

**Contrôle de la gestion administrative et financière
de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**

- Rapport définitif -

Présenté par :

*Monique MOUSSEAU et Alexandre PASCAL,
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales*

*Rapport RM2007-173P
Février 2008*

Sommaire simplifié

- **Résumé 1/4 à 4/4**
- **Rapport initial 1 à 78**
- **Réponses :**
 - **Du directeur et de l'agent comptable de la CNAF 79**
 - **Du directeur de la CNAV 82**
 - **Du directeur général de la CCMSA..... 84**
- **Observations de la mission 88**

I- PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS VOILETS DE LA COMMANDE

L'IGAS a été saisie d'une mission d'audit concernant l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

La commande relative à cet audit comportait plusieurs aspects :

- une analyse des écarts constatés, et des solutions à leur apporter, entre les cotisations AVPF inscrites aux comptes de la CNAF (en charges) et de la CNAVTS (en produits) et la situation réelle ;
- un examen des règles d'ouverture des droits (avec en particulier la question de l'opportunité d'ouverture des droits à l'initiative des bénéficiaires) et de la définition du fait générateur de la dette de la CNAF à l'égard de la CNAVTS ;
- un audit plus général de la gestion du dispositif par les différents acteurs.

II- LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE DES PARENTS AU FOYER

Créée en 1972, l'AVPF garantit, sous certaines conditions de ressources notamment, une affiliation au régime général de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés de personnes cessant ou réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant ou d'une personne handicapée ou dépendante, et bénéficiant à ce titre de certaines prestations familiales. Cette affiliation entraîne le versement par les régimes débiteurs de prestations familiales de cotisations d'assurance vieillesse au taux de droit commun (part salarié et employeur) et sur la base d'un SMIC ou d'une fraction de celui-ci. Les salaires en cause et les périodes cotisées sont portés au compte vieillesse du bénéficiaire de l'AVPF.

De nombreuses évolutions juridiques ont concerné l'AVPF depuis sa création. Elles sont intervenues dans le sens d'un élargissement du champ de la prestation et d'un accroissement du nombre des personnes pouvant en bénéficier (extension aux hommes par exemple).

Concrètement, la CNAF (Fonds national des prestations familiales) supporte chaque année la charge des cotisations¹ à la CNAVTS au titre de cette affiliation (autour de 4,1 Mds€ en 2006), dont les droits sont calculés par les organismes débiteurs de prestations familiales (CAF, caisses de MSA, régimes spéciaux : EDF, GDF, SNCF, RATP). Les cotisations AVPF concernant la charge de personnes handicapées sont remboursées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à la CNAF. La prescription des droits à l'AVPF étant trentenaire, il arrive régulièrement que des droits portant sur des années anciennes soient reconnus tardivement mais pour de faibles montants.

Au total, 2,14 millions de personnes ont bénéficié de cette allocation, pour tout ou partie d'une année, ce qui correspond à plus de 1,5 millions de cotisants en équivalent temps plein.

Les données fournies par la CNAVTS permettent de constater :

- que le nombre des bénéficiaires de l'AVPF est resté stable sur les 10 dernières années ;
- que la part des ressortissants du régime général est prépondérante parmi les bénéficiaires (plus de 95 %) ;
- que les ouvertures de droit sont en majorité liées à la charge d'un enfant en bas âge (près de 40 %), à la charge de familles nombreuses (autour de 35 %) et à des interruptions ou réductions d'activité pour éducation d'enfants (autour de 20 %). Les ouvertures de droit pour la charge à domicile d'un enfant ou d'un adulte handicapé, malade ou dépendant sont moins nombreuses.

¹ Ce transfert financier de la CNAF vers la CNAVTS s'opère par des écritures comptables dans les comptes des deux caisses à l'ACOSS.

III- LES PRINCIPAUX CONSTATS DE LA MISSION SUR LES POINTS EVOQUES PAR LA COMMANDE

Concernant les aspects comptables et financiers, la mission a constaté que les écarts observés par la Cour des comptes, lors de son travail de certification des comptes des organismes de sécurité sociale, entre les montants de cotisations portés aux comptes de la CNAF et de la CNAVTS et les montants de cotisations AVPF effectivement notifiées et reconnues ne s'étaient pas résorbés. Selon les estimations de la mission, cet excédent de comptabilisation des cotisations AVPF serait de l'ordre de 1,082 Mds€ pour l'ensemble de la période 1972-2004 (dont 934,11 M€ au titre de la seule période 2002-2004).

Selon la mission, deux facteurs principaux expliquent cette situation :

- Une prévision de cotisations trop élevée, notamment en ce qui concerne les allocataires de la MSA et des régimes spéciaux. En effet, les cotisations inscrites aux comptes, et sur lesquelles reposent les conventions de trésorerie, dépendent de prévisions réalisées en amont. Or, dans le cadre de ces prévisions, le montant de charge annuelle correspondant aux allocataires de la MSA et des régimes spéciaux est fixé depuis 1996 à 228,7 M€ et n'a pas évolué depuis, et ne correspond plus à la réalité.
- L'intervention de régularisations et d'ajustements des comptes opérés de façon irrégulière et sur des bases estimatives, et parfois à l'inverse de la réalité des remontées de cotisations. En effet, des opérations de régularisation des comptes ont été mises en œuvre à plusieurs reprises (1992, 1996, 2005). En particulier, en 2005, une opération a été effectuée sur des bases estimatives qui ont conduit à aggraver la surévaluation globale de la créance de la CNAVTS au titre des validités 2002 à 2004 et à accroître l'écart constaté entre les montants comptabilisés et la situation réelle.

En trésorerie, le montant de l'excédent versé à la CNAVTS est légèrement inférieur (863,73 M€) à l'excédent comptable, notamment parce que toutes les réévaluations comptables n'ont pas donné lieu aux versements correspondants en trésorerie et qu'une remise de la dette de trésorerie au prorata des années pour lesquelles une régularisation forfaitaire (en 1992) a été actée, paraît justifiée.

Concernant le dispositif de gestion de l'AVPF (circuit suivi par les déclarations nominatives annuelles (DNA) émises lors de l'ouverture du droit, reports aux comptes vieillesse des assurés des droits AVPF), la mission a dressé les constats suivants :

- le dispositif de gestion est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs de branches et de régimes différents (CNAF, CNAVTS, caisses de MSA, CAF, CRAM, régimes spéciaux...) mais cette complexité ne constitue pas en tant que telle une source de dysfonctionnement ;
- le cloisonnement entre acteurs, les carences en matière d'échange d'information et de coordination, les difficultés à conserver les données relatives à l'instruction initiale des droits et une insuffisance des contrôles constituent les principaux facteurs des dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'AVPF.

Enfin, la communication relative à l'AVPF et l'information délivrée aux bénéficiaires par les organismes de sécurité sociale n'ont pas paru satisfaisantes à la mission.

IV- LES PRINCIPALES PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA MISSION

1. Aspects comptables et financiers

Sur les aspects comptables et financiers, la mission estime qu'une régularisation comptable en charges et produits exceptionnels, permettant d'apurer définitivement les comptes relatifs aux années de la période 1978-2004 (les années antérieures étant couvertes par la prescription) doit intervenir à l'occasion de l'arrêt des comptes 2007 au profit de la CNAF pour un montant de 1,015 Mds€ Ce

montant pourra être actualisé le cas échéant en fonction des remontées de DNA qui seraient prises en compte entre la date de la dernière actualisation réalisée pour la mission et la fin de l'exercice 2007.

En outre, à partir des comptes 2008, la mission recommande :

- que les méthodes de prévisions statistiques utilisées pour l'estimation des dépenses relatives à l'AVPF et pour fixer les avances de trésorerie soient précisées et approuvées par les différents acteurs nationaux (CNAF, CNAVTS, DSS) et qu'elles prennent en compte les données réelles relatives aux régimes agricole et spéciaux ;
- qu'une régularisation provisoire des trois derniers exercices sur la base des DNA validées soit réalisée et que la différence entre la prévision initiale portée au compte et les cotisations reconnues sur la base des DNA validées soit inscrite en tant que charge à payer ou produit à recevoir en attendant de pouvoir constater l'année suivante le droit AVPF ;
- que les quelques régularisations tardives de situations d'allocataires pour les validités aux titres desquelles un apurement définitif est intervenu soient portées à une ligne « régularisations sur exercices antérieurs » ouverte à cet effet.

Ces différentes préconisations pourraient faire l'objet d'une convention financière.

La mission recommande par ailleurs qu'un « toilettage » de l'arrêté du 13 juillet 1978 régissant les rapports financiers entre acteurs de l'AVPF soit opéré. En effet, la mission a noté le caractère obsolète de cet arrêté sur de nombreux aspects (non prise en compte de l'évolution de la législation depuis 1978).

En trésorerie, la régularisation devra également être opérée, pour un montant de 863,73 M€ que la mission suggère éventuellement d'étaler sur plusieurs des acomptes que la CNAF doit verser à la CNAVTS au cours des prochains exercices.

2. Ouverture du droit et fait générateur de la charge financière pour la CNAF

Concernant les aspects de la commande relatifs à l'ouverture des droits AVPF à l'initiative du bénéficiaire et à la définition du fait générateur de la dette :

- la mission estime que l'ouverture du droit à la seule initiative des bénéficiaires n'est pas souhaitable. L'AVPF étant une assurance obligatoire, la demande de l'intéressé ne peut être considérée comme une condition substantielle d'ouverture. De plus, la mission considère que l'ouverture à la demande de l'intéressé pourrait générer des pertes de droits, des risques de contentieux et des lourdeurs de gestion et qu'elle ne simplifierait pas le problème de reconnaissance tardive des droits. Enfin, l'hypothèse éventuelle d'une transformation de l'AVPF en assurance exclusivement volontaire apparaît contraire à l'esprit du législateur et à la philosophie de la prestation. Elle conduirait notamment à des inégalités entre bénéficiaires potentiels et à de nombreuses pertes de droits ; enfin une assurance volontaire vieillesse pour les personnes chargés de famille existe déjà et peut concerner les personnes dont les ressources sont au dessus du plafond de la prise en charge par la branche famille des cotisations.
- la mission n'est pas en mesure de proposer d'évolution particulière de la notion de fait générateur. Elle considère que l'AVPF doit être due au titre des périodes mensuelles pour lesquelles l'intéressé bénéficiait des prestations supports et être rapportée en droits constatés à l'année du service de cette même prestation. Dans les cas particuliers où l'AVPF n'est pas liée au service d'une prestation familiale (droit AVPF pour la personne en charge d'une personne adulte handicapée par exemple), la mission considère que le fait générateur doit être la satisfaction de la ou des conditions d'ouverture du droit à l'AVPF dans ces cas spécifiques.

3. Amélioration de la gestion , du contrôle et de l'information sur la prestation

Par ailleurs, la mission préconise la mise en place d'une convention « inter branches » de gestion et de contrôle de l'AVPF précisant le rôle des acteurs à chacune des étapes du dispositif (circuit des DNA, recherches d'identification, opérations de reports aux comptes...). L'objectif serait de responsabiliser les différents acteurs, de faciliter leur coordination, de fluidifier les échanges d'information et de renforcer les contrôles tout au long du processus.

Elle recommande également la mise en place d'outils permettant pour l'avenir de conserver l'information relative à l'étude des droits des intéressés à l'AVPF.

La mission préconise enfin que l'information des bénéficiaires de l'AVPF soit améliorée et que la prestation bénéficie en général d'efforts plus importants en matière de communication.

1
SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
SOMMAIRE.....	1
I. LES PRINCIPAUX CONSTATS ET LES EVOLUTIONS EN COURS	4
1.1 LES REGLES JURIDIQUES ET LA PORTEE DE CETTE PRESTATION	4
1.1.1 <i>Les règles juridiques applicables sont nombreuses et complexes</i>	4
1.1.2 <i>Les données sur les bénéficiaires de la prestation sont à améliorer</i>	6
1.1.3 <i>Les études disponibles sur l'impact de la prestation sur le droit à pension des bénéficiaires sont encore peu nombreuses.</i>	15
1.2 LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LA CNAF ET LA CNAVTS.....	16
1.2.1 <i>Les procédures applicables pour la constatation des charges et créances au titre de l'AVPF....</i>	16
1.2.2 <i>La situation comptable de l'AVPF sur la période 1972-2005.....</i>	17
1.2.3 <i>La situation en matière de trésorerie</i>	26
1.3 LE CIRCUIT DE GESTION DE L'AVPF.....	28
1.3.1 <i>Les procédures de gestion mises en place par les organismes de la branche famille.....</i>	28
1.3.2 <i>Le traitement de la prestation par la branche vieillesse</i>	32
1.4 LES PROCEDURES DE REGULARISATION TARDIVE DES PERIODES AVPF.....	37
1.4.1 <i>La détection des périodes lacunaires par les caisses vieillesse et les enquêtes mises en place</i>	38
1.4.2 <i>Les procédures de régularisation tardive des droits mises en place par les organismes débiteurs</i> 39	
1.5 LES MODALITES DE CONTROLE ET DE SUIVI DE LA PRESTATION	41
1.5.1 <i>Les contrôles ordonnateur et comptable mis en place par la CNAF sont insuffisants mais devraient être renforcés prochainement au niveau des CAF.....</i>	41
1.5.2 <i>Les contrôles d'exhaustivité et de cohérence des émissions de DNA ne sont pas pleinement satisfaisants.</i>	43
1.5.3 <i>Les dispositifs de contrôles mis en place par la MSA</i>	43
1.6 L'INFORMATION DES BENEFICIAIRES DE LA PRESTATION	43
1.6.1 <i>L'information générale des allocataires</i>	43
1.6.2 <i>L'information sur les situations individuelles</i>	44
II. LES PROPOSITIONS AVANCEES PAR LA MISSION	47
2.1 PROPOSITIONS DANS LE DOMAINE COMPTABLE ET FINANCIER	47
2.1.1 <i>La régularisation des comptes entre les deux branches et la mise en place d'une convention financière.....</i>	47
2.1.2 <i>Les régularisations de trésorerie à opérer entre les deux caisses.....</i>	48
2.1.3 <i>La révision de l'arrêté du 13 juillet 1978.....</i>	48
2.2 L'OUVERTURE DU DROIT A L'INITIATIVE DES BENEFICIAIRES NE PARAIT PAS UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ET PEUT GENERER DES PERTES DE DROITS	49
2.2.1 <i>S'agissant d'une assurance obligatoire, la demande de l'intéressé ne peut être considérée comme une condition d'ouverture du droit.....</i>	49
2.2.2 <i>La transformation de l'AVPF en une assurance exclusivement volontaire pose de nombreux problèmes</i>	51
2.3 LA DEFINITION DU FAIT GENERATEUR DE LA DETTE DE LA CNAF A L'EGARD DE LA CNAVTS.....	51
2.4 LA NECESSAIRE AMELIORATION DES MODALITES DE GESTION DE LA PRESTATION	52
2.4.1 <i>Une détection plus précoce et plus exhaustive des droits est possible</i>	52
2.4.2 <i>Une amélioration des modalités de gestion est nécessaire</i>	53
2.4.3 <i>La mise en place d'une base complète et durable de conservation des informations sur les droits AVPF</i> 56	
2.5 LE RENFORCEMENT DES CONTROLES DE LA PRESTATION	57
2.6 L'AMELIORATION DE L'INFORMATION GENERALE ET PERSONNELLE DES BENEFICIAIRES.....	58
CONCLUSION.....	60
GRILLE DE RECAPITULATION DES PRECONISATIONS.....	61
ANNEXES	62

INTRODUCTION

Par lettre en date du 19 juin 2007, MM Xavier Bertrand et Eric Woerth ont demandé à l'Inspection générale des affaires sociales de réaliser un audit et un contrôle de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Cette mission a été confiée par le chef de l'Inspection générale des affaires sociales à Monique Mousseau et Alexandre Pascal, membres de l'IGAS. La lettre de mission figure en annexe 1.

Cet audit devait comporter plusieurs volets :

- une analyse de l'ampleur de l'écart entre les cotisations AVPF enregistrées dans les comptes de la CNAF (en charges) et de la CNAVTS (en produits) arrêtés au 31 décembre 2006 et qui ne traduisent pas la réalité et l'exhaustivité des cotisations reconnues par les deux caisses nationales ainsi que les motivations de ces écarts et les moyens d'y remédier ;
- un audit approfondi de la gestion du dispositif par les caisses nationales, les organismes débiteurs des prestations familiales et les CRAM ainsi que des dispositifs de contrôle interne mis en place par les caisses ;
- l'examen des règles d'ouverture du droit, en particulier les avantages et inconvénients d'une ouverture du droit à l'initiative du bénéficiaire, et de la définition du fait générateur de la dette de la CNAF à l'égard de la CNAVTS.

L'AVPF consiste en l'affiliation au régime général de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés :

- des personnes bénéficiant de certaines prestations familiales, avec des conditions additionnelles par rapport à celles ouvrant droit à la prestation,
- ou des personnes interrompant ou réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper d'une adulte ou d'un enfant handicapé, malade ou dépendant.

Cette prestation correspond actuellement pour la branche famille à une charge financière de l'ordre de 4,1 Mds€ et bénéficie à environ 2,14 millions de personnes. En « équivalent temps plein » elle génère pour la CNAVTS une recette équivalente et correspondant à plus de 1,5 millions de cotisants supplémentaires sur la base d'un SMIC annuel et d'un taux de cotisation de droit commun (part patronale et salariale). Le transfert financier de la CNAF vers la CNAVTS s'opère par des écritures comptables dans les comptes des deux caisses à l'ACOSS.

Le circuit de gestion de cette prestation sera détaillé au point 1.2.1. Il fait intervenir les organismes débiteurs de prestations familiales (émission de déclarations nominatives annuelles, DNA, indiquant le nombre de mois d'affiliation et que le montant global des assiettes mensuelles servant à la détermination des cotisations d'AVPF² et de bordereaux récapitulatifs) et les services de la CNAVTS (report au compte de l'assuré des salaires en cause et validation de trimestres d'assurance dans des conditions de droit commun). Les DNA

² Le calcul de la cotisation AVPF s'effectue sur la base d'un « salaire familial fictif » correspondant au SMIC en vigueur au 1er juillet de l'année précédente (« année de référence au sens des prestations familiales ») et d'un taux de cotisation égal au taux cumulé de la cotisation employeur et salarié en vigueur pour la couverture du risque vieillesse. Ce salaire peut être réduit dans le cas de certaines prestations en fonction de la réduction d'activité professionnelle de l'intéressé.

et les bordereaux récapitulatifs correspondants sont validés et signés par les responsables de la gestion administrative et comptable de chaque organisme.

Compte tenu des délais particulièrement brefs pour un tel audit, qui nécessite des déplacements dans des CAF et des CRAM, il est apparu nécessaire de fixer, en accord avec la direction de la sécurité sociale, les priorités à mettre en œuvre dans les investigations de la mission. Les premiers entretiens de la mission avec le directeur de la sécurité sociale et ses collaborateurs ont fait apparaître que le diagnostic de la situation comptable et l'examen des règles de droit du service de la prestation étaient les deux points prioritaires, dans la mesure où le diagnostic et les propositions de la mission pouvaient avoir un impact direct sur le PLFSS 2008 en cours d'élaboration et conduire à d'éventuels amendements au texte. Une note d'étape a donc été élaborée sur ces deux points et adressée à la direction de la sécurité sociale le 16 octobre 2007.

Dans le cadre de ses travaux, la mission a rencontré notamment les agents vérificateurs de la Cour des comptes, les responsables de la direction de la sécurité sociale, les agences comptables et les services administratifs de la CNAF, de la CNAVTS et de la CCMSA et a rencontré des responsables des CAF (Paris, Créteil et Nîmes), des CRAM (Paris et Rouen) et à la caisse de MSA de l'île de France. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

I. LES PRINCIPAUX CONSTATS ET LES EVOLUTIONS EN COURS

1.1 Les règles juridiques et la portée de cette prestation

1.1.1 Les règles juridiques applicables sont nombreuses et complexes

1.1.1.1 Une législation applicable en constante évolution

L'assurance vieillesse des mères de famille a été instituée par la loi n° 72-8 du 3 janvier 1972, portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles. A l'origine, l'affiliation ne concernait que les mères de familles inactives qui percevaient l'allocation de salaire unique ou de mère au foyer majorée et qui avaient à charge soit un enfant de moins de 3 ans, soit quatre enfants ou plus.

Des réformes successives ont élargi le champ d'application de cette prestation :

- La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a étendu le bénéfice de la prestation aux femmes assumant la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé ;
- la loi n° 77-765 du 12 juillet 1977, instituant le complément familial a étendu cette assurance aux mères de famille et femmes isolées ou n'exerçant pas d'activité professionnelle et percevant le complément familial (CF) ;
- ce droit a été étendu aux hommes au 1er juillet 1979 (lettre du 13 février 1979 du ministère de la santé et de la famille et circulaire d'application du 6 mars 1979 de la CNAVTS), en ce qui concerne l'affiliation liée à la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé ;
- depuis le 1er janvier 1985 (Loi famille du 4 janvier 1985) la condition d'affiliation est identique pour les hommes et pour les femmes et cette assurance prend alors le nom d'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF);
- la loi famille de 1985 étend en outre ce droit aux bénéficiaires de l'allocation pour jeune enfant après la naissance de l'enfant et de l'allocation parentale d'éducation, mais uniquement pour le territoire métropolitain ;
- la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 élargit le droit aux bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation (APE) à taux partiel ;
- la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 l'étend aux bénéficiaires de l'allocation de présence parentale (APP) ;
- la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 relative à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, qui remplace l'allocation pour jeune enfant et l'allocation parentale d'éducation) permet l'affiliation au titre de la perception de l'allocation de base et du complément de libre choix d'activité de la PAJE ;
- la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 permet à partir de 2006 l'affiliation au titre du complément optionnel de libre choix d'activité et au titre de l'allocation journalière de présence parentale ;

- la loi de financement de la sécurité sociale n° 2006-1640 étend le bénéfice de l'assurance vieillesse des parents au foyer au titre du congé de soutien familial, créé en faveur des personnes salariées ou non devant cesser leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche handicapé ou souffrant d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité (ces dispositions ont été précisées par un décret du 18 avril 2007 et applicable à cette date).

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est actuellement destinée à garantir à la personne qui reste au foyer ou qui interrompt ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants, ou d'un enfant ou d'une personne handicapée, malade ou dépendante, une continuité dans la constitution de ses droits à la retraite.

L'ensemble de ces mesures est applicable aux personnes résidant en France métropolitaine dans des conditions régulières pour les étrangers non ressortissants d'un pays membre de l'espace économique européen et de la Suisse. Pour les départements d'Outre mer, ce droit ne s'ouvre qu'au titre de la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé.

1.1.1.2 Des conditions d'affiliation nombreuses et complexes.

Outre le bénéfice de certaines prestations familiales (soumises elles mêmes à des conditions de ressources), le droit à l'AVPF est soumis à une condition additionnelle de ressources du foyer, variable selon la prestation ouvrant droit et selon qu'il s'agit d'une personne isolée ou d'un couple. Cette condition de ressources s'apprécie au titre du revenu de l'année de référence (N-2 pour le premier semestre de l'année et N-1 pour le second semestre³).

Une condition supplémentaire existe pour les couples uniquement : la ou les personnes à affilier au sein du couple ne doit ou ne doivent pas exercer d'activité professionnelle ou avoir une activité leur procurant pour l'année de référence un revenu inférieur à douze fois la BMAF (base mensuelle de calcul des allocations familiales). Enfin pour le bénéfice de l'AVPF liée à l'allocation parentale d'éducation, à l'allocation de présence parentale puis à l'allocation journalière de présence parentale et au complément de libre choix d'activité ou au complément optionnel de libre choix d'activité, le revenu de l'année de perception de la prestation doit être inférieur à 63 % du plafond de la sécurité sociale au 1^{er} janvier de cette même année.

En ce qui concerne l'affiliation à l'AVPF au titre de la charge d'une personne handicapée, adulte ou enfant, il existe également une condition de ressources de l'année de référence pour la personne isolée ou pour le couple. En outre, la personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre membre du couple, ne doit pas être affiliée à un autre titre⁴.

L'enfant (ouvrant droit ou non à l'AEEH) doit avoir un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %, être présent au foyer et non admis en internat (le droit est alors ouvert pour les seules périodes de retour au foyer).

La personne handicapée adulte, (bénéficiaire ou non de l'AAH), doit avoir un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % et son maintien au foyer doit être reconnu souhaitable par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées

³ A compter de 2008, si les réformes en cours sur la transmission des données fiscales pour l'appréciation du revenu entrent en application, les ressources prises en compte seront les ressources fiscales de l'année N-2 pour toute la période N.

⁴ Activité professionnelle, indemnisation chômage ou perception d'une pension d'invalidité. Par contre la perception d'une pension de vieillesse ou de réversion ne fait pas obstacle au bénéfice éventuel de l'AVPF.

(CDAPH), qui désigne la personne à affilier. Cette personne doit être le conjoint (y compris concubin ou pacsé) l'ascendant, le descendant ou le collatéral de la personne handicapée ou de son conjoint (ou concubin ou pacsé)⁵.

En ce qui concerne le congé de soutien familial applicable au 21 avril 2007, la personne doit cesser son activité professionnelle dans le cadre de ce congé :

- Pour les salariés, les conditions sont présumées remplies, puisqu'elles sont vérifiées par l'employeur ;
- Pour les non salariés, les conditions suivantes doivent être vérifiées :
 - La personne aidée doit avoir un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % ou être titulaire de l'allocation personnalisée d'autonomie au titre d'un classement dans les groupes I et II de la grille AGGIR ;
 - la personne aidée ne doit pas être placée dans un établissement ou chez un tiers autre que le non salarié ;
 - le lien de parenté avec la personne aidée doit être analogue à celui prévu pour la charge d'une personne handicapée.

1.1.2 Les données sur les bénéficiaires de la prestation sont à améliorer

1.1.2.1 Les données disponibles à la CNAF ne servent qu'au calcul des prévisions financières de trésorerie

Alors que l'on trouve sur le site internet de la CNAF des données détaillées sur les prestations familiales, le RMI et l'AAH (nombre de bénéficiaires et coût pour le régime général et l'ensemble des régimes), elle ne publie aucune donnée statistique sur le nombre de bénéficiaires de l'AVPF, ni globalement, ni par type de prestations familiales, susceptibles d'ouvrir droit ou de situation servant de support à l'affiliation à l'AVPF. Le coût financier peut s'apprécier à partir des données comptables, qui seront examinés au point 1.2.2. Là encore, aucune donnée statistique publiée ne permet de connaître le coût pour la branche famille de l'AVPF d'un point de vue global et au regard de chacune des prestations familiales ou des situations pouvant ouvrir droit à l'AVPF.

