

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale

- Audition, ouverte à la presse, de M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales, M. Laurent Treluyer, directeur des systèmes d'information, Mme Lorraine Canton, responsable de la sécurisation des activités à la direction comptable et financière, et Mme Klara Le Corre, chargée des relations institutionnelles. 2
- Présences en réunion..... 23

Mercredi
28 janvier 2026
Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Annie Vidal,
présidente
de la commission**



La séance est ouverte à quinze heures trente.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales, M. Laurent Treluyer, directeur des systèmes d'information, Mme Lorraine Canton, responsable de la sécurisation des activités à la direction comptable et financière, et Mme Klara Le Corre, chargée des relations institutionnelles.

Mme la présidente Annie Vidal. Nous poursuivons notre cycle d'auditions des différentes caisses nationales, qui a commencé hier avec la Caisse nationale de l'assurance maladie. Nous accueillons aujourd'hui la délégation de la Caisse nationale des allocations familiales, composée de M. Nicolas Grivel, directeur général, de M. Laurent Treluyer, directeur des systèmes d'information, de Mme Lorraine Canton, responsable de la sécurisation des activités à la direction comptable et financière, et de Mme Klara Le Corre, chargée des relations institutionnelles. Je vous remercie d'avoir répondu à la convocation de l'Assemblée nationale.

Je suppose que vous avez suivi le début de nos travaux, qui nous ont placés face à la complexité du contrôle des comptes sociaux, de l'organisation et de l'architecture comptable. Un questionnaire très large vous a été transmis, que nous ne pourrions pas évoquer dans son ensemble. Je vous invite à communiquer ultérieurement et par écrit les éléments de réponse que vous jugerez utile de porter à la connaissance de la commission d'enquête.

Quelle est la nature de votre relation avec la Cour des comptes dans sa mission de certification ? Comment coopérez-vous quand la Cour procède à ses contrôles ? Surtout, de quelle manière vous attachez-vous à mettre en œuvre ses recommandations, pour prendre en compte les réserves qu'elle formule chaque année ? Cette question est majeure pour la Caisse nationale des allocations familiales puisque, cette année comme la précédente, la Cour a conclu à une impossibilité de certifier les comptes de la branche famille.

En second lieu, et la rapporteure reviendra certainement sur ce point, nous comprenons qu'il est difficile de séparer les erreurs de traitement des indus de la fraude. Comment évaluez-vous la ligne de partage entre ces différents éléments ?

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Nicolas Grivel, M. Laurent Treluyer, Mme Lorraine Canton et Mme Klara Le Corre prêtent successivement serment.)

M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales. Je suis ravi de m'exprimer devant votre commission d'enquête. Nous pourrions ainsi revenir sur un certain nombre d'éléments que nous avons déjà eu l'occasion de partager dans le cadre de l'activité traditionnelle du Parlement.

Vous avez évoqué une certaine complexité, madame la présidente, qui est réelle. Celle-ci reflète la grande variété des dispositifs que nous devons gérer. Pour commencer de manière large, la Caisse nationale des allocations familiales et les 101 caisses d'allocations familiales qui forment notre réseau ont en charge deux activités principales.

Nous mentionnerons sans doute peu la première, qui fait aussi l'objet d'une partie de nos échanges avec la Cour des comptes au sujet de la certification : le financement de l'action sociale ou de services aux familles. À travers notre fonds national d'action sociale, doté de près de 8 milliards d'euros, nous finançons des services aux familles, dont le plus connu est le service d'accueil des jeunes enfants. Ainsi, nous sommes le principal financeur public des crèches dans le pays. Nous finançons aussi d'autres services, liés à la petite enfance, à l'enfance, à la jeunesse, à la parentalité ou à l'animation de la vie sociale.

Pour cette activité, nous intervenons beaucoup en partenariat avec les collectivités locales, surtout avec les blocs communaux, pour financer des organismes qui assurent ces services. Il s'agit d'une activité importante, très structurante sur le territoire.

J'en viens à la deuxième activité, la principale d'un point de vue financier : le versement et la délivrance de certaines prestations familiales et sociales. À ce titre, nous versons chaque année plus de 100 milliards d'euros à nos concitoyens, à travers deux principaux types d'interventions.

D'une part, nous intervenons pour notre compte, celui de la branche famille de la sécurité sociale, pour verser, à titre principal, diverses prestations familiales, dont les allocations familiales. Cela représente un peu plus de la moitié des 100 milliards d'euros que nous allouons.

D'autre part, nous intervenons en gestion pour compte de tiers. L'argent que nous distribuons alors n'est pas celui de la sécurité sociale. Nous sommes gestionnaires, dans un objectif de simplification qui touche à la fois à la vie des personnes, qui ont accès au guichet unique de la caisse d'allocations familiales pour ces sujets, et à la gestion, puisque peu d'organismes sont capables d'assurer des prestations directement aux familles et de verser en même temps des prestations familiales et sociales.

Pour le compte de l'État, nous gérons les aides au logement, l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité, pour citer les principales. Pour le compte des départements, nous allouons le revenu de solidarité active, qui constitue une prestation importante dans cet édifice.

Cependant, nous ne passons pas nos journées à nous demander si nous travaillons pour l'État ou pour la sécurité sociale. Les caisses d'allocations familiales interagissent avec les publics et versent les prestations de façon globale. Il n'existe pas de forte césure interne entre nos activités liées à une gestion pour notre compte et celles que nous effectuons pour le compte d'un tiers. Quand la Cour des comptes examine nos comptes et notre gestion, elle le fait de façon globale. D'ailleurs, les sujets les plus discutés sont liés à la gestion pour compte de tiers. Si nos comptes n'étaient considérés que pour le périmètre de ce que nous gérons pour nous-mêmes, nous n'aurions probablement pas la conversation que nous nous apprêtons à avoir sur la non-certification.

Nous développons de nombreux outils de pilotage, de gestion, de vérification et de contrôle, pour verser le « juste droit », c'est-à-dire le bon droit, à la bonne personne et au bon moment. C'est notre mission, que vous fixez en déterminant les règles qui s'appliquent aux prestations légales.

Nous sommes confrontés à des réalités très différentes selon la nature et les règles de calcul des prestations. Pour calculer et verser ces dernières, nous avons besoin de certaines

informations sur les familles concernées, plus ou moins faciles à recueillir selon leur nature et le moment où elles sont accessibles.

Je donnerai deux exemples. Dans le cas des allocations familiales, nous avons besoin d'informations sur la composition familiale et sur les ressources des personnes concernées, puisqu'il existe un barème comprenant trois tranches. Pour ces ressources, la base de calcul est composée de données fiscales remontant à deux ans. Ces éléments sont relativement stables, faciles d'accès et simples à vérifier. Quant aux données sur la famille, elles sont connues et assez stables dans le temps. Ces prestations sont donc assez simples à piloter, à gérer et à distribuer.

Dans le cas des prestations sociales supposant une réactivité par rapport à l'évolution des situations professionnelles et personnelles des gens, nous devons avoir recours à d'autres stratégies de recueil des informations, notamment sur les ressources mais aussi sur la composition familiale. Cet élément est important et traversera sans doute nos échanges : il nous est demandé une grande réactivité, ce qui est bien normal, qui nécessite une information juste et récente afin de verser les prestations au moment où les gens en ont besoin. Faire reposer le calcul des droits pour le revenu de solidarité active ou la prime d'activité sur des données remontant à deux ans n'aurait pas grand sens, car elles peuvent évoluer brutalement de manière significative. Si nous gérons le revenu de solidarité active ou la prime d'activité comme nos collègues de la direction générale des finances publiques suivent l'impôt sur le revenu, ce serait plus simple mais très décalé dans le temps.

Pour accéder à des données actualisées, nous avons besoin – ou plutôt nous avons besoin, mais je reviendrai sur le projet de la solidarité à la source – de nombreuses informations déclaratives. En effet, le droit varie plusieurs fois dans l'année et, pour le revenu de solidarité active comme pour la prime d'activité, nous nous fondons sur des déclarations trimestrielles de ressources. Il s'agit d'un premier élément de complexité. Jusqu'à la généralisation de la solidarité à la source qui sécurise certains éléments, nous exploitons des éléments purement déclaratifs, par définition fragiles. Par ailleurs, ces déclarations devant reposer sur la prise en compte la plus exhaustive possible des ressources, elles sont complexes et sources d'erreurs. Notre travail consiste à verser les prestations tous les 5 du mois à nos 13 millions d'allocataires et à le faire sans tarder. Nous parlons de gens se trouvant dans des situations difficiles. Nous allons ensuite vérifier les versements, les contrôler et, le cas échéant, les rectifier.

En considérant ces deux exemples, nous voyons que le travail demandé est variable selon le type de prestations et d'informations nécessaires, ce qui marque la nature de nos relations avec la Cour des comptes. Dans sa mission de certification, la Cour joue un rôle important et utile. Elle travaille en ce moment à un bilan de vingt ans de certification. Objectivement, nous avons progressé ensemble, y compris les magistrats dans l'appréhension de certains sujets et dans leurs exigences.

