faits générateurs et juste liquidation des droits, assistance téléphonique gratuite pour l'aide à l'envoi dématérialisé.

2. Étude pour les nouveaux allocataires non connus des caisses d'un mécanisme de certification de la demande leur permettant une saisie sur Internet de leur première demande

Pour la demande de prestations logement pour les étudiants, une possibilité de demande par Internet a été mise en place, mais elle s'accompagne de l'obligation d'envoi d'une demande signée. Cet envoi papier se justifie selon les caisses par la nécessité d'une signature de la demande (en l'absence de certification électronique) et par la nécessité d'adresser une quittance de loyer. Le deuxième point peut être résolu par un contact direct de la caisse avec le bailleur.

Mais s'agissant d'une première demande de prestations par un nouvel allocataire, la procédure de nouvelle « immatriculation » s'accompagne de pièces justificatives concernant l'identité, la composition de la famille et la régularité du séjour pour les ressortissants d'un Etat hors espace économique européen (pièces d'identité, livret de famille)⁴⁸, dont il est difficile d'envisager que les caisses puissent disposer sans un envoi papier par le demandeur. De ce fait les avantages d'une saisie sur Internet d'une première demande, alors que des pièces justificatives sont requises et doivent être envoyés par courrier restent actuellement limités : problème d'authentification de la demande, rapprochement entre la demande internet et l'envoi des justificatifs papier, etc.

⁴⁷ En effet, dans ce cas, la caisse dispose des données concernant l'état civil et les ressources. Si les ressources ne sont pas connues, l'envoi dématérialisé de la déclaration de ressources serait requis.

⁴⁸ Mais aussi d'autres éléments tels que RIB, titre de pension d'un régime agricole, contrats d'apprentissage ou attestation de stage, ou bulletin de salaires des enfants de plus de 16 ans, situation de l'allocataire, en chômage ou en préretraite, etc.

3. Poursuite des efforts des caisses pour limiter la demande de pièces à celles strictement requises par la réglementation

De ce fait, la mise en place de la dématérialisation de la demande (et de son renouvellement) sera facilitée si les pièces justificatives requises sont limitées ou sont susceptibles d'être appréhendées par les organismes directement à la source (et éventuellement de façon dématérialisée). Ceci a également un impact en matière de contrôle et de lutte contre les fraudes –cf. *supra*. Une approche consistant à se limiter à la déclaration sur l'honneur de l'allocataire et à se procurer les justificatifs auprès de tiers de façon dématérialisée, tout en renforçant le contrôle a posteriori devrait être étudiée.

4. Les gains de productivité susceptibles de découler de la dématérialisation : quelques éléments de chiffrage.

La mission a effectué des tentatives de chiffrage des gains de productivité (cf. annexe VII) sur trois points :

- la généralisation de la possibilité de demande de prestation de logement sur Internet selon des modalités analogues à celles prévues pour les étudiants ;
- la prise en compte par voie dématérialisée de certains faits générateurs communs à l'ensemble des prestations mais influant particulièrement sur le droit aux prestations de logement, comme le changement de situation professionnelle ;
- l'envoi de façon dématérialisée par les caisses des notifications et des courriers sortants à destination des allocataires et des tiers.

Les résultats sont particulièrement encourageants, ce qui n'a rien de surprenant. Sur la base d'un taux de dématérialisation de 10%, ces mesures pourraient conduire à plus de 30 M€ d'économies de gestion.

De ce fait, des incitations appropriées de toutes natures pourraient être étudiées pour stimuler la dématérialisation des échanges.

La faisabilité de ce type de dématérialisation repose principalement sur des simplifications administratives, à savoir la possibilité pour la branche de se satisfaire des déclarations de l'allocataire, sans exiger de pièces justificatives, le plus souvent sur support papier ou d'obtenir les justifications nécessaires par un tiers et sur support dématérialisé. Par exemple, le passage d'une situation d'activité à une situation de chômage (et le montant ou le type d'indemnisation) peut s'obtenir par un croisement ou une interrogation des fichiers Assedic déjà réalisée. Il en est de même pour la demande d'allocation logement où la déclaration de l'allocataire sur l'identité du bailleur et le montant du loyer pourraient suffire, à charge pour la caisse de se procurer la quittance ou les autres pièces directement auprès du bailleur. Au-delà des aspects techniques de la dématérialisation, c'est ce type de démarche qui est entrepris par la branche dans le cadre du projet n°5 décrit en annexe VI, avec des potentialités importantes d'économies de gestion dans un horizon proche.

La mission souligne que ce type de démarches, qui s'appuie sur une réduction du nombre de pièces justificatives requises (lorsque le support papier est le seul possible), devra s'accompagner d'un renforcement de la politique de contrôle, afin que l'aspect purement déclaratif de l'envoi dématérialisé d'une demande ou d'un renseignement ne s'accompagne pas d'un sentiment d'impunité en cas de fausses déclarations ou de fraudes.

Enfin, la mission souligne que les gains de productivité issus de la dématérialisation interviendront de façon progressive et concerneront, sauf cas particuliers, l'ensemble des prestations familiales (dématérialisation des échanges sur des faits générateurs à caractère général, dématérialisation des courriers envoyés par les caisses par exemple) et que de ce fait, ils ne se traduiront pas par des économies de gestion sur le seul fonds FNAL. Le problème de la répartition des économies de gestion entre la branche famille et l'État sera un point à investiguer.

F. Simplification des relations avec les tiers

1. Les relations avec les bailleurs

Un appel des quittances de loyers auprès des bailleurs a été mis en place en 2005 et a permis d'alléger les tâches des allocataires, de « fiabiliser » le fichier des bailleurs et de détecter des situations à problèmes : changement d'adresse du locataire, du bailleur, etc. Une évaluation de l'impact de cette mesure est en cours. En outre les possibilités d'échanges dématérialisés avec les bailleurs devraient se développer (échanges par Internet ou échanges EDI) pour la communication des quittances de loyer ou pour la transmission d'événements concernant le locataire : fin du bail, date de déménagement par exemple, pour limiter les indus et anticiper la nouvelle situation de l'allocataire par une demande directe par la caisse de la nouvelle adresse⁴⁹.

Enfin, la mise en place d'un fichier régional ou national des bailleurs selon leur niveau de compétence et dont la gestion serait confiée à un organisme pour le compte de plusieurs pourrait être envisagée afin d'améliorer la fiabilité de ces fichiers.

2. Le tiers payant en allocation logement

La possibilité du tiers payant existe déjà sur une base volontaire en cas d'accord entre le bailleur et le locataire ; sa généralisation en dehors des cas de tiers payants obligatoires (bailleurs institutionnels) présente des avantages d'économies d'échelle pour les organismes payeurs (contrôles facilités). Elle présente cependant de nombreux inconvénients : fraude plus massive en cas de bailleurs indécents, effet inflationniste sur le montant des loyers, difficultés de répétition des indus, etc.

En conséquence, la mission ne retient pas la généralisation du tiers payant obligatoire.

G. Médiation et prise en compte des réclamations des usagers

La COG a prévu la mise en place généralisée d'une fonction de médiation au sein de la CNAF. Actuellement, 76% des CAF ont un mécanisme de médiation et 83% un dispositif de suivi et de traitement des réclamations. Un dispositif de médiation existe également au sein des caisses de MSA. Une analyse nationale des contestations des allocataires est prévue dans la COG État-CNAF 2005-2008 qui permettra d'analyser les points de la réglementation à la source des litiges les plus nombreux et de proposer des améliorations.

⁴⁹ Les CAF visitées ont signalé que dans de nombreux cas le retour d'un courrier avec la mention NPAI (n'habite pas à l'adresse indiquée) était la modalité de connaissance d'un changement d'adresse.

Actuellement, deux points remontent majoritairement : l'évaluation forfaitaire, déjà abordée par la mission et le seuil de non versement des aides (24 €), jugé trop élevé et qui concerne 258 000 personnes. Sur ce dernier point, la mission observe que ce seuil n'est pas générateur d'économies de gestion puisque l'aide au logement doit être calculée pour en déterminer le montant et éventuellement le non versement en dessous de ce seuil. Par ailleurs, la mission observe que le coût de virement mensuel d'une prestation est très faible⁵⁰. La motivation de ce non versement n'est donc pas à rechercher dans les économies de gestion mais dans les économies de prestations, ce qui ne relève pas de son champ.

VI. CONCLUSION

Il s'avère que le champ d'investigation proposé à la mission est presque entièrement couvert par des études et projets en cours au sein des CAF et de la MSA, ou avec leur participation.

S'agissant des CAF, qui représentent plus de 95% des allocataires, la COG 2005-2008 est un projet de bonne qualité et dont il convient de respecter la dynamique, même si sa conduite et sa mise en œuvre s'annoncent assez lourdes.

Il aurait été déraisonnable que la mission anticipât les conclusions de travaux dont l'échéance se situe entre six mois et deux ans. C'est ce qui explique que le rapport reste ouvert sur certains points majeurs en débat.

1. *Échanges de données avec la DGI*

La mission ne s'est pas prononcée sur un scénario précis de transmission de données *a priori* avec la DGI pour l'acquisition des ressources des allocataires par les caisses. En effet, des discussions approfondies, auxquelles elle a pu temporairement assister, sont en cours entre la CNAF, la CCMSA et les services ministériels concernés. Il lui a paru inopportun de prendre position, étant donné que les scénarii envisagés doivent s'appuyer sur des études techniques de faisabilité et des tests. Il conviendra toutefois de rester vigilant sur l'avancement des études en cours, à échéance de fin 2006, auxquelles devrait s'appliquer **une véritable stratégie de projet**.

Une fois les choix opérés, il est essentiel que le pilotage de la mise en œuvre permette un aboutissement fin 2008.

2. *Économies de gestion*

La principale source d'économies de gestion à court ou moyen terme est la dématérialisation des échanges de données, de documents et de courrier. La CNAF travaille activement sur ces sujets. La mission a procédé à des évaluations et s'est efforcée de faire le point de l'ensemble des pistes qui s'ouvrent dans ce domaine. L'intérêt de la dématérialisation pour les allocataires et pour les caisses est tel que la mission encourage les organismes à étudier et expérimenter les incitations de toute nature qui permettraient d'en accélérer le progrès.

La COG prévoit, au titre de la performance économique, la prise en compte des gains de productivité dans la gestion des caisses. Il semble qu'actuellement il ne soit guère pratiqué d'étude de coûts/avantages des modernisations envisagées. La mission souhaite que cette dimension soit mieux intégrée.

⁵⁰ Il a été évalué par un agent comptable d'une caisse rencontrée à 0,05 €

La mission propose quelques mesures et des pistes de simplification pour améliorer la productivité et permettre des économies. Toutefois, il est clair que les deux principaux gisements de productivité, à savoir la transmission *a priori* des ressources et la dématérialisation des échanges entre les caisses et les allocataires ou partenaires, ne produiront leurs premiers effets positifs en terme d'économies de gestion que courant 2007 ou en 2008. Ces gains de productivité concerneront l'ensemble de la branche famille et non les seules prestations de logement. Ils seront en partie à réinvestir, notamment dans la politique de contrôle et de lutte contre la fraude et dans les techniques de modernisation.

3. Contrôle, lutte contre la fraude et indus

La COG a prévu une refonte complète du dispositif antérieur, axée sur la notion de maîtrise des risques. Le plan de maîtrise des risques et de contrôle, qui est résumé dans le rapport, paraît bien agencé, et il traduit une prise de conscience forte de l'importance de cette dimension de la gestion.

La « déclinaison » de ce plan dans les organismes a commencé en 2006 et nécessitera une appropriation progressive. Une évaluation concrète du système n'est guère possible à l'heure actuelle.

La lutte contre la fraude est une préoccupation bien évidemment ancienne des caisses, mais la mise en place d'une véritable stratégie de lutte contre la fraude, dotée d'un pilotage central, n'en est qu'à son début à la CNAF

Le taux des fraudes et anomalies détectées est faible (de l'ordre de 0,04%) et certainement sans rapport avec la réalité. Cette situation n'est nullement propre aux caisses d'allocations familiales mais justifie sans doute un resserrement des techniques actuelles de lutte contre la fraude ; le rapport préconise diverses actions à cet égard. L'une des plus importantes consisterait en la constitution d'un fichier unique des allocataires permettant de prévenir le risque de doublonnage de dossiers.

La création législative en 2005 d'un dispositif de pénalités reste à compléter par un décret d'application et fournira l'occasion d'une action pédagogique d'envergure pour améliorer le « civisme déclaratif »

La gestion des indus et du contentieux pose de nombreux problèmes techniques ou d'harmonisation, commentés au rapport.

4. Simplifications

La mission a proposé des mesures d'adaptation de la réglementation, de simplification ou d'harmonisation de règles de droit, à la fois pour réduire les coûts de gestion et pour rendre les dispositifs plus efficaces et plus lisibles pour les allocataires.

Elle préconise que la révision des barèmes des aides personnelles intervienne au 1^{er} janvier afin d'obtenir un meilleur alignement de la prise de décision avec le calendrier budgétaire.

En ce qui concerne les mécanismes complexes d'évaluation forfaitaire, de neutralisation ou d'abattement sur les ressources destinés à tenir compte de la situation financière réelle des allocataires, la mission propose un examen général du dispositif qui influe fortement sur le montant individuel des aides, mais suscite également d'importants coûts de gestion.

Elle propose des améliorations à la marge pour simplifier ce dispositif ou en exempter certaines catégories de personnes compte tenu de leur situation particulière. Elle préconise notamment une clarification juridique du dispositif d'évaluation forfaitaire en ce qui concerne les jeunes de moins de 25 ans et plus généralement, dans un but de réduction des coûts de gestion, une simplification des mesures destinées à prendre en compte les situations de chômage. Ce dernier point est d'ailleurs explicitement prévu par la COG.

En ce qui concerne l'harmonisation des procédures pré-contentieuses et contentieuses (cette dernière étant prévue par la COG), la mission, consciente des difficultés d'unifier des corps de textes juridiques distincts, propose de commencer par harmoniser les positions des commissions compétentes pour le pré contentieux, concernant les réclamations, les remises de dettes et les impayés. Pour ce qui est de l'harmonisation des contentieux, il conviendra d'associer le ministère de la Justice aux discussions.

5. Gouvernance

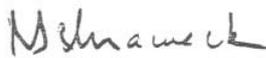
D'une manière générale la gouvernance du système des aides personnelles au logement n'est pas bien assurée, comme l'a mis en évidence la Cour des Comptes dans des travaux récents.

Il est observé que la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et CNAF 2005-2008, à laquelle on s'est souvent référé dans ce rapport est signée, pour l'État, par le ministère de la santé et des solidarités, le ministre délégué à la sécurité sociale aux personnes âgées aux personnes handicapés et à la famille, le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué au budget. Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement n'en est pas signataire, alors même que sur de nombreux points, la cette convention avance des orientations concernant les aides au logement.

Une meilleure association de la DSS et de la DGUHC devrait donc être organisée, à travers notamment un suivi de la COG sur les aspects aides au logement, une participation à l'observatoire des charges et un suivi des négociations budgétaires pour la revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement.

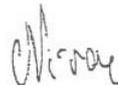
A Paris, le 28 juillet 2006

L'inspecteur général
des Finances



Denis SCHRAMECK

L'ingénieur général
des Ponts et Chaussées



Olivier PIRON

L'inspectrice générale
des Affaires Sociales



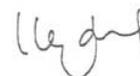
Monique MOUSSEAU

L'inspecteur des Finances



Sylvestre FREZAL

L'inspectrice adjointe
des Affaires Sociales



Stéphanie SEYDOUX

OBSERVATIONS DES SERVICES

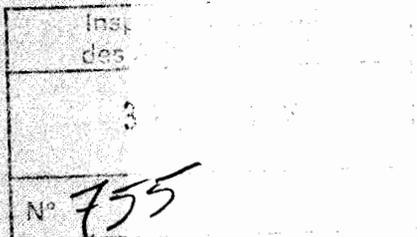
ET

RÉPONSE DE LA MISSION

**RÉPONSE DE LA CAISSE NATIONALE
DES ALLOCATIONS FAMILIALES**

Le directeur

Paris, 29 Août 2006



Le directeur général de la Cnaf

à

Madame la Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales
25/27 rue d'Astorg
75008 PARIS

Madame la Chef de l'Inspection générale,

Le rapport provisoire relatif à la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement que vous m'avez transmis le 3 août 2006 a retenu toute mon attention.

J'en partage largement le diagnostic et les recommandations.

La mission, ainsi qu'elle le souligne d'emblée dans son introduction, a pu constater qu'une grande partie de son champ de réflexions correspondait à des travaux relativement récents ou en cours, menés, en lien avec les Caf, notamment dans le cadre du plan d'action institutionnel visant à mettre en œuvre les engagements pris dans la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008.

Les questions relatives à la simplification sont au cœur même des développements dont la branche peut d'ores et déjà se prévaloir pour conforter encore davantage sa qualité de service et améliorer l'efficacité de ses procédures.

Vous trouverez en annexe certaines remarques plus particulières résultant d'une lecture détaillée du rapport.

Je vous prie d'agréer, Madame la Chef de l'Inspection générale, l'expression de mes hommages.

Philippe GEORGES



32 avenue de la Sibelle
75685 Paris cedex 14

Tél. : 01 45 65 52 45
Fax : 01 45 65 54 45

ANNEXE

page 3

L'Alf est attribuée non seulement aux ménages ayant des personnes à charge **mais également aux jeunes ménages sans personne à charge** (mariés depuis moins de 5 ans, le mariage ayant eu lieu avant les 40 ans de chaque conjoint).

Dans le même paragraphe, les mots "ministère de l'équipement" doivent être supprimés.

Les statistiques 2005 étant aujourd'hui connues, le tableau 2 peut être remplacé par le tableau suivant :

Prestation	Nombre de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires	Total
	CNAF	MSA	
ALF	1.211	46	1.257
ALS	2.125	124	2.249
APL	2.466	99	2.565
Total	5.802	269	6.071

page 5 - les coûts du système actuel

Le coût global (toutes prestations) lié au montant des indus non recouverts paraît excessif. Les indus générés par TDF s'élevaient en 2005 à 117 millions d'euros.

En règle générale, les indus sont effectivement recouverts à hauteur de 92/93 % (6 à 7 % de remise de dettes et moins de 1 % d'admission en non valeur), données reprises d'ailleurs dans le rapport.

Même en retenant les clefs de calcul utilisées par la mission (taux de non recouvrement de 14 % et répartition au prorata : 5,8 millions de bénéficiaires d'aide au logement pour un total de 8,7 millions de déclarations de ressources traitées), les montants des indus non recouverts suite à la procédure Tdf s'élèvent alors à 16,38 M. € dont 10,92 M. € pour les aides au logement. Ces montants deviennent 8,19 M. d'€ dont 5,46 pour les aides au logement si l'on retient un taux de non recouvrement à 7 %.

L'appréciation des coûts du système actuel devrait aussi intégrer le coût de traitement et de recouvrement des indus liés à l'application de la procédure Oheix pour les allocataires à faibles revenus et n'ayant pas fourni leur déclaration de ressources en juillet : en 2004 cette procédure a concerné 79.965 allocataires, généré 12.905 indus pour un montant total de 9.779.378 €.

page 5 - dernier paragraphe

Avant les mots »"l'octroi des aides personnelles au logement ne coïncident pas", il convient de rajouter les mots "la base ressources fiscale et celle retenue pour".

page 5 – note en bas de page 9

Une autre estimation aurait pu être obtenue en considérant trois types de déclarations de ressources donc d'allocataires :

- 1) les bénéficiaires d'aide au logement seule
- 2) les bénéficiaires de PF seuls
- 3) les bénéficiaires d'aides au logement et de PF, avec application à cette troisième catégorie d'une clef de répartition calculée par exemple à partir de la notion d'allocataire pondéré.

La convention retenue par la mission conduit donc à majorer les coûts de la campagne ressources affectés à la gestion des aides au logement.

page 6 – La convergence des bases fiscales et sociales

Le rapport étudie la convergence des bases fiscales et sociales mais n'en analyse qu'une hypothèse : l'alignement de la base ressource sociale sur la base revenus fiscaux, cette hypothèse entraînant naturellement un accroissement du montant des prestations servies par les Caisses.

Le groupe de travail DGI-DSS-CNAF a demandé à la DGI l'étude et le chiffrage de l'hypothèse inverse : la convergence des bases par alignement de la base fiscale sur la base sociale. Cette solution, génératrice de recettes fiscales supplémentaires, va dans le sens de l'idée, non écartée par la mission, d'une déclaration de revenus à portée élargie et rejoint sa préoccupation de rapprochement de la situation financière réelle de l'allocataire.

page 7

La Cnaf est intéressée par la proposition de la mission quant à sa participation à la procédure CNTDS, dans la mesure où elle est elle-même fournisseur de données sociales à la Dgi.

Il serait peut être même opportun d'étudier la fusion sous une seule structure des actuels processus CNTDF et CNTDS pour aboutir à une unification des échanges de données entre la Dgi et les organismes sociaux ; ceci permettrait de mieux traiter les nouveaux échanges de données (taxe foncière, taxe d'habitation) proposés par ailleurs par la mission.

Page 8

Il n'est pas indispensable d'enrichir les champs de la déclaration fiscale : la Dgi peut recueillir les ressources non imposables dans CNTDS et les transmettre aux caisses à charge pour celles-ci de les faire certifier aux allocataires concernés selon le processus 3 proposé par la mission dans le tableau 5 de la page 7.

Ceci permettrait de ne pas complexifier la Dpr (déclaration pré remplie).

pages 9 et 10

Le tableau 6 « synthèse des chiffrages » devrait être complété si la mission retient les remarques de la Cnaf en y intégrant une nouvelle hypothèse TDF a priori : revenus alignés sur ressources et en y intégrant le coût supplémentaire sur les prestations lié au report de la date de nouveau calcul des droits au 1^{er} octobre ou au 1^{er} janvier.

page 10

Le taux de recouvrement des indus logement Fnpf et Fnal n'est pas sensiblement plus faible que celui des autres indus. Le taux de recouvrement des indus Apl non plus.

Par exemple, le taux de recouvrement des indus Pf en 2004 est de 65,43 %. Celui des indus Apl est de 65,97 %, et celui des indus Als 63,84 % (données comptables 2004).

Il importe cependant de noter qu'il s'agit d'un taux de recouvrement sur l'année. Les indus sont recouverts à hauteur de 92/93 %, sur 1 an et demi environ. Ce taux de recouvrement intègre les remises de dettes et admissions en non valeur.

Néanmoins, le recouvrement pourrait être amélioré et les coûts de gestion, essentiellement contentieux, réduits :

1) s'il pouvait y avoir compensation entre les indus relatifs aux aides au logement et le versement des autres prestations,

2) si les organismes disposaient de la possibilité de recourir à la procédure de contrainte, dispensant de recours au tribunal (Tass ou tribunal administratif avec dans ce dernier cas des délais pouvant dépasser deux ans jusqu'à plus de deux ans pour obtenir un titre exécutoire).

page 14

La mission suggère des échanges de données complémentaires en terme de contrôle avec des partages d'informations avec les fichiers : taxe foncière, taxe d'habitation et abonnement Edf. Ces possibilités sont d'ores et déjà étudiées par la Cnaf mais posent la question de l'identification des logements et des personnes dans les différents systèmes d'information.

page 15 : les croisements de fichiers

La proposition de la mission d'étendre par voie législative les droits de communication dont devraient disposer les Caisses paraît à la Cnaf de nature à favoriser et simplifier les relations avec la Cnil.

page 15 : les fraudes

La mention selon laquelle le taux de fraudes détectées, de l'ordre de 0,04 % est « certainement sans rapport avec la réalité » doit être nuancée.

Le fait que le taux de fraudes détectées ne corresponde pas au taux de fraudes réel est une assertion qui vaut dans tous les secteurs où seule la détection permet d'évaluer la fraude (contrôles du Fisc, Urssaf, etc...). Néanmoins, le commentaire selon lequel la détection serait marginale par rapport aux fraudes réelles n'est corroboré par aucun élément de fait, sauf à émettre des hypothèses d'extrapolation.

En effet, il est en pratique impossible d'évaluer de manière exhaustive l'ampleur de la fraude (cf. rapport Mercier/De Raincourt). Il paraît plus prudent de s'en tenir aux données disponibles (l'enquête Dss sur les fraudes dans les organismes dans le cadre de la mission d'évaluation de la Cog, réalisée fin 2005 début 2006, corrobore ce taux de fraude) afin de ne pas alimenter une suspicion généralisée de fraude.

page 16 - la création du répertoire national.

C'est pour la Cnaf un dossier ultra prioritaire. Un cahier des charges sera prêt avant la fin de l'année 2006 pour une réalisation qui devrait être menée à son terme en deux étapes pour aboutir définitivement fin 2008.

page 17

La Cnaf est d'accord sur les propositions de la mission concernant le calendrier Apl location et le recouvrement inter-fonds.

page 24

La mission suggère la suppression de toutes mesures de correction des ressources. C'est effectivement une mesure drastique. La Cnaf est toutefois prête à effectuer une simulation sur un panel d'allocataires pour en vérifier la pertinence.

page 25

La substitution d'un plancher de ressources à l'évaluation forfaitaire mérite examen. Elle semble en première analyse effectivement plus simple en gestion mais il importe qu'elle ne soit pas ressentie comme plus injuste par les allocataires.

Il y a probablement un problème de cohérence avec le mécanisme du plateau à l'intérieur du barème (aide au logement maximale si revenus inférieurs à un seuil).

La fixation du montant de ce plancher serait donc délicate.

Abattement unique pour les chômeurs : cette piste est à explorer. La Cnaf y serait très favorable.

page 27

La mission suggère que soient harmonisées positions des Cdapl et services Cra en ce qui concerne les impayés : la Cnaf est très favorable à cette proposition.

Il en va de même pour l'unification du contentieux.

page 28 – le développement des possibilités de télédéclarations sur Internet.

La Cnaf précise que la demande Paje-Cmg est également dématérialisée depuis mars 2004 (13.198 demandes en 2004, 35.447 en 2005, 23.330 pour le 1^{er} semestre 2006).

La dématérialisation de la gestion des changements de situation est en cours d'analyse, de même que la dématérialisation des demandes d'aide au logement pour un aboutissement opérationnel en 2007.

La Cnaf souhaite également étudier la dématérialisation des procédures pour les nouveaux allocataires en se basant sur l'acquisition et la certification du NIR avant paiement des premiers droits.

page 30

La mission souhaite la constitution d'un fichier des bailleurs. La Cnaf étudie actuellement les modifications à apporter à la gestion de ses données sur les bailleurs en vue de disposer d'un répertoire national réalisé sur les mêmes principes que le répertoire national des allocataires.

page 31

La Cnaf partage la préoccupation de la mission quant à la poursuite des travaux avec la Dgi sur l'échange Tdf a priori. Elle souhaite également que le rapport prévu à l'automne constitue bien la première étape d'un projet devant aboutir à une réalisation opérationnelle **en** 2008 (pour la collecte des ressources 2007) et non **fin** 2008 (qui repousserait à 2009 la collecte des ressources 2008).

Annexe I page 2

Le retour à la Cnaf par la Dgi des personnes n'ayant pu être identifiées concerne 13 % des identifications demandées et non 87 % comme cité dans le rapport

Le coût de traitement inévitable de 3,14 M € évoqué par la mission s'applique sur la base de 13 % de personnes non identifiées. Le projet prévoit de réduire ce taux ce qui diminuera le coût du traitement.

Annexe I page 3

Les contraintes techniques évoquées par la mission pour la maintien des droits au 1^{er} juillet s'appliquent aux Dpr papier. Les données issues des Dpr télédéclarées doivent pouvoir être disponible courant juillet.

Annexe I page 4

La présence d'une case à cocher pour intégrer la qualité d'allocataire par le contribuable sur l'imprimé 2042 n'est pas nécessaire si cette information est pré remplie suite à l'échange initial entre la Cnaf et la Dgi : ceci éviterait l'alourdissement du formulaire relevé par la mission.

Annexe II page 2

L'objectif global de contrôle est bien de 30 % des faits générateurs (flux des données enregistrées dans notre système d'information) traités par chaque Caf. Il s'agit de la quasi totalité des faits générateurs traités par les Caf, sauf les faits générateurs d'action sociale mais qui représentent une faible part. (cf. note 5 : les faits générateurs liés au service d'une prestation ne représentent pas que 30 % de l'ensemble des faits générateurs).

Cet objectif de 30 % se décline comme suit : 70 % sur le contrôle des données entrantes et 30 % sur le contrôle du métier.

Exemple : 150 millions de faits générateurs

objectif de contrôle : 30 % soit 45 millions, dont 70 % sur les données entrantes (soit 31,5 millions) et 30 % sur le métier : 13,5 millions.

Annexe II page 6

Le déficit d'échanges Assedic explique pour partie le faible taux d'indus en 2004. La reprise de l'échange en 2005 a permis de régulariser les comptes et de générer des indus en 2005. Il n'y a donc pas au final de perte financière.