Cette situation résulte notamment du mode de gestion centralisé de l'AVPF qui ne permet pas d'individualiser les bénéficiaires et le coût financier de cette prestation par CAF mais également d'un manque d'intérêt de la branche à communiquer sur ce droit, alors qu'il représente la charge financière la plus lourde après les prestations familiales.

La direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF élabore annuellement une prévision des dépenses de l'AVPF à partir des remontées de déclarations nominatives annuelles (DNA) et des prévisions d'évolution du nombre de prestations ouvrant droit à l'AVPF ainsi que des valeurs du SMIC et du taux de cotisation vieillesse applicable. Cette évaluation, qui a pour seul but de déterminer l'avance de trésorerie de la CNAF à la CNAVTS au titre des allocataires du régime général, permet d'évaluer un nombre de bénéficiaires en « équivalent temps plein » (de l'ordre de 1,5 millions pour le régime général) mais non le nombre de bénéficiaires réels de ce droit. Pour le régime de la MSA et les régimes

⁵ Une note sur la date d'application du droit aux personnes concernées et les conditions d'ouverture du droit en 2007 figure en annexe 3 (sources : suivi législatif de la CNAF d'octobre 2007).

spéciaux, cette évaluation est forfaitaire depuis plusieurs années et ne s'appuie pas sur les statistiques de bénéficiaires de prestations de ces régimes.

« La méthode d'estimation est la suivante, s'agissant des dépenses des CAF:

Depuis 1998, la CNAF a élaboré une méthodologie d'estimation des droits constatés permettant de fixer le montant prévisionnel des dépenses, qui sert au calcul de l'acompte pour l'année N. Cette méthode a consisté, à partir des remontées de DNA pour une année de validité considérée comme définitive ou quasi-définitive (N-3 ou N-2) à :

- *déterminer le poids en masse financière de chaque prestation d'affiliation (APJE, CF, AES, AAH, APE à taux plein, APE à taux partiels, APP, Allocation de base de la PAJE, CLCA à taux plein et CLCA à taux partiels de la PAJE). Pour cela, on valorise pour chaque prestation le nombre de mois de cotisations selon le montant mensuel de cotisation en vigueur au cours de l'année;*
- *reconstituer ensuite l'effectif théorique en année pleine pour chaque prestation en divisant la masse financière par la cotisation annuelle correspondante ;*
- *appliquer à l'effectif ainsi reconstitué les taux d'évolution annuelle des effectifs connus pour les prestations en cause.*

Autrement dit, la méthode consiste à faire « vieillir » les données d'effectifs en année pleine, en se fondant sur l'évolution connue du nombre de bénéficiaires des prestations familiales génératrices du droit à l'AVPF⁶. A partir de cette estimation d'effectifs (sur le champ régime général), est appliquée la cotisation unitaire annuelle au taux plein (obtenue à partir du SMIC horaire au 1er juillet de l'année N-1 et des taux de cotisation en vigueur pour l'année N), pour aboutir à une estimation de masse financière de « dépense CAF».

La méthode employée par la CNAF depuis plusieurs années pour le calcul des acomptes des autres régimes est nettement plus fruste, faute d'informations directement disponibles. En pratique, la dépense est estimée de manière forfaitaire à 228,7 millions d'euros chaque année : compte tenu de la hausse régulière de la cotisation unitaire, cela suppose une décroissance continue des effectifs des autres régimes, mais pas nécessairement en rapport avec la décroissance réelle des autres régimes (poursuite de l'intégration vers le régime général et démographie peu dynamique du régime agricole) ».

⁶ Les nombres d'allocataires par prestation pour N-1 sont connus, tandis que ceux pour l'année N sont extrapolés (car on ne dispose à l'été N que des résultats trimestriels de mars N).

AVPF - Estimation de septembre 2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Effectifs Caf estimés en année pleine						
CF	606,5	604,5	593,5	585,9	583,3	583,3
AAH	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9
AES	11,9	11,9	12,6	13,2	13,8	14,7
APP taux plein	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7
APP taux réduit 2 (50%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
APP taux réduit 1 (20%)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
APJE	587,6	565,5	547,8	412,3	229,3	68,3
APE taux plein	310,3	306,4	300,5	241,1	132,3	38,2
APE taux réduit 2 (50%)	22,3	22,3	22,3	20,5	12,4	4,2
APE taux réduit 1 (20%)	28,9	29,6	30,6	29,4	19,4	6,8
PAJE-AB (Régime général)				174,9	347,1	516,0
PAJE-CA taux plein				26,7	135,4	224,6
PAJE-CA taux réduit 2 (50%)				0,7	10,6	20,1
PAJE-CA taux réduit 1 (20%)				1,1	16,7	34,0
Total (Caf Régime général)	1 569,9	1 543,0	1 510,6	1 509,0	1 503,8	1 514,0
Cotisation unitaire annuelle taux plein (€)	2 124	2 212	2 265	2 391	2 539	2 711
Dépenses Caf (M€)	3 261,8	3 335,4	3 340,1	3 524,8	3 715,1	3 983,6
Autres régimes (estimation forfaitaire, M€)	228,7	228,7	228,7	228,7	228,7	228,7
Estimation DSER dépenses tous régimes (M€)	3 490,5	3 564,1	3 568,8	3 753,5	3 943,8	4 212,3
Acomptes tous régimes comptabilisées (M€)	3 474,0	3 670,2	3 749,3	3 885,1	3 917,3	
Régularisations comptabilisées en 2005 (M€)	4,9	18,9	116,6	171,6		
Dépenses TR comptabilisées yc régul. (M€)	3 478,9	3 689,1	3 865,9	4 056,7		
Estimation - dépenses compta. yc régul. 2005	11,5	-125,0	-297,1	-303,2		
Rappel des estimations d'avril 2006	3 441,5	3 570,1	3 563,4	3 747,8	3 937,818	4 197,572
Ecart entre les estimations : juillet - avril 2006 (M€)	49,0	-6,0	5,4	5,7	6,0	14,7
Ecart entre les estimations : juillet / avril 2006 (%)	1,4 %	-0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,4 %

Sources : note CNAF DSER n°86 du 30 mai 2007

De ce fait, seules les données du Système National de Gestion des carrières (SNGC) permettent de connaître l'évolution des bénéficiaires par régimes et types de prestations selon une nomenclature codifiée en neuf types de prestations.

1.1.2.2 Les données issues du Système National de Gestion des carrières (SNGC) de la CNAVTS

- *Données par régimes*

Les données ci-après comprennent l'ensemble des bénéficiaires par types de régime qu'il y ait eu ou non report au compte de l'intéressé⁷. Elles permettent de constater :

- la part prépondérante du régime général part rapport aux autres régimes gestionnaires de l'AVPF ;

⁷ Une partie des salaires correspondant aux bénéficiaires non identifiés (du fait d'un NIR non certifié) est versée dans un compte « report non effectué ». Ce point sera vu en partie 1.3.

- une relative stabilité du nombre de bénéficiaires sur la période. Toutefois, les années 2001 et 2002 correspondent à un pic du nombre de bénéficiaires que la mission ne s'explique pas. Il n'est pas exclu que les dysfonctionnements constatés dans les CAF à cette période aient conduit à l'émission en double de déclarations nominatives annuelles⁸.

Tableau 1 : Evolution du nombre des bénéficiaires de l'AVPF par type de régime (en milliers)

Années	1 996	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
RG	1 966,68	1 993,81	1 924,67	1 998,40	2 055,06	2 249,57	2 202,89	1 993,15	2 012,35	2 063,14
%	93,11%	93,61%	93,70%	93,95%	94,95%	95,43%	95,24%	95,65%	96,25%	93,70%
MSA	61,06	61,29	64,36	66,91	72,01	68,43	68,81	68,74	71,22	70,57
%	2,89%	2,88%	3,12%	3,14%	3,29%	2,89%	2,98%	3,28%	3,39%	3,29%
RS	84,37	74,91	73,68	67,46	60,36	51,31	36,68	30,78	20,29	9,77
%	3,99%	3,52%	3,57%	3,16%	2,76%	2,17%	1,59%	1,47%	0,96%	0,46%
Total	2 112,11	2 130,00	2 062,71	2 132,77	2 187,43	2 369,31	2 308,39	2 092,67	2 103,85	2 143,48

Sources : Données SNGC au 22/05/2007

- *Données par types de prestations*

Les données du SNGC détaillées par types de prestations montrent la prépondérance des ouvertures de droits liées à la charge de familles nombreuses (35 % au titre du complément familial enfant), à la charge d'un enfant en bas âge (plus de 40 % en moyenne au titre de l'APJE et de l'allocation de base de la PAJE) et aux interruptions ou réductions d'activité pour éducation d'enfants (de 18 à 20 % au titre de l'APE et du CLCA).

Les ouvertures de droits pour la charge à domicile d'un enfant ou d'un adulte handicapé, malade ou dépendant sont beaucoup moins nombreuses.

⁸ En effet, et ce point sera abordé dans la partie sur la gestion de la prestation, la DSINDS de la CNAVTS (Direction de système d'information nationale des données sociales) n'opère plus depuis 2002 de contrôles de double déclaration et donc de double report, alors qu'elle l'effectuait depuis 1998.

**Tableau 2 : Bénéficiaires de droits à l'AVPF par type de prestation au 22/05/2007 de 1998 à 2005
(Tous Régimes)**

Nombre de bénéficiaires en %	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Familles nombreuses (CF)	35,96%	36,09%	35,87%	35,40%	32,90%	35,35%	34,93%	34,57%
Enfants de moins de 3 ans (APJE, AB)	39,16%	40,81%	39,04%	40,79%	44,33%	39,18%	41,01%	45,86%
Garde d'enfants (APE, CLCA)	23,71%	22,06%	24,07%	22,83%	21,74%	24,27%	22,86%	18,39%
Enfants handicapés (AES puis AEEH)	0,77%	0,81%	0,81%	0,76%	0,78%	0,90%	0,88%	0,87%
Présence au foyer d'un adulte handicapé	0,17%	0,14%	0,13%	0,11%	0,11%	0,12%	0,13%	0,11%
Complément familial	0,11%	0,02%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Mères de famille (loi du 3/01/72)	0,12%	0,08%	0,07%	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%
AVPF Allocation de présence parentale	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,09%	0,14%	0,16%	0,17%
TOTAL AVPF (en %)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sources: AVPF: Situation au SNGC au 22/05/2007

Tableau 3 : Bénéficiaires de droits à l'AVPF par type de prestation au 22/05/2007 de 1996 à 2005 TOUS REGIMES

code	Nombre de bénéficiaires en milliers	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	Bénéficiaires du complément familial enfant	723,73	734,83	741,71	769,63	784,57	838,78	759,55	739,79	734,98	741,01
	% par rapport au total	34,27%	34,50%	35,96%	36,09%	35,87%	35,40%	32,90%	35,35%	34,93%	34,57%
2	Bénéficiaires de l'allocation aux jeunes enfants (puis APJE et AB de la PAJE)	923,19	863,16	807,76	870,40	853,93	966,45	1023,40	819,91	862,69	982,99
	% par rapport au total	43,71%	40,52%	39,16%	40,81%	39,04%	40,79%	44,33%	39,18%	41,01%	45,86%
3	Bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation (puis CLCA)	373,51	475,80	489,16	470,39	526,48	540,98	501,79	507,90	480,86	394,19
	% par rapport au total	17,68%	22,34%	23,71%	22,06%	24,07%	22,83%	21,74%	24,27%	22,86%	18,39%
5	Bénéficiaires de l'allocation d'éducation spéciale (puis AEEH)	14,11	14,63	15,93	17,23	17,78	17,97	17,90	18,91	18,56	18,71
	% par rapport au total	0,67%	0,69%	0,77%	0,81%	0,81%	0,76%	0,78%	0,90%	0,88%	0,87%
6	Bénéficiaire ayant au foyer un adulte handicapé)	6,44	5,57	3,48	3,01	2,80	2,66	2,46	2,43	2,70	2,33
	% par rapport au total	0,31%	0,26%	0,17%	0,14%	0,13%	0,11%	0,11%	0,12%	0,13%	0,11%
7	Bénéficiaire d'un complément familial	68,23	33,34	2,20	0,33	0,30	0,04	0,22	0,16	0,15	0,13
	% par rapport au total	3,23%	1,57%	0,11%	0,02%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
8	Mère de famille (loi du 3/01/72)	2,901	2,68	2,48	1,78	1,57	1,17	0,92	0,69	0,59	0,40
	% par rapport au total	0,14%	0,13%	0,12%	0,08%	0,07%	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%
9	Bénéficiaire de l'allocation de présence parentale						1,26	2,16	2,88	3,32	3,72
	% par rapport au total	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,09%	0,14%	0,16%	0,17%
	TOTAL AVPF (nombre de bénéficiaires)	2112,11	2130,01	2062,71	2132,77	2187,43	2369,31	2308,39	2092,67	2103,85	2143,48

Sources: AVPF: Situation au SNGC au 22/05/2007

1.1.2.3 Les croisements de données possibles entre les bénéficiaires des prestations familiales et les bénéficiaires de l'AVPF

La mission a cherché à déterminer le nombre de bénéficiaires de l'AVPF par type de prestations susceptibles d'ouvrir droit, afin d'évaluer l'impact réel des conditions additionnelles existantes pour bénéficier de l'AVPF, par rapport aux conditions d'ouverture du droit à la prestation elle-même. Pour ce faire, elle a comparé :

- Les bénéficiaires des prestations familiales tous régimes confondus⁹, susceptibles d'ouvrir droit à l'AVPF : complément familial, APJE sous conditions de ressources puis allocation de base de la PAJE, APE et CLCA, AES, devenue AEEH, AAH et APP. Pour les prestations autres que celles liées au handicap, les allocataires des CAF des départements d'Outre-mer ont été exclus¹⁰, car n'ouvrant pas droit à l'AVPF.
- Les bénéficiaires des reports au compte du SNGC, par type de prestations familiales (situation au 22 mai 2007).

Cette comparaison n'est pas toujours aisée du fait de la fluctuation des prestations familiales et d'interrogations sur la fiabilité des imputations par types de prestations des reports au SNGC¹¹. Il ressort toutefois de cette brève analyse qui mériterait d'être vérifiée et approfondie que :

- 85 % des bénéficiaires du complément familial ont droit à l'AVPF, soit un taux d'exclusion de 15 % en moyenne¹² ;
- de 60% à 65% des bénéficiaires de l' APJE puis de l'allocation de base de la PAJE ont droit à l'AVPF, soit un taux d'exclusion de 35% à 40% en moyenne ;

⁹ Sources : données CNAF sur le site Internet.

¹⁰ Les allocataires des régimes spéciaux des DOM n'ont pu être individualisés mais leur nombre doit être négligeable.

¹¹ Ces données et les résultats qui en découlent, diffèrent notablement de l'étude réalisée par la CNAF (DSER) en date du 13 mars 2007 sur une « Première estimation du nombre de personnes exclues de l'AVPF », de Céline MARC et Florence THIBAUT, disponible sur le site Internet du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) : document de travail N° 10 pour la séance plénière du 28 mars 2007. Les données de bénéficiaires de l'AVPF, reprises dans cette étude sont, non les données réelles sur le nombre de personnes, mais des données en « équivalent temps plein » qui sont celles utilisées par la DSER (cf. supra encadré).

¹² Hormis les résultats des années 2001 et 2002: cf. supra les interrogations de la mission sur la fiabilité des données du SNGC pour ces années.

- environ 90 % des bénéficiaires de l'APE ont droit à l'AVPF, soit un taux d'exclusion faible de 10 % en moyenne ; par contre les conditions plus restrictives du CLCA font chuter le pourcentage de bénéficiaires de l'AVPF à 82 % en 2004 et 66 % en 2005, sous réserve de la complétude des données pour cette dernière année ;
- l'AVPF liée à la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé est la plus restrictive dans la mesure où elle comporte la clause de « non affiliation à un autre titre » de la personne assumant cette charge.

Tableau 4 : Bénéficiaires des prestations familiales (métropole et DOM pour les prestations d'AAH, d'AES et d'APP) au 31 décembre et de droits à l'AVPF au 22/05/2007 de 1998 à 2005 (Tous régimes)

<i>Nombre de bénéficiaires en milliers</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Complément familial (CF), hors CAF DOM	903,98	897,19	925,86	909,62	880,20	880,15	873,96	863,51
<i>AVPF (CF) nombre de bénéficiaires</i>	<i>741,71</i>	<i>769,63</i>	<i>784,57</i>	<i>838,78</i>	<i>759,55</i>	<i>739,79</i>	<i>734,98</i>	<i>741,01</i>
% de bénéficiaires de l'AVPF	82,05%	85,78%	84,74%	92,21%	85,52%	84,05%	84,10%	85,81%
APJE (sous conditions de ressources), hors CAF DOM	1347,85	1337,42	1348,95	1341,57	1325,13	1293,40	663,59	303,95
Allocation de base (AB) PAJE, hors CAF DOM							662,35	1 278,52
(total)	1347,85	1337,42	1348,95	1341,57	1325,13	1293,40	1325,94	1582,47
<i>AVPF (AJE) nombre de bénéficiaires</i>	<i>807,76</i>	<i>870,40</i>	<i>853,93</i>	<i>966,45</i>	<i>1023,40</i>	<i>819,91</i>	<i>862,69</i>	<i>982,99</i>
% de bénéficiaires de l'AVPF	59,93%	65,08%	63,30%	72,04%	77,23%	63,39%	65,06%	62,12%
Allocation parentale d'éducation (APE), hors CAF DOM	535,55	532,65	536,69	549,38	554,33	556,20	403,88	188,82
Complément libre choix d'activité (CLCA), hors CAF DOM							183,71	408,82
(total)	535,55	532,65	536,69	549,38	554,33	556,20	587,58	597,65
<i>AVPF (APE) nombre de bénéficiaires</i>	<i>489,16</i>	<i>470,39</i>	<i>526,48</i>	<i>540,98</i>	<i>501,79</i>	<i>507,90</i>	<i>480,86</i>	<i>394,19</i>
% de bénéficiaires de l'AVPF	91,34%	88,31%	98,10%	98,47%	90,52%	91,32%	81,84%	65,96%
Allocation d'éducation spéciale (AES) puis AEEH	109,00	111,00	114,00	119,00	121,00	126,00	131,99	138,00
<i>AVPF (AES) nombre de bénéficiaires</i>	<i>15,93</i>	<i>17,23</i>	<i>17,78</i>	<i>17,97</i>	<i>17,90</i>	<i>18,91</i>	<i>18,56</i>	<i>18,71</i>
% de bénéficiaires de l'AVPF	14,61%	15,53%	15,59%	15,10%	14,79%	15,01%	14,06%	13,56%
Allocation pour adultes handicapés (AAH)	668,00	693,00	710,00	732,00	751,00	766,00	786,10	800,13
<i>AVPF (présence au foyer d'un adulte handicapé)</i>	<i>3,48</i>	<i>3,01</i>	<i>2,80</i>	<i>2,66</i>	<i>2,46</i>	<i>2,43</i>	<i>2,70</i>	<i>2,33</i>
Complément d'AAH	125,00	137,00	143,00	149,00	153,00	157,00	162,35	168,09
<i>AVPF (complément familial) nombre de bénéficiaires</i>	<i>2,20</i>	<i>0,33</i>	<i>0,30</i>	<i>0,04</i>	<i>0,22</i>	<i>0,16</i>	<i>0,15</i>	<i>0,13</i>
<i>AVPF Mères de famille (loi du 3/01/72) nombre de bénéficiaires</i>	<i>2,48</i>	<i>1,78</i>	<i>1,57</i>	<i>1,17</i>	<i>0,92</i>	<i>0,69</i>	<i>0,59</i>	<i>0,40</i>
Allocation de présence parentale (APP)				1,80	2,50	3,40	3,65	4,09
<i>AVPF Allocation de présence parentale nombre de bénéficiaires</i>				<i>1,26</i>	<i>2,16</i>	<i>2,88</i>	<i>3,32</i>	<i>3,72</i>
% de bénéficiaires de l'AVPF				69,78%	86,20%	84,71%	90,83%	90,87%
TOTAL AVPF (nombre de bénéficiaires)	2062,71	2132,77	2187,43	2369,31	2308,39	2092,67	2103,85	2143,48

Sources: CNAF: statistiques de bénéficiaires de prestations tous régimes; AVPF: Situation au SNGC tous régimes au 22/05/2007

1.1.3 Les études disponibles sur l'impact de la prestation sur le droit à pension des bénéficiaires sont encore peu nombreuses.

Il existe encore peu de travaux concernant l'impact de l'AVPF sur les droits à pension des personnes concernées, dans la mesure où cette prestation est de création récente (1972) et où les premiers bénéficiaires commencent à prendre leur retraite. De ce fait l'impact de l'AVPF sur la branche vieillesse est encore très faible au regard de l'apport important de cotisations que représente l'AVPF.

La seule étude disponible élaborée par la Direction de la prospection et de la coordination des études (DPCE) de la CNAVTS en date du 1^{er} mars 2007¹³. Cette étude rappelle le rapport annuel de la Cour des Comptes de 1998 sur la sécurité sociale qui évalue les charges de la CNAVTS à 0,5 Mds€ pour 1996 ; elles devraient représenter selon ce rapport 5 Mds€ à partir de 2020 et jusqu'à 7 Mds€ en 2040¹⁴.

Cette étude apporte des informations sur les cotisants AVPF 2004¹⁵ :

- Sur les 2 millions de cotisants, 97 % sont des femmes et 7 % des hommes. Ces cotisants représentent pour les femmes 17 % et pour les hommes 1 % de l'ensemble des assurés du régime général. 55 % des femmes n'ont validé que des reports AVPF sur la période et donc 45 % cumulent des reports AVPF avec un ou plusieurs autres reports.
- Parmi les nouveaux retraités de 2004, 33 % des femmes et 1,5 % des hommes ont eu au moins un report au titre de l'AVPF au cours de leur carrière, soit en moyenne 15 %. Au sein de ce flux de prestataires, la part des femmes bénéficiaires de reports AVPF augmente avec les générations du fait de la montée en charge du dispositif : au sein du flux de nouveaux pensionnés 2004, elle passe de 15 % pour la génération 1934 à 37 % pour celles de la génération 1944.
- En moyenne les femmes valident 27 trimestres soit environ 7 ans au titre de l'AVPF et les hommes un peu plus de 10 trimestres, soit 2 ans et demi.
- Pour les femmes bénéficiaires du dispositif, l'ensemble des avantages liés aux charges de famille (AVPF et majorations de durée d'assurance pour enfants) représente 25 % de la durée d'assurance au régime général (et 20 % de la durée totale, tous régimes confondus).
- 6 % des prestataires bénéficiaires du dispositif, essentiellement des femmes ont validé exclusivement des périodes AVPF. Cela représente 6 000 retraités soit moins de 1 % des retraités en 2004. La moyenne des périodes validées, atteint en ce cas près de 50 trimestres, soit 12 ans et demi.

¹³ Disponible sur le site Internet du COR document de travail N° 08 pour la séance plénière du 28 mars 2007 « L'assurance vieillesse des parents au foyer », du 1^{er} mars 2007 d'Armelle PARISOT.

¹⁴ La DPCE de la CNAVTS annonce une nouvelle étude sur le coût de l'AVPF dans les pensions

¹⁵ Elle est basée sur un échantillon 2006 au 1/20^{ème} sur les cotisants CNAVTS au régime général et sur les nouveaux prestataires de droits propres en 2004.

1.2 Les relations financières entre la CNAF et la CNAVTS

1.2.1 Les procédures applicables pour la constatation des charges et créances au titre de l'AVPF

L'arrêté du 13 juillet 1978, toujours en vigueur, bien qu'obsolète en ce qui concerne la législation applicable, pris en application de l'article R381-4 du code de la sécurité sociale définit les modalités de liquidation et d'imputation des cotisations d'AVPF, ainsi que le circuit utilisé par les différents organismes débiteurs de prestations familiales ou compétents pour l'examen des droits à l'AVPF (CAF, caisses de MSA et régimes spéciaux)¹⁶.

Les organismes compétents établissent, en principe avant le 28 février de chaque année (N) une déclaration nominative annuelle (DNA) pour chaque bénéficiaire devant être affilié à l'AVPF au titre de l'année civile précédente (N-1). Il peut y avoir des DNA sur des années civiles précédentes (N-2, N-3...) notamment pour des ouvertures de droits rétroactifs, ou des compléments sur des périodes précédemment liquidées (DNA additives ou soustractives). Quel que soit le régime d'affiliation des bénéficiaires (régime général, régimes spéciaux, régime agricole ou régime spécial des Indépendants), les validations de périodes AVPF sont opérées auprès du régime général de la CNAVTS.

Ces DNA indiquent pour chaque bénéficiaire, la prestation au titre de laquelle le droit est ouvert, le nombre de mois d'affiliation ainsi que le montant global des assiettes mensuelles servant à la détermination des cotisations d'AVPF. Le montant global des cotisations ainsi liquidées fait l'objet d'un bordereau récapitulatif destiné à la CRAM, ou s'agissant d'une liquidation directe à l'échelon national (certains régimes spéciaux, comme EDF GDF par exemple) directement à la CNAVTS. Les DNA et les bordereaux récapitulatifs correspondants sont validés et signés par les responsables de la gestion administrative et comptable de chaque organisme.

Le calcul de la cotisation AVPF s'effectue sur la base d'un « salaire familial fictif » correspondant au SMIC en vigueur au 1er juillet de l'année précédente (« année de référence au sens des prestations familiales ») et d'un taux de cotisation égal au taux cumulé de la cotisation employeur et salarié en vigueur pour la couverture du risque vieillesse (article D381-5 du code de la sécurité sociale). Ce montant constitue un maximum. Pour les bénéficiaires de certaines prestations (CLCA de la PAJE et APP), le « salaire AVPF » et donc la cotisation versée sont réduits de 50 % en cas d'activité professionnelle réduite de 50 % et de 80 % en cas d'activité réduite entre 50 % et 80 %.

