ASSEMBLÉE NATIONALE

XIVe LÉGISLATURE

Compte rendu

Mission d'information sur les immigrés âgés

– Audition, ouverte à la presse, sur le thème du contrôle des prestations sociales, de M. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et M. Daniel Buchet, responsable de la mission prévention et lutte contre la fraude, et de M. Benoit Parlos, délégué national à la lutte contre la fraude au ministère de l'économie et des finances, et M. Geoffroy Fougeray, chargé de mission 2

– Présences en réunion 9

Jeudi
28 février 2013
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE 2012-2013

Présidence de M. Denis Jacquat

ASSEMBLÉE NATIONALE

La séance est ouverte à neuf heures.

La mission d'information entend, sur le thème du contrôle des prestations sociales, M. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), M. Daniel Buchet, responsable de la mission prévention et lutte contre la fraude, M. Benoit Parlos, délégué national à la lutte contre la fraude au ministère de l'économie et des finances, et M. Geoffroy Fougeray, chargé de mission.

M. le président Denis Jacquat. Mes chers collègues, notre première audition de la journée va nous permettre d'examiner le contrôle des prestations sociales. À cette fin, nous recevons M. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et M. Daniel Buchet, responsable de la mission prévention et lutte contre la fraude, accompagnés de Mme Patricia Chantin, chargée des relations publiques de la CNAF. Dans le cadre de cette audition, nous entendrons également M. Benoît Parlos, délégué national à la lutte contre la fraude, et M. Geoffroy Fougeray, chargé de mission à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) au ministère de l'économie et des finances.

Il a été fait état devant la Mission de situations parfois difficiles de contrôle de la situation de personnes immigrées âgées, notamment des résidents de foyers allocataires d'un « minimum vieillesse » et d'une aide au logement. Je tiens à vous préciser que la mission d'information s'intéresse à la situation des immigrés de plus de cinquante-cinq ans originaires d'un État tiers à l'Union européenne, qu'ils résident en foyer ou en habitat diffus. Il nous revient donc d'établir quelles sont les conditions actuelles de contrôle du respect des règles relatives à l'attribution et au versement des minima sociaux et des aides à la personne, et de proposer, si nécessaire, leur amélioration.

Même si les caisses locales sont relativement autonomes, vous devriez être en mesure de présenter à la Mission une bonne vision d'ensemble puisque les contrôles menés conjointement par différentes caisses sont coordonnés par les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), pilotés par la DNLF. Dans les cas, majoritaires, d'interventions séparées, vous avez au demeurant vocation à comparer les modes opératoires.

Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence du rapporteur, Alexis Bachelay, qui ne peut être ce matin avec nous puisque le Premier ministre est en déplacement dans sa circonscription.

M. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les anciens travailleurs immigrés, dont les revenus sont généralement très faibles, peuvent bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de l'allocation logement. Pour percevoir la première prestation, le demandeur doit résider régulièrement en France depuis au moins six mois et, pour la seconde, justifier d'une occupation de son logement huit mois par an, cette dernière allocation pouvant cependant être versée au prorata du nombre de mois d'occupation pendant l'année civile.

Les éléments pris en compte par la branche famille pour le versement de l'allocation logement sont la situation familiale (personne vivant en couple, personne isolée, enfants à charge), la situation professionnelle (activité, retraite, maladie), et la situation financière (revenus imposables, avantages en nature) de la personne. Pour maintenir ou suspendre l'allocation, il nous faut donc vérifier, comme pour toute prestation soumise à conditions d'attribution, l'exactitude des renseignements donnés par les bénéficiaires.

Grâce aux télétransmissions, nous pouvons vérifier auprès des services fiscaux les ressources annuelles des bénéficiaires ou savoir si ces derniers perçoivent une allocation chômage. Mais dans la mesure où les informations fournies sont en grande partie déclaratives, elles ne peuvent être vérifiées que par un contrôle sur place ou auprès de la personne elle-même.

Nos contrôles portent sur environ 40 % des informations des dossiers allocataires. Cela nous a permis de détecter, en 2012, près de 1,2 milliard d'euros d'indus – sommes versées à tort pour cause d'informations erronées ou non transmises à temps par les allocataires.