La procédure de certification est assez lourde, ce dont chacun a conscience, et les exigences sont permanentes puisque nous y travaillons toute l'année. En effet, à peine a-t-on clos un cycle de certification que le suivant commence. Nous entretenons avec la Cour des relations nourries, confiantes et exigeantes, ce qui est normal. Elle est avec nous au niveau national et elle se déplace auprès des caisses d'allocations familiales, à l'échelle locale. Nous faisons grand cas de ses recommandations, avec lesquelles nous sommes souvent en accord.

Dans l'histoire récente de la politique de certification concernant nos activités, la Cour s'est appuyée sur des indicateurs que nous avons créés, avant que d'autres institutions nous

suivent sur ce chemin. Il s'agit d'indicateurs visant à mesurer le risque. Ayant des sommes importantes à gérer, nous estimons les risques, y compris celui d'un écart au juste droit. Dans tout système de versement comme de prélèvement, et plus encore quand il est complexe, il existe différents risques.

Nous avons développé plusieurs indicateurs pour mesurer les risques, globalement et prestation par prestation, car ces indicateurs varient avec celles-ci. Certaines sont peu risquées comme les allocations familiales. Certaines le sont davantage parce qu'elles sont compliquées, qu'elles reposent sur des informations récentes donc instables, ou qu'elles sont liées à un droit peu appropriable. Quand nous mesurons ces indicateurs, nous portons en partie un jugement sur notre capacité de gestion, de vérification et de contrôle, mais avant tout sur le système et le panier de prestations gérées. En effet, ces indicateurs sont très sensibles à la nature des prestations. Si une prestation risquée est renforcée, le risque augmente et les indicateurs se dégradent. Quand une prestation peu risquée est renforcée, le risque diminue et les indicateurs s'améliorent.

Au cours des dernières années, les indicateurs ont évolué avec notre panier de prestations. À cet égard, deux impacts très forts ont été constatés.

D'abord, en 2019, dans le contexte de la crise des gilets jaunes, la prime d'activité a été doublée afin d'inciter à la prise d'emploi et de soutenir le pouvoir d'achat des salariés faiblement rémunérés. Il s'agit pour nous d'une prestation risquée car elle est à la fois assez complexe et très variable en fonction de l'évolution des ressources. De plus, nous estimons que 60 % des déclarations trimestrielles comportent au moins une erreur, ce qui est massif. Ainsi, doubler la prime revient à doubler le risque attaché et à modifier structurellement nos indicateurs de risque. Pour la Cour des comptes, l'appréciation du risque est donc plus marquée, à juste titre.

Ensuite, en 2021, les aides au logement ont été réformées. Cette aide constitue la plus grosse prestation que nous gérons en volume. Présentée comme simple, elle reposait sur des données fiscales sécurisées remontant à deux ans. Cependant, il s'agissait dans ce cas d'un défaut puisqu'elle se fondait sur des ressources anciennes et dépassées à certains égards. La réforme était donc compréhensible. Il s'agissait de contemporanéiser l'aide pour intégrer les ressources les plus récentes, en prenant en compte les douze derniers mois glissants. Nous faisons reposer notre calcul sur des ressources plus réelles, mais aussi moins stabilisées, ce qui augmente les risques d'erreur et les probabilités d'évolution.

De plus, les déclarations pour les allocations familiales se font désormais sur une base trimestrielle, et non plus annuelle. Ainsi, les déclarations comportant des problèmes reviennent quatre fois par an au lieu d'une, ce qui multiplie le risque par quatre.

Enfin, le calcul repose sur le dispositif de ressources mensuelles (DRM), qui comprend les ressources les plus importantes, notamment d'activité et de solidarité, mais qui n'intègre pas toutes les informations. Nous avons donc ajouté un élément déclaratif pour les aides au logement, qui n'était pas nécessaire quand nous partions de la ressource fiscale intégrale. Cette prestation est donc devenue plus risquée avec cette réforme, qui se justifiait néanmoins et qui avait un intérêt réel.

L'évolution de nos indicateurs de risque ne montre pas que nous sommes devenus mauvais dans la maîtrise des risques, mais que le système s'est complexifié quand on nous a demandé, pour les meilleures raisons qui soient, d'amplifier la gestion de deux prestations, dont

l'une est devenue plus importante en volume et l'autre plus risquée. Nous avons franchi un palier significatif dans notre mesure du risque.

La Cour des comptes a d'abord considéré qu'il fallait attendre de voir comment les choses évoluaient, en raison de la crise sanitaire et de la réforme des aides au logement. Dans un second temps, il y a trois ans, elle a décidé de ne plus certifier les comptes pour attirer l'attention du législateur et du gouvernement sur la part de risque que représente le système dans ces conditions.

Depuis lors, nous avons des échanges nourris avec la Cour pour accroître l'efficacité de notre action. Nous avons développé un plan d'amélioration de la qualité dans cet objectif. À panier et à système constants, il s'agissait d'améliorer notre politique de qualité, de contrôle et de vérification. Nous l'avons fait, ce que la Cour a salué. Cependant, nous nous heurtons à une question structurelle. Nous pouvons améliorer un peu les choses, mais le palier auquel nous nous heurtons est lié au système de prestations que nous gérons désormais. Si nous ne changeons rien, les indicateurs, qui reflètent avant tout la complexité du système, ne retrouveront pas leur niveau antérieur.

Nous avons donc mené un combat commun avec la Cour en faveur de la réforme de la solidarité à la source. Celle-ci aura des impacts importants sur la vie de nos allocataires, qui sera simplifiée, mais aussi sur le risque.

Depuis mars 2025, pour le revenu de solidarité active et la prime d'activité, les déclarations sont préremplies grâce au dispositif de ressources mensuelles, qui nous transmet les ressources des allocataires. Comme pour le prélèvement à la source, il s'agit de proposer une déclaration préremplie en demandant aux publics de la vérifier, de la rectifier s'il y a une erreur ou un retard de déclaration de la part de l'employeur, et de la valider. Avec un peu de recul, nous constatons que le dispositif est approprié puisque 96 % des allocataires valident leur déclaration sans modification. Il faut mettre ce pourcentage en rapport avec celui des déclarations trimestrielles erronées, qui atteint 60 % comme je l'ai mentionné plus tôt. Nous attendons de ce changement structurel une amélioration notable pour revenir à des niveaux de risque plus maîtrisés, à droits constants et avec un système de délivrance plus performant pour les prestations les plus risquées.

Pour répondre à votre question, madame la présidente, nous entretenons de très bonnes relations avec la Cour des comptes. Nous effectuons un travail croisé pour toujours faire mieux. Ces dernières années, nous avons fait face à une difficulté accrue car nos indicateurs de risque sont plus élevés depuis l'évolution du système de prestations. Malgré notre bonne volonté et notre action résolue, il fallait une réforme structurelle pour avancer.

Je réponds rapidement à votre question sur la manière dont nous faisons la différence entre erreurs et fraudes. La différence, juridique et assez simple dans la qualification, est liée à l'intentionnalité. Pour qu'il y ait fraude, il faut volonté de frauder.

Nous avons recours à des éléments de vérification et de contrôle pour mesurer un écart au juste droit, dans un sens ou dans l'autre. En effet, il peut s'agir d'un trop-perçu, c'est-à-dire d'un indu qu'il faut récupérer, mais aussi d'un écart qui se fait au détriment de l'allocataire et génère un rappel, soit le versement de droits avec retard. Quand il y a trop-perçu, une analyse supplémentaire peut avoir lieu pour déterminer si l'écart renvoie à une erreur involontaire ou délibérée. Une procédure collégiale est alors lancée. Nos administrateurs interviennent et, en cas de qualification de l'intentionnalité, nous basculons dans le champ de la fraude.

Je viens de vous décrire la procédure à l'échelle individuelle. À l'échelle globale, nous effectuons une enquête annuelle de contrôle de 6 000 dossiers, choisis de manière aléatoire dans notre fichier. Nos contrôleurs les étudient de manière approfondie et, sur cette base, nous produisons des estimations de l'écart au juste droit, de la part d'indus et de celle d'indus potentiellement frauduleux, à partir de laquelle nous extrapolons. Le calcul de nos indicateurs de risque résiduel repose sur ce travail.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Je vous remercie, mesdames et messieurs, d'être venus pour nous éclairer dans le cadre de cette commission d'enquête destinée à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale. Celles-ci sont de bon droit à la lecture du rapport de la Cour des comptes. Ce qu'on y découvre est parfois étonnant, particulièrement en ce qui concerne votre caisse. Vous aurez l'occasion de nous expliquer comment nous en sommes arrivés à cette situation et quels efforts vous menez pour en sortir.

En préambule, je reprendrai les fondements de l'opinion de la Cour : « En dépit de l'augmentation et de l'atteinte des objectifs de contrôle assignés aux caisses d'allocations familiales et de la progression de la performance financière des contrôles, la capacité de détection des erreurs par le réseau demeure très inférieure au risque induit par l'insuffisante fiabilité des données déclarées par les allocataires. En témoigne l'indicateur de risque résiduel financier relatif aux données déclarées à 24 mois, qui se dégrade de nouveau et demeure à un niveau élevé – 8 %, contre 6,9 % au titre des prestations de 2022, soit 6,3 milliards d'euros d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés. » C'est difficile à entendre quand on n'appartient pas au milieu de la sécurité sociale.