Les « salaires AVPF » reportés aux comptes des assurés sociaux leur permettent de valider des trimestres d'assurance, dans les conditions de droit commun, avec la limitation à quatre trimestres dans l'année. En cas d'activité professionnelle concomitante, le « salaire AVPF » s'ajoute aux salaires d'activité, majorant ainsi les salaires reportés au compte et influant sur le calcul du salaire annuel moyen servant lors de la liquidation de la pension.

S'agissant des circuits de gestion et des circuits financiers, l'arrêté du 13 juillet 1978 n'a pas été actualisé et ne s'applique pas aux dispositions de l'AVPF, non directement liées au bénéfice d'une prestation familiale : AVPF en lien avec la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé et congé de soutien familial ; il ne prévoit pas le mécanisme de remboursement à la CNAF par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), des cotisations AVPF à

¹⁶ Le circuit concret de gestion actuellement en vigueur sera détaillé infra au point 1.3.

ce titre (article L 381-1 sixième alinéa du code de la sécurité sociale). Son application de facto à ces cas relève d'un raisonnement « par analogie ».

1.2.2 La situation comptable de l'AVPF sur la période 1972-2005

1.2.2.1 Actualisation au 2 octobre du diagnostic chiffré effectué par la Cour des comptes au 31 mars 2007

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes des organismes de sécurité sociale, la Cour des comptes a mis en évidence un écart entre les montants de cotisations comptabilisés en 2006 pour l'ensemble des validités des exercices antérieurs et les cotisations effectivement émises par CNAF et reconnues par la CNAVTS, de l'ordre de 1 Md€. Cet écart constitue donc une créance de la CNAF sur la CNAVTS.

La mission est partie de ce diagnostic retracé dans ses observations provisoires en date du 27 avril 2007. Elle a examiné en particulier l'évolution de l'écart constaté entre les produits et les charges comptabilisés pour un même montant par les deux branches au 31 décembre 2006 et les cotisations AVPF effectivement notifiées par la CNAF et validées par la CNAVTS (ou notifiées et en cours de validation par la CNAVTS).

L'annexe 2 aux observations provisoires de la Cour des comptes faisait le point au 31 mars 2007 :

- des cotisations émises par la CNAF et validées par la CNAVTS au 31/12/2006 ;
- des cotisations supplémentaires émises par la CNAF et validées par la CNAVTS au 31 mars 2007;
- des cotisations notifiées par la CNAF et restant à valider par la CNAVTS au 31 mars 2007 ;
- des cotisations restant à émettre au 31 mars 2007 par la CNAF.

La mission avait demandé à la CNAF et à la CNAVTS d'actualiser ces données au 31 août 2007. Il s'agissait de déterminer si l'écart constaté (de l'ordre de 930 M€ sur la période 2002-2004) entre les montants comptabilisés (à hauteur de 11 612,6 M€) et les cotisations effectivement validées ou restant à émettre (pour un montant de 10 674,7 M€) et qui générerait une charge de ce même montant pour la CNAVTS, était susceptible de se réduire du fait de flux nouveaux de notifications de DNA (déclaration nominative annuelle) ou résultait d'autres facteurs à déterminer.

Par message électronique en date du 20 septembre 2007, la CNAVTS a communiqué à la mission le montant des cotisations validées du 1^{er} janvier au 31 août 2007 pour l'ensemble des années de validité de 1972 à 2005, à savoir :

- pour les années de validité 1972-1995 : 6,26 M€;
- pour les années de validité 1996-2001 : 72,8 M€;
- pour les années 2002 à 2004 : 28,72 M€

Ce bilan établi par la CNAVTS au 31 août 2007 est approuvé par la CNAF.

Pour sa part, dans une note en date du 9 octobre 2007, la CNAF établit le bilan actualisé (par rapport à celui fourni le 23 avril 2007 à la Cour des Comptes) des opérations de rattrapage des émissions de DNA par les CAF sur la période 1996-2004. En effet, certaines CAF n'avaient

pas encore totalement opéré les « rattrapages », d'une part sur la période 1996-1998 liés à la reprise de l'historique avant l'intégration au modèle informatique CRISTAL du traitement des DNA et, d'autre part, sur la période 2000-2004 du fait de la mise en place d'un plan de corrections des anomalies constatées sur ces années.

Selon ce bilan, l'ensemble des CAF encore défaillantes a fait l'objet de relances en mars 2007 puis durant l'été 2007 et a procédé à l'émission des DNA manquantes. Des CAF ont également procédé à des émissions de DNA complémentaires. Un certain nombre de DNA complémentaires émises tardivement n'ont pu être validées par la CNAVTS (pour un montant de 2,86 M€ sur l'ensemble de la période). Ces montants ont été repris au tableau 1 colonne : « cotisations notifiées et restant à valider par la Vieillesse ».

La CNAF dans sa note du 9 octobre 2007 considère que les émissions de DNA par les CAF pour les années de validité 1996 à 2004 peuvent être considérées comme complètes en l'état actuel de la détection des droits par les CAF et que l'émission de DNA complémentaires ne devrait résulter que de détections de droits survenant à la suite de demandes d'allocataires. De ce fait la colonne concernant les « estimations par la CNAF des cotisations restant à émettre », présente dans le tableau de la Cour des comptes, n'a pas été reprise.

La mission partage ce point de vue mais souligne que la prescription trentenaire prévue à l'article 2262 du Code civil est applicable aux droits en matière d'AVPF : un allocataire peut demander, s'il constate dans son relevé de carrière d'assurance des « périodes lacunaires », un examen de ses droits éventuels à l'AVPF. Si un droit potentiel à une prestation familiale ouvrant droit à l'AVPF est établi pour la période en cause et si les autres conditions du droit sont remplies, l'intéressé pourra être affilié à l'AVPF, alors même que le droit à la prestation familiale fait l'objet d'une prescription. Une régularisation peut également être opérée rétroactivement pour les droits à l'AVPF non liés à la perception d'une prestation familiale. Ces régularisations restent cependant marginales : sur l'ensemble des années 1972 à 1995, un montant de 6,26 millions de cotisations supplémentaires a été validé entre le 1er janvier et le 31 août 2007, soit 0,018 % de l'ensemble des cotisations validées sur la période. Elles sont donc sans impact significatif sur les comptes.

Sur ce dernier point, la mission ne s'explique pas la validation en 2007 de cotisations supplémentaires (pour des montants très faibles cependant) relatives à la période 1972-1976 qui est prescrite, à moins qu'il ne s'agisse de l'enregistrement tardif par les CRAM de DNA « papier » émises dans les délais requis¹⁷. Le tableau ci-après retrace pour l'ensemble des années de validité de 1972 à 2006, l'évolution de ces données :

¹⁷ Il ne peut s'agir que de DNA émises par les régimes spéciaux gestionnaires des prestations familiales de leurs ressortissants. En effet un accord est intervenu en 1992 (correspondance du 7 octobre 1992 du directeur et de l'agent comptable de la CNAVTS au ministre chargé de la sécurité sociale) entre la CNAF et la CNAVTS pour la mise en place pour la période 1972-1986 d'une procédure de liquidation simplifiée des droits à l'AVPF sans compensation financière individuelle (et donc sans émission de DNA) au moyen d'une régularisation financière globale de 229 M€

- au 31 août 2007 en ce qui concerne les cotisations émises par la CNAF et validées par la CNAVTS ;
- au 2 octobre 2007 en ce qui concerne les cotisations émises par la CNAF et restant à valider par la CNAVTS.

Tableau 5 : EVALUATION DE LA SITUATION COMPTABLE DE L'AVPF SUR LA PERIODE 1972-2004- PREVISIONS 2005-2006
Situation au 2 octobre 2007 (en Millions d'€)

Années de validité	Montant comptabilisé par la CNAF et la CNAVTS au 31/12/2006 [1]	Cotisations validées au 31/12/2006 [2]	Cotisations supplémentaires validées au 31/08/2007 [3]*	Total des cotisations validées au 31/08/2007 [4]=[2]+[3]	Cotisations notifiées et restant à valider par la Vieillesse au 2/10/2007 [5] **	Total des cotisations [6]=[4]+[5]	Ecart [7]=[6]-[1]	Ecart en %
1972-1973	187,1	183,6	0,02					
1974	199,7	194,8	0,01					
1975	251,8	253,3	0,02					
1976	307,5	310,3	0,03					
1977	126,2	340,3	0,04					
1978	246,5	390,3	0,05					
1979	366,5	533,5	0,06					
1980	541,4	790,4	0,07					
1981	976,5	968,5	0,07					
1982	834,9	1 186,4	0,04					
1983	1 452,8	1 340,2	0,06					
1984	1 487,3	1 559,8	0,07					
1985	1 669,6	1 701,3	0,08					
1986	1 807,2	1 920,8	0,10					
1987	1 792,8	2 060,0	0,54					
1988	2 598,6	2 178,0	0,43					
1989	2 739,0	2 380,4	0,44					
1990	2 401,7	2 430,8	0,85					
1991	2 650,0	2 649,9	0,72					
1992	2 772,1	2 637,9	1,02					
1993	2 833,1	2 853,4	0,46					
1994	3 113,7	2 921,3	0,42					
1995	2 805,1	2 892,3	0,66					
Reprise 1972-1994	230,5							
Remise à niveau 1972-1994	807,4							
Régularisation 1972-1986		228,7						
Sous total 1972-1995 A régulariser dans les comptes 2007	35 199,0	34 906,2	6,26	34 912,50	0	34 912,50	-286,50	-0,81%

Tableau 5 suite

Années de validité	Montant comptabilisé par la CNAF et la CNAVTS au 31/12/2006 [1]	Cotisations validées au 31/12/2006 [2]	Cotisations supplémentaires validées au 31/08/2007 [3]	Total des cotisations validées au 31/08/2007 [4]=[2]+[3]	Cotisations notifiées et restant à valider par la Vieillesse au 2/10/2007 [5] **	Total des cotisations [6]=[4]+[5]	Ecart [7]=[6]-[1]	Ecart en %
1996	3 020,0	3 076,0	4,50	3 080,50	-0,23	3080,27	60,27	2,00%
1997	3 005,8	3 062,0	20,00	3 082,00	2,35	3084,35	78,55	2,61%
1998	3 110,2	3 131,7	30,80	3 162,50	0	3162,5	52,3	1,68%
1999	3 281,8	3 256,0	1,20	3 257,20	0	3257,2	-24,6	-0,75%
2000	3 374,7	3 365,6	5,70	3 371,30	0,51	3371,81	-2,89	-0,09%
2001	3 478,9	3 442,6	10,60	3 453,20	0,57	3453,77	-25,13	-0,72%
Sous total 1996-2001 A régulariser dans les comptes 2007	19 271,4	19 333,9	72,80	19 406,70	3,20	19 409,90	138,50	0,72%
2002 ***	3 689,1	3 498,0	0,95	3 498,95	-0,33	3 498,62	-190,48	-5,16%
2003	3 865,9	3 494,5	5,96	3 500,46	-0,06	3 500,40	-365,50	-9,45%
2004	4 056,6	3 656,6	21,82	3 678,42	0,06	3 678,48	-378,12	-9,32%
Sous total 2002-2004 A régulariser dans les comptes 2007	11 611,6	10 649,1	28,72	10 677,82	-0,33	10 677,49	-934,11	-8,04%
Total 1972-2004 A régulariser dans les comptes 2007	66 082,0					64 999,9	-1 082,1	-1,64%
2005 (provisoire)	3 917,3	3 246,7	684,60	3 931,30	nd	3 931,30	14,00	0,36%
2006 (provisoire)	4121,3	nd	Nd	3 665,00	nd	3 665,00	-456,30	-11,7%
Sous total 2005-2006 Données provisoires	8 036,6			7 596,30		7 596,30	-442,30	-5,50%

* Sources : données communiquées par la CNAVTS par courrier électronique en date du 20 septembre 2007.

** Sources : note de la CNAF en date du 9 octobre 2007.

***Le montant comptabilisé en 2002 de 3689,1 correspond bien à la comptabilité, Le montant de 3690,1 transmis à la Cour des Comptes et figurant sur son tableau en annexe 2 à ses observations provisoires en date du 27 avril 2007 correspond à une erreur de transcription (sources : courrier électronique de l'agent comptable de la CNAF en date du 10 octobre 2007)

1.2.2.2 Les facteurs d'explication de l'écart constaté entre les cotisations comptabilisées et les cotisations notifiées et reconnues

Selon la mission, ils sont de deux ordres :

- Une prévision de trésorerie trop élevée notamment en ce qui concerne les allocataires de la MSA et des régimes spéciaux

La mission partage les observations de la Cour des comptes (pages 9 et 10 des observations provisoires d'audit en date du 27 avril). La méthodologie de prévisions statistiques élaborée par la DSER et la DPF pour estimer les dépenses relatives à l'AVPF et fixer les avances de trésorerie devrait faire l'objet d'un accord de la CNAVTS et de la DSS.

En ce qui concerne les allocataires de la MSA et des régimes spéciaux, depuis 1996, la CNAF détermine le montant prévisible de chaque année de validité en prenant pour hypothèse une charge annuelle de 228,7 M€ La comparaison entre cette estimation « conventionnelle » et la réalité du montant des bordereaux de créances de ces régimes (voir le tableau 2 ci-dessous) montre que cette estimation ne correspond plus à la réalité.

Pour l'estimation de l'acompte sur le champ des allocataires CAF, la DSER s'assure que ses résultats ne soient pas faussés du fait l'intégration de régimes spéciaux¹⁸ L'évolution des bénéficiaires des prestations a été retenue "à périmètre constant" sur la période 2004-2006. (Cf. supra point 1.1.2.1. sur les mécanismes de prévision de trésorerie de la CNAF DSER).

Tableau 6 : Montant total des créances reconnues par régimes

Années	Acompte initial	A MONTANT COMPTABILISE (acompte y compris la régularisation 2005)	Montant total des bordereaux de créances (données CNAVTS)			Ecart (B-A)
			RG	Autres régimes	B total	
2000	3373,5	3374,8	3182,3	189,0	3371,3	-3,50
2001	3474,0	3478,9	3274,8	178,4	3453,2	-25,70
2002	3670,2	3689,1	3333,2	165,7	3498,9	-190,20
2003	3749,3	3865,9	3342,6	157,8	3500,4	-365,50
2004	3885,1	4056,6	3527,0	151,5	3678,5	-378,10
2005	3913,3	3913,3	3792,5	138,8	3931,3	18,00
2006	4123,3	4121,3	3529,8	135,2	3665,0	-456,30

Sources : CNAF : agence comptable

¹⁸ 1^{er} juillet 2004 : intégration de la Poste, 1^{er} janvier 2005 : intégration de France Télécom et des fonctionnaires Etat hors Education Nationale, 1^{er} juillet 2005 : intégration Education Nationale.

- Des régularisations et des ajustements des comptes opérés de façon irrégulière et sur des bases estimatives

Des « régularisations » sont intervenues à trois reprises.

- *Les accords intervenus en 1992 et 1996*

Ils ont fait l'objet d'échanges de correspondances et les montants en cause sont repris dans le tableau d'évolution des données comptables élaboré par la Cour des comptes et actualisé par la mission (Cf. tableau ci-dessus) :

- Une lettre en date du 7 octobre 1992 du directeur et de l'agent comptable de la CNAVTS au ministère chargé de la sécurité sociale indique que la CNAF et la CNAVTS ont décidé de mettre en place « *une procédure de liquidation simplifiée des droits AVPF des périodes anciennes sans qu'aucune compensation financière individuelle ne soit mise en œuvre* », qu'elles proposent d'accompagner ce dispositif « *d'une régularisation financière globale estimée à 1,5 milliard de francs (229 M€) et correspondant aux effectifs non déclarés par les CAF pour les années de validité 1972 à 1986* », que ce montant a été déterminé « *à partir des éléments statistiques et financiers concernant à la fois les paiements effectués au titre de ces années de validité et les effectifs correspondant* », la régularisation étant présentée comme étant « *pour solde de tout compte* ».
- Une correspondance du 15 mars 1996 du directeur délégué et de l'agent comptable de la CNAVTS au directeur et à l'agent comptable de la CNAF, intervenue dans le contexte du passage de la comptabilité en droits constatés, dans laquelle ont été estimés :
 - à 18,4 MdF (2 805 M€), les cotisations au titre de l'année de validité 1995 ;
 - à 1 512 MF (230 M€), le reliquat de cotisations au titre de bordereaux « papier » du régime agricole et des régimes spéciaux relatifs aux années de validité 1972 à 1994 ;
 - à 5 295, 87 MF (807 M€), le reliquat des années de validité antérieures demeurant à la charge des CAF au titre du décalage cumulé entre le dispositif d'encaissements / décaissements et celui des droits constatés.

Les régularisations de 1992 et de 1996 ont un caractère forfaitaire et les montants sur lesquels elles portent ne sont pas ventilés par année de validité antérieure à 1996. Il devra donc être opéré une régularisation globale pour cette période. En effet la mission considère comme la Cour des Comptes que pour les années non prescrites, une régularisation ne peut être considérée comme étant un « solde de tout compte » du point de vue comptable, même si en termes de transfert de trésorerie l'approche peut être plus pragmatique (voir ci-après point 1.4).

- *La « régularisation » comptable opérée en 2005*

Les agents comptables des deux caisses ont désormais une bonne connaissance des cotisations émises par la branche famille et reconnues ou en cours de validation par la branche vieillesse et des années auxquelles elles se rapportent sur la base des droits constatés.

Cependant cette connaissance n'a pas servi de base à une régularisation des comptes et à un ajustement à la hausse ou à la baisse des montants précédemment enregistrés dans les comptes. Les « régularisations » opérées en 2005 sur la période 1996-2004 ont été opérées, sur des bases « évaluatives » (report aux comptes des assurés sociaux, part des reports non effectués, estimation sur le « taux de remontée des DNA » en provenance des CAF...etc.).

De l'avis de la mission, cette méthode « estimative » ne peut être utilisée que pour l'examen des comptes de la dernière ou des deux dernières années de validité, pour lesquelles l'ensemble des DNA n'a pu être émis¹⁹. Mais elle est à exclure lorsqu'il s'agit de procéder à une régularisation comptable quasi définitive.

Les opérations de régularisation ont été les suivantes²⁰ :

- Pour la période 1996-2001, les deux caisses ont considéré qu'il s'agissait de données stabilisées qui pouvaient être introduites dans les comptes en l'état. C'est ainsi que le cumul de ces validités a été ramené de 19 537 M€ à 19 271,5 M€, soit un retranchement de 265,5 M€
- Pour les validités plus récentes, couvrant la période 2002-2004, il a été projeté un résultat final à partir des chiffres du SNGC (système national de gestion des carrières) majorés d'une estimation des restes à réaliser effectuée à partir des hypothèses suivantes de taux de remontée des DNA à la fin 2005 : 98 % pour 2002, 90% pour 2003 et 88 % pour 2004. Le cumul de ces validités a ainsi été porté de 11 304,5 M€ à 11 616,6 M€ soit un complément de 307,1 M€

Le traitement comptable des régularisations a été déterminé en tenant compte du plus ou moins grand niveau d'incertitude qui paraissait affecter l'estimation des deux périodes²¹.

Le recensement des cotisations validées par la CNAVTS au 31 août 2007 (complété par les données au 2 octobre 2007 de cotisations en cours de validation) révèle que ces ajustements

¹⁹ En particulier pour celles liées au droit à l'AVPF des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité où une condition d'ouverture du droit est la cessation où la réduction de l'activité l'année de perception de la prestation et qui s'apprécie à partir des ressources de l'année de perception de la prestation qui ne seront connues que l'année suivante. L'émission des DNA intervient donc au mieux avec une année de décalage par rapport à l'année de perception de la prestation.

²⁰ Sources message électronique de l'agent comptable de la CNAF en date du 10 octobre 2007

²¹ Le montant de 265,6 M€, qui paraissait quasiment définitif, a donné lieu à la CNAF à la constatation d'un produit exceptionnel (crédit cpte 7748) en contrepartie d'une créance sur la CNAVTS (débit cpte 4513-CNAVTS) et aux écritures « réciproques » à la CNAVTS. Le caractère estimatif du montant de 307,1 M€ s'est traduit par un traitement comptable de « charge à payer » à la CNAF (débit 65713321 par crédit 4586- CAP) et de « produit à recevoir » à la CNAVTS. Autrement dit, l'incertitude subsistant sur ces validités ne permettait pas encore de constater l'existence d'une dette certaine de la CNAF.

comptables ne reflètent pas la réalité des cotisations émises par la branche famille et reconnues par la CNAVTS et qu'ils introduisent des distorsions entre les montants comptabilisés année par année. De plus ils ont aggravé la surévaluation globale de la créance de la CNAVTS au titre des années 2002-2004. L'ajustement à la baisse du montant comptabilisé pour la période 1996-2001 de 265,5 M€ avait une amplitude trop forte et la situation comptable à ce jour pour cette période fait apparaître une charge pour la CNAF (et donc un produit pour la CNAVTS) de 138,50 M€²². La situation est plus préoccupante pour les exercices 2002 à 2004, pour lesquels la correction a été opérée à contresens, du fait d'une sous estimation de l'amélioration des rythmes de remontée des cotisations dans les hypothèses d'extrapolation utilisées fin 2005.

1.2.2.3 L'état actuel de la situation comptable de l'AVPF sur l'ensemble de la période

En définitive, l'excédent du montant comptabilisé par rapport aux cotisations s'établit globalement à 1 082,1 M€ sur l'ensemble de la période 1972-2004. Compte non tenu des années prescrites fin 2007 (1972-1977) cet écart est ramené à 1015,06M€²³. L'écart constaté à la clôture des comptes 2006 entre les montants comptabilisés par les deux branches et la réalité des cotisations AVPF pour la période 2002-2004 s'établit à 934,11 M€

En conséquence, la mission considère qu'il ne s'agit plus d'une « incertitude » mais que les analyses de la Cour des comptes se confirment : malgré les quelques remontées de cotisations liées aux régularisations opérées par certaines caisses, l'écart demeure, en raison principalement d'une surestimation des produits des cotisations AVPF au titre des années 2002 à 2004.

Tableau 7 : Récapitulatif des ajustements comptables sur la période 1972-2004 et données provisoires 2005 et 2006

Années de validité	Montant comptabilisé au 31/12/2006 (A)	Total des cotisations validées ou en cours de validation au 2 octobre (B)	Ecart B-A	Ecart en %
Sous total 1972-1995	35 199,0	34 912,50	-286,50	-0,81%
Sous total 1978-1995 Période non prescrite	nd	nd	- 219,45	nd
Sous total 1996-2001	19 271,4	19 409,90	138,50	0,72%
Sous total 2002-2004	11 611,6	10 677,49	-934,11	-8,04%
Ecart comptable 1972-2004	66 082,0	64 999,9	-1082,10	-1,64%
Total 1978-2004 A régulariser en 2007	nd	nd	-1 015,06	nd
2005	3 917,3	3 931,30	14,00	0,36%
2006	4 121,3	3 665,00	-456,30	-11,07%
Sous total 2005-2006 Données provisoires	8 038,6	7 596,30	-442,30	-5,50%

Sources CNAF ; CNAVTS et calculs de la mission

²² Selon la CNAF, cela tient pour l'essentiel au fait qu'en 2005, le volume du rattrapage des DNA non émises lors du changement d'applicatif de gestion des CAF - impactant les validités 1996 à 1999 - n'avait pas été appréhendé à sa juste valeur. L'ampleur de ces rattrapages « attendus », mais non réalisés en fait, a augmenté de façon excessive et injustifiée la créance de la CNAVTS.

²³ Le montant à régulariser sur la période non prescrite est de $-286,50 \times 18/23,5$ soit $-219,45$ (arrondi)

1.2.3 La situation en matière de trésorerie

Le montant des régularisations en trésorerie à opérer au profit de la CNAF devrait être inférieur à celui des régularisations comptables.

En effet :

- pour la période 1996-2004 : les réévaluations comptables opérées n'ont pas donné lieu à des versements de trésorerie pour un montant de 41,6 M€ (voir tableau 4 ci-après) ;
- pour l'ensemble de la période 1972-1995 : la CNAVTS est débitrice de 286,50 M€ en comptabilité²⁴. Or l'accord intervenu entre les deux caisses en 1992 (voir supra point 1.2.2.1) prévoyait une procédure simplifiée de liquidation des droits pour les périodes anciennes (1972-1986), sans compensation financière individuelle et donc sans émission de DNA pour les allocataires des CAF. Il paraît donc raisonnable à la mission d'examiner une remise possible de la dette de trésorerie au prorata des années pour lesquelles une « régularisation forfaitaire » a été actée. En effet, l'ensemble des régularisations sur la période 1972-1995 ont été forfaitaires sans possibilité de répartition par année de validité. C'est la seule méthode possible d'évaluation de la dette de trésorerie restant à la charge de la CNAVTS²⁵.