Comme je l'ai dit, la procédure automatisée du contrôle nous permet de savoir si la somme déclarée par l'allocataire correspond bien à la somme enregistrée par une autre administration. Nos contrôles portent sur les situations à risque au regard de la situation familiale – la personne est-elle réellement isolée? Ses enfants sont-ils bien à sa charge ? – et de la situation financière. En aucun cas, ces contrôles ne sont ciblés sur la nationalité – nos fichiers automatiques indiquent simplement si l'allocataire est français, originaire d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État tiers. Nous ne disposons d'aucun moyen permettant de contrôler spécifiquement les anciens travailleurs migrants vivant dans les foyers.

Afin de cibler nos recherches, nous utilisons plusieurs méthodes, à commencer par le *data mining* pour la modélisation de nos dossiers à risque. Les croisements de fichiers nous permettent de savoir si une personne occupe réellement le logement pour lequel elle demande une allocation. De la même manière, nous pouvons nous interroger lorsque cent personnes perçoivent une allocation logement et habitent à la même adresse.

Ce travail est complété par des contrôles sur place : 620 contrôleurs se rendent au domicile des allocataires pour lesquels une situation présentant des anomalies a été détectée.

En outre, des contrôles peuvent être déclenchés après signalement de partenaires qui ont découvert une situation leur semblant présenter des anomalies.

Enfin, pour les contrôles sur pièces, nous pouvons envoyer un courrier à l'allocataire pour nous étonner que les chiffres qu'il nous a fournis ne semblent pas correspondre à ceux transmis à nos services par d'autres organismes, ou qu'une allocation logement lui est versée alors que ses revenus sont relativement élevés.

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de bonne gestion de l'argent public : il nous est demandé de nous assurer que les prestations versées sont bien en rapport avec la situation des allocataires. Ainsi, nos agents n'effectuent pas de contrôle systématique, directement dans un foyer par exemple. En revanche, s'ils se déplacent dans un foyer pour contrôler la situation d'un allocataire résident, ils peuvent être amenés à vérifier la situation des autres résidents bénéficiaires d'une allocation.

M. Benoît Parlos, délégué national à la lutte contre la fraude au ministère de l'économie et des finances. Constituée d'une douzaine de cadres de haut niveau, la DNLF a pour mission, en premier lieu, d'identifier les possibilités de rapprocher l'action des acteurs engagés dans la lutte contre la fraude aux finances publiques, qu'elle concerne les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales, et, en second lieu, de piloter les CODAF

qui, placés sous la double autorité du préfet et du procureur de la République, organisent des opérations conjointes et définissent des axes de contrôle. Ainsi, la DNLF a vocation non à se substituer à la CNAF, mais à organiser la coordination des différents acteurs.

Le versement des principales prestations étant subordonné à l'existence de conditions d'attribution, notamment de ressources, il est normal qu'il fasse l'objet de contrôles, qu'il s'agisse de l'aide au logement, pour laquelle le bénéficiaire doit également justifier d'une occupation du logement au moins huit mois par an, ou du « minimum vieillesse » dont l'une des conditions d'attribution est d'être en situation régulière en France.

Les CODAF mènent deux types d'action : ils organisent les opérations conjointes de contrôle, d'une part, et détectent les fraudes à partir de signalements des partenaires, d'autre part. Validées par le procureur de la République, garant des libertés individuelles, ces actions ne représentent cependant qu'une part infime des contrôles opérés sur l'ensemble du territoire.

Les critères permettant d'orienter les contrôles menés par les différents acteurs, à commencer par les 620 contrôleurs des caisses d'allocations familiales (CAF), ne sont en aucun cas fondés sur la nationalité – ce qui serait d'ailleurs contraire aux principes garantis par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nos investigations résultent d'une requête, par exemple de la branche vieillesse, face à l'existence de plusieurs allocataires à une même adresse. Autrement dit, les contrôles sont opérés à partir du signalement de situations objectives.

Concrètement, les contrôles – effectués à partir d'échanges entre partenaires ou de signalements s'appuyant sur des éléments factuels – se déroulent sur convocation ou sur place. En règle générale, les agents choisissent le contrôle sur place lorsqu'il est nécessaire de constater la réalité de l'occupation de la résidence au regard des nombreuses fraudes – non-occupation ou sous-location. Les allocataires reçus au siège de la caisse ou contrôlés sur place peuvent fournir tout moyen de preuve : carte d'identité, carte de séjour, passeport, quittance de loyer, justificatif de transport, ou toute pièce justifiant de la résidence en France.

Vous le voyez : aucun parti pris ne préside à ces contrôles, qui ne sont ainsi pas ciblés de manière infondée.