On lit également : « Cette tendance fait peser une incertitude sur l'évolution de la maîtrise du risque financier, dont l'amélioration n'est, à ce stade, pas démontrée. Enfin, le niveau des erreurs imputables aux caisses elles-mêmes ne s'améliore pas non plus. Les charges de la branche et les opérations que celle-ci réalise au titre de ses opérations propres et pour le compte de tiers se trouvent donc affectées d'incertitudes majeures ». Nous avons repris ce terme d'incertitude dans l'intitulé de notre commission. La Cour n'a pas certifié vos comptes pour la troisième année consécutive.

Contrairement aux autres caisses, la vôtre ne présente pas d'anomalie comptable significative. En revanche, il existe une faiblesse du cadre général de contrôle interne. Ce dernier dépend d'un décret du 30 septembre 2022, dont le déploiement dans toutes les caisses semble long.

Nous avançons dans nos travaux et nous constatons que toutes les caisses ont eu une réaction administrative immédiate après la crise sanitaire. Manifestement, une révélation a eu lieu, qui montrait que les outils internes étaient obsolètes et insuffisants. Une réflexion particulière a-t-elle été menée par les caisses à cette occasion, comme en 1996 ou en 2004 ?

En ce qui concerne la faiblesse du cadre général du contrôle interne, il est noté qu'il faut considérer « la conception et le déploiement du dispositif national », qui ne date que de 2022 et n'a pas encore produit tous les résultats attendus. De plus, l'objectif de contrôle assigné aux différentes caisses d'allocations familiales ne serait pas atteint et les résultats seraient très hétérogènes.

Il semblerait aussi que les « dispositifs de supervision et d'accompagnement des agents pour assurer le paiement à bon droit des prestations légales » aient un caractère insuffisant. Une refonte est en cours. La couverture des risques relatifs aux systèmes d'information reste aussi

très insuffisante. Des incidents majeurs et non résolus se sont produits à la fin de l'année 2024. Leur incidence financière a été estimée à 5 millions d'euros.

Ce facteur du cadre général du contrôle interne, y compris des systèmes d'information, joue pour toutes les caisses. Que pouvez-vous en dire ? Quels sont vos objectifs ? À quelle échéance pensez-vous les atteindre ?

Nicolas Grivel. Dans ma carrière, j'ai eu la chance de travailler dans différents organismes publics, qu'il s'agisse de l'État, de collectivités territoriales ou d'établissements publics. Cette expérience me permet d'assurer que l'exigence portée au contrôle interne n'est pas plus faible dans les organismes de la sécurité sociale, en tout cas dans celui que je dirige. Je dirais même qu'elle y est plus forte. Ce phénomène est sans doute lié à l'importance et à la volumétrie des sommes gérées, ainsi qu'aux processus lourds qui sont en place. Compte tenu de la complexité et de la masse, les ambitions sont très importantes. En la matière, nous sommes dans une logique industrielle, ce que je considère noble.

Chaque mois, nous versons des prestations à 13 millions de foyers, qui représentent la moitié des Français, et il nous faut être prêts le 5 du mois, quelles que soient les conditions. Si nous versions avec deux ou trois jours de retard des prestations aussi sensibles, nous en entendrions parler. Pendant la crise sanitaire, non seulement nous avons versé les prestations habituelles, mais aussi des indemnités spécifiques pour des publics fragiles. Une partie significative d'entre elles a été gérée par les caisses d'allocations familiales, compte tenu de notre connaissance des publics et de notre capacité à délivrer rapidement ces prestations.

Une attention forte est portée au contrôle : c'était vrai avant le décret de 2022 et ça l'est davantage depuis, car il est toujours possible de faire mieux. Nous avons affaire à une grande complexité. Vous ne la percevez que depuis l'extérieur, ce qui est normal. Il nous faut trouver un équilibre permanent entre la délivrance du service et l'assurance de la qualité de nos activités. Je l'ai dit : nous avons un devoir de réactivité immédiate par rapport aux situations sociales de personnes demandant légitimement des droits. Nous ne pouvons pas leur répondre que nous allons passer six mois à examiner leur dossier avant de verser une prestation. Les droits doivent être activés très vite.

Pour autant, nous avons un système de contrôle. Il autorise notre intervention en amont et immédiatement, grâce à des éléments informatiques bloquants qui empêchent certaines choses. Après avoir liquidé les droits sur la base des informations dont nous disposons à ce moment-là, nous vérifions certains éléments. Chaque année, nous procédons à plus de 30 millions d'opérations de contrôle, fondées pour l'essentiel sur des échanges de données informatiques avec les partenaires que sont France Travail, d'autres caisses de sécurité sociale ou la direction générale des finances publiques. Il s'agit de corroborer les informations reçues, notamment sur les ressources.

Nos partenaires nous apportent des informations au moment où ils en disposent. Ce moment peut être tardif par rapport au versement, comme dans le cas des impôts. Dans les deux ans suivant le versement, il faut donc vérifier l'actualité de ces éléments. Le juste droit n'est pas figé et peut évoluer. Il s'agit d'une réalité sociale parfois difficile à vivre pour nos allocataires. Quand nous devons réclamer 150 euros versés en trop chaque mois pendant dix-huit mois à une personne qui n'a pas mis d'argent de côté et qui s'est trompée dans sa déclaration, il ne s'agit pas de technocratie mais de gestion humaine de situations délicates. Bien sûr, dans ces cas, nous proposons des échelonnements du remboursement et nous pourrions revenir sur ces procédures de recouvrement.

Une deuxième catégorie de contrôle consiste à procéder à des contrôles sur pièces. Sur la base des informations reçues par les impôts, nous effectuons des vérifications de cohérence des ressources, qui conduisent à demander aux allocataires de renvoyer des éléments probants si nous constatons des écarts. Ces contrôles significatifs sont menés de manière trimestrielle ou annuelle. Je répète que des écarts peuvent survenir dans les deux sens.

Nous effectuons aussi des contrôles sur place, plus approfondis encore, diligentés par nos 700 contrôleurs travaillant dans les caisses d'allocations familiales. Ces opérations visent à vérifier la véracité des situations et des informations. Je parle beaucoup des ressources, mais nous examinons aussi les éléments de composition familiale, notamment liés à la conjugalité et à l'isolement déclaré. Nous pouvons demander des informations aux personnes ou exercer des droits de communication, auprès des banques notamment, pour disposer de relevés bancaires et établir, par exemple, s'il existe un lien affectif et financier entre deux personnes.

Les allocataires peuvent être surpris du caractère approfondi de ces contrôles et de la manière dont ils investissent leur intimité. Nous le faisons dans une logique de contrôle mais aussi de pédagogie. Les gens ne connaissent pas forcément toutes les règles et il s'agit de les accompagner pour que les déclarations suivantes ne comportent plus d'erreur.

Cette politique de contrôle marque chaque année des progrès en termes d'impact financier. Nous détectons de plus en plus d'indus car nous ciblons mieux nos contrôles, y compris à l'aide d'algorithmes qui identifient les situations présentant des risques élevés. Nous sommes donc de plus en plus pertinents et efficaces.

Par ailleurs, nous poursuivons une logique de lutte contre la fraude « à enjeux », plus sophistiquée et organisée, qui advient souvent au détriment des allocataires. Dans ces cas-là, nous avons affaire à des escrocs qui organisent des systèmes frauduleux. Il faut alors détecter leurs schémas. Nous avons créé le service national de lutte contre la fraude à enjeux. Nous avons été précurseurs dans ce domaine.

Ensuite, nous pouvons débattre de la stratégie. On nous confie des prestations complexes à gérer, qui génèrent des risques, de l'incertitude, de l'instabilité et des motifs d'interrogation pour la Cour des comptes. La bonne solution est-elle de renforcer encore et toujours les contrôles et les moyens déployés à cet effet ? Faudrait-il un contrôleur derrière chaque allocataire ? Ne vaudrait-il pas mieux améliorer la délivrance des prestations afin de verser le bon droit dès le début ? Si nous progressons sur ce point, il y aura moins d'écarts et moins besoin de contrôler. Dans cette logique, à droits constants, comment faire en sorte que notre système de liquidation soit plus qualitatif ?

Dans un contrôle interne poussé, nous avons organisé une supervision de nos gestionnaires pour les droits qu'ils liquident. Nous agissons dans une logique d'accompagnement, de formation, de qualité et de savoir-faire de ces équipes. Nous avons aussi des systèmes de vérification et, au sein de la direction comptable et financière, des équipes de vérificateurs s'assurent que les bons gestes métier ont été accomplis et que la liquidation des droits a été bien réalisée. Le système est toujours perfectible mais il a été renforcé dans le cadre du plan d'action sur la qualité.