²⁴ La mission, en l'absence de tableaux détaillés des versements de trésorerie sur la période a supposé qu'ils étaient analogues aux produits comptabilisés

²⁵ Les 9/23,5 de 286,50 M€ correspondant à la période 1987-1995, la remise pouvant porter sur les 14,5/23,5 de la dette comptable à savoir 176,77 M€

Tableau 8 : AVPF- RECAPITULATIF DE LA PERIODE 1996-2004 : Ecart comptable et en trésorerie
En M€

Validité	COMPTABILISE			REEL		ECART		
	A Estimation initiale = (acomptes de trésorerie versés)	B Ré estimation au 31/12/2005 (=comptabilité Actuelle)	Montant de l'ajustement 2005 (1) = (B - A)	Cotisations validées au 31/08/2007	Cotisations notifiées et restant à valider par la vieillesse au 2/10/2007 (2)	C Total des cotisations	D Comptable = (C - B)	E Trésorerie = (C - A)
1996	3 033,9	3 020,0	-13,9	3 080,5	-0,23	3 080,27	60,3	46,4
1997	3 117,7	3 005,8	-111,9	3 082,0	2,35	3 084,35	78,5	-33,3
1998	3 242,4	3 110,2	-132,2	3 162,5	0,00	3 162,50	52,3	-79,9
1999	3 295,5	3 281,8	-13,7	3 257,2	0,00	3 257,20	-24,6	-38,3
2000	3 373,5	3 374,8	1,3	3 371,3	0,51	3 371,81	-3,0	-1,7
2001	3 474,0	3 478,9	4,9	3 453,2	0,57	3 453,77	-25,1	-20,2
TOTAL 1	19 537,0	19 271,5	-265,5	19 406,7	3,20	19 409,9	138,4	-127,1
2002 (3)	3 670,2	3 689,1	18,9	3 498,9	-0,33	3 498,57	216,5	-171,6
2003	3 749,3	3 865,9	116,6	3 500,5	-0,06	3 500,44	354,5	-248,9
2004	3 885,0	4 056,6	171,6	3 678,4	0,06	3 678,46	656,7	-206,5
TOTAL 2	11 304,5	11 611,6	307,1	10 677,8	-0,33	10 677,47	-934,1	-627,0
TOTAL GENERAL	30 841,5	30 883,1	41,6	30 084,5	2,9	30 087,4	-795,7	-754,1

Source agence comptable CNAF

(1) Ces montants constituent des ajustements comptables n'ayant pas donné lieu à des versements de trésorerie

(2) Données complémentaires communiqués par la CNAF (note du 9 octobre 2007 actualisant l'état des DNA émises par les CAF)

(3) Le chiffre de la colonne 2 "montant comptabilisé au 31/12/2005" correspond bien à la comptabilité. Il a été transcrit par erreur à 3690,1 au tableau fourni à la Cour des Comptes

1.3 Le circuit de gestion de l'AVPF

L'étude détaillée du circuit de gestion de l'AVPF et du rôle de chacun des acteurs fait apparaître un cloisonnement excessif à l'origine d'un manque de coopération entre les services et de nombreuses carences en matière d'échange d'information. Ces obstacles, selon la mission, sont responsables d'une part significative des dysfonctionnements dont pâtit actuellement le dispositif AVPF.

1.3.1 Les procédures de gestion mises en place par les organismes de la branche famille

1.3.1.1 La détection des droits et la planification par les CAF et la CNAF

La détection des droits AVPF par les CAF est automatique. Elle est liée au service de la prestation, et conditionnée, notamment, par le respect de certains plafonds de ressources.

Concrètement, l'élaboration des droits se réalise en deux temps :

- 1^{er} temps : lorsque les conditions sont remplies (service d'une prestation, respect de conditions de ressources...) il s'opère un pré positionnement automatique du droit AVPF dans la base CRISTAL. Cette détection de droit peut éventuellement avoir lieu après intervention d'un technicien - conseil et l'examen des conditions de droit (le fait générateur est HISAVP).
- 2^{ème} temps : CRISTAL opère un « balayage » des droits AVPF positionnés et détermine le salaire annuel sur lequel les cotisations doivent être calculées. Cette opération par traitement batch donne lieu à l'élaboration annuelle de la DNA, qui doit être effectuée avant le 28 février de chaque année. Chaque CAF a donc la responsabilité d'émettre ses DNA et de les envoyer aux centres informatiques régionaux, les CERTI (centres régionaux de traitement informatique), qui les font suivre au Centre Serveur National (CSN) chargé de la centralisation et du traitement (cf. infra). Les CAF peuvent ensuite, tout au long de l'année, émettre des DNA correctives (additives, soustractives, complémentaires) suite à un réexamen des droits des assurés ou à l'obtention d'informations complémentaires.

La montée en charge progressive de CRISTAL a pu représenter dans les premières années une source de difficultés pour la prise en compte de tous les droits AVPF. La situation est désormais assainie pour les droits à l'AVPF liés à la majorité des prestations²⁶.

Les DNA envoyées par les CAF (qui ont un numéro SIRET d'identification) sont constituées pour une année de validité (par exemple l'année 2006) et un type (initiale, additive, soustractive). Chaque DNA se compose des éléments d'identification des bénéficiaires (NIR²⁷, nom, prénom, date de naissance, adresse), du type de prestation d'affiliation (un code

²⁶ Par contre, l'introduction dans CRISTAL des droits AVPF liés à l'allocation journalière de présence parentale ne sera effective qu'en 2008 et les modalités d'application du droit pour le congé de soutien familial sont à l'examen.

²⁷ Les CAF ont la possibilité d'immatriculer les individus (attribution d'un numéro NIR). Quand elles le font, elles en informent la CNAVTS qui dispose de cette possibilité d'immatriculation des individus, par délégation de l'INSEE. Les identités sont traitées par la CNAVTS dans le cadre du système national de gestion des identités (SNGI).

correspond à chacune des prestations permettant l'ouverture de droits AVPF), du nombre de mois au titre desquels le droit est reconnu (mais le détail des mois pour lesquels l'individu bénéficie d'une affiliation à l'AVPF n'est pas fourni) et du salaire annuel servant d'assiette au calcul des cotisations. Un récapitulatif en fin de fichier reprend le nombre de lignes bénéficiaires, le montant total de salaires et de cotisations dues par la branche famille à la branche vieillesse.

Les CAF ne sont pas les seules à pouvoir émettre des DNA dans la mesure où certains régimes restent compétents pour le service des prestations familiales de leurs ressortissants (régime agricole, quelques régimes spéciaux : SNCF, EDF-GDF, RATP...). Mais elles constituent à elles seules la grande majorité des organismes émetteurs.

En parallèle de leur envoi de DNA, les organismes émetteurs adressent aux CRAM (cf. infra) des bordereaux de créances correspondant aux DNA émises.

1.3.1.2 Le rôle du centre serveur national (CSN) et le fichier national AVPF

En matière d'AVPF, le CSN joue un rôle d'interface consistant à assurer vers la CNAVTS le transport sécurisé des données envoyées par les CAF. En outre, le CSN gère un fichier AVPF, créé en 2000, disposant d'un historique remontant jusqu'à 1994. En revanche, les données concernant les bénéficiaires AVPF du régime agricole et des régimes spéciaux ainsi que les données transmises de façon particulière (envoi « papier ou DNA-Web y compris par les CAF) ne transitent pas par lui et n'alimentent donc pas ce fichier.

Dans le détail, le CSN intervient à trois moments dans le dispositif AVPF :

- lors du transfert des DNA de la branche famille vers la Direction du Système d'Information Nationale des Données Sociales (DSINDS) de la branche vieillesse (phase 1) ;
- en réception et traitement des informations retournées par la DSINDS (phase 2) ;
- il alimente le fichier AVPF des informations relatives aux échanges de DNA (en amont de la phase 1 et en aval de la phase 2).

- *Présentation de la phase 1 : le transfert des DNA du CSN vers la DSINDS*

Les DNA émises par les CAF sont envoyées au CSN via les CERTI. Pour chaque CAF, le CSN reçoit un fichier contenant des DNA relatives à plusieurs années de validité et de différents types (normales, additives, soustractives...).

Après avoir reçu les DNA, le CSN envoie aux CAF un message d'acquiescement accusant réception de l'envoi. Ce message est destiné à l'agent comptable de la CAF afin qu'il vérifie que le fichier n'a bien été envoyé qu'une seule fois. La mission reconnaît l'utilité de l'envoi de cet accusé de réception mais regrette que le CSN ne profite pas de cette étape pour réaliser :

- un contrôle d'exhaustivité vérifiant que toutes les CAF ont bien effectué leurs envois de DNA initiales et complémentaires, en envoyant, si nécessaire, un message de rappel aux CAF retardataires ou défailtantes ;

- un contrôle de cohérence pour vérifier que, pour une année et pour une CAF données, le nombre de bénéficiaires de droits AVPF ainsi que les montants de cotisation correspondants sont réalistes et vraisemblables au regard des résultats des années antérieures et des évolutions éventuelles (fusions de caisses par exemple...).

A ce stade, le CSN réorganise les fichiers reçus en créant des « lots élémentaires » de DNA homogènes : un seul lot par CAF, par année de validité et par type (principale, additive, soustractive...). Ces lots sont identifiés par un numéro d'envoi unique censé permettre à la CNAVTS, lors de sa réception de l'envoi, de s'assurer de l'unicité du fichier reçu. Si la mission reconnaît l'intérêt de cette démarche de numérotation des lots, elle a cependant pu observer que le dispositif ne permettait pas de garantir qu'un même lot, suite à un éventuel double envoi d'une CAF, ne serait pas envoyé une deuxième fois à la CNAVTS, sous un numéro de lot différent. Or, dans cette hypothèse, et en l'absence de mention de périodes précises²⁸ sur les DNA, la CNAVTS ne dispose d'aucun moyen pour réaliser un contrôle de double envoi.

Lors de l'envoi des fichiers DNA par lots élémentaires à la CNAVTS, le CSN réalise des contrôles pour détecter les éventuelles anomalies bloquantes²⁹ susceptibles de conduire à des « rejets de premier niveau » des DNA par la DSINDS. La détection de telles anomalies serait désormais assez rare³⁰.

Une fois effectués les envois à la DSINDS, le CSN est chargé d'alimenter la base AVPF à partir des DNA reçues des CERTI afin, notamment, de conserver la mémoire des échanges.

- *Présentation de la phase 2 : la réception et le traitement par le CSN des retours d'information de la DSINDS*

Lorsque la DSINDS reçoit les lots de DNA envoyés par le CSN, elle les traite (cf. infra, point 1.3.2.1) et retourne au CSN les informations concernant la réception des lots.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- si les lots ne présentent pas d'anomalie bloquante, ils sont acceptés par la DSINDS qui en informe le CSN par l'envoi par voie postale d'autant de messages papier qu'il y a de lot élémentaire accepté ;
- si les lots contiennent une anomalie bloquante, même sur une seule ligne du fichier, la DSINDS rejette tout le lot et en informe par courrier papier et sous une version dématérialisée le CSN. Le lot entier est alors renvoyé au CSN qui le retourne au CERTI compétent pour correction.

²⁸ Mois concernés et non uniquement le nombre de mois, car si celui-ci est inférieur à douze aucun contrôle de double envoi n'est possible.

²⁹ Lors des envois des fichiers DNA par lots élémentaires à la CNAVTS, les anomalies bloquantes sont notamment : un NIR commençant par un autre signe que « 1 » ou « 2 » ; un NIR comportant des valeurs inattendues (une lettre à une place à laquelle seul un chiffre peut apparaître, un chiffre en moins) ; une date de naissance impossible (ex : 12/45/1980 ou 74/02/1980) ; un code prestation inexistant ; la prise en compte pour la cotisation d'un taux erroné.

³⁰ Selon les interlocuteurs de la mission.

Pour les lots ayant été acceptés, la DSINDS procède aux opérations de report au compte des intéressés des informations relatives à leur droit AVPF. Elle informe le CSN des résultats de cette opération en précisant si les salaires AVPF ont pu être reportés au compte des individus (code « R »), ou si un processus d'identification du bénéficiaire est en cours (code « S » : en attente SNGI), ou encore, si le report n'a pu être effectué en raison d'une anomalie (code « A »³¹). A partir de ces éléments, le CSN complète la base AVPF.

La mission considère qu'il est normal que le CSN soit informé de la situation des reports aux comptes relatifs aux DNA échangées. Cependant, elle regrette qu'aucune utilisation ne soit faite de cette information. En particulier l'absence de diffusion, par le CSN vers les CAF émettrices de DNA, de l'information relative aux reports aux comptes rend difficile pour les CAF le suivi et la résolution des problèmes liés aux difficultés d'identification des personnes. Certes les CAF ont une possibilité d'accès direct à la base AVPF, mais il est peu probable qu'elles consultent spontanément cette information car rien ne les y incite.

- *L'évaluation du fichier AVPF*

Le fichier AVPF géré par le CSN n'est qu'un fichier partiel ne permettant pas d'obtenir d'informations exhaustives sur l'intégralité des bénéficiaires de l'AVPF. Il n'est alimenté que des flux de DNA émises par CRISTAL et exclut donc toutes les DNA émises par des régimes particuliers (régime MSA, régimes spéciaux), ainsi que les anciennes DNA papier et les actuelles DNA-web du régime général. En outre, les informations du fichier ne remontent pas au-delà de la validité 1994.

Ce fichier n'est donc qu'une base collectant puis conservant l'historique des échanges de DNA entre les CAF et le CSN puis entre le CSN et la branche vieillesse. Ce n'est en outre qu'un fichier incomplet et « inerte » de bénéficiaires de l'AVPF, qui n'est pas actualisé en fonction des identifications des bénéficiaires et des reports au compte intervenus ultérieurement.

1.3.1.3 Les procédures mises en place par la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)

En matière d'AVPF, la MSA est le deuxième grand ordonnateur après les CAF.

Dans les caisses de MSA, les droits AVPF sont positionnés automatiquement chaque mois dans le système informatique, dès lors que la personne perçoit une prestation ouvrant droit à l'AVPF et remplit les conditions de ressources (sauf pour le complément d'activité taux partiel de la PAJE, et les prestations handicap qui nécessitent une intervention de l'agent³²).

En début d'année suivante, en principe au mois de janvier, une requête informatique permet de balayer, caisse par caisse, tout le fichier pour produire les DNA. Une requête spécifique, concernant les enfants handicapés et les compléments d'activité taux partiel (examen des droits plus complexe) est réalisée chaque année, en vue de préparer la DNA. Ce traitement permet de s'assurer que le positionnement AVPF a bien été fait et de rectifier si besoin. Au

³¹ Dans ce dernier cas, on est en présence d'une anomalie de « deuxième niveau ». Elle n'est pas bloquante, contrairement aux rejets de premier niveau (anomalies bloquantes évoquées plus haut).

³² A titre d'exemple, les droits AVPF sont positionnés manuellement dans le système informatique par un agent de la MSA pour le droit AVPF ouvert en raison de la charge d'un adulte handicapé, suite à la demande d'affiliation en provenance de la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées CDAPH (ex-COTOREP).

moment de ce balayage, les caisses de MSA opèrent un contrôle permettant de détecter et traiter les éventuelles anomalies.

Chaque caisse envoie ensuite les DNA définitives à la caisse centrale. Les DNA émises par les caisses de MSA sont identiques à celles émises par les CAF. Les caisses de MSA attendent que la CCMSA ait validé le flux avant d'envoyer aux CRAM les bordereaux de créances.

Pour sa part, la CCMSA réalise un contrôle de cohérence (cohérence dans les montants, validité du code droit...) puis le fichier est ensuite transmis à la DSINDS.

En matière d'identification pour le report au compte, la MSA affirme qu'elle n'a en général jamais eu trop de difficultés. En effet, elle travaille avec le NIR depuis longtemps. Son intervention sur l'ensemble des branches et la stabilité de ses assurés permettant en outre de réduire également l'ampleur des éventuelles difficultés d'identification. Cependant elle rencontre les problèmes classiques d'identification des personnes nées à l'étranger et le problème plus spécifique des saisonniers agricoles.

L'historique des droits AVPF est consultable 30 mois. Au-delà, il figure sous microfiches au moins depuis 1986. En outre, les MSA ont conservé un double papier des DNA envoyées chaque année par la caisse. Il est donc possible, au moins pour les périodes remontant jusqu'en 1978, date du début de l'archivage systématique, d'obtenir les éléments permettant d'examiner le droit des assurés à l'AVPF. Surtout, la MSA garde en mémoire le double des attestations émises à l'intention des bénéficiaires. La mission a jugé cette pratique intéressante. Cependant, il n'y a pas non plus, côté MSA, de mémoire des refus de droits et de leurs motivations.

1.3.2 Le traitement de la prestation par la branche vieillesse

La CNAVTS intervient dans le circuit de gestion de l'AVPF par l'intermédiaire de deux acteurs principaux, d'une part la DSINDS, chargée de gérer les échanges informatisés de DNA et de s'occuper de leur traitement et des reports, d'autre part les CRAM qui interviennent à plusieurs étapes du processus.

L'intervention de la DSINDS peut être examinée en trois phases :

- le traitement à l'arrivée des lots de DNA ;
- le report des cotisations AVPF aux comptes des assurés des DNA acceptées ;
- le lancement d'enquêtes assurées en cas de reports non effectués.

1.3.2.1 Le traitement des DNA par la DSINDS

Une fois centralisées au CSN de la CNAF, les DNA sont transmises au Centre informatique national (CIN) de la CNAVTS sous la forme d'un fichier par CAF et par année, comme expliqué plus haut. La DSINDS reçoit également les DNA émises par les autres émetteurs (MSA, régimes spéciaux) et celles émises par DNA-Web, qui lui parviennent en temps réel sans transiter par le fichier AVPF de la CNAF.

Cette fonction de boîte unique de réception des DNA confère à la DSINDS un rôle d'intermédiaire incontournable dans le processus de gestion de l'AVPF. En suivant les envois des organismes émetteurs par année et en volume, la DSINDS devrait également être

positionnée au centre des dispositifs de contrôle d'exhaustivité des émissions de DNA. Sur ce point, la mission a pu constater qu'il existait un mécanisme d'alerte consistant, pour la DSINDS, à informer les CRAM de la circonscription concernée dans l'hypothèse où un organisme aurait omis d'émettre ses DNA pour une année donnée. Il a cependant pu arriver par le passé que ce mécanisme ne fonctionne que tardivement.

Après avoir reçu les DNA, la DSINDS effectue une première opération consistant à rejeter les lots de DNA contenant des anomalies bloquantes et à accepter celles qui n'en contiennent pas. Comme évoqué plus haut, les fichiers en anomalie sont retournés au CSN par la DSINDS de façon dématérialisée, aisément exploitable, en plus d'un envoi papier dont l'utilité n'apparaît pas à la mission. Les lots acceptés sont signalés par l'envoi d'un message d'acceptation sur feuille papier, adressé par voie postale, pour chacun des lots concernés. La mission juge que cet envoi d'une feuille papier par lot accepté représente une opération inutile - les informations sont inexploitable sous cette forme papier - et coûteuse (impression d'une feuille par fichier, affranchissement, temps passé...).

1.3.2.2 L'opération de report aux comptes des assurés

L'opération de report au compte se réalise en deux temps : l'identification des bénéficiaires puis le traitement après identification ou non identification.

Le premier travail de la DSINDS, après acceptation des lots de DNA, consiste à essayer d'identifier les assurés bénéficiaires de cotisations AVPF afin de reporter à leur compte les informations adéquates. Pour mener à bien cette phase d'identification, deux étapes sont mises en œuvre :

- 1^{ère} étape : rapprochement du NIR et des 6 premières lettres du nom patronymique. Cette étape permet d'identifier en moyenne autour de 90 % des bénéficiaires de l'AVPF.
- 2^{ème} étape : pour les 10 % restant d'individus pour lesquels il n'a pas été possible d'obtenir une identification lors de la première opération une recherche approfondie est effectuée à partir de données plus nombreuses (nom complet, prénom, date de naissance...).

A l'issue de ce travail d'identification, deux cas de figure sont alors possibles :

- soit l'individu est connu, son NIR est complet et certifié. Dans ce cas l'identification ne pose pas de difficulté. Il est alors possible de reporter au système national de gestion des carrières (SNGC) les éléments d'information relatifs au droit AVPF de l'individu. C'est ce qui se produit dans la très grande majorité des cas ;
- soit l'individu n'est pas connu ou pas identifiable. Dans ce cas, il n'est pas possible d'effectuer le report au compte. Le salaire AVPF est donc reporté dans un fichier spécifique : le fichier des reports non effectués (RNE). Ce fichier RNE a été créé en 1999. Il permet d'inscrire « provisoirement » ces données AVPF en attente de compléments d'information permettant leur affectation au compte carrière approprié.

Les difficultés d'identification peuvent avoir de nombreuses origines.

Beaucoup concernent des personnes jusque là non immatriculées car étant nées à l'étranger (elles n'ont donc pas été immatriculées par l'INSEE à leur naissance), n'ayant jamais travaillé en France (elles n'ont donc pas non plus été immatriculées par la CNAVTS) et ayant droit de leur conjoint pour l'assurance maladie (donc non immatriculées par l'assurance maladie à ce jour).

D'autres peuvent être liées à des différences dans la façon d'orthographier les noms de certaines personnes étrangères. En effet, pour ouvrir droit aux prestations, la CAF peut prendre en compte le nom de la personne tel qu'il ressort de son titre de séjour (tel qu'il a été orthographié en Préfecture), d'où un risque d'erreur possible. Pour sa part, la CNAVTS, en vertu de la mission d'identification qu'elle exerce par délégation de l'INSEE, ne peut immatriculer qu'en fonction des données figurant sur les documents d'état civil d'origine. Il peut donc arriver qu'il y ait des divergences entre deux ou plusieurs orthographes de noms.

Cette difficulté devrait toutefois se réduire dans le cadre du projet GREGOIRE qui permettrait de mettre en place d'ici 2010-2011 un référentiel national unique pour éviter les distorsions d'orthographe entre Ministère de l'intérieur et SNGI. En outre dans la cadre de la mise en place du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), les trois branches de la sécurité sociale vont travailler à l'adoption d'une doctrine et de procédures communes en matière d'identification des personnes.

D'autres difficultés doivent être mentionnées en termes de report au compte. En particulier, la DSINDS n'est pas en mesure de mettre en place un mécanisme fiable de contrôle des doubles reports. En effet, il peut arriver que les CAF envoient plusieurs fois, sous des lots numérotés différemment, une même DNA additive par exemple. La DSINDS est en mesure de détecter l'anomalie lorsque la DNA couvre une année entière qu'une DNA antérieure aurait déjà couverte. En revanche, pour les DNA concernant des périodes inférieures à un an, en l'absence de mention sur la DNA précisant à quelle(s) période(s) exacte(s) de l'année elle correspond, il est impossible de savoir si la DNA considérée est un doublon de celle correspondant à une même durée et déjà envoyée antérieurement par la CAF, ou si elle doit être interprétée comme intervenant en complément. Dans le doute, un contrôle fiable n'est donc pas réalisable et un double report risque de se produire.

Tableau 9 : Situation des reports au compte des différents régimes (pourcentages de cotisations reportées)

Années de validité	Régime général	Régime agricole	Régimes spéciaux	Total général
1996	98,53%	95,75%	98,29%	98,43%
1997	97,71%	96,47%	97,78%	97,67%
1998	94,66%	97,58%	97,30%	94,84%
1999	96,64%	98,20%	97,88%	96,73%
2000	95,94%	98,38%	98,22%	96,08%
2001	97,92%	98,49%	98,57%	97,95%
2002	98,82%	98,42%	98,12%	98,79%
2003	98,51%	98,49%	99,17%	98,53%
2004	98,79%	98,81%	98,66%	98,79%
2005	98,31%	98,77%	99,18%	98,33%
2006	98,67%	98,77%	98,87%	98,67%

Source : statistiques CNAVTS et calculs IGAS (SNGC : « cotisations et effectifs par validité et par type de régime –pourcentages d'anomalies)

Ces chiffres appellent deux commentaires :

- le pourcentage des reports a eu tendance à augmenter significativement au cours des dernières années (toujours plus de 98 % depuis l'année 2002) après plusieurs années passées autour de 95-96 % de taux de report au compte ;
- à l'exception des années 1998 et 2000, les taux de report au compte du régime général sont sensiblement proches de ceux des régimes agricoles et spéciaux.

Certains interlocuteurs de la mission en CRAM ont précisé que les taux de report aux comptes liés à l'AVPF étaient actuellement comparables à ceux des autres types de déclarations.

1.3.2.3 Le lancement des enquêtes « assurés » mises en place pour l'identification des bénéficiaires

Pour essayer de résoudre l'anomalie ayant conduit à porter un report au RNE, la CNAVTS envoie, via le système de gestion des actions d'identification (SGAI), une demande « d'enquête assuré » aux CRAM compétentes afin de chercher à identifier l'assuré concerné par l'affiliation AVPF.

Dans la perspective de cette enquête, l'intérêt de disposer du maximum d'informations (nom complet et bien orthographié, adresse, numéro d'allocataire CAF...) permettant au niveau local d'identifier le bénéficiaire de l'AVPF est essentiel. Or, la mission a pu constater que la qualité de cette information, en provenance des organismes émetteurs de DNA (les CAF en premier lieu) demeurait perfectible. Des exemples d'adresses non précisées, de numéros d'allocataires CAF non fournis, de prénoms absents ont été observés par la mission alors même que les organismes émetteurs sont forcément en possession de ces informations. Selon la mission, le fait que l'absence de certaines informations sur les DNA ne constitue pas une anomalie bloquante ne doit pas conduire les CAF et les autres organismes émetteurs à ne pas faire preuve de toute la rigueur nécessaire dans le renseignement de ces éléments.

De même, la mission a pu noter que des informations étaient perdues au cours du processus, à chacune des étapes et lors des échanges entre les différents acteurs. En particulier, certaines informations présentes en début de processus ne se retrouvent pas en fin de chaîne. A titre d'exemple, alors que dans la majorité des cas, les CAF envoient bien des DNA précisant la date de naissance exacte des bénéficiaires, cet élément d'information important pour l'identification n'est pas repris comme élément de support de l'enquête assuré. Les données apparaissant dans ce cadre font en effet intervenir une date de naissance extrapolée à partir du numéro NIR incomplet, et donc ne mentionnant pas le jour de naissance. Outre la perte d'information au cours du processus, l'introduction d'éléments erronés vient compliquer la tâche d'identification.

De plus, lorsque les enquêtes aboutissent à une identification permettant de reporter au compte les données AVPF, la mission juge anormal qu'il n'y ait pas de diffusion des résultats dans le temps et entre acteurs :

- Les résultats obtenus permettant d'identifier un bénéficiaire AVPF pour une année donnée et de reporter à son compte les salaires correspondant ne sont pas pris en compte par la DSINDS pour résoudre les difficultés similaires éventuellement rencontrées les années précédentes pour le même individu. La solution n'est donc prise en compte que pour l'année en cours et n'est pas diffusée dans le temps.
- Ni le CSN ni les CAF ne sont informés des résultats des enquêtes assurés. Cela ne permet donc pas au CSN d'actualiser son fichier AVPF. Surtout, cette situation conduit les CAF à émettre à nouveau, l'année suivante, une DNA ne disposant pas de tous les éléments permettant l'identification de l'intéressé et le report au compte de son droit AVPF. Les erreurs du passé sont donc conduites à se reproduire sans fin dans un tel système et à déclencher chaque année de nouvelles enquêtes assurés, coûteuses en moyen et en temps, et excessives du point de vue de l'utilisateur.

Enfin, il peut arriver que malgré la résolution de la difficulté d'identification, l'anomalie demeure inscrite dans le RNE. Cela se produit notamment lorsqu'au moment de la liquidation le technicien vérifiant la carrière complète le compte carrière au SNGC en fonction de pièces produites par le futur pensionné sans consulter automatiquement le RNE.