En matière de fraudes, les données indiquées ne correspondent pas aux données Cnaf et paraissent nettement surévaluées : 1145 cas de fraude sur les aides au logement, soit 11,5 millions d'euros.

Les données dont la Cnaf dispose sur l'année 2005 font état de 800 cas de fraude (statistiques Cnaf sur fraude : année 2005) pour un montant de 5.781.342 millions d'euros.

Les données figurant au rapport sont issues d'une source différente : l'enquête Dss sur l'implication des organismes de sécurité sociale dans la lutte contre les fraudes. Cependant les écarts sont étonnants car selon le pré rapport d'évaluation de la mission Dss, les données globales sur les fraudes correspondent bien aux nôtres (taux de fraude 0,04 %).

Les sommes recouvrées sont nettement supérieures à 10 %. Ce taux de recouvrement a été calculé en fonction des sommes effectivement recouvrées au titre des indus frauduleux, mais à la date de l'enquête. Or le recouvrement s'effectue pour la quasi totalité des cas sur une période de deux ans et plus parfois, y compris par retenues sur prestations.

Annexe III – page 3

La mission estime à 1 € 72 le coût d'un pli expédié aujourd'hui à la Caisse et considère que ce coût peut être totalement économisé en cas de dématérialisation totale.

Il convient cependant de noter que cette dématérialisation en masse nécessiterait des investissements nouveaux pesant sur les coûts de fonctionnement de la branche et qu'en tout état de cause, le travail « intellectuel » d'analyse, de préparation et/ou de validation de la réponse par le technicien demeurera à l'identique quel que soit le mode de communication.

RÉPONSE DE LA CCMSA



santé
famille
retraite
services

Le Directeur Général

Madame La Chef de l'IGAS
Inspection générale des affaires sociales
Section des rapports

25/27 rue d'Astorg
75008 PARIS

N/Réf : YH/ES/IG

Bagnolet, le **28 AOUT 2006**

Madame La Chef de l'IGAS,

En réponse à votre courrier du 7 août 2006, veuillez trouver ci-jointes les observations de la Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole concernant le rapport provisoire relatif à la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement établi par l'IGF, l'IGAS et le Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Je vous prie de croire, Madame La Chef de l'IGAS, à l'assurance de ma considération distinguée.

Yves HUMÉZ

PJ:1

MSA Caisse Centrale

Les Mercuriales	tél. 01 41 63 77 77	info@msa.fr
40, rue Jean Jaurès	fax. 01 41 63 72 66	
93547 Bagnolet Cedex	www.msa.fr	

COMMENTAIRES DE LA CCMSA SUR LE RAPPORT

Page 3 – 2^{ème} tiret

Il conviendrait de supprimer « *et du ministère de l'équipement* » (probable coquille)

Page 7 – b) 2^{ème} tiret

Il s'agit de la procédure TDF et non TDS.

Page 11 – paragraphe C- Incidences sur la relation financière entre la DGI et la CNAF à la phrase « *une transmission / a priori / des données fiscales serait source d'économies de gestion pour les CAF* », il conviendrait d'ajouter « *et les MSA* ».

Page 18 – paragraphe D – Contrôles de salubrité

Il conviendrait de substituer à salubrité la notion de décence. Cette remarque s'applique aussi à la page 11 paragraphe III.

En outre, le troisième alinéa du paragraphe 1 indique que les MSA « commencent à se préoccuper de ce problème ». Or le lancement récent d'un programme d'actions destinées à lutter contre l'habitat indigne ne signifie pas l'absence de préoccupations des MSA antérieurement mais marque la volonté de renforcer des actions jusque là moins organisées et d'en faire une priorité institutionnelle.

Page 21 - paragraphe A – L'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement à la phrase « *ce qui a entraîné des charges de gestion accrues et des indus automatiquement remis par la CNAF* », il conviendrait d'ajouter « *et la MSA* ».

Page 24 et 25 – paragraphe c)

La volonté bien compréhensible de résumer la question de l'évaluation forfaitaire des jeunes conduit à une imprécision. En effet, ce n'est pas l'évaluation forfaitaire jeune (spécifique au logement) issue de la loi de juillet 2000 qui a été suspendue à effet du 1^{er} juillet 2003, mais ce sont les nouvelles dispositions de juillet 2003, qui abrogeaient celles applicables depuis le 1^{er} avril 2002, qui ont été suspendues. Cela revient à dire qu'à effet rétroactif de juillet 2003, on réapplique les dispositions applicables depuis avril 2002, à savoir :

- pour les jeunes de moins de 25 ans salariés (en contrat autre que CDI) dont le salaire est inférieur à un certain montant, pas d'évaluation forfaitaire : on retient les ressources réelles
- pour les jeunes de moins de 25 ans non salariés, pas d'évaluation forfaitaire : on retient les ressources réelles

Page 26 – paragraphe D – Harmonisation des procédures précontentieuses et contentieuses.

Il est indiqué que les TASS sont « *des tribunaux de l'action sanitaire et sociale* ». Or, ils sont des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

Par ailleurs, concernant le précontentieux, à la phrase « *aller jusqu'au bout du mouvement de transfert des compétences entre les CDAPL et les CRA des CAF* », il conviendrait d'ajouter « *et des MSA* », puisque les MSA se voient déléguer depuis longtemps les décisions de remises de dettes.

Page 2 de la pièce jointe n°2

Concernant la liste des participants CCMSA, il serait souhaitable que les noms de Mesdames CHAMBE et SAINT-MARTIN figurent en tête de liste, à l'instar de ce qui a été fait dans la liste CNAF.

Par ailleurs, toujours dans cette liste, une erreur patronymique s'est glissée concernant une chargée d'études à la mission de contrôle. Il s'agit de Mademoiselle LOHOU et non LOMONT.

Enfin il n'est pas fait mention des personnes rencontrées par la mission d'audit dans les MSA 75 et 35. Il conviendrait de faire figurer les noms et qualités des personnes auditées.

Il n'y a pas d'autres observations sur le reste du rapport.

**RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME
DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION**



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Défense, le 07 SEP. 2006

Le Directeur Général de l'urbanisme, de
l'habitat et de la construction

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale des affaires
sociales

Monsieur le Vice-Président du Conseil général des
Ponts et Chaussées

Monsieur le chef de l'Inspection générale des
finances

ministère
de l'Emploi,
de la Cohésion Sociale
et du Logement

direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
service
de l'Habitat

sous-direction
du Financement
et du Budget

bureau
des Aides personnelles
au logement

objet : Rapport provisoire de l'audit de modernisation relatif à la rationalisation de la gestion des aides
personnelles au logement.

référence : rapport CGPC n°004747-01 ; rapport IGF n°2006-M-041-02 ; rapport IGAS n°2006 080

affaire suivie par : Cécile LE POUPON - DGUHC-FB4

tél. 01 40 81 91 16, fax 01 40 81 83 42

mél. Cecile.le-pouponquiment.gouv.fr

Par courrier en date du 9 août 2006 vous m'avez adressé le rapport provisoire d'audit de
modernisation relatif à la rationalisation de la gestion des aides personnelles au
logement et vous m'avez invité à vous faire part de mes éventuelles observations.

J'observe tout d'abord qu'un bon nombre des réflexions et des recommandations du
rapport s'inscrivent dans la continuité des travaux amorcés au sein d'un groupe de
travail, composé notamment de l'Etat et de la Caisse nationale des allocations
familiales, auquel mes services ont participé. J'ai bien noté également que le périmètre
de l'audit dépassait la seule question des aides au logement et incluait l'ensemble des
prestations légales versées par les organismes payeurs, dès lors que les principes de
gestion examinés étaient communs à l'ensemble de celles-ci.

C'est pourquoi les aspects factuels relatifs à la simplification du mode d'acquisition des
ressources, à l'amélioration du contrôle et de la lutte contre la fraude ou à la
dématérialisation des procédures, n'appellent pas d'observations particulières de ma
part. Vous trouverez ci-dessous quelques éléments qu'il m'a paru utile de relever sur les
autres points du rapport.

Sur les pistes proposées par la mission pour améliorer le recouvrement des indus

La première préconisation du rapport consiste à aligner les dates de notification de
l'APL locative sur celles de l'AL. Cet alignement permettrait de réduire le délai, source
d'indus « systémiques », qui court entre le moment où l'aide est calculée (vers le 8 du
mois) et celui où elle est versée au bailleur en tiers payant (le 25 du mois).
L'alignement des dates de notification en APL sur celles de l'AL conduirait à ce que les
organismes payeurs fassent les notifications le jour du paiement de l'aide, soit le 25 du
mois. Cette piste de réduction des délais mérite d'être approfondie ; il conviendra
toutefois de vérifier la faisabilité technique d'un alignement des dates de notification au
regard des contraintes techniques et comptables des bailleurs.

La Grande Arche
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tél : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 94 49
Mél fb4.dguhc
@equipement.gouv.fr

La deuxième préconisation relative à l'amélioration du recouvrement des indus vise à faciliter la récupération de ceux-ci entre le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS) et le fonds national des prestations familiales (FNPF). La fongibilité entre ces deux fonds présenterait en effet un grand intérêt pour l'amélioration du recouvrement des indus, tout en facilitant la gestion pour les organismes payeurs. Cette hypothèse, dès lors que le FNAL est déjà alimenté par une contribution du FNPF, ne devrait pas rencontrer d'obstacle majeur. Comme l'a indiqué la mission, la mise en œuvre de cette mesure nécessite la modification de dispositions législatives.

Sur le chiffrage établi pour évaluer les conséquences financières d'une unification des définitions des bases ressources fiscales et sociales

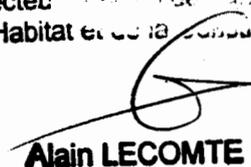
Il convient de souligner que le montant indiqué pour la prise en compte des majorations de retraites pour enfants à charge (mentionné au tableau de la page 6 du rapport provisoire) ne pourra que progresser. Cette ressource a été intégrée récemment dans la base ressources « sociale », depuis le 1er juillet 2005, pour les seuls flux de bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires n'est donc pas stabilisé, ainsi que l'a fait remarquer la CNAF, et devrait être en constante progression dans les années à venir. Il convient donc de préciser que le montant de 1M€ indiqué n'est qu'un minimum.

Sur l'actualisation des barèmes au 1^{er} janvier

Je partage complètement le souhait d'une actualisation des barèmes des aides personnelles au logement le 1^{er} janvier de l'année au lieu du 1^{er} juillet. Cela présenterait en effet l'avantage principal de faire coïncider la date d'actualisation avec l'exercice budgétaire et permettrait ainsi d'éviter les actualisations tardives et rétroactives, sources de coûts en gestion et en remises d'indus. Pour une efficacité accrue en matière de gestion, cette mesure devrait être accompagnée d'un report concomitant de l'exercice de paiement des aides. Les avantages en gestion d'un report de la date d'actualisation des barèmes au 1^{er} janvier seraient en effet amoindris, sans être pour autant annihilés, si la période de paiement était maintenue au 1^{er} juillet, ou déplacée au 1^{er} octobre, comme envisagé dans l'un des scénarios du rapport.

Enfin, je partage également le point de vue de la mission sur les difficultés de proposer des pistes d'aménagement des mécanismes actuels d'appréciation des ressources, compte tenu de l'impact financier de la moindre réforme en la matière.

**Le Directeur Général de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la Construction**



Alain LECOMTE

RÉPONSE DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

DSS/SD(bureau)

Paris, le 15 septembre 2006

N° 26736 Let

15 SEP. 2006

Le Directeur de la Sécurité sociale

à

**Monsieur le Chef de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales**

**Objet : Mission d'audit de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides
personnelles au logement**

Par courrier du 04 août dernier, vous m'avez transmis le rapport de la mission visée en objet, conduite par Mmes MOUSSEAU et SEYDOUX de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), Mme. FREZAL et M. SCHRAMECK de l'inspection générale des finances (IGF) et M. PIRON, membre du conseil général des ponts et chaussées (CGPC).

Je note avec satisfaction que la mission souligne que le champ d'investigation de l'audit est presque entièrement couvert par des études en cours au sein des CAF et des MSA. Globalement, je partage les constats et préconisations de la mission, notamment sur l'aspect structurant de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la CNAF..

J'attache du prix à ce que les échéances et moyens prévus par celle-ci en matière de contrôle, de prévention des indus et de lutte contre la fraude soient respectés, spécialement sur les aides au logement qui, en termes financiers, comme le souligne la mission, représentent un risque conséquent.

S'agissant des échanges de données avec la DGI, la mission a pu constater que les services de la CNAF et de la MSA travaillent activement avec la DGI et la DSS pour définir un scénario d'échanges de données permettant à la CNAF de disposer par voie dématérialisée des données dont disposent la DGI sur les ressources des allocataires. L'avancement des travaux et la volonté d'aboutir de l'ensemble des partenaires permettent d'espérer qu'ils pourront être réalisés dans le calendrier proposé par la mission. Ils pourront déboucher sur des modifications de la réglementation, notamment en vue d'une harmonisation de la base des ressources fiscales et sociales.

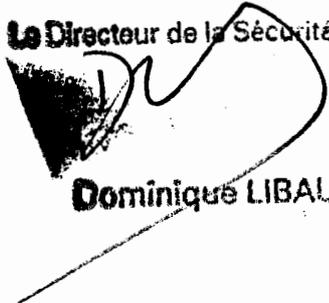
Le contrôle et la lutte contre la fraude constituent un objectif majeur de la COG 2005/2008. Le plan national de maîtrise des risques de la branche famille, prévu par la COG, a été validé en 2005 et sa mise en œuvre au sein du réseau engagée. Il vise à inscrire l'activité de contrôle de chaque CAF dans une démarche de branche permettant de faire progresser les sécurisations dans le cadre d'un pilotage national assuré par la CNAF.

Dans le même souci de simplification, la DSS appuie favorablement la proposition de la mission quant à la revalorisation des barèmes au 1^{er} janvier.

Par ailleurs, la mission regrette que la COG n'ait pas été signée par le ministère de l'emploi, pointant que celui-ci est pourtant très intéressé à la gestion, par les caisses, des aides au logement dont il est co-financeur. Cette absence dont la mission note qu'elle est révélatrice d'une mauvaise concertation, est, en droit, tout à fait normale, dès lors que les signataires des conventions d'objectifs et de gestion sont, s'agissant de l'Etat, les ministères de tutelle des caisses, à savoir le ministre en charge de la sécurité sociale et celui en charge du budget. Pour autant, le ministère du logement a été associé aux négociations de la COG Etat-CNAF sur les thèmes le concernant.

Je suis néanmoins d'accord pour reconnaître que l'articulation entre les deux ministères doit être revue et améliorée. J'en veux notamment pour preuve, le lancement de cette mission d'audit par le ministère en charge du logement, sans que la DSS n'en ait été préalablement informée.

Le Directeur de la Sécurité Sociale



Dominique LIBAULT

RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Service de l'application
Sous-direction de la gestion des impôts des particuliers,
de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques
Bureau M 1
Télédoc 951
86-92, allée de Bercy
75574 Paris Cedex 12
Téléphone : 01 53 18 10 50
Télécopie : 01 53 18 95 17
Courriel : bureau.m1@dgi.finances.gouv.fr

Paris, le **19 SEP. 2006**

Le Directeur général des impôts

**à Monsieur le Chef du service
de l'inspection générale des finances**

Dossier n° 06IR772
Affaire suivie par Thierry Dufant
Courriel : thierry.dufant@dgi.finances.gouv.fr
Téléphone : 01 53 18 10 50
0206-9203

Vous m'avez transmis, le 28 juillet dernier, le rapport d'audit n° 2006-M-041-02 sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement, établi par M. Schrameck, inspecteur général des finances, M. Piron, ingénieur général des ponts et chaussées, Mme Mousseau, inspectrice générale des affaires sociales, M. Frezal, inspecteur des finances et Mme Seydoux, inspectrice adjointe des affaires sociales.

L'audit concerne d'abord les organismes en charge de la gestion de ces aides, à savoir le réseau de la branche famille et celui de la Mutualité sociale agricole, ainsi que leurs tutelles. Ce n'est qu'au titre des rapprochements envisagés de la déclaration de ressources avec la déclaration de revenus et des échanges de données informatiques (partie II : Simplification du mode d'acquisition des ressources et Annexe 1 : La simplification de la gestion de la condition de ressources) que la direction générale des impôts est concernée. Par conséquent, mes observations se limiteront à ces aspects.

1/ De manière générale, les analyses et propositions reflètent fidèlement les différents entretiens qui ont eu lieu entre les auditeurs et mes services. Le souci d'une collaboration aussi intime que possible entre les administrations sociale et fiscale, de manière à simplifier les démarches des usagers, à mieux maîtriser les coûts et à renforcer l'efficacité du contrôle est complètement partagé. Il en va de même au sujet de la proposition de faire évoluer en conséquence, de façon réaliste, le système actuel de partage de l'information entre les sphères sociale et fiscale.

Sur la méthode de travail retenue pour les travaux en cours entre la direction générale des impôts, la Caisse nationale des allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, si les auditeurs saluent les discussions constructives actuellement menées, ils estiment (pp. 4 et 31) qu'une véritable stratégie de projet doit être mise en place pour garantir l'aboutissement rapide de ces travaux.

Cette recommandation peut être considérée comme déjà mise en œuvre : tant la convention d'objectifs et de gestion que les contacts entre la direction de la sécurité sociale et la direction générale des impôts qui ont présidé au lancement des travaux ont fixé à l'exercice l'objectif d'une mise en œuvre en 2008 (ressources et revenus de 2007), et c'est dans le cadre de ce cahier des charges que travaillent les responsables de ce projet et que sont examinés leurs comptes rendus.



2/ Si, dans l'absolu, un rapprochement, dans le périmètre comme dans la définition, entre données sociales et données fiscales (entre ressources prises en compte et revenus imposables), simplifierait l'exercice, et si les travaux en cours abordent naturellement ce point, il ne faut pas se faire d'illusion sur les possibilités d'évolutions dans ce domaine. Les deux corps de règles ont leurs finalités propres, qui dans la plupart des cas justifient encore à l'heure actuelle les différences relevées.

3/ Dans l'alternative entre une récupération de données par la Caisse nationale des allocations familiales directement auprès du système TDS ou via la direction générale des impôts, il me semble que la première voie doit être hautement privilégiée : outre le fait que, pour l'instant, les données en cause ne sont pas gérées par l'administration fiscale, qui n'en a pas et n'en aurait pas l'utilité, il apparaît que la faculté d'usage de l'identifiant naturel qu'est le NIR entre organismes sociaux facilitera les échanges. A ce propos, je ne pense pas qu'on puisse prétendre (p. 7, tableau 5) que la déclaration préremplie ait montré que la procédure TDS n'est pas fiable à 100 %. En effet, dans la chaîne d'alimentation du préremplissage des revenus interviennent successivement les déclarations sociales des employeurs, leur traitement par le Centre national de transfert des données sociales, et les traitements de la direction générale des impôts rapprochant, avec des exigences de sécurité très strictes, ces revenus des personnes correctement identifiées pour imprimer les déclarations. Chaque maillon de la chaîne doit être évalué, ce qui sera fait dans le cadre du bilan de la déclaration préremplie.

4/ J'attire une nouvelle fois l'attention sur les inconvénients majeurs qu'il y aurait à vouloir faire porter par la déclaration fiscale, déjà extrêmement chargée, le recueil de ressources aujourd'hui non fiscalisées (indemnités d'accident du travail, majorations de retraites...). Même à supposer que ces informations soient déclarées par des tiers et préremplies, elles pourraient troubler les usagers et conduire, en fin de compte, à un affaiblissement de la qualité des données recueillies tant pour l'administration fiscale que pour les caisses d'allocations familiales. La précaution consistant à informer les usagers sur la déclaration fiscale de l'utilisation des données à des fins sociales amoindrirait ce risque sans l'éviter.

5/ Une imprécision s'est glissée dans la description des données dont dispose l'administration fiscale dès septembre de chaque année : il s'agit des déclarations traitées au titre des trois premières émissions d'impôt sur le revenu (et non pas de la première seulement), et qui comprennent environ 98 % des déclarations de l'année (ne manquent que les déclarations déposées après relance et les déclarations des titulaires de bénéfices agricoles forfaitaires). La possibilité technique d'une mise de ces informations à la disposition des partenaires du système TDF est donc étudiée, en liaison avec une fixation de la date d'actualisation des ressources au 1^{er} octobre.

6/ La solution proposée pour la gestion des cas non couverts par la transmission a priori des informations de l'administration fiscale à la Caisse nationale d'allocations familiales (p. 11, demande de souscription de déclaration de ressources et de copie de la déclaration fiscale) ne suffit absolument pas à prévenir un développement de la fraude. Outre le fait qu'une telle demande de copie de déclaration fiscale serait peu défendable sur le plan juridique, la publicité indirectement donnée par ce moyen aux limites du système de recoupement serait rapidement connue des publics intéressés, qui pourraient en tirer, pour les moins civiques d'entre eux, les conséquences.

7/ S'agissant des relations financières entre la direction générale des impôts et la Caisse nationale des allocations familiales, elles pourraient trouver dans le système TDF un support idoine : il y est en effet d'ores et déjà prévu la possibilité de refacturer à l'entité bénéficiaire les travaux à façon.

8/ Je ne suis pas en mesure de donner, faute de précisions sur cette idée, un avis sur la pertinence des informations contenues dans les fichiers de taxe foncière et de taxe d'habitation pour vérifier la réalité du logement déclaré et sur les conditions juridiques d'un tel échange. Ce point n'a en effet pas été évoqué, à ma connaissance, dans les entretiens de la mission avec les représentants de la direction générale des impôts.

9/ De même, je ne suis pas en mesure de valider la faisabilité du schéma de traitement décrit en annexe 1, dès lors que les travaux conjoints de la direction générale des impôts et de la Caisse nationale des allocations familiales ne sont pas achevés. Je peux seulement vous confirmer ma très ferme opposition à une modification du déroulement de la campagne d'émission de l'impôt sur le revenu, dans laquelle il serait procédé à un tri des déclarations entre celles renfermant des données utiles à la Caisse nationale des allocations familiales, qui seraient saisies en priorité, et les autres, qui seraient mises de côté pour saisie ultérieure. La saisie accélérée de l'ensemble de déclarations, donc sans travaux superflus de tri, est en effet la clé de la mise en recouvrement dès la rentrée de l'impôt sur le revenu, et donc de la sécurisation des recettes budgétaires.



Pour le Directeur Général
Le Chef de Service

Vincent MAZAURIC

NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION

La mission a reçu les observations des deux caisses nationales (CNAF et CCMSA) et des trois directions techniques les plus concernées (DGHUC, DSS et DGI). D'une manière générale, les interlocuteurs de la mission approuvent les constatations, orientations, pistes de réflexion et recommandations de la mission. Des observations sur des erreurs et imprécisions du rapport ont été faites et la mission les a intégrées dans sa version finale. Sur les autres points, la mission apporte les réponses suivantes :

1- OBSERVATIONS DE LA CNAF

Page 3

Ces observations sont intégrées au rapport.

Page 5 - les coûts du système actuel

Le taux de non-recouvrement retenu par la mission (14%) résulte d'une estimation fondée sur les données fournies par la CNAF : en 2003, 2004 et 2005, ont été comparés le montant des indus recouvrés et le montant des indus non recouvrés (cf. Annexe I, p7, tableau 5).

Le montant résultant de l'écart entre ce taux et celui présenté par la CNAF est proche du montant des indus non recouvrés en raison de la procédure Oheix.

Concernant le montant d'indus générés par TDF, la mission, qui n'avait pas à sa disposition le montant figurant dans la réponse de la CNAF, a fondé ses calculs (cf. Annexe I, V 2 b et V 3) sur des données CNAF et Crédoc. Ils la conduisent à une estimation de 231 M€ (dont 96 M€ logement). La CNAF indique que les indus générés par TDF correspondent à 117M€ (dont 67% estimés logement), mais ne fournit pas d'élément d'explication de cette divergence (ni sur le plan du raisonnement, ni sur celui des chiffres sur lesquels se fonde le calcul).

Par ailleurs, la mission précise qu'elle n'a pas fondé son estimation du montant d'indus logement sur un prorata au nombre d'allocataires des indus TDF globaux, mais sur le montant des indus logement.

Page 5 - dernier paragraphe

Ces observations sont intégrées au rapport.

Page 5 – note en bas de page 9

Comme pour toute comptabilité analytique, la mission s'est appuyée sur une convention. Cette convention (affectation de la totalité des coûts communs de la campagne de ressources au logement) conduit en effet à imputer au logement une valeur située en haut de la fourchette, mais non à surestimer ces coûts.

Par ailleurs, l'estimation proposée par la CNAF devrait être fondée non sur la séparation logement seul/PF seules/logement et PF, mais sur la séparation logement seul/PF sous conditions de ressources hors logement/logement et PF sous conditions de ressources.

Page 6 – La convergence des bases fiscales et sociales

La mission n'a en effet analysé qu'une des deux hypothèses de la convergence de la base sociale sur la base fiscale, à savoir l'alignement de la base sociale sur la base fiscale, plus favorable aux allocataires, car elle n'intègre pas deux types de ressources (majorations de retraite et de pensions pour enfants à charge et indemnités journalières d'accidents du travail et de maladies professionnelles). Elle n'écarte pas l'hypothèse de l'assujettissement à l'impôt de ces ressources non imposables actuellement mais s'est limitée dans son analyse à celle des deux hypothèses qui lui a paru la plus réaliste.

Page 7

La mission serait favorable à la participation de la CNAF à la procédure CNTDS dans la mesure où elle est elle-même fournisseur de données sociales à la DGI. Elle ne se prononce pas sur la fusion en une seule structure des procédures CNTDF et CNTDS. Ce point doit être étudié par l'ensemble des organismes concernés que la mission n'a pu auditionner dans leur totalité.

Page 8

La mission partage cette analyse. Toutefois, même si aucune ligne de ressources nouvelles (et éventuellement non imposables) n'est introduite dans la DPR, il conviendra d'ajouter une ligne, éventuellement pré remplie par la DGI et à valider par le contribuable, mentionnant que celui-ci bénéficie de prestations familiales sous condition de ressources et qu'il est informé que sa déclaration fiscale sera transmise aux caisses pour le calcul de ses prestations familiales sous conditions de ressources, même si ces dernières se réservent le droit de lui demander des précisions complémentaires. Les modalités précises de ce dispositif seront à étudier.

Pages 9 et 10

Voir réponse ci dessus au point « page 6 ».

Page 10 : Il s'agit en fait de la page 13

La mission prend acte de ces chiffres fondés sur des données nationales plus complètes que celles dont elle disposait.

En ce qui concerne les propositions de la CNAF, la première est également faite par la mission et la seconde n'a pas été évoquée lors des entretiens de la mission avec les organismes concernés.

Page 14

La mission partage cette analyse.

Page 15 : les croisements de fichiers

La mission est favorable à toute mesure de nature à favoriser et simplifier les relations avec la Cnil.

Page 15 : les fraudes

La formulation du rapport a été retouchée. Si le terme « *suspicion* » utilisé par la CNAF n'est effectivement pas de mise, il est bel et bien nécessaire de généraliser la prise en compte des risques de fraudes, lors de la conception et de l'application des réglementations.

Page 16 - la création du répertoire national

Dont acte ; ce point est essentiel pour la mission également.

Page 17

Dont acte.

Page 24 et 25

La mission ne suggère pas la suppression de toutes mesures de correction de ressources, mais l'étude de cette suppression. Une telle étude ne saurait de toute évidence être menée sans simulation par la CNAF sur un panel d'allocataires pour en vérifier la pertinence.

En ce qui concerne les autres pistes de simplification de la base ressources, des simulations sur des panels d'allocataires seront nécessaires, en particulier pour la substitution d'un plancher de ressources à l'évaluation forfaitaire et la simplification de la prise en compte des ressources en cas de chômage.

Page 27

Dont acte.

Page 28 - le développement des possibilités de télédéclarations sur Internet.

Dont acte ; la dématérialisation des échanges avec les allocataires (et les tiers) est une piste essentielle de simplification des procédures et d'économies de gestion.

Page 30

Dont acte.

Page 31

La mission est favorable à la mise en œuvre la plus rapide possible de l'échange TDF à priori. A cet égard les observations de la DGI au point 1 de sa réponse (voir ci après) montre une totale concordance entre la CNAF et la DGI sur l'objectif d'aboutir à une mise en œuvre en 2008 (c'est à dire sur les revenus de 2007) du processus d'échange a priori des données fiscales.

Annexe I page 2

Sur ce point l'annexe a été rectifiée.

Annexe I page 3

Ces contraintes techniques sont pour la plupart liées à l'architecture informatique actuelle de la DGI (stockage des données, et transmission de celles-ci). Elles s'appliquent quel que soit le mode d'acquisition des données par la DGI (papier, ou télédéclarées).