Le vrai défi reste de liquider le bon droit dès le premier versement. De ce point de vue, la solidarité à la source constitue la voie la plus intéressante, la plus prometteuse et la plus efficace. Elle règle les problèmes dès le départ en proposant à l'allocataire une vision de ses ressources et en évitant de lui imposer une quadruple déclaration annuelle.

Pour le revenu de solidarité active et la prime d'activité, la prise en compte des ressources est très large puisque la solidarité nationale doit intervenir en dernier ressort. Il faut considérer les ressources d'activité, mais aussi les ressources financières et complémentaires. Ces règles sont complexes et, il y a deux ans encore, l'agrégat à déclarer n'apparaissait nulle part. Le demandeur devait le recomposer, ce qui était difficile et source de nombreuses erreurs. Nous avons créé le concept du « montant aide sociale », qui figure sur les fiches de paie. Dans un premier temps, il devait être déclaré à la caisse d'allocations familiales pour obtenir le revenu de solidarité active ou la prime d'activité, ce qui représentait déjà un progrès important. Désormais, il est prérempli dans les déclarations. Notre approche, en matière de stratégie et de philosophie, consiste à sécuriser le système à la source et à la base.

Nous déployons pour ce faire beaucoup d'énergie et de moyens, ce qui ne signifie pas que nous ayons mis fin à la stratégie de contrôle. Cependant, dans 75 % des cas des contrôles trimestriels de cette année et des contrôles annuels de l'année prochaine, la donnée sera la même au départ et à l'arrivée. Dans ces cas-là, les contrôles ne seront donc plus nécessaires. Nous percevons l'impact de ce changement de manière progressive.

La Cour des comptes s'appuie sur un indicateur principal, celui du risque résiduel à vingt-quatre mois. Ainsi, nous donnons un droit, que nous contrôlons et que nous rectifions éventuellement et, au bout de deux ans, nous regardons si un risque résiduel demeure. La solidarité à la source a été mise en place en mars 2025. Pendant encore deux ans, l'indicateur se fondera sur ce qui a été fait auparavant. À partir du moment où il renverra aux périodes couvertes par le nouveau système, l'impact devrait être majeur. Nous conduisons des tests pour l'évaluer à la demande de la Cour des comptes. Nous pensons pouvoir revenir à des niveaux de risque antérieurs aux réformes de la prime d'activité et des aides au logement. Si nous y parvenons, nous aurons incorporé dans notre système des prestations plus risquées et volumineuses, mais réduit les risques par une réforme structurelle destinée à maîtriser leur système de délivrance. Nous sommes sur la bonne voie. Ce sont des changements d'ampleur.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Vous avez apporté beaucoup d'éléments de réponse et vous êtes passionné, ce qui est sans doute gage de réussite. Cependant, même si nous espérons comme vous que la situation s'améliorera au fur et à mesure, certains constats restent alarmants.

Toujours sur le contrôle interne, chaque caisse d'allocations familiales aurait son propre logiciel. Il n'y aurait pas d'interconnexion entre elles et la gestion des fonds varierait de l'une à l'autre. Le service national de lutte contre la fraude à enjeux, dont vous pourrez préciser comment l'action s'articule à la vôtre, ne compterait que 30 contrôleurs. De plus, j'en ai reçu de multiples témoignages, des saisies manuelles sont toujours nécessaires lors de la liquidation. Enfin, il y aurait un nombre d'erreurs assez élevé dans les communications entre les maisons départementales des personnes handicapées et les caisses d'allocations familiales d'un même département.

J'en viens à la lutte contre la fraude. Il faut distinguer entre celle qui est détectée et celle qui est estimée, ainsi qu'entre celle qui est recouvrée et celle qui ne l'est pas, devenant ainsi un indu. La Cour des comptes a estimé que 4,6 % à 5,7 % des prestations versées faisaient l'objet d'une fraude, ce qui correspond à une fourchette de 3,8 à 4,7 milliards d'euros. La fraude concerne principalement les très grosses allocations, qui s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros : le revenu de solidarité active, les aides personnalisées au logement et les primes d'activité. La fraude détectée correspondrait à moins de 5 % de cette somme estimée. À quatre ans, le taux de recouvrement s'élèverait à 53 %.

Pourquoi de tels décalages ? Les systèmes d'information, parmi lesquels Cristal, Coralie et Saturne, sont-ils en cause ? Pourquoi les indus non recouverts, frauduleux ou non, sont-ils imputés à la comptabilité de la caisse d'allocations familiales et non à celle des départements ? Pourquoi laisser persister ce délai de prescription des fraudes de deux à trois ans pour les caisses ? Les autres caisses répondent qu'on ne peut pas aller plus loin, alors que le droit positif prévoit des délais allant de cinq à vingt ans selon les cas.

M. Nicolas Grivel. Je ne crois pas que la Cour des comptes ait évoqué de tels éléments. Mais nous pouvons les clarifier.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Ces éléments se trouvent dans le rapport de la Cour des comptes de mai 2025, dans la partie sur les fraudes.

M. Nicolas Grivel. Je m'interrogeais plutôt sur les premiers thèmes que vous avez évoqués. Je vais clarifier certains dispositifs et mes collègues pourront ensuite compléter.

Vous dites que nous aurions un système d'information par caisse d'allocations familiales, mais ce n'est pas le cas. Il faut distinguer deux choses.

D'abord, nous comptons 101 caisses d'allocations familiales. Chacune a une personnalité juridique, une gouvernance et un conseil d'administration. La sécurité sociale existe depuis quatre-vingts ans et les caisses d'allocations familiales sont les héritières de plusieurs caisses de compensation qui existaient avant la guerre. Nous avons progressivement convergé vers des caisses d'allocations familiales départementales et chaque département a désormais la sienne. Les choses sont claires de ce point de vue.

Par ailleurs, nous avons un système d'information national et une seule direction des systèmes d'information, dont le directeur est à mes côtés. Toutes les caisses d'allocations familiales ont le même système et les mêmes applicatifs. Vous en avez cité trois. Il en existe d'autres, même si le plus important reste Cristal, notre système de liquidation pour la plupart des prestations.

Ce que vous évoquez renvoie à autre chose : il existe un fichier d'allocataires par caisse d'allocations familiales et chaque personne est allocataire d'une caisse d'allocations familiales. Quand un déménagement a lieu, il faut une mutation d'une caisse vers une autre. Pour l'essentiel des prestations, les allocataires se trouvent sur des bases de données départementales, ce qui ne nous empêche pas d'avoir une visibilité nationale de tous nos allocataires ni de gérer les situations de manière homogène, grâce au système d'information national.

À l'occasion de la réforme des aides au logement, nous avons créé les prémices d'une base nationale unique des allocataires, pour confronter et croiser les informations avec le dispositif de ressources mensuelles.

Le sujet des fichiers départementaux n'a pas d'impact fort, sauf sur les mutations, pour lesquelles nous avons simplifié le processus. Il reste du chemin à parcourir. Mais l'horizon est clair. Notre directeur des systèmes d'information suit une feuille de route dense, qui lui est donnée après chaque signature de convention d'objectifs et de gestion. Nous procédons de la manière la plus ordonnée et la plus efficace possible. Nous ne pouvons pas tout faire d'un coup. Encore une fois, je ne pense pas qu'il s'agisse d'un sujet d'une immense importance.

J'en viens à un aspect plus complexe. Vous avez évoqué les maisons départementales des personnes handicapées, avec lesquelles nous sommes en lien comme avec de nombreux

partenaires. Il y a quelques années, la situation était très perfectible car les maisons départementales n'avaient pas de système national et les situations locales pouvaient se révéler variées. Au cours des cinq ou six dernières années, les choses ont beaucoup progressé en termes de dématérialisation et de connexions informatiques. La couverture est désormais presque intégrale. Il reste des marges de progression, notamment en matière de flux d'information. Le principal est la capacité des maisons départementales à gérer le volume des dossiers et à partager leurs informations le plus tôt possible, pour que nous puissions liquider les prestations concernées.

Nous avons des gestionnaires parce que nous avons encore besoin de saisie manuelle. Le niveau de liquidation automatique est important pour certaines prestations, notamment celles dont nous parlons le plus. En effet, quand nous nous appuyons sur un système déclaratif, nous évitons les contrôles initiaux afin de liquider facilement et rapidement. En revanche, certains éléments du système d'information peuvent conduire à une liquidation par un gestionnaire. Le terme de « saisie manuelle » peut donner l'impression que nous bricolons. Ce n'est pas le cas. Parfois, un œil humain doit examiner une situation que le système identifie comme problématique. Le gestionnaire peut vérifier la situation et lever des obstacles, pour des raisons de qualité et de prévention des indus. L'intervention humaine reste importante.

Des difficultés apparaissent quand l'intervention humaine concerne des opérations dont la complexité est source d'erreur. Je mentionnais les vérifications que nous faisons et continuons à faire, le temps que la solidarité à la source porte ses fruits. Quand des gestionnaires doivent vérifier des feuilles de paie toutes différentes selon les entreprises et reclasser les différents agrégats, c'est lourd et source d'erreur.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Quelles étapes sont automatisées ?