1.3.2.4 Le rôle des CRAM dans l'ensemble du dispositif de gestion de l'AVPF

Les CRAM interviennent à trois moments distincts dans le circuit de gestion de l'AVPF :

- *Opérations de saisie*

Elles saisissent sous DNA-Web des « DNA papiers » émises, la plupart du temps dans le cadre de régularisations de carrière, par les entités émettrices ne disposant pas elles-mêmes de l'appliquet DNA-Web (MSA, régimes spéciaux...). La qualité de cette intervention a été compromise pendant plusieurs mois en raison d'une période de latence durant laquelle les CRAM ne disposaient plus de l'appliquet ancien et ne bénéficiaient pas encore du déploiement de l'application DNA-Web.

- *Opérations de contrôle*

Elles réalisent un contrôle et une validation des créances AVPF pour le compte de la branche vieillesse. Destinataires des bordereaux récapitulatifs de créances envoyés par les émetteurs de DNA, les agents comptables des CRAM comparent le montant de la créance figurant sur le bordereau avec celui retracé dans la DNA traitée par la DSINDS et s'assurent de leur égalité. Les CRAM informent ensuite les organismes émetteurs des éventuelles divergences pour établir, le cas échéant, un rectificatif. Les DNA reconnues par les CRAM constituent alors les créances de la branche vieillesse.

A cette occasion les CRAM peuvent réaliser un suivi et, le cas échéant, une relance des organismes de base émetteurs de DNA. Ce rôle de suivi et de relance n'est pas prioritaire pour les CRAM, dans la mesure où aucune instruction nationale n'en fixe le principe ni n'en définit les modalités. Dans les faits, ces opérations semblent laissées à l'initiative locale des agents compétents.

Le contrôle et la validation des créances ne paraissent pas présenter à la mission de réelle plus-value (surtout depuis que la fiabilité des transmissions de DNA entre la branche famille et la branche vieillesse est garantie par les systèmes informatiques performants) et son intérêt semble même échapper aux acteurs de la branche vieillesse. Les discordances constatées seraient d'ailleurs rarissimes, voire inexistantes³³ d'après ce que les interlocuteurs de la mission lui ont rapporté.

- *Exécution des enquêtes assurés*

Les CRAM mènent les enquêtes auprès des assurés pour lesquels il n'a pas été possible de reporter au compte les salaires AVPF en raison de difficultés d'identification (cf. 1.3.2.3). La CRAM géographiquement compétente est chargée d'instruire cette enquête et de recueillir auprès de la personne les informations d'état civil permettant son identification. Cette mission d'enquête a paru être celle qui mobilisait le plus l'attention des CRAM dans le dispositif AVPF.

La mission a cependant noté que dans le cadre de cette attribution, la qualité de l'information échangée entre les acteurs locaux (CRAM et CAF) n'était pas homogène selon les régions et insuffisante en général. Aucun dispositif formalisé ne prévoit d'ailleurs que les CRAM informent les CAF concernées de ces enquêtes, ni des résultats obtenus. Bien souvent, les relations bilatérales entre caisses semblent avoir perdu de leur importance depuis que s'est développé l'échange de données par centralisation informatique.

L'intervention des CRAM est très inégale dans la mise en œuvre des attributions qui leur sont dévolues dans le dispositif. Certains interlocuteurs de la mission considèrent que le principe même de l'intervention des CRAM dans le circuit de gestion de l'AVPF pourrait être remis en cause.

Au regard des investigations qu'elle a pu mener, la mission ne partage pas ce point de vue et souhaite que les CRAM conservent leur place dans le dispositif et voient leur rôle renforcé avec, en particulier, l'attribution de véritables prérogatives de contrôle (cf. infra, point 1.5) qui leur font défaut aujourd'hui. Cette démarche paraîtrait de surcroît cohérente au regard du souhait de la CNAF de davantage responsabiliser l'échelon local des CAF.

1.4 Les procédures de régularisation tardive des périodes AVPF

L'AVPF relevant d'une prescription trentenaire, les CAF ainsi que les différents organismes débiteurs (MSA et régimes spéciaux) peuvent être saisis de réclamations d'allocataires portant sur des périodes anciennes. Un rôle important de détection de ces périodes est rempli par les techniciens conseil de la CNAVTS lorsqu'ils accueillent les assurés qui viennent s'informer, après réception de leur « relevé de carrière » ou au moment de la demande de liquidation de la pension.

Les procédures de régularisation tardive des périodes lacunaires ou incomplètes ont fait l'objet de circulaires de la CNAF en date du 15 septembre et du 2 octobre 1992, de la

³³ Les interlocuteurs rencontrés par la mission à la CRAM de Rouen ont indiqué n'avoir jamais constaté d'inégalité entre les montants de créance figurant sur les bordereaux récapitulatifs et ceux qui sont retracés dans les DNA traitées par la DSINDS.

CCMSA en date du 15 septembre 1992 et de la CNAVTS en date du 28 octobre 1992, (avec divers additifs). Cet exemple d'une bonne coopération entre les caisses pour la solution coordonnée d'un problème mériterait d'être plus fréquent.

1.4.1 La détection des périodes lacunaires par les caisses vieillesse et les enquêtes mises en place

L'envoi du relevé de carrière s'accompagne d'une demande de précision de situation auprès de l'assuré concernant les périodes pendant lesquelles aucun report au compte n'a été opéré ou a été réalisé de façon incomplète. Lors de la venue de l'assuré à la CNAVTS, et en présence de périodes lacunaires ou incomplètes, les techniciens conseil de la CNAVTS procèdent à une interrogation systématique de l'assuré s'il déclare avoir été sans activité professionnelle : éducation d'enfants, perception de prestations familiales, détention d'attestations AVPF...

Le technicien conseil dispose dans la base Boreale d'informations mises à jour régulièrement sur les prestations familiales ouvrant droit à l'AVPF et les conditions de l'octroi de cette assurance. Toutefois la complexité de la législation et son évolution dans la temps le conduisent à rechercher l'existence du droit à travers les attestations émises éventuellement pas les organismes débiteurs de prestations familiales, l'interrogation des fichiers DNA ou une enquête auprès des organismes débiteurs de prestations familiales de façon systématique en présence d'enfants.

Sur la base des informations données (attestations essentiellement), le technicien peut valider des périodes AVPF ou poursuit ses recherches pour renseigner les périodes lacunaires (cette recherche est faite systématiquement pour compléter au mieux la carrière). Une demande de justificatif AVPF pour les périodes lacunaires est envoyée à l'intéressé (demande du document ou renvoi à la CAF ou à un autre organisme pour l'obtenir et demande des coordonnées de la CAF et du numéro d'allocataire).

- Si l'intéressé fournit une attestation CAF AVPF : les périodes mentionnées par la CAF sont portées au compte (aucun rapprochement n'est opéré avec le fichier des reports non effectués pour voir si des cotisations et des salaires se rapportent à la période et à l'intéressé).
- L'intéressé donne des informations permettant de supposer un droit potentiel à l'AVPF (il a perçu des prestations familiales ou présente un livret de famille avec mention d'enfants...). Le maximum d'information est recueilli par le technicien surtout sur la CAF concernée et le numéro d'allocataire. Le technicien conseil poursuit ses recherches en deux temps :
 - Tout d'abord, une recherche est opérée dans les fichiers des DNA : une interrogation est faite auprès du centre de Tours pour les allocataires des CAF de l'Ile de France ou à la CRAM compétente pour les allocataires d'une ou d'autres caisses. Cette demande comporte le numéro d'immatriculation, le numéro d'allocataire de l'époque (depuis 1977), l'organisme précis concerné (CAF ou autre), la mention de l'AVPF et la période recherchée ; si des DNA sont retrouvées la carrière est régularisée.

- A défaut de DNA retrouvées, les investigations se poursuivent à l'initiative du technicien auprès de la CAF ou de la MSA concernée pour une demande de reconstitution de droits : celle-ci ne peut aboutir que si l'intéressé a pu communiquer des informations sur l'organisme débiteur de ses prestations familiales à l'époque et le numéro d'allocataire du fait de l'absence de fichier national des allocataires (plus des renseignements sur les enfants). Dès l'attestation de la CAF ou MSA, la période est reportée au compte sans rapprochement avec le fichier des reports non effectués : l'attestation de la CAF et de la MSA suffit³⁴.

1.4.2 Les procédures de régularisation tardive des droits mises en place par les organismes débiteurs

1.4.2.1 Les procédures de reconnaissance et de régularisation tardive des droits dans les CAF.

Pour les CAF, l'historique des droits AVPF n'est disponible que depuis la validité 1994, et encore de façon partielle, dans le cadre du fichier national AVPF localisé à Valbonne. En cas de réclamations portant sur les années antérieures, ou sur des DNA n'ayant pas été tracées dans le fichier de Valbonne, deux cas de figure sont envisageables :

- soit la CAF dispose dans ses archives³⁵ d'une trace de l'affiliation à l'AVPF pour la période correspondant à la demande de l'intéressé. Une attestation est alors émise et la situation de l'assuré vis-à-vis de l'assurance vieillesse peut être régularisée ;
- soit la CAF ne dispose pas des éléments d'archive suffisants et/ou ne retrouve pas la trace d'émission d'une DNA. Dans ce cas, une étude de la situation de l'allocataire à l'époque sur laquelle porte sa demande doit être réalisée pour étudier son droit à l'AVPF. Les CAF disposent pour mener cette enquête de cellules dédiées³⁶.

Ces enquêtes portant sur les périodes lacunaires sont menées de façons distinctes selon les années sur lesquelles elles portent. De même, lorsqu'à l'issue des enquêtes il s'avère nécessaire de procéder à la reconnaissance de droits AVPF, la validation des périodes s'opère de façons différentes. Quatre périodes sont distinguées :

- *1^{ère} période (juillet 1972- 1 décembre 1986) : la liquidation simplifiée.* Si l'étude du dossier de l'intéressé n'a pas permis de retrouver la trace d'un versement de cotisation AVPF au titre d'années correspondant à cette période, la CAF étudie ce qu'aurait dû être le droit de l'intéressé en fonction de la situation de l'époque (état du droit, situation familiale et ressources de l'assuré...). Le demandeur doit alors remplir un questionnaire dans lequel il déclare ses ressources de l'époque, sa situation familiale, sa résidence et l'identité de son employeur. Une simple

³⁴ Même problématique pour l'activité salariée ou la présentation des fiches de paye après contrôle éventuel de leur validité et vérification du fichier des DADS s'il y a un doute suffit pour valider une période lacunaire sans vérification du versement effectif par l'employeur des cotisations.

³⁵ Les situations d'archivage paraissent très différentes d'une CAF à l'autre. La CAF de Paris bénéficie d'un système d'archivage efficace : tous les microfilms ont été conservés à Arpajon et un fichier AVPF régional spécifique avait été constitué au début des années 90. A la CAF de Nîmes, il est possible de retrouver sous format papier les doubles des bordereaux de DNA émises après 1987.

³⁶ Cette cellule mobilise trois ETP à la CAF de Paris et un vérificateur de l'agence comptable et deux techniciens à temps partiel à la CAF de Nîmes.

déclaration sur l'honneur est suffisante pour que ces éléments soient authentifiés. Après étude de la situation, et en cas de droit avéré, la CAF n'émet pas de DNA et ne verse aucun paiement de cotisation en vertu d'un accord intervenu entre la CNAF et la CNAVTS en 1992 et repris par la circulaire CNAF du 2 octobre 1992. Elle délivre uniquement un relevé des périodes d'affiliation attestant que le bénéficiaire a droit à l'AVPF pour les périodes considérées.

- *2^{ème} période (1^{er} janvier 1987- année N-6)* : si les archives de la CAF ne permettent pas de retrouver la trace d'émission d'une DNA correspondant à la demande, le droit AVPF est étudié en fonction des données de l'époque. L'intéressé doit cette fois fournir les pièces justificatives nécessaires, les CAF ne se satisfaisant pas des attestations sur l'honneur. Dans l'hypothèse où un droit est constaté, la CAF émet une DNA-Web, directement envoyée à la DSINDS et donnant lieu à versement d'une cotisation AVPF.
- *3^{ème} période (de l'année N-6 au mois M-25)* : la « période de balayage ». Pour faire les recherches sur cette période, les CAF disposent de l'historique CRISTAL (limité à 6 ans). Elles réalisent ainsi un balayage dans CRISTAL sur ces 6 dernières années d'historique qui permet au technicien conseil d'étudier les droits et de les positionner via le fait générateur HISAVP. En cas d'urgence, certaines CAF émettent des DNA-WEB, mais cette pratique n'est pas satisfaisante³⁷. Les DNA émises à l'issue de cette procédure entraînent le versement d'une cotisation AVPF à la branche vieillesse.
- *4^{ème} période (pour les deux dernières années)* : le calcul des droits AVPF et l'émission des DNA sont gérés automatiquement par le traitement CRISTAL suite aux opérations de mise à jour sur le compte allocataire par le technicien conseil.

1.4.2.2 Les procédures de reconnaissance et de régularisation tardive des droits par les MSA.

Pour les MSA, l'instruction des périodes lacunaires se déroule de façon homogène quelle que soit la période considérée. Selon les informations communiquées à la mission par la CCMSA, l'opération se déroule de la façon suivante :

Les MSA reçoivent des demandes régulières des CRAM.

Lorsqu'un assuré se manifeste, le plus souvent au moment où il cherche à reconstituer sa carrière en vue de la retraite, la demande est transmise à un agent de la MSA spécialement chargé du traitement des dossiers de validation des périodes lacunaires.

Cet agent récupère les pièces justificatives (photocopie du livret de famille, relevé de carrière, titre de séjour comportant la date d'entrée en France, avis d'imposition de la période recherchée...). Il recherche dans les microfiches conservées les périodes concernées sur la base du numéro d'identification de l'allocataire :

³⁷ Elle ne permet pas de tracer les droits dans Cristal ni de prendre en compte les émissions de DNA correspondant dans le fichier de gestion de la CNAF. Cela risque de générer des difficultés dans l'hypothèse de modifications ultérieures (possibilité d'émission de DNA en double sans moyen de contrôle par exemple).

- s'il y trouve la prestation support AVPF³⁸ assortie du code AVPF, cela signifie que le droit AVPF avait bien été positionné en temps utile dans le système informatique MSA mais qu'un problème d'immatriculation avait empêché le report au compte. L'agent valide alors la période. Une DNA additive est produite et une notification est adressée au demandeur³⁹.
- s'il ne trouve rien, et que l'examen de la situation du demandeur ne permet pas de lui accorder un droit à l'AVPF, une notification de rejet de droit AVPF est adressée au demandeur.
- s'il ne trouve rien mais que l'examen de la situation du demandeur révèle qu'il aurait eu droit à une affiliation au titre de l'AVPF, la MSA émet une DNA additive.

1.5 Les modalités de contrôle et de suivi de la prestation

1.5.1 Les contrôles ordonnateur et comptable mis en place par la CNAF sont insuffisants mais devraient être renforcés prochainement au niveau des CAF

Au lancement de la mission, il n'existait pas d'instruction nationale relative au contrôle de l'AVPF dans les CAF. La mission a estimé que cette situation n'était pas satisfaisante au regard de l'enjeu financier que représente l'AVPF (pour mémoire environ 4,1 Mds € pour l'année 2006).

Au moment de la mission, seules les émissions de DNA-Web donnaient lieu à un contrôle systématique de l'ordonnateur et du comptable. La décision de mener des contrôles plus approfondis relevait d'initiatives locales, décidées et mises en œuvres de façon hétérogène.

Pour les CAF ayant identifié l'AVPF comme devant constituer une cible de contrôle dans le cadre de leur plan de maîtrise des risques, plusieurs pratiques ont pu être observées :

- la CAF de Paris a choisi de faire de l'AVPF une cible locale et de contrôler 100 % des reprises d'AVPF dans CRISTAL, c'est-à-dire des rattrapages correspondant à la période dite de « balayage » (Année N-6 – Mois M-25). Cette pratique de contrôle paraît d'autant plus opportune à la mission que l'étude et le calcul du droit AVPF réalisés dans ce cadre sont le fait du technicien conseil, ce qui introduit la possibilité d'erreurs ponctuelles ;

³⁸ Concernant le droit pour la personne avec un enfant handicapé à charge (il n'y a pas obligation d'avoir perçu l'AES), le droit AVPF est rétabli, pour les périodes considérées, dès lors que l'intéressé apporte une notification de la CDES (handicap supérieur à 80%). Les avis d'imposition correspondants sont réclamés au demandeur.

³⁹ La mission s'interroge sur l'émission d'une DNA additive en cas de problème d'identification et de report au compte, dans la mesure où dans ce cas une DNA a bien été établie à l'origine et une cotisation déjà enregistrée, sinon le problème de non report au compte ne serait pas apparu. Selon la CCMSA, lorsqu'une personne étrangère a eu un numéro provisoire faute de NIR, la DNA réalisée après étude du dossier fait l'objet d'un rejet par la CRAM et il n'y a donc aucun paiement d'effectué. Ainsi, si, par suite, l'intéressé est titulaire d'un NIR, une DNA additive sera effectivement réalisée. Ce faisant, comme la première DNA avait fait l'objet d'un rejet, il ne s'agit pas d'un second paiement. Cette explication reste peu claire pour la mission : en effet selon la DSINDS et les CRAM, une DNA envoyée avec un NIR non certifié ne constitue pas une anomalie bloquante, les DNA sont acceptés mais les salaires en cause sont inscrits dans les reports non effectués (RNE) du SNGC. Les seules anomalies bloquantes en matière de NIR sont un NIR ne commençant ni pas 1 ou 2 ou comprenant des lettres par exemple et, dans ce cas, comme dans le cas de toutes les anomalies bloquantes, l'ensemble du fichier DNA est rejeté par la DSINDS et renvoyé par la CRAM à l'organisme émetteur qui doit le ré-émettre dans son intégralité. A ce stade la question reste donc ouverte pour précisions par la CCMSA et la CNAVTS. La réponse de la CCMSA, en deuxième colonne, clarifie la situation conformément à la demande de la mission.

- d'autres CAF, effectuent des contrôles, par sondage, après passage de la chaîne DNA (vérification comptable de certains matricules en fonction des prestations ouvrant droit à l'AVPF).

Par courrier électronique du 20 septembre 2007, la CNAF a produit à la mission un projet de circulaire relative aux « modalités de contrôle de l'AVPF dans les CAF » imposant des mesures à mettre en place dans l'ensemble des CAF pour le 1^{er} novembre 2007. Les principaux éléments de contrôle prévus par cette circulaire sont les suivants :

- pour la période de deux ans : une vérification des droits AVPF gérés automatiquement dans l'historique CRISTAL en amont de la chaîne DNA. Des objectifs quantitatifs modestes ont été fixés aux CAF (contrôle d'au moins un dossier pour chacune des 9 prestations donnant lieu à ouverture de droit AVPF pour la fin 2007; contrôle d'un dossier pour 1000 avec au moins un dossier par prestation pour 2008) ;
- pour la période de 2 ans à 6 ans : interdiction du recours à la saisie dans l'applicatif DNA-Web (sauf bien entendu si l'allocataire n'est pas connu dans CRISTAL) et contrôle obligatoire, pour toutes les CAF, à 100% du fait générateur HISAVP.
- pour la période du 1^{er} janvier 1987 à l'année N-6, le technicien conseil devra saisir obligatoirement pour les dossiers connus de CRISTAL, un fait générateur HISAVP en plus d'une DNA-Web pour éviter les risques de double paiement ;
- pour la période antérieure à 1987, le contrôle par l'ordonnateur et le comptable des attestations de droits après examen de la situation du demandeur est rendu obligatoire à 100 %.

En outre, la CNAF prévoit de responsabiliser rapidement les agents comptables des CAF sur la question de l'AVPF.

Actuellement, la comptabilisation des cotisations AVPF ne se fait qu'au niveau de la CNAF et n'apparaît pas au niveau des CAF. La CNAF vient donc de créer des subdivisions AVPF à l'intérieur du compte de liaison CAF/CNAF. Cela permettra de faire apparaître au niveau local une ligne de compte AVPF dont la position devra être conforme aux produits CRISTAL et que les agents comptables locaux auront éventuellement à justifier. La mission appuie cette initiative.

Si, globalement, la mission se félicite des différentes dispositions visant à renforcer les contrôles ordonnateur et comptable, elle juge le dispositif d'ensemble encore insuffisant, notamment en raison des faiblesses des contrôles réalisés en termes d'exhaustivité et de cohérence des DNA émises.

1.5.2 Les contrôles d'exhaustivité et de cohérence des émissions de DNA ne sont pas pleinement satisfaisants.

Les contrôles spécifiques visant à vérifier l'exhaustivité et la cohérence⁴⁰ des émissions de DNA pour une année donnée ne sont pas suffisants.

En effet, en l'état actuel, le contrôle d'exhaustivité est limité. Seule la CNAF, en centrale, et la DSINDS le cas échéant, vérifient que toutes les CAF ont bien émis leurs DNA. Aucun dispositif de contrôle interne n'est prévu par les principaux acteurs (CSN, CRAM, DSINDS) pour que les services signalent les cas d'organismes émetteurs de DNA ayant produit une déclaration inhabituelle ou visiblement anormale.

Le dispositif de contrôle d'exhaustivité par la CNAF est relativement artisanal et non automatisé. Il repose sur un outil mis en place en interne, depuis 1992, à partir duquel la direction des prestations familiales de la CNAF peut vérifier, manuellement et uniquement si elle en fait la requête, que toutes les CAF ont émis leurs DNA. La détection d'éventuelles CAF défaillantes donne lieu à une relance non automatisée (par messagerie ou par téléphone). De son côté, la CNAVTS, via la DSINDS, effectue un contrôle de gestion pour signaler les absences de DNA. Le contrôle mené par la CNAF ne permet pas de réaliser de contrôle de cohérence (contrôle par exemple du caractère incomplet d'une émission DNA).

1.5.3 Les dispositifs de contrôles mis en place par la MSA

La MSA n'a pas ciblé l'AVPF dans ses contrôles. Toutefois, lorsqu'une prestation est contrôlée, l'AVPF, en tant que droit induit, peut également être contrôlée et des DNA soustractives peuvent être émises à cette occasion.

En outre, le plan de contrôle interne de la MSA prévoit que les agents s'assurent du suivi des traitements informatiques planifiés afin d'éviter un mauvais calcul de cotisations et l'envoi à la CRAM de données erronées. Il impose par ailleurs aux caisses de s'assurer de la bonne conservation des états d'affiliation afin de répondre aux éventuelles réclamations.

A partir de 2008, les comptes de la MSA vont être certifiés par un commissaire aux comptes. Cette certification conduira à la production d'un rapport spécial sur les prestations familiales. Par conséquent, de manière indirecte, ce rapport aura à traiter de l'AVPF.

1.6 L'information des bénéficiaires de la prestation

1.6.1 L'information générale des allocataires

L'information générale sur l'AVPF dispensée par les organismes débiteurs de prestations familiales est relativement succincte.

La CNAF édite une brochure annuelle générale sur les prestations familiales « Vos prestations », disponible à l'accueil des caisses qui comporte une page très globale sur les droits en matière d'assurance vieillesse et de couverture maladie dont la CAF peut faire bénéficier les allocataires. Les brochures émises par type de prestations comportent également

⁴⁰ Les contrôles de cohérence consistent à vérifier que, pour une année et pour une CAF données, le nombre d'individus bénéficiant de droits AVPF ainsi que les montants de cotisation correspondants sont réalistes et vraisemblables au regard des résultats des années antérieures et des évolutions éventuelles (fusions de caisses...).

un bref encadré sur ce droit lorsqu'il est rattaché au service d'une prestation familiale. La CCMSA édite un « guide famille » distribué aux familles à l'accueil des MSA ou lors des foires et salons et qui comporte une indication sur les prestations ouvrant droit et invite les allocataires à se renseigner auprès de leur MSA.

Le site internet de la CNAF (caf.fr) ne comporte pas parmi les prestations décrites d'onglet spécifique sur l'AVPF. Un système de renvoi permet à partir des prestations familiales ouvrant droit à l'AVPF d'accéder à des informations générales sur l'AVPF. Il en est de même pour l'AVPF en lien avec la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé où le lien est établi avec la perception de l'AEEH ou de l'AH.

Il en est de même en ce qui concerne le site internet de certaines caisses de MSA⁴¹, mais là encore, l'information ne fait pas l'objet d'une notice générale d'information.

Ces informations manquent cependant en général de précisions et sont difficilement accessibles aux allocataires.

Enfin aucune information n'est, à la connaissance de la mission, disponible sur l'assurance volontaire vieillesse, prévue par l'article L 742-1 alinéa 3, 2°) du code de la sécurité sociale au profit du parent ayant la charge d'au moins un enfant de moins de 20 ans, qui ne relève pas ou cesse de relever à titre personnel d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse et qui peut intéresser les personnes n'ouvrant pas droit ou cessant d'ouvrir droit à l'AVPF.

Pour sa part la CNAVTS ne semble pas communiquer sur ces sujets. La mission n'a eu connaissance d'aucune brochure spécifique sur cette assurance, ni n'a pu trouver d'informations aisément accessibles sur le site internet de l'organisme⁴².

1.6.2 L'information sur les situations individuelles

1.6.2.1 Par les organismes débiteurs des prestations familiales

Une notification annuelle à chaque allocataire de ses droits à l'AVPF est annoncée sur les sites internet et émise par les systèmes informatiques des CAF et des caisses de MSA. Mais les pratiques d'envoi réel de ces notifications aux intéressés sont très variables selon les organismes et les caisses.

L'envoi annuel de l'attestation émise par le système informatique CRISTAL des CAF est une pratique que beaucoup de caisses semblent avoir abandonnée⁴³; c'est le cas pour les caisses d'Ile de France sauf dans le département des Hauts-de-Seine. Les motifs invoqués sont les coûts d'envoi, l'incompréhension des allocataires sur une information portant sur des droits à venir, qui génèrent des appels téléphoniques, des demandes d'information au guichet, voire des réclamations, sur ce que les allocataires interprètent à tort comme un droit financier immédiat. De plus, en cas de modification du droit, des attestations rectificatives entraîneraient une certaine confusion, selon les interlocuteurs de la mission. D'une manière générale, les allocataires ne conserveraient pas ces attestations pour les présenter lors de la liquidation de leur pension, bien que le formulaire type les y invite.