Annexe I page 4

Pour certains allocataires, l'ouverture de droit peut avoir lieu entre la date de l'échange de données amont CNAF-DGI et la procédure TDF. Par ailleurs, la donnée « est un allocataire CAF » doit être certifiée par le déclarant. Par conséquent, cette case, même pré remplie, doit figurer dans la déclaration de revenus.

Annexe II page 2

Ces précisions sont intégrées dans la rédaction de l'annexe II, page 2 du rapport.

Annexe II page 6

1^{er} alinéa : le montant d'indus détectés en 2005 (693 M€) semble être dans la continuité des montants d'indus détectés en 2002 (660,3M€) et 2003 (671,1M€) : il ne fait pas apparaître de hausse brutale « compensant » la baisse observée en 2004 (531,6M€), liée, elle, au déficit des échanges avec les ASSEDIC : Cf. tableau 3.

Alinéas suivants : comme indiqué, le recueil des données sur les fraudes par la DSS a été réalisé selon une méthodologie différente de celle utilisée par la CNAF.

Annexe III – page 3 :

Il s'agit de l'annexe VII

La mission est consciente de la nécessité d'investissement en cas de dématérialisation totale.

L'estimation de 1,72 € fondée sur les données de l'observatoire national des coûts de gestion (rapport 2004) prend en compte, outre l'affranchissement, le travail d'étiquetage lors de l'arrivée du courrier papier, d'enregistrement dans la corbeille de l'image du courrier papier, puis de l'archivage de ce document, mais non le travail intellectuel d'analyse et d'élaboration de la réponse par le technicien.

2- OBSERVATIONS DE LA CCMSA

Page 3- 2^{ème} tiret

Modification introduite au rapport.

Page 11 paragraphe C

Non, il s'agit bien de la procédure CNTDS (transmission des données sociales) puisque les ressources en cause ne sont pas actuellement imposables et donc ne sont pas collectées par la DGI dans le cadre de la procédure CNTDF.

Page 18 paragraphe D ; page 21 paragraphe A

Modification introduite au rapport.

Page 25 paragraphe C

La mission prend acte de ces précisions et maintient sa proposition de supprimer tout mécanisme d'évaluation forfaitaire pour les familles dont l'allocataire ou le conjoint a moins de 25 ans quel que soit le statut, salarié ou non salarié, le type de contrat (CDI ou autre) et le niveau du salaire.

Page 26 paragraphe D

Modification introduite au rapport.

La liste des personnes rencontrées a été complétée.

3- OBSERVATIONS DE LA DGUHC

Les observations de la DGUHC portent sur quatre points et la mission partage assez largement ces analyses.

Amélioration du recouvrement des indus

La mission est consciente que l'alignement des dates de notification de l'APL locative sur celles de l'AL fera peser des contraintes techniques et comptables sur les bailleurs. Elle a fait néanmoins cette proposition car la réduction des indus systémiques générés par le délai entre la date de calcul de l'aide et celle de son versement au bailleur lui paraît un objectif prioritaire.

Fongibilité inter fonds pour le recouvrement des indus : la mise en œuvre de cette disposition par voie législative suscite également un accord de la CNAF.

Chiffrage des conséquences de l'unification des bases sociales et fiscales

La mission prend acte de la montée en charge des ressources liées aux majorations de retraites et de pensions pour enfants à charge. Cette donnée devra être prise en compte dans les études sur l'alignement des bases sociales et fiscales, dans les deux sens possibles, soit retrait de ces ressources de la base sociale, soit imposition de celles-ci.

Actualisation des barèmes au 1^{er} janvier

Ce point fait l'objet d'un consensus pour faire coïncider la date d'actualisation avec le calendrier budgétaire et éviter des revalorisations rétroactives; par contre, le maintien au 1^{er} juillet de la période de paiement ou son report au 1^{er} octobre ou au 1^{er} janvier est une question à dissocier, car étroitement liée aux possibilités de transmission à priori des données fiscales par la DGI pour actualiser la base ressources. Un report au 1^{er} janvier de l'exercice du paiement des aides aurait pour conséquence une prise en compte des ressources de l'année N-2, ce qui présente d'importants inconvénients selon la mission.

Aménagement de la base ressources

Les difficultés de l'aménagement de la base ressources sont réelles. La mission propose des pistes à étudier par des simulations et chiffrages sur un panel d'allocataires, pour apprécier leur impact et leur pertinence, en particulier concernant l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans et les mesures d'abattement en cas de situation de chômage.

4- OBSERVATIONS DE LA DSS

La mission constate que la DSS partage ses analyses et constatations concernant :

- le rôle structurant de la COG Etat /CNAF et l'importance du respect de ses échéances et moyens notamment en matière de contrôle, de prévention des indus et de lutte contre la fraude qui constituent des objectifs majeurs,
- l'importance des études en cours au sein des CAF et MSA, couvrant largement le champ de l'audit,
- l'avancement des travaux conjoints CNAF, CCMSA, DSS, DGI concernant les échanges de données dématérialisées sur les ressources des allocataires et la possibilité de respecter le calendrier préconisé par la mission et de déboucher sur des modifications de la réglementation permettant d'harmoniser les bases sociales et fiscales,
- la mise en œuvre de la revalorisation des barèmes au 1^{er} janvier,
- l'amélioration de la gouvernance du système des aides au logement qui passe par une meilleure concertation entre les ministères et les services en charge de la sécurité sociale et du logement.

5- OBSERVATIONS DE LA DGI

Point 1 :

La mission constate avec satisfaction que la DGI se considère comme engagée dans une véritable stratégie de projet pour une mise en œuvre en 2008 (c'est à dire sur les revenus de 2007) du processus d'échanges a priori des données fiscales. Sur ce point, les positions de la DGI et de la CNAF sont concordantes (cf. réponse CNAF à la page 31 du rapport). En tout état de cause, la mission rappelle que la stratégie de projet qu'elle préconise s'applique déjà à l'achèvement des travaux en cours du groupe, si celui-ci ne parvenait pas dans les délais prévus à une présentation consensuelle d'options opérationnelles.

Point 2

La mission n'ignore pas les difficultés du rapprochement des bases sociales et fiscales, mais considère néanmoins que des solutions sont possibles, point de vue que partagent la DSS et la CNAF.

Point 3

La mission prend acte de la préférence de la DGI pour une récupération directe par les caisses, via la procédure TDS, des données sur les revenus non imposables, dont elles ont besoin pour déterminer la « base ressources » pour le service des prestations familiales sous condition de ressources. S'agissant de l'observation de la mission sur le caractère non fiable à 100% de la procédure TDS, elle a une portée générale et vise tous les maillons de la chaîne aboutissant à la DPR. A cet égard, le bilan de la DPR annoncé par la DGI sera utile pour déterminer les maillons de la chaîne de collecte des données à améliorer.

Point 4

La mission prend acte de cette position, qui a d'ailleurs été développée au point B c) de son rapport.

Point 5

La mission prend note de ces compléments d'informations.

Point 6

La mission est consciente de cette difficulté indiquée en II. B. 4. b). C'est la raison pour laquelle elle propose dans le rapport que les contrôles ciblent en particulier les allocataires pour lesquels la transmission des données fiscales a priori n'aura pu s'opérer. Enfin, dans le cadre d'un contrôle par les caisses, la demande de la déclaration fiscale ou de l'avis d'imposition (ou de non imposition) n'est pas à écarter et ne pose pas de problème sur le plan juridique.

Point 7

Dont acte.

Point 8

La question de l'utilisation des fichiers de la taxe foncière et de la taxe d'habitation pour un contrôle par les caisses de la réalité du logement déclaré et de son occupation a été évoquée par la mission avec les CAF et les directions des services fiscaux rencontrées. Elle a paru suffisamment pertinente à la mission pour qu'elle préconise d'étudier les conditions juridiques et techniques de cet échange et sa faisabilité.

Point 9

La mission prend note des réticences de la DGI à un mécanisme de tri des déclarations fiscales pour assurer un traitement prioritaire de celles émanant de bénéficiaires d'allocations familiales sous condition de ressources. Elle rappelle cependant qu'un tel mécanisme est déjà en place, s'agissant des contribuables ayant déménagé au cours de l'année.

* *
*

CONCLUSION GENERALE DE LA MISSION

La mission préconise un suivi des recommandations formulées dans son rapport et plus généralement de l'état d'avancement des engagements pris par les caisses dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui les lient avec l'Etat. Elle attache une particulière importance à la politique en matière de contrôle, de lutte contre la fraude et de réduction des coûts de gestion.

A cet égard, l'IGAS précise que l'arrêté du 12 mars 2003 portant organisation de l'IGAS indique, dans son article 2 que « *Le chef de l'inspection générale préside une commission des suites réunie périodiquement, à laquelle participent les directions et les services intéressés* ». Cette commission a pour objet d'examiner en présence des auteurs du rapport, des cabinets et administrations et services concernés et en liaison avec les organismes ayant fait l'objet du contrôle ou de l'audit en cause, les suites qui ont été données à ses recommandations.

Dans le cadre de ce dispositif, elle envisage de réunir cette commission dans un délai de douze à dix-huit mois.

Par ailleurs, s'agissant des conventions d'objectifs et de gestion, l'IGAS inscrit à son programme de travail annuel, un bilan diagnostique des COG, de façon périodique et notamment en vue des travaux préparatoires à leur renouvellement.

La mission suggère que les autorités commanditaires de cet audit évaluent début 2008, l'état d'avancement des préconisations du rapport et prennent éventuellement les mesures appropriées pour la poursuite des dynamiques évoquées.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CONDITION DE RESSOURCES**
- ANNEXE II : LA POLITIQUE DE CONTRÔLE DES CAISSES ET LA QUESTION DES INDUS**
- ANNEXE III : MESURES DE SIMPLIFICATION VISANT À LIMITER LES INDUS OU À FACILITER LEUR REPETITION**
- ANNEXE IV : LES COÛTS DE GESTION**
- ANNEXE V : L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES, LES ABATTEMENTS ET LA NEUTRALISATION : ETAT DES LIEUX ET PISTES DE SIMPLIFICATION**
- ANNEXE VI : LA SIMPLIFICATION DES RELATIONS AVEC LES USAGERS ET LES PARTENAIRES, ET LA DÉMATÉRIALISATION**
- ANNEXE VII : ÉLÉMENTS DE CHIFFRAGE DES GAINS LIÉS À LA DÉMATÉRIALISATION**

ANNEXE I

LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE LA CONDITION DE RESSOURCES

SYNTHÈSE

Cette annexe expose les données techniques relatives à la mise en œuvre d'une transmission de données fiscales *a priori*.

Après avoir exposé les fondements juridiques de l'échange de données actuel, elle détaille dans un premier temps le calendrier actuel d'acquisition des revenus fiscaux par la DGI, d'acquisition des ressources sociales par la CNAF, et du contrôle effectué *a posteriori*.

Dans une deuxième partie, elle présente les caractéristiques techniques actuelles des fichiers de la DGI et rappelle les difficultés que soulèverait la mise en œuvre d'une transmission de données fiscales *a priori* en cas de maintien d'une actualisation des ressources au premier juillet.

Enfin, le dernier chapitre explicite les chiffrages effectués par la mission.

SOMMAIRE

I.	LES BASES JURIDIQUES DE L'ÉCHANGE A POSTERIORI CNAF DGI	79
A.	LES MODALITÉS DE GESTION DES RESSOURCES DES ALLOCATAIRES	79
B.	LES ÉCHANGES ENTRE LES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE ET LA DGI	79
C.	L'ACCORD DE LA CNIL	79
II.	LE CALENDRIER ACTUEL	79
III.	L'ARCHITECTURE GLOBALE DU PROCESSUS D'ÉCHANGE CNAF/DGI QUI DEVRAIT ÊTRE MISE EN PLACE POUR UNE TRANSMISSION A PRIORI	80
IV.	MAINTIEN DES DROITS AU 1^{ER} JUILLET : CONTRAINTES TECHNIQUES	81
V.	CHIFFRAGE	82
1.	<i>Coût de traitement actuel des déclarations de ressources par les CAF</i>	82
2.	<i>Les frais liés aux indus générés par le contrôle a posteriori</i>	84
a)	Frais directs liés à la détection, la notification et l'information	84
b)	Frais directs liés au recouvrement	84
c)	Coût total de gestion	85
3.	<i>Montant budgétaire des indus non recouvrés</i>	85
4.	<i>Coût d'une obtention des ressources spécifiques à la sphère sociale par la CNAF auprès des allocataires</i>	86
5.	<i>Synthèse des chiffrages</i>	88

I. LES BASES JURIDIQUES DE L'ÉCHANGE A POSTERIORI CNAF DGI

A. Les modalités de gestion des ressources des allocataires

Elles sont précisées

- dans le code de la sécurité sociale, notamment dans les articles L 583-3 et R 532 (plus précisément, dans l'article R 532-3) ;
- dans le code de la construction et de l'habitation, par les articles L 351-12 et R 351-5.

B. Les échanges entre les organismes de protection sociale et la DGI

Ils sont régis par :

- l'article L 161 du livre des procédures fiscales ;
- le décret n° 2002-771 du 3 mai 2002, paru au JO du 5 mai 2002, portant création d'une procédure de transfert des données fiscales ;
- l'arrêté du 3 mai 2002 paru au JO du 5 mai 2002, relatif à la mise en service d'une procédure automatisée de transfert de données fiscales.

C. L'accord de la CNIL

La CNIL a émis un avis favorable émis lors de la séance du 25 octobre 2001 (lettre du 15 novembre 2001). Elle avait alors demandé à être rendue destinataire d'un bilan annuel de la procédure TDF.

Elle a rappelé dans sa décision qu'elle était favorable à une déclaration unique, à la fois fiscale et sociale, des obligations déclaratives en vigueur, ce qui conduirait le cas échéant à passer d'une finalité de contrôle *a posteriori* des déclarations à une finalité de collecte d'informations pour le droit aux prestations à critères de ressources.

II. LE CALENDRIER ACTUEL

Les procédures de déclaration des ressources (sphère sociale) et de déclaration des revenus (sphère fiscale) se déroulent selon le calendrier suivant :

Tableau 1 : Calendrier général

date	CNAF	DGI
Janvier à avril	Réception des premières déclarations de ressources par les CAF	Réception et traitement des données (TDS) en vue de l'édition des DPR
Début mai	Campagne de relance des allocataires pour obtenir les déclarations de ressources	Envoi des DPR aux déclarants
Fin mai		Date limite de réception des déclarations papier, saisie de ces déclarations au fil de l'eau pendant le mois de mai

date	CNAF	DGI
Début juin	Envoi par la CNAF à la DGI du fichier d'appel contenant la liste des personnes concernées par l'échange CNTDF	Date limite de réception des télédéclarations (échelonnée au cours du mois selon les zones géographiques) ; poursuite de la saisie des déclarations, celles relatives à un déclarant ayant déménagé étant traitées en priorité
Fin juin	Date limite officielle de réception des déclarations de ressources	
1 ^{ère} quinzaine de juillet	Mi-juillet : Date limite réelle de réception des ressources pour une actualisation effective au 1 ^{er} juillet. Calcul des droits des allocataires	« 1 ^{ère} émission » : remontée des données saisies dans les DSF à la DGI (environ 90% des déclarations, dont la totalité des télédéclarations)
Deuxième quinzaine de juillet		Taxation informatique des données et enrichissement par la DGCP
Première quinzaine d'août		Début de l'impression des avis d'imposition
Deuxième quinzaine d'août		Envoi des avis d'imposition relatifs à la « première émission »
Novembre	Envoi par la DGI à la CNAF de données fiscales sur les déclarants figurant dans le fichier d'appel envoyé par la CNAF (allocataires bénéficiant de prestations sous conditions de ressources) et identifiés par la DGI (87% d'entre eux) ; conformément à la procédure TDF	
Mai N+1	Envoi par la DGI à la CNAF d'un deuxième fichier de retour (données rectificatives et déclarations tardives)	

Source : Mission. Ce schéma correspond au processus en vigueur en 2006 (première année de mise en œuvre de la DPR) ; les dates précises peuvent changer d'une année sur l'autre.

III. L'ARCHITECTURE GLOBALE DU PROCESSUS D'ÉCHANGE CNAF/DGI QUI DEVRAIT ÊTRE MISE EN PLACE POUR UNE TRANSMISSION A PRIORI

Le processus d'échange devant être mis en place entre la DGI et la CNAF devrait, pour permettre une transmission des données *a priori* évitant l'appel de données auprès des allocataires et le traitement des déclarations par les CAF, être globalement architecturé comme suit :

- envoi en début d'année d'un « fichier d'appel » par la CNAF à la DGI, contenant la liste des allocataires ou personnes à charge dont la CNAF souhaite connaître les revenus ;
- identification des personnes appelées par la DGI et retour à la CNAF de la liste de celles n'ayant pu être identifiées (13% en 2005) ;
- appel direct des ressources par les CAF auprès des personnes non identifiées par la DGI, récupération et saisie de ces déclarations (coût de traitement inévitable de 3,14 M€) ;
- après obtention des données par la DGI, transmission des données fiscales par la DGI à la CNAF pour les personnes ayant été identifiées ;
- actualisation des ressources et calcul des nouveaux droits des allocataires par la CNAF.

La mise en œuvre de ce processus se heurte toutefois à deux obstacles techniques principaux :

- les définitions de revenu et de ressources ne coïncident pas. Ainsi, certains éléments font partie des ressources sociales mais ne sont pas connus de la DGI ;
- la date actuelle d'échange de fichiers *a posteriori* est incompatible avec la date d'actualisation des ressources. La fourniture de données *a priori* requiert par conséquent une convergence entre ces deux dates.

IV. MAINTIEN DES DROITS AU 1^{ER} JUILLET : CONTRAINTES TECHNIQUES

Dans le cadre d'une transmission de données fiscales *a priori*, l'un des principaux obstacles devant être surmontés est celui de l'incompatibilité actuelle entre la date de transmission des données (novembre) et celle d'actualisation des ressources (juillet).

Deux solutions duales émergent : repousser la date d'actualisation des ressources, ce qui soulève la question de l'obsolescence de la base ressources, ou bien *a contrario*, afin d'éviter cet inconvénient, avancer la date de transmission des données fiscales.

Il serait envisageable de maintenir l'actualisation des ressources au 1^{er} juillet, à l'aide du processus décrit *infra*, et sous réserve de la résolution des problèmes techniques qui seraient alors posés à la DGI :

Les DSF traitent actuellement en priorité les déclarations de revenus des contribuables ayant déménagé dans l'année. En faisant figurer sur leur déclaration de revenu leur qualité de bénéficiaire d'allocation sous condition de ressources, ces derniers (qui représentent environ 25% des déclarants fiscaux) pourraient voir leur déclaration saisie également en priorité. Ainsi, cette population ferait partie de la « 1^{ère} émission » (90% des déclarants) : leurs données fiscales seraient récupérées par la DGI auprès des DSF durant la première quinzaine de juillet. Il serait par conséquent envisageable de restituer ces données certifiées à la DGI pour la mi-juillet, à temps pour une actualisation des bases ressources au 1^{er} juillet.

Toutefois, la mise en œuvre de cette solution présente des inconvénients et nécessite l'approfondissement de l'étude de plusieurs obstacles techniques :

- **modification de l'architecture informatique du fichier national Adonis** (dans lequel sont centralisées les données issues des DSF après la première émission), **dont la finalité et les caractéristiques techniques actuelles ne permettent pas la transmission de données à un organisme extérieur**¹;
- **compatibilité temporelle des procédures informatiques de sélection des personnes appelées (le fichier Adonis ne contient pas l'identifiant NIR²) et d'envoi des données, avec les traitements informatiques devant être effectués**

¹ Source : DGI, bureau M1.

² Le fichier Adonis ne contient en effet que les identifiants SPI (identifiant fiscal d'un individu) et FIP (identifiant fiscal départemental d'un foyer). La DGI peut utiliser les NIR uniquement aux interfaces lors de ses échanges de données avec des organismes extérieurs (dans le cadre des procédures TDS et TDF par exemple), **mais elle n'a pas le droit d'utiliser le NIR dans ses traitements de fichiers internes : ceux-ci doivent obligatoirement ne pas contenir le NIR.**

par la DGI mi-juillet dans le cadre de la campagne d'imposition sur le revenu³ ;

- avancement de l'émission du fichier d'appel par la CNAF qui a lieu actuellement en juin, notamment afin d'obtenir un fichier retour des personnes non identifiées par la DGI (13 %), suffisamment tôt pour permettre l'envoi, le retour et la saisie par les CAF des déclarations de ressources de cette population ;
- ajout d'une case à cocher par les allocataires sur la déclaration de revenu et priorisation de la saisie de certaines déclarations, ce qui va à l'encontre de la doctrine actuellement prônée par les DSF.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une telle procédure participerait du « détricotage » de la procédure TDF, récente et en fonctionnement, qui permet aujourd'hui une gestion unifiée des relations entre la DGI et les organismes sociaux destinataires de données fiscales

Enfin, un tel emploi du temps serait si contraint que la moindre défaillance de la DGI ou de la CNAF conduirait à un retard dans l'actualisation de la base ressources, suscitant alors soit un retard du paiement de l'allocation du mois de juillet aux allocataires, soit la génération potentielle de nombreux indus.

V. CHIFFRAGE

1. Coût de traitement actuel des déclarations de ressources par les CAF

Tableau 2 : les hypothèses de base

champ	Chiffre	Source
Nombre de déclarations de ressources traitées	8 700 000	Fiche CNAF, nombre de déclarations de ressources traitées en 2005
dont télédéclarations	1,8M	CNAF, nombre en 2006
Coût des agents		Rapport 2004 de l'observatoire national des charges de gestion
<i>Technicien prestation</i>	35 000 €	
<i>Autre personnel</i>	49 000 €	
<i>informaticien</i>	67 000 €	
Affranchissement	0,6 €pli	
Facture TDF	0,45 M€	
Coût de traitement d'une télédéclaration	22 % de celui d'une déclaration papier	document de travail CNAF, estimation provisoire
Coût indirect de personnel	Un cadre pour deux agents	Rapport 2004 de l'observatoire national des charges de gestion
Coût indirect de fonctionnement	14 % des coûts de personnel	

Source : Mission

L'observatoire des charges de gestion, dans son rapport 2004, estimait les charges de traitement hors gestion des indus révélés par la TDF de 10 M de déclarations papier à :

- 8 880 min de cadre,
- 28 856 000 min d'agent,
- 12 420 000 plis.

³ Source : DGI, bureau M1.

Par conséquent, le coût de traitement de 8 700 000 déclarations, dont 1,8M sont télédéclarées, serait de :

– Coût de traitement direct des déclarations papier :

$8\,880 \text{ min} / (1\,400 \text{ h} * 60 \text{ min}) = 0,1 \text{ année} * \text{cadre}$

$28\,856\,000 * ((8,7\text{M} - 1,8\text{M}) / 10\text{M}) \text{ min} / (1\,400 \text{ h} * 60 \text{ min}) = 237,0 \text{ année} * \text{agents}$

soit des coûts directs de personnel de 8,30 M€

et $12\,420\,000 * ((8,7\text{M} - 1,8\text{M}) / 10\text{M}) \text{ plus} * 0,60 \text{ €} = 5,14 \text{ M€}$ d'affranchissement

Soit un coût direct total de 13,44 M€

– Coût de traitement indirect des déclarations papier :

Personnel : $(237,0 \text{ agents} / 2) * 49\,000 \text{ €} = 5,81 \text{ M€}$

Fonctionnement : $14\% * (8,30 \text{ M€} + 5,81 \text{ M€}) = 1,98 \text{ M€}$

Soit un coût indirect total de 7,78 M€

Soit un coût de traitement total des déclarations papier de 21,22 M€

– Coût de traitement des télédéclarations :

$21,22 \text{ M€} * (1,8\text{M} / (8,7\text{M} - 1,8\text{M})) * 22\% = 1,22\text{M}$

– Coût total CNAF : 22,44 M€

On obtient alors **un coût total de 22,44 M€**

L'écart entre le montant de 33,55 M€ figurant dans le rapport 2004 de l'observatoire national des charges de gestion de la CNAF et le montant de 22,44 M€ obtenu *supra* repose sur trois raisons principales :

- l'observatoire des charges de gestion a fondé ses calculs sur un montant forfaitaire de 10M de déclarations, alors que la mission a fondé les siens sur le montant de déclarations traitées en 2005, soit 8,7 M⁴ ;
- le rapport 2004 de l'observatoire des charges de gestion ne prend pas en compte la télédéclaration, alors que la mission a pris en compte ce phénomène (taux de

⁴ Le nombre de déclarations appelées est toutefois supérieur. Il aurait donc pu être envisagé de procéder à une découpe plus fine des différentes activités, comme dans les chiffrages ultérieurs. On a ici choisi, à l'instar de l'observatoire des coûts de gestion, de n'utiliser qu'un seul chiffre pour caractériser le nombre de déclarations traitées. En effet, les déclarations appelées et non traitées sont celles de bénéficiaires d'allocations non soumises à conditions de ressources, qui ne sont donc pas obligés de les déclarer, et auxquelles certaines CAF seulement envoient des demandes de déclarations. Cette population ne fait donc pas partie des personnes pour lesquelles la CNAF doit contrôler les ressources.

télédéclaration d'environ 20% en 2006), en considérant que le coût unitaire d'une télédéclaration représente 22% de celui d'une déclaration papier, selon un document à paraître de l'observatoire des charges de gestion ;

- on a choisi de ne pas retenir dans le chiffrage les coûts de détection et de notification des indus ni ceux de contestation ou demande de précision, dans la mesure où les coûts de recouvrement de ces indus n'étaient pas intégrés dans le calcul de l'observatoire des charges de gestion. Il semblait donc préférable, par souci d'homogénéité, de ne pas prendre en compte les autres frais liés aux indus et de traiter ensemble tous les frais relatifs à ces indus. En tout état de cause, l'impact de ce dernier choix est relativement faible comparé à celui des deux premiers : il reste inférieur à 1,7 M€ pour un écart total de 11,1 M€

2. Les frais liés aux indus générés par le contrôle a posteriori

a) Frais directs liés à la détection, la notification et l'information

Dans le rapport 2004 de l'observatoire national des charges de gestion, la CNAF estime les coûts directs liés à la détection, la notification et l'information des allocataires relatives aux indus détectés par une TDF concernant 10 M de déclarations à :

- 800 000 min d'agent et 880 000 plis pour la détection et la notification (action A 17, cf. tableau 7) ;
- 1 400 000 min d'agent pour l'accueil (action A 20 : contestations et demandes de précision).

Les charges de traitement directes liées à la détection, la notification et l'information relatives aux indus détectés par une TDF portant sur 8,7 M de déclarations sont donc celles correspondant à 1 914 000 min d'agent et 766 000 plis.

Les CAF gérant 5,8 M de bénéficiaires d'aides personnelles au logement, les charges directes imputables à ces allocataires sont de 1 276 000 min et 510 000 plis.

b) Frais directs liés au recouvrement

Aux frais liés à la détection, la notification et l'information s'ajoutent les frais de recouvrement des indus ainsi détectés.

Tableau 3 : données de base permettant le chiffrage

donnée	chiffre	source
% d'indus liés aux ressources détectés par TDF	88 %	Estimation mission à partir de données Crédoc 2001 (*)
% d'indus liés aux ressources moyenne globale CNAF	15,9 %	Données Crédoc 2001
ALF	16,5 %	
APL	12,4 %	
ALS	12,7 %	
% des indus gérés par les CAF		Données CNAF 2005 (**)
ALF	9,6 %	
APL	17,6 %	
ALS	14,9 %	

Source : Mission

(*) n'ont pas été considérés comme détectés via le croisement de fichier TDF les indus liés aux pensions invalidité AT (revenus non fiscaux) ni les indemnités de chômage, détectées par des croisements de fichiers mensuels avec les Assédic.

(**) ce pourcentage est celui des montants d'indus détectés. Il sera considéré en première approximation comme reflétant le pourcentage en nombre d'indus.

On peut donc estimer que 14 % (=88 %*15,9 %) des indus gérés par les CAF sont détectés grâce à la procédure TDF.

De même, 5% (=88%*(16,5%*9,6%+12,4%*17,6%+12,7%*14,9%)) des indus gérés par les CAF sont liés à une aide personnelle au logement et sont détectés par la procédure TDF.

Or, le temps de traitement lié au recouvrement des indus a mobilisé théoriquement 749 ETP dans les CAF en 2005. Il s'agit ici du temps « optimal » puisque calculé par une mesure des tâches. Dans la réalité, on peut considérer qu'il convient de réévaluer de 20% ce temps optimal⁵. On obtient alors un nombre de 936 ETP consacrés au recouvrement des indus.