M. Laurent Treluyer, directeur des systèmes d'information de la Caisse nationale des allocations familiales. Environ 34 % des liquidations sont automatisées et nous sommes en train d'augmenter ce taux. À partir de la déclaration faite par l'allocataire ou des données acquises grâce à la « DRMisation », la liquidation devient automatique.

Plus de 90 % des données sont dématérialisées à la base. Les opérations manuelles ne représentent que 10 % du total ; ce taux ne cesse de se réduire grâce à l'intégration d'un maximum de données.

Quand les allocataires se rendent à l'accueil avec du papier, nous avons des appareils de numérisation. Il peut y avoir une vérification et un traitement manuels, parce que tous ne sont pas agiles en matière numérique. À titre d'exemple, nous avons du mal à dématérialiser les factures nécessaires à l'obtention des primes de déménagement.

Les taux d'acquisition manuelle diminuent drastiquement grâce aux systèmes déployés, en particulier le dispositif de ressources mensuelles. Mais ils subsistent, pour une faible part, en raison de certains de nos publics qui n'ont pas recours à la dématérialisation.

M. Nicolas Grivel. J'en viens à la fraude.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Je rappelle que le montant de la fraude est estimé entre 4 et 5 milliards d'euros. Cela mérite des explications.

M. Nicolas Grivel. Vous disiez que la Cour des comptes avait estimé la fraude dans son rapport, mais leurs chiffres reprennent les nôtres. Ce n'est pas du tout un sujet dont nous

nous détournons. Chaque année, une enquête est menée par nos contrôleurs. Nous effectuons un tirage au sort pour établir un échantillon représentatif de 6 000 dossiers, qui sont contrôlés de façon exhaustive, pour toutes les prestations. Avec cette base, nous disposons d'un échantillon statistique pour calculer les indicateurs de risque résiduel et produire certaines estimations, comme celle de la fraude. En la matière, il ne s'agit en effet que d'estimations, qu'il faut donc manier avec prudence. Par extrapolation, nous estimons que le montant de la fraude doit atteindre les ordres de grandeur que vous rappelez. Ils sont importants, mais il faut les comparer aux 100 milliards d'euros de prestations que nous versons chaque année.

Nous avons des certitudes concernant les fraudes détectées, une fois le contrôle effectué et la qualification d'intentionnalité posée.

Mme la présidente Annie Vidal. La fourchette de 4 milliards à 5 milliards d'euros concerne-t-elle seulement la fraude ou aussi les erreurs ?

M. Nicolas Grivel. Il ne s'agit que de la fraude. Le montant lié aux erreurs peut être plus élevé, mais nous pouvons rectifier ces cas plus facilement.

Les fraudes sont de mieux en mieux détectées et nous avons considérablement amplifié notre efficacité sur ces sujets. Vous avez cité le chiffre de 450 millions d'euros pour la fraude détectée. Il sera sans doute supérieur en 2025 alors qu'il était inférieur à 300 millions d'euros il y a quelques années.

Dans les cas d'indus frauduleux détectés, des procédures de recouvrement sont engagées. De manière générale, notre capacité de recouvrement des indus est bonne parce que nous y accordons beaucoup d'importance et que nous avons la capacité de récupérer les indus sur nos propres prestations. Quand les personnes concernées restent bénéficiaires, nous leur notifions l'indu et nous établissons un plan de remboursement personnalisé, en fonction duquel la somme est prélevée sur les prestations pendant quelques mois.

Le taux de recouvrement des indus non frauduleux est supérieur à 80 %. Nous avons la même capacité de recouvrement grâce aux prestations pour les indus frauduleux. De plus, nous pouvons prélever la somme due sur toutes les prestations, pas seulement sur celle qui a fait l'objet de la fraude. Nous pouvons intervenir sur tout le panier. Ainsi, nous parvenons à recouvrer 75 % des indus frauduleux, ce qui est beaucoup.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Sur vingt-quatre mois ?

Mme Lorraine Canton, responsable de la sécurisation des activités à la direction comptable et financière de la Caisse nationale des allocations familiales. Sur quarante-huit mois.

M. Nicolas Grivel. Cela pourra sembler paradoxal mais j'espère que ce taux de recouvrement baissera dans les années qui viennent. Je n'espère pas le voir diminuer dans l'absolu, mais notre lutte contre la fraude complexe et organisée ne cesse de gagner en efficacité. Ceux qui commettent ce type de fraudes s'organisent aussi pour que le recouvrement soit difficile, voire impossible, en partant à l'étranger ou en se plaçant dans des situations particulières. Nous sommes en train de structurer un service spécialisé pour le recouvrement lié aux départs à l'étranger, mais il restera plus difficile.

Grâce à la solidarité à la source et aux réformes en cours, nous allons progressivement observer une diminution de certaines fraudes individuelles simples. Ce n'est pas la même chose

quand un service public vous demande de déclarer vos ressources et quand il vous dit les connaître. Ce système n'incitera plus à cacher certaines ressources dont nous avons connaissance, car il faudrait alors démontrer qu'elles n'existent pas. Ce type de fraude sera donc découragé. Par ailleurs, nous compterons aussi beaucoup moins d'erreurs déclaratives. Nous consacrerons moins d'énergie à ces situations, qui n'auront plus besoin d'être rectifiées. Cette énergie et notre valeur ajoutée humaine seront positionnées autour d'autres enjeux en matière de recouvrement. La baisse du taux de recouvrement enverra par conséquent le signal que nous nous concentrons sur les bons sujets. Face à la fraude organisée, il faut fermer le robinet le plus tôt possible pour avoir le moins d'argent à recouvrer.

Mme la présidente Annie Vidal. Comment expliquez-vous l'écart entre le montant extrapolé, qui se situe entre 4 et 5 milliards d'euros, et la somme effectivement recouvrée pour les fraudes détectées, qui s'élève à 450 millions d'euros ?

M. Nicolas Grivel. La différence réside dans notre capacité à identifier toutes les situations. L'extrapolation est théorique, ce qui ne signifie pas qu'elle soit fautive, et nous n'avons pas connaissance des situations qui s'y rapportent. Nous ne sommes pas en mesure de tout contrôler.

Dans le cas de la conjugalité, sujet important en la matière, notre capacité à connaître la vérité est forcément limitée. En approfondissant un contrôle, des éléments émergent. Quand nous détectons des cas problématiques en matière de respect de droit ou de résidence, nous intervenons. Mais ces situations sont par nature délicates.

Il faut remettre ces chiffres dans leur contexte. Quand on se compare à d'autres administrations, ils ne sont pas infamants. Nous sommes passés en peu de temps de moins de 300 millions d'euros recouverts à près de 500 millions d'euros. On peut se demander si c'est la fraude qui augmente ou notre capacité de détection. Je crois qu'il s'agit surtout de la seconde. En revanche, la fraude complexe, la fraude organisée, les usurpations d'identité et les organisations sur le *dark net* se développent. Il faut être présents dans ce domaine.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. L'écart est énorme et la réaction a été tardive. La Cour des comptes se répète sur ces sujets depuis de nombreuses années. Mieux vaut tard que jamais et j'entends que des progrès ont été accomplis. Toutes les branches connaissent la même dynamique et nous pouvons espérer une synergie.

Cependant, le problème reste très important et, selon les indicateurs, le montant des risques résiduels à vingt-quatre mois était compris entre 5,4 et 7,2 milliards d'euros en 2024. Ce montant correspond-il aux indus ? Est-ce bien cette somme qui a été à l'origine de la non-certification ? À quoi correspondent ces indus ? La non-certification dure depuis trois ans, ce qui mérite une explication.

M. Nicolas Grivel. Il s'agit effectivement de l'indicateur de risque résiduel à vingt-quatre mois, qui concerne des écarts au juste droit. Pour l'obtenir, nous agglomérons des indus et des rappels, ce qu'il faut bien garder en tête. Il ne s'agit donc pas d'un impact sur les finances publiques. Même s'il y a plus d'indus que de rappels, l'écart joue dans les deux sens.

En outre, nous sommes parfois confrontés à l'échelle individuelle à des phénomènes de double compte, qui ne relèvent pas d'erreurs mais d'une question de méthodologie. À titre d'exemple, un contrôle peut montrer qu'une personne a reçu 100 pour une prestation alors qu'elle ne devait rien recevoir, mais qu'elle aurait dû recevoir 90 pour une autre et qu'elle n'a

rien reçu. L'impact pour les finances publiques sera de 10 mais, pour le calcul de l'indicateur de risque résiduel, nous retiendrons 190. Ces chiffres sont difficiles à manier parce qu'ils sont techniques et qu'ils mesurent des risques. Nous travaillons avec la Cour des comptes sur l'appréciation de ces cas afin de déterminer si nous devons compter 190 ou 10. Les deux données sont intéressantes. Vulgariser ces sujets très techniques constitue l'un de nos défis.