⁴¹ MSA 29 notamment.

⁴² Sauf dans la partie base juridique avec le recueil des dispositions législatives.

⁴³ Le faible nombre de CAF vu par la mission ne permet pas d'être affirmatif sur ce point.

Enfin l'envoi de notifications en cas de révision à la baisse des droits (DNA soustractive avec la motivation de ce retrait de droits) n'a pas été prévu.

Par contre une attestation est remise à l'intéressé en cas de réclamation ou de demande précise de sa part, en particulier lors de la phase de régularisation des périodes lacunaires (cf. supra 1.4).

En ce qui concerne les caisses de MSA, selon les interlocuteurs de la mission à la CCMSA et à la MSA d'Île de France, la pratique est la suivante :

- Les notifications de droit AVPF sont adressées à l'allocataire en début d'année après le traitement DNA, s'il y a une ouverture de droit au titre de l'année considérée ; en revanche, il n'y a pas d'information annuelle des allocataires s'il ne s'ouvre pas de droit. Il n'y a pas non plus de notification à l'allocataire des DNA soustractives, qui entraînent cependant une modification des droits annuels précédemment notifiés.
- Une notification de droit AVPF est également adressée à l'allocataire, suite à sa demande de validation de période. En l'absence de droit, une notification de rejet est adressée à l'allocataire, suite à sa demande de validation de période lacunaire.

D'une manière générale, la mission constate que l'information n'est communiquée de façon certaine aux intéressés qu'en cas de demande ou de réclamation de leur part.

1.6.2.2 Par la CNAVTS sur la situation des comptes individuels

La CNAVTS a développé depuis plusieurs années une politique d'information périodique des assurés sur leur situation individuelle par l'envoi à certains âges de « relevés de carrière » (concernant les périodes validées au régime général) et plus récemment, avec la mise en place du droit à l'information sur la retraite (loi du 21 août 2003) et du GIP info retraite, une information générale et individuelle sur la retraite auprès de tous les régimes concernés, y compris les régimes complémentaires.

Sur le relevé de carrière « régime général » adressé à l'intéressé à 55 ans, les périodes AVPF (CAF) sont mentionnées comme « activité régime général » dans la mesure où un salaire a été reporté au compte (à la différence des périodes assimilées chômage ou maladie qui sont mentionnées comme telles), ce qui peut créer une confusion avec les périodes d'activité professionnelle réelle. En page intérieure, il est précisé en « informations complémentaires » que l'activité en cause est l'assurance vieillesse des bénéficiaires de certaines prestations familiales⁴⁴. Une notice d'information existe en dernière page du relevé de carrière : elle est peu claire sur l'AVPF et ne compte que trois lignes sur les salaires enregistrés au régime général y compris les versements forfaitaires effectués par les CAF pour les bénéficiaires de certaines prestations (rien sur les droits AVPF émis par les régimes spéciaux, et les caisses de MSA sauf une mention générale des périodes validées par les autres régimes).

⁴⁴ Par contre à l'écran de son ordinateur, le technicien conseil de la caisse vieillesse connaît le type de report : déclaration salarié pour l'activité et DNA pour l'AVPF ; en « cliquant » sur la période en cause, il connaît le type de report (y compris dans certains cas, la prestation familiale ayant permis la validation AVPF et la CAF concernée avec son numéro employeur).

Le droit à l'information sur la retraite mis en place par la loi du 21 août 2003 se met progressivement en place. Les informations transcrites dans le « relevé de situation individuelle » qui sera adressé à tous les assurés selon un programme préétabli en fonction de leur année de naissance mentionnent (pour le volet concernant la retraite de base du régime général) clairement et comme telles les périodes AVPF. Par contre la notice « informations complémentaires » jointe ne comporte aucune précision sur ce droit, alors que la place disponible le permettrait aisément.

D'une manière générale, la mission a pu constater lors de ses entretiens avec les techniciens conseil de la CNAVTS que cette assurance est très mal connue. Elle peut concerner des personnes (femmes surtout) qui n'ont jamais travaillé et qui ne pensent pas avoir le moindre droit personnel à une pension de vieillesse : certains droits ne sont détectés qu'au moment de la demande de pension de réversion où le technicien trouve ce droit personnel ignoré ou lorsque la personne demande l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA article L 815-7 du code de la sécurité sociale) à la Caisse des dépôts et consignations (qui concerne les personnes n'ayant jamais travaillé). La CDC demande systématiquement la liquidation préalable des droits contributifs. De ce fait des périodes AVPF sont alors détectées.

II. LES PROPOSITIONS AVANCÉES PAR LA MISSION

2.1 Propositions dans le domaine comptable et financier

2.1.1 La régularisation des comptes entre les deux branches et la mise en place d'une convention financière

Les propositions de la mission s'orientent de la façon suivante, après concertation avec les agents comptables des deux caisses.

- *Régularisation comptable à la clôture des comptes 2007*

A l'occasion de l'arrêté des comptes 2007, la mission préconise un apurement comptable définitif⁴⁵ de l'ensemble de la période sauf les trois derniers exercices (fin 2007, apurement de la période 1972 –2004), sur la base des bordereaux des DNA émises par la CNAF et reconnues par la CNAVTS⁴⁶ (et non sur des évaluations à partir des données du SNGC⁴⁷). Cet apurement pourrait se limiter à la période 1978-2004, compte tenu de la prescription trentenaire applicable aux années antérieures. En définitive, l'excédent du montant comptabilisé par rapport aux cotisations s'établit globalement à 1 082,1 M€ sur l'ensemble de la période 1972-2004. Compte non tenu des années prescrites fin 2007 (1972-1977) cet écart est ramené à 1015,06M€ Le détail des montants en cause figure au point 1.2.2 (tableau 7).

- *Détermination de procédures de régularisation comptable stables à partir des comptes 2008*

Plus généralement la mission préconise à partir de l'exercice 2008 :

- La fixation d'avances de trésorerie selon des méthodes approuvées par toutes les parties prenantes (CNAF, CNAVTS, DSS) et tenant compte de données statistiques de bénéficiaires fournies par les régimes spéciaux (CCMSA ou autres) ou à défaut sur la base des dernières remontées connues des DNA concernant ces régimes. A terme, lorsque les données de cotisations seront considérées comme complètes sur une année définitivement régularisée, l'avance de trésorerie pourrait être déterminée à partir de ces données affectées de coefficient de revalorisation tenant compte de l'évolution du SMIC, du taux de cotisations et de l'évolution la population de bénéficiaires de prestations familiales (en prenant en compte un pourcentage à calculer d'exclusion de l'AVPF par type de prestations).

⁴⁵ Cette régularisation aux comptes de résultat des deux caisses s'effectuerait en charges et produits exceptionnels.

⁴⁶ Ces montants actualisés au 2 octobre apparaissent dans le tableau 1 ; ils devront être actualisés en cas d'émissions de DNA d'ici la clôture des comptes 2007.

⁴⁷ Encore qu'en toute logique le montant total des DNA émises et reconnues pour une année de validité donnée (salaires ayant servi de bases aux cotisations) devrait correspondre aux montants totaux des salaires reportés aux comptes individuels et des reports non effectués du SNGC.

- Une régularisation provisoire des trois derniers exercices sur la base des remontées de DNA validées. La différence entre le montant des cotisations reconnues (sur la base des DNA validées) et la prévision initiale de trésorerie inscrite au compte, concernant majoritairement des droits AVPF qui seront constatés l'année suivante, devient, dès lors, une charge à payer ou un produit à recevoir.
- L'ouverture d'une ligne de « régularisations sur exercices antérieurs » destinée à accueillir en charge à la CNAF et en produit à la CNAVTS, les cotisations résultant des quelques régularisations tardives de situations d'allocataires pour les années au titre desquelles un apurement définitif est intervenu..

En effet l'amélioration de la détection des droits potentiels⁴⁸ et la plus grande fiabilité des chaînes informatiques de liquidation des prestations et des droits rendent tout à fait accessible l'objectif d'une transmission en fin d'année ou au début de l'année suivante des DNA pour l'AVPF liées aux prestations pour lesquelles l'ensemble des données sont connues l'année du service de la prestation (plus de 80 % des cas⁴⁹). Pour les autres (AVPF lié à l'APE et au complément de libre choix d'activité de la PAJE notamment), il y aurait un décalage limité à un an pour l'émission des DNA. On peut donc considérer comme objectif souhaitable et parfaitement atteignable la limitation à trois exercices des régularisations comptables provisoires. A terme, il pourrait même être envisagé de limiter aux deux derniers exercices ces régularisations provisoires.

Ces éléments pourraient faire l'objet d'une convention financière entre les directeurs et agents comptables des deux caisses en accord avec les ministères de tutelle. Cette convention devra concerner l'ensemble du processus financier, y compris le mécanisme de fixation des avances de trésorerie.

2.1.2 Les régularisations de trésorerie à opérer entre les deux caisses

Dans ces hypothèses les régularisations de trésorerie seraient de l'ordre de 863,73 M€ au profit de la CNAF⁵⁰. Là encore un étalement de cette charge pourrait être envisagé du fait que les avances de trésorerie à la charge de la CNAF sont de l'ordre de 4 Mds€chaque année.

2.1.3 La révision de l'arrêté du 13 juillet 1978

A la lumière notamment des principes de cette « convention financière », et des éventuelles évolutions des circuits de gestion élaborées en concertation entre les différents organismes, des modifications devraient être apportées à l'arrêté du 13 juillet 1978.

En tout état de cause, cet arrêté devrait faire l'objet d'un « toilettage » juridique car il n'est plus adapté aux évolutions juridiques. Il doit notamment :

- concerner l'AVPF dans son ensemble et non les seuls droits liés au service des prestations familiales ;

⁴⁸ Que la transmission des données fiscales devrait encore contribuer à améliorer, en partie, en suppléant à la négligence d'un allocataire qui aurait omis d'envoyer ou envoyer avec retard sa déclaration de ressources rendant impossible le service du droit.

⁴⁹ En 2005, 80,43% des bénéficiaires ouvrent droit à l'AVPF du fait de la perception du complément familial ou de l'allocation de base de la PAJE (complété par l'APJE sous condition de ressources pour les bénéficiaires résiduels).

⁵⁰ 1 082,1-(176,77+41,6)

- préciser les circuits de transmission des DNA et la nature et le contenu précis des informations requises (prestations ou situations concernés, mois de service...) ainsi que les dates limites de transmission ;
- aménager les dispositions financières de l'article 6 pour tenir compte de la création du FFIPSA et de l'intervention de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui a la charge financière de l'AVPF concernant les enfants ou adultes handicapés.

2.2 L'ouverture du droit à l'initiative des bénéficiaires ne parait pas une mesure de simplification et peut générer des pertes de droits

2.2.1 S'agissant d'une assurance obligatoire, la demande de l'intéressé ne peut être considérée comme une condition d'ouverture du droit

L'AVPF est une assurance obligatoire, destinée à permettre la constitution de droits à l'assurance vieillesse pour les personnes qui perçoivent certaines prestations familiales et/ou qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle (et donc leur affiliation ou la constitution de droits à l'assurance vieillesse à ce titre) pour s'occuper d'un enfant ou d'un adulte handicapé ou d'un parent dépendant, âgé, malade ou handicapé et qui remplissent en outre certaines conditions de ressources. De ce fait l'affiliation de la personne s'opère à l'initiative des organismes débiteurs des prestations familiales.

2.2.1.1 Cas de l'AVPF en lien avec le service d'une prestation familiale

Dans la plupart des cas où le droit à l'AVPF est lié à la perception d'une prestation familiale, la demande de cette prestation auprès de l'organisme débiteur vaut également demande du droit à l'AVPF, dès lors que les conditions d'ouverture du droit à la prestation et les conditions additionnelles d'ouverture du droit à l'AVPF sont remplies. Les formulaires de demande de prestations, accompagnés de la déclaration de situation et de la déclaration de ressources comportent tous les éléments requis par la réglementation pour permettre aux organismes débiteurs de servir la prestation et d'affilier, le cas échéant les personnes à l'AVPF.

La mission ne voit que des inconvénients, et une source de confusion ou de retards, dans la liquidation du droit à demander à l'allocataire de faire une demande spécifique pour l'AVPF ou de « cocher » sur sa demande de prestations une case particulière demandant l'examen de ce droit. Cette exigence serait sans portée juridique pour une assurance obligatoire, et sans intérêt pratique.

A cet égard, tous les interlocuteurs rencontrés par la mission ont émis les plus grandes réserves sur l'introduction d'une demande de l'allocataire pour le droit à l'AVPF.

2.2.1.2 Cas de l'AVPF sans lien avec le service d'une prestation familiale

Dès lors, et s'agissant d'une assurance obligatoire, la réglementation n'a introduit la condition de « demande de l'intéressé » que dans les cas où le droit à l'AVPF n'est pas lié à la perception d'une prestation familiale et où les organismes débiteurs des prestations familiales ne disposent donc pas des éléments permettant la détection et le service automatique du droit.

Il s'agit :

- du droit à l'AVPF pour la personne ayant la charge d'un enfant handicapé : en effet le droit n'est pas ouvert du fait de la perception de l' AEEH (même si en réalité cette perception est quasiment la règle) mais de la charge d'un enfant handicapé, non admis dans un internat, ayant un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80% et n'ayant pas atteint l'âge limite d'ouverture du droit à l'AEEH. Dans ce cas l'affiliation est, soit à la demande du bénéficiaire, soit à la diligence de l'organisme débiteur des prestations familiales ; en effet dans ce cas l'organisme débiteur de l'AEEH peut le plus souvent opérer la détection du droit à l'AVPF.
- du droit à l'AVPF pour la personne assumant au foyer familial la charge d'une personne adulte handicapée (avec laquelle elle a un lien familial précisé par décret), dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 80 % dès lors que son état nécessite une assistance ou une présence définies dans des conditions fixées par décret ; dans ce cas le bénéficiaire du droit à l'AVPF n'est pas connu en tant que tel de l'organisme débiteur ;
- Du droit à l'AVPF en lien avec le bénéfice du congé de soutien familial ; dans ce cas également le bénéficiaire de l'AVPF n'est pas connu des organismes débiteurs des prestations familiales.

Là encore, s'agissant d'une assurance obligatoire, la mission considère que la « demande » n'est pas un élément constitutif de ce droit et qu'il doit être examiné et servi, non à partir de la date de la demande mais à la date où les éléments constitutifs de ce droit tels qu'ils sont fixés par le code de la sécurité sociale (article L 381 et décrets d'application) sont remplis ; même en cas de demande tardive, l'organisme débiteur des prestations devra procéder à l'affiliation à la date où les conditions d'ouverture du droit étaient remplies : s'agissant de l'affiliation de la personne s'occupant d'une personne handicapé, l'affiliation intervient le premier jour du trimestre civil qui suit la date indiquée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapés ou qui suit la réunion de cette commission qui s'est prononcé sur le cas; s'agissant de la personne s'occupant de l'enfant handicapée, elle intervient à la date d'ouverture du droit et pendant les périodes d'ouverture de ce droit (retour au foyer de l'enfant), s'agissant du congé de soutien familial, il s'agit de la date de début de ce congé.

En tout état de cause, l'introduction dans tous les cas d'une obligation de demande de l'allocataire n'aurait pas d'impact sur la prescription trentenaire prévue à l'article 2262 du code civil. Elle ne contribuerait pas non plus à une détection plus rapide des droits qui repose sur la qualité du travail des caisses débitrices des prestations, sur les outils informatiques de liquidation des droits⁵¹ et sur la politique d'information et de communication des caisses et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

En conclusion, la mission considère que l'introduction d'une obligation générale de demande de l'AVPF par l'intéressé pourrait générer des pertes de droits, des risques de contentieux, des lourdeurs de gestion et qu'elle ne simplifierait pas le problème de la reconnaissance tardive des droits.

⁵¹ Les programmes informatiques de gestion des prestations familiales dans les CAF (CRISTAL) et dans les caisses de MSA permettent une détection automatique des droits à l'AVPF en lien avec une prestation familiale.

2.2.2 La transformation de l'AVPF en une assurance exclusivement volontaire pose de nombreux problèmes

La demande de l'intéressé n'aurait de sens que dans le cas d'une assurance volontaire. A ce stade, la mission n'a pas examiné au fond cette hypothèse ni consulté ses interlocuteurs.

Elle souligne cependant :

- qu'elle paraît contraire à l'intention du législateur qui a voulu compenser les pertes de droits à l'assurance vieillesse liées à la charge d'enfants (familles nombreuses avec le CF ; enfants en bas âge avec l'allocation de base de la PAJE ou CLCA) ou liés à des sujétions spéciales (accueil d'un adulte ou d'un enfant handicapé.. etc) ;
- qu'il conviendrait de définir de nouvelles conditions d'ouverture du droit, déconnectées du droit aux prestations, ce qui conduirait les caisses à gérer des règles d'ouverture de droits supplémentaires ;
- que cela pourrait conduire à des inégalités entre les personnes bien ou mal informées (particulièrement choquantes si les cotisations continuaient à être à la charge de la branche famille) et à des pertes de droits ;
- que la prise en charge des cotisations par la CNAF devrait s'opérer sous conditions de ressources, ce qui n'allégerait pas la tâche des organismes débiteurs notamment en matière de contrôle.

En tout état de cause, une telle réforme mérite un examen plus approfondi⁵² et ne pourrait faire l'objet d'un amendement au PLFSS.

Enfin, la mission souligne qu'une assurance volontaire vieillesse est déjà prévue par l'article L 742-1 alinéa 3, 2°) du code de la sécurité sociale et ses décrets d'application au profit du parent ayant la charge d'au moins un enfant de moins de 20 ans, qui ne relève pas ou cesse de relever à titre personnel d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Dans ce cas, la demande incombe à l'intéressé et les cotisations sont à sa charge (articles R742-1et D742-3 du code de la sécurité sociale).

2.3 La définition du fait générateur de la dette de la CNAF à l'égard de la CNAVTS

Le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) ne prévoit pas le fait générateur de l'enregistrement comptable de cotisations au titre de l'AVPF. Le rapport CHADELAT (1997) a considéré que le fait générateur de la charge pour la CNAF, dans le contexte de l'application du principe des droits constatés aux organismes de sécurité sociale

⁵² Certains autres aspects de l'AVPF déjà évoqués dans le rapport CHADELAT mériteraient un examen : affiliation des personnes ayant déjà liquidé leur droit à pensions ; cas où l'intéressé exerce une activité professionnelle pour voir si le cumul du salaire reporté au compte du fait de cette activité et du « salaire » AVPF reporté, ne dépasse pas le plafond de la sécurité sociale. Ils nécessitent des études statistiques par les branches famille et vieillesse qui sont improbables dans des délais rapides.

depuis les comptes de l'exercice 1996, était le droit à la prestation familiale lui-même, sous réserve que les autres conditions d'ouverture du droit à l'AVPF soient remplies⁵³.

La mission partage l'analyse selon laquelle :

- la cotisation est due au titre des mêmes périodes mensuelles que celles pour lesquelles le bénéficiaire se trouvait allocataire des prestations familiales ouvrant droit, sous réserve d'autres conditions, à l'AVPF, et
- qu'elle doit être rapportée en droits constatés à l'année du service de la prestation, quelle que soit la date réelle de l'affiliation ou du paiement des cotisations.

Par contre le rapport CHADELAT n'examine pas les cas où l'AVPF n'est pas liée au service d'une prestation familiale mais à des situations précises décrites par les textes (cf. supra point 2.2.1.2). Sous réserve d'un examen plus approfondi, la mission considère que le fait générateur doit être la satisfaction de la ou des conditions d'ouverture du droit à l'AVPF dans ces cas particuliers : décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, retour au foyer de l'enfant handicapé, début du congé de soutien familial par exemple. Mais un examen plus approfondi de cette question pourrait être opéré.

La mission n'est donc pas en mesure de proposer d'évolution particulière de la notion de fait générateur.

2.4 La nécessaire amélioration des modalités de gestion de la prestation

2.4.1 Une détection plus précoce et plus exhaustive des droits est possible

L'une des pistes principales de l'amélioration de la connaissance comptable de cette prestation, déjà soulignée par la Cour des Comptes, est une détection plus précoce des droits à l'AVPF. La mission a déjà examiné ce point supra (cf. point 2.1.1.). Dans plus de 80% des cas la détection est possible la même année que le service de la prestation. La transmission des données fiscales pour l'évaluation des ressources et le réexamen général des droits aux prestations au 1^{er} janvier sur la base de ressources fiscales de l'année N-2 devrait encore simplifier la situation en évitant deux examens en cours d'année (sur les ressources de l'année n-2 pour le premier semestre et sur les ressources de l'année n-1 pour le second semestre comme c'est actuellement le cas).

Cependant il restera le problème des personnes n'ayant pas effectué de déclaration fiscale ; il s'agira dans la majorité des cas de nouveaux allocataires jeunes et un effort particulier d'information sur leurs droits potentiels à l'AVPF sera nécessaire pour éviter des retards dans la liquidation de ceux-ci.. D'une manière générale (voir ci après) un renforcement de l'information des bénéficiaires est souhaitable et compatible avec la détection automatique de droits.

Dans ses diverses correspondances avec la Cour des Comptes (lettres de 16 et 23 mai 2007 et plus particulièrement la note technique accompagnant cette dernière lettre), la CNAF s'est d'ailleurs engagée sur des objectifs de détection plus rapide des droits AVPF, dès le 31 janvier pour 80 % d'entre eux et en septembre pour les droits pour lesquels la connaissance de l'activité professionnelle de l'année de service de la prestation est requise. Compte tenu de

⁵³ « Lorsque les conditions d'ouverture des droits à l'AVPF sont remplies, une cotisation est due au titre du mois où l'intéressé a perçu la prestation familiale ». Rapport CHADELAT page 36.

ses propres investigations, la mission considère que cet objectif peut être atteint, en particulier avec une plus grande responsabilisation des services gestionnaires et comptables des CAF.

2.4.2 Une amélioration des modalités de gestion est nécessaire

La mission considère que l'audit rapide qu'elle a mené lui permet néanmoins d'émettre certaines propositions susceptibles d'améliorer les circuits de gestion, en particulier pour s'assurer de l'exhaustivité des émissions de DNA et de la cohérence d'une année sur l'autre des évolutions de cotisations constatées et pour faciliter l'identification et les reports aux comptes. Ces propositions pourraient être mises en œuvre rapidement afin de rendre le dispositif plus efficace et plus fluide.

La mission recommande ainsi des améliorations ciblées pour chacune des étapes du processus.

2.4.2.1 Une amélioration de l'information initiale émise par les CAF (et l'ensemble des organismes émetteurs de DNA)

La mission propose que les CAF fournissent dès l'origine du processus le maximum d'éléments permettant d'identifier l'assuré. Pour cela la mission préconise :

- que les CAF accentuent leur effort de certification des NIR. Cet objectif est désormais facilité par l'accès direct au SNGI dont bénéficient les CAF depuis juillet 2006. Pour mettre en œuvre cette préconisation, la mission suggère qu'un objectif renforcé de certification des NIR soit inscrit dans la prochaine Convention d'objectif et de gestion (COG). Ainsi, aucune DNA ne devra plus être émise sans qu'au préalable toutes les CAF aient procédé à la recherche et à la certification du NIR des bénéficiaires (procédure SNGI). La mission ne recommande pas cependant que la présence d'un NIR incomplet, voire l'absence de NIR, constituent une anomalie bloquante⁵⁴, pour éviter le retard dans la comptabilisation des créances de la CNAVTS ;
- qu'en plus des efforts réalisés en matière de certification, les CAF fournissent le maximum d'informations susceptibles de faciliter l'identification des assurés bénéficiaires de l'AVPF lors du report au compte. En particulier, le nom complet et les prénoms de l'intéressé, l'adresse postale, la date de naissance et le numéro d'allocataire⁵⁵ CAF devront systématiquement figurer sur les DNA. L'absence de ces informations ne devra pas non plus être considérée comme constitutive d'une anomalie bloquante, au risque d'entraver la fluidité et de compromettre l'exhaustivité des comptes. Mais toute absence de ces mentions lors de l'émission de la DNA devrait, le cas échéant, être motivée et déclencher une procédure d'enquête par la CAF pour résoudre le problème.

⁵⁴ Jusqu'en 1990, la branche famille n'envoyait à la CNAVTS les DNA que lorsqu'elles connaissaient le NIR complet de l'individu concerné. Pour les bénéficiaires dont le NIR n'était pas complet, les DNA étaient émises en « complémentaires ».

⁵⁵ Il a été rapporté à la mission, qu'actuellement une instruction de la branche famille indiquerait qu'il n'est pas utile de diffuser le numéro d'allocataire. Il est pourtant utile pour les CRAM de le connaître pour les enquêtes qu'elles sont susceptibles de conduire auprès des CAF.

De surcroît, la mission considère qu'il est possible d'améliorer la fiabilité des échanges de fichiers et de garantir une véritable traçabilité des DNA tout au long du processus. Pour cela elle propose :

- que les lots de DNA qui passent successivement des CAF, aux CERTI, au CSN puis à la DSINDS soient constitués dès la base, c'est à dire dès les CAF, en lots élémentaires et que le numéro de ces lots soit attribué dès l'émission en CAF. Le système de numérotation des lots de DNA devra en outre être revu afin de garantir de façon absolue l'unicité du lot.
- que la terminologie des types de DNA soit revue: « initiales » pour les 80% des cas où l'envoi se fait en fin d'année ou en tout début d'année, « complémentaires » pour celles où le droit est lié au revenu de l'année de perception de la prestation et « additives » ou « soustractives » pour les années antérieures ;
- que le format des DNA soit revu afin de spécifier clairement l'intitulé des mois au titre desquels l'assuré est affilié et non plus seulement la durée. Cette amélioration devrait permettre à toutes les étapes de renforcer les contrôles et garantirait notamment un véritable contrôle des doubles émissions et des doubles reports. La mise en œuvre de cette proposition ne devrait pas poser de problème car les CAF disposent déjà de cette information dans leurs bases ;
- que la qualité du fichier envoyé par les CAF au CSN soit systématiquement contrôlée en ce qui concerne la possibilité d'anomalies bloquantes, comme c'est déjà le cas dans certaines CAF (CAF de Paris par exemple), pour éviter le rejet intégral du fichier par la DSINDS.

2.4.2.2 Une amélioration de l'information concernant le traitement des DNA par la DSINDS et les reports au compte

La mission demande l'abandon de la communication par voie postale, de la DSINDS au CSN, des listings présentant l'état de réception des lots élémentaires de DNA envoyés. Les messages d'acceptation des lots et les messages de rejets concernant les lots présentant des anomalies bloquantes devront être envoyés uniquement par voie dématérialisée, ce qui entraînera une économie et une exploitation plus aisée de l'information.

La mission recommande :

- que le CSN restitue aux différentes CAF l'information que lui délivre initialement la DSINDS quant au traitement réservé aux DNA qu'elles ont émises. La diffusion de cette information auprès des CAF pourrait les inciter à contribuer à la résolution de certaines anomalies ;
- que l'application SGAI (pour les enquêtes « assurés ») soit revue afin de bien prendre en compte l'intégralité de l'information contenue dans les DNA. En particulier, les dates de naissance des individus faisant l'objet d'enquêtes assurés ne devront plus être générées automatiquement et « arbitrairement » mais devront reprendre les informations fournies par les CAF dans les DNA. Le travail d'enquête devrait s'en trouver facilité ;

- que, lorsqu'une solution est apportée, par l'identification de l'intéressé, à une anomalie bloquant un report au compte pour une année donnée, la DSINDS opère des recherches systématiques dans les RNE des années antérieures pour compléter le cas échéant la série des reports au compte de l'intéressé ;
- que la DSINDS ne limite plus son information au CSN au seul traitement initial réservé aux DNA après leur réception mais qu'elle l'informe en continu des résultats obtenus en matière d'identification et des progrès réalisés en matière de report au compte. L'envoi périodique d'un relevé des solutions d'identification par la DSINDS au CSN, pourrait être prévu ;
- que le CSN diffuse auprès des CAF concernées les solutions d'identification que lui a transmises la DSINDS après les résultats des « enquêtes assurés » notamment. Pour ce faire le CSN pourrait envoyer ces informations de façon automatisée et dématérialisée, à un correspondant AVPF (qui en principe existe déjà dans chaque CAF). Les CAF seraient donc davantage impliquées dans le suivi des DNA qu'elles ont émises et amenées à ne pas renouveler les erreurs ayant conduit aux difficultés de report au compte (mention d'un NIR incomplet, par exemple, alors que la CNAVTS dispose d'un NIR certifié pour l'assuré en question).

2.4.2.3 Un véritable partenariat entre les différents acteurs locaux de l'AVPF en matière d'identification des bénéficiaires.

A cet égard, la mission recommande :

- qu'à l'occasion des « enquêtes assurées » diligentées par les CRAM sur des problèmes d'identification concernant des reports de périodes AVPF, une collaboration s'établisse avec les CAF : les éditions d'enquêtes assurés devraient être précédées systématiquement, d'une information de la CAF compétente ;
- qu'avant l'envoi de l'enquête à l'assuré, la CRAM interroge ou se rapproche de la CAF compétente pour recueillir les informations dont elle dispose sur l'assuré. L'objectif est de ne plus le solliciter qu'en cas de besoin réel d'information⁵⁶ et de sensibiliser les CAF à l'importance d'une information exhaustive dès le départ du processus.

Plusieurs des propositions précédemment évoquées devraient contribuer à faciliter l'identification des bénéficiaires de l'AVPF. Mais la mission considère que ces propositions exigent la mise en place d'un véritable partenariat entre les deux branches (au niveau national et local) qui pourrait se formaliser dans le cadre d'une instruction commune aux deux branches.

Ces différents points devraient faire l'objet de décisions conjointes des responsables de la CNAF et de la CNAVTS et être inscrits, le cas échéant dans le contrat de service entre le CSN et la DSINDS. Celui-ci devra être adapté pour prendre en compte ces évolutions et notamment des dates de transmission des lots de DNA initiales et complémentaires.

⁵⁶ En effet, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, les services des deux branches se rendent compte qu'ils disposaient déjà, dans plus d'un tiers des cas, des informations demandées à l'assuré. Ce dernier ne serait destinataire de l'enquête assurée qu'en cas d'absence d'information avérée des différents services ou de nécessité de précision ou de contrôle de certaines informations déjà détenues par les services

2.4.3 La mise en place d'une base complète et durable de conservation des informations sur les droits AVPF

La mission estime qu'il serait souhaitable que la branche famille puisse disposer d'un outil conservant pendant au moins trente ans⁵⁷ la mémoire de l'examen du droit AVPF et de son motif de refus éventuel. Pour ce faire, elle recommande la mise en œuvre d'un dispositif permettant de conserver l'ensemble des informations ayant permis de procéder à une ouverture de droit AVPF, ou à un refus de droit AVPF (informations sur la prestation servie, sur la situation de famille, sur les ressources, sur l'activité, sur le titre de séjour, archivage des notifications éditées, archivage de l'ensemble des DNA émises...).

En effet, ce dispositif serait particulièrement utile lors de la régularisation de carrière ou de la liquidation des droits à pension :

- il dispenserait les agents organisés au sein de cellules spécialement dédiées de se consacrer à des recherches fastidieuses et difficiles et d'appliquer de façon rétroactive une législation ancienne ;
- il permettrait de revenir sur la pratique qui consiste, dans certaines circonstances, lorsqu'il n'est pas possible de refaire l'historique de façon fiable, de laisser aux techniciens ou aux directeurs de CAF le soin de valider ou pas la période AVPF selon leur appréciation propre de la situation. Cette manière de procéder, qui découle de la circulaire de 1992, n'est en effet pas totalement satisfaisante.

Concrètement, la conservation des données relatives à l'ouverture des droits AVPF ou à leur refus pourrait s'opérer par l'intermédiaire de deux instruments :

- Première hypothèse : ces informations AVPF pourraient apparaître dans le futur Référentiel National des Bénéficiaires (RNB), que la CNAF est en train de mettre en place et qui devra permettre de suivre les situations et les droits successifs d'un allocataire. En l'état actuel, les projets de développement de ce référentiel ne permettent pas de prendre en compte les données sur l'AVPF⁵⁸. Il faudrait donc créer une rubrique spécifique, avec une distinction possible entre l'AVPF à charge du FNPF et celle remboursée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

⁵⁷ La conservation pendant trente ans d'éléments d'information relatifs au bénéficiaire, notamment de ses ressources, est indispensable dans le cadre de l'AVPF. La prescription étant trentenaire, il est en effet justifié de conserver pendant une durée de trente ans tous les éléments susceptibles de permettre que le droit du bénéficiaire puisse être étudié.

⁵⁸ La mission en examinant les caractéristiques de la version 0 du projet de RNB a pu constater un positionnement des droits effectué en fonction des types de prestations et du fonds de financement dont elles relèvent : allocations familiales relevant du fonds national des prestations familiales -FNPF-, prestations logement selon qu'elles relèvent du FNPF, du Fonds national de l'Habitat -FNH- ou du Fonds national d'aide au logement -FNAL-, RMI et AAH. Aucun positionnement précis d'un droit AVPF n'est individualisé au compte des personnes identifiées au RNB en l'état actuel du projet.

- Deuxième hypothèse : une base spécifique, fonctionnant à part du RNB, permettant de conserver un historique d'au moins 30 ans⁵⁹, pourrait être mise en place. Il s'agirait en fait d'un fichier qui mémoriserait toutes les personnes pouvant avoir un droit potentiel à l'AVPF, avec mention du résultat de l'instruction de ce droit et des motifs d'un éventuel rejet. Ce fichier spécifique serait en lien avec le RNB pour les identifiants, mais serait autonome.

La mission préconise la deuxième formule, compte tenu de la prescription trentenaire des droits AVPF qui nécessite une conservation plus longue des informations que dans le cas des prestations familiales ou de logement. La création de cette base AVPF devrait intégrer l'historique des données du fichier actuel du CSN. Enfin cette base devrait permettre une meilleure connaissance statistique par la CNAF des bénéficiaires de l'AVPF et de leurs caractéristiques et servir d'appui à des études ou publications.

En toute hypothèse, le fichier du CSN, dont dispose actuellement la CNAF n'est pas suffisant. Ayant été conçu pour compiler de l'information relative aux échanges de DNA, sa philosophie ne correspond pas à celle qui conduirait à la création d'une base AVPF. Dans l'attente de la mise en place de cette dernière, la mission recommande toutefois que les régularisations opérées par DNA-Web soient prises en compte dans le fichier actuel du CSN.

La mission pense, en outre, que la possibilité d'une base inter - régimes permettant de regrouper en un seul lieu l'intégralité des informations relatives à l'AVPF pourrait être étudiée. Si on considère que le SNGC (y compris la base RNE) constitue déjà ce « fichier unique », un accès en consultation de la branche famille aux données AVPF de ce fichier pourrait être étudiée.

2.5 Le renforcement des contrôles de la prestation

La mission recommande d'opérer un contrôle de la prestation tout au long du processus. Elle a noté avec intérêt le projet de la CNAF transmis pour information à la mission (cf. supra point 1.5.1) mais estime cependant nécessaire de renforcer certains points.

En particulier, la mission recommande, dès lors que les CAF, services ordonnateurs et comptables seraient impliquées dans la gestion de la prestation, de renforcer le contrôle à leur niveau :

- Contrôle du traitement AVPF opéré par CRISTAL et non pas seulement des opérations de rattrapage. En particulier, l'AVPF étant une prestation à part entière, la CNAF pourrait prévoir un véritable plan de maîtrise des risques avec des cibles fixées au niveau national.

⁵⁹ Un examen de droits éventuels à l'AVPF peut intervenir au moment de la liquidation d'une pension personnelle ou de réversion et un historique des droits liquidés sur une période allant jusqu'à 50 ans ou plus peut être utile.

- Contrôles spécifiques lorsque interviennent des changements de taux de cotisation au cours d'une année. L'exemple de l'année 2004, au cours de laquelle était intervenu un changement de taux, a en effet prouvé que ce type d'événement est susceptible de conduire à un certain nombre de dysfonctionnements. Il apparaît donc nécessaire de prévoir en amont les mesures appropriées permettant de vérifier que le dispositif a bien pris en compte le nouveau taux et que ce changement n'a pas perturbé le fonctionnement du dispositif.
- Mise en place d'un véritable traitement automatisé de surveillance et de relance des CAF retardataires dans l'envoi de leurs DNA. Le CSN paraît être l'entité la plus à même d'intervenir à ce niveau. Au-delà, un contrôle d'exhaustivité et de cohérence entièrement automatisé doit être prévu tout au long du processus.

En ce qui concerne l'exhaustivité et la cohérence des émissions de DNA d'une année sur l'autre il est important que tous les acteurs intervenant au cours du processus soient en mesure de vérifier que le nombre de DNA émises et que les montants de cotisation correspondants sont sensiblement proches de ceux des années antérieures, sauf explication logique. Ce dispositif de contrôle d'exhaustivité et de cohérence doit être mis en place du côté de la branche vieillesse. Ce qui existe à l'heure actuelle est de l'ordre de l'informel.

La mission recommande donc qu'une instruction nationale de la CNAVTS définisse clairement le rôle des CRAM sur ces contrôles et leur donne les moyens de suivre les émissions de DNA des organismes de leurs circonscriptions et d'alerter en cas de défaillance ou d'anomalie (nombre de DNA émises sensiblement réduit d'une année à l'autre), par exemple lors des émissions de DNA.

Plus globalement la mission préconise que les caisses nationales revoient le processus de gestion (et de contrôle) de l'AVPF dans son ensemble, de l'émission des DNA au report aux comptes des assurés, pour fixer clairement les responsabilités de chacun, le contenu des informations à échanger, la date et la périodicité de ces échanges. Ces éléments devraient faire l'objet d'une convention « inter branches » de gestion et de contrôle de l'AVPF, analogue à ce que préconise la mission pour les aspects comptables, avec un calendrier de mise en œuvre y compris sur le plan informatique. En outre, toute circulaire propre à une caisse et portant sur ce processus devrait faire l'objet d'une concertation inter caisses.

2.6 L'amélioration de l'information générale et personnelle des bénéficiaires

Cette amélioration repose essentiellement sur la branche famille mais la CNAVTS peut également y contribuer.

En matière d'information générale la mission préconise pour les organismes débiteurs de prestations familiales :

- l'édition de notices ou de brochures spécifiques sur l'AVPF qui pourraient également comporter une information sur l'assurance volontaire vieillesse (article L 742-1 alinéa 3, 2°) du code de la sécurité sociale) au profit du parent ayant la charge d'au moins un enfant de moins de 20 ans, qui ne relève pas ou cesse de relever à titre personnel d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Une communication conjointe de la branche famille et de la branche vieillesse sur les possibilités

d'assurance obligatoire ou volontaire des personnes ayant des enfants à charge ou des aidants familiaux pour les personnes handicapés serait utile ;

- la mise en place de rubriques spécifiques et aisément accessibles sur les sites internet de la CNAF et de la CCMSA ;
- une information ciblée vers les nouveaux allocataires, notamment lors de leurs premiers contacts avec les CAF et les caisses de MSA.

S'agissant de l'information personnelle des bénéficiaires, une information annuelle sur les droits n'est sans doute pas indispensable (mais une interrogation des CAF ou caisses de MSA la pratiquant serait utile pour mieux cibler ses avantages et inconvénients). Par contre, dans la mesure où les systèmes informatiques prévoient actuellement une notification des droits, le stockage de ces notifications même non envoyées (et qui devraient évoluer vers une « notification de non liquidation du droit AVPF » et de son motif lorsque la personne bénéficie d'une prestation familiale susceptible d'y ouvrir droit) paraît utile en cas de réclamation ultérieure de l'intéressé.

En revanche il paraît indispensable :

- lorsqu'il y a une demande ou une réclamation de l'intéressé de lui adresser une notification de droit ou une information motivée sur le refus du droit pour les périodes en cause ;
- de déterminer des périodes précises dans la vie d'un allocataire où cette information personnelle pourrait lui être utilement délivrée : lorsqu'il cesse d'être allocataire d'une caisse ou fait l'objet d'une mutation dans une autre caisse, par exemple. Il pourrait également être prévu l'envoi d'un relevé de l'ensemble des droits AVPF aux allocataires atteignant un certain âge (55 ou 58 ans par exemple), même si leur dossier est encore actif et la possibilité de consulter ses droits à partir de son numéro d'allocataire et de son code confidentiel sur « caf.fr ». Cela suppose évidemment que la base CRISTAL où une autre base dérivée de CRISTAL soit régulièrement alimentée des droits AVPF dans chaque CAF.

S'agissant de l'information délivrée par la branche vieillesse dans les relevés de carrière régime général ou de relevé de situation individuelle, une référence précise à l'AVPF et quelques lignes d'information complémentaires sur ce droit contribueraient à une meilleure information des assurés.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission considère que l'AVPF, pour complexe que soit le dispositif, est un mécanisme dont l'amélioration de la comptabilisation financière et de la gestion n'implique pas de réformes substantielles.

Sur le fonds, des études complémentaires peuvent s'avérer nécessaires. Cependant, son ciblage semble pertinent car elle concerne des personnes interrompant ou réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper d'une famille nombreuse ou d'enfants en bas âge ou encore d'enfants ou d'adultes handicapés ou lourdement dépendants. La formule retenue, affiliation à l'assurance vieillesse dans des conditions de droit commun avec paiement des cotisations sur la base d'un SMIC, est équilibrée car elle ne fait pas supporter à la branche vieillesse de charges non compensées et équivaut, comme l'a déjà souligné la mission à une « création » de près de 1,5 millions de cotisants vieillesse sur la base d'un « salaire familial » équivalent au SMIC. Le public concerné, majoritairement des femmes qui ont souvent une carrière incomplète et une faible pension est bien ciblé ainsi que l'ont montré les premières études de la CNAF et de la CNAVTS dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des retraites.

L'introduction d'une condition de ressources, plus restrictive que celle prévalant pour le service des prestations familiales, permet d'atteindre un public dont les ressources financières ne permettraient pas l'affiliation à l'assurance volontaire vieillesse des personnes chargées de famille, sans avoir un effet d'exclusion trop important.

Bien que des études plus poussées soient sans doute nécessaire, la mission ne pense pas qu'il soit opportun de suspendre le droit à l'AVPF aux personnes ayant déjà liquidé leur pension ou de plafonner le « montant du salaire AVPF » de telle sorte que son cumul avec un salaire d'activité soit en deçà du plafond de la sécurité sociale. De tels dispositifs n'existent pas pour l'affiliation des personnes en activité professionnelle. Le régime vieillesse fonctionnant en répartition, il ne semble pas logique d'ajuster le droit au strict retour attendu en termes de prestations vieillesse des personnes affiliées à l'AVPF.

Des efforts doivent être entrepris par la CNAF, en particulier pour un meilleur suivi et un contrôle renforcé de la prestation. Cette démarche est déjà largement entamée, en particulier sous l'impulsion des observations de la Cour des comptes. Le projet d'une plus grande responsabilisation des CAF dans la gestion et le contrôle de l'AVPF est une démarche positive.

L'amélioration de la situation de l'AVPF en termes de connaissance comptable, de gestion et de contrôle repose également sur une plus grande collaboration à tous niveaux entre les responsables administratifs et financiers de la branche famille et de la branche vieillesse. La mise en place de « conventions financière et de gestion » s'inscrit dans cette démarche.

Monique MOUSSEAU

Alexandre PASCAL

Grille de récapitulation des préconisations

N°	Intitulé de la préconisation tel que formulé dans le rapport	Autorité(s) responsable(s)	Échéance de mise en œuvre
1.	Régularisation définitive dans l'arrêté des comptes 2007 des années 1978-2004 et provisoire des années 2005, 2006 et 2007.	CNAF CNAVTS	Février 2008
2.	Mise en place d'une convention financière fixant des procédures comptables stables à partir de 2008.	CNAF CNAVTS	Début 2008
3.	Révision de l'arrêté du 13 juillet 1978.	DSS	Courant 2008
4.	Ecarter la demande de l'allocataire comme condition substantielle de l'ouverture du droit dans la mesure où il s'agit d'une assurance obligatoire.		
5.	Détection plus précoce des droits AVPF liés aux prestations familiales, en fin d'année N de service de ces prestations pour ceux liés aux conditions de ressources de l'année N-1 et en fin d'année N+1, pour ceux liés aux conditions de ressources de l'année N.	CNAF CCMSA	Fin 2007
6.	Réexamen du processus de gestion (et de contrôle) de l'AVPF dans son ensemble, de l'émission des DNA au report aux comptes des assurés, pour fixer les responsabilités de chacun, le contenu des informations à échanger, la date et la périodicité de ces échanges. Elaboration à cette occasion d'une convention « inter branches » de gestion et de contrôle de l'AVPF, analogue à celle préconisée pour les aspects comptables, avec un calendrier de mise en œuvre y compris sur le plan informatique.	CNAF CCMSA CNAVTS	Elaboration de la convention début 2008 avec un calendrier de mise en œuvre sur 2008-2010
7.	Responsabiliser les gestionnaires et les agents comptables des CAF sur la gestion et le contrôle de l'AVPF et améliorer la connaissance statistique des bénéficiaires de l'AVPF dans les CAF et au niveau national.	CNAF	A partir de 2008
8.	Mise en place d'une base spécifique, fonctionnant à partir du RNB, permettant de conserver un historique d'au moins 30 ans des droits des intéressés à l'AVPF et des motifs d'un éventuel rejet.	CNAF	2008/2009
9.	Améliorer la communication générale sur l'AVPF.	CNAF CCMSA CNAVTS	2008
10.	Garantir une information des bénéficiaires, à leur demande ou à certains âges ou lors d'une mutation de caisse ou d'une clôture de leur dossier.	CNAF CCMSA CNAVTS	2008

ANNEXES

Listes des annexes

Annexe 1	Lettre de mission	64
Annexe 2	Liste des personnes rencontrées	67
Annexe 3	Bases juridiques, dates d'application du dispositif et conditions d'ouverture des droits en 2007	71
Annexe 4	Liste des sigles.....	76

Annexe 1 : lettre de mission

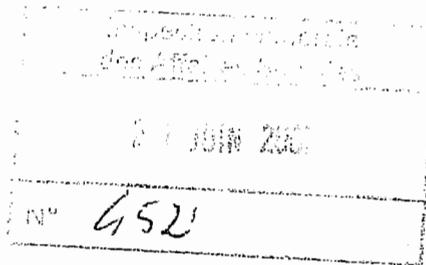


*Ministère du Travail,
des Relations sociales
et de la Solidarité*

*Ministère du Budget, des Comptes
publics et de la Fonction publique*

Les Ministres

PR - D 07007484



L6

Paris, le 19 JUIL 2007

**Note à Monsieur le Chef de service de
l'Inspection générale des affaires sociales**

Objet : Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972. Elle garantit, sous certaines conditions, une continuité dans la constitution de ses droits à la retraite à la personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants ou d'une personne handicapée ou dépendante.

L'ouverture de droits à l'AVPF induit le versement de cotisations forfaitaires à l'assurance vieillesse du régime général. Sur l'année 2004, près de deux millions d'assurés cotisants au régime général ont eu au moins un report AVPF.

Ce dispositif est entièrement financé par la CNAF. En 2006, 4,2 milliards d'euros ont ainsi été versés à la CNAV. Il s'agit, pour la branche famille, du poste de dépense le plus important après les allocations familiales.

Il existe néanmoins des écarts récurrents et importants entre d'une part les charges et produits annuellement inscrits dans les comptes des deux branches, et d'autre part les montants des cotisations effectivement notifiées par les CAF et les organismes dotés d'une délégation de gestion et reconnues par les CRAM.

Alors que des régularisations sont déjà intervenues en 1992, 1996 et 2005, la Cour des Comptes estime ainsi qu'une régularisation de l'ordre de 159 millions d'euros devrait intervenir dans les comptes 2006 en faveur de la CNAF au titre des années 1972 à 2001, et qu'une incertitude de l'ordre de 930 millions d'euros pèse sur les années 2002 à 2004, toujours en faveur de la CNAF.

L'ampleur des écarts constatés pose un problème majeur au regard de l'exigence de sincérité des comptes des organismes de sécurité sociale posée par l'article LO 111-3 du Code de la Sécurité sociale, et font peser une forte incertitude sur la situation financière de chacune des deux branches.

Nous souhaitons en conséquence que vous analysiez en détail les facteurs susceptibles d'expliquer l'écart de 930 millions d'euros constaté à la clôture des comptes 2006 entre les produits comptabilisés par la CNAV et les cotisations notifiées ou estimées par la branche famille au titre des années 2002 à 2004. En particulier, il vous reviendra d'évaluer la proportion de cet écart qui relève en fait d'un reste à effectuer susceptible d'impacter les comptes.

Plus largement, nous souhaitons que vous conduisiez un audit approfondi de la gestion du dispositif de l'AVPF par les CAF, les CRAM et les caisses nationales. Au regard des difficultés que vous aurez relevées, vous ferez toutes les propositions nécessaires à une plus grande sincérité de la comptabilisation de l'AVPF, y compris quant à la nature de la prestation et notamment à la reconnaissance des droits. La détection des droits à l'AVPF est en effet actuellement à l'initiative de la CAF ou de l'organisme bénéficiant d'une délégation de gestion, ce qui peut poser des difficultés dans le cas de caisses négligentes. Vous examinerez donc les avantages et inconvénients d'une ouverture des droits à l'initiative du bénéficiaire.

Votre rapport devra porter une attention particulière au processus et aux délais d'établissement des déclarations nominatives annuelles (DNA) de droits à l'AVPF par les CAF et les organismes bénéficiant d'une délégation de gestion, ainsi qu'à la transmission de ces données entre branches. Nous souhaitons en outre que vous analysiez les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par les caisses tant au niveau national que local. L'accélération et le renforcement de la fiabilité des procédures apparaissent en effet comme des axes prioritaires d'amélioration.

Vous examinerez par ailleurs les méthodes d'évaluation et de comptabilisation des charges d'AVPF utilisées par chacune des branches, et veillerez dans vos propositions à favoriser leur rapprochement. Vous réfléchirez également à une éventuelle évolution de la définition du fait générateur de la dette de la CNAF à l'égard de la CNAV, qui a été décrit comme suit par le rapport Chadelat (1998) : *« lorsque les conditions d'ouverture des droits à l'AVPF sont remplies, une cotisation est due au titre du mois où l'intéressé a perçu la prestation familiale »*.

Votre rapport devra être remis au plus tard le 15 septembre 2007.



Xavier BERTRAND



Eric WOERTH

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Cour des comptes :

- M. Jean-Philippe VACHIA, Conseiller maître, responsable du secteur certification.
- M. Alain CHAILLAND, Conseiller référendaire.
- M. Jean-Pierre VIOLA, Conseiller référendaire.

Direction de la Sécurité sociale (DSS) :

- M. Dominique LIBAULT, Directeur.
- M. Jean-Louis REY, Chef de service, adjoint au directeur.
- Mme Cécile VANDAMME, Responsable de la mission comptable permanente.
- M. Damien VERGE, Chef du bureau « Prévisions et analyse des comptes ».
- M. Benjamin VOISIN, Chargé de mission.
- Mme Huguette HATIL, Bureau « Prestations familiales et aide au logement ».

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) :

- M. Dominique ALFONSI, Agent comptable.
- M. Frédéric MARINACCE, Directeur des prestations familiales et de l'action sociale.
- Mme Hélène PARIS, Directrice des statistiques, des études et de la recherche.
- Mme Mylène GIRARD, Sous-directrice à la coordination des maîtrises d'ouvrage.
- M. Christian TI-I-TAMING, Responsable du pôle transfert des données sociales.
- M. Aymeric de CHALUP, Responsable du Pôle prestations familiales.

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) :

- Mme Chantal JAFFEUX, Secrétaire général.
- M. Jean-Luc DUBRANA, Agent comptable par intérim.
- Mme Sylvine DURIS-PARIENTE, Responsable de la gestion des fonds nationaux à l'agence comptable.
- M. Daniel REVELIN, Responsable sécurité informatique de l'agence comptable.
- Mme Annie ROSES, Directrice retraite et contentieux.
- M. Vincent POUBELLE, Directeur Prospective et coordination des études.
- M. Christian GREDIN, Responsable du département contrôle technique et de la mesure du risque financier.
- Mme Vanessa LECONTE, Direction retraite et contentieux, responsable du département réglementation.
- Mme Nadine LIRETTE, Responsable des coordonnateurs techniques.
- Mme Armelle PARISOT, Direction de la prospective et de la coordination des études.

Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) :

- Mme Danièle SAINT-MARTIN, Directrice déléguée au financement, Agent comptable
- Mme Christine DUPUY MARQUAILLE, Direction de la protection sociale, Responsable du département famille
- M. Elie QUIDU, Sous-directeur famille- retraite

Centre national d'études et de développement informatique (CNEDI) de Caen :

- M. Jean-Luc MAHU, Directeur maîtrise d'ouvrage.
- Mme Dominique BOULAY, Chef de projet support fonctionnel.

Centre national d'études et de développement informatique (CNEDI) de Nice :

- M. Jean FLORIMOND, Directeur.
- M. Claude COUPEZ, Responsable du Centre serveur national (CSN).
- M. Thierry HANOUN, Responsable de l'exploitation du CSN.

Pôle régional mutualisé d'Ile-de-France (CNAF) :

- Mme Marie-France DUBREUIL, Sous-directrice
- Mme Marie-Jo BERNADOU, pôle régional mutualisé

Caisse d'allocations familiales (CAF) de Paris :

- M. André ALLES, Directeur adjoint.
- Mme Lydie ABADIAS, Agent comptable.
- Mme Sylvie JAPAUD, Référent AVPF et responsable réglementation.

Caisse d'allocations familiales (CAF) de Créteil :

- Mme Elodie CLAIR, Directeur adjoint.
- Mme Martine NAIN, Référent AVPF et handicap.

Caisse d'allocations familiales (CAF) de Nîmes :

- M. Serge BAYARD, Directeur.
- Mme Marie CONORT, Direction des prestations légales. Responsable du traitement des demandes.
- M. Jacques TORRES, Responsable partenariat.
- M. Jean-Claude RIGOUARD, Responsable de la vérification comptable.
- M. Samuel CAMPANA, Référent technique de la cellule des prestations spécialisées (CPS).
- Mme Janine RODRIGUEZ, Agent de la CPS.
- Mme Noëlle VEZON, Agent de la CPS.

Centre informatique national de la CNAVTS :

- M. François BROUSSE, Directeur du Système d'information national des données sociales .
- M. Jean-Pierre COMPARETTI, Responsable du département « Etudes et développement ».
- M. Franck MAUGARD, Adjoint au responsable du département « Etudes et développement ».
- M. Guy BOUZIN, Responsable du Département « Contrôle de gestion ».

Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) de l'Ile-de-France :

- Mme Sylvia NOLL, Directrice des agences Ile-de-France.
- Mme Sylvie TRUPHEMUS, Directrice des données sociales Ile-de-France.
- Mme Marie-Claude DETREZ, Données sociales Ile-de-France.
- Mme Nicole METIER, Direction des agences Ile de France, chargée d'études gestion statistiques.

Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) de Rouen :

- M. Jean-Yves YVENAT, Directeur.
- M. Jean-Baptiste ESCUDIER-BIANCHINI, Directeur du département Retraite et données sociales.
- Mme Pascale ROBAKOWSKI, Agent comptable.
- M. Christian LECOMTE, Agence comptable
- Mme Catherine BOULARD, Animateur d'équipe dans le service données sociales
- Mme Patricia JOANIN-GOURIOU, Responsable des données sociales, Service identification et traitement.
- M. Sébastien LECOQ, responsable pôle identification des comptes individuels.
- Mme Martine RAMON, Chargée des relations avec les partenaires.

Agence locale d'Astorg- Auteuil de la CNAVTS :

- Mme Chantal ANNE, Responsable du service retraite de Paris.
- M. Paul SUPPLISSON, Responsable de l'agence Astorg-Auteuil.
- Mme Sophie ROBERT, Technicienne conseil.
- Mme Claire BOVY, Technicienne conseil.

MSA Ile-de-France :

- M. Emile BUNOZ, Directeur général adjoint.
- M. Bertrand de RYCK, Agent comptable.
- M. Christian FLAUZAC, Responsable des contrôles.
- Mme CUSSE, Expert retraite.
- Mme SEJOURNE, Expert produit et prestation.
- Mme GERHAULT.

**Annexe 3: Bases juridiques, dates d'application du dispositif et conditions
d'ouverture des droits en 2007**

Bases juridiques, dates d'application du dispositif et conditions d'ouverture des droits en 2007

Sources : suivi législatif CNAF d'octobre 2007

1. BASES JURIDIQUES DU DISPOSITIF AVPF

- Loi n° 72-8 du 3 janvier 1972 (Majoration ASU - AMF).
 Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 (AES - AAH).
 Loi n° 77-765 du 12 juillet 1977 (Majoration ASU - AMF - CF - AES - AAH)
 Loi n° 85-17 du 4 janvier 1985
 Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 (article 36)
 Loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 (article 2 § IV 2^e)
 Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 (art. 20-2) APP
 Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 (art. 57)
 Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (art. 34-1 et 3)
 Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 (art. 60) PAJE
 Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 (art. 86) COLCA (art. 87) AJPP
 Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 (art. 125) CSF
- Décret n° 72.530 du 29 juin 1972
 Décret n° 73.88 du 26 janvier 1973
 Décret n° 78.269 du 8 mars 1978
 Décret n° 78.270 du 8 mars 1978, modifiant le décret n° 73-88 du 26 janvier 1973
- Décret n° 79.535 du 3 juillet 1979 (DOM)
 Décret n° 80.1068 du 23 décembre 1980
 Décret n° 82-1140 du 29 décembre 1982
 Décret n° 85-830 du 2 août 1985 à l'exclusion des DOM
- Décret n° 94-820 du 21 septembre 1994 (art. 1)
- | | |
|--|--------------------|
| Décret n° 95-684 du 9 mai 1995 | } relatifs à l'APE |
| Décret n° 95-685 du 9 mai 1995 | } |
| Décret n° 96-536 du 17 juin 1996 | |
| Décret n° 96-553 du 20 juin 1996 | |
| Décret n° 2001-105 du 5 février 2001 | } relatifs à l'APP |
| Décret n° 2001-106 du 5 février 2001 | } |
| Décret n° 2002-1253 du 11 octobre 2002 | |
| Décret n° 2003-1393 et 1394 du 31 décembre 2003 (PAJE) | |
| Décret n° 2006-658 du 2 juin 2006 | } (AJPP) |
| Décret n° 2006-659 du 2 juin 2006 | } |
| Décret n° 2006-732 du 22 juin 2006 COLCA | |
| Décret n° 2007-573 du 18 avril 2007 CSF | |
- 2 arrêtés du 13 juillet 1978
 Arrêté du 19 juillet 1982
 Arrêté du 29 juillet 1982 (DOM)
- Circulaire CNAF n° 10-73 du 12 février 1973
 Circulaire CNAF R1 n° 2047 du 9 avril 1973
 Circulaire CNAF n° 30-74 du 16 avril 1974

Lettre Circulaire du 18 septembre 1974
Lettre Circulaire du 28 octobre 1974
Lettre Circulaire n° 1713 du 24 mars 1975
Lettre ministérielle du 27 mars 1975
Lettre CNAF n° 2007 du 1^{er} avril 1975
Circulaire CNAF n° 31-79 du 12 mars 1979
Circulaire CNAF n° 117-79 du 15 octobre 1979
Circulaire CNAF n° 32-80 du 29 avril 1980
Circulaire CNAF n° 42/85 du 21 octobre 1985
Circulaire CNAF n° 63-92 du 2 octobre 1992
Télécopie du 4 décembre 2003 (AAH)
Circulaire CNAF n° C 2006-010 du 31 mai 2006
Lettre Circulaire CNAF n° LC-2006-079 du 28 juin 2006

2. DATES D'APPLICATION AUX DIFFERENTES PRESTATIONS OU SITUATIONS

Majoration allocation de salaire unique	}	1 ^{er} juillet 1972
Majoration allocation de mère au foyer		
Allocation d'éducation spéciale	}	1 ^{er} octobre 1975
Allocation adultes handicapés		
Complément familial	}	1 ^{er} juillet 1979 extension en faveur des hommes au titre du handicap
Complément familial	}	1 ^{er} janvier 1978
Allocation jeune enfant	} sous condition	1 ^{er} janvier 1985
Complément familial enfant		
Allocation parentale d'éducation	}	pour toute personne physique
taux plein et mi-taux rang 3 et suivants		
Complément familial famille		
Allocation parentale d'éducation	}	1 ^{er} juillet 1994
taux plein rang 2		
Allocation parentale d'éducation taux partiels quel que soit le rang	}	
Allocation parentale d'éducation à taux partiel pour chaque membre du couple quel que soit le rang	}	1 ^{er} janvier 1995
Allocation de présence parentale quel que soit le taux	}	1 ^{er} janvier 2001
Allocation de base de la PAJE	}	1 ^{er} janvier 2004
Complément de libre choix d'activité quel que soit le taux et le rang		
Allocation journalière de présence parentale	}	1 ^{er} mai 2006
Complément optionnel de libre choix d'activité	}	1 ^{er} juillet 2006
Congé de soutien familial	}	21 avril 2007

3. LES CONDITIONS D’AFFILIATION A L’AVPF EN 2007

1 AVPF liée au service d’une prestation familiale : conditions d’affiliation pour une personne isolée :

Condition 1 : Prestation ouvrant le droit à l’affiliation	Condition 2 : Plafond de ressources pour affiliation (l’assiette ressources est celle de l’APJE ou de l’AB)	Condition 3 : Plafond de revenu professionnel pour la personne à affilier
CF	Plafond de l’allocation de rentrée scolaire (ARS) majoré en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	Néant
APJE ou AB		
APE /APP/CLCA		
AJPP		

2 AVPF liée au service d’une prestation familiale : conditions d’affiliation pour une personne vivant en couple

Condition 1 : Prestation ouvrant le droit à l’affiliation	Condition 2 : Plafond de ressources pour affiliation (l’assiette ressources est celle de l’APJE ou de l’AB)	Condition 3 : Plafond de revenu professionnel pour la personne à affilier
CF	Plafond du complément familial (hors différentielle) majoré en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	Le revenu de l’année de référence <i>N-2</i> pour le 1 ^{er} semestre et <i>N-1</i> pour le 2 nd doit être inférieur à 12 fois le montant de la BMAF (du 1/07 de <i>N-1</i> et du 1/07 de <i>N</i>)
APJE ou AB	Plafond de l’allocation de rentrée scolaire (ARS) majoré en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	
APE/APP/CLCA – taux plein	Plafond du complément familial (hors différentielle) majoré en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	Le revenu de l’année de perception de la prestation doit être inférieur ou égal à 63% du plafond de la sécurité sociale au 1/01 de cette même année
APE/APP/CLCA – taux partiel		
AJPP		

3 AVPF liée à la charge d’un enfant ou d’un adulte handicapé et congé de soutien familial (personne isolée ou couple)

Condition 1 : Situation ouvrant le droit à l’affiliation	Condition 2 : Plafond de ressources pour affiliation (l’assiette ressources est celle de l’APJE ou de l’AB)	Condition 3 : Plafond de revenu professionnel pour la ou les personnes à affilier au sein du couple
Charge d’un handicapé adulte ou enfant	Plafond du CF majoré pour double activité ou isolement et en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	Ne pas être affilié à un autre titre
Congé de soutien familial	Plafond du CF majoré pour double activité ou isolement et en fonction du nombre d’enfants à charge au sens des prestations familiales	Ne pas exercer d’activité professionnelle mais une rémunération est possible dans le cadre de l’APA ou la Pch par la personne aidée

Source : suivi législatif AVPF octobre 2007 CNAF)

Annexe 4 : Liste des sigles

Liste des sigles

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AB	Allocation de base de la PAJE
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AEEH	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AES	Allocation d'éducation spéciale
APE	Allocation parentale d'éducation
APJE.....	Allocation pour jeune enfant
APP.....	Allocation de présence parentale
AJPP	Allocation journalière de présence parentale
ASPA.....	Allocation de solidarité aux personnes âgées
AVPF.....	Assurance vieillesse des parents au foyer
BMAF.....	Base mensuelle de calcul des allocations familiales
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CCMSA.....	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDC.....	Caisse des dépôts et consignations
CDES.....	Commission départementale de l'éducation spéciale
CERTI	Centre régional de traitement informatique (branche famille)
CF	Complément familial
CIN.....	Centre informatique national (branche vieillesse)
CLCA	Complément de libre choix d'activité
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAVTS.....	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COR.....	Conseil d'orientation des retraites
COTOREP.....	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CRISTAL	Conception rationnelle et intégrée du système de traitement des Allocations (système informatique des CAF)
CSN	Centre serveur national (branche famille)
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DNA	Déclaration nominative annuelle
DNA-Web	Déclaration nominative annuelle transmise par le web
DOM.....	Département d'outre-mer
DPCE.....	Direction de la prospection et de la coordination des études (CNAVTS)
DSER.....	Direction des statistiques, des études et de la recherche (CNAF)
DSINDS	Direction du système d'information national des données sociales (CNAVTS)
DSS.....	Direction de la sécurité sociale
EDF	Électricité de France
ETP.....	Équivalent temps plein
FFIPSA.....	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés Agricoles
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNPF	Fonds national des prestations familiales
GDF.....	Gaz de France
GIP	Groupement d'intérêt public

HISAVP	Historique AVPF
IGAS.....	Inspection générale des affaires sociales
INSEE.....	Institut national de la statistique et des études économiques
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'inscription au répertoire d'identification des personnes physiques
PAJE.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PCUOSS.....	Plan comptable unique des organismes de sécurité sociale
PLFSSP	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RATP.....	Régie autonome des transports parisiens
RG	Régime général
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNB.....	Référentiel national des bénéficiaires (fichier CNAF en cours d'élaboration)
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RNE.....	Fichier des reports non effectués (CNAVTS)
RS	Régimes spéciaux
SGAI.....	Système de gestion des actions d'identification
SIRET.....	Système d'identification du répertoire des établissements
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF.....	Société nationale des chemins de fer français
SNGC	Système national de gestion des carrières
SNGI.....	Système national de gestion des identités

**Réponse conjointe du directeur et de l'agent comptable
de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

Le 12 FEV. 2008

Le directeur
L'agent comptable
à
Monsieur le chef de l'inspection
générale des affaires sociales
Section des rapports
25-27, rue d'Astorg
75008 Paris

Objet : rapport IGAS RM 2007-173P relatif au contrôle de la gestion administrative et financière de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Référence : vos notes de transmission du 16 novembre 2007.

Nous avons l'honneur de vous informer que les constatations dressées par le rapport provisoire visé en objet n'appellent pas d'observations de notre part, la mission d'audit ayant très étroitement associé les services de la direction et de l'agence comptable de la Cnaf tout au long de ses travaux. Nous en partageons les conclusions quant aux progrès à réaliser sur la gestion, le contrôle et la comptabilisation de l'AVPF, progrès dont la mission a bien voulu mentionner qu'ils étaient déjà en partie engagés.

Nous porterons une attention personnelle à l'action des différents départements de l'établissement public jusqu'à parfaite mise en œuvre des dix préconisations essentielles formulées par l'inspection générale des affaires sociales.

Sans les énumérer ici de façon exhaustive, nous tenons à vous informer du degré d'avancement de certaines d'entre elles à ce jour.

En ce qui concerne les régularisations comptables des validités antérieures, nous venons de nous assurer auprès de la Cnavts que le recensement des cotisations nécessaire à cette opération serait disponible à la mi-février, en vue de régler définitivement cette question à la clôture des comptes 2007 conformément à votre première préconisation.

La négociation de la convention financière et de la convention de gestion et de contrôle que vous recommandez en points n° 2 et n° 6 a été ouverte avec la Cnavts le 31 janvier courant. Afin d'assurer la cohérence d'ensemble du nouveau dispositif juridique, nous nous proposons de soumettre ces conventions en projet à la tutelle en même temps que la demande de révision de l'arrêté du 13 juillet 1978, objet de votre 3° préconisation.



82 avenue de la Sibelle
75685 PARIS Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
Fax : 01 45 65 57 24

Les efforts de détection plus précoce des droits AVPF et de responsabilisation des gestionnaires et agents comptables auxquels le rapport fait appel en points n° 5 et n° 7 sont largement engagés à travers l'accélération des calendriers informatiques, la couverture de la prestation par le contrôle interne et enfin une implication renforcée de la vérification comptable par l'instauration d'une prise en charge comptable des déclarations nominatives annuelles dès le niveau local. Les demandes adressées aux Caf dans le cadre de la circulaire d'arrêté des comptes 2007 ainsi que l'exploitation qui en est faite en vue de la validation de ces comptes mettent la Cnaf en mesure de superviser les résultats de ces nouvelles mesures. Cependant, nous avons bien noté qu'il convenait de compléter le dispositif de contrôle interne récemment instauré en sécurisant l'échange de données entre les organismes de base des différents régimes, et nous vous informons que ce point sera abordé dans le cadre de la convention de gestion et de contrôle.

De façon plus générale, les échéances de mise en œuvre assignées par le rapport n'appellent pas de contre proposition de notre part, hormis celle de la préconisation n° 10 sur l'information des bénéficiaires, pour laquelle un délai jusqu'à 2009 semble nécessaire après étude par le service concerné de l'établissement public.

Le Directeur



Philippe Georges

L'Agent comptable

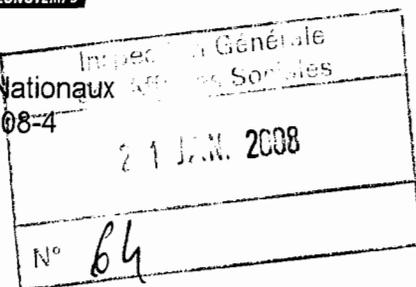


Dominique Alfonsi

**Réponse du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse
(CNAV)**

AGENCE COMPTABLE

Direction des Fonds Nationaux Aff. des Sociales
 PH/JLD/SDP/MA - 2008-4



LE DIRECTEUR DE LA CNAVTS

A

MONSIEUR ANDRE NUTTE
 CHEF DE L'INSPECTION GENERALE
 DES AFFAIRES SOCIALES
 25/27 RUE D'ASTORG
 75008 PARIS

Paris, le 9 JANVIER 2008

OBJET : RAPPORT IGAS (RM2007-173P) RELATIF AU CONTROLE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE DES PARENTS AU FOYER (AVPF)

Monsieur le Chef de Mission,

Le Rapport provisoire, cité en objet, appelle, de la part de la CNAVTS, les observations suivantes :

Concernant les aspects comptables et financiers, la CNAVTS a pris connaissance avec intérêt des conclusions de la Mission sur l'apurement des comptes relatifs à la période 1978/2004, en s'appuyant sur les créances validées au 31 décembre 2007.

Ce sujet doit encore donner lieu à des approfondissements par la Mission de certification des comptes de la Cour des comptes placée auprès de la CNAF et de la CNAVTS.

Nous sommes également en attente d'instructions de la Direction de la Sécurité Sociale sur les modalités de cette régularisation.

Par ailleurs, une convention financière CNAF/CNAV, fixant des procédures comptables stables à partir de 2008, sera mise en place.

Concernant l'évaluation de la dette de trésorerie restant à la charge de la Cnavts, pour laquelle est évoquée une remise possible au prorata des années pour lesquelles une régularisation forfaitaire a été citée, la Cnavts s'interroge sur le fondement de cette préconisation.

En outre, cette opération ne pourrait être dissociée d'une régularisation comptable, toute remise de dette devant faire l'objet d'un enregistrement en comptabilité.

Enfin, conformément aux recommandations faites dans le Rapport, une convention bilatérale interbranches famille/retraite de gestion et de contrôle de l'AVPF sera élaborée et passée entre la CNAF et la CNAV, en 2008, avec un calendrier de mise en œuvre sur 2008-2010.

Tels sont les éléments qu'en l'état actuel des choses, je suis en mesure de porter à votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de Mission, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur,


Patrick HERMANGE

**Réponse du directeur général
de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)**



santé
famille
retraite
services

Le Directeur Général

CDM/DSM/YH

Inspection Générale des affaires sociales
Section des rapports

25/27, rue d'Astorg
75008 PARIS

Bagnolet, le 03 JAN. 2008

Madame, Monsieur,

Le rapport provisoire relatif au contrôle de la gestion administrative et financière de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), établi par Madame Monique MOUSSEAU et Monsieur Alexandre PASCAL, a retenu toute mon attention.

J'en partage les constats et adhère aux préconisations des rapporteurs tendant à une clarification des processus comptables, de gestion et de contrôle, ainsi qu'à une meilleure information des bénéficiaires.

La CCMSA a d'ores et déjà lancé les travaux permettant de répondre à la demande formulée par la CNAF en juin 2007 afin, d'une part, de lui permettre d'opérer un contrôle de cohérence et, d'autre part, de lui fournir dès 2008 les données statistiques MSA permettant une estimation des dépenses AVPF (cf. PJ).

La MSA sera par ailleurs attentive à contribuer à améliorer la communication générale sur l'AVPF, ainsi qu'à délivrer une information individuelle plus complète aux bénéficiaires.

Vous voudrez bien trouver en annexe quelques remarques sur des points particuliers du rapport.

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

Yves HUMEZ

PJ / 1

H:\SD_PFR\DEPT_FAMILLE_LOGEMENT\COMMUN\Législation\Famille\S.2 Dispositions communes à pAvpf\Audit IGAS\lett observ° ccmsa 12-2007.doc

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	



santé
famille
retraite
services

S.46.0.

Monsieur Frédéric MARINACCE
Directeur des prestations familiales
32 avenue de la Sibelle
75685 Paris cedex 14

POLITIQUES SOCIALES

DIRECTION DE LA PROTECTION SOCIALE
SOUS-DIRECTION "PRESTATIONS FAMILLE RETRAITE"
Département Famille
COM/MCC

Bagnole, le 12 octobre 2007

Objet : Assurance vieillesse des parents au foyer :
communication d'informations statistiques et financières

A l'attention de M. J-L TAMING

Monsieur le Directeur,

Par courrier du 25 juin 2007, vous avez sollicité la Caisse centrale de MSA en vue d'un transfert d'informations financières et statistiques concernant l'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

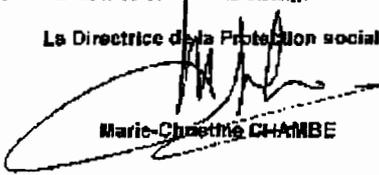
Ces éléments sont destinés à vous permettre d'opérer un contrôle de cohérence entre le montant des cotisations retracées dans les déclarations nominatives annuelles (DNA) émises par les caisses de MSA et le montant des cotisations réclamées par la CNAVTS.

Par ailleurs, vous souhaitez disposer, dès l'exercice 2008, de données statistiques MSA permettant une estimation des dépenses AVPF - tous régimes - servant à déterminer le montant des comptes mensuels AVPF consentis à la CNAVTS.

Comme suite aux différents contacts établis avec vos services sur ce dossier, je vous confirme que la Caisse centrale de MSA a bien pris acte de votre demande et étudié les conditions de mise en œuvre de ce transfert d'information, dans les meilleurs délais.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de mes salutations distinguées.

La Directrice de la Protection sociale,


Marie-Christine CHAMBE

HAB : CCMSA

Dossier suivi par C. Dupuy-Merquillie

☎ 01 41 63 77 35

ISSUE PFR/DI/FAMILLE_LOGEMENT/COMMUN/Législation+amis/2 Dépositions communes à pM/Avpf/Auct IGAS/1 emc
CNAF del 22072 doc

MSA Caisse Centrale

Les Mercuriales

tel. 01 41 63 77 77

Site Internet

10, rue Jean Jaurès

fax. 01 41 63 72 68

93017 Bagnole Cedex

www.msa.fr



**Commentaires de la CCMSA sur le rapport provisoire
relatif au contrôle de la gestion administrative et financière
de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**

☐ (p 18) – nota 16, 2^{ème} phrase

il conviendrait de remplacer 1972 par **1992** à la suite de « correspondance du 7 octobre ».

☐ (p 41) – 1^{er} item et nota 38

Comme le souligne justement la Mission, lorsqu'une DNA est émise et qu'il y a anomalie bloquante, l'ensemble du fichier DNA est rejeté par la DSINDS et renvoyé à l'organisme émetteur qui doit le réémettre.

En revanche, la procédure suivie par la MSA (évoquée en haut de page) concerne uniquement les cas où il y a eu un droit positionné dans le système informatique, mais qui ne s'est pas concrétisé par l'émission d'une DNA (et donc n'a pas permis de report au compte), car le contrôle opéré par le système avant envoi de la DNA a détecté une anomalie qui aurait été bloquante. Ainsi lorsque le droit est à nouveau étudié, il y envoi d'une DNA. Il n'y a donc pas de doublon dans ce cas.

☐ (p 50) – 1^{er} item

Il semble qu'en fin de paragraphe, les termes : « soit à la demande de la caisse, soit à la diligence de l'organisme débiteur des prestations familiales »

devraient être remplacés par « soit à la demande du bénéficiaire, soit à la diligence de l'organisme débiteur des prestations familiales »

☐ **Annexe 2 : liste des personnes rencontrées**

(p 69) -

Veuillez rectifier l'une des références comme suit :

Mme Christine DUPUY MARQUAILLE, Direction de la protection sociale, Responsable du département famille

Observations de la mission

La mission se félicite de l'adhésion globale de la CNAF, de la CNAVTS et de la CCMSA aux constats et aux préconisations de son rapport ainsi que du début de mise en œuvre de ces dernières.

Les observations de forme de la CCMSA (en pièce jointe) ont été intégrées au rapport.

Le délai supplémentaire d'un an (2009) demandé par la CNAF pour la mise en œuvre de la préconisation 10 sur l'information des bénéficiaires est approuvé par la mission.

En ce qui concerne les observations de la CNAVTS, la mission précise que :

- ces préconisations en matière de régularisation des comptes sont bien évidemment soumises à l'approbation des autorités de tutelle des caisses et en particulier de la DSS ;
- les conclusions du rapport ont été présentées à la mission de certification des comptes de la Cour des Comptes et qu'elle est destinataire du présent rapport ;
- les propositions de la mission concernant la régularisation en matière de trésorerie s'appuient sur l'accord intervenu entre la CNAF et la CNAVTS le 7 octobre 1992 (pages 23 et 26 du rapport), mais que la décision définitive en ce domaine relève de la compétence des deux caisses et de l'approbation des autorités de tutelle et que l'opération devra être bien évidemment enregistrée en comptabilité.

La DSS n'a pas fait part d'observations sur le rapport.