Soit 131 ETP consacrés au recouvrement des indus détectés par la procédure TDF, dont 47 relatifs aux aides personnelles au logement.

c) Coût total de gestion

Le tableau *infra* synthétise les charges liées à la gestion des indus résultants de l'échange TDF :

Tableau 4 : charges de gestion des indus résultants de la procédure TDF

	global	spécifique logement
ETP directs détection notification information	23	15
ETP directs recouvrement	131	47
plis directs détection	766 000	510 000
ETP directs total	154	62
ETP indirect	77	31
charges de personnel (€)	9 154 713	3 689 177
frais fonctionnement (€)	1 281 660	516 485
Total (€)	10 895 972	4 511 662

Source : Mission

3. Montant budgétaire des indus non recouverts

Aux charges de gestion s'ajoute le montant des indus non recouverts.

Le tableau *infra* présente une estimation du taux de recouvrement des indus des allocations versées par les CAF.

Tableau 5 : estimation du taux de recouvrement des indus d'allocations versées par les CAF hors RMI.

	2003	2004	2005	total
indus recouverts	938 732 945	917 095 202	1 023 011 044	2 878 839 191

⁵ Source : CNAF, le nombre de faits générateurs est celui mesuré par CRISTAL en 2005, le temps de traitement de chaque fait générateur étant celui résultant de l'enquête temps réalisée en 2000, 2001 et 2002. Il s'agit d'un temps obtenu par mesure du temps passé pour le traitement de chaque fait analysé.

	2003	2004	2005	total
admission en non valeur ou remise	144 546 294	153 588 045	170 366 874	468 501 213
taux de montant non recouvré	13,3%	14,3%	14,3%	14,0%

Source : CNAF

Le montant non recouvré des indus liés à la procédure TDF peut dès lors être estimé comme suit :

Tableau 6 : estimation des montants d'indus non recouvrés

donnée	montant	Méthode et source
montant d'indus "logement" (1)	693 079 902	Source CNAF
montant d'indus total (2)	1 646 710 104	Source CNAF
montant d'indus logement lié à la procédure TDF (3)	96 338 106	Application à (1) du coeff de 13,9%, valeur moyenne des taux d'indus liés au ressources pour les aides personnelles au logement (*)
montant total d'indus total lié à la procédure TDF (4)	230 539 415	Application à (2) du coeff de 14% déterminé en b supra
Montant non recouvré d'indus logement lié à la procédure TDF (5)	13 483 696	Application à (3) et (4) du coef de 14% du tableau supra
Montant non recouvré total d'indus lié à la procédure TDF (6)	32 266 810	

Source : Mission

(*) le taux moyen n'étant pas disponible, la mission a retenu la moyenne des taux

4. Coût d'une obtention des ressources spécifiques à la sphère sociale par la CNAF auprès des allocataires

Quelle que soit la procédure retenue pour le traitement des ressources spécifiques à la sphère sociale, les CAF devront procéder à l'acquisition des ressources des allocataires non identifiés lors de l'échange TDF. Le taux d'allocataires non identifiés étant de 13% (chiffre 2005), ceci constitue un coût incompressible de 3,14 M€ pour l'ensemble des CAF, dont 2,10 M€ relatifs aux aides personnelles au logement (5,8 M d'allocataires par rapport à 8,7 M de déclarations de ressources traitées).

A ce coût s'ajoutent ceux déterminés dans la suite de cette partie.

Les actions décrites dans la grille d'analyse de l'annexe 3 du rapport 2004 de l'observatoire des charges de gestion et utilisée dans le chiffrage suivant sont exposées dans le tableau *infra* :

Tableau 7 : grille d'analyse des actions menées pour le traitement des déclarations de ressources

action	Taux de déclarations concernées par cette action	« coût » de traitement »
A1 : préparation/planification		4 800 min cadre
A2 : communication		1 200 min cadre
A3 : mise au point, test cahier des charges avec fournisseurs LAD		2 400 min cadre
A4 : édition routage	100 %	1pli+0,13min / DR
A5 : réception, ouverture des plis	100 %	0,2 min / DR
A6 : tris, constitution de lots	100 %	0,3 min / DR
A7 : numérisation	100 %	0,04 min / DR
A8 : validation de lots témoins		480 min cadre
A9 : traitement manuel des DR	5 %	4 min + 0,5 pli / DR

action	Taux de déclarations concernées par cette action	« coût » de traitement »
A10 : traitement rejet videocodage	50 %	0,3 min / DR
A11 : traitement rejets LAD sur corbeille	6 %	4 min / DR
A12 : vérification	10 %	2 min / DR
A13 : édition et envoi relances	12 %	1 pli +0,13 min / DR
A14 : traitement RAC	10 %	1 pli+8 min / DR
A15 : Traitement NPAI	2,5 %	3 min/ DR
A16 : Archivage	100 %	0,005 min / DR
A17 : traitement discordances DGI		
A18 : visites guichet pour dépôt DR	19 %	2 min / DR
A19 : demande de renseignement amont	5 %	3 min / DR
A20 : contestation ou demande de précision aval		

Source : rapport 2004 de l'observatoire des charges de gestion de la CNAF

On en déduit alors le coût de chacune des trois options à l'aide du tableau *infra* :

Tableau 8 : Coût de chaque mode d'acquisition des données sociales non fiscales par les CAF

Processus	Action	hypothèses	Correction	Coût total estimé
Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que tous doivent renvoyer	A1, A2 et A3	Coût forfaitaire	Réduction à 22% des coûts pour les 20% des déclarations qui sont télédéclarées	17,4 M€
	A4 à A13, A15 A16, A18 et A19	Appliquées à 8,7 M de déclarants		
Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que seuls les concernés doivent renvoyer	A1, A2 et A3	Coût forfaitaire		6,9 M€
	A4, A15 et A19	Appliquées à 8,7 M de déclarants potentiel		
A5 à A12, A16 et A18	Appliquées à 300 000 allocataires percevant des ressources spécifiques à la sphère sociale			
Envoi d'une déclaration de ressources à des allocataires identifiés	A1, A2 et A3	Coût forfaitaire		0,6 M€
	A4 à A13, A15, A16, A18 et A19	Appliquées à 300 000 allocataires percevant des ressources spécifiques à la sphère sociale		

Source : Mission

Ce coût se décompose de la manière suivante :

Tableau 9 : décomposition des coût de chaque processus

ETP cadre direct	Processus 1	Processus 2	Processus 3
ETP agents direct	216,0	42,9	7,4
Coût personnel direct (€)	7 560 300	1 501 250	260 700
ETP personnel indirect	108,0	21,4	3,7
Coût personnel indirect (€t)	5 292 210	1 050 875	182 490
Coût personnel total (€)	12 852 510	2 552 125	443 190
Frais fonctionnement (€)	1 800 037	357 298	62 047
Coût pli (€)	5 976 900	5 224 500	206 100
Total	20 634 347	8 138 823	716 237
Prise en compte de la télédéclaration (*)	17 415 389	6 869 166	604 504

Source :Mission

(*) obtenu par diminution de 78% des coûts sur 20% des volumes traités.

5. Synthèse des chiffrages

Tableau 10 : Synthèse des chiffrages relatifs aux échanges TDF (M€)

processus	Coût d'acquisition des ressources globales		Coût d'acquisition des ressources « sociales »		Coût de gestion des indus liés à la TDF		Total frais de gestion		Surcoût budgétaire lié à la fusion des définitions de ressources		Montant budgétaire des indus liés à la TDF non recouverts	
	total	logement	total	logement	total	logement	total	logement	total	logement	total	logement
TDF <i>a posteriori</i>	22,4	15,0			10,9	4,5	33,3	19,5			32,3	13,5
TDF <i>a priori</i> , ressources alignées sur revenus	3,1	2,1					3,1	2,1	54,2	46,1		
TDF <i>a priori</i> , processus 1	3,1	2,1	17,4	11,6			20,5	13,7				
TDF <i>a priori</i> , processus 2	3,1	2,1	6,9	4,6			10	6,7				
TDF <i>a priori</i> , processus 3	3,1	2,1	0,6	0,4			3,7	2,5				

Source : Mission

Processus 1 : Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que tous doivent renvoyer ; Processus 2 : Envoi à tous les allocataires d'une déclaration de ressources spécifiques que seuls les concernés doivent renvoyer ; Processus 3 : Envoi d'une déclaration de ressources à des allocataires identifiés.

ANNEXE II

**LA POLITIQUE DE CONTRÔLE DES CAISSES
ET LA QUESTION DES INDUS**

SOMMAIRE

I. UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE GLOBALE, FORTEMENT STRUCTURÉE PAR LES COG	91
A. UN RENOUVELLEMENT IMPORTANT DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE DE LA CNAF...	91
B. UNE POLITIQUE PLUS RÉCENTE POUR LA MSA, OÙ LE CONTEXTE EST DIFFÉRENT	93
II. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PRÉSENTENT UN RISQUE FORT, JUSTIFIANT UN TRAITEMENT PARTICULIER PAR LA CNAF	94
A. LES RISQUES SPÉCIFIQUES LIÉS AU LOGEMENT	94
1. <i>Les indus de prestations logement</i>	95
2. <i>Fraudes</i>	96
B. DES CIBLES PARTICULIÈRES CONCERNANT DIRECTEMENT LE CONTRÔLE DU LOGEMENT.....	97
C. LES PRESTATIONS LOGEMENT BÉNÉFICIENT LARGEMENT DES CONTRÔLES PAR CIBLES TRANSVERSES.....	98
D. PLUSIEURS CIBLES DE VÉRIFICATION COMPTABLE DES DONNÉES ENTRANTES CONCERNENT LE LOGEMENT	99
III. DISPOSITIONS CONCERNANT LE CONTRÔLE DANS LA COG ETAT-CNAF 2005-2008 :	100
A. VOLET « ACCROÎTRE LES PERFORMANCES DE LA BRANCHE ».....	100
<i>Point 2 : un traitement des droits plus fiable grâce à une politique active de maîtrise des risques</i>	100
<i>Point 3 : une performance économique accrue</i>	100
B. VOLET « OPTIMISER LES RESSOURCES DE LA BRANCHE FAMILLE ».....	100
<i>Point 2 : un fonctionnement en réseau plus efficace</i>	100
C. VOLET « PILOTER LA STRATÉGIE »	101
<i>Point 3 : un pilotage renforcé de l'organisme national</i>	101
<i>Point 4 : Un suivi rigoureux de la stratégie</i>	101

I. UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE GLOBALE, FORTEMENT STRUCTURÉE PAR LES COG

A. Un renouvellement important de la politique de contrôle de la CNAF

La CNAF met en place une politique de contrôle globale structurée par les conventions d'objectif et de gestion. Cette politique représente un axe particulièrement important de la COG 2005-2008, qui en renouvelle les principales orientations. S'appuyant sur des évolutions déjà engagées en faveur de la maîtrise des risques, de la prévention des indus et d'amélioration de la qualité, la dernière convention d'objectifs et de gestion instaure une stratégie de contrôle globale, dotée d'un pilotage centralisé, et fixe des objectifs et un calendrier précis pour chaque orientation, à décliner par les CAF dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion (CPOG).

La COG précédente (2001-2004) fixait un objectif de global de 25% en matière de contrôle. A partir de 2000, la politique de contrôle est marquée par l'installation dans l'ensemble des CAF de l'application Cristal, qui permet un net redéploiement des moyens informatiques et humains sur le contrôle, et une augmentation importante du nombre d'opérations réalisées. En 2004, le taux de contrôle s'élevait à plus de 36%¹.

Tableau 1 : Nombre de contrôles² toutes prestations confondues (en millions)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
2,05	3,296	3,277	3,438	3,873	3,793

Source : CNAF, note de bilan des contrôles d'attribution des prestations servies par les CAF pour 2004 (Commission des prestations légales du 26 octobre 2005)

Dans le même temps, la part des contrôles sur place, en diminution depuis plusieurs années, s'est stabilisée autour de 310 000 par an de 1999 à 2003 (il était de 408 000 en 1992). En 2004, 314 186 contrôles sur place ont été réalisés (soit +11,5% par rapport à 2003).

Pour 2004, la situation s'établit comme suit :

- Contrôles sur place : 344 186 (pour 556 contrôleurs assermentés),
- Contrôles par appel de pièces : 252 600,
- Contrôle par croisement de fichiers : 2,91 millions dont 2,28 pour les seuls échanges avec le fisc,
- Contrôles par comparaison entre les ressources déclarées et l'activité déclarée au cours de la période de référence (contrôles RAC) : 286 852.

¹ Au sens de la COG 2001-2004. Source : Note de bilan des contrôles d'attribution des prestations servies par les CAF pour 2004 (Commission des prestations légales du 26 octobre 2005).

² La méthode de comptabilisation des contrôles repose sur des « conventions particulières » : les contrôles par croisement de fichier sont comptabilisés pour 1/3 ; un contrôle par échange ASSEDIC qui peut s'étaler sur toute une année compte pour un s'il concerne le même allocataire.

Selon le bilan de contrôle d'attribution des prestations servies par les CAF, en 2003, les contrôles ont généré 788 000 indus pour 382 M€ et 647 000 rappels pour 298 M€. En 2004³, les recoupements d'informations avec les services fiscaux ont contribué pour 45,2% au total des montants recouverts (24% des rappels). Le bilan de la politique de contrôle de 2004 fait apparaître un nombre de cas de fraude (relevant d'une intention frauduleuse) relativement faible, autour de 1 500 cas par an en moyenne.

Les deux axes principaux de la stratégie poursuivie par la nouvelle COG sont la maîtrise des risques (financiers, de fraude et de « qualité insuffisante ») et l'accroissement de la performance, repris par plusieurs chapitres et articles de la COG⁴. Signée en 2005, la convention est en cours d'application, et pour de nombreuses dispositions, en phase de lancement. La mission n'a donc pu se prononcer que sur des actions récemment mises en œuvre, bien qu'en continuité avec des orientations existantes : établissement du plan 2006 de maîtrise des risques, installation d'une commission de lutte contre la fraude en mars, création d'une fonction d'audit et d'une fonction de référencement et de diffusion des bonnes pratiques. Par ailleurs, d'autres actions sont encore à prévoir à échéance fin 2006 : unification des fonctions budget, RH et contrôle de gestion, mise en place de la certification des comptes, définition et mise en œuvre des nouveaux indicateurs de la qualité de service.

Le plan de maîtrise des risques 2006 est fondé sur le principe de l'assurance raisonnable (ciblage des moyens sur les risques les plus élevés). Il a été diffusé à l'ensemble des caisses en mars 2006. S'agissant des prestations, il prévoit un objectif de contrôle de 30% des faits générateurs traités par chaque CAF et plusieurs actions concrètes suivant les axes suivants :

- le contrôle des données entrantes (ou risque externe), avec un objectif de contrôle qui doit concerner 70% du volume global des faits générateurs⁵, suivant des cibles de contrôle prédéterminées en fonction des principaux risques dont la plupart sont intégrés dans Cristal. Ces contrôles comprennent les contrôles par échanges de données informatiques⁶ (EDI) de même que les contrôles sur pièces et sur place ;
- le contrôle des processus, sur la base d'un référentiel de maîtrise des risques comportant un socle commun et un volet local ;
- un contrôle du métier⁷ prévoyant la vérification globale avant et après paiement, de même que des contrôles ciblés sur 30% des faits générateurs, suivant des cibles nationales obligatoires et des cibles locales définies dans Cristal ;
- une maîtrise de risques de gestion, suivant les mêmes modalités ;
- des actions de prévention et de détection des fraudes, à travers notamment la mise en place d'un dispositif automatisé de suivi des fraudes, une démarche d'analyse systématique des dossiers frauduleux (analyse multicritère), ainsi que la poursuite d'actions de prévention déjà engagées, telles que la certification des NIR par accès direct au SNGI, la mise en œuvre de la liaison AGEDREF pour la certification des titres de séjour et la création d'un répertoire national des allocataires.

³ Année particulière, cf. *infra*.

⁴ voir encadré en fin d'annexe.

⁵ Les faits générateurs liés au service des prestations représentent en volume la quasi totalité de l'ensemble des faits générateurs de la branche famille.

⁶ Les contrôles par échanges de données s'effectuent quant à eux à 100%, indépendamment du poids du risque mais sont comptabilisés pour 1/3 dans le volume global du contrôle des faits générateurs.

⁷ Ou de l'erreur de l'agent.

Ce plan prévoit une participation importante de l'agence comptable, dans une démarche d'articulation de la maîtrise des risques et de la certification des comptes. Pour l'ensemble des contrôles (qu'il s'agisse des données entrantes, du risque métier, ou des processus de gestion), la responsabilité est partagée entre l'agent comptable et le directeur de chaque caisse, selon des modalités qu'il leur revient de définir.

La mission a constaté que les CAF visitées avaient commencé à intégrer ces orientations au plan local (87% des actions de contrôle du socle général réalisées au 31 décembre 2005 à la CAF des Yvelines par exemple). Toutefois, il semble que l'ensemble des outils nécessaires à la pleine mise en œuvre du plan de contrôle 2006 n'ait pas encore été fourni aux CAF.

B. Une politique plus récente pour la MSA, où le contexte est différent

La définition d'une politique de contrôle est plus récente dans le cas de la MSA, faisant suite au décret du 26 juin 2003 relatif au contrôle interne des organismes de sécurité sociale. Ses principales orientations sont, comme dans le cas de la CNAF, inscrites dans les conventions d'objectif et de gestion : celle portant sur 2002-2005, comme celle de 2006-2010 encore en cours de signature. Ces orientations sont ensuite déclinées par des contrats personnalisés d'objectif et de gestion conclus avec chaque caisse.

L'organisation du contrôle interne s'appuie sur une sécurisation des procédures, avec l'édition d'un guide méthodologique précisant pour chacune les processus métiers modélisés et les bonnes pratiques de contrôle interne. Il est en cours de réactualisation. De plus, la MSA dispose d'échanges d'information systématisés avec le fisc (transmission de données fiscales *a posteriori*). Les échanges sont plus ponctuels avec les Assedic⁸ (mise à jour de la situation des allocataires au chômage) et les CAF (vérification de non double affiliation).

A ces contrôles s'ajoute la vérification comptable, obligatoire sur la totalité des opérations.

Sur le plan de la lutte contre la fraude, une enquête est en cours auprès des caisses pour dresser un état des lieux, afin de renouveler l'approche suivie, conformément au décret du 16 juin 2006 fixant les modalités de la synthèse demandée aux caisses concernant les fraudes. Le contrôle externe est pour le moment réalisé en fonction du plan établi par chaque caisse, comportant des cibles nationales et des cibles locales. En 2004, 7 300 contrôles avaient été réalisés dans le domaine des prestations familiales et des minima sociaux, parmi lesquels 1 848 ont concerné le logement.

La lutte contre la fraude apparaît encore assez peu formalisée au sein de la MSA. Il est vrai que cette dernière, en tant que guichet unique (sauf pour le chômage⁹), dispose de données très complètes sur ses allocataires, qui lui permettent d'actualiser la situation des ressources, et d'autre part de recouper facilement les informations. Cette « culture du recoupement » partagée par les techniciens conseils est évoquée par les interlocuteurs de la mission comme un élément important de contrôle interne et de sécurisation des procédures.

⁸ Pas de croisement systématique des fichiers comme dans les CAF.

⁹ Elle ne sert pas les prestations chômage mais a connaissance de la situation de chômeur, du fait du non-versement des cotisations sociales concernant l'intéressé.

Par ailleurs, les risques que présente la population d'allocataires de la MSA paraissent limités par le fait que cette population est majoritairement peu mobile du fait de la nature de l'activité agricole, et par définition connue en tant que cotisant, employeur ou salarié. Les deux principaux risques identifiés sont : la double perception de prestations par les conjoints affiliés au régime général, et par les saisonniers. S'agissant du premier risque, une procédure est cours d'élaboration en lien avec la CNAF pour développer les échanges d'information permettant une vérification automatique au plan local. La perspective de tels échanges entre fichiers nationaux (un tel fichier existe pour la MSA dont les allocataires sont identifiés à partir du NIR) est prévue dans le cadre du schéma directeur informatique, mais dépend de la réalisation du répertoire national de la CNAF (cf. *infra*). S'agissant des saisonniers, le traitement de cette question apparaît limité au premier diagnostic.

Au total, la politique de contrôle est en construction à la MSA, une situation qui s'explique en partie par les particularités de ce régime.

II. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PRÉSENTENT UN RISQUE FORT, JUSTIFIANT UN TRAITEMENT PARTICULIER PAR LA CNAF

S'ajoutant à l'important volume financier concerné, plusieurs facteurs font du contrôle des aides au logement un enjeu fort pour les caisses, certains tenant au risque particulier que constitue l'existence du logement et la réalité de son occupation, d'autres découlant de la sensibilité particulière de ces prestations au niveau de ressources, une donnée instable. Il convient de rappeler toutefois que la politique de risque de la CNAF a été fondée sur des risques identifiés d'après les situations des allocataires et non par catégories de prestations.

A. Les risques spécifiques liés au logement

Le thème du logement est identifié comme un risque fort par le plan de contrôle de la CNAF, à l'égal de la situation professionnelle et de l'état civil (notamment la question de l'isolement). En effet, l'établissement du droit aux prestations de logement suppose que soient réunies et vérifiées plusieurs conditions particulières à ce type d'aide : l'existence du logement, la réalité de l'occupation du logement, le caractère exact du niveau du loyer déclaré. Ces conditions sont par définition affectées en cas de déménagement.

Par ailleurs, en raison du mode de calcul des prestations logement, toute variation de ressources retenue pour le calcul entraîne une variation du droit (ce qui n'est pas le cas pour les prestations calculées sur une logique de plafond). Il s'agit donc d'une prestation particulièrement sensible à la mobilité des situations familiales et professionnelles.

De fait, un nombre important d'indus, de rappels et de fraudes recensés par la CNAF concernent les aides au logement.

1. Les indus de prestations logement

L'importance de la part des indus liée au logement par rapport au total des indus (cf. tableau 2) s'explique notamment par la réactivité évoquée plus haut des aides au logement aux changements de situation : lorsque les dossiers n'intègrent pas à temps le changement de situation, ce qui est souvent le cas, des indus sont occasionnés. Un deuxième facteur concerne plus particulièrement l'APL : il s'agit de la date de calcul anticipée, fixée au 10 du mois¹⁰, au lieu du 25 pour l'ALS et l'ALF, alors même que la prestation est versée à terme échu. La création d'indu est systémique puisque le calcul du droit mensuel intervient un mois avant la date de paiement, toute modification signalée dans l'intervalle modifiant le droit à la baisse ne pouvant être prise en compte avant paiement.

Ainsi, plus de 690 M€, soit 42% des quelques 1,6 Mds€ d'indus générés en 2005 sont dus aux aides au logement.

Tableau 2 : Volume et part des indus liés aux aides au logement en 2005 (CNAF)

Prestation générant l'indu	Montants concernés	% total
Prestations logement	693 079 902	42%
<i>dont ALF</i>	<i>158 234 737</i>	<i>10%</i>
<i>dont ALS</i>	<i>244 739 155</i>	<i>15%</i>
<i>dont APL</i>	<i>290 106 010</i>	<i>18%</i>
RMI (à titre de comparaison)	336 040 158	20%
Total prestations CNAF	1 646 710 104	100%

Source : CNAF

Le tableau ci-après montre que le taux d'indus est plus faible en APL (de l'ordre de 48% en moyenne), que pour l'ALF et l'ALS. Le taux global des indus sur la période reste stable aux alentours de 5%.

Tableau 3 Évolution des prestations et des indus¹¹ CNAF entre 2002 et 2005 (en M€)

	2002			2003		
	Prestations versées	Montant des indus	% indus /prestations	Prestations versées	Montant des indus	% indus /prestations
ALF	3 224,9	154,7	4,8%	3 263,6	162	5,0%
APL	6 125,6	291,7	4,8%	6 032,2	291,7	4,8%
ALS	3 948	213,9	5,4%	3 951,8	217,4	5,5%
Total	13 298,5	660,3	5,0%	13 247,6	671,1	5,1%
	2004			2005		
	Prestations versées	Montant des indus	% indus /prestations	Prestations versées	Montant des indus	% indus /prestations
ALF	3 469,0	124,4	3,6%	3 492,0	158,2	4,5%
APL	6 221,0	219,4	3,5%	6 172,0	290,1	4,7%
ALS	4 167,0	187,8	4,5%	4 154,0	244,7	5,9%
Total	13 857,0	531,6	3,8%	13 818,0	693	5,0%

Source : CNAF

¹⁰ Un mécanisme prévu par les conventions entre les fonds -FNAH ou FNAL- et la CNAF.

¹¹ Ces montants contiennent à la fois les indus détectés lors d'un contrôle (26,4% des indus détectés en 2003) (cf. *supra*) et ceux détectés suite à des déclarations tardives (71% des indus détectés en 2003).

On peut noter que les montants d'indus détectés en 2004 sont sensiblement plus faibles que ceux des autres années. Il semblerait, d'après des explications verbales fournies à la mission par la CNAF, que cette situation soit due à l'absence de croisement de fichiers avec les Assedic au cours des deuxième, troisième et quatrième trimestres 2004. Il s'agirait dans ce cas d'une situation particulièrement préjudiciable.

Selon le bilan de contrôle 2004 déjà cité, les indus (l'ensemble et non exclusivement ceux liés aux contrôles) sont effectivement recouverts à hauteur de 92 à 93%, 6 à 7% font l'objet de remises de dettes, et 1% sont admis en non-valeur.

S'agissant de la MSA, la part des indus en ALF n'a pas pu être individualisée par rapport à l'ensemble des indus de prestations familiales. Les données s'établissent ainsi pour 2005 ; le ratio indus sur prestations versées est nettement plus faible que pour les CAF, ce qui s'explique par la meilleure connaissance des situations des allocataires (cf. *supra*).

Tableau 4 : Prestations logement et indus en 2005 (en M€) dans les MSA

	Prestations versées	Montant des indus	% indus /prestations
ALF	111	ND	
APL	219	5,8	2,6%
ALS	195	3,6	1,8%
Total	525		

Source : CCMSA

2. Fraudes

Les fraudes signalées incluant les prestations et aides au logement se sont élevées pour la CNAF à près de 11,5 M€² correspondant à 1 145 cas de fraude signalés du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005, un montant dont seul 10% a été recouvré bien que près des trois quart des cas aient fait l'objet d'une action en justice de la part des CAF.

Tableau 5 : Fraudes aux aides au logement en 2004 / 2005

Fraudes signalées Du 1/10/04 au 30/09/05	Nombre de cas	Montants concernés	Indus recouverts	
Logement	1145	11,5 M €	1,15 M€	10%
dont aides au logement seules	466	2,5 M €	148 K €	6%
dont aides au logement couplées avec prestation précarité ou mono parentalité	595	8 M €	791 K€	9,8%

Source : DSS – Le recueil de ces données par la DSS s'est fait selon une méthodologie différente de celle suivie pour le recueil des données CNAF, ces données ne sont donc pas comparables.

Les données collectées par la CNAF permettent d'établir une évolution sur une plus longue période et une typologie des fraudes. Le motif « vie maritale non déclarée » est le plus important, ce qui explique que les fraudes aux aides au logement soient souvent couplées avec les prestations d'isolement ou de précarité.

¹² 466 fraudes pour un montant de 2,5 M € concernaient les seules aides au logement. Si on ajoute celles qui concernent également une prestation précarité ou monoparentalité, on retrouve la très grande majorité des cas (908) et des volumes en cause (8,1 M €) pour moins de 600 K€recouverts, soit un taux de recouvrement très faible (7,4%).

Tableau 6 : Fraudes selon l'enquête CNAF

Fraudes	Typologie de la fraude (nombre de cas)				Impact financier réel		
	Omission ou fausse déclaration	Vie maritale non déclarée	Autres cas	Total	Nombre de mois	Montant	Fraudes détectées avant paiement (montant calculé sur 1 mois de versement)
2005							
A.L.F.	254	203	48	505	9 165	2 196 391	624
A.L.S.	404	96	114	614	10 643	2 199 724	2 061
A.P.L.	260	135	31	426	7 174	1 385 227	143
Total	918	434	193	1 545	26 982	5 781 342	2 828
2004							
A.L.F.	227	143	83	453	9 422	2 479 378	551
A.L.S.	280	81	166	527	9 595	2 018 516	16 906
A.P.L.	209	120	32	361	6 048	1 119 818	256
Total	716	344	281	1 341	25 065	5 617 712	17 713
2003							
A.L.F.	140	128	40	308	4 790	1 111 398	1 088
A.L.S.	232	62	150	444	6 906	1 567 948	19 685
A.P.L.	190	99	30	319	5 992	1 061 002	578
Total	562	289	220	1 071	17 688	3 740 348	21 351
2002							
A.L.F.	226	105	102	433	6 509	1 215 965	536
A.L.S.	212	44	118	374	7 773	1 745 620	7 007
A.P.L.	263	125	25	413	4 622	696 580	0
Total	701	274	245	1 220	18 904	3 658 165	7 543

Source : CNAF (Tableau GA023 : Les fraudes en 2005 et les procédures de recouvrement)

Ces facteurs de risques propres aux aides au logement ont justifié la mise en place de cibles de contrôle particulières concernant le logement, en détection comme en prévention des fraudes. Par ailleurs, les aides au logement bénéficient pour une part importante des contrôles transverses mis en place, qui concernent l'ensemble des prestations. Enfin, les aides au logement figurent parmi les cibles privilégiées de la CNAF pour la vérification comptable des données entrantes.