Nous versons un droit, nous diligentons ensuite une série de contrôles et, après vingt-quatre mois, nous déterminons s'il subsiste un risque d'écart résiduel. L'indicateur que la Caisse nationale des allocations familiales a développé il y a quinze ou vingt ans constitue un miroir statistique de la complexité du panier de prestations que nous gérons. Si le Parlement décidait de transférer l'argent visant à financer le revenu de solidarité active et la prime d'activité vers les allocations familiales, notre indicateur de risque deviendrait très bon puisque nous ne financerions que des prestations sécurisées et simples à gérer. C'est ce que mesure avant tout l'indicateur de risque.

Pour des prestations sensibles et réactives, il nous faut vérifier de très nombreuses situations. Pourquoi l'écart demeure-t-il ? Ce serait une déperdition d'énergie de réduire le risque sans réformer le système car il faudrait contrôler toutes les situations, à tout moment. Nous avons une stratégie rationnelle d'allocation des ressources : compte tenu de nos moyens et de nos priorités, nous contrôlons les situations présentant le risque d'indus le plus élevé. Ce faisant, nous rétablissons beaucoup de situations. Si nous ne faisons rien, les risques seraient beaucoup plus importants. Nous corrigeons la quasi-totalité des rappels et une grande partie des indus. Cependant, plutôt que de tout contrôler de A à Z et à toutes les étapes, ce qui serait d'une grande lourdeur et toujours imparfait, nous préférons « dérisquer » au maximum les prestations afin de délivrer le bon droit à la source et d'avoir ensuite moins besoin de mobiliser des ressources et de déranger les allocataires pour des contrôles incessants.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Je voudrais préciser les périmètres sur lesquels la Cour des comptes émet des remarques. Concernant l'identification des allocataires et des tiers, soit 32 millions de bénéficiaires, les personnes nées en France ne posent pas de problème puisque le processus est automatique. Le cas des personnes nées à l'étranger est différent, surtout pour celles qui n'ont qu'un numéro d'identifiant d'attente (NIA). En 2024, près de 55 000 d'entre elles auraient été concernées par des procédures de recouvrement. Les indus irrécupérables s'élèveraient à 500 millions d'euros. Par ailleurs, on observe des difficultés de croisement avec les autres données, particulièrement celles de la direction générale des finances publiques, pour un enjeu financier de l'ordre de 700 millions d'euros. Enfin, les montants erronés déclarés, après s'être élevés à 880 millions d'euros en 2021, atteindraient aujourd'hui 1,3 milliard d'euros. Je voulais juste rappeler ces sommes.

M. Thibault Bazin (DR). Notre commission se concentre sur les incertitudes budgétaires. Il y a parfois des écarts en matière de prévision parce que nous avons affaire à des guichets ouverts et que les montants de provision ou d'indus peuvent augmenter. L'an dernier, lors d'une audition, vous avez indiqué que plus on contemporanéise, plus le risque d'indus augmente, ce que l'on constate avec les dispositifs les plus complexes. Quelles pistes envisagez-vous, notamment en matière de simplification, pour diminuer ces incertitudes budgétaires, de manière à maîtriser davantage les dépenses imputées sur une année ?

J'en viens à la question des informations disponibles, qui nous conduit à celle de la bonne personne et du bon foyer. Certaines prestations sont familiarisées et conjugalisées. Or, compte tenu des évolutions sociétales, certaines configurations déclarées monoparentales n'en

sont pas. Comment accroître votre efficacité en la matière afin de donner à ceux auxquels nous devons donner ? Cette question comprend une dimension de maîtrise budgétaire.

M. Théo Bernhardt (RN). Je voudrais revenir au rapport de la Cour des comptes. On y lit : « Le dispositif de contrôle apparaît insuffisamment adapté aux enjeux de la branche, qui est exposée à un risque croissant d'erreurs déclaratives non détectées mesurées par l'indicateur de risque financier résiduel, en dégradation continue depuis 2018 ». Vous avez eu tendance à dire que les contrôles que vous menez sont bons. Comment expliquer alors que la Cour ne certifie pas vos comptes ? L'indicateur de risque résiduel est-il encore à jour ? Faudrait-il l'adapter ?

M. David Magnier (RN). En ce qui concerne les indus, la qualité du pilotage de la branche famille repose sur la disponibilité de données consolidées, homogènes et comparables dans le temps. Or, les informations accessibles aux parlementaires et aux partenaires institutionnels apparaissent éparées et parfois territorialisées. Elles ne permettent pas d'apprécier de manière globale la performance de la Caisse nationale des allocations familiales en matière de lutte contre les versements indus.

La Caisse est-elle en mesure de communiquer, sur une base nationale consolidée et selon une méthodologie homogène, le montant annuel total des indus détectés sur les trois derniers exercices clos, en distinguant clairement ceux qui résultent d'erreurs déclaratives de ceux qui relèvent de la fraude ? Quels sont le montant effectivement recouvré chaque année et le taux national de recouvrement, ventilé entre les indus soldés, partiellement recouverts et non recouverts ? Quels sont les délais nationaux moyens entre la notification du recouvrement de l'indu et son apurement total ou partiel ?

Quelles sont les actions opérationnelles engagées par la Caisse nationale des allocations familiales pour une consolidation de ces données et un meilleur pilotage national du recouvrement ? Dans l'hypothèse où certaines de ces données ne seraient pas consolidées à l'échelle nationale, à quels obstacles techniques ou réglementaires êtes-vous confrontés ? Quel est le calendrier envisagé pour y remédier ?

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Ma question porte sur vos relations avec vos ministères de tutelle et avec le monde syndical. Quand vos comptes ne sont pas certifiés pendant trois années consécutives, comment réagit votre autorité de tutelle ? Êtes-vous convoqué ? Un entretien est-il mené pour comprendre ce qui se passe ? Un cadrage a-t-il lieu pour identifier des objectifs ? J'essaie de comprendre.

Lorsqu'il y a un problème, les politiques disent qu'ils ne sont pas responsables alors que ce sont eux qui exercent la tutelle. Comment faire pour avancer ? Les choses sont-elles différentes en période d'instabilité politique ?

Localement, vous codirigez les caisses d'allocations familiales avec des syndicats. Les directeurs et les présidents des conseils d'administration des caisses s'entendent plus ou moins bien. Le paritarisme existe-t-il encore ou s'agit-il d'un mythe ? S'il existe encore, quelle est son incidence sur la gestion des 101 caisses ?

Le sentiment d'inertie est-il lié à vous ou plutôt à la structure qui empêche de prendre les mesures nécessaires ?

Mme la présidente Annie Vidal. Avez-vous estimé l'impact de la solidarité à la source ? Permettra-t-elle de résorber une partie des indus, des fraudes et du risque résiduel ?

M. Nicolas Grivel. Monsieur Bazin, nous savions avant la non-certification que les problèmes visés existaient. L'ampleur qu'ils ont prise a suivi le doublement de la prime d'activité et la réforme des aides au logement, qui sont des phénomènes externes face auxquels nous ne sommes pas restés les bras ballants.

Je n'ai pas développé mon propos sur le plan d'amélioration de la qualité transversale, sur lequel je reviendrai dans mes réponses écrites. Il s'agit d'un plan structurant à l'échelle de la Caisse nationale des allocations familiales et des caisses d'allocations familiales. Il touche les directeurs, les directeurs comptables et financiers ainsi que l'ensemble des équipes. Il vise à améliorer la qualité de liquidation.

Cependant, je vous l'ai dit dès l'introduction : nous faisons de notre mieux dans ce domaine et la Cour des comptes a constaté nos progrès, mais l'impact sur nos indicateurs ne peut pas être suffisant pour revenir à la situation antérieure. Nous avons absorbé des prestations lourdes et complexes. Les effets de la simple gestion interne ne peuvent pas suffire, compte tenu de l'amplification de la masse à traiter. Il fallait améliorer notre action et nous l'avons fait. Nous continuerons de le faire. Mais cela ne peut être suffisant. À cet égard, nous étions tous convaincus, y compris la Cour des comptes, que la solidarité à la source constituait une réponse structurelle qui pouvait nous faire changer de dimension et franchir un palier.

En ce qui concerne les pistes envisagées, il faut aller au bout de la réforme. Elle a été conduite dans de bonnes conditions, comme en témoigne le fait que nous en ayons très peu entendu parler. Mais le processus n'est pas terminé. À titre d'exemple, le dispositif de ressources mensuelles ne donne pas toutes les informations sur les ressources. Ainsi, la réforme n'a encore rien changé pour les travailleurs indépendants, qui n'ont pas de salaires mais des chiffres d'affaires dont la périodicité peut varier. Nous travaillons avec l'Urssaf Caisse nationale pour intégrer progressivement les informations liées aux micro-entrepreneurs et aux travailleurs indépendants. Il s'agit d'un travail long et ardu. Nous allons conserver des risques, pour nous et pour les allocataires, parce que nous ne disposons pas, à ce stade, des informations à la source. Cette question constituera un point de vigilance.

Nous n'avons pas non plus les informations relatives aux pensions alimentaires, qui doivent encore être déclarées. Ces ressources peuvent évoluer en fonction du montant de la pension et de l'effectivité du versement. Nous allons évoluer sur ce point, d'autant que nous versons désormais une partie de ces sommes dans le cadre de l'intermédiation financière des pensions alimentaires. Voilà quelques exemples de pistes d'amélioration continue.