M. le président Denis Jacquat. Dans sa délibération du 6 avril 2009, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) recommandait aux CAF de suivre des méthodes de contrôle plus respectueuses du principe de non-discrimination, suite à une décision de suspension de versement des prestations motivée par l'absence de présentation du passeport et par l'absence des allocataires le jour du contrôle. Quelles ont été les conséquences pratiques de cette décision pour les organismes de contrôle ?

Il a été fait état, devant cette mission, de cas d'envoi de courriers simples demandant des pièces justificatives. Avez-vous identifié des pistes de simplification et d'adaptation des contrôles à la situation des personnes âgées immigrées ?

Par ailleurs, entretenez-vous des relations avec les associations qui fournissent un service d'accès aux droits pour les immigrés âgés ?

Que pouvez-vous nous dire des suites données aux contrôles engagés sur requête du procureur de la République ?

Pouvez-vous décrire vos actions de contrôle en matière de travail illégal dont on sait qu'il est l'une des causes des petites retraites perçues par les immigrés âgés ?

Enfin, comment contrôlez-vous la perception de retraites contributives à l'étranger ?

Mme Kheira Bouziane. Comment sont répartis les 620 contrôleurs des CAF sur le territoire ?

Quelles actions mènent les CAF pour informer les allocataires de leurs droits comme de leurs obligations ?

Enfin, lorsque vous contrôlez un allocataire dans un immeuble, en profitez-vous pour contrôler l'ensemble des allocataires qui y habitent, comme vous le faites dans les foyers d'immigrés ?

Mme Hélène Geoffroy. Comment améliorer l'information des allocataires, et mieux former ceux qui la dispensent ?

L'adjointe du Défenseur des droits, que nous avons reçue le 7 février dernier, a fait état de contrôles ciblés. Avez-vous établi une typologie des fraudes ? Que représentent-elles par rapport à l'ensemble des fraudes détectées sur l'ensemble du territoire ?

Sur quels critères s'appuie la modélisation des dossiers à risque ?

M. Jean-Christophe Lagarde. Certains allocataires logés en foyer touchent l'aide personnalisée au logement (APL), alors que leur conjointe, qui habite à proximité avec leurs enfants, bénéficie de prestations familiales. Comment appréhendez-vous ces situations ?

M. Jean-Louis Deroussen. Le contrôle du foyer d'Argenteuil réalisé en 2008 a consisté à demander aux résidents bénéficiaires de l'APL de présenter leur passeport pour justifier de leur identité. Monsieur le président, aurais-je pu moi-même être auditionné aujourd'hui devant vous si je n'avais pu produire une pièce d'identité à l'entrée de l'Assemblée ? Sachant que ces personnes sont de nationalité étrangère, on peut se poser la question de savoir si le fait de leur demander leur passeport est une pratique plus discriminatoire que celle consistant à demander tout autre papier d'identité. En l'occurrence, la non-présentation du passeport ou l'absence des allocataires pendant le contrôle a conduit à la suspension de leurs droits, qui ont d'ailleurs été rétablis les jours suivants après que les personnes se furent soumises au contrôle.

En la matière, la rigueur est une nécessité et nous devons avoir les moyens d'imposer le respect des règles.

M. le président Denis Jacquat. Nous-mêmes, en tant que députés, devons présenter notre carte d'identité ou notre passeport – et non notre carte d'identité parlementaire – lorsque nous prenons l'avion. Bref, il faut des procédures sérieuses et compréhensibles pour éviter toute polémique.

Mme Kheira Bouziane. En l'occurrence, demander le passeport avait un sens puisqu'il permettait aux contrôleurs de vérifier les migrations des personnes.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il faut maintenir des contrôles rigoureux, d'autant que les personnes présentes dans certains foyers de travailleurs migrants ne sont pas toujours celles qui sont officiellement déclarées. Je connais bien le problème dans ma commune. Dans la mesure où une allocation est attribuée, il appartient à l'organisme allocataire de vérifier qu'elle est versée à la bonne personne. Il est donc logique de demander une pièce d'identité officielle.

Sans doute la réaction à cette affaire a-t-elle été « surjouée » – un titre de séjour suffit pour contrôler l'identité des personnes. Cependant, j'espère que cela ne vous empêchera pas de poursuivre vos contrôles d'identité car, dans le cas contraire, vous ouvririez la porte à tous les abus. L'essentiel, selon moi, est la formation des personnels, qui doivent agir avec doigté, les contrôles de l'occupation effective dans les foyers étant très délicats. Grâce à des explications claires et compréhensibles, on peut être rigoureux sans être rigide.