B. Des cibles particulières concernant directement le contrôle du logement

Cinq cibles¹³ concernent directement le contrôle du logement (contrôle ponctuel sur place et pièces par un agent assermenté). Il s'agit de celles qui ont pour objectif :

- de vérifier la réalité de la location d'un logement (n°092) ;
- de contrôler les bénéficiaires d'aide au logement dont le montant du loyer semble élevé par rapport aux ressources du foyer (030), selon un seuil qui reste toutefois à fixer au plan national ;
- de contrôler les bénéficiaires de RMI dont les dépenses de logement semblent excessives (005), selon un seuil qui reste toutefois à fixer au plan national ;

¹³ Sur une cinquantaine comprise dans le plan de contrôle 2006.

- le contrôle de résidence en matière de RMI et d'AAH (n°37), dans la mesure où les allocataires concernés sont souvent titulaires d'une aide au logement. Ce contrôle est réalisé par appel de pièces et par un agent assermenté.

Ces contrôles ont représenté près de 94 000 opérations en 2005, générant 7 300 indus environ.

- A ces contrôles s'ajoute l'opération de certification des loyers désormais réalisée de manière systématique auprès des bailleurs, qui permet de contrôler à la fois le montant du loyer, l'effectivité du paiement et l'existence du locataire et du propriétaire. Ces quelque 4,9 millions d'opérations ont constitué une masse significative de contrôles en 2005.

Au total, en 2005, les cibles spécifiques relatives au logement ont représenté 94 000 contrôles, générant près de 7 300 indus pour un montant 11,9 M€ et 5,1 M€ de rappels (à rapporter au total de 22 millions de cibles contrôlées¹⁴, réalisés par la CNAF en 2005, générant 805 500 indus pour un montant de 390 M€ et 154 M€ de rappels). A ces contrôles, s'ajoutent 4,9 millions d'opérations de certification de loyers.

Tableau 7 : Cibles de contrôle logement 2005

	Nombre de contrôles	Nombre d'indus générés	Montants	Montant rappels
Cibles logement	94 000	7 300	11,9 M€	5,1 M€
Total cibles CNAF	22 M	805 500	390 M€	154 M€
cibles logement/total cibles	0,4%	0,9%	3%	3%

Source : CNAF

Dans le cas de la MSA, les cibles relatives logement figurent parmi les priorités fixées par la nouvelle COG, avec le travail illégal. Elles n'ont pu être précisées à la mission.

C. Les prestations logement bénéficient largement des contrôles par cibles transverses

Par ailleurs, les aides au logement bénéficient de la sécurisation de la définition des droits par une douzaine de cibles permettant de contrôler les ressources et la situation professionnelle.

Au premier chef figurent les échanges de données systématiques avec le fisc (cible 80) et les Assedic (cible 70). Il s'agit dans le cas du fisc de l'échange de données a posteriori évoqué plus haut permettant de vérifier la cohérence entre les ressources déclarées par les allocataires dans le cadre de la déclaration recueillie par la CAF et celles figurant sur leur déclaration de revenus. Cet échange a donné lieu en 2005 à 7,4 millions d'opérations de contrôle, générant près de 260 000 indus pour un montant de 116,8 M€ et 14,7 M€ de rappels. Par ailleurs, une information est donnée au cas par cas par l'administration fiscale aux CAF en cas de redressement fiscal. Le caractère systématique de cette transmission est en principe prévu par une circulaire de la DGI, relativement ancienne. La mission a pu observer qu'elle était bien appliquée dans deux CAF qu'elle a visitées. Elle n'a pu toutefois vérifier que cette pratique était assurée de la même manière au plan national, ou au sein des caisses de MSA.

¹⁴ Chaque contrôle peut comporter plusieurs cibles.

Les contrôles systématiques par transmission de données par les Assedic (échange mensuel à l'appel des CAF) sont plus nombreux mais d'un « rendement » plus faible¹⁵ : plus de 13 M d'occurrences, pour 348 000 indus signalés, d'un montant de 53,5 M€ et 5,9 M€ de rappels. Il s'agit, comme dans le cas des transmissions de données par le fisc, d'un contrôle a posteriori¹⁶.

Tableau 4 : Contrôles par échanges de données 2005

Échange	Nombre de contrôles	Indus en M€	Rappels en M€
Services fiscaux	7,4 M	116,8	14,7
Assedic	13 M	53,5	5,9
Total contrôles	22 M	390	153,7

Source : CNAF

Hors du champ des prestations d'aide au logement, des échanges de données systématisés existent également avec l'ANPE et le CNASEA, qui envoient chaque mois un fichier retraçant le flux de leurs nouveaux bénéficiaires d'aides à l'emploi qui, identifiés dans le fichier national du contrôle RMI, sont transmis aux CAF pour traitement.

Les autres cibles concernent essentiellement des contrôles par appel de pièces, déclenchés par exemple par l'absence de revenus d'activité (cible 40) ou de pension de retraite (cible 41), ou encore les classiques contrôles de cohérence entre les données activité et ressources, dits RAC.

D. Plusieurs cibles de vérification comptable des données entrantes concernent le logement

Trois cibles ou requêtes portant sur les données entrantes visent à prévenir les fraudes et concernent directement le logement :

- 520 : repérage des retours NPAI¹⁷ avec un bailleur privé ;
- 522 : détection des doublons allocataires /bailleurs ;
- 523 : détection des bailleurs privés avec plusieurs logements.

Ces cibles étant en cours de définition et de déploiement sur l'ensemble des organismes au moment de la mission, les résultats les concernant n'étaient pas encore disponibles.

¹⁵ Le rendement plus faible des 348 000 indus constatés par croisement Assedic par rapport aux 260 000 indus constatés par croisement avec le fisc s'explique par la période de référence de ces indus : sur une année pour les indus détectés par croisement des fichiers du fisc, au mois le mois pour les indus détectés par croisement des fichiers Assedic. Le croisement avec les Assedic permet donc de détecter rapidement les indus liés à une reprise d'activité par exemple.

¹⁶ Transmission de données mensuelles à la CAF, sur appel de cette dernière, signalant les changements de situation.

¹⁷ N'habite pas à l'adresse indiquée.

Au total, plusieurs procédures ciblées déjà en place ou en cours de déploiement prennent en compte, dans une approche globale, les risques spécifiques liés au logement, ou lorsqu'elles sont d'ordre plus général, concernent pour une part importante les prestations logement. Ce dispositif paraît dans son ensemble répondre aux principaux enjeux concernant le contrôle de l'aide au logement. Toutefois, cette appréciation est à nuancer du fait du caractère encore inachevé de certaines des actions engagées. Par ailleurs, plusieurs améliorations pourraient y être apportées.

III. DISPOSITIONS CONCERNANT LE CONTRÔLE DANS LA COG ETAT-CNAF 2005-2008 :

A. Volet « Accroître les performances de la branche »

Point 2 : un traitement des droits plus fiable grâce à une politique active de maîtrise des risques

Article 18 : renouveler la politique de maîtrise des risques :

- 18.1 : Un référentiel national des risques et des sécurités ;
- 18.2 : Des actions de contrôle renforcées et optimisées ;
- 18.3 : Une politique de prévention et de lutte contre les fraudes ;
- 18.4 : Un identifiant national des allocataires ;
- 18.5 : Un pilotage en continu de la gestion des risques.

Article 19 : produire des comptes de qualité certifiable.

Point 3 : une performance économique accrue

Article 20 : convenir d'indicateurs de mesure de la performance économique.

Article 21 : privilégier des actions porteuses d'améliorations de la performance.

Article 23 : Une analyse des retours sur investissement liés aux évolutions du système d'information et des organisations.

B. Volet « optimiser les ressources de la branche famille »

Point 2 : un fonctionnement en réseau plus efficace

Article 27 : poursuivre les améliorations de notre système d'information.

Article 28 : améliorer l'efficacité collective et 28.2 : création d'une fonction d'audit et d'études de gestion.

C. Volet « Piloter la stratégie »

Point 3 : un pilotage renforcé de l'organisme national

Article 37 : Aménager l'organisation et le fonctionnement de la Cnaf pour améliorer l'exercice de ses missions :

- 37.2 Plus d'efficacité pour les grands processus de l'établissement public ;
- 37.3 La création d'un pôle d'audit et de diffusion des bonnes pratiques ;
- 37.4 La structuration d'une fonction d'évaluation des politiques ;
- 37.5 Une adaptation de l'agence comptable à la démarche de certification.

Point 4 : Un suivi rigoureux de la stratégie

article 39 : approfondir la mesure de la performance :

- 39.1 De nouveaux indicateurs de la qualité de service ;
- 39.2 La poursuite des mesures de la satisfaction des allocataires ;
- 39.3 Une meilleure connaissance des coûts ;
- 39.4 Le champ de l'observatoire national des charges élargi à l'appréciation de la performance.

Parmi les 25 indicateurs de réalisation des objectifs, 5 sont consacrés à la maîtrise des risques, 2 à la performance économique et 3 au système d'information ; sur les 18 indicateurs de suivi, 3 sont consacrés aux indus et rappels, 3 à la performance économique et 1 à la maîtrise du processus de production.

ANNEXE III

MESURES DE SIMPLIFICATION VISANT À LIMITER LES INDUS OU À FACILITER LEUR REPETITION

SOMMAIRE

I.	APL ET AL: LES DATES DES VIREMENTS ET DES AVIS DE PAIEMENT AUX TIERS : UN SYSTÈME COMPLEXE ET GÉNÉRATEUR DE NOMBREUX INDUS. 104
A.	APL LOCATION : DATES DES VIREMENTS ET DES AVIS DE PAIEMENT AUX TIERS.. 104
1.	<i>Paiement</i> 104
2.	<i>Avis (bordereaux de ventilation)</i> 104
3.	<i>Les traitements informatiques à mettre en œuvre</i> 104
B.	APL EN ACCESSION 105
1.	<i>Les dates d'échéances</i> 105
2.	<i>La date du virement</i> 105
3.	<i>Date des avis bancaires</i> 105
4.	<i>Les traitements informatiques</i> 106
C.	AL : LA PROCÉDURE DU TIERS PAYANT : 106
II.	LA COMPENSATION INTERFONDS POUR LA REPETITION DES INDUS. 107

I. APL ET AL: LES DATES DES VIREMENTS ET DES AVIS DE PAIEMENT AUX TIERS : UN SYSTÈME COMPLEXE ET GÉNÉRATEUR DE NOMBREUX INDUS.

La mission propose dans son rapport d'aligner les dates de calcul de l'aide personnalisée au logement en location sur celles de l'allocation de logement, pour éviter que le décalage d'un mois ou plus entre la date de calcul et de notification de l'APL et la date de paiement ne génère des indus « systémiques », du fait de la non prise en compte pendant cette période des faits générateurs connus par les caisses ou éventuellement communiqués par les allocataires. Par contre, elle ne fait aucune proposition concernant l'APL en accession à la propriété.

A. APL LOCATION : dates des virements et des avis de paiement aux tiers

Pour le secteur locatif, les modalités concernant l'APL résultent d'un avenant du 1^{er} octobre 1993 à la convention du 25 août 1977 concernant le secteur locatif. L'APL vient chaque mois en déduction du loyer.

1. Paiement

Il intervient **le 25 du mois** considéré, ou le premier jour ouvré bancaire suivant si le 25 n'est pas un jour ouvré (cf. calendrier national fixé par la Banque de France au début de chaque année), afin que les sommes soient impérativement sur le compte des bailleurs pour le **30** du mois. Entre ces deux dates, les paiements donnent lieu à des échanges entre banques (qui transitent par la Banque de France : la compensation) qui nécessitent **trois** jours. Ces montants d'APL doivent correspondre strictement à ceux annoncés par avis (cf. *infra*).

2. Avis (bordereaux de ventilation)

Les avis de paiement qui indiquent le montant d'APL qui sera versé pour chaque allocataire, doivent être mis à disposition des bailleurs (le plus souvent par réseau) **le 10 du mois** au soir (ou le premier jour ouvré suivant si le 10 n'est pas un jour ouvré). En effet, les bailleurs doivent connaître le montant d'APL en avance pour le déduire du loyer à quittance à chaque locataire qui s'acquitte du loyer résiduel (loyer du mois moins l'APL du mois). Ces avis sont envoyés directement par les CAF aux bailleurs (pas de compensation).

3. Les traitements informatiques à mettre en œuvre

Ces avis supposent un calcul de l'APL de chaque allocataire ; le traitement informatique se fait sur deux jours et commence environ cinq jours avant la date d'envoi des avis. De ce fait, si le montant de l'APL de juillet doit être communiqué aux bailleurs **le 10 juillet**, Les traitements informatiques de calcul doivent débiter au plus tard le 8 juillet.

A cette date, les nouveaux barèmes de juillet doivent avoir été transmis à l'application Cristal, qui doit les avoir saisis, contrôlés et recettés, ce qui nécessite 15 jours de travail aux équipes informatiques qui doivent donc être en possession des éléments du barème suffisamment longtemps à l'avance pour que les droits APL de juillet soient calculés avec le nouveau barème.

Les rappels sont versés au bailleur en fin de mois par virement distinct. Ce virement est précédé d'un bordereau de ventilation des paiements de rappel, distinct du bordereau de ventilation des paiements des mensualités d'APL.

B. APL en accession

Les modalités de liquidation et de paiement résultent de l'avenant du 4 février 1991 à la convention du 25 août 1977 concernant le secteur accession.

L'APL versée en accession vient en déduction de l'échéance de remboursement de prêt ; elle doit être versée pour la date de l'échéance. Or, les dates d'échéance de remboursement de prêt sont variables selon les prêts ; les dates de paiement de l'APL sont donc elles aussi différentes selon les allocataires.

1. Les dates d'échéances

Les dates d'échéances fixées pour le paiement des mensualités de prêt sont :

- soit obligatoirement fixées au 5, 10 ou 25 de chaque mois en l'absence de compte de trésorerie ;
- soit, rattachées à ces mêmes dates de la façon suivante selon la date réelle de l'échéance, lorsque le prêteur utilise un compte de trésorerie :

le 5 si la date d'échéance est comprise entre le 7 et le 11 du mois,

le 10 si la date d'échéance est comprise entre le 12 et le 26 du mois,

le 25 si la date d'échéance est comprise entre le 27 et le 6 du mois suivant.

Donc l'APL est, dans tous les cas, due et calculée au titre du mois où se situe la date réelle de l'échéance, y compris lorsqu'elle est rattachée à l'échéance du 25 du mois précédent. Par exemple, pour une échéance réelle de prêt au 3 juillet (donc rattachée à celle du 25 juin), l'APL de juillet doit être versée pour le 25 juin.

2. La date du virement

Le virement doit intervenir **1 jour ouvré bancaire avant le jour de l'échéance**, éventuellement de rattachement, c'est-à-dire le 4, le 9 ou le 24, ou, si ce jour n'est pas ouvré, le premier jour ouvré précédent. (ex : échéance du 3 juillet rattachée au 25 juin ; virement le 24 juin). Il doit être conforme à l'avis envoyé précédemment (cf. *infra*).

3. Date des avis bancaires

Les avis indiquant le montant d'APL de chaque bénéficiaire doivent être adressés aux organismes prêteurs **14, 15 ou 16 jours ouvrés** avant la date de l'échéance ou éventuellement de l'échéance de rattachement.

Ce délai s'explique comme suit :

- les avis sont transmis au prêteur par le même réseau que les paiements : ils donnent lieu à compensation (3 jours) ;
- le prêteur doit préparer le prélèvement, (échéance moins APL) qui doit être effectué sur le compte de l'emprunteur bénéficiaire d'APL (3 jours) ;
- le prêteur doit transmettre la « bande de prélèvement » 8 jours avant la date du prélèvement (date de l'échéance de remboursement).

Par exemple, pour l'APL de juillet, si l'échéance réelle du 3 juillet est rattachée au 25 juin, les avis d'APL doivent être émis les 3, 4 ou 5 juin.

4. Les traitements informatiques

Ces avis supposent un calcul préalable de l'APL de chaque allocataire ; le traitement informatique se fait sur 2 jours et commence environ 5 jours avant la date d'envoi des avis. Les traitements informatiques de calcul doivent débiter au plus tard le **29 mai**.

La encore, à cette date, les nouveaux barèmes de juillet doivent avoir été transmis au modèle Cristal, qui doit les avoir saisis, contrôlés et recettés, ce qui nécessite 15 jours de travail aux équipes informatiques qui doivent donc être en possession des éléments du barème **le 15 mai**. En accession, les éléments actualisés du barème doivent donc être reçus à la CNAF le 14 mai au plus tard pour que tous les droits APL de juillet soient calculés avec le nouveau barème.

Les rappels peuvent être versés soit à l'allocataire soit à l'établissement habilité qui en ont fait la demande à la CNAF ou la CCMSA. Les rappels aux établissements habilités sont effectués sous forme de virement particulier global sans avis d'APL.

C. AL : La procédure du tiers payant :

Les opérations s'effectuent sur la base de la circulaire CNAF n°049-99 du 25 novembre 1999. La procédure est semblable à celle de l'APL locatif avec des dates différentes :

- envoi le 30 du mois, au plus tard, d'un bordereau de ventilation des paiements à venir ;
- versement, unique par agence, le 5 du mois suivant de l'AL due pour l'ensemble des locataires.

Les rappels font l'objet d'une gestion distincte de celle des mensualités : les bordereaux de ventilation et les versements de rappels sont à part. Les rappels sont envoyés aux mêmes dates que pour les mensualités d'AL et la présentation des fichiers est identique.

II. LA COMPENSATION INTERFONDS POUR LA REPETITION DES INDUS

L'inaccessibilité des prestations versées par les CAF (article L. 553-4 du code de la sécurité sociale) et de leurs modalités de financement différentes, interdisent actuellement qu'un indu d'une prestation puisse être récupéré sur les prestations d'un autre fonds. En effet, chaque fonds a sa propre législation en matière de recouvrement des indus :

- les indus de prestations familiales sont recouverts sur les seules prestations familiales (article L.553-2 du CSS) ;
- les indus d'allocation de logement sociale sont recouverts sur la seule ALS ;
- les indus d'aide personnalisée au logement sont recouverts uniquement sur l'APL (article L. 351-11 du CCH).

A titre d'exemple, un allocataire débiteur d'un indu d'APL ayant épuisé ses droits à l'APL devra le rembourser directement à la CAF sans possibilité de récupération sur les prestations de logement ou familiales dont il est bénéficiaire. Ainsi, en l'absence de prestations compensables d'un même fonds, l'indu doit être remboursé directement par le débiteur¹. La fusion intervenue en 2006² entre le FNAL et le FNH n'a pas modifié cette situation pour les indus en APL et ALS.

Cette situation présente des inconvénients pour l'utilisateur et pour les caisses en termes de coûts de gestion et de création d'indus difficilement récupérables :

- incompréhension de l'allocataire, qui est génératrice de flux de communication puisqu'il pense que les caisses ont la possibilité de recouvrer sa créance par voie de récupération sur ses autres prestations ;
- démarches supplémentaires pour les caisses et pour l'allocataire qui doit rembourser par chèque ou prélèvement automatique certaines prestations, alors même qu'il est encore allocataire ;
- incidences financières pénalisantes pour l'allocataire : inadéquation du montant global de remboursement exigé par rapport aux capacités financières des allocataires dorénavant déterminées par application du barème de recouvrement personnalisé des indus: en cas d'indus multiples relevant de fonds différents plusieurs prélèvements seront opérés, au lieu d'un seul correspondant à la capacité financière de l'utilisateur.

¹ Le rapport CREDOC de novembre 2001 réalisé sur l'aspect quantitatif des indus a estimé à 10% des indus, ceux pour lesquels aucun droit n'est plus ouvert au titre du fonds où est né l'indu, des droits existants par ailleurs dans d'autres fonds.

² Depuis le 1er janvier 2006, le FNH et le FNAL ayant été fusionnés, l'APL et l'ALS sont désormais financées par le nouveau FNAL régi par le code de la construction et de l'habitation.

La fongibilité inter fonds (entre le FNAL et le FNPF), préconisée par la mission - qui présenterait un avantage de gestion pour les caisses – devrait être mise en œuvre en respectant un certain nombre de règles :

- priorité à la récupération inter fonds lorsqu'il s'agit des trois prestations ayant une même finalité : la prise en compte de la charge du logement ;
- possibilité de récupération des indus APL et ALS sur le FNPH (à l'exception de l'AAH3), en deuxième priorité après la répétition d'éventuels indus en prestations familiales ;
- mise en œuvre de procédures réglementaires communes aux trois prestations sur la détermination du niveau des retenues en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, de ses charges et des prestations servies ; sur la quotité minimum de prestations à laisser aux intéressés ; et sur les règles applicables en cas de tiers payant ;
- affectation aux différents fonds des indus récupérés selon le type des prestations en cause.

³ et également des fonds pour le RMI gérés par les caisses.

ANNEXE IV

LES COÛTS DE GESTION

SOMMAIRE

I. ELÉMENTS D'ÉVALUATION DES COÛTS DE GESTION DES AIDES AU LOGEMENT	111
A. EFFECTIFS CONSACRÉS À LA GESTION DES PRESTATIONS LÉGALES	111
B. TEMPS CONSACRÉ AUX AIDES AU LOGEMENT	111
C. COÛT DES AIDES AU LOGEMENT	113
D. LE REMBOURSEMENT PAR L'ÉTAT	114
II. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES COÛTS DES CAISSES	114
A. DISPERSION ENTRE LES CAISSES	114
B. ÉVOLUTION DES COÛTS	115
III. LE CONTENU DE LA COG EN MATIÈRE DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE	116

I. ELÉMENTS D'ÉVALUATION DES COÛTS DE GESTION DES AIDES AU LOGEMENT

A. Effectifs consacrés à la gestion des prestations légales

L'ensemble du réseau géré par la CNAF totalise 26 495¹ emplois budgétaires en 2005, dont 25 088 pour les 123 CAF, la différence correspondant notamment aux effectifs de la CNAF, des CERTI et des CNEDI.

Le principe du budget unique de gestion empêche de comptabiliser, au sein de ces 25 088 emplois budgétaires, le nombre consacré à l'action sociale. Toutefois, on peut se fonder sur les chiffres des emplois d'action sociale transférés du FNAS au FNGA conformément à la convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 (3 420 en 2001 et 110 résiduels en 2005), dans la mesure où l'on estime que leur volume est relativement stable. On peut donc estimer le montant des effectifs consacrés à l'action sociale à 14%, 86% des emplois budgétaires étant donc consacrés aux prestations légales.

Par convention, la CNAF considère qu'il existe, pour les prestations légales, deux techniciens-conseil pour un poste d'expertise, de logistique ou d'encadrement. Par conséquent, on peut considérer que les techniciens-conseil, effectuant aussi bien l'accueil des allocataires que le traitement des faits générateurs, représentent 57% des effectifs cumulés des CAF. Ces 57% constituent la catégorie qui serait la plus directement affectée par des évolutions de la gestion des prestations par les caisses. Un chiffrage plus précis ne peut pas être établi, dans la mesure où la CNAF ne recense les agents que par catégories d'effectif, sans tenir compte de la nature du poste.

B. Temps consacré aux aides au logement

Une enquête-temps réalisée entre 2000 et 2002 sur huit caisses représentatives faisant partie de l'observatoire des coûts de gestion a mesuré le temps passé par les agents à traiter 93 des 154 types de faits générateurs pris en compte par les CAF, représentant 89% du volume global. Un temps mesuré unitaire a ainsi été calculé pour chacun de ces faits générateurs. Pour les 61 faits générateurs non mesurés, un temps moyen forfaitaire a été appliqué.

L'application de ces temps unitaires aux 166 806 052 faits générateurs recensés par le système d'information Cristal pour 2005 établit un total de 9 306 ETP. Les faits générateurs relevant exclusivement du logement correspondent à 862 ETP, dont 405 relevant de l'ouverture de droits. En outre, 907 ETP étaient consacrés au traitement des faits générateurs « ressources », et 5 543 aux faits générateurs pouvant avoir un impact sur les aides au logement ou sur d'autres prestations. Enfin, 1 994 ETP ont été consacrés aux faits générateurs n'ayant aucun impact sur le logement.

¹ Données CNAF.

S'il n'est pas possible de séparer intégralement les coûts liés au logement des autres coûts (dans la mesure où les allocataires peuvent bénéficier de plusieurs prestations), trois estimations peuvent être faites. Un calcul en coût marginal permet d'établir les coûts relevant strictement des aides au logement, c'est-à-dire du surcoût engendré par les CAF par la gestion de ces trois aides (valeur-plancher). A l'inverse, le calcul d'un coût plafond (hypothèse de caractère totalement virtuel) établit ce que serait le coût de gestion par les CAF des allocations logement si celles-ci étaient gérées de manière isolée (c'est-à-dire en affectant la totalité des coûts communs aux allocations logement). Enfin, le calcul d'un « coût partagé », intermédiaire par construction, répartit les charges de gestion communes à différentes prestations au prorata des ETP.

Tableau 1 : Trois estimations du nombre d'ETP liés au logement pour 2005

Types de faits générateurs	ETP 2005	Nombre d'ETP selon la convention retenue								
		En « coût marginal »			En « coût dual »			En « coût partagé »		
		Clef d'affectation au logement	ETP logement	Part des faits générateurs dans les coûts logement	Clef d'affectation au logement	ETP logement	Part des faits générateurs dans les coûts logement	Clef d'affectation au logement	ETP logement	Part des faits générateurs dans les coûts logement
Faits générateurs spécifiques au logement	862	100 %	862	33 %	100 %	862	19 %	100 %	862	29 %
<i>dont ouvertures de droits</i>	405	100 %	405	15 %	100 %	405	9 %	100 %	405	14 %
Faits générateurs liés aux ressources	907	33 % (*)	301	11 %	67 % (**)	604	14 %	50 % (***)	454	15 %
Autres faits générateurs non spécifiques au logement mais ayant un impact sur les aides au logement	5 543	27 %	1 488	56 %	54 %	2 985	67 %	29 %	1 618	55 %
Faits générateurs non liés au logement	1 994	0 %	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	0	0 %
Total	9 306	28,5 %	2 652	100 %	48 %	4 451	100 %	32 %	2 933	100 %

Source : données CNAF sur les faits générateurs (enquête-temps 2000-2002, comptage 2005) et calculs de la mission
 (*) : ratio entre le nombre d'allocataires ne percevant qu'une aide au logement (à l'exclusion d'autres prestations) et le nombre d'allocataires sous condition de ressources².

(**) : ratio entre le nombre d'allocataires percevant une aide au logement et le nombre d'allocataires sous condition de ressources

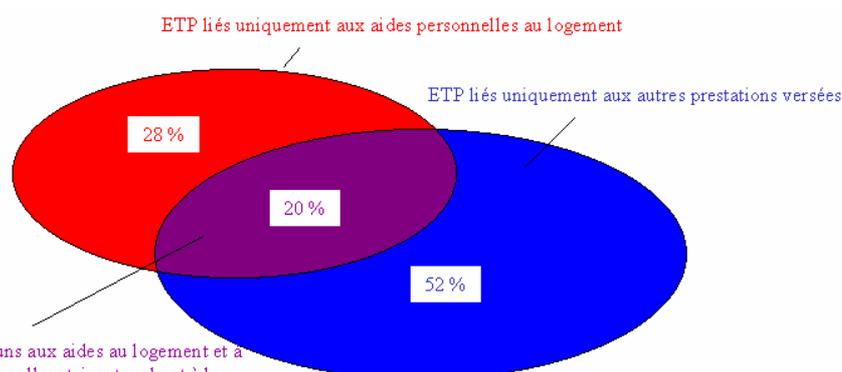
(***) : ratio entre le nombre d'allocataires percevant une aide au logement et la somme des bénéficiaires de chaque prestation ; au dénominateur, seront donc comptés pour deux les allocataires bénéficiant de deux prestations.

Il ressort de ce tableau que 28,5% des effectifs des CAF correspondent à la charge spécifique engendrée par la gestion des aides personnelles au logement.

On trouvera ci dessous un graphe figurant la répartition des charges des CAF en fonction de leur relation avec le logement.

² En toute rigueur, il aurait fallu considérer au numérateur le nombre d'allocataires percevant une aide au logement à l'exclusion d'une autre prestation sous condition de ressources et non le nombre d'allocataires percevant une aide au logement à l'exclusion de toute autre prestation. La clef de répartition retenue est donc un minorant de la clef de répartition conduisant au coût marginal.