Il faut aussi faire en sorte que les prestations sollicitées le soient de la manière la plus effective possible. Il n'est actuellement pas possible de demander dans une même démarche la prime d'activité et les aides au logement. En outre, beaucoup de gens ignorent l'existence même de la prime. Nous pouvons travailler sur ce non-recours dans une démarche de demande unifiée des prestations.

J'en viens à votre deuxième question, monsieur Bazin, qui est philosophique et politique. Comment organiser un système de solidarité familiale et sociale aujourd'hui ? Faut-il tenir compte de l'évolution des situations familiales ? Qu'est-ce qu'une famille de nos jours ? Qu'est-ce qu'un couple ? Nous devons répondre en permanence à ces questions difficiles. Les contrôleurs doivent savoir comment caractériser un couple. On peut habiter ensemble et ne plus

être en couple, être en couple et ne pas habiter ensemble. Nous avons des critères pour trancher mais il s'agit de questions lourdes. On pourrait dire que la société actuelle n'est plus ce qu'elle était, que les couples ne sont plus ce qu'ils étaient, et suggérer un mouvement d'individualisation, comme celui qui a présidé à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés pour des raisons spécifiques aux publics concernés. Cette évolution n'a pas touché les aides au logement.

À titre personnel, je pense qu'une famille signifie encore quelque chose, comme la solidarité au sein de la famille. Être seul ou en couple, ce n'est pas tout à fait pareil, y compris d'un point de vue financier, puisqu'on mutualise certaines charges et certains frais. La solidarité nationale doit-elle intervenir tout de suite ou doit-on faire aussi jouer les solidarités familiales ? Sortir du système familialisé soulèverait de nombreux débats, notamment financiers. Si on ne prend plus en compte les revenus des conjoints, cela risque de coûter cher. De nombreuses personnes ne touchent pas certaines prestations, notamment la prime d'activité et le revenu de solidarité active, en raison de leur situation conjugale et de celle de leurs conjoints. Cela changerait la donne, y compris pour les éléments financiers qui contribuent à la justice sociale et à la soutenabilité du système social.

Monsieur Bernhardt, nous sommes en phase avec la Cour des comptes, qui ne critique pas ce que nous faisons en matière de contrôle. Elle a tendance à considérer que nous devrions faire plus, compte tenu du niveau de risque, mais elle salue les progrès accomplis.

L'impact financier de nos contrôles est beaucoup plus important qu'il y a quelques années, notamment parce que nous travaillons mieux et davantage avec nos organisations partenaires. Nous croisons nos fichiers et nous avons accès à des portails d'information pour obtenir des données détenues par d'autres. Nous faisons moins de contrôles parce que nous passons plus de temps sur chacun d'entre eux. Cependant, en les ciblant mieux, leur impact financier augmente chaque année. Les indus détectés représentaient 1,7 milliard d'euros en 2024. C'est très élevé. Est-ce suffisant ? Il faut le mettre en relation avec le panier de prestations qu'on nous demande de verser. Quand on a doublé la prime d'activité, on n'a pas doublé notre capacité de contrôle, d'où la dégradation observée.

Pour autant, pour une gestion pertinente, rationnelle et économe en ressources publiques, il vaut mieux investir dans le règlement des problèmes à la source plutôt que dans la démultiplication des contrôles, car cette tâche constitue une charge pour nous et une nuisance pour les personnes concernées. Il vaut mieux garder une capacité de vérification pour certains cas, plutôt que de surveiller sans cesse d'honnêtes gens qui se sont trompés dans leur déclaration. Il faut leur faciliter la vie en remplissant les formulaires à leur place.

Nous nous sommes beaucoup posé la question de la pertinence de l'indicateur de risque résiduel. Nous l'avons créé. Il est généré par nos contrôleurs. Cependant, nous ne savons pas répondre à cette question : quand nous améliorons la pertinence et l'efficacité de nos contrôles, n'y a-t-il pas d'impact sur notre propre indicateur ? En effet, nous augmentons ainsi notre perception du risque. Quand nous donnons à nos contrôleurs les moyens de vérifier les ressources, ne déformons-nous pas notre indicateur à notre détriment ? Ce n'est pas exclu mais ce n'est pas grave, car nous mesurons désormais mieux le risque. Cependant, on nous juge à l'aune d'un indicateur que nous dégradons nous-mêmes. C'est un peu perturbant. Nous en avons discuté avec la Cour : il nous faut réussir, dans les années qui viennent, à diversifier les paramètres à prendre en compte dans la certification, celle-ci étant devenue le juge de paix presque unique de notre action. Il faut relativiser certains éléments de mesure et d'évolution dans le temps, le but restant d'améliorer le système et d'obtenir des résultats.

Mme Lorraine Canton. L'indicateur de risque résiduel est un indicateur d'estimation, qui permet d'évaluer notre politique de contrôle interne et d'analyser les causes de nos erreurs pour tenter ensuite de les réduire. Il s'agit d'un indicateur pertinent pour nous, mais qui a aussi des limites.

La première de ces limites est celle du double compte. M. Grivel l'a expliqué : lorsque nous régularisons des dossiers, il y a des rappels et des trop-perçus, et nous comptons en valeur absolue la somme des écarts, ce qui majore artificiellement les erreurs. N'aurions-nous pas intérêt à utiliser l'effet net, soit l'indu moins le rappel ou le rappel moins l'indu, pour calculer l'indicateur ? À la demande de la Cour des comptes et avec elle, nous réfléchissons à cette question. L'impact de ces travaux pourrait être non négligeable. Le dernier indicateur de risque pour les données entrantes à vingt-quatre mois est de 8 % et, d'après nos premières estimations, la neutralisation des doubles comptes ferait baisser ce pourcentage de deux points.

J'en viens à la deuxième limite. Il s'agit d'un indicateur de risque résiduel, ce qui signifie que nous regardons en arrière pour savoir si les montants des prestations versées deux ans plus tôt sont bons. La Cour s'en sert pour certifier les comptes d'une année pour laquelle elle n'a pas encore d'indicateur. Pourrait-on le contemporanéiser et disposer d'éléments sur l'année certifiée plutôt que de regarder dans le rétroviseur ? La solidarité à la source est une réforme majeure, mise en place en mars 2025, dont nous ne verrons les effets sur l'indicateur que début 2027. La Cour nous a donc demandé de mener des études pour les estimer en avance de phase. Nous avons étudié des dossiers sur la base d'un échantillon statistiquement représentatif. Nous l'avons fait en 2023 et refait en 2025. L'étude n'est pas encore diffusée, mais les effets sont majeurs : nous pourrions observer une diminution de deux points de l'indicateur, qui s'ajouterait à celle que j'ai déjà mentionnée.

Cet indicateur central, très complexe, doit donc être bien explicité. Les variations peuvent être importantes en fonction de la façon dont on l'appréhende. Il est important de travailler avec la Cour pour limiter ces inconvénients, à la fois pour les magistrats et pour nous, puisque nous devons évaluer sans cesse notre dispositif de contrôle interne.

J'en viens à la question des données sur les indus. Bien sûr, nous possédons ces données liées aux indus comme aux délais de recouvrement. Le but de la comptabilité est de retracer l'ensemble des actes de gestion. Dans les comptes centralisés de la branche famille figurent le total des indus détectés et celui des indus recouverts. En 2024, nous avons détecté 3,48 milliards d'euros de trop-perçus et nous avons recouvré 3,32 milliards d'euros. Le taux de recouvrement s'élève donc à plus de 95 %. Il s'effectue principalement au moyen de retenues sur les prestations à venir.

En 2024, le délai moyen de recouvrement d'un indu standard était de 4,4 mois. Dans le cas d'un indu frauduleux, le délai moyen est de 20 mois. Le montant des indus frauduleux étant plus élevé, atteignant en moyenne 9 000 euros quand celui d'un indu standard était de moins de 600 euros, il faut plus de temps pour les recouvrer.

M. Nicolas Grivel. Monsieur Tanguy, vous demandez quelles sont nos relations avec les ministères de tutelle et la gouvernance, dans un contexte de non-certification. Encore une fois, nous n'avons pas découvert les sujets en jeu au moment de la non-certification. Ils étaient connus de tous. Tout ce que nous avons fait après la non-certification, le plan d'action sur la qualité transversale et les réformes structurelles, notamment celle de la solidarité à la source, a été bâti avec notre gouvernance et notre tutelle, de manière articulée. Nous ne sommes pas dans le registre de la convocation ou du reproche. La non-certification n'est pas liée à une anomalie

comptable ou à une gestion défectueuse, mais à un sujet structurel. Nous avons commencé à apporter des réponses structurelles : il reste à faire, mais nous nous sommes engagés sur cette voie de manière consensuelle, avec les ministères de tutelle et le conseil d'administration.