M. Jean-Louis Deroussen. Dans cette affaire, les bénéficiaires de la prestation avaient été avertis au moyen d'une affiche apposée dans le hall du foyer. Certes, on nous a reproché de n'avoir pas envoyé un courrier individuel aux allocataires, mais les envois en recommandé ont un coût. En règle générale, nous pouvons écrire des lettres simples : si la réponse de l'allocataire nous parvient dans les huit jours, le problème est réglé et le droit est maintenu. D'ailleurs, les contrôles au foyer d'Argenteuil n'ont pas été inutiles puisqu'ils ont révélé que certains allocataires étaient décédés et que d'autres avaient quitté le territoire français depuis plusieurs mois.

Cela dit, les contrôleurs sont des hommes et des femmes comme les autres et, comme nous, ils peuvent parfois s'énerver – ce qui est regrettable car nous souhaitons bien évidemment que les choses se passent bien.

M. Jean-Christophe Lagarde. D'où l'intérêt de veiller à leur formation !

M. Geoffroy Fougeray, chargé de mission à la DNLF. Je précise que le président du comité des résidents du foyer d'Argenteuil avait à l'époque une chambre dans ce foyer, mais n'y résidait pas : il était officiellement domicilié avec sa famille dans un logement du parc social.

À la suite des recommandations de la HALDE, le législateur a, dans sa grande sagesse, modifié l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale, permettant aux agents de demander les pièces justificatives aux contrôles, en ajoutant les termes « *utiles pour vérifier l'identité du demandeur* ». En effet, les informations contenues dans le passeport sont très utiles puisqu'elles permettent de vérifier si les personnes ont été absentes plus de six ou huit mois au cours de l'année civile. C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi certains allocataires, convoqués à la suite d'un premier contrôle auquel ils ne se sont pas soumis, présentent un passeport vierge de tout tampon, arguant du vol ou de la perte de leur passeport d'origine.

M. Benoît Parlos. Les interventions des procureurs de la République, grâce à leur implication dans les CODAF, ont permis des améliorations.

Le travail illégal des immigrés âgés existe, mais nous ne sommes pas capables de le mesurer.

S'agissant des prestations contributives servies à l'étranger, la loi s'applique et elle n'est pas contestée, me semble-t-il.

M. Geoffroy Fougeray. Le procureur de la République copréside le CODAF, mais toutes les affaires traitées par cette instance ne connaissent pas une suite judiciaire. En effet, le législateur a prévu des sanctions administratives, et cela est fort heureux car une judiciarisation des affaires serait préjudiciable en termes de délai et d'encombrement des juridictions, qui doivent se concentrer sur les affaires les plus graves. Le dispositif actuel permet aux caisses de prendre rapidement des décisions contradictoires. Le procureur de la République étant le garant des libertés individuelles, les contrôles doivent se dérouler dans le respect du droit et de la déontologie.

M. Daniel Buchet, responsable de la mission prévention et lutte contre la fraude à la CNAF. S'agissant des modalités de contrôle, parfois critiquées, nous effectuons en principe deux relances avant de procéder à une suspension des droits. Concrètement, l'allocataire est soit convoqué à l'organisme, soit informé d'un avis de passage. Il peut alors fixer une autre date pour rencontrer le contrôleur, mais en cas de non-réponse à deux reprises à la demande de contrôle, une mesure de suspension des droits peut être prise. Une telle décision amène le plus souvent l'allocataire à se manifester : le contrôle peut alors se dérouler et il n'y a pas de suspension des droits puisque celle-ci ne peut être effective qu'en fin de mois. C'est uniquement en cas de forte suspicion de fraude – en particulier en cas de présentation par le bénéficiaire de faux documents ou de fausses déclarations, sanctionnée par le code de la sécurité sociale – que les droits peuvent être suspendus immédiatement. Ainsi, dans une affaire à Perpignan, les contrôles ont révélé que le taux de présence d'anciens travailleurs migrants dans des logements privés appartenant à un même bailleur, était inférieur à 10 %. Certains cas contrôlés ont révélé des fraudes et la CAF a suspendu les droits par précaution. Certaines personnes se sont alors manifestées et leurs droits ont été régularisés. Une note interne de la CAF qui a été diffusée par des associations évoque cette décision motivée par une très forte suspicion de fraude – laquelle est très probablement une escroquerie de grande ampleur, mais cette affaire est en cours de jugement et je ne peux en dire plus.