Figure 1: ETP liés au logement



Source : calculs mission

Il est enfin rappelé que l'ALF est financée, à l'instar des autres prestations familiales, par des cotisations, et se distingue à cet égard de l'ALS et de l'APL dont la gestion est déléguée aux caisses par l'État.

C. Coût des aides au logement

Les coûts totaux – hors amortissements – de l'ensemble des caisses d'allocation familiales (hors caisse maritime) s'élevaient en 2005 à 1 586,6 millions d'euros. Compte tenu des trois estimations développées dans le tableau 1, qui concluent à une part des coûts liés au logement au sein des prestations légales de 28% en coût marginal, 49% en coût « dual » ou 32% en « coût partagé », le total des coûts des aides au logement peut être calculé en fonction de chaque convention. Rapportés au volume des prestations versées, ces montants permettent d'établir un taux de gestion des aides au logement par hypothèse retenue³.

Tableau 2 : Coût des aides au logement pour le régime général selon les 3 types d'estimations

Volumes / Parts	Montants (en millions d'euros) / Taux		
Coûts totaux de l'ensemble des CAF	1 586,6		
Part des prestations légales	85,93%		
Coût des prestations légales	1 363,3		
Volume des aides au logement versées	13 306,8		
	Hypothèse « coût marginal »	Hypothèse « coût plafond »	Hypothèse « coût partagé »
Part des coûts liés au logement parmi les prestations légales	28,5%	48,7%	31,5%
Coûts globaux de gestion des aides au logement	394,2	663,5	429,8
Coûts globaux de gestion de l'APL et de l'ALS (calculés au prorata du nombre d'allocataires)	313,2	527,1	341,5
Taux de gestion des aides au logement (ratio coûts / aides au logement versées)	3,0%	5,0%	3,2%

Source : données CNAF et calculs de la mission

³ Ces coûts sont établis à partir de l'hypothèse retenue par la mission d'extrapoler à l'ensemble des coûts consacrés au traitement des faits générateurs la part des ETP. Cette hypothèse n'est guère restrictive. En effet, les faits générateurs incluent parfois l'accueil ; par ailleurs, la complexité en gestion se répercute en information, ce qui induit que les proportions de travail liées à l'accueil sont fortement corrélées à celles liées au traitement ; enfin, les autres facteurs de coût (encadrement, immobilier...) sont dans une large mesure proportionnels aux effectifs d'accueil et de traitement.

Ces taux correspondent à un coût complet par prestation (marginal, « plafond » ou partagé selon les hypothèses) des aides personnelles au logement, et sont à rapprocher des calculs de la mission IGAS/IGF de 2003 des coûts par allocataire, qui établissaient un taux de gestion de l'APL de 3,9% et de l'ALS de 5,8% en se fondant sur le système de l'allocataire pondéré.

D. Le remboursement par l'État

L'ALF étant une prestation familiale, sa gestion relève exclusivement des CAF (et *mutatis mutandis* des MSA et des régimes spéciaux), les frais de gestion étant assurés par le FNGA.

Pour l'ALS, financée par le FNAL, et l'APL, financée par le FNH, l'État verse des frais de gestion⁴. Ces derniers sont fixés par décret à 2% des prestations versées pour chaque aide. Il convient toutefois de préciser que l'État ne verse 2% que sur sa contribution, cette dernière s'élevant à 64% de l'ensemble des recettes du FNAL – hors régularisations et produits financiers sur placements – et à 39% de celles du FNH – hors régularisations, intérêts, produits financiers sur placements et pénalités. Le tableau 3 détaille les montants des frais de gestion versés.

Tableau 3 : montants versés par l'État au titre des frais de gestion de l'APL et de l'ALS

Montants en 2005 (en M€)	FNH (APL)	FNAL (ALS)
Contribution budgétaire	2 352	3 177
Contributions budgétaires et non budgétaires (FNH) / Contributions budgétaires et cotisations versées (FNAL)	6 482,2	4 970,9
Part versée par l'État	36,29%	63,91%
Prestations versées	6 171,7	4 154,4
Frais de gestion (2%)	123,4	83,1
Montant versé par l'État au titre des frais de gestion	44,8	53,1
Ratio des frais de gestion remboursés par l'État (compte-tenu de la seule part État des crédits FNAL et FNH) sur le total des prestations	0,73%	1,28%

Source : comptes financiers du FNH et du FNAL pour 2005

Il apparaît au regard de ces estimations un écart entre le taux de frais de gestion (de l'ordre de 3%) et le taux de remboursement (2%).

II. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES COÛTS DES CAISSES

A. Dispersion entre les caisses

Le réseau géré par la CNAF est essentiellement composé des 123 caisses d'allocations familiales : 118 caisses locales en métropole, quatre caisses pour les départements d'outre-mer et une caisse nationale sectorielle (caisse maritime).

La caisse maritime étant dans une situation particulière du fait de la faiblesse du nombre de ses allocataires et du champ non territorialisé de sa compétence, elle connaît des coûts de gestion sensiblement plus élevés que toutes les autres CAF. La mission l'a donc écartée du champ de comparaison des coûts de chaque caisse entre 2002 et 2005.

⁴ La fusion du FNH et du FNAL, intervenue en 2005, n'affecte pas ce mécanisme.

Une comparaison des coûts globaux des 122 caisses territoriales laisse apparaître les résultats suivants :

Tableau 4 : dispersion des coûts globaux des 122 caisses territoriales (en euros par allocataire)

Coût global par caisse	2002	2003	2004	2005
Valeur minimale	115,72	122,48	128,19	127,83
Valeur maximale	190,53	204,91	209,07	202,90
Moyenne	139,19	144,37	149,29	147,43
Médiane	140,76	145,62	150,57	150,78
Ecart-type	14,48	14,90	14,82	14,74
Ratio écart-type / moyenne	10,4 %	10,3 %	9,9 %	10,0 %

Source : données CNAF sur les coûts des caisses et calculs de la mission

Le coût global est calculé en divisant, pour chaque caisse, la différence entre charges et produits (les coûts nationaux étant intégrés) par le nombre d'allocataires.

La dispersion des coûts par allocataire constatée entre les caisses pourrait être expliquée par la situation particulière de chacune quant à leur structure d'allocataires. A cet effet, la CNAF a mis en place un système de pondération des allocataires en fonction de la complexité de gestion des prestations qu'ils perçoivent. Ce système est destiné à corriger l'hétérogénéité de structure de population dans la comparaison des coûts des caisses⁵. Toutefois, la dispersion des coûts par allocataire pondéré est aussi élevée que celle du coût par allocataire brut⁶. Ceci signifie donc que soit le système de pondération n'est pas opérationnel (il serait alors gênant de répartir les budgets de gestion entre les caisses en fonction de ce paramètre), soit que les écarts dans la structure de la population des allocataires ne sont pas un facteur explicatif significatif de la dispersion des coûts de gestion des caisses.

B. Évolution des coûts

Il ressort du tableau 4 que les coûts globaux par allocataire ont augmenté en moyenne de 5,9% entre 2002 et 2005. L'augmentation brute des coûts des 122 caisses territoriales, est de 11,1% sur la période, les coûts totaux atteignant 1 586,6 millions d'euros en 2005.

Tableau 5 : Coûts des 122 caisses territoriales par catégories

Catégorie	Montant en 2005 (en M€)	Part en % (2005)	Évolution 2002- 2005
Personnel	1 078,6	68,0 %	12,5 %
Coûts nationaux	221,7	14,0 %	12,9 %
Immobilier	85,6	5,4 %	15,2 %
Matériel	56,3	3,5 %	42,6 %
Affranchissement	47,4	3,0 %	11,2 %
Divers	31,5	2,0 %	-39,0 %
Formation	17,6	1,1 %	1,5 %
Coûts externes	13,0	0,8 %	-0,4 %
Missions	12,3	0,8 %	8,9 %
Communications autres que téléphonie	8,9	0,6 %	10,8 %
Téléphonie	7,5	0,5 %	-23,5 %
Frais de conseil	6,1	0,4 %	4,1 %
Total	1 586,6	100,0 %	11,1 %

⁵ Le système des allocataires pondérés est présenté dans le rapport IGAS/IGF de 2003 sur les frais de gestion induits par les prestations croisées entre l'Etat et la Sécurité sociale.

⁶ 10,7% en 2002 ; 10,8% en 2003 ; 10,6% en 2004 ; 10,8% en 2005.

Source : données CNAF

On constate que les frais de personnel, qui représentent plus des deux tiers des coûts des caisses, augmentent sur la période tous les ans plus vite que la moyenne. Il en est de même pour les coûts nationaux, deuxième poste de dépense avec 14% de l'ensemble des coûts, ainsi que pour l'immobilier, troisième avec 5,4%.

Les catégories ayant connu les plus fortes évolutions ont vu ces changements s'effectuer sur une année : ainsi le poste « matériel », qui augmente de 42,6% sur la période, croît-il de 44,9% entre 2003 et 2004, tandis que la baisse des frais de téléphonie, qui est de 23,5% sur la période, est de 16,3% entre 2002 et 2003. Les fortes évolutions annuelles du poste « divers » ne sont pas révélatrices, dans la mesure où elles compensent souvent une évolution inverse d'autres postes.

Les coûts informatiques ne sont pas spécifiquement isolés. Ils peuvent être approchés en observant l'évolution du poste « matériel »⁷ et celle des coûts des CERTI et des CNEDI.

Tableau 6 : coûts des CERTI et des CNEDI (en M€)

Structure	2002	2003	2004	2005	Évolution 2002-2005
CERTI	80,8	86,4	98,3	105,0	30,1 %
CNEDI	44,1	33,2	35,4	36,9	-16,4 %
Total	124,9	119,7	133,7	141,9	13,7 %

Source : données CNAF

III. LE CONTENU DE LA COG EN MATIÈRE DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

La COG 2005-2008 regroupe sous le label « Une performance économique accrue » les articles 20, 21, 22 et 23.

L'article 20 prévoit l'établissement d'indicateurs de mesure de la performance économique.

L'article 21 dresse une liste des moyens de réalisation de gains de performance : diffusion des bonnes pratiques ; développement de la mutualisation entre les CAF ; évolution du système d'information ; élargissement de ses missions ; meilleur pilotage des flux de contact ; appui à l'exercice des métiers ; optimisation du processus de production associée à la définition d'indicateurs de charge.

L'article 22 prévoit l'établissement de règles permettant de réduire les écarts de coûts entre les caisses.

L'article 23 prévoit une analyse des retours sur investissement liés aux évolutions du système d'information et des organisations.

Il convient de souligner qu'aucun objectif temporel n'est assigné à ces objectifs.

⁷ 4,0% entre 2002 et 2003 ; 44,9% entre 2003 et 2004 ; -5,4% entre 2004 et 2005.

⁸ En 2003, transfert de moyens entre CERTI et CNEDI.

ANNEXE V

L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES, LES ABATTEMENTS ET LA NEUTRALISATION : ETAT DES LIEUX ET PISTES DE SIMPLIFICATION

SOMMAIRE

I.	L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES	119
A.	RAPPEL DU DISPOSITIF DE L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES TEL QU'IL DÉCOULE DU DÉCRET DU 30 JANVIER 1997. (ARTICLE R 532-8 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET R 251-7 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION)	119
B.	LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA MESURE ET LES INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF	120
C.	LES MULTIPLES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU DISPOSITIF DEPUIS SA CRÉATION.	121
D.	LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES	122
	a) Abandonner toute procédure d'évaluation forfaitaire	122
	b) Revenir à la procédure qui existait avant 1997 pour tenir compte de la situation des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles en déficit	122
	c) Procéder à des aménagements de simplification	123
II.	LES MÉCANISMES D'ABATTEMENT ET DE NEUTRALISATION DES RESSOURCES	123
A.	LES MÉCANISMES ACTUELS	123
	1. <i>La neutralisation des ressources</i>	123
	2. <i>Les abattements de ressources</i>	124
	3. <i>Une gestion particulièrement complexe en cas de chômage total ou partiel</i>	124
	a) Des dates d'effet et des revenus pris en compte différents	124
	b) Une gestion des reprises d'activité et de chômage partiel complexe	124
B.	LES PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION DE LA PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS DE CHÔMAGE	127

I. L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES

A. Rappel du dispositif de l'évaluation forfaitaire des ressources tel qu'il découle du décret du 30 janvier 1997. (article R 532-8 du code de la sécurité sociale et R 251-7 du code de la construction et de l'habitation)

Pour l'appréciation des droits aux prestations soumises à condition de ressources (donc notamment des aides au logement), les ressources prises en compte sont celles de l'année de référence : revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu d'après le barème de l'année civile de référence qui précède l'exercice de paiement, celui-ci débutant le 1^{er} juillet de chaque année.

Pour éviter notamment l'effet d'aubaine qui permettait aux personnes qui débutant une activité en fin d'année et qui percevant des revenus mensuels élevés de bénéficier d'une aide au logement, une procédure de l'évaluation forfaitaire a été mise en place (dans un contexte de recherche d'économies sur les aides personnelles au logement).

La procédure de l'évaluation forfaitaire des ressources consiste à reconstituer, à l'ouverture et au renouvellement du droit, les ressources des personnes qui exercent une activité professionnelle au moment de l'ouverture de droit, et qui demandent le bénéfice d'une prestation sous condition de ressources. Elle ne s'applique donc pas aux personnes qui n'ont pas déclaré exercer une activité professionnelle à l'ouverture de droit (par exemple les personnes bénéficiaires du RMI et les chômeurs).

Elle est appliquée :

- à l'ouverture du droit lorsque les revenus perçus au titre de l'année de référence (année N-1 précédant le 1^{er} juillet de l'année N) sont inférieurs à un forfait équivalent à 812 fois le SMIC horaire brut en vigueur au 31 décembre de l'année N-1 ;
- au premier renouvellement du droit (i.e. au 1^{er} juillet suivant), si les ressources ont été évaluées forfaitairement lors de l'ouverture du droit et que l'allocataire exerce une activité professionnelle au 31/05 de l'année ;
- aux renouvellements du droit si ni le bénéficiaire ni son conjoint ou concubin n'a disposé de ressources pendant l'année de référence (base ressources nulle).

L'évaluation forfaitaire des ressources consiste à prendre en compte :

- pour les salariés, 12 fois le salaire du mois précédant celui de l'ouverture du droit ou du mois de mai précédant le renouvellement du droit au 1^{er} juillet ;
- pour les non salariés (depuis le 1^{er} juillet 2000), 1 200 fois le SMIC horaire brut en vigueur au 1^{er} janvier.

B. Les difficultés posées par la mesure et les inconvénients du dispositif

Dès sa mise en œuvre, la mesure a fait l'objet de nombreuses critiques, par la CNAF, les CAF, la CCMSA, le médiateur, car elle allait au-delà de ses objectifs. En effet, le forfait de ressources applicable aux non salariés - dans la première version du texte - (2 828 fois le SMIC horaire) s'est avéré trop élevé, entraînant une diminution importante, voire la suppression du droit aux aides au logement. De plus, l'évaluation forfaitaire des ressources des salariés à partir d'un mois donné de rémunération ne tenait pas compte des situations de travail précaire ou discontinu, notamment des jeunes. Elle a pénalisé ceux qui, comme les assistantes maternelles¹ et les apprentis², bénéficiaient d'avantages fiscaux qui contribuaient à afficher des ressources catégorielles modestes. Elle a été aussi pénalisante pour les personnes bénéficiaires d'un minimum social qui reprenaient une activité professionnelle et les travailleurs indépendants³ (notamment les créateurs d'entreprise et les exploitants agricoles qui bénéficiaient d'un avantage fiscal à l'installation).

Par ailleurs, elle demeure source de complication accrue pour les agents des CAF et des MSA, générant l'incompréhension des allocataires et des demandes d'explications : le mécanisme de l'évaluation forfaitaire génère d'importantes difficultés de gestion.⁴

Contrairement à l'objectif poursuivi initialement, notamment dans le cas de l'étudiant qui commence une activité bien rémunérée, le dispositif n'évite pas l'effet d'aubaine. En effet, il suffit que la personne demande l'aide au logement avant de commencer à travailler pour qu'elle échappe à l'évaluation forfaitaire. Il convient également de mentionner l'effet de seuil⁵ induit par l'évaluation forfaitaire.

En outre, la procédure de l'évaluation forfaitaire est perçue par certains comme un dispositif désincitatif à la reprise d'activité, allant donc à l'encontre des mesures prises pour favoriser la sortie de l'inactivité, notamment en autorisant le cumul partiel et temporaire d'un minimum social et d'un revenu d'activité.

Enfin, ce dispositif ne concerne que peu d'allocataires (près de 4% environ des allocataires à l'ouverture du droit).

¹ Les avantages fiscaux des assistantes maternelles : leur revenu à prendre en compte pour le calcul de l'IR est égal à la différence entre le total des sommes versées à titre de rémunération pour l'entretien des hébergements des enfants et une somme égale à trois fois le montant horaire du SMIC, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés. L'application de l'évaluation forfaitaire est donc pénalisante pour les assistantes maternelles qui débutent une activité professionnelle et au renouvellement du droit lorsque les revenus deviennent nuls du fait de la prise en compte de l'avantage fiscal. L'avantage fiscal devient alors pénalisant eu égard au montant des PF et des aides au logement auxquels elles auraient pu prétendre s'il avait été pris en compte leurs revenus réels.

² Le revenu des apprentis n'est imposable que pour la partie excédant un montant de l'ordre de 7 510 €

³ En cas de déficit les revenus étant nuls, la procédure de l'évaluation forfaitaire est applicable au renouvellement du droit ; si le déficit se poursuit sur deux ans ou plus la procédure continue à s'appliquer, sans déduire ce dernier des revenus fictifs calculés.

⁴ Appel de pièces justificatives complémentaires à celles déjà exigées lors du dépôt de la demande, retard dans l'ouverture des droits, calcul complexe car différent selon que l'on apprécie le droit à la prestation à l'ouverture de droit ou aux renouvellements.

⁵ Les personnes qui ont gagné plus de 812 fois le SMIC l'année précédente ne sont pas concernées par l'évaluation forfaitaire alors que celles qui ont perçu un peu moins de 812 fois le SMIC se verront « basculer » dans l'évaluation forfaitaire.

C. Les multiples aménagements apportés au dispositif depuis sa création.

Pour corriger ses effets les plus brutaux, des mesures de correction ont été prises à partir des propositions du groupe de travail État/CNAF. Celles concernant les aides au logement sont les suivantes :

- pour les non salariés ayant la qualité d'employeur ou de travailleur indépendant, le forfait qui leur est applicable a été ramené de 2 028 fois les SMIC horaires à 1 500 fois ce SMIC à compter du 1er juillet 1999 et à 1 200 fois ce SMIC depuis le 1er juillet 2000 ;
- il est procédé à une nouvelle évaluation forfaitaire, à partir des ressources perçues en mai, lors du premier renouvellement des droits au 1^{er} juillet ; alors qu'auparavant, la 1^{ère} évaluation calculée était maintenue sur le 2^{ème} exercice de paiement.
- adaptation de l'évaluation forfaitaire en août 2000 par la loi du 13 juillet 2000 (article L 542-5-1 du code de la sécurité sociale et L 351-3 3^o deuxième alinéa) pour les jeunes de moins de 25 ans en CDD et pour les seules aides au logement (prise en compte à l'ouverture de droit de 9 fois le salaire mensuel au lieu de 12 et possibilité d'une révision des ressources tous les 4 mois à la demande du jeune si celles-ci diminuaient d'au moins 10%) ;
- suppression de l'évaluation forfaitaire en novembre 2001 pour les titulaires de l'AAH concernant le calcul de l'allocation elle-même et celui des prestations familiales versées sous condition de ressources ;
- l'évaluation forfaitaire n'est pas applicable aux jeunes de moins de 25 ans qui exercent une activité non salariée ou ayant un salaire mensuel inférieur à 1 068 € pour une personne seule et 1 608 € pour un couple (mars 2002)⁶.

Deux décrets (27 juin 2003 et 2 juillet 2003) sont revenus partiellement sur la mesure citée ci-dessus, en prévoyant le rétablissement de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les jeunes salariés de moins de 25 ans en CDD (9 au lieu de 12) et évaluation forfaitaire de droit commun (12) pour les autres jeunes de moins de 25 ans (salariés en CDI, employeurs ou travailleurs indépendants) qui rétablit le dispositif prévu en 2001.

Au 1^{er} octobre 2003, ces décrets d'application sont suspendus par le ministre avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2003, qui était la date de reprise du dispositif. Celui-ci n'est donc plus applicable et le dispositif antérieur d'évaluation forfaitaire de droit commun reste donc applicable. Certains jeunes qui n'ont pu bénéficier des conditions de la « suspension » de l'évaluation forfaitaire jeunes se voient appliquer l'évaluation forfaitaire de droit commun, moins favorable que la condition prévue par la loi.

Nous sommes donc en présence d'un texte de loi prévoyant un dispositif d'évaluation des ressources plus favorable pour les jeunes à certaines conditions mais qui s'avère inapplicable du fait de la « suspension » des décrets d'application.

⁶ Depuis la suspension des mesures décidées en été 2003 : 1 085 € pour jeune salarié isolé de moins de 25 ans et 1 627 € pour un couple dont un au moins des conjoints est salarié.

D. Les propositions de réformes

Plusieurs solutions sont envisageables :

a) Abandonner toute procédure d'évaluation forfaitaire

La mesure consisterait à s'en tenir aux revenus annuels imposables (en fonction des revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu d'après le barème de l'année civile de référence qui précède l'exercice de paiement).

Cette solution est préconisée par le médiateur de la République, les conseils d'administration de la CNAF et de la CCMSA et par l'ensemble des institutionnels et associatifs du secteur logement. Elle permettrait de revenir à une prise en compte des ressources réelles (les revenus imposables réellement perçus) et pourrait également être perçue comme un intéressement à l'entrée dans la vie active.

Cette décision se traduirait par un impact financier dont une partie est déjà effective avec la suspension actuelle de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes ayant des salaires modestes⁷. Au 30 juin 2004, pour les seules aides au logement, le nombre d'allocataires pour lesquels l'évaluation forfaitaire a été retenue est de 77 353 (statistiques de la CNAF) sachant que cette donnée n'est pas disponible en ce qui concerne les prestations familiales (on sait toutefois que 57% des allocataires au titre d'une aide au logement bénéficient d'une prestation familiale).

La mission ne se prononce pas sur cette proposition dans la mesure où cela excédait son mandat et où elle n'a pu disposer de chiffrages précis sur l'impact financier⁸ en termes de prestations (aides au logement mais aussi autres prestations sous conditions de ressources) de la suppression de toute évaluation forfaitaire.

Elle souligne en outre que l'abandon de l'évaluation forfaitaire, dont l'objectif était de se rapprocher des ressources réelles des allocataires lorsque leur situation s'améliore, amènerait à s'interroger sur les mécanismes d'abattement et de neutralisation (cf. *infra*), dont l'objectif est le même mais pour les cas où la situation financière de l'allocataire se dégrade du fait du chômage notamment.

La possibilité de s'en tenir dans tous les cas (plus ou moins favorables) aux revenus réels de l'année N-1 mérite cependant d'être étudiée sur la base d'un échantillon d'allocataires pour en déterminer l'impact financier et la faisabilité « sociale et politique ».

b) Revenir à la procédure qui existait avant 1997 pour tenir compte de la situation des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles en déficit

Avant février 1997, la procédure était appliquée aux personnes qui ne disposaient d'aucune ressource dans l'année de référence. Le montant des ressources pris en compte était égal pour les salariés à 12 fois la rémunération mensuelle perçue lors de l'ouverture du droit et pour les non salariés à 2 028 fois le SMIC horaire en vigueur au 1^{er} janvier qui précède la date d'ouverture de droit.

⁷ Avec la suspension des dispositions réglementaires prises en juillet 2003, 168 673 jeunes ne se sont plus vus appliquer l'évaluation forfaitaire.

⁸ L'incidence financière, sur le montant des seules aides personnelles au logement, du rétablissement engendrerait un coût très estimatif d'environ 25 M€ par an, auquel il conviendrait d'ajouter celui relatif aux prestations familiales (chiffres indicatifs 2004).

Elle était effectuée uniquement dans les conditions cumulatives suivantes :

- une activité professionnelle exercée au moment de l'ouverture d'un nouveau droit ;
- absence de revenu imposable au cours de l'année de référence ;
- et absence d'activité professionnelle au cours de cette année de référence.

Ainsi, l'évaluation forfaitaire n'était pas appliquée aux travailleurs indépendants et exploitants agricoles déficitaires ou lorsque l'activité bénéficiait des avantages fiscaux.

c) Procéder à des aménagements de simplification

La mission préconise l'étude et la mise en place de mesures de simplification pour la prise en compte des ressources :

- application d'un plancher de ressources (et non d'une évaluation forfaitaire) lorsque les ressources en année N-1 sont inférieures à un certain montant, dès lors qu'à l'ouverture du droit l'existence d'un revenu professionnel ou autre est constaté ;
- aménagement de l'évaluation forfaitaire pour tenir compte de la situation des travailleurs indépendants (ou exploitants agricoles) en déficit où une évaluation forfaitaire est cependant mise en place ;
- suppression de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans (les décrets spécifiques les concernant ont été suspendus, ce qui conduit à la situation paradoxale évoquée plus haut) : l'abandon de toute mesure d'évaluation forfaitaire et la prise en compte des ressources réelles de l'année N-1 pour les familles dont l'allocataire ou le conjoint a moins de 25 ans simplifierait la situation.

II. LES MÉCANISMES D'ABATTEMENT ET DE NEUTRALISATION DES RESSOURCES

A. Les mécanismes actuels

1. La neutralisation des ressources

Il n'est pas tenu compte des ressources du conjoint ou du concubin de l'allocataire en cas de décès, de divorce ou d'absence du foyer (séparation de fait ou de droit).

Il n'est pas tenu compte des ressources (professionnelles et indemnités journalières de chômage et de sécurité sociale) de l'allocataire ou de son conjoint ou concubin, en cas de cessation d'activité pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans, de détention, de chômage non indemnisé (ou ASS ou AI) et pour les bénéficiaires du RMI, les ressources d'activité professionnelle et des indemnités journalières de l'année N-1 sont neutralisées.

2. Les abattements de ressources

Ils concernent ou comprennent :

- une partie des ressources de certaines personnes vivant au foyer : enfants et ascendants, grands infirmes sous certaines conditions ;
- un abattement forfaitaire pour double activité dans certains cas spécifiques (personnes isolées en logement foyers mais assumant des charges de familles) ;
- un abattement forfaitaire double résidence liée à l'activité professionnelle ;
- un abattement pour certains événements professionnels⁹ : 30% sur les revenus d'activité y compris les indemnités journalières en cas de chômage indemnisé ou rémunéré en allocations de formation ; 30% sur les revenus d'activité (y compris les indemnités journalières) et les prestations de chômage lors de l'admission à une pension de vieillesse ou d'invalidité, une rente pour accident du travail ou en cas de maladie avec interruption de plus de 6 mois.

3. Une gestion particulièrement complexe en cas de chômage total ou partiel

(cf. tableau *infra*)

a) Des dates d'effet et des revenus pris en compte différents

Le système en cas de chômage est très réactif mais complexe sur plusieurs points :

- des dates d'effet différentes selon que s'applique la neutralisation ou l'abattement ;
- une nature de revenus prise en compte différemment selon que s'applique la neutralisation ou l'abattement. Les indemnités journalières chômage ne sont pas prises en compte en cas d'abattement, ce qui le rend inopérant si en année N-1, l'intéressé n'a déclaré que des indemnités journalières de chômage. Pour la mise en œuvre de la neutralisation, les indemnités journalières de chômage sont prises en compte.

b) Une gestion des reprises d'activité et de chômage partiel complexe

La gestion des situations de reprise d'activité est particulièrement complexe lorsque l'intéressé cesse d'être indemnisé et exerce une activité professionnelle sans radiation de son dossier par l'Assedic. Il s'agit de cas de reprise de travail occasionnel et, cette notion n'étant pas identique pour les caisses et les Assedic, celles-ci doivent interroger tous les mois les allocataires pour s'assurer que ce travail occasionnel a été inférieur ou égal à 77 heures. Si pour un seul mois l'intéressé dépasse le seuil de 77 heures d'activité, il est considéré comme salarié et la mesure d'abattement n'est plus applicable. S'agissant de personnes aux situations professionnelles instables, les mécanismes de mise en œuvre de la neutralisation peuvent varier au fur et à mesure de l'évolution de la situation. L'absence de toute lisibilité sur le montant de la prestation perçue a dans ce cas un effet dissuasif à la reprise d'une activité occasionnelle.

⁹ voir tableau *infra*

La gestion du chômage partiel revêt une complexité particulière puisqu'un justificatif est demandé chaque mois à l'allocataire pour comptabiliser les 40 heures de chômage requises sur deux mois consécutifs (pour mettre en œuvre la mesure d'abattement à M+2). Dès lors que le total glissant de deux mois en deux mois tombe sous le seuil de 40 heures, la mesure s'arrête dès le mois en cause. Mais l'interrogation de l'allocataire doit perdurer aussi longtemps qu'il est en chômage partiel pour évaluer chaque mois le nombre d'heures chômées et rétablir le cas échéant l'abattement à M+2 si la condition de 40 heures sur 2 mois est à nouveau remplie.