La gouvernance paritaire est un peu spécifique dans la branche famille puisqu'elle associe au sein du conseil d'administration les syndicats, le patronat, les associations familiales représentées par l'Union nationale des associations familiales, et des personnalités qualifiées. Ce paritarisme vit et fonctionne selon des règles et des principes précis, tant à l'échelle nationale que dans les caisses d'allocations familiales.

Comme les directeurs de la Caisse nationale des allocations familiales et des caisses d'allocations familiales, les conseils d'administration ont un champ de compétences. Ils sont en charge de délibérer sur la convention d'objectifs et de gestion, que nous signons avec l'État pour cinq ans, et sur les budgets aux niveaux national et local. Ils jouent également un rôle important dans la politique d'action sociale ou de service aux familles, que j'ai évoquée en introduction. Pour la gestion des prestations, et plus encore pour compte de tiers, les conseils d'administration sont peu présents, même s'ils sont attentifs à la bonne marche de l'organisme et à ses difficultés. Ils sont associés et tenus informés.

Les conseils d'administration votent également les comptes. C'est à cette occasion que nous les leur présentons chaque année avec les positions de la Cour. En ce qui concerne la Caisse nationale des allocations familiales, le conseil d'administration est attentif à ces sujets. Dans ce cadre, les appréciations de la Cour n'ont paru ni surprenantes ni problématiques, compte tenu de la connaissance qu'ont nos administrateurs du sujet, de nos difficultés et des voies d'amélioration choisies. Les relations entre la gouvernance, la tutelle et les directions sont consensuelles.

Madame la présidente, votre question est centrale, y compris pour notre dialogue nourri et régulier avec la Cour des comptes. Les indicateurs de risque ne peuvent pas constituer les seuls éléments à partir desquels les magistrats se prononcent. De ce point de vue, ils semblent avoir apprécié certaines évolutions apportées, qui allaient dans le sens de ses recommandations.

Concernant l'évaluation des indicateurs, Lorraine Canton a évoqué la difficulté de nature temporelle à laquelle nous faisons face. D'un point de vue théorique, il n'y a pas de raison que nos indicateurs de risque à vingt-quatre mois évoluent significativement avant deux ans. En effet, nous aurons encore à gérer pendant cette période les indus d'avant la réforme de la solidarité à la source. Des évolutions marginales sont possibles. Sur un échantillon de 6 000 contrôles, qui n'est pas énorme à l'échelle de nos prestations, nous allons évoluer au sein des intervalles de confiance, assez significatifs.

Compte tenu du fait qu'il y a peu de chances que nos indicateurs évoluent de manière significative dans les deux ans à venir, nous pourrions attendre 2027. Cependant, à la suite de notre dialogue nourri avec la Cour, nous avons mené l'enquête évoquée par Lorraine Canton. Ainsi, les contrôleurs ont retravaillé sur les échantillons des années précédentes, en se demandant si les indus auraient été similaires avec la solidarité à la source, un système dans lequel 96 % des gens valident leurs déclarations préremplies sans modification.

Nous avons de premiers résultats, qui ne sont pas encore tout à fait stabilisés et que nous évoquerons dans quelques jours avec la Cour des comptes. Nous escomptons un impact significatif, notamment sur la prime d'activité, qui sera plus affectée que le revenu de solidarité

active, dont 60 % des bénéficiaires n'ont pas de ressources et ne sont donc pas concernés par l'évolution vers les déclarations préremplies. Dès la conclusion de nos travaux, vous pourrez en avoir connaissance.

Avec cette évolution et l'action sur les doubles comptes sur laquelle la Cour est prête à travailler, les indicateurs pourraient retrouver les ordres de grandeur antérieurs aux réformes, considérés alors tout à fait acceptables. Nous allons donc dans la bonne direction. La Cour des comptes considèrera-t-elle que ces éléments suffisent pour certifier les comptes ou préférera-t-elle attendre la preuve finale des résultats ? Je ne peux me prononcer à sa place.

Mme la présidente Annie Vidal. La solidarité à la source comblera-t-elle le manque d'éléments probants, lacune que pointe le rapport ?

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Avant de poser ma dernière question, je voudrais vous remercier d'être venus, et d'être venus nombreux. Nous avons notamment besoin d'informations sur ces éléments centraux que sont les systèmes d'information et les indicateurs.

Vous devez gérer des sommes très importantes, liées à des allocations multiples et complexes, dans une temporalité très courte. Le contrôle pâtit-il de la priorité donnée à la réactivité ? Tous les systèmes de contrôle sont-ils désormais en place ?

Mme Lorraine Canton. Quand la Cour émet son avis sur les comptes, elle formule des réserves qui sont de deux types : les anomalies significatives et l'insuffisance d'éléments probants. Les anomalies significatives portent sur la comptabilité : il n'y en a pas dans la branche famille. En revanche, les éléments probants sont insuffisants sur le contrôle interne et sur l'écart entre le droit versé et l'estimation du droit à partir de la réglementation. C'est pour des raisons liées au contrôle interne que la Cour a formulé une impossibilité de certifier, qui n'est pas équivalente à un refus de certifier.

Or, la solidarité à la source répond aux insuffisances pointées puisqu'il s'agit de prévenir le risque d'erreur. Les ressources constituent un élément déterminant dans le calcul du droit, mais leurs déclarations génèrent des erreurs importantes. Le fait de préremplir les déclarations trimestrielles de ressources des bénéficiaires du revenu de solidarité active et de la prime d'activité, qui sont les deux prestations les plus risquées de la branche, limitera considérablement les erreurs à la source. En effet, 96 % des bénéficiaires valident ces déclarations sans les modifier. Par contraste, nous estimions avant la réforme qu'une déclaration sur six à dix contenait une erreur.

Il s'agit donc d'une évolution importante par rapport aux insuffisances d'éléments probants. La Cour prendra sa décision en toute autonomie, en tenant compte du contexte dans lequel la réforme s'applique.

M. Nicolas Grivel. Madame la rapporteure, en ce qui concerne la délivrance rapide des droits et le contrôle, il faut faire les deux et il faut le faire bien.

Nous sommes attendus en matière de réactivité car nous remplissons le porte-monnaie de familles qui ne peuvent pas vivre sans nos prestations. Cette attente a notamment été patente en 2021 avec la réforme des aides au logement. Pertinente sur le fond, elle a été perturbatrice en matière de risque. Son déploiement s'est révélé ardu et il est intervenu dans une période marquée par le covid-19. Les caisses d'allocations familiales se sont trouvées dans une situation difficile pour tenir les délais. Nous avons toujours payé le 5 du mois, mais nous avons pu avoir

un peu de retard pour certains dossiers. Nous avons suivi une stratégie d'allègement des contrôles, en partie pour des raisons sanitaires car les contrôleurs ne pouvaient plus se déplacer. La Cour des comptes a pris en compte cette politique quand elle a eu recours à la non-certification pour la première fois, même si elle comprenait les raisons pour lesquelles nous avions fait ces choix dans un contexte perturbé.

Nous ne l'avons pas refait depuis. Nous avons conservé nos objectifs de contrôle dans une logique de retour à la certification et d'équilibre. Par ailleurs, nous avons réussi à améliorer certains éléments et à revenir à une situation plus normale en matière de délivrance des droits.

Je reviens à ce que j'ai beaucoup martelé au cours de cette audition : du point de vue de la rationalité de la politique publique, il vaut mieux réformer structurellement le système à la base, plutôt que de démultiplier et d'amplifier les contrôles. Quand on lit ce qu'écrivent des associations qui accompagnent les publics, un élément revient : pour les gens en situation difficile, les contrôles réguliers génèrent de la tension. Quand il s'agit de personnes qui fraudent le système, cela ne me gêne pas. Mais dans la plupart des cas, ce sont des individus qui ont du mal à comprendre le système et à remplir correctement leurs déclarations.

Toujours en ce qui concerne la pondération entre réactivité, sécurisation et qualité, un choix, passé inaperçu, a été fait avec la réforme de la solidarité à la source : nous avons vieilli d'un mois la période de référence. Avant, pour la déclaration trimestrielle, nous nous fondions sur les mois m-1, m-2 et m-3. Maintenant, nous prenons en considération les mois m-2, m-3 et m-4, parce que les données du mois le plus récent sont instables et peuvent encore être modifiées par des régularisations ou des paiements décalés. Si nous ne l'avions pas fait, nous aurions mis les familles en difficulté. Nous n'aurions pas pu remplir la déclaration pour le mois m-1 et nous aurions dû demander aux bénéficiaires de le faire, avec le risque de reproduire les mêmes erreurs qu'auparavant. Nous avons sécurisé un peu plus les droits en acceptant d'être un peu moins réactifs. Il s'agit d'un exemple d'équilibre à trouver pour que la réforme soit la plus efficace possible.

Mme la présidente Annie Vidal. Je vous remercie pour la qualité et la précision de vos réponses, ainsi que pour votre disponibilité.

La séance s'achève à dix-sept heures trente.

—————

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Thibault Bazin, M. Théo Bernhardt, M. David Magnier, Mme Joëlle Mélin,
M. Jean-François Rousset, M. Jean-Philippe Tanguy, Mme Annie Vidal