



# Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales

Rapport définitif (Annexes)

**Azadeh AKRAMI-CASTANON**

**Corinne CHERUBINI**

**Benjamin FERRAS**

**Membres de l'Inspection générale des affaires sociales**

**Avec le concours de Julien DELUCE, stagiaire**

2022-035R  
Avril 2023



## SOMMAIRE

<b>ANNEXE 1 :</b>	<b>PILOTAGE, SUIVI ET MISE EN ŒUVRE DE LA COG 2018-2022.....</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>LE PILOTAGE DE LA COG REPOSE SUR DE NOMBREUSES EVALUATIONS DES ENGAGEMENTS ET UN NOMBRE PLUS RESSERRE D'INDICATEURS.....</b>	<b>13</b>
1.1	LES ENGAGEMENTS DE LA CNAF ET DE L'ÉTAT SONT AMPLIFIÉS PAR UN VOLUME CONSEQUENT D' ACTIONS A EVALUER.....	13
1.2	LES ENGAGEMENTS ET LES ACTIONS DE LA CNAF ET DE L'ÉTAT PORTENT SUR DES PRIORITÉS DIFFÉRENTES .....	15
1.3	LES INDICATEURS EN DIMINUTION METTENT L'ACCENT SUR LES RESULTATS.....	16
1.4	LA REPARTITION DES OUTILS DE PILOTAGE ENTRE LES AXES EST HÉTÉROGÈNE .....	17
1.5	L'EXECUTION DE LA COG S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE REFORMES NON PROGRAMMÉES ET DE CRISE SANITAIRE.....	18
<b>2</b>	<b>LE PILOTAGE DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT, QUI SONT PEU CONTRAIGNANTS, EST CONTRASTÉ.....</b>	<b>19</b>
2.1	LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT SONT PEU EXIGEANTS .....	19
2.2	LES INFORMATIONS DISPONIBLES METTENT EN EVIDENCE UNE RÉALISATION PREDOMINANTE DES ACTIONS DE NATURE NORMATIVE ET CONDUISENT A S'INTERROGER SUR LES MODALITÉS DE SUIVI DE L'ACTION PUBLIQUE.....	20
2.3	LES OBJECTIFS SANS ECHEANCE RESTENT SANS EFFET .....	21
<b>3</b>	<b>LES MULTIPLES ENGAGEMENTS DE LA BRANCHE FAMILLE COMPLEXIFIENT LA LECTURE ET L'ANALYSE DES OBJECTIFS STRATEGIQUES.....</b>	<b>21</b>
3.1	LES ENGAGEMENTS DE LA BRANCHE DONNENT LIEU A UN NOMBRE ELEVE D' EVALUATION.....	21
3.2	LE TAUX DE REALISATION GLOBAL SATISFAISANT DES ACTIONS OCCULTE DES DISPARITÉS.....	22
3.2.1	<i>Le taux moyen d'avancement des actions évaluées par axe est assez homogène .....</i>	<i>22</i>
3.2.2	<i>Au sein de chacun des trois axes stratégiques, le niveau d'avancement des actions est disparate .....</i>	<i>24</i>
3.3	LE NIVEAU D'ATTEINTE DES CIBLES DES INDICATEURS DE RESULTAT RESTE MODESTE .....	26
<b>4</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG PAR LE RESEAU REPOSE SUR UNE PLURALITE DE MODALITES .....</b>	<b>28</b>
4.1	LA DECLINAISON STRATEGIQUE DE LA COG S'APPUIE SUR LES CONTRATS PLURIANNUELS D'OBJECTIFS ET DE GESTION CONCLUS ENTRE LA CNAF ET LES CAF.....	28
4.2	LE DEPLOIEMENT OPERATIONNEL DES OBJECTIFS DE LA COG EST RENFORCE PAR UNE PLURALITE D'INSTRUMENTS. ....	29
<b>5</b>	<b>DES PROPOSITIONS RELATIVES AUX OUTILS DE PILOTAGE PEUVENT ETRE DEGAGEES .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 :</b>	<b>REFORMES INTERVENUES ET ENVISAGEES .....</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>IL EST NECESSAIRE D'IDENTIFIER UNE TYPOLOGIE DES REFORMES ET DE LEURS IMPACTS PLURIELS .....</b>	<b>38</b>
1.1	UNE INTERVENTION POUR LE COMPTE DE LA SECURITE SOCIALE, DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	38
1.2	DES EVOLUTIONS DE NATURES DIVERSES .....	38
1.2.1	<i>De évolutions qui peuvent être demandées par des acteurs divers.....</i>	<i>38</i>
1.2.2	<i>Des évolutions qui peuvent présenter des natures différentes et des degrés de complexité en gestion plus ou moins prononcés.....</i>	<i>38</i>
1.3	UN BESOIN TOUJOURS PREGNANT D'ENCADRER LE CHANGEMENT ET LA GESTION DU CHANGEMENT .....	40
<b>2</b>	<b>DES REFORMES IMPORTANTES ONT ETE CONDUITES ENTRE 2018 ET 2022 DONT NOMBRE N'ETAIENT PAS PREVUES PAR LA COG .....</b>	<b>41</b>
2.1	LA TRAJECTOIRE DE LA COG N'A ETE CONSTRuite QU'EN PRENANT EN COMPTE UNE PARTIE DES REFORMES CONDUITES AU COURS DE LA PERIODE .....	41
2.2	L'APPROCHE CHRONOLOGIQUE ET SCHEMATIQUE DES SOUTIENS APPORTES PERMET DE METTRE EN VALEUR LE POIDS DES MESURES NON ANTICIPEES .....	42
<b>3</b>	<b>LES REFORMES ENVISAGEES AU TITRE DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE A VENIR DEMEURENT INSUFFISAMMENT DEFINIES ET SONT POTENTIELLEMENT DES PLUS LOURDES .....</b>	<b>44</b>
3.1	DES REFORMES MAJEURES SONT ANNONCEES MAIS LEURS NATURES ET LEURS PORTEES DEMEURENT A PRECISER .....	44

3.2	LA BRANCHE DEVRA EN OUTRE METTRE EN ŒUVRE D’AUTRES PROJETS DONT L’AMPLEUR NE PEUT ETRE MINOREE.....	45
3.3	LES ENSEIGNEMENTS DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE 2018-2022 NE SEMBLENT PAS AVOIR ETE TIRES .....	46
<b>4</b>	<b>IL EST IMPERATIF DE MIEUX MAITRISER LES PROJETS ET LA TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE EN TIRANT LES ENSEIGNEMENTS DU PASSE ET EN AJUSTANT LES METHODES .....</b>	<b>46</b>
4.1	LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT A CONDUIT A UNE DES PLUS IMPORTANTES CRISES DE PRODUCTION CONNUES PAR LA BRANCHE, ELLE DOIT DONNER LIEU A UN RETOUR D’EXPERIENCE STRUCTURE .....	46
4.2	UNE NOUVELLE METHODE DOIT ETRE ELABOREE POUR MIEUX PILOTER L’ACTIVITE DE LA BRANCHE ET SON BESOIN DE METTRE EN PLACE DES CHANTIERS CONJONCTURELS ET/OU MAJEURS .....	49
<b>ANNEXE 3 : BUDGET ET FNGA.....</b>		<b>53</b>
<b>1</b>	<b>LA BRANCHE FAMILLE A PARTICIPE AUX DEMARCHES DE RECHERCHE D’EFFICIENCE CONDUITES AU NIVEAU DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE .....</b>	<b>56</b>
1.1	UNE CONTRIBUTION AUX EFFORTS APPRECIE EN NOMBRE D’AGENTS EMPLOYES .....	56
1.2	UNE PARTICIPATION A LA MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	57
<b>2</b>	<b>LE CADRE BUDGETAIRE DE LA FUTURE COG DOIT PRENDRE EN COMPTE PLUSIEURS DIMENSIONS .....</b>	<b>58</b>
2.1	ADAPTER LE CADRE CONVENTIONNEL TOUT EN PRESERVANT UNE APPROCHE CHARGES – MOYENS – PERFORMANCE PLURIANNUELLE .....	58
2.2	PREVOIR UNE CLAUSE DE REEVALUATION DES DEPENSES DE GESTION ADMINISTRATIVE .....	59
2.3	REEXAMINER LE CHAMP DES DEPENSES EVALUATIVES .....	59
2.4	PREVOIR UNE CLAUSE PROTECTRICE EN MATIERE DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	59
2.5	GARANTIR LA CAPACITE DU RESEAU A MOBILISER TOUTES LES RECETTES PROPRES .....	59
2.6	DEVELOPPER UN SUIVI RENOVE DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	59
2.7	ADAPTER LE CADRAGE DU FONDS NATIONAL D’ACTION SOCIALE AU CONTEXTE DE PREPARATION DE PROJETS MAJEURS .....	60
<b>ANNEXE 4 : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>		<b>61</b>
<b>1</b>	<b>LA TRAJECTOIRE DE REDUCTION DES EFFECTIFS, COUPLEE A UNE CRISE DE PRODUCTION, A CONDUIT LA BRANCHE A MOBILISER UNE PLURALITE DE MOYENS HUMAINS .....</b>	<b>63</b>
1.1	LES HEURES SUPPLEMENTAIRES AUGMENTENT DURABLEMENT DEPUIS 2018 SANS TOUTEFOIS CONCERNER TOUTES FAMILLES PROFESSIONNELLES.....	63
1.2	LA MOBILISATION DU DISPOSITIF DE SERVICE CIVIQUE A PERMIS DE MOBILISER DES RESSOURCES SIGNIFICATIVES SUR DES MISSIONS LIEES AUX RELATIONS DE SERVICE .....	64
1.3	LE RECOURS A L’INTERIM A REPRESENTE L’EQUIVALENT D’UN TIERS DES EMPLOIS D’UNE CAISSE D’ALLOCATIONS FAMILIALES « DE PETITE TAILLE » .....	66
<b>2</b>	<b>LA DYNAMIQUE DE RECRUTEMENT DE LA BRANCHE, PARFOIS PRUDENTE, ABOUTIT A RENFORCER LES METIERS DE LA RELATION DE SERVICE ET A ACCROITRE LES METIERS D’EXPERTISE.....</b>	<b>66</b>
2.1	LA DIMINUTION DU NOMBRE DES EMPLOIS, MOINS FORTE QUE CELLE PREVUE INITIALEMENT PAR LA COG, S’INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RECRUTEMENT PRUDENT DE LA BRANCHE .....	67
2.2	AU COURS DE LA COG, LA BRANCHE A REDEPLOYE DES EFFECTIFS VERS LA PRODUCTION ET LE DEVELOPPEMENT D’EXPERTISES ..	69
2.2.1	<i>Les emplois de la relation de service prédominants ont renforcé leur prééminence et leur structuration s’est ajustée à la demande des allocataires.....</i>	69
2.2.2	<i>Au cours de la COG, l’évolution des grandes catégories professionnelles ne s’est pas révélée homogène .....</i>	70
2.3	LES CONTRATS A DUREE DETERMINEE SONT CONCENTRES SUR LES METIERS DE LA RELATION DE SERVICE ET DE LA NUMERISATION DES DOCUMENTS.....	73
<b>3</b>	<b>LES MUTUALISATIONS DIVERSES ET PEU LISIBLES IMPACTENT LES EFFECTIFS DES CAISSES D’ALLOCATIONS FAMILIALES .....</b>	<b>74</b>
3.1.1	<i>Les formes et objets de coopération du réseau sont diversifiés.....</i>	75
3.1.2	<i>La solidarité entre les caisses d’allocations familiales mobilise l’ensemble des organismes à travers des entités éparpillées .....</i>	78

3.2	LE NOMBRE DE SALARIES CONTRIBUANT AU SEIN D'UNE CAF A UN SERVICE MUTUALISE ET LA TAILLE DE CES SERVICES SONT TRES DIVERS.....	79
3.2.1	<i>Entre les Caf, le taux de salariés affectés à un service mutualisé est disparate.....</i>	79
3.2.2	<i>La taille des services mutualisés est très variée.....</i>	80
3.3	UNE LOGIQUE DE MUTUALISATION CENTREE SUR LA GESTION DES EFFECTIFS PLUS QUE SUR UNE RECHERCHE SYSTEMATIQUE D'EFFICIENCE.....	81
<b>4</b>	<b>LA BRANCHE A ENRICHI SA STRATEGIE RESSOURCES HUMAINES, EN ACCENTUANT SON ACTION DANS LE DOMAINE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DE LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL .....</b>	<b>82</b>
4.1	LES OUTILS DE GPEC ONT ETE REGULIEREMENT DEVELOPPES DURANT LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION.....	82
4.2	LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL EST AU CŒUR DES ACTIONS DES RESSOURCES HUMAINES .....	83
<b>5</b>	<b>LA CRISE SANITAIRE ET LES TENSIONS DECOULANT DU MODELE DE PRODUCTION ONT ACCELERE LA TRANSFORMATION DU CADRE DE TRAVAIL.....</b>	<b>84</b>
5.1	LES SALARIES DE LA BRANCHE SONT RESTES FORTEMENT MOBILISES DURANT LA CRISE SANITAIRE LIEE AU COVID .....	84
5.2	LE THEME DE LA CHARGE COGNITIVE QUI RESTE D'ACTUALITE S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE D'EVOLUTION DE LA RELATION DE SERVICE .....	85
5.2.1	<i>La question de la charge cognitive est couramment évoquée par les salariés .....</i>	85
5.2.2	<i>Les travaux sur la charge cognitive prévus par la convention d'objectifs et de gestion ont démarré tardivement .....</i>	86
5.2.3	<i>L'approche populationnelle est un élément structurant des réflexions sur l'évolution de la relation de service et la charge cognitive .....</i>	87
5.3	DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DU TELETRAVAIL TRANSFORMANT LE MODE DE MANAGEMENT, LE TAUX D'ABSENTEISME DIMINUE .....	88
5.3.1	<i>La diminution du taux d'absentéisme s'amplifie à partir de la crise sanitaire.....</i>	88
5.3.2	<i>Au regard du développement structurel du télétravail les orientations managériales doivent évoluer.....</i>	89
<b>6</b>	<b>LES LEVIERS NATURELS D'AJUSTEMENT DES EFFECTIFS TENDANCIELLEMENT MOINS DYNAMIQUES RELEVANT D'UNE APPROCHE GLOBALE DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>90</b>
6.1	LE FAIBLE TAUX DE TURN-OVER OFFRE DES MARGES LIMITEES D'ADAPTATION DES RESSOURCES HUMAINES.....	90
6.2	LA FAIBLESSE DU TAUX DE TURN-OVER N'EVACUE PAS LE THEME DE LA FIDELISATION DU PERSONNEL.....	92
6.3	L'INFLECHISSEMENT DU NOMBRE DE DEPART EN RETRAITE SE PROLONGERA DANS LES ANNEES A VENIR.....	93
<b>ANNEXE 5 :</b>	<b>PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE .....</b>	<b>97</b>
<b>1</b>	<b>AU COURS DE LA COG, LES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE SE SONT RENFORCES SANS QUE LES IMPACTS DE CES CHANGEMENTS SOIENT TOTALEMENT EVALUES .....</b>	<b>99</b>
1.1	LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DU FNAS REPOSE SUR UNE ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE, COPRODUITE AVEC DE MULTIPLES ACTEURS, QUI CONNAIT UN FORT DEPLOIEMENT EN FIN DE COG .....	99
1.1.1	<i>En généralisant le déploiement des outils de gouvernance locale, la COG marque une nouvelle étape.....</i>	99
1.1.2	<i>La couverture territoriale conventionnelle consolidée pour les schémas départementaux de services aux familles est en voie de généralisation pour les conventions territoriales globales.....</i>	102
1.2	L'EVALUATION AUJOURD'HUI DIFFERENCIEE DES DISPOSITIFS CONVENTIONNELS TERRITORIAUX DEVRAIT S'ENRICHIER SOUS L'IMPULSION DU LEGISLATEUR .....	105
1.2.1	<i>Le nouveau cadre juridique facilitera l'analyse des schémas départementaux de services aux familles.....</i>	105
1.2.2	<i>L'évaluation des conventions territoriales globales reste minoritaire malgré l'outillage disponible.....</i>	106
1.3	LE PILOTAGE DU FNAS S'EST AMELIORE AVEC LA POURSUITE DU DEPLOIEMENT D'UN NOUVEAU SYSTEME D'INFORMATION QUI N'EST PAS TOTALEMENT ACHEVE ET N'ANALYSE PAS ENCORE SUFFISAMMENT SES CONTRIBUTIONS AUX AUTRES ACTIVITES..	107
1.3.1	<i>Le développement des différentes briques du système d'information de l'action sociale s'est prolongé sur toute la période de la COG.....</i>	107
1.3.2	<i>La mise en visibilité des apports du nouveau système d'information demeure partielle.....</i>	109
<b>2</b>	<b>LE FNAS QUI A ACCENTUE SES DEPENSES EN FAVEUR DE L'EGALITE DES CHANCES S'EST ADAPTE PENDANT LA CRISE SANITAIRE TOUT EN AMELIORANT SON NIVEAU D'EXECUTION BUDGETAIRE.....</b>	<b>110</b>

2.1	LE BUDGET INITIAL DU FNAS CONSOLIDE L’ACTION TRADITIONNELLE DE LA BRANCHE ET INNOVE POUR REDUIRE LES INEGALITES	111
2.1.1	<i>La programmation budgétaire conforte la part des différents champs d’intervention</i>	111
2.1.2	<i>L’introduction de bonus favorisant l’accueil de très jeunes publics spécifiques dans le financement des EAJE intensifie l’ambition de la COG de contribuer à l’égalité des chances</i>	112
2.1.3	<i>Les actions du fonds publics et territoires renforcent les orientations nationales et laissent moins de places à l’innovation territoriale</i>	113
2.2	EN S’ADAPTANT REGULIEREMENT A LA CRISE SANITAIRE ET EN DIVERSIFIANT SES INTERVENTIONS, LE FONDS NATIONAL D’ACTION SOCIALE A CONSOLIDE SA CAPACITE DE REPONSE AUX BESOINS DE COHESION SOCIALE	118
2.2.1	<i>Des aides exceptionnelles et temporaires ont couvert les grands domaines d’intervention du FNAS</i>	118
2.2.2	<i>Ces interventions financières rapides et conséquentes ont impliqué un travail de contrôle</i>	120
2.3	L’EXECUTION BUDGETAIRE 2018-2021 EST DYNAMIQUE, ELLE MARQUE DONC UNE INFLEXION DE LA TENDANCE PRECEDENTE DE SOUS-CONSOMMATION DU FNAS.	122

**ANNEXE 6 : ÉQUILIBRE, CHARGES, MOYENS ET PRODUCTIVITE ..... 125**

**1 LA TRAJECTOIRE PREVISIONNELLE DE RENDUS D’EFFECTIFS DANS LE CADRE DE LA COG 2018-2022, REPOSAIT SUR DES PERSPECTIVES DE GAINS DE PRODUCTIVITE PEU REALISTES ET UNE HYPOTHESE DE CHARGES CONTENUES ..... 128**

1.1	LA MISSION IGAS-IGF DE 2017, TOUT EN SOULIGNANT LES TENSIONS DE PRODUCTION PROPOSAIT UNE TRAJECTOIRE DE RENDU D’EFFECTIFS RELATIVEMENT AMBITIEUSE AU REGARD DES GAINS DE PRODUCTIVITE IDENTIFIABLES,	128
1.1.1	<i>Les estimations reposaient sur une hypothèse de charge constante pour 2018-2022 dans la continuité des travaux de l’observatoire des charges</i>	128
1.1.2	<i>Une restitution d’effectifs globale de 1550 à 1650 ETPMA CDI était estimée envisageable, avec un objectif ambitieux de convergences entre les caisses, sans préciser l’origine des gains de productivité attendus</i>	128
1.1.3	<i>Pour la mission de IGAS-IGF de 2017, les restitutions d’emploi devaient être assurées de manière progressive et prudente, compte tenu des incertitudes en matière de gains de productivité et de la tension dans le réseau en matière de production</i>	130
1.2	A SA CONCLUSION, LA COG 2018-2022 PREVOYAIT UN RENDU D’ETPMA DE 1 700, S’ACCELERANT SUR LA FIN DE PERIODE INDEPENDAMMENT DES GAINS DE PRODUCTIVITES QUI SÉRAIENT EFFECTIVEMENT REALISES.	130
1.3	LES PROJECTIONS DE L’OBSERVATOIRE DES CHARGES POUR LA PERIODE 2018-2022, ANTICIPAIENT DES GAINS DE PRODUCTIVITE IMPORTANTS GRACE AU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION ASSOCIE AU SDSI QUI DEVAIENT PERMETTRE DE GARANTIR L’EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA COG	131
1.3.1	<i>Des gains à modèle de production constant mais surtout le pari de gains de productivité élevés en fin de COG grâce au nouveau modèle (reposant sur SDSI, BRM/DRM etc.)</i>	131
1.3.2	<i>Des gains qui devaient financer une augmentation modérée de la charge à périmètre constant, le développement de missions nouvelles et les surcharges liées à la réforme des aides au logement</i>	133

**2 LES CHARGES EFFECTIVES ET LES GAINS DE PRODUCTIVITE INTERVENUS SE SONT REVELES ELOIGNES DES PREVISIONS..... 136**

2.1	LES GAINS DE PRODUCTIVITE ATTENDUS EN FIN DE COG, GRACE AU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION ASSOCIE AU SDSI SONT INTERVENUS QUE TRES PARTIELLEMENT A CE STADE	136
2.2	LES CHARGES EN TERMES DE NOMBRE D’ALLOCAIRES ET DE FLUX ENTRANTS ONT AUGMENTE SIGNIFICATIVEMENT, CONTRAIREMENT AUX PREVISIONS	140
2.3	LA REFORME DES AIDES AUX LOGEMENT, CONNUE AU MOMENT DE LA CONCLUSION DE LA COG ET INTEGREE A SON EQUILIBRE MAIS MISE EN ŒUVRE REELLEMENT EN 2021, S’EST REVELEE AVOIR UN COUT, A LA FOIS TRANSITOIRE ET PERENNE, ELEVE SANS QU’IL NE SOIT ENCORE DETERMINE PRECISEMENT	146

**3 CETTE TRAJECTOIRE INSOUTENABLE A ETE REVISEE, POUR FAIRE FACE AUX MISSIONS NOUVELLES CONFIEES A LA BRANCHE, SANS REINTERROGER LE CADRAGE GENERAL ..... 147**

3.1	DES MISSIONS NOUVELLES ONT CONDUIT A DES DECISIONS DE REDUCTION DES RESTITUTIONS PREVUES CONDUISANT A UNE TRAJECTOIRE REVISEE S’ECARTANT DE 900 ETP DE LA TRAJECTOIRE INITIALE	147
3.2	LA TRAJECTOIRE EXECUTEE EST CONFORME A LA TRAJECTOIRE REVISEE	151
3.3	NEANMOINS LES DECISIONS SONT INTERVENUES AU CAS PAR CAS, SANS DISCUSSION GLOBALE SUR LES EVOLUTIONS DE CHARGES ET DE GAINS DE PRODUCTIVITE PAR RAPPORT AUX PREVISIONS.	156

3.4	LES EFFECTIFS ONT ETE RENDUS AVANT L'INTERVENTION DES GAINS DE PRODUCTIVITE CORRESPONDANTS .....	156
<b>ANNEXE 7 :</b>	<b>PRODUCTION ET PILOTAGE DU RESEAU.....</b>	<b>157</b>
<b>1</b>	<b>LA SITUATION DE PRODUCTION A CONSTITUE UNE PREOCCUPATION CENTRALE ET PRIORITAIRE AU COURS DE LA PERIODE DU FAIT DE PRESSIONS DIVERSES .....</b>	<b>160</b>
1.1	DES CHARGES EN HAUSE APPELANT UNE RECHERCHE RENOUVELEE D'EFFICIENCE .....	161
1.1.1	<i>Une augmentation forte du nombre de personnes couvertes .....</i>	<i>161</i>
1.1.2	<i>Des actions de production en hausse très prononcée.....</i>	<i>162</i>
1.2	DES APPROCHES COMPLEMENTAIRES POUR DISPOSER D'UNE VISION PLUS FINE .....	163
1.3	UNE PRIORITE DONNEE AUX FONCTIONS DE PRODUCTION ENTENDUE ICI AU SENS LARGE MAIS DANS DES CONDITIONS VARIABLES SELON LES ORGANISMES .....	165
1.3.1	<i>La politique de ressources humaines est marquée par une volonté de préserver et même de renforcer le nombre d'agents affectés aux fonctions de production mais cette dynamique est plus ou moins à l'œuvre selon la Caf considérée .....</i>	<i>165</i>
1.3.2	<i>Tout comme les choix en matière de moyens affecté à la production, les gains de productivité semblent néanmoins des plus variables selon les organismes .....</i>	<i>167</i>
<b>2</b>	<b>LES STOCKS ET L'ANTERIORITE ONT AUGMENTE DU FAIT DES DIFFERENTES REFORMES ET EN PARTICULIER DE CELLE DES AIDES AU LOGEMENT .....</b>	<b>169</b>
2.1	UNE HAUSSE TRES FORTE DES STOCKS QUI AURAIT PU ETRE ENCORE PLUS PRONONCEE EN L'ABSENCE D'UNE DEMARCHE D'EFFICIENCE ET DE RECHERCHE DE PRODUCTIVITE .....	169
2.2	UNE PROBLEMATIQUE SPECIFIQUE D'ANTERIORITE QUI DOIT RETENIR L'ATTENTION .....	173
2.3	DES SITUATIONS DES PLUS CONTRASTEES AU SEIN DU RESEAU .....	175
2.4	UNE CRISE DE PRODUCTION, UN RISQUE AVERE DE DOUBLE STANDARD DE TRAITEMENT QUI DOIVENT IMPERATIVEMENT ETRE PREVENUS ET RESOLUS .....	179
<b>3</b>	<b>DANS UN CONTEXTE DE TRES FORTES CHARGES ET DE MAITRISE DES MOYENS, LA SEULE RECHERCHE DE PRODUCTIVITE N'A PU SUFFIRE ET LA DEGRADATION DE LA QUALITE DE LA PRODUCTION EST MANIFESTE, LES ACTIONS INTERNES ONT ETE DEPRIORISEES POUR PARTIE.....</b>	<b>180</b>
3.1	DES RECLAMATIONS EN FORTE HAUSSE .....	181
3.2	LA QUALITE DE LA REPONSE TELEPHONIQUE REFLETANT LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA BRANCHE.....	182
3.3	LES TAUX DE SATISFACTION GLOBALEMENT EN BAISSSE MAIS DE MANIERE DIFFERENTE SELON LES CANAUX ET LES CAISSES CONSIDERES.....	183
3.4	UNE MISE EN ŒUVRE DE LA COG MOINDRE EN CE QUI CONCERNE LES ACTIONS INTERNES .....	185
<b>4</b>	<b>LA BRANCHE A LARGEMENT FAIT EVOLUER SON SYSTEME DE PRODUCTION, AVANT TOUT PAR DES MODALITES ORGANISATIONNELLES SPECIFIQUES .....</b>	<b>187</b>
4.1	LES DIFFERENTS MODES D'ORGANISATION AU SEIN DE LA BRANCHE .....	187
4.1.1	<i>Le pilotage de la production a été renforcé dans des conditions inédites aux niveaux national et local.....</i>	<i>187</i>
4.1.2	<i>Les travaux de la mission soulignent le caractère des plus achevés et peu lisibles des missions et fonctions partagées ou mutualisées .....</i>	<i>188</i>
4.2	L'APPORT REEL MAIS RELATIVEMENT PONCTUEL APPORTE PAR L'ENTRAIDE VIA LE SNAP .....	192
4.3	LE DEVELOPPEMENT INCONTESTABLE DE LA LIQUIDATION AUTOMATIQUE .....	196
<b>5</b>	<b>AU-DELA DE LA DIVERGENCE DES PERFORMANCES DE PRODUCTION AU SEIN DU RESEAU, LA CONVERGENCE DES COUTS, SOUVENT SOUHAITEE, DEMEURE UN OBJECTIF DELICAT A ATTEINDRE.....</b>	<b>199</b>
<b>6</b>	<b>DANS CE CONTEXTE, LA MISSION ESTIME NECESSAIRE DE DEPLOYER UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PERFORMANCE ET UNE NOUVELLE ORGANISATION DU RESEAU TOUT EN MAINTENANT L'ANCRAGE DEPARTEMENTAL.....</b>	<b>210</b>
6.1	UNE VOLONTE DE CONVERGENCE QUI DEMEURE UN OBJECTIF PEU CREDIBLE EN L'ABSENCE D'UNE REFORTE PLUS GLOBALE DE L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE ET DE L'ORGANISATION .....	210
6.2	UN CHANGEMENT NECESSAIRE DE CADRE D'ACTION, AUTOUR DE L'ECHELON DEPARTEMENTAL MAIS PRENANT EN COMPTE UNE SOLIDARITE NECESSAIRE ENTRE CAISSES DU MEME TERRITOIRE.....	212

6.3	LA NECESSITE DE FAIRE EVOLUER LA MESURE ET LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE.....	213
6.4	UNE EVOLUTION PLUS GENERALE DU PILOTAGE PAR L'ETAT ET LA BRANCHE SONT A ENCOURAGER.....	219
<b>ANNEXE 8 :</b>	<b>RELATION DE SERVICE.....</b>	<b>223</b>
<b>1</b>	<b>L'AUGMENTATION DES FLUX A CONDUIT A UNE DEGRADATION DE LA QUALITE DE SERVICE .....</b>	<b>226</b>
<b>2</b>	<b>LA STRATEGIE DE RELATION SERVICE EST PRINCIPALEMENT INSPIREE DE L'ORGANISATION DE L'OFFRE ET NON DES ATTENTES DES USAGERS, CE QUI CONDUIT A DE LA REITERATION ET UNE INSATISFACTION DES USAGERS .....</b>	<b>231</b>
2.1	L'OFFRE DE SERVICE EST ACTUELLEMENT ORGANISEE EN FONCTION DES MODALITES D'ACCUEIL ET DE REPONSE SANS PRISE EN COMPTE DES DIFFERENTES NATURES DES DEMANDES .....	231
2.2	LES APPELS TELEPHONIQUES SONT GERES EN FLUX, SANS ORIENTATION SELON LE TYPE DE DEMANDE, LE DEGRE D'URGENCE OU LA COMPLEXITE, CE QUI PEUT CONDUIRE A DE LA REITERATION .....	231
2.3	LA DISTINCTION ENTRE REPONSE DE NIVEAU 1 ET DE NIVEAU 2 NE SEMBLE COMPRISE NI DES USAGERS NI SOUVENT DES AGENTS ET NE PERMET PAS A CE STADE D'APPORTER UNE REPONSE COMPLETE DES LE PREMIER CONTACT.....	232
2.4	CERTAINS BESOINS PRIORITAIRES NE TROUVENT PAS ENCORE DE REPONSE ORGANISEE ET SATISFAISANTE, COMME L'AIDE A LA NAVIGATION A DISTANCE POUR LA REALISATION DE DEMARCHES EN LIGNE, L'AIDE A LA REALISATION DE DEMARCHES ADMINISTRATIVES POUR LES PERSONNES ILLETTEES, ET LA GESTION DES SITUATIONS D'URGENCE .....	233
2.5	LES USAGERS EXPRIMENT LE SOUHAI DE POUVOIR DISPOSER D'UN INTERLOCUTEUR REFERENT SUR LEUR DOSSIER.....	234
<b>3</b>	<b>LE VIRAGE POPULATIONNEL, UNE MEILLEURE ORIENTATION EN AMONT ET UNE VERITABLE COMPLEMENTARITE ENTRE CANAUX SERAIENT DE NATURE A MIEUX REpondre AUX BESOINS.....</b>	<b>235</b>
3.1	UNE SPECIALISATION EN FONCTION DE SEGMENTS DE LA POPULATION ET LA CREATION D'UN NOUVEAU METIER EN « MIDDLE OFFICE » .....	236
3.2	LA REALISATION EFFECTIVE ET LE PLEIN DEPLOIEMENT DE PARCOURS USAGERS, SELON DES SITUATIONS DE VIE, ENFIN PLEINEMENT FORMALISES EST UN OBJECTIF PREMIER DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE A VENIR .....	239
3.3	LA COMPLEMENTARITE ENTRE CANAUX DOIT ETRE AMELIOREE, GRACE A UNE MEILLEURE ORIENTATION EN AMONT.....	240
3.3.1	<i>L'orientation en amont, à partir de la navigation sur le caf.fr, pourrait être améliorée.....</i>	<i>241</i>
3.3.2	<i>Cette absence d'orientation crée un engorgement et peut différer l'accès aux droits d'usagers souvent les plus fragiles.....</i>	<i>242</i>
3.3.3	<i>La stratégie omnicanale devrait être pensée dans le cadre d'un chaînage dynamique entre canaux et différencié selon le type de public.....</i>	<i>242</i>
<b>4</b>	<b>LA STRATEGIE D'ACCUEIL PHYSIQUE DOIT ETRE CLARIFIEE, AFIN DE GARANTIR UNE ACCESSIBILITE EFFECTIVE POUR CELLES ET CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN, EN LIEN AVEC LES FRANCES SERVICES ET AUTRES PARTENAIRES .....</b>	<b>244</b>
4.1	SI L'ACCESSIBILITE PHYSIQUE DES CAF EST UN PRINCIPE AFFIRME ET REpond A UNE ATTENTE DES ALLOCATAIRES, LA SITUATION EST DANS LES FAITS TRES VARIABLE ET CELLE-CI EST LOIN D'ETRE GARANTIE TANT EN FLUX QUE POUR LES RENDEZ-VOUS.....	244
4.1.1	<i>L'accessibilité physique des CAF est un principe affirmé par la CNAF.....</i>	<i>244</i>
4.1.2	<i>Cette accessibilité n'est pas seulement pensée en termes d'objectifs mais surtout en termes de modalités</i>	<i>245</i>
4.1.3	<i>Il n'existe pas de réelle exigence en termes de maillage territorial, ni d'accessibilité en temps de trajet, des CAF elles-mêmes.....</i>	<i>245</i>
4.1.4	<i>Les allocataires estiment qu'il leur est difficile d'accéder physiquement à leur CAF .....</i>	<i>246</i>
4.1.5	<i>Les délais entre la prise de rendez-vous et sa réalisation, bien que non suivis de manière consolidée semblent importants et il arrive même qu'aucune plage de rendez-vous ne soit proposée.....</i>	<i>247</i>
4.2	IL EXISTE UN MANQUE DE LISIBILITE CONCERNANT LE ROLE ET LE FONCTIONNEMENT DES DIFFERENTS TYPES D'ACCUEIL PHYSIQUE .....	248
4.3	LE ROLE DES PARTENAIRES, EN PARTICULIER DE FRANCE SERVICES, DANS LA STRATEGIE D'ACCUEIL, DOIT ETRE CLARIFIE A L'ECHELLE NATIONALE, TOUT EN ETANT ADAPTE SELON LES CONTEXTES LOCAUX.....	248
4.3.1	<i>La position de la CNAF concernant le rôle de France Services dans le cadre de la stratégie de service est ambiguë .....</i>	<i>249</i>
4.3.2	<i>Dans les faits, France service assure une partie de l'accueil à la place des CAF, en milieu urbain pour des allocataires ayant besoin d'un accompagnement important et en milieu rural où les France Services permettent de garantir une accessibilité physique.....</i>	<i>250</i>



4.3.3	<i>Selon les textes, France services a vocation à accompagner les usagers dans leurs démarches sans renvoyer à un autre guichet, mais fait face à un sous-investissement de la part de certains opérateurs.....</i>	251
4.3.4	<i>Clarifier le rôle de France services et, grâce à un meilleur reporting, en tirer toutes les conséquences en termes d'investissement dans la relation partenariale.....</i>	252
<b>5</b>	<b>PENDANT LA PERIODE COG A VENIR, IL EST NECESSAIRE DE PRIORISER LA MISE EN PLACE DES OUTILS PERMETTANT UNE VISION OMNICANALE, DE MIEUX ORIENTER LES FLUX TELEPHONIQUES EN FONCTION DES BESOINS DES USAGERS ET DE CONSOLIDER L'INFRASTRUCTURE TELEPHONIQUE.....</b>	<b>259</b>
5.1	LA MISE EN PLACE D'UN CRM PERMETTANT D'AVOIR UNE VISION OMNICANALE DOIT ETRE PRIORISEE AFIN DE POUVOIR EVALUER FAIRE EVOLUER LA STRATEGIE DE SERVICE PLUS GLOBALEMENT.....	259
5.2	IL CONVIENT D'ORIENTER LES APPELS TELEPHONIQUES EN FONCTION DE L'URGENCE ET DU DEGRE DE COMPLEXITE ET DE S'EFFORCER DE RESOUDRE LA DIFFICULTE AU STADE DU FLUX ENTRANT /DES LA PREMIERE PRISE DE CONTACT (SANS RDV ULTERIEUR) ET METTRE EN PLACE UNE AIDE A LA NAVIGATION A DISTANCE .....	261
5.3	L'INFRASTRUCTURE TELEPHONIQUE DOIT ETRE RENOVEE ET RENFORCEE, LE SUIVI DES CHANTIERS TECHNIQUES EST PRIORITAIRE	261
<b>6</b>	<b>LES GAINS D'EFFICIENCE ET LES RECHERCHES DE PRIORISATION DOIVENT AVANT TOUT PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ATTENTES DES USAGERS EN AYANT LE PLUS BESOIN.....</b>	<b>262</b>
<b>ANNEXE 9 : ACCES AUX DROITS, GESTION DES DROITS, CONTROLE INTERNE .....</b>		<b>265</b>
<b>1</b>	<b>LA COMPLEXITE DU DROIT NUIT AU SERVICE RENDU A L'USAGER : UN PROGRAMME AMBITIEUX DE SIMPLIFICATIONS EST PLUS QUE JAMAIS NECESSAIRE.....</b>	<b>268</b>
1.1	LES SIMPLIFICATIONS ANNONCEES DEPUIS PLUSIEURS COG N'ONT TOUJOURS PAS ETE MISES EN ŒUVRE ; LES REGLES ET LEURS EVOLUTIONS GENERENT UNE COMPLEXITE SUPPLEMENTAIRE.....	268
1.1.1	<i>La COG 2013-2017 comportait déjà des engagements en matière de simplifications .....</i>	<i>268</i>
1.2	LA COMPLEXITE ET L'INSTABILITE NORMATIVES ACCROISSENT LES RISQUES DE NON-RECOURS ET D'ERREURS DES USAGERS ; ELLES GENERENT UNE FORTE CHARGE DE TRAVAIL POUR LES AGENTS .....	269
1.3	LES ETUDES DE SIMPLIFICATIONS A CONDUIRE, MENEES ENTRE 2018 ET 2022, NOTAMMENT DANS LE CADRE DU RUA ET DES TRAVAUX DU CONSEIL D'ETAT, DOIVENT ETRE COMPLETEES, EN PRIORISANT DANS LES REFLEXIONS LES CONSEQUENCES OPERATIONNELLES DES EVOLUTIONS SUR LES USAGERS, LE SYSTEME D'INFORMATIONS ET D'ECHANGE ET L'ACTIVITE DES AGENTS	271
1.4	RETENIR UNE DEFINITION UNIQUE DU SALAIRE PUIS DES REVENUS D'ACTIVITE POUR LE CALCUL DES PRESTATIONS EST UNE PRIORITE AVANT, A TERME, DE SIMPLIFIER ET FAIRE CONVERGER DANS UNE CERTAINE MESURE LES BASES RESSOURCES .....	273
1.5	UNE ATTENTION DOIT ETRE PORTEE AUX PERIODES DE REFERENCES ET D'ACTUALISATION, AVEC UNE VIGILANCE VIS-A-VIS D'UNE TROP GRANDE CONTEMPORANITE DES RESSOURCES, SOURCE D'INSTABILITE, DE COMPLEXITE ET D'ERREURS, DONT TEMOIGNE LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT .....	276
1.6	LE RECOURS A DES PARAMETRES OU DROITS PLUS FIGES DOIT EGALEMENT ETRE RECHERCHE .....	280
<b>2</b>	<b>SI L'ACCES AUX DROITS S'APPUIE SUR UNE STRATEGIE D'ALLER-VERS PROMETTEUSE, LA SIMPLIFICATION DES DEMARCHES VIA LA DEMANDE UNIQUE DE PRESTATIONS ET LE DEVELOPPEMENT DE LA DETECTION AUTOMATIQUE DES DROITS SONT DES PRIORITES POUR LA PERIODE A VENIR.....</b>	<b>282</b>
2.1	LA STRATEGIE D'ALLER VERS QUI VISE A REDUIRE LE NON-RECOURS S'APPUIE SUR LES PLANS DE CONTACTS SORTANTS, LE DATAMINING ET LES RENDEZ-VOUS DES DROITS .....	282
2.2	LA MISE EN PLACE DE LA DEMANDE UNIQUE DE PRESTATION DANS LE CADRE DE LA SOLIDARITE A LA SOURCE, NECESSITE AU PREALABLE DE TIRER LES ENSEIGNEMENTS LIES AU FONCTIONNEMENT DRM ET DE REALISER UNE ETUDE D'IMPACTS GLOBALE	289
2.2.1	<i>Le projet de solidarité à la source : de la demande unique de prestation à la détection automatique des droits .....</i>	<i>289</i>
2.2.2	<i>Une fiabilisation indispensable du dispositif de ressources mensuelles (DRM), avant de mettre en œuvre la demande unique de prestation.....</i>	<i>291</i>
2.2.3	<i>L'évolution du système de prestations de la branche famille doit cependant s'inscrire dans une démarche d'ensemble ambitieuse, par exemple à partir du RNCPS et du PNDS, démarche qui peine à voir le jour à ce stade.....</i>	<i>296</i>

<b>3</b>	<b>LA MAITRISE DES RISQUES QUI A CONNU UNE FORTE DEGRADATION CES DERNIERES ANNEES, EN RAISON NOTAMMENT DES TENSIONS DE PRODUCTION, DOIT FAIRE L’OBJET D’UNE PLUS GRANDE ATTENTION DANS LE CADRE DE LA COG .....</b>	<b>298</b>
3.1	LA MAITRISE DES RISQUES S’EST DEGRADEE PENDANT LA COG ACTUELLE, EN LIEN AVEC LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT, LA CRISE SANITAIRE ET LA PRIORITE ACCORDEE A LA PRODUCTION .....	298
3.2	LES EFFECTIFS DEDIES AU CONTROLE ONT BAISSÉ ENTRE 2018 ET 2021 .....	303
3.3	LE RECOURS AU <i>DATAMINING</i> A NEANMOINS PERMIS DE MAINTENIR UNE CERTAINE STABILITE DE L’IRR METIER MALGRE UNE AUGMENTATION DE LA BASE A SECURISER ET DES EFFECTIFS EN BAISSÉ .....	304
3.4	LA CERTIFICATION ET LA QUALITE COMPTABLE DOIVENT ETRE INTEGREES DANS LES OBJECTIFS DE LA COG ET UN DECLOISONNEMENT ENTRE PRODUCTION ET CONTROLE EST SOUHAITABLE .....	305
3.5	LE PROCESSUS DE RECOUVREMENT, EMBOLISE PAR L’AUGMENTATION DES INDUS, NECESSITE DES ARBITRAGES POUR REPARTIR SUR DES BASES ASSAINIES.....	306
<b>ANNEXE 10 : SYSTEMES D’INFORMATION .....</b>		<b>311</b>
<b>1</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES REFORMES A EU UN IMPACT SUR LES DEVELOPPEMENTS, LES DIFFICULTES DU SYSTEME D’INFORMATION ONT AINSI RENFORCE LA CRISE DE PRODUCTION RENCONTREE PAR LA BRANCHE .....</b>	<b>314</b>
1.1	L’EQUILIBRE CHARGES – MOYENS INFORMATIQUES PREVU INITIALEMENT A ETE PERTURBE .....	314
1.1.1	<i>La situation anticipée ex ante a été affectée par des réformes nouvelles devant être mises en œuvre et par la crise sanitaire .....</i>	<i>314</i>
1.1.2	<i>Le déploiement du NSI a été retardé et a conduit à poser de nouvelles difficultés.....</i>	<i>315</i>
1.1.3	<i>Le reste à faire informatique, en cours d’évaluation, est significatif et doit être finement apprécié .....</i>	<i>315</i>
1.1.4	<i>Les développements internes sont ceux qui doivent le plus retenir l’attention .....</i>	<i>315</i>
1.2	DES DIFFICULTES NOMBREUSES DU SYSTEME D’INFORMATION AU COURS DE LA PERIODE REVELANT LES FRAGILITES LES PLUS EVIDENTES DU SYSTEME DE PRODUCTION .....	316
1.2.1	<i>Le taux de disponibilité du poste de travail est globalement correct mais dissimule des périodes de moindre performance.....</i>	<i>316</i>
1.2.2	<i>Des alertes informatiques en hausse par rapport à la précédente période conventionnelle.....</i>	<i>317</i>
1.2.3	<i>Des incidents de production qui augmentent et atteignent une ampleur sans précédent à la suite du déploiement du NSI et de la réforme des aides au logement .....</i>	<i>318</i>
1.3	UNE ANALYSE CRITIQUE DU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION EST NECESSAIRE.....	321
1.3.1	<i>L’informatique a contribué à l’automatisation de la production.....</i>	<i>321</i>
1.3.2	<i>Les analyses justifiant le nouveau modèle de production doivent rétrospectivement être pour partie tempérées .....</i>	<i>322</i>
<b>2</b>	<b>DES ORIENTATIONS PRIORITAIRES POUR LA FUTURE COG ET LE FUTUR SDSI .....</b>	<b>323</b>
2.1	UN CHOIX STRUCTUREL DE SYSTEME A OPERER, UN RESTE A FAIRE A APURER .....	323
2.2	UN PILOTAGE DES PROJETS MAJEUR A AJUSTER EN INTEGRANT PLEINEMENT LA DIMENSION INFORMATIQUE .....	323
2.3	UN NOUVEAU SYSTEME DE PRODUCTION A STRUCTURER NOTAMMENT AU PLAN TECHNIQUE .....	324
2.4	UNE ANALYSE DES GAINS LIES A CERTAINS PROJETS A ENCOURAGER .....	324
2.5	UNE RELATION AVEC LES USAGERS A MIEUX OUTILLER.....	324
2.6	DES DEVELOPPEMENTS AU PROFIT DE L’AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL A PRIORISER DE MANIERE IMPERIEUSE PAR RAPPORT AUX DEVELOPPEMENTS ORIENTES VERS LES USAGERS .....	325
2.7	DES MOYENS INFORMATIQUES A AJUSTER AU REGARD DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES RETENUES.....	325
<b>ANNEXE 11 : ÉVALUATION DE LA CONVENTION D’OBJECTIFS ET DE GESTION 2018-2022 DE LA CNAF EN VUE DE SON RENOUVELLEMENT (NOTE D’ETAPE NOVEMBRE 2022).....</b>		<b>327</b>

# ANNEXE 1 : Pilotage, suivi et mise en œuvre de la COG 2018-2022

<b>ANNEXE 1 :</b>	<b>PILOTAGE, SUIVI ET MISE EN ŒUVRE DE LA COG 2018-2022.....</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>LE PILOTAGE DE LA COG REPOSE SUR DE NOMBREUSES EVALUATIONS DES ENGAGEMENTS ET UN NOMBRE PLUS RESSERRE D'INDICATEURS.....</b>	<b>13</b>
1.1	LES ENGAGEMENTS DE LA CNAF ET DE L'ÉTAT SONT AMPLIFIÉS PAR UN VOLUME CONSEQUENT D' ACTIONS A EVALUER.....	13
1.2	LES ENGAGEMENTS ET LES ACTIONS DE LA CNAF ET DE L'ÉTAT PORTENT SUR DES PRIORITÉS DIFFÉRENTES .....	15
1.3	LES INDICATEURS EN DIMINUTION METTENT L'ACCENT SUR LES RESULTATS.....	16
1.4	LA REPARTITION DES OUTILS DE PILOTAGE ENTRE LES AXES EST HÉTÉROGÈNE .....	17
1.5	L'EXECUTION DE LA COG S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE REFORMES NON PROGRAMMÉES ET DE CRISE SANITAIRE.....	18
<b>2</b>	<b>LE PILOTAGE DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT, QUI SONT PEU CONTRAIGNANTS, EST CONTRASTÉ.....</b>	<b>19</b>
2.1	LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT SONT PEU EXIGEANTS .....	19
2.2	LES INFORMATIONS DISPONIBLES METTENT EN EVIDENCE UNE RÉALISATION PREDOMINANTE DES ACTIONS DE NATURE NORMATIVE ET CONDUISENT A S'INTERROGER SUR LES MODALITÉS DE SUIVI DE L'ACTION PUBLIQUE.....	20
2.3	LES OBJECTIFS SANS ECHEANCE RESTENT SANS EFFET .....	21
<b>3</b>	<b>LES MULTIPLES ENGAGEMENTS DE LA BRANCHE FAMILLE COMPLEXIFIENT LA LECTURE ET L'ANALYSE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES.....</b>	<b>21</b>
3.1	LES ENGAGEMENTS DE LA BRANCHE DONNENT LIEU A UN NOMBRE ÉLEVÉ D'ÉVALUATION.....	21
3.2	LE TAUX DE RÉALISATION GLOBAL SATISFAISANT DES ACTIONS OCCULTE DES DISPARITÉS.....	22
3.2.1	<i>Le taux moyen d'avancement des actions évaluées par axe est assez homogène .....</i>	<i>22</i>
3.2.2	<i>Au sein de chacun des trois axes stratégiques, le niveau d'avancement des actions est disparate .....</i>	<i>24</i>
3.3	LE NIVEAU D'ATTEINTE DES CIBLES DES INDICATEURS DE RESULTAT RESTE MODESTE .....	26
<b>4</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG PAR LE RESEAU REPOSE SUR UNE PLURALITÉ DE MODALITÉS .....</b>	<b>28</b>
4.1	LA DECLINAISON STRATÉGIQUE DE LA COG S'APPUIE SUR LES CONTRATS PLURIANNUELS D'OBJECTIFS ET DE GESTION CONCLUS ENTRE LA CNAF ET LES CAF.....	28
4.2	LE DEPLOIEMENT OPERATIONNEL DES OBJECTIFS DE LA COG EST RENFORCÉ PAR UNE PLURALITÉ D'INSTRUMENTS. ....	29
<b>5</b>	<b>DES PROPOSITIONS RELATIVES AUX OUTILS DE PILOTAGE PEUVENT ÊTRE DEGAGÉES .....</b>	<b>33</b>



[1] Le pilotage stratégique de la COG entre la Cnaf et l'Etat est décrit dans l'annexe 2 de la convention. Les restitutions permanentes sont réalisées trimestriellement pour les indicateurs et annuellement pour les actions prévues par les fiches thématiques.

[2] Outre ces restitutions, chaque année une lettre du « directeur de la sécurité sociale au directeur général de la Cnaf conclut le cycle annuel des réunions par une synthèse du bilan de l'année précédente et les attentes » pour l'année en cours.

## **1 Le pilotage de la COG repose sur de nombreuses évaluations des engagements et un nombre plus resserré d'indicateurs**

### **1.1 Les engagements de la Cnaf et de l'Etat sont amplifiés par un volume conséquent d'actions à évaluer**

[3] La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 est construite sous un format permettant d'appréhender les enjeux. Elle s'articule autour :

- d'un court préambule exposant les ambitions de services aux allocataires et aux familles ainsi que les vecteurs de réussite interne permettant d'atteindre ces ambitions ;
- de trois axes stratégiques :
  - Agir pour le développement des services aux allocataires (axe 1) ;
  - Garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production (axe2) ;
  - Mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations (axe3). ;
- de trois annexes relatives aux ressources et règles budgétaires, au suivi de la convention, et aux modalités de révision.

[4] Chaque axe stratégique est décomposé en fiches thématiques. Au total, la COG compte 16 fiches thématiques<sup>1</sup>, moins nombreuses que lors de la précédente COG. Chaque fiche thématique en présente les enjeux, détaille les engagements des parties, précise les échéances et les indicateurs associés.

[5] Les thèmes traités dans les fiches mettent l'accent sur les politiques de la famille et du logement portées par la branche ainsi que la relation de services aux allocataires y compris sous l'angle de l'accès aux droits. Les fiches thématiques exposent également les modalités de pilotage et les ressources mobilisées pour mettre en œuvre les politiques confiées à la branche. Enfin, les contributions de la Cnaf à son environnement sont développées à travers les coopérations au sein de la Sécurité sociale et la participation de la branche aux évaluations des politiques publiques.

[6] Ces fiches se traduisent par un nombre élevé d'actions faisant l'objet d'évaluations. Les 90 engagements donnent lieu à 181 actions réparties entre la Cnaf et l'Etat. Le nombre d'actions évaluées atteint 287. Il est en légère baisse par rapport à la précédente COG. Néanmoins

---

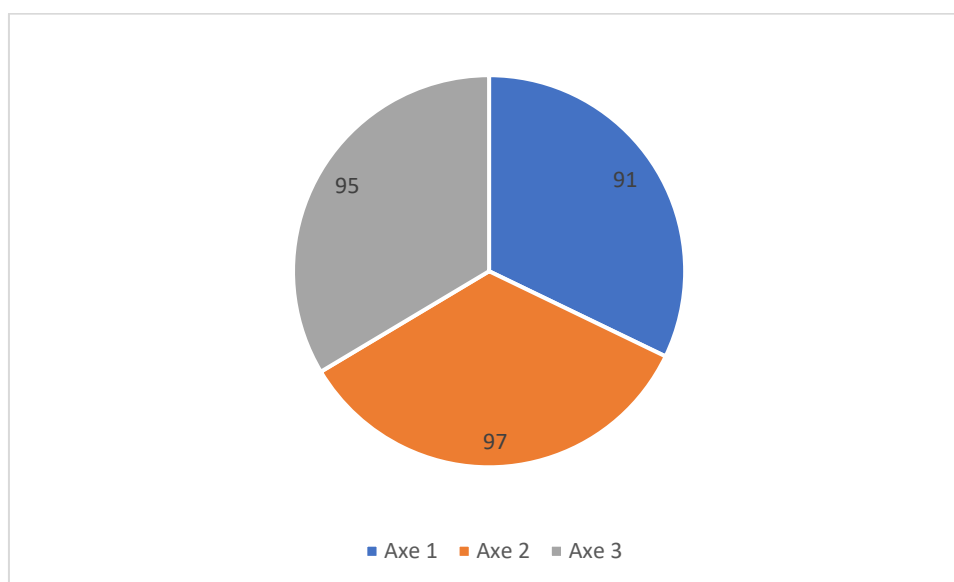
<sup>1</sup> 1 : petite enfance ; 2 : enfance ; 3 : jeunesse ; 4 : parentalité ; 5 : outre-mer ; 6 : logement ; 7 : relations de service ; 10 : dématérialisation et échanges d'information ; 11 : maîtrise des risques ; 12 : ressources humaines ; 13 : système d'information ; 14 : pilotage interne ; 15 : coopérations ; 16 : évaluation politiques.

contrairement à la recommandation IGAS et IGF de 2017, un nombre aussi important d'évaluation ne laisse pas à la Cnaf la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de la COG.

[7] La Cnaf porte 53 engagements représentant 151 actions donnant lieu à 253<sup>2</sup> évaluations (dont trois actions évaluées sans échéance de mise en œuvre et un engagement avec une échéance restant à fixer). Ces actions sont d'une grande diversité. Elles peuvent aussi bien concerner la mise en place d'un nouveau financement (ex : bonus inclusion) que la valorisation de pratiques professionnelles des partenaires (ex : temps de concertation au sein du secteur d'accueil du jeune enfant) ou l'évolution des modes opératoires au sein des Caf (ex : mise en place du contradictoire lors de contrôle sur pièces). Les actions évaluées restent nombreuses malgré la recommandation de l'IGAS et l'IGF lors de la précédente évaluation de la COG.

[8] Pour l'Etat, la COG prévoit 37 engagements correspondant à 30 actions et 34 évaluations. Parmi les 34 évaluations, 4 n'ont pas d'échéance de mise en œuvre. Les thèmes des actions portées par l'Etat sont plus resserrés. Ils concernent des aspects normatifs, le développement de partenariats et le traitement de données informatiques.

Graphique 1 : Répartition des actions évaluées par axe et thème



Source : Cnaf, traitement mission

[9] La répartition des actions évaluées entre les trois axes stratégiques est équilibrée. L'axe 1 compte 7 thèmes et 32,2 % du total des actions donnant lieu à évaluation (91 actions), l'axe 2 comprend 5 thèmes et 34,3 % des actions évaluées (97 actions). Enfin, l'axe 3 avec 4 thèmes représente 33,6 % des actions suivies (95 actions).

<sup>2</sup> Un comptage par ligne aboutit au chiffre de 254 points faisant l'objet d'une évaluation. Toutefois, pour le thème 14 (pilotage de la performance), le point visant à « contribuer à mieux adapter et ajuster les actions et services au besoin des usagers » se décline en une action 4.1.1 intitulée « mise en place de la plateforme participative et suivi de sa fréquentation » et « organiser des sessions de créativité en régions avec les référents innovation ». Ce dernier point non numéroté initialement est devenu le numéro 4.1.2. Il fait l'objet d'un suivi mais n'est pas décompté.

[10] Depuis la signature de la COG deux actions concernant la Cnaf ont été abandonnées :

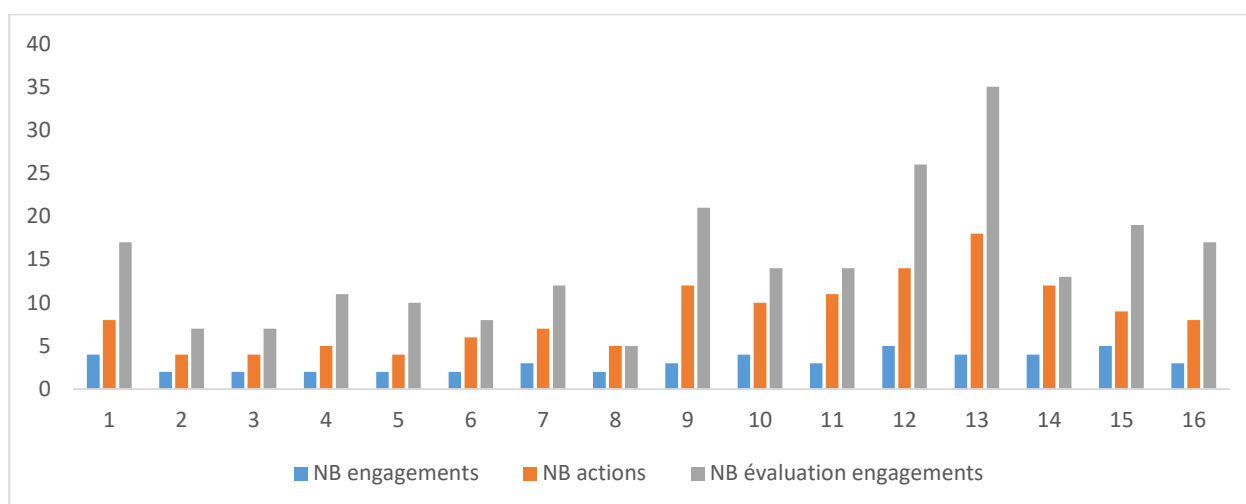
- En 2020 ; pour le thème relatif aux ressources humaines. Il s'agit de la contribution aux revues des talents organisées par l'UCANSS pour l'ensemble des catégories de personnels<sup>3</sup> ;
- En 2021, sur le thème concernant l'enfance, l'action concernant la fusion de la prestation de service ordinaire périscolaire et de l'aide spécifique rythme éducatifs<sup>4</sup>.

[11] Dans un contexte de crise sanitaire, et en comparaison avec la précédente COG, le nombre d'actions abandonnées est résiduel.

## 1.2 Les engagements et les actions de la CNAF et de l'Etat portent sur des priorités différentes

[12] La branche est mobilisée sur l'ensemble des thèmes de la COG avec des actions et des évaluations prévues pour chaque fiche thématique.

Graphique 2 : Par numéro de thème, répartition du nombre d'engagements, d'actions et de critères d'évaluation des engagements de la Cnaf



Source : DSS, traitement mission

[13] Les actions de la Cnaf se concentrent sur l'axe 3 de la COG<sup>5</sup> dédié au pilotage des moyens et tourné vers le fonctionnement interne de la branche. Figurent dans cet axe, 42 % des engagements, 44,5 % des actions et 46,3 % des actions.

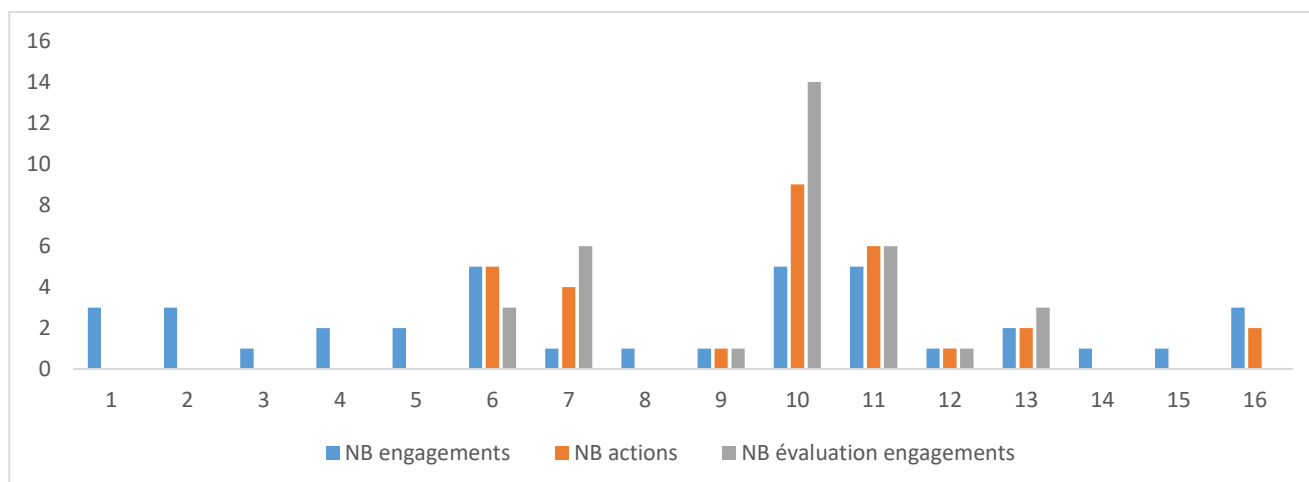
[14] Les engagements et les actions de l'Etat sont positionnés différemment.

<sup>3</sup> Fiche thématique 12 (ressources humaines) – action 1.4.2.

<sup>4</sup> Fiche thématique 2 (enfance)- action 1.1.1.

<sup>5</sup> Cet axe de la COG vise à « mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations ». Il englobe les thèmes 12 à 16.

Graphique 3 : Par numéro de thème, répartition du nombre d'engagements, d'actions et de critères d'évaluation des engagements de l'Etat



Source : DSS, traitement mission

[15] Pour l'Etat, lorsque des actions sont prévues et évaluées, elles sont centrées sur l'axe 2<sup>6</sup> de la COG relatifs à la production des services aux usagers (32,4 % des engagements, 53,3 % des actions et 61,8 % des évaluations).

### 1.3 Les indicateurs en diminution mettent l'accent sur les résultats

[16] Outre ces engagements et les actions, le pilotage de la COG repose sur 49 indicateurs de résultat et de suivi avec une forte prédominance des indicateurs de résultat qui représentent 93,9 % du total des indicateurs (46 indicateurs) en cohérence avec l'objet même d'une COG.

#### Comptabilisation des indicateurs de la COG

Trois indicateurs de résultat de la COG prévoient des sous-rubriques et fixent des cibles par sous-rubriques.

Ces sous-rubriques ont donc été comptabilisées comme des indicateurs à part entière :

- Fiche thématique 4 (parentalité) qui, pour le nombre de familles ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité, sépare les dispositifs : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, médiation familiale, contrat d'accompagnement à la scolarité, lieux d'accueil enfants parents ;
- Fiche thématique 9 (relation de service) qui, pour le taux de satisfaction par canal, distingue le support : internet, téléphone, accueil physique, courrier, courriel ;
- Fiche thématique 10 (dématérialisation et échanges information) qui, pour l'utilisation des télé services, différencie la nature de la prestation : prestations d'accueil du jeune enfant, revenu de solidarité active, prime d'activité, aides au logement

[17] Le 16 mai 2019, les indicateurs de la COG ont été complétés par une lettre interprétative (LI) de la direction de la sécurité sociale (DSS) qui a introduit 16 indicateurs de suivi.

[18] Au total, il est donc prévu 65 indicateurs (70,8 % indicateurs de résultat et 29,2 % indicateurs de suivi) en diminution notable par rapport à la COG 2013-2017(- 40 %). La répartition entre les

<sup>6</sup> Cet axe vise à garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production.



indicateurs de résultat et de suivi est également différente de celle observée pour la précédente COG avec un quasi-doublement des indicateurs de résultat, ce qui apparaît pertinent à la mission.

[19] Mais les indicateurs ne prennent pas systématiquement en compte les chantiers majeurs tels que celui la réforme des aides aux logements, pourtant identifiée dès la contractualisation entre la Cnaf et l'Etat

[20] Parmi les indicateurs de résultat, 11 indicateurs (23,9 %) n'avaient pas de cible identifié lors de la signature de la COG. Ces indicateurs sans cible concernaient principalement les politiques (axe 1) avec 8 indicateurs (l'enfance, la jeunesse et la parentalité) ainsi que le pilotage de la performance (3 indicateurs). A l'heure actuelle, un seul indicateur<sup>7</sup> relatif au taux de satisfaction ressenti à la répétition ne dispose pas de cible.

[21] Le mode de suivi de ces indicateurs diffère entre la direction de la sécurité sociale et la caisse nationale d'allocations familiales. La DSS dispose d'un tableau de bord regroupant l'ensemble des indicateurs alors que la Cnaf élabore deux documents distincts : une synthèse pour les indicateurs issus de la COG et une autre pour ceux relevant de la LI. Le conseil d'administration de la Cnaf examine exclusivement les indicateurs de la COG.

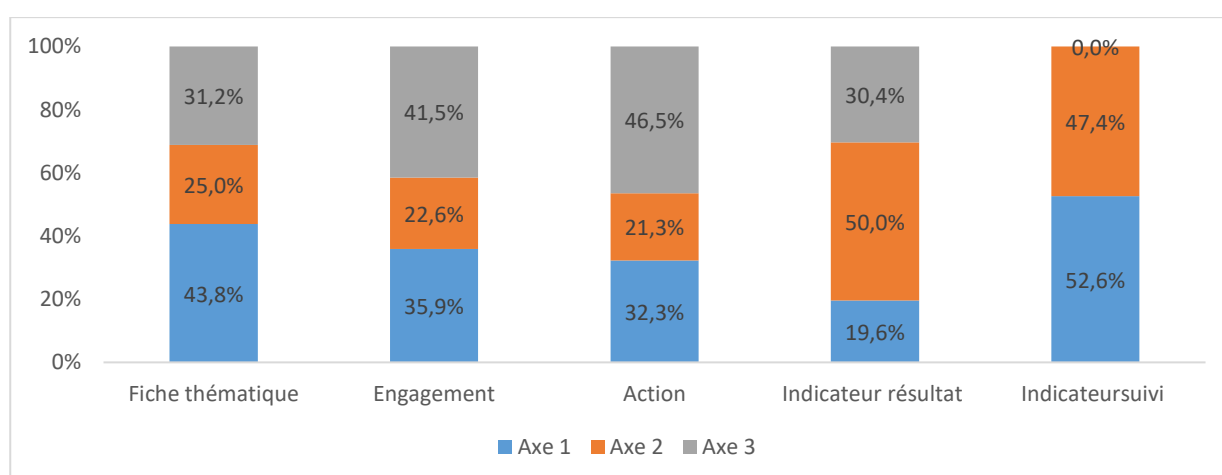
[22] Les multiples critères de pilotage donnent une vision pluriannuelle des travaux de la branche. Toutefois, malgré la réduction du nombre d'indicateurs, la juxtaposition non hiérarchisée des critères de pilotage ne permet pas de faire émerger une vision d'ensemble cohérente et articulée.

#### 1.4 La répartition des outils de pilotage entre les axes est hétérogène

[23] Le grand nombre d'objectifs analysés auquel s'ajoutent les indicateurs conduit à multiplier les angles d'analyses.

[24] Les outils de pilotage qui en résultent sont diversement utilisés en fonction des éléments suivis ou évalués et leurs poids n'est pas homogène entre les différents axes stratégiques.

Graphique 4 : Poids des thèmes, des engagements, des indicateurs de résultats et de suivi par axe stratégique



Source : Cnaf, traitement mission

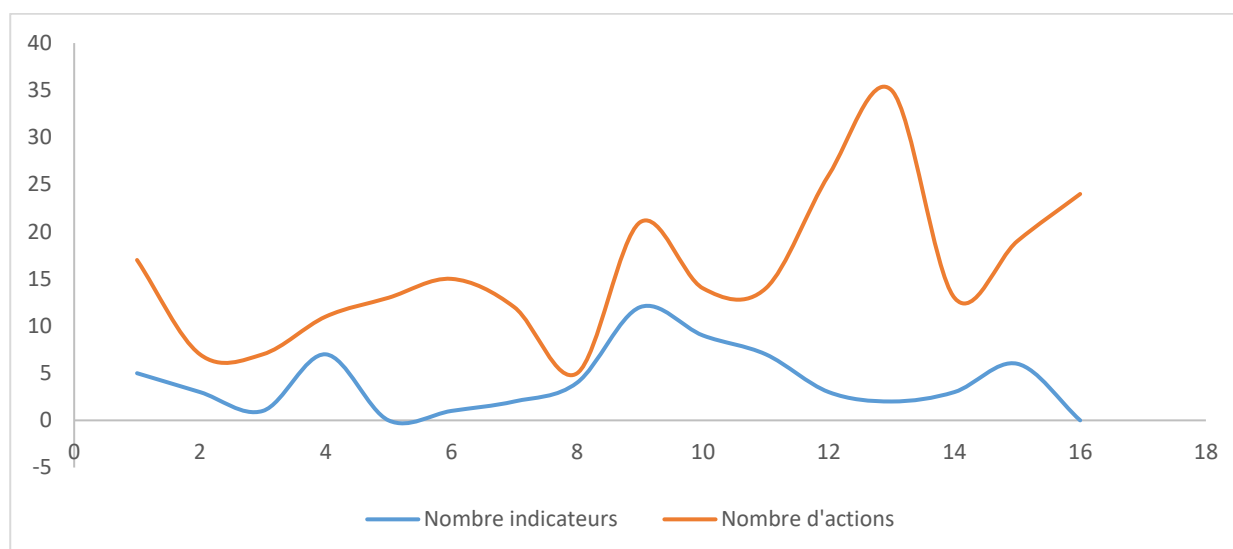
<sup>7</sup> Fiche thématique 9 (relation de service), indicateur COG 09-12.

[25] L'axe 1 relatif aux politiques portées par la Cnaf concentre les fiches thématiques (43,8 %) mais il ne représente que 19,6 % des indicateurs de résultat.

[26] En revanche la relation de service (axe 2) qui est un point central pour les usagers dans leurs liens avec l'institution donne lieu à un pilotage s'appuyant sur 50 % des indicateurs de résultat soit deux fois le poids des engagements ou des actions liés à ce thème.

[27] L'axe 3 concernant le pilotage et la mobilisation des ressources repose essentiellement sur des engagements (41,5 %) et des actions (46,5 %) dans la COG. Aucun indicateur de suivi n'est associé à l'engagement interne à la branche malgré le positionnement central des systèmes d'information.

Graphique 5 : Comparaison entre le nombre d'indicateurs (de résultat et de suivi) et d'actions par numéro de fiche thématique



Source : Cnaf, traitement mission

[28] Chaque thème de la convention d'objectifs et de gestion est associé à des actions évaluées. Mais chaque thème n'est pas piloté systématiquement en référence à un indicateur. Malgré les caractéristiques des allocataires, le développement de l'accès au droit est analysé uniquement par un indicateur de suivi introduit par la lettre interprétative. Aucun indicateur ne concerne les politiques déployées à l'Outre-mer.

### 1.5 L'exécution de la COG s'inscrit dans un contexte de réformes non programmées et de crise sanitaire

[29] Au cours de la période conventionnelle plusieurs réformes significatives sont intervenues et ont eu des incidences sur l'activité de la branche tant au niveau national que local.

[30] Les principales réformes non programmées concernent :

- L'élargissement des bénéficiaires de la prime d'activité ;
- La réforme des allocations logement ;
- La recentralisation du RSA dans certains départements.

[31] Ces réformes ont affecté l'écoulement de la charge et accru la complexité des prestations (cf. annexe production et pilotage du réseau). Les priorités de développements informatiques ont été redéfinies (cf. annexe système d'information).

[32] Par ailleurs, au cours de la crise sanitaire lié au COVID, la branche s'est mobilisée pour accompagner les personnes les plus vulnérables et les structures partenaires. Pour répondre à ces besoins inattendus, des aides financières exceptionnelles ont été mobilisées à l'initiative des conseils d'administration (cf. annexe pilotage et exécution budgétaire de l'action sociale).

## 2 Le pilotage des engagements de l'Etat, qui sont peu contraignants, est contrasté

### 2.1 Les engagements de l'Etat sont peu exigeants

[33] Les 37 engagements de l'Etat concernent :

- des aspects normatifs de nature législative, réglementaire ou sous forme d'outillage ;
- le développement de partenariats s'appuyant sur des chartes, des contractualisations ou des expérimentations avec des engagements partenariaux parfois incitatifs lorsqu'il s'agit d'initier une réflexion ou de faciliter une action ;
- et l'extension du traitement des données informatiques avec l'adaptation de logiciels de partenaires, l'échange de données et leur sécurisation.

[34] Un engagement a été abandonné : l'animation de groupes de travail inter-branches en lien avec l'UCANSS, sur des thématiques relatives à la modernisation ressources humaines. Cet objectif prévu initialement par la COG est devenu sans objet en raison des missions confiées à l'UCANSS dans le cadre de l'avenant 2021 à sa COG<sup>8</sup>.

Tableau 1 : Répartition par axe des thèmes, des engagements, des actions et des évaluations ainsi que leur échéance

Axe	Nombre de thèmes	Nombre d'engagements	Nombre d'actions	Nombre d'actions évaluées <sup>9</sup>	Nombre d'actions évaluées <sup>10</sup> ayant pour échéance 2018-2021	Nombre d'actions évaluées ayant pour échéance 2022	Nombre d'actions évaluées sans d'échéance
Axe 1 : services aux allocataires	7	17	9	9	17	4	0
Axe2 : modèle de production	4	12	16	21	10	11	2

<sup>8</sup> L'avenant de 2021 à la COG 2018-2020 prévoit notamment un axe « politique institutionnelle ressources humaines appuyée sur un socle interbranche » en vue de mettre en œuvre une politique ressources humaines.

<sup>9</sup> Une action peut se décomposer en plusieurs évaluations.

<sup>10</sup> Une action peut avoir plusieurs échéances.

Axe 3 : ressources et coopérations	5	7	5	4	3	6	2
Total	16	37	30	34	30	21	4

Source : DSS, traitement mission

[35] Les engagements de l'Etat sont souples. Presque la moitié (48,6 %) des engagements ne se traduit pas par une action et 7,3 % des évaluations n'ont pas d'échéance. 38,2 % des engagements arrivent à échéance la dernière année de COG.

## 2.2 Les informations disponibles mettent en évidence une réalisation prédominante des actions de nature normative et conduisent à s'interroger sur les modalités de suivi de l'action publique

[36] La qualité des informations disponibles notamment en raison de données parcellaires de directions d'administration centrale donne une vision imparfaite de la situation à fin 2021. Au total, pour les quatre premières années de la COG, l'analyse des éléments accessibles montre que seulement 56,7 % des objectifs ont été atteints. Presqu'un objectif sur trois (30 %) ne fait pas l'objet de reporting.

Tableau 2 : Réalisation effective des objectifs de l'Etat sur la période 2018-2021

Objectifs	Nombre total des objectifs 2018-2021	Nombre d'objectifs atteints	Nombre d'objectifs non atteints	Nombre d'objectifs sans information conclusive
Normatif	12	11	1	0
Partenarial	12	5	0	7
Traitement des données	6	1	3	2
Total	30	17	4	9

Source : DSS, traitement mission IGAS

[37] Ce sont principalement les objectifs à vocation normative qui ont été mis en œuvre au cours la période 2018-2021 (91,6 % des objectifs ont été remplis). Les objectifs de nature partenariale perturbés par la crise sanitaire n'ont pas véritablement donné lieu à des restitutions (63,6 % des objectifs demeurent sans information conclusive). En 2021, certains de ces objectifs semblent n'avoir pas démarré (par exemple, sur le thème de l'animation de la vie sociale). En matière de traitement des données, des chantiers tels que celui de de l'accès au fichier des comptes bancaires ou le déploiement de l'outil Exploc<sup>11</sup> ont pris du retard au regard du calendrier initial. Ces retards s'inscrivent dans un ensemble plus vaste de réformes non programmées qui ont nécessité des

<sup>11</sup> Outil de prévention et de gestion des expulsions locatives avec une maîtrise d'ouvrage ministères logement et de l'intérieur. L'interface avec Cristal initialement planifiée au 1er semestre 2020 a été reportée.

développements informatiques et ont nécessité de redéfinir les priorités (cf. annexe système d'information).

[38] Les objectifs de nature normative réalisés se rapportent soit à des thèmes spécifiques aux familles (par exemples, services aux familles, chartre de soutien à la parentalités, accueil de loisirs), soit à des évolutions générales de la sphère sociale (par exemples, traitement portant sur les ressources des assurés sociaux, droit de rectification des bénéficiaires de prestations sociales en cas de notification d'indus).

### **2.3 Les objectifs sans échéance restent sans effet**

[39] Les quatre objectifs sans échéance sont répartis à part égale entre l'axe 2 et l'axe 3 de la COG.

[40] Pour l'axe 2, les deux objectifs visent à généraliser la télédéclaration pour l'ensemble des bailleurs soit par une démarche incitative, soit par une évolution réglementaire en cas l'absence d'avancée. Aucun résultat n'est disponible pour ces deux objectifs, la réforme des allocations logement en période de crise sanitaire ayant conduit à différer cette ambition.

[41] Deux autres objectifs relèvent de l'axe 3. L'un concerne la création de l'environnement juridique permettant d'expérimenter le traitement de données. Cet engagement n'apparaît plus dans les tableaux de suivi de la COG. Enfin le dernier engagement sans échéance concerne la possibilité à des fins d'études de croiser des données sur le champ de la branche famille via le NIR. Le suivi de cet objectif n'est pas documenté.

[42] Si l'absence d'échéance permet d'initier des travaux au rythme adapté à la situation, il est utile de s'interroger sur l'effectivité de ce type d'objectifs dès lors que l'engagement implique la mobilisation d'acteurs variés pour lesquels l'Etat ne dispose pas de leviers directs. Une orientation plus volontariste permettrait plus aisément de définir un plan de travail.

## **3 Les multiples engagements de la branche famille complexifient la lecture et l'analyse des objectifs stratégiques**

### **3.1 Les engagements de la branche donnent lieu à un nombre élevé d'évaluation**

[43] Les 53 engagements de la Cnaf donnent tous lieu à une action et la quasi-totalité des actions fait l'objet d'une évaluation.

Tableau 3 : Répartition pour la Cnaf par axe des thèmes, des engagements, des actions et des évaluations ainsi que leur échéance

Axe	Nombre de thèmes	Nombre d'engagements	Nombre d'actions	Nombre d'actions évaluées <sup>12</sup>	Nombre d'actions évaluées <sup>13</sup> ayant pour échéance 2018-2021	Nombre d'actions évaluées ayant pour échéance 2022	Nombre d'actions évaluées sans échéance
Axe 1 : services aux allocataires	7	19	46	82	78	2	2
Axe 2 : modèle de production	4	12	39	54	29	24	1
Axe 3 : ressources et coopérations	5	22	66	117	60	56	1
Total	16	53	151	253	167	82	4

Source : COG, traitement mission

[44] L'évaluation de l'action de la Cnaf est nettement plus significative que celle de l'Etat : en moyenne, un engagement de la Cnaf donne lieu à cinq évaluations (5,2 %) alors qu'il est quasiment équivalent pour l'Etat (0,9 %).

[45] La quasi-totalité des actions fait l'objet d'une évaluation et les évaluations sans échéance sont résiduelles (1,5 %),

[46] Pour la réalisation des actions évaluées sur l'ensemble de la période conventionnelle, la Cnaf dispose d'une souplesse légèrement inférieure à celle de l'Etat (32,4 % vs 38,2 %).

### 3.2 Le taux de réalisation global satisfaisant des actions occulte des disparités

#### 3.2.1 Le taux moyen d'avancement des actions évaluées par axe est assez homogène

[47] Selon la Cnaf, le taux moyen d'avancement de l'ensemble des actions prévues par la COG s'élève à 82 % fin 2021. Ce taux d'avancement satisfaisant, dans un contexte de crise sanitaire et d'augmentation de la charge liée au déploiement de la réforme des allocations logement, est relativement homogène entre les axes avec :

- 88 % pour l'axe 1 sur un total de 82 actions avec des taux peu dispersés à l'exception des actions concernant les 3-11 ans (75,8 %) ;
- 81 % pour l'axe 2 qui compte 54 actions ;

<sup>12</sup> Une action peut se décomposer en plusieurs évaluations.

<sup>13</sup> Une action peut avoir plusieurs échéances

- Et 78 % pour l'axe 3 composé de 115 actions.

[48] Outre les deux actions abandonnées, (cf. *supra*) deux actions n'ont pas encore démarré fin 2021 :

[49] L'une concerne la mise en œuvre de modalités simplifiées de paiement par les familles en ALSH. Le report de cette action est lié à la priorisation d'autres chantiers déployés en cours de COG et non programmés (plan rebond pour l'accueil de jeunes enfants) ;

- L'autre vise le reporting suivant le modèle coût « sécu », la DSS n'ayant pas réouvert le dossier.
- L'abandon d'actions et leur absence de démarrage sont faibles. Cependant dès 2021 des actions de l'axe 2 et 3 sont identifiées comme reportées dans la futur COG sans préjudice du bilan qui sera effectué au titre de l'année 2022.

Tableau 4 : Actions reportées sur la prochaine COG : point d'étape 2021

Axe	Fiche thématique	Intitulé de l'engagement	Action	Intitulé de l'action	Taux d'avancement en 2021
2	8	1- Prendre appui sur le développement des parcours pour améliorer la détection des droits et l'information	1.2.1	Plan de déploiement des rendez-vous des droits avec extension éventuelle de son périmètre après évaluation avec l'Etat	50 %
		2-Développer une relation de service multicanal	2.3.1	Déploiement de la nouvelle organisation des plateformes de service	65 %
	9	3-Veiller à l'accessibilité des services sur l'ensemble du territoire par l'accompagnement à l'inclusion numérique	3.2.3	Déploiement d'un parcours d'inclusion « numérique	60 %
3		1-Soutenir la transformation numérique de la branche Famille	1.2.2	Mise en place de briques concourantes à la GRC de la branche	25 %
			1.4.1	Refonte de l'applicatif NIMS et mise en œuvre de la base de connaissance	15 %
	13		1.4.4	Déploiement d'un outil d'« identity access management » (IAM)	45 %

			1.5.1	Harmonisation des outils de gestions des temps	30 %
			1.5.2	Optimisation des outils de gestion des dépenses et des budgets	85 %
			1.5.4	Étude de faisabilité pour un progiciel RH et ABCF interbranche	15 %
		2- Moderniser l'architecture applicative et technique du SI pour en garantir l'agilité structurelle	2.1.3	Mise en place d'un nouvel outil d'ordonnancement des demandes et des flux métiers	50 %
			2.3.1	Mise en conformité de la Branche vis à vis des réglementations de sécurité informatique (Directives NIS, etc.)	70 %
13					

Source : Cnaf, traitement mission

[50] Ces reports anticipés s'inscrivent pleinement dans les travaux en cours pour stabiliser les orientations de la nouvelle COG :

- L'évolution des usages des allocataires dans leurs relations avec les Caf, dans un contexte de crise de production au sein de la branche ou lié à la situation sanitaire, conduit à ouvrir la réflexion sur la stratégie multicanale pour s'acheminer vers des réponses plus personnalisées avec à la clé une perspective de réponse guidée ;
- La nouvelle trajectoire informatique intégrant la dette informatique lié au changement de priorité en cours de COG et aux difficultés liées à la mise en place d'un nouveau système d'information lors de la réforme des allocations familiales mais également du retard pris sur des projets structurants (cf. annexe système d'information).

### 3.2.2 Au sein de chacun des trois axes stratégiques, le niveau d'avancement des actions est disparate

[51] La qualité du niveau d'avancement manque de dynamisme<sup>14</sup> :

- 44,6 % sont été entièrement réalisées fin 2021 alors que ce taux était de 75 % à une année de la fin de la COG précédente ;

<sup>14</sup> Les taux ont été calculés sans intégrés les actions abandonnées.

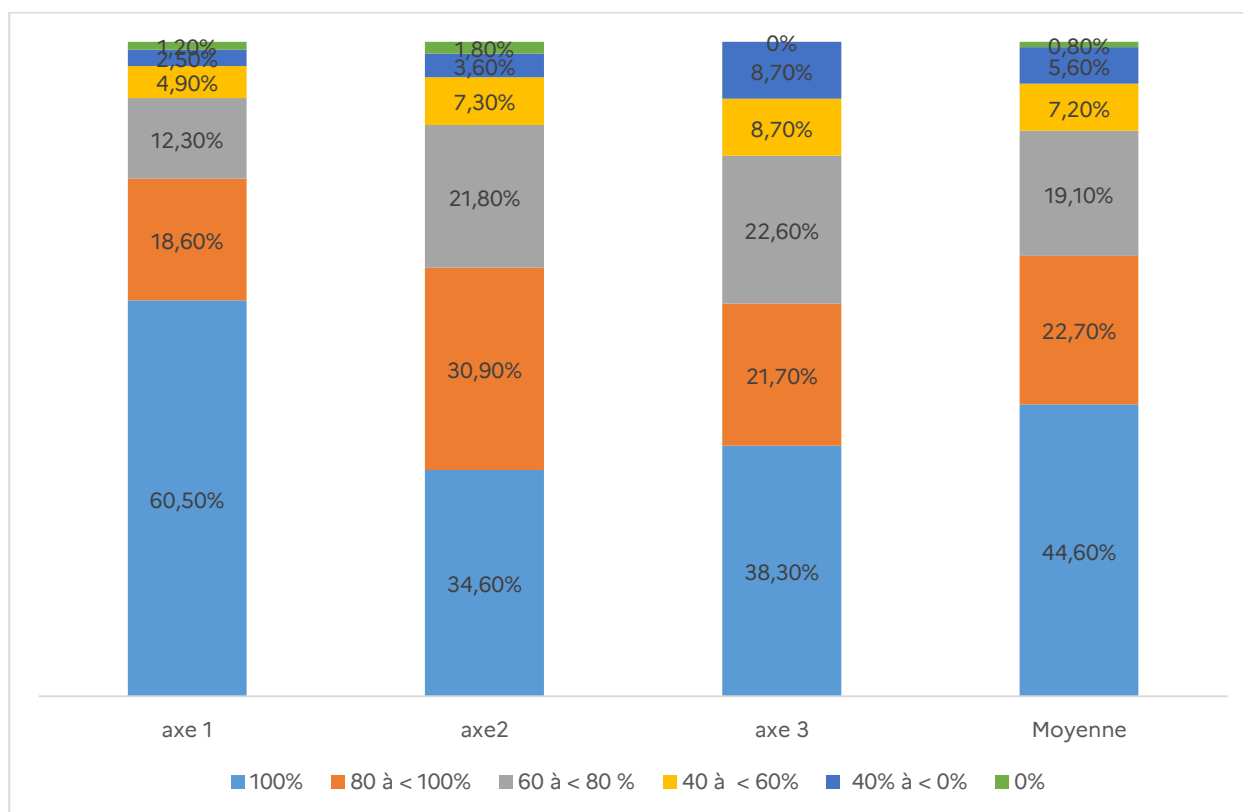


- 54,6 % ont été partiellement réalisées.

[52] Cependant, seulement 0,8 % des actions n'ont pas encore été réalisées contre 2,4 % fin 2016.

[53] Globalement 13,6 % des actions rencontrent des difficultés manifestes de mise en œuvre avec un taux de réalisation inférieur à 60 %.

Graphique 6 : Taux d'avancement des actions par axe



Source : données Cnaf, traitement mission

[54] L'analyse du taux d'avancement par axe met en lumière de réelles différences. Les actions intégralement terminées de l'axe 1 sont à plus de 10 points du taux moyen. Globalement cet axe connaît le meilleur taux d'avancement.

[55] Cette différence entre les axes est également nette pour les actions dont le taux d'avancement est inférieur à 40 %. S'il est en moyenne de 6,4 %, il se situe nettement en dessous de la moyenne pour l'axe 1 avec un taux de 3,7 %. Il est plus du double pour l'axe 3 (8,7 %). Le taux de l'axe 3 résulte principalement du niveau de réalisation des actions en lien avec le système d'information dont 22,8 % ont un taux d'avancement inférieur à 40 % en raison de retards pris sur des projets structurants.

### 3.3 Le niveau d'atteinte des cibles des indicateurs de résultat reste modeste

[56] Sur les 46 indicateurs de résultats, 45 indicateurs disposent en 2021 d'une cible<sup>15</sup>.

Tableau 5 : Présentation des résultats 2021 des indicateurs

Axes	Répartition des indicateurs de résultats par axe	Cible atteinte	Cible non atteinte	Information indisponible en 2021
1	9	1	1	7
2	22	11	11	0
3	14	11 <sup>1</sup>	2 <sup>1</sup>	1
Total	45	23	14	8

Source : Cnaf, DSS, traitement mission - 1 : la présentation des indicateurs de résultat entre la Cnaf et la DSS diffère pour l'indicateur relatif à la réduction de l'écart de coût entre les Caf. Pour la Cnaf, la cible est atteinte mais pour la DSS, l'objectif n'est pas atteint. Le résultat présenté dans le tableau se base sur l'analyse de la Cnaf, la mission partageant cette lecture

[57] En 2021, le taux général d'atteinte des cibles est modeste avec seulement 51,1 % des objectifs complètement réalisés. Les taux varient significativement selon les axes.

[58] Le taux paraît faible au regard des informations disponibles alors qu'il s'élève à 50 % pour l'axe 2 et 75,5 % pour l'axe 3.

[59] L'indisponibilité des résultats est élevée pour les indicateurs de l'axe 1 (77,7 %) alors que l'information dépend de la branche ou de partenaires financés.

Tableau 6 : Liste des indicateurs de résultat indisponibles en 2021

Fiche thématique	Intitulé de l'indicateur	Indisponibilité de l'indicateur en 2020 et 2021	Indisponibilité de l'indicateur pour plus de deux ans	Source de l'indicateur	Financement de l'action
4	COG-04-05 - part des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) couverts par au moins un panier de service parentalité	non	non	interne	non
4	COG-04-07 a- nombre de famille ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité : réseaux	non	non	partenarial	oui

<sup>15</sup> Le seul indicateur ne disposant pas de cible en 2021 concerne le taux de satisfaction sur la réitération (fiche thématique 9 (relation de service) - indicateur COG - 09-12).

	d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents				
4	COG-04-07 b- nombre de famille ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité : médiation familiale	non	non	partenarial	oui
4	COG-04-07 c- nombre de famille ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité : contrat local d'accompagnement à la scolarité	non	non	partenarial	oui
4	COG-04-07 d - nombre de famille ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité : lieu d'accueil parent enfant	oui	oui	partenarial	oui
6	COG-06-08 - délai de prise en charge par les Caf du signalement de l'impayé (saisine CCAPEX et enclenchement de la saisine des partenaires pour mise en place du plan d'apurement)	oui	oui	partenarial	indirectement
15	COG-15-38 - ratio de surface utile nette par agent	non	non	interne	non

Source : Cnaf, traitement mission

[60] Certains des indicateurs du tableau seront probablement repris dans la futur COG. Aussi il est utile de s'interroger sur les causes conduisant à l'impossibilité de renseigner la valeur de l'indicateur.

## 4 La mise en œuvre de la COG par le réseau repose sur une pluralité de modalités

### 4.1 La déclinaison stratégique de la COG s'appuie sur les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion conclus entre la Cnaf et les Caf

[61] La déclinaison locale de la politique nationale se matérialise par un contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG)<sup>16</sup> associant les présidents respectifs des conseils d'administration et les directeurs des deux échelons. Ce contrat est construit en trois parties :

- Les engagements de la Caf qui reprennent le thème de chaque axe stratégique de la COG. En parallèle y figurent les contributions et les ressources budgétaires déployées par la Cnaf ;
- Le contexte socio-économique dans lequel la Caf intervient et ses ambitions en termes de services aux usagers et sur son territoire voire de lutte contre la fraude et de coopération au sein du réseau ;
- Les indicateurs du CPOG articulés en quatre points : services à l'allocataire (12 indicateurs), politiques d'action sociale (10 indicateurs), performance économique et sociale (6 indicateurs) ainsi que maîtrise des risques et lutte contre la fraude (7 indicateurs).

[62] Au total, le CPOG retient 28 indicateurs de résultat dont 4 sont hors COG et 7 indicateurs de suivi issus de la COG.

[63] Les indicateurs hors COG concernent l'écoulement de la charge (solde des dossiers), la structuration des emplois (part des effectifs de gestion administratives affectés à la liquidation) et la lutte contre la fraude (dataminig pour le contrôle sur pièces, nombre de dossiers de fraude).

[64] A l'examen des cibles du tableau de pilotage national de la Cnaf, on observe que les dernières sont peu personnalisées. En effet les cibles peuvent :

- Ne pas être déclinées au niveau de chaque Caf. Il n'y a alors pas un résultat par Caf et aucune cible n'est assignée à l'organisme ;
- Être identiques pour chaque Caf ;
- Déclinées par Caf. Cette déclinaison prend deux formes : soit la cible est personnalisée par Caf, soit elle est simplement différenciée. Dans cette dernière hypothèse, les objectifs chiffrés sont limités à deux valeurs ventilées par Caf.

---

<sup>16</sup> Pour mettre en œuvre la COG dans l'ensemble du réseau, la loi prévoit la conclusion de contrats pluriannuels de gestion entre la Cnaf et chaque Caf (article L. 227-3 du code de la sécurité sociale).

Tableau 7 : Synthèse de la transposition des indicateurs de résultats nationaux au niveau des Caf

Indicateur de niveau national	Indicateur par Caf non suivi <sup>1</sup>	Indicateur par Caf non disponible <sup>2</sup>	Indicateur par Caf partiellement disponible <sup>3</sup>	Indicateur disponible pour ensemble des Caf	Type de cible fixé aux Caf		
					Aucune cible	Cible par Caf identique à la cible nationale	Cible personnalisée /différenciée par Caf
5	11	7	3	19	4	12	12

Source : Cnaf, traitement mission - 1 : les indicateurs de résultat de dimension nationale ne sont pas décomptés dans cette rubrique - 2 : une cible peut être cependant affichée - 3 : le niveau atteint n'est pas renseigné pour une partie des Caf

[65] Le nombre d'indicateurs effectivement disponibles par Caf<sup>17</sup> est limité puisque seulement 19 indicateurs sont totalement disponibles.

[66] L'absence de suivi des indicateurs de résultats au niveau local se traduisant néanmoins par l'affichage d'un résultat national<sup>18</sup> interroge. Si la Cnaf n'intègre pas ces indicateurs dans son outil de pilotage du réseau, on peut supposer qu'ils ne lui semblent pas pertinents pour le pilotage du réseau et/ou l'atteinte de la cible. Ce constat conduit à se questionner sur leur utilité dans la perspective du prochain CPOG.

#### 4.2 Le déploiement opérationnel des objectifs de la COG est renforcé par une pluralité d'instruments.

[67] Le pilotage du réseau prend appui sur d'autres indicateurs que ceux de la COG.

<sup>17</sup> Cette analyse n'intègre pas les données concernant le département de Mayotte.

<sup>18</sup> Sont renseignés au niveau national les indicateurs COG 02-03 (ASLH), 04-07 (soutien à la parentalité :4 indicateurs), 11-24 et 25 (incidences financières des erreurs), 14-33 (démarches des prestations légales),15-36 (productivité par unité d'œuvre). Or ces indicateurs ne figurent pas dans le tableau de pilotage adressé à la mission.









[69] Ces autres indicateurs stratégiques concourant à la déclinaison de la COG ont des incidences financières sur la rémunération annuelle des salariés de la Caf à travers l'intéressement<sup>19</sup> et pour les directeurs avec l'octroi d'une part variable.

[70] Au-delà des indicateurs, le pilotage s'appuie sur d'autres instruments notamment le pilotage de la production du réseau (cf. annexe production et pilotage du réseau), le déploiement du FNAS (cf. annexe gestion des ressources humaines) ou du FNG (cf. annexe budget et FNG(A)).

[71] Des ressources sont également prévues avec la désignation d'un référent unique « *assurant la consolidation et la bonne transmission des outils de reporting* ». Actuellement, ce poste est effectivement pourvu par une conseillère COG rattachée à la direction de l'évaluation et de la stratégie.

## 5 Des propositions relatives aux outils de pilotage peuvent être dégagées

[72] Le pilotage stratégique de la COG repose sur deux types d'outils : les indicateurs et les engagements présents en nombre.

[73] Si la COG 2018-2022 est marquée par une réduction du nombre d'indicateurs et une réorientation vers des indicateurs de résultat, le suivi des engagements s'appuie sur 287 points d'évaluation dont 88,1 % concernent la Cnaf.

[74] Le cumul de ce nombre d'indicateurs et d'actions réduit la lisibilité des objectifs de la COG.

[75] Pour rester cohérent avec le contenu des échanges réguliers entre la branche et l'Etat et renforcer la dimension stratégique de la COG, le nombre d'évaluations porté par la Cnaf devrait diminuer d'autant que l'appréciation de leur avancement porte une part de subjectivité.

[76] Les actions permettant d'atteindre les objectifs devraient relever de la responsabilité de la branche en charge de piloter et d'animer le réseau et l'établissement public Cnaf.

[77] Le nombre de coopérations au sein du réseau (cf. annexe gestion des ressources humaines) ; la communauté de travail mise en place pour faire face à l'écoulement de la charge (cf. annexe production et pilotage du réseau), l'engagement des salariés et des conseils d'administration lors de la crise sanitaire (cf. annexe pilotage et exécution budgétaire de l'action sociale) sont des atouts permettant de transformer le format des engagements des Caf.

[78] Par ailleurs, les indicateurs doivent permettre de mesurer l'atteinte de chacun des grands objectifs, y compris pour des réformes majeures dont la mise en œuvre est prévue au cours de la période conventionnelle contrairement au constat concernant les réformes des aides au logement.

[79] La fixation des cibles dès la conclusion de la convention d'objectifs et de moyens serait le gage d'une traduction politique immédiate des ambitions.

[80] Enfin, la mission n'ayant pas procédé à l'analyse détaillée de l'ensemble des indicateurs, elle n'est pas en mesure de proposer des améliorations. Toutefois, compte-tenu de l'intérêt d'examiner les progrès en s'appuyant sur des périodes longues, il est nécessaire de s'interroger sur les limites des changements de définition.

---

<sup>19</sup> Au cours de la COG, le cumul de la part nationale et locale de l'intéressement représente de 881 € à 961€ en fonction des années.