Situation	Date d'effet	Type d'indemnisation de l'allocataire	Calcul de l'abattement ou de la neutralisation
MESURE D'ABATTEMENT			
Chômage total	DEBUT D'EFFET: M+2 (Deux mois après le début de l'indemnisation s'il y a deux mois d'indemnisation de date à date) FIN D'EFFET : 1^{er} jour du mois de la reprise d'activité	Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) Allocation chômeurs âgés (ACA) Allocation unique dégressive (AUD) Allocation de formation reclassement (AFR) Allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF) Allocation équivalent retraite (AER) Allocation du fonds spécifique provisoire (AFSP) pour intermittents du spectacle Allocation Spécifique de chômage partiel	30% sur les revenus professionnels de l'année de référence et sur les revenus assimilés (indemnités journalières maladie, accident du travail et maladies professionnelles) à l'exception des indemnités journalières chômage
Chômage partiel	DEBUT D'EFFET: M+2 sous réserve de 40 H de chômage partiel sur deux mois consécutifs FIN D'EFFET : 1^{er} jour du mois de la reprise d'activité	Allocation Spécifique de chômage partiel	Identique au chômage total 30% sur les revenus professionnels de l'année de référence et sur les revenus assimilés (indemnités journalières maladie, accident du travail et maladies professionnelles) à l'exception des indemnités journalières chômage
MESURE DE NEUTRALISATION			
	DEBUT D'EFFET: M+1 la date d'inscription au chômage si deux mois de chômage consécutifs de date à date FIN D'EFFET : 1^{er} jour du mois de la reprise d'activité	Inscription sans indemnisation ou Allocation de Solidarité spécifique (ASS) Allocation d'insertion (AI) Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), suite à l'allocation unique dégressive au taux plancher	NEUTRALISATION des revenus professionnels de l'année de référence et des revenus assimilés (indemnités journalières maladie, accident du travail et maladies professionnelles) Y compris les indemnités journalières chômage
CAS PARTICULIERS ET EXCEPTIONS			
Reprises d'activité dans le cadre d'un CES		Sans Indemnisation	Maintien pendant 6 mois de l'abattement
Stages de formation professionnelle		Sans Indemnisation	Maintien de l'abattement
Reprise d'activité dans le cadre d'un travail occasionnel inférieur ou égal à 77 heures avec maintien de l'inscription comme demandeur d'emploi		Sans Indemnisation	Passage à la neutralisation

B. Les propositions de simplification de la prise en compte des situations de chômage

Un ensemble de mesures de simplification pourrait être mis en place. Leur impact en termes de prestations n'a pu être chiffré, mais en termes de gestion, la situation serait plus stable et homogène et éviterait des mesures d'adaptation en cas de nouvelles « formes d'indemnisation » du chômage. Elles faciliteraient la lisibilité du système pour les allocataires et la gestion des caisses, notamment par échanges automatisés avec les Assedic.

- limitation de la mesure de neutralisation aux seuls chômeurs bénéficiaires de minima sociaux servis par les Assedic, allocation de solidarité spécifique (ASS) ou allocation d'insertion (AI) ;
- application de l'abattement de 30% en cas de chômage sous réserve que les intéressés soit inscrits comme demandeurs d'emploi en catégorie 1 à savoir « immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi », qu'ils soient ou non indemnisés sauf dans le cas précédent. Cet abattement porterait comme en cas de neutralisation sur les revenus professionnels de l'année de référence et les revenus assimilés : indemnités journalières maladie, accident du travail et maladies professionnelles, **y compris les indemnités journalières chômage** ;
- harmonisation de la date d'application de la neutralisation et de l'abattement à M+1 ou M+2 selon l'impact financier ;
- gestion simplifiée des reprises d'activité occasionnelle : l'abattement de 30% serait applicable tant que l'allocataire demeure inscrit aux Assedic comme disponible et à la recherche d'un emploi. La notion de « travail occasionnel » prise en compte par les caisses serait la même que celle des Assedic (temps de travail inférieur à 136 heures et salaire inférieur à 70% du salaire antérieur). Les caisses auraient connaissance de ce statut de travailleur occasionnel par échange avec les Assedic, afin de maintenir l'abattement sans devoir interroger l'intéressé chaque mois pour connaître le nombre d'heures travaillées ;
- une simplification de gestion consisterait à appliquer l'abattement sans comptabiliser au mois le nombre d'heures de chômage partiel. Toutefois, cette mesure demanderait à être expertisée plus avant car son application en cas de très courtes périodes de chômage partiel peut poser problème.

ANNEXE VI

LA SIMPLIFICATION DES RELATIONS AVEC LES USAGERS ET LES PARTENAIRES ET LA DÉMATÉRIALISATION

SOMMAIRE

I. LES ACQUIS DE LA BRANCHE EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ET DE DÉMATÉRIALISATION DES ECHANGES	130
A. LA CNAF S'EST DÉJÀ LARGEMENT ENGAGÉE DANS LA DÉMARCHE DE SIMPLIFICATION LORS DE LA PRÉCÉDENTE COG :	130
B. L'INVESTISSEMENT DE LA BRANCHE DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE	130
C. LE DÉVELOPPEMENT DES EDI (ÉCHANGES DE DONNÉES INFORMATISÉES) AVEC LES BAILLEURS.	131
II. LES OBJECTIFS DE LA COG 2005/2008 EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION, DE RELATION AVEC LES USAGERS ET D'ÉCHANGES DÉMATÉRIALISÉS	132
A. LES ARTICLES 5.1 ET 5.3 DE LA COG : UN PROGRAMME DE SIMPLIFICATION DES PRESTATIONS LÉGALES – DES RÈGLES PLUS SIMPLES POUR LES INTERVENTIONS D'ACTION SOCIALE FAMILIALE	132
B. L'ARTICLE 5.2 DE LA COG : UNE ANALYSE NATIONALE DES CONTESTATIONS DES ALLOCATAIRES	132
C. L'ARTICLE 6 DE LA COG : SIMPLIFIER LA CONSTITUTION DES DOSSIERS ET DÉVELOPPER LES ÉCHANGES D'INFORMATIONS DÉMATÉRIALISÉS	132
III. LA MISE EN PLACE DE PROJETS PRIORITAIRES ET DE GROUPES DE TRAVAIL POUR METTRE EN ŒUVRE CES OBJECTIFS : DESCRIPTION DU PROJET PRIORITAIRE N°5.	133
A. LES PRINCIPES ET LES AXES DU PROJET	133
B. LES DIRECTIONS ET PISTES À EXPLORER	134
1. <i>La coproduction du service et des droits</i>	134
2. <i>La dématérialisation des procédures</i>	135
3. <i>La simplification du droit</i>	135
4. <i>Les impacts métiers et organisationnels et la promotion du projet</i>	136
C. LES PRODUCTIONS ATTENDUES, LES ÉCHÉANCES FINALES ET INTERMÉDIAIRES	137
1. <i>Une note de doctrine</i>	137
2. <i>Les référentiels de la simplification de l'accès et de la gestion des droits et des textes juridiques</i>	137
3. <i>Un rapport de propositions sur la mise en place d'un référentiel national des personnes. :</i>	137
4. <i>Un rapport de proposition sur la simplification de l'acquisition des ressources.</i>	138
5. <i>Un plan de développement stratégique de la « CAF Électronique »</i>	138
6. <i>L'analyse des impacts métiers</i>	138
7. <i>Une méthode de pilotage et d'évaluation des travaux du projet prioritaire n° 5 et un calendrier des travaux</i>	139
D. LE CALENDRIER GLOBAL DES TRAVAUX ET LES GROUPES DE TRAVAIL MIS EN PLACE	139

I. LES ACQUIS DE LA BRANCHE EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ET DE DÉMATÉRIALISATION DES ECHANGES

A. La CNAF s'est déjà largement engagée dans la démarche de simplification lors de la précédente COG :

- production et mise en place d'un référentiel des informations requises et de leur mode de justification. Ce référentiel mis en place en 2002 précise dans le cas des aides au logement le caractère obligatoire ou non de l'information, la personne auprès de laquelle l'information doit être obtenue (allocataire, bailleur, DDE, prêteur, établissement pour les logements foyers), la possibilité ou non d'une coproduction et, lorsque la coproduction est impossible, le type de justifications requises ;
- mise en œuvre de ce référentiel à travers la refonte des formulaires ;
- mise en œuvre d'une première étape de prise en compte d'informations productrices de droits au téléphone ;
- amélioration du dispositif des notifications aux allocataires (notifications générés par Cristal ou établies par le technicien conseil.

B. L'investissement de la Branche dans le domaine de l'administration électronique

Il a débuté en 1990 par le Minitel, puis par la première étape des bornes interactives (Prestocaf et Minicaf) et les serveurs vocaux interactifs (Allocaf et Serveur Vocal National). Au début des années 2000, est intervenue la création puis l'enrichissement du site « www.caf.fr » et la mise à disposition de cette offre de service Internet sur les bornes « la CAF en libre-service » déployées depuis mi-2004.

Le dispositif sur Internet permet :

- l'accès à l'information : consultation de ses paiements ; possibilité de télécharger des formulaires (en 2005, 7 030 530 formulaires ont été téléchargés, dont plus de 53% pour les allocations de logement) ; possibilité d'effectuer une simulation de son aide au logement ;
- le développement des télé procédures : mise en place depuis juillet 2000 d'une possibilité de télé demande pour l'AL étudiant, qui doit cependant être complétée par un envoi papier pour la signature et les pièces justificatives ;
- la possibilité de télé déclarer ses ressources, pour les allocataires identifiés par la CAF (numéro d'allocataire et code confidentiel) ;

- la CNAF a en outre participé à l'ouverture en mai 2005 du service de déclaration de changement d'adresse en ligne (Adele, mis en place par l'agence pour le développement de l'administration électronique sur le site « www.changement-adresse.gouv.fr¹). Les CAF ont pris une place importante dans les structures de concertation organisées par les pouvoirs publics dans ce domaine.

Tableau 1 : Bilan de l'utilisation de l'Internet dans la branche famille

	2001	2002	2003	2004	2005	Progression ²
Pages vues sur Internet: "www.caf.fr"	7 711 004	19 388 910	65 983 923	67 353 524	11 783 453	53%
Télé service "votre dossier en direct": nombre de pages vues			17 657 464	32 920 602	60 051 740	240%
Demandes d'aide au logement étudiant validées sur Internet	182 378	199 919	292 753	329 777	436 532	139%
Télé déclarations des ressources			132 097	375 325	862 495	553%
Évolution des messages entrant (Internet et messagerie)				1 143 435	1 810 529	58%
CAF PRO sur le Web						
- Nombre d'utilisateurs			71 482	453 138	1 340 091	1775%
- Comptes consultés			376 610	2 259 375	6 992 331	1757%

Source : CNAF (données en annexe au cahier des charges du projet prioritaire n°5 « simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique »).

C. Le développement des EDI (échanges de données informatisées) avec les bailleurs.

Une initiative récente des CAF, à savoir l'appel auprès des bailleurs, et non des allocataires, du montant du loyer de janvier, nécessaire pour le renouvellement des droits en juillet, a permis d'alléger les démarches de l'allocataire, de réduire les coûts d'affranchissement pour les CAF, d'obtenir un délai de réponse plus rapide³ et surtout une mise à jour accrue des informations des CAF : signalement de modifications de la situation du locataire, détection de fraudes, etc.

Selon la CAF des Yvelines, l'appel des loyers devrait pouvoir être réalisé par EDI (évitant une saisie dans Cristal) selon deux procédures :

- pour les petits bailleurs, par la mise en place d'un portail Internet : un outil est en cours d'expérimentation à la CAF de Valence ;
- pour les gros bailleurs, échange de fichiers entre la CAF et les bailleurs.

¹ Ce site accueille plusieurs partenaires : CAF, ASSEDIC, CNAM, DGI, bureaux du service national, CNAV, MSA, AGIRC ARRCO, La Poste, la CDC. Au bout de un an de fonctionnement, près de 450 000 dossiers ont été validés ; 20% des foyers français ont donc eu recours à ce service à l'occasion de leur déménagement.

² Entre la première date disponible et l'année 2005.

³ Selon la CAF des Yvelines, lors de l'expérimentation en 2005, 65% des bailleurs avaient répondu en moins de 3 semaines alors que 50% des allocataires avaient du être relancés en mai.

II. LES OBJECTIFS DE LA COG 2005/2008 EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION, DE RELATION AVEC LES USAGERS ET D'ÉCHANGES DÉMATÉRIALISÉS

La COG fixe en ce domaine trois axes principaux.

A. Les articles 5.1 et 5.3 de la COG : Un programme de simplification des prestations légales – Des règles plus simples pour les interventions d'action sociale familiale

« L'État et la CNAF s'engagent à mettre en œuvre un nouveau programme de simplification de la législation et de la réglementation. Dans ce but, des groupes de travail communs à l'État et à la CNAF sont constitués pour produire des propositions concernant en particulier :

- l'unification des bases ressources servant au calcul des prestations, en intégrant une réflexion sur les bases ressources utilisées par les autres institutions sociales ;*
- la transmission des données fiscales a priori ;*
- l'unification des contentieux et la récupération globale des indus ;*
- la prise en compte simplifiée des situations de chômage pour le calcul des prestations ;*
- la simplification des aides personnelles au logement. »*

B. L'article 5.2 de la COG : Une analyse nationale des contestations des allocataires

« A partir d'une analyse, d'une part des dossiers soumis aux commissions de recours amiable et aux juridictions, et d'autre part des interventions de la fonction de médiation, la CNAF établit chaque année la liste des points de réglementation à la source des litiges les plus nombreux et émet des propositions. L'État procède à l'examen de cette liste en vue de réduire la fréquence des litiges ».

C. L'article 6 de la COG : Simplifier la constitution des dossiers et développer les échanges d'informations dématérialisés

« La simplification des dossiers de prestations passe par l'engagement de limiter les pièces justificatives à celles que requiert strictement l'application de la réglementation en vigueur. Le développement des échanges d'informations dématérialisées avec les allocataires et les partenaires de la branche doit y concourir pour permettre notamment de :

- faciliter l'accès aux droits et de simplifier les formalités administratives pour les allocataires ;*
- réaliser des gains de productivité.*

La CNAF procède, en associant le réseau, à un examen d'ensemble des allègements envisageables. Le programme est soumis à l'État qui fait connaître dans les six mois sa position, adapte le cadre juridique et intervient auprès des partenaires concernés pour faciliter les transferts de données.

Cette démarche d'allègement est soutenue sur toute la durée de la convention. Elle est notamment conduite à l'occasion de la création de toute nouvelle prestation et des évolutions de la réglementation... ».

III. LA MISE EN PLACE DE PROJETS PRIORITAIRES ET DE GROUPES DE TRAVAIL POUR METTRE EN ŒUVRE CES OBJECTIFS : DESCRIPTION DU PROJET PRIORITAIRE N°5.

Le développement de ces objectifs se situe principalement dans le cadre du projet prioritaire n°5 « *simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique* », mis en place dans le cadre de la COG 2005/2008 et dont le cahier des charges (version 1.1 en date du 4/07/2006) et les premiers documents de travail et projets de procès verbaux des premières réunions préparatoires ont été communiqués à la mission. **La description de ce projet s'appuie sur le cahier des charges communiqué à la mission.**

A. Les principes et les axes du projet

Ce projet a pour objet de concilier efficacité et qualité de service, et donc d'analyser et de proposer les solutions d'amélioration de la gestion des flux entre la branche et ses clients, en s'appuyant sur les avantages offerts par les flux « électroniques ».

Il comprend les axes suivants :

- mieux maîtriser quantitativement les flux et la complexité de leur gestion ;
- privilégier les flux les plus utiles, les plus productifs et les moins coûteux, tant pour le client que pour la CAF, en préservant le libre choix du mode de communication par l'allocataire ;
- développer de la valeur ajoutée dans les flux :

Selon les termes du projet prioritaire n°5 : « *Il s'agit donc globalement d'agir sur les flux pour passer le plus possible d'une logique de flux subi à une logique de flux choisi :*

- *pour le client (allocataire et/ou partenaire), parce que cette offre de services correspond de plus en plus aux attentes des citoyens pour qui, en France et dans le monde, l'usage d'Internet devient un mode de relation normal voire privilégié compte tenu de sa disponibilité, sa rapidité, sa praticité, son (faible) coût, sa convivialité...*
- *pour la CAF qui doit y trouver un moyen de :*

répondre aux attentes de ses clients,

faire évoluer son organisation vers plus d'efficacité dans la gestion de ses ressources humaines et plus d'efficacité dans ses processus d'organisation et de travail,

développer sa qualité de service en s'adaptant à l'évolution des attentes de ses usagers,

maîtriser davantage ses coûts de gestion et de production du service. »

B. Les directions et pistes à explorer

Pour atteindre cet objectif stratégique général, différentes directions et pistes sont à explorer.

1. La coproduction du service et des droits

Le projet étudiera et proposera les conditions, modalités et moyens de progrès dans la coproduction du service et des droits entre la branche et ses clients (allocataires et partenaires). Cette notion de coproduction doit être (re)définie dans le cadre d'une vision plus exhaustive des collaborations envisageables entre les différents acteurs. A ce titre, la coproduction visera à :

- rendre l'allocataire plus « actif » dans la gestion de ses droits et de ses démarches. Cet objectif et son calendrier devraient être également ceux de la branche afin de rendre toutes les démarches accessibles en ligne pour 2008⁴ ;
- rendre le partenaire plus « actif » dans la relation avec la CAF. : la branche famille pourra être créateur et fournisseur de services et de données auprès des partenaires en fonction de leurs besoins et de leur vocation, être client de données ou de services produits par ces mêmes partenaires et construire des offres de services dans une logique de mutualisation. Dans une vision d'intégration plus poussée, la coproduction de services avec les partenaires au profit des clients communs⁵, sera favorisée. En particulier, le projet prioritaire n°5 devra étudier, proposer et aider à la mise en œuvre du programme de simplification de l'acquisition des ressources engagé avec la DGI ;
- réconcilier les fonctions de production et de relation de service : la politique de coproduction par les agents en contact avec le public devra être consolidée et systématisée et s'étendre, à terme, à la totalité des démarches de téléprocédures et téléservices également proposées à un allocataire et/ou aux partenaires. Cette analyse devra être conduite en coordination avec les travaux du projet prioritaire n°4⁶.

Ce concept général de coproduction sera donc supporté par deux piliers de soutien fort à la démarche : **le partenariat et la mutualisation.**

⁴ Ainsi, le projet prioritaire n°5 devra s'intéresser également au projet serveur de formulaires (projet Adèle numéro 133) de la DGME qui a pour principal objectif de fournir une version dématérialisée de l'ensemble des formulaires CERFA aux citoyens. Pour cela, la DGME souhaite mettre à disposition des administrations une plate-forme de publication de formulaires dématérialisés, pouvant être remplis en ligne par les usagers.

⁵ Comme le dispositif PAJE avec l'ACOSS.

⁶ Concernant la relation de service et le traitement des réclamations.

2. La dématérialisation des procédures

La perception d'une simplification, par l'utilisateur et par les agents, sera assurée –ou non- par la mise en place d'un processus étendu reposant sur la dématérialisation totale des flux échangés dans les nouvelles procédures proposées. Cette dématérialisation suppose la réalisation et la disponibilité d'infrastructures informatiques permettant d'acquérir, de contrôler, de stocker, de faire circuler, de traiter (automatiquement ou par un agent) et d'archiver des données numérisées ; la mise en évidence des impacts organisationnels et de l'évolution des processus entraînés par le traitement par les agents de demandes dématérialisées ; et l'évolution du droit nécessaire à la recevabilité de ces données dématérialisées, notamment lorsqu'elles comportent un caractère justificatif ; **tout en préservant la maîtrise des risques entraînés par cette facilité de gestion.**

3. La simplification du droit

La COG (cf. *supra*) analyse la simplification du droit selon trois axes :

- la simplification des prestations légales (article 5.1), où les travaux à conduire à ce titre relèvent d'autres structures de la CNAF⁷ ;
- l'analyse nationale des contestations des allocataires (article 5.2 de la COG), dans le cadre du projet prioritaire n°4 ;

Le projet prioritaire n°5 intégrera dans ses démarches les travaux et les conclusions de ces instances, dans le cadre de la simplification de l'accès et de la gestion des droits.

- la simplification de la constitution des dossiers et le développement des échanges d'informations dématérialisés (article 6 de la COG).

Cet article 6, selon le cahier des charges du projet prioritaire n°5, « *constitue le fondement principal du Comité de pilotage et en précise le périmètre fonctionnel, en spécifiant le caractère transversal des études et des propositions qui concerneront tant le domaine des prestations familiales légales que celui de l'action sociale familiale, ainsi que des relations avec le réseau ou l'évolution de l'offre de service informatique dans le cadre du schéma directeur du système d'information* ».

Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement des travaux déjà effectués dans la précédente étape de simplification mise en œuvre dans le cadre de la COG précédente, des bilans qui peuvent désormais en être établis, et du contexte général du développement de l'administration électronique⁸.

Les bénéfices des simplifications juridiques devront s'appliquer aux téléprocédures (quel que soit le vecteur utilisé : site Internet, bornes, téléphone, SMS...), mais également aux demandes papier « classiques ».

⁷ Comités de projet, directions techniques, instances politiques de la CNAF.

⁸ La démarche de simplification du droit est indispensable pour l'ensemble des services publics : elle a déjà été entreprise (par l'ancienne agence pour le développement de l'administration électronique [ADAE], devenue direction générale pour la modernisation de l'État [DGME]) à travers les lois portant habilitation de 2003-2004 et les ordonnances – décrets pris en application. Une ordonnance sur les télé services (numéro 2005-1516 du 8 décembre 2005) vient d'être publiée, par exemple, qui donne un cadre juridique aux courriels. Les décrets d'application sont en cours.

Le projet devra conduire les études nécessaires permettant la mise en œuvre dans les meilleurs délais du **référentiel national des personnes prévu dans le schéma directeur du système d'information**. Cette mise en œuvre devra s'inscrire dans le projet de la DSS visant à étudier l'opportunité de construire un répertoire interbranches des bénéficiaires.

Il s'inscrira dans le débat général sur le développement de l'administration électronique et la protection des libertés publiques et une analyse devra être conduite sur les méthodes et modalités de relation avec la CNIL. A cet égard, le projet explorera la possibilité de conclure des actes globaux et génériques -plutôt que sectoriels- avec la CNIL dans une logique de démarche mutualisée entre services publics, de préférence à des démarches spécifiques de branche, et la possibilité de nommer un « *correspondant à la protection des données* »⁹.

Le projet devra établir les principes et méthodes de pilotage et d'évaluation de ses propositions selon deux principales directions :

- l'attente des utilisateurs : études des données de fréquentation des services de profil des utilisateurs, d'attente des allocataires et des données générales sur l'évolution de l'utilisation de l'Internet haut débit),
- la pertinence des services à développer : analyse des flux, degré de facilité administrative, juridique et/ou technique de réalisation du service, mise en place d'une méthodologie d'analyse quantitative et qualitative, dans le cadre notamment de la méthode MAREVA (méthode d'analyse et de recherche de la valeur ajoutée) utilisée par la DGME et en cours d'essai dans les ministères et les services publics).

Cette méthode permet une analyse *ex ante* et *ex post* des différentes composantes de la valeur ajoutée d'un projet (bénéfices pour le service public, pour l'usager, enjeu d'image, retour sur investissement et délai du ROI), afin d'objectiver les décisions de réalisation et d'actualiser les résultats dans le temps.

Les réflexions devront être menées en partenariat et en cohérence avec les travaux du comité de pilotage n°8 « Mieux mesurer et piloter la performance » et avec les préconisations de la Cnaf sur les outils de pilotage de projet.

4. Les impacts métiers et organisationnels et la promotion du projet

Les impacts métiers¹⁰ et organisationnels de ce projet seront pris en compte pour développer la formation et éviter une trop forte disparité entre les CAF en matière d' « administration électronique ».

Le projet devra donc, en s'appuyant sur les compétences du pôle métiers de la CNAF et en coordination avec le comité de pilotage GRH, contribuer à mettre en évidence ces facteurs de transformation, à les caractériser et à en faciliter leur appropriation par les CAF.

⁹ La nouvelle loi du 6 août 2004 permet à tout organisme de bénéficier d'un allègement dans l'accomplissement des formalités déclaratives dès lors qu'il aura désigné un « correspondant à la protection des données à caractère personnel ». Ce correspondant aura par ailleurs un rôle essentiel dans la diffusion de la culture « informatique et libertés » au sein de l'organisme l'ayant désigné, puisqu'il sera l'interlocuteur privilégié tant du responsable de traitement que de la CNIL et des personnes concernées par les traitements.

¹⁰ Une des conséquences majeures globale du projet est de transformer en profondeur les processus de travail des CAF et de leurs agents en contribuant à la mise en place d'une nouvelle vision des processus de travail, étendus aux allocataires et aux partenaires.

L'analyse des résultats actuels fait en effet apparaître une très forte augmentation, en moyenne, des services de la « CAF électronique », mais cette augmentation moyenne masque une forte hétérogénéité des résultats suivant les CAF ¹¹.

Le projet devra en outre, en articulation avec les travaux sur le schéma directeur de communication et le comité de pilotage n°11 « *Renforcer la stratégie de communication* », contribuer à l'analyse et à la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse de promotion dans ce domaine. Il conviendra également de développer l'analyse des partenariats possibles avec l'ensemble des fournisseurs de sites Internet.

C. Les productions attendues, les échéances finales et intermédiaires

Les travaux du groupe aboutiront à la réalisation des documents suivants :

1. Une note de doctrine

Elle retracera notamment les principes stratégiques et éthiques proposés par le Comité de pilotage et dont la validation par la direction générale de la CNAF et le conseil de réseau permettra la poursuite des travaux.

2. Les référentiels de la simplification de l'accès et de la gestion des droits et des textes juridiques

Dans ce cadre seront préparés : la cartographie de l'ensemble des mesures pour améliorer la relation de service ; l'analyse quantitative et qualitative des flux entrant et sortant avec les allocataires et les partenaires ; un référentiel des textes à créer, modifier ou supprimer en vue d'une négociation avec les pouvoirs publics ; une nomenclature des démarches pouvant faire l'objet d'une dématérialisation ; et une nomenclature des démarches pouvant faire l'objet d'une simplification dans la maîtrise du processus « papier ».

Une version complète et opérationnelle de ces référentiels de la simplification et des textes juridiques pourra être produite sous **un délai d'un an** après l'installation du comité de pilotage. Une première version des travaux sera néanmoins établie sous **6 mois**. Cette nomenclature devra faire l'objet d'un enrichissement ou d'une évolution permanente (simplification du droit, nouvelles réglementations, prise en compte des enseignements de l'étude des contestations).

3. Un rapport de propositions sur la mise en place d'un référentiel national des personnes. :

A ce sujet, le cahier des charges du projet prévoit que : « *Le projet n°5 conduira également les études juridiques, organisationnelles, économiques et fonctionnelles nécessaires à la mise en œuvre d'un référentiel national des personnes (spécifique à la branche famille ou commun à l'ensemble des organismes de sécurité sociale selon l'avancement des travaux de la DSS) fondé sur une identification unique et sécurisée de ces personnes, en mettant en évidence l'ensemble des conséquences d'une telle évolution sur le fonctionnement des CAF et les relations avec les allocataires et les partenaires concernés par une telle réforme* ».

¹¹ La télé procédure déclaration de ressources atteint en 2005 un taux moyen d'efficacité de 10 %, avec une disparité des résultats de 5 % à 27 % selon les Caf.

Un rapport de propositions ainsi qu'un plan de mise en œuvre devront être mis en œuvre à l'échéance de la COG, soit **pour fin 2008**. Une première version pourrait être disponible dès fin 2006, en vue d'un référentiel à objet limité, une version plus détaillée pouvant intervenir courant 2007.

4. Un rapport de proposition sur la simplification de l'acquisition des ressources.

Un plan de mise en œuvre effectif doit être mis en œuvre à l'échéance de la COG, soit **pour fin 2008**. Ces travaux doivent être conduits en partenariat avec la DGI, la MSA et la DSS. Un pré rapport devra être disponible à l'automne 2006, pour permettre les prises de décisions nécessaire au passage à l'acte. (cf. annexe du rapport sur l'acquisition des ressources des allocataires par la CNAF).