Les 620 contrôleurs sont répartis dans chaque organisme au prorata du nombre d'allocataires. Cette répartition sera optimisée de façon à répondre au mieux aux besoins en fonction du niveau de risque – largement dépendant des types de prestations perçues – propre à chaque organisme.

En 2011, nous avons détecté 15 000 fraudes, les chiffres pour 2012 n'étant pas encore disponibles. Il s'agit essentiellement de fausses déclarations (90 %) relatives aux ressources, à la situation professionnelle, à la situation familiale (enfants à charge, personne isolée) ou encore à la résidence. Les fraudes à la résidence sont plutôt rares, tout comme les escroqueries (3 %) et les faux et usages de faux documents (4 %). En revanche, la fraude à l'isolement représente près de 30 % des comportements frauduleux identifiés.

M. Jean-Christophe Lagarde. Dans la mesure où elle a révélé une fraude à hauteur de 90 % et qu'elle est en cours de jugement, l'affaire de Perpignan laisse plutôt présager une escroquerie de grande ampleur.

Sur combien d'allocataires ont porté les 15 000 fraudes détectées en 2011 ?

M. Daniel Buchet. Sur 11 millions d'allocataires.

M. Jean-Christophe Lagarde. La fraude à la résidence, certes difficile à détecter, est selon moi assez courante. En effet, les règles que nous avons édictées en matière d'allocation vieillesse incitent à la fraude. Autrement dit, nous créons notre propre fraude.

M. Geoffroy Fougeray. Pour répondre à la question sur la typologie des fraudes, nous avons affaire essentiellement à des fraudes à la résidence, des fraudes à l'existence – des allocataires sont décédés, et les caisses peuvent s'en apercevoir des années plus tard si elles n'en sont pas été informées par les foyers –, et des fraudes aux ressources si ces dernières dépassent les seuils.

Les contrôles en matière de logement et de résidence révèlent des taux d'irrégularité donnant lieu au calcul d'indus – frauduleux ou non frauduleux – compris entre 28 % et 51 %, avec un pic à 71 %. Vous le voyez : ces taux sont assez élevés.

M. Daniel Buchet. Avant leur entrée en fonction, tous nos agents de contrôle bénéficient d'une formation de six mois, réalisée dans le cadre d'un tutorat assuré par un contrôleur expérimenté et comprenant notamment des modules de conduite d'entretien. En outre, nos agents bénéficient, depuis novembre 2011, d'une formation spécifique à la conduite d'entretien, de deux fois cinq jours, dont le contenu aborde le respect de l'allocataire et de ses droits et les conditions nécessaires au bon déroulement d'un entretien. Tous nos contrôleurs auront l'obligation de suivre cette formation, laquelle a d'ores et déjà été dispensée à 50 % d'entre eux. Ce dispositif devrait, nous l'espérons, améliorer les choses.

Nos modèles informatiques sont construits sur la base d'informations relatives à la situation familiale et professionnelle – ressources, enfants à charge, prestations perçues – mais ni à la nationalité ni aux foyers. Vous le voyez : ces modélisations s'appuient sur des critères totalement objectifs, ce qui nous permet d'affirmer qu'il n'y a aucune discrimination en matière de contrôles.

Lorsqu'ils doivent contrôler la situation d'un allocataire résidant dans un immeuble, les contrôleurs peuvent vérifier les boîtes aux lettres des autres personnes bénéficiaires d'une allocation. Certes, la visibilité n'est pas la même selon que le contrôle est effectué dans un foyer – tous les allocataires sont concentrés dans un même lieu – ou dans un quartier. Néanmoins, les personnes concernées, qu'elles résident en foyer ou dans un logement privé, sont ciblées de la même manière.

M. le président Denis Jacquat. Merci, messieurs, pour la clarté de vos réponses et pour votre franchise sur ce sujet délicat.

La séance est levée à dix heures cinq.

Membres présents ou excusés

Réunion du jeudi 28 février 2013 à 9 heures

Présents. – Mme Kheira Bouziane, Mme Hélène Geoffroy, M. Denis Jacquat, M. Jean-Christophe Lagarde

Excusés. – M. Alexis Bachelay, M. Philippe Bies, M. Matthias Fekl, M. Dominique Tian, M. Daniel Vaillant