## ANNEXE 2 : REFORMES INTERVENUES ET ENVISAGEES

<b>ANNEXE 2 :</b>	<b>REFORMES INTERVENUES ET ENVISAGEES.....</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>IL EST NECESSAIRE D'IDENTIFIER UNE TYPOLOGIE DES REFORMES ET DE LEURS IMPACTS PLURIELS .....</b>	<b>38</b>
1.1	UNE INTERVENTION POUR LE COMPTE DE LA SECURITE SOCIALE, DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES.....	38
1.2	DES EVOLUTIONS DE NATURES DIVERSES .....	38
1.2.1	<i>De évolutions qui peuvent être demandées par des acteurs divers.....</i>	<i>38</i>
1.2.2	<i>Des évolutions qui peuvent présenter des natures différentes et des degrés de complexité en gestion plus ou moins prononcés.....</i>	<i>38</i>
1.3	UN BESOIN TOUJOURS PREGNANT D'ENCADRER LE CHANGEMENT ET LA GESTION DU CHANGEMENT .....	40
<b>2</b>	<b>DES REFORMES IMPORTANTES ONT ETE CONDUITES ENTRE 2018 ET 2022 DONT NOMBRE N'ETAIENT PAS PREVUES PAR LA COG .....</b>	<b>41</b>
2.1	LA TRAJECTOIRE DE LA COG N'A ETE CONSTRUITE QU'EN PRENANT EN COMPTE UNE PARTIE DES REFORMES CONDUITES AU COURS DE LA PERIODE .....	41
2.2	L'APPROCHE CHRONOLOGIQUE ET SCHEMATIQUE DES SOUTIENS APPORTES PERMET DE METTRE EN VALEUR LE POIDS DES MESURES NON ANTICIPEES .....	42
<b>3</b>	<b>LES REFORMES ENVISAGEES AU TITRE DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE A VENIR DEMEURENT INSUFFISAMMENT DEFINIES ET SONT POTENTIELLEMENT DES PLUS LOURDES .....</b>	<b>44</b>
3.1	DES REFORMES MAJEURES SONT ANNONCEES MAIS LEURS NATURES ET LEURS PORTEES DEMEURENT A PRECISER .....	44
3.2	LA BRANCHE DEVRA EN OUTRE METTRE EN ŒUVRE D'AUTRES PROJETS DONT L'AMPLEUR NE PEUT ETRE MINOREE.....	45
3.3	LES ENSEIGNEMENTS DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE 2018-2022 NE SEMBLANT PAS AVOIR ETE TIRES .....	46
<b>4</b>	<b>IL EST IMPERATIF DE MIEUX MAITRISER LES PROJETS ET LA TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE EN TIRANT LES ENSEIGNEMENTS DU PASSE ET EN AJUSTANT LES METHODES .....</b>	<b>46</b>
4.1	LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT A CONDUIT A UNE DES PLUS IMPORTANTES CRISES DE PRODUCTION CONNUES PAR LA BRANCHE, ELLE DOIT DONNER LIEU A UN RETOUR D'EXPERIENCE STRUCTURE .....	46
4.2	UNE NOUVELLE METHODE DOIT ETRE ELABOREE POUR MIEUX PILOTER L'ACTIVITE DE LA BRANCHE ET SON BESOIN DE METTRE EN PLACE DES CHANTIERS CONJONCTURELS ET/OU MAJEURS .....	49



[81] L'activité de la branche famille est très fortement fonction des réformes et évolutions que les pouvoirs publics lui demandent de conduire. Cette annexe a pour objet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, de recenser les réformes menées, en cours et envisagées. Par réforme, on entend ici les révolutions des textes législatifs et réglementaires qui ont un effet sur les prestations servies, les services offerts par les caisses et les relations qu'elles entretient avec leurs usagers. Ne sont pas considérées comme des réformes, au sens de cette annexe, les autres évolutions menées par les CAF et, au premier chef, les évolutions purement internes (changement du système d'information, évolution de l'organisation d'une fonction, par exemple).

[82] Cette annexe propose en première approche un mode d'analyse des réformes et de leurs effets (1) avant de rappeler les évolutions conduites au cours de la période conventionnelle (2) puis de présenter les principales réformes envisagées au titre de la période à venir, réformes qui sont plus ou moins précisées à ce stade (3) et, enfin, de présenter les mesures proposées par la mission afin de tirer les conséquences de ce contexte (4).

## 1 Il est nécessaire d'identifier une typologie des réformes et de leurs impacts pluriels

### 1.1 Une intervention pour le compte de la sécurité sociale, de l'Etat et des collectivités locales

[1] **La branche famille intervient dans le cadre de politiques publiques diverses destinées à des publics variés** : elle accompagne ainsi l'ensemble des familles, elle prend en charge les personnes atteintes de handicap et les aidants de la personne handicapée, elle soutient aussi tant les familles que les ménages les plus fragiles, *etc.*

[2] De plus, la **branche intervient pour son compte propre** en tant que branche de sécurité sociale chargée du versement de prestations financées par des cotisations et contributions affectées. Mais elle agit aussi pour le compte de tiers et, au premier chef, **pour le compte de l'Etat et des collectivités locales** (départements à titre principal).

### 1.2 Des évolutions de natures diverses

[3] Aussi, l'activité de la branche famille est-elle marquée par des évolutions constantes qu'il convient de prendre en compte, prioriser et dont il faut assurer la bonne mise en œuvre.

#### 1.2.1 De évolutions qui peuvent être demandées par des acteurs divers

[4] **Ces évolutions peuvent être le fait de la branche elle-même** lorsque le changement porte sur l'action sociale de la branche ou concerne un service nouveau ou ajusté à sa propre demande. Ces évolutions internes sont néanmoins largement arrêtées dans le cadre du dialogue de gestion avec les pouvoirs publics et tout particulièrement dans le cadre -principal, sinon exclusif- de la COG.

[5] Ces évolutions peuvent être **demandées par les administrations et ministères** assurant le rôle de tutelle pour le compte de l'Etat dans le cadre du pilotage de la politique de sécurité sociale.

[6] Elles peuvent encore être **demandées par les entités pour le compte desquelles la branche famille intervient** soit, à titre principal, l'Etat et les collectivités locales.

[7] Enfin, ces évolutions peuvent être **liées à des changements de la réglementation** soit donc les lois votées par le parlement ou les normes réglementaires élaborées par le Gouvernement.

#### 1.2.2 Des évolutions qui peuvent présenter des natures différentes et des degrés de complexité en gestion plus ou moins prononcés

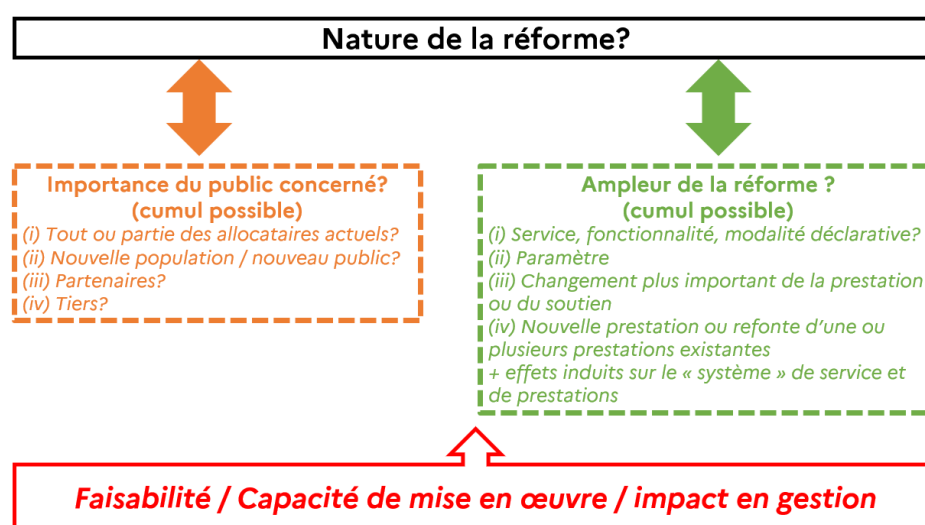
[8] Les réformes et changements peuvent concerner différents aspects de l'activité de la branche.

[9] En termes de **publics cibles**, le changement peut concerner **l'ensemble des allocataires** (nouveau mode de déclaration, évolution des barèmes par exemple), **une partie** de ceux-ci (le changement concerne un soutien particulier destiné à des publics précis), ou encore **les tiers ou partenaires** (relation avec les donneurs d'ordre ou délégataires tels que les départements par exemple ou intervention auprès d'autres acteurs tels que les bailleurs dans le cadre des aides au logement par exemple).

[10] Par ailleurs, **le changement peut concerner un service** ou la manière d'apporter un soutien (téléprocédure plus ou moins obligatoire ou encouragée, par exemple), il peut concerner **un paramètre** d'une prestation ou d'un versement (hausse ou baisse des montants versés, prise en compte de revalorisations, etc.), il peut enfin **modifier une partie d'une prestation** (mode de calcul ou de liquidation, condition à remplir, etc.) ou enfin **modifier plus en profondeur une prestation voire créer une nouvelle prestation** (prime d'activité ou garantie des impayés de pensions alimentaires par exemple).

[11] Ainsi, en première intention, la profondeur du changement et son impact en gestion sont directement appréciés selon l'importance du public concerné et selon la nature même du changement introduit, plus ou moins profond (cf. schéma 1).

Schéma 1 : Première approche de l'ampleur d'un changement ou d'une réforme



Source : Mission

[12] Mais les travaux de la mission comme d'autres produits précédemment sur ce champ<sup>20</sup> soulignent **la nécessité de prendre en compte d'autres dimensions qui sont plus ou moins prégnantes selon l'importance du changement ou du public concerné par celui-ci mais qui existent aussi par elles-mêmes**. On peut ainsi identifier :

- **La complexité de la norme** joue un rôle tout à fait clef en ce qui concerne la capacité pour les agents de maîtriser le droit, celle des usagers à comprendre la règle mais aussi la capacité technique à intégrer dans le système d'information les normes et leurs évolutions ;
- **La capacité technique à gérer des process ou des prestations** joue aussi un rôle important et croissant ; outre la seule capacité du système d'information à appliquer une ou plusieurs règles selon des situations données, à l'heure de la simplification déclarative et du « dites-le nous une fois » combinés à des approches renforcées en termes de contrôle interne et de vérification *a priori* et *a posteriori* de la rectitude de montants ouverts (« juste droit »<sup>21</sup>), la question de l'accès à des données fiables, vérifiables et récupérables sans difficulté joue un rôle

<sup>20</sup> Voir, par exemple, Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

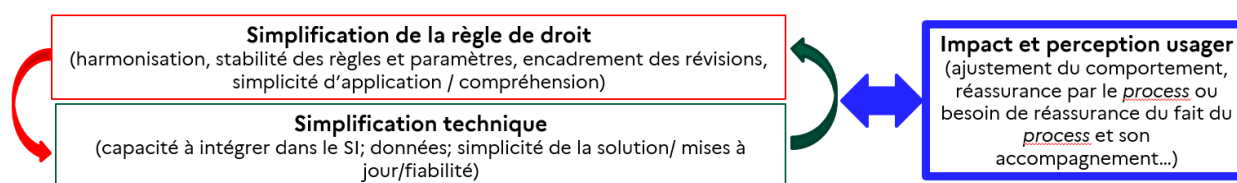
<sup>21</sup> Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

structurant ; la réforme des aides au logement et les difficultés liées à la récupération des données *via* le DRM ont mis en lumière cette dimension technique qui est tout à fait essentielle ;

- Enfin, **l'ampleur du changement doit aussi être mesuré du point de vue de l'utilisateur** à la fois pour l'informer sur les réformes et prévenir des sollicitations mais aussi, aspect, là encore, révélé par la réforme des aides au logement, compte tenu du changement structurel de la relation qu'une réforme peut entraîner (par exemple, pour les aides au logement, des interactions régulières entre certains allocataires et les caisses conduisant à une hausse forte des flux).

[13] Ces autres approches de l'impact du changement sont présentées dans le schéma 2.

Schéma 2 : Approche de second niveau de l'impact d'un changement ou d'une réforme



Source : Mission

### 1.3 Un besoin toujours prégnant d'encadrer le changement et la gestion du changement

[14] L'association de la branche famille comme des autres branches aux réformes et évolutions revêt un caractère central. Ainsi, l'évolution de **la gouvernance** de la sécurité sociale introduite en 1996 avait posé **deux principes forts** :

- **La consultation obligatoire** pour avis motivé des conseils d'administration **des caisses nationales sur les textes relevant de leur champ** et pouvant donc avoir un impact sur leur activité ;
- **La formalisation dans les COG de trajectoires partagées de performance et de conduite des changements**, ces trajectoires étant établies compte tenu de la connaissance et de la maîtrise des réformes pouvant être conduites au cours de la période.

[15] A cet égard, les travaux menés par la mission conduisent **tant dans une approche rétrospective** (cf. *infra*, point 2) **que prospective** (cf. *infra*, point 3) à souligner que **cette approche demeure insuffisante**. Les temporalités, d'une part, de négociation puis de mise en œuvre de la COG et, d'autre part, des décisions de lancement des réformes importantes sont le plus souvent distinctes.

[16] Outre les effets éventuels de changements politiques, **la tentation est forte de procéder à des ajustements au système de prestations** : soit pour le rendre plus efficace, soit dans une approche gestionnaire ou de maîtrise des finances publiques. **A cela s'ajoutent des éventuels besoins conjoncturels** de mener des réformes ou d'apporter des soutiens d'un type nouveau.



[17] **La branche famille occupe à cet égard une place tout à fait particulière qui la distingue de manière très significative des autres branches du régime général<sup>22</sup> de sécurité sociale :**

- Elle est **confrontée à de très nombreux donneurs d'ordres et partenaires** tant du côté des administrations de l'Etat (eu égard à la diversité des secteurs qu'elle couvre : enfance, famille, logement, pauvreté, handicap, *etc.*) que des collectivités territoriales et des acteurs publics ; elle est l'objet de ce fait de pressions nombreuses, diverses et dont la cohérence n'est pas toujours avérée ;
- Elle est **plus que les autres exposée aux aléas conjoncturels** en ce que la dégradation de la conjoncture ou le besoin de procéder à des soutiens ponctuels conduisent désormais à la solliciter presque systématiquement et que, au-delà, la branche est des plus exposée aux variations conjoncturelles ; il n'a au demeurant et à juste titre jamais été envisagé d'appliquer à la branche l'approche retenue parfois pour Pôle emploi soit une évolution des effectifs établie selon le niveau du chômage ;
- Elle est **en contact avec une masse très importante de bénéficiaires**, public qui est souvent considéré comme un public cible pour certaines politiques ; ainsi, les années récentes ont conduit à solliciter la branche de manière systématique pour apporter des soutiens au pouvoir d'achat des ménages (prime d'activité et autres primes diverses au cours des dernières années, cf. *infra*) ;
- Elle occupe **un rôle central et a su montrer sa capacité à gérer des process et des règles très complexes** ; par conséquent, elle constitue souvent soit un acteur incontournable soit un acteur tout désigné pour prendre en charge une mission délicate ou peu susceptible d'être prise en charge par d'autres<sup>23</sup>.

[18] Ainsi, une attention toute particulière doit être apportée aux réformes menées, aux conditions dans lesquelles les décisions sont prises, aux impacts en gestion qu'elles induisent. La période 2018-2022 permet de tirer plusieurs enseignements, tout comme le contexte de préparation de la COG à venir. De nouvelles méthodes doivent impérativement être développées.

## **2 Des réformes importantes ont été conduites entre 2018 et 2022 dont nombre n'étaient pas prévues par la COG**

### **2.1 La trajectoire de la COG n'a été construite qu'en prenant en compte une partie des réformes conduites au cours de la période**

[19] **La COG prévoyait trois types de changements majeurs :**

---

<sup>22</sup> Le régime agricole est cependant pour partie concerné par les éléments évoqués ci-dessous même si le public qu'il couvre n'est ni le même ni comparable en nombre.

<sup>23</sup> La montée en puissance de l'intervention des Caf à la suite des séparations est le reflet de cette analyse en ce que c'est avant tout l'incapacité à faire respecter le droit et à trancher les litiges par le service public de la justice qui a conduit à créer un service nouveau, non mis en place par les administrations en charge de la justice mais par les administrations sociales, au bénéfice des recommandations formulées par les inspections générales. Voir François Auvigne, Isabelle Bignalet, Irène Domenjoz François Dumuis, Jérôme Guedj, Marie-Bénédictte Maizy, Laurence Pecaut-Rivolier, Catherine Sueur, *Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires*, Rapport IGAS-IGF-IGJ, septembre 2016.

- **La mise en place du nouveau système d'information (NSI), condition de possibilité du nouveau système de production permettant à la fois de développer l'automatisation** donc de générer des gains de productivité **et de mettre en œuvre la réforme des aides au logement** « en temps réel » ou renforçant le lien entre la nature des soutiens accordés et les revenus dont un allocataire bénéficie (contemporanéité) ;
- **La montée en charge de l'activité en matière de pensions alimentaires** et d'intermédiation au sein des couples à la suite des ruptures, avec la perspective de mise en œuvre du service public des pensions alimentaires ;
- **Les ajustements du système de soutiens accordés via l'action sociale** pour le mettre plus en phase avec les objectifs poursuivis.

[20] **La COG ne pouvait, par définition, pas prévoir des mouvements sociaux** conduisant à modifier de manière forte les soutiens accordés (mesures prises à la suite du mouvement dit des gilets jaunes) **et pas davantage anticiper une crise sanitaire** d'une ampleur exceptionnelle. Pour autant, **les seules mesures découlant de cette conjoncture**, si elles ont généré des charges importantes et ont eu des impacts significatifs, **n'ont pas été, loin de là, les seules**. Nombre d'autres réformes sont intervenues et ont profondément modifié l'activité de la branche et les équilibres tracés ex ante par la COG 2018-2022.

## 2.2 L'approche chronologique et schématique des soutiens apportés permet de mettre en valeur le poids des mesures non anticipées

[21] **La période a été, aspect prévu par la COG, marquée par les nouvelles actions assurées pour accompagner les familles à la suite des séparations**. L'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) a été lancée avant la COG, en janvier 2017. Mais les actions sont montées en puissance entre 2018 et 2022 notamment avec la nouvelle mission de délivrance des titres exécutoires (2018), puis la mise en place de l'intermédiation financière au 1<sup>er</sup> octobre 2020 puis au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

[22] **Les services offerts par la branche ont, là encore dans des conditions largement définies par la COG, évolué régulièrement**. La période a ainsi été marquée par la montée en puissance des téléprocédures : symbole de cette stratégie, **la demande en ligne de revenu de solidarité active** - initialement programmée début 2017- a pu être mise en œuvre en décembre 2017. Par ailleurs, **en décembre 2020, la branche a abandonné son numéro surtaxé** pour offrir un numéro sans surcoûts. Elle a également été amenée à déployer l'identification unique par le numéro de sécurité sociale<sup>24</sup> des usagers (CALP – connexion à la personne). Ces évolutions de service sont les plus notables, non en ce que la branche n'ait pas étoffé son offre par ailleurs mais en ce que **ces changements ont eu des impacts très importants dans la relation de front office** en particulier (cf. annexes 1, 6, 8, 9 et 11).

[23] **Aspect non directement pris en compte par la COG dans toutes ses dimensions**, la branche a été amenée à mettre en œuvre **les dispositions prévues par la loi ESSOC<sup>25</sup>** : la médiation a été confortée et s'est développée, ; la reconnaissance du droit à l'erreur a trouvé un mode de reconnaissance notablement plus marqué ; enfin, les règles de notification des indus ont été harmonisées.

---

<sup>24</sup> En lieu et place du numéro allocataire.

<sup>25</sup> Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

[24] En 2019, la branche a été amenée à déployer une nouvelle prestation : **le congé de paternité en cas d'hospitalisation d'un enfant.**

[25] De même, en janvier 2019, la branche a été amené à **revoir intégralement les périodes d'ouvertures de droits pour les personnes en situation de handicap**, leurs droits à l'allocation adulte handicapée (AAH) pouvant leur être ouverts pour des périodes plus longues et, dans certains cas, sans limitation de durée. Par ailleurs, une revalorisation exceptionnelle de l'AAH a été mise en œuvre en novembre 2019.

[26] **Mais l'année 2019 a été marquée par les mesures très lourdes prises à la suite des mouvements sociaux dits des gilets jaunes** : la revalorisation et l'extension de la prime d'activité en particulier ont conduit à accroître de manière très significative le nombre de personnes couvertes par la branche et de bénéficiaires de la prime d'activité. De plus, ces prestations sont marquées par un *turn-over* important des bénéficiaires, effet qui a été renforcé par les évolutions menées. Ces mesures et impacts n'avaient, par définition, pas été pris en compte par la COG.

[27] **La période 2019 à 2021 a été marquée par la préparation de la réforme des aides au logement.** Le schéma arrêté *in fine* s'écarterait assez sensiblement de celui avancé par la branche dans un cadre susceptible de générer le maximum de gains de productivité. La réforme a été reportée en 2020 pour **intervenir finalement au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle a eu des effets puissants.** Au-delà, l'impact de la réforme a été majeur en termes de conduite de projets. Il a aussi été très important en ce que tout au long de la période, les équipes ont été mobilisées pour accompagner et anticiper ces changements. A titre d'exemple, en août 2019, la branche a déployé une nouvelle offre à l'attention des bailleurs dont les locataires bénéficient des aides au logement.

[28] **En mai 2019**, la branche, en lien avec la branche recouvrement, a conduit **la réforme attendue du complément mode de garde** en ouvrant la possibilité de procéder au paiement direct du salarié par PAJEMPLOI, les familles n'acquittant plus que le reste à charge à la suite de la contemporanéisation des tous les avantages par rapport à l'emploi.

[29] **A compter de septembre 2019, la branche a déployé la nouvelle stratégie d'accompagnement du parcours « 1000 premiers jours » de l'enfant.** Cette démarche a été renforcée en 2021 : à compter de novembre 2021, la branche a transmis le livret « 1000 premiers jours » de manière systématique et proposé un accompagnement à toutes les femmes déclarant une première grossesse.

[30] **Au cours de la crise sanitaire, la mobilisation de la branche a été exemplaire.** Considérée comme normale et attendue, elle a cependant été insuffisamment soulignée. **Des dispositifs de maintiens de droits** ont ainsi été déployés tout comme des modes simplifiés d'accès aux soutiens, des plans de soutiens aux secteurs touchés dans le champ de l'enfance – jeunesse ont été menés et régulièrement ajustés<sup>26</sup>. Des mesures nouvelles et assez emblématiques de soutien ont ainsi été déployées telle qu'en **mai 2020 le plan d'aides exceptionnelles versés à 3,6M de foyers assorti de soutiens des Caf et de prestations d'aide à la restauration dans les DROM et en juin 2020, une aide de 200 € a été versée aux jeunes précaires de moins de 25 ans recevant une aide au logement ; en août 2020, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) a connu une revalorisation exceptionnelle.**

[31] L'année **2020** a été marquée par d'autres changements non négligeables. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, une nouvelle **allocation forfaitaire** a été versée aux parents confrontés au **décès**

---

<sup>26</sup> Voir sur tous ces sujets, Frédéric Marinacce, *Les mesures de maintien de droits et la prévention des ruptures de droit en période de crise sanitaire*, Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, mars-avril 2021.

**d'un enfant**, soutien assorti d'un accompagnement spécifique par les travailleurs sociaux. De plus, les règles permettant le maintien des prestations familiales à la suite d'un décès ont également été revues. Au 1<sup>er</sup> octobre 2020, a été déployée la nouvelle allocation journalière du proche aidant.

[32] Par ailleurs, en ce qui concerne la **gestion du RSA**, celle-ci a évolué en 2019 et en 2020 dans les départements et régions d'outremer *via* une opération de **recentralisation** de son financement ; cette opération a également été mise en œuvre en Seine-Saint Denis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et des Pyrénées Orientales à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022.

[33] Enfin, outre la mise en œuvre de la réforme des aides au logement qui a eu des effets puissants, l'année **2021** a aussi conduit les Caf à ajuster leurs actions. Au 1<sup>er</sup> janvier a été mis en place le nouveau **dispositif de répit parental**. Au 1<sup>er</sup> avril, la **prime de grossesse** a désormais été versée dès le 7<sup>ème</sup> mois. Au cours de cette même année, la branche a été amenée à participer à l'accompagnement renouvelé des victimes d'attentats et de catastrophes notamment via la participation au nouveau système d'information dit **SIVAC**. En 2021 également, les Caf ont été amenées à verser la nouvelle **indemnité inflation** aux bénéficiaires de minima sociaux.

[34] **Ainsi, l'analyste ne peut être pris que par un certain vertige : non seulement, comme les autres branches, ; le réseau des Caf a été concerné par la crise sanitaire mais en outre il a été concerné par les mesures massives prises à la suite des gilets jaunes et également, il a dû mettre en œuvre une réforme majeure (aides au logement) et il a en outre mené de très nombreuses autres actions.** La singularité de la situation de la branche vis-à-vis des autres organismes de protection sociale apparaît donc de ce point de vue manifeste en ce que la branche mène à la fois des réformes de fond, des mesures conjoncturelles et de mesures des plus diverses. La COG ne pouvait logiquement que prendre compte imparfaitement de ce contexte. Aussi, il ne s'agit pas de considérer que l'activité du réseau ne peut être enserrée dans une COG ou que la COG est un outil inadapté au réseau des Caf. Bien au contraire, il s'agit de déterminer des modalités nouvelles de nature à concilier les contraintes rencontrées. Cette conciliation est d'autant plus nécessaire que la période à venir peut donner lieu à des mesures nouvelles et structurantes.

### **3 Les réformes envisagées au titre de la période conventionnelle à venir demeurent insuffisamment définies et sont potentiellement des plus lourdes**

#### **3.1 Des réformes majeures sont annoncées mais leurs natures et leurs portées demeurent à préciser**

[35] La première réforme a trait au **projet dit de « solidarité à la source »**. La mission n'a pas été en capacité de l'analyser complètement et de manière complète : des développements conséquents sont cependant proposés par ailleurs (cf. annexe 9). Elle constate cependant que ce projet des plus importants et touchant des publics particulièrement vulnérables (bénéficiaires du RSA notamment) ne pourrait être mis en œuvre qu'une fois la situation de production stabilisée et que dès lors que les impacts de la réforme des aides au logement aient été bien mesurés et les difficultés à ce titre non seulement résorbées mais définitivement éradiquées (traitement des données tiers notamment, fonctionnement du système d'information). Sur ce point, cf. également les annexes 8 et 9.

[36] Une deuxième réforme a trait au projet annoncé de **« service public de la petite enfance »**. La mission constate là encore qu'au-delà de certains principes, les modalités dans lesquelles cet objectif serait effectivement atteint demeurent à déterminer. En l'état actuel, la mission recommande

donc de poursuivre les travaux préparatoires et de prévoir une clause de revoyure en matière d'action sociale ou de différer les négociations sur ce point.

[37] **Ces deux réformes doivent être combinées avec les autres actions et évolutions prévues par la COG. Elles doivent en outre être rendues possibles techniquement, à la suite d'un choix en matière d'architecture informatique** (cf. annexe 10).

### 3.2 La branche devra en outre mettre en œuvre d'autres projets dont l'ampleur ne peut être minorée

[38] La loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat<sup>27</sup> et la LFSS pour 2023<sup>28</sup> ont acté deux évolutions. Elles peuvent sembler logiques, justifiées et aller de soi. Mais elles présentent toutes deux des impacts en gestion potentiellement redoutables.

[39] Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023, dans le cadre prescrit par un décret du 28 décembre 2022<sup>29</sup>, l'octroi de l'AAH pourra ou non tenir compte de la situation conjugale. Dans les faits, la solution retenue est la plus compliquée en termes de réglementation, en termes techniques et en termes de relation avec les usagers et de compréhension pour les usagers : si les nouveaux allocataires (« flux ») se verront attribuer l'AAH déconjugalisée, les usagers déjà allocataires (« stock ») pourront choisir selon la situation la plus avantageuse pour eux entre l'AAH conjugalisée d'une part et la nouvelle AAH déconjugalisée d'autre part. Deux prestations coexisteront donc jusqu'à la disparition des allocataires actuels (fin de droits). Les faibles délais laissés, l'importance des travaux techniques nécessiteront par définition de confirmer cette priorité et sa date effective de mise en œuvre. Il est évident que ce chantier très important va de facto conduire à déprioriser les autres chantiers estimés comme potentiellement prioritaires.

[40] Par ailleurs, le complément mode de garde doit profondément évoluer pour mettre en œuvre une triple réforme :

- La linéarisation du CMG pour l'emploi direct d'un assistant maternel ou d'une garde d'enfants à domicile ;
- L'extension du CMG aux familles monoparentales ayant des enfants âgés de 6 à 12 ans ;
- Le partage du CMG en cas de résidence alternée de l'enfant.

[41] Là encore, ces changements sont des plus profonds et importants, tant sur le plan réglementaire que technique : la réforme de la linéarisation du CMG et celle du partage du CMG en particulier auront des impacts importants sur les systèmes d'information de la branche Famille et de l'Urssaf Caisse nationale qui depuis mars 2019 verse le CMG aux familles via Pajemploi. Une coordination des évolutions des deux systèmes d'information est nécessaire.

[42] D'après les premières analyses conjointes conduite par la Cnaf, l'Urssaf Caisse Nationale (Ucn) et la Ccmsa, il serait peu soutenable de démarrer ces trois réformes du CMG au même moment « *sans prendre des risques et en évitant de subir un choc de relation de service* »<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>28</sup> Loi n°2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

<sup>29</sup> Décret n°2022-1694 du 28 décembre 2022 relatif à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés.

<sup>30</sup> Note Cnaf, *Analyse de faisabilité des réformes concomitantes du Cmg en janvier 2025 : linéarisation du Cmg emploi direct + partage du Cmg en cas de garde alternée + Cmg au bénéfice des monoparents pour la garde des enfants de 6 à 12 ans*, juillet 2022

[43] La mise en œuvre simultanée des droits réformés dès l'année 2025 semble donc difficilement envisageable à ce stade.

[44] Leurs impacts devraient encore plus finement être évalués tout comme leur faisabilité.

[45] Sur un autre plan, le Parlement entend que les Caf mettent en œuvre une nouvelle prestation dans un délai de neuf mois. Ainsi, la récente loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales<sup>31</sup> prévoit que dans le neuf mois suivant sa promulgation, un circuit d'information soit assuré entre le parquet, les victimes et les caisses d'allocations familiales permettant aux victimes de violences conjugales de disposer d'une nouvelle allocation spécifique.

### 3.3 Les enseignements de la période conventionnelle 2018-2022 ne semblent pas avoir été tirés

[46] Paradoxalement, tous les acteurs ont indiqué reconnaître l'importance des actions non programmées conduites par la branche entre 2018 et 2022. Ils ont convenu de la nécessité de mieux prendre en compte les éléments nouveaux dans le cadre de la COG à venir.

[47] **Le paradoxe est que la COG va être négociée dans un cadre encore plus complexe que la précédente. En effet :**

- **Les chantiers majeurs ne sont pas encore définis dans leurs natures et leurs impacts ne peuvent être évalués ;**
- **Les nouveaux projets mobilisateurs sont des plus nombreux et continuent à se développer.**

[48] Ce type de dynamique est de nature à remettre en cause non seulement la COG en tant qu'outil mais aussi la capacité de la branche à assurer ses missions premières. La prise de conscience de l'impact de la réforme des aides au logement et de la crise de production qu'elle a généré ne semble pas avoir encore opéré pour les différents acteurs publics.

## 4 Il est impératif de mieux maîtriser les projets et la trajectoire conventionnelle en tirant les enseignements du passé et en ajustant les méthodes

### 4.1 La réforme des aides au logement a conduit à une des plus importantes crises de production connues par la branche, elle doit donner lieu à un retour d'expérience structuré

[49] Les travaux de la mission (cf. rapport et annexes 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10 et 11) soulignent très largement **l'impact très fort de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement.**

[50] Le moindre des paradoxes est que **cette réforme** dont les impacts ne peuvent en aucun cas être minorés, **n'a pas donné lieu à un retour d'expérience structuré et formalisé** entre la Cnaf, les Caf et l'Etat. Les travaux de la mission peuvent constituer un premier jalon mais ne peuvent en

---

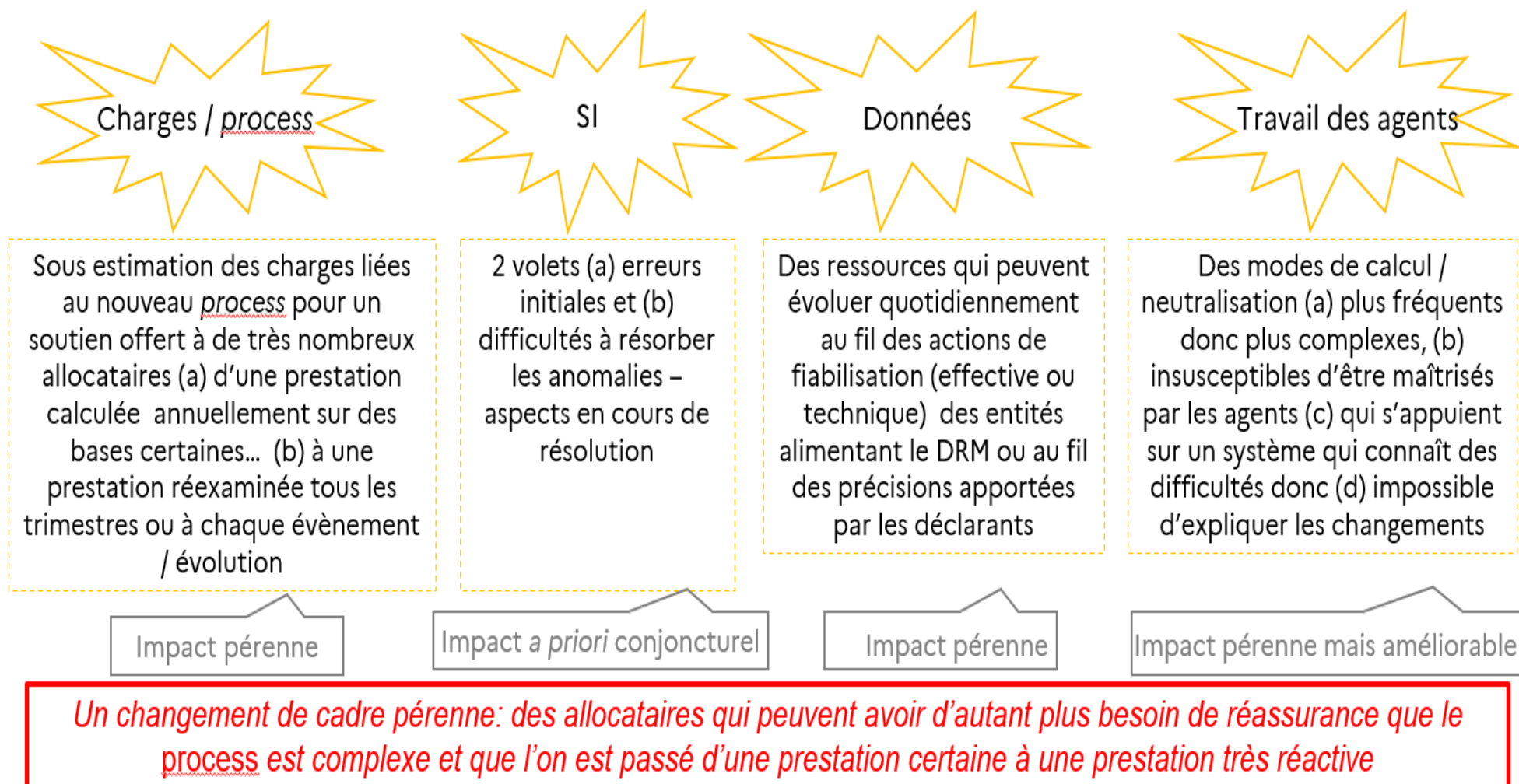
<sup>31</sup> Loi n°2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.

aucun cas constituer un point d'achèvement d'une opération nécessaire de réexamen des process et des dysfonctionnements en vue de mieux conduire, à l'avenir, des chantiers majeurs.

[51] Outre les développements susmentionnés, le schéma 3 synthétise les analyses produites par la mission sur cette réforme. **La conception et la mise en œuvre de cette réforme ont pâti de plusieurs biais :**

- **La croyance qu'un *process* éminemment complexe pouvait être géré par un système d'information et compris** par les agents et les usagers ;
- **L'idée que l'automatisation et la récupération de données tierces constitueraient une panacée**, les difficultés rencontrées tant dans le déploiement du nouveau système qu'en ce qui concerne le recours aux données issues du DRM tendent à tempérer cette approche ;
- **L'idée que la relation avec les usagers serait stable**, or leur besoin de réassurance a très fortement augmenté et les procédures qu'ils doivent effectuer auprès de leurs organismes sont notablement plus nombreuses ;
- **La conception qu'un système idéal génèrerait une production « zéro défaut » et serait un gage de l'allègement des contrôles *ex ante* et *ex post*, tout comme de gains de productivité** ; ces deux idées ont été totalement invalidés dans les faits.

Schéma 3 : Effets et difficultés rencontrés dans le cadre de la réforme des aides au logement



Source : Mission



## 4.2 Une nouvelle méthode doit être élaborée pour mieux piloter l'activité de la branche et son besoin de mettre en place des chantiers conjoncturels et/ou majeurs

[52] La première idée avancée par la mission est de **préserv**er avant tout l'activité de la branche et sa capacité à exercer ses missions. Ce besoin inspire la recommandation de scinder la période à venir en deux temps : un premier de stabilisation et permettant de mieux évaluer les projets pouvant le cas échéant être mis en œuvre dans la seconde phase.

[53] Le deuxième élément est d'**accompagner ce retour à meilleure fortune du réseau en déployant une approche composite de la performance combinant approche par la qualité, les stocks et délais et par les coûts de gestion**. Cette approche est de nature en outre à faire converger les performances au sein du réseau. Combinée à une nouvelle organisation (cf. annexe 7), elle permettrait une action plus homogène de la branche, aspect structurant et incontournable.

[54] Au-delà, la mission souligne la nécessité de **mieux structurer la conduite des projets au sein de la branche**.

[55] **Outre des modes de mesure renouvelés de la productivité et des gains pouvant intervenir du fait de nouvelles réformes, la mission souligne la nécessité d'opter pour des approches prudentes et structurées**.

[56] Tout d'abord, il serait nécessaire de **procéder régulièrement à des arbitrages sur la conduite des projets en évitant à tout prix qu'un effet d'échéance conduise à des phénomènes de non-qualité majeurs pouvant conduire à une crise de production**, comme l'a révélé le précédent fâcheux de la réforme des aides au logement. Tout projet ne devrait être effectivement lancé que dès lors que les conditions de production le permettraient : la mission propose à cet égard **une clause nouvelle de GO/NO GO** (cf. encadré).

### **Un indicateur repère composite, un nouveau pilotage de la performance, une clause de GO/NO GO pour les chantiers majeurs**

Il est proposé de **déployer un « indicateur repère », composite, avec quatre dimensions « cœur »** et distinctes pesant par exemple chacune à 25 % :

- (i) Une dimension **service** aux usagers (délais traitements et service) ;
- (ii) Une dimension **coût** (coût allocataire pondéré correspondant au rapport moyen constaté charges / gestion) ;
- (iii) Une dimension **production** (stocks et soldes / antériorité) ;
- (iv) Une dimension **pondération du fichier** (prise en compte des spécificités du fichier et du territoire à partir de la notion « allocataire pondéré » mais en neutralisant certains biais qu'elle présente actuellement par exemple, aujourd'hui l'allocataire n'est pris en compte que selon son profil et non sa localisation, un bénéficiaire du RSA est réputé représentant la même charge dans les DROM ou dans les différents départements d'Ile de France).

*[A terme, l'action sociale pourrait être intégrée dans ces travaux de suivi / supervision]*

Cette approche permettrait de **mieux piloter le réseau** :

- (i) **La situation de chaque organisme serait appréciée au regard de son écart** (global et par dimension) **par rapport à la médiane** constatée dans le **réseau** – cela permettrait de déterminer les axes de progrès de chaque organisme ;
- (ii) **La situation du réseau serait appréciée en matière (a) d'écart entre la médiane et la moyenne et (b) les écarts entre les cibles retenues et la médiane**.

**Ainsi, cet indicateur serait également mobilisé avant tout lancement de projet majeur.** En effet, la mise en œuvre d'une mesure nouvelle importante génère des charges nouvelles, des éléments de non-qualité, des flux conséquents, *etc.* qui conduisent à augmenter les stocks et l'antériorité des stocks. **Une nouvelle clause de GO/NO GO** des projets reposerait sur (a) la maturité propre au projet et (b) la situation tant globale de la branche que de la situation de chaque par caisse pour garantir que le choc lié à la mise en œuvre de la réforme pourrait effectivement être absorbé par le réseau sans entraîner des divergences trop fortes entre caisses et, surtout, sans conduire à une crise de production.

[57] **Ainsi, si les acteurs politiques doivent formuler des priorités, ils doivent régulièrement réapprécier ces priorités au regard de la faisabilité des projets et de la capacité de la branche à les mettre en œuvre.** Une approche moins univoque et plus pragmatique gagnerait à être adoptée. Par exemple, les charges effectives liées aux projets AAH, CNG et aide forfaitaire aux victimes de violences conjugales devraient être mieux évaluées en ce que ces projets vont mobiliser des ressources qui pourraient plus utilement être employées par ailleurs. En tout état de cause, en l'état actuel des données disponibles la mission doute que la branche soit en mesure de mener dans de bonnes conditions tous les chantiers majeurs qui lui sont proposés au cours de la période conventionnelle à venir.

[58] **La conduite de projet doit être mieux structurée.** Sur le plan informatique, cela renvoie à une clarification des interventions de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage. Compte tenu des charges actuelles, la mission se prononce en faveur d'un meilleur accompagnement notamment des maîtrises d'ouvrage dans la conduite de leurs missions. Mais la conduite de projet doit aussi être renforcée et structurée tant au sein du réseau qu'au sein de l'Etat. Des responsables uniques doivent être clairement identifiés : il ne peut s'agir d'entités mais bien d'individus se consacrant de manière exclusive au projet. Il ne peut s'agir pour la branche d'être confrontée à des demandes multiples et diverses émanant de différents ministères ou administrations : l'Etat doit ainsi faciliter l'avènement d'une maîtrise d'ouvrage stratégique unique et intégrée.

[59] Les travaux de la mission conduisent enfin à considérer que, au regard des projets majeurs qui justifient des ajustements en cours de période COG et des nouvelles demandes formulées dans un cadre conjoncturel, **la COG ne peut plus constituer un solde de tout compte. Elle propose dans ce cadre de mettre en place des valeurs tunnels qui seraient affinées dans le cadre du dialogue de gestion** (cf. encadré).

### **Construire la COG selon des valeurs repères et définir des tunnels de formance affinés dans le dialogue de gestion**

La période récente a montré une relative rigidité du cadre fixé par la COG. Par ailleurs, lors des COG précédents, des modalités spécifiques avaient été retenues (revoyure, bilan à mi-parcours, avenants, *etc.*). Ces différentes approches ont rencontré des limites. La mission propose donc un cadre rénové : dans le cadre de la COG serait fixée une valeur de référence tant en termes de moyens que d'objectifs. La COG prévoirait autour de ces valeurs de référence des valeurs hautes ou basses. Le dialogue de gestion permettrait, compte tenu du contexte (conjoncture, chantiers majeurs, situation de la production, *etc.*), de déterminer si la valeur cible est retenue ou si les parties sont en mesure de demander plus de performances ou doivent revoir les ambitions à la baisse. Ainsi, il s'agirait de permettre, tant du côté des moyens qu'en ce qui concerne les échéances des projets et les cibles à remplir, de prévoir un « tunnel » de performance. Chaque année, les valeurs retenues seraient arrêtées et les évolutions ou l'absence d'évolution seraient clairement décrites et argumentées dans un avis rendu public. Au-delà, la situation pourrait être réexaminée à la seule initiative d'une des parties. Il s'agit ici d'un réexamen impératif avec production de positions écrites, aspect qui se distingue de la négociation d'un avenant qui nécessite l'accord de toutes les parties. Cela permettrait de préserver le cadre pluriannuel tout en lui donnant une souplesse qui semble des plus utiles et nécessaires. Cela revient à renoncer à l'approche actuelle dans laquelle la COG assure une sorte de « solde de tout compte » qu'il soit adapté ou non. Dans le cas de désaccords, la position de l'Etat primerait comme actuellement mais cette position serait documentée et justifiée dans l'avis rendu public.

Par exemple, le taux cible de satisfaction des usagers pourrait être fixé à X % en fin de période en prévoyant un ajustement à la hausse de Y points et à la baisse de Y points. Le taux cible serait fixé compte tenu de la situation de la branche et la nature des réformes mises en œuvre. Dans le même ordre d'idées, un projet (nouveau site internet, nouvelle organisation du front office, *etc.*) pourrait devoir être déployé en N. Si la branche faisait face à des charges nouvelles ou des chantiers non prévus, cette échéance pourrait être décalée à N+1 ou N+2. Enfin, la cible en ETPMA pourrait être fixée à Z avec un ajustement à hauteur de 5 ou 10 % à la hausse ou à la baisse selon les charges assumées, les gains de productivité effectivement constatés et les réformes mises en œuvre.

Ainsi, l'objectif serait de ne plus considérer la COG comme intégralement intangible hormis pour des réformes nouvelles assorties de moyens supplémentaires ou de moindres restitutions d'emploi, mais bien comme un outil prévoyant les conditions de sa mise en œuvre, en intégrant les éventuels aléas conjoncturels ou structurels non pris en compte dans la COG et tirant les conséquences de réformes ou chantiers majeurs. Ce pilotage conduirait aussi à ne plus traiter toutes les actions ensemble mais bien, dans le dialogue de gestion, de cerner les plus importants et de modifier le cadre qui leur est applicable au fil de la situation du réseau. Ainsi, la COG demeurerait fidèle à son principe : concilier cadre pluriannuel et détermination d'un équilibre charges – moyens orienté vers la performance.



## ANNEXE 3 : Budget et FNGA

<b>ANNEXE 3 :</b>	<b>BUDGET ET FNGA.....</b>	<b>53</b>
<b>1</b>	<b>LA BRANCHE FAMILLE A PARTICIPE AUX DEMARCHES DE RECHERCHE D’EFFICIENCE CONDUITES AU NIVEAU DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE .....</b>	<b>56</b>
1.1	UNE CONTRIBUTION AUX EFFORTS APPRECIE EN NOMBRE D’AGENTS EMPLOYES .....	56
1.2	UNE PARTICIPATION A LA MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	57
<b>2</b>	<b>LE CADRE BUDGETAIRE DE LA FUTURE COG DOIT PRENDRE EN COMPTE PLUSIEURS DIMENSIONS .....</b>	<b>58</b>
2.1	ADAPTER LE CADRE CONVENTIONNEL TOUT EN PRESERVANT UNE APPROCHE CHARGES – MOYENS – PERFORMANCE PLURIANNUELLE .....	58
2.2	PREVOIR UNE CLAUSE DE REEVALUATION DES DEPENSES DE GESTION ADMINISTRATIVE .....	59
2.3	REEXAMINER LE CHAMP DES DEPENSES EVALUATIVES .....	59
2.4	PREVOIR UNE CLAUSE PROTECTRICE EN MATIERE DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	59
2.5	GARANTIR LA CAPACITE DU RESEAU A MOBILISER TOUTES LES RECETTES PROPRES .....	59
2.6	DEVELOPPER UN SUIVI RENOVE DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	59
2.7	ADAPTER LE CADRAGE DU FONDS NATIONAL D’ACTION SOCIALE AU CONTEXTE DE PREPARATION DE PROJETS MAJEURS .....	60



[60] La mission n'a pas estimé utile, dans ses travaux, de développer particulièrement l'analyse des différentes composantes budgétaires en dehors de l'attention très forte qu'elle a portée à la question clef des effectifs et de la mesure de la productivité et de la bonne prise en charge de la production (voir annexes 4, 6 et 7).

[61] Au-delà, les autres développements mettent l'accent sur les moyens humains et financiers devant être mobilisés au service d'actions nécessaires (voir par exemple les annexes 2, 5, 7, 8 et 9).

[62] La mission constate au demeurant que, si le dialogue de gestion est perfectible, les points de débats ne portent pas ou peu sur les éléments budgétaires, en dehors du pilotage des effectifs. Elle renvoie donc sur ces points aux travaux conduits régulièrement par la branche sous le contrôle des tutelles, notamment dans le cadre de la commission compétente du conseil d'administration de la CNAF.

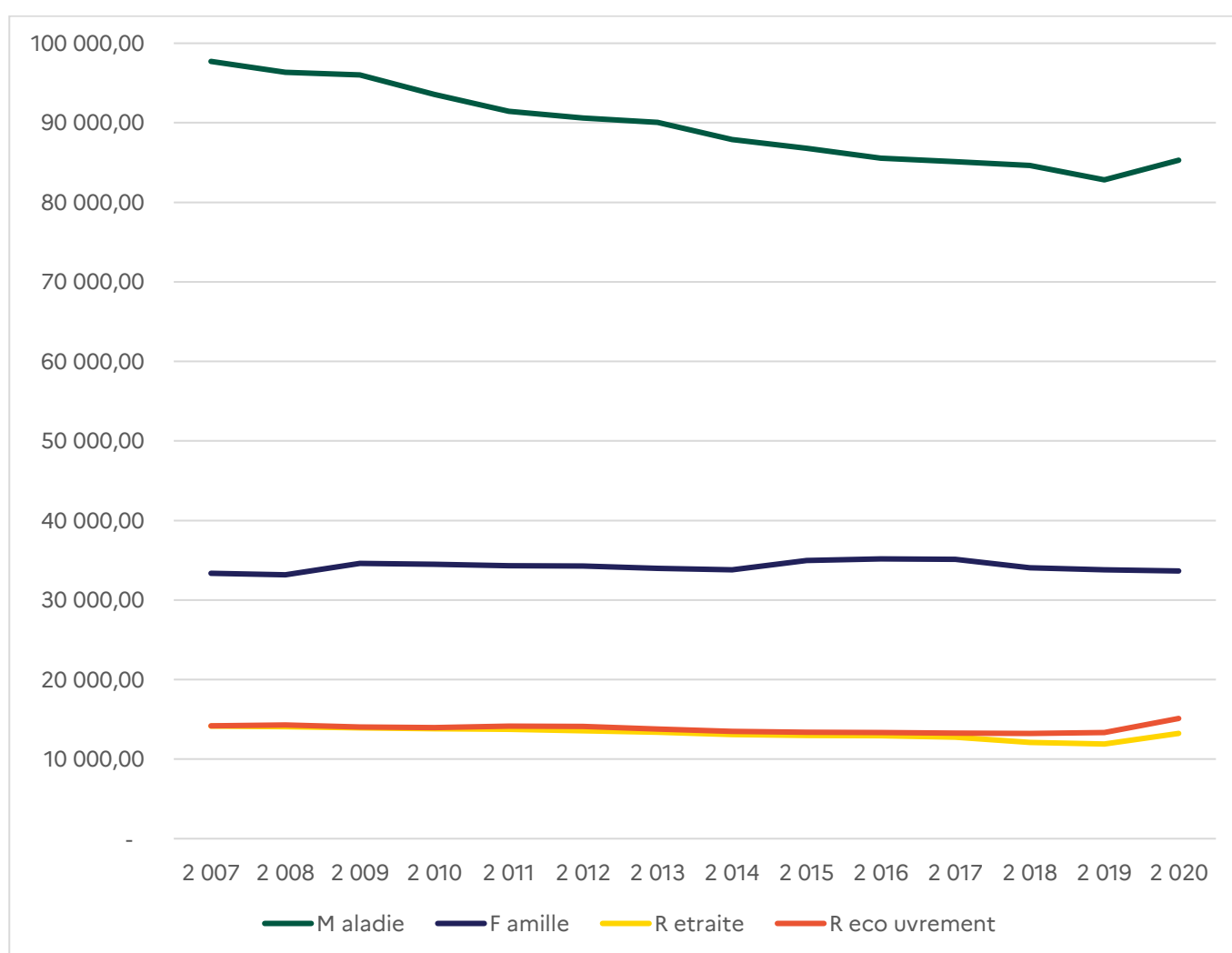
**[63] Quelques éléments doivent néanmoins être éclaircis, s'agissant de la mise en perspective de la situation de la branche au sein du régime général (1) et d'ajustements pouvant être conduits au cours de la prochaine COG, tant s'agissant de règles que de postes budgétaires spécifiques (2).**

## 1 La branche famille a participé aux démarches de recherche d'efficience conduites au niveau du régime général de sécurité sociale

### 1.1 Une contribution aux efforts appréciée en nombre d'agents employés

[1] Comme indiqué par ailleurs (annexes 4 et 6), **la branche famille est engagée dans une réduction d'effectifs au cours de la dernière période conventionnelle**. Sa contribution est relativement moindre que celle de la branche maladie. Celle-ci, premier employeur du régime général, voit ses effectifs décroître jusqu'en 2019 avec un léger rebond après 2017, date de l'intégration des effectifs du RSI. A partir de la crise sanitaire, ses effectifs augmentent (graphique 1).

Graphique 1 : Evolution des effectifs (ETPMA) des branches du régime général – 2007 à 2020 en nombre



Source : Données CIASSP, graphique mission. Note CCSS: les effectifs ex-RSI sont intégrés aux branches maladie, retraite et UCANSS à partir de 2017. Note IGAS: Le graphique est à lire avec prudence compte tenu des évolutions de périmètre.

[2] La branche famille a cependant réalisé **un effort important entre 2018 et 2020** tant au regard de sa trajectoire passée qu'au regard des efforts réalisés par les autres branches du régime général (tableau 1).



Tableau 1 : Comparaison de l'évolution des effectifs entre caisses du régime général

ETP moyen annuel	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2007-2011	Evol. 2013-2017	Evol. 2018-2020
	90 057	87 896	86 781	85 570	85 109	84 638	82 829	85 306	-6 %	-5 %	1 %
	<b>33 968</b>	<b>33 817</b>	<b>34 961</b>	<b>35 173</b>	<b>35 117</b>	<b>34 048</b>	<b>33 794</b>	<b>33 669</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>-1 %</b>
	13 386	13 072	12 965	12 947	12 739	12 088	11 898	13 245	-3 %	-5 %	10 %
	13 767	13 484	13 383	13 343	13 281	13 226	13 336	15 112	0 %	-4 %	14 %
	151 178	148 268	148 090	147 033	146 246	144 001	141 857	147 332			

Source : Données CIASSP, calculs évolutions mission

## 1.2 Une participation à la maîtrise des dépenses de personnel

[3] Sur la période de la COG en cours qui commence en 2018, **les dépenses de personnel du régime général sont en hausse globale (1,7 %)** portée par l'augmentation de 4,1 % des frais de personnel de l'assurance maladie, qui représente 50 % des effectifs du régime général. **Les dépenses de la CNAF et de l'ACOSS sont à peu près stables.** Celles de la CNAV en baisse. Par rapport à 2017, les dépenses de ces trois dernières caisses sont en baisse, forte pour la CNAV (-10,6 %), moyenne pour l'ACOSS (4,6 %) et faible pour la CNAF (2,1 %, tableau 2)

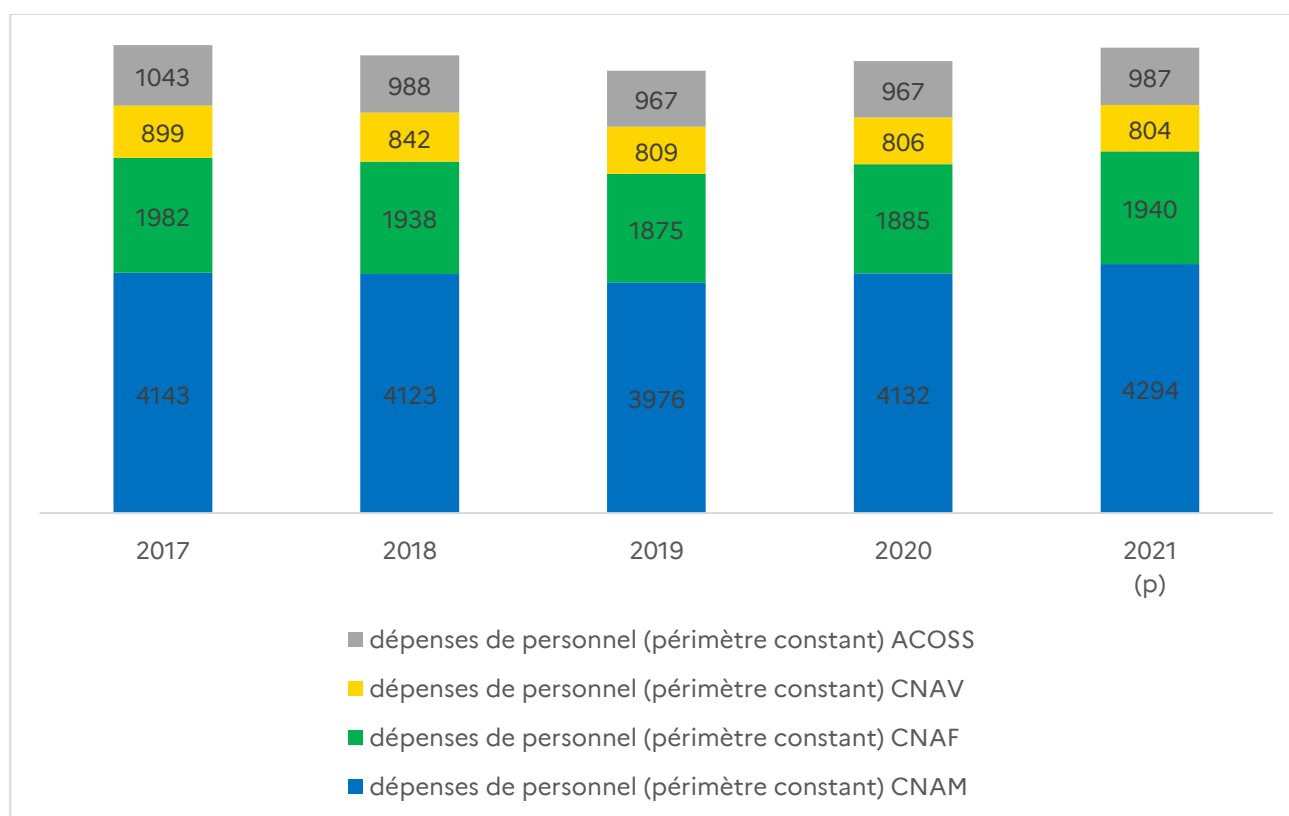
Tableau 2 : Comparaison de l'évolution des dépenses de personnel entre les caisses du régime général

Dépenses de personnel en millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021 (p)	évol.2018-2021
CNAM	4 143	4 123	3 976	4 132	4 294	4,1 %
CNAF	1 982	1 938	1 875	1 885	1 940	0,1 %
CNAV	899	842	809	806	804	-4,5 %
ACOSS	1 043	988	967	967	987	-0,1 %
Régime général	8 068	7 891	7 627	7 790	8 025	1,7 %

Source : Données CIASSP, calculs évolutions mission

[4] La contribution attendue de la CNAF n'est cependant pas négligeable en ce qu'elle porte près d'un quart des dépenses de personnel du régime général (graphique 2).

Graphique 2 : Evolution des dépenses de personnels des caisses du régime général (M€)



Source : CCSS, tableau mission. Note: périmètres constants

## 2 Le cadre budgétaire de la future COG doit prendre en compte plusieurs dimensions

### 2.1 Adapter le cadre conventionnel tout en préservant une approche charges – moyens – performance pluriannuelle

[5] La mission tire les conséquences des limites des cadrages assurés précédemment en termes de gains de productivité, de charges et de projets à conduire, toutes ces dimensions conduisant à déterminer une trajectoire de moyens, matérialisée à titre principal par des cibles d'effectifs.

[6] Elle considère nécessaire de **prévoir une plus grande souplesse dans le cadre conventionnel**, en permettant aux valeurs centrales d'évoluer autour d'un tunnel, cette évolution pouvant s'appliquer tant en termes d'échéance ou de capacité de mise en œuvre d'une action ou de valeurs d'indicateurs qu'aux moyens accordés au regard des charges structurelles et conjoncturelles supportées par la branche, de la situation du réseau ou des projets confiés aux Caf. Cette approche est développée dans le rapport.

[7] Ainsi, **le cadre pluriannuel constitue un élément de visibilité et de structuration absolument indispensable qu'il convient de préserver**. Néanmoins, les recalages intervenus en cours de période et les propositions de la mission doivent conduire à certains réexamens des règles actuelles. La mission identifie plusieurs pistes à rapprocher des demandes interbranchées.

## 2.2 Prévoir une clause de réévaluation des dépenses de gestion administrative

[8] Dans la continuité de l'approche présentée *supra*, en matière de gestion administrative, la mission propose de systématiser une **clause de revoyure souple, moins procédurale, plus ouverte, activable** compte tenu de la situation du réseau, de la hausse des coûts ou des nouveaux projets confiés, ce en lien avec un avenant éventuel ou un aménagement plus souple du cadre (révision cibles ou planning des actions).

## 2.3 Réexaminer le champ des dépenses évaluatives

[9] Il est opportun de réapprécier le champ des dépenses évaluatives. Au regard des propositions qu'elle avance par ailleurs (annexe 8 et 9), la mission propose d'y intégrer en particulier le **financement du réseau France services** au regard du réexamen souhaitable de la coopération entre les deux réseaux.

## 2.4 Prévoir une clause protectrice en matière de dépenses de fonctionnement

[10] L'instabilité économique actuelle (conflit ukrainien, dépenses de fluides, évolution de l'inflation) rend extrêmement délicat le pilotage des dépenses de fonctionnement. Si, à terme, la recherche d'une plus grande sobriété peut générer des économies, la mission propose de prévoir une **clause de réexamen de ces dépenses** eu égard au contexte des plus incertains prévalant à la signature de la COG.

## 2.5 Garantir la capacité du réseau à mobiliser toutes les recettes propres

[11] La branche famille agit avant tout pour le compte de tiers. Elle a dans ce cadre été amenée à développer ses actions partenariales. Dans le cadre de la territorialisation des politiques, les Caf, à l'échelon départemental, prennent en charge des activités pour le compte de tiers et nouent de partenariats. Cette dimension nécessaire et encouragée doit encore mieux être reconnue. La mission propose donc de **réexaminer les règles d'utilisation de ces recettes** afin de permettre la mobilisation de toutes les recettes propres versées par les partenaires (y.c. les collectivités), notamment pour augmenter les dépenses pérennes de personnel, dans un cadre limité et à la suite d'une autorisation expresse (Etat pour la CNAF, CNAF pour les CAF).

## 2.6 Développer un suivi rénové des dépenses de personnel

[12] La mission constate que le dialogue de gestion est avant tout centré sur le suivi et le pilotage des effectifs appréciés uniquement en nombre et en ETMPA CDI. Or, compte tenu des tensions de production et de recrutement existantes et anticipables, elle estime utile d'encourager **un suivi des dépenses de personnel non pas centré sur les ETP en CDI mais bien sur toutes les dépenses de personnel (intérim et CDD) avec une double approche en valeur** (coût *pro forma* sur la période pour neutraliser les effets de revalorisations) **et en nombre** (ETP et ETPMA) par des plafonds globaux et/ou par type.

## 2.7 Adapter le cadrage du fonds national d'action sociale au contexte de préparation de projets majeurs

[13] Dans un contexte de détermination en cours du service public de la petite enfance (SPPE), la mission propose d'adopter une démarche pragmatique en matière d'action sociale en déterminant les lignes non concernées par le SPPE et **en prévoyant, à la suite de la négociation de la COG, un échange plus approfondi sur le financement du SPPE.**

## ANNEXE 4 : Gestion des Ressources humaines

<b>ANNEXE 4 :</b>	<b>GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>61</b>
<b>1</b>	<b>LA TRAJECTOIRE DE REDUCTION DES EFFECTIFS, COUPLEE A UNE CRISE DE PRODUCTION, A CONDUIT LA BRANCHE A MOBILISER UNE PLURALITE DE MOYENS HUMAINS .....</b>	<b>63</b>
1.1	LES HEURES SUPPLEMENTAIRES AUGMENTENT DURABLEMENT DEPUIS 2018 SANS TOUTEFOIS CONCERNER TOUTES FAMILLES PROFESSIONNELLES.....	63
1.2	LA MOBILISATION DU DISPOSITIF DE SERVICE CIVIQUE A PERMIS DE MOBILISER DES RESSOURCES SIGNIFICATIVES SUR DES MISSIONS LIEES AUX RELATIONS DE SERVICE .....	64
1.3	LE RECOURS A L'INTERIM A REPRESENTE L'EQUIVALENT D'UN TIERS DES EMPLOIS D'UNE CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES « DE PETITE TAILLE » .....	66
<b>2</b>	<b>LA DYNAMIQUE DE RECRUTEMENT DE LA BRANCHE, PARFOIS PRUDENTE, ABOUTIT A RENFORCER LES METIERS DE LA RELATION DE SERVICE ET A ACCROITRE LES METIERS D'EXPERTISE.....</b>	<b>66</b>
2.1	LA DIMINUTION DU NOMBRE DES EMPLOIS, MOINS FORTE QUE CELLE PREVUE INITIALEMENT PAR LA COG, S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RECRUTEMENT PRUDENT DE LA BRANCHE .....	67
2.2	AU COURS DE LA COG, LA BRANCHE A REDEPLOYE DES EFFECTIFS VERS LA PRODUCTION ET LE DEVELOPPEMENT D'EXPERTISES ..	69
2.2.1	<i>Les emplois de la relation de service prédominants ont renforcé leur prééminence et leur structuration s'est ajustée à la demande des allocataires.....</i>	69
2.2.2	<i>Au cours de la COG, l'évolution des grandes catégories professionnelles ne s'est pas révélée homogène .....</i>	70
2.3	LES CONTRATS A DUREE DETERMINEE SONT CONCENTRES SUR LES METIERS DE LA RELATION DE SERVICE ET DE LA NUMERISATION DES DOCUMENTS .....	73
<b>3</b>	<b>LES MUTUALISATIONS DIVERSES ET PEU LISIBLES IMPACTENT LES EFFECTIFS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES .....</b>	<b>74</b>
3.1.1	<i>Les formes et objets de coopération du réseau sont diversifiés.....</i>	75
3.1.2	<i>La solidarité entre les caisses d'allocations familiales mobilise l'ensemble des organismes à travers des entités éparpillées .....</i>	78
3.2	LE NOMBRE DE SALARIES CONTRIBUANT AU SEIN D'UNE CAF A UN SERVICE MUTUALISE ET LA TAILLE DE CES SERVICES SONT TRES DIVERS.....	79
3.2.1	<i>Entre les Caf, le taux de salariés affectés à un service mutualisé est disparate.....</i>	79
3.2.2	<i>La taille des services mutualisés est très variée.....</i>	80
3.3	UNE LOGIQUE DE MUTUALISATION CENTREE SUR LA GESTION DES EFFECTIFS PLUS QUE SUR UNE RECHERCHE SYSTEMATIQUE D'EFFICIENCE.....	81
<b>4</b>	<b>LA BRANCHE A ENRICHI SA STRATEGIE RESSOURCES HUMAINES, EN ACCENTUANT SON ACTION DANS LE DOMAINE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DE LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL .....</b>	<b>82</b>
4.1	LES OUTILS DE GPEC ONT ETE REGULIEREMENT DEVELOPPES DURANT LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION.....	82
4.2	LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL EST AU CŒUR DES ACTIONS DES RESSOURCES HUMAINES .....	83
<b>5</b>	<b>LA CRISE SANITAIRE ET LES TENSIONS DECOULANT DU MODELE DE PRODUCTION ONT ACCELERE LA TRANSFORMATION DU CADRE DE TRAVAIL.....</b>	<b>84</b>
5.1	LES SALARIES DE LA BRANCHE SONT RESTES FORTEMENT MOBILISES DURANT LA CRISE SANITAIRE LIEE AU COVID .....	84
5.2	LE THEME DE LA CHARGE COGNITIVE QUI RESTE D'ACTUALITE S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE D'EVOLUTION DE LA RELATION DE SERVICE .....	85
5.2.1	<i>La question de la charge cognitive est couramment évoquée par les salariés .....</i>	85
5.2.2	<i>Les travaux sur la charge cognitive prévus par la convention d'objectifs et de gestion ont démarré tardivement .....</i>	86

5.2.3	<i>L'approche populationnelle est un élément structurant des réflexions sur l'évolution de la relation de service et la charge cognitive</i> .....	87
5.3	DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DU TELETRAVAIL TRANSFORMANT LE MODE DE MANAGEMENT, LE TAUX D'ABSENTEISME DIMINUE .....	88
5.3.1	<i>La diminution du taux d'absentéisme s'amplifie à partir de la crise sanitaire</i> .....	88
5.3.2	<i>Au regard du développement structurel du télétravail les orientations managériales doivent évoluer</i> .....	89
<b>6</b>	<b>LES LEVIERS NATURELS D'AJUSTEMENT DES EFFECTIFS TENDANCIELLEMENT MOINS DYNAMIQUES RELEVANT D'UNE APPROCHE GLOBALE DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>90</b>
6.1	LE FAIBLE TAUX DE TURN-OVER OFFRE DES MARGES LIMITEES D'ADAPTATION DES RESSOURCES HUMAINES.....	90
6.2	LA FAIBLESSE DU TAUX DE TURN-OVER N'EVACUE PAS LE THEME DE LA FIDELISATION DU PERSONNEL.....	92
6.3	L'INFLECHISSEMENT DU NOMBRE DE DEPART EN RETRAITE SE PROLONGERA DANS LES ANNEES A VENIR.....	93

[1] Dans un contexte de perspective limitée de recrutements, de tensions sur la production (cf. annexe : production et pilotage du réseau) et de crise sanitaire, la branche a mobilisé l'ensemble des ressources disponibles. Elle a orienté ses actions notamment vers le développement des compétences et la qualité de vie au travail.

## 1 La trajectoire de réduction des effectifs, couplée à une crise de production, a conduit la branche à mobiliser une pluralité de moyens humains

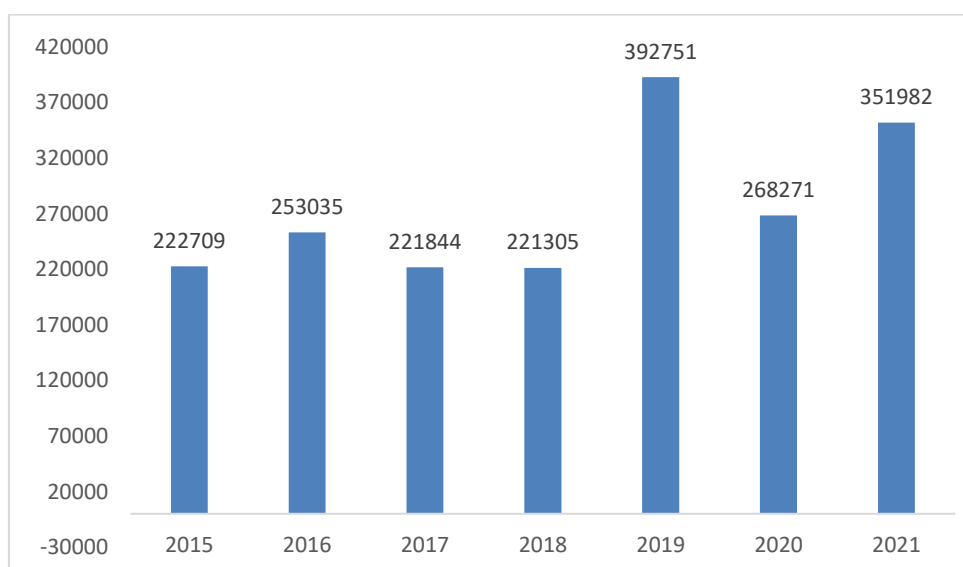
[2] Confronté à des tensions sur la production (cf. production et pilotage du réseau), le réseau des Caf mobilisé sur la période conventionnelle des ressources complémentaires.

### 1.1 Les heures supplémentaires augmentent durablement depuis 2018 sans toutefois concerner toutes familles professionnelles

[3] Pour faire face à l'augmentation de la charge, les Caf ont eu recours à davantage d'heures supplémentaires collectives. Cette augmentation du temps de travail peut conduire certains salariés à travailler pendant des périodes habituellement non ouvrées notamment les samedis. Lors des déplacements au sein des Caf, l'expression d'« heures supplémentaires obligatoires » a souvent été utilisée pour mettre en lumière la récurrence de cette organisation du travail et l'obligation pour les salariés de positionner des temps de travail sur des jours traditionnellement de repos.

[4] Depuis 2018, le nombre d'heures supplémentaires a ainsi augmenté de 61,2 %.

Graphique 1 : Nombre d'heures supplémentaires par année

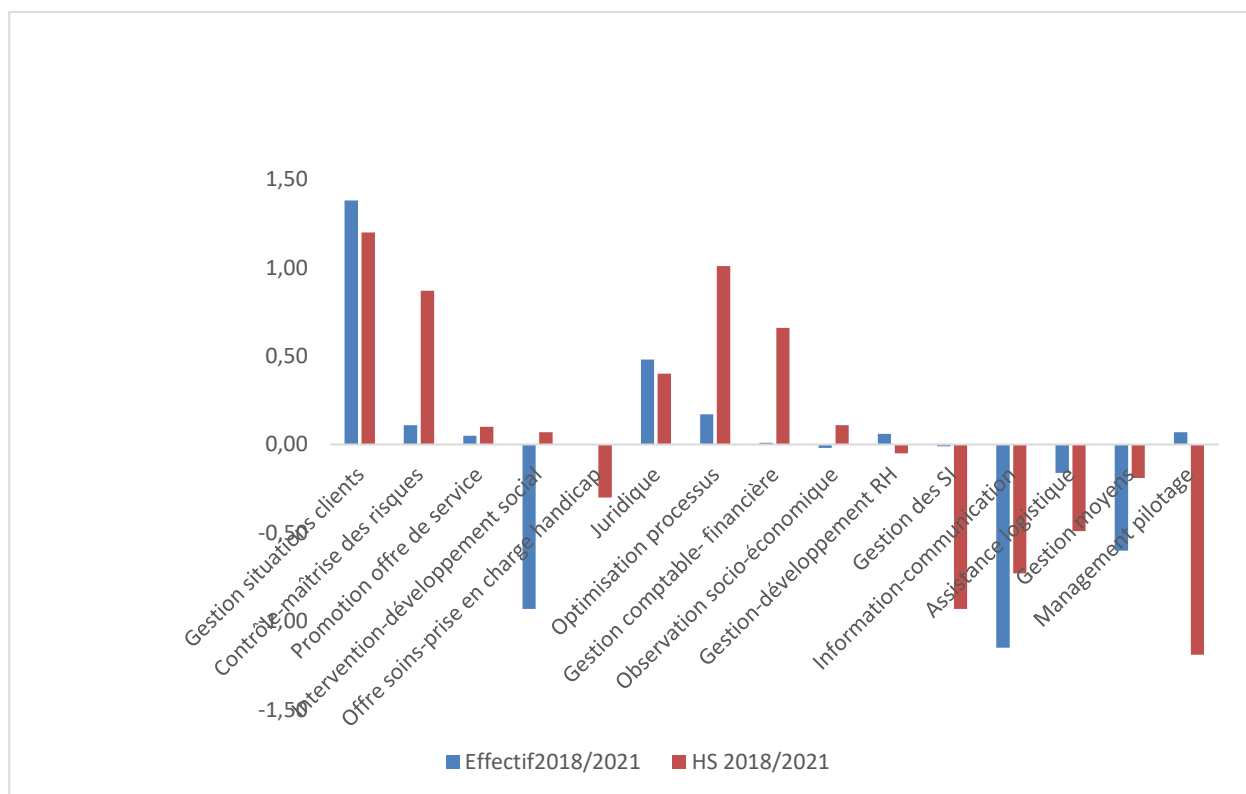


Source : données Cnaf, traitement mission

[5] Pour les cinq premiers mois de l'année 2022, la dynamique est similaire avec un volume d'heures supplémentaires correspondant à 40,5 % de celui de l'année précédente.

[6] Cependant, cette augmentation des heures supplémentaires ne concerne pas de manière uniforme toutes les catégories professionnelles.

Graphique 2 : Evolution des heures supplémentaires et des effectifs par familles professionnelles en % entre 2018-2021



Source : Cnaf, traitement mission

[7] Parmi les familles professionnelles concernées par une progression des heures supplémentaires supérieure à l'évolution des effectifs, on distingue essentiellement des métiers contribuant à améliorer la qualité et la gestion financière :

- Le contrôle et la maîtrise des risques ;
- L'optimisation des processus ;
- Les métiers liés à la gestion comptable et financière.

[8] Si les métiers en lien direct avec les allocataires sont concernés par une augmentation des heures supplémentaires, cette augmentation ne suit pas toujours le même rythme que l'accroissement des effectifs (évolution de 1,3 % vs 1,2 %). La période souligne cependant combien la priorité a été mise sur la famille « gestion, des situations clients ».

## 1.2 La mobilisation du dispositif de service civique a permis de mobiliser des ressources significatives sur des missions liées aux relations de service

[9] Les Caf contribuent à l'insertion professionnelle des jeunes et renforcent leurs moyens en accueillant des jeunes en service civique.

[10] Au sein de la branche, l'accueil de jeunes en service civique a été mis en place en mars 2015 et généralisé au premier semestre 2016.



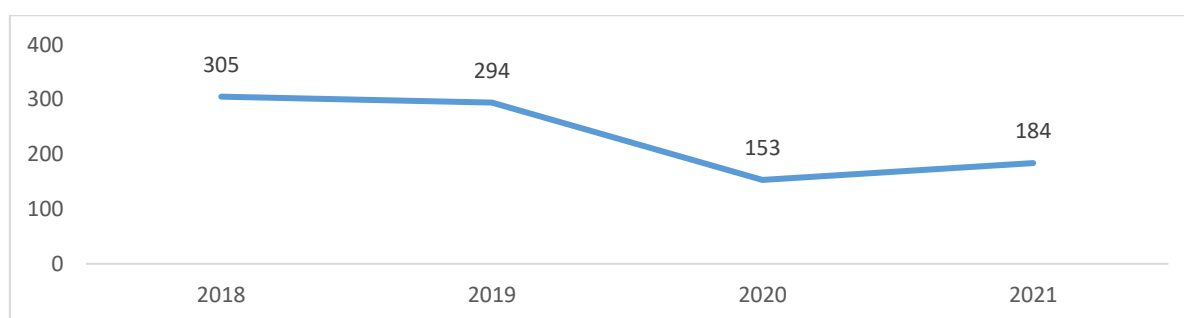
[11] Le déploiement du dispositif est organisé entre :

- Le niveau national qui gère la demande d'agrément auprès de l'agence du service civique pour l'ensemble du réseau<sup>32</sup>, définit les fonctions éligibles au dispositif<sup>33</sup> et cadre la démarche de recrutement ;
- Le niveau local qui détermine le nombre de jeunes accueillis en fonction de sa politique employeur, le recours à des jeunes en service civique restant facultatif malgré le contenu de la COG qui précise que « *la branche poursuivra l'accueil des jeunes en service civique* ».

[12] Dans le cadre de cette politique locale, certaines Caf organisent des formations pour aider les agents à mieux guider les usagers et faciliter, à terme, l'insertion professionnelle de ces jeunes en service civique.

[13] Sur la période 2018-2021, chaque année de 153 à 305 jeunes volontaires ont signé un engagement de service civique soit une moyenne annuelle de 234 jeunes accueillis. Parmi eux, 110 anticipent leur départ soit parce que leur projet évolue (pour reprise d'études, recrutement en contrat de travail), soit parce que leur profil ne correspond pas aux attendus de la mission.

Graphique 3 : Recrutement des jeunes de jeunes en service civique -en nombre- de 2018 à 2021



Source : rapport annuel adressé par la Cnaf à l'agence du service civique, traitement mission

[14] L'évolution annuelle du nombre de jeunes accueillis résulte essentiellement des changements de mode de travail et des réflexions en cours au sein du réseau indépendamment de l'accroissement de la charge. Cette variation à la baisse est liée aux :

- Difficultés conjoncturelles rencontrées lors de la mise en place de la réforme de l'allocation logement ;
- Impacts de la crise sanitaire en 2020 ;
- Recours massif au télétravail en 2020 et 2021 ;
- Réflexions sur la fonction d'accueil au sein du réseau des Caf.

<sup>32</sup> L'agrément par l'agence nationale du service civique a été renouvelé en 2018 et en 2021.

<sup>33</sup> Les missions susceptibles d'être confiées aux jeunes se sont enrichies entre le démarrage du dispositif et l'agrément de 2018 en passant de 4 à 12 missions en cohérence avec les engagements de la COG (cf. fiche thématique 3- engagement visant à « poursuivre le développement des actions favorisant l'autonomie des jeunes » notamment à travers le déploiement de nouvelles missions de service civique (cf. point F3.2.1.2 du plan d'actions)).

[15] Au regard de la durée hebdomadaire d'activité des jeunes en service civique<sup>34</sup>, du temps de tutorat<sup>35</sup>, de l'engagement de huit mois, en l'absence de départ anticipé, un jeune en service civique représente l'équivalent de 0,41 ETP<sup>36</sup>.

[16] Les activités des jeunes sont très majoritairement consacrées à l'accompagnement numérique (81,6 % des engagements). 13,4 % des jeunes participent également aux missions d'accès aux droits en développant des actions de promotion, d'information et de communication.

### 1.3 Le recours à l'intérim a représenté l'équivalent d'un tiers des emplois d'une caisse d'allocations familiales « de petite taille »

[17] L'intérim bien que marginal à l'échelle de la branche a apporté des ressources complémentaires pendant la période conventionnelle. Elles n'ont pas augmenté sur la période, avec notamment un ralentissement en 2019 puis lors des premières vagues de la crise sanitaire de 2020<sup>37</sup>.

Tableau 1 : Prestation annuelle d'intérim en euros entre 2018 et 2021

Année	2018	2019	2020	2021
Montant	2 330 984	1 930 291	1 686 273	2 271 178

Source : Cnaf

[18] Elles interviennent pour des motifs variés (ex : déplacement de mobiliers, assistance administrative).

[19] Sur la base d'un coût salarial moyen de 54 275 €<sup>38</sup> par an, le recours au travail temporaire équivaut annuellement de 35 à 42 emplois à l'exception de l'exercice 2020 (31 emplois). Il correspond à un bon tiers de l'effectif d'une caisse comptant moins de 100 salariés, une dizaine de caisse, malgré les effectifs mutualisés (cf. *infra*), ne dépassant pas cette taille.

## 2 La dynamique de recrutement de la branche, parfois prudente, aboutit à renforcer les métiers de la relation de service et à accroître les métiers d'expertise

[20] L'annexe 3 de la COG prévoit la suppression de 2 100 emplois sur l'ensemble de la période conventionnelle. Une lettre ministérielle interprétative du 16 mai 2019 définit l'évolution annuelle de la trajectoire découlant de l'annexe conventionnelle.

[21] Entre la branche et l'Etat, le suivi des effectifs et de l'intérim est assuré trimestriellement et associé aux tableaux de bords budgétaires. Exprimé en équivalent temps plein moyen annuel

<sup>34</sup> En principe de 24 ou 28 heures hebdomadaires.

<sup>35</sup> 6 à 10 heures pour le démarrage de la mission (deux semaines) puis 3 à 5 heures par semaine par la suite.

<sup>36</sup> Base d'activité hebdomadaire d'activité du jeune de 25 heures sur une période de 8 mois par an en retirant le temps de tutorat de 4 heures par semaine.

<sup>37</sup> Les données communiquées couvrent exclusivement la période conventionnelle.

<sup>38</sup> Moyenne issue de la notification des effectifs et cadrages budgétaires. Pour un emploi restitué, la notice précise : 56 000 € pour 2018 et 2019 puis 54 275 € pour les années suivantes en raison de la baisse des cotisations patronales. Ce montant correspond à la valorisation budgétaire d'un ETP CDI restitué.

(ETPMA), ce suivi est organisé sous deux angles : un état prévisionnel et un état des réalisations distinguant les contrats à durée indéterminée et les contrats à durée déterminée.

[22] La cible pour 2022 fixée initialement par la COG à 33 197 ETPMA (CDI et CDD) a été révisée à plusieurs reprises, en raison de nouvelles charges, pour atteindre in fine 34 341 ETPMA.

[23] De 2017 à mai 2022, le nombre d'ETPMA a diminué de 1 248 unités, la réduction étant essentiellement portée par les CDD qui représentent 54,7 % de l'ensemble des suppressions d'emplois. Au total, la diminution s'élève à 3,6 % de l'effectif et on compte 33 577 emplois à cette date, dont 6,9 % de contrats à durée déterminée.

[24] Ce résultat traduit des suppressions d'emplois différenciées selon les métiers puisque pendant la période analysée 758 ETPMA en CDI ont été créés alors que 1 323 ont été supprimés.

[25] Si les contrats à durée déterminée ont fortement contribué à la réduction globale des emplois avec 729 ETPMA CDD net supprimés, on observe la création de 46 ETPMA CDD.

## 2.1 La diminution du nombre des emplois, moins forte que celle prévue initialement par la COG, s'inscrit dans un contexte de recrutement prudent de la branche

[26] Fixé initialement à 30 489 ETPMA CDI pour la dernière année de la COG, le plafond d'emploi en CDI a été revu par la tutelle pour tenir compte des charges supplémentaires liées aux réformes intervenues en cours de période conventionnelle (cf. annexe réformes intervenues – réformes envisagées) sans s'appuyer sur un avenant. La trajectoire d'emploi s'établit finalement en 2022 à 31 383 ETPMA CDI<sup>39</sup>, soit une baisse constatée de 894 contrats à durée indéterminée au lieu des 1 700 initialement prévus.

[27] En 2021, la branche a respecté et optimisé sa nouvelle trajectoire d'emploi de CDI, avec 31 563 ETPMA en poste pour un plafond de 31 725, avec sous-exécution de 162 ETPMA, représentant un minime écart à la cible de 0,51 %.

[28] Au printemps 2022, au regard de l'objectif révisé de fin d'année 2022 de 31 383 ETPMA, la sous-réalisation demeure d'actualité avec 31 242 ETPMA en CDI soit un faible différentiel provisoire de 0,44 % (141 ETPMA). Le niveau des CDI est supérieur à la trajectoire initiale (+ 753 CDI).

[29] Pour les contrats à durée déterminée, le plafond fixé initialement à 2 698 CDD ETPMA a été révisé, selon la Cnaf, pour atteindre 2 778 ETPMA (+ 80 ETPMA).

[30] Fin 2021, avec 2 392 ETPMA CDD recrutés pour un plafond de 2 798 ETPMA, la sous-exécution de 406 ETPMA (14,5 %) est nettement plus marquée que pour les CDI.

[31] En mai 2022, pour un plafond de fin de COG de 2 778 ETPMA CDD, 2 336 ETPMA sont présents. La sous-réalisation actuelle s'accroît légèrement par rapport à 2021 avec une différence de 442 ETPM (15,7 %).

[32] Au total, à la fin de l'année 2021, la trajectoire d'emploi s'est quasi stabilisée après l de 2018. Elle correspond à un total de 33 955 ETPMA pour un objectif initial de 33 887 ETPMA, soit un écart de 68 ETPMA et une sous-exécution de 568 ETPMA (1,64 %) par rapport à la trajectoire révisée.

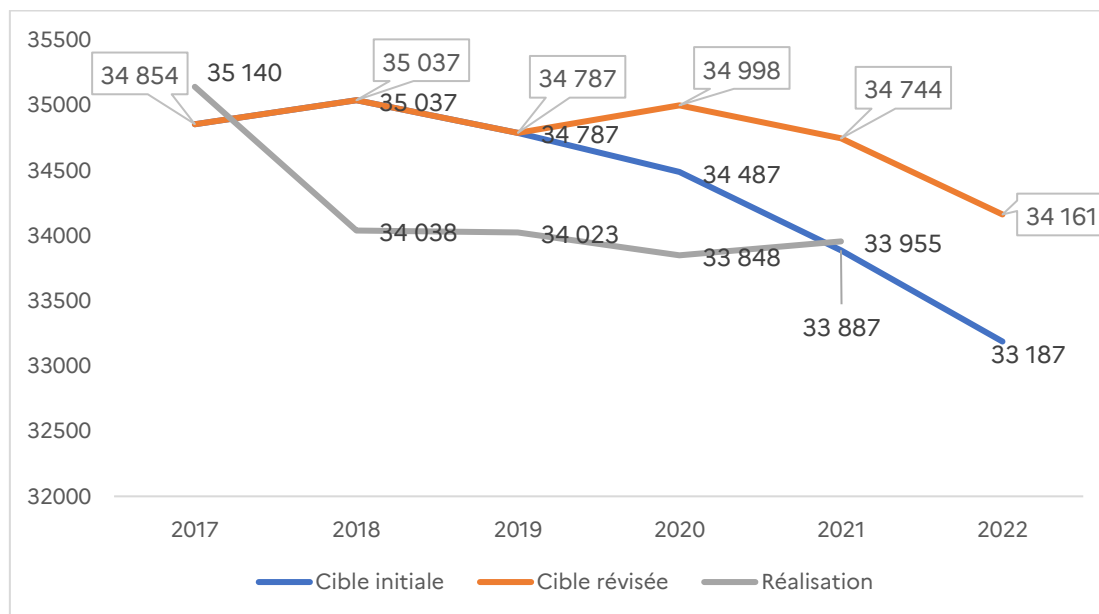
[33] Pour respecter sa trajectoire d'emploi, le réseau s'est adapté dès le début de la COG et a réduit fortement le volume d'emploi dès 2018 en supprimant 1102 ETPMA en l'espace d'une année.

---

<sup>39</sup> Donnée calculée par la mission à partir des éléments communiqués par la Cnaf et la DSS.

L'annonce d'une trajectoire forte de suppression de postes, combinée aux impacts escomptés de la dématérialisation a donc eu des effets puissants, effets qui n'ont pu être résorbés par la suite. L'année 2018 est celle d'un pic de départ d'agents en poste formés qui peineront à être remplacés par la suite par de nouveaux entrants.

Graphique 4 : Trajectoire d'emploi initiale, révisée et réalisée



Source : Cnaf, traitement mission

[34] Après cette première phase de fortes réductions d'emploi, le réseau a peiné à mettre en place une nouvelle dynamique de recrutement permettant de tirer profit de la nouvelle trajectoire.

[35] Après 2018, la prudence des directeurs -attentifs aux plafonds d'emploi- couplée à la dilution des lieux de recrutement complexifie l'atteinte de la cible dans un contexte où les attributions supplémentaires de postes, en cours de la COG, ne sont pas fluides.

[36] Cette situation nécessiterait de compléter les outils de pilotage en :

- Levant les craintes des directions des Caf de ne pas respecter les trajectoires locales d'emploi lorsque la trajectoire d'emploi ;
- Affinant l'anticipation des départs au sein des organismes ;
- S'appuyant sur les données locales du service public de l'emploi.

[37] Cet outillage complémentaire contribuerait également à anticiper les besoins de recrutement et permettrait de disposer de ressources humaines suffisantes pour mettre en œuvre les missions de la branche.

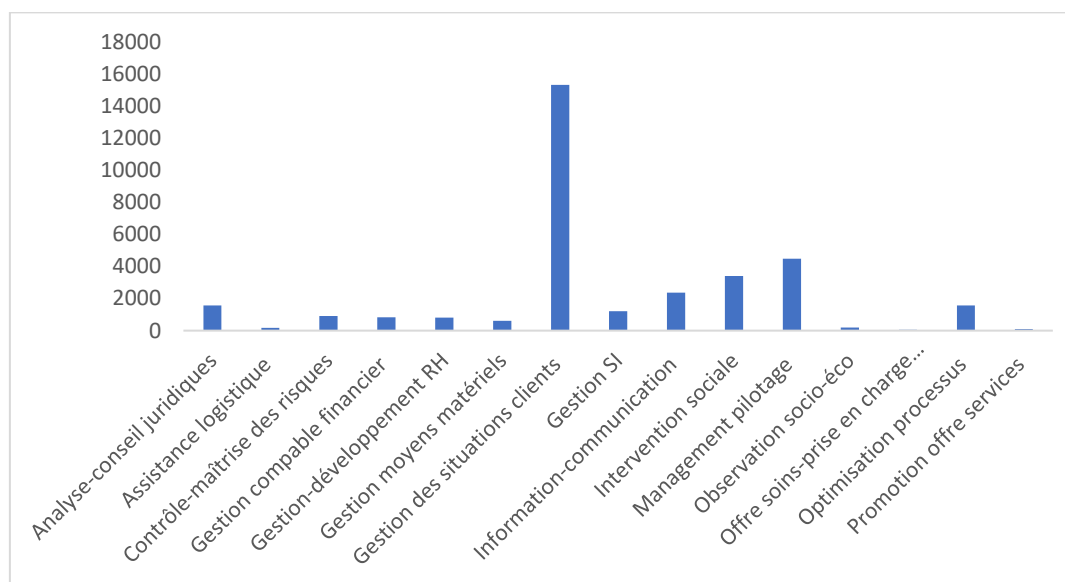
## 2.2 Au cours de la COG, la branche a redéployé des effectifs vers la production et le développement d'expertises

[38] La mission a procédé, sur la durée de la période conventionnelle, à une analyse des évolutions d'effectifs des 51 métiers répartis dans 15 grandes catégories professionnelles<sup>40</sup>.

### 2.2.1 Les emplois de la relation de service prédominants ont renforcé leur prééminence et leur structuration s'est ajustée à la demande des allocataires

[39] Au cours de la COG, les métiers de la relation de service<sup>41</sup> qui compte 15 310 emplois ont vu leur prédominance s'accroître en passant de 43,7 % du total des emplois en 2017 à 45,6 % en mai 2022.

Graphique 5 : Répartition en nombre des métiers par grandes catégories professionnelles en mai 2022



Source : Cnaf, traitement mission

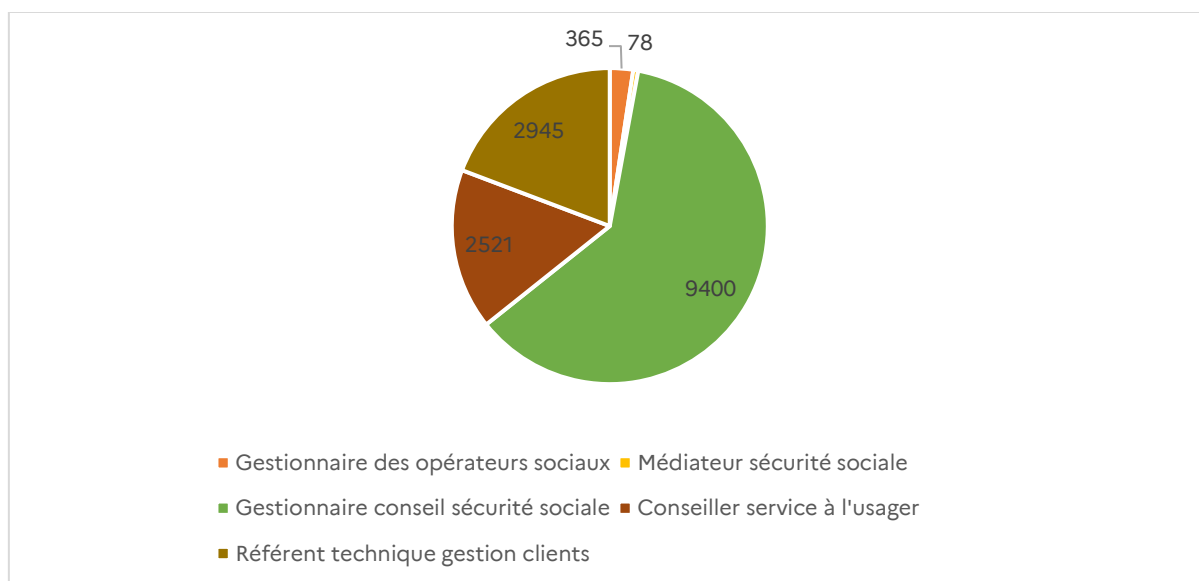
[40] En cohérence avec le « nouveau modèle de production » fondé notamment sur les gains de productivité escomptés avec le développement de l'automatisation, les emplois de la relation de service ont d'abord baissé en début de période, de 353 ETPMA entre 2017 et 2018.

[41] Ces créations ont ainsi permis de faire face à l'accroissement du nombre d'allocataires résultant de l'évolution de la prime d'activité et aux sollicitations plus fréquentes des bénéficiaires de l'allocation logement, 312 ETPMA ont été créés.

<sup>40</sup> <https://guiderepmetiers.ucanss.fr/co/repMetiers.html>

<sup>41</sup> Cette famille professionnelle regroupe les emplois de production, liquidation des prestations.

Graphique 6 : Répartition en nombre des métiers de la relation de service en mai 2022



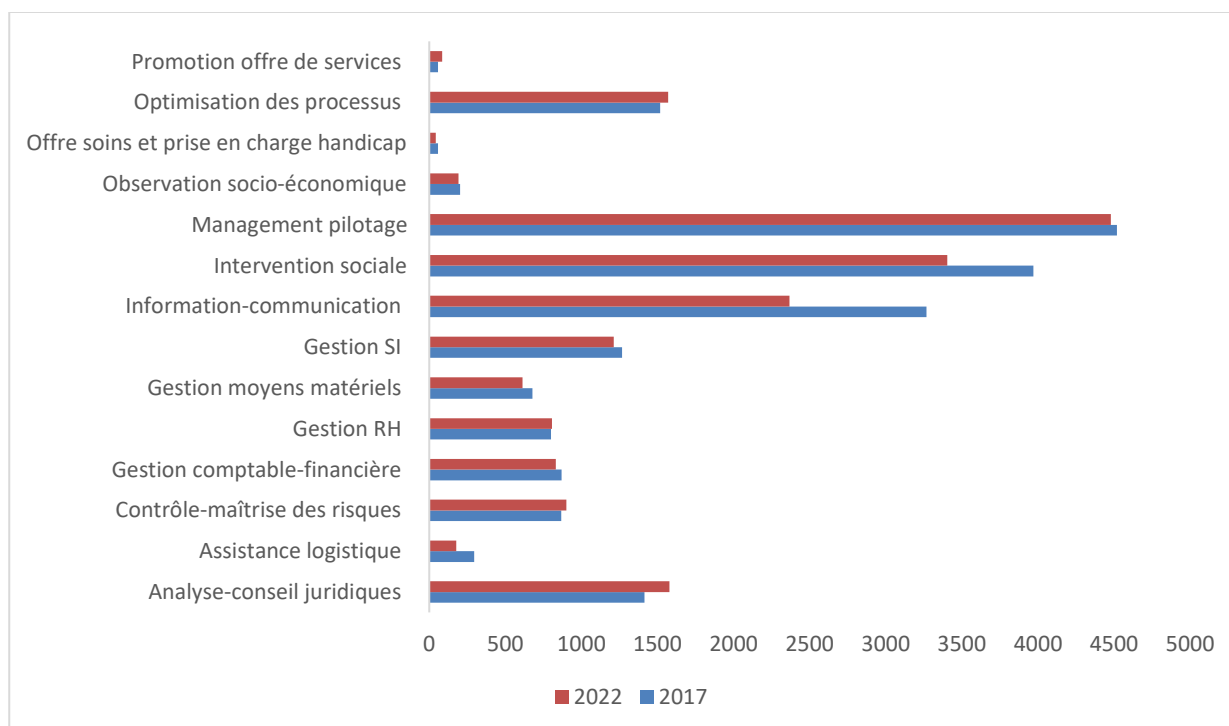
Source : Cnaf, traitement mission

[42] Pour renforcer les réponses de premier niveau, la branche a créé 171,1 emplois de conseillers service à l'utilisateur (+7,5 %) et la diminution des gestionnaires conseils (-2 44,8 ETPMA) de 2,5 % reste inférieure à la moyenne des suppressions globales (3,6 %).

### 2.2.2 Au cours de la COG, l'évolution des grandes catégories professionnelles ne s'est pas révélée homogène

[43] Depuis 2017, on constate une forte disparité dans les évolutions constatées des catégories professionnelles.

Graphique 7 : Evolution du nombre d'ETPMA (hors relation de service) de 2017 à mai 2022



Source : Cnaf, traitement mission

[44] Ces évolutions, analysées en *infra*, répondent aux orientations fixées par la COG (par ex : orientations en matière d'intervention sociale, accroissement de la professionnalisation) et reflètent les changements de modes de travail (par ex : nouveaux usages bureautiques).

### 2.2.2.1 Les réductions d'emploi traduisent les nouvelles orientations de la branche en matière d'intervention sociale ainsi que les nouveaux usages bureautiques et numériques

[45] Les métiers de l'action sociale ont fortement soutenu la réduction des effectifs.

[46] Cette réduction résulte :

- **Du désengagement des gestions directes** d'équipements d'action sociale mise en œuvre depuis plusieurs COG et qui se traduit par une réduction des métiers tels que celui d'agent hôtelier par exemple, avec -55,59 ETPMA, pour atteindre 67,9 emplois en mai 2022. Ce changement d'orientation concerne également des métiers devenus très minoritaires : 13,4 emplois de professionnels du soins (infirmiers et psychologues) ont ainsi été supprimés pour atteindre le niveau de 9,4 ETPMA ;
- **De la nouvelle doctrine d'interventions sociales**<sup>42</sup> fondée sur les évolutions sociales et législatives qui confortent le rôle de chef de file en matière d'action sociale au conseil départemental<sup>43</sup>. Cette doctrine rénovée, applicable depuis janvier 2020, participe à la convergence des effectifs par Caf. Elle contribue à réduire l'écart entre les caisses en matière d'effectifs affectés à l'action sociale, certaines Caf ayant par le passé pu souvent « compenser »

<sup>42</sup> Lettre réseau N° 2019-051 de la direction des politiques familiales et sociales du 3 juillet 2019 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>43</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

certaines pratiques des conseils départementaux ou défaillance éventuelles et certains besoins structurels des territoires.