5. Un plan de développement stratégique de la « CAF Électronique »

Le périmètre fonctionnel du plan de développement de la CAF Électronique (CAFELE) comportera :

- la logique de la CAF à domicile : offres de service à disposition des particuliers et des professionnels sur Internet, ou plus globalement, dans une stratégie multi canal (téléphone, SMS, Web, call center, etc.) ;
- la logique de la CAF en libre-service, dans le cadre d'une stratégie d'accueil automatisé et/ou d'accueil humain à distance dans des lieux d'accueil CAF ou des lieux d'accueil partenaires, en liaison avec le projet prioritaire n°4.

Le plan de développement de la CAF Électronique intégrera dans ses réflexions les perspectives des projets des principaux partenaires de la sphère publique ou des grands opérateurs (DME, DGME, Documentation Française, Caisse des dépôts et consignation, ADF, AMF, La Poste, France Télécom, organismes de sécurité sociale, Unedic, ANPE...) afin de garantir la cohérence et la synchronisation des stratégies et des développements des offres.

Un premier plan de développement stratégique pourra être réalisé sous un délai de 6 à 9 mois après l'installation du groupe de travail Administration Électronique. Il sera approfondi, enrichi ultérieurement (version 2 sous 18 mois) et actualisé annuellement.

6. L'analyse des impacts métiers

Ce point comportera notamment une contribution, à destination du comité de pilotage GRH, concernant les conséquences de ses propositions sur :

- la formation initiale et le perfectionnement de la branche ;
- la documentation mise à disposition des agents ;
- la caractérisation des nouveaux métiers, leur définition et la mise en œuvre des dispositifs de formation assurant à la branche les compétences nécessaires.

7. Une méthode de pilotage et d'évaluation des travaux du projet prioritaire n° 5 et un calendrier des travaux

La définition, l'organisation et la mise en œuvre des éléments nécessaires au pilotage et à l'évaluation des travaux du projet prioritaire n° 5, le rapport sur les attentes et pratiques du réseau (sous 6 mois) et les différents tableaux de bord et indicateurs utiles seront établis pour que le comité de pilotage du projet dispose des éléments de pilotage des projets et des éléments d'évaluation de la performance des actions engagées (coûts, retour sur investissement, satisfaction des clients externes ou internes, externalités), en relation avec l'observatoire de la performance.

Le groupe interviendra également dans l'évaluation de l'efficacité des mesures de simplification de l'accès et de gestion des droits lorsque les mesures proposées ne s'inscriront pas dans le développement de l'administration électronique mais dans le cadre de l'amélioration des processus « papier ».

D. Le calendrier global des travaux et les groupes de travail mis en place

Le calendrier comportera selon le cahier des charges du projet deux grandes périodes :

« L'année 2006 sera consacrée :

- à la préparation du changement à travers l'ensemble des études et des recherches prévues et la production des versions initiales des différents livrables retenus ;

- à la finalisation des propositions de simplification des textes à proposer à l'État et à l'engagement des négociations avec lui pour y aboutir.

Les années 2007-2008 seront les années de la conduite du changement à travers la mise en œuvre :

- des expérimentations qui pourraient être jugées indispensables ;

- de la généralisation des mesures validées par la Direction de la CNAF et ayant obtenu l'accord de l'État dans sa sphère de responsabilité.

Ces années 2007-2008 permettront une actualisation régulière des livrables dont la version initiale aura été produite en 2006.

Ce calendrier doit également permettre une synchronisation cohérente avec la mise en place du schéma directeur du système d'information : c'est en effet dans ce contexte technique et fonctionnel que la plupart des livrables attendus du système d'information pourra être obtenue et réalisée ».

Outre le comité de pilotage du projet, qui aura la responsabilité générale de la conduite des travaux prévus dans le cahier des charges validé par la direction de la CNAF, les groupes de travail mis en place seront les suivants :

- le groupe 1 (groupe non permanent) : « doctrine » ;
- le groupe 2 : « référentiels de la simplification et des textes juridiques » ;
- le groupe 3 : « référentiel national des personnes » ;
- le groupe 4: « simplification de l'acquisition des ressources » ;
- le groupe 5 : « administration électronique » ;
- le groupe 6 : « pilotage et évaluation ».

Ils auront en charge les différents aspects du projet tels que détaillés *supra*.

ANNEXE VII

**ÉLEMENTS DE CHIFFRAGE DES GAINS LIÉS
À LA DÉMATÉRIALISATION**

SOMMAIRE

I. UNE GÉNÉRALISATION DE LA POSSIBILITÉ DE DEMANDE DE PRESTATION DE LOGEMENT SUR INTERNET SELON DES MODALITÉS ANALOGUES À CELLES PRÉVUES POUR LES ÉTUDIANTS	143
II. LA PRISE EN COMPTE PAR VOIE DÉMATÉRIALISÉE DE CERTAINS FAITS GÉNÉRATEURS COMMUNS À L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS MAIS INFLUANT PARTICULIÈREMENT SUR LE DROIT AUX PRESTATIONS DE LOGEMENT	144
III. ESTIMATION DU COÛT ÉVITÉ PAR UNE DÉMATÉRIALISATION DE L'ÉMISSION D'INFORMATION.....	145
IV. ELEMENTS DE SYNTHÈSE DES CHIFFRAGES POUR L'APL ET L'ALS ...	146

I. UNE GÉNÉRALISATION DE LA POSSIBILITÉ DE DEMANDE DE PRESTATION DE LOGEMENT SUR INTERNET SELON DES MODALITÉS ANALOGUES À CELLES PRÉVUES POUR LES ÉTUDIANTS

Il n'existe pas d'étude spécifique de la CNAF sur les gains de productivité issus de la dématérialisation, à l'exception d'une étude provisoire non encore validée par l'observatoire national des charges de gestion (CNAF/État) et qui n'a donc qu'un statut de document de travail. Elle établit les gains de productivité liés au traitement dématérialisé d'une DR par rapport à un traitement classique à 78%.

Les comptages de temps unitaire en secondes pour la prise en compte des principaux faits générateurs influant sur le droit aux prestations logement (à l'exception de la déclaration de ressources traitée ailleurs) permettent d'établir une comparaison entre la demande classique d'aide au logement qui nécessite un traitement en 881 secondes et la confirmation de la demande d'allocation logement étudiant qui n'en nécessite que 303, soit un gain de productivité de **65%** pour la procédure étudiant¹.

Le nombre d'ETP se consacrant au traitement des demandes d'APL, d'ALF et d'ALS en bouclage selon la procédure classique est de 71 +233 +101, soit 405. On peut donc établir le coût de traitement actuel² des demandes d'AL, à :

$$1\ 587\ \text{millions} * 86\% * (405 / 9306)\ \text{soit}\ 59,39\ \text{M€}$$

Un traitement dématérialisé des demandes d'aides au logement selon une procédure analogue à celle prévue pour les étudiants générerait des gains variables selon le taux de dématérialisation atteint :

- taux de dématérialisation de 10% : économies de $10\% * (0,65 * 59,39) = 3,86$ millions €;
- taux de dématérialisation de 20% : économies de $20\% * (0,65 * 59,39) = 7,72$ M€;

La prise en compte de façon dématérialisée de certains autres éléments du droit aux prestations logement est recherchée, en particulier s'agissant des quittances de loyer « acquises » auprès des bailleurs selon des procédures d'échange EDI ou sur Internet (à titre expérimental).

Le traitement des informations concernant les caractéristiques du logement est également coûteux en gestion mais la mission ne dispose pas des informations nécessaires pour déterminer sur ce dernier point les possibilités de dématérialisation, ni des points de comparaison nécessaires pour estimer les gains de productivité.

¹ Cf. tableau ci-après. La différence de gains de productivité avec la DR dématérialisée s'explique sans doute par le fait que la demande d'allocation logement étudiant n'est pas « entièrement » dématérialisée. Le technicien conseil opère sans doute un contrôle sur la base de la demande papier signé qui est envoyée par l'étudiant.

² Selon une méthode analogue à celle établie dans l'annexe calcul des coûts. Total des coûts de gestion multiplié par 86% (pourcentage des frais de gestion affecté aux prestations légales) et proratisé en fonction du nombre d'ETP concerné.

II. LA PRISE EN COMPTE PAR VOIE DÉMATÉRIALISÉE DE CERTAINS FAITS GÉNÉRATEURS COMMUNS À L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS MAIS INFLUANT PARTICULIÈREMENT SUR LE DROIT AUX PRESTATIONS DE LOGEMENT

Une autre piste de dématérialisation possible consiste dans la prise en compte des faits générateurs communs à toutes les prestations et particulièrement consommateurs de ressources. Le fait le plus fréquent est le changement de situation professionnelle. Une dématérialisation de ce signalement sur la base de la dématérialisation du formulaire de « déclaration de situation » serait particulièrement utile. Sur la base du taux de gain de productivité de 65 %, elle générerait les gains de productivité suivants :

- coût du traitement classique des changements de situation professionnelle : 1 587 millions *86%* (1487/ 9306) soit 218 M€
- taux de dématérialisation de 10% : économies de $10\% * (0,65 * 218) = 14,17$ M€
- taux de dématérialisation de 20% : économies de $20\% * (0,65 * 218) = 28,34$ M€

La faisabilité de ce type de dématérialisation repose principalement sur des simplifications administratives, à savoir la possibilité pour la branche de se satisfaire des déclarations de l'allocataire, sans exiger de pièces justificatives, le plus souvent sur support papier, ou d'obtenir les justifications nécessaires par un tiers et sur support dématérialisé. En outre, le développement chez les particuliers de l'Internet haut débit et des bornes électroniques à la disposition du public.

Par exemple, le passage d'une situation d'activité à une situation de chômage (et le montant ou le type d'indemnisation) peut s'obtenir par un croisement ou une interrogation des fichiers Assedic déjà réalisée.

Il en est de même pour la demande d'allocation logement où la déclaration de l'allocataire sur l'identité du bailleur et le montant du loyer pourrait suffire, à charge pour la caisse de se procurer la quittance ou les autres pièces directement auprès du bailleur.

Au-delà des aspects techniques de la dématérialisation, c'est ce type de démarche qui est entrepris par la branche dans le cadre du projet n°5 décrit ci-dessus, avec des potentialités importantes d'économies de gestion.

III. ESTIMATION DU COÛT ÉVITÉ PAR UNE DÉMATÉRIALISATION DE L'ÉMISSION D'INFORMATION

1. Hypothèses de calcul

Tableau 1 : les hypothèses de base

champ	Chiffre	Source
Coût des agents		
<i>Technicien prestation</i>	35 000 €	Rapport 2004 de l'observatoire des charges de gestion
<i>Autre personnel</i>	49 000 €	
<i>informaticien</i>	67 000 €	
Affranchissement	0,6 €/pli	
Traitement d'un courrier	83 secondes	Document de travail interne CNAF
Coût indirect de personnel	Un cadre pour deux agents	Rapport 2004 de l'observatoire des charges de gestion
Coût indirect de fonctionnement	14 % des coûts de personnel	
Coûts d'affranchissement total des caisses	47,44 M€	CNAF

Source : Mission

Par ailleurs, les calculs *infra* se fondent sur un nombre total de plis correspondant au ratio entre le coût total d'affranchissement et le coût moyen d'affranchissement³, soit **un nombre de 79 M de plis**.

2. Coût d'envoi d'une émission

Affranchissement : 0,60 €

Traitement courrier (étiquetage, enregistrement corbeille, archivage) : 83 secondes d'agent, soit $1,65 \cdot 10^{-5}$ ETP d'agent.

D'où, $8,82 \cdot 10^{-5}$ ETP de cadre.

D'où des coûts de personnel de 0,98 €

Et des coûts de fonctionnement de $14\% \cdot 0,98 \text{ €} = 0,14 \text{ €}$

D'où un **coût total par pli de 1,72 €**

3. Économies de gestion

Par conséquent, une dématérialisation totale des émissions d'information par les caisses conduirait à des économies pouvant être estimées à 135,8 M€

Ceci correspondrait à une économie moyenne par allocataire de 12,7 €

Ceci correspond également à 8,5% des charges de gestion des caisses.

³ Certains plis étant des courriers en recommandé avec accusé de réception, il serait difficile de les dématérialiser. La mission n'ayant pu les distinguer des autres, il est procédé à une estimation globale qui fournira un ordre de grandeur à défaut d'un chiffre précis.

A titre indicatif, un taux de dématérialisation des émissions de 10% conduirait donc à une économie de 13,6 M€ un taux de 20 % à une économie de 27,2 M€

IV. ELEMENTS DE SYNTHÈSE DES CHIFFRAGES POUR L'APL ET L'ALS

1. Situation actuelle

Le coût marginal de gestion de l'APL et de l'ALS est estimé par la mission à 313,2 M€

Pour mémoire, les frais de gestion alloués pour l'APL et l'ALS sont de 206,5 M€

2. Économies de gestion marginales en APL et ALS

Ces éléments de chiffrages, correspondant à des économies annuelles, ne tiennent pas compte de la chronologie de mise en place des différentes procédures de dématérialisation.

a) TDF a priori:

En utilisant l'option 3 (envoi d'une demande de déclaration des ressources sociales non fiscalisées aux allocataires identifiés comme percevant de telles ressources ; il s'agit de l'option la moins coûteuse), on obtient un gain de (33,3 -3,7) M€ pour les 8,7 M de bénéficiaires d'allocation sous condition de ressources (cf. Annexe I). Soit **9,5 M €** pour les 2,8 M de bénéficiaires d'APL ou d'ALS seule.

b) Dématérialisation du flux sortant

Il s'agit de remplacer les courriers par des mails.

L'économie par allocataire à été chiffrée à 12,7 €(cf. partie III).

Ceci conduirait donc à une économie pour les allocataires bénéficiaires d'APL ou d'ALS seule de 35,4 M€, dans le cas où ce moyen serait utilisé pour tous les allocataires.

Avec l'hypothèse d'un taux de dématérialisation de 30 %⁴, ceci conduirait à des économies de gestion de **10,6 M€**

c) Dématérialisation de la demande d'aide au logement

Un taux de dématérialisation de 30 % conduirait à des économies de **11,6 M€** (cf. Annexe I).

d) Dématérialisation de la déclaration de situation professionnelle

En faisant l'hypothèse que les allocations versées par les CAF requérant des informations relatives à la situation professionnelle sont les mêmes que celle soumises à condition de ressource, on peut obtenir les estimations suivantes :

⁴ Le taux de dématérialisation est de 22% pour la déclaration de ressources 2006.

Dans le cas où le taux de dématérialisation serait de 30% (analogue aux hypothèses précédentes, alinéas b et c), ceci conduirait à des gains de **13,6 M€** (cf. partie II) pour les allocataires bénéficiant d'une APL ou d'une ALS seule.

Dans le cas d'une dématérialisation totale⁵, on peut estimer (cf. partie II) à **45,4 M€** les gains liés à une dématérialisation totale des déclarations de situation professionnelle pour les allocataires bénéficiant d'une APL ou d'une ALS seule.

3. Conclusion

La mise en œuvre des principales pistes de réduction des coûts proposées par la mission conduirait donc à une baisse des frais de gestion imputables directement à l'APL et à l'ALS comprise **entre 45 et 77 M€**

D'autres pistes de réduction des coûts sont envisageables (cf. partie IV B 3 du rapport), mais elles supposent des évolutions de plus long terme et leur gains ne sont pas directement quantifiables.

⁵ Cette hypothèse est plausible en ce sens que les Assedic ont réussi à mettre un place un tel mécanisme pour l'actualisation mensuelle grâce à une politique d'implantation de bornes informatiques dans leurs agences. Les CAF sont actuellement en train d'implanter de telles bornes dans leurs antennes.

PIÈCE JOINTE À L'ANNEXE VII

Tableau 2 : extrait des faits générateurs généraux et liste des faits générateurs spécifiques aux prestations logement : nombre, temps de traitement et ressources nécessaires en ETP

	TOTAL FG 2005	TPS MESURE UNITAIRE en secondes	TEMPS TOTAL 2005 en ETP
Exemple de faits générateurs généraux			
carte invalidité	110 806	211	5
code résidence	107 581	43	1
décès	134 105	303	8
dossier personnel CAF	2 820	94	0
état civil	5 882 488	78	91
hospitalisation placement	66 396	400	5
nationalité titre de séjour	850 865	151	25
numéro INSEE	3 877 087	43	33
récépissé de pension	68 312	388	5
résultat échange CAF	15 220 973	9	27
situation professionnelle	16 332 721	459	1487
titre de pension	272 376	754	41
Liste des faits générateurs spécifiques au domaine du logement			
abattement spécifique logement	20 794	442	2
assurance	27 461	586	3
attestation charges logement acquittées	458 638	190	17
caractéristiques logement	4 216 707	201	168
compensation aide au logement (CARLOG)	3	199	0
confirmation logement étudiant	445 179	303	27
décision SDAPL	144 820	348	10
demande ALF	406 900	881	71
demande ALS bouclage	1 331 773	881	233
demande APL	578 287	881	101
domiciliation prêteur APL	39 969	101	1
impayés	43 808	441	4
MESTRAAPL	0	437	0
prime déménagement	12 758	502	1
procédure impayé (idem IMP)	0	441	0
quittance de loyer	8 253 192	101	165
remboursement anticipé	20 883	544	2
saisine SDAPL	31 804	181	1
salubrité (idem SUR)	2 492	443	0
suivi impayés	89 090	580	10
surpeuplement	15 029	443	1
tableau amortissements	423 778	514	43
Total faits générateurs logement	16 563 365	438	862
Total faits générateurs	166 806 052	392	9306

Sources : données CNAF sur les faits générateurs (comptage 2005)

PIECES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE N°1 :	LETTRE DE MISSION	151
PIÈCE JOINTE N°2 :	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	153
PIÈCE JOINTE N°3 :	LISTE DES SIGLES UTILISÉS	158
PIÈCE JOINTE N°4 :	SCHÉMA RÉCAPITULATIF DES FLUX FINANCIERS	160

PIECE JOINTE N°1

LETTRE DE MISSION

RATIONALISATION DE LA GESTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Ministère concerné	Emploi, cohésion sociale et logement Santé et solidarités
Programme concerné	Aide à l'accès au logement
Contexte de l'audit	<p>6 millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une des trois aides personnelles au logement (APL, ALS et ALF). La dépense globale est de 13,9 Mds€ et est financée par les régimes sociaux, l'Etat (pour plus de 5 Mds€) et les employeurs.</p> <p>La gestion de ces aides est assurée par les CAF et la MSA. Elle est particulièrement complexe car il s'agit de prestations accordées sous conditions de ressources et d'autre part, parce que ces prestations sont régies par des textes juridiques différents. L'aide personnalisée au logement relève du code de la construction et de l'habitation tandis que les allocations de logement relèvent du code de la sécurité sociale. Leurs barèmes ont pourtant été unifiés en secteur locatif (80% des aides).</p>
Objectifs de l'audit	<p>La distribution des aides personnelles au logement constitue donc, de par l'importance du nombre des bénéficiaires et du montant de la dépense publique associée, un véritable enjeu de modernisation de l'Etat. L'audit cherchera donc à dégager des pistes de réduction des coûts de gestion et à en évaluer la faisabilité opérationnelle. Il examinera en particulier les modalités :</p> <ul style="list-style-type: none">• de rationalisation des procédures déclaratives pour les demandes d'aides, notamment en matière de déclaration de ressources, afin de simplifier les tâches incombant aux bénéficiaires ;• de renforcement et d'automatisation des procédures de contrôle ;• de simplification des textes législatifs et réglementaires afin de prendre en compte l'unification des barèmes.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale des affaires sociales➤ Inspection générale des finances➤ Conseil général des ponts et chaussées

PIECE JOINTE N°2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

CABINET DU MINISTRE de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

M. CARENCO, directeur du cabinet

M. QUERCY, directeur adjoint du cabinet, en charge du logement

M. DEMARTHE, conseiller technique

DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE - DSS

M. LIBAULT, directeur de la sécurité sociale

M. SELMATI, administrateur civil, chef de projet

M. DUJOL, administrateur civil, chef de bureau, SD2 accès aux soins prestations familiales et accidents du travail, bureau 2B

Mme BEUNARDEAU, Chargée de mission, SD4 gestion des systèmes d'information (GSI)

Mme GILARDIN-CHERION, adjointe au chef de bureau, bureau 4A, gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale, SD4 gestion des systèmes d'information

DGUHC

Mme LEPOUPON, chef de bureau des aides personnelles au logement, Sous direction du financement et du budget

M. CANU, adjoint au chef de bureau des aides personnelles au logement

Mme CARDOT, bureau des aides personnelles au logement

DGI

M. DUFANT, Chef du bureau M 1 Service de l'application, Direction générale des impôts

Mme ALBERT, bureau M1

M. PERRIN, Chef du bureau COPERNIC 4, Direction générale des impôts, Direction générale de la comptabilité publique

M de LESTRANGE chef du département DEPSIS

M. FLAM, Chargé de mission auprès de la DEPSIS

Mme PEROT, chef du bureau M2

Direction du budget DB

Mme EYSSARTIER, Sous directrice, 4^o sous direction

M. SAUVAGE, Chef du bureau 4 BLVT

M BAILLY, Adjoint au chef de bureau

DGME

Mme GATIN

CNAF

M. MARINACCE, Directeur des prestations familiales

M. ROZAN, Sous-directeur des prestations familiales

Mme RASTIER, Direction des prestations familiales, Pôle Etudes

Mme CENCIG, Direction des prestations familiales, Pôle logement ressources

Mme MERIAU-FARSAT, Direction des prestations familiales, Pôle logement ressources

Mme DAVAL, Direction des prestations familiales, Pôle minima sociaux

M. BUCHET, Direction des Ressources du réseau, chargé de mission – contrôle et fraude

Mme BALESTRA, Direction des Ressources du réseau, Responsable du département gestion budgétaire et immobilière

M. BOSSU, Responsable du projet « Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique »

M. ROYER, Sous-directeur des prestations familiales

M. RUSSEIL, Directeur du système d'information

M. MAHU, Direction du système d'information, Directeur fonctionnel du modèle Cristal

CCMSA

Mme CHAMBE, Direction de la protection sociale

Mme SAINT MARTIN, Direction déléguée au financement

Mme MARQUAILLE, Responsable département famille

Mme ROSAYE, chargée d'études mission contrôle

Mme LOHOU, chargée d'études mission contrôle

Mme MONTAUBAUX, Direction déléguée au financement

Mme JULLIEN, Département contentieux

Mme FREMONT, Département contentieux

CAF d'Ille et Vilaine

M DEMILLY, Directeur

Mme MARTELLIERE, Directrice adjointe

Mme BOUHEBENT, Agent comptable

Mme CREQUER, sous-directrice chargée des prestations

Mme SOULIS, responsable au service prestations

Mme LE GRATIET, Responsable du pôle juridique

Mme FOURNIER, Responsable du service vérification

MSA d'Ille et Vilaine

Mme LAGOYETE, Sous-directrice

Direction des services fiscaux d'Ille et Vilaine

M. CAER, directeur

CAF des Yvelines

Mme CORON, Directrice

M. QUERY, Agent comptable

Mme CHOQUET-MARCHAND, Sous-directrice du service aux allocataires

M. MALLET, responsable de la cellule technique prestations

Mme GILBERT, conseillère technique logement

Mme PERSICO, référent technique prestations

DSF des Yvelines

M LEZAC, Directeur

Mme MARECHAL, directrice départementale

CAF du Val de Marne

Mme COTTET-PLANTAVID, Directrice

Mme AGNOUX, Directrice des prestations

Mme BOTTEREAU Chargée d'études et d'organisation

Mme ROZWADOWSKI Cadre Adjoint de territoire

DSF du Val de Marne

M. ROCHE, Directeur

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS du Val de Marne)

Mme BOUSSEYGUINE, Responsable action sociale

Direction départementale de l'équipement du Val de Marne

M.MOUROUGANE, Chef du service de l'habitat,

Mme RUBIETTO, Adjoint au chef de la subdivision politique de l'habitat,

Mme COSKUN, Instructeur CDAPL,

Mme DIBLARD, Instructeur CDAPL,

Mme ALIN, Instructeur CDAPL,

M. SABINE, Instructeur CDAPL,

Mme RIVALLAIN, Instructeur CDAPL,

Mme CHEVALIER, Instructeur CDAPL

MSA d'Ile de France

M. WURMSER, directeur général

Mme BERHAULT, attaché auprès du directeur général pour la protection sociale

M. FLAUZAC, responsable des fonctions contrôle

M. LORETTE, contrôleur

Mme GILIBERT, responsable d'équipe

Mme MIRANDON, gestionnaire en protection sociale

M. BOCCARA, responsable d'unité régionale

PIECE JOINTE N°3

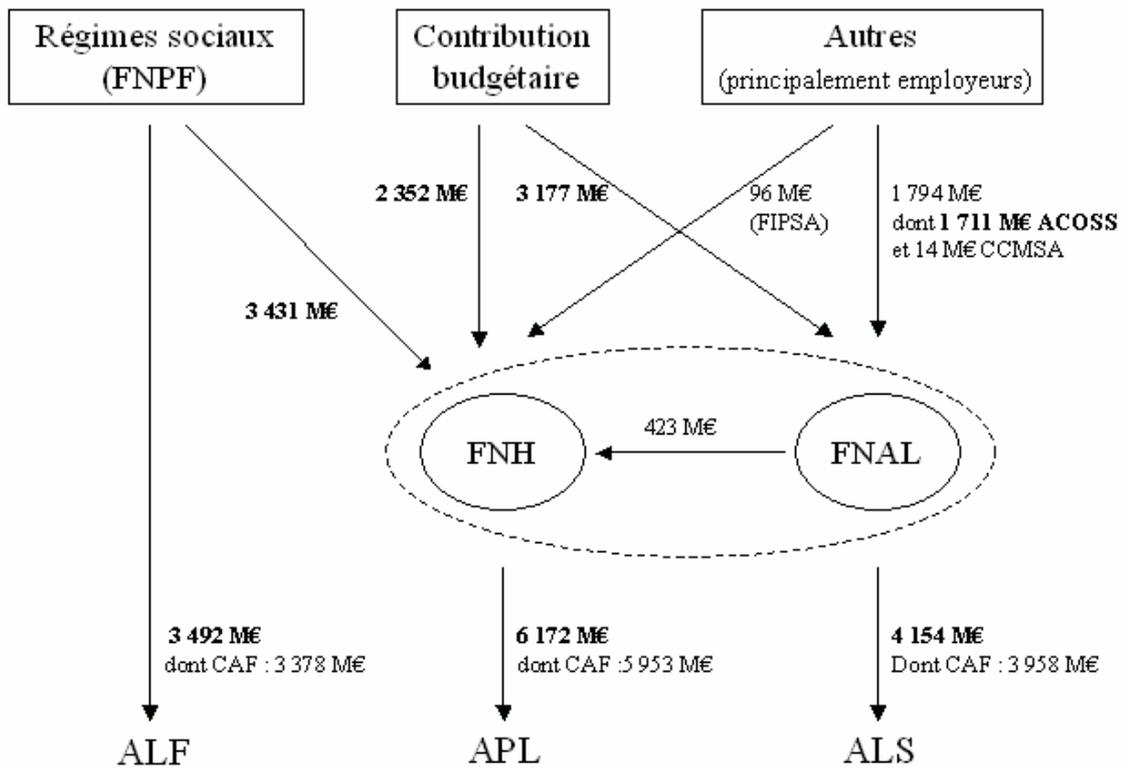
LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AAH : allocation adultes handicapés
AL : allocation logement
ALF : allocation logement à caractère familial
ALS : allocation logement à caractère social
APL : aide personnalisée au logement
CAF : caisse d'allocations familiales
CCMSA : caisse centrale de mutualité sociale agricole
CDAPL : commission départementale de l'APL
CERTI : Centre régional de traitement de l'information
CGPC : conseil général des ponts et chaussées
CNAF : caisse nationale d'allocations familiales
CNEDI : centre national d'étude et de développement informatique
COG : convention d'objectifs et de gestion
CPOG : contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion
CRA : commission de recours amiable
Cristal : applicatif de gestion des CAF
DB : direction du budget
DDE : direction départementale de l'équipement
DGCP : direction générale de la comptabilité publique
DGI : direction générale des impôts
DGHUC : direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction
DPR : déclaration pré remplie
DR : déclaration de ressources
DSF : direction des services fiscaux
DSI : direction des systèmes d'information
DSS : direction de la sécurité sociale
EDI : échange de données informatisées
ETP : équivalent temps plein
FNAL : fonds national d'aide au logement
FNH : fonds national de l'habitat
FNPF : fonds national des prestations familiales
FSL : fonds de solidarité logement
IGAS : inspection générale des affaires sociales
IGF : inspection générale des finances
MSA : mutualité sociale agricole
PDALPD : plan départemental pour l'aide au logement des personnes défavorisées
RMI : revenu minimum d'insertion
TASS : Tribunaux de sécurité sociale
TDF : transmission de données fiscales
TDS : transmission de données sociales

PIECE JOINTE N°4

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DES FLUX FINANCIERS

Schéma récapitulatif des principaux flux financiers en 2005



Source : Comptes financiers FNAL et FNH, rapport comptable de la CNAF