[47] Au total, les métiers de l'intervention sociale ont vu leurs effectifs diminuer de 10,6 % (- 252 ETPMA). Les effectifs de la catégorie professionnelle de l'intervention et du développement social s'établissent au printemps 2022 à 3 405 ETPMA (-372 ETPMA).

[48] Les nouveaux usages en matière d'outils bureautiques et de support informatique contribuent également à la réduction d'emplois d'assistance. Cette transformation, similaire à celle constatée dans de nombreuses autres organisations, a conduit à la suppression de 284,6 emplois de secrétaire (-20,3 %) et de 39,8 fonctions d'assistance utilisateur (-11,8 %) pour atteindre respectivement 954,1 et 287,9 ETPMA.

[49] Sous l'effet des nouvelles pratiques en matière de dématérialisation, 171,4 emplois de technicien de traitement de l'information (-21,7 %) ont été supprimés. Ce métier compte dorénavant 1 162,9 ETPMA.

### 2.2.2.2 Les Caf ont renforcé leur professionnalisation en développant les métiers liés aux processus qualité

[50] Depuis le début de la COG, les Caf ont accru leurs expertises en renforçant les métiers destinés à sécuriser les actes administratifs et juridiques du réseau à destination des allocataires. Cette démarche s'est concrétisée par le recrutement supplémentaire de 38,4 conseillers juridique pour aboutir en 2022 à 356,2 emplois. 43,9 gestionnaires supplémentaires chargés des litiges sur les créances sont recensés à cette même date pour un total de 1 221 ETPMA.

[51] Le développement de cette expertise concerne également des fonctions de conseils mobilisées pour la conception et l'accompagnement des changements organisationnels (+ 55,3 ETPM), pour un niveau global de 194 ETPMA.

### 2.2.2.3 Par rapport aux autres organismes de sécurité sociale, les emplois des systèmes d'information et de maîtrise des risques contribuent plus fortement au respect de la trajectoire d'emploi

[52] Le niveau de la dette technique dans le domaine de l'informatique (cf. annexe système d'information) et ses implications sur l'amélioration du poste de travail des salariés, la perspective d'être au rendez-vous des évolutions règlementaires liées aux réformes de la période conventionnelle à venir, l'intérêt de poursuivre de développement de services aux usagers ont conduit la mission à faire un *zoom* sur les métiers de l'informatique.

[53] Depuis 2017, hors des fonctions d'assistance utilisateurs (cf. *supra*), les emplois ont atteint 925,6 ETPMA et ont diminué de 0,6 % à la différence des tendances observées au sein de la Sécurité sociale<sup>44</sup>. Si on intègre l'ensemble des métiers de la famille des systèmes d'information, la réduction s'établit à 4,7 % de 2017 à mai 2022.

---

<sup>44</sup> Selon les travaux de l'emploi à la sécurité sociale, édition 2022, les métiers de la gestion des systèmes d'information ont augmenté de 3,1% de 2016 à 2021 (de mai 2016 à mai 2021, la baisse est de 11% pour la branche famille), les emplois de technicien du traitement de l'information baissant comme au sein de la branche famille.



[54] Outre l'assistance utilisateur, cette réduction est également portée par les métiers de maintenance de l'infrastructure qui compte 287,9 ETPMA en mai 2022. La réduction est ici une perte de 6,5 % emplois.

[55] Le volume de réduction d'emploi est certes cohérent avec les objectifs de la trajectoire d'emploi. Mais il ne reflète pas la dynamique constatée par l'Ucanss au sein des organismes de sécurité sociale. Au regard des enjeux pour les allocataires, les partenaires et les salariés, cette différence entre la branche famille et les autres organismes nécessite de s'interroger sur le bon niveau d'emplois. Une analyse s'appuyant sur le plan pluriannuel de recrutement construit dans le cadre de la GPEC serait un atout. Elle pourrait distinguer les métiers :

- De la Cnaf tournés vers le développement d'outils et intégrant l'évolution de la fabrication des solutions SI notamment avec le recours au mode « agile »<sup>45</sup> ; les perspectives de poursuivre la refonte du système d'information des prestations individuelles tout en assurant le fonctionnement et la sécurité du système historique ;
- Et ceux des Caf centrés sur l'accompagnement des salariés et la sécurité. Cette analyse permettrait de définir une référence pour les Caf en tenant compte de la nécessité d'assurer une continuité d'activité et un déploiement de l'ensemble des dispositifs techniques garantissant des conditions de travail similaires entre les salariés ainsi qu'une qualité de service homogène pour les allocataires.

[56] Par ailleurs, la Cour des comptes<sup>46</sup> ayant régulièrement souligné que le dispositif national de contrôle interne ne couvre pas suffisamment les risques de portée financière, la mission a analysé les moyens humains disponibles en matière de contrôle et maîtrise des risques.

[57] Pour les métiers de cette famille professionnelle, la dynamique de la branche famille est plus faible que celle observée par l'Ucanss<sup>47</sup>. Le métier de gestionnaire de maîtrise des risques qui concourt à la maîtrise et la prévention des risques financiers lors de la mise en œuvre des procédures internes se situe à 1 123,4 EPTMA en mai 2022. Depuis 2017, 48,6 ETPMA ont été supprimés soit une diminution de 4,1 % pour une trajectoire générale de -3,6 %.

[58] Au regard des enjeux liés aux actions correctives issues des plans locaux de sécurisation et à la couverture des risques relatifs aux systèmes d'information, l'évolution du nombre de gestionnaire en charge de la maîtrise des risques nécessite d'être examinée.

### 2.3 Les contrats à durée déterminée sont concentrés sur les métiers de la relation de service et de la numérisation des documents

[59] Le recours aux contrats à durée déterminée est concentré sur la relation de service et la dématérialisation des documents. Ces contrats se répartissent majoritairement sur trois métiers, qui totalisent 79,3 % des contrats à durée déterminée :

- Gestionnaire conseil : 27,2 % ;

---

<sup>45</sup> Cf : les changements intervenus dans la construction du programme OMEGA, système d'information de l'action sociale (cf. annexe relative au pilotage de l'action sociale).

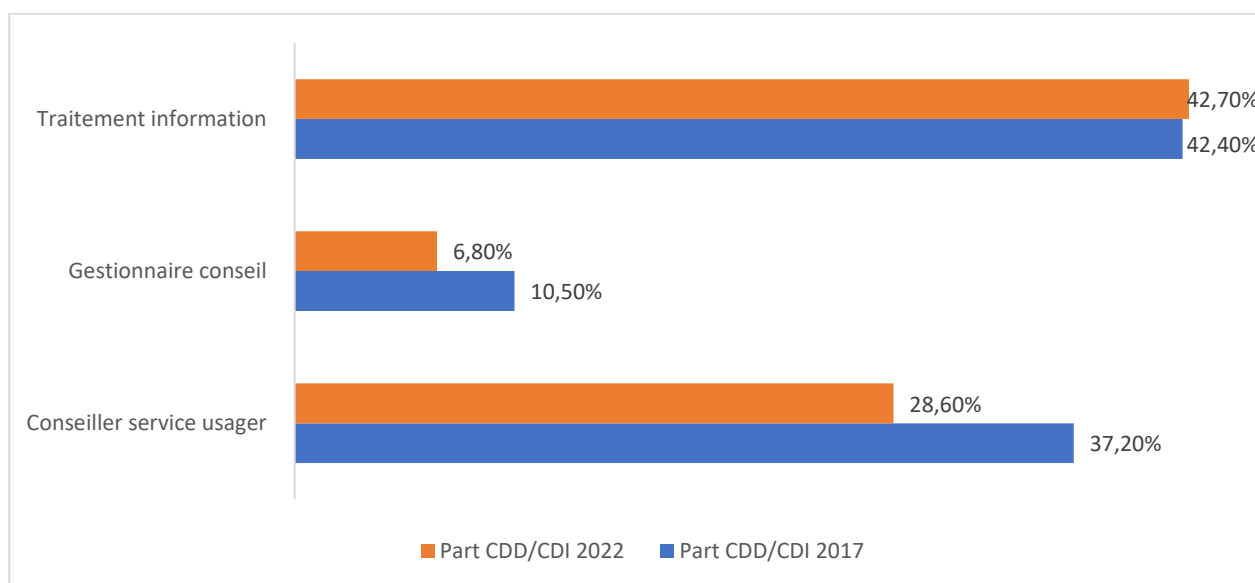
<sup>46</sup> Depuis le début de la COG, cf. la certification des comptes du régime général de sécurité sociale.

<sup>47</sup> Selon les travaux de l'emploi à la sécurité sociale, édition 2022, les métiers du contrôle et de la maîtrise des risques ont progressé de 5 % de 2016 à 2021 pour l'ensemble de la sécurité sociale. Pour la branche famille de mai 2016 à mai 2021, la progression se situe à 3,7 %).

- Conseil service à l'utilisateur : 30,8 % ;
- Technicien traitement information : 21,3 %.

[60] Ils représentaient déjà 82,7 % du total des contrats à durée déterminée en 2017 mais en l'espace de cinq ans la part dans ces trois métiers a évolué très différemment.

**Graphique 8 : Part des contrats à durée déterminée dans des métiers de la relation de service et de la numérisation en %**



Source : Cnaf, traitement mission

[61] La part des contrats à durée déterminée dans les métiers en lien avec les allocataires tend à se réduire.

[62] Le nombre des contrats à durée déterminée dans les métiers de technicien de traitement de l'information et de conseiller de service à l'utilisateur reste très important.

[63] Pour les trois métiers considérés en lien avec les allocataires, les contrats à durée déterminée représentent une part très significative de l'ensemble des contrats de travail : 21 % des techniciens de traitement de l'information, 27 % des gestionnaires conseils et 30 % des conseillers de service à l'utilisateur sont en contrat à durée déterminée en mai 2022.

[64] Ce poids des contrats à durée déterminée reflète la difficulté pour le réseau de combiner GPEC et modèle de production au regard des incertitudes pesant sur le comportement des allocataires.

### 3 Les mutualisations diverses et peu lisibles impactent les effectifs des caisses d'allocations familiales

[65] Les mutualisations de la branche sont l'aboutissement d'un processus ancien initié lors de la COG 2009-2012 dans des domaines nécessitant une expertise ou pour des travaux de masse. Par la suite, la COG 2012-2017 a conforté ces orientations en étendant les mutualisations à des fonctions de production et de relation de service aux allocataires. La COG a alors généralisé l'élaboration de

schémas régionaux de mutualisations, mis en extinction par la COG 2018-2022 au profit du rôle central du comité régional des directeurs.

[66] Pour la COG actuelle, la mutualisation des fonctions est l'un des facteurs de l'évolution des métiers et la convention précise que « *la mise en œuvre des mutualisations et le développement des services nationaux créent une solidarité et une interdépendance entre les organismes dans une logique croissante de performance collective* ».

[67] La COG traite du thème du renforcement des coopérations entre les organismes et entre les branches<sup>48</sup> dans un objectif de consolidation et d'optimisation des mutualisations existantes tout en élargissant les dispositifs d'entraide nationaux.

[68] La construction et le développement des mutualisations sont indissociables de la réaffirmation, par la COG et les différentes productions de la branche, de l'ancrage départemental des Caf pour assurer une relation de proximité et déployer des politiques familiales et sociales adaptées.

[69] Ces mutualisations nationales et régionales<sup>49</sup>, aux finalités très différentes, sont disparates. Leur juxtaposition se transforme au fil des dispositifs en coopération ou reprend la terminologie de solidarité introduite par la COG 2018-2022.

### 3.1.1 Les formes et objets de coopération du réseau sont diversifiés

[70] La coopération entre les Caf est développée. Trente-sept fiches recouvrent l'idée de mutualisation interne à la branche pour des fonctions de productions, supports et d'expertise.

---

<sup>48</sup> Fiche 15 de l'axe 3 « mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations.

<sup>49</sup> Sur le plan juridique les mutualisations sont prévues par plusieurs articles du code de la sécurité sociale (articles L. 122-6 et L. 216-2-1 pour les mutualisations confiées par la Cnaf à des organismes locaux, article L. 122-7 pour les mutualisations entre organismes locaux, article D. 122-23 pour la responsabilité pécuniaire et personnelle des agents comptables).

Schéma 4 : Cartographie des mutualisations



Source : Cnaf

[71] On y distingue une pluralité de formes de mutualisations permanentes ou temporaires, à la lisibilité questionnable. Ces mutualisations sont organisées comme suit :

- Des mutualisations nationales obligatoires :
  - Concernant l'ensemble des Caf (service national de gestion de la paie, de la recette, de l'éditique, agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires) ;
  - Ou apportant une aide structurelle ou ponctuelle aux Caf rencontrant des difficultés (services national et déconcentré d'appui à la production) ;
  - Ou offrant un appui (service national d'appui aux contrôles sur place en action sociale, service national d'appui technique à la vente de centres de vacances, service national d'appui à la continuité d'activité, centre national d'appui aux métiers, centre d'appui au datamining, centre national d'appui à l'ARIPA, centre national d'appui à la production du service) ;

- S'y ajoutent des mutualisations nationales déconcentrées reposant sur un nombre limité de Caf prenant en charge pour le compte du réseau un bloc d'activités<sup>50</sup> ;
- Ainsi que huit centres ressources regroupant des expertises en appui des Caf de leur ressort territorial. ;
- Et le service national de lutte contre la fraude à enjeux ;
- Enfin, on recense des mutualisations nationales facultatives pour l'allocation journalière de présence parentale, le télérecouvrement et les achats mutualisés.

[72] Un système de financement, également peu lisible, est prévu pour les différentes coopérations avec des conséquences sur les ressources sauf si la Caf est en sous-effectif important, critère qui n'est pas défini dans la documentation attachée à la COG.

[73] Outre ces mutualisations, certaines caisses ont transféré une partie de leurs productions vers d'autres organismes<sup>51</sup>. Ce schéma appelé jumelage<sup>52</sup> est généralement effectué vers des caisses plus petites (Caf aidante) au profit de structures plus grosses (Caf aidée). En termes de ressources humaines, ce dispositif permet aux plus petites caisses de conserver une masse critique d'emplois et un fonctionnement optimal des fonctions support alors que les structures plus grosses sont confrontées à des questions de fidélisation du personnel, un turn-over élevé accroissant les coûts de formation initiale.

[74] Ces transferts de production connus des directions locales ne sont pas suivis dans les tableaux de présentation des résultats des caisses concernées.

[75] Au-delà de ce jumelage qui est resté mal connu par la Cnaf dans les années antérieures, les caisses peuvent mettre en place des systèmes variés d'appui, tels que l'entraide tournante.

#### **Entraide tournante**

Plusieurs caisses membres d'un même groupe s'organisent pour traiter pendant une journée selon un rythme prédéfini les pièces d'un des organismes membre du groupe.

Chaque membre du groupe bénéficie du service et contribue à ce système en s'appuyant sur quelques salariés.

Pour les caisses d'allocations familiales, cette solidarité tournante et régulière présente l'avantage de réduire le nombre de pièces simples en stock. Pour les agents la participation à ce système fondé sur l'entraide inter-caisses permet de varier le travail réalisé.

[76] Ce type d'entraide, s'il ne contribue pas en apparence à améliorer la production totale dans un cycle de travail semble positif pour les intéressés en ce qu'il permet de réduire temporairement les retards de traitement et d'élargir le périmètre d'intervention des salariés concernés par la démarche.

[77] Son bien-fondé demeure cependant à affirmer en ce que cette approche conduit de fait à rendre cyclique les stocks et donc à faire varier les tensions auprès des différentes populations allocataires sans répondre au défi global d'amélioration de la production.

---

<sup>50</sup> Réponse téléphonique spécialisée, numérisation des flux entrants, assurance vieillesse de parent au foyer, allocation journalière du proche aidant, gestion des dossiers de travailleurs migrants, des transfrontaliers.

<sup>51</sup> Par exemples : Bouches-du-Rhône vers le Cantal, Essonne vers la Seine-Maritime, Haut-Rhin vers l'Ariège.

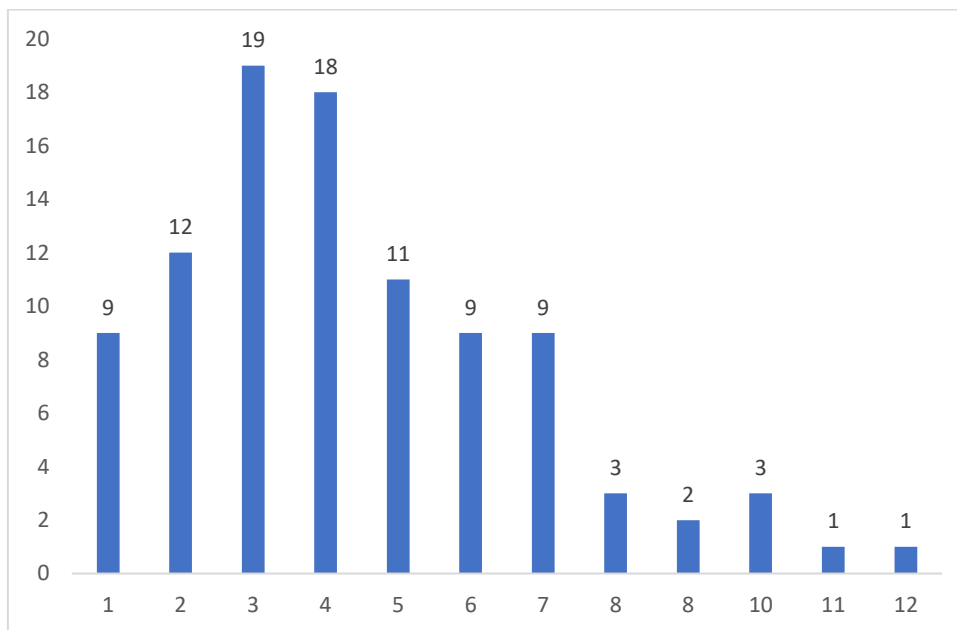
<sup>52</sup> Le jumelage est validé par la Cnaf et le financement relève d'un accord de gré à gré entre les caisses d'allocations familiales concernées.

[78] Un indicateur (indicateur COG 15-37), déjà présent dans la précédente convention, est associé au déploiement des mutualisations : le taux de mutualisation des achats en intra et interbranche. Cet indicateur de résultat qui concerne une des mutualisation facultatives mesure le rapport en volume financier entre les achats mutualisés et les achats mutualisables dans un objectif d'efficience économique et de standard commun. La cible de cet indicateur fixée à 54 % en 2022 est largement atteinte, dès 2021, avec une réalisation à hauteur de 69,2 %. Cet indicateur est cependant difficilement interprétable dans la mesure où son dénominateur relève d'une définition hautement conventionnelle dont la nature est délicate à apprécier.

### 3.1.2 La solidarité entre les caisses d'allocations familiales mobilise l'ensemble des organismes à travers des entités éparpillées

[79] Toutes les Caf sont engagées au moins dans une activité mutualisée. La limite supérieure, bien que marginale dans les faits, correspond à douze services mutualisés représentés au sein d'une même Caf.

Graphique 9 : Nombre de Caf Nombre de services mutualisés (abscisses) localisés dans une ou plusieurs CAF (ordonnées) – par nombre de services dans les Caf



Source : Cnaf, traitement mission – Lecture : à gauche du graphique, 9 CAF prennent en charge un service mutualisé et à droite du graphique 1 CAF en prend 12 en charge 12 services mutualisés

[80] En moyenne, une Caf participe à 4,3 services mutualisés. Pour 37 types de coopération au sein de la branche, le travail est réalisé sur la base d'un nombre conséquent d'entités contributrices avec 419 participations des Caf.

[81] Aucun critère permettant de corrélérer le nombre de participation des Caf ne se distingue, le nombre de participation d'une Caf n'étant pas systématiquement lié à son effectif.

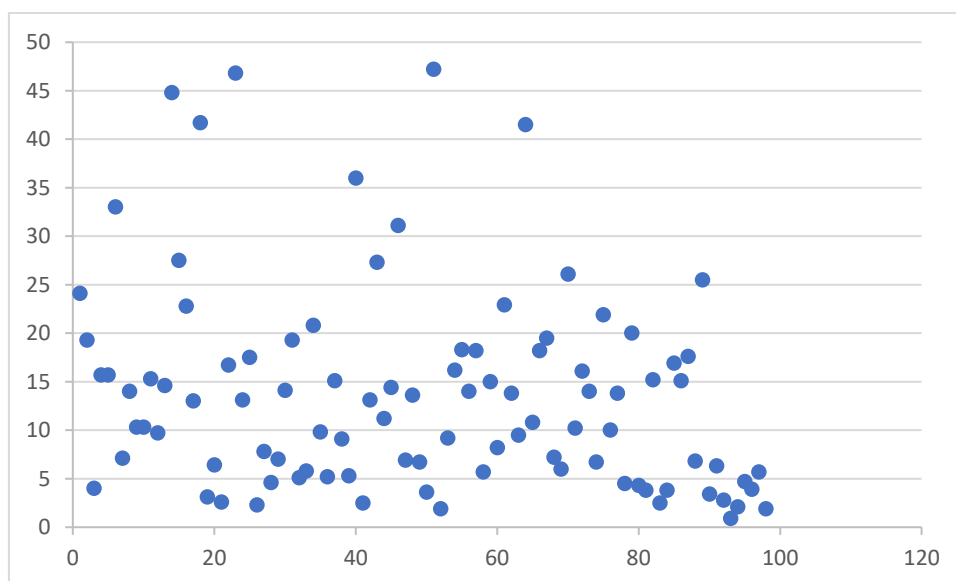
## 3.2 Le nombre de salariés contribuant au sein d'une Caf à un service mutualisé et la taille de ces services sont très divers

### 3.2.1 Entre les Caf, le taux de salariés affectés à un service mutualisé est disparate

[82] Le nombre de salariés engagés dans une fonction mutualisé est variable d'une Caf à l'autre.

[83] En mai 2022, 3 959 salariés ETPMA sont affectés à un service mutualisé soit 12,4 % des ETPMA du réseau. En fonction des Caf, le taux de salariés affectés à ces missions est très hétérogène avec une variation de 0,9 % à 46,8 % de l'effectif total de la caisse.

Graphique 10 : Pourcentage de l'effectif de chaque Caf (abscisse) affecté à un service mutualisé pour chaque Caf (ordonné)



Source : Cnaf, traitement mission

[84] Néanmoins, 43,3 % des Caf mobilisent de 5 à 15 % de leur effectif pour participer à une mission mutualisée.

[85] Le décompte de salariés diffère suivant l'affectation ou non dans une fonction mutualisée. Les salariés intervenant pour des fonctions mutualisées sont comptés sur la base d'unité d'œuvre. Pour les autres fonctions, le décompte des salariés est réalisé sur la base du coût allocataire pondéré.

[86] Plus que la très forte répartition des fonctions mutualisées au sein du réseau, il y a donc bien un poids des fonctions mutualisées très variables selon l'organisme considéré : il est évident que certains organismes ne présenteraient plus du tout le même poids selon qu'ils prendraient en charge ou non des actions pour le compte de la branche. Cette approche conforte une analyse produite par la mission : la répartition de ces tâches s'est faite au fil des vagues de mutualisation, en prenant en compte tout particulièrement le niveau d'effectifs de chaque organisme.

[87] Confier une tâche mutualisée est un élément déterminant dans l'appréciation de l'équilibre charges-moyens au sein de la branche. Ainsi, alors que les organismes ont dû régulièrement procéder à des restitutions d'emploi au cours des périodes précédentes ou à des réajustements, la prise en charge de fonctions mutualisés a pu permettre de modérer ces trajectoires de restitution. Partant, la mise en place de mutualisations n'a pas participé d'un schéma d'ensemble mû exclusivement par la

recherche de la meilleure organisation au meilleur coût. Elle a dû nécessairement prendre en compte de nombreux paramètres et, au premier chef, le niveau d'emploi de chaque caisse.

[88] Finalement, il en ressort un sentiment de confusion certain compte tenu des organisations à la carte retenues pour les différentes fonctions, l'absence de cadre commun de pilotage et, surtout, l'impossibilité de déterminer des profils types d'organismes entre ceux qui assurent une activité à près de 50 % pour la branche et d'autres pour lesquelles ces actions mutualisées occupent une part résiduelle. Cette grande variété se matérialise directement dans les échanges avec le réseau : la mission a ainsi, lors de ses déplacements, pu constater avec l'ensemble des agents que la perception de qui fait quoi est souvent nébuleuse sur des fonctions hormis concernant les mutualisations historiques (téléphone en particulier) ou des actions partenariales par nature (accueil des usagers). Mais, alors que la solidarité est de plus en plus forte, les agents peinent à se repérer dans les fonctions et missions prises en charge par d'autres entités : leur action s'en trouve de ce fait plus délicate notamment pour résoudre certaines difficultés, apporter les explications aux usagers ou simplement maîtriser leur contexte global d'activité et le sens de l'organisation retenue.

### 3.2.2 La taille des services mutualisés est très variée

[89] Les effectifs concernés sont diversement répartis au sein des grandes activités mutualisées.

Tableau 2 : Répartition des effectifs mutualisés par grande activité

Nature de l'activité	Répartition des effectifs mutualisés
Maîtrise des risques - fraude - recouvrement	5,4 %
Pilotage - support	14,9 %
Production	42,4 %
Relation de service allocataire	35,3 %
Vérification	2,0 %
Total	100,0 %

Source : Cnaf, traitement mission

[90] Ils se concentrent donc dans les activités :

- De production et plus particulièrement sur le service de l'intermédiation financière des pensions alimentaires, l'ARIPA (agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires) organisé sur la base de Caf pivots. A lui seul ce service concentre 20,3 % de la totalité des effectifs affectés au sein d'un service mutualisé ;
- De relations de service avec les plateformes téléphoniques qui représentent 35,2 % du total des effectifs affectés à un service mutualisé, ces plateformes étant organisées sur la base d'un regroupement de Caf d'une même région.

[91] A ce stade, le jumelage d'activité organisé entre Caf représente un effectif peu élevé avec 93,33 ETPMA (2,4 % du total des effectifs affectés à un service mutualisé).



### 3.3 Une logique de mutualisation centrée sur la gestion des effectifs plus que sur une recherche systématique d'efficience

[92] Dans un cadre de maintien d'une Caf par département et de la nécessité de faire face à la complexité de gestion de certaines prestations, la mutualisation offre l'intérêt, pour les caisses n'ayant pas la taille critique suffisante, de maintenir une production et un service de qualité sur leur « cœur de métier ». Ainsi, les mutualisations assurent une qualité de service pour les prestations spécifiques et parfois à faible volumétrie avec une expertise forte telles que l'AJPA, l'AJPP et l'AVPF.

[93] En outre, les soutiens ponctuels de solidarité entre caisses au bénéfice de celles qui rencontrent temporairement des difficultés facilite le respecter des principes de continuité de service fondant les objectifs de la COG.

[94] Néanmoins les données chiffrées et les constats peuvent être complétés par plusieurs interrogations :

- L'efficacité du faible niveau d'ETPMA engagé dans le processus de mutualisation pour certaines Caf. En effet, le niveau de mutualisation peut être inférieur à 0,3 ETPMA voire atteindre moins de 0,1 ETPMA. Ce constat conduit à s'interroger sur les critères de sélection des Caf participant aux coopérations et au mode de gestion des sureffectifs résultant de la trajectoire d'emploi. En effet, en cas de sureffectifs, les Caf sont fortement invitées à prendre en charge des activités pour le compte d'autres organismes en fonction des compétences disponibles ;
- Les questions de management des agents intervenant pour le compte d'une entité différente de celle au sein de laquelle ils travaillent particulièrement lorsqu'un nombre réduit d'agents intervient dans la Caf d'accueil. Dans le prolongement des interrogations sur les formes de cohésion des équipes et de dilution des responsabilités, les disparités de résultats peuvent être posées malgré le principe de responsabilité collective de chaque caisse pour l'ensemble du réseau ;
- La capacité de mesurer l'efficience des mutualisations peut être limitée, les bilans ex-ante n'étant pas systématiquement disponibles et le suivi de l'activité des services mutualisés ne donne pas de visibilité sur l'efficience.

[95] La perspective de poursuivre des mutualisations fondées sur des gains de productivité ou nécessitant une expertise particulière ne peut se dissocier d'interrogations sur la maille adaptée, le processus qualité et les outils de sa mesure, les formes de *management*.

[96] Une vision globale des activités concernées avec un mode d'analyse plus large que la productivité de chaque dispositif et la pertinence des allocations serait nécessaire avant de les renforcer ou de les amplifier.

[97] Cette évaluation renforcée permettrait de clarifier les règles de transfert/compensation des ETP et de suivre les financements en s'appuyant sur une comptabilité analytique à construire. En effet, à ce stade, le suivi et la démarche revêtent un caractère relativement théorique en ce que les moyens dévolus à une fonction mutualisée sont appréciées ex ante mais le fonctionnement courant du service mutualisé et des liens avec les autres activités sont laissés à l'appréciation de chaque organisme, dans le cadre de son pilotage courant. Partant, le suivi de l'efficience et l'analyse de la pertinence ex post de la mutualisation est pour partie fragile et affecté de cette difficulté à apprécier directement l'équilibre charges – ressources.

[98] Par ailleurs, le travail de convergence au sein du réseau (cf. Partie 1 du rapport) nécessite de mieux prendre en compte, dans la mesure de la productivité et des performances des Caf, l'impact des mutualisations et de leurs modes opératoires. En effet, les données de production ne tiennent pas systématiquement compte des coopérations. A titre d'illustration :

- Pour tenir compte des mutualisations, la mesure de la productivité de chaque caisse a fait l'objet de retraitement de la part de la Cnaf lors des premiers échanges avec la mission ;
- Pour le téléphone, les travaux du SNAP et du SRAP comptent pour les résultats des Caf aidées mais, s'agissant des plateformes téléphoniques, les directeurs qui ne sont pas responsables de caisse pivot perçoivent néanmoins une part variable en fonction des résultats de la plateforme à laquelle leur caisse est rattachée.

[99] Ce complément contribuerait également à affiner les informations régulièrement communiquées à la tutelle.

[100] A terme, la question des parcours professionnels des salariés affectés au sein de caisse pivot ou dans une moindre mesure, en raison du nombre de salariés en contrat à durée déterminée, des salariés intervenant au sein des plateformes téléphoniques nécessite des outils de GPEC intégrant ses spécificités afin d'assurer une mobilité à l'ensemble des salariés participant à ces activités.

[101] Enfin, lors d'appui réputés temporaire aux organismes en difficulté, les Caf aidées soulignent que les services nationaux traitent essentiellement les opérations les plus simples. Les salariés de ces Caf interviennent donc sur des tâches plus complexes réduisant ainsi leur productivité mesurée.

## **4 La branche a enrichi sa stratégie ressources humaines, en accentuant son action dans le domaine de la gestion prévisionnelle des emplois et de la qualité de vie au travail**

### **4.1 Les outils de GPEC ont été régulièrement développés durant la convention d'objectifs et de gestion**

[102] Le schéma directeur des ressources humaines pour la période conventionnelle 2018-2022<sup>53</sup> positionne le maintien et le développement des compétences comme un enjeu incontournable.

[103] Depuis le début de la période conventionnelle, en cohérence avec le plan d'action de la COG<sup>54</sup>, la Cnaf a accompagné les Caf dans la conception et la mise en œuvre d'une GPEC en mettant à disposition :

- Des outils : guide GPEC présentant les principes de la démarche et les outils nationaux, et un système d'information (SI Talents<sup>55</sup>) qui intègre également la gestion de la formation ;
- Et par le biais de l'observatoire des métiers de la branche, des informations sur l'évolution des métiers dans l'optique d'anticiper l'accompagnement en matière de ressources humaines, d'adapter le management et de donner de la visibilité aux salariés.

---

<sup>53</sup> Lettre réseau n°2019-008 du 29 janvier 2019.

<sup>54</sup> Fiches F.12.1.1.1, F12.1.1.2, 13, F13.3.2.2.

<sup>55</sup> Le module gestion des talents sera ouvert aux Caf à partir de 2024.

[104] Outre les données concernant les effectifs, les perspectives de remplacement, l'évolution des tâches et des compétences associées, ces travaux de l'observatoire présentent l'intérêt de positionner les métiers dans l'environnement des Caf en intégrant les enjeux à l'égard des allocataires et partenaires.

[105] Pour faciliter la mise en œuvre de la démarche GPEC, un marché national d'accompagnement des Caf, déployé à partir de 2020, a permis d'appuyer 25 Caf dans leur démarche<sup>56</sup>.

[106] Au niveau de la Cnaf établissement public, les travaux de GPEC sont pilotés par la direction des systèmes d'information pour les métiers de l'informatique et par le secrétariat général pour les autres activités. Comme pour le réseau, une quinzaine de référentiels emploi a été élaborée.

[107] Les travaux de l'observatoire des métiers de branche sur les différents métiers sont des atouts pour d'autres actions de la fonction ressources humaines.

[108] Ils participent aux travaux de régulation de la charge cognitive en identifiant les tâches complexes et les tâches simples ainsi que leurs combinaisons.

[109] Cette analyse éclaire également le champ de la polyvalence attendue et « raisonnable » pour combiner les besoins des allocataires et la diversité des prestations et offres de service des Caf.

[110] Aussi, les enseignements de ces travaux mériteraient-ils d'être intégrés dans la démarche d'analyse de la charge cognitive et les travaux en cours sur le nouveau modèle de production mettant l'accent sur l'approche populationnelle.

## 4.2 La qualité de vie au travail est au cœur des actions des ressources humaines

[111] Dans la cadre de la COG, la branche s'est engagée à faire de la qualité de vie au travail un facteur de réussite des transformations et de l'amélioration des performances collectives du réseau.

[112] Pour atteindre cet objectif, un plan qualité de vie au travail<sup>57</sup>, capitalisant sur les acquis d'un précédent plan, définit un cadre méthodologique pour l'élaboration des plans locaux. Plusieurs modalités d'accompagnement ont été mises en place : outils et guides, bibliothèque des actions qualité vie au travail, formation.

[113] En outre, depuis 2019, le réseau a été mobilisé pour construire des outils de diagnostic, définir des indicateurs et enrichir les travaux en s'appuyant sur des observations sur site. Trois plateformes de services téléphoniques<sup>58</sup> ont été sollicitées à cet effet sous l'angle de l'absentéisme. Ces travaux ont abouti à la construction d'un tableau de bord déployé dans le cadre du pilotage des plateformes téléphoniques.

[114] Une méthodologie expérimentale d'analyse de l'absentéisme est diffusée au réseau depuis 2021.

[115] Enfin, le thème de la qualité de vie au travail est également intégré dans les négociations annuelles obligatoires.

---

<sup>56</sup> Les suites données par les directions locales ne sont pas synthétisées au niveau national.

<sup>57</sup> Lettre réseau n°2018-069 du 26 décembre 2018 avec une évaluation prévue en 2022.

<sup>58</sup> Doubs, Hautes-Pyrénées et Saône et Loire.

[116] Toutes ces initiatives confirment la prise en compte de l'enjeu de qualité de vie au travail comme une thématique socle des ressources humaines au sein de la branche comme dans l'ensemble de la sécurité sociale<sup>59</sup>.

[117] La prise en compte de la qualité de vie au travail a été un atout pour accompagner l'évolution régulière des Caf à l'occasion des réformes ou faire face aux conséquences sociales de la crise sanitaire lié au COVID.

[118] Les futures évolutions liées au modèle de production s'appuyant sur une approche populationnelle et un travail social plus attentionné ou la prise en compte renforcée de l'ingénierie sociale territoriale font du thème de la qualité de vie au travail un axe de travail de la prochaine COG dans un contexte de télétravail devenu la norme.

[119] Dans un contexte de télétravail devenu la norme, d'évolution du modèle de production s'appuyant sur une approche populationnelle, un travail social plus attentionné et la prise en compte renforcée de l'ingénierie sociale territoriale, la qualité de vie au travail reste d'actualité pour la prochaine COG.

[120] Les différents outils développés par la branche et les travaux au plus près des situations de travail sont des atouts pour accentuer la démarche et l'adapter au nouveau cadre de travail.

## **5 La crise sanitaire et les tensions découlant du modèle de production ont accéléré la transformation du cadre de travail**

### **5.1 Les salariés de la branche sont restés fortement mobilisés durant la crise sanitaire liée au COVID**

[121] Durant la crise sanitaire, pour répondre aux conséquences de l'épidémie du COVID, le Gouvernement a aménagé, sur la base de plusieurs ordonnances, les règles d'ouverture et de prolongations des prestations des personnes en situation de précarité ou de handicap. Les salariés des Caf et de la Cnaf ont directement été engagés par ces aménagements et ont joué un rôle clé dans la sécurisation de la continuité des droits des allocataires.

[122] Pour accompagner ces changements temporaires, des développements automatiques<sup>60</sup> ou des interventions manuelles<sup>61</sup> ont été mis en place. Les différentes démarches des allocataires ont également été facilitées<sup>62</sup>.

[123] L'investissement des équipes s'est également traduit par :

- Le maintien des services distanciels (messagerie, service téléphonique, site internet et rendez-vous téléphonique) et l'incitation des usagers à privilégier ces modes de communication ;

---

<sup>59</sup> Rapport « les enjeux communs d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale' IGAS – IGF, décembre 2021, point 2.4.3.

<sup>60</sup> A titre d'illustration, une téléprocédure a permis de déclarer les revenus issus du chômage partiel ouvrant droit ainsi à un abattement des ressources annuelles.

<sup>61</sup> Par exemple, les mesures de protections juridiques se traduisant par le versement de prestations au curateur ou tuteur prolongées dans un second temps par une automatisation.

<sup>62</sup> Les droits à l'allocation adulte handicapé et à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ont été examinés sur la base de la notification des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des données figurant sur les demandes effectuées auprès des MDPH.

- Le ciblage, sur la base d'outils nationaux, de campagnes d'information par SMS ou mails à destination des allocataires pour les avertir de la prolongation des droits ou les inciter à déclarer leurs ressources via Internet.

[124] Par ailleurs, sous l'impulsion du conseil d'administration, les partenaires ont été informés de la mise en place d'aides exceptionnelles et des aides financières individuelles ont été mobilisées (cf. annexe relative au pilotage de l'action sociale).

[125] Cette mobilisation des salariés pendant la crise sanitaire et les capacités d'adaptation du réseau tout au long de la période conventionnelle (cf. annexe réformes intervenues - réformes envisagées) sont des atouts pour mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès (cf. approche populationnelle en *infra*). Cet engagement des salariés est un atout qui a toute sa place dans la future COG.

## 5.2 Le thème de la charge cognitive qui reste d'actualité s'inscrit dans une perspective d'évolution de la relation de service

### 5.2.1 La question de la charge cognitive est couramment évoquée par les salariés

[126] La gestion de la charge cognitive des agents et sa réduction prévues par la COG<sup>63</sup> représentent une thématique régulièrement évoquée lors des déplacements de la mission au sein des Caf.

[127] La prégnance du thème a conduit la mission à s'interroger sur le champ et la portée du concept. Les réponses à ce titre sont parcellaires, la notion couvrant des réalités fort diverses et sa large diffusion conduisant à la mobiliser dans des contextes et cadres très différents, au risque de la confusion. Cependant, on voit émerger :

- Des séquences de travail plus courtes dans l'organisation des routines de production : cette réponse s'inscrit dans un contexte d'accroissement régulier du pilotage national lié à la crise de production de 2012 puis à l'élargissement du champ de la prime d'activité, la réforme des allocations logement et les tensions actuelles sur l'écoulement de la charge. Parallèlement depuis 2014, les outils de pilotage de la production ont été développés pour analyser les instances et faciliter les projections de la charge. Si ces changements contribuent à l'amélioration le pilotage et le service rendu aux allocataires, ils reposent la question de la latitude individuelle dans le collectif de travail ;
- Une difficulté voire une impossibilité aujourd'hui à maîtriser une réglementation qui évolue constamment et des paramètres qui pour partie ne sont plus maîtrisés et compris des gestionnaires mais bien mis en œuvre de manière automatique et sans intervention humaine. Par exemple, le mode de calcul des aides au logement est d'une complexité très forte non seulement son appréhension par un individu dans toutes ses subtilités est des plus incertaines mais, au-delà, le process de liquidation repose sur une approche automatique (mise à jour des données dans le DRM) que les agents ne peuvent anticiper et donc qu'ils subissent comme les usagers. Partant, les opérations de recalcul opérés et anticipables sont des plus difficiles à cerner. Les agents se trouvent alors dans une situation délicate dans leurs échanges avec les

---

<sup>63</sup> Prise en compte : fiche 12 « développer une politique RH adaptée pour accompagner les évolutions », rubrique relative à la sécurisation des changements et la gestion de la charge cognitive et sa réduction : fiche thématique 10 « développer l'acquisition dématérialisée et sécurisée de l'information et automatiser les traitements » et plus particulièrement l'objectif de refonte du poste de travail de l'agent.

usagers en ce qu'ils peuvent expliquer au cas par cas une opération mais peinent forcément à expliquer la logique de gestion d'ensemble intervenu sur un dossier complexe. A l'incompréhension des usagers se combine la difficulté des agents à expliquer et produire du sens ;

- De fait, l'enchevêtrement des régularisations opérées sur les dossiers des allocataires a des effets puissants : cette idée fait écho à différentes réformes telles que la prime d'activité et l'allocation logement se caractérisant également par des prestations ayant une stabilité courte pour répondre au principe d'adéquation des allocations avec le niveau de revenu de l'allocataire et les changements en cascade liés à l'interaction des prestations entre elles.

[128] En outre, confirment l'importance de la thématique, la perception :

- D'une charge de travail élevée nettement supérieure à celle de l'ensemble des salariés du régime général de sécurité sociale avec 78 % du personnel faisant état d'une charge importante ou très importante contre 72 % pour l'ensemble des branches<sup>64</sup> ;
- D'une complexité croissante des dossiers ou des situations à traiter évoquées par 71 % des répondants soit 10 points de plus que pour la totalité des organismes de sécurité sociale alors que les contraintes de temps (48 % vs 54 % pour l'ensemble des organismes) ou de quantité de travail à fournir (68 % vs 73 % pour l'ensemble des organismes) sont moins souvent mises en avant que pour l'ensemble du panel interrogé.

[129] L'évolution des prestations servies par la branche à titre exceptionnel pendant la crise sanitaire, leur « personnalisation » pour s'adapter au plus près de la situation financière des allocataires, les évolutions sociétales avec l'augmentation des familles monoparentales, le renforcement des politiques d'accès aux services, les tensions liées à l'écoulement de la charge et la détresse sociale de certains allocataires sont autant de facteurs contribuant à ces perceptions des salariés des Caf.

### 5.2.2 Les travaux sur la charge cognitive prévus par la convention d'objectifs et de gestion ont démarré tardivement

[130] La charge cognitive est doublement reconnue :

- La COG indique que « la Branche » amplifiera « les actions entreprises en matière de gestion de la charge cognitive : les évolutions envisagées au cours de la prochaine COG sur les processus, les outils et le poste de travail lui-même prendront en compte la question de la soutenabilité de l'effort cognitif demandé »
- Et une action (F12.4.2.1) prévoit la réalisation d'une analyse de la charge cognitive et d'un plan d'action associé qui sont en cours.

[131] Cette perspective d'analyse est reprise dans le schéma directeur des ressources humaines de 2019. L'élaboration d'une méthodologie de diagnostic de la charge cognitive dans le cadre d'un plan qualité de vie au travail est donc prévu à cet effet.

---

<sup>64</sup> Données du baromètre social institutionnel 2021 de la branche, 51 % les salariés de la branche famille ayant répondu pour une moyenne de 45 % pour l'ensemble (famille, maladie, recouvrement et retraite).

[132] Pour répondre à ces objectifs, une dizaine de Caf a engagé, en 2021, une première expérimentation centrée sur l’observation des métiers de la relation de service et de leurs managers.

[133] En 2022, les travaux se sont poursuivis et élargis au personnel des plateformes téléphoniques et de leurs managers ainsi qu’aux Caf organisant la relation de service sur la base d’une approche populationnelle (cf. *infra*).

[134] Dans une perspective d’amélioration de la qualité de vie au travail des salariés, de renforcer l’attractivité des Caf et de déployer une grande diversité de prestations et d’outils s’y rattachant, la prise en compte de cet objectif est essentielle. Ces travaux ont tout leur sens pour contribuer à la fidélisation des salariés et leur accélération serait un atout pour faciliter la régulation de la charge cognitive.









### 5.2.3 L’approche populationnelle est un élément structurant des réflexions sur l’évolution de la relation de service et la charge cognitive

[135] Les travaux conduits avec le réseau pour négocier la prochaine convention d’objectifs et de gestion avec l’Etat et l’expérimentation en cours sur l’évolution de la relation de service font émerger un changement du modèle en s’appuyant sur une approche populationnelle.

**Points de repères sur l’approche populationnelle**

Organisation  
Les équipes de production sont organisées par type de population en fonction de la composition du fichier allocataire et pour faciliter cette segmentation du fichier, la branche a récemment déployé des outils d’analyse des populations :

Points de repères sur l’approche populationnelle

<p><b>Pôle 1</b> Réfugiés et situations fragiles particulières</p>  <p>Nathan</p>	<p><b>Pôle 2</b> Familles et individus en situation de handicap</p>  <p>Oscar</p> <p>Adultes et enfants Mutations, Actifs, Non actifs, Ressortissants européens</p>	<p><b>Pôle 3</b> Travailleurs indépendants</p>  <p>Audrey</p> <p>Bénéficiaires RSA, Familles monoparentales</p>	<p><b>Pôle 4</b> Familles monoparentales</p>  <p>Laura</p> <p>Familles monoparentales bénéficiaires ou non RSA, Ressortissants européens,</p>
<p><b>Pôle 5</b> Situations précaires</p>  <p>Arthur</p> <p>Mutation, Ressortissants européens, en recherche d’emploi, Jeunes, Non actifs</p>	<p><b>Pôle 6</b> Actifs fragiles</p>  <p>Camille</p> <p>Mutation, Ressortissants européens, Étudiants salariés</p>	<p><b>Pôle 7</b> Familles</p>  <p>Isabelle &amp; Olivier</p> <p>Mutation</p>	<p><b>Pôle 8</b> Logement</p>  <p>Thomas</p> <p>Mutation, Étudiants, Actifs, Non actifs, Impayés, Habitat indigne</p>

Source : Illustration issue de l’expérimentation du Var

Objectif  
Les agents affectés à un pôle ont une connaissance de l’ensemble des prestations adaptées au profil de l’allocataire. Cette approche permet ainsi d’apporter un service plus adapté sur l’ensemble du parcours de l’allocataire en s’appuyant sur un traitement des demandes et des contacts par des agents ayant la compétence pour répondre à l’ensemble du dossier.  
L’approche populationnelle renforce le lien entre versement des prestations, travail social et partenariats.

Méthode de mise en œuvre :

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Segments	Parcours et partenariats	Affectation dans les pôles	Appui métier	Pilotage

Source : Illustration issue de l’expérimentation du Var

[136] Selon le retour d'expérience conduit par le réseau, cette évolution faciliterait la gestion de la situation des allocataires en lien avec la réglementation et réduirait ainsi la charge cognitive des salariés.

[137] Du point de vue des ressources humaines, cette structuration a d'autres impacts qui ouvre une diversité de thématiques pour la future COG sur l'évolution des métiers :

- Elaboration de la cartographie des compétences par pôle, repérage des compétences individuelles et si nécessaire déploiement de formation d'adaptation ;
- Accompagnement des agents, des référents techniques et des managers à la nouvelle configuration ;
- Participation des services RH à la redéfinition du plan de charges et de relations entre les services ;
- Maintien d'un socle technique de connaissance et de méthodes de travail communes ;
- Mise en place d'un plan de mobilité d'un pôle « populationnel » à un autre ;
- Identification de nouveaux métiers émergents et préparation des évolutions ;
- Analyse de la charge cognitive au sein des pôles populationnels ;
- Suivi de l'impact des nouvelles modalités de travail sur les valeurs et le sens global de l'action ;
- Adaptation en conséquence des parcours et évolutions professionnels.

### 5.3 Dans un contexte de développement du télétravail transformant le mode de management, le taux d'absentéisme diminue

#### 5.3.1 La diminution du taux d'absentéisme s'amplifie à partir de la crise sanitaire

[138] Le taux d'absentéisme pour maladie de courte durée inférieur à huit jours<sup>65</sup> est un indicateur de résultat de la COG (indicateur COG-12-26). Sa cible est atteinte à fin 2021 (tableau 3).

---

<sup>65</sup> Le taux d'absentéisme maladie de courte durée correspond au nombre de ½ journées d'absences rémunérées consécutives, pour un motif de maladie rapporté au nombre de ½ journées travaillées au regard du calendrier de l'agent. Une maladie de courte durée correspond à une période d'arrêt de travail pour maladie inférieure à 8 jours consécutif.



Tableau 3 : Taux d'absentéisme

	2018	2019	2020	2021	2022
Cible fixée par la COG	1,16 %	1,12 %	1,08 %	1,04 %	1 %
Réel atteint	1,17 %	1,16 %	1,04 %	0,79 %	

Source : DSS

[139] La diminution du taux d'absentéisme s'accroît à partir du confinement en 2020 et se poursuit l'année suivante. Ce mouvement à la baisse est similaire à celui observé dans l'ensemble des organismes de sécurité sociale<sup>66</sup>.

[140] Cependant ce thème reste d'actualité pour mieux identifier les facteurs susceptibles d'aboutir à des arrêts de travail et renforcer ainsi les différents plans orientés vers la performance RH.

### 5.3.2 Au regard du développement structurel du télétravail les orientations managériales doivent évoluer

[141] Sur la base de la doctrine sur le télétravail<sup>67</sup> définie par l'Ucanss, les CAF ont conclu des protocoles d'accords locaux. En règle générale, le télétravail s'organise selon un rythme hebdomadaire. Toutefois, pour l'encadrement, le télétravail repose sur un nombre annuel de jours télétravaillés (80 jours en principe) et l'obligation d'être présent sur site au moins deux jours par semaine.

[142] Ce mode de travail qui concerne également la Cnaf établissement public, se traduit par un avenant temporaire au contrat de travail et le versement d'une indemnité de télétravail.

[143] Cette forme de travail s'est considérablement accrue en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire. En février 2020, peu d'agents étaient concernés : 1 780 personnes télétravaillant contre 25 740 personnes en juin 2020, taux le plus élevé de ces dernières années.

[144] Si en janvier 2021, 23 018 personnes pratiquaient cette forme de travail hybride (soit presque 2,7 fois plus que l'ensemble des salariés du secteur privé<sup>68</sup>), elles sont encore 20 389 à télétravailler en mai 2022 soit 61,7 % des salariés du réseau<sup>69</sup>. Entre les deux dates, la majorité des CAF connaît une diminution du nombre de salariés alternant travail en présentiel et en distanciel mais pour un cinquième des organismes (19 %) la pratique a continué à croître.

[145] Pour accompagner la démarche, plusieurs études ont été initiées par la direction de la sécurité sociale (DSS) et la branche. Il en ressort que la formation et la communication auprès des agents ont été un facteur de réussite et que les effets du télétravail sont difficilement perceptibles tant du point de vue de la productivité que de la qualité de vie au travail. Néanmoins une constante apparaît : les

<sup>66</sup> La mise en œuvre du télétravail dans les organismes de sécurité sociale, rapport d'enquête direction de la sécurité sociale et mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale.

<sup>67</sup> Après un premier accord le 4 mars 2014, un accord a été conclu le 28 novembre 2017 puis le 26 novembre 2020. Sur la base de l'expérience acquise durant la crise sanitaire, un socle commun applicable à l'ensemble des organismes du régime générale de sécurité sociale a été défini par un protocole d'accord du 11 juillet 2022 agréé le 2 décembre 2022.

<sup>68</sup> Télétravail durant la crise sanitaire, quelles pratiques en janvier 2021 ? quels impacts sur le travail et la santé ? DARES, analyses N°9, février 2022.

<sup>69</sup> En mai 2022, l'établissement public Cnaf enregistre 81,5 % de salariés en télétravail. A sein des Caf, en mai 2022, le télétravail concerne de 10 % à 79,2 % des salariés avec une médiane à 63,6 %.

attentes à l'égard du management<sup>70</sup>, qui ressortent également des ateliers tenus par la mission avec les agents des différents services et fonctions organisés lors de ses déplacements. En effet, malgré l'accroissement des temps d'échanges collectifs via des visioconférences les contacts se réduisent et les salariés en distanciel restent en attente de plus d'échanges individuels avec leur encadrant de proximité. Les salariés présents aspirent à une vie commune au travail.

[146] Ces aspirations sont prises en compte au niveau de la branche. La facilitation des dynamiques collaboratives est prévue par le schéma directeur national des ressources humaines<sup>71</sup>, un club des managers a été mis en place à la suite de l'accord de la Cnaf sur le télétravail de 2019 et début 2022, un séminaire des managers a traité des évolutions de l'organisation du travail et du management hybride.

[147] Toutefois, le niveau élevé de télétravail implanté dans un temps court et les travaux successifs de la Cnaf montrent le besoin d'appui et de formation des managers de proximité dans l'optique d'améliorer les contacts individuels et de développer les modes de restitutions collectives.

[148] A cet égard les travaux de la future COG sur le thème de la transformation managériale<sup>72</sup> nécessitent également une prise en compte au niveau directionnel des fonctionnements de proximité des collectifs de travail malgré l'évolution des modes de travail déjà intervenue.

## **6 Les leviers naturels d'ajustement des effectifs tendanciellement moins dynamiques relèvent d'une approche globale des ressources humaines**

[149] Les leviers d'ajustement des effectifs que sont le turn-over et les départs en retraites sont présentés ici à titre indicatif. Ils ne correspondent pas à une capacité automatique à restituer des emplois mais à un premier regard qui doit être rapproché des réalités RH et des métiers comme le démontre la question de la fidélisation dans un marché du travail tendu.

### **6.1 Le faible taux de turn-over offre des marges limitées d'adaptation des ressources humaines**

[150] Comme pour l'ensemble des organismes de sécurité sociale<sup>73</sup>, le taux de turn-over<sup>74</sup>, calculé par rapport à l'effectif présent en début d'année, est faible<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Le télétravail : un travail d'avenir ? Etape 1 : quelles conditions de travail et d'exercice du management en télétravail confiné, juillet 2020 et étape 2 : face à un deuxième confinement sans fin : plus de lassitude et de fatigue dans une meilleure organisation du travail à distance, décembre 2020.

<sup>71</sup> Lettre réseau N°2019-008 du 29 janvier 2019 relative au schéma directeur des ressources humaines 2018 – 2022 de la branche Famille.

<sup>72</sup> Transformation managériale de la branche famille, une approche pragmatique, EN3S, octobre 2021

<sup>73</sup> Cf. rapport IGAS – IGF « Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale », 2021.

<sup>74</sup> Demie somme des entrées- sorties sur l'effectif de début d'année.

<sup>75</sup> Le taux de rotation de la main d'œuvre poursuit sa hausse au 1er trimestre 2015, DARES Indicateurs, juillet 2015.

Tableau 4 : Taux annuel de turn-over transposé en ETPMA

Année	Taux moyen de turn-over	Taux de turn-over en ETPMA CDI	Nombre d'ETPMA CDD
2018	4,22 %	1 337	2 601
2019	6,22 %	1 957	2 575
2020	5,82 %	1 843	2 167
2021	5,87 %	1 852	2 391

Source : Cnaf

[151] Le taux moyen de turn-over sur la période est de 5,53 % représentant un flux annuel moyen de départ de 1 747 ETPMA CDI qui est nettement inférieur au nombre de CDD recrutés annuellement.

[152] La faiblesse du taux de turn-over restreint les marges d'adaptation des ressources humaines.

Tableau 5 : Projection du taux de turn-over

Hypothèse de turn-over	Taux correspondant	Projection annuelle en ETPMA
Taux turn-over le plus élevé lors de la COG 2018-2022	6,22 %	1 742
Taux moyen de turn-over constaté pendant la COG 20108-2022	5,53 %	1 959
Taux de turn-over de l'année 2021	5,87 %	1 849

Source : Cnaf, traitement mission

[153] Ces projections globales donnent en réalité des marges de manœuvre limitées car les recrutements sont effectués à une maille départementale et le taux moyen de turn-over varie nettement en fonction des métiers :

[154] Il est particulièrement élevé (double voire triple en fonction des années) pour le métier de conseil service usager ;

[155] Il est inférieur aux taux moyens de rotation du personnel pour des métiers dont le nombre se réduit (par ex : secrétaire, support assistance utilisateurs, maintenance des structures informatiques)

[156] En outre, ce taux moyen ne reflète pas la situation de salariés travaillant toute leur carrière ou une grande partie de celle-ci au sein de la branche. De surcroît comme le mentionne le précédent rapport IGAS – IGF sur l'évaluation de la COG, la solidarité des « petites » caisses est également un moyen de limiter l'impact du turn-over tout en délestant les caisses en difficulté d'une partie de leur charge.

[157] Enfin, cette moyenne ne reflète pas les disparités territoriales<sup>76</sup> et les tensions du marché du travail existantes au sein de pôles fortement urbanisés ou à proximité de pays proposant des rémunérations plus attractives<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Selon une étude de la branche famille de mai 2022 concernant les départs des salariés en contrat à durée indéterminée sur la période de 2018 à 2021, alors que la médiane des départs pour démission, rupture conventionnelle et fin de période d'essai est de 5,6 %, le taux est de départ est de 8,9 % en Ile de France.

<sup>77</sup> Selon l'étude précitée, le taux de départ est de 7,92 % en région Grand Est alors que la médiane s'élève à 5,61 %.

## 6.2 La faiblesse du taux de turn-over n'évacue pas le thème de la fidélisation du personnel

[158] Malgré le faible taux de turn-over, des départs des salariés ont des incidences. A titre d'illustration, selon la Cnaf, l'autonomie d'un gestionnaire conseil n'est acquise qu'au bout de 18 mois d'activité professionnelle.

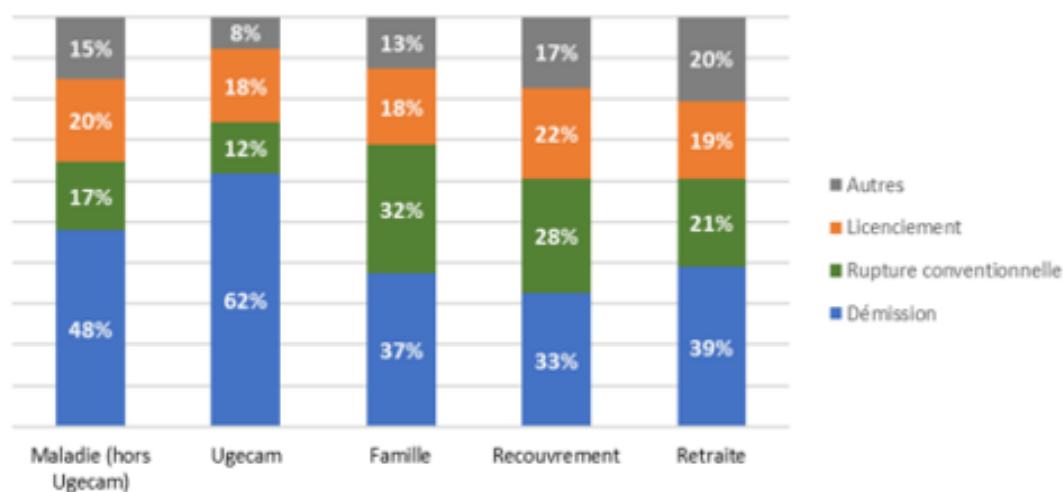
[159] La question de la fidélisation des salariés est donc centrale particulièrement pour les caisses situées dans des marchés du travail tendus ou comme le mentionne le rapport précité pour le personnel affecté aux plateformes de service téléphonique et aux réponses au courriel.

[160] Cette thématique prise en compte par le plan d'actions issu de la COG (action F12.1.2.2) s'appuie sur des démarches multiples :

- Création d'une marque employeur pour fédérer et valoriser les actions liées à la responsabilité sociétale des entreprises, au développement durable des ressources humaines et la qualité de vie et de santé au travail qui permettent de renforcer l'identité d'entreprise et les bonnes pratiques ;
- Construction de kits d'accompagnements au recrutement et à l'intégration pour certains métiers tels que l'intermédiation financière, le contrôle au sein du service national de lutte contre la fraude à enjeu.

[161] Néanmoins la branche famille compte parmi les organismes ayant le plus de départs à l'initiative des salariés.

Graphique 11 : Motifs de départ par branche – hors départ à la retraite – en 2021



Source : Cnaf, étude de l'Ucanss

[162] Dans ce contexte, une récente étude de l'Ucanss<sup>78</sup> sur le turn-over donne des points de repères utiles pour approfondir l'analyse :

- 48 % des démissionnaires ont moins de 5 ans d'ancienneté. Au sein de la branche famille, ce pourcentage est à rapprocher du niveau élevé de salariés, avec la même ancienneté, qui sont satisfaits de leur travail (82 % pour une moyenne 66 %) et qui se projettent au sein de la sécurité sociale (75 % pour une moyenne de 53 %) ou de leur organisme (70% pour une moyenne de 50 %)<sup>79</sup> ce qui implique d'approfondir les motivations conduisant au départ dans les premières années de leur recrutement ;
- 47 % des partants ont un niveau inférieur ou égal au niveau 4 de la grille de classification des employés et cadres. Ils représentent au sein de la branche famille pour le niveau 3 et 4, le groupe le moins satisfait de leur travail (respectivement 67 % et 54 %)<sup>80</sup>. Par contre pour les salariés du niveau 1-2 sont les plus satisfaits (83 %) ;
- 1/3 des salariés ont quitté leur fonction dans les métiers de la relation de service dans les 5 ans suivants leur embauche dans un contexte où pour la branche famille, les salariés affectés à un métier de la relation de service sont les moins satisfaits de leur travail : 57 % pour une moyenne tous métiers confondus de 66 %<sup>81</sup>.

[163] Au regard des tensions en matière de recrutement pour certaines Caf, du contexte post-Covid conduisant pour l'ensemble du marché du travail à des taux élevés de démission<sup>82</sup>, du coût des recrutements et des formations, une prise en compte plus soutenue du thème de la fidélisation mériterait d'être soutenue. A cet égard, les entretiens approfondis réalisés par le prestataire ayant participé à l'étude de l'Ucanss montrent la richesse de la démarche et permettraient de lever l'interrogation sur le départ significatif des salariés ayant moins de 5 ans d'ancienneté alors qu'ils sont par ailleurs satisfaits de leur travail et se projettent au sein de la sécurité sociale.

### 6.3 L'infléchissement du nombre de départ en retraite se prolongera dans les années à venir

[164] Au cours des dernières années, les départs en retraite ont été plus tardifs et se sont révélés globalement en diminution. En effet, l'âge de départ en retraite recule de 7 mois entre 2017 et 2021 pour s'établir à 62 ans et 4 mois et le nombre de départ en retraite baisse tendanciellement, comme pour l'ensemble des branches<sup>83</sup>.

[165] Alors qu'au cours de la COG 2013-2017, 5 088 personnes sont parties en retraite, les données de 2018 à 2022<sup>84</sup> s'établiraient 4 316 départs.

[166] Par ailleurs, les projections ont été partiellement atteintes :

---

<sup>78</sup> Etude sur les motifs de départ de l'institution, synthèse des résultats de la démarche qualitative menée par l'institut BVA, département de l'accompagnement RH, juin 2022. L'étude s'est concentrée sur les démissions et ruptures conventionnelles. Elle a écarté de ses investigations les licenciements, les départs en retraite et les fins de période d'essai.

Selon l'analyse Ucanss - DIRES - en 2021 des départs hors départ à la retraite se répartissent comme suit pour la branche famille : 37% de démission, 32 % de rupture conventionnelle, 18 % de licenciement et 13 % sont liés à d'autres motifs ;

<sup>79</sup> Baromètre social institutionnel 2021 de la branche famille.

<sup>80</sup> Baromètre social institutionnel 2021 de la branche famille.

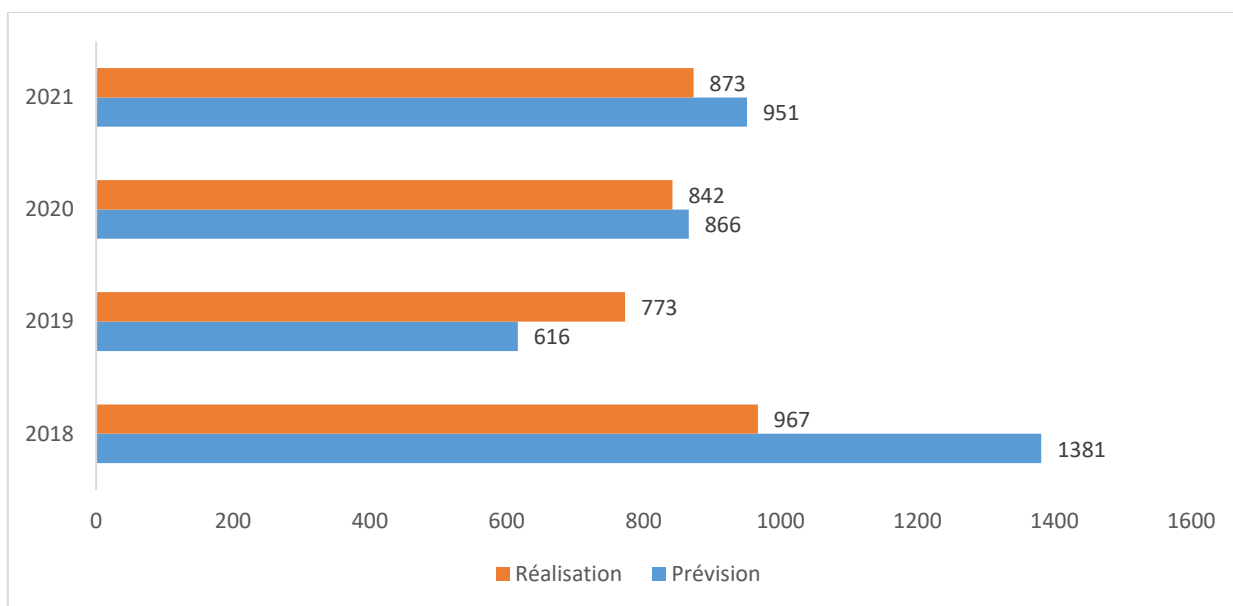
<sup>81</sup> Baromètre social institutionnel 2021 de la branche famille.

<sup>82</sup> La France vit-elle une « grande démission », DARES, octobre 2022.

<sup>83</sup> Selon le rapport IGAS relatifs aux enjeux d'intérêt commun aux organismes de sécurité sociale, le pic de départ en retraite a été atteint en 2016.

<sup>84</sup> Les données 2022 sont prévisionnelles : 870 départs en retraites sont attendus.

Graphique 12 : Comparaison entre les prévisions de départ en retraite et les départs effectifs

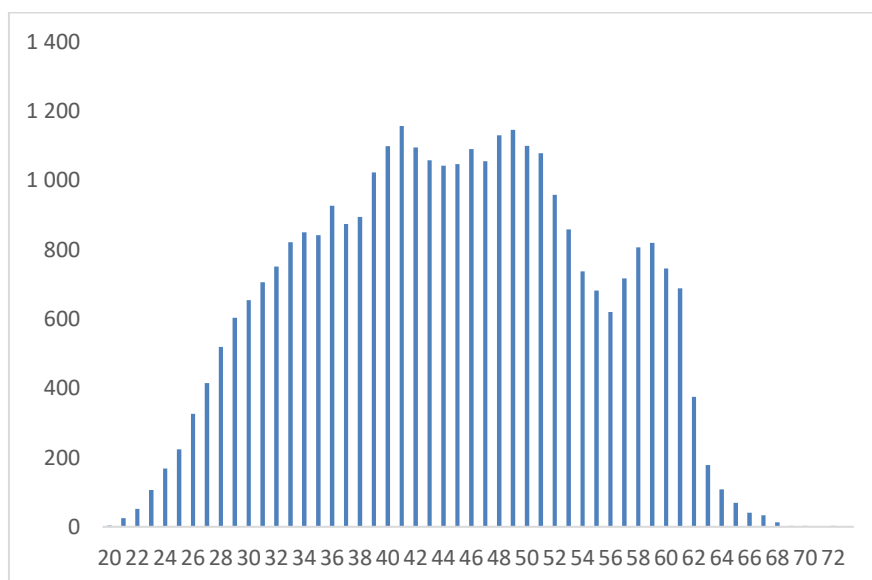


Source : Cnaf, traitement mission

[167] Entre les prévisions établies pour les quatre premières années de la COG 2018 – 2022 et le niveau de réalisation, le différentiel s'établit à 356 départs en retraite en moins.

[168] La pyramide des âges pour la prochaine COG reste moins favorable aux départs en retraite.

Graphique 13 : Age des salariés en contrat à durée indéterminée en mai 2022



Source : Cnaf, traitement mission

[169] La prochaine convention d'objectifs et de gestion sera donc marquée par une transition démographique avec un creux générationnel dans sa dernière partie. En effet, les personnes susceptibles, à législation inchangée, de faire valoir leurs droits à retraite à 62 ans soit la classe d'âge des personnes ayant 57/61 ans connaît une forte décroissance pour la classe d'âge 57 et 58 ans. Au total, 3 778 personnes (12 % de l'effectif) atteindront l'âge légal de départ en retraite pendant la future période conventionnelle.

[170] Le niveau prévisionnel de départ en retraite devrait être légèrement inférieur au niveau réellement atteint sur l'actuelle période conventionnelle.

Tableau 6 : Estimation de départs en retraite établie par la Cnaf

Hypothèse	2023	2024	2025	2026	2027	Total théorique
Estimation annuelle	840	860	770	680	620	3 770

Source : Cnaf, traitement mission

[171] La période à venir marquera donc un infléchissement des marges par rapport à la période 2018-2022.

[172] Si la trajectoire d'évolution des effectifs peut s'appuyer sur le turn-over et les départs en retraite, la cible d'effectif doit être déterminée en tenant compte des gains de productivité restant possibles, de la situation de la production, des stocks (cf. annexe production et pilotage du réseau), de certains points clefs de l'activité du réseau (cf. annexe accès aux droits, gestion des droits et contrôle interne) et de la qualité du service rendu (cf. annexe relation de service) et non de l'application d'un taux de remplacement construit par comparaison avec d'autres organismes.





## ANNEXE 5 : Pilotage de l'action sociale

<b>ANNEXE 5 :</b>	<b>PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE .....</b>	<b>97</b>
<b>1</b>	<b>AU COURS DE LA COG, LES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE SE SONT RENFORCES SANS QUE LES IMPACTS DE CES CHANGEMENTS SOIENT TOTALEMENT EVALUES .....</b>	<b>99</b>
1.1	LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DU FNAS REPOSE SUR UNE ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE, COPRODUITE AVEC DE MULTIPLES ACTEURS, QUI CONNAIT UN FORT DEPLOIEMENT EN FIN DE COG .....	99
1.1.1	<i>En généralisant le déploiement des outils de gouvernance locale, la COG marque une nouvelle étape .....</i>	99
1.1.2	<i>La couverture territoriale conventionnelle consolidée pour les schémas départementaux de services aux familles est en voie de généralisation pour les conventions territoriales globales .....</i>	102
1.2	L'ÉVALUATION AUJOURD'HUI DIFFÉRENCIÉE DES DISPOSITIFS CONVENTIONNELS TERRITORIAUX DEVRAIT S'ENRICHIR SOUS L'IMPULSION DU LEGISLATEUR .....	105
1.2.1	<i>Le nouveau cadre juridique facilitera l'analyse des schémas départementaux de services aux familles.....</i>	105
1.2.2	<i>L'évaluation des conventions territoriales globales reste minoritaire malgré l'outillage disponible .....</i>	106
1.3	LE PILOTAGE DU FNAS S'EST AMÉLIORÉ AVEC LA POURSUITE DU DEPLOIEMENT D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION QUI N'EST PAS TOTALEMENT ACHÉVÉ ET N'ANALYSE PAS ENCORE SUFFISAMMENT SES CONTRIBUTIONS AUX AUTRES ACTIVITÉS ..	107
1.3.1	<i>Le développement des différentes briques du système d'information de l'action sociale s'est prolongé sur toute la période de la COG.....</i>	107
1.3.2	<i>La mise en visibilité des apports du nouveau système d'information demeure partielle.....</i>	109
<b>2</b>	<b>LE FNAS QUI A ACCENTUÉ SES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES S'EST ADAPTÉ PENDANT LA CRISE SANITAIRE TOUT EN AMÉLIORANT SON NIVEAU D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>110</b>
2.1	LE BUDGET INITIAL DU FNAS CONSOLIDE L'ACTION TRADITIONNELLE DE LA BRANCHE ET INNOVE POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS	111
2.1.1	<i>La programmation budgétaire conforte la part des différents champs d'intervention .....</i>	111
2.1.2	<i>L'introduction de bonus favorisant l'accueil de très jeunes publics spécifiques dans le financement des EAJE intensifie l'ambition de la COG de contribuer à l'égalité des chances .....</i>	112
2.1.3	<i>Les actions du fonds publics et territoires renforcent les orientations nationales et laissent moins de places à l'innovation territoriale .....</i>	113
2.2	EN S'ADAPTANT RÉGULIÈREMENT À LA CRISE SANITAIRE ET EN DIVERSIFIANT SES INTERVENTIONS, LE FONDS NATIONAL D'ACTION SOCIALE A CONSOLIDÉ SA CAPACITÉ DE RÉPONSE AUX BESOINS DE COHESION SOCIALE .....	118
2.2.1	<i>Des aides exceptionnelles et temporaires ont couvert les grands domaines d'intervention du FNAS .....</i>	118
2.2.2	<i>Ces interventions financières rapides et conséquentes ont impliqué un travail de contrôle .....</i>	120
2.3	L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2018-2021 EST DYNAMIQUE, ELLE MARQUE DONC UNE INFLEXION DE LA TENDANCE PRÉCÉDENTE DE SOUS-CONSOMMATION DU FNAS.....	122

[1] La convention d'objectifs de gestion (COG) Etat - Cnaf 2018-2022 définit les objectifs de l'action sociale dans son axe 1, relatif au développement de service aux allocataires. Cet axe couvre les thèmes traditionnels de la branche : petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, logement et animation de la vie sociale. Comme pour la période conventionnelle précédente, la COG porte une ambition de développement de l'offre de service ainsi que de rééquilibrage territorial et social.

[2] Les orientations spécifiques à l'outre-mer mettent également l'accent sur le développement d'actions sociales en matière d'accueil de la petite enfance, de soutien à la parentalité, d'aides au logement et d'animation de la vie sociale.

[3] Les objectifs de la COG, sur la base des orientations fixées par le conseil d'administration de la Cnaf, se concrétisent par des prestations extra-légales qui sont versées *via* des dotations nationales finançant des dispositifs d'aide au fonctionnement et à l'investissement des partenaires de la branche famille.

[4] De plus, en complément, pour les familles et les partenaires, les caisses d'allocations familiales (Caf) versent des fonds locaux dont les règles de financement sont précisées au sein de leur conseil d'administration en fonction de l'analyse locale des besoins et du cadre défini par la COG. Ces règles sont transcrites par chaque Caf dans un règlement intérieur d'action sociale (RIAS) qui s'inscrit dans le cadre général arrêté au niveau national.

#### **Grandes typologies des prestations d'action sociale**

L'action sociale qui s'inscrit dans un cadre législatif<sup>85</sup>, réglementaire<sup>86</sup> et de règles définies par la CNAF, se décompose entre deux grandes catégories :

Prestations collectives comprenant essentiellement des subventions aux collectivités territoriales, associations ou entreprises assurant le fonctionnement d'équipements d'accueil (crèche, accueils de loisirs, centres sociaux, soutien aux foyers de jeunes travailleurs, ...) ainsi que des subventions d'investissement pour les équipements déployés par ces acteurs ;

- Prestations individuelles sous forme de subventions et/ou de prêts versés directement aux allocataires en complément des prestations légales ou après une évaluation sociale et un accompagnement par des prescripteurs, la COG 2018-2022 incitant les Caf à renforcer les aides au projet en lien avec l'offre de travail social. Ces aides concernent notamment les loisirs (par ex : aide aux vacances en famille), l'amélioration de l'habitat (par ex : équipement de première nécessité du logement) ou sont en lien avec le champ d'intervention de la branche famille (par ex : aide à la préparation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, ...).

[5] Pour déployer la politique d'action sociale, la COG actuelle prévoit une enveloppe budgétaire pour le fonds national d'action social (FNAS) de 30,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022.

[6] Par ailleurs, les orientations initiales ont fait l'objet d'adaptations lors de la crise sanitaire pour soutenir les structures et les allocataires en difficulté financière.

---

<sup>85</sup> L'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la Cnaf a pour rôle de gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté du ministre des Affaires sociales après avis de son conseil d'administration et l'article L.263-1 du code de la sécurité sociale précise que les Caf exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre du programme précité.

<sup>86</sup> Arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

## 1 Au cours de la COG, les outils de gouvernance et de pilotage se sont renforcés sans que les impacts de ces changements soient totalement évalués

[7] Le déploiement des orientations nationales et des moyens budgétaires du fonds national d'action sociale dans les territoires repose sur une double gouvernance territoriale avec :

- Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), mobilisant notamment les conseils départementaux mais également l'Etat ;
- Les nouvelles conventions territoriales globales (CTG) conclues avec les intercommunalités Lvoire les grandes villes, largement portées par la COG 2018-2022.

[8] Ce système de gouvernance vise à s'extraire d'une variété de schémas et plans engageant la branche, au profit d'une approche transverse partant des besoins du territoire, des ressources et du champ de compétences des différentes parties prenantes de la démarche. Cette double gouvernance répond ainsi à l'ambition de la COG d'« améliorer la régulation de l'offre et de la demande de services dans les territoires » ainsi que « le service rendu aux allocataires » en « s'appuyant sur un renforcement du pilotage ».

[9] En complément de cette architecture conventionnelle, la mise en œuvre de la COG a renforcé le pilotage du FNAS en s'appuyant sur un système d'information dédié à l'action sociale : OMEGA (observatoire, mesure et gestion de l'action sociale) ouvert aux bénéficiaires institutionnels. Ce système d'information a été développé sur plus d'une décennie. Ce chantier informatique est en cours d'aboutissement, aspect qui doit retenir l'attention.

### 1.1 La gouvernance territoriale du FNAS repose sur une architecture conventionnelle, coproduite avec de multiples acteurs, qui connaît un fort déploiement en fin de COG

[10] En matière d'action sociale, la COG 2018-2022 renforce la structuration de la territorialisation des politiques de la branche.

#### 1.1.1 En généralisant le déploiement des outils de gouvernance locale, la COG marque une nouvelle étape

[11] Au niveau territorial, les services aux parents et à leurs enfants relèvent d'une gouvernance et d'une coordination partagées avec l'Etat et les conseils départementaux à travers les schémas départementaux de services aux familles.

### Schéma départemental de services aux familles

Les schémas départementaux des services aux familles impulsés par la circulaire de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du 22 janvier 2015<sup>87</sup> doivent permettre aux différents partenaires, impliqués dans la mise en œuvre des services d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, de réaliser ensemble un diagnostic partagé et un plan d'actions concertées s'appuyant sur la mise en cohérence des moyens et des orientations de la branche famille.

Ces schémas contribuer<sup>88</sup> à :

- Renforcer le partenariat et la coordination entre les acteurs au service du jeune enfant et de ses parents ;
- Conforter le pilotage local, adapté aux besoins des territoires, de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité ;
- Élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité valorisant le développement des compétences parentales par les échanges entre pairs, et notamment l'apprentissage de la langue et la lutte contre l'illettrisme ;
- Définir de manière concertée des territoires prioritaires en matière d'accueil de la petite enfance ;
- Articuler les dynamiques départementales et municipales en favorisant une action coordonnée des acteurs.

[12] Initié lors de la précédente COG, cette démarche qui met l'accent sur les complémentarités et convergences entre les dispositifs et/ou les opérateurs, dans une logique de synergie et de transversalité, est désormais inscrite dans la loi. En effet, dorénavant les schémas départementaux des services aux familles deviennent, avec la réforme issue de l'ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021<sup>89</sup> relative aux services aux familles, l'outil de pilotage des comités départementaux des services aux familles<sup>90</sup> et les Caf sont officiellement chargées du secrétariat général de ces comités. Cette reconnaissance du réseau des Caf se traduit également par une mission d'élaboration des schémas, de pilotage opérationnel et d'évaluation des schémas départementaux.

[13] En outre, pour la période 2018-2022, la COG a prévu « *de consolider, avec l'Etat et les conseils départementaux, la gouvernance des schémas départementaux des services aux familles, en les déclinant via les conventions territoriales globales* », ces conventions devant être étendues à l'ensemble du territoire.

---

<sup>87</sup> Circulaire n° DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux des services aux famille abrogée par la circulaire DGCS/SD2C/2022/163 du 21 juillet 2022 relative à la mise en œuvre des comités et des schémas départementaux des services aux familles sans que la philosophie initiale soit remise en cause.

<sup>88</sup> Extrait du guide d'élaboration du schéma départemental de services aux familles, Cnaf - DGCS, juin 2015.

<sup>89</sup> Cette ordonnance prise sur la base de l'habilitation prévue par l'article 99 de la loi n°2020 -1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

<sup>90</sup> Article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles.

### Convention territoriale globale

Après une phase expérimentale de 2008 à 2011<sup>91</sup>, la démarche a été généralisée en 2014<sup>92</sup> sur la base de stratégie pluriannuelle définie par le conseil d'administration de chaque Caf.

Pour privilégier une approche transverse, tous les champs d'intervention de la Caf (petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, accès aux droits, inclusion numérique, animation de la vie sociale, logement, handicap, accompagnement social) peuvent être mobilisés.

Les thématiques petite enfance, enfance, jeunesse et parentalité constituent le socle minimum des conventions. Si une convention ne couvre que ces thématiques, elle doit prévoir en cours de conventionnement l'élargissement à au moins une thématique supplémentaire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, dans l'optique de simplifier et harmoniser les financements sur les thèmes de l'enfance et de la jeunesse et en cohérence avec les travaux d'évaluation de la précédente COG<sup>93</sup>, la convention territoriale globale remplace notamment les contrats enfance jeunesse au fur et à mesure de leur renouvellement<sup>94</sup>.

Chaque convention signée avec les intercommunalités<sup>95</sup> ou les grandes villes repose sur cinq volets :

- un diagnostic partagé de l'état des besoins de la population selon les thématiques choisies par la Caf et les collectivités locales ;
- un soutien de l'offre d'équipements existante par la Caf et les collectivités locales ;
- un plan d'actions précisant les objectifs, les modalités de mise en œuvre, les échéances, les acteurs sollicités, les modalités de pilotage, les résultats attendus et les indicateurs d'évaluation pour les objectifs de création de nouveaux services, mais aussi de maintien et d'optimisation des services existants ;
- une mobilisation des modalités d'intervention et des moyens mobilisés ;
- des modalités d'évaluation et de pilotage de la démarche.

La phase de diagnostic et l'ingénierie nécessaire à la construction de la convention territoriale peuvent faire l'objet d'un co-financement plafonné<sup>96</sup> de la part des Caf.

[14] A travers ces dispositifs de gouvernance territoriale la convention d'objectifs et de gestion marque une nouvelle étape. La branche définit une stratégie au sein de chaque Caf et mobilise des ressources financières et d'ingénierie au service d'un projet de territoire et des politiques nationales familiales et sociales. En effet, ce sont les besoins des familles et les réponses susceptibles d'être apportées qui doivent prévaloir indépendamment des périmètres de compétences des acteurs locaux.

[15] Dans cette optique, la CTG englobe l'ensemble des champs d'interventions de la Caf.

[16] Malgré le principe visant à privilégier la conclusion des CTG à l'échelon intercommunal, le niveau communal prédomine légèrement, avec 52 % des conventions signées à cet échelon<sup>97</sup>, certaines Caf faisant valoir que les échelons communaux très urbanisés préfèrent conventionner dans leur périmètre pour mobiliser des ressources globales.

<sup>91</sup> Face au risque de multiplication des schémas et contrats, le rapport d'évaluation IGAS de la COG Etat - Cnaf 2005- 2008 préconisait la conclusion de convention territoriale globale permettant de mobiliser l'ensemble des interventions et des moyens de la branche pour prendre en compte les besoins d'un territoire et de concourir à mieux définir les responsabilités des acteurs. La poursuite de cet objectif devait également permettre de définir un socle commun entre les différents territoires, page 58.

<sup>92</sup> Cnaf - lettre circulaire n°2013-205 du 18 décembre 2013.

<sup>93</sup> Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 Etat-Cnaf, rapport IGAS-IGF octobre 2017, page 9

<sup>94</sup> Cnaf- circulaire n°2020-01 du 16 janvier 2020 en cohérence avec la fiche thématique 1 de la COG.

<sup>95</sup> Pour la Cnaf (commission d'action sociale du 20 septembre 2022), le morcellement des compétences entre les collectivités locales n'est pas un frein à une analyse territoriale large et il est possible de conclure une CTG à l'échelle intercommunale tout en conservant des compétences communales sur tout ou partie des services aux familles financés.

<sup>96</sup> La participation de la Caf sur les fonds nationaux s'élève à un montant maximum de 7 500 €, dans la limite de 50 % d'un coût global plafonné à 15 000 € par diagnostic initial sous réserve de l'engagement des parties à signer une CTG.

<sup>97</sup> Données communiquées lors de la commission d'action sociale du 20 septembre 2022.

[17] Si l'on observe un quasi-équilibre entre les deux échelons territoriaux, le niveau intercommunal couvre une population plus large avec 67 % des habitants concernés par les conventions contre 43 % pour les communes.

[18] Pour renforcer le pilotage local de la performance et garantir la mise en œuvre de la politique conventionnelle par l'ensemble des acteurs du territoire, diverses ressources<sup>98</sup> sont prévues :

- Chez les partenaires, les 5 500 postes dédiés au pilotage et à la coordination<sup>99</sup> des actions en lien avec l'enfance et la jeunesse issus des contrats enfance-jeunesse peuvent évoluer vers des postes de chargé de coopération territoriale<sup>100</sup> ;
- Si après redéploiement des postes de coordination, des besoins non couverts demeurent, un soutien financier pour la création de nouveaux postes peut intervenir à hauteur de 24 000 € annuel<sup>101</sup> ;
- Et pour faciliter la montée en compétence des chargés de coopération et la mise en réseau départemental plusieurs initiatives ont été prises (formation éventuellement en binôme avec les conseillers en développement des Caf, recherches-actions, outils communs).

#### En Vendée, « CTG dans ma poche »

Cette application initiée par la Caf de Vendée<sup>102</sup> permet un suivi partagé et en temps réel de l'état d'avancement des plans d'actions par les chargés de coopération et les conseillers des Caf.

En outre, l'application :

- En outre l'application : Facilite les échanges entre les différents partenaires participant à la réalisation des actions de la CTG ;
- Met à disposition des outils pour communiquer sur les fiches actions.

[19] A la fin de COG, cette structuration de la gouvernance territoriale avec des thématiques incontournables, pilotées et évaluées, peut contribuer à définir un socle d'organisation de l'action sociale pour l'ensemble des Caf prenant en compte l'implication des acteurs locaux.

#### 1.1.2 La couverture territoriale conventionnelle consolidée pour les schémas départementaux de services aux familles est en voie de généralisation pour les conventions territoriales globales

[20] La COG assigne deux objectifs aux instruments de gouvernance locale :

- Consolider l'action de la branche en fixant un pilotage et/ou une animation des SDSF par les Caf<sup>103</sup> ;
- Elargir le périmètre des schémas départementaux à d'autres politiques que celles liées à la petite enfance et le soutien à la parentalité<sup>104</sup>.

<sup>98</sup> La mobilisation de ces ressources n'a pas encore fait l'objet de consolidation au niveau national

<sup>99</sup> La branche consacre annuellement 85 millions d'euros pour les financer (cf. circulaire Cnaf 2020-01 du 16 janvier 2020).

<sup>100</sup> Ce redéploiement sera suivi dans le système d'information de l'action sociale en 2023 et disponible en 2024.

<sup>101</sup> Le nombre de création de postes n'est pas disponible.

<sup>102</sup> L'expérimentation embarquée, la Caf à l'origine du projet (Vendée) ainsi que l'Aude et Paris

<sup>103</sup> Action F14.1.1.1.

<sup>104</sup> Action F14.1.2.1.

[21] Depuis 2018, les schémas départementaux, pierre angulaire du pilotage des services aux familles sur les territoires, existent dans l'ensemble des départements.

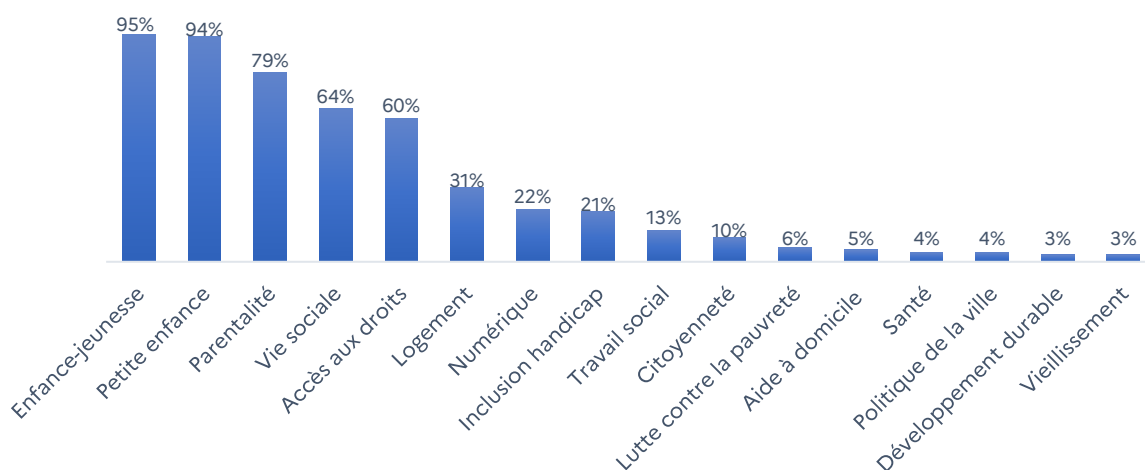
[22] La reconnaissance du rôle de la branche sur les territoires est avérée avec fin 2021, 70 % des Caf animant ou pilotant leur SDSF. Elle devrait s'ancrer encore plus fortement avec les évolutions législatives récentes (cf. *supra*).

[23] L'élargissement du périmètre des schémas départementaux de services aux familles est effectif :

- L'intégration de l'axe jeunesse dans les schémas départementaux devrait atteindre 93 départements à la fin de l'année 2022 pour 78 Caf l'ayant déjà intégré lors du bilan semestriel de 2022 ;
- Plus de la moitié des schémas (55 % en juin 2022) ont inséré le thème de la vie sociale en cohérence avec les orientations de la COG visant à renforcer la cohésion sociale sur les territoires.

[24] Le périmètre d'intervention des SDSF s'est donc concrètement élargi. Toutefois, les CTG (2 525 à fin août 2022) ne consistent pas en une simple déclinaison des orientations des SDSF car ils couvrent un champ et des thèmes notoirement plus larges et diversifiés que ceux traités par les SDSF.

Graphique 1 : Thèmes couverts par les conventions territoriales globales



Source : Cnaf, commission d'action sociale du 20 septembre 2022

[25] Les CTG portent en moyenne sur cinq thèmes. Ils jouent donc un rôle central dans la mise en œuvre des politiques de la branche. En intervenant sur un projet global favorisant également la vie sociale, l'accès aux droits, l'adaptation des équipements, les conventions couvrent dans les faits un vaste champ de services et d'interventions sociales auprès des familles.

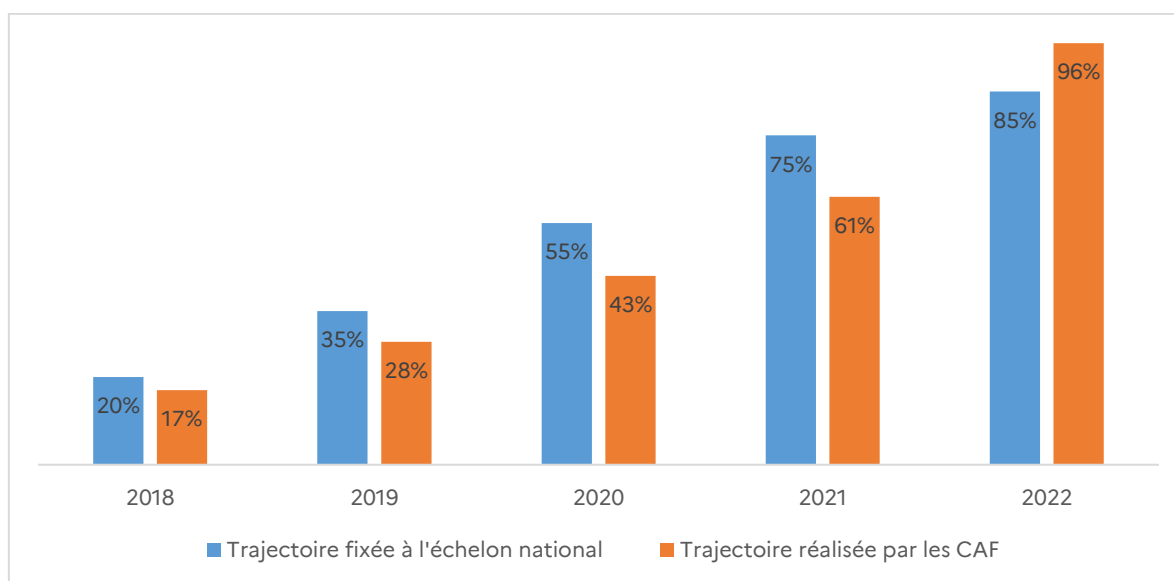
[26] La diversité des thématiques des conventions (cf. graphique 1) permet d'élargir -pour certaines CTG- le partenariat institutionnel, avec la mutualité sociale agricole (156 CTG), les conseils départementaux (115 CTG), le préfet de département (36 CTG), la caisse primaire d'assurance maladie (23 CTG) et les agences régionales de santé (10 CTG). A terme, ce type de partenariat devrait donc faciliter le maillage avec d'autres dispositifs pour apporter un diagnostic et une réponse conjointe aux besoins identifiés sur les territoires et faciliter ainsi la mobilisation des ressources disponibles.

[27] L'évolution dynamique des SDSF et des CTG est le reflet de la COG 2018-2022 qui fait de la consolidation et de l'extension des dispositifs conventionnels de gouvernance à l'ensemble des territoires une priorité.

[28] En outre, s'agissant des CTG, l'objectif stratégique de généralisation de la couverture territoriale se matérialise également par un indicateur de résultat<sup>105</sup> la cible de l'indicateur ayant été néanmoins fixée postérieurement à la signature de la COG.

[29] En 2022, le déploiement des conventions territoriales globales est en progression régulière et conforme à l'objectif de la COG.

Graphique 2 : Couverture des habitants par une convention territoriale globale en % (avec l'estimation 2022 à août 2022)



Source : Cnaf, bilan commission d'action sociale, 20 septembre 2022

[30] Pendant la période conventionnelle, le taux prévisionnel de couverture de la population devrait être très dynamique, avec une multiplication estimée à 5,6 en l'espace de cinq ans (cf. graphique 2). L'accélération du taux de couverture est particulièrement forte en 2022 puisque l'accroissement déjà significatif de 2018 à 2021 qui représentait une multiplication par 3,6 de la population concernée par une CTG augmente de 57 % en une année.

[31] Dans un contexte de crise sanitaire liée au COVID et d'élections municipales en 2020 qui auraient pu infléchir les engagements, l'accroissement régulier du taux de couverture marque l'intérêt du dispositif pour les acteurs locaux. Toutefois, une dimension ne doit pas être sous-estimée : l'impossibilité, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de continuer à bénéficier du versement des fonds liés aux contrats enfance jeunesse au fur et à mesure de leur renouvellement contribue mécaniquement à l'accroissement du nombre de CTG d'autant que 2022 marque la fin de la période transitoire. Le dispositif –qualifiable tant d'incitatif que de contraignant- a ainsi eu ses pleins effets sur un volet présent dans la quasi-totalité des CTG puisque plus de neuf CTG sur dix contiennent des développements sur le champ enfance – jeunesse (voir *supra*, graphique 1).

<sup>105</sup> Indicateur COG 14-31 (taux de couverture de l'échelon intercommunal (métropole, EPCI, communauté urbaine...) par des CTG.



[32] Si les CTG permettent de rationaliser les conventions avec les collectivités locales et facilitent ainsi le pilotage des politiques de la branche sur un territoire tout en organisant les fonctions de diagnostic, de coordination, de co-pilotage et de suivi, il n'en demeure pas moins que la contractualisation à laquelle participent les Caf demeure plus large. C'est ainsi qu'elles sont engagées notamment sur les schémas de l'animation de la vie sociale<sup>106</sup>, d'organisation sociale et médico-sociale<sup>107</sup>, les protocoles de prévention et de la protection de l'enfance<sup>108</sup> ou encore le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité aux services publics<sup>109</sup>.

[33] Pour les Caf, l'enjeu est donc d'assurer une synergie en s'appuyant sur l'élargissement des thématiques du SDSF et un maillage de proximité, grâce aux CTG.

## 1.2 L'évaluation aujourd'hui différenciée des dispositifs conventionnels territoriaux devrait s'enrichir sous l'impulsion du législateur

[34] Le nouveau contexte légal ouvre la voie au renforcement des évaluations si le réseau mobilise par ailleurs les outils déjà disponibles.

### 1.2.1 Le nouveau cadre juridique facilitera l'analyse des schémas départementaux de services aux familles

[35] Les premiers schémas départementaux de services aux familles ont fait l'objet d'une évaluation par la branche famille en 2019<sup>110</sup> qui témoigne de leur intérêt.

#### **Principales conclusions de l'évaluation portant sur la préfiguration des schémas départementaux de services aux familles**

L'évaluation à mi-parcours pilotée par la Cnaf s'appuie sur les travaux du cabinet GESTE et porte sur neuf départements<sup>111</sup> engagés dans la démarche dès les premiers mois de la préfiguration.

Au cours de ces travaux les points de vue des différents acteurs ont été recueillis : Caf, conseils départementaux, communes, représentants de l'Etat, Educations nationale, caisses de mutualité sociale agricole, associations.

1. Les travaux ont donné lieu à neuf monographies d'où il ressort : Les travaux ont donné lieu à neuf monographies d'où il ressort : Un apport en termes de dynamique partenariale mais aussi une différence de niveau d'appropriation des acteurs de l'objet d'un schéma départemental ;
2. Une place centrale des Caf, pilote opérationnel des schémas et animatrice de leur mise en œuvre ;
3. Une difficulté à décloisonner les politiques et donc à articuler les politiques petite enfance et parentalité.

Source : Cnaf et cabinet GESTE.

<sup>106</sup> Circulaire n° DGCS/SD2C/2022/163 du 21 juillet 2022 relative à la mise en œuvre des comités et des schémas départementaux des services aux familles prévoit que les différents schémas peuvent être intégrés les uns aux autres.

<sup>107</sup> Article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>108</sup> Article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>109</sup> Article 98 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>110</sup> Dossier d'étude n°202-2019 – collection des documents de travail de la Cnaf « Evaluation de la préfiguration des schémas départementaux des services aux familles », 2019.

<sup>111</sup> Bas-Rhin, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Jura, Loire-Atlantique, Lot, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques et Seine-Saint-Denis.

[36] Cette évaluation atteste du rôle central des Caf dans le dispositif et de l'intérêt -comme le prévoyait la COG- d'élargir les thématiques du SDSF, pour décroïsonner les politiques portées par la branche.

[37] A l'avenir, cette démarche d'évaluation des SDSF devrait être facilitée avec la réforme de 2021 qui les rend obligatoires<sup>112</sup>, alors que jusqu'à présent les schémas départementaux reposaient sur une démarche incitative<sup>113</sup>.

[38] En effet, l'exploitation des données issues des SDSF et leur homogénéité va s'accroître puisqu'il est prévu de créer des indicateurs communs à l'ensemble des schémas<sup>114</sup>. Ces indicateurs qui seront définis par arrêté ministériel s'inscriront dans un cadre temporel renouvelé avec une synchronisation de la durée des SDSF sur celle des mandats municipaux.

[39] Ce changement de calendrier intensifie le caractère politique de la gouvernance et de la concertation locale d'autant qu'il ouvre la possibilité d'actualiser, par voie d'avenant, les schémas départementaux en fonction des orientations de la COG 2023-2028 et/ou des élections départementales.

[40] En outre, la mise à disposition, à terme, d'outils de remontée des données par le ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées et de la caisse nationale des allocation familiales devraient faciliter le pilotage et le suivi des schémas départementaux ainsi que l'animation des comités départementaux des services aux familles.

[41] L'accroissement du rôle des Caf et le renforcement de l'analyse nationale des SFSF sont des atouts pour enrichir une synthèse harmonisée des besoins territoriaux, préciser les programmations au regard des orientations stratégiques et améliorer ainsi le pilotage financier du FNAS.

### 1.2.2 L'évaluation des conventions territoriales globales reste minoritaire malgré l'outillage disponible

[42] L'évaluation des conventions territoriales est confiée à chaque Caf. Elle demeure parcellaire<sup>115</sup> malgré l'outillage diffusé par la Cnaf<sup>116</sup>, l'animation d'ateliers spécifiques<sup>117</sup> et l'ambition de renforcer le pilotage des projets territoriaux.

[43] Le dernier bilan disponible de mai 2021 montre que 51 % des Caf qui avaient conclu des CTG n'avaient pas commencé l'évaluation de leurs conventions. 30 % des Caf étaient en cours d'évaluation et 19 % avaient déjà réalisé au moins une évaluation.

[44] Or, les temps d'échange organisés en 2022 entre Caf mettent en évidence une diversité des CTG en termes de maturité. A côté des conventions avec des cibles larges, d'autres Caf ont conclu des CTG d'amorçage ou sur des thèmes restreints. Certaines Caf observent également que les conventions

---

<sup>112</sup> Ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

<sup>113</sup> Circulaire DGCS/SD2C du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles abrogée (cf. *supra*).

<sup>114</sup> Circulaire n° DGCS/SD2C/2022/163 du 21 juillet 2022 relative à la mise en œuvre des comités et des schémas départementaux des services aux familles, page 7.

<sup>115</sup> Avant une généralisation des CTG, l'expérimentation de 2009 à 2011 a donné lieu à l'évaluation de 36 conventions qui a conclu à la pertinence du dispositif si leur mise en place bénéficie de moyens et temps suffisants - bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion, Elise Crovella, Béatrice Minet et Romain Seigneur, Informations sociales 2012/6, n°174, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-6-page-84.htm>.

<sup>116</sup> Guide d'appui à l'évaluation des CTG, groupe de travail national coordonné par la Cnaf - DSER.

<sup>117</sup> Expérimentation nationale d'une méthode d'analyse d'impact, rapport finale, février 2022.

peuvent accompagner un projet politique territorial ou simplement être centrées sur la pérennisation des financements de la branche famille.

[45] Quelles que soient les configurations locales, l'évolution des CTG valorise le rôle politique et stratégique des Caf (cf. *supra*). Elles permettent également de développer la veille sur les évolutions du territoire ainsi que la position d'expert des caisses dans un environnement où les actions sont portées par des tiers.

[46] Dans ce contexte et celui du déploiement pleinement assuré des conventions, il conviendra, dans le cadre de la future période conventionnelle de mettre en place leur évaluation : les CTG constituent désormais un lieu clef de centralisation des actions conduites sur un territoire tant dans leurs natures que leurs importances (financière, en moyens humains, en nombre...).

[47] La mission convient que la Cnaf n'était pas en mesure, dès 2022, de procéder à une évaluation complète des CTG. Tel pourra être le cas au cours de la période conventionnelle à venir. Une évaluation complète tant interne qu'externe serait à ce sujet des plus opportunes.

[48] Cette démarche sera de nature à permettre d'apprécier la mobilisation de l'ensemble des acteurs, de mesurer les spécificités locales et d'évaluer leur bien fondé et leur justification pour déterminer, au niveau national un équilibre renouvelé entre politiques territoriales (relevant du seul échelon local) et politiques territorialisées (déclinaison du cadre national). Cette évaluation devrait également permettre de mieux objectiver l'ampleur des moyens notamment humains dévolus à l'action sociale et par conséquent d'expliquer les fortes divergences existantes entre les Caf, divergences pouvant s'expliquer par la nature des interventions locales (faibles, fortes sur tel ou tel champ...). Ainsi, la mission considère qu'à terme, *via* les CTG et les autres outils, une évaluation rénovée de l'action sociale est possible. Elle ne pourra néanmoins intervenir que lors de la prochaine période conventionnelle : la future COG devrait donc poser des jalons à ce titre.

[49] Cette évaluation doit également permettre de nourrir la mise en œuvre annoncée du service public de la petite enfance en cohérence avec la COG 2018-2022 qui avait prévu de définir et de mettre en œuvre un programme d'évaluation, d'échange de données et d'étude de dispositifs ou de politiques, dans un cadre annuel glissant.

### 1.3 Le pilotage du FNAS s'est amélioré avec la poursuite du déploiement d'un nouveau système d'information qui n'est pas totalement achevé et n'analyse pas encore suffisamment ses contributions aux autres activités

[50] La mise en place d'un nouveau système d'information de l'action sociale (OMEGA), annoncée par la COG 2013-2017, s'est poursuivie entre 2018-2022 sans mettre suffisamment en lumière ses apports sur les autres missions des Caf.

#### 1.3.1 Le développement des différentes briques du système d'information de l'action sociale s'est prolongé sur toute la période de la COG

[51] Le programme OMEGA améliore le service rendu aux partenaires, optimise et sécurise la gestion et renforce le pilotage des politiques d'action sociale collectives. Il comporte :

- Un portail web de déclaration dématérialisée et sécurisée permettant l'échange de données avec les partenaires : le service aide financière d'action sociale (AFAS) de mon compte partenaire (MCP) ;

- Un applicatif interne permettant de valider les données, de calculer et de verser les subventions en lien avec les autres applicatifs de la branche : maîtrise de l'activité et de l'information en action sociale collective (MAIA).

[52] Au cours de la COG, outre les évolutions politiques et financières prévues par la convention (ex : nouvelles modalités de financement des partenaires de la petite enfance : bonus territoire, bonus inclusion handicap, ...), les développements ont également permis de :

- Elargir le champ aux prestations les plus importantes en volume (ex : ASLH, RAM, RPE, LAEP, ...);
- Améliorer certaines fonctionnalités (ex : certification des adresses dans le SI MAIA);
- Sécuriser les opérations de fin d'année (ex : bascule des charges à payer et contrôle de cohérence de ces charges);
- Poursuivre l'outillage du processus de maîtrise des risques (ex : suivi du plan de vérification comptable).

[53] Après un début de COG ne permettant pas d'atteindre l'objectif d'« intégrer l'ensemble des prestations de services et des subventions dans le programme OMEGA », plusieurs initiatives ont été prises. Dès le milieu de la période conventionnelle, un suivi rapproché des anomalies informatiques a été organisé avec les centres de ressources du réseau. En 2022, cette évolution a abouti à diviser par deux les problèmes de production et atteint un niveau acceptable.

[54] Puis, en fin de période, pour accélérer la construction du programme OMEGA, plusieurs modifications structurantes ont été réalisées, avec la mise en place d'une organisation agile et un pilotage MOA – DSI unique. Parallèlement, la stratégie d'accompagnement au changement a été renforcée tant à l'égard des utilisateurs internes qu'externes.

[55] L'enrichissement régulier de MAIA a permis d'embarquer une part prépondérante des aides collectives. 85 % des équipements et services conventionnés (51 002 dossiers actifs) relevant d'une prestation de service sont dorénavant intégrés dans le système d'information<sup>118</sup>. Cependant, malgré cette évolution importante, il n'est pas encore possible de procéder au traitement de l'ensemble des prestations de service dans une application unique.

[56] L'ancien système d'information de l'actions sociale (SIAS), déployé depuis 2004 et centré sur la liquidation des prestations, continue donc d'être utilisé, malgré son obsolescence fonctionnelle et ses lacunes en matière de pilotage qui sont régulièrement soulignées.

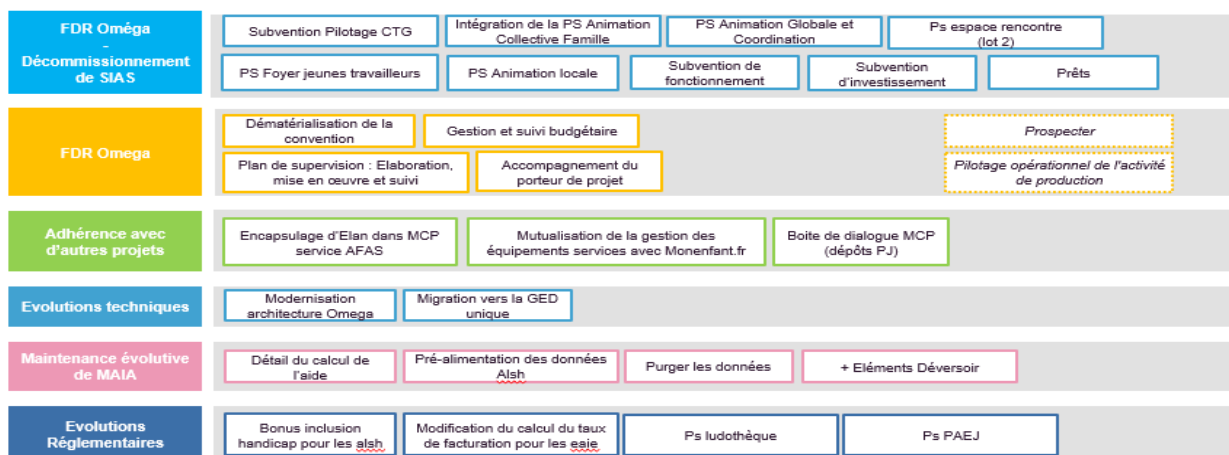
[57] La poursuite du déploiement des différents modules du programme OMEGA<sup>119</sup> sera donc à l'ordre du jour de la prochaine période conventionnelle (cf. schéma 1).

---

<sup>118</sup> Données à septembre 2022.

<sup>119</sup> A titre d'exemple, s'agissant des prestations : aides relatives à l'animation sociale, aux centres sociaux et foyers de jeunes travailleurs. Il en est de même pour la sécurisation des opérations avec l'affinage de la prévision budgétaire, les tableaux mensuels stratégiques, le suivi prévisionnel des dépenses, ...et les rapprochements avec d'autres applicatifs (ex : ELAN utilisé pour les appels à projets).

Schéma 1 : Priorisation des travaux à mener lors de la COG 2023-2027



Source : Cnaf, septembre 2022

[58] La mission n'est pas en mesure d'apprécier les découpages à venir de la feuille de route. Néanmoins, l'examen des rubriques restant à développer montre que ces séquences sont incontournables. Elles permettront d'améliorer le pilotage des politiques d'action sociale, d'accompagner des études d'impact et d'accentuer la territorialisation des interventions des Caf.

### 1.3.2 La mise en visibilité des apports du nouveau système d'information demeure partielle

[59] Dans un contexte où la Cour des comptes souligne -à l'occasion, chaque année, de la procédure de certification des comptes de la branche- des risques d'erreur affectant les prestations d'action sociale<sup>120</sup>, le programme OMEGA a également permis de développer des fonctionnalités de maîtrise des risques. A titre d'illustration :

- Les contrôles de cohérence ont fait l'objet d'une refonte globale à partir de la fin de l'exercice 2021. Ils ont donné lieu à un guide d'analyse de ces contrôles à destination des équipes des Caf et à l'envoi de plaquettes explicatives aux partenaires ;
- Des fonctionnalités d'élaboration et de suivi du plan de vérification comptable ont été introduites pour outiller le plan de vérification métier, faciliter le suivi de l'activité et améliorer le ciblage des opérations à risque.

[60] Les améliorations ont également englobé les contrôles prévisionnels de l'année 2022 sans que tous ces changements soient suffisamment analysés au regard des attentes sur la maîtrise des risques.

[61] Parallèlement, la richesse des informations disponibles dans OMEGA a des incidences sur les métiers de l'intervention sociale. Le programme OMEGA modifie également les phases d'instruction et de contrôle. Ces évolutions aujourd'hui peu documentées offrent des marges de manœuvre permettant d'enrichir les travaux sur l'offre de service et l'organisation qui en découle.

<sup>120</sup> Cour des comptes : certification des comptes du régime général de sécurité sociale – exercice 2021, page 107 – exercice 2020, page 102 - exercice 2019, page 82 <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220524-rapport-certification-comptes-securite-sociale-2021.pdf> ; <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/certification-des-comptes-2020-du-regime-general-de-securite-sociale-et-du-cpsti> ; [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-05/20200519-rapport-certification-comptes-securite-sociale-exercice-2019\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-05/20200519-rapport-certification-comptes-securite-sociale-exercice-2019_0.pdf)

[62] Finalement, la gouvernance territoriale renforcée grâce au nouveau rôle des Caf dans le SDSF et l'évaluation des CTG avec un système d'information de l'action sociale totalement abouti sont des atouts pour poursuivre la convergence des organisations des Caf en matière d'investissement social.

## 2 Le FNAS qui a accentué ses dépenses en faveur de l'égalité des chances s'est adapté pendant la crise sanitaire tout en améliorant son niveau d'exécution budgétaire

[63] Avec une évolution annuelle moyenne de 2 %, le budget du FNAS 2018-2022 s'inscrit dans un contexte de décélération par rapport aux COG précédentes construites sur la base d'un rythme annuel de 7,5 %<sup>121</sup>. Il répond ainsi aux préconisations de la précédente évaluation de la COG et tient compte des capacités de dépense de la branche.

[64] Pour la période 2018 -2022, l'évolution moyenne de la programmation du FNAS varie en fonction des priorités : 2,9 % par an pour les dépenses de fonctionnement de la petite enfance, 1,3 % par an pour l'enfance (3 à 11 ans) et la jeunesse (12 à 25 ans) et 4,4 % par an pour les autres secteurs d'intervention.

[65] Sur l'ensemble de la période, la programmation s'élève à 30,49 milliards avec une progression sur la période conventionnelle de 600 M€. Cette progression est répartie en trois grands blocs :

- +425 M€ pour la petite enfance avec une refonte au 1<sup>er</sup> janvier 2019 des financements des crèches pour encourager le rééquilibrage social et territorial de l'offre d'accueil au travers de trois nouvelles aides (*bonus*) en complément de la prestation de service unique ;
- +75 M€ pour l'enfance et la jeunesse fléchés notamment sur le plan mercredi qui accompagne le retour à la semaine de quatre jours d'école avec la mise en place d'un accueil ce jour-là ;
- +100 M€ pour les autres dépenses.

[66] Sur les quatre premières années, l'exécution budgétaire de ce fonds est marquée par :

- Un changement de périmètre du FNAS à partir de 2020. Comme prévu dès l'origine, les dépenses (de gestion) du FNAS, ne correspondant pas au périmètre strict des prestations extra-légales, sont regroupées avec celle du fonds national de gestion administrative (FNGA). Cette évolution concerne les charges de personnel affecté à l'action sociale<sup>122</sup> qui figurent désormais directement dans le FNGA, ce dernier devenant le fonds national de gestion (FNG) ;
- Des évolutions des modes de financement grâce à la mise en place de bonus (handicap et inclusion sociale, sur le champ de la petite enfance) permettant notamment de faire vivre le principe d'égalité des chances inscrit dans la convention ;
- Et la crise sanitaire liée au virus du COVID qui s'est traduite par des aides exceptionnelles destinées aux partenaires des Caf pour compenser les baisses d'activité liées aux contraintes sanitaires et dans une moindre mesure aux familles les plus précaires.

---

<sup>121</sup> A l'observation des données, ce changement est moins important. En effet le budget COG de 2005 s'élevait à 2 967 110 K€ et les comptes 2017 de la Cnaf font apparaître un budget de 5 746 258 K€ soit une augmentation de 93,7 % alors que les programmations successives conduisaient à une progression de 138,2 %.

<sup>122</sup> Masse salariale des personnels du FNAS selon le point 2.3.2 de l'annexe N°2 de la COG.

## 2.1 Le budget initial du FNAS consolide l'action traditionnelle de la branche et innove pour réduire les inégalités

[67] La COG accentue ses actions de correction des inégalités en mettant notamment en place plusieurs types de bonus sans modifier le poids des grands blocs du FNAS.

### 2.1.1 La programmation budgétaire conforte la part des différents champs d'intervention

[68] Avec 59,6 % des interventions du FNAS en faveur de l'accueil du jeune enfant dans le budget prévisionnel de la COG 2018-2022 cet axe, qui représentait 58,2 % de la programmation de la précédente COG, accroît son poids relatif.

[69] L'enfance et la jeunesse, deuxième poste de financement de la branche avec une programmation financière de 19,2 % du total, diminue légèrement par rapport à la période 2013-2017 (20,5 %) et reste centré sur les jeunes de 3 à 11 ans.

[70] Dans une logique de renforcement du maillage territorial, les actions en faveur de l'animation de la vie sociale se développent avec un prévisionnel de 3,9 % du total des interventions alors qu'elles représentaient 3 % de la programmation lors la période conventionnelle précédente.

[71] Le FNAS s'ouvre modestement à deux nouvelles orientations qui représentent 0,04 % de la programmation pour la prévention de la radicalisation et de la promotion des valeurs de la République et 0 05 % pour les interventions en faveur du logement.

Tableau 1 : Poids prévisionnel des différentes thématiques du FNAS

Thèmes	Programmation COG 2013-2017	Programmation COG 2018-2022
1. Accueil du jeune enfant : financements annuels	54,56 %	57,13 %
2. Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels	3,65 %	2,50 %
3. Enfance et jeunesse : 3-11 ans	19,76 %	18,43 %
3. Enfance et jeunesse : 12-25ans	0,50 %	0,78 %
4. Prévention radicalisation	0,00 %	0,04 %
4. Parentalité	1,39 %	1,88 %
4. Aide à domicile	1,90 %	1,61 %
4. Logement	0,00 %	0,05 %
4. Animation de la vie sociale	3,04 %	3,89 %
5. Fonds d'action sociale	0,10 %	0,08 %
6. Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre <sup>123</sup>	15,10 %	13,59 %
Total	100,0 %	100,0 %

Source : Cnaf, traitement mission

<sup>123</sup> Les subventions d'équilibre concernent la caisse de sécurité sociale de Mayotte (en moyenne annuelle : 7 693K€) et de Saint-Pierre et Miquelon (en moyenne annuelle : 635K€).

[72] A l'exception du fonds d'action sociale comprenant le financement des associations nationales, des études et des actions d'intérêt général, les Caf sont concernées par l'ensemble des autres thématiques.

[73] La COG maintient les crédits consacrés aux dotations locales d'action sociale mais le désengagement des gestions directes d'équipement étant maintenu, les dépenses de gestion qu'elles financent diminuent<sup>124</sup>.

### 2.1.2 L'introduction de *bonus* favorisant l'accueil de très jeunes publics spécifiques dans le financement des EAJE intensifie l'ambition de la COG de contribuer à l'égalité des chances

[74] Dans l'optique de favoriser l'accueil des enfants de 0 à 3 ans et de renforcer le travail du réseau sur la réduction des inégalités sociales et territoriales, la COG a introduit deux leviers supplémentaires :

- Un *bonus* inclusion handicap ;
- Et un *bonus* mixité sociale, dans un objectif de lutte contre la pauvreté, le public ayant de faibles ressources réservant moins d'heures d'accueil que la moyenne.

#### **Les bonus inclusion handicap et mixité sociale**

##### Caractéristiques communes du *bonus* inclusion handicap et mixité sociale

Créés en 2019, ces *bonus* doivent favoriser la levée des freins à l'accueil des enfants en situation de handicap ou/et issus de famille en situation de pauvreté dans les établissements d'accueil du jeune enfant bénéficiaires de la prestation de service.

S'agissant d'une aide à la structure, le *bonus* s'applique à toutes les places, le gestionnaire devant adapter le projet d'accueil dans son ensemble.

Le *bonus* calculé annuellement se cumule avec la prestation de service unique<sup>125</sup>.

##### *Bonus* inclusion handicap

Il s'applique dès l'accueil du premier enfant en situation de handicap dans la structure et croît avec le pourcentage d'enfants accueillis.

Ce *bonus* est plafonné annuellement à 1 300 € par place.

##### *Bonus* mixité sociale

Son montant de 300 à 2100 € varie en fonction du montant horaire moyen des participations familiales.

[75] Le niveau de financement du *bonus* mixité sociale est constant depuis sa mise en place. Toutefois son poids au regard de la prestation de service unique (PSU) n'est pas stabilisé. Le *bonus* inclusion handicap se développe régulièrement, notamment sous l'effet de l'élargissement de son champ<sup>126</sup> permettant d'accueillir des enfants dont le handicap est en cours de détection.

<sup>124</sup> Les services et équipements sont passés de 299 au 31 décembre 2017 à 184 au 31 décembre 2021.

<sup>125</sup> Les micro-crèches financées via la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et les crèches familiales PAJE ne sont pas éligibles à ces *bonus*.

<sup>126</sup> L'élargissement du périmètre initial qui concernait les seuls enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé était prévu par la lettre interprétative ministérielle du 16 mai 2019.



Tableau 2 : Montants affectés aux *bonus* et prestation de service unique, en milliers d'euros

Thèmes	2019		2020		2021		Total	
	Budget COG	Budget exécuté	Budget COG	Budget exécuté	Budget COG	Budget exécuté	Budget COG	Budget exécuté
Inclusion handicap	5 880	7 850	18 127	14 574	31 437	22 793	55 444	45 217
Mixité sociale	67 826	55 601	70 307	53 534	72 930	55 664	211 063	164 799
PSU	2 469 977	2 490 853	2 506 943	1 751 100	2 551 753	2 244 931	7 528 673	6 486 884
Part inclusion handicap/PSU	0,24 %	0,32 %	0,72 %	0,83 %	1,23 %	1,02 %	0,74 %	0,70 %
Part mixité sociale / PSU	2,75 %	2,23 %	2,80 %	3,06 %	2,86 %	2,48 %	2,8 %	2,54 %

Source : documents Cnaf, traitement mission

[76] En 2019, les structures éligibles au *bonus* inclusion handicap ont un agrément moyen de 36 places tandis que les celles éligibles au *bonus* mixité sociale sont plus petites, avec un agrément moyen de 28 places.

[77] En 2021, quatre établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sur 10 bénéficient d'un *bonus* et plus de 1 500 EAJE cumulent les deux aides.

[78] Au regard des objectifs initiaux, le *bonus* inclusion handicap est un succès. Pour un objectif initial de 3 100 EAJE et 110 000 places en 2022, l'ambition est atteinte dès 2021 avec plus 5 654 EAJE bénéficiaires (soit 44 % des EAJE) et 207 453 places. En l'espace de cinq ans, la dynamique se concrétise par un doublement du nombre d'enfants accueillis ou mieux identifiés en passant de 5 575 en 2017 à 12 765 en 2021. L'élargissement du financement aux situations d'handicap en cours de détection favorise cette augmentation.

[79] Le mouvement est similaire pour le *bonus* mixité sociale : 2 748 EAJE ont été bénéficiaires du *bonus* (soit 21 % des EAJE), correspondant à 79 797 places couvertes en 2021 pour un objectif de 86 100 places en 2022.

### 2.1.3 Les actions du fonds publics et territoires renforcent les orientations nationales et laissent moins de places à l'innovation territoriale

[80] Pour maintenir une marge d'adaptation locale, la COG a prévu des dotations d'action sociale. Elles permettent d'accompagner des besoins non couverts et de proposer des financements adaptés à des actions spécifiques que les prestations de service ne prennent pas en compte. Cette ambition se traduit :

- Annuellement, dans le cadre de la programmation nationale, par la notification de la Cnaf aux Caf de leurs crédits dont une dotation d'action sociale<sup>127</sup> : le fonds publics et territoires (FPT) qui décline sur le plan opérationnel les objectifs de politiques publiques du schéma départemental de services aux familles et des convention territoriales globales ;

<sup>127</sup> Préambule de la COG 2018-2022 page 7.

- Des règles d'utilisation précises du fonds publics et territoires :
  - Le total de chacun des trois blocs du fonds (petite enfance, enfance et jeunesse, logement – cadre de vie) est limitatif ;
  - Au sein de chaque bloc de dépenses, les Caf sont autorisées à pratiquer une fongibilité dans la limite d'une augmentation de 50 % de la ligne abondée ;
  - Les crédits non consommés d'une Caf sont mutualisés et affectés à des dépenses d'intérêt commun sur décision du conseil d'administration de la Cnaf dans la limite de 6 % pour les organismes de métropole et de 10 % pour ceux d'outre-mer.

#### **Le fonds publics et territoires**

Ce fonds qui a en 2013 pris la suite du fonds d'accompagnement des contrats enfance et jeunesse instauré en 2007 comporte 7 axes d'intervention<sup>128</sup> en adéquation avec les priorités d'interventions issues de la gouvernance locale partagée (SFSF et CTG) :

- 1 - Renforcer l'accueil des enfants en situation de handicap dans les structures et services d'accueils de droit commun ;
- 2 - Développer l'accès des familles fragiles aux modes d'accueil de la petite ;
- 3 - Favoriser l'engagement et la participation des enfants et des jeunes ;
- 4 - Accompagner le maintien et le développement des équipements et services dans les territoires ;
- 5 - Soutenir les établissements d'accueil du jeune enfant présentant des fragilités ;
- 6 - Appuyer les démarches innovantes ;

Et un axe 7 nouveau visant à renforcer la lutte contre la non-décence des logements<sup>129</sup> et promouvoir des projets en faveur du logement des familles, des jeunes et du cadre de vie.

L'intervention du fonds est plafonnée (au maximum 80 % du coût total de fonctionnement et l'ensemble des recettes ne peut excéder 100 % du coût annuel de fonctionnement de l'action) dans l'optique de favoriser une dynamique partenariale.

L'intervention du fonds est plafonnée (au maximum 80 % du coût total de fonctionnement et l'ensemble des recettes ne peut excéder 100 % du coût annuel de fonctionnement de l'action) dans l'optique de favoriser une dynamique partenariale.

[81] La période conventionnelle 2018-2022 connaît deux évolutions significatives :

- Les thématiques d'intervention du fonds publics et territoires s'élargissent avec l'introduction d'un nouveau bloc concernant le logement-cadre de vie et l'émergence à partir de 2020 :
  - Dans le bloc jeunesse, d'un axe relatif au financement de subventions d'investissement pour les ALSH accueillant des enfants le mercredi ;
  - Dans le bloc logement-cadre de vie, d'un axe de financement de subventions d'investissement en direction des structures d'animation de la vie sociale, centres sociaux et espaces de vie sociale ;
- Une augmentation du fonds de 62 %, pour atteindre une dotation de 593,5 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2018 – 2022 contre 365 millions d'euros entre 2013 et 2017. Cette

<sup>128</sup> Circulaire Cnaf n°2019-003 du 20 février 2019.

<sup>129</sup> La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a élargi le pouvoir des Caf en cas de logement non décent.

montée en charge s’accompagne d’une stratégie axe par axe détaillant les volets éligibles<sup>130</sup> tout en laissant de la souplesse aux Caf.

[82] Au regard de la programmation initiale, sur la période 2018-2021, le niveau d’exécution du fonds publics et territoire qui repose sur une mixité de financement avec d’autres acteurs, est satisfaisant. Cette dynamique est encouragée par le vote à partir de 2020 de budgets supérieurs à la programmation initiale pour l’ensemble des axes.

Tableau 3 : Niveau d’exécution budgétaire 2018-2021 des blocs du fonds publics et territoires par rapport à la programmation initiale, en millions d’euros

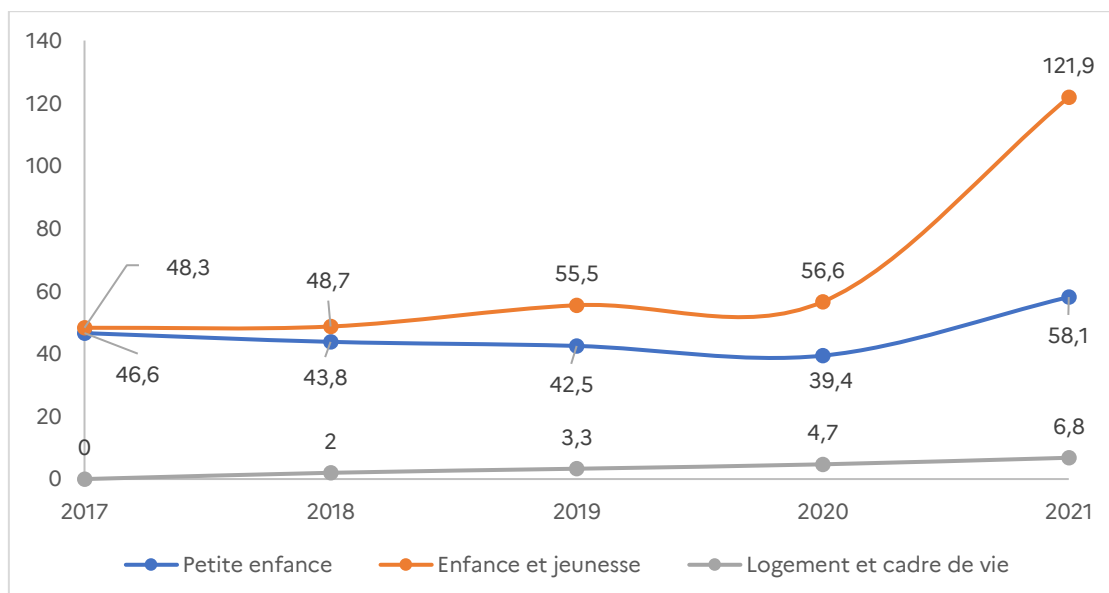
	Budget prévisionnel 2018-2022	Exécution budgétaire 2018-2021	Niveau exécution budgétaire 2018-2021/budget prévisionnel 2018-2022
Petite enfance	291,25	183,9	63,1 %
Enfance – jeunesse	285,65	282,7	99,0 %
Logement – cadre de vie	16,5	16,7	101,2 %
Total	593,4	483,3	81,4%

Source : documents Cnaf, traitement mission

[83] Néanmoins, le niveau d’exécution entre les différents blocs est plus contrasté. La sous-réalisation du bloc petit enfance durant les trois premières années de COG pèse sur le bilan intermédiaire de 2021 avec un niveau d’exécution de 63,1 % par rapport à la programmation initiale.

[84] Globalement, le fonds publics et territoires connaît une lente progression sur les trois premières années de la COG avec une augmentation de 6,3 M€ par rapport à 2017 (+ 6,15 %).

Graphique 3 : Exécution annuelle par bloc en millions d’euros



Source : documents Cnaf, traitement mission

<sup>130</sup> Circulaire Cnaf n°2019-003 du 20 février 2019

[85] A l'inverse, l'année 2021 -avec 88 M€ de versements supplémentaires par rapport à la moyenne des trois premières années de la COG- marque une progression exceptionnelle (+85,4 %). Cette progression est particulièrement significative pour l'enfance et la jeunesse, avec des fonds multipliés par 2,15 en un an. Ce mouvement concerne l'enfance et la jeunesse avec une offre d'accueil supérieure de 50,6 M€. Il résulte essentiellement des projets d'investissement pour les ASLH dans le cadre de la relance du plan mercredi<sup>131</sup>.

[86] Le bloc logement et cadre de vie, nouveauté de la COG, est multiplié par 3,4 pour atteindre 6,8 M€. Cette croissance résulte en 2021 des subventions d'investissement à destination des structures d'animation de la vie sociale, centre sociaux et espaces de vie sociale pour 3,8 M€.

[87] L'année 2021 se caractérise également par un accroissement des aides aux structures de la petite enfance en difficulté versées dans le cadre du plan rebond<sup>132</sup> (+17,3 M€).

[88] Si l'objet du fonds publics et territoires permet de développer des solutions sur mesure pour répondre aux enjeux de la COG et aux spécificités locales, ce fonds reste très impacté par les grands lignes nationales et leurs adaptations (plan rebond pour la petite enfance, usages du numérique et relance du plan mercredi pour les jeunes) ainsi que par les conséquences de la crise sanitaire (structures en difficulté pour la petite enfance).

[89] En effet, fin 2021, on observe que :

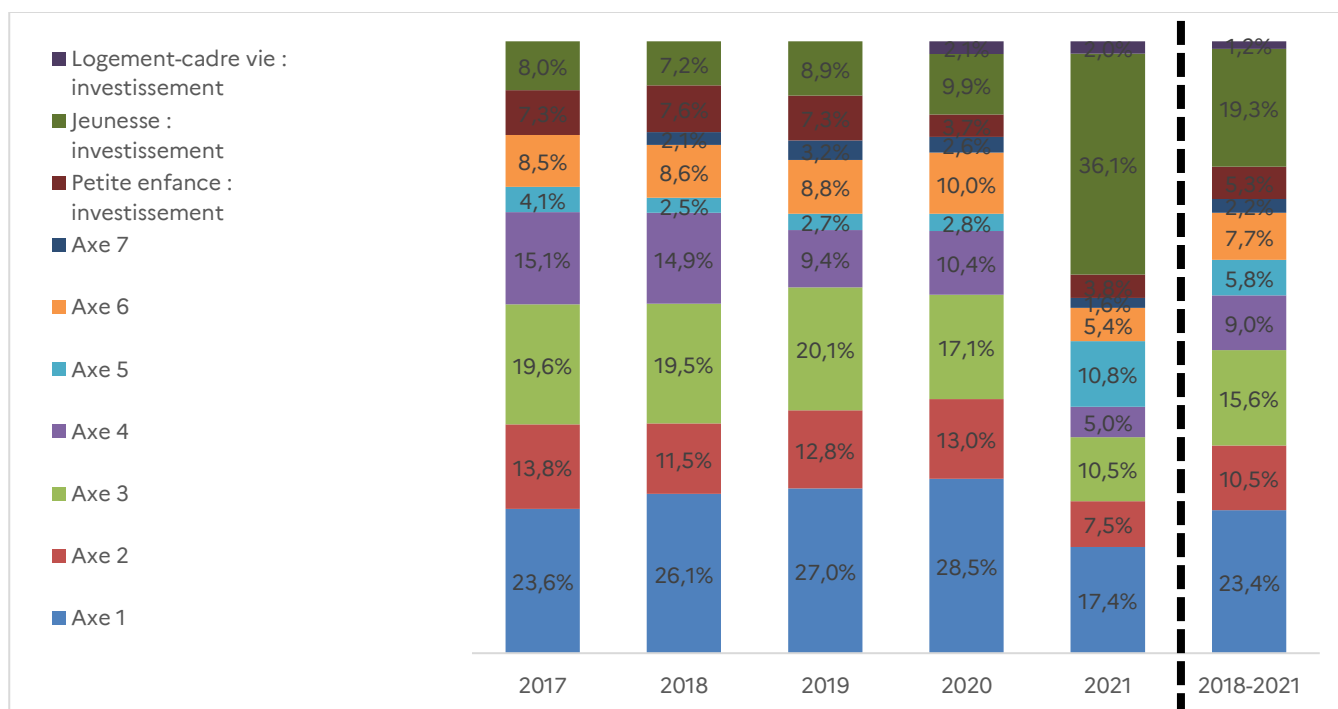
- L'accueil du public en situation de handicap dans les structures et services d'accueils de droit commun est l'axe le plus développé avec 23,4 % du total des financements de 2018 à 2021 en cohérence avec le développement de la dimension inclusive de la COG ;
- L'accès aux loisirs des jeunes représente le deuxième poste de financements sous forme de subvention (15,6 % du total des financements). Cet accès est le premier poste des investissements et cumule plus du tiers des financements du fonds publics et territoires porté particulièrement par le développement de l'offre d'accueil du mercredi et la mobilisation des acteurs éducatifs.

---

<sup>131</sup> L'objectif du Plan mercredi est de restaurer, maintenir ou développer une offre éducative de qualité sur la journée (ou demie- journée) du mercredi. Pour soutenir davantage le déploiement du plan, trois mesures complémentaires ont été adoptées le 7 juillet 2020 par le conseil d'administration de la Cnaf : aide nationale exceptionnelle à l'investissement en ASLH, majoration de la bonification plan mercredi, aide temporaire à l'ingénierie.

<sup>132</sup> Le 2 février 2021, le conseil d'administration de la Cnaf a voté un plan rebond pour le secteur de la petite enfance fragilisé par la crise sanitaire. Les cinq mesures de ce plan visent à soutenir les crèches fragilisées, encourager l'investissement pour la création de nouvelles places, alléger les charges des collectivités pour les places en crèches, créer un centre national d'appui petite enfance destiné aux Caf pour accompagner les nouveaux projets sur le plan juridique, immobilier, budgétaire pédagogique et encourager le développement de maisons d'assistants maternels.

Graphique 4 : Répartition des financements du fonds publics et territoires depuis 2017



Source : documents Cnaf, traitement mission

[90] Mais les démarches innovantes en matière d'intervention sociale -qui permettent d'impulser des transformations sur les territoires et d'expérimenter de nouvelles actions- représentent, en moyenne, 7,7 % des financements (contre 8,5 % en 2017). Alors que, de 2017 à 2021, les versements du fonds publics et territoires s'accroissent de 96,8 %, l'axe 6 « démarches innovantes » concernant la petite enfance a diminué régulièrement, pour passer de 5,8 M€ en 2017 à 3,6 M€ au contraire du thème « enfants et jeunes » qui progresse (6,5 M€ en 2021 contre 2,3 M€ en 2017).

[91] L'axe 4 « territoires spécifiques » consacré au maintien et développement d'équipements et services dans les territoires rencontrant d'importantes difficultés en priorité les quartiers politique de la ville, les territoires ruraux et ultramarins s'est réduit en passant de 2017 à 2021 :

- Pour la petite enfance de 4,3 M€ à 2,1€ ;
- Et l'enfance et la jeunesse de 10,1 M€ à 7,2 M€.

[92] Cet axe représente, en moyenne sur 2018-2021, 9 % contre 15,1 % en 2017 et ne permet pas suffisamment de développer une des lignes transversales de la COG : l'égalité des chances.

[93] Conçu comme un fonds d'innovation et d'adaptation locale en déclinaison des SDSF et des CTG, le fonds publics et territoires ne remplit pas totalement ses objectifs, tout en conservant son caractère de boîte à outils et d'incubateurs de projets.

[94] Cependant, fin 2021 les dépenses représentaient plus de 80 % de l'enveloppe financière dans un contexte d'augmentation de cette dernière, de crise sanitaire et d'élections municipales. Ce résultat montre le dynamisme des Caf et leur capacité d'entraînement des autres financeurs.

[95] Au regard de la diversité des territoires et des familles, le fonds publics et territoires permet véritablement aux Caf d'être un acteur combinant les spécificités locales et l'action nationale en s'appuyant sur des appels à projets de territoire et les acteurs locaux.

[96] La diversité des interventions sociales, leurs évolutions et la capacité d'adaptation de l'action sociale sont des atouts pour la branche

[97] L'action sociale de la branche famille permet de diversifier les équipements et services, pour répondre aux besoins territoriaux et des familles sur la base des orientations nationales issues de la COG. Pour consolider cette capacité d'adaptation et répondre aux évolutions sociétales des familles, le réseau s'appuie sur une diversité d'instruments tels que le fonds publics et territoires mais aussi sur les informations issues du système d'évaluation et de pilotage dédié à l'intervention sociale (GESICA)<sup>133</sup>.

[98] Le renforcement du rôle d'investisseur social des Caf, allié à la qualité de la gestion, passe par des démarches d'innovation sociale. A cet égard, l'axe 6 (innovation territoriale) du FPT a toute sa place, d'autant qu'à travers les CTG les Caf ont consolidé leurs capacités de diagnostic et renforcé leurs animations de réseaux de partenaires sur un territoire comme en attestent les évolutions liées au développement des SDSF et des CTG.

[99] Le renforcement de la structuration de la gouvernance locale et du dialogue territorialisé, le développement des travaux de prévention et de soutien des partenaires financièrement fragiles ainsi que l'amplification de parcours attentionnés en lien avec l'écosystème mobilisent des compétences de nature différentes et conduisent à des évolutions de métiers. Ces évolutions militent pour une actualisation de l'étude prospective de tous les métiers qui concourent aux interventions sociales de la branche.

## 2.2 En s'adaptant régulièrement à la crise sanitaire et en diversifiant ses interventions, le fonds national d'action sociale a consolidé sa capacité de réponse aux besoins de cohésion sociale

[100] Durant la crise sanitaire liée au virus du COVID, des mesures financières exceptionnelles ont été mises en œuvre pour soutenir les structures face aux baisses partielles ou totales d'activité et les allocataires rencontrant des difficultés financières. Ces mesures, adaptées au fur et à mesure de l'évolution des dispositifs sanitaires et des territoires concernés par les restrictions, ont contribué à aider financièrement les gestionnaires de structures. Elles ont également facilité le maintien d'un service minimum et la reprise des services aux familles.

### 2.2.1 Des aides exceptionnelles et temporaires ont couvert les grands domaines d'intervention du FNAS

[101] Les aides exceptionnelles, qui ont pu se cumuler avec d'autres aides au fonctionnement<sup>134</sup> ou aux structures en difficulté, ont été mobilisées en fonction du type de service aux familles. Les allocataires ont également été concernés par ces interventions exceptionnelles :

- **Des aides forfaitaires destinées aux établissements accueillant des jeunes enfants en complémentarité des autres interventions publiques**

---

<sup>133</sup> Pour mémoire, le nombre d'interventions sociales fait l'objet d'un indicateur de suivi issu de la lettre d'interprétation ministérielle du 16 mai 2019 (indicateur LI-07-46). Il se situe à 210 311 fin 2021 contre 144 080 en début de COG.

<sup>134</sup> *Bonus* inclusion handicap, mixité sociale et territoire CTG ou contrat enfance jeunesse mais les EAJE n'ont pas bénéficié de la PSU, cette dernière servant de base à la fixation de la valeur de l'aide exceptionnelle.

[102] La commission d'action sociale du conseil d'administration de la Cnaf a voté en 2020, puis en 2021 et en 2022, une aide forfaitaire en faveur des établissements d'accueil des jeunes enfants privés ou publics quel que soit leur mode de financement par les Caf. Cette aide compensait les places fermées ou inoccupées. Elle a aussi été étendue aux absences des professionnels ou d'enfants en raison de la pandémie<sup>135</sup>.

[103] Une aide forfaitaire a également été déployée pour les maisons d'assistants maternels.

[104] Le montant de la compensation, construit sur une base forfaitaire, était modulé en fonction du statut juridique des personnels et du type de structure pour tenir compte des autres interventions financières étatiques<sup>136</sup>. Puis, à partir du 15 juin 2020, les aides ont été conditionnées à l'ouverture - totale ou partielle - des établissements aux enfants et, pour faciliter cette réouverture, des aides concernant les places ouvertes et occupées ont été temporairement mises en place<sup>137</sup>.

[105] Dans un objectif de rapidité, le versement de l'aide n'était pas soumis à la signature préalable d'une convention. Le remboursement était effectué sur la base d'un questionnaire.

[106] L'aide n'était pas cumulable avec le fonds de solidarité mis en place par l'Etat pour les petites entreprises.

- **Des aides forfaitaires attribuées aux autres équipements et services aux familles en échange du maintien d'une offre de service minimum à distance pour les usagers**

[107] Dans le cadre des prestations de service, les financements concernant les gestionnaires relevant de la petite enfance (relais petite enfance), de l'enfance (accueil de loisirs sans hébergement), de la jeunesse (prestation de service jeunes, foyers de jeunes travailleurs), du soutien à la parentalité (lieux d'accueil enfants parents, espaces de rencontre, médiation familiale, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité), de l'animation de la vie sociale (centres sociaux et espaces de vie sociale) ont fait l'objet d'aides exceptionnelles avec maintien d'un service à distance. A compter du 15 juin 2020<sup>138</sup>, les aides étaient conditionnées à l'ouverture totale ou partielle au public.

[108] L'aide était fondée sur la base de l'activité déclarée en 2019<sup>139</sup> et articulée avec le dispositif d'activité partielle pour les gestionnaires employant du personnel de droit privé. L'objectif était d'assurer le maintien de financement aux équipements et services en reconstituant ou neutralisant les périodes de fermeture ou de réduction d'activité.

---

<sup>135</sup> En cohérence avec l'évolution du protocole sanitaire, la circulaire Cnaf 2022-003 du 23 mars 2022 a considéré qu'à compter du 4 avril 2022, l'absence d'enfants « cas contact » ne constitue plus une situation éligible aux aides exceptionnelles.

<sup>136</sup> Pour les EAJE bénéficiant de la prestation de service unique et employant des agents publics, le forfait est de 27€ ce qui correspond au montant moyen de PSU versé par jour. Ce forfait se calcule par jour ouvré et par place fermée ou inoccupée et non facturée à la famille, indépendamment du revenu des familles et du niveau de service rendu par l'établissement. Pour les micro-crèches « prestation d'accueil du jeune enfant » et les EAJE employant du personnel de droit privé, éligibles aux aides de l'Etat au titre de l'activité partielle, le forfait est de 17€ par jour. Pour les maisons d'assistantes maternelles constituées en personne morale ayant des charges locatives ou remboursant un prêt, le forfait quotidien est de 3€ par place fermée ou inoccupée. En outre, parallèlement, les assistants maternels travaillant en MAM pouvaient bénéficier de l'indemnisation prévue au titre de l'activité partielle.

<sup>137</sup> L'aide 10 € par jour du 11 mai au 3 juillet 2020 s'ajoute à la PSU.

<sup>138</sup> Sauf mesure administrative ou cas de force majeure lié à la crise sanitaire ou pour les ASLH, réorientation du personnel vers des activités parascolaires.

<sup>139</sup> Pour les équipements et services n'ayant pas eu d'activité en 2019, des modalités spécifiques ont été prévues (prise en compte du nombre moyen d'heures effectuées pour une même nature d'accueil et sur une période d'accueil équivalente).

- **Des aides financières individuelles d'urgence attribuées aux allocataires prioritairement sous forme de secours d'urgence pour répondre aux besoins élémentaires**

[109] Le principe d'une aide individuelle d'urgence, financée sur les fonds d'action sociale, a été validé par la commission d'action sociale du conseil d'administration du 25 mars 2020 puis du 18 mai 2021. Elle concernait les allocataires ayant au moins un enfant à charge ou/et les familles allocataires de la branche.

[110] Les aides ont été orientées en priorité sur les besoins alimentaires de première nécessité ainsi que sur les situations de monoparentalité, de handicap et de décès et traitées en lien avec le travail d'accompagnement des travailleurs sociaux. Chaque caisse a instruit les demandes d'aides sur la base de son règlement intérieur d'action sociale.

### 2.2.2 Ces interventions financières rapides et conséquentes ont impliqué un travail de contrôle

- Les aides versées pour l'accueil des petits enfants ont couvert toutes les modalités d'accueil. Elles ont été réparties comme présenté dans le tableau 4.

Tableau 4 : Montant des aides financières exceptionnelles par structure de la petite enfance

	Année	PSU	Micro-crèche	MAM	Total
Aides versées	2020	670 514 949	37 300 604	3 929 302	711 744 855
	2021	117 731 403	3 468 829	624 549	121 824 781
Charges à payer	2020	4 887 475	163 877	31 900	5 083 252
	2021	24 689 482	1 181 398	213 011	26 083 891
Provision <sup>1</sup>	2020	4 107 962	558 960	24 110	4 691 032
Reprise sur charges à payer, provisions et décote <sup>2</sup> de 2020	2021	-11 772 964	-141 415	-747 092	-12 659 450
Total	2020	679 510 386	38 023 441	3 985 312	721 519 139
	2021	130 647 921	4 508 812	90 468	135 249 222
	Total	810 158 307	42 532 253	4 075 780	856 768 361

Source : Cnaf, traitement mission -1 : en raison d'erreurs détectées dans les déclarations de certains partenaires qui auraient sous-estimé leurs droits ; 2 : après mise à jour des déclarations de données 2020 par les partenaires des Caf et prise en compte de l'impact des contrôles le montant d'aide réel étant légèrement inférieur au total des charges à payer, la Cnafa également constitué une décote sur les charges à payer 2021 (-2,9 M€).

[111] En 2020, les EAJE bénéficiaires de la PSU ont perçu 94,18 % des aides exceptionnelles de la petite enfance. A l'opposé, les MAM représentent 0,55 % du total des aides. Cette prédominance des EAJE – PSU s'accroît en 2021 avec 96,6 % des aides perçues par les EAJE – PSU et 0,07 % par les MAM.

[112] Les aides exceptionnelles ont contribué particulièrement, en 2020, à stabiliser les ressources des EAJE – PSU. En effet, sur cette période 2020-2021, avec respectivement 1 751,1 M€ versés au titre de la PSU en 2020 et 2 244,9 € en 2021, les aides exceptionnelles représentent 27,9 % du total des financements la 1<sup>ère</sup> année de crise pour les EAJE – PSU et 5,5 % pour la 2<sup>ème</sup> année. Parallèlement, les heures PSU facturées diminuent de 29,8 % en 2020 et augmentent de 28,5 % en 2021.



[113] Les modalités de financement (cf. *supra*) et la fermeture du questionnaire de demande d'aides 2020, postérieurement à la date de clôture des comptes, ont conduit à poursuivre des contrôles de cohérence en 2021 en complément des autres contrôles.

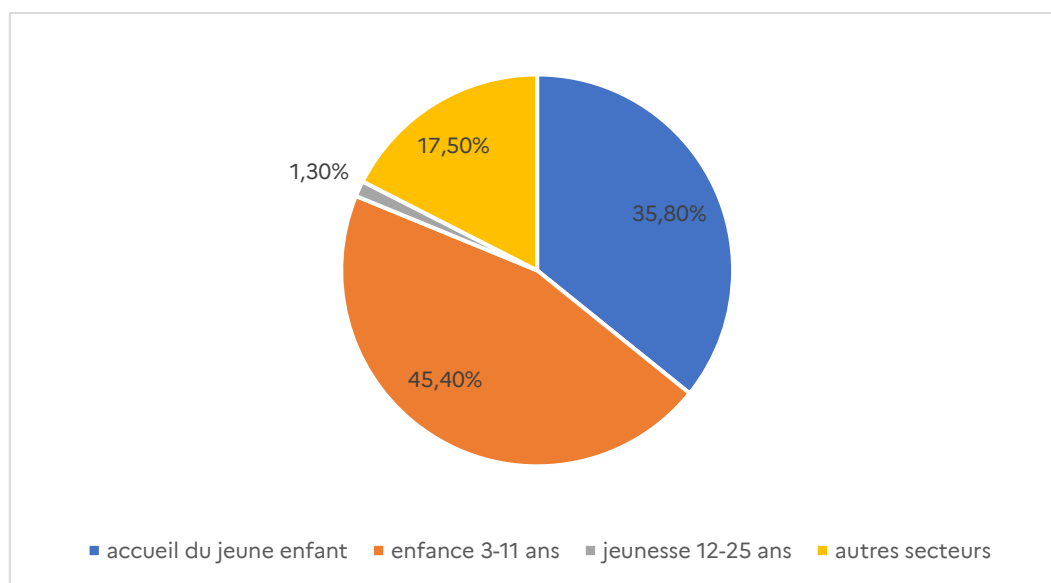
[114] Ces opérations de vérification ont abouti à des reprises sur charges à payer et sur les provisions ainsi qu'à des décotes pour l'année 2020. Les reprises concernant les MAM avoisinent un cinquième (18,75 %) des aides versées<sup>140</sup> alors que les reprises des micro-crèches sont symboliques compte-tenu des particularités de la période (0,37 %). S'agissant des EAJE – PSU, les reprises s'élèvent à 1,73 % des aides versées.

- **Les aides aux autres services aux familles sont fondées sur une reconstitution des droits par rapport à l'activité de 2019**

[115] Le principe du maintien des financements sur la base du niveau atteint en 2019 a permis de faire face aux bouleversements liés à la crise sanitaire. Pour 2020, sur la base d'une baisse d'activité similaire à celle de la petite enfance (30 %), la Cnaf, à la demande de la mission, a estimé le montant de l'aide à 679,9 M€.

[116] Le secteur de l'enfance avec 308,8 M€ a été le premier bénéficiaire de ces aides exceptionnelles.

Graphique 5 : Répartition des aides financières en 2020



Source : Cnaf, traitement mission

- **Les aides financières individuelles ont été utilisées conformément aux objectifs fixés**

[117] S'agissant des aides financières individuelles, en 2020, 22,2 millions ont été versées à 40 232 allocataires pour un montant moyen de 346 €. En cohérence avec les orientations nationales, ces aides ont concerné 59,3 % de familles monoparentales et ont été concentrées sur des besoins alimentaires (58,3 % du montant total).

<sup>140</sup> Pour mémoire, à l'exception des MAM ayant préalablement bénéficié d'une aide de la part de la Caf, ces structures qui ne disposaient pas systématiquement de la personnalité juridique, n'étaient pas connues du réseau. Un temps d'apprentissage a été nécessaire.

[118] L'année suivante, avec un temps de confinement plus court et des règles sanitaires plus souples, 9,4 M€ ont été payés à un nombre plus restreint d'allocataires mais plus précaires. 11 879 allocataires ont perçu un montant moyen presque deux fois plus élevé qu'en 2020 (628 €). Ces aides ont majoritairement été ciblées vers des aides non alimentaires (62,6 %) pour quasi-exclusivement des familles monoparentales (95,8 %).

### 2.3 L'exécution budgétaire 2018-2021 est dynamique, elle marque donc une inflexion de la tendance précédente de sous-consommation du FNAS

[119] L'annexe 1 de la COG, consacrée aux ressources et aux règles budgétaires, définit pour le FNAS deux groupes de dépenses :

- Les dépenses à caractère limitatif annuel pour les dotations d'action sociale et le fonds d'action sociale de la Cnaf arrêtés dans le budget de chaque exercice ;
- Les dépenses à caractère limitatif pluriannuel pour les investissements liés à la petite enfance définies sur la période de la COG.

[120] A l'intérieur de chaque groupe, les crédits sont fongibles. Les crédits non consommés au sein du groupe à caractère limitatif annuel peuvent faire l'objet de report dans le même groupe à l'exclusion des dotations d'action sociale.

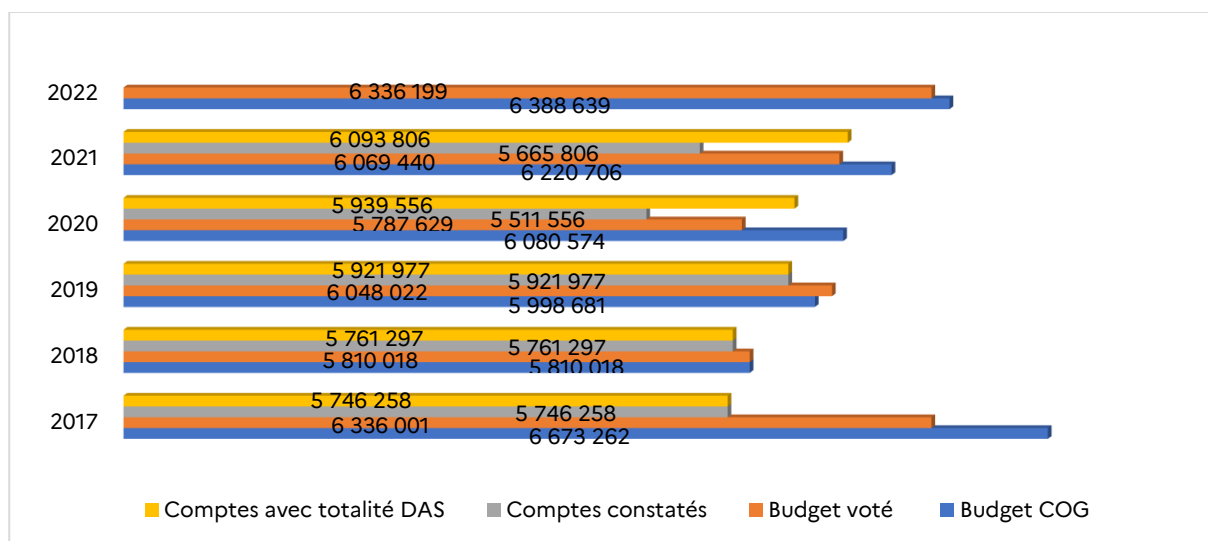
[121] Les budgets annuels votés par le conseil d'administration de la Cnaf deviennent exécutoires après accord des ministres chargés du Budget et de la Sécurité sociale. L'approbation est réputée acquise si les budgets sont conformes à la COG.

[122] A l'exception de la première année de la COG, l'exécution budgétaire du FNAS est légèrement en retrait par rapport aux programmations budgétaires de la COG ou au budget voté par le conseil d'administration. De 2017 à 2021, les dépenses effectives s'accroissent de 6 %<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> À partir de 2020, les dépenses du FNAS ne concernant pas directement les prestations extra-légales ont été groupées avec celles du fonds national de gestion administrative. La programmation de la COG ne tenant pas compte de ce transfert, les données des comptes ont été abondées de 428 M€ en 2020 pour faciliter la comparaison et neutraliser l'évolution de périmètre. Pour toutes les données analysées en 2020 et 2021, le montant de 428 M€ figurant dans le bilan annuel de FNAS présenté à la commission d'action sociale du conseil d'administration du 16 mars 2020, est pris en compte pour toutes les comparaisons de l'annexe action sociale

Graphique 6 : Comparaison entre la programmation de la COG, le budget voté et les comptes en K€



Source : Cnaf, traitement mission - Comptes avec la totalité de la DAS : à partir de 2020, les dépenses du FNAS ne concernant pas directement les prestations extra-légales ont été groupées avec celles du fonds national de gestion administrative. La programmation de la COG ne tenant pas compte de ce transfert, les données des comptes ont été abondées de 428 M€ en 2020 et 2021 pour faciliter la comparaison.

[123] Dans un contexte de décélération de l’augmentation annuelle du FNAS, l’exécution budgétaire globale est en hausse par rapport à la précédente convention d’objectifs et de gestion. L’examen des comptes des années 2018-2021 montre que la programmation de la COG de 2018 à 2021 a été exécutée à 98,4 %<sup>142</sup>. Cette exécution est nettement plus dynamique que lors de la précédente COG : l’exécution s’élevait alors à 93,3 % sur les quatre premières années de la convention, soit une différence de 5,1 points entre des deux périodes de COG. Au total, sur les quatre premières années de la COG 2018-2022, la sous-consommation par rapport à la trajectoire de la COG est en moyenne annuelle de l’ordre de 98,3 M€. En moyenne annuelle, elle était cinq fois supérieure sur la période 2013 à 2016 (510,2 M€).

[124] Cette qualité d’exécution liée à l’évolution des outils de programmation et de suivi a été boostée par le déploiement du plan rebond pour les crèches et mercredi pour les ASLH.

[125] Avec un budget voté de 101,3 % par rapport au budget prévisionnel de la COG, le mécanisme de report des crédits non consommés a bien été mis en œuvre après approbation de la tutelle.

[126] Les volumes financiers de sous-réalisation les plus élevés affectent logiquement les postes de dépenses pesant le plus dans la structure de FNAS. Aussi, malgré un taux de réalisation de plus de 98 %, depuis 2018, les dépenses liées aux dotations de fonctionnement de la petite enfance affichent le volume le plus élevé de sous-exécution (59,2 M€ en moyenne annuelle). Le bloc enfance jeunesse présente une sous-exécution brute de 32,9 M€, la trajectoire ayant été affectée par le retour à la semaine de 4 jours d’école.

<sup>142</sup> À partir de 2020, les dépenses du FNAS ne concernant pas directement les prestations extra-légales ont été groupées avec celles du fonds national de gestion administrative. La programmation de la COG ne tenant pas compte de ce transfert, les données des comptes ont été abondées de 428 M€ en 2020 pour faciliter la comparaison et neutraliser l’évolution de périmètre. Pour toutes les données analysées en 2020 et 2021, le montant de 428 M€ figurant dans le bilan annuel de FNAS présenté à la commission d’action sociale du conseil d’administration du 16 mars 2020, est pris en compte pour toutes les comparaisons de l’annexe action sociale.

Tableau 5 : Montant prévisionnel de la COG, budget voté et dépense sur la période 2018-2021 en K€ et en moyenne

Thèmes	Trajectoire COG	Budget voté	Compte
Accueil du jeune enfant : financements annuels	3 441 701	3 497 331	3 382 412
Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels	140 951	150 402	134 984
Enfance : 3-11 ans	1 120 938	1 141 674	1 089 701
Jeunesse 12-25 ans	44 489	48 180	42 798
Prévention de la radicalisation	2 604	2 804	2 299
Parentalité	111 421	122 296	112 400
Aide à domicile	98 488	98 487	89 399
Logement	3 300	3 475	2 714
Animation vie locale	230 831	232 326	226 776
Fonds d'Action Sociale	5 037	5 222	4 808
Dotations d'action sociale reconstitué et subventions d'équilibre reconstitué	829 095	843 328	841 615
Impact de l'écriture correctrice	-1 360	-2 429	-748
<b>Total</b>	<b>6 027 495</b>	<b>6 143 096</b>	<b>5 929 158</b>

Source : Cnaf, traitement mission

[127] Le taux de réalisation le moins élevé concerne :

- Une action nouvelle d'un montant modeste relative au diagnostic d'indécence des logements (82,2 %) ;
- Les dépenses d'aide à domicile (90,7 %), en lien avec la baisse tendancielle d'activité dans une période d'épidémie liée au virus du COVID, conduisant à un moindre recours, malgré les impacts des revalorisations salariales de la convention collective de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile.

[128] A l'autre extrémité, le thème de la parentalité fait l'objet d'un léger dépassement (100,8 %), lié notamment à l'accroissement des espaces de rencontres parents-enfants<sup>143</sup> permettant ainsi de répondre aux décisions judiciaires. Les financements annuels concernant l'animation de la vie sociale et l'accueil du jeune enfant ont atteint respectivement 98,2 % et 98,3 % de la trajectoire initiale.

[129] En cohérence avec la programmation de la COG, les financements au bénéfice de la petite enfance sont prédominants et représentent 59,6 % du total des dépenses. Cette capacité d'action, combinée au dynamisme des conventions territoriales globales (cf. *supra*) et la confirmation du rôle des Caf dans le pilotage des SDSF (cf. *supra*), représente un atout potentiel pour la mise en place annoncée du service public de la petite enfance.

[130] La construction d'une programmation intégrant la signature tardive de la COG et la capacité d'adaptation pendant la crise sanitaire ont contribué à réduire la sous-consommation du FNAS. Le pilotage plus resserré fondé sur des orientations nationales fortes et des modalités renouvelées de suivi y concourent également. A l'avenir, les capacités d'anticipation pourront faire l'objet d'amélioration en s'appuyant, d'une part, sur l'analyse nationale harmonisée des SDSF et, d'autre part, sur l'évaluation des CTG qui reste à déployer.

<sup>143</sup> Les espaces de rencontre sont des lieux transitoires, neutres et sécurisants où dans les situations de séparations conflictuelles, le titulaire d'un droit de visite et l'enfant peuvent se retrouver à l'extérieur du domicile.

# ANNEXE 6 : Équilibre, charges, moyens et productivité

<b>ANNEXE 6 :</b>	<b>ÉQUILIBRE, CHARGES, MOYENS ET PRODUCTIVITE .....</b>	<b>125</b>
<b>1</b>	<b>LA TRAJECTOIRE PREVISIONNELLE DE RENDUS D’EFFECTIFS DANS LE CADRE DE LA COG 2018-2022, REPOSAIT SUR DES PERSPECTIVES DE GAINS DE PRODUCTIVITE PEU REALISTES ET UNE HYPOTHESE DE CHARGES CONTENUES .....</b>	<b>128</b>
1.1	LA MISSION IGAS-IGF DE 2017, TOUT EN SOULIGNANT LES TENSIONS DE PRODUCTION PROPOSAIT UNE TRAJECTOIRE DE RENDU D’EFFECTIFS RELATIVEMENT AMBITIEUSE AU REGARD DES GAINS DE PRODUCTIVITE IDENTIFIABLES, .....	128
1.1.1	<i>Les estimations reposaient sur une hypothèse de charge constante pour 2018-2022 dans la continuité des travaux de l’observatoire des charges.....</i>	<i>128</i>
1.1.2	<i>Une restitution d’effectifs globale de 1550 à 1650 ETPMA CDI était estimée envisageable, avec un objectif ambitieux de convergences entre les caisses, sans préciser l’origine des gains de productivité attendus.....</i>	<i>128</i>
1.1.3	<i>Pour la mission de IGAS-IGF de 2017, les restitutions d’emploi devaient être assurées de manière progressive et prudente, compte tenu des incertitudes en matière de gains de productivité et de la tension dans le réseau en matière de production .....</i>	<i>130</i>
1.2	A SA CONCLUSION, LA COG 2018-2022 PREVOYAIT UN RENDU D’ETPMA DE 1 700, S’ACCELERANT SUR LA FIN DE PERIODE INDEPENDAMMENT DES GAINS DE PRODUCTIVITES QUI SERAIENT EFFECTIVEMENT REALISES.....	130
1.3	LES PROJECTIONS DE L’OBSERVATOIRE DES CHARGES POUR LA PERIODE 2018-2022, ANTICIPAIENT DES GAINS DE PRODUCTIVITE IMPORTANTS GRACE AU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION ASSOCIE AU SDSI QUI DEVAIENT PERMETTRE DE GARANTIR L’EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA COG .....	131
1.3.1	<i>Des gains à modèle de production constant mais surtout le pari de gains de productivité élevés en fin de COG grâce au nouveau modèle (reposant sur SDSI, BRM/DRM etc.) .....</i>	<i>131</i>
1.3.2	<i>Des gains qui devaient financer une augmentation modérée de la charge à périmètre constant, le développement de missions nouvelles et les surcharges liées à la réforme des aides au logement.....</i>	<i>133</i>
<b>2</b>	<b>LES CHARGES EFFECTIVES ET LES GAINS DE PRODUCTIVITE INTERVENUS SE SONT REVELES ELOIGNES DES PREVISIONS.....</b>	<b>136</b>
2.1	LES GAINS DE PRODUCTIVITE ATTENDUS EN FIN DE COG, GRACE AU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION ASSOCIE AU SDSI SONT INTERVENUS QUE TRES PARTIELLEMENT A CE STADE.....	136
2.2	LES CHARGES EN TERMES DE NOMBRE D’ALLOCAIRES ET DE FLUX ENTRANTS ONT AUGMENTE SIGNIFICATIVEMENT, CONTRAIREMENT AUX PREVISIONS .....	140
2.3	LA REFORME DES AIDES AUX LOGEMENT, CONNUE AU MOMENT DE LA CONCLUSION DE LA COG ET INTEGREE A SON EQUILIBRE MAIS MISE EN ŒUVRE REELLEMENT EN 2021, S’EST REVELEE AVOIR UN COUT, A LA FOIS TRANSITOIRE ET PERENNE, ELEVE SANS QU’IL NE SOIT ENCORE DETERMINE PRECISEMENT .....	146
<b>3</b>	<b>CETTE TRAJECTOIRE INSOUTENABLE A ETE REVISEE, POUR FAIRE FACE AUX MISSIONS NOUVELLES CONFIEES A LA BRANCHE, SANS REINTERROGER LE CADRAGE GENERAL .....</b>	<b>147</b>
3.1	DES MISSIONS NOUVELLES ONT CONDUIT A DES DECISIONS DE REDUCTION DES RESTITUTIONS PREVUES CONDUISANT A UNE TRAJECTOIRE REVISEE S’ECARTANT DE 900 ETP DE LA TRAJECTOIRE INITIALE .....	147
3.2	LA TRAJECTOIRE EXECUTEE EST CONFORME A LA TRAJECTOIRE REVISEE .....	151
3.3	NEANMOINS LES DECISIONS SONT INTERVENUES AU CAS PAR CAS, SANS DISCUSSION GLOBALE SUR LES EVOLUTIONS DE CHARGES ET DE GAINS DE PRODUCTIVITE PAR RAPPORT AUX PREVISIONS.....	156
3.4	LES EFFECTIFS ONT ETE RENDUS AVANT L’INTERVENTION DES GAINS DE PRODUCTIVITE CORRESPONDANTS.....	156



[1] La convention d'objectifs et de gestion a pour objet de fixer les objectifs stratégiques et les moyens correspondant pour les cinq ans à venir de façon négociée entre l'Etat et les opérateurs, en l'occurrence la Cnaf. De façon traditionnelle, cette évaluation des moyens s'appuie sur la prise en compte des charges et des gains de productivité attendus. Afin de réduire les déficits publics, en limitant le recours à la hausse des prélèvements obligatoires, l'objectif d'optimisation des coûts de gestion a pris une importance particulière au fur et à mesure du temps.

[2] Si la recherche d'efficience est légitime et peut constituer un levier d'amélioration des politiques mises en œuvre, lorsque la contrainte devient trop forte elle peut générer des biais optimistes en amont et des difficultés à faire face aux missions en aval.

[3] **Le regard rétrospectif sur la période conventionnelle 2018-2022 révèle ainsi que tous les acteurs ont collectivement retenu des hypothèses d'évolution de la charge mais surtout de gains de productivité peu réalistes**, qui soit ne s'appuyaient pas sur des gisements de gains de productivité précisément identifiés (scénario ambitieux de convergence entre les caisses) soit anticipaient leur horizon de réalisation par rapport à ce qu'il était possible d'espérer ou surestimaient leurs importances (nouveau modèle de production reposant sur l'automatisation et le nouveau SI). L'analyse rétrospective révèle aussi qu'une **confiance excessive a été mise dans « la technique » et que l'impact de la complexité de la réglementation a été sous-évaluée, en particulier dans le cadre de la réforme de la contemporanéisation des aides au logements** qui a contribué à compliquer leur calcul, accroître la charge et à augmenter les erreurs de versement.

[4] **Les moyens supplémentaires octroyés (ou plus exactement la réduction du rythme de restitution) l'ont été au titre de l'extension des missions de la Cnaf en lien avec des réformes. Le cadre global n'a pas été interrogé en cours de COG** afin de prendre en compte le décalage des gains de productivité ni l'accroissement global des flux et du nombre d'allocataires par rapport aux prévisions. **Dans ce contexte d'effectifs contraints, le réseau a réussi à face mais au prix d'un ajustement par la qualité**, concernant tant le délai de versement de certaines prestations, que le versement du juste droit et la qualité de service (cf. annexe sur le pilotage de la production, annexe sur la gestion des droits et annexe sur la relation de service)

[5] **Les agents rencontrés par la mission** dans le cadre de six groupes de 12 agents de tous les corps de métier ont formulé le poids de cette contrainte liée au décalage entre les moyens et les charges à plusieurs reprises à leur façon. Les formules suivantes ont été employées plusieurs fois : « **Est-ce qu'au prix de la performance, on doit oublier qu'on est là pour aider les gens ?** » ou encore « La COG signifie pour nous « suppression des postes » ».

[6] La présente annexe présente la trajectoire prévisionnelle de moyens et les hypothèses de charge et de productivité sur lesquelles elle s'appuyait (1), avant d'examiner sa réalisation et de faire un bilan des charges et gains de productivité intervenus à partir des éléments en la disposition de la mission (2).

## 1 La trajectoire prévisionnelle de rendus d'effectifs dans le cadre de la COG 2018-2022, reposait sur des perspectives de gains de productivité peu réalistes et une hypothèse de charges contenues

1.1 La mission IGAS-IGF de 2017, tout en soulignant les tensions de production proposait une trajectoire de rendu d'effectifs relativement ambitieuse au regard des gains de productivité identifiables,

1.1.1 Les estimations reposaient sur une hypothèse de charge constante pour 2018-2022 dans la continuité des travaux de l'observatoire des charges

[7] La mission IGAS-IGF n'étant de façon logique pas en mesure d'évaluer l'évolution de la charge à venir, précisait que ses estimations reposaient sur une hypothèse de charge constante pour 2018-2022.

[8] « Les estimations se font à charge constante. Le taux de croissance moyen du nombre d'allocataires s'est certes établi à 1,9 % entre 2014 et 2015, période de relative stabilité législative et réglementaire, mais le taux de croissance moyen de la productivité des agents en gestion administrative s'établissait lui-même à 1,7 % sur la période 2013-2015. Si ces tendances se maintiennent et hors événements exceptionnels comme l'introduction d'une nouvelle prestation, les propositions faites par la mission paraissent cohérentes avec les tendances observées. En revanche, des modifications substantielles du système de prestations pourraient entraîner des changements dans les taux de croissance des allocataires ou de la productivité des agents<sup>46</sup> qui rendraient de telles restitutions difficiles à soutenir ».

[9] Elle prenait en compte l'hypothèse d'une poursuite de la progression du nombre d'allocataires de 1,9 %, celle-ci devant être compensée par une poursuite des gains de productivité de 1,7 %. Les gains de productivité étaient ainsi valorisés en réalité à deux égards pour crédibiliser la trajectoire de rendu d'effectifs au titre de la gestion administrative et pour absorber les charges liées aux nouveaux allocataires.

[10] Dans la continuité des travaux de l'observatoire des charges, le rapport prévoyait par ailleurs une stabilité des courriers et des appels téléphoniques voire une décroissance au profit de nouvelles modalités (courriel, site internet).

1.1.2 Une restitution d'effectifs globale de 1550 à 1650 ETPMA CDI était estimée envisageable, avec un objectif ambitieux de convergences entre les caisses, sans préciser l'origine des gains de productivité attendus

- Un rendu d'effectif de 850 à 950 ETP sur la gestion administrative proposé

[11] La trajectoire 2018-2022 proposée par la mission IGAS-IGF de 2017 reposait sur un objectif ambitieux de convergence entre caisses, dans la continuité des rapports d'évaluation de COG précédents. Le scénario envisagé repose **sur un alignement de l'ensemble du réseau des CAF sur les 10 à 25 % des caisses les plus performantes.**

[12] Le rapport simulait l'alignement sur le premier décile et sur le premier quartile, écartés tous deux car conduisant à un taux de remplacement des départs à la retraite, soit trop faible (28 % pour



les agents hors liquidation) soit trop élevé par rapport aux autres organismes de sécurité sociale (67 % pour les agents hors liquidation). Le niveau de convergence finalement retenu vise un remplacement des départs **de 100 % pour les agents chargés de la liquidation et de de 50 % pour les autres**, ce qui conduit à un taux de remplacement global de 64,6 %.

[13] Il correspond à l'atteinte de la cible de productivité par gestionnaire de 110 pièces par jour, supérieure de 8,9 % à la productivité moyenne mesurée par cet indicateur en 2016. Cela revient à faire porter tout **l'effort de productivité sur les métiers de la gestion des prestations, autres que ceux consacrés à la liquidation.**

[14] Cela conduit à rendre **850 à 950 ETP** pour la gestion des prestations (dans la nomenclature de l'époque, gestion administrative ne comprenant pas les dépenses de gestion de l'action sociale intégrée alors au FNAS et réintégrées dans la GA depuis 2000)

[15] **Il était difficile pour la mission d'identifier des gisements de gains de productivité.** Le principal gisement mentionné par le rapport provient de la solidarité entre caisses et des mutualisations, en dépit d'un scénario reposant sur la convergence entre caisses. Elle indiquait que l'amélioration du pilotage de la production pouvait être un levier, tout en soulignant qu'il avait déjà largement utilisé lors de la période antérieure (2012-2016) : « dans une étude de juin 2016, la Cnaf estimait que les gains de productivité entre 2012 et 2015 étaient dus à plus de 80 % au renforcement du pilotage de la production (pilotage global, augmentation des ressources des effectifs des Caf affectées à la production, dispositifs de renforcement conjoncturels et structurels), davantage qu'aux mutualisations de fonctions et aux évolutions informatiques (respectivement 9,3 % et 9,4 % des gains), la simplification réglementaire représentant moins de 1 % des gains. »

[16] La mission préconisait de rendre les 850 à 950 ETP sur le FNGA **en respectant un rythme de rendu d'effectifs « compatible avec l'émergence de gains de productivité, notamment grâce à l'amélioration des systèmes d'information, à la dématérialisation des échanges et à l'automatisation des traitements ou à de nouvelles mutualisations ».** **Le respect de cette trajectoire ne serait donc réalisable qu'à condition d'aller plus loin à la fois dans les mutualisations et dans les projets de modernisation.**

[17] Concernant la période antérieure (2012-2016), le rapport IGAS-IGF 2017 soulignait les constats suivants : une sous-exécution en début de période liée notamment au comportement des directeurs de CAF qui préfèrent atteindre le plus tôt possible dans l'année leur plafond d'emploi et liée à des recrutements surestimés, une progression de de 79 % du recours aux CDD, emplois d'avenir et hors emplois d'avenir entre 2012 et 2016 alors que la COG prévoyait leur stabilité.

- La mission IGAS-IGF propose une restitution d'effectifs globale de 1550 à 1650 ETPMA CDI
  - La mission de 2017 propose par ailleurs de rendre 700 ETP sur le FNAS, soit un total de 1550 à 1650 ETP.

Périmètre	Rendus ETPMA proposés	Source des gains
FNGA	850 à 950 ETPMA	Convergence entre les caisses, mutualisations
FNAS	700 ETP	Convergences entre les caisses, indépendamment des écarts de pratiques des conseils départementaux
TOTAL	1550 à 1650 ETP	

1.1.3 Pour la mission de IGAS-IGF de 2017, les restitutions d'emploi devaient être assurées de manière progressive et prudente, compte tenu des incertitudes en matière de gains de productivité et de la tension dans le réseau en matière de production

[18] Le rapport d'évaluation de la COG 2012-2017 appelait à la prudence concernant le rythme de rendu d'effectifs global. Elle préconisait de rendre les effectifs, **au fur et à mesure de l'intervention effective des gains de productivité**.

[19] Le rapport recommandait également de ne pas compter sur les gains de productivité attendus du nouveau système d'information. La faisabilité des projets permettant d'aller vers le nouveau modèle de production dans le cadre de la COG 2018-2022, était jugée incertaine. La mission s'appuyait sur les constats suivants :

- Un progrès sur les téléprocédures mais des retards sur les échanges de données entre partenaires **limitant la sécurisation des données déclaratives reçues** des allocataires et donc les perspectives d'extension de la liquidation automatique
- Les **difficultés techniques de la Cnaf sur la COG passée « pour réaliser l'ensemble des évolutions techniques nécessaires tout en assurant la prise en compte des évolutions réglementaires »**
- Des travaux sur les projets informatiques et SI aboutis sur le plan stratégique mais non aboutis sur le plan opérationnel. Par ailleurs les travaux sur le SDSI n'étaient pas encore lancés en 2017, ce qui ne permettait pas à la mission de se prononcer sur leur programmation.

[20] En conséquence, le rapport écartait la prise en compte des gains de productivité qui pourraient provenir du **nouveau modèle (récupération de données auprès des tiers, automatisation, dématérialisations avec support SDSI)** estimant que ceux-ci étaient trop incertains

1.2 A sa conclusion, la COG 2018-2022 prévoyait un rendu d'ETPMA de 1 700, s'accroissant sur la fin de période indépendamment des gains de productivités qui seraient effectivement réalisés

[21] La COG prévoit un rendu d'ETPMA s'accroissant sur la fin de période indépendamment des gains de productivité.

[22] La lettre interprétative de mai 2019 prévoit une trajectoire CDI légèrement plus ambitieuse que les recommandations IGAS-IGF 2017 et un rythme de rendu d'effectifs s'accroissant les deux dernières années de la COG, indépendant de l'intervention effective ou non de gains de productivité

Tableau 1 : Trajectoire prévue par la COG de rendu des ETPMA CDI entre 2018 et 2022

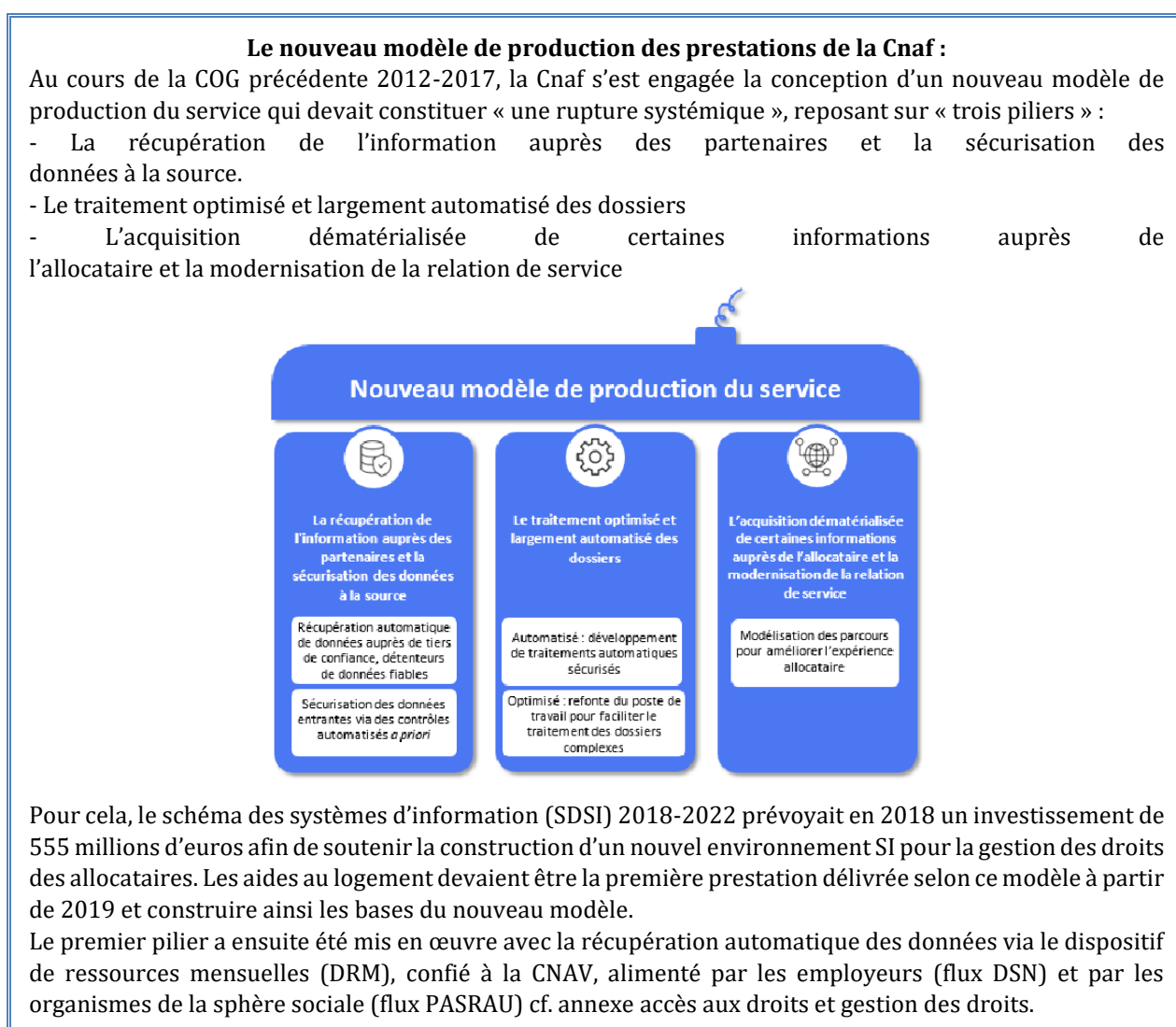
	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*
Cible de rendu annuelle FNGA		- 139	- 139			
Cible de rendus d'effectifs annuelle FNGA+FNAS		- 200	- 200	- 200	- 500	- 600
Cible de rendus d'effectifs cumulée par rapport à 2017 FNGA+FNAS		- 200	- 400	- 600	- 1 100	- 1 700
Cible annuelle CDI FNGA + FNAS	32 189	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489

Source : Mission. \* à partir de 2020, le FNGA et le FNAS fusionnent, remplacés par le FNG

1.3 Les projections de l'observatoire des charges pour la période 2018-2022, anticipaient des gains de productivité importants grâce au nouveau modèle de production associé au SDSI qui devaient permettre de garantir l'équilibre économique de la COG

1.3.1 Des gains à modèle de production constant mais surtout le pari de gains de productivité élevés en fin de COG grâce au nouveau modèle (reposant sur SDSI, BRM/DRM etc.)

[23] Sur le périmètre de la gestion administrative, étaient envisagés des gains à modèle de production constant et des gains élevés en fin de COG grâce nouveau modèle (voir encadré ci-dessous).



Source : Mission, d'après notamment le rapport de l'observatoire des charges de 2018 (schéma), rapport IGAS-IGF 2017

[24] Ces gains de productivité devaient à la fois permettre l'atteinte de la trajectoire COG mais aussi financer les charges nouvelles.

Tableau 2 : Équilibre globale de la convention d'objectif et de gestion 2018-2022

Gains et coût nouveaux sur la GA	En ETP	Commentaire
Gains de productivité prévus	2878	Réalisés essentiellement GA
A modèle de production constant	978	
Nouveau modèle de production (DRM, NSI etc.)	1900	(dont 721 lié à l'automatisation)
<b>Total coûts + rendus ETP</b>	<b>2544</b>	
Coût ETP charges nouvelles	844	Concernent GA
Dont développement missions	365	
Dont réforme juridique AL	269	Surcoût après prise en compte des gains de productivité lié à adossement DRM + automatisation (SDSI)
Dont effet volume	210	
Rendus ETPMA COG	1700	GA

Source : Travaux mission, synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018 (hors action sociale)

- A court terme, des gains de productivité à modèle constant (= à iso-SI)

[25] Les gains de 978 ETP projetés à modèle de production constant, reposaient principalement sur le développement de l'automatisation sur certaines actions, du numérique et diverses technologies innovantes (scanner intelligent, injection de données, etc.).

Tableau 3 : Gains de productivité attendus sur la COG 2018-2022 à modèle de production constant

Leviers de productivité	Rendus ETP attendus	Détail/commentaire
Convergence entre les CAF	- 410 ETP	Donc - 260 grâce à la l'augmentation de la liquidation automatique et - 150 de l'atteinte des standards de production
Projet OPEX numérisation	- 170 ETP	Scénario d'acquisition de 61 machines Opex avec un apport de 66 % de gains de productivité sur 65 % de l'activité de numérisation.
Ecriture automatique	- 67 ETP	
Effets report SDSI 2016 - 2017	- 331 ERP	Refonte des services en ligne, automatisation de la gestion d'une partie des courriels
	978 ETP	

Source : Travaux mission, synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018

- Le pari de gains élevés (1900 ETP) en fin de COG grâce au nouveau modèle de production reposant sur la BRM/le DRM et le SDSI

[26] Selon l'observatoire des charges 2018 « L'équilibre économique de la branche Famille, et notamment la contrainte forte en fin de période Cog » nécessitait « une rupture systémique avec la mise en place d'un nouveau modèle de production du service ».

[27] **La récupération automatique de données et la migration de la prestation dans le NSI dans le cadre de la réforme des AL (dont la mise en œuvre prévue en 2019) devait poser les bases de ce nouveau modèle qui devait être étendu aux autres prestations avant la fin de la COG.**

Tableau 4 : Gains de productivité attendus sur la COG 2018-2022 grâce au nouveau modèle de production

Levier de productivité	Gains ETP attendus	Commentaire détail
Poursuite outillage offre de service	- 254	Totalité sur 2022
Parcours allocataires grâce au levier numérique	- 579	Totalité sur 2022
Moderniser l'architecture du SI en s'appuyant sur les grandes réformes réglementaires	- 649	Totalité sur 2022
Moderniser le poste de travail	- 419	150 sur 2019-20, 269 sur 2022
Total	- 1900	

Source : Travaux mission, synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018

[28] La mission relève que les gains de productivité lié au nouveau modèle devaient intervenir dans le schéma envisagé en 2022, alors que les rendus d'ETP dans la trajectoire notifiée s'accéléraient dès 2021. **Les ETP sont ainsi rendus dans le cadre de la trajectoire notifiée, avant l'intervention des gains de productivité permettant de les rendre dans le cadre du schéma de productivité.**

### 1.3.2 Des gains qui devaient financer une augmentation modérée de la charge à périmètre constant, le développement de missions nouvelles et les surcharges liées à la réforme des aides au logement

[29] Des charges supplémentaires avaient été identifiées en 2018 sur le périmètre de la gestion administrative/délivrance des prestations (tableau 5).

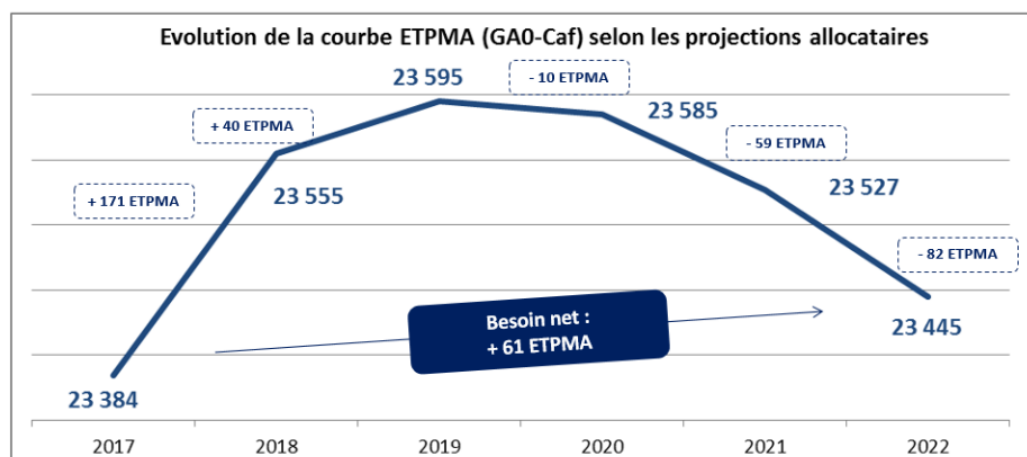
Tableau 5 : Charges nouvelles attendues sur la COG 2018-2022

Charges	Coût en ETP	Commentaire/détail
<b>Charges liées à des augmentations de volume attendues</b>		
Augmentation du nombre de foyers allocataires des prestations légales à l'horizon 2022	61	Entre 2017 et 2022 mais avec une courbe en forme de cloche
La hausse tendancielle des courriels	149	
<b>TOTAL volume</b>	<b>210</b>	
<b>Charges liées au développement de missions nouvelles</b>		
Accès aux droits (loi Essoc notamment)	319	Accompagnement des allocataires en situation d'indus : + 76 ETP Accompagnement des primo-demandeurs sur le volet des obligations déclaratives : 48 ETP Dataminig : + 94 ETP et rdv d'accès aux droits: + 101 ETP
Médiation préalable obligatoire	46	
<b>TOTAL missions nouvelles</b>	<b>365</b>	
<b>Réforme des aides au logement</b>	<b>269</b>	Coût net après prise en compte des gains de productivité
<b>TOTAL</b>	<b>844</b>	

Source : Travaux mission, synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018

[30] Une augmentation de la charge, par rapport aux hypothèses du rapport IGAS-IGF de 2017 était identifiée s'élevant à 844 ETP, en raison d'un effet volume estimé à 210 ETP (évolution du nombre d'allocataires), de missions nouvelles (365 ETP) et de la réforme des aides au logement (269 ETP).

Graphique 1 : Evolution attendue du nombre d'allocataires entre 2017 et 2022



Méthodologie : données Abc/n

Source : Rapport de l'observatoire des charges 2018

Tableau 6 : Evolution attendue du nombre d'allocataires par prestation entre 2017 et 2022

Prestation	Nombre de bénéficiaires juin 2017**												
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AF	4 908	4 828	4 827	4 821	4 807	4 788	4 772	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,3%
CF	859	866	873	877	877	877	877	1,5%	0,9%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
ARS		3 029	2 999	2 981	2 953	2 915	2 867	-0,8%	-1,0%	-0,6%	-0,9%	-1,3%	-1,6%
ASF	752	723	723	723	723	723	723	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AEEH	254	256	270	281	288	292	294	6,7%	5,3%	4,0%	2,7%	1,3%	0,7%
AB	1 674	1 647	1 618	1 596	1 581	1 574	1 571	-2,3%	-1,8%	-1,4%	-0,9%	-0,5%	-0,2%
Prime naissance	47	39	38	38	38	37	37	-3,2%	-0,9%	-0,7%	-1,0%	-1,1%	-1,1%
CLCA PREPARE	349	320	277	250	233	225	221	-16,7%	-13,3%	-10,0%	-6,7%	-3,3%	-1,7%
CMG	867	800	784	774	768	766	763	-1,9%	-2,0%	-1,3%	-0,7%	-0,4%	-0,4%
Aides au logement	6 056	5 902	5 918	5 916	5 907	5 884	5 852	0,3%	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,6%
RSA (socle)	1 825	1 852	1 858	1 851	1 841	1 831	1 818	-1,9%	0,3%	-0,3%	-0,5%	-0,6%	-0,7%
Prime d'activité	2 567	2 647	2 756	2 797	2 816	2 823	2 828	14,4%	4,1%	1,5%	0,7%	0,2%	0,2%
AAH	1 068	1 081	1 121	1 153	1 174	1 185	1 191	4,7%	3,7%	2,8%	1,9%	0,9%	0,5%

Source : Note DSER 2017-160/DSPA

\* Source : Corroboracion 2016, FR1 ou FR2 pour RSA, prime d'activité

\*\*Source : Fr2

Source : Rapport de l'observatoire des charges 2018

[31] Une hausse tendancielle des courriels était prévue, dans la continuité de la tendance observée les années précédentes (hypothèse d'augmentation des mails de + 20 %) représentant 149 ETP.

● **Enfin, le coût pérenne de la réforme des aides aux logement était estimé à 269 ETP**

[32] La réforme des AL devait conduire en cible à la fois à des gains de productivité, grâce au nouveau modèle de production, tout en représentant un coût en termes de gestion et de relation de service :

- D'une part car au lieu d'un calcul une fois par an sur la base de ressources transmises, celui-ci intervient désormais quatre fois par an
- D'autre part car la réforme conduit à une complexification du calcul en raison de l'application de plusieurs temporalités (N-2/ N-1/N), selon les natures de ressources, avec des actualisations trimestrielles, la coexistence de bases ressources distinctes entre les différentes prestations dont peuvent bénéficier les allocataires des AL, la récupération de ressources via des modalités multiples (flux DSN / PASRAU, récupération auprès de l'utilisateur), ce qui nécessite d'assurer la fiabilité de ces différentes sources

[33] Les gains de productivité liés à l'automatisation AL (DRM, NSI) estimés à 1 098 ETP (846+252) ne sont pas inclus dans les gains de 1900 ETP attendus dans le cadre du SDSI 2018-2022. Ils viennent bien minorer le cout de la réforme des AL (comptabilisées comme « des charges évitées »), comme l'a confirmé la CNAF.

[34] Le coût de la réforme des AL avait été évalué à 269 ETPMA en cible, une fois engrangés les gains de productivité associés.

Tableau 7 : Chiffrage du coût en ETP de la réforme des AL (après prise en compte des gains de productivité lié au nouveau modèle de production et à des simplifications)

Réforme Logement 2019	2019	2020	2021
<b>1. La gestion des ressources</b>	<b>119</b>	<b>132</b>	<b>132</b>
1.1 La révision trimestrielle des droits	52	84	84
1.2 L'ouverture d'un droit à la rectification	66	48	48
1.3 Bascule du nouveau dispositif (scénario de validation)	-	-	-
<b>2. La politique de contrôles et de maîtrise des risques</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
2.1 La gestion des indus	15	25	25
<b>3. La relation de service</b>	<b>1 232</b>	<b>364</b>	<b>112</b>
3.1 Gestion des appels téléphoniques	735	217	67
3.2 Gestion des visites	364	107	33
3.3 Gestion des courriels	134	40	12
<b>TOTAL ETP</b> <i>(vs avant mise en œuvre de la réforme)</i>	<b>1 366</b>	<b>521</b>	<b>269</b>
<b>Coût ETP (en €)</b>	<b>73 777 683 €</b>	<b>28 138 075 €</b>	<b>14 515 223 €</b>
<b>Taux de gestion sur la base d'un ROI (1,5 milliard)</b>	<b>4,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,0%</b>

Source : Observatoire des charges 2018

Tableau 8 : Coûts/gains par ETP lié à la réforme des AL

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Impact en ETP</b> (charges et gains en ETP)		+ 1 367	- 846	- 252	

Source : Annexe du rapport de l'observatoire des charges 2018

[35] Les gains de productivité liés à l'automatisation AL (DRM, NSI) estimés à 1 098 ETP (846+252) ne sont pas inclus dans les gains de 1900 ETP attendus dans le cadre du SDSI 2018-2022. Ils viennent bien minorer le cout de la réforme des AL (comptabilisées comme « des charges évitées »), comme l'a confirmé la CNAF.

## 2 Les charges effectives et les gains de productivité intervenus se sont révélés éloignés des prévisions

### 2.1 Les gains de productivité attendus en fin de COG, grâce au nouveau modèle de production associé au SDSI sont intervenus que très partiellement à ce stade

[36] L'estimation des gains de productivité réalisés est à actualiser. Le dernier rapport de l'observatoire des charges est celui de 2020. Celui-ci évalue les gains de productivité intervenus, sans pour autant reprendre chacun des leviers identifiés en 2018, ni la distinction stricte entre gains à modèle constant et gains liés au nouveau modèle de production.



[37] Le rapport 2020, comme le rapport 2019 se centre sur l'évaluation des gains liés à l'automatisation (présentés ci-après), sans pour autant évaluer la répartition de ces gains effectifs liés à l'automatisation à iso-SI et dans le cadre du NSI. Seuls les gains d'automatisation prévus en 2018 avaient été ventilés (liquidation automatique à iso-SI - 260 ETP, effet report du SDSI 2016-2017 - 114 ETP, écriture automatique 67 ETP, SDSI 2018-2022 - 721 ETP).

- Un gain de productivité significatif a été réalisé grâce l'automatisation mais est difficile à évaluer précisément

[38] Selon l'observatoire des charges 2020, la progression du taux de liquidation automatique sur les 27 démarches réalisées en téléprocédure, passé de 18,2 % en 2017 à 26,2 % en 2020 aurait permis un gain de productivité estimé par la Cnaf à 1 116 ETP en 2020 sur la base d'une capacité de production de 12 500 pièces par an, et un point de liquidation automatique correspondrait à 132 ETP.

[39] Il convient toutefois d'être prudent car l'estimation est réalisée à iso-productivité des agents, or l'automatisation des procédures porte d'abord sur les plus simples, laissant les plus complexes dans la corbeille des agents. La cible de pièces à traiter par les agents doit donc évoluer en conséquence (plus faible)

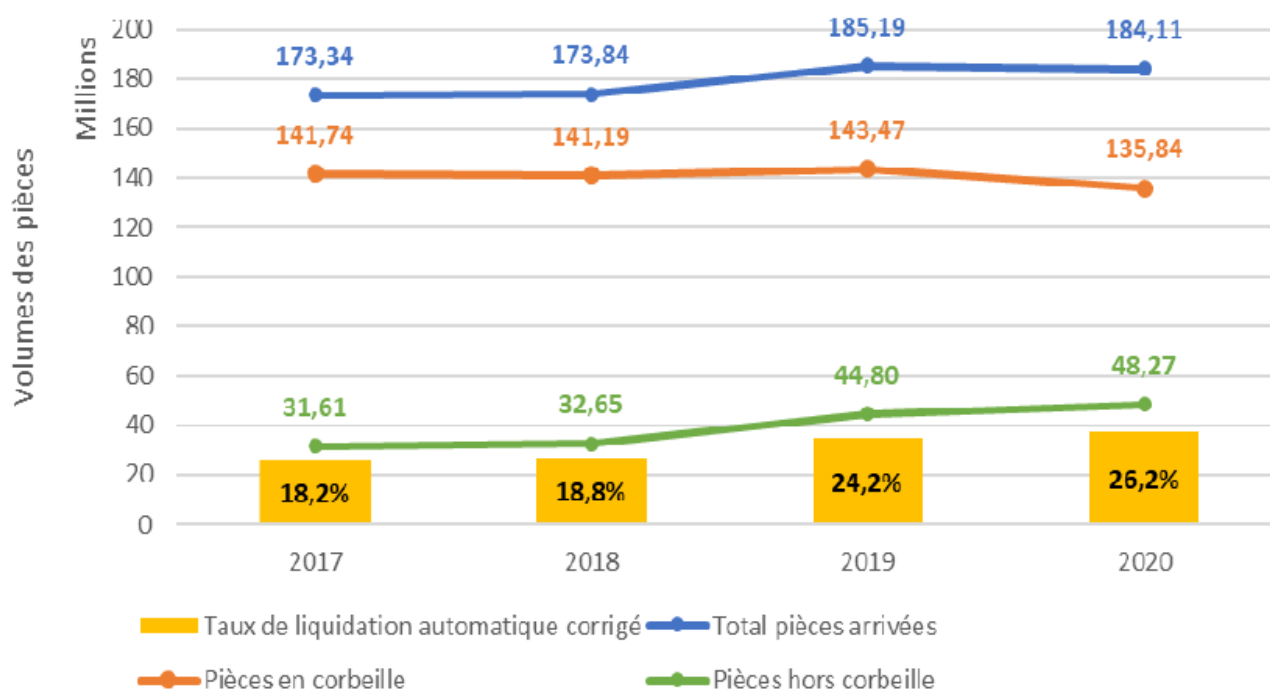
[40] Par ailleurs ce gain se recoupe en partie avec des gains attendus du SDSI 2018-2022

	2018	2019	2020
<b>Total pièces arrivées</b>	<b>173 837 847</b>	<b>185 187 678</b>	<b>184 114 477</b>
<b>Taux de liquidation automatique corrigé</b>	18,2%	18,2%	18,2%
Pièces hors corbeille estimé avec un taux de liq auto 18,2%	31 699 165	33 768 796	33 573 099
<b>Ecart pièces hors corbeille réel / estimation</b>	<b>949 020</b>	<b>11 026 706</b>	<b>14 700 538</b>
	↓	↓	↓
<i>Estimation Gain ETP (base 12500 pièces traités / ETP)</i>	<b>76</b>	<b>882</b>	<b>1176</b>

Source : Rapport de l'observatoire des charges 2020

[41] L'augmentation de la liquidation automatique a permis de contrebalancer en partie l'augmentation du nombre de pièces sur la période.

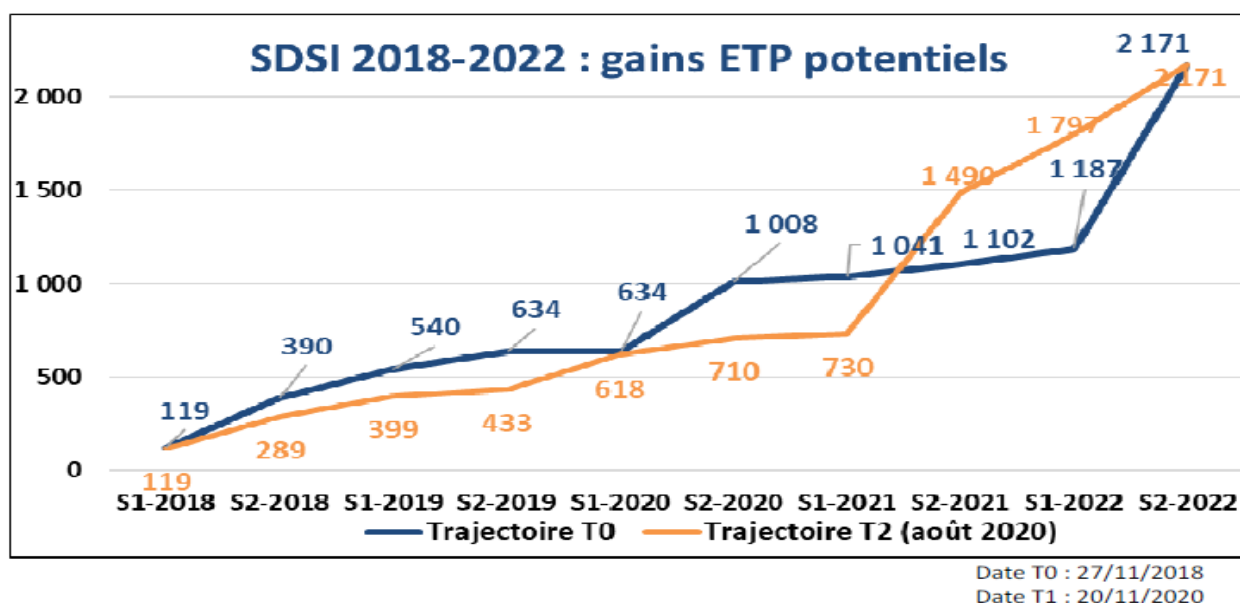
Graphique 2 : Evolution du nombre de pièces et progression du taux de liquidation automatique entre 2017 et 2020



Source : Source : Rapport de l'observatoire des charges 2020

[42] Par ailleurs l'accélération du déploiement des assistants digitaux en 2020 a permis selon les estimations de l'observatoire des charges l'équivalent de la production annuelle de 221 ETP sur la base d'une capacité de production de 12 500 pièces par an.

[43] Au moment de l'élaboration du dernier rapport de l'observatoire des charges (rapport 2020), **un gain correspondant à 710 ETP était effectivement intervenu (soit un écart de 1461 ETP par rapport à ce qui était prévu), qui ne peut être additionné avec les gains évoqués précédemment liés à la liquidation automatique (1 116 ETP en 2020) car ce gain de 710 ETP est déjà en partie déjà pris en compte dans ceux-ci.**



Source : *Rapport de l'observatoire des charges 2020*

[44] L'atteinte de l'objectif de 2171 ETP lié au SDSI suppose une accélération forte de la trajectoire de réalisation des projets et de gains. La mission n'est pas en mesure d'apprécier l'horizon de réalisation de cet objectif.

[45] La mission fait les constats suivants :

- La migration des prestations dans le NSI (qui rend possible pour ces prestations le nouveau modèle de production de service) n'est intervenue que pour les AL à ce stade (elle était envisagée aussi pour la PA et le RSA)
- La généralisation de l'acquisition automatique des données via l'adossement au DRM n'est envisagée qu'en 2026 (première étape de la solidarité à la source avec DRM + déclaration unique)

[46] Il convient d'être prudent sur le calendrier annoncé et de prendre aussi en compte l'ensemble du plan de charge SI à venir. Compte tenu des retards intervenus jusqu'ici et des difficultés de gouvernance globale (Etat-CNAF-autres opérateurs), des évolutions règlementaires et de SI, rapportés au cours des entretiens (non encore vérifiés), la mission souligne qu'il convient d'être prudent sur ce calendrier annoncé.

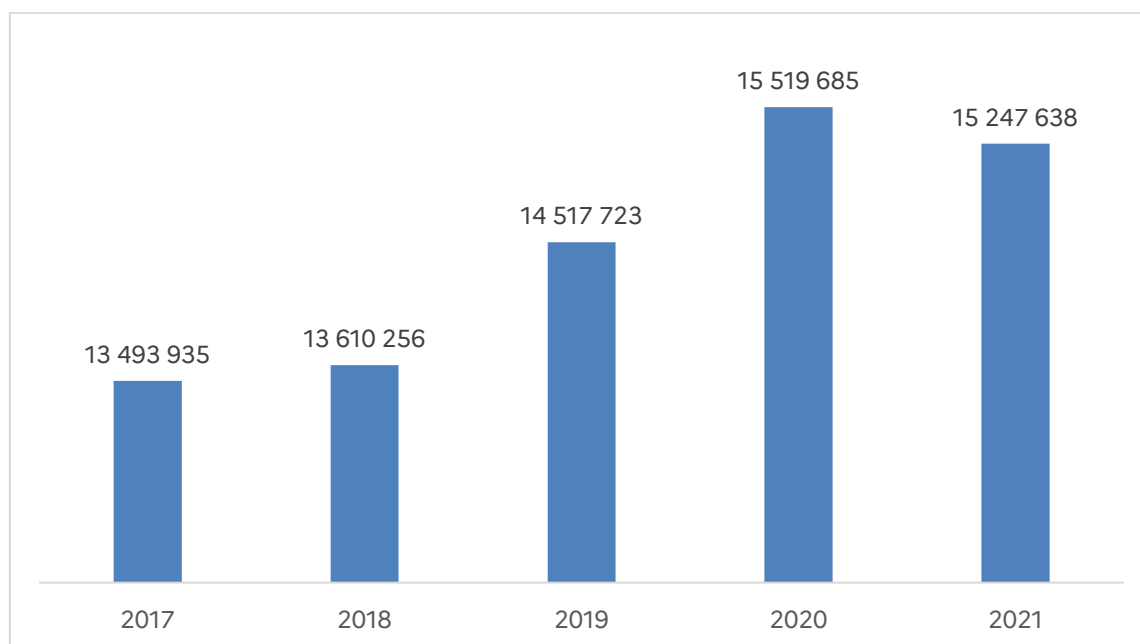
[47] Par ailleurs, les évolutions SI nécessaires à la déclinaison des projets prévus dans le cadre de la prochaine COG s'ajouteront à plusieurs autres strates (identifiées dans le cadre du groupe de travail Cnaf de préparation de la COG consacré au SI) :

- Des projets prévus dans le cadre de la précédente COG et qui se poursuivront sur la prochaine (17 projets)
- Des projets répondant à des expressions de besoins (indépendants de la COG) mais qui permettront d'améliorer la performance du réseau
- Des évolutions techniques pour maintenir le bon fonctionnement SI : évolution de l'infrastructure SI et dette technique, à articuler avec la trajectoire du nouveau SI.

## 2.2 Les charges en termes de nombre d’allocataires et de flux entrants ont augmenté significativement, contrairement aux prévisions

[48] Le nombre d’allocataires pondéré a augmenté de façon importante, celle-ci ne serait pas liée au changement de méthode puisque celle-ci est intervenue à partir de 2017 et a plutôt conduit à une baisse entre 2016 et 2017.

Graphique 3 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés (nouvelle méthode) entre 2017 et 2021



Source : Données CNAF, graphique mission

Tableau 9 : Evolution du nombre d’allocataires pondérés (nouvelle méthode) entre 2017 et 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
Nombre d'allocataires pondérés	13 493 935*	13 610 256	14 517 723	15 519 685	15 247 638	
Evolution		0,86 %	6,72 %	7,43 %	-2,02 %	+13 %

Source : Cnaf - Le dénombrement des allocataires pondérés 2017 « nouvelle méthode » marque une rupture de série, et ne peut pas en ce sens être comparé au dénombrement des allocataires pondérés 2016. De ce fait, pour l'ensemble des Caf, le dénombrement 2017 est sensiblement inférieur à celui de 2016 sans pour autant signifier une diminution de la charge. En effet, cette rupture de série est imputable à la mise en œuvre de la nouvelle méthode de pondération et notamment du critère lié à la prise en compte du nombre de mois de présence<sup>144</sup> d'un allocataire sur l'année.

<sup>144</sup> Par présence, il est entendu les allocataires avec un droit ouvert sur le mois M

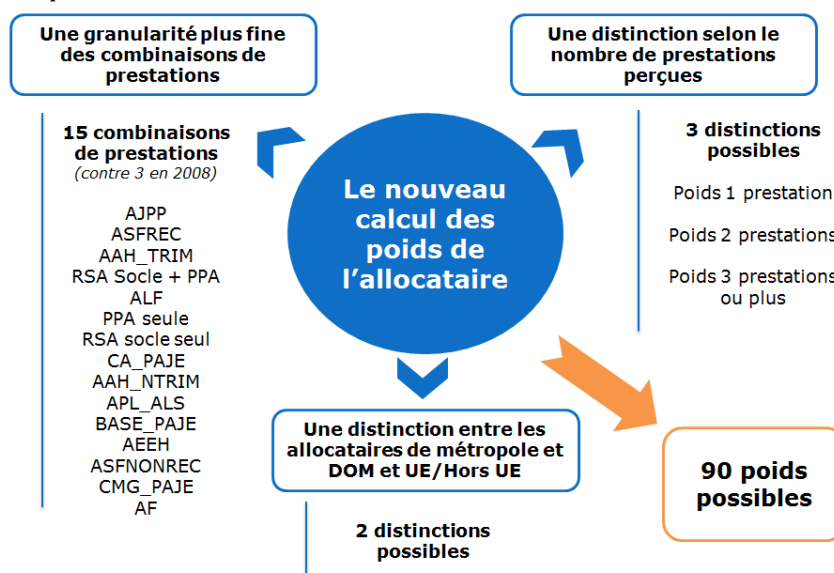
**Evolutions portées par la nouvelle méthode de calcul du poids des allocataires (Extrait LR - n°2018-02, fait suite à LR 2017 - 091) :**

Les évolutions de cette nouvelle pondération portent sur deux axes méthodologiques :

D'une part, la **détermination des poids est affinée** au vu d'un ensemble de critères avec le passage de 3 à 15 poids de combinaisons de prestations, la détermination de poids différenciés en fonction du nombre de prestations perçues par l'allocataire et la distinction des poids entre les allocataires métropole/DOM et UE/Hors UE.

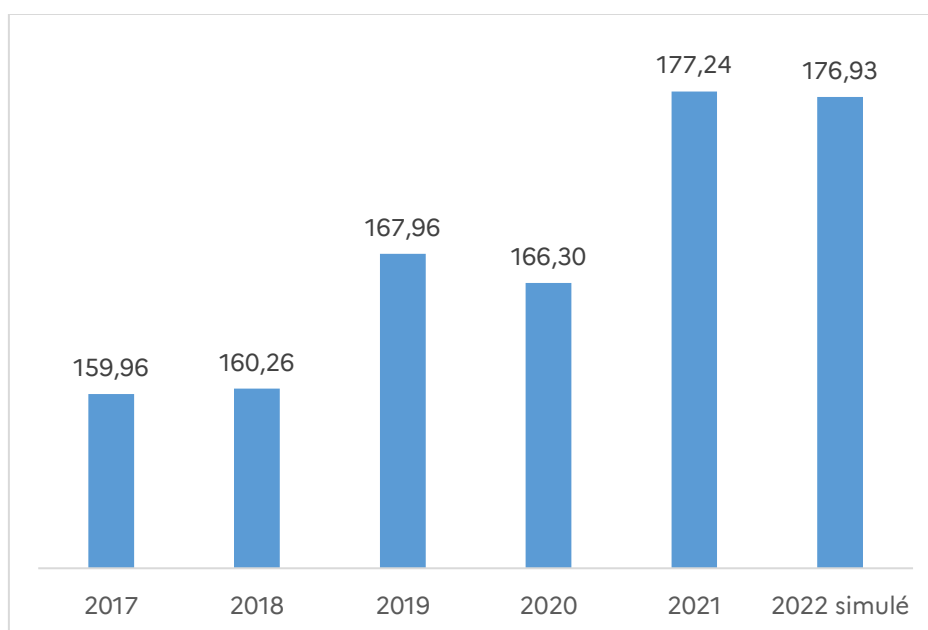
De plus, ces nouveaux poids sont également affinés selon les instructions Rsa réalisées en Caf, et selon les allocataires bénéficiaires des prestations ADI et CDI.

D'autre part, la **méthode d'affectation des poids est enrichie** dans une logique d'exhaustivité afin de prendre en compte le phénomène de turnover. Ainsi, la méthode ne se fonde plus seulement sur une vision du fichier des allocataires au mois de Décembre, mais désormais sur une vision annuelle selon les fichiers mensuels des allocataires. Cette évolution permet, non seulement de comptabiliser l'ensemble des allocataires sur l'année, mais elle permet aussi de tenir compte des phénomènes de vie des fichiers avec une majoration de la charge pour les allocataires « entrants », et la comptabilisation des allocataires selon le nombre de mois de présence.



[49] Les flux entrants de pièces ont augmenté au cours des dernières années. Si la hausse est marquée entre 2018 et 2019 (+8M). Elle l'est encore plus en 2021 (+10M). La tendance pour 2022 est à la stabilisation à un très haut niveau des pièces en entrée.

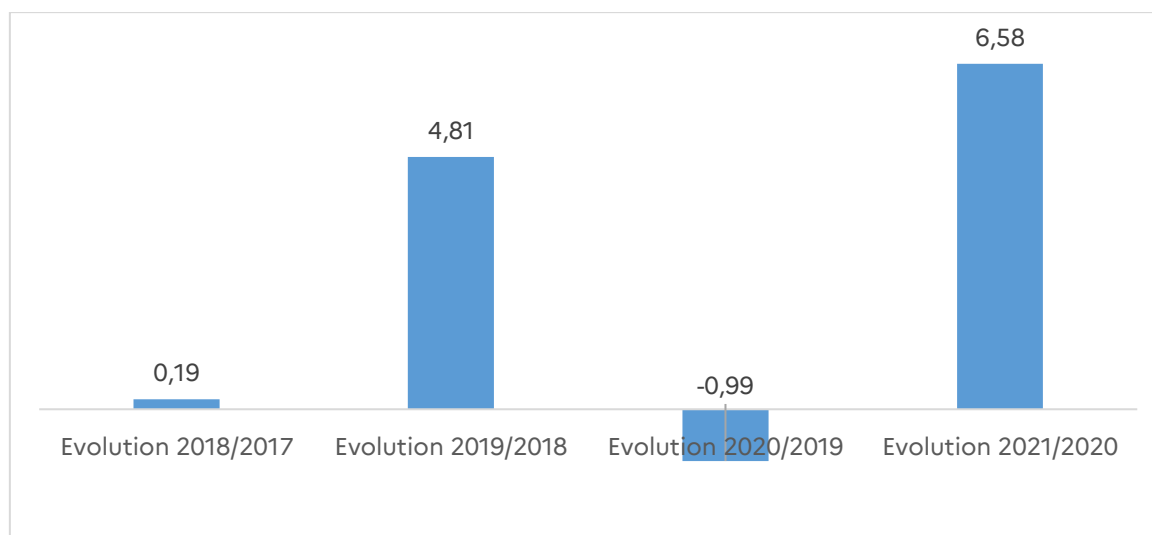
Graphique 4 : Nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en millions



Source : Données CNAF, travaux mission IGAS

[50] Les évolutions annuelles sont potentiellement trompeuses, la crise sanitaire a conduit à une baisse des flux en entrée.

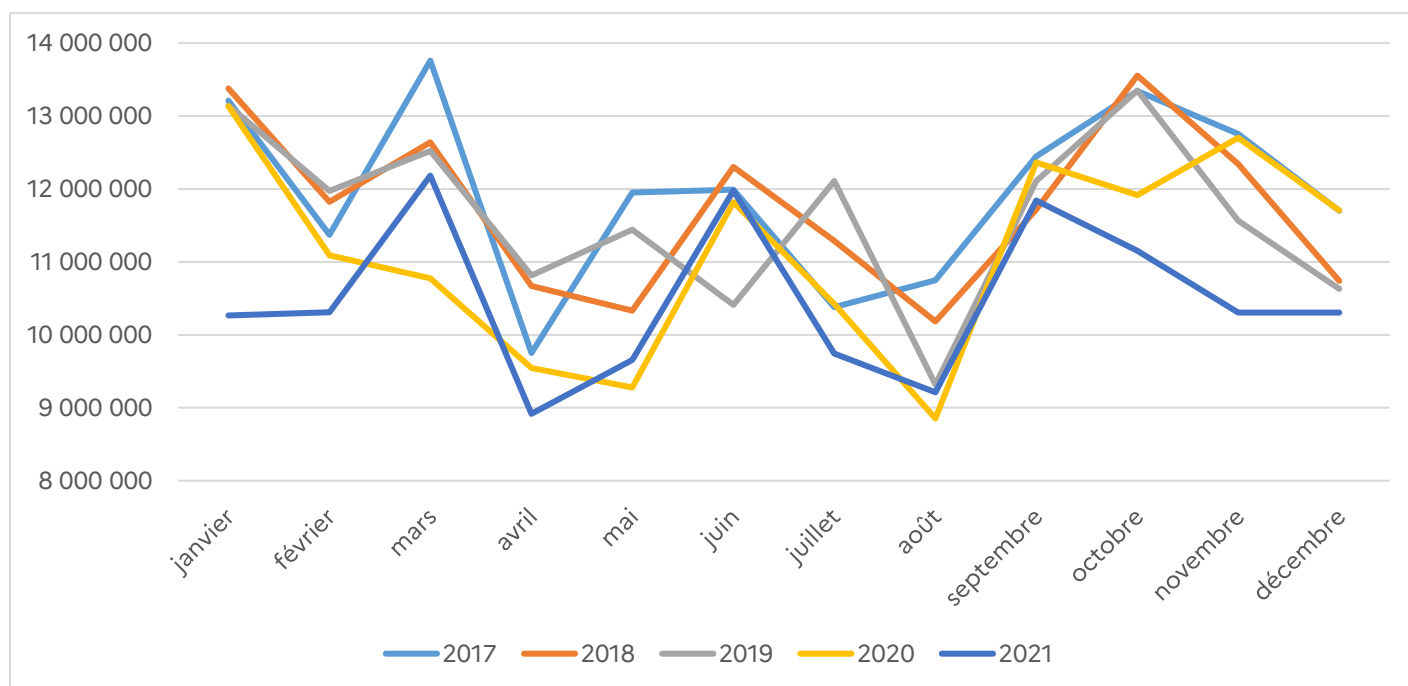
Graphique 5 : Evolution annuelle du nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales – en %



Source : Données CNAF, travaux mission IGAS

[51] Les évolutions mensuelles sont difficiles à déchiffrer, avec un creux lissé néanmoins au printemps et lors de la période estivale. Il existe bien un cycle d'activité mais l'ampleur des phases hauts et basses est délicate à anticiper. Dans un contexte régulier de hausse des flux, les évolutions analysées par mois montrent qu'il est difficile d'anticiper et modéliser la charge même si des pics émergent sur des mois similaires. Il reste néanmoins nécessaire de se ménager une capacité à traiter des flux potentiellement variables.

Graphique 6 : Evolution mensuelle du nombre de pièces arrivées dans le réseau des CAF - entre 2017 et 2021

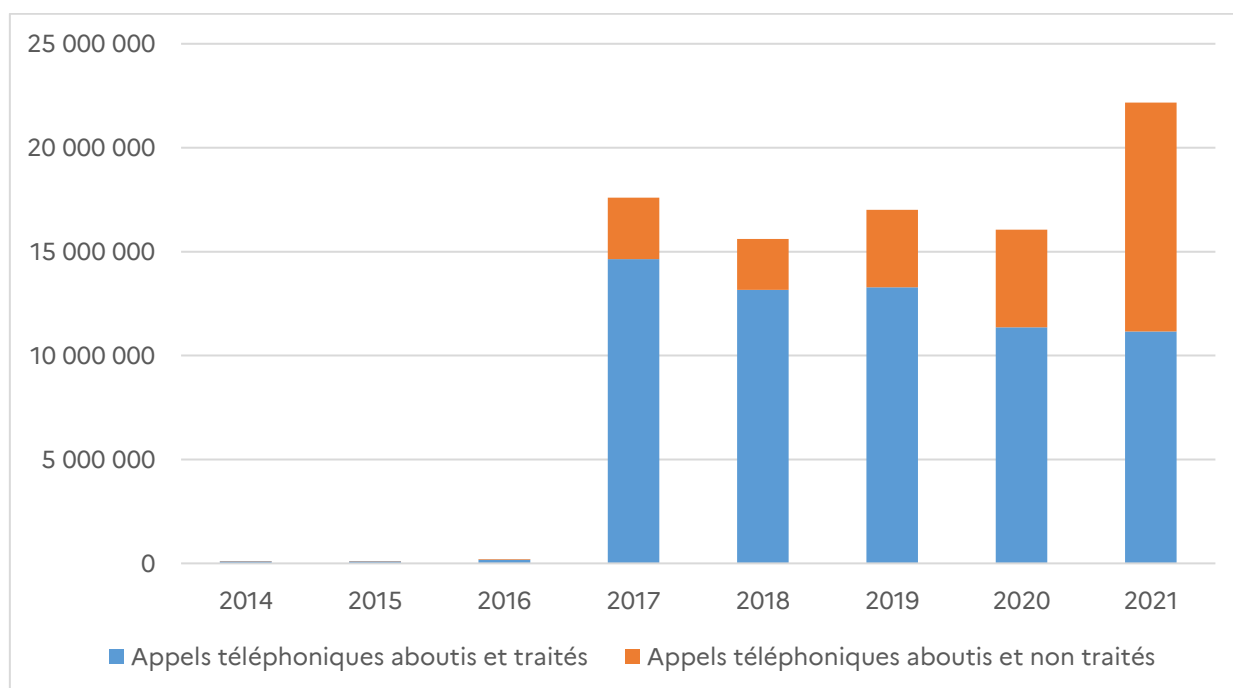


Source : Données CNAF, travaux mission IGAS

[52] La relation téléphonique constitue un point d'attention très fort. La branche se trouve désormais dans une situation de fragilité très forte résultant de la hausse très forte des sollicitations par téléphone, de difficultés techniques et des tensions sur les effectifs dévolus à cette mission. L'analyse précise est difficile en ce que la branche ne dispose pas d'informations fiables, exploitables, consolidables dans le suivi de la relation téléphonique et de la relation client, point qui serait en cours de résolution (cf. annexe sur la relation de service)

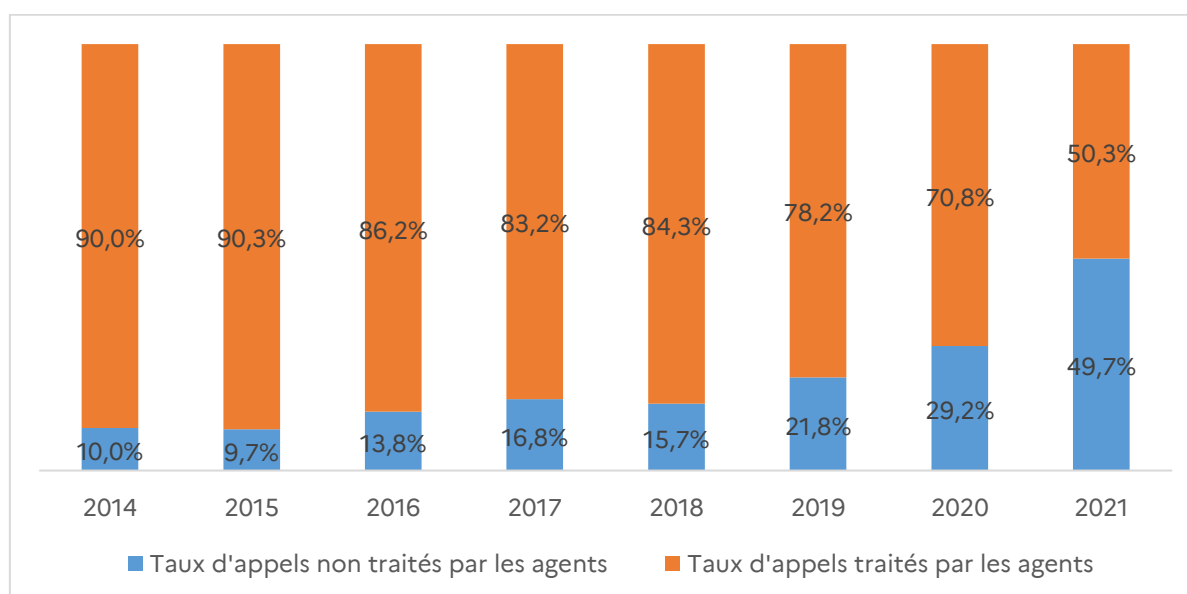
[53] La forte hausse des flux a entraîné une moindre capacité à traiter les appels. Depuis 2014, les flux téléphoniques auraient été multipliés par 10 ou 20. Cette tendance s'est confirmée au cours de la période récente et a entraîné une moindre capacité du réseau à traiter les appels.

Graphique 7 : Appels téléphoniques aboutis par an - traités et non traités entre 2014 et 2021 - en nombre - France entière



Source : Données Cnaf (Prisme), travaux mission IGAS

Graphique 8 : Appels aboutis - taux d'appels traités et non traités - de 2014 à 2021 - France entière - en %

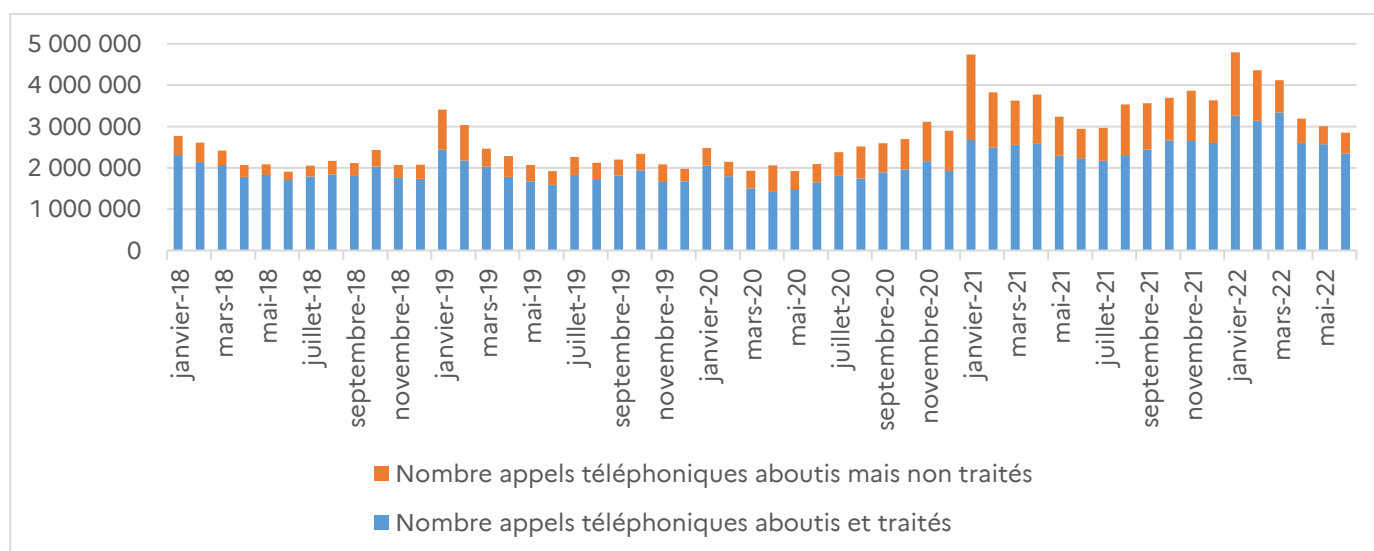


Source : Données Cnaf (Prisme), travaux mission IGAS

[54] Il y a eu une hausse des flux très marquée sur la période conventionnelle avec des pics à 5M d'appels pour certains mois.



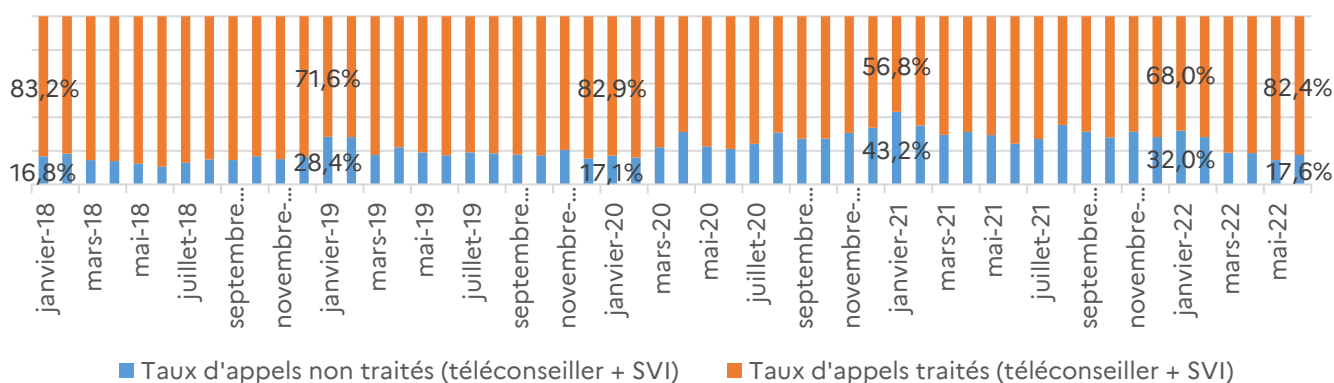
Graphique 9 : Appels téléphoniques aboutis par mois - traités et non traités entre janvier 2018 et juin 2022 - en nombre - France entière



Source : Données Cnaf (Prisme), travaux mission IGAS

[55] L'ajustement s'est fait avant tout par la moindre capacité à traiter les appels et donc à ne pas répondre à la sollicitation de l'utilisateur.

Graphique 10 : Appels aboutis par mois - taux d'appels traités et non traités - de janvier 2018 à juin 2022 - France entière - en %

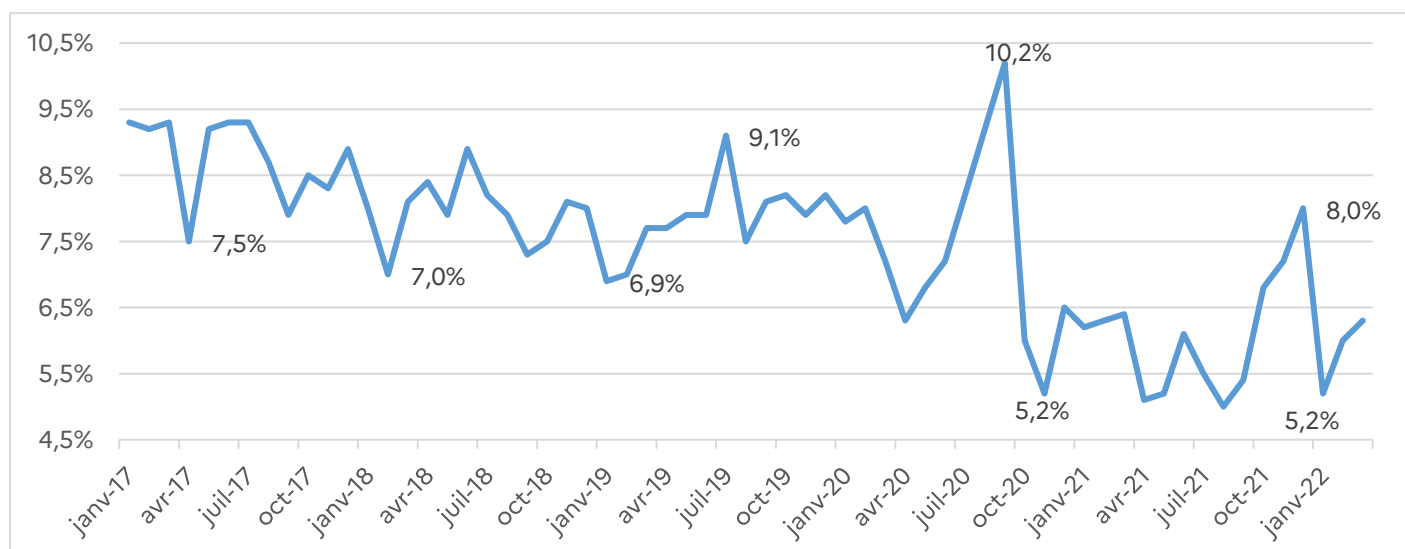


Source : Données Cnaf (Prisme), travaux mission IGAS

[56] Il est difficile à ce stade d'apprécier tous les effets de la moindre capacité à prendre en charge la relation téléphonique au cours de la dernière période conventionnelle. Il est probable que les sollicitations n'aboutissant pas peuvent conduire à multiplier les demandes par courriers, courriels ou en se déplaçant à l'accueil.

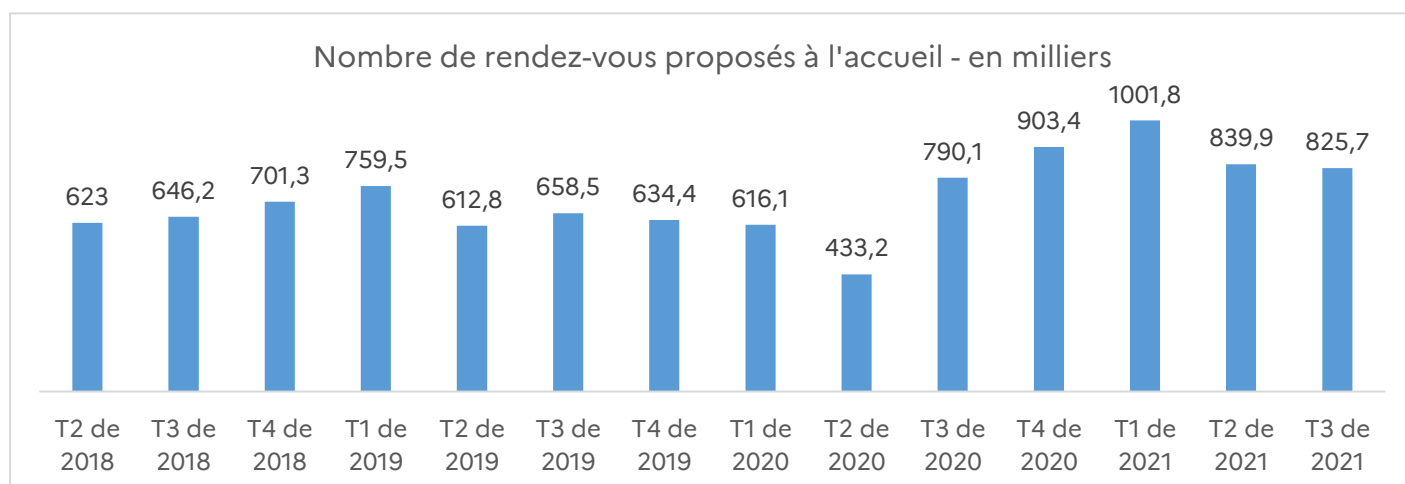
[57] En première approche, le taux de réappels par un même numéro permet de cerner la charge induite par la moindre qualité de la relation téléphonique : certains mois près d'un appel sur dix fait suite à un premier appel de l'utilisateur.

Graphique 11 : Réappels téléphoniques - par mois - en % du total des appels - de 2017 à 2022



Source : Données Cnaf (Notes au CA), travaux mission IGAS

[58] Le nombre de rendez-vous pris en charge par les organismes a aussi une connu une hausse très forte. Sur ce champ également, les organismes sont toujours plus sollicités, les baisses de 2019 et 2020 revêtant a priori un caractère conjoncturel



Source : Données Cnaf (Notes au CA), travaux mission IGAS

### 2.3 La réforme des aides au logement, connue au moment de la conclusion de la COG et intégrée à son équilibre mais mise en œuvre réellement en 2021, s'est révélée avoir un coût, à la fois transitoire et pérenne, élevé sans qu'il ne soit encore déterminé précisément

[59] La réforme de la contemporanéisation des AL représente une augmentation pérenne de la charge, en raison d'une complexification du droit, d'interventions plus fréquentes (trimestrielles au lieu d'annuelles) et un adossement à des ressources par définition instables (cf. annexe sur l'accès aux droits et le juste droit)

[60] L'acquisition automatique des données grâce au DRM a rendu possible cette réforme, mais ne peut absorber l'augmentation de la charge intrinsèque à la réforme.

[61] La mise en place de la réforme s'est par ailleurs accompagnée de difficultés techniques liées à la construction du moteur de calcul de prestation dans le cadre d'un nouveau SI et à l'adossement au DRM, qui ont encore accentué la charge de court terme pour les agents (cf. annexe sur l'accès aux droits et le juste droit).

### 3 Cette trajectoire insoutenable a été révisée, pour faire face aux missions nouvelles confiées à la branche, sans réinterroger le cadrage général

#### 3.1 Des missions nouvelles ont conduit à des décisions de réduction des restitutions prévues conduisant à une trajectoire révisée s'écartant de 900 ETP de la trajectoire initiale

[62] Diverses réformes législatives et réglementaires ont eu des impacts sur la trajectoire de la COG. Certaines ont impacté la délivrance des prestations. Quelques réformes ont aussi impacté l'action sociale, mais avec un impact plus faible.

[63] La trajectoire globale révisée et exécutée est présentée globalement, le FNGA intégrant à compter de 2020 toutes les dépenses de gestion administrative et en particulier celles relevant précédemment de l'action sociale (FNAS).

[64] Une analyse est également proposée sur la trajectoire révisée sur le périmètre de la gestion des prestations hors action sociale. Ce périmètre et cette trajectoire ont été reconstitués par la mission.

[65] L'extension de la PA en 2019 suite au mouvement des gilets jaunes a conduit à une augmentation de plafond de 140 ETPMA. Selon les données transmises par la DSS à la mission sur les 140 ETP, 43 correspondraient à une ouverture de droits et le reste à des missions qui paraissent pérennes. L'arbitrage rendu à ce stade a consacré le maintien des ETPMA CDI, avec une compensation par un rendu d'ETPMA CDD.

	Impact de la réforme sur le bonus individuel de la PA		Mise à jour note Cnaf sur l'évolution de la PA (emplois)	
	ETPMA	%	ETPMA	%
Traitement de la primo-demande (ouverture des droits) et des déclarations trimestrielles	43	31 %	34	11 %
Contrôleurs et gestion des indus	21	15 %	81	41 %
Relation de service	13	9 %	83	42 %
Gestion courante des dossiers	63	45 %		
Total	<b>140</b>		<b>198</b>	

Source : Mission à partir d'une note DSS et de chiffres CNAF

[66] Selon la COG, la réforme des aides au logement devait être autofinancée par la branche au cours de la période. Le surcoût net lié la réforme (charges nouvelles – gains de productivité) était estimé, en 2018, au bout de trois ans, à 269 ETP (estimation observatoire des charges 2018).

[67] Ce surcoût a été recalculé en 2020 pour conduire à une estimation trois années après à 232 ETP (estimation observatoire des charges 2020), mais la montée en charge des trois années a justifié une hausse des moyens accordés (pic la première année plus haut que prévu)

[68] Mais son coût s'est avéré plus élevé que prévu, ce qui a conduit à une augmentation du plafond d'emploi de 150 ETPMA en 2021 et en 2022.

[69] En effet la réforme des AL a conduit selon l'observatoires de charges (rapport 2020) à un coût supérieur à ce qu'il était anticipé.

[70] Alors que le besoin en ETP avait été établi à 1 366 ETP la 1<sup>ère</sup> année (en année pleine), 521 ETP la 2<sup>ème</sup> année et 269 ETP la 3<sup>ème</sup> année, le nouveau chiffrage a réévalué les besoins à hauteur de 1 723 ETP en 2021, 574 ETP en 2022 et 232 ETP en 2023. Il s'expliquerait par une augmentation du nombre d'allocataires par rapport aux prévisions et des évolutions règlementaires (éléments que la mission n'a pas pu à ce stade expertiser).

[71] La surcharge **liée aux difficultés techniques non anticipées a donc fait l'objet d'une autorisation d'emploi supplémentaire à hauteur de 150 ETPMA pour 2021 et 2022.**

Réforme des Aides au Logement	Chiffrage 2018			Chiffrage 2020		
	2019	2020	2021	2021	2022	2023
1. La gestion des ressources	119	132	132	71	61	56
2. La politique de contrôles et de maîtrise des risques	15	25	25	33	32	30
3. La relation de service	1 232	364	112	1 619	482	146
<b>TOTAL ETP</b> <i>(vs avant mise en œuvre de la réforme)</i>	<b>1 366</b>	<b>521</b>	<b>269</b>	<b>1 723</b>	<b>574</b>	<b>232</b>

Source : chiffrages de l'Observatoire des charges 2018 et 2020

[72] D'autres missions nouvelles confiées à la Cnaf de façon pérenne ont conduit à une augmentation de plafond d'emploi.

[73] Les missions de la Cnaf ont été étendues au cours de la période 2018-2022 :

- La recentralisation du RSA en Outre-mer : + 40 ETPMA CDI
- La recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis (+ recouvrement des impayés de pensions alimentaires) : + 120 ETPMA CDI
- La recentralisation du RSA dans les Pyrénées orientales : +16,5 ETPMA CDI
- La réforme de l'intermédiation des pensions alimentaires : + 427 ETPMA CDI

Tableau 10 : Evolution du plafond d'emploi autorisé pour intégrer l'impact des différentes réformes (CDI ETPMA)

	Source	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Plafond d'emplois GOG CNAF</b>	<b>LI de mai 2019</b>	<b>31 989</b>	<b>31 789</b>	<b>31 589</b>	<b>31 089</b>	<b>30 489</b>
Mise en œuvre de la prime d'activité	LI de mai 2019			140	140	140
Intermédiation des pensions alimentaires	Courrier DSS nov. 2019			336	427 (336+91)	427
Recentralisation du RSA Outre-Mer	Courrier DSS nov. 2019			35	40 (35+5)	40
Réforme des AL	Courrier DSS oct 2021				150	150
Intermédiation des pensions alimentaires (recouvrement impayés) + recentralisation RSA 93	Courrier DSS janvier 2022					120
+ centralisation RSA Pyr. Orientales	Courrier DSS janvier 2022					16,5
<b>Ecart avec plafond initial (ETPMA en plus)</b>				<b>511</b>	<b>757</b>	<b>894</b>
<b>Plafond annuel révisé</b>		<b>31 989</b>	<b>31 789</b>	<b>32 100</b>	<b>31 846</b>	<b>31 383</b>

Source : Données DSS, calculs mission

[74] Les missions nouvelles confiées à la branche au cours de la période 2018-2022, ont conduit à revoir à la baisse le rythme de restitution d'effectifs de 894 ETP sur la période.

- Ecart entre la trajectoire initiale et la trajectoire révisée (CDI ETPMA)

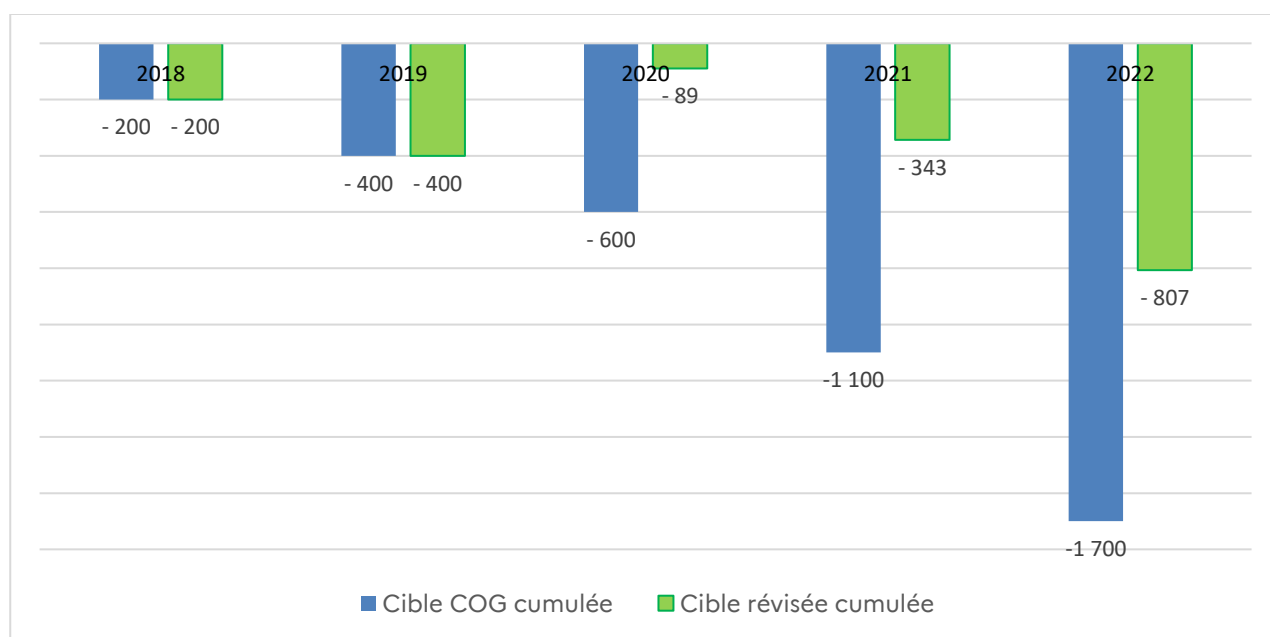
[75] A partir de 2020, la trajectoire révisée s'écarte de la trajectoire GOG initiale.

	2018	2019	2020	2021	2022
Cible COG cumulée	- 200	- 400	- 600	- 1 100	- 1 700
Autorisation d'emploi, liée aux réformes			511	246	120
Autorisation d'emploi liées aux réformes, cumulée			51	757	894
<b>Cible révisée cumulée</b>	<b>- 200</b>	<b>- 400</b>	<b>- 89</b>	<b>- 343</b>	<b>- 807</b>

Source : Données CNAF, travaux mission

[76] **Compte tenu de ces autorisations d'emploi (en réalité baisse du rythme de rendu), liées aux missions nouvelles, 807 ETP ont été rendu sur la période 2018-2022, au lieu des 1 700 prévus initialement.**

Graphique 12 : Graphique : Cible cumulée prévue dans la COG et cible cumulée révisée en ETPMA CDI



Source : Données CNAF, travaux mission

[77] S'il y a eu une inflexion du rythme de restitution, celle-ci n'est intervenue qu'à partir de 2020.

- Sur le périmètre de la gestion des prestations hors action sociale, le plafond augmente sous l'effet des réformes en 2020 avant de diminuer

[78] A partir de 2020, la COG prévoit une seule cible ETP pour la GA et l'action sociale. En retenant la même ventilation que les années précédentes, soit 69,5 % GA et 30,5 % AS, on peut reconstituer une trajectoire théorique GA et en déduire une trajectoire théorique révisée GA :

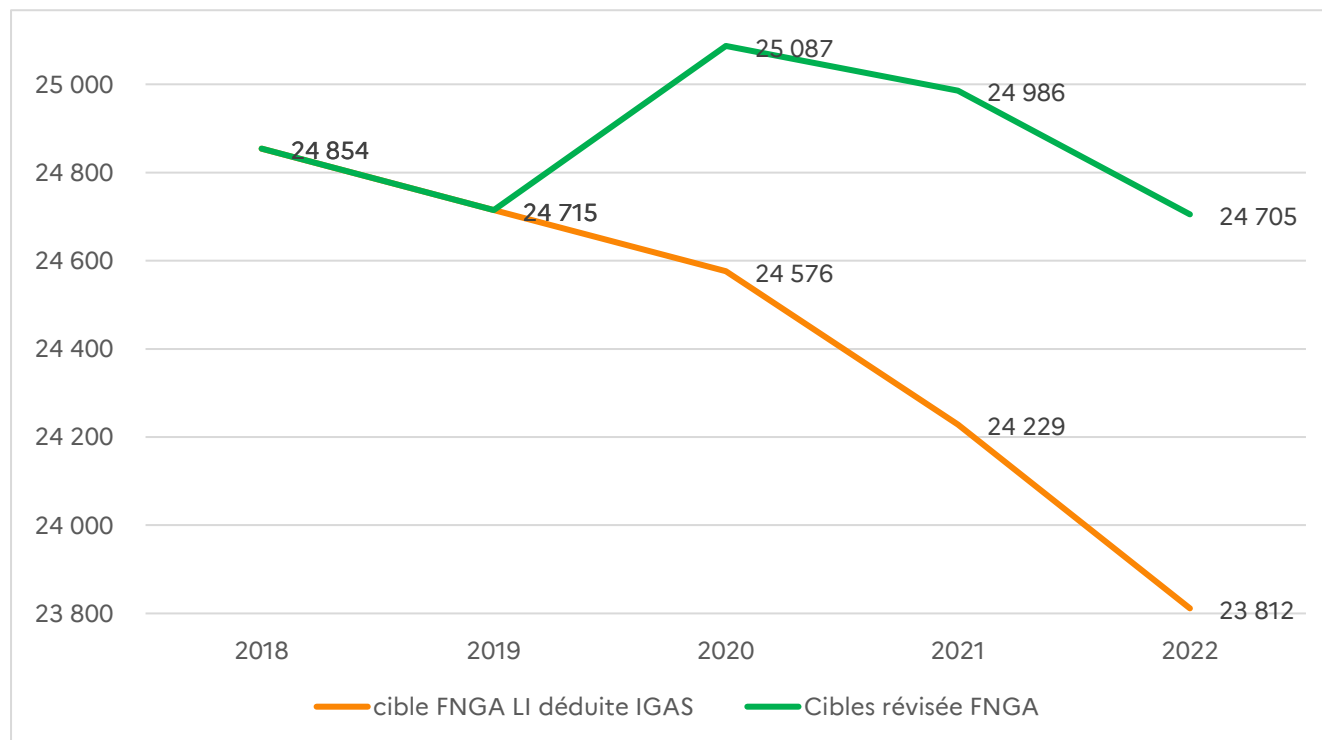
Tableau 11 : Cibles théoriques reconstituées par la mission (initiale et révisée) sur le périmètre de gestion des prestations hors action sociale (ETPMA CDI)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Cible FNGA COG	-139	-139				-278
Cible COG initiale calculée par la mission sur la partie gestion des prestations hors action sociale*			-139	-347,5	-417	-904
Autorisation d'emploi en cours de COG (réformes)			511	757	894	
Plafond théorique COG sur la partie gestion des prestations hors action sociale	24 854	24 715	24 576	24 229	23 812	
Plafond théorique révisé sur la partie gestion des prestations hors action sociale	24 854	24 715	25 087	24 986	24 705	

Source : Données CNAF, travaux mission, \* dans les faits, le FNGA n'existe plus depuis 2020, c'est donc une cible globale qui a été notifiée à partir de 2020. Dans la mesure où la mission centre son analyse sur le périmètre de la gestion administrative, elle a calculé ce que la cible représente sur ce périmètre

[79] L'effectif autorisé en 2022 sur la GA serait donc de 24 689 ETPMA CDI et correspondrait donc à un périmètre élargi par rapport à celui de 2018, avec des missions nouvelles : ARIPA, la recentralisation du RSA en Outre-Mer et en Seine-Saint-Denis et une nouvelle modalité de calcul des AL.

Graphique 13 : Cibles révisées sur FNGA (simulé)



Source : Données CNAF, travaux mission

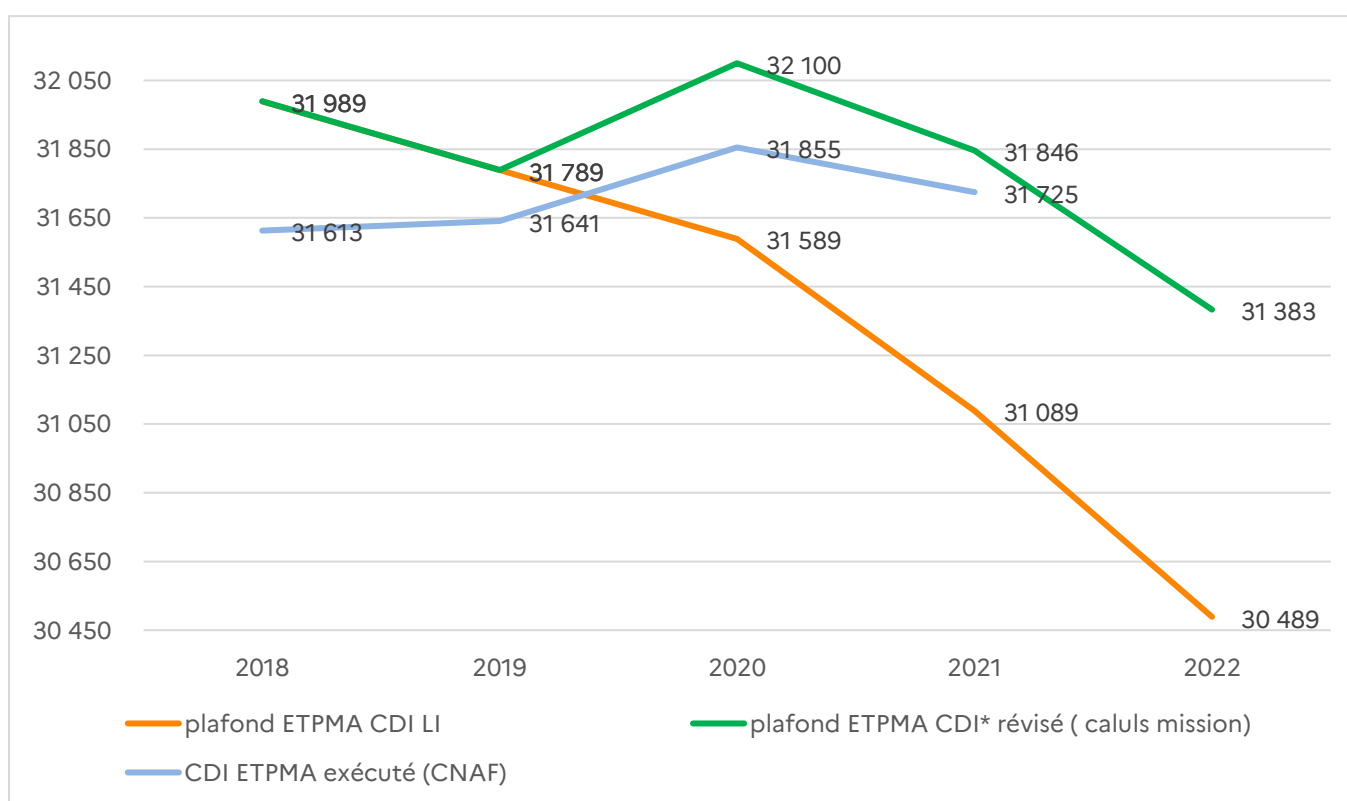
### 3.2 La trajectoire exécutée est conforme à la trajectoire révisée

[80] La trajectoire CDI réalisée est en légère sous-exécution par rapport à la trajectoire révisée

	2018	2019	2020	2021	2022
plafond ETPMA CDI LI	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489
plafond ETPMA CDI* révisé (calculs mission)	31 989	31 789	32 100	31 846	31 383
plafond ETPMA CDI* révisé (selon CNAF)	31 989	31 829	32 100	31 846	31 383
CDI ETPMA exécuté (CNAF)	31 613	31 641	31 855	31 725	
sous-exécution	376	148	245	121	

Source : données Cnaf et DSS, travaux mission

Tableau 12 : Trajectoire d'emploi CDI autorisée et réalisée COG 2018-2022



Source : Données Cnaf et DSS, travaux mission

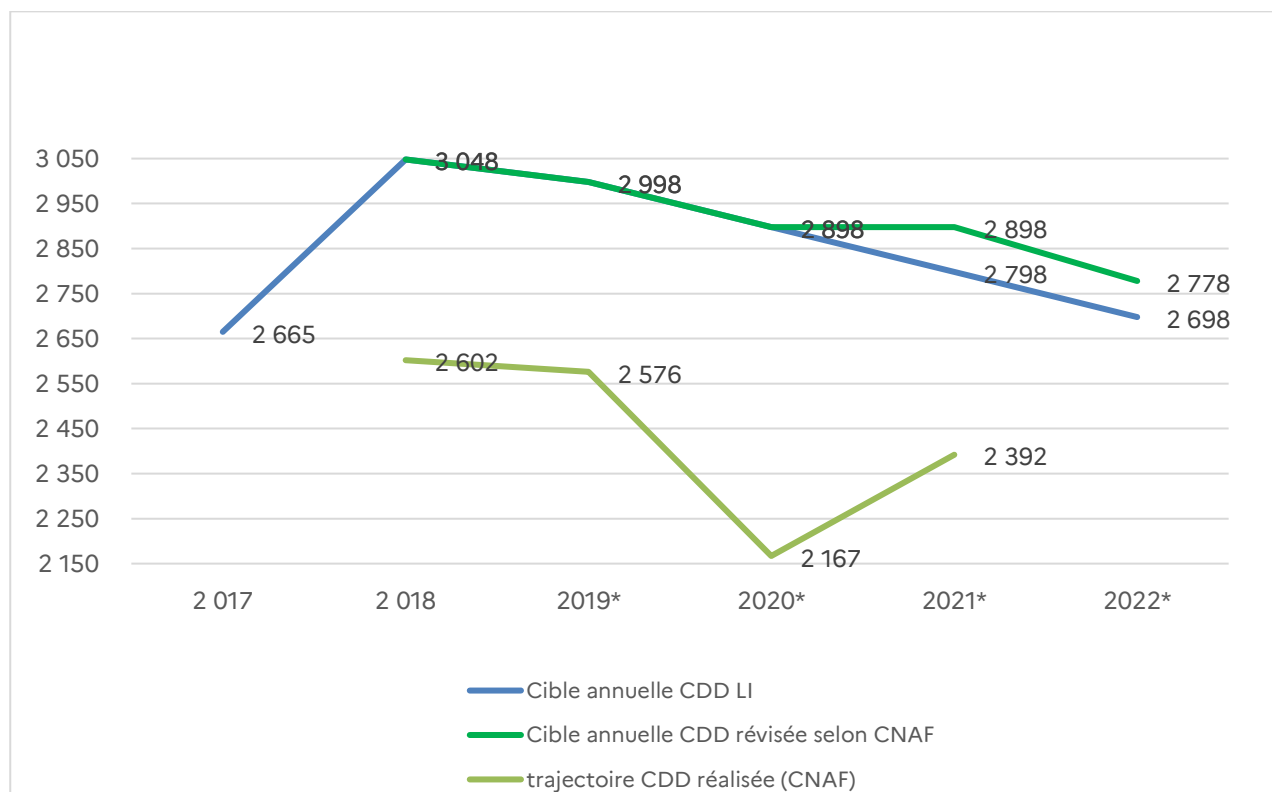


[81] La trajectoire CDD connaît une sous-exécution comprise entre 400 et 750 ETP/an

	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Cible annuelle CDD LI	2 665	3 048	2 998	2 898	2 798	2 698
Cible annuelle CDD révisée* selon CNAF		3 048	2 998	2 898	2 898	2 778
Trajectoire CDD réalisée (CNAF)	3 098	2 602	2 576	2 167	2 392	

Source : Cnaf et DSS, travaux mission, \*Cible annuelle révisée communiquée par la CNAF, la mission n'a pas été en mesure d'établir la chronique de la révision à ce stade pour les CDD

Graphique 14 : Trajectoire d'emploi CDI autorisée et réalisée COG 2018-2022



Source : Données Cnaf et DSS, travaux mission

- L'approche comparée entre branches permet de mieux apprécier l'effort en termes d'ETP.

[82] La branche maladie voit ses effectifs décroître jusqu'en 2019 avec un léger rebond après 2017, date de l'intégration des effectifs du RSI. A partir de la crise sanitaire, ses effectifs augmentent. La branche famille est engagée dans une réduction d'effectifs depuis ces dernières années

Graphique 15 : Evolution des effectifs ETPMA des branches du régime général

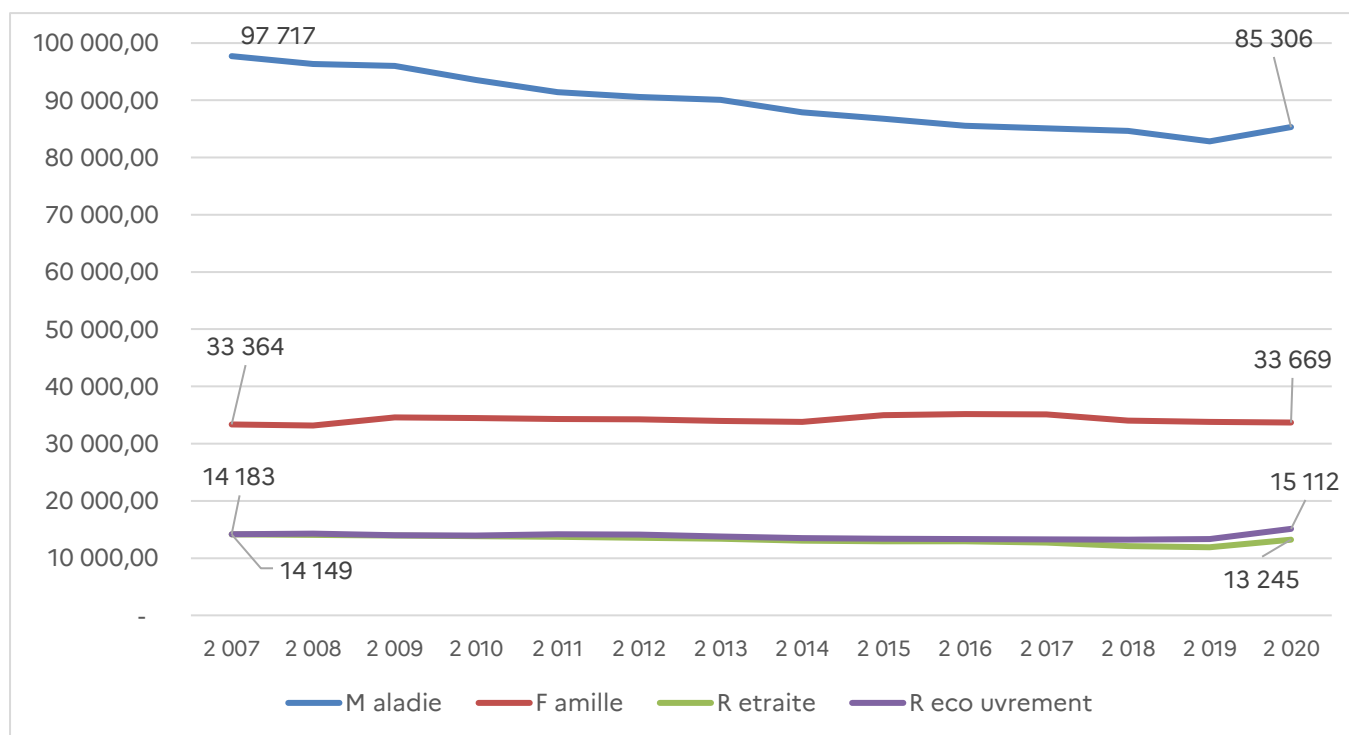


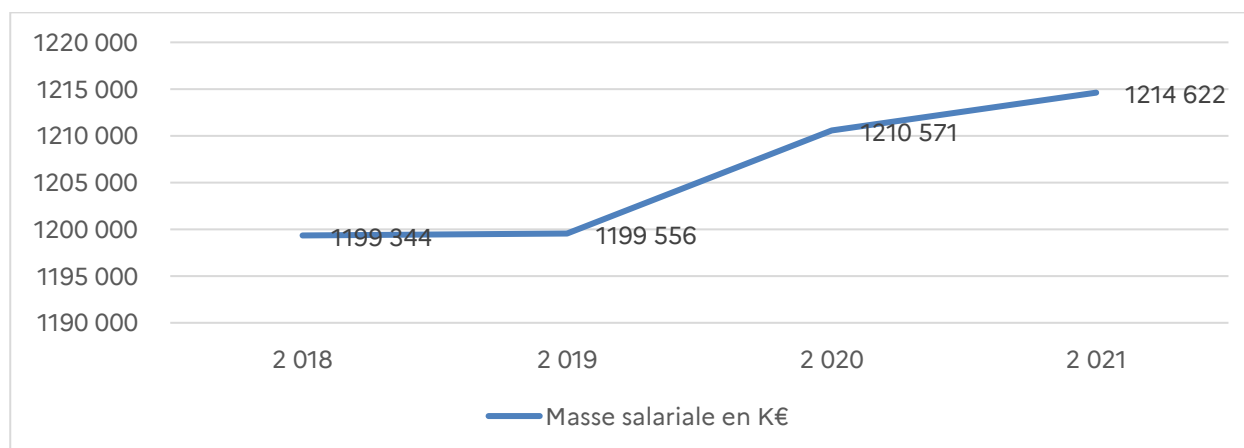
Tableau 13 : Comparaison de l'évolution des effectifs entre caisses du régime général

ETP moyen annuel	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2007-2011	Evol. 2013-2017	Evol. 2018-2020
Maladie	90 057	87 896	86 781	85 570	85 109	84 638	82 829	85 306	-6 %	-5 %	1 %
Famille	33 968	33 817	34 961	35 173	35 117	34 048	33 794	33 669	3 %	3 %	-1 %
Retraite	13 386	13 072	12 965	12 947	12 739	12 088	11 898	13 245	-3 %	-5 %	10 %
Recouvrement	13 767	13 484	13 383	13 343	13 281	13 226	13 336	15 112	0 %	-4 %	14 %
Total R G	151 178	148 268	148 090	147 033	146 246	144 001	141 857	147 332			

Source : Données CIASSP, calculs évolutions mission

Malgré des effectifs en baisse, la masse salariale connaît une progression de 1,3 % sur la période.

Graphique 16 : Masse salariale en K€



Source : Données CNAF, travaux mission

Tableau 14 : Masse salariale en K€

	2018	2019	2020	2021
Masse salariale en K€	1 199 344	1 199 556	1 210 571	1 214 622
Taux RMPP en %	1,50	1,49	1,50	1,49

Source : Données CNAF, travaux mission

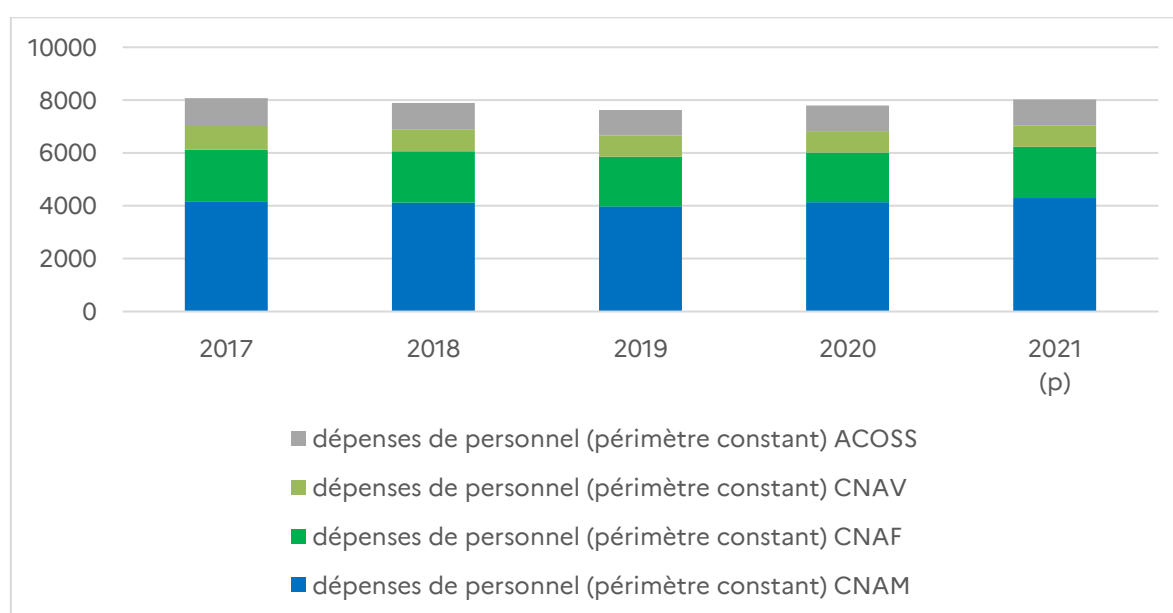
- L'approche comparée entre branches permet également de mieux apprécier l'effort en masse salariale
  - Sur la période de la COG en cours qui commence en 2018, **les dépenses de personnel du régime général sont en hausse de 1,7 %, due à la hausse de 4,1 % des dépenses de l'assurance maladie**, qui représente 50 % des effectifs du régime général
  - **Les dépenses de la Cnaf et de l'ACOSS sont à peu près stables.** Celles de la CNAV en baisse
  - Par rapport à 2017, les dépenses de ces trois dernières caisses sont en baisse, forte pour la CNAV (-10,6 %), moyenne pour l'ACOSS (4,6 %) et faible pour la Cnaf (2,1 %)

Tableau 15 : Evolution des dépenses de personnels des caisses du régime général (M€)

	2017	2018	2019	2020	2021 (p)	évol.2018-2021
Dépenses de personnel CNAM	4 143	4 123	3 976	4 132	4 294	4,1 %
Dépenses de personnel CNAF	1 982	1 938	1 875	1 885	1 940	0,1 %
Dépenses de personnel CNAV	899	842	809	806	804	-4,5 %
Dépenses de personnel ACOSS	1 043	988	967	967	987	-0,1 %
Dépenses de personnel régime général	8 068	7 891	7 627	7 790	8 025	1,7 %

Source : CCSS, tableau mission. *Note:* périmètres constants

Graphique 17 : Evolution des dépenses de personnels des caisses du régime général (M€)



Source : CCSS, tableau mission. *Note:* périmètres constants

### 3.3 Néanmoins les décisions sont intervenues au cas par cas, sans discussion globale sur les évolutions de charges et de gains de productivité par rapport aux prévisions.

[83] Ce sont dans le cadre d'échanges de courriers et de notes à l'occasion de chaque extension de périmètre, que les arguments ont été présentés de la part de la Cnaf et de la tutelle. Au vu des courriers, il apparaît que les discussions ont porté sur les missions nouvelles, sans interroger l'évolution des flux (accroissement de la charge par effet volume), et surtout sans interroger le décalage des gains de productivité attendus du nouveau système de production.

[84] La révision à la baisse du rythme de restitution des effectifs accordée dans son principe pour faire face aux missions nouvelles a permis de faire face en partie à l'augmentation plus générale de la charge, dans un contexte de report des gains de productivité qui a contribué à dégrader la situation.

[85] Cette révision de la trajectoire a probablement permis d'éviter « un accident industriel » et d'assurer que les prestations prioritaires (minima sociaux) continuent à être versées dans des délais acceptables globalement, mais car elle n'a pas été intégrée dans le cadre d'une discussion plus globale sur les écarts de charges et de productivité entre les prévisions et la réalité, cela a été insuffisant pour permettre à la Cnaf d'assurer l'ensemble de ces missions, conduisant à une dégradation des délais de versement des autres prestations (cf. annexe sur la production), à une augmentation des erreurs dans le versement des prestations (cf. annexe accès aux droits et juste droit), à une détérioration de la qualité de service (cf. supra et annexe sur la relation de service).

### 3.4 Les effectifs ont été rendus avant l'intervention des gains de productivité correspondants

[86] Les gains de productivité espérés en 2018 pour 2022 afin de respecter la trajectoire d'emploi de la COG 2018-2022 (1700 ETPMA) et de faire face aux charges nouvelles connues en 2018 (844 ETPMA), n'interviendraient au mieux qu'en fin de prochaine COG (2023-2027) voire sur la COG suivante (2028-2033). L'écart entre les gains prévus et les gains réalisés pourrait être de l'ordre de 1400 ETP (sous réserve d'actualisation par la Cnaf des estimations de gains effectivement intervenus en lien avec le SDSI, cf. paragraphe 1.4 de la présente annexe).

[87] Les autorisations d'emploi accordées (révision de la trajectoire de rendu) ne compensent que les missions nouvelles et sont donc sans impact sur l'augmentation de la charge liée à l'effet volume (non connue) et sur le décalage des gains de productivité (de l'ordre de 1400 ETP).

[88] Enfin, dans la mesure où les effectifs correspondant au nouveau modèle de production des prestations (notamment RSA, AL) ont d'ores et déjà été rendus sur la COG 2018-2022, il n'est pas possible de compter sur les gains de productivité correspondants à venir pour rendre des effectifs.

[89] **Les gains de productivité qui interviendront sur la COG 2023-2027** (qu'ils soient liés aux mutualisations, à la poursuite de l'automatisation à modèle constant, la convergence entre les caisses, ou au nouveau modèle de production : SDSI, DRM etc.) **devront permettre de combler progressivement à périmètre constant l'écart lié au rendu des effectifs avant l'intervention des gains de productivité et sortir la Cnaf de la tension dans laquelle elle se trouve actuellement en matière de production et de service.**

[90] **Si la Cnaf devrait faire face à de nouvelles charges liées à des réformes législatives nouvelles** (cf annexe sur les réformes passées et à venir), **il conviendrait d'évaluer la charge associée et les moyens supplémentaires nécessaires.**

## ANNEXE 7 : PRODUCTION ET PILOTAGE DU RESEAU

<b>ANNEXE 7 :</b>	<b>PRODUCTION ET PILOTAGE DU RESEAU.....</b>	<b>157</b>
<b>1</b>	<b>LA SITUATION DE PRODUCTION A CONSTITUE UNE PREOCCUPATION CENTRALE ET PRIORITAIRE AU COURS DE LA PERIODE DU FAIT DE PRESSIONS DIVERSES .....</b>	<b>160</b>
1.1	DES CHARGES EN HAUSE APPELANT UNE RECHERCHE RENOUVELEE D'EFFICIENCE .....	161
1.1.1	<i>Une augmentation forte du nombre de personnes couvertes .....</i>	<i>161</i>
1.1.2	<i>Des actions de production en hausse très prononcée.....</i>	<i>162</i>
1.2	DES APPROCHES COMPLEMENTAIRES POUR DISPOSER D'UNE VISION PLUS FINE .....	163
1.3	UNE PRIORITE DONNEE AUX FONCTIONS DE PRODUCTION ENTENDUE ICI AU SENS LARGE MAIS DANS DES CONDITIONS VARIABLES SELON LES ORGANISMES .....	165
1.3.1	<i>La politique de ressources humaines est marquée par une volonté de préserver et même de renforcer le nombre d'agents affectés aux fonctions de production mais cette dynamique est plus ou moins à l'œuvre selon la Caf considérée .....</i>	<i>165</i>
1.3.2	<i>Tout comme les choix en matière de moyens affecté à la production, les gains de productivité semblent néanmoins des plus variables selon les organismes .....</i>	<i>167</i>
<b>2</b>	<b>LES STOCKS ET L'ANTERIORITE ONT AUGMENTE DU FAIT DES DIFFERENTES REFORMES ET EN PARTICULIER DE CELLE DES AIDES AU LOGEMENT .....</b>	<b>169</b>
2.1	UNE HAUSSE TRES FORTE DES STOCKS QUI AURAIT PU ETRE ENCORE PLUS PRONONCEE EN L'ABSENCE D'UNE DEMARCHE D'EFFICIENCE ET DE RECHERCHE DE PRODUCTIVITE .....	169
2.2	UNE PROBLEMATIQUE SPECIFIQUE D'ANTERIORITE QUI DOIT RETENIR L'ATTENTION .....	173
2.3	DES SITUATIONS DES PLUS CONTRASTEES AU SEIN DU RESEAU .....	175
2.4	UNE CRISE DE PRODUCTION, UN RISQUE AVERE DE DOUBLE STANDARD DE TRAITEMENT QUI DOIVENT IMPERATIVEMENT ETRE PREVENUS ET RESOLUS .....	179
<b>3</b>	<b>DANS UN CONTEXTE DE TRES FORTES CHARGES ET DE MAITRISE DES MOYENS, LA SEULE RECHERCHE DE PRODUCTIVITE N'A PU SUFFIRE ET LA DEGRADATION DE LA QUALITE DE LA PRODUCTION EST MANIFESTE, LES ACTIONS INTERNES ONT ETE DEPRIORISEES POUR PARTIE.....</b>	<b>180</b>
3.1	DES RECLAMATIONS EN FORTE HAUSSE .....	181
3.2	LA QUALITE DE LA REPONSE TELEPHONIQUE REFLETANT LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA BRANCHE .....	182
3.3	LES TAUX DE SATISFACTION GLOBALEMENT EN BAISSSE MAIS DE MANIERE DIFFERENTE SELON LES CANAUX ET LES CAISSES CONSIDERES.....	183
3.4	UNE MISE EN ŒUVRE DE LA COG MOINDRE EN CE QUI CONCERNE LES ACTIONS INTERNES .....	185
<b>4</b>	<b>LA BRANCHE A LARGEMENT FAIT EVOLUER SON SYSTEME DE PRODUCTION, AVANT TOUT PAR DES MODALITES ORGANISATIONNELLES SPECIFIQUES .....</b>	<b>187</b>
4.1	LES DIFFERENTS MODES D'ORGANISATION AU SEIN DE LA BRANCHE .....	187
4.1.1	<i>Le pilotage de la production a été renforcé dans des conditions inédites aux niveaux national et local.....</i>	<i>187</i>
4.1.2	<i>Les travaux de la mission soulignent le caractère des plus enchevêtrés et peu lisible des missions et fonctions partagées ou mutualisées .....</i>	<i>188</i>
4.2	L'APPORT REEL MAIS RELATIVEMENT PONCTUEL APPORTE PAR L'ENTRAIDE VIA LE SNAP .....	192
4.3	LE DEVELOPPEMENT INCONTESTABLE DE LA LIQUIDATION AUTOMATIQUE .....	196
<b>5</b>	<b>AU-DELA DE LA DIVERGENCE DES PERFORMANCES DE PRODUCTION AU SEIN DU RESEAU, LA CONVERGENCE DES COUTS, SOUVENT SOUHAITEE, DEMEURE UN OBJECTIF DELICAT A ATTEINDRE.....</b>	<b>199</b>
<b>6</b>	<b>DANS CE CONTEXTE, LA MISSION ESTIME NECESSAIRE DE DEPLOYER UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PERFORMANCE ET UNE NOUVELLE ORGANISATION DU RESEAU TOUT EN MAINTENANT L'ANCRAGE DEPARTEMENTAL.....</b>	<b>210</b>

6.1	UNE VOLONTE DE CONVERGENCE QUI DEMEURE UN OBJECTIF PEU CREDIBLE EN L'ABSENCE D'UNE REFORTE PLUS GLOBALE DE L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE ET DE L'ORGANISATION .....	210
6.2	UN CHANGEMENT NECESSAIRE DE CADRE D'ACTION, AUTOUR DE L'ECHELON DEPARTEMENTAL MAIS PRENANT EN COMPTE UNE SOLIDARITE NECESSAIRE ENTRE CAISSES DU MEME TERRITOIRE.....	212
6.3	LA NECESSITE DE FAIRE EVOLUER LA MESURE ET LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE.....	213
6.4	UNE EVOLUTION PLUS GENERALE DU PILOTAGE PAR L'ÉTAT ET LA BRANCHE SONT A ENCOURAGER.....	219

[1] La production et le pilotage du réseau revêtent une importance tout à fait majeure : la branche famille a avant tout pour mission de permettre à tous les bénéficiaires effectifs et potentiels d'accéder à leurs droits et au premier chef, de bénéficier des prestations auxquelles ils peuvent prétendre et qui leur sont dues.

[2] La production revêt ici une dimension assez globale, principalement appréciée au regard des activités en matière de service des prestations légales : elle concerne les différentes dimensions de gestion des parcours des usagers leur permettant de disposer des prestations sociales.

[3] **La production de la branche famille a constitué un point majeur sinon exclusif d'attention et de mobilisation pour la branche au cours de la période.** Elle a été marquée par une recherche exigeante d'efficacité revue par la suite dans un contexte de charges évaluées comme devant décroître et des moyens humains en baisse (sur ce point, voir annexe 6) et le souhait de mettre en place un nouveau modèle de production (annexes 2, 8 et 10). Elle a été très largement affectée par la mise en œuvre de réformes et les chocs conjoncturels constitués par la crise sanitaire puis par la mise en œuvre de la réforme des aides au logement (annexes 2, 8 et 9).

[4] **Au-delà de ces dimensions globalement exogènes, la branche a constamment veillé à améliorer ses modes de gestion et de pilotage au cours de la période : à cet égard, les avancées de la période sont des plus significatives et paraissent relativement inédites.** Ces changements ont pour partie été subis en ce que le contexte a conduit à encore plus et encore mieux piloter la production. Mais ces changements ont été aussi choisis en ce que la branche a su à de nombreux égards améliorer sa démarche de recherche d'efficacité collective, par exemple, au travers du soutien à la production (dispositif de « caf à forts enjeux », service national d'appui à la production en particulier), des consignes de production et de la professionnalisation de ce pilotage par des outils et des méthodes renouvelés.

[5] Pour autant, alors même que **la convergence des actions et des performances est constamment érigée comme un objectif premier, celle-ci est délicate à apprécier** tant en ce qui concerne le volume et la qualité des actions menées qu'en ce qui concerne les coûts de gestion. Alors que la situation de stocks conduit à percevoir un risque de double standard de traitement, alors que plus que jamais la convergence des performances semble nécessaire, force est de constater que les méthodes employées au cours des dernières années n'ont pas eu les effets escomptés. Dans ce contexte, la mission avance **des pistes d'évolution de l'organisation et du pilotage du réseau,** solutions dans l'objectif d'apporter des clarifications indispensables et de rénover la démarche de recherche de performance tant globale qu'homogène sur l'ensemble du territoire.

[6] **Cette annexe** vise à présenter ces dimensions en analysant plusieurs points. Elle n'est pas autosuffisante en ce qu'elle **doit nécessairement être lue en lien avec les autres annexes qui la complètent.** Les conclusions de la mission ont été présentées à plusieurs reprises et sont retracées dans les livrables intermédiaires (voir annexe 11). Au final, **le rapport de synthèse assure la cohérence entre ces analyses et les recommandations d'ensemble.** Celles-ci ne sont pas systématiquement reprises ci-après.

**Le choix de la mission d'une présentation brute des performances du fait de la difficulté de prendre en compte les activités mutualisées**

**Les travaux conduits par la mission ont été partagés avec la Cnaf. La caisse nationale a souligné, à juste titre, que la prise en compte des missions mutualisées au sein du réseau conduisait à revoir les dispersions de performance. La mission prend acte de cet aspect mis en avant par la caisse.** Pour autant, il n'existe pas de mesure standard de la performance prenant en compte ou non les différentes fonctions mutualisées qu'elles soient mutualisées à un niveau interrégional (téléphone par exemple), national (ARIPA par exemple) ou entre caisses (fonctions support). **Si la prise en compte des activités effectives de chaque caisse est nécessaire, celle-ci est délicate à assurer car les missions prises en charge par chaque caisse sont des plus variables. Il est difficile -voire impossible-, dans les approches agrégées proposées ci-après, de privilégier une approche corrigée des mutualisations qui présentent des limites nombreuses.**

Pour toutes ces raisons, **la mission a maintenu une approche « brute »** en ce qu'elle n'avait pas la capacité de corriger de manière adaptée les valeurs. Cette présentation est donc à la fois la seule pertinente et la moins contestable. Les calculs opérés en prenant en compte ponctuellement les mutualisations, qu'ils aient été effectués par la caisse nationale comme par la mission, n'ont pas remis en cause les analyses proposées ci-après.

Pour autant, **la difficulté à prendre en compte les activités mutualisées a un impact que le lecteur doit prendre en compte.**

**Dans le rapport de synthèse, ce point est ainsi évoqué pour corriger les approches proposées par les graphiques** de la manière suivante : « *Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées* ». Une note précise en outre « *Cette note est générique et produite qu'à ce stade du développement. Dans le cadre des échanges sur les livrables 1 et 2, les services de la Cnaf ont souligné que prendre en compte les actions et moyens sans neutraliser la part de ces actions mutualisées présentait un biais et que les écarts entre territoires diminuaient lorsque l'on traitait à part les actions mutualisées. La mission convient de ce point. Elle souligne que les aménagements permettant de réduire les écarts entre caisses et territoires sans pour autant les annihiler, loin s'en faut, ceux-ci demeurant extrêmement significatifs. Au-delà, cette approche plaide également pour la remise à plat des activités centralisées et mutualisées telle que proposée par la mission.* »

Ces mentions ne sont pas reprises ci-après mais le lecteur doit les avoir à l'esprit.

[7] Cette annexe a été rédigée de manière analytique, afin de permettre aux services de prendre connaissance des différentes analyses. Les cinq premières parties évoquent des points particuliers, la sixième a vocation à présenter les évolutions souhaitées par la mission qui sont reprises ensuite dans le rapport de synthèse.

## **1 La situation de production a constitué une préoccupation centrale et prioritaire au cours de la période du fait de pressions diverses**

[8] **La situation de production -prise ici au sens large donc englobant le front, le middle et une partie du back office- a, entre 2018 et 2022, été durablement affectée par des trajectoires de charges qui ont été sous évaluées (voir annexe 6) dans un contexte de diminution forte des effectifs, mouvement qui a par la suite été ajusté (voir annexes 3 et 6).** Les charges croissantes ont conduit à prioriser les fonctions de production en termes de ressources humaines, mais cette priorité incontestable au niveau national a été plus ou moins suivie par tous les organismes de la branche.



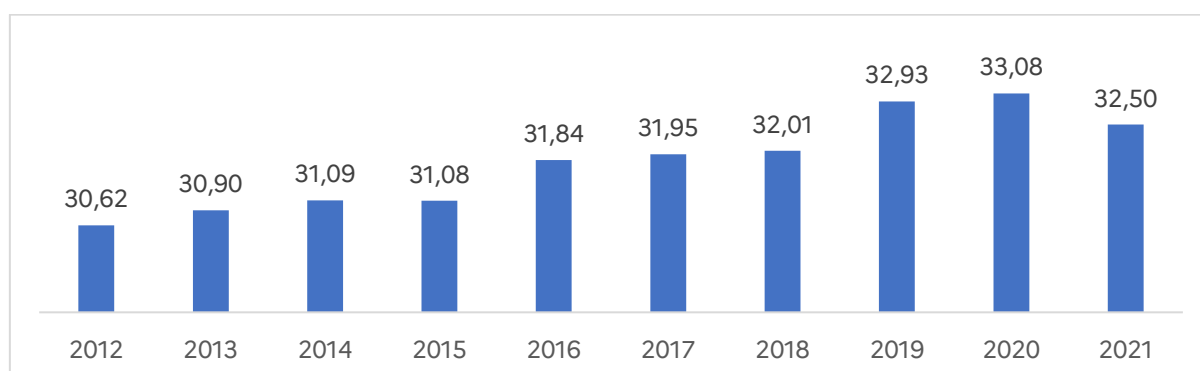
## 1.1 Des charges en hausse appelant une recherche renouvelée d'efficience

[9] Dans un contexte de baisse annoncée des effectifs et d'anticipation erronée de charges stables ou en baisse, les fortes hausses des charges et actions de production ont conduit logiquement la branche à développer un effort rénové de recherche d'efficience et de productivité.

### 1.1.1 Une augmentation forte du nombre de personnes couvertes

[10] **Depuis 2012, le nombre de personnes couvertes a augmenté de près de 10 %**, notamment du fait de la mise en œuvre de la prime d'activité puis de ses évolutions qui ont, à chaque fois, conduit à une hausse du nombre d'allocataires ou de personnes couvertes dans les foyers connus des Caf. **Sur la dernière période conventionnelle, les variations correspondent approximativement à 1 millions de personnes soit environ 3 % du fichier.** Le nombre net de personnes couvertes (graphique 1) ne reflète cependant qu'imparfaitement l'ampleur des actes de gestion qui s'y rattachent : l'évolution en tant que telle de la population des personnes couvertes (*turn-over* ou entrées-sorties) est en tant que telle une source de charges de gestion (identification, immatriculation, fiabilisation puis radiation éventuelle) : outre la gestion des évolutions du dossier (liquidation des droits et prestations), les activités de fiabilisation du fichier génèrent de la charge de gestion.

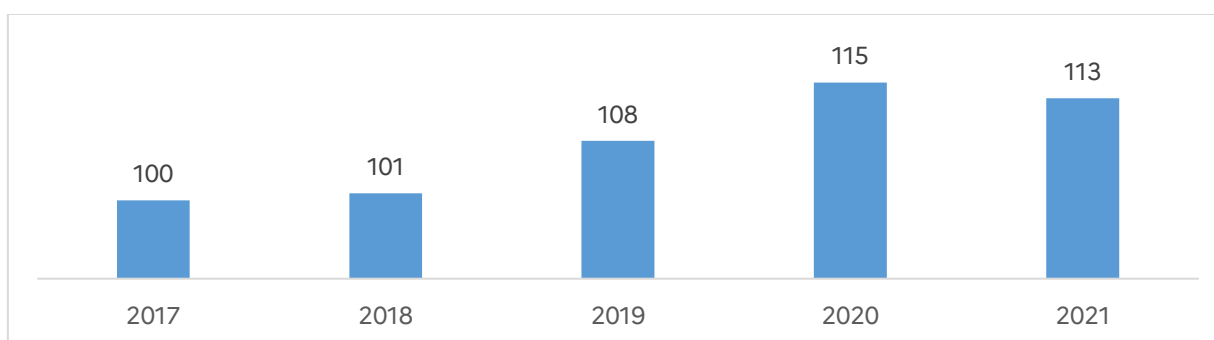
Graphique 1 : Nombre personnes couvertes entre 2012 et 2021 - en millions



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[11] **Si l'on corrige l'approche générale du nombre de personnes couvertes par le poids de la gestion (notion d'« allocataire pondéré »** tendant à prendre en compte la charge de gestion liées aux principaux profils de bénéficiaires sur la base des constats opérés dans des organismes de référence), **la hausse de la charge effective supportée par la branche au cours de la période est indéniable** et portée par les évolutions de la réglementation au cours de la période (mesures suite au mouvement des gilets jaunes et réforme des aides au logement, graphique 2).

Graphique 2 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés entre 2017 et 2021 (base 100 en 2017)

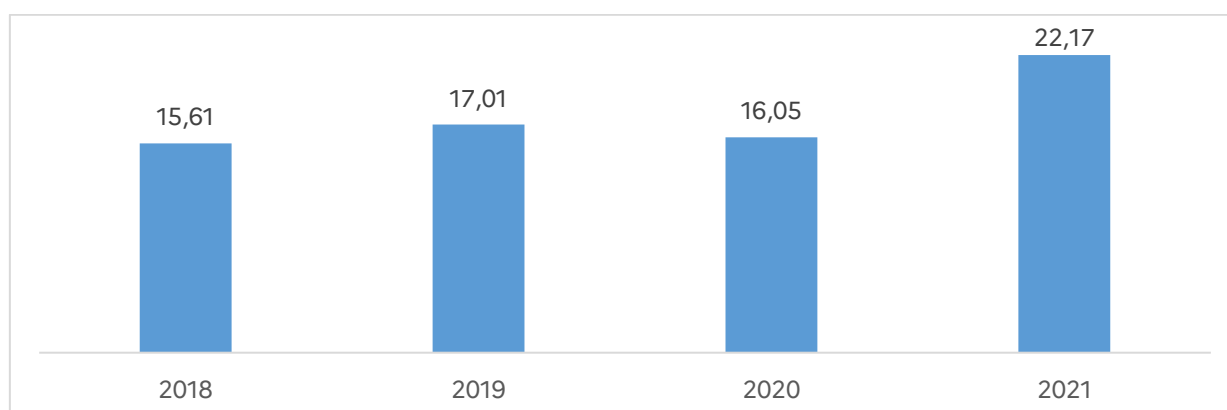


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 1.1.2 Des actions de production en hausse très prononcée

[12] **La population couverte, corrigée de la charge constitue un bon indicateur. Mais mesurer la hausse des charges doit aussi se faire en appréciant certains flux entrants ou sortants. Une évolution forte de la relation téléphonique a été constatée au cours de la période** (graphique 3). La fin du numéro surtaxé (effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>145</sup>) a conduit à rendre plus accessible les échanges téléphoniques avec les organismes. Mais il semble surtout que, contrairement à ce qui était escompté, les échanges téléphoniques n'ont pas stagné ou diminué : ils ont régulièrement augmenté sur la période, ce qui témoigne d'une évolution de la relation entre les caf et les allocataires : pendant les confinements, la relation téléphonique a logiquement été privilégiée. La sollicitation de la branche en matière de relation téléphonique a donc été des plus soutenues mais cette charge a été délicate à assumer compte tenu de l'obsolescence de la solution technique et des difficultés rencontrées pour passer à un nouveau système : à la hausse exogène des charges se sont combinées des difficultés endogènes propres à la branche. Elles ont eu des effets importants en termes de qualité (voir *infra*).

Graphique 3 : Flux d'appels téléphoniques entrants - en millions

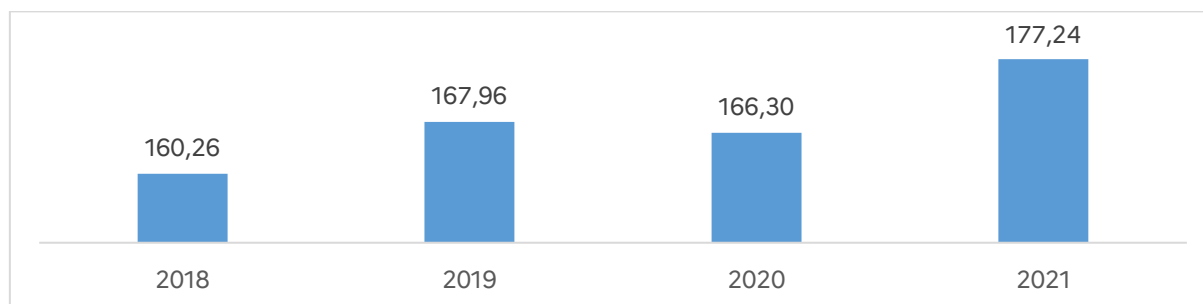


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

<sup>145</sup> Voir loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

[13] Par ailleurs, **le nombre de pièce arrivées a très fortement augmenté : la hausse de 10 % constatée en 2021** est à rapprocher directement de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement (graphique 4).

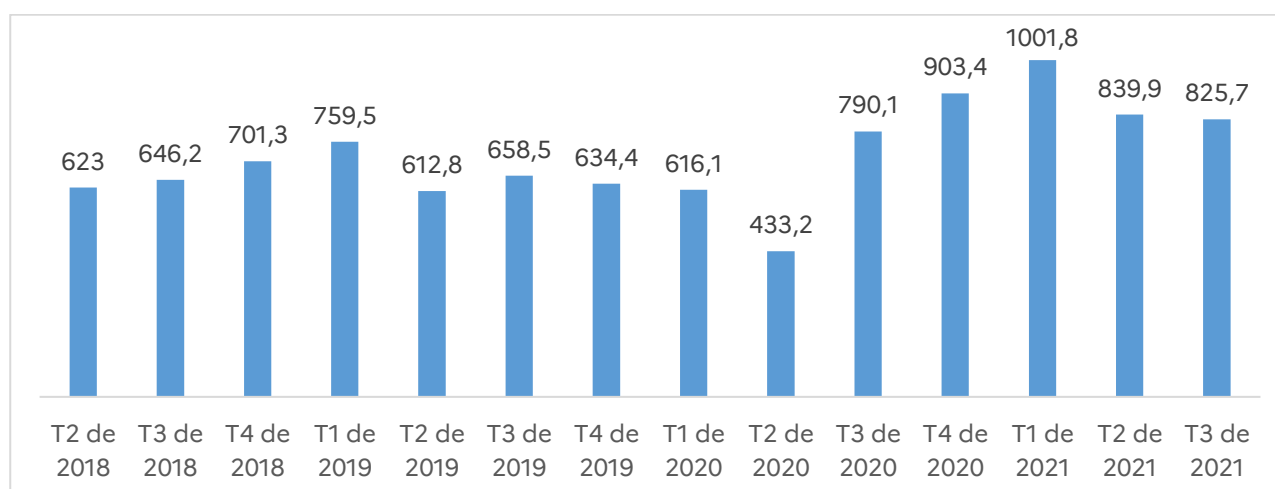
Graphique 4 : Nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en millions



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[14] De même, en cohérence avec la démarche de développement des rendez-vous avec les allocataires, **le nombre d'interactions à l'accueil a notablement cru**. Là encore, l'impact de la réforme des aides au logement est indiscutable (graphique 5).

Graphique 5 : Nombre de rendez-vous proposés à l'accueil - en milliers

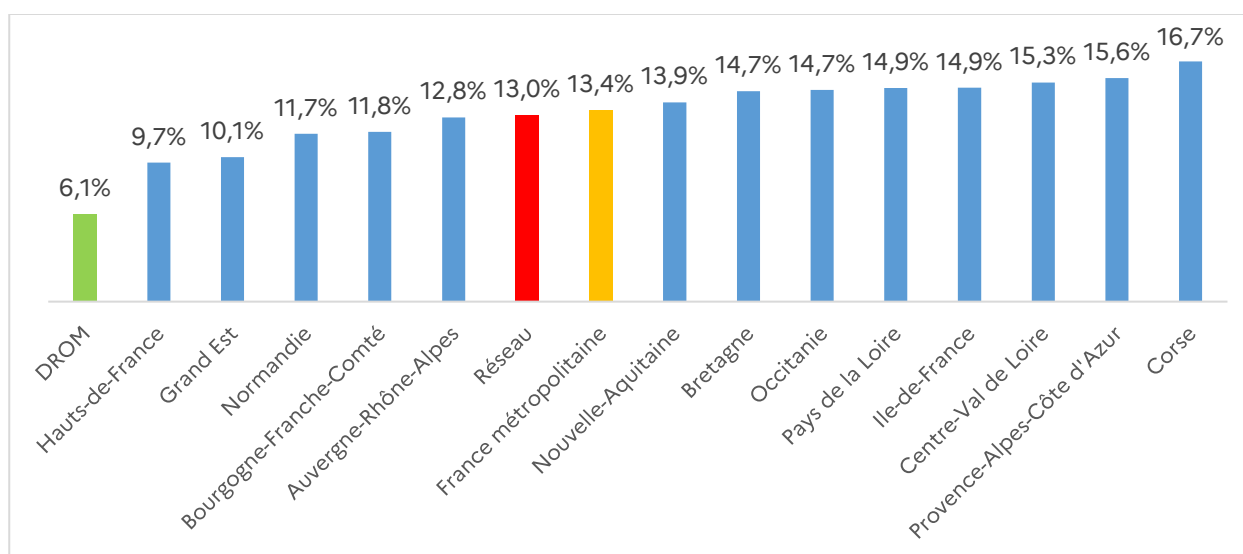


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 1.2 Des approches complémentaires pour disposer d'une vision plus fine

[15] **La hausse globale de la charge n'a pas concerné les différents organismes de la même manière.** Une approche agrégée par région souligne d'ailleurs que les départements et régions d'outremer sont les territoires qui voient leur charge augmenter le moins (+6 %) alors que d'autres régions importantes (PACA, Ile de France) ou plus modestes (Corse, Centre-Val de Loire) voient leur charge augmenter de trois à quatre points de plus que le réseau soit deux à trois fois plus qu'outremer. Il est néanmoins avéré que les ressources humaines affectées dans chaque organisme ou chaque région ne peuvent spontanément être ajustées à ces évolutions des charges (graphique 6).

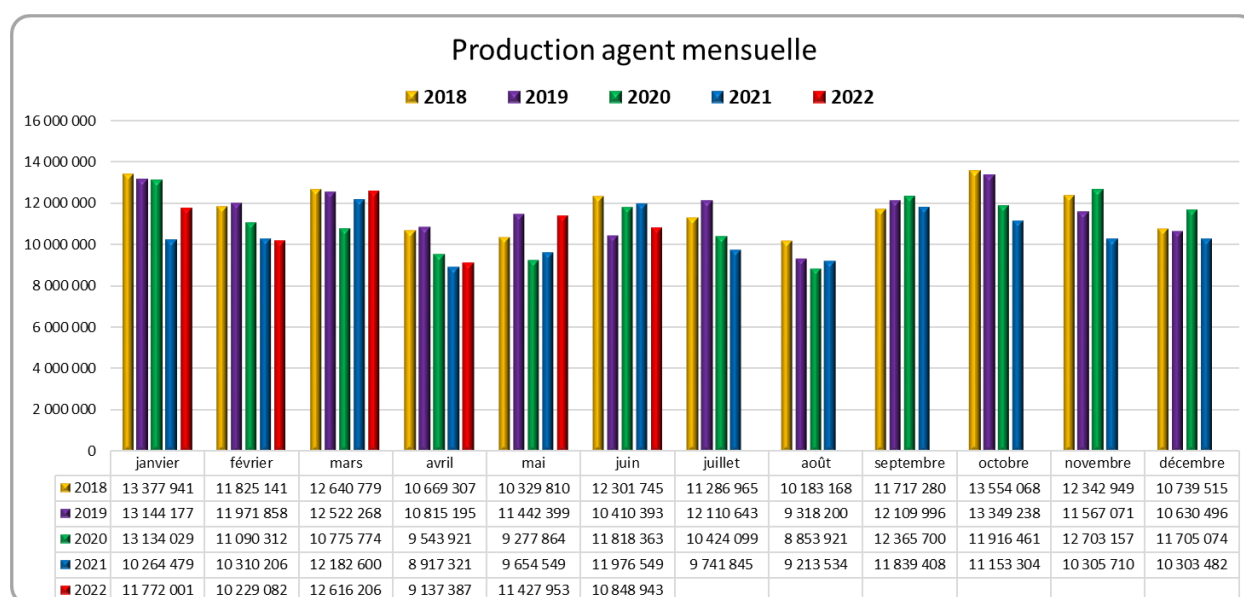
Graphique 6 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés - par région - entre 2017 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[16] **L'approche au niveau de l'agent (graphique 7) conduit à tempérer une analyse de plus forte pression en production :** la situation au mois le mois tempère les mouvements de hausse constatés précédemment. Au-delà, cette évolution renvoie à un constat opéré par ailleurs par la mission : outre le volume à traiter, le déploiement de l'automatisation a conduit à une évolution en profondeur du métier des techniciens qui se trouvent ainsi confrontés à des interventions ponctuelles visant à résoudre des difficultés et des anomalies. Ils sont ainsi confrontés à des difficultés et des cas complexes de manière beaucoup plus régulière, les tâches plus simples étant prises en charge automatiquement. L'approche de la production des agents ne peut faire l'économie de cette approche plus qualitative (voir annexes 4, 6, 9, 10 et 11).

Graphique 7 : Production mensuelle



Source : Cnaf.

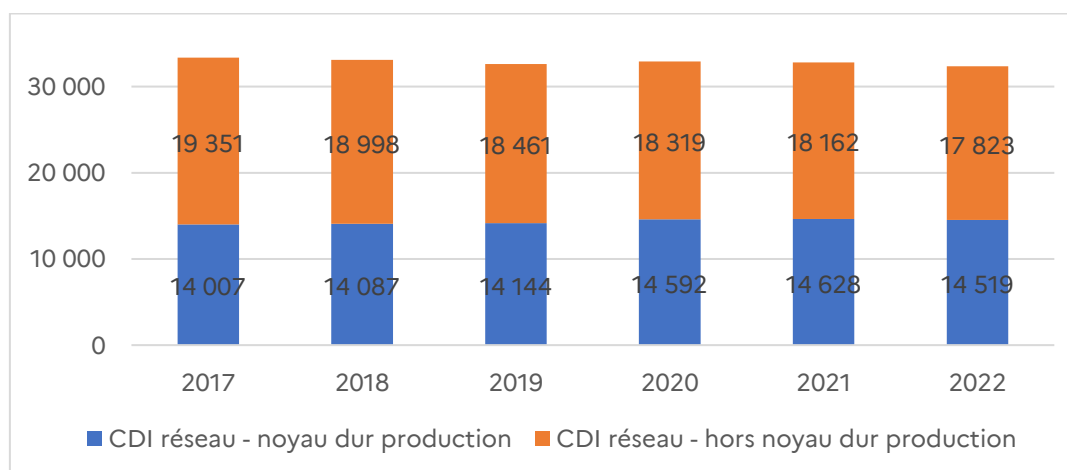
### 1.3 Une priorité donnée aux fonctions de production entendue ici au sens large mais dans des conditions variables selon les organismes

#### 1.3.1 La politique de ressources humaines est marquée par une volonté de préserver et même de renforcer le nombre d'agents affectés aux fonctions de production mais cette dynamique est plus ou moins à l'œuvre selon la Caf considérée

[17] **Les travaux préparatoires à la COG 2018-2022 avaient souligné la possibilité de générer des gains de productivité pouvant permettre des restitutions d'emploi tout en rappelant la nécessité de renforcer la production « cœur du métier » des Caf<sup>146</sup>.**

[18] **Cette dynamique a été à l'œuvre** : dans un contexte de diminution globale des effectifs, les agents relevant du champ de la production au sens large ont non seulement été préservés en nombre mais bien augmentés (+ 3,6 % - graphique 8).

Graphique 8 : Effectifs en CDI - entre 2017 et 2022 - noyau dur production (famille gestion des relations clients) et autres métiers

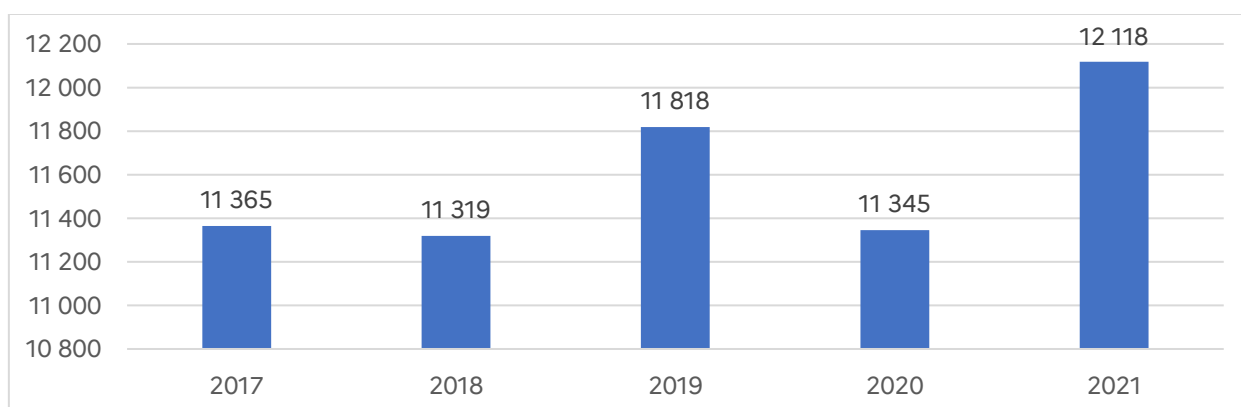


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[19] **Cette priorité donnée aux fonctions de production s'est avérée des plus nécessaires en ce que le nombre de pièces à traiter par les agents prises ici de manière brute a fortement augmenté** (graphique 9), tout particulièrement en 2021. La priorité donnée à la production a ainsi permis à la branche d'éviter d'accroître encore une situation de production des plus contrastée (voir *infra*).

<sup>146</sup> Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratioux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

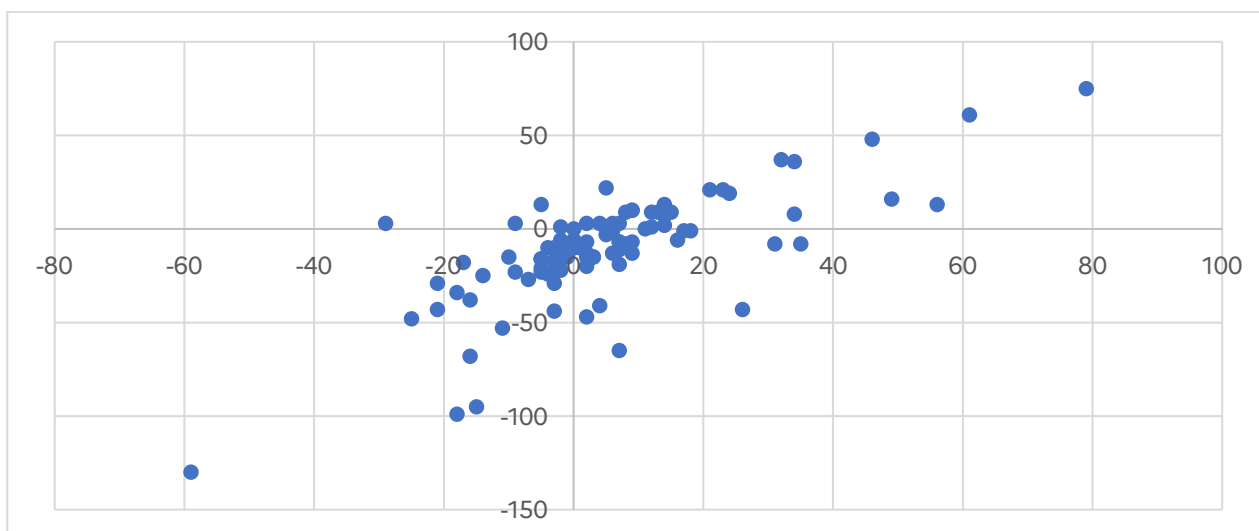
Graphique 9 : Pièces arrivées rapportées aux effectifs CDI dévolus à la production



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

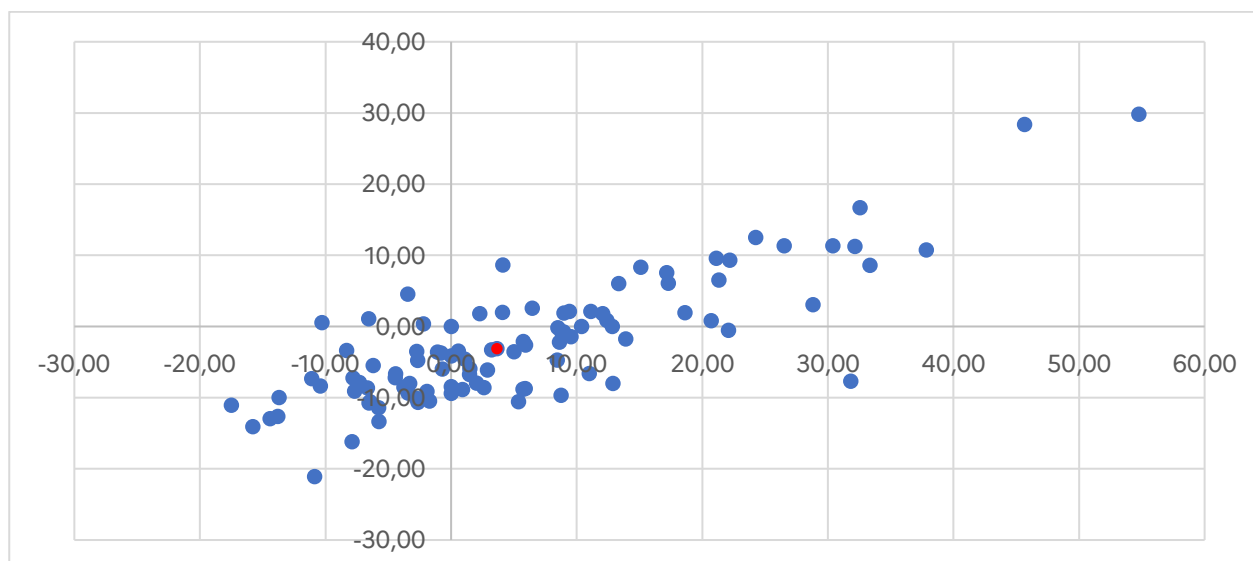
[20] **Mais la tendance de préservation ou de renforcement des effectifs alloués à la production si elle est incontestable de manière globale et agrégée est beaucoup moins évidente quand l'on analyse les démarches retenues par les différents organismes** : certains ont ainsi été amenés à supprimer des postes alloués à la production. Il est difficile de produire une analyse de chacune de ces évolutions mais force est de constater que les approches sont très variables dans le réseau. Pour la Cnaf, les caisses ayant diminué les agents alloués à la production étaient en écart de coûts et/ou anticipaient sur des restitutions devant intervenir en fin de période au regard de la cible de restitution d'emplois fixée initialement par la COG (graphiques 10 et 11).

Graphique 10 : Evolution pour chaque caisse des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en nombre



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

Graphique 11 : Evolution par caisse et pour le réseau (en rouge) des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 1.3.2 Tout comme les choix en matière de moyens affecté à la production, les gains de productivité semblent néanmoins des plus variables selon les organismes

[21] Par nature, la répartition des effectifs au sein du réseau revêt une certaine inertie. Comme on l'a apprécié précédemment, la charge a au demeurant évolué de manière assez variable selon les territoires. Partant, la combinaison de ces deux fragilités génère des écarts des plus importants en termes de nombres de pièces à traiter rapportées aux effectifs en contrat à durée indéterminée mobilisés au titre de la production. La performance la plus faible est quatre fois moindre que la plus importante. **L'écart entre les données moyennes et médianes sur la période soulignent la grande dispersion des performances** (tableau 1).

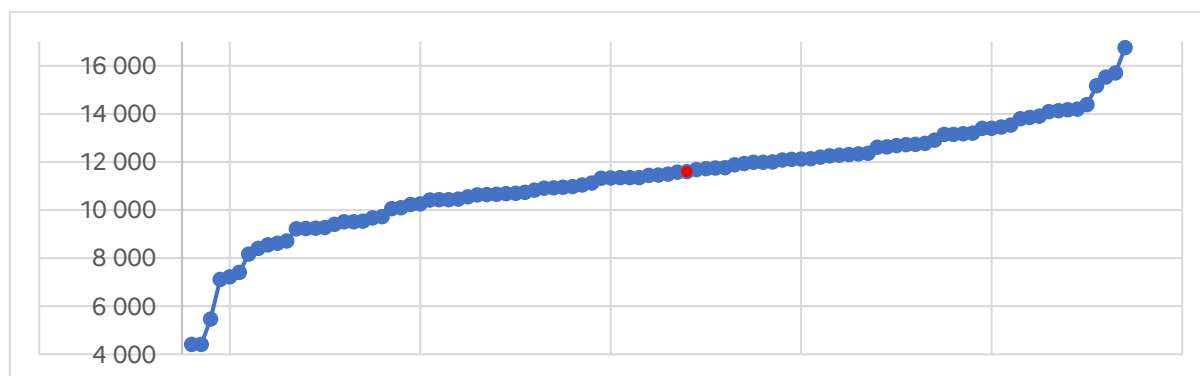
Tableau 1 : Evolution annuelle du nombre de pièces rapportées aux effectifs CDI dévolus la production

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Réseau</i>	11 365	11 319	11 818	11 345	12 118
<i>Moyenne caisses</i>	11 131	11 009	11 626	11 018	11 798
<i>Médiane caisses</i>	11 071	11 033	11 671	11 113	12 215
<i>Maximum caisses</i>	17 975	15 540	17 771	17 588	16 627
<i>Minimum caisses</i>	4 593	4 447	4 251	3 770	4 048

Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[22] Sur la période 2017-2022, 52 caisses ont un rapport pièces / agents « production » en CDI inférieur à celui du réseau et 46 ont un rapport supérieur. L'écart entre le meilleur rapport et le plus dégradé est d'un à quatre (graphique 12).

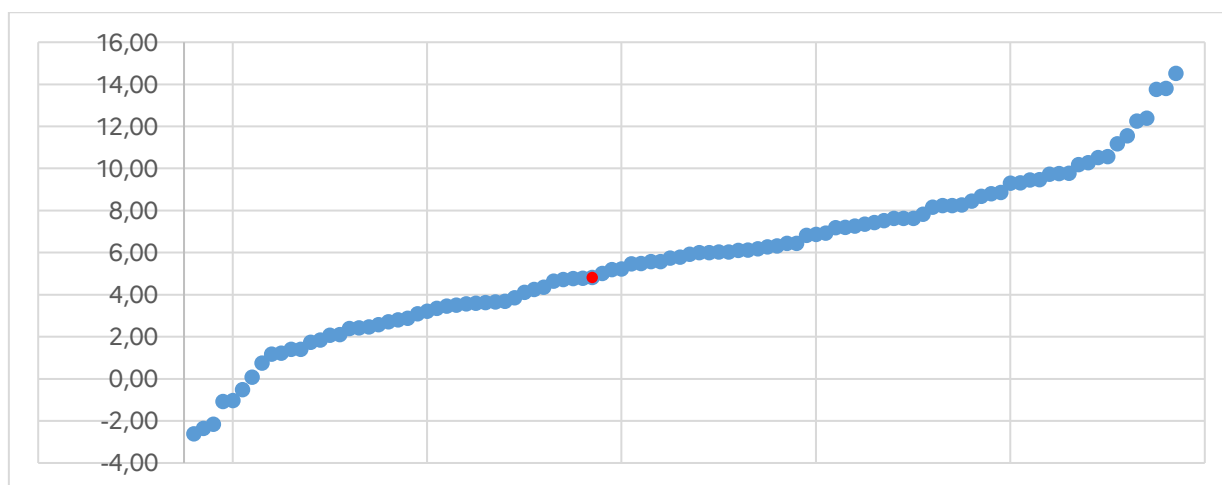
Graphique 12 : Rapport moyen pièces arrivées et CDI dévolus à la production - par caisse et pour le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[23] La mission s'est intéressée aux impacts de fortes hausses des pièces en entrée sur les différents organismes. En 2019, la hausse a été forte (+4,8 % de pièces en entrée). Mais 60 organismes connaissent une hausse plus forte que le réseau, l'organisme avec la plus forte progression est près de quatre fois plus concerné que le réseau, celui le moins concerné voit ses pièces en entrée diminuer de 2 pour cent (-7 points, graphique 13).

Graphique 13 : Evolution du nombre de pièces arrivées en 2019 par rapport à 2018 - gestion des prestations familiales - en % (101 organismes et le réseau en rouge à +4,81 %)

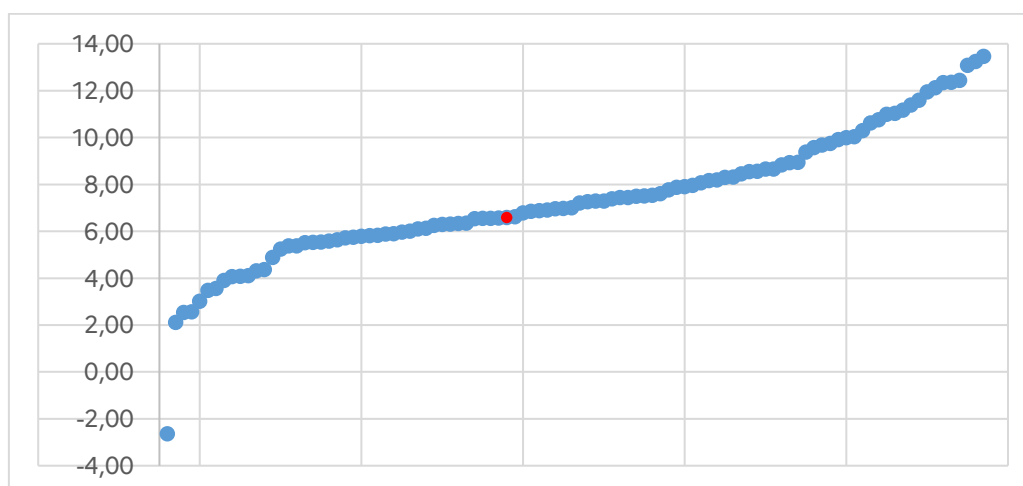


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[24] En 2021, la hausse a été encore plus forte (+6,6 % de pièces en entrée) peut être du fait d'un effet report suite à la crise sanitaire et à la réforme des aides au logement. Mais, là encore, 59 organismes connaissent une hausse plus forte que le réseau, l'organisme avec la plus forte progression est plus de deux fois plus affecté que le réseau, celui le moins concerné voit ses pièces en entrée diminuer de près de 3 pour cent (- 9 points, graphique 14).



Graphique 14 : Evolution du nombre de pièces arrivées en 2021 par rapport à 2020 - gestion des prestations familiales - en % (101 organismes et le réseau en rouge à +6,58 %)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[25] Ainsi, la situation d'ensemble est assez univoque : la charge de production a globalement augmenté tout comme ses différentes composantes en termes d'actes de gestion. Cette pression tant liée à une évolution naturelle qu'aux réformes mises en œuvre a justifié une priorité d'affectation des moyens à la production entendue au sens large.

[26] Cette tendance globale est cependant largement à tempérer en ce qu'elle reflète de manière univoque des tendances très contradictoires au sein du réseau en termes d'impact des charges nouvelles ou de choix de priorité ou non donnée à la production. Il ne s'agit donc pas ici de remettre en cause certaines évolutions mais de souligner les limites très fortes d'une approche uniquement agrégée et nationale.

## 2 Les stocks et l'antériorité ont augmenté du fait des différentes réformes et en particulier de celle des aides au logement

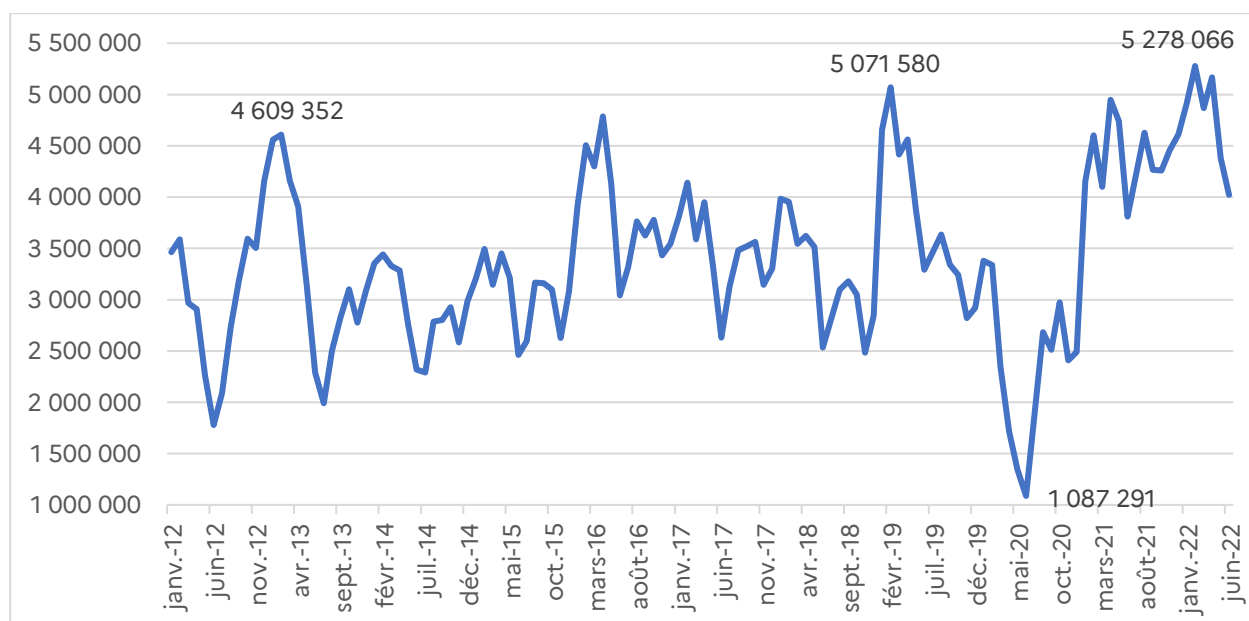
[27] Alors que la COG 2018-2022 prônait la mise en œuvre d'un nouveau modèle de production, gage d'efficacité renouvelé, combiné à la recherche d'une plus grande convergence des performances (de service, de gestion, d'efficacité) au sein du réseau, la période a été avant tout marquée par une dynamique incontestable : la très forte hausse des stocks, à l'exception notable de la période de crise sanitaire, au cours de laquelle les instances ont baissé du fait des mesures prises en matière de maintien de droits.

### 2.1 Une hausse très forte des stocks qui aurait pu être encore plus prononcée en l'absence d'une démarche d'efficacité et de recherche de productivité

[28] Entre 2018 et 2022, la situation de stock connue par la branche est inédite : en nombre de pièces en stock, jamais la branche n'avait connu de tels niveaux, le point précédent le plus haut intervenu en 2012 est en effet près de 10 % en deçà des niveaux constatés en 2022 (graphique 15). La branche semble ainsi avoir eu deux mouvements à assumer à compter de la fin de l'année 2020 : la reprise d'activité à la suite du confinement et la réforme des aides au logement. Ces

deux mouvements ont conduit à faire exploser les instances qui entre la mi 2020 et 2022 ont augmenté de plus de 400 %.

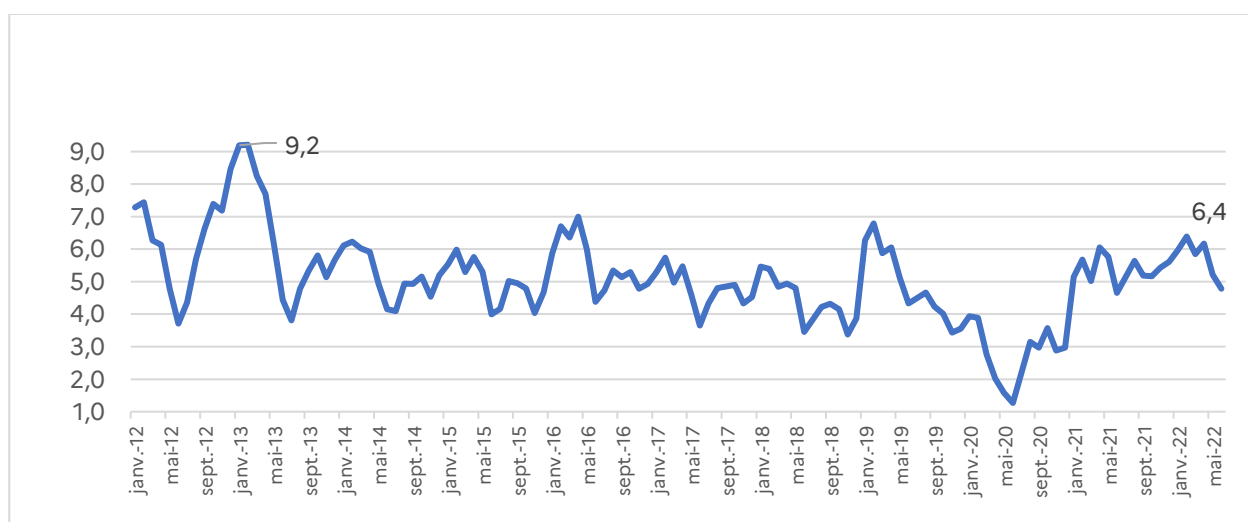
Graphique 15 : Nombre de pièces en stock - par mois, entre janvier 2012 et juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[29] Une question clef a trait au moment à partir duquel on constate **un trop fort niveau d'auto-entretien du stock : les pièces en instances et dossiers non traités génèrent eux-mêmes des demandes en entrée et la progression est de ce fait de plus en plus exponentielle**. Sur ce point, l'approche ne peut correspondre à un nombre de pièces mais doit logiquement tenir compte de la capacité des caisses à traiter les pièces, donc leur productivité. La branche a pour usage, à juste titre, de traduire le stock brut en nombre de jours de production permettant d'apurer ce stock. Les experts en production de la branche estiment, tant au niveau d'un organisme qu'au niveau de la branche, que (sans prise en compte de la nature des difficultés ou dossiers à traiter) **le risque d'un stock s'auto-entretenant, pouvant conduire à une croissance exponentielle est avéré lorsque les stocks représentent entre 6,5 et 7,5 jours de production. A cet égard, la branche semble avoir été très proche d'un éventuel point de rupture** au cours de la période récente (graphique 16). Au demeurant, **la combinaison des approches en nombre (vois supra) et en jours de production, souligne l'importance des gains de productivité réalisés par la branche** puisqu'alors que le nombre de pièces en stocke est 10 % plus important en 2022 qu'en 2012, leur équivalent en nombre de jours de production est bien supérieur en 2012 qu'en 2022 (différence de 2,8 jours).

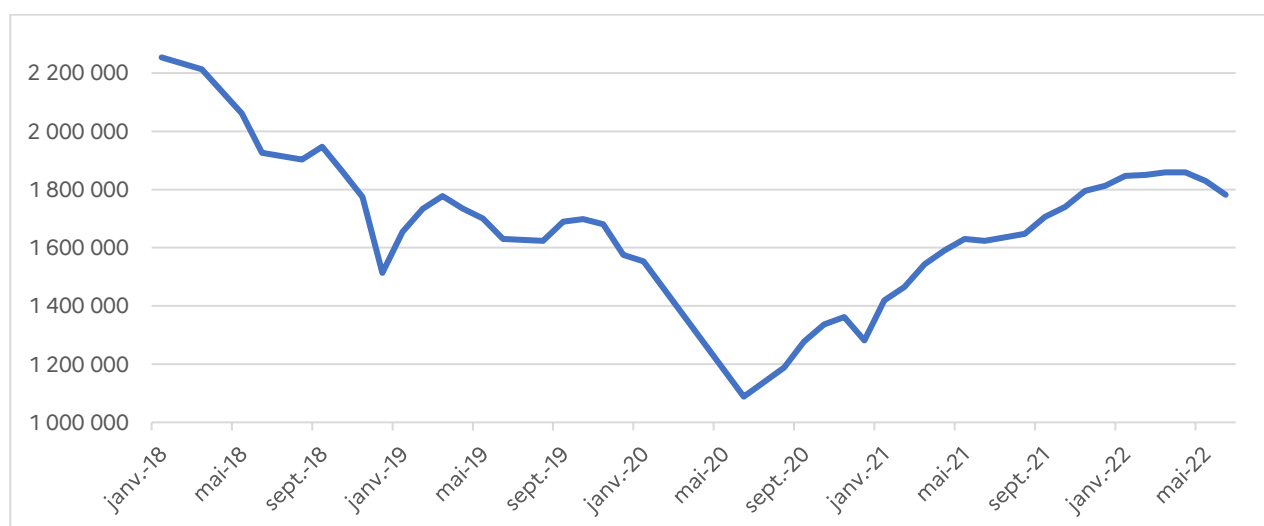
Graphique 16 : Solde en jours - par mois - de janvier 2012 à juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

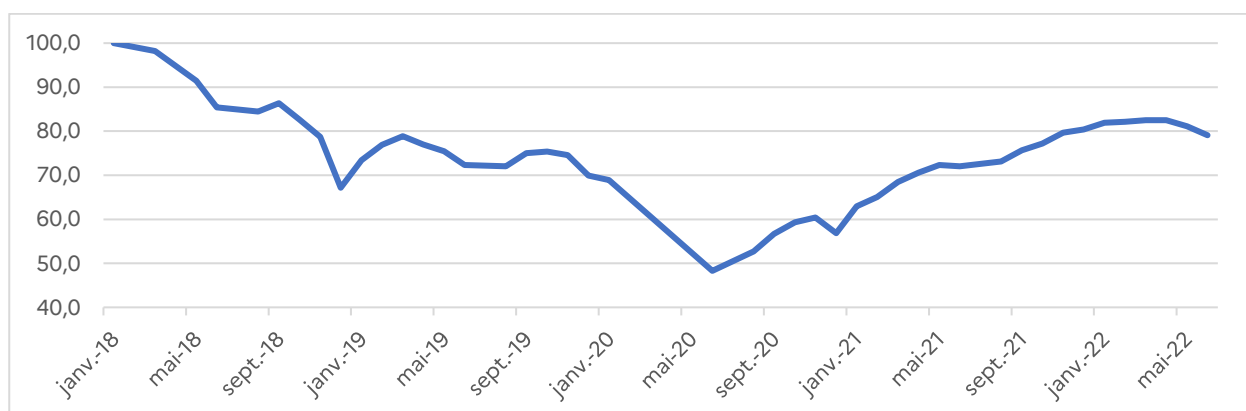
[30] En ce qui concerne les pièces en attente, la **branche a amorcé cette période avec une situation difficile** du fait de changements mis en œuvre et ayant conduit à une hausse des charges (prime d'activité en particulier). Pour autant, les pièces en instance de décision au sein des CAF (attente d'analyse, de pièce probante de l'allocataire) ou des entités décisionnaires (délégant demeurant compétent pour des actes de gestion) sont demeurées à un niveau très soutenu. Ainsi, il semble que **les évolutions** (prime d'activité par exemple) **et les nouvelles activités** (réforme des aides au logement, déploiement de l'ARIPA, etc.) **n'ont pas toutes été amorties ou absorbées. La crise sanitaire a certes marqué une décrue mais pas d'ordre purement conjoncturel** (graphiques 17 et 18).

Graphique 17 : Nombre de pièces en attente - entre janvier 2018 et juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

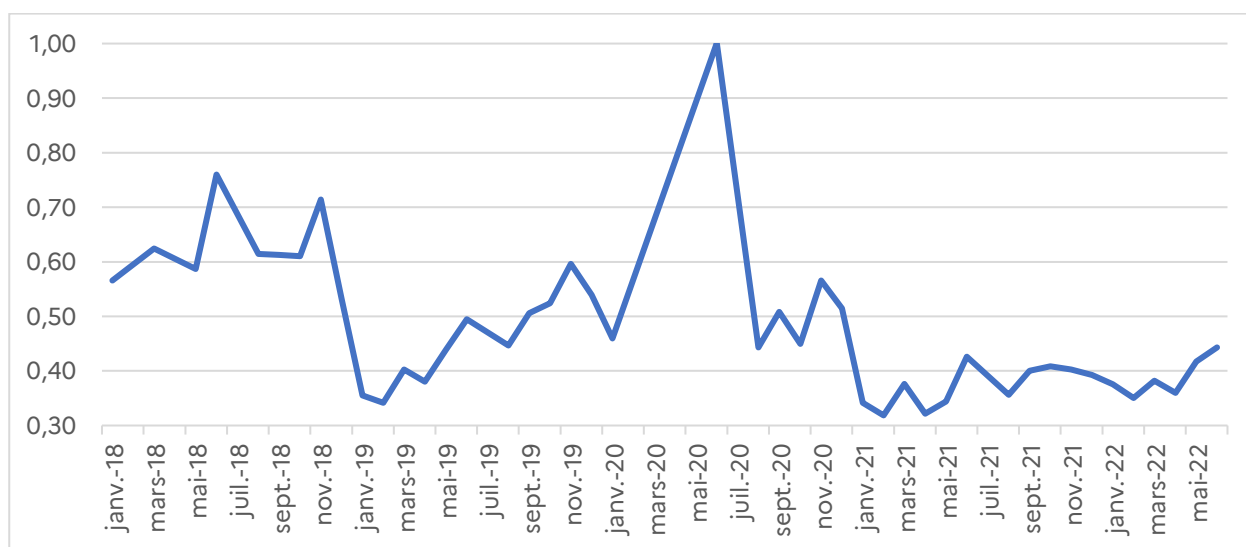
Graphique 18 : Nombre de pièces en attente - évolution entre janvier 2018 et juin 2022 (janvier 2018 = 100)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[31] **Le ratio des pièces en attente de décision sur l'ensemble des stocks a cependant fortement diminué au cours de la période.** Ainsi, les stocks ne sont pas liés à une difficulté au sein de la caisse ou du fait des partenaires à instruire et trancher sur la gestion des droits : **la problématique semble donc très largement capacitaire** (graphique 19).

Graphique 19 : Nombre de pièces en attente rapporté au nombre de pièces en stock - entre janvier 2018 et juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[32] Ainsi, **entre 2018 et 2022, la seule décreue du nombre de pièces en stock a été le fait de la crise sanitaire et de ses effets en matière de gestion des droits.** Mais cette embellie n'a été que **conjoncturelle** et les chantiers majeurs mis en œuvre par la suite ont conduit à durablement **affecter les stocks** (graphique 20).

Graphique 20 : Nombre de pièces en stock - évolution entre janvier 2018 et juin 2022 (janvier 2018 = 100)

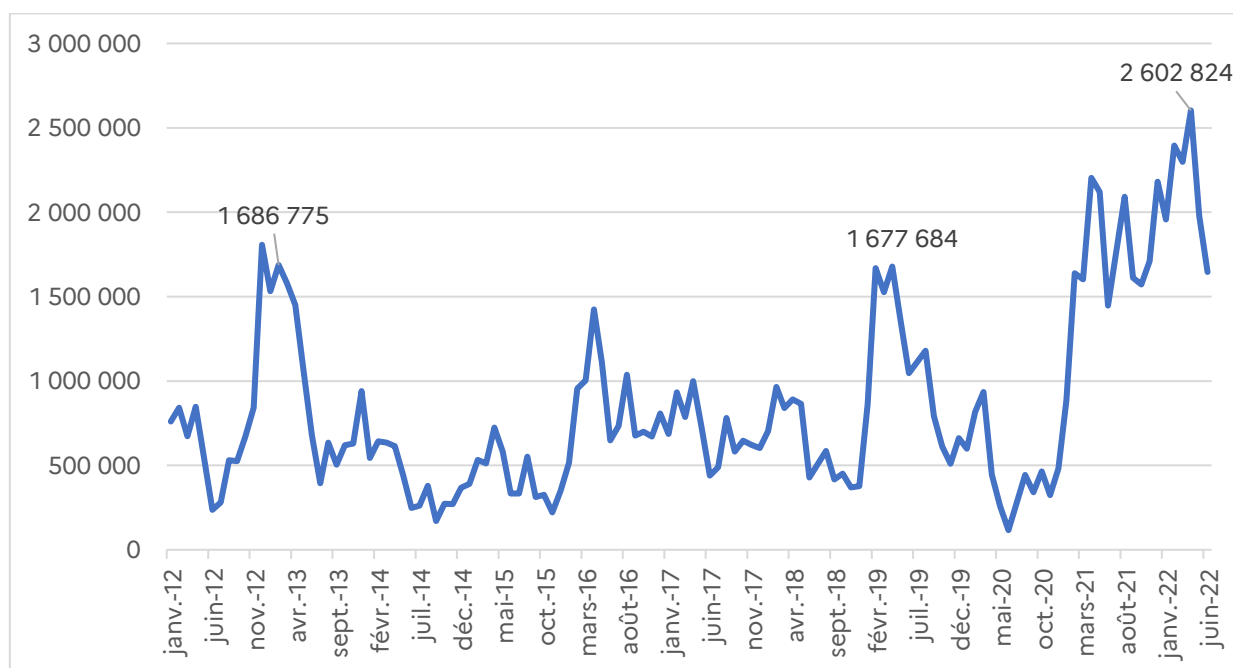


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 2.2 Une problématique spécifique d'antériorité qui doit retenir l'attention

[33] Outre l'ampleur inédite des stocks en nombre et non négligeable en termes de capacités de production à mobiliser pour les résorber, la branche se trouve dans une autre situation qui semble sans précédent dans la chronique des données disponibles en matière de production : **l'antériorité des stocks est des plus prononcées. Là encore, le nombre de pièce avec une forte antériorité atteint le plus haut point en dix ans** (graphique 21).

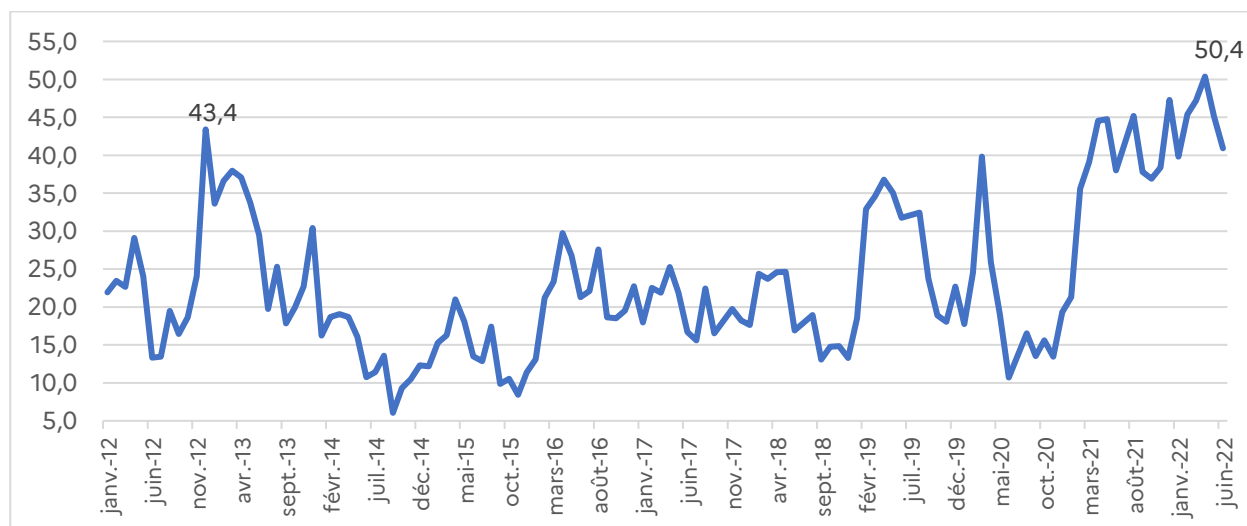
Graphique 21 : Nombre de pièces en stocks dont l'antériorité est supérieure à 15 jours - par mois, de janvier 2012 à juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[34] De plus, **contrairement aux situations connues précédemment, la part de ces pièces à fort antériorité paraît prépondérante dans les stocks.** Au risque global d'un stock s'auto-entretenant se combine un risque plus ponctuel d'une partie du stock s'auto-entretenant du fait d'une très grande antériorité. Ce point ne peut que retenir l'attention puisque **plus d'une pièce sur deux en 2022 peut présenter une antériorité supérieure à 15 jours** (graphique 22).

Graphique 22 : Part des pièces en stock dont l'antériorité est supérieure à 15 jours dans l'ensemble des pièces en stock - par mois, de janvier 2012 à juin 2022



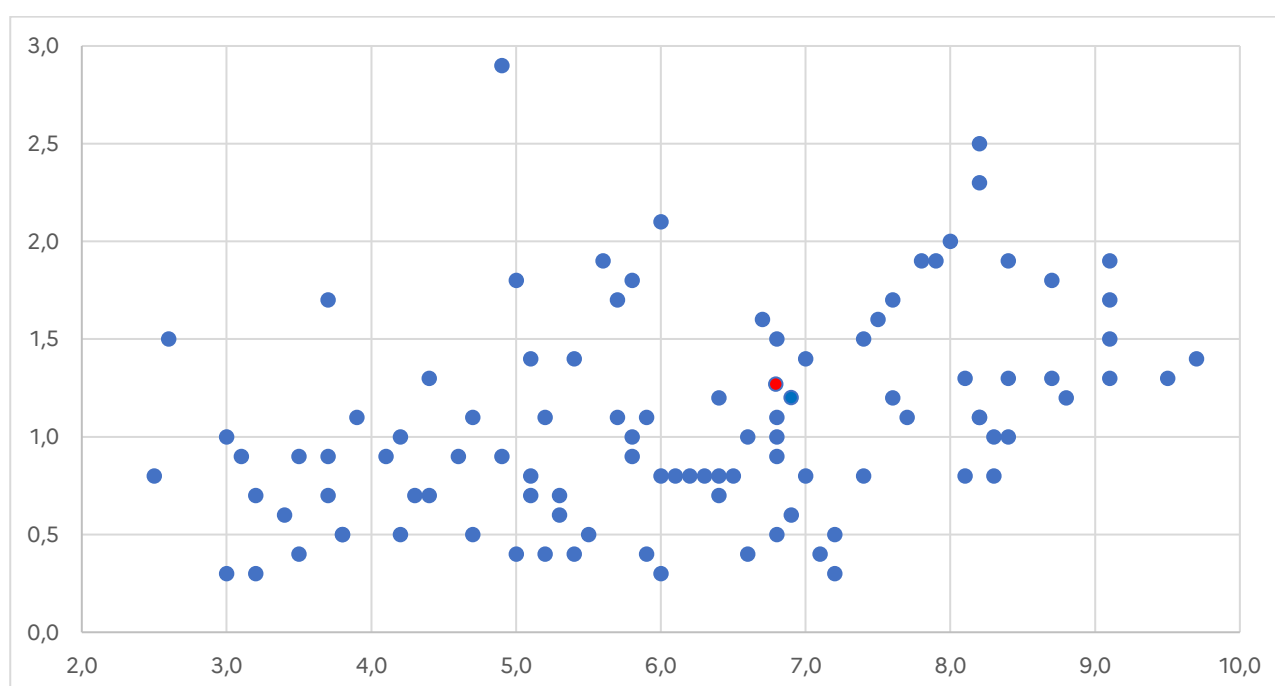
Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[35] **Une logique de sélection des pièces à traiter est donc à l'œuvre, conduisant à mettre de côté toute une partie des pièces au profit de pièces estimées plus prioritaires. Ces dynamiques découlent directement des progrès souhaitables assurés en matière de pilotage de la production** (consignes mensuelles et hebdomadaires de traitement, travaux des instances *ad hoc* et démarches expertes et participatives mises en œuvre). Pour autant, **ces choix contraints peuvent avoir des effets puissants en ce que les retards pris sur certains dossiers peuvent avoir des effets importants** (risque de « double standard », voir *infra*). En effet, sont avant tout priorisés les dossiers considérés à juste titre comme les plus sensibles comme les minima sociaux par exemple. Pour autant, **une forte antériorité sur des prestations moins prioritaires peut constituer une source de fragilité forte de certains ménages a priori relativement moins fragiles car ne bénéficiant pas de minima sociaux** : un retard de plusieurs mois dans la liquidation et le versement du complément mode de garde est ainsi de nature à fragiliser certaines familles. Dans la situation actuelle, seules les familles se manifestant et soulignant l'urgence qu'elles rencontrent et parvenant à convaincre leur interlocuteur sont assurées de voir leur situation, prise en compte. A défaut, elles peuvent voir leur situation devenir sinon précaire tout du moins plus fragile : les priorités actuelles ne sont en effet pas effectuées selon le poids que représentent des montants de prestations au regard des revenus mais au regard de la classification des prestations qui est seul réputé refléter la fragilité d'un ménage allocataire. Potentiellement robuste dans une conjoncture normale, cette approche peut présenter des failles et des limites dans une situation de stocks très importants.

## 2.3 Des situations des plus contrastées au sein du réseau

[36] **En matière de stocks** tout comme dans les autres domaines analysés, **la situation semble des plus contrastées selon les organismes à la fois entre organismes mais aussi dans le temps** : dans le graphique 23, seules les caisses représentées par les points en bas à gauche par rapport à la situation du réseau sont dans une situation plus favorable que la branche, celles en haut à droite étant toujours dans une situation plus dégradée. Si ces deux catégories doivent retenir l'attention, elles ne doivent pas conduire à sous-estimer toutes les autres situations qui présentent, en 2019 ou en 2022, des criticités variables mais devant être considérées : **la situation du réseau dissimule en effet des dynamiques locales très différenciées et contradictoires** ce même si, comme on l'a vu, les charges nouvelles n'ont pas concerné les organismes dans la même ampleur.

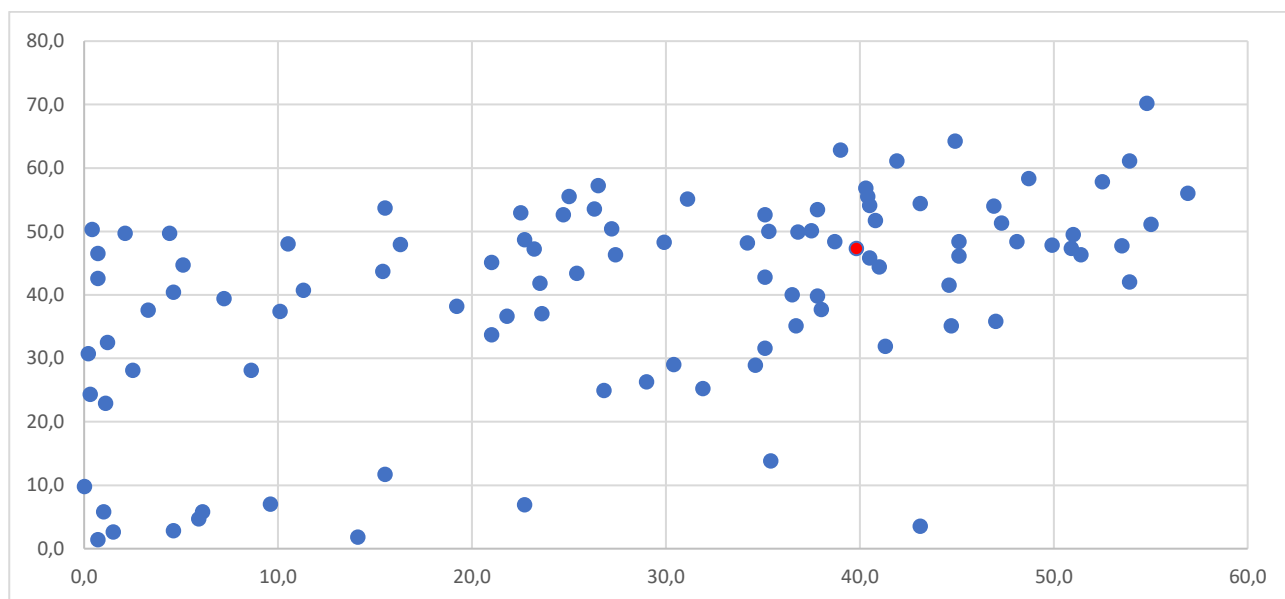
Graphique 23 : Solde en jours par caisse - en février 2019 (axe des ordonnées) et en juin 2022 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[37] Même sur deux périodes de référence différentes de celles appréciées *supra*, **les écarts au sein du réseau sont également très forts s'agissant du poids des pièces avec une antériorité forte à très forte** (graphique 24). Les performances du réseau semblent ainsi tirées par un nombre relativement réduit d'organismes présentant une forte antériorité de leurs stocks.

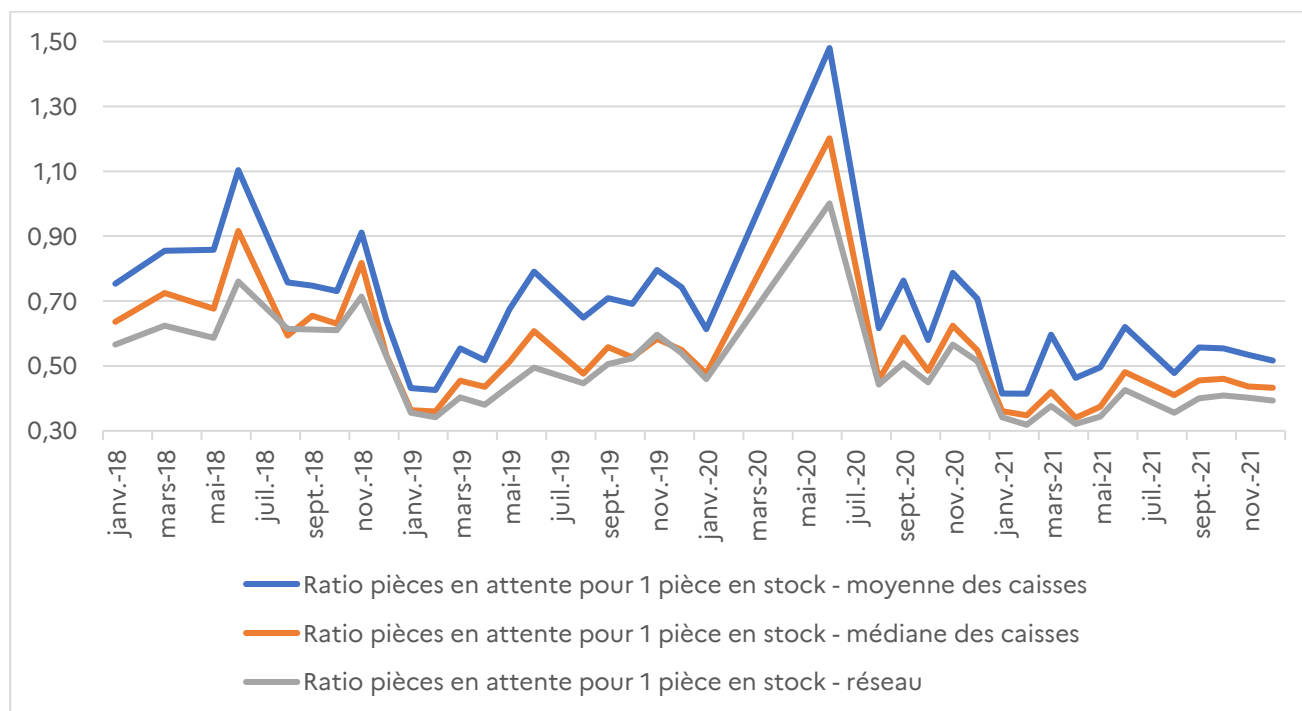
Graphique 24 : Part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours par caisse - en mars 2020 (axe des ordonnées) et en décembre 2021 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[38] De même, **en ce qui concerne le nombre de pièces en attente**, les écarts sont significatifs entre les valeurs moyennes et médianes et la performance globale du réseau : **les écarts au sein du réseau sont significatifs et incontestables** (graphique 25).

Graphique 25 : Nombre de pièces en attente rapporté au nombre de pièces en stock - entre janvier 2018 et décembre 2021

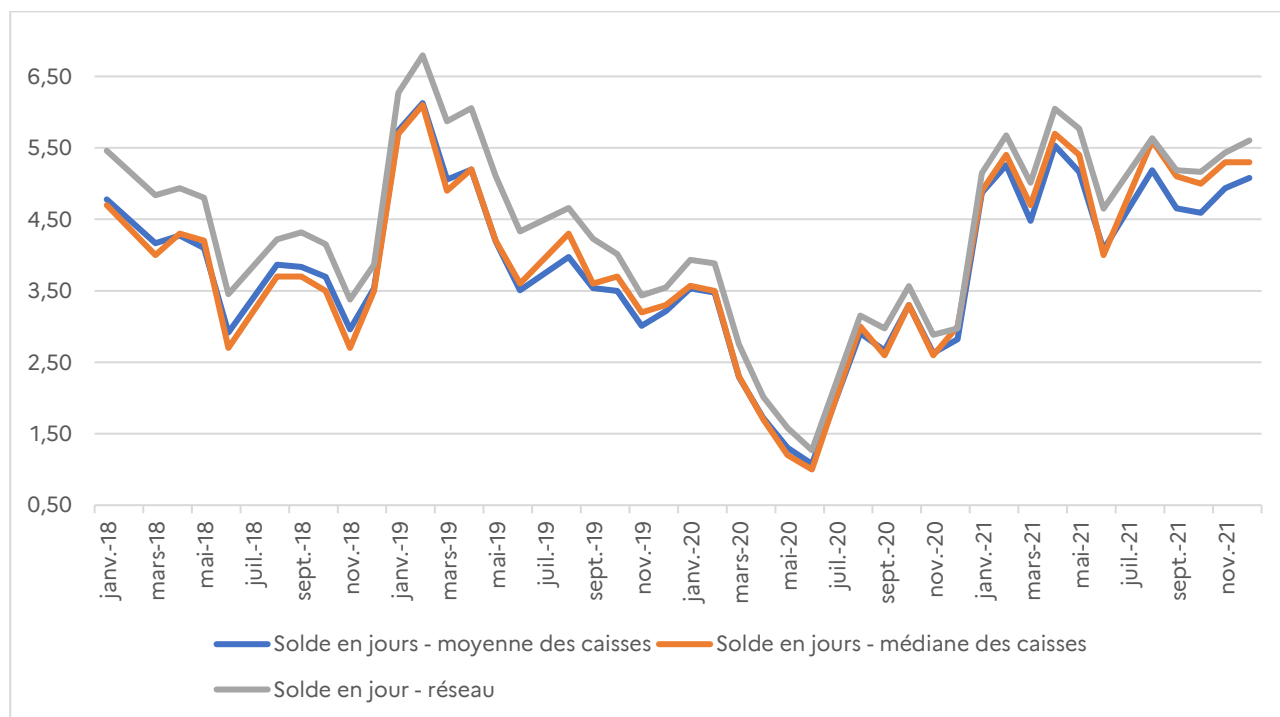


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.



[39] Par ailleurs, **en ce qui concerne le solde en jours, les écarts sont de natures différentes en ce que la performance du réseau est toujours au-delà des performances par caisses, témoignant ainsi la grande diversité des situations au sein du réseau** (graphique 26).

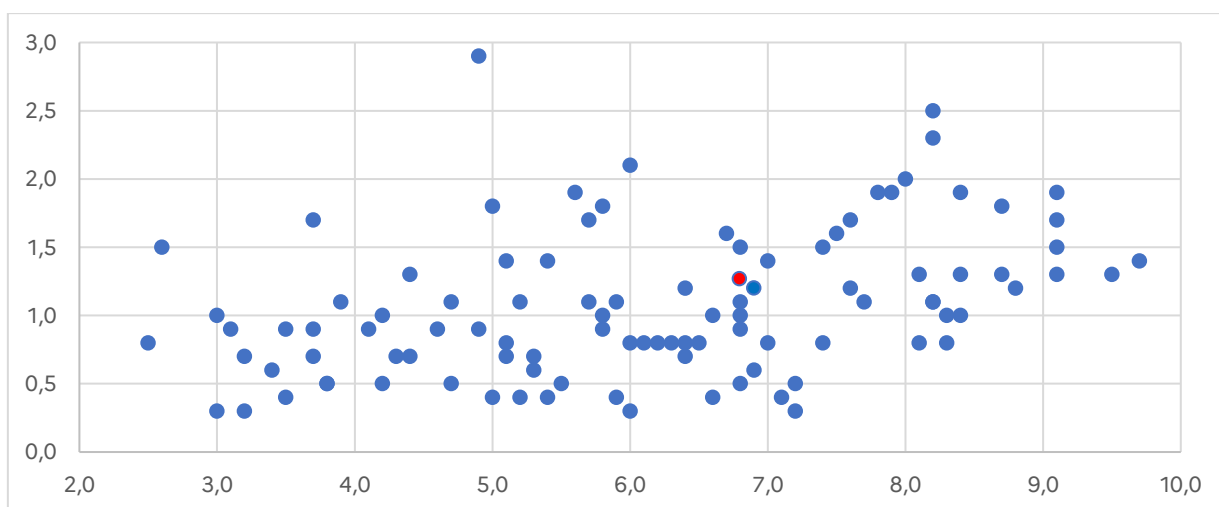
Graphique 26 : Solde en jours - entre janvier 2018 et décembre 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[40] **Même sur des périodes relativement proches, les situations de chaque organisme sont singulières** et conduisent à tempérer la seule approche permise par la performance appréciée au seul niveau national (graphique 27).

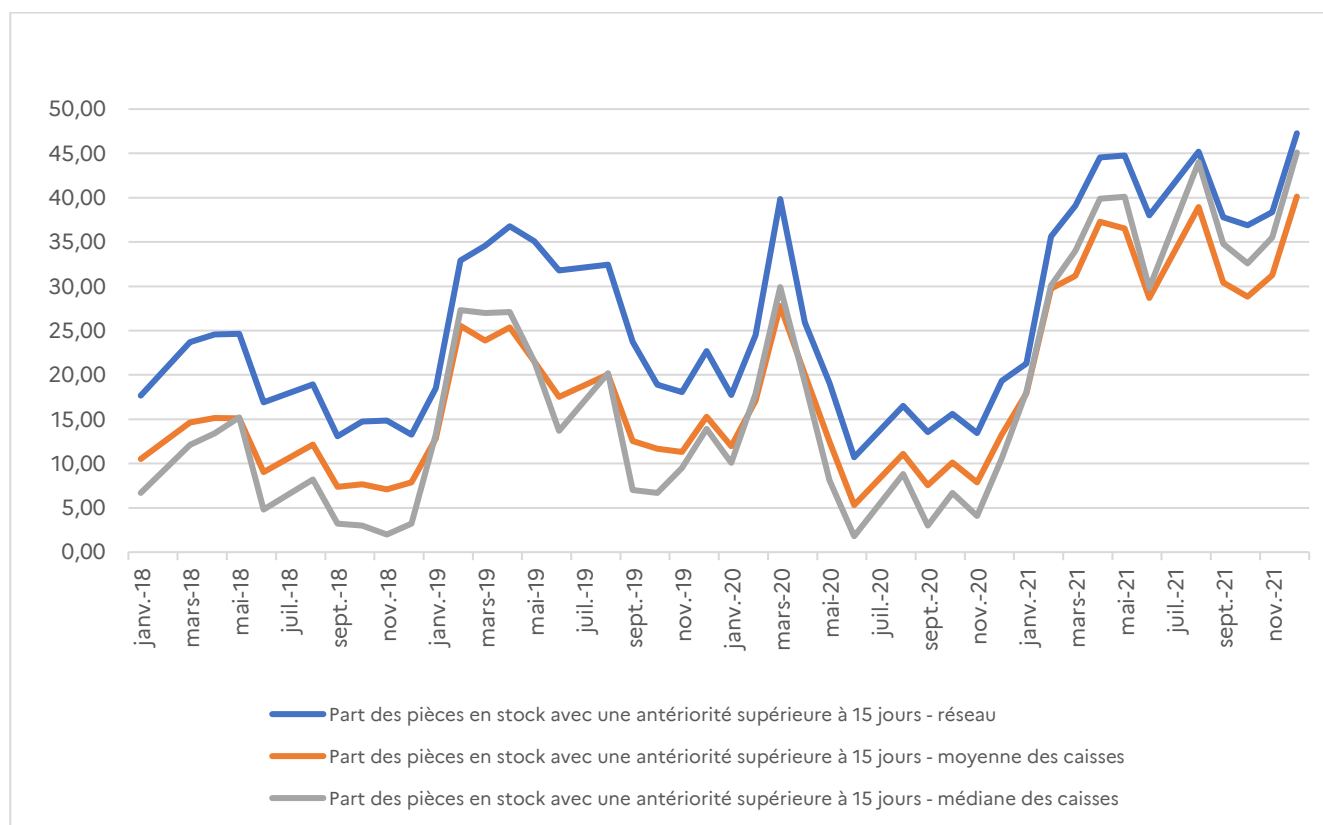
Graphique 27 : Solde en jours par caisse - en février 2019 (ordonnées) et en juin 2020 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[41] **L'analyse du poids des pièces avec antériorité** conforte ce diagnostic en ce que, là encore, les situations sont les plus diverses : **les performances des caisses pourraient être plus convergentes** (graphique 28). La divergence sur ce point conduit à penser que **le risque évoqué supra de prise en compte insuffisante de certaines situations de fragilité en dehors de la priorité donnée aux bénéficiaires de minima sociaux pourrait être notablement plus prégnante dans certains organismes.**

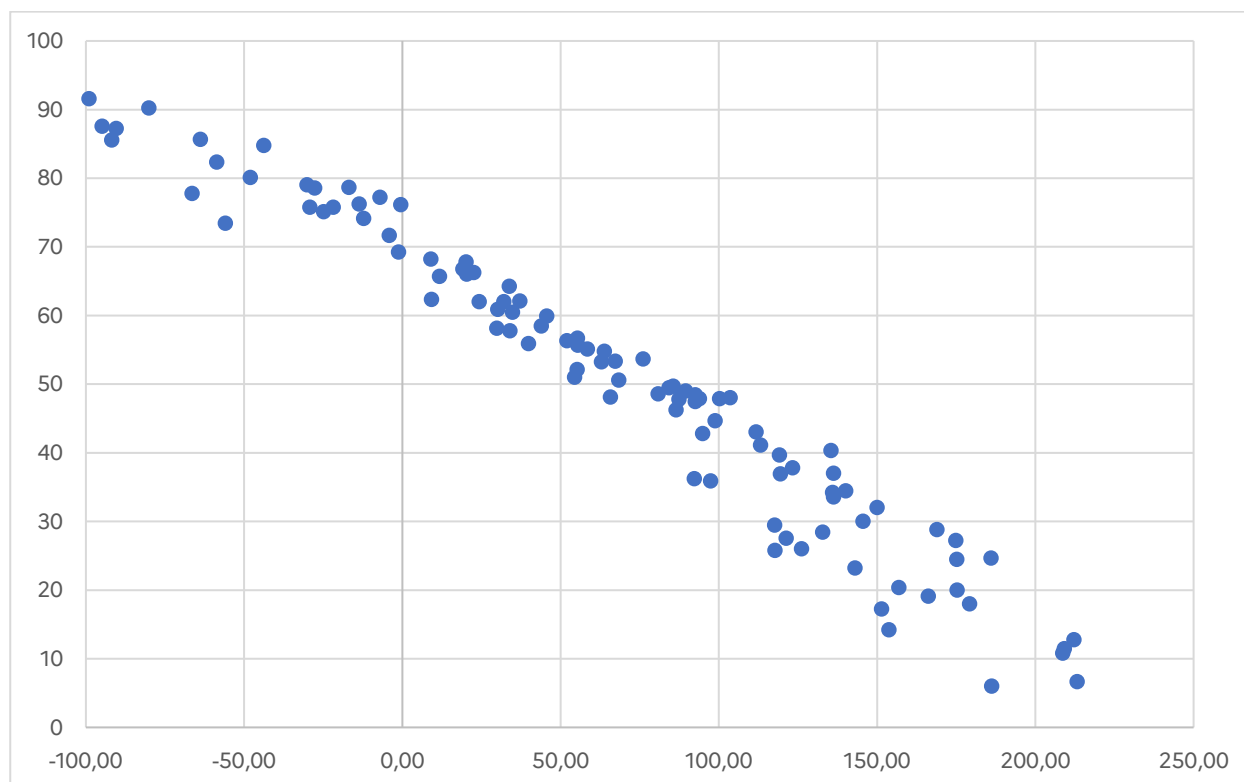
Graphique 28 : Part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours - entre janvier 2018 et décembre 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[42] Ainsi, au seul prisme de la production appréciée ici selon les performances en matière de gestion de l'antériorité, **le réseau semble partagé en un quart d'organismes dans une situation favorable et tirant les performances et trois quarts présentant une situation plus contrastée** (graphique 29).

Graphique 29 : Situation des caisses au regard de la part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours - position des caisses (ordonnée) et écart par rapport à la situation (abscisses) - analyse tous les 6 mois entre janvier 2018 et décembre 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. **Lecture** : l'axe des ordonnées présente pour chaque caisse son classement moyen dans le réseau en matière de stocks (la caisse avec un stock nul est classée première), l'axe des abscisses présente la somme des contributions de la caisse à la performance du réseau (négative si la performance de la caisse est en deçà de celle du réseau et positive à l'inverse, ces performances sont sommées sur la période pour produire l'indice)

## 2.4 Une crise de production, un risque avéré de double standard de traitement qui doivent impérativement être prévenus et résolus

[43] Ainsi, on peut évaluer une « performance pure » donc théorique de la production, perçue ici selon la capacité de chaque caisse (sans prendre en compte l'importance des moyens -en particulier humains- mobilisés) à apurer les demandes entrantes et à prévenir de trop forts délais de traitement des pièces, ces délais étant le reflet de non qualité, de retards mais aussi de possibles sollicitations du fait de ces retards ou de traitements régularisateurs des plus complexes (approche d'une situation complexe intouchée depuis plusieurs semaines ou mois conduisant à des interventions contraires et à des régularisations dont les effets sont ardues à mesurer et potentiellement impossibles à expliquer).

[44] Cette approche « pure » souligne les très fortes divergences de performances au sein du réseau. Ce malgré des efforts très importants des organismes et de la caisse nationale, matérialisés notamment par un pilotage de la production renforcé de manière tout à fait inédite avec une recherche de plus en plus poussée des méthodes à mobiliser et une professionnalisation plus qu'importante des agents dédiés à ce pilotage.

[45] Ainsi, la réforme des aides au logement a conduit à une « crise de production » dont la résorption demeure des plus incertaines en ce qu'au-delà des difficultés conjoncturelles, la relation à l'usager a structurellement changé tout comme l'activité de plus en plus complexe et de gestion

anomalies des agents des Caf, aspects qui ont été insuffisamment pris en compte *ex ante* et *ex post* (annexes 2 et 6).

[46] **La recherche de stabilisation de la situation de production est la première des priorités de la période conventionnelle à venir, ceci tant dans une approche nationale qu'au niveau de chaque organisme.** Elle doit conduire à apprécier avec mesure les changements et réformes envisagés. Elle doit conduire à prioriser les actions internes au réseau au renforcement des offres et services aux usagers.

[47] Au-delà de cette approche globale, **les très fortes divergences de performance au sein du réseau soulignent un risque à l'œuvre de manière indiscutable : en termes de délais de réponse, la différence de traitement est manifeste selon l'organisme dont un usager relève ; au-delà, l'existence d'une forte antériorité plus ou moins présente selon les caisses,** compte tenu des logiques justifiées de priorisation des réponses données à certains profils font peser **un risque de prise en compte insuffisante de situation de fragilités liées au retard pris à traiter certaines demandes non prioritaires, les prestations non versées ou non liquidées pouvant conduire à fragiliser de manière forte la situation financière de certains ménages.** Dans le cadre de ces déplacements la mission a constaté deux dynamiques conduisant à concrétiser ce risque : des dossiers donnant lieu à des opérations de recalculés et de liquidations rectificatives quasi constant (exemple, plus de 25 opérations de liquidation intervenus sur certains dossiers d'aide au logement) et des usagers intervenant auprès de leur caisse pour des situations urgentes non anticipées ou prévues (hors bénéficiaires de minima sociaux, bénéficiaires potentiels du complément de mode de garde notamment). **La conjonction de ces deux phénomènes conduit à identifier un risque de double standard de traitement des usagers : territorial et selon les prestations perçues avec une possible coexistence des deux dimensions dans certaines caisses.**

[48] En la matière, la mission ne dispose pas de solution parfaite de nature à résoudre les difficultés rencontrées. Certes, la prise en compte des effets du non-versement de prestations au regard des autres ressources délacées par un ménage pourrait être développée en sus de la priorisation logique donné aux bénéficiaires de minima sociaux. Si l'approche des différents profils d'allocataires pourrait donc être enrichie, l'essentiel demeure ailleurs. Le risque de double standard dans le traitement des ménages selon leur lieu de résidence ou selon le type de prestations dont ils bénéficient est avéré. Il doit être impérativement être mieux mesuré et prévenu. La seule solution a trait à un retour à l'équilibre de toutes les caisses, tant en matière de stocks qu'en matière de gestion de l'antériorité<sup>147</sup>.

### **3 Dans un contexte de très fortes charges et de maîtrise des moyens, la seule recherche de productivité n'a pu suffire et la dégradation de la qualité de la production est manifeste, les actions internes ont été dépriorisées pour partie**

[49] Compte tenu de la très forte pression pesant sur la production, malgré le renforcement global des moyens humains dévolus aux actions de production et les démarches nouvelles -gages de

---

<sup>147</sup> La mission souligne sur ce dernier point que des méthodes exceptionnelles de résorption de l'antériorité pourraient être mises en œuvre, par exemple sur le modèle des mesures mises en œuvre à la suite de l'interlocuteur social unique dans le réseau des Urssaf, notamment *via* des mesures d'admissions en non-valeur ou de dépriorisations de certaines tâches ou missions. Une telle approche pourrait être justifiée par la situation actuelle et future de la production. Elle nécessiterait des travaux experts, motivés par une demande expresse des pouvoirs publics et leur soutien constant comme cela a été le cas lors la crise découlant de la mise en œuvre de l'ISU.

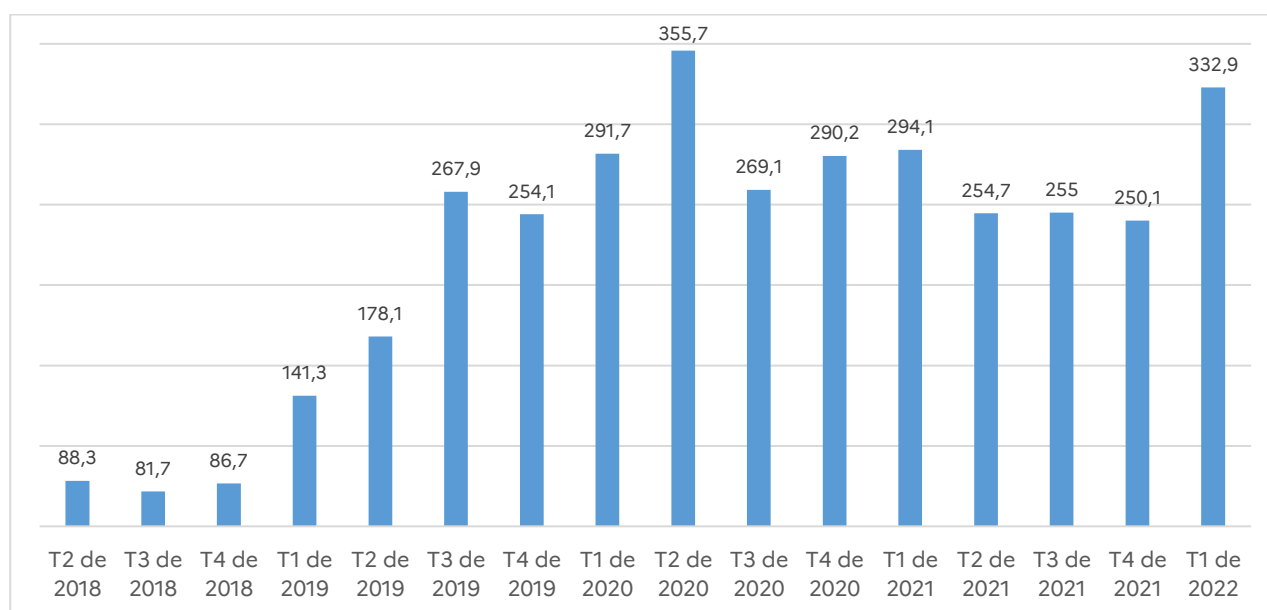
productivité renforcée- mises en œuvre, il est avéré que **la situation de crise décrite ci-dessus aurait pu être encore plus prononcée**. Plusieurs annexes soulignent les éléments ci-après qui sont donc rappelés pour mémoire (voir annexes 4, 6, 8, 9 et 11).

[50] La mobilisation du réseau, de ses agents tant lors de la crise sanitaire que par la suite, ne doivent pas être démontrés mais simplement et plus fortement reconnus. Pour autant, la recherche d'une plus grande performance de gestion, si elle a été à l'œuvre, n'a pas permis à elle seule de limiter les effets de la crise. Pour répondre à des besoins renforcés de capacité de production, outre des mesures ponctuelles (solidarité interne à l'organisme, diminution des accueils et plages de réponse, solidarité entre organismes, etc.), **le réseau a été amené, à son corps défendant, à dégrader la qualité de ses actions et du service rendu**.

### 3.1 Des réclamations en forte hausse

[51] Ainsi, les réclamations formulées par les usagers ont très fortement augmenté tant lors de la crise sanitaire qu'à la suite de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement : **en nombre, les réclamations comptabilisées au premier trimestre de 2022 sont près de quatre fois supérieures à celles constatées au troisième trimestre de 2018** (graphique 30).

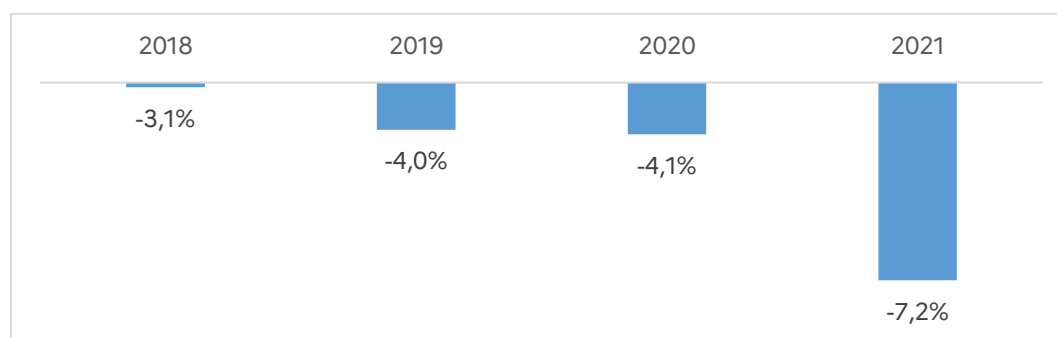
Graphique 30 : Réclamations courriels et courriers à traiter - par trimestre - en millions - de 2018 à 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[52] La hausse des réclamations reflète une première approche de la non-qualité. Elle est confortée par **l'écart très fort entre le taux de satisfaction cible fixé par la COG et celui effectivement constaté** : la COG tablait sur une hausse de la satisfaction au cours de la période et dans les faits, celle-ci a fortement baissé (-graphique 31).

Graphique 31 : Ecart entre le taux de satisfaction des usagers au niveau national et la cible COG à 91 % - entre 2018 et 2021

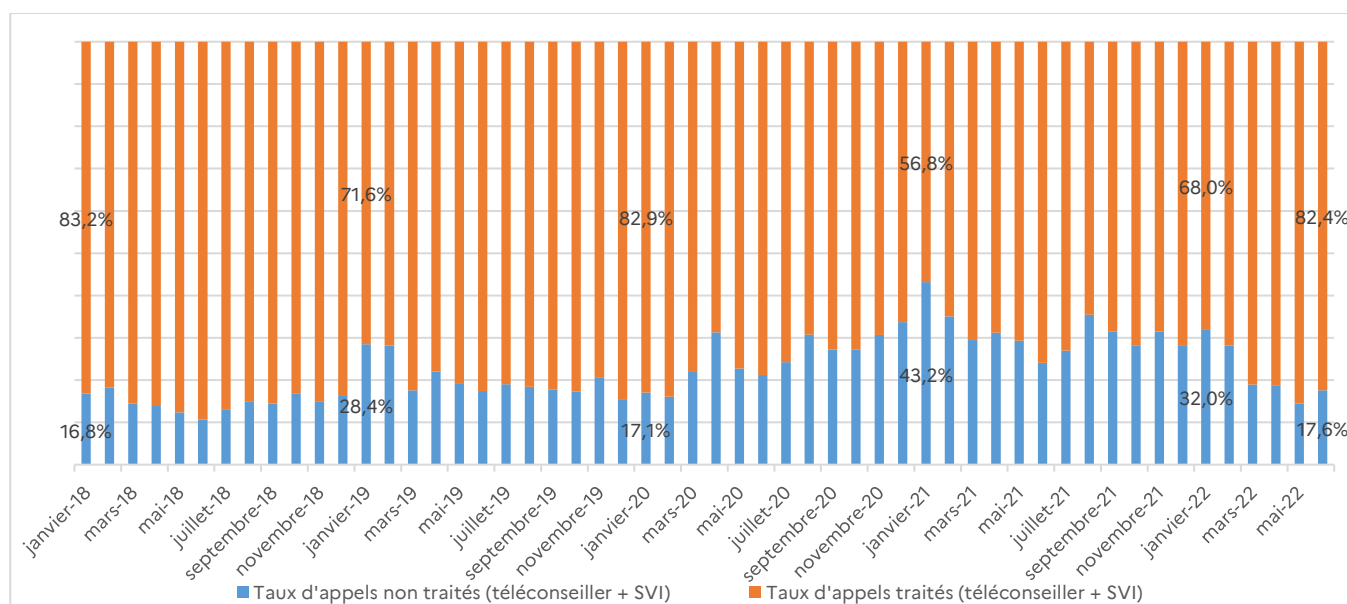


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 3.2 La qualité de la réponse téléphonique reflétant les difficultés rencontrées par la branche

[53] La mission a pu disposer d'autres approches et notamment la réponse téléphonique. La capacité de la branche à prendre en charge les appels doit être appréciée au regard tant des volumes d'appels que des difficultés techniques qu'elle a rencontrées. Pour autant, au cours de la période, **au moment le plus critique, à peine plus d'un appel sur deux a pu être traité mais la branche est depuis revenue aux performances attendues** (graphique 32).

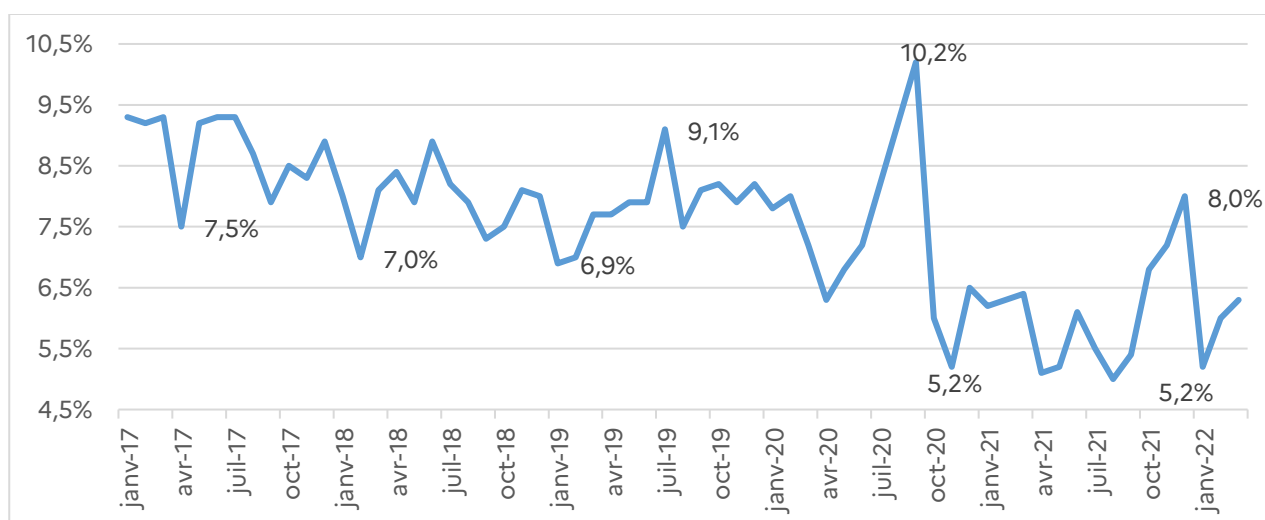
Graphique 32 : Appels aboutis par mois - taux d'appels traités et non traités - de janvier 2018 à juin 2022 - France entière - en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[54] Autre dimension révélant la non-qualité de la relation téléphonique : le taux de réappels a été très élevé lors de la crise sanitaire puis a cru régulièrement avec les stocks constitués dans le cadre de la réforme des aides au logement (graphique 33).

Graphique 33 : Réappels téléphoniques - par mois - en % du total des appels - de 2017 à 2022

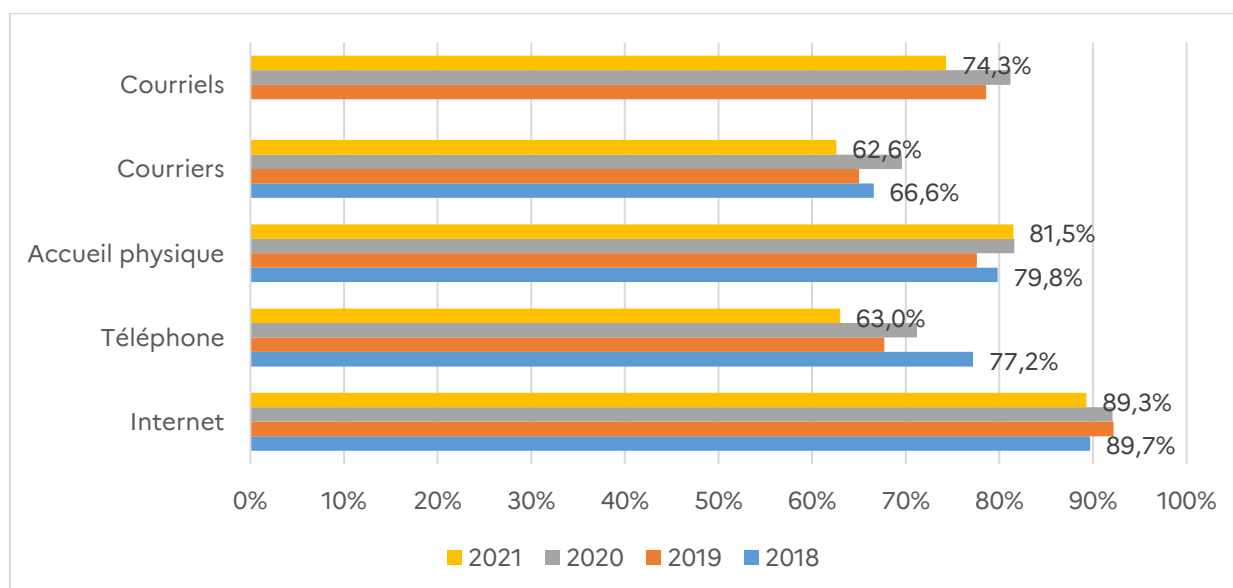


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 3.3 Les taux de satisfaction globalement en baisse mais de manière différente selon les canaux et les caisses considérés

[55] **Le taux de satisfaction est globalement très élevé pour l'accueil physique et pour la relation internet. Il est plus mesuré pour les courriers, le téléphone et les courriels (graphique 34).**

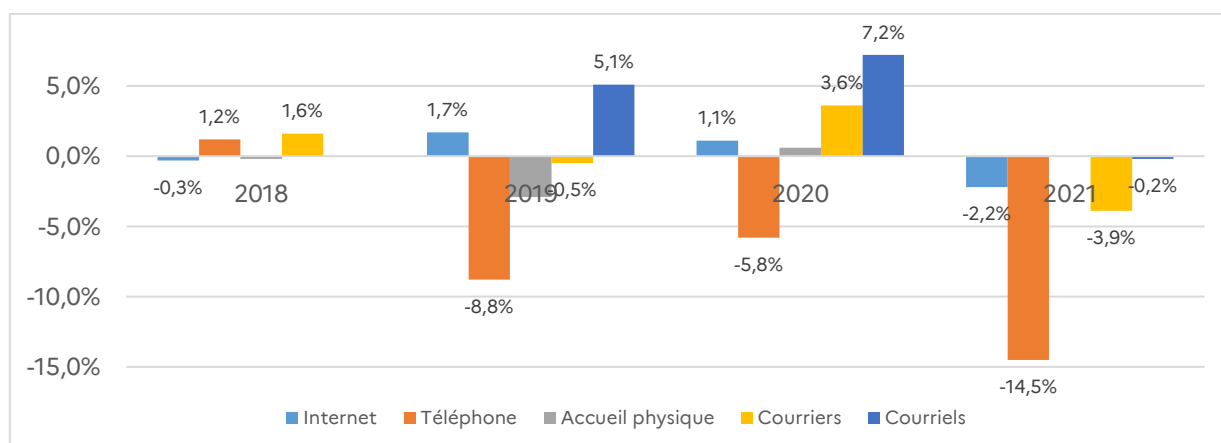
Graphique 34 : Taux de satisfaction par canal de communication - entre 2018 et 2021 - en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[56] Par rapport aux objectifs assignés par la COG 2018-23022, l'amélioration concerne avant tout les courriels, la dégradation étant plus ou moins forte pour les autres canaux (graphique 35).

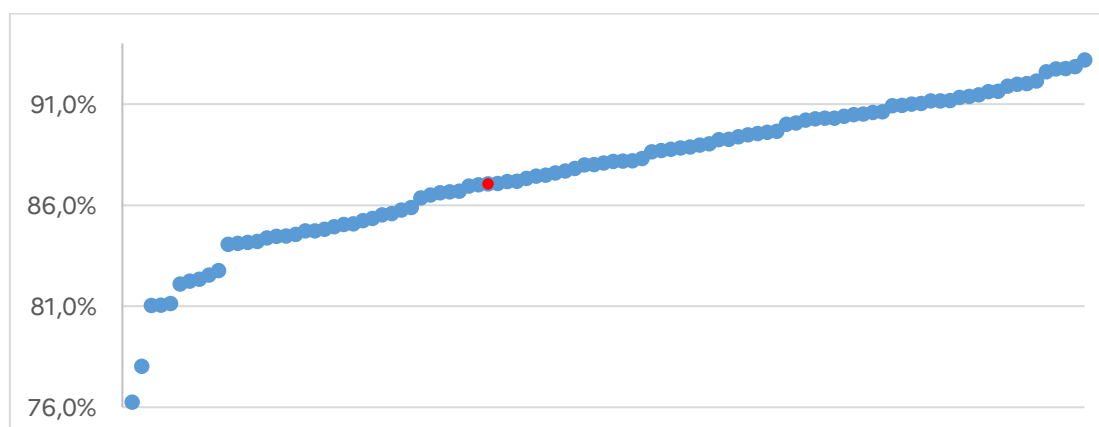
Graphique 35 : Ecart entre la satisfaction constatée et l'objectif de satisfaction assigné par la COG - entre 2018 et 2021 en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[57] **Le taux de satisfaction est néanmoins très variable selon les organismes** : plus des deux tiers des organismes présentent des performances supérieures à celles du réseau (graphique 36).

Graphique 36 : Taux de satisfaction par caisse (hors Mayotte) - année 2019

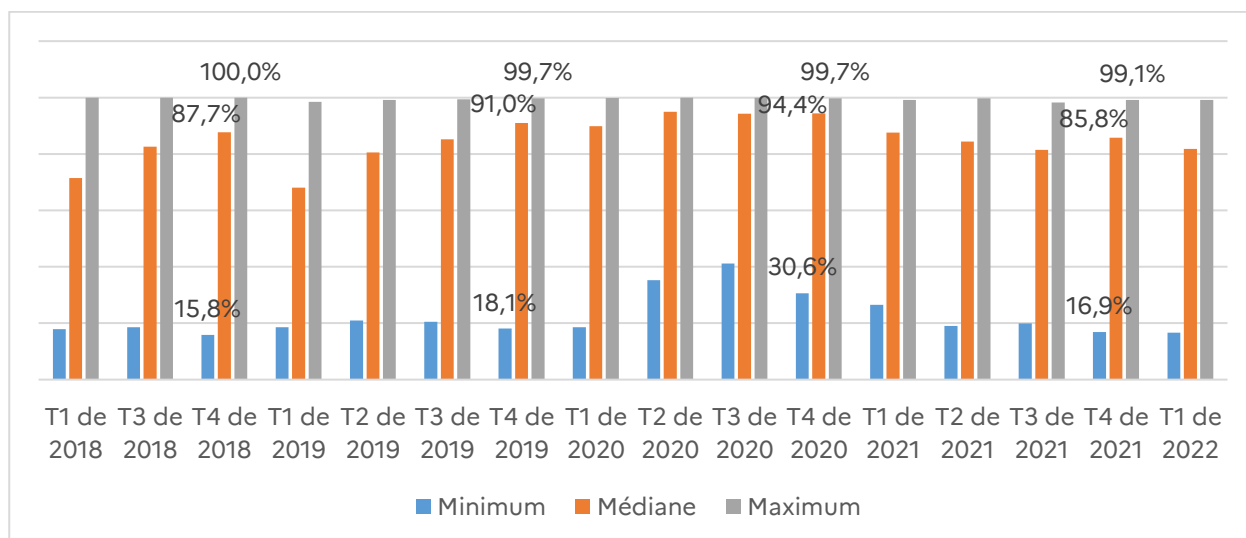


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[58] De même, les données disponibles reflètent **une difficulté avérée de certaines caisses à répondre aux réclamations dans le cadre prescrit par les engagements de service** (graphique 37).



Graphique 37 : Réponses sous 10 jours aux réclamations par courriel et courrier - en % - par trimestre - entre 2018 et 2022

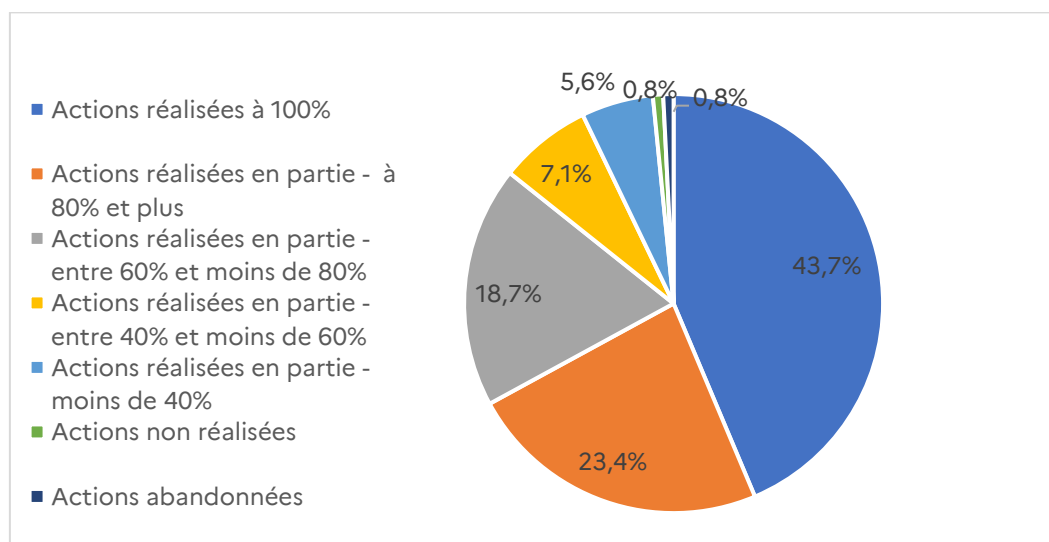


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 3.4 Une mise en œuvre de la COG moindre en ce qui concerne les actions internes

[59] Dans ce contexte de pression de la production et d'arbitrage contre la qualité, **la branche a néanmoins pu assurer une mise en œuvre globalement honorable de la COG** (graphique 38 et annexe 1).

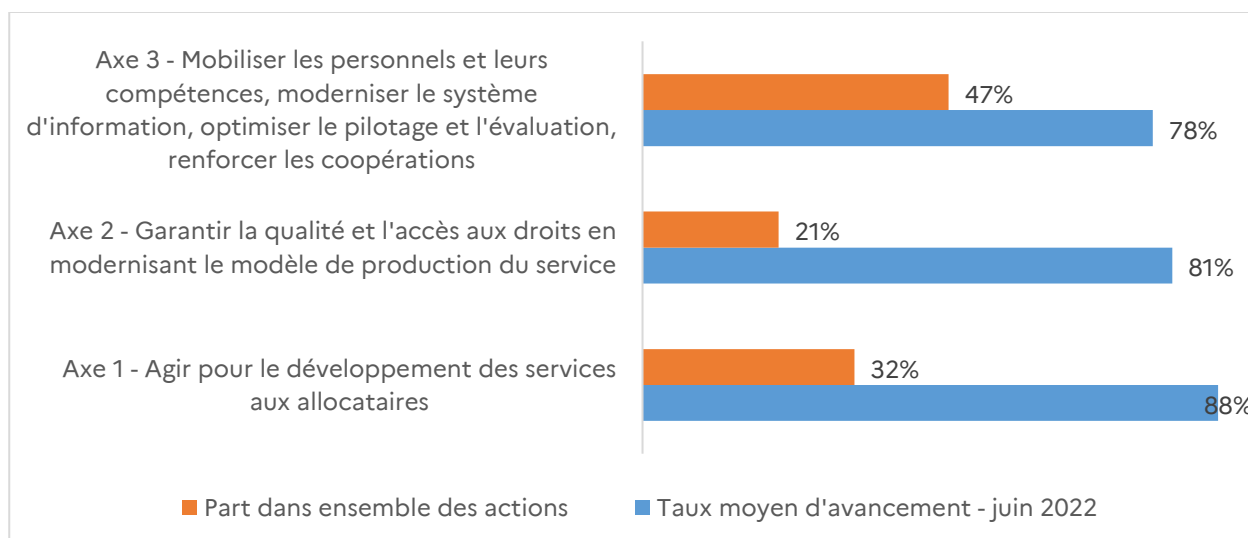
Graphique 38 : Niveau de réalisation des actions de la COG - juillet 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[60] La mission a souligné que la COG 2018-2022 comprenait de très nombreuses actions destinées à améliorer le fonctionnement interne de la branche. Ainsi, les axes 2 et 3 étaient largement dévolus à ce volet, l'axe 1 étant orienté vers les usagers. Or, le taux d'avancement moyen est plus fort sur l'axe 1 que sur les axes 2 et 3 (graphique 39).

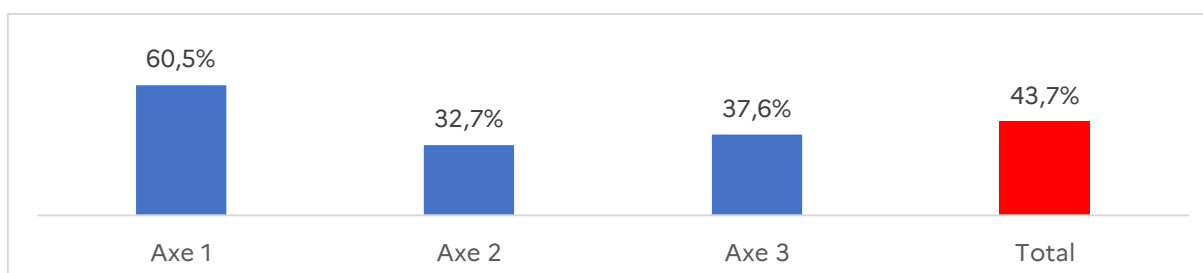
Graphique 39 : Poids de chaque axe COG dans les actions et taux moyen d'avancement à juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

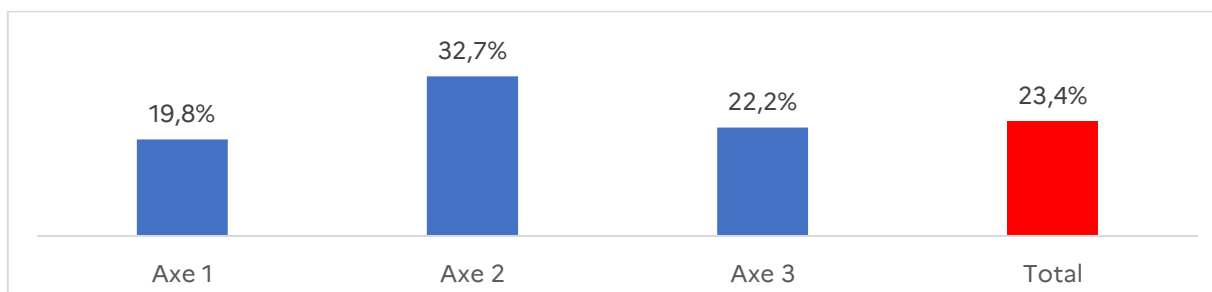
[61] De même, les actions assurées à 100 (graphique 40) ou 80 % (graphique 41) sont plus nombreuses sur l'axe 1 que sur les axes 2 et 3 : **la période conventionnelle à venir comprendra donc une part d'action demeurant à mener ayant pour objectif d'améliorer le fonctionnement interne.**

Graphique 40 : Part des actions réalisées à 100 %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

Graphique 41 : Part des actions réalisées en partie - à 80 % et plus



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 4 La branche a largement fait évoluer son système de production, avant tout par des modalités organisationnelles spécifiques

### 4.1 Les différents modes d'organisation au sein de la branche

#### 4.1.1 Le pilotage de la production a été renforcé dans des conditions inédites aux niveaux national et local

[62] Comme indiqué *supra*, la branche a engagé, au cours de la période 2018-2022, un chantier très important de pilotage de la production. Ce chantier a été conduit par préoccupation de mieux piloter l'activité « cœur de métier » de la branche et d'œuvrer pour faire converger les performances du réseau. Mais ce chantier a été directement influencé par une situation conjoncturelle appelant un pilotage national renforcé dans le cadre de la crise sanitaire puis de la réforme des aides au logement et de la crise de production qui en a résulté.

[63] Le renforcement du pilotage de la production a globalement pris plusieurs voies :

- **Des modes spécialisés d'accompagnement** avec
  - Le renforcement du **dispositif « Caf à forts enjeux »** qui a concerné de nouveaux organismes et est progressivement monté en puissance ; l'analyse des situations des organismes accompagnés avant / après le passage dans le dispositif souligne son apport ; toutefois, ce dispositif ne peut par nature concerner tous les organismes au regard des moyens qu'il nécessite de mobiliser en termes de diagnostic, d'accompagnement et de conduite du changement ;
  - **L'appui à la production** en particulier avec le service national d'appui à la production (**SNAP**) complété par la suite par des services régionaux (SRAP), ce volet est analysé ci-dessous, la mission considère que l'ajout des SRAP au SNAP n'a pas fait ses preuves, elle se prononce donc pour un rapprochement des deux structures, les SRAP devant relever du SNAP pour concentrer la force de frappe destinée à aider les organismes rencontrant des difficultés ;
- **Des procédures renouvelées avec les consignes de production et le suivi statistique** adressé régulièrement par la Cnaf aux Caf et à périodicité mensuelle et hebdomadaire ; le contenu de ces instructions et recommandations régulièrement été enrichi et amélioré dans une démarche de clarification, de réponse aux besoins et remarques du réseau ;
- **Une animation rénové de la démarche autour de la nouvelle instance nationale de production** dont le fonctionnement peut constituer à certains égards un modèle dans les pratiques analysées par la mission ; cette animation par une instance est au demeurant prolongée par une logique d'animation des équipes et agents concernés allant bien au-delà des seuls membres de l'instance *via* les rendez-vous de la production ; la démarche apparait ainsi complète en ce qu'elle s'adresse non seulement aux responsables stratégiques mais aussi aux acteurs opérationnels qui doivent implémenter les nouvelles procédures et outils ;
- **Des outils rénovés et adaptés** qui permettent à chaque acteur de disposer d'une analyse de la production ; la mission a pu constater leur richesse et peut être leur diversité ; une vision plus intégrée est sans doute à encourager après une première phase de développement ; au-delà, le pilotage de la performance individuelle doit retenir l'attention en ce que certains agent sont indiqué combien la pression liée aux outils indiquant ce qui a été bien ou moins bien fait

était forte et que la mise à disposition de données sans accompagnement managérial pouvait avoir des effets potentiellement négatifs ;

- **Une très forte professionnalisation de la fonction** de pilotage de la production facilitée par les éléments énumérés ci-dessus permettant une dynamique d'identification de responsables, d'experts et de personnes ressources ; la mission a ainsi pu rencontrer des cellules de production combinant expertise juridique, informatique, métiers et statistiques et pilotées par des cadres ou des agents de direction particulièrement chevronnés ; le cœur de métier est ainsi de mieux en mieux reconnu et mis en avant ; la mission se demande toutefois dans quelle mesure tous les organismes peuvent se doter de cellules de production sur le modèle de celles existants dans les plus grandes caisses ; ce constat conduit à justifier une plus forte mutualisation des équipes experts de production, dans le cadre rénové de gouvernance proposé *infra*.

#### 4.1.2 Les travaux de la mission soulignent le caractère des plus enchevêtrés et peu lisible des missions et fonctions partagées ou mutualisées

[64] La COG 2018-2022 prévoyait de renforcer les coopérations internes au réseau, notamment en remettant à plat à la fois l'organisation du réseau mais aussi les mutualisations et coopérations conduits en son sein<sup>148</sup>.

[65] **Un dossier repères a ainsi été diffusé en mai 2019. Le corps du dossier, composé d'une soixantaine de pages, a une vocation procédurale en formalisant les axes de renforcement des coopérations et en actant les procédures applicables au sein du réseau tant s'agissant du niveau régional que conformément au maintien de l'ancrage départemental de la branche. Il est ainsi structuré :**

- *« Titre 1 - les coopérations et solidarités existantes sont consolidées ; de nouvelles sont développées (thème 1) notamment dans les domaines de la production des droits des allocataires (thème 2) et des évolutions du système d'information (thème 3) »*
- *Titre 2 - les coopérations et solidarités s'appuient sur le comité régional des directeurs (thème 4), sur des règles actualisées de fonctionnement et de gestion des mutualisations (thème 5) et sur des règles de mobilisation des ressources des caf pour le compte d'autres caf (thème 6) »*
- *Titre 3 - l'ancrage départemental des caf est conforté. il n'exclut pas de renforcer les coopérations locales interorganismes (thème 7) et interbranches ou de se saisir les opportunités de rapprochement entre les réseaux famille et maladie (thème 8) »*

**Ce corps de dossier est complété de six annexes :**

- Annexe 1 : fiche thématique 15 de la Cog « Renforcer les coopérations entre les organismes et entre les branches »
- Annexe 2 : carte mentale sur l'essence d'une Caf
- Annexe 3 : catalogue des activités mutualisées et dispositifs de solidarité dans la branche Famille
- Annexe 4 : cadre juridique applicable aux mutualisations

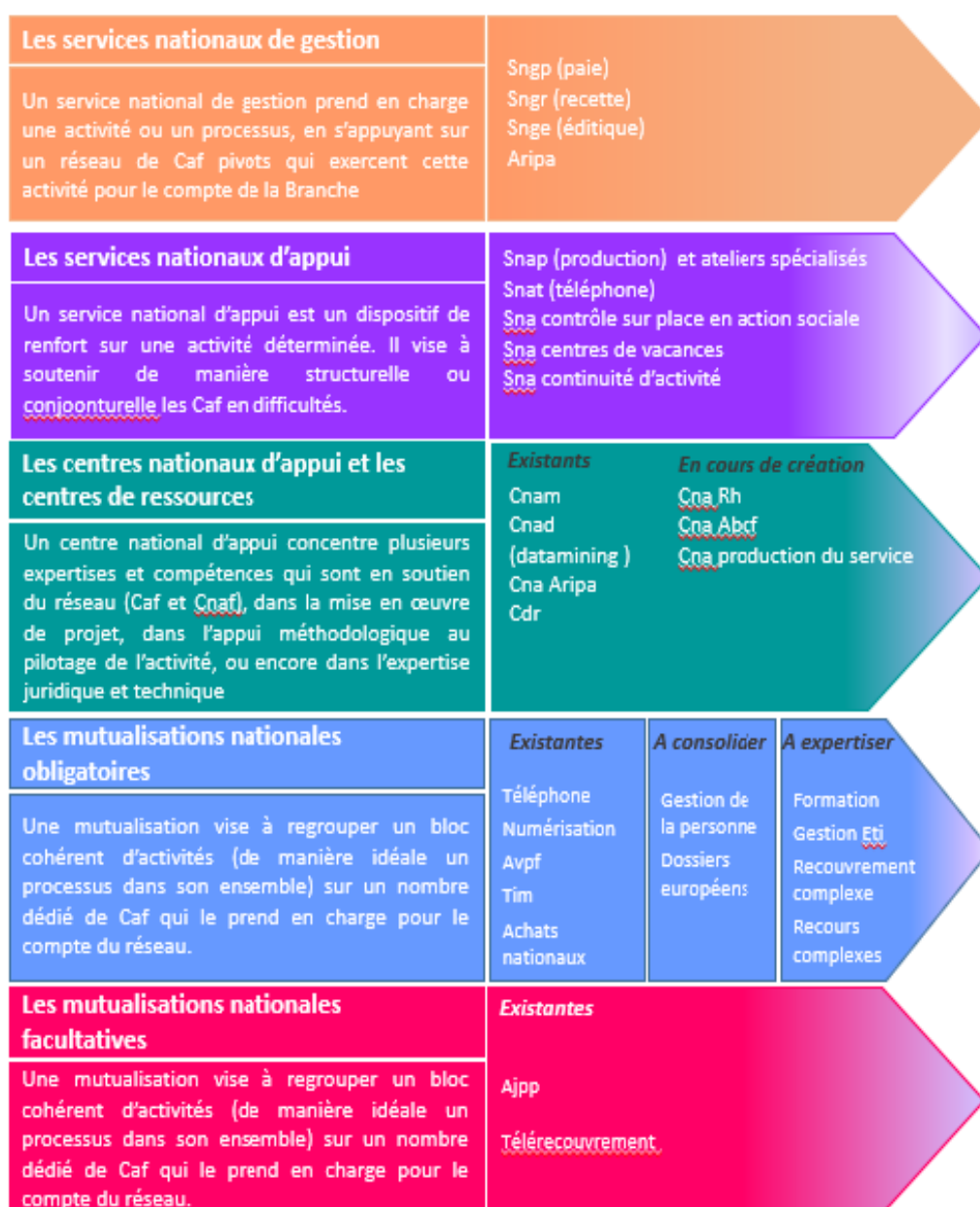
---

<sup>148</sup> Voir la fiche 15 de la COG « Renforcer les coopérations entre les organismes et entre les branches ».

- Annexe 5 : extraits de la note « quelles agences comptables à l’horizon 2022 pour quelle contribution à l’optimisation des moyens ? »
- Annexe 6 : présentation synthétique du dossier Repères coopérations & solidarités

[66] **Mais ces éléments ne constituent qu’un cadre général puisque le dossier repère est avant tout constitué de 37 fiches décrivant, pour chaque champ mutualisé ou pris en charge par des organismes pivots ou des entités spécialisées, les chiffres clefs, le cadre de travail, les procédures applicables et les relations et échanges entre les organismes et au sien du réseau.** Le champ couvert par ces 37 fiches est **classé selon les cinq grandes familles organisationnelles** déployées au sein de la branche. Tous ces éléments sont présentés dans le schéma 1.

Schéma 1 : Cartographie des mutualisations



Source : Cnaf

[67] **La mission ne mésestime pas l'effort de clarification opéré par ce dossier. Mais l'étude du dossier, celle des mutualisations mises en œuvre concrètement et les échanges avec les organismes locaux la conduisent à avancer plusieurs analyses**, dans la continuité de celles formalisées par les précédents rapports d'évaluation<sup>149</sup> :

[68] **Le déploiement des mutualisations, coopérations ou différents services communs ou partagés s'inscrit dans une histoire faite d'innovations organisationnelles et procédurales particulièrement et sans doute trop répétées.** Partant, comme en témoigne le dossier repères mentionné ci-dessus, chaque champ relève de dispositions particulières tant en termes de procédures, de *reporting* que de pilotage local, régional ou national.

[69] **Ce mouvement constant d'innovation organisationnel pourrait paraître mû avant tout par la recherche de la meilleure organisation possible et de la plus grande efficacité. Toutefois, le recours à tel ou tel organisation et à une des cinq catégories n'est pas toujours avéré ou justifié.** Le déploiement concret des coopérations et mutualisations montre que plus que le seul critère de performance, le critère des moyens disponibles a joué à plein. Confier des missions pour le compte de la région ou de la branche est un des moyens privilégiés pour mobiliser les moyens là où ils sont disponibles et éviter aux organismes d'être par trop concernés par des restitutions d'effectifs.

[70] **Au-delà, si le dossier repères a permis de clarifier le cadre, force est de constater que celui-ci est le plus souvent pas ou mal maîtrisé des acteurs.** Les agents ne maîtrisent pas tous qui fait quoi et la nature des responsabilités. Les modalités d'échange avec l'organisme tiers prenant en charge une fonction ou une mission ne sont pas toujours connues ou stabilisées.

[71] **Mais la mise en place de ces coopérations et mutualisations pêche en outre en ce que le mode de mesure de la performance en découlant n'est pas stabilisé, tout comme les conditions dans lesquelles les moyens affectés à ces missions sont effectivement exclusivement dévolus à celles-ci.** Les diligences locales menées par la mission mettent en avant ces insuffisances. Seules les actions menées concernant le téléphone sont connues et maîtrisées tous sans pour autant qu'elles soient satisfaisantes en ce que chaque caisse participant à un territoire de gestion du téléphone et réputée avoir la même contribution aux performances et bénéficie donc des performances constatées au niveau du territoire *supra* départemental.

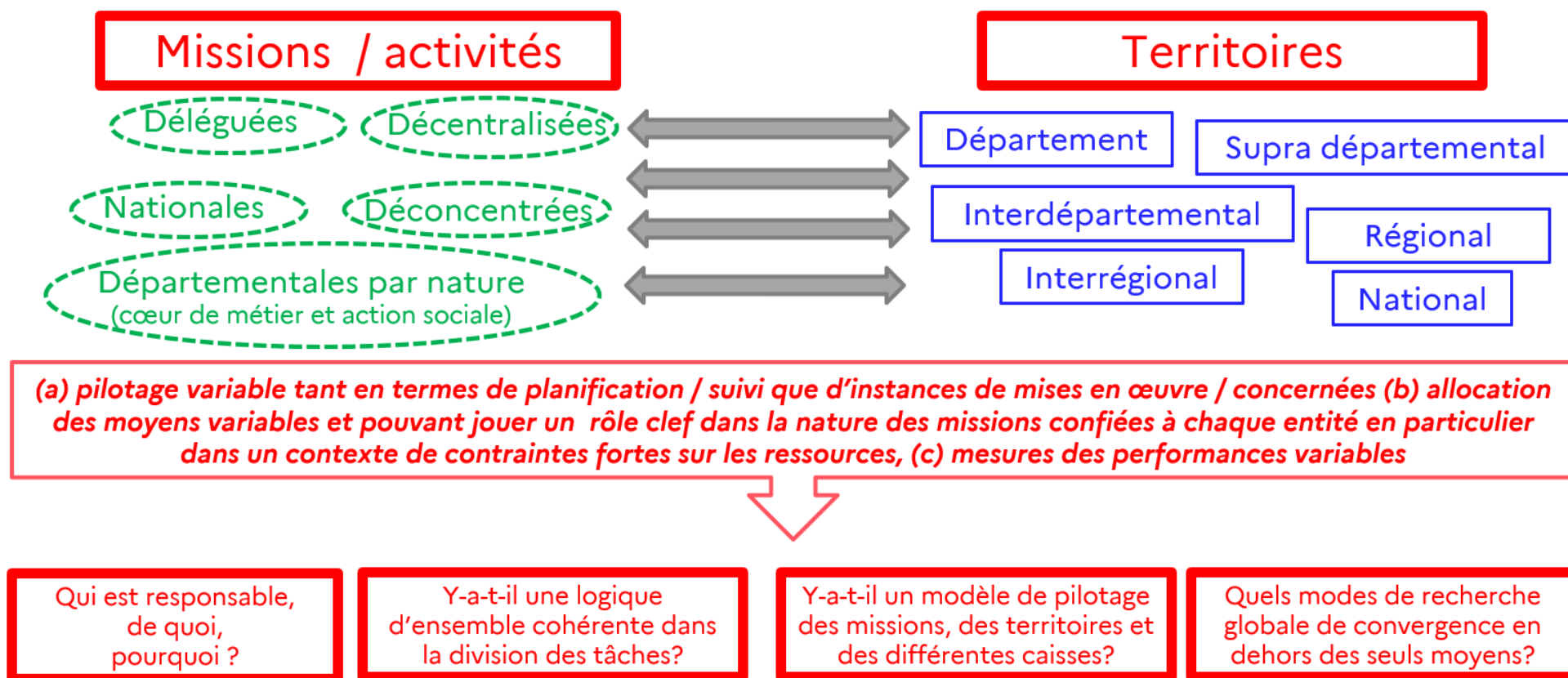
[72] Au final, si le process historique doit être pris en compte, il doit aussi, pour la mission, être **reconsidéré dans plusieurs objectifs et approches. Les champs des coopérations** sont des plus variables. **Les territoires** de coopération ne se limitent pas, loin s'en faut, au niveau régional alors même que ce cadre est considéré adapté aux besoins d'échanges et de pilotage. **Les modes de mesure de la performance** ne sont pas harmonisés et standardisés.

[73] **Au-delà de ces seules coopérations, les travaux soulignent – aspect évoqué à nouveau dans le cadre de la préparation de la COG par le réseau- un besoin évident de clarification du mode de pilotage et du lien entre les niveaux départemental, national et des niveaux territoriaux nombreux, intervenant entre ces deux échelons.** Les questions posées par la mission sont formalisées dans le schéma 2.

---

<sup>149</sup> Voir en particulier Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

Schéma 2 : Missions, activités et territoires – organisation et problématiques actuelles de la branche famille



Source : Mission

[74] Pour la mission, ces limites rencontrées dans le pilotage de coopérations, mutualisations et actions prises en charge au niveau national, *supra* régional, régional, *supra* départemental, interdépartemental et départemental sont renforcées par deux phénomènes.

[75] **Si le cadre décrit dans le dossier repères et pleinement normatif et opposable aux organismes, il n'empêche en aucun cas le déploiement d'autres coopérations.** La mission a constaté la matérialité de celles-ci à plusieurs niveaux :

- Entre organismes d'une même région, ce qui semble des plus logiques et cohérent ;
- Entre une partie des organismes d'une même région, ce qui est plus discutable ;
- Entre organismes comparables mais relevant de régions distinctes, ce qui ne manque pas d'interroger.

[76] Au final, le cadre combine à la fois des procédures variables mais normatives et plurielles à une capacité supplémentaire de construire d'autres solidarités sans que celles-ci soient connues, maîtrisées et évaluées au niveau national.

[77] Le pilotage de l'activité paraît dans ce cadre relever de la gageure. Mais **cet enchevêtrement organisationnel paraît renforcé par les logiques d'animation du réseau.** Comme souligné *supra*, le pilotage de la production a donné lieu à un cadre très précis et des modalités de travail stabilisées, notamment dans le cadre d'instances dédiées. Ce mode de fonctionnement semble des plus convaincants. Il n'est pour autant pas généralisé au sein de la branche : les activités et missions ne donnent pas lieu à une comitologie commune, partagée et cohérente, relevant de liens logiques entre les instances et les directions métiers de la Cnaf et des organismes et d'activités de rendu compte ou d'articulation avec les organes nationaux de gouvernance du réseau associant les directeurs.

[78] Pour toutes ces raisons, la mission estime hautement souhaitable un mouvement global de clarification. La partie 6 propose de premiers éléments à ce propos.

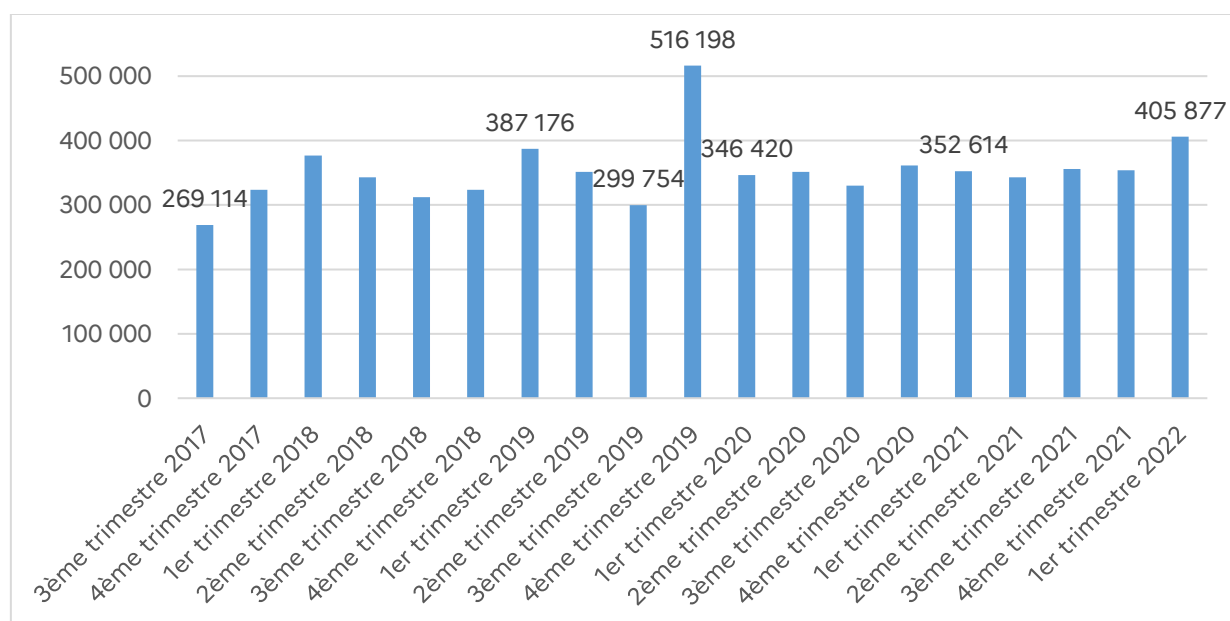
## 4.2 L'apport réel mais relativement ponctuel apporté par l'entraide *via* le SNAP

[79] En matière de production, **le SNAP a constitué une avancée importante, permettant aux organismes ayant du mal à faire face à leurs charges de manière conjoncturelle à bénéficier de mesures de soutien de nature à lui permettre de revenir à meilleure fortune.**

[80] L'apport est significatif même si le nombre de dossiers traités par le SMAP demeure réduit puisqu'il oscille entre 0,26 et 0,52M par trimestre (graphique 42).



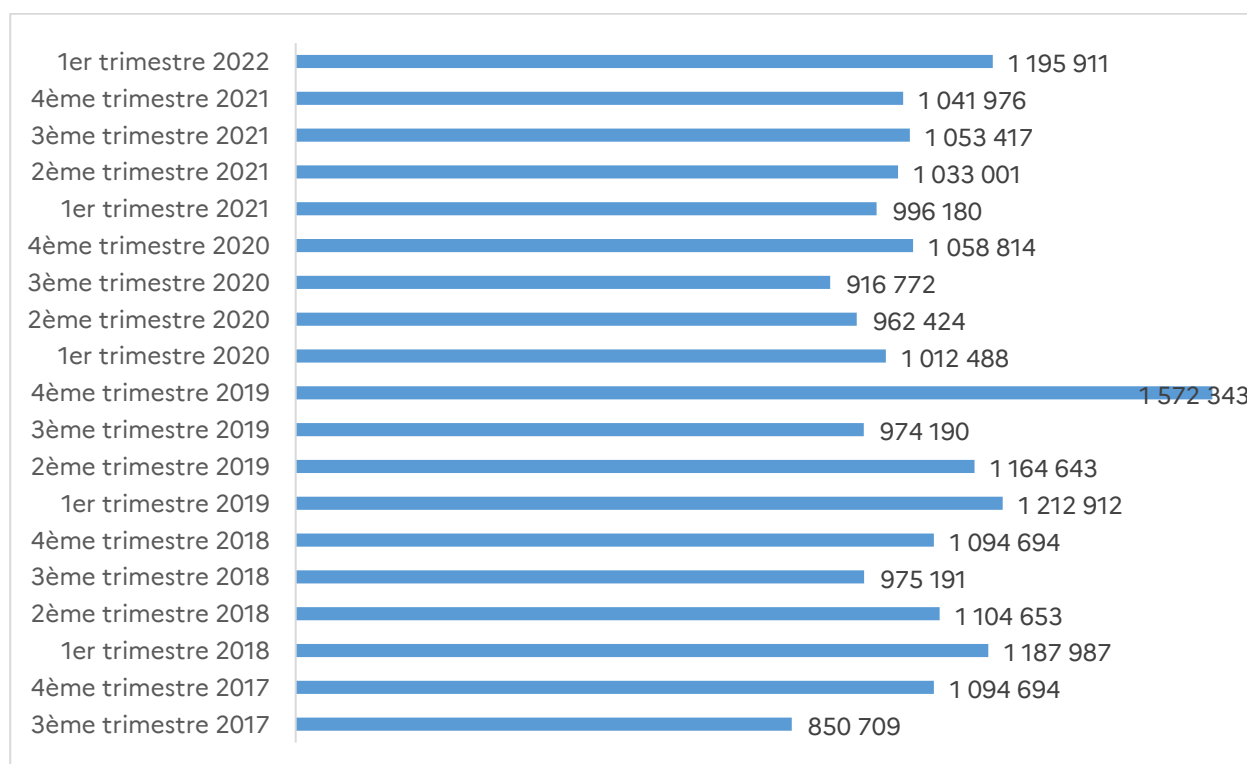
Graphique 42 : Nombre de dossiers traités par le SNAP - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[81] Le nombre de pièces traitées par le SNAP varie dans des proportions logiquement proches (graphique 43).

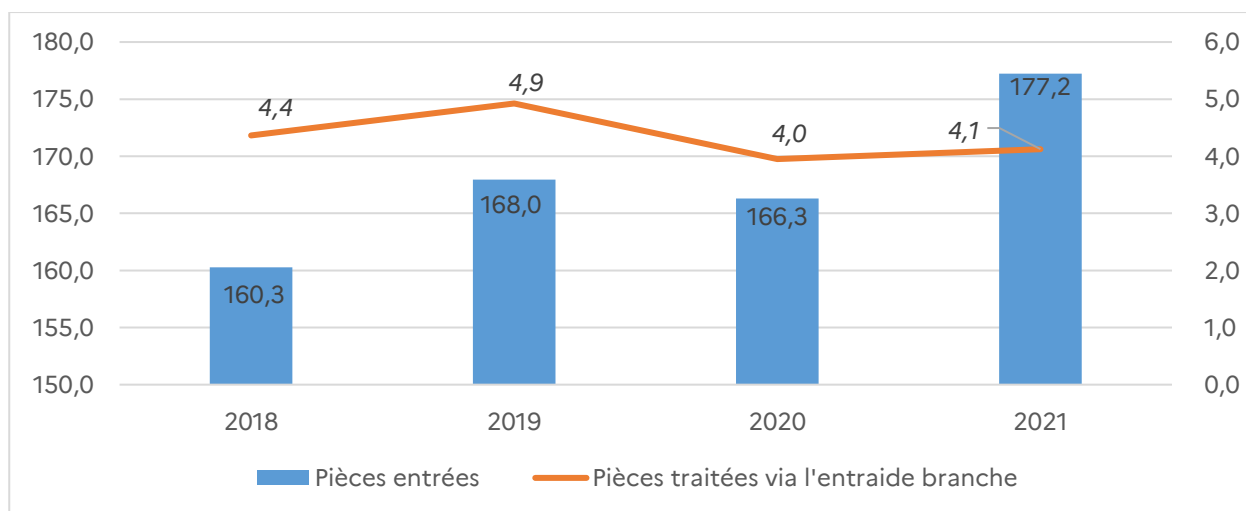
Graphique 43 : Nombre de pièces traitées par le SNAP - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

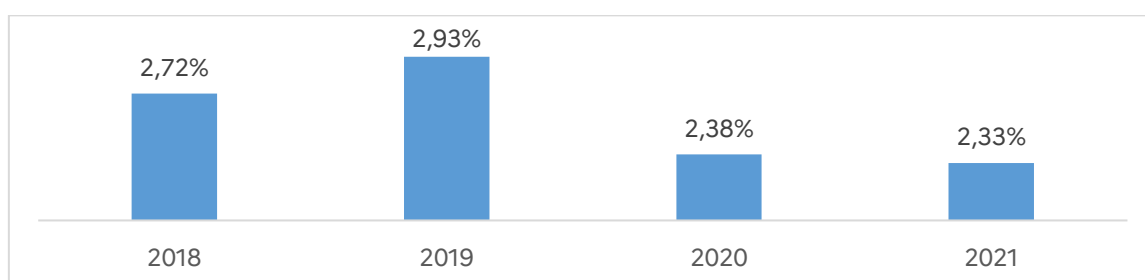
[82] Mais rapportées à chaque année, le nombre de pièces traités par le SNAP représente moins de 3 % de l'ensemble des pièces traitées par le réseau (graphiques 44 et 45).

Graphique 44 : Pièces entrées (échelle gauche) et pièces traitées dans le cadre de l'entraide (SNAP, échelle droite) - par an - en millions - entre 2018 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

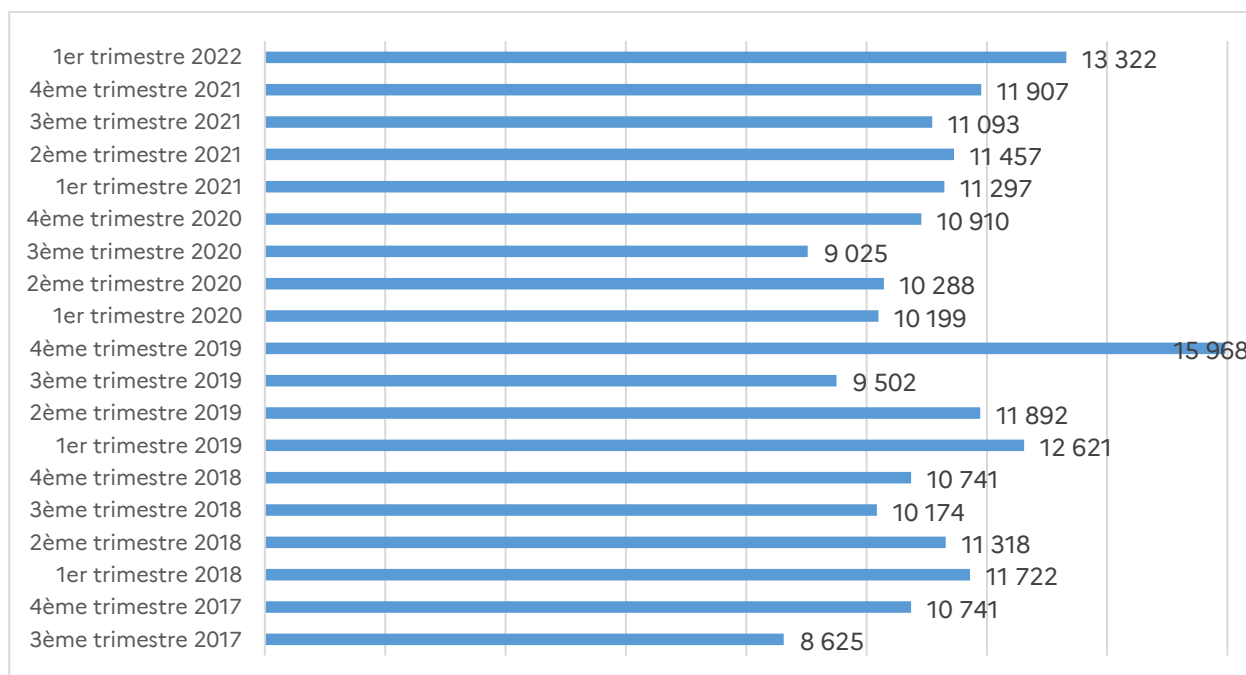
Graphique 45 : Part des pièces traitées dans le cadre de l'entraide (SNAP) dans l'ensemble des pièces arrivées par an



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[83] **En équivalent « jours agent », le poids du SNAP oscille cependant entre 9 000 et 16 000 par trimestre.** Là réside dans doute une illustration plus forte de son apport soit en termes de renforts bruts, soit en termes de capacité à rattraper les jours de stock pour un organisme en difficulté (graphique 46).

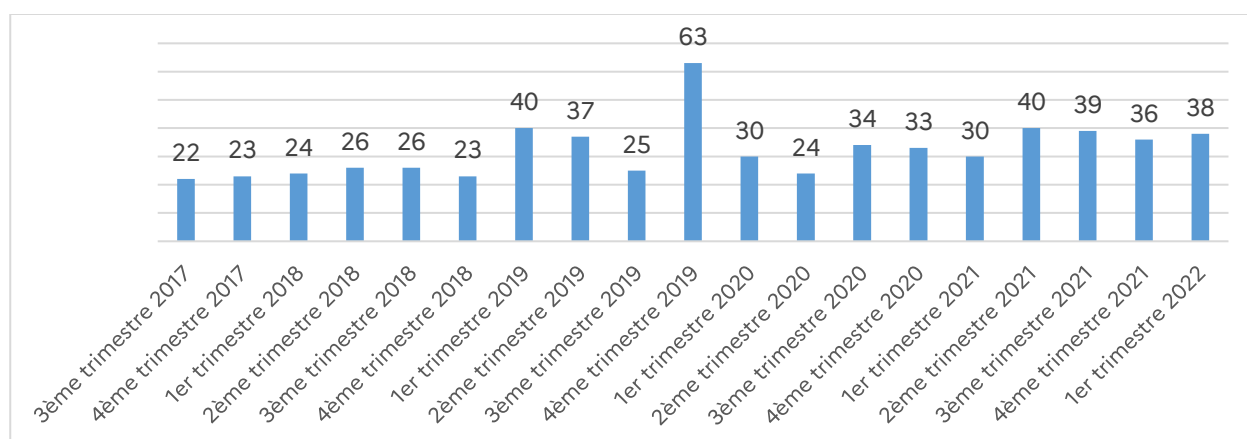
Graphique 46 : Correspondance en jours de travail (nombre Jours-Homme) des dossiers traités dans le cadre de l'entraide de branche - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[84] **Entre 2017 et aujourd'hui** (graphique 47), **le dispositif est monté en puissance pour concerner un nombre de plus en plus important de caisses**. Ainsi, avant 2019, autour de 25 CAF étaient aidées par le SNAP, avec une faible variation de ce nombre (entre 23 et 26 par trimestre). A partir de 2019, entre 30 et 38 CAF sont aidées chaque trimestre, excepté un point bas (24 au T2 2020) et un pic (63 au T4 2019).

Graphique 47 : Nombre de Caf aidées - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 4.3 Le développement incontestable de la liquidation automatique

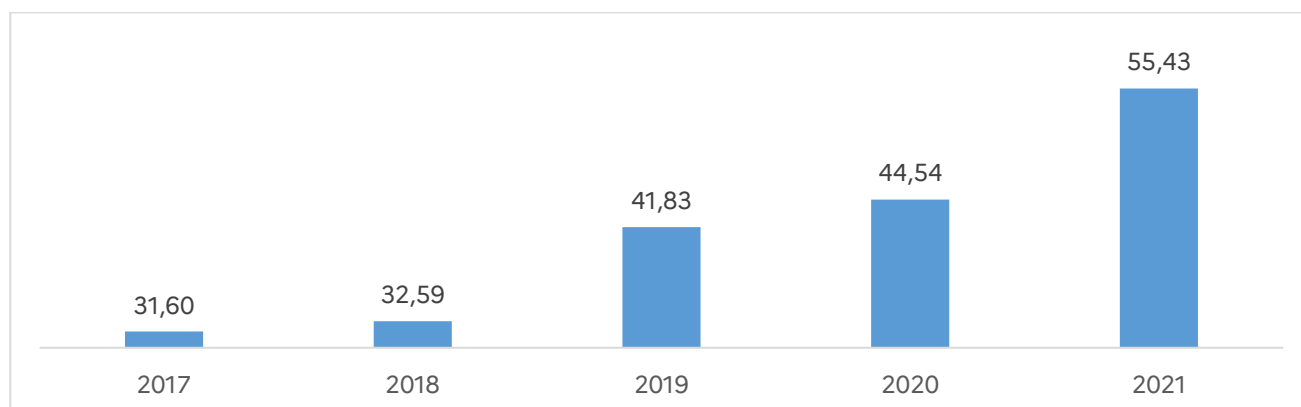
[85] Au-delà du pilotage de la production et de la montée en puissance du service national d'appui à la production, la branche a également fait évoluer son modèle de production.

[86] L'objectif de maximiser la liquidation automatique porté initialement a du cependant être revu à la baisse du fait du maintien d'une réglementation complexe, de la sous-estimation des difficultés liées à la fiabilité des données entrantes et l'impact de leurs régularisations et des difficultés rencontrées dans la montée en puissance du nouveau système d'information (voir annexes 2, 6, 8, 9, 10 et 11).

[87] Le déploiement de la liquidation automatique est une des caractéristiques fortes de la période 2018-2022. Combiné au déploiement des automates et assistants digitaux, ces nouveaux modes d'automatisation des traitements ont constitué un apport qui demeure mesuré mais qui s'est avéré indispensable au regard des tensions de production rencontrés par la branche.

[88] **Le nombre de pièces liquidées automatiquement a régulièrement cru au cours de la période conventionnelle : +60 % entre 2018 et 2021 (graphique 48).**

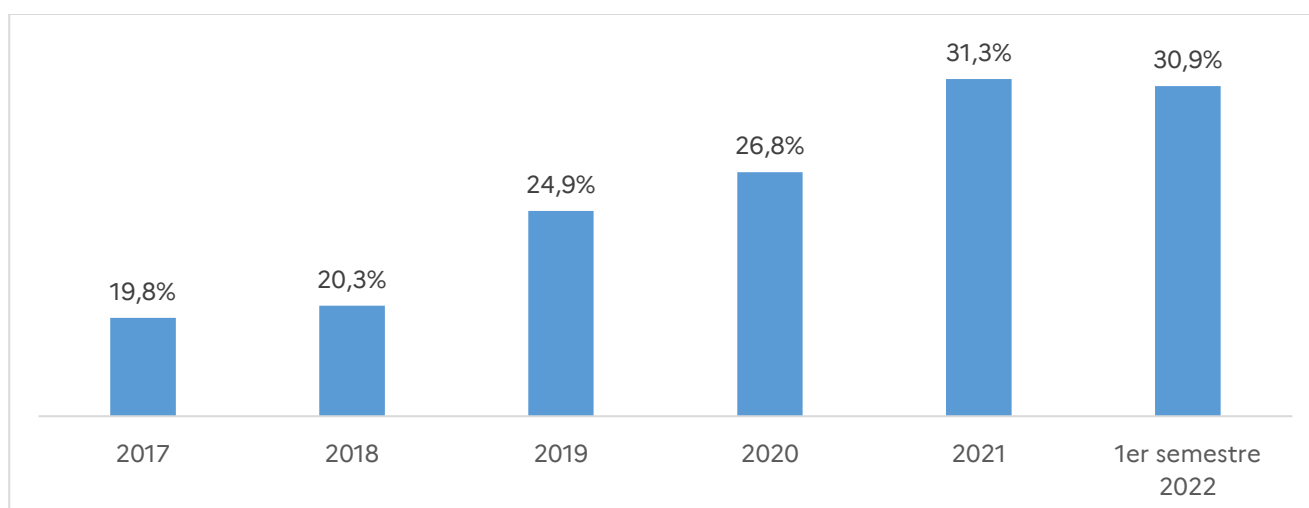
Graphique 48 : Pièces liquidées automatiquement - en millions



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[89] Si le taux de liquidation automatique a fortement cru, il semble rencontrer une certaine valeur plateau, peut-être du fait d'une réglementation demeurant complexe, de difficultés techniques ou de manque de fiabilité de certains données entrantes (graphique 49).

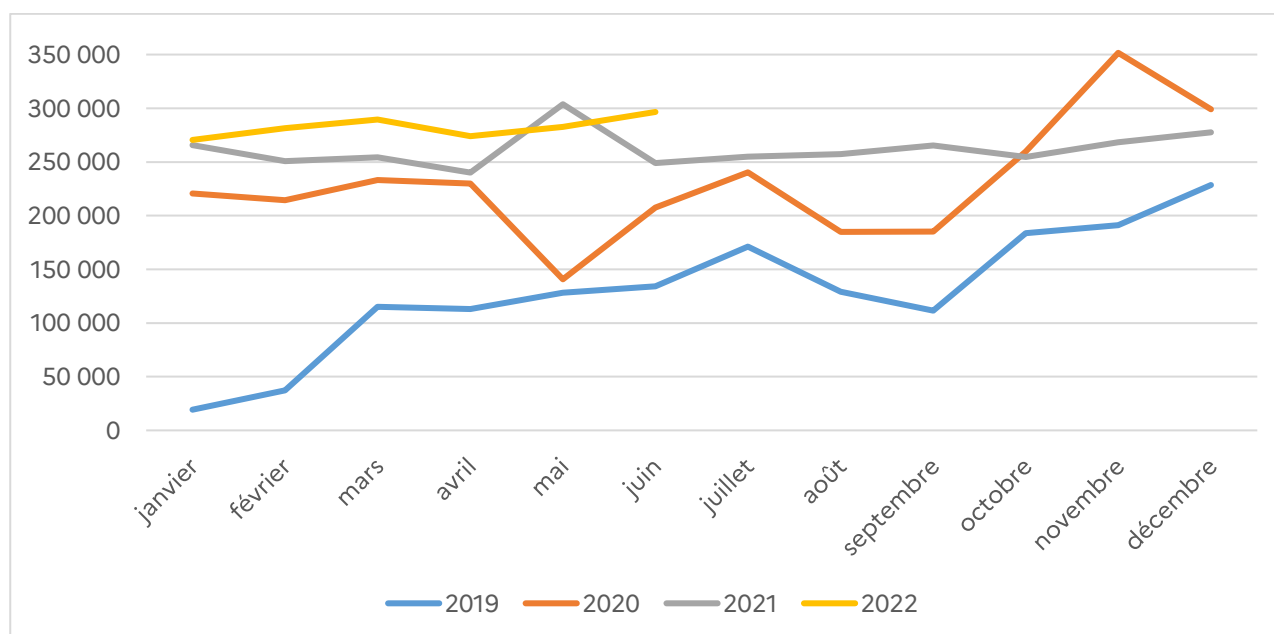
Graphique 49 : Taux de liquidation automatique



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[90] Sur un autre plan, les **assistants digitaux ont constitué un apport croissant au cours de la période, contribuant début 2022 au traitement d'environ 30 000 pièces par mois** (graphique 50).

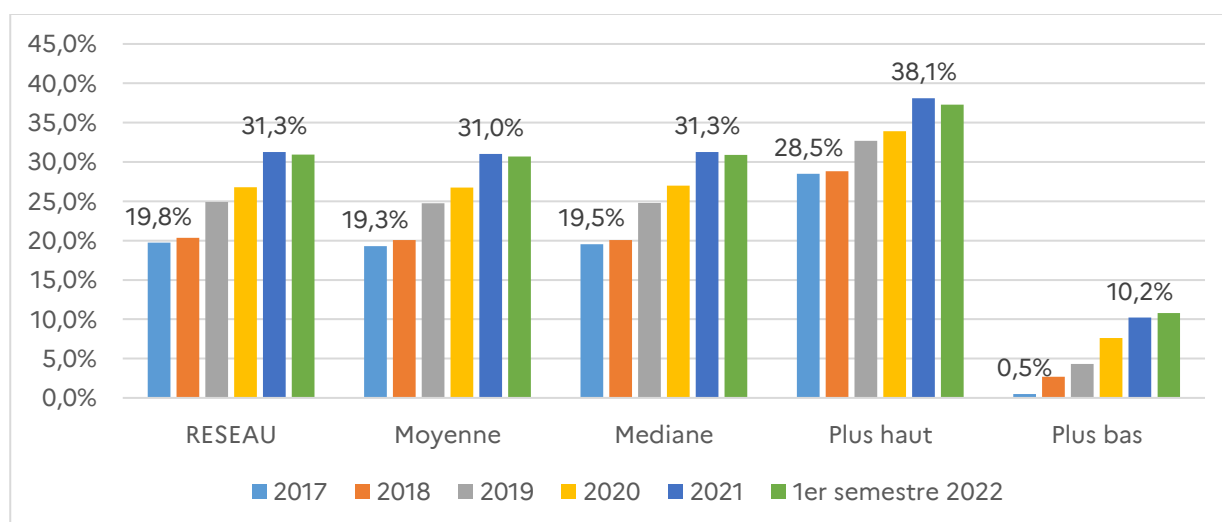
Graphique 50 : Pièces traitées par les assistants digitaux



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[91] Mais, **là encore, les écarts forts entre les taux constatés dans l'ensemble du réseau et les taux moyens et médians des caisses sont éclairants. Ainsi, en 2021, l'écart entre l'organisme recourant le plus à la liquidation automatique et celui y recourant le moins est de 28 points.** Les plus grands organismes sont ceux ayant mis le plus en œuvre la liquidation automatique, ils tirent donc les performances vers le haut. Mais **le mode d'implémentation de ces méthodes dans tous les organismes demeure encore incertain** (graphique 51).

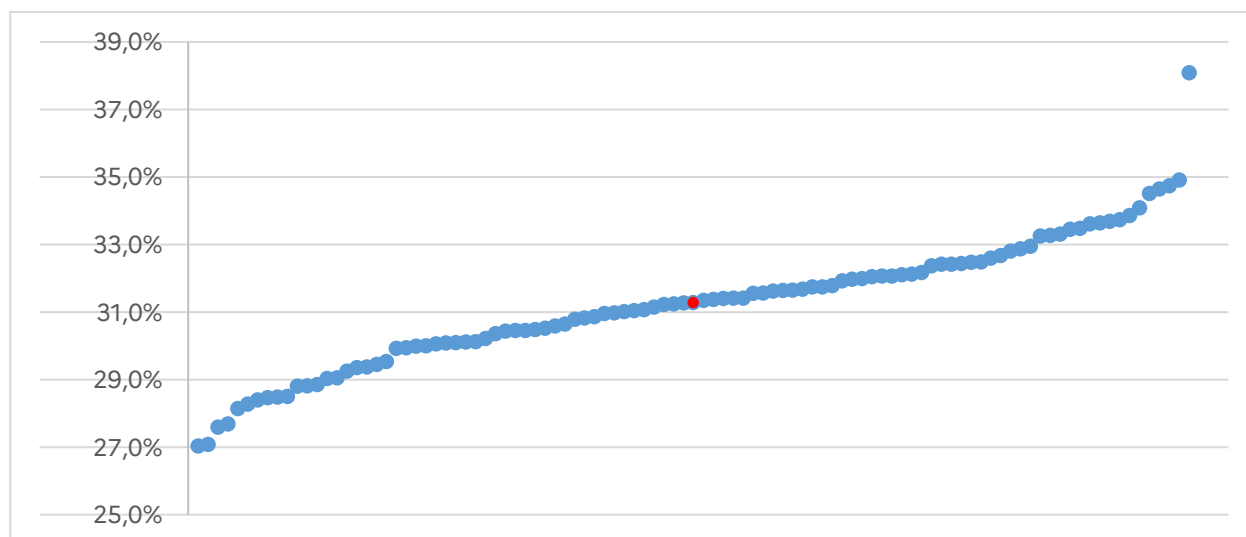
Graphique 51 : Taux de liquidation automatique - valeurs clefs annuelles



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[92] Ainsi, en 2021, la moitié des caisses a des performances inférieures au réseau et l'autre a des performances supérieures mais dans des proportions potentiellement limitées (graphique 52). Il existe donc encore des marges de ce point de vue sur l'adoption et la généralisation dans le réseau de la liquidation automatique même si ces marges semblent concerner plutôt les plus petits organismes.

Graphique 52 : Taux de liquidation automatique par caisse en 2021 (hors Mayotte - 101 organismes et le réseau en rouge)



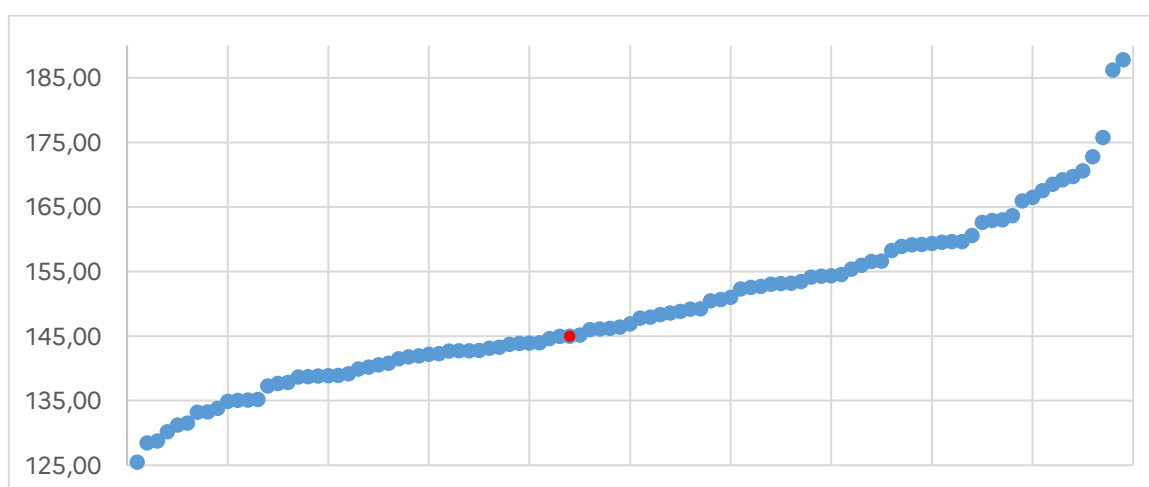
Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 5 Au-delà de la divergence des performances de production au sein du réseau, la convergence des coûts, souvent souhaitée, demeure un objectif délicat à atteindre

[93] Les travaux de la mission mettent en avant les divergences de performance entre caisses sur divers plans. Mais à ces divergences s'ajoute des coûts de gestion des plus variables (voir également sur ce volet les annexes 2, 4, 6 et 11).

[94] Le graphique 53 souligne **la très grande dispersion du « coût allocataire pondéré » au sein de la branche.**

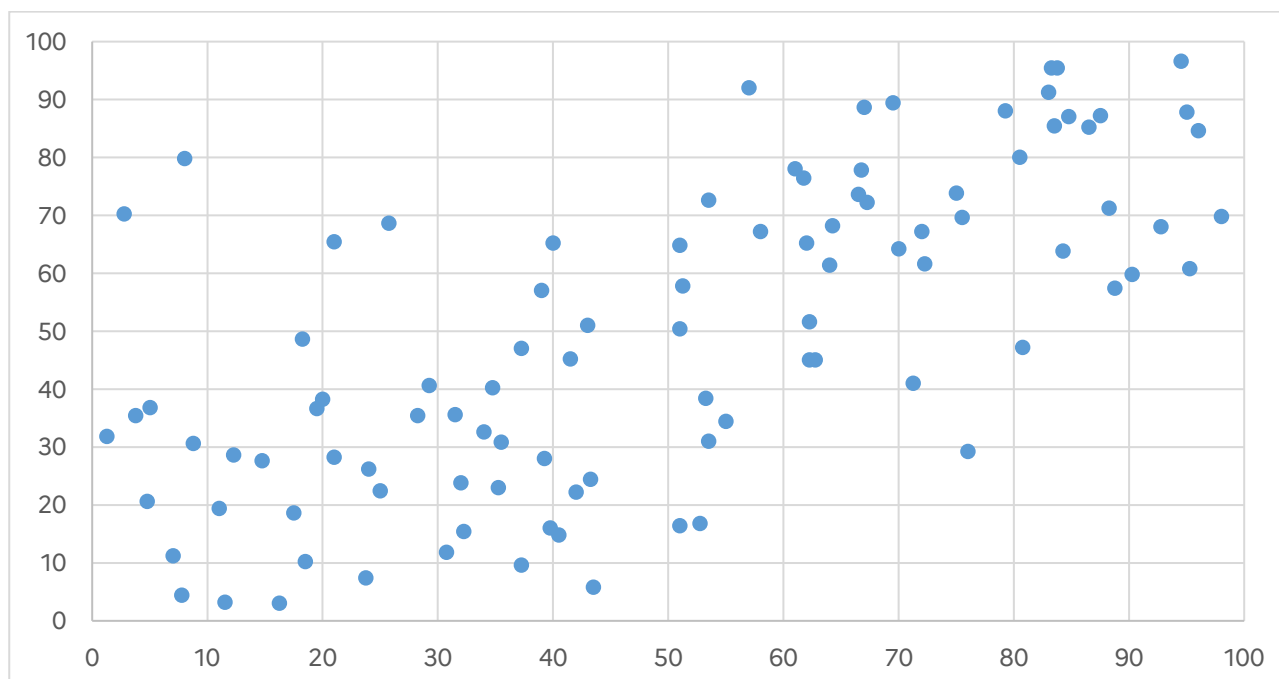
Graphique 53 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[95] **La méthode de calcul du coût allocataire pondéré a évolué entre 2016 et 2017** (sur ce point, voir la présentation en annexe 6). Ce changement a eu des effets importants sur les places occupées au sein du réseau. **Certaines caisses très performantes sont devenues sous performantes et inversement** (graphique 54).

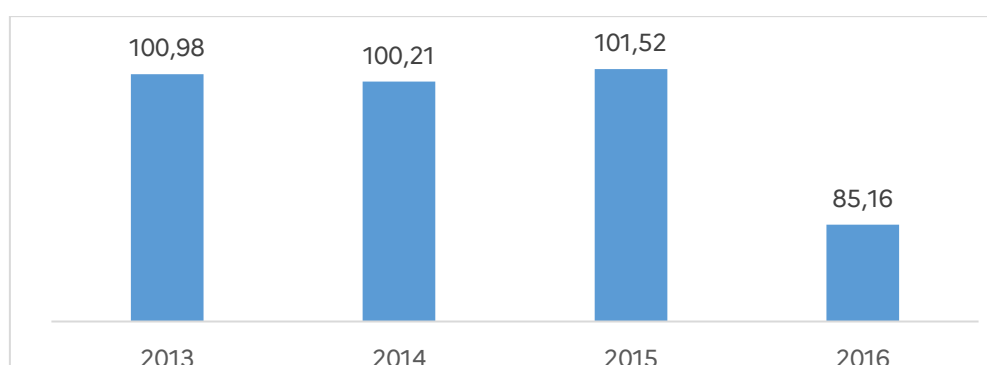
Graphique 54 : Classement moyen de chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode - axe des ordonnées) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode - axe des abscisses)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[96] **Au niveau de la branche, la période 2013 - 2016 se caractérise par une relative stabilité de ce coût avant un effondrement en 2016 juste avant l'évolution de la méthode (graphique 55).**

Graphique 55 : Coût allocataire pondéré du réseau - évolution entre 2013 et 2016 (ancienne méthode)

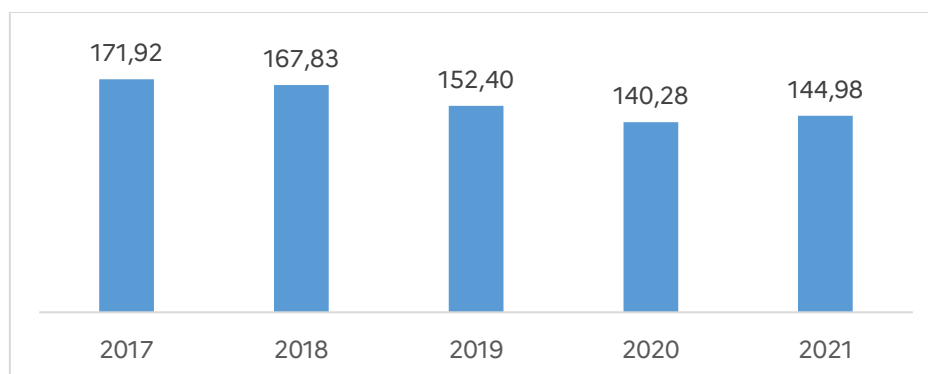


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[97] **A contrario, la baisse de coût est plus régulière entre 2017 et 2021 (graphique 56).**



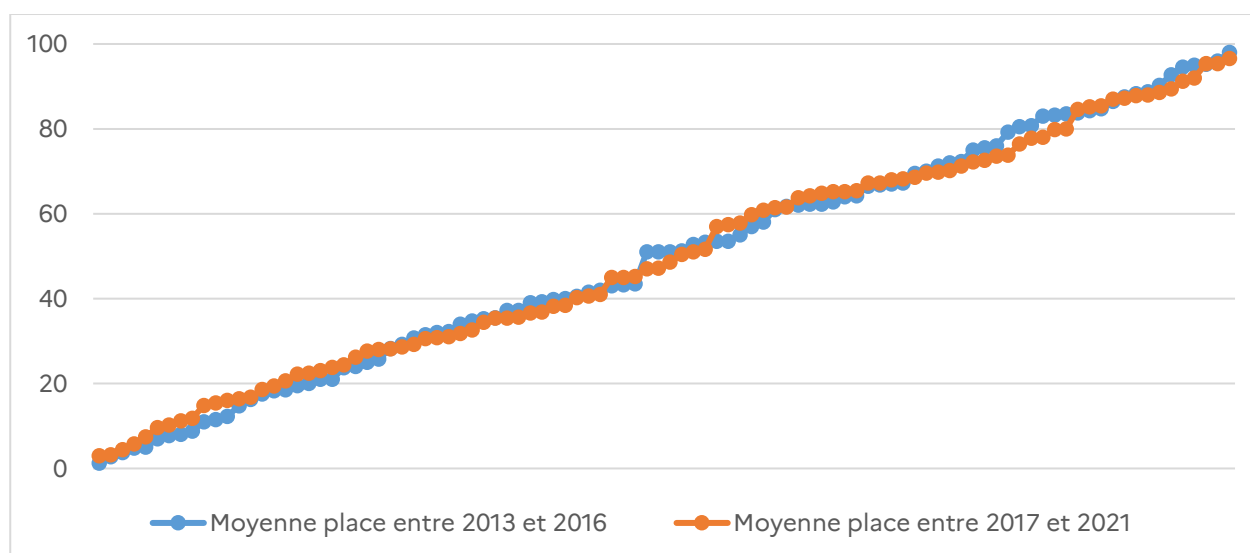
Graphique 56 : Coût allocataire pondéré du réseau - évolution entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[98] Si le changement de méthode semble avoir eu des effets puissants sur le coût global au niveau de la branche, il a eu peu d'effets sur les places occupées par les organismes, **la hiérarchie entre caisses en matière de performance de coûts est en effet quasi similaire dans l'ancienne et la nouvelle méthode** (graphique 57). Ainsi, une caisse occupe le plus souvent de manière constante la même place ou une place similaire au sein du réseau ce tant dans l'ancienne que la nouvelle méthode. Le mode de mesure a eu un effet en ce qu'il a permis de baisser le coût au niveau du réseau et il a conduit à revoir la hiérarchie entre organismes. Mais, à la suite de la mise en œuvre de la nouvelle méthode, les places occupées par chaque organisme n'évoluent plus dans le temps. Ainsi, la méthode semble avoir eu un impact global et un impact sur le classement mais, à ce stade, un impact plus mesuré sur la dynamique de recherche d'efficacité portée par chaque caisse qui devrait conduire à une évolution de la hiérarchie que l'on peine à constater.

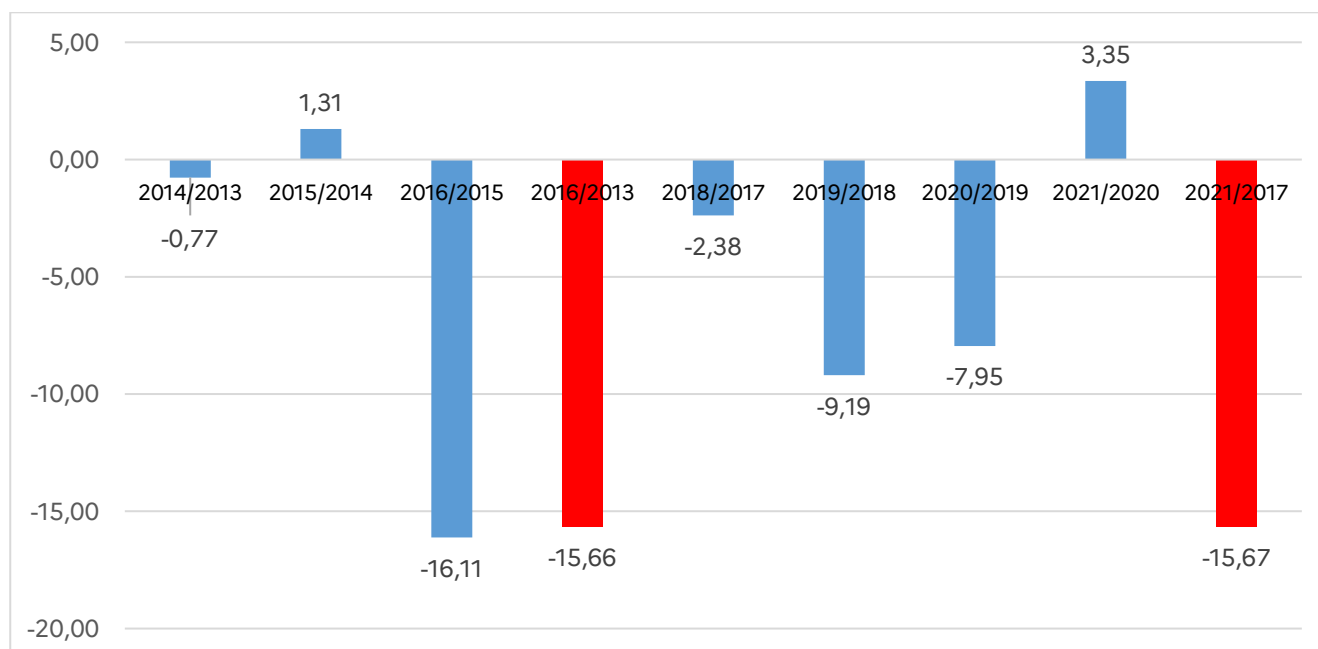
Graphique 57 : Moyenne de la place occupée par chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[99] Par ailleurs, au niveau du réseau, les évolutions constatées chaque année et sur chacune des périodes montrent **que les baisses du coût allocataire pondéré sont intervenues dans des proportions équivalentes mais sans que les chroniques de baisse ne puissent être comparées, l'effort étant en apparence beaucoup mieux réparti entre 2017 et 2022** (graphique 58).

Graphique 58 : Evolution annuelle et entre 2013 et 2016 (ancienne méthode) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode) du coût allocataire pondéré du réseau - en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[100] **Enfin, les valeurs moyennes ou médianes des caisses soulignent la relative dispersion du coût allocataire pondéré au sein du réseau. Ces différences sont relativement stables dans le temps.** Hormis en 2013, le rapport entre la caisse la plus économe et la caisse la plus onéreuse est de même ampleur et à un niveau non négligeable. Il semble donc que, **quelle que soit la méthode employée, la démarche n'a a priori pas permis de faire converger les coûts au sein du réseau. De fait, les performances sont en fait tirées par un petit nombre de caisses relativement moins coûteuses que les autres** (tableau 2).

Tableau 2 : Evolution annuelle du coût allocataire

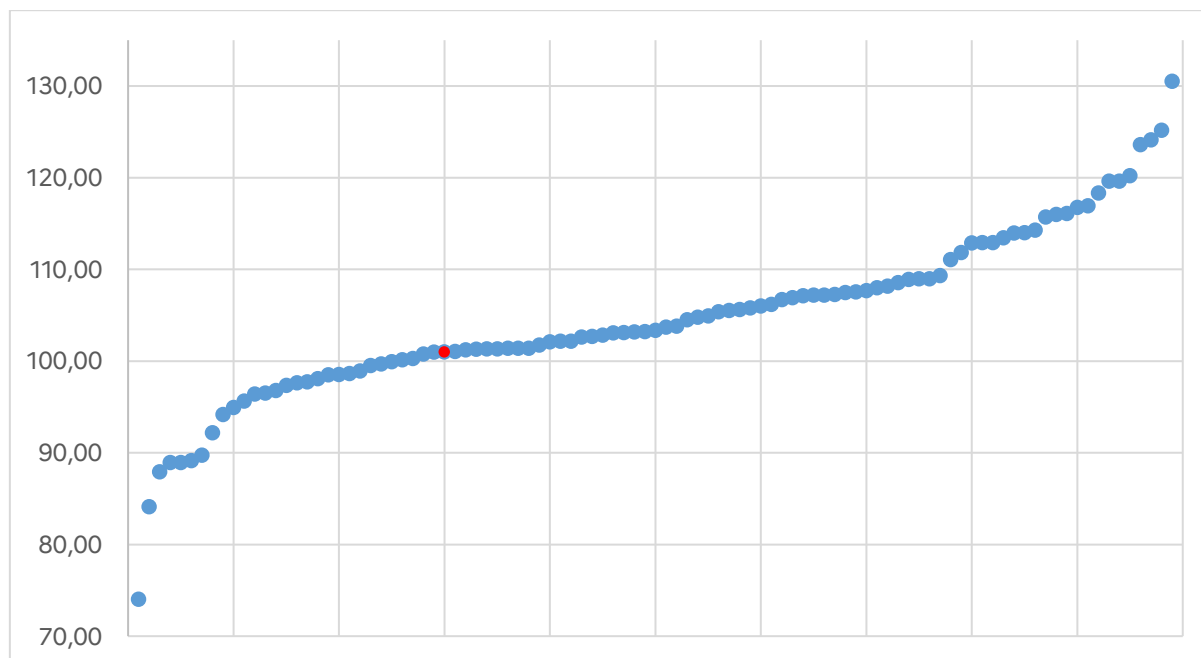
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Réseau</b>	100,98	100,21	101,52	85,16	171,92	167,83	152,40	140,28	144,98
<b>Moyenne caisses</b>	104,69	103,95	105,09	87,23	177,44	173,60	156,51	144,58	149,20
<b>Médiane caisses</b>	103,51	103,26	104,35	86,52	174,56	170,44	154,86	142,07	147,32
<b>Maximum caisses</b>	130,52	76,48	73,81	72,38	138,86	142,36	132,53	121,09	125,48
<b>Minimum caisses</b>	74,03	125,92	127,2	107,5	211,99	210,73	206,81	182,49	187,77
<b>Maximum/minimum</b>	1,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7

Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[101] **L'approche année par année confirme ce raisonnement global.**

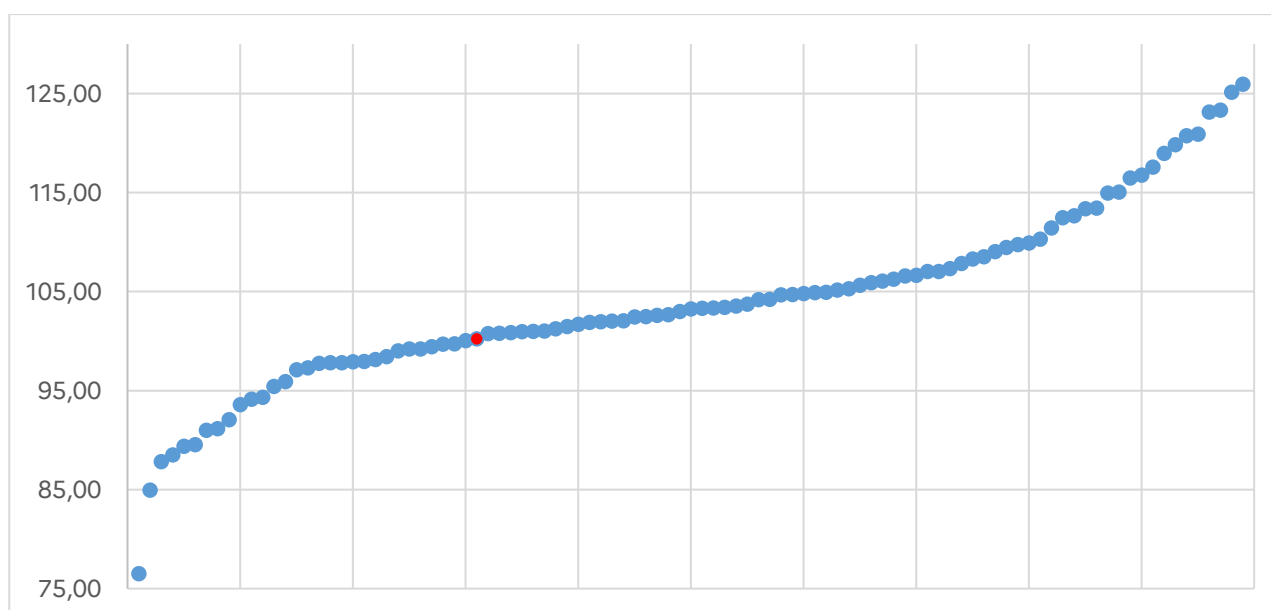
[102] En 2013 et en 2014, 29 et 30 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau (graphiques 59 et 60).

Graphique 59 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2013



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

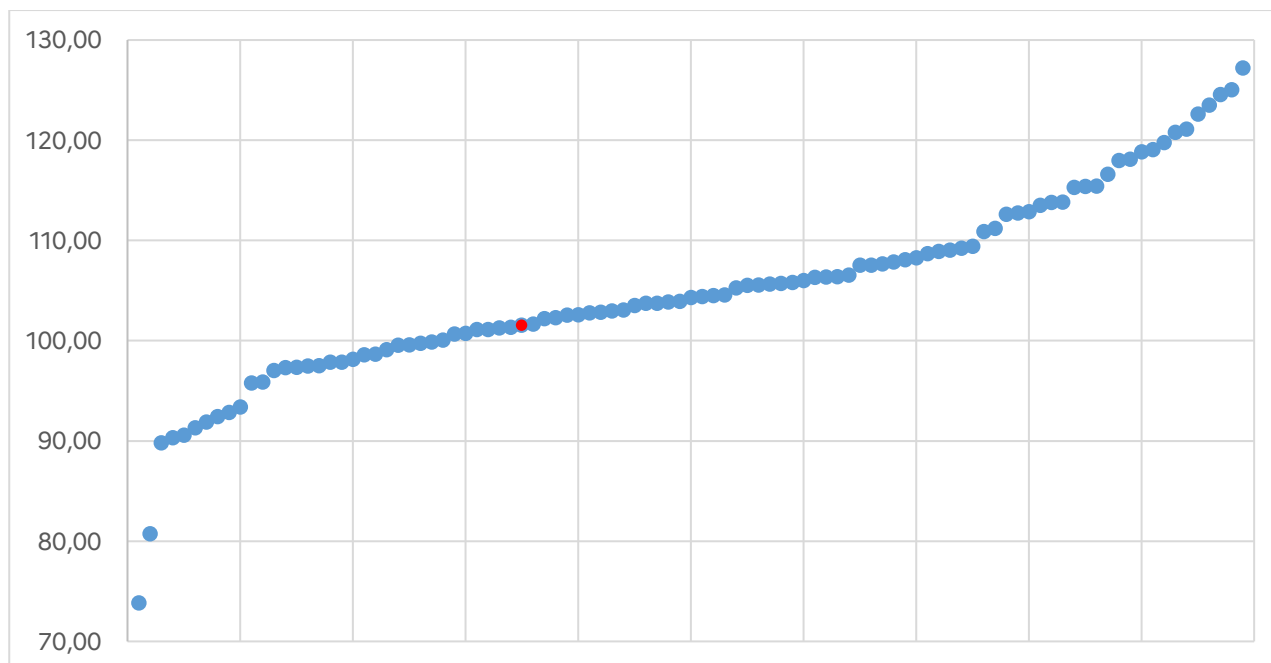
Graphique 60 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2014



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

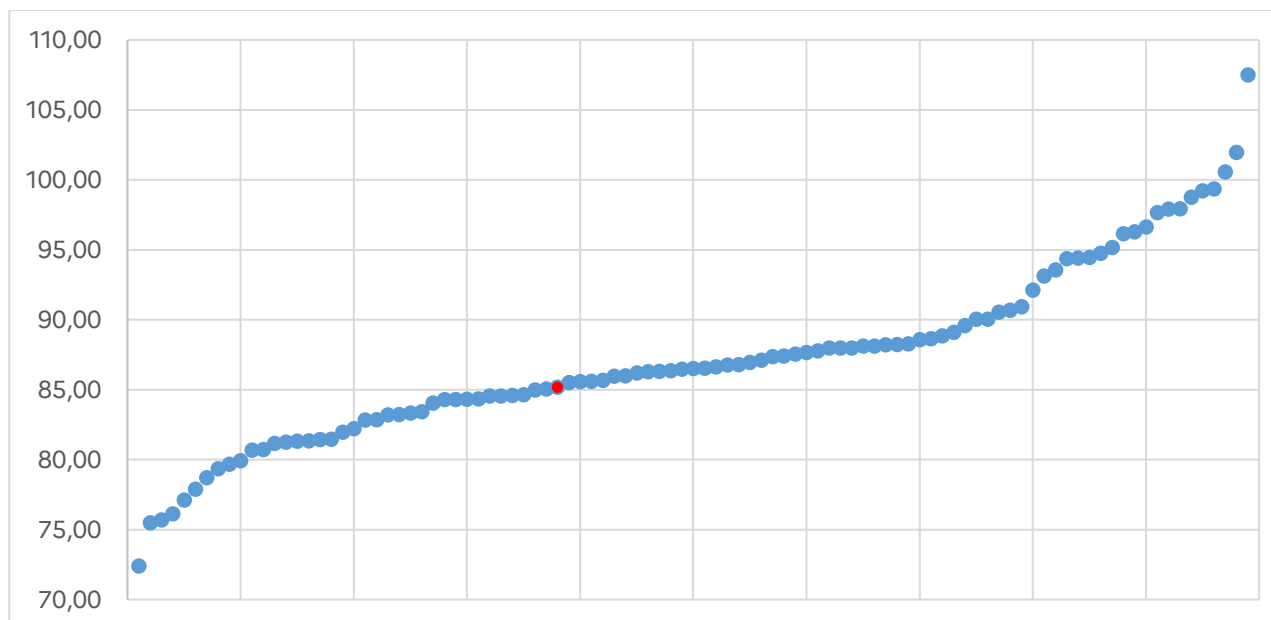
[103] En 2015 et en 2016, 34 et 37 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau (graphiques 61 et 62).

Graphique 61 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2015



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

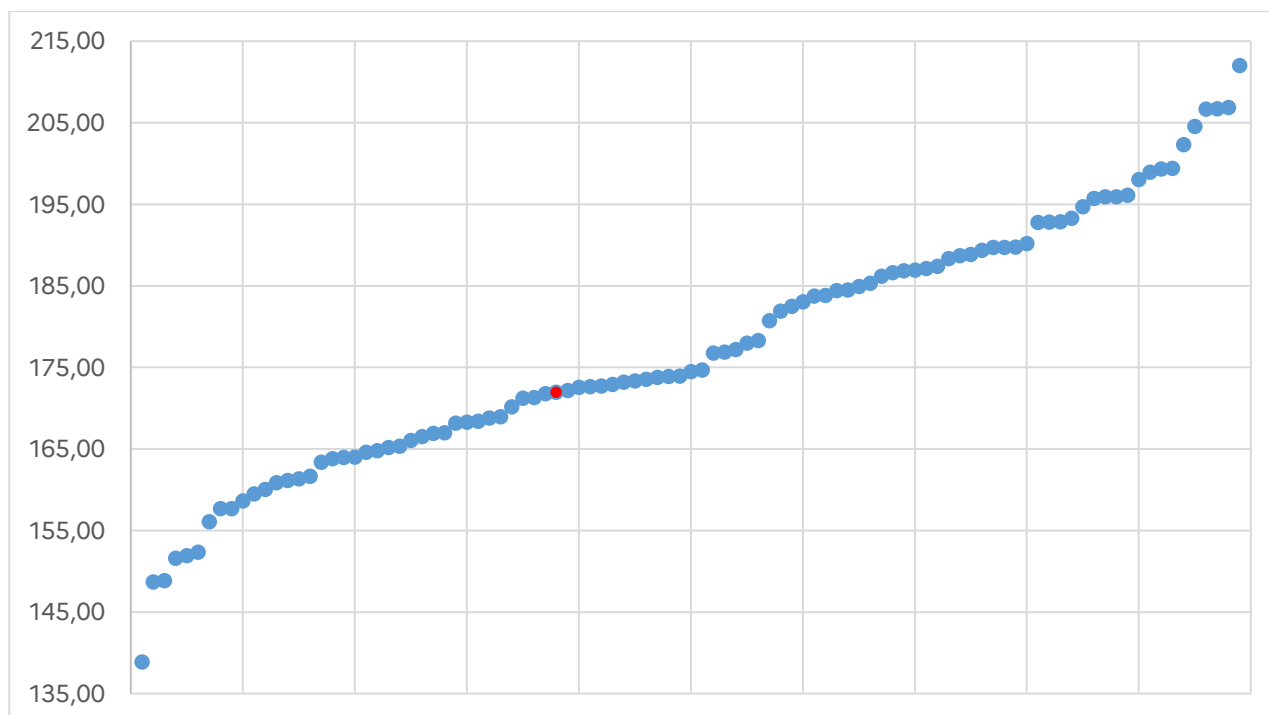
Graphique 62 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2016



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

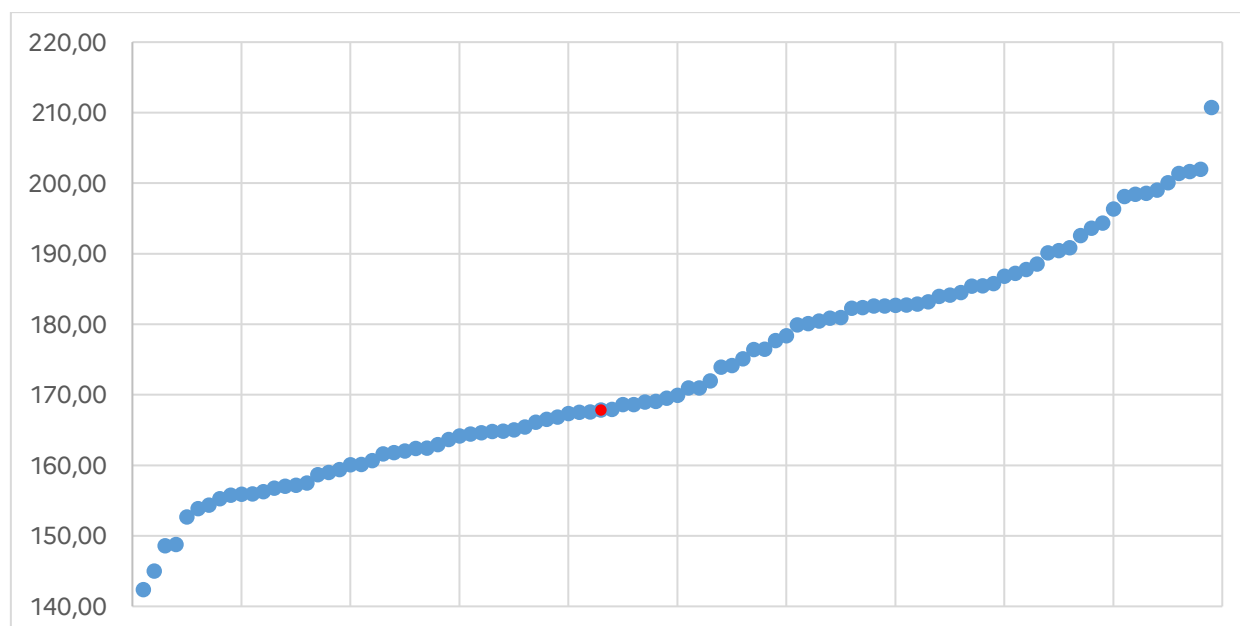
[104] En 2017 et en 2018, à la suite de la mise en place de la nouvelle méthode, 37 puis 42 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau (graphiques 63 et 64).

Graphique 63 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2017



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

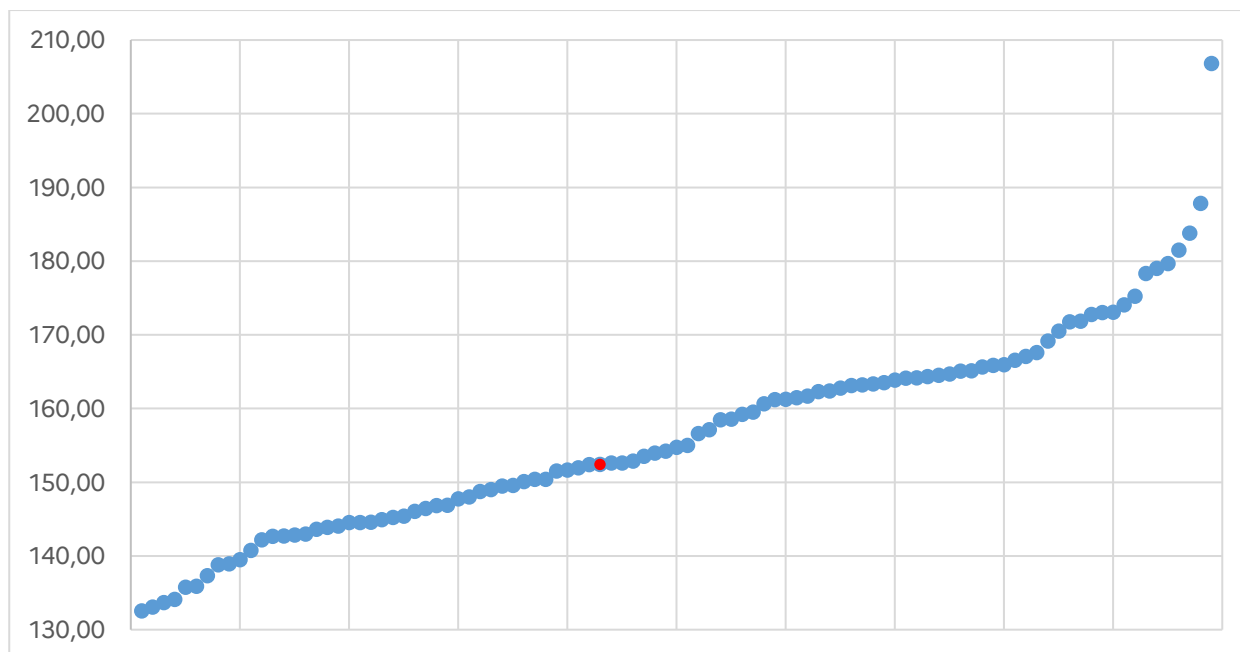
Graphique 64 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2018



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

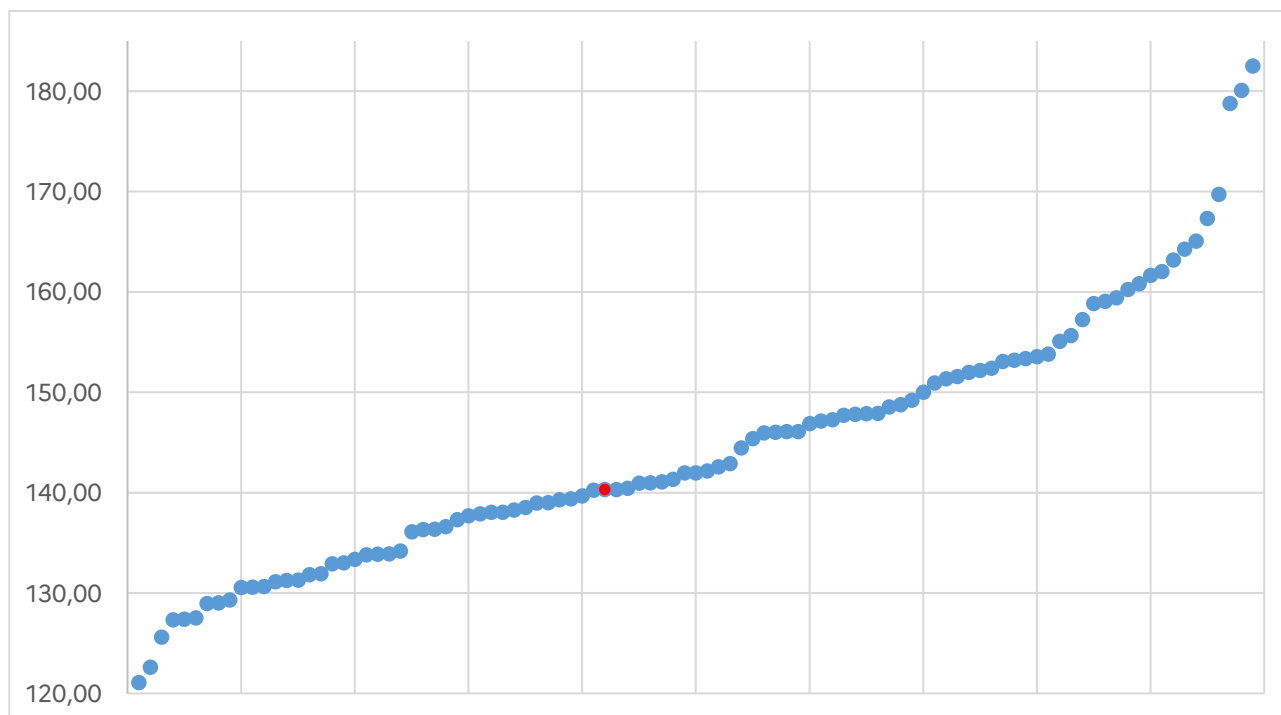
[105] En 2019 et en 2020, 42 et 41 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau (graphiques 65 et 66).

Graphique 65 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2019



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

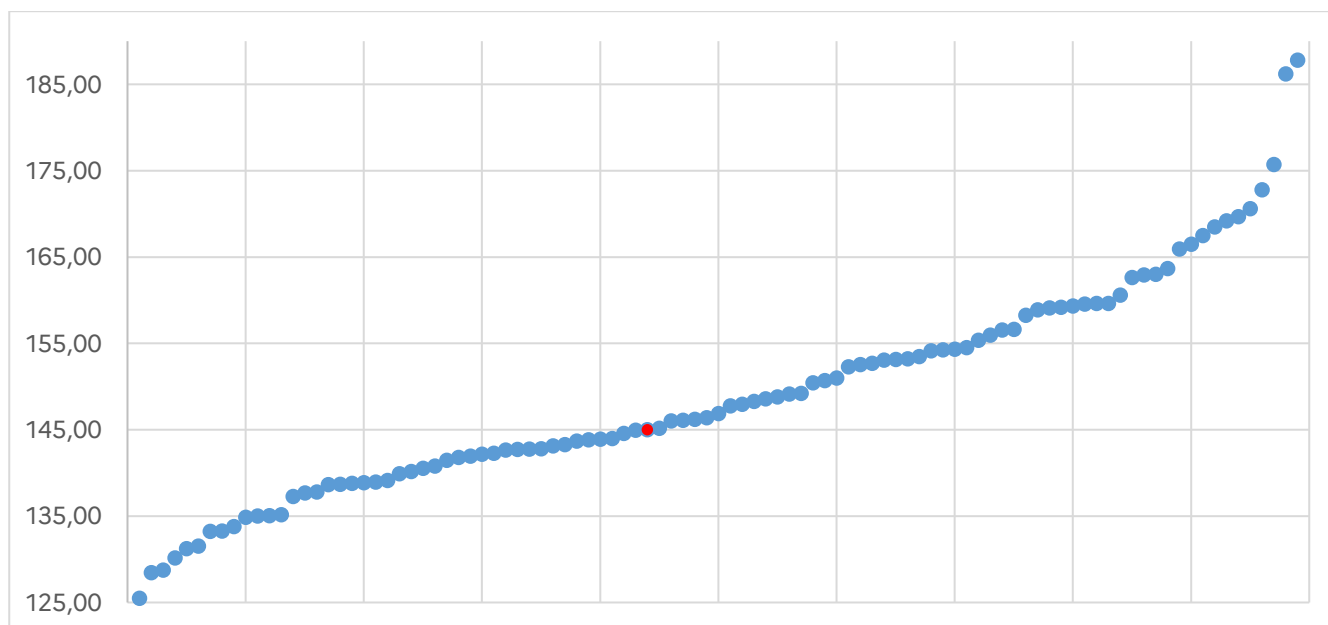
Graphique 66 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2020



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[106] **En 2021, 43 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau – les efforts semblent donc portés par un nombre réduit d’organismes, s’il y a convergence, sa portée demeure à tempérer (graphique 67).**

Graphique 67 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2021

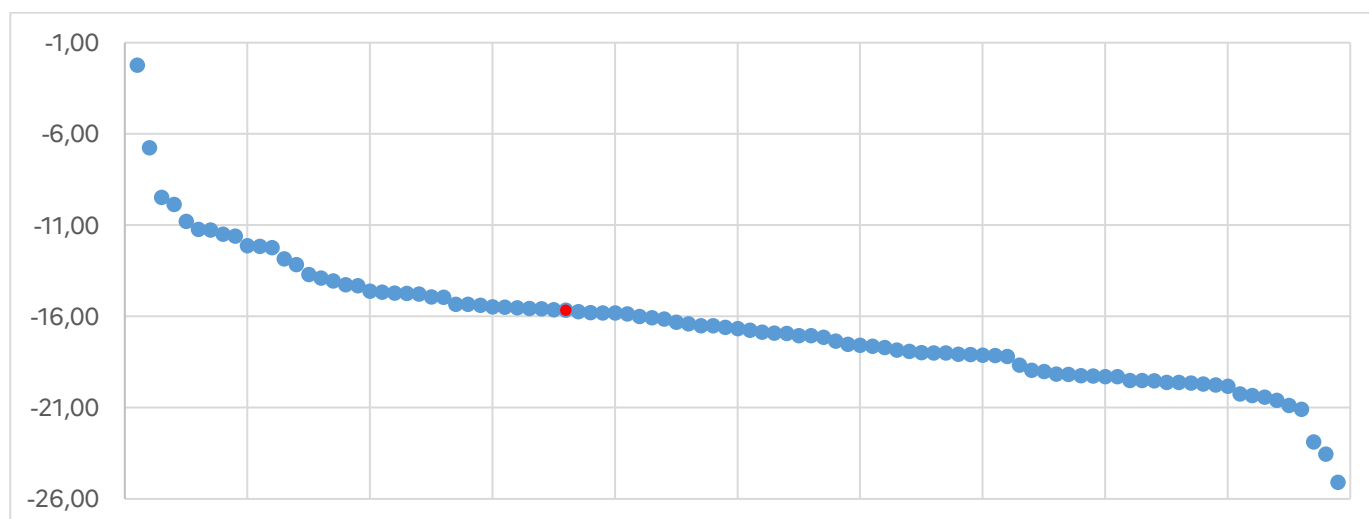


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[107] Dans une approche rétrospective (graphique 68), entre 2013 et 2016 :

- 35 caisses ont fait un effort relatif moindre que le réseau ;
- Les évolutions par caisse varient dans un rapport de 1 à 13.

Graphique 68 : Evolution du coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - entre 2013 et 2016 - en %

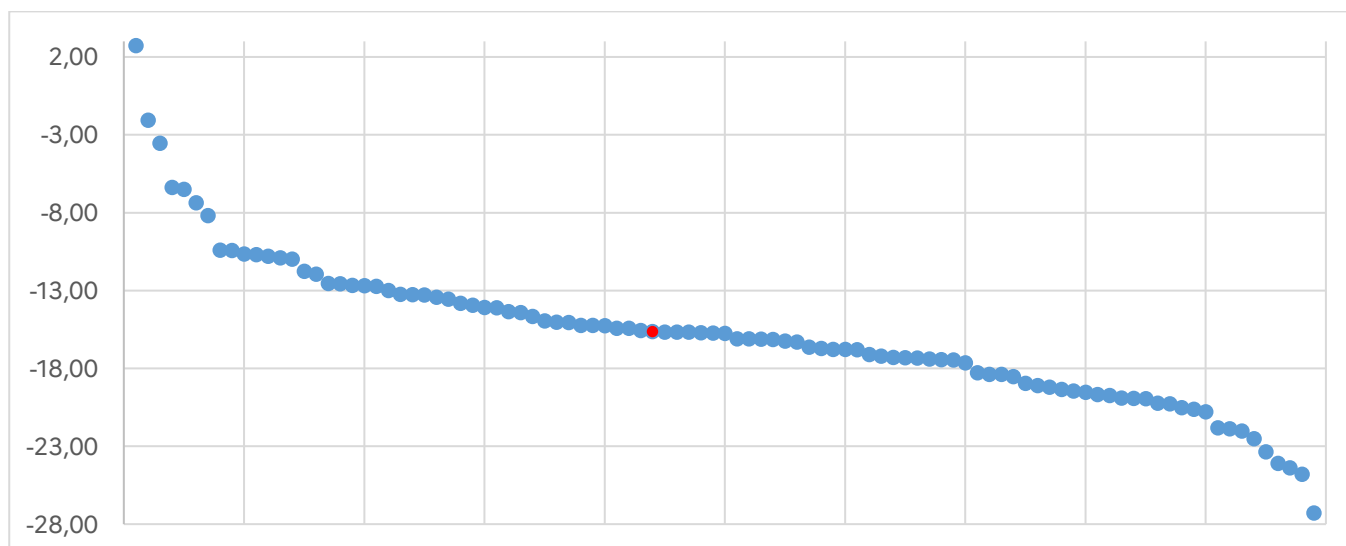


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[108] De même, entre 2017 et 2021 (graphique 69) :

- 44 caisses ont fait un effort relatif moindre que le réseau ;
- Les évolutions par caisse varient dans des rapports de 1 à 15.

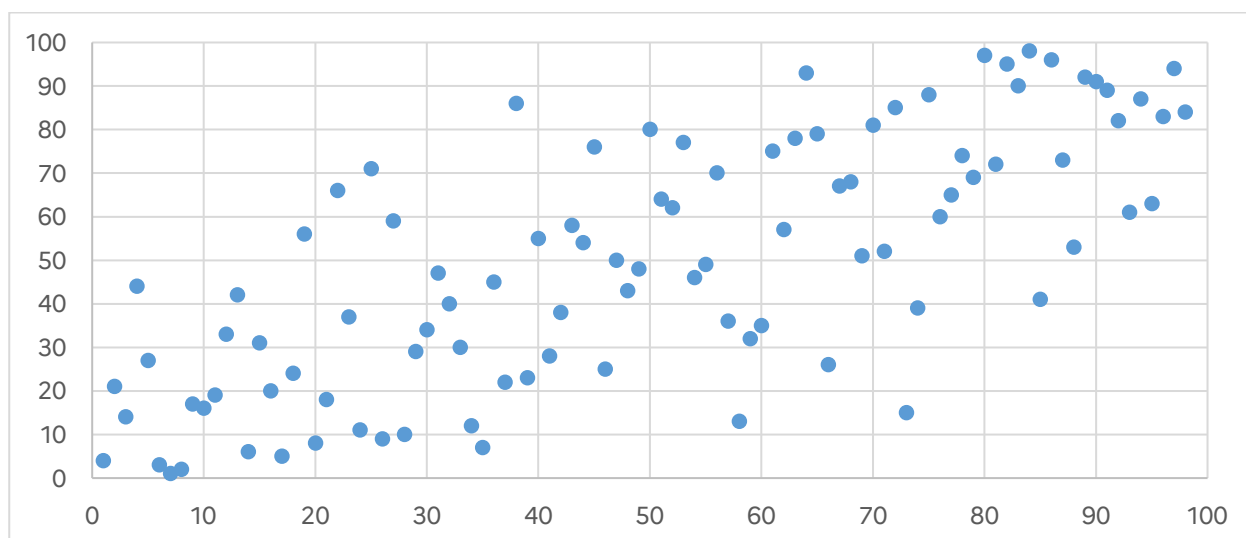
Graphique 69 : Evolution du coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021 - en %



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[109] Comme indiqué précédemment, le changement de méthode en 2017 a eu des effets puissants : la position de chaque caisse a profondément évolué entre la place occupée en 2016 et celle occupée en 2017. Peu de caisses ont obtenu la même place avant / après le changement (graphique 70).

Graphique 70 : Classement de chaque caisse en matière de coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - en 2016 (ancienne méthode - axe des abscisses) et en 2017 (nouvelle méthode - axe des ordonnées)

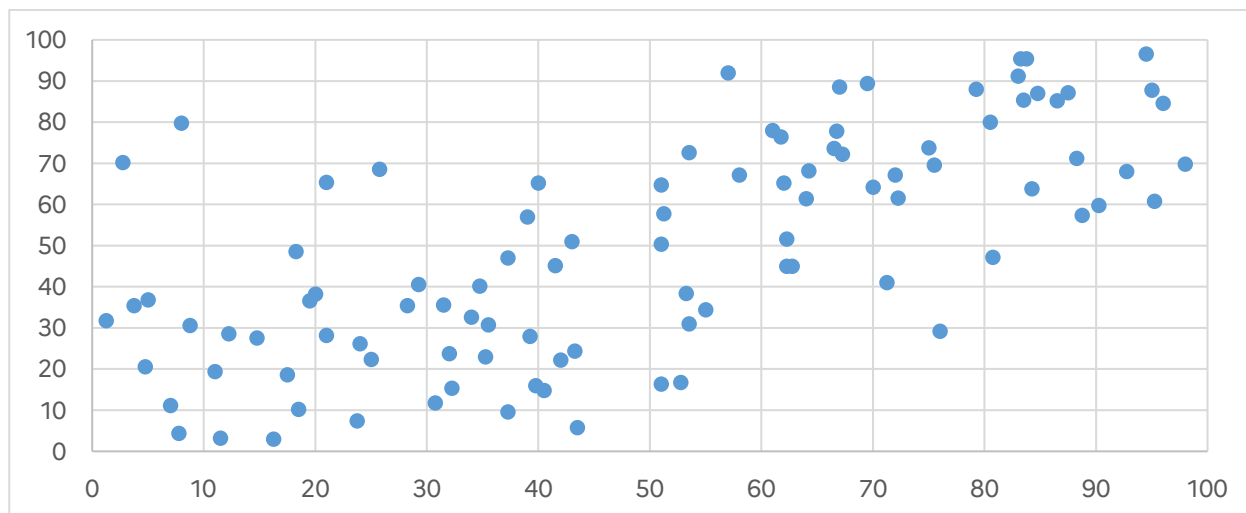


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.



[110] Mais ces changements de place semblent assez comparables avec ceux constatés pour chacune des périodes : 2013-2016 et 2017-2022 (graphique 71).

Graphique 71 : Classement moyen de chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode - axe des ordonnées) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode - axe des abscisses)

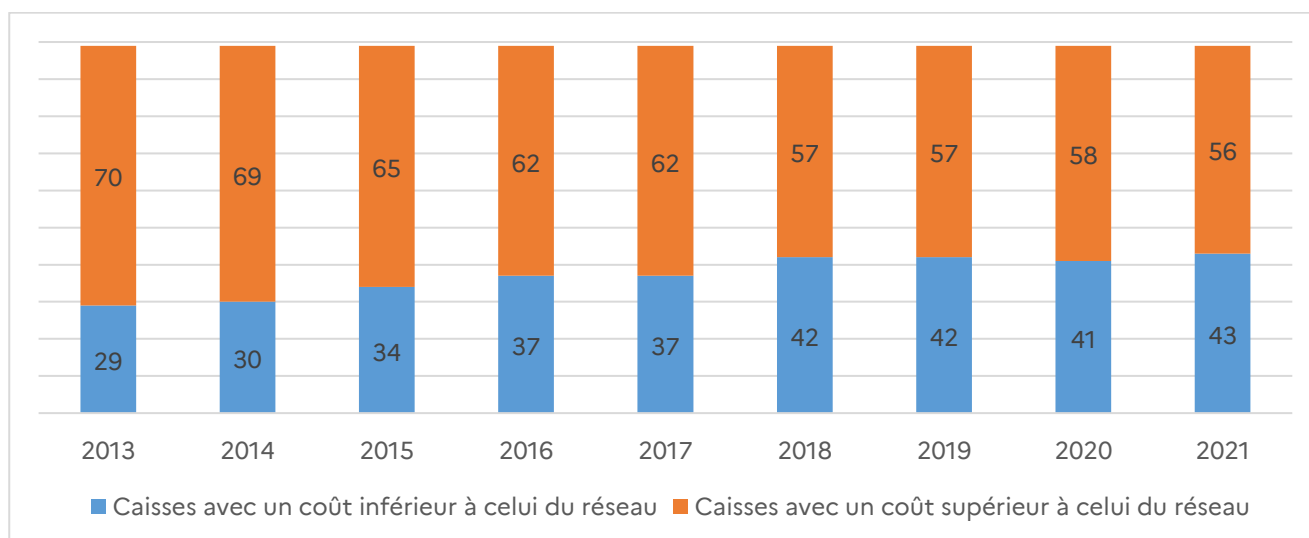


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[111] De fait, c'est bien la méthode qui a un impact puisque pour chacune des périodes, la moyenne des places occupées par chaque caisse conduit non à observer deux nuages de points qui témoigneraient de changements réguliers de position mais bien des quasi droites qui reflètent une certaine inertie du classement (voir *supra*, graphique 57).

[112] **De fait, s'il y a bien un mouvement de convergence, celui-ci demeure des plus lents, comme le témoigne la part des caisses en deçà et au-delà du coût allocataire pondéré du réseau (graphique 72).**

Graphique 72 : Situation des caisses au regard du coût allocataire pondéré du réseau - en nombre de caisses - entre 2013 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 6 Dans ce contexte, la mission estime nécessaire de déployer une nouvelle approche de la performance et une nouvelle organisation du réseau tout en maintenant l'ancrage départemental

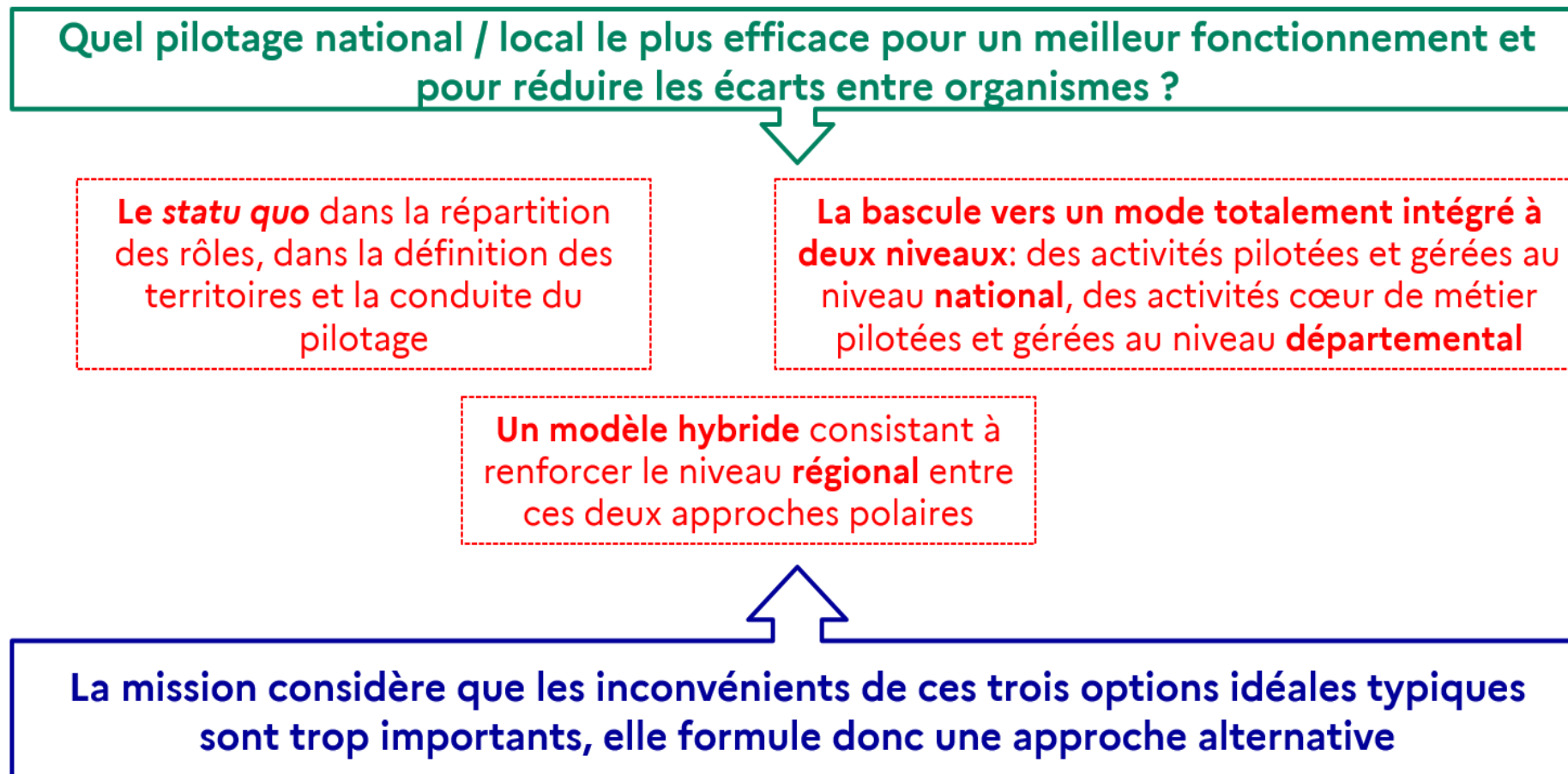
### 6.1 Une volonté de convergence qui demeure un objectif peu crédible en l'absence d'une refonte plus globale de l'approche de la performance et de l'organisation

[113] **La recherche de convergence des performances au sein du réseau a constamment été affirmée, au fil des COG, comme un objectif de premier niveau.** Plus que jamais, cet objectif doit être réaffirmé : la récente crise de production a en effet mis en avant la fragilité de certaines caisses et les effets que peuvent avoir des différences de production au sein de la branche.

[114] **Toutefois, la mission se refuse à décréter ce besoin de convergence soit sur la base d'une seule approche des coûts, de la productivité ou encore de la qualité du service offert. De fait, ces approches défendues au cours des années précédents n'ont eu sinon aucun effet, des impacts des plus limités.**

[115] Pour la mission, la recherche d'une plus grande homogénéité des performances au sein du réseau doit nécessairement passer par **une nouvelle approche et mesure de la performance** prenant en compte toutes ses facettes. De plus, cette dynamique de convergence serait également issue **d'une organisation clarifiée et renouvelée, à même de clarifier les responsabilités et missions assumées par chacun.**

[116] En effet, comme indiqué *supra*, **les missions territoriales et mutualisées sont peu lisibles. Il est de plus ardu de définir quelle entité a la charge de quelle mission.** De même, alors que la fonction principale des Caf est de territorialiser une action définie par des lois et règlements arrêtés au niveau national, les conditions dans lesquelles cette territorialisation intervient pour chaque mission n'est pas des plus claires. Le schéma 4 récapitule les questions posées par la mission.



Source : Mission

[117] Les travaux de la mission soulignent également que **la mesure de la productivité doit être ajustée** : en effet (annexe 6), les gains évalués *ex ante* semblent avoir été surestimés en considérant que la productivité des agents serait la même, avant et après l'essor de l'automatisation et la liquidation automatique. La réforme des aides au logement montre que cette approche doit être corrigée non seulement car en tant que telle l'automatisation ne garantit pas une approche « zéro défaut » mais aussi en ce que l'activité des agents après la réforme n'est pas comparable à l'activité avant réforme. En effet, cette activité consiste non plus à procéder à une liquidation complète mais bien plus à identifier les anomalies et à les traiter : la tâche est plus complexe, plus délicate et plus exigeante, partant il est logique que la productivité des agents soit potentiellement moindre. Il est ainsi probable que les gains de productivité liés à l'activité humaine puissent être moindres au titre des années à venir sur ce champ. Cette situation justifie des travaux spécifiques dans le cadre de la COG à venir pour mieux évaluer la productivité des agents.

[118] De même, la mission souligne **le bienfondé de la montée en puissance du pilotage et du suivi de la production**. Après une phase de fort développement, les méthodes et outils mériteraient d'être rationalisés et encore plus diffusés auprès de tous les organismes. Mais le défi sur ce plan se situe également à un autre niveau : le pilotage efficace de la production justifie la mise en place d'équipes expertes dédiées. Ce déploiement peut être assuré dans les grandes caisses. Il est bien plus douteux qu'il soit pertinent de le déployer dans toutes les caisses. Le pilotage de la reproduction doit donc constituer un nouveau champ de mutualisation mais, compte tenu de la sensibilité du domaine, ce pilotage inter-organismes devrait advenir dans un cadre organisationnel clarifié, reposant sur des solidarités renouvelées au sein du réseau.

## 6.2 Un changement nécessaire de cadre d'action, autour de l'échelon départemental mais prenant en compte une solidarité nécessaire entre caisses du même territoire

[119] La mission constate que la recherche de pilotage accru de la production a eu des effets puissants mais touche certaines limites. La convergence des performances demeure encore trop lente et incertaine. La généralisation des cadres organisationnels en matière de pilotage de la production n'est pas envisageable dans toutes les caisses.

[120] Le cadre actuel semble peu lisible et peu à même de permettre un déploiement efficace de ces nouvelles méthodes. Il a révélé en outre des limites s'agissant de la conduite d'une dynamique de convergence des performances quelle que soit l'approche de cette performance (coûts, stocks, qualité, etc.).

[121] **La mission considère que l'ancrage départemental des Caf doit être préservé.**

[122] Elle note à cet égard que **le déploiement d'un modèle de « caisse unique » dans certains territoires (Lozère et Hautes Alpes) peine à convaincre du seul point de vue de la branche famille** : outre que le pilotage s'en trouve plus difficile, ; l'apport en matière de performances, de service et de coûts est des plus incertains. *A contrario*, **la mission considère que les opérations de transferts de production d'une région en tension** (de production et/ou de recrutement) vers une région ayant plus de facilités à recruter ou à mobiliser des agents sont pertinentes, elle recommande leur meilleur suivi et leur meilleure évaluation.

[123] **La préservation de cet ancrage départemental des Caf justifie d'interroger à nouveau les missions prises en charge par chaque Caf dans chaque département et, a contrario, les missions relevant non de la compétence de chaque Caf mais uniquement de certaines**, que ce soit à l'échelle de la région ou du territoire de coopération ou au niveau national. Il s'agit ainsi de déterminer, pour chaque Caf des fonctions « cœur » assurées par chaque Caf dans chaque

département et d'autre part, les autres fonctions, assurées par un organisme pour le compte de l'échelon national ou pour le compte de certaines caisses de son ressort.

### 6.3 La nécessité de faire évoluer la mesure et le pilotage de la performance

[124] La mission constate que **trop souvent la performance est limitée à une seule dimension** ; le coût, les délais ou les stocks ou encore la qualité des services. Cette approche cloisonnée des performances en termes de coûts, de production, de productivité, de qualité de service, *etc.* ne facilite pas les arbitrages et les pilotages. Elle ne conduit pas davantage à la nécessaire convergence globale et multidimensionnelle des performances du réseau. La mission propose ainsi de **déployer un nouvel indicateur repère et de faire évoluer l'analyse de la performance du réseau et des organismes** (voir encadré *infra*)

#### **Un indicateur repère composite, un nouveau pilotage de la performance, une clause de GO/NO GO pour les chantiers majeurs**

Il est proposé de **déployer un « indicateur repère », composite, avec quatre dimensions « cœur »** et distinctes pesant par exemple chacune à 25 % :

- (i) Une dimension **service** aux usagers (délais traitements et service) ;
- (ii) Une dimension **coût** (coût allocataire pondéré correspondant au rapport moyen constaté charges / gestion) ;
- (iii) Une dimension **production** (stocks et soldes / antériorité) ;
- (iv) Une dimension **pondération du fichier** (prise en compte des spécificités du fichier et du territoire à partir de la notion « allocataire pondéré » mais en neutralisant certains biais qu'elle présente actuellement par exemple, aujourd'hui l'allocataire n'est pris en compte que selon son profil et non sa localisation, un bénéficiaire du RSA est réputé représentant la même charge dans les DROM ou dans les différents départements d'Ile de France).

*[A terme, l'action sociale pourrait être intégrée dans ces travaux de suivi / supervision]*

Cette approche permettrait de **mieux piloter le réseau** :

- (i) **La situation de chaque organisme serait appréciée au regard de son écart (global et par dimension) par rapport à la médiane** constatée dans le **réseau** – cela permettrait de déterminer les axes de progrès de chaque organisme ;
- (ii) **La situation du réseau serait appréciée en matière (a) d'écart entre la médiane et la moyenne et (b) les écarts entre les cibles retenues et la médiane.**

**Ainsi, cet indicateur serait également mobilisé avant tout lancement de projet majeur.** En effet, la mise en œuvre d'une mesure nouvelle importante génère des charges nouvelles, des éléments de non-qualité, des flux conséquents, *etc.* qui conduisent à augmenter les stocks et l'antériorité des stocks. **Une nouvelle clause de GO/NO GO** des projets reposerait sur (a) la maturité propre au projet et (b) la situation tant globale de la branche que de la situation de chaque par caisse pour garantir que le choc lié à la mise en œuvre de la réforme pourrait effectivement être absorbé par le réseau sans entraîner des divergences trop fortes entre caisses et, surtout, sans conduire à une crise de production.

[125] Par ailleurs, la mission constate que la mise en œuvre des outils, procédures ou le déploiement des réformes se fait de manière uniforme dans le réseau. Or, cette uniformité prend peu ou pas en compte les différences évidentes de tailles et de profils de caisses. **La mission considère comme nécessaire de procéder non à la convergence des performances selon un seul modèle mais en prenant en compte des catégories de caisses, définies selon leur taille et le profil de leurs populations allocataires.** Le pilotage du réseau reposerait désormais sur des objectifs et de

méthodes potentiellement différenciées de manière explicite selon les caisses et la catégorie de laquelle elles relèvent. L'objectif n'est pas ici de favoriser des performances différentes, mais bien au contraire de prendre en compte les spécificités de chaque caisse et de chaque territoire pour adapter les procédures et méthodes pour garantir le niveau cible de performance dans toutes ses composantes. Cette démarche semble en outre en phase avec l'approche populationnelle en cours de déploiement au sein du réseau (voir annexes 8 et 9).

[126] La mission estime en outre nécessaire de **définir de nouveaux territoires de solidarité et de coopération** : les actuelles régions administratives ne sont pas des territoires pertinents en ce qu'elles conduisent à faire coexister dans certaines régions des caisses d'une importance très forte (Ile de France, Hauts de France en particulier) et plus modestes ailleurs (Corse et DROM notamment). Il, convient donc de définir des territoires plus adaptés, compromis entre des régions par trop importantes en taille et la nécessité de dépasser le seul cadre départemental. **Pour la mission, cette définition des territoires d'action constitués de plusieurs Caf devrait être une des actions conduites au cours de la période conventionnelle à venir.**

[127] **Les nouveaux territoires de coopération seraient les lieux de mutualisation entre caisses**, au-delà des coopérations existantes actuellement qui devraient être clarifiées dans leurs natures et leurs modalités. De plus, ils seraient un lieu de solidarité : pour la mission, il serait logique que les caisses soient responsables non seulement de leurs performances mais aussi pour partie de celles des caisses relevant de leur territoire.

[128] **L'objectif serait ainsi de déployer une nouvelle organisation au service d'une démarche renouvelée de convergence de moyens, de performance et de qualité entre organismes.**

[129] Dans les départements, les Caf doivent à la fois déterminer des politiques / actions purement territoriales en lien avec les acteurs locaux mais aussi territorialiser des actions et politiques arrêtées au niveau national. Il s'agit donc de trouver un schéma équilibré entre pouvoir local et recherche de cohérence *supra* départementale et nationale.

[130] **La mission retient plusieurs principes pour faire évoluer l'organisation et le pilotage :**

- **Le maintien du niveau départemental** comme lieu de pilotage politique et opérationnel de fonctions « cœur » (cf. *infra*) ; la mission écarte toute idée d'affirmation d'un seul niveau régional ;
- **En effet, la région administrative n'est pas un lieu forcément pertinent** de coopération / solidarité / mutualisation actuellement entre les Caf, la mission propose que le réseau détermine des territoires spécifiques à un niveau régional ou *supra* départemental ;
- **Le pilotage et l'implémentation du cadre national doivent être adaptés à des catégories de caisses** car -par exemple- la mise en œuvre de l'approche populationnelle ne peut se faire selon les mêmes modalités dans le plus petit et le plus grand des organismes de la branche ;
- **Les différentes fonctions et leurs niveaux de responsabilités / mises en œuvre doivent être clarifiés**, le cadre actuel apparaissant comme un *patchwork* délicat à identifier et qui doit être réexaminé selon la branche elle-même (travaux en cours) ;
- **Le rôle de l'échelon national doit être clarifié et mieux affirmé, dans la continuité des évolutions en cours,**

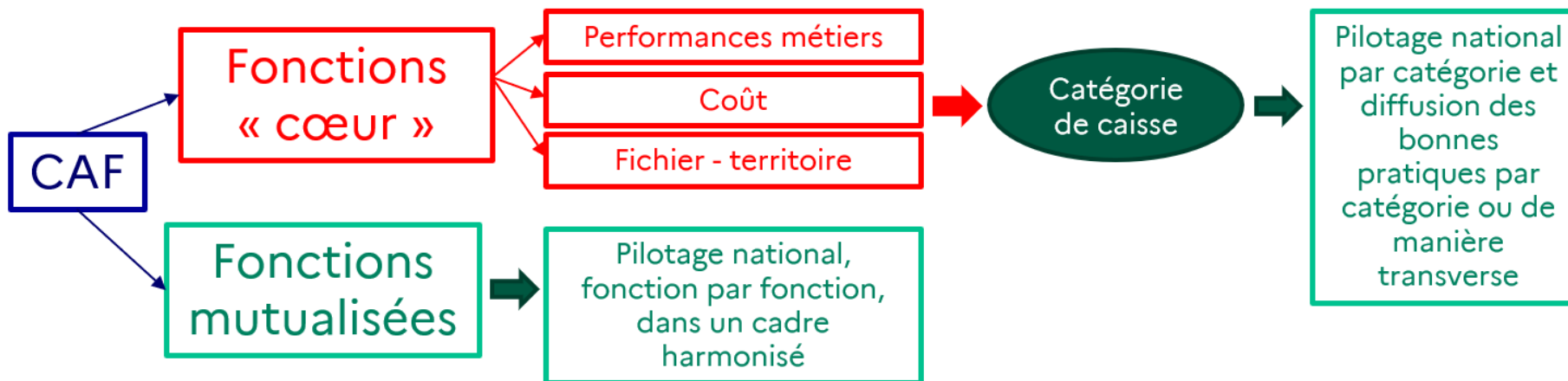
- Cela conduirait à **piloter les différents métiers de manière homogène et systémique** avec des représentants des territoires et des différentes catégories de caisses pour tous les process « cœur » relevant du niveau exclusivement départemental (contrôle, production, statistiques, service, comptabilité...);
- Il s'agit ainsi d'**affirmer un fonctionnement en réseau dans lequel la caisse nationale et les représentants des territoires élaborent et décident conjointement des politiques et orientations** ;
- **La solidarité ente caisses doit demeurer un principe fort et leur interdépendance doit être encore mieux affirmée,**
  - Les caisses doivent être rendues responsables conjointement de leurs activités cœur et se répartir la participation aux travaux nationaux ;
  - Un dialogue constant serait ainsi mené entre le national et le local du fait d'un nombre moindre d'acteurs et au niveau local du fait de la nécessité de mettre en œuvre des solutions conjointes, engageant chacun et en lien avec un suivi coordonné des performances.

[131] **En ce qui concerne la détermination des catégories de caisses, la mission considère nécessaire de conserver un ancrage départemental, en réexaminant les « mutualisations » et en clarifiant le rôle de l'échelon régional ou *supra* départemental et que :**

- Il est souhaitable de **considérer les fonctions « cœur » des caisses**, fonctions destinées à demeurer au niveau local donc sans les fonctions mutualisées qui doivent donner lieu à un pilotage dédié et à part ;
- **Sur ce cœur de métier, la situation de chaque caisse serait appréciée selon (a) ses performances métier** [centré sur les volets production et service dans un premier temps], **(b) son coût et (c) son fichier / son territoire** ;
- Cette démarche permettrait de **dégager des groupes homogènes de caisses de manière à mutualiser les bonnes méthodes et organisations**, en identifiant les process et organisations cibles pour des caisses globalement comparables et non au niveau du réseau sans prendre en compte les profils des caisses.

[132] Le schéma 4 présente la manière d'apprécier les activités d'une caisse dans ce cadre et les modalités dans lesquelles elles seraient pilotées.

Schéma 4 : Approche des différentes fonctions assurées par les CAF



Source : Mission

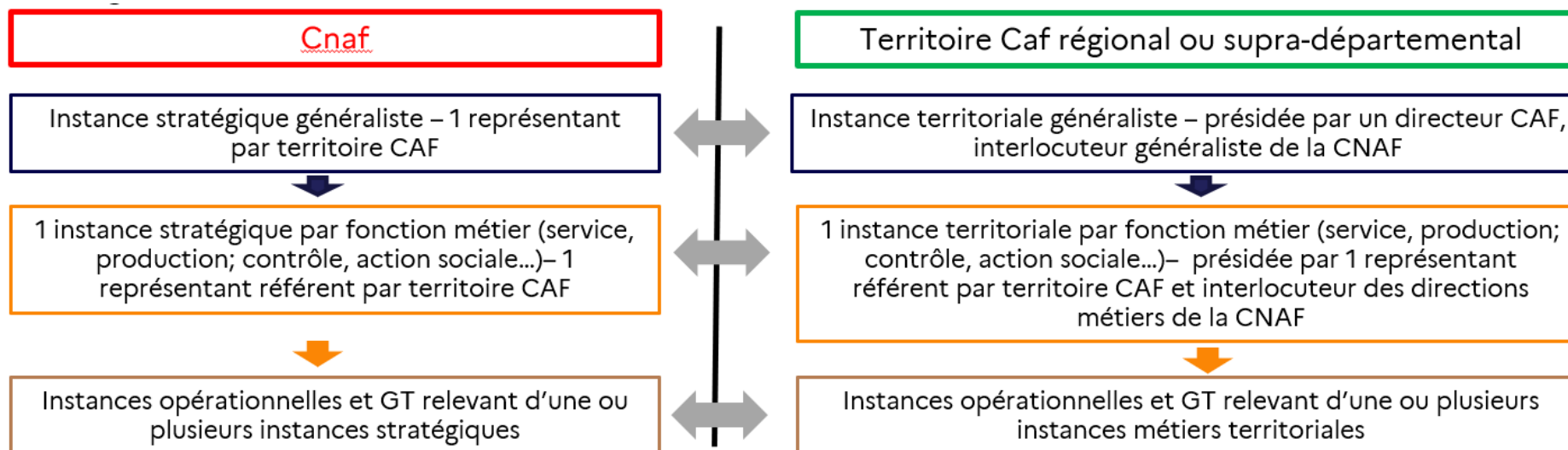


[133] **Le pilotage de l'activité reposerait sur une évolution de l'organisation du réseau avec :**

- **Des directeurs ou agents de direction référents territoriaux pour les fonctions métiers,**
- **Une nouvelle comitologie au niveau de l'échelon régional ou *supra*-départemental** présidée par un directeur interlocuteur généraliste de la caisse nationale et accompagné de directeurs / agents de direction prenant en charge des volets métiers et représentant leur territoire dans des instances de branche,
- **Ces instances étant revues et déployées systématiquement pour toutes les fonctions métiers** (à l'instar de la démarche mise en œuvre actuellement en matière de production et de GRH)
- Ces instances proposant des actions et décisions générales et selon les catégories de caisses soumises à la comitologie nationale

[134] Le schéma 5 présente les nouveaux modes envisagés de structuration des échanges et du pilotage au sein du réseau.

Schéma 5 : Schéma cible d'organisation aux niveaux national et local



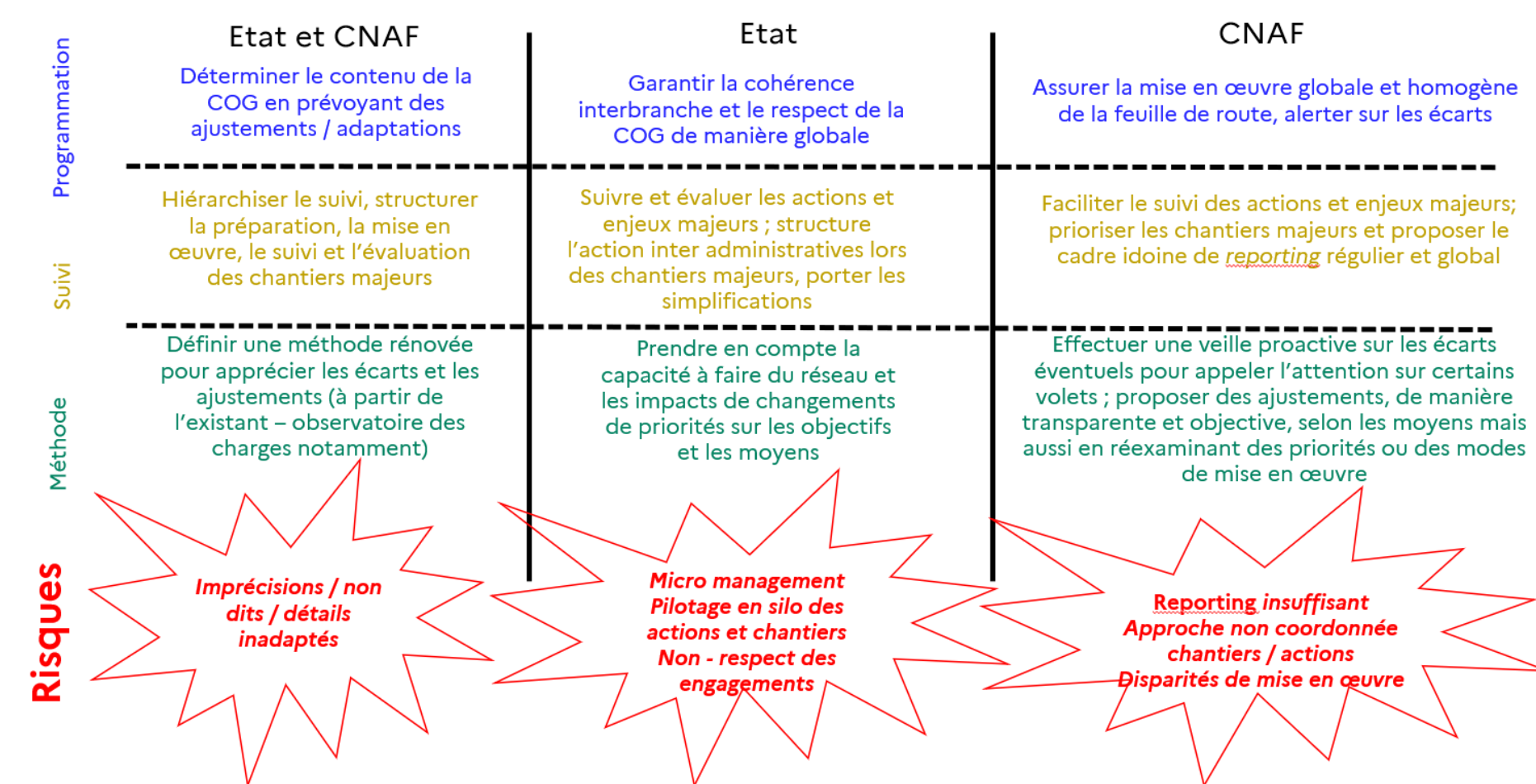
Source : Mission

[135] **La démarche et la méthode proposées par la mission sont en outre abordées dans l'annexe 11.**

#### 6.4 Une évolution plus générale du pilotage par l'Etat et la branche sont à encourager

[136] Au -delà des limites constatées dans le cadre de l'organisation du réseau, les travaux de la mission conduisent à identifier **des limites potentielles dans le dialogue de gestion ente l'Etat et la branche et au sein de la branche**. Les approches à privilégier et les limites à éviter sont présentées dans le schéma 6.

Schéma 6 : Points d'attention pour l'Etat et la CNAF en matière de pilotage en vue de la prochaine période conventionnelle



Source : Mission

[137] Au final, **la mission estime nécessaire de renforcer le pilotage de la branche pour empêcher toute nouvelle crise de production mais aussi pour déterminer les voies et moyens d'une performance globale renouvelée**, permettant enfin la convergence effective des résultats, pris en compte dans toutes leurs dimensions.

[138] A cette fin, **la mission estime nécessaire une évolution forte de l'organisation du réseau** afin notamment de clarifier les fonctions prises en charge par chaque entité et les responsabilités en découlant. Elle propose également de poser les jalons d'une nouvelle organisation plus adaptée tant au niveau local que dans les relations entretenues par la Cnaf avec le réseau.

[139] Pour autant, **la mission ne sous-estime pas l'ampleur d'un chantier de ce type**. Si elle l'estime nécessaire et, à terme, incontournable, elle ne peut qu'appeler l'attention des parties sur la nécessité de faire un choix : il semble délicat de pouvoir conduire simultanément des réformes ou chantiers majeurs et une refonte profonde de l'organisation interne. Si celle-ci devait effectivement être mise en œuvre, une autre priorisation devrait être faite parmi les autres défis et chantiers de la COG à venir. En tout état de cause, **pour la mission, la branche doit poursuivre ses réflexions organisationnelles, le modèle actuel apparaissant comme le fruit d'actions successives et parfois sans réelle cohérence. Une clarification est nécessaire. Elle peut déboucher sur une réorganisation plus ou moins profonde. Mais lancer cette évolution dès la période conventionnelle à venir semble des plus nécessaires. Cette dynamique doit nécessairement consister en une remise à plat du cadre actuel et non se résumer à une cartographie de l'existant.**



## ANNEXE 8 : Relation de service

<b>ANNEXE 8 :</b>	<b>RELATION DE SERVICE.....</b>	<b>223</b>
<b>1</b>	<b>L'AUGMENTATION DES FLUX A CONDUIT A UNE DEGRADATION DE LA QUALITE DE SERVICE .....</b>	<b>226</b>
<b>2</b>	<b>LA STRATEGIE DE RELATION SERVICE EST PRINCIPALEMENT INSPIREE DE L'ORGANISATION DE L'OFFRE ET NON DES ATTENTES DES USAGERS, CE QUI CONDUIT A DE LA REITERATION ET UNE INSATISFACTION DES USAGERS .....</b>	<b>231</b>
2.1	L'OFFRE DE SERVICE EST ACTUELLEMENT ORGANISEE EN FONCTION DES MODALITES D'ACCUEIL ET DE REPONSE SANS PRISE EN COMPTE DES DIFFERENTES NATURES DES DEMANDES .....	231
2.2	LES APPELS TELEPHONIQUES SONT GERES EN FLUX, SANS ORIENTATION SELON LE TYPE DE DEMANDE, LE DEGRE D'URGENCE OU LA COMPLEXITE, CE QUI PEUT CONDUIRE A DE LA REITERATION .....	231
2.3	LA DISTINCTION ENTRE REPONSE DE NIVEAU 1 ET DE NIVEAU 2 NE SEMBLE COMPRISE NI DES USAGERS NI SOUVENT DES AGENTS ET NE PERMET PAS A CE STADE D'APPORTER UNE REPONSE COMPLETE DES LE PREMIER CONTACT .....	232
2.4	CERTAINS BESOINS PRIORITAIRES NE TROUVENT PAS ENCORE DE REPONSE ORGANISEE ET SATISFAISANTE, COMME L'AIDE A LA NAVIGATION A DISTANCE POUR LA REALISATION DE DEMARCHES EN LIGNE, L'AIDE A LA REALISATION DE DEMARCHES ADMINISTRATIVES POUR LES PERSONNES ILLETTRÉES, ET LA GESTION DES SITUATIONS D'URGENCE .....	233
2.5	LES USAGERS EXPRIMENT LE SOUHAIT DE POUVOIR DISPOSER D'UN INTERLOCUTEUR REFERENT SUR LEUR DOSSIER .....	234
<b>3</b>	<b>LE VIRAGE POPULATIONNEL, UNE MEILLEURE ORIENTATION EN AMONT ET UNE VERITABLE COMPLEMENTARITE ENTRE CANAUX SERAIENT DE NATURE A MIEUX REpondre AUX BESOINS.....</b>	<b>235</b>
3.1	UNE SPECIALISATION EN FONCTION DE SEGMENTS DE LA POPULATION ET LA CREATION D'UN NOUVEAU METIER EN « MIDDLE OFFICE » .....	236
3.2	LA REALISATION EFFECTIVE ET LE PLEIN DEPLOIEMENT DE PARCOURS USAGERS, SELON DES SITUATIONS DE VIE, ENFIN PLEINEMENT FORMALISES EST UN OBJECTIF PREMIER DE LA PERIODE CONVENTIONNELLE A VENIR .....	239
3.3	LA COMPLEMENTARITE ENTRE CANAUX DOIT ETRE AMELIOREE, GRACE A UNE MEILLEURE ORIENTATION EN AMONT.....	240
3.3.1	<i>L'orientation en amont, à partir de la navigation sur le caf.fr, pourrait être améliorée.....</i>	<i>241</i>
3.3.2	<i>Cette absence d'orientation crée un engorgement et peut différer l'accès aux droits d'usagers souvent les plus fragiles.....</i>	<i>242</i>
3.3.3	<i>La stratégie omnicanale devrait être pensée dans le cadre d'un chaînage dynamique entre canaux et différencié selon le type de public.....</i>	<i>242</i>
<b>4</b>	<b>LA STRATEGIE D'ACCUEIL PHYSIQUE DOIT ETRE CLARIFIEE, AFIN DE GARANTIR UNE ACCESSIBILITE EFFECTIVE POUR CELLES ET CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN, EN LIEN AVEC LES FRANCES SERVICES ET AUTRES PARTENAIRES .....</b>	<b>244</b>
4.1	SI L'ACCESSIBILITE PHYSIQUE DES CAF EST UN PRINCIPE AFFIRME ET REpond A UNE ATTENTE DES ALLOCATAIRES, LA SITUATION EST DANS LES FAITS TRES VARIABLE ET CELLE-CI EST LOIN D'ETRE GARANTIE TANT EN FLUX QUE POUR LES RENDEZ-VOUS.....	244
4.1.1	<i>L'accessibilité physique des CAF est un principe affirmé par la CNAF.....</i>	<i>244</i>
4.1.2	<i>Cette accessibilité n'est pas seulement pensée en termes d'objectifs mais surtout en termes de modalités</i>	<i>245</i>
4.1.3	<i>Il n'existe pas de réelle exigence en termes de maillage territorial, ni d'accessibilité en temps de trajet, des CAF elles-mêmes.....</i>	<i>245</i>
4.1.4	<i>Les allocataires estiment qu'il leur est difficile d'accéder physiquement à leur CAF .....</i>	<i>246</i>
4.1.5	<i>Les délais entre la prise de rendez-vous et sa réalisation, bien que non suivis de manière consolidée semblent importants et il arrive même qu'aucune plage de rendez-vous ne soit proposée.....</i>	<i>247</i>
4.2	IL EXISTE UN MANQUE DE LISIBILITE CONCERNANT LE ROLE ET LE FONCTIONNEMENT DES DIFFERENTS TYPES D'ACCUEIL PHYSIQUE .....	248
4.3	LE ROLE DES PARTENAIRES, EN PARTICULIER DE FRANCE SERVICES, DANS LA STRATEGIE D'ACCUEIL, DOIT ETRE CLARIFIE A L'Echelle NATIONALE, TOUT EN ETANT ADAPTE SELON LES CONTEXTES LOCAUX .....	248
4.3.1	<i>La position de la CNAF concernant le rôle de France Services dans le cadre de la stratégie de service est ambiguë .....</i>	<i>249</i>

4.3.2	<i>Dans les faits, France service assure une partie de l'accueil à la place des CAF, en milieu urbain pour des allocataires ayant besoin d'un accompagnement important et en milieu rural où les France Services permettent de garantir une accessibilité physique.....</i>	250
4.3.3	<i>Selon les textes, France services a vocation à accompagner les usagers dans leurs démarches sans renvoyer à un autre guichet, mais fait face à un sous-investissement de la part de certains opérateurs.....</i>	251
4.3.4	<i>Clarifier le rôle de France services et, grâce à un meilleur reporting, en tirer toutes les conséquences en termes d'investissement dans la relation partenariale.....</i>	252
<b>5</b>	<b>PENDANT LA PERIODE COG A VENIR, IL EST NECESSAIRE DE PRIORISER LA MISE EN PLACE DES OUTILS PERMETTANT UNE VISION OMNISCANALE, DE MIEUX ORIENTER LES FLUX TELEPHONIQUES EN FONCTION DES BESOINS DES USAGERS ET DE CONSOLIDER L'INFRASTRUCTURE TELEPHONIQUE.....</b>	<b>259</b>
5.1	LA MISE EN PLACE D'UN CRM PERMETTANT D'AVOIR UNE VISION OMNISCANALE DOIT ETRE PRIORISEE AFIN DE POUVOIR EVALUER FAIRE EVOLUER LA STRATEGIE DE SERVICE PLUS GLOBALEMENT.....	259
5.2	IL CONVIENT D'ORIENTER LES APPELS TELEPHONIQUES EN FONCTION DE L'URGENCE ET DU DEGRE DE COMPLEXITE ET DE S'EFFORCER DE RESOUDRE LA DIFFICULTE AU STADE DU FLUX ENTRANT /DES LA PREMIERE PRISE DE CONTACT (SANS RDV ULTERIEUR) ET METTRE EN PLACE UNE AIDE A LA NAVIGATION A DISTANCE .....	261
5.3	L'INFRASTRUCTURE TELEPHONIQUE DOIT ETRE RENOVEE ET RENFORCEE, LE SUIVI DES CHANTIERS TECHNIQUES EST PRIORITAIRE .....	261
<b>6</b>	<b>LES GAINS D'EFFICIENCE ET LES RECHERCHES DE PRIORISATION DOIVENT AVANT TOUT PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ATTENTES DES USAGERS EN AYANT LE PLUS BESOIN.....</b>	<b>262</b>



[1] La relation de service constitue un des éléments essentiels de l'activité du réseau des caisses d'allocations familiales. Elle est le levier principal permettant de prendre en charge la complexité du système de prestations. Elle seule est de nature à permettre le passage du droit formel au droit réel. Elle est, actuellement et à iso réglementation, le moyen essentiel de prévention du non-recours.

[2] Le caractère stratégique de la relation de service a été constamment rappelé par les COG successives. La dernière COG ne faisait pas exception et mettait en avant une dynamique forte de dématérialisation de la relation, pour partie orientée par les services de la CNAF, pour partie subie du fait des changements de pratiques des usagers (accroissement des courriels attendu) et en raison du nouveau modèle de production du service dans une perspective de dématérialisation et d'automatisation intégrale reposant sur dispositif de ressources mensuel (DRM). Comme la mission le souligne lors de l'ensemble de ses travaux, la période conventionnelle n'a finalement pas vu, pour des raisons multiples, une telle mutation s'opérer. Du fait de la crise sanitaire et de changements techniques, les hypothèses de charges sur lesquelles reposait la précédente COG se sont avérées éloignées de la réalité. Le réseau a donc dû s'adapter. Le contexte nouveau incite à une grande prudence sur l'évolution au cours des prochaines années des flux et en particulier de ceux mobilisant le plus de ressources, à savoir les flux téléphoniques et physiques.

[3] Dans le cadre de la présente annexe, la mission développe et précise les points d'attention qu'elle a d'ores et déjà soumis à débat technique entre les parties à la convention :

[4] La forte hausse des flux -donc des charges- a conduit à une forte dégradation de la qualité de service (1). L'offre de service demeure insuffisamment déployée selon les attentes des usagers, ce qui présente des limites (2). Le virage populationnel envisagé par la branche peut à certaines conditions permettre de mieux répondre aux attentes des usagers et d'assurer une plus grande complémentarité et subsidiarité entre les modes et canaux de contact (3). La stratégie d'accueil physique et notamment d'accueil en flux doit, pour la mission, être réexaminée et repensée dans un contexte où la position du réseau France services doit être clarifiée et ses interventions encore plus professionnalisées, démarche qui ne relève pas de la seule action de la branche mais bien d'un choix et d'orientations mises en œuvre par l'Etat (4). De nouveaux outils doivent être déployés par la branche pour permettre -enfin- de disposer d'une vision omnicanale de la relation aux usagers, dimension absolument déterminante et jusqu'ici mise de côté (5). Les gains d'efficacité doivent être principalement alloués pour accompagner et aider les allocataires en ayant le plus besoin, notamment en faisant évoluer certaines approches et en remettant au premier plan les actions de lutte contre l'illettrisme (6).

[5] Cela conduit la mission à avancer plusieurs recommandations, formalisées dans le rapport de synthèse. (Seules les recommandations secondaires qui ne figurent pas dans le rapport de synthèse font l'objet de recommandations formalisées dans l'annexe.)

## 1 L'augmentation des flux a conduit à une dégradation de la qualité de service

[6] **Les flux entrants se sont révélés au global notablement plus importants que ceux anticipés à la signature de la COG en 2018, à ce mouvement s'est ajouté une puissante dynamique de redistribution entre canaux** : des flux très supérieurs aux prévisions pour le téléphone, inférieurs pour les mails, inférieurs pour l'accueil physique, (voir annexe sur la trajectoire de charge et de moyens, augmentation attendue des mails et relative stabilité des autres canaux).

[7] **Cela s'explique en partie par la crise sanitaire qui a contribué à accroître la place du canal téléphonique mais la tendance s'est prolongée après la crise** (tableau 1). Les déterminants de cette hausse des flux téléphoniques sont multiples. La fin du recours au numéro surtaxé a constitué un signal encourageant à la relation téléphonique. Celle-ci s'est avérée plébiscitée lors de la crise sanitaire. Ces nouvelles habitudes des allocataires se sont confortées dans le temps dans un contexte d'évolution des modes de prise en charge des organismes (accueils téléphoniques de premier et second niveaux, recours aux rendez-vous téléphoniques).

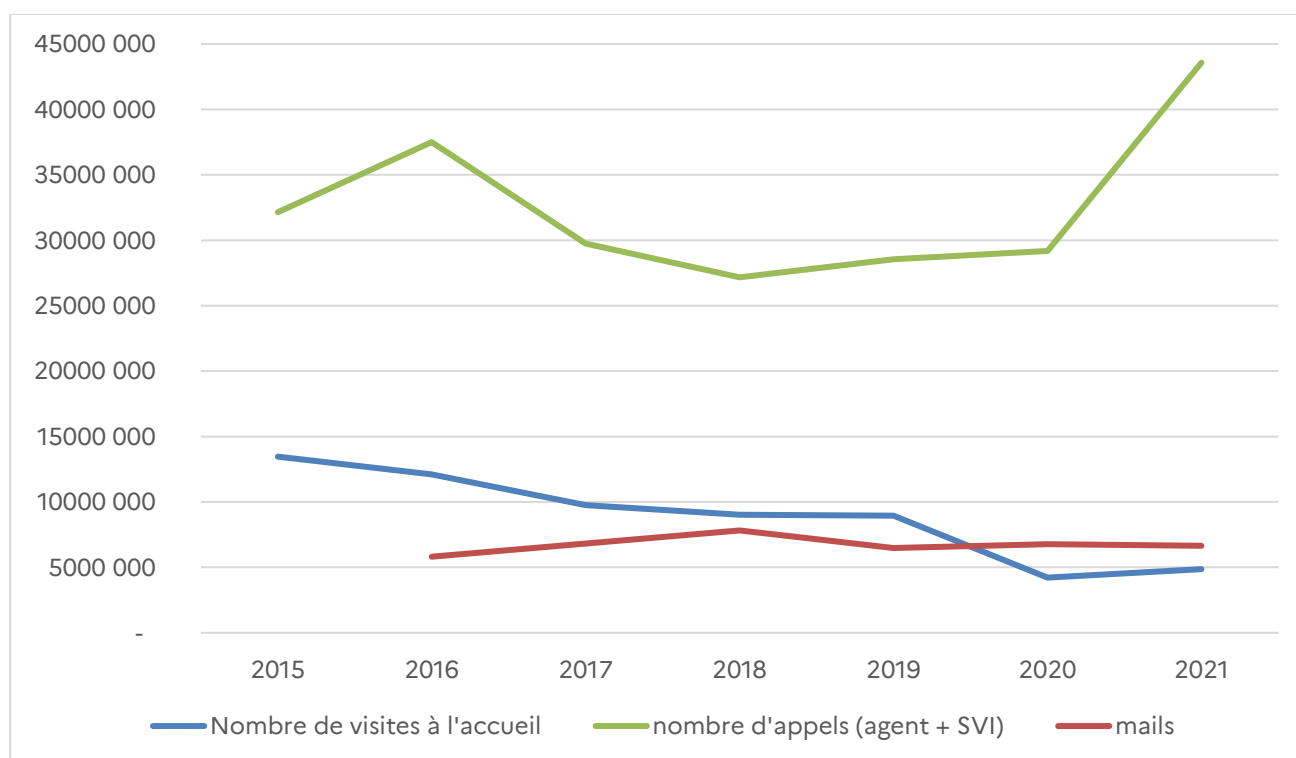
[8] **L'adaptation de la capacité du réseau à répondre au téléphone s'est néanmoins heurtée à des difficultés**. L'infrastructure technique n'avait pas été calibrée pour répondre à des flux aussi importants. La fragilité de la solution en cours a conduit à envisager un changement de prestataire. Les procédures de marché conduites dans ce cadre se sont révélées difficiles et ont conduit à opter pour des approches temporaires et intermédiaires. Le changement de prestataire s'est accompagné de changements techniques qui ont causé des difficultés notables.

Tableau 1 : Flux entrants : visites, appels, mails (en nombre, entre 2015 et 2022)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Janv-Mars 2022	Projection sur 2022
Nombre de visites à l'accueil	13 459 895	12 109 820	9 749 124	9 011 433	8 961 335	4 217 981	4 874 854	1 353 951	5 415 804
Nombre d'appels (agent + SVI)	32 138 320	37 497 351	29 747 010	27 166 692	28 551 588	29 170 982	43 566 048	13 325 205	53 300 820
Mails		5 816 033	6 819 176	7 820 741	6 489 383	6 778 970	6 640 750	1 833 979	7 335 916

Source : Données CNAF, travaux mission. La projection sur 2022 consiste à prolonger la tendance janvier – mars sur l'année

Graphique 1 : Flux entrants: visites, appels, mails (en nombre, entre 2015 et 2021)



Source : Données CNAF, travaux mission.

[9] **Les flux entrants évoluent de manière contrastée** : stabilité des mails, baisse des visites et hausse exceptionnelle d'appels téléphoniques (+60 % entre 2018 et 2021, graphique 1).

[10] **Les Caf ont cherché à mieux maîtriser la relation** en diminuant le nombre d'interactions subies et au fil de l'eau au profit de relations choisies via **des rendez-vous dédiés et organisés**. Ainsi, le nombre total de rendez-vous tous canaux confondus est en augmentation.

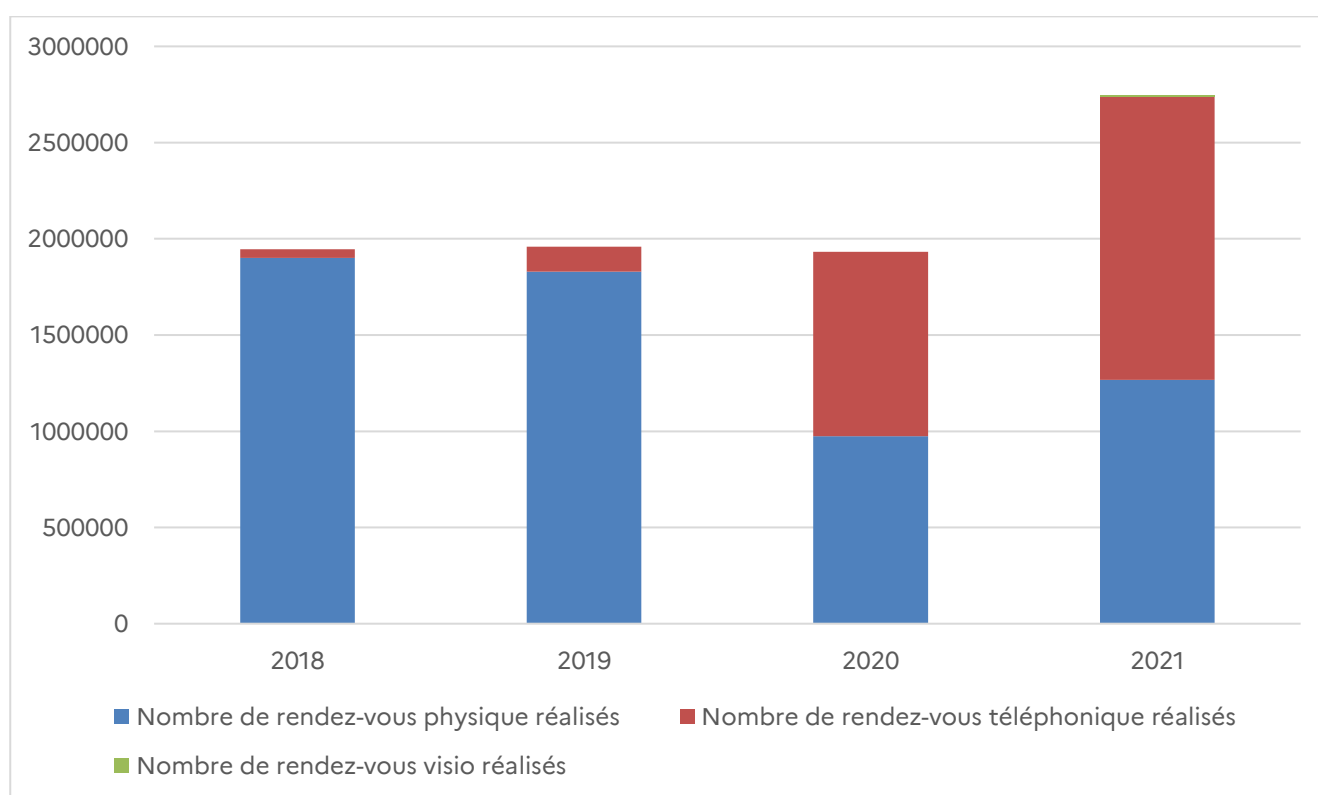
[11] **Depuis la crise sanitaire, les CAF ont également fortement développé les rendez-vous téléphoniques**, à la place des rendez-vous physiques dont le nombre diminue. Les données disponibles montrent ainsi un renversement du canal dominant de rendez-vous, dans un contexte de développement prononcé de l'accueil sur rendez-vous (tableau 2 et graphique 2).

Tableau 2 : Rendez-vous tenus dans les lieux d'accueil, par téléphone et en visio (en nombre, 2018 à 2022)

	2018	2019	2020	2021	Résultat Jan-Mars 2022	Projection sur 2022
Nombre de rendez-vous physiques	1 901 210	1 829 230	974 582	1 267 157	323 809	1 295 236
Nombre de rendez-vous téléphoniques	44640	129680	958288	1471546	397 854	1 591 416
Nombre de rendez-vous visio.	0	0	0	8 962	6 420	25 680

Source : Données CNAF, travaux mission. La projection sur 2022 consiste à prolonger la tendance janvier – mars sur l'année

Graphique 2 : Nombre de rendez-vous entre 2018 et 2021



Source : Données CNAF, travaux mission.

[12] Par ailleurs, afin de préserver les effectifs en production au sens strict (*back office*) compte tenu des tensions qui y existaient, conformément aux préconisations du rapport IGAS-IGF d'évaluation de la COG précédente de 2017, **les baisses d'ETPMA sont intervenues en grande partie dans le domaine de la relation de service** (cf. annexe sur les ressources humaines).

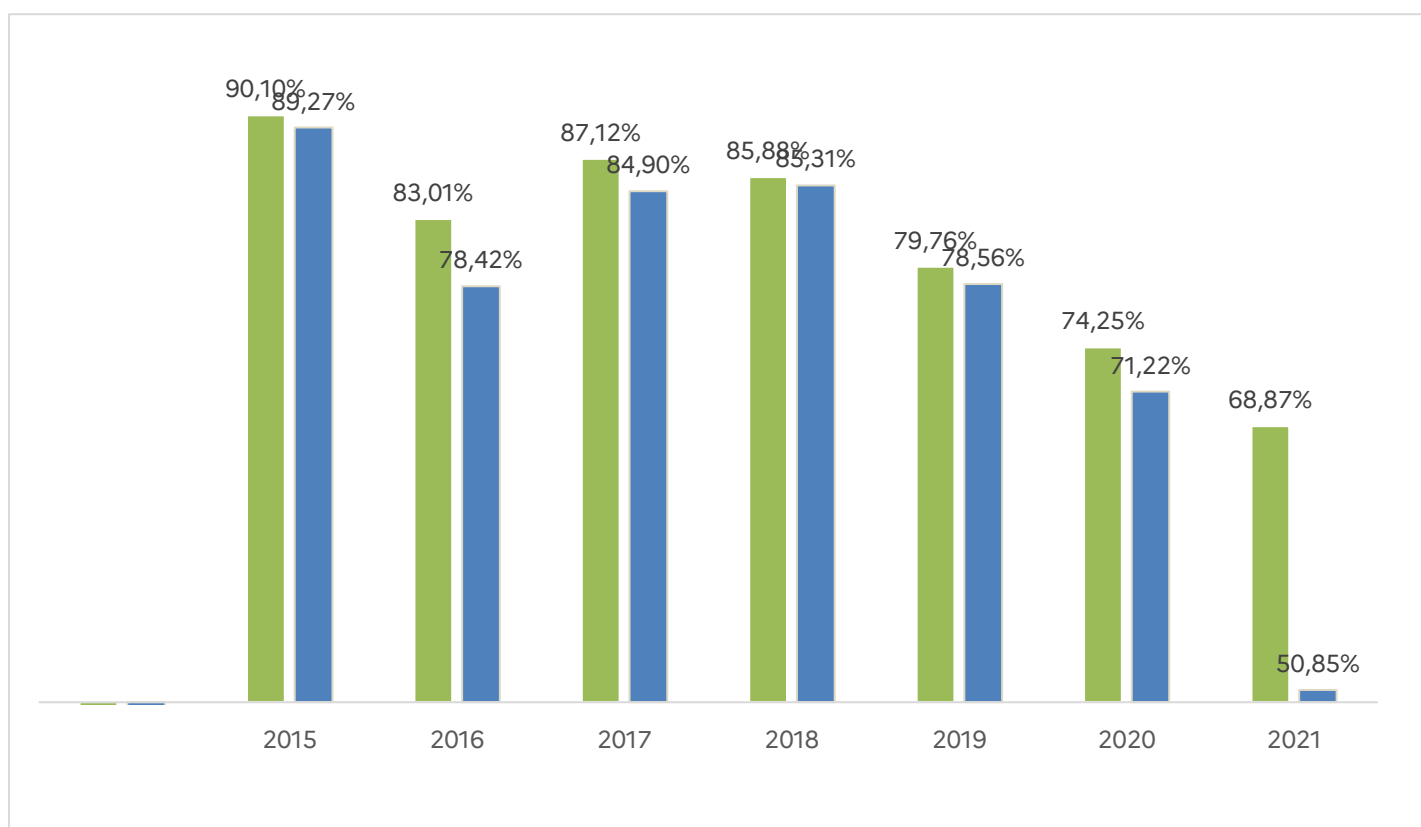
[13] **De nombreuses CAF ont recruté des CDD à la place des CDI qui ont dû être rendus**, ce qui a conduit à une augmentation du taux de rotation et a donc entravé la montée en compétence des agents. (cf annexe ressources humaines). Or, outre l'exigence qu'elles demandent, les fonctions d'accueil nécessitent également une habitude et une expérience tant des outils CAF que de la relation avec les usagers. Le recours à des moyens temporaires face à une charge constante ou croissante ne constitue une solution satisfaisante ni en termes de qualité de prise en charge ni de gestion cohérente des ressources humaines. Ces solutions conjoncturelles ont été adoptées pour faire face à des

contraintes capacitaires rétrospectivement évidentes, mais non anticipées dans le cadrage de la COG 2018-2022.

[14] Dans ces circonstances, face à l'augmentation de la charge et à la réduction des moyens, la qualité de service a donc connu une forte dégradation comme le montre l'évolution des indicateurs.

[15] **Ainsi, face à la hausse du nombre d'appel, le taux d'appels traité diminue**, de 90 % en 2015 à 69 % en 2021. Lorsqu'on ne prend pas en compte les appels traités par le serveur vocal interactif, mais uniquement ceux traités par les agents, la dégradation est encore plus forte : de 89 % en 2015 à 51 % en 2021 (graphique 3).

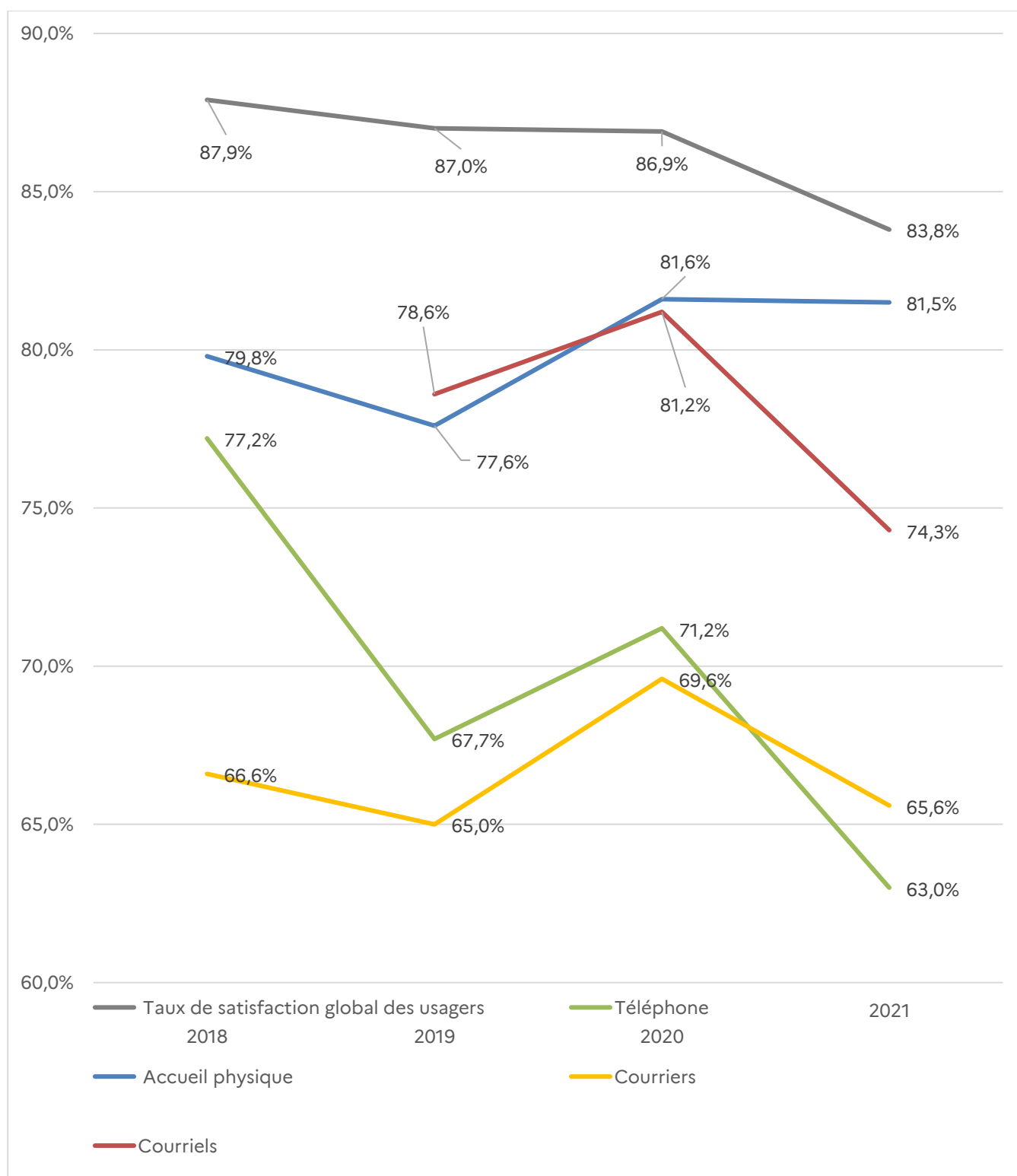
Graphique 3 : Evolution du taux d'appels traités entre 2015 (en vert) et 2021 (en bleu)



Source : Données CNAF, travaux mission.

[16] **Les indicateurs de satisfaction des usagers se dégradent**, à l'exception de celui lié à l'accueil physique (mais à mettre en regard de la réduction des flux et du développement des rendez-vous téléphoniques). **L'indicateur de satisfaction global tous canaux confondus baisse de quatre points entre 2018 et 2021**. Il passe ainsi de 88 % en 2018 à 84 % en 2021.

Graphique 4 : Taux de satisfaction des usagers



Source : Données CNAF, travaux mission.

## 2 La stratégie de relation service est principalement inspirée de l'organisation de l'offre et non des attentes des usagers, ce qui conduit à de la réitération et une insatisfaction des usagers

### 2.1 L'offre de service est actuellement organisée en fonction des modalités d'accueil et de réponse sans prise en compte des différentes natures des demandes

[17] La lettre réseau relative à l'accueil<sup>150</sup> présente **les différentes modalités d'accueil, sans préciser les fonctions et objectifs de chacun**. La question de savoir pour quelle raison les usagers ont besoin de l'aide d'un agent n'y est pas traitée.

[18] Les différentes modalités présentées sont : l'accueil sur rendez-vous, l'accueil de niveau 1 (sans expliquer à quel type de besoin répond ce niveau 1, quelle est sa fonction ; il est défini par ce qu'il n'est pas : « *réponses ne pouvant pas être apportées par le Caf.fr et ne nécessitant pas de prendre un rendez-vous (durée de traitement bien inférieure à la durée d'un rendez-vous)* »), l'accompagnement sur borne caf.fr (sans définir ce à quoi correspond cet accompagnement, s'il s'agit d'une aide à la navigation ou à un besoin de conseil sur la réglementation).

[19] **Le chaînage éventuel entre ces modalités de contact et la complémentarité entre eux ne sont pas expliqués**. Ce qui se passe en amont du rendez-vous fait l'objet de très peu de développements. La lettre indique seulement que les « motifs de rendez-vous [sont] à la main de la CAF » avec un pré filtrage recommandé, en renvoyant vers le caf.fr, sans être obligatoire.

[20] Ainsi, la mise en œuvre concrète de cette stratégie laisse une large place aux interprétations locales et aux pratiques individuelles. Certes, les formations, accompagnements et autres assurés par la branche permettent de préciser la lettre réseau cadre. Mais la stratégie d'ensemble mériterait d'être encore mieux précisée et cadrée quitte à ouvrir aux organismes certaines marges d'appréciation. Pour la mission, la détermination d'un cadre plus global serait souhaitable.

### 2.2 Les appels téléphoniques sont gérés en flux, sans orientation selon le type de demande, le degré d'urgence ou la complexité, ce qui peut conduire à de la réitération

[21] **L'organisation et les outils actuels ne permettent pas d'orienter les appels en fonction du besoin exprimé**. A titre d'illustration, une personne appelant pour une intervention sur son dossier ou une explication d'indus est mise en contact avec un chargé de service à l'utilisateur (CSU) qui ne sera pas en mesure d'intervenir ou donner l'explication alors que si elle avait pu contacter un gestionnaire de conseil allocataire (GCA), celui-ci aurait peut-être pu peut-être résoudre le problème. Cela conduit à proposer un rendez-vous à la personne, qui se trouve ainsi en contact deux fois avec la CAF

[22] **La mission a aussi pu constater, lors des immersions en plateforme d'accueil dans trois CAF, que beaucoup d'appels concernaient une demande d'information générale portant sur un délai de démarche** (en général disponible sur le caf.fr), qui pourrait être prise en charge de manière alternative : renseignement par SMS, réponse vocale préenregistrée (ces deux options permettant de décharger la réponse téléphonique en plateformes) ou encore en traitant dans une file

---

<sup>150</sup> LR-2018-037 - L'accompagnement des Caf pour une amélioration continue de l'accueil physique des publics

non prioritaire ces appels afin de prioriser les demandes plus urgentes ou nécessitant plus d'éléments de réponse (veiller à prioriser à tout prix toute possible suspension des droits en particulier, dans la continuité des actions actuelles). Des expérimentations à ce sujet pourraient utilement être mises en œuvre dans le cadre de la COG à venir. Des campagnes de SMS sortants rappelant les délais de traitement, à la suite d'une demande pourraient ainsi produire des effets pour désinciter à des appels de cette nature trop récurrents et rapidement après la prise en compte d'un dossier.

[23] **La mission a observé qu'il existe des initiatives prometteuses permettant de prendre en charge certaines catégories ciblées d'utilisateurs en fonction de leurs situations et de leurs besoins particuliers**, notamment en ce qui concerne les non-allocataires. Ainsi, la CAF des Bouches-du-Rhône a mis en place à titre d'expérimentation une équipe d'agents chargés uniquement de répondre aux appels des non-allocataires. L'écoute usagers réalisée *a posteriori* en août 2022 révèle des résultats satisfaisants tant du point de vue des allocataires<sup>151</sup> que des agents<sup>152</sup>. Des approches de ce type mériteraient d'être généralisées afin de spécialiser ces prises en charges particulières et d'encore mieux professionnaliser la relation à ces cas souvent complexes.

### 2.3 La distinction entre réponse de niveau 1 et de niveau 2 ne semble comprise ni des usagers ni souvent des agents et ne permet pas à ce stade d'apporter une réponse complète dès le premier contact

[24] L'écoute usagers qu'a fait réaliser la CNAF en décembre 2021<sup>153</sup> souligne qu'« **une difficulté remontée par tous les répondants est celle de l'organisation niveau 1 - niveau 2**. Pour les professionnels de la relation de service, il est compliqué de savoir où la frontière s'arrête. Selon eux, cette structuration pose un problème en termes de qualité de service mais aussi de sens au travail et finit par générer de l'énervement chez les allocataires. »

[25] **Lors de ses déplacements, la mission a opéré le même constat, notamment en interrogeant les CSU chargés de la réponse de niveau 1** (accueil physique sur borne, agents de la plateforme-téléphonique). A plusieurs reprises, les agents ont souligné les limites de la réponse que peuvent apporter des CSU : « les gens font la queue deux heures pour venir à l'espace numérique pour que quelqu'un les aide à faire quelque chose qu'on peut faire sur le site internet. Les CSU n'ont rien de plus que le caf.fr. » (chargé de service usager s'exprimant dans le cadre d'un des groupes d'écoute des agents réunis par la mission, qui reflète des propos répétés à de nombreuses reprises lors des déplacements de la mission).

---

<sup>151</sup> 87% des appelants sont satisfaits de la réponse apportée, 97% estime que l'aide apportée leur a été utile. Etude réalisée sur 1183 appels.

<sup>152</sup> Appréciation positive des agents sur les conditions d'exercice de la mission, les apports professionnels et personnels et identification des outils qui leur permettraient de mieux aider les usagers

<sup>153</sup> Ecoute usagers réalisée par le Centre national d'appui aux métiers de la CNAF en décembre 2021. 3305 personnes de 12 Caf ont été interrogées



**Extrait de l'écoute usagers de décembre 2021**

« Le niveau 1 ne répond plus dans la plupart des cas aux demandes de l'allocataire et constitue pour moi une perte de sens dans mon travail » - CSU

« On essaye parfois d'aller un peu plus loin et de régler la question pour donner une solution à la personne qui a pris le temps de se déplacer » - Partenaire d'accueil

Si la sollicitation est de niveau 2, c'est que les allocataires ont un **besoin quasi immédiat de réponse**. Certains professionnels essayent d'apporter des solutions aux allocataires impatientes et parfois énervés par les temps d'attente et les déplacements infructueux mais cela engendre une hétérogénéité des réponses apportées et donc de la répétition.

La majorité des allocataires soulève le besoin d'une réponse instantanée de niveau 2 voire d'un **référént de niveau 2** « comme à la banque ». Cette option aurait selon eux plusieurs **avantages** : nouer un **lien de confiance**, éviter de refaire tout l'historique du dossier à chaque contact, faire de l'**accès aux droits**.

Source : CNAF.

## 2.4 Certains besoins prioritaires ne trouvent pas encore de réponse organisée et satisfaisante, comme l'aide à la navigation à distance pour la réalisation de démarches en ligne, l'aide à la réalisation de démarches administratives pour les personnes illettrées, et la gestion des situations d'urgence

[26] Lors des immersions en plateforme téléphonique, la mission a constaté que de nombreux allocataires appelaient **pour avoir une aide pour réaliser une démarche** (déclaration trimestrielle de ressources après un changement de situation professionnelle, première demande d'aide au logement, déclaration de changement de situation familiale *etc.*), en sollicitant à cette occasion à la fois des informations juridiques et une assistance très pratique, concernant en particulier la navigation sur le site internet (ou cliquer, dans quelle rubrique aller, où indiquer tel montant *etc.*). Dans de telles situations, **le conseiller** répond aux différentes questions déjà identifiées par l'allocataire en amont **mais n'est pas autorisé à attendre que l'utilisateur fasse une partie de la démarche de manière concomitante et ce même quand l'allocataire le demande explicitement** par crainte de se tromper ou de bloquer à l'écran suivant. Cela peut conduire à de la répétition (l'allocataire appelle à l'étape suivante) ou à des erreurs. Or à chaque nouvel appel, le conseiller doit redemander des informations précédemment demandées, avec pour effet d'allonger la durée totale d'appel. Ce type de demandes conduit *de facto* à un paradoxe souvent mal mesuré : la dématérialisation des démarches apporte des gains indéniables de rapidité et de qualité mais elle engendre aussi, notamment pour des publics fragiles comme ceux que connaissent les CAF, des coûts induits tant pour les usagers (comme le rappelle constamment le défenseur des droits) que pour les organismes. L'accompagnement aux formalités en ligne doit donc trouver de nouvelles modalités (tutoriels vidéo en ligne, par exemple ou système d'informations pas à pas, aide à la navigation en ligne à distance...) et la prise en charge de telles demandes par téléphone devrait évoluer.

[27] **Par ailleurs, la mission n'a pas identifié de dispositif permettant aux usagers qui ne peuvent faire leurs démarches eux-mêmes (mauvaise maîtrise du français, illettrisme, illettronisme et autres situations pénalisantes) d'être aidés à cette fin.** S'il existe des dispositifs ponctuels de détection de l'illettrisme et de l'illectronisme et des ateliers numériques pour permettre à ceux qui ont un niveau minimal d'autonomie de progresser, il n'existe pas d'aide à l'accomplissement des démarches administratives pour ces publics. Dans les accueils sur bornes, les CSU accompagnent les usagers pour la réalisation des démarches (indications fournies) mais ils ne sont pas autorisés à se substituer à l'allocataire qui doit, le plus souvent, écrire seul et renseigner seul toutes les

informations. Or force est de constater que certains ne peuvent le faire. Une partie de ces usagers s'oriente alors parfois, selon leurs habitudes ou celles des agents des différents réseaux, vers les permanences France Services (observations faites par la mission), sans que la mission d'aider ces publics en réalisant leurs démarches ne soit clairement attribuée à ces structures, ni que le volume que ce besoin représente (nombre d'usagers concernés) ne soit quantifié et mis en adéquation avec leurs moyens.

[28] **Concernant les situations d'urgence**, la lettre réseau relative à l'accueil physique indique que « *certaines situations en nombre limité (rupture de droits, détresse sociale, personnes en situation de handicap ayant fait un long déplacement pour se rendre à la CAF) peuvent nécessiter une prise en charge immédiate. Aussi, il convient de prévoir dans l'organisation de l'accueil un traitement priorisé de ces cas de figure (ex. : agent disponible pour assurer ces rendez-vous d'urgence, circuit spécifique pour prioriser le traitement d'un dossier)* ». **Mais, dans les faits, la mission n'a pas toujours observé d'organisation spécifique à la gestion des situations d'urgence** en matière de prestations. Il semble que l'obligation porte sur des résultats -difficilement mesurables- plus que sur une contrainte d'organisations et de moyens à déployer pour régler toute situation de grande fragilité ou détresse. Aucun mode de prise en charge standard ou avec des variantes ne semble effectivement généralisé dans le réseau. Une CAF seulement a évoqué, outre l'existence d'une astreinte de travailleur social (pour les urgences ne relevant pas des prestations), la possibilité d'une orientation vers un conseiller de service spécialisé (C2S) après accueil par un CSU et une validation par la responsable ou son adjointe.

#### Extraits de l'écoute usagers sur la gestion des urgences

Sur la question du niveau 2, **les allocataires qualifient le parcours de relation de service comme un parcours du combattant** et remontent que « si [leur] équilibre financier ne dépend pas de la réponse à la question, [ils] laissent tomber ». En effet, il n'y a **pas de dispositif de prise en charge immédiate de la réponse de niveau 2**. Cette organisation cause de la **réitération**.

« *Il n'y a pas de dispositif de prise en charge immédiate et complète sur les sujets complexes. Il ne faut pas être pressé, ni dans l'urgence absolue. Mais comment on fait quand nos revenus dépendent de cette réponse ?* » - Allocataire

« *Il serait judicieux d'être plus réactif, vous êtes là pour soi-disant aider et protéger, ce qui est tout à fait faux dans mon cas surtout que je me trouve dans une situation très critique financièrement* » - Allocataire

Source : CNAF.

## 2.5 Les usagers expriment le souhait de pouvoir disposer d'un interlocuteur référent sur leur dossier

[29] C'est une demande que souligne l'écoute usagers. Elle correspond à l'ancienne organisation des CAF. Autrefois, la distinction entre *front* et *back office* n'existait pas de manière aussi stricte qu'actuellement. Chaque agent était responsable d'un portefeuille d'allocataires. **Le passage à un système moins personnalisé est regretté par nombre d'allocataires**. L'approche populationnelle (voir *infra*) peut apporter une réponse à ces besoins sans pour autant répondre à l'aspiration de chaque allocataire de disposer d'un et d'un seul correspondant connu et identifié, approche que la mission n'a pas envisagée en ce qu'elle semble par trop éloignée de l'organisation actuelle et en trop grand décalage avec l'ampleur des flux devant être assumés par chaque organisme. La mission n'est donc pas allée jusqu'à envisager la mise en place d'un tel système.

**Extraits de l'écoute usager concernant l'idée d'un interlocuteur unique**

« Tant que l'on n'aura pas un seul interlocuteur, on perdra vous et moi beaucoup de temps et on perdra également en lisibilité » - Allocataire  
 « Il faudrait que les agents de la Caf qui ne sont pas toujours les mêmes pour traiter un même dossier de l'allocataire soient un peu mieux briefés, parce que ça fait perdre du temps à tout le monde » - Allocataire  
 « Lorsqu'un allocataire n'est pas satisfait du contenu d'une réponse de la Caf, une pléthore d'agents répond à l'allocataire, sans suivi, ni cohérence avec les échanges précédemment entamés avec un autre agent. Ainsi, chaque agent vient avec sa "tambouille" et laisse apparaître qu'il ou qu'elle n'a pas pris le soin de prendre connaissance du contenu complet des échanges précédemment entamés » - Allocataire

Source : CNAF.

[30] Dans le dossier repère, consacré à la mise en place d'une approche populationnelle dans la relation de service (cf. *infra*), **la CNAF indique qu'elle expérimente**, pour certains publics, **la mise en place de référents allocataires**. Il s'agirait néanmoins d'une approche qui serait réservée à des **groupes très ciblés d'allocataires** (comme les jeunes sortants de l'ASE), en complément d'autres approches. La mission estime pertinent d'expérimenter cette modalité d'organisation, et, **selon ses résultats, d'envisager son extension à des groupes plus importants**. Celle-ci pourrait s'inscrire pleinement dans le cadre de l'approche populationnelle (cf. *infra*).

### **3 Le virage populationnel, une meilleure orientation en amont et une véritable complémentarité entre canaux seraient de nature à mieux répondre aux besoins**

[31] **Pour la mission, la démarche de service actuelle -très globale et trop uniforme-, concentrée en outre, pour des raisons capacitaires évidentes, sur l'apurement constant des flux entrants, doit être aménagée**. La relation de service devrait évoluer avec l'objectif d'articuler plus grande efficacité (voir *supra*), plus grande personnalisation et qualité de la réponse et de la prise en charge, donc meilleure prise en compte des besoins des usagers.

[32] Ainsi, la réponse devrait davantage être réorganisée autour de chaque allocataire, en fonction de son profil et surtout de son type de besoin (première demande de prestation, renouvellement d'une demande, suspensions de droit, indus, etc.).

[33] **La frontière entre niveau 1 et niveau 2**, qui est peu lisible et génère de l'insatisfaction chez les usagers et les agents, **devrait selon la mission être supprimée ou largement aménagée**.

[34] **S'agissant du profil de l'allocataire, la CNAF a mis en place, dans la continuité des expérimentations conduites à ce titre dans le réseau une nouvelle approche dite populationnelle consistant à spécialiser des agents dans le traitement des dossiers d'un type de population**, pouvant percevoir plusieurs prestations mais différenciée selon sa caractéristique dominante (cf. *infra*). Cette approche permettrait de combiner l'orientation du public vers les interlocuteurs les plus adaptés au sein de l'organisme avec l'orientation vers un canal privilégié. Un tel fléchage serait possible en l'absence d'une approche populationnelle mais celle-ci le facilite et renforce encore sa pertinence. La CNAF a également développé dans la période récente des parcours en fonction de situations de vie qui peuvent servir d'appui afin de différencier l'organisation de la réponse en fonction des besoins.

**Stratégie de service envisagée par la CNAF pour la prochaine COG :**

- Porter les droits et les services :  
Retourner la dynamique relationnelle en étant davantage proactifs dans nos relations aux allocataires  
Développer la recherche des droits potentiels en se reposant sur les technologies modernes  
Personnaliser les offres de services par natures de populations allocataires
- Transformer notre modèle de service public :  
Structurer notre action autour de l'allocataire et non de notre organisation → donc en fonction du profil et du type de besoin : 1ère demande, suspensions de droits, indus, renouvellement  
Différencier pour mieux servir  
Proposer des parcours de conseil et d'accompagnement « sans couture »
- Enraciner la présence des Caf dans les territoires, avec une approche résolument partenariale  
Animer, dans les territoires, l'accès aux droits et aux services  
Apporter la garantie que nos portes soient ouvertes  
Permettre des parcours de bout en bout : agir de l'inclusion numérique à l'orientation, de l'aide aux démarches à l'accompagnement social, de l'offre de service socle à des services attentionnés, de l'accès aux droits à l'accès à l'ensemble des services proposés et financés par la Caf.

Source : CNAF.

### 3.1 Une spécialisation en fonction de segments de la population et la création d'un nouveau métier en « middle office »

[35] Outre, le souhait de pouvoir bénéficier d'une réponse globale (jusqu'au niveau 2), **les allocataires font part d'un besoin de personnalisation de la relation de service pour s'adapter** aux besoins de chacun et à ses problématiques particulières : « *il faut mieux individualiser les demandes. Chaque situation est particulière. On peut être demandeur d'emploi et en formation continue. Il faut adapter les statuts en fonction du temps consacré à chacun et en adapter l'octroi des droits* » - Allocataire lors de l'écoute usager conduite par la CNAF.

[36] La CNAF développe actuellement, comme indiqué plus haut, **au bénéfice de plusieurs expérimentations dans le réseau engagées depuis 2021 et de travaux de préfiguration dans la plupart des organismes, une nouvelle approche, dite « populationnelle », visant à permettre une prise en charge des personnes selon un profil défini à partir de caractéristiques socio-économiques**. Une méthodologie nationale de segmentation a été mise en place avec 11 segments de population ; mais il appartient à chaque CAF de l'adapter par rapport à son public propre qui varie d'un territoire à un autre (poids dans le fichier des travailleurs indépendants, des bénéficiaires du RSA ou des familles mono-parentales par exemple).

[37] Cette démarche concerne au premier chef la production au sens strict : la spécialisation des agents sur un type de public rencontrant plus souvent des situations similaires doit permettre de faciliter le traitement des dossiers et de « faire bien du premier coup » **mais elle doit permettre également de réorganiser la relation de service, en l'adaptant aux besoins des publics et en rendant possible l'utilisation des canaux de contact les plus adaptés au profil allocataires**.

[38] Elle amorce le déploiement d'une **stratégie de middle office**, l'agent étant responsabilisé sur une intervention complète sur le dossier de l'allocataire.

[39] La mise en place d'un **nouveau métier de middle office, remplaçant à terme les métiers de CSU et de GCA est d'ailleurs envisagée par la CNAF**. Elle pourrait répondre aux attentes formulées à la fois par les usagers et les agents (cf *supra*), à qui la frontière entre réponse de niveau 1 et de niveau 2 n'apparaît pas pleinement pertinente. L'approche vise pour la CNAF à maintenir un

traitement de masse sur les actions à plus faible valeur ajoutée et à concentrer les agents sur la gestion de bout en bout d'un portefeuille d'allocataires.

[40] Après une première expérimentation engagée en mars 2021 dans 6 CAF (Bas-Rhin, Drôme, d'Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Morbihan et Var), qui a donné lieu à une évaluation positive, un dossier-repère a été diffusé au mois d'avril 2022, en vue d'une mise en œuvre dans de nouvelles CAF. Celle-ci fera l'objet d'une évaluation en vue d'une généralisation en 2023.

[41] **Lors de ses déplacements dans des CAF ayant d'ores et déjà mis en œuvre cette démarche, soit dans le cadre de l'expérimentation soit de façon volontaire, la mission a pu constater qu'elle était plébiscitée par les agents.** Ceux-ci apprécient de pouvoir traiter le dossier de bout en bout et se sentent plus compétents pour traiter les dossiers d'un public particulier, grâce à la formation spécifique reçue et parfois grâce à des droits d'accès à divers portails partenaires où ils trouvent les informations concernant ce public. Les agents estiment que cela réduit leur charge cognitive, en limitant la diversité des situations d'allocataires à traiter et permet de leur confier des dossiers qu'ils ont la capacité de traiter. De plus, il est manifeste que les agents se repèrent mieux dans la masse de portails et d'informations qu'ils ont à gérer : la simplification intervient ici non en termes de réglementation mais bien en termes d'environnement de travail car le foisonnement des règles renvoie à la diversité d'informations devant être récupérées sur l'application principale ou sur les applications tierces (CAF ou partenaires...), avec plus ou moins de facilité et de rigueur selon les agents. L'approche populationnelle pourrait ainsi conduire à de moindres taux d'erreurs (indus, trop perçus rappels et erreurs de liquidation identifiés dans le cadre du contrôle interne), aspect qui mériterait d'être suivi et évalué.

## Présentation de l'approche populationnelle par la CNAF

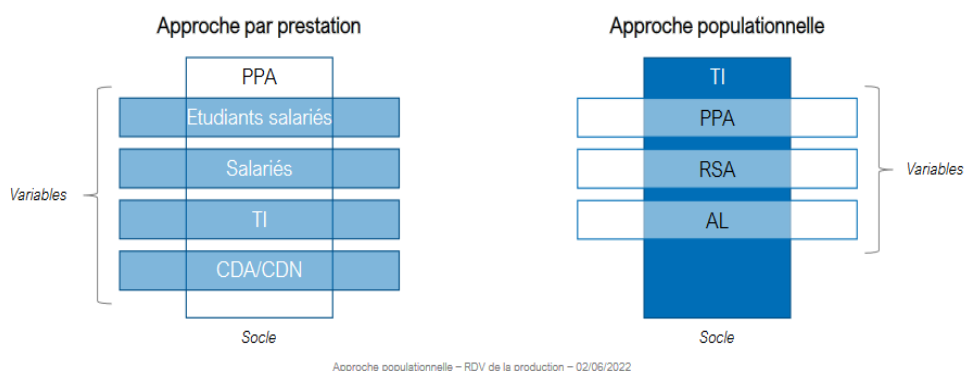
Jusqu'à présent, une organisation de la production centrée autour des prestations a été largement mise en œuvre au sein de la branche à des fins d'amélioration de la qualité. Dans cette démarche, la prestation a été et continue d'être considérée comme une variable de qualification d'un profil d'allocataires (ex : les bénéficiaires de RSA) et de nombreuses CAF ont testé et adopté cette approche pour réorganiser la production autour de pôles par prestation(s).

L'approche populationnelle est une démarche alternative qui n'utilise pas la prestation comme critère de qualification d'un profil d'allocataires, mais qui s'appuie sur un ensemble de caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques pour définir un profil. La distinction entre approche populationnelle et approche par prestation (spécialisation ou polyvalence raisonnée) permet :

D'une part, de répondre à la question de la prise en charge des profils multi-prestations (majoritaires parmi nos allocataires) et de la prise en compte du non-recours aux droits (ex : en mettant en place un pôle pour les bénéficiaires de RSA, seront ciblés les allocataires ayant fait valoir leur droit, alors que la mise en place d'une organisation dédiée aux allocataires les plus précaires intègre l'accès au droit) ;

D'autre part, de répondre au constat de charge cognitive au sein de la production. Car, au-delà du nombre de prestations que les agents doivent maîtriser, c'est aussi la diversité des situations allocataires à maîtriser pour une même prestation qui complexifie le traitement pour les agents.

Le schéma suivant synthétise la différence d'approche entre une vision centrée autour de la prestation et celle au cœur de l'approche populationnelle, en prenant pour exemple le traitement de plusieurs prestations dont pourrait bénéficier un travailleur indépendant.



L'approche populationnelle poursuit les objectifs suivants :

### 1/ La réduction de la charge cognitive

L'approche populationnelle permet de limiter la diversité des situations d'allocataires à traiter par les agents.

Elle permet également de confier aux agents des dossiers qu'ils ont la capacité de traiter, et ne perpétue pas les situations parfois rencontrés par des agents en liquidation lorsqu'ils font face à une difficulté. Cette organisation vise donc à améliorer le confort de travail quotidien de l'agent.

### 2/ Le fait de redonner du/ renforcer le sens au métier de la production

L'approche populationnelle confie aux agents un groupe d'allocataires et leur situation de vie à traiter. Elle se penche donc sur une question fondamentale : « qui sont les allocataires que je sers au quotidien » ?

Elle offre la possibilité de renforcer la territorialisation de la production tout en s'inscrivant dans les principes de la stratégie nationale de la production (maximisation des paiements à la mensuelle, prévention des ruptures de droit, priorisation des dossiers des personnes les plus fragiles et dépendantes à la Caf).

Elle rend les agents experts d'un public allocataires plutôt que d'une prestation, pour ouvrir progressivement et de façon incrémentale le métier vers plus d'accompagnement. Cette organisation permet donc de mettre en œuvre progressivement l'évolution des métiers vers le chargé de conseil et d'accompagnement, mais sans effet déceptif pour les agents dont le métier demeure au quotidien la gestion de dossiers Production, et sans effet déstabilisateur sur l'écoulement de la charge.

L'approche populationnelle implique et responsabilise les collaborateurs sur une intervention complète sur les dossiers allocataires.

### 3/ L'amélioration de la qualité et de la productivité

L'approche populationnelle facilite la formation des agents sur des spécificités ou des outils pris en charge (cf. la refonte de la formation initiale intégrant des modules socioprofessionnels autour de certains profils allocataires comme la présentation de monenfant.fr pour le profil « Jeunes Parents »).

Elle permet de créer des réflexes sur des problématiques récurrentes du profil traité (ex : impacts de certaines combinaisons de prestations) et d'affecter les dossiers aux bonnes compétences.

Elle permet de confier les situations de dossiers spécifiques ou rares à un groupe d'agents habitués à les traiter (sans pour autant entrer dans une organisation spécialisée).

4/L'amélioration de la qualité du service rendu aux allocataires

L'approche populationnelle permet d'adapter les principes d'ordonnancement aux besoins des publics, notamment des plus fragiles.

Elle permet l'utilisation des canaux de contact les plus adaptés au profil allocataires.

Enfin, et il s'agit là d'un point majeur, l'approche populationnelle favorise une meilleure coordination entre les différents services (production, relation de service, maîtrise des risques, travailleurs sociaux, et les partenaires concernés par le public).

Source : *Documentation Cnaf*

### 3.2 La réalisation effective et le plein déploiement de parcours usagers, selon des situations de vie, enfin pleinement formalisés est un objectif premier de la période conventionnelle à venir

[43] **Le déploiement de « parcours usagers »**, permettant de faciliter leur prise en charge et la réponse à leurs besoins dans des situations de vie standards et courantes et prenant en compte la spécificité des différentes populations d'allocataires, **constitue de longue date un enjeu pour la sphère sociale** et, plus largement pour la sphère publique. La formalisation de ces parcours est en effet de nature à permettre d'identifier les difficultés rencontrées par les usagers et à les devancer pour mieux les éradiquer que celles-ci soient le fait de l'administration ou d'autres sources. Toujours annoncée, la démarche demeure, sinon embryonnaire, tout du moins largement en gestation. Le rapport IGAS relatif aux enjeux communs des branches soulignait qu'il serait plus efficace et plus lisible pour les usagers de les concevoir nativement en interbranche, afin d'éviter de faire coexister sur un même événement des parcours distincts, approche qui ne faisait cependant pas consensus dans tous les réseaux.

[44] La branche famille qui, si elle a déployé des parcours adoptés aussi par d'autres services publics, doit renforcer cette démarche de manière autonome, en la déployant sur ses process propres.

[45] **La Cnaf a ainsi mis en place plusieurs parcours usagers** en fonction des situations de vie : un **parcours décès** conçu en interbranches en 2019 puis adapté aux spécificités du décès d'un enfant, un **parcours séparation** généralisé en 2021, un **parcours naissance** généralisé en 2022. Selon l'écoute usagers, les agents (GCA, CSU, technicien spécialisé) plébiscitent les parcours (« les parcours, c'est génial pour nous comme pour les allocataires : cela va plus vite, on ouvre des droits, on se connaît mieux et on peut aiguiller »).

[46] **Un « parcours » vise à promouvoir les offres et les services de la Caf** sous forme de processus adapté à la situation des allocataires, pour faciliter les démarches et améliorer l'accès aux droits. Il rassemble un ensemble de pratiques existantes ou à développer en matière de relation de service, de consignes métiers ou de postures professionnelles. Les démarches parcours usagers s'articulent avec les parcours attentionnés proposés dans le cadre du travail social des Caf.

Schéma 7 : Approche populationnelle et approche situationnelle : deux approches complémentaires

	APPROCHE POPULATIONNELLE	APPROCHE SITUATIONNELLE
CIBLE	Accompagnement d'un <b>groupe populationnel</b> ayant des caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques similaires et des comportements vis-à-vis de la Caf (données de production, relation de service et maîtrise des risques) proches	Accompagnement d'un <b>événement de vie</b> pouvant être propre à un groupe populationnel ou transverse à plusieurs groupes populationnels
TEMPORALITÉ	Accompagnement dont bénéficie l'allocataire <b>sur le long terme</b> , a minima aussi longtemps qu'il relève d'un groupe populationnel ciblé par la Caf	Accompagnement dont bénéficie l'allocataire <b>sur une période plus restreinte</b> et qui se termine lorsque l'événement de vie n'est plus d'actualité

Source : Cnaf approche populationnelle – RDV de la production – 02/06/2022

[47] **L'approche par parcours et l'approche populationnelle** s'autoalimentent. Ainsi, un allocataire primo-demandeur se verra proposer un parcours d'intégration composé d'un socle commun à l'ensemble des allocataires et d'éléments spécifiques à son groupe populationnel. Un changement de situation (naissance, séparation, décès) peut faire entrer un allocataire dans un groupe populationnel spécifique, avec une offre de service dédiée : par exemple, l'enregistrement d'une séparation déclenchera l'intégration de l'allocataire dans le groupe populationnel des parents isolés et lui donnera accès à l'offre de service.

- Faire évoluer les indicateurs afin de suivre la réponse au besoin de l'allocataire plutôt que l'avancement de la procédure.

[48] Les taux de satisfaction permettent de suivre en partie la réponse aux attentes. Sont suivis à la fois les taux de satisfaction globale, par mode de contact et le ressenti de réitération.

[49] Les autres indicateurs concernant la relation de service sont les suivants : taux de courriels traités dans les 48h, taux de réclamation traités dans les 10 jours. Ils correspondent à un délai de traitement.

[50] Les indicateurs relatifs à la production sont quant-à-eux tournés vers l'action des agents sur le dossier : il s'agit de délais de traitement des prestations. Ceux-ci ne permettent pas de connaître le résultat et de savoir si l'allocataire a perçu en temps et en heure sa prestation. Il serait souhaitable de mettre en place un tel indicateur.

**Recommandation n°1** Dans le cadre de la future COG, construire une méthodologie et le recueil de données pour se doter sur la COG suivante d'un indicateur disant que l'allocataire a reçu en temps et en heure sa prestation (plutôt qu'un délai de traitement).

[51] La Cnaf a également indiqué à la mission envisager la construction d'un tel indicateur.

### 3.3 La complémentarité entre canaux doit être améliorée, grâce à une meilleure orientation en amont

[52] Des **marges importantes de progrès existent en matière d'information du public concernant les interlocuteurs et les canaux les plus adaptés à leurs besoins et leurs situations**. Une meilleure information permettrait que ceux-ci soient autant que possible mis en situation de **choisir d'eux-mêmes l'orientation vers le canal le plus approprié et présentant le rapport coût**



/ **efficacité le meilleur tant pour eux que pour les organismes.** Néanmoins, il conviendrait également de recourir à un fléchage plus directif pour certaines situations ou publics (par exemple, les renouvellements d'aide au logement des étudiants), dans l'objectif d'articler l'industrialisation du processus de réponse et la possibilité de « maintenir la porte ouverte » pour les usagers les plus en difficulté pour faire valoir leurs droits sociaux.

[53] La mission a pu constater lors de ses déplacements que certains allocataires accueillis par un conseiller de service à l'utilisateur recevaient une réponse qui aurait nécessité un rendez-vous téléphonique ou physique, dans la mesure où le CSU à l'accueil physique ne pouvait pas toujours consulter les outils (Nims notamment) contenant les éléments de réponse ou ne comprenait pas l'origine du blocage.

[54] L'écouter usager mentionne aussi ce décalage : « *on ne fait pas deux heures de route pour aller sur le Caf.fr. Si c'est ça, on peut aller chez un partenaire de la Caf* » - Allocataire (écoute usagers). « *La dernière fois, je suis allé en accueil, on m'a dit de téléphoner !* » - Allocataire (écoute usagers)

### 3.3.1 L'orientation en amont, à partir de la navigation sur le caf.fr, pourrait être améliorée

[55] **Pourrait être mise en place de la redirection sur le caf.fr en fonction du motif de rendez-vous vers les pages où la réponse se trouve** lorsqu'il s'agit d'une question générale, afin d'aider l'allocataire à trouver la réponse sans appeler, ni se déplacer lorsque c'est possible. Cette partie de la navigation est laissée à la main des CAF (pages locales) : ainsi, pour certaines CAF (par exemple celle du Var), il y a bien une telle redirection préalable, pour d'autres, elle n'est pas mise en place. Une approche standard mériterait donc d'être mise en œuvre.

[56] **Il serait également souhaitable d'améliorer la pertinence du renseignement des motifs de rendez-vous dans les outils de demande**, en exploitant mieux les tests usagers. Au cours de ses déplacements (immersions et échanges avec les agents), la mission a pu constater que souvent le motif renseigné ne correspondait pas au motif réel et pouvait ainsi conduire à prendre un rendez-vous avec un interlocuteur inadéquat (GCA au lieu de CSU ou vice versa). Les agents l'imputaient davantage à la liste déroulante des rendez-vous qu'à une erreur de l'allocataire.

[57] Par ailleurs, en comparant la prise de rendez-vous sur les pages locales de CAF différentes, la mission a pu constater que dans certaines d'entre elles (assez rares), l'interlocuteur (gestionnaire, conseiller de service à l'utilisateur, travailleur social), voire le type de rendez-vous (téléphonique, physique) et la date de disponibilité du rendez-vous s'adaptent au motif du rendez-vous, donnant ainsi la possibilité de prioriser certaines situations et de mieux flécher la prise en charge. Cependant, dans la plupart des CAF pour lesquelles le test a été fait par la mission, quel que soit le motif renseigné, le type de rendez-vous et la date sont les mêmes. Ainsi, à titre d'illustration, même en renseignant le motif « décès d'un enfant », on peut actuellement se voir proposer un rendez-vous téléphonique dans la plupart des CAF où le test a été fait, alors que dans l'une des CAF, c'est un rendez-vous physique avec un travailleur social qui est proposé pour des raisons qui paraissent assez aisément compréhensibles. Cette différence de pratiques peut refléter tant l'absence de consignes nationales que les pressions capacitaires auxquelles les organismes sont confrontés.

[58] **Si la mission préconise la généralisation du fléchage et de la priorisation des rendez-vous en fonction des motifs, celle-ci ne pourrait se faire qu'après la réalisation de tests et d'écoutes usager** pour s'assurer de la pertinence et de la lisibilité des motifs de rendez-vous pour les allocataires.

### 3.3.2 Cette absence d'orientation crée un engorgement et peut différer l'accès aux droits d'usagers souvent les plus fragiles

[59] **La mission a ainsi pu constater, lors d'une de ses phases d'immersion, qu'en l'absence de circuit spécifique ou de facilité d'accès, les contrôles (aléatoires ou sur la base du datamining) peuvent conduire à des suspensions de droits relativement longues (parfois plusieurs mois).** Les contrôles sont fréquents ; ils peuvent contraindre l'allocataire à effectuer des démarches probantes inhabituelles donc à transmettre des justificatifs complémentaires de manière impromptue, faute de quoi ses droits sont suspendus. La mission a pu constater la situation suivante : l'allocataire (maîtrisant parfois mal le français) se déplace pour connaître le motif de la suspension, l'agent à la borne d'accueil n'a pas accès au motif du rendez-vous qui n'est pas visible sur caf.fr, l'allocataire doit prendre rendez-vous (avec un délai d'un mois) pour comprendre, lors de ce rendez-vous ultérieur, pourquoi il ne perçoit plus ses droits. Lors d'échanges avec des groupes d'agents, ceux-ci ont indiqué à la mission que ce type de situation (attendre un mois un rendez-vous uniquement pour être informé que l'on fait l'objet d'un contrôle) arrivait fréquemment. Certes au final, l'allocataire est susceptible d'être rétabli dans ses droits mais la suspension de versements pendant plusieurs semaines est de nature à créer ou accroître des situations de grande précarité qui pourraient donc être mieux jugulées.

[60] **A l'inverse, la mission a été témoin de situations contribuant à l'engorgement des caisses et qui ne nécessitent pas de rendez-vous :** des étudiants prenant un mois à l'avance un rendez-vous proche de la date à laquelle la prestation doit être perçue, avec un gestionnaire conseil (en capacité de faire de la production), se rendant au rendez-vous pour s'assurer que la prestation sera perçue dans les jours qui viennent, mobilisant ainsi un créneau de rendez-vous pour une question simple n'en nécessitant pas.

### 3.3.3 La stratégie omnicanale devrait être pensée dans le cadre d'un chaînage dynamique entre canaux et différencié selon le type de public

[61] A cette fin, **il apparaît nécessaire que la CNAF procède à une cartographie des besoins des allocataires (démarches et demandes d'informations),** en fonction des groupes de population définis dans le cadre de la démarche populationnelle et des parcours existants, afin d'identifier, pour chaque besoin et chaque profil, le canal le plus adapté, vers lequel diriger prioritairement les demandes.

[62] **L'objectif à atteindre est que le caf.fr permette de prendre en charge un maximum de démarches et de besoins d'informations.** A cette fin, il conviendrait d'identifier les freins qui conduisent certains usagers à passer par d'autres canaux pour une démarche ou une information disponible sur le caf.fr et travailler à les lever.

[63] A titre d'exemple, la mission a pu constater que de nombreux usagers appellent ou se déplacent à des fins de réassurance, alors que l'information est disponible en ligne. Il se pourrait que les usagers pensent que le délai de démarche en ligne n'est pas mis à jour, ou qu'il est général et pas spécifique à leur CAF ou au type de prestation pour laquelle ils appellent. Une information indiquée sur leur espace personnalisé, avec mention de la date de mise à jour, etc. permettrait potentiellement de rassurer, ou alternativement, dans le cadre d'une démarche d'aller-vers, l'envoi d'un SMS informant de la date prévisionnelle d'aboutissement de la démarche, etc. Celui-ci pourrait également être enrichi afin de renforcer la transparence de l'information (dans le cadre de ces déplacements, la mission a entendu à plusieurs reprises des agents faire cette suggestion : « informer que s'il y a une suspension, c'est parce qu'un contrôle a été déclenché. L'information n'est pas sur caf.fr »).

[64] De la même façon, concernant les démarches à effectuer en ligne, il conviendrait d'identifier encore plus et mieux les difficultés concrètes les plus fréquentes que rencontrent les usagers pour l'accomplissement de leurs démarches sur caf.fr et l'application mobile, afin d'y remédier autant que possible.

[65] **Dans le cadre de la démarche populationnelle, pourraient être identifiés les groupes de populations ayant le plus vocation à utiliser le caf.fr ou l'application mobile** (par exemple les étudiants) et pour quelles démarches (par exemple pour un renouvellement de droit, l'information sur un délai de démarche). La logique consisterait donc à les orienter vers ces canaux, à valoriser l'ensemble des formalités qu'ils peuvent conduire de manière autonome en ligne.

[66] **Une approche complémentaire, en cas de tension ou de besoin de traitement hiérarchisé dans les flux entrants consisterait à prioriser les publics nécessitant un contact rapide** (fragilité, faible autonomie administrative ou numérique, risque de rupture des droits, forte dépendance aux soutiens assurés, etc) et de déprioriser ou de ne pas reconnaître le même niveau de priorité aux publics plus autonomes.

[67] **Il conviendrait d'identifier ensuite les demandes qui ne peuvent pas être satisfaites par le caf.fr** (explications sur les demandes d'indus, première demande, etc.), les groupes de population et les situations les plus concernés et d'identifier à chaque fois le canal le plus adapté pour essayer de diriger les groupes d'allocataire vers ce canal, en ayant recours à des méthodes issues des sciences comportementales, de type « nudge », voire dans certains cas spécifiques en contraignant à l'usage d'un canal avant de pouvoir en solliciter un autre. La branche doit ainsi apprendre à mieux recourir à l'incitation douce ou suggérée voire à la contrainte sur certains volets ce uniquement vers les publics pouvant le justifier.

[68] **Une cartographie des besoins et des canaux adaptés devrait être élaborée.**

[69] A titre d'illustration, les explications sur les indus et ruptures de droits pourraient par exemple être orientées vers le téléphone (appel entrant) ; les premières demandes de prestation de certains groupes de population pourraient être dirigés vers le rendez-vous téléphonique pour répondre en amont aux questions concernant les ressources à indiquer ou vers un accueil physique sur borne (dans ce cas l'agent de la CAF, aujourd'hui CSU et demain conseiller spécialisé, pourrait accompagner plusieurs personnes à la fois, aidant à la navigation pour passer d'un écran à un autre et apportant les informations utiles sur la réglementation).

[70] L'accueil physique sur rendez-vous, avec un conseiller dédié pourrait être prioritairement réservé à certains groupes de populations (concernés par des prestations diverses, plus complexes ou qui font face à des situations ou difficultés significatives, notamment compte tenu des caractéristiques socio-économiques liées au groupe) avec une priorisation de la date de rendez-vous proposée selon le motif de demande. Ce canal permettrait de formaliser des modalités qui existent d'ores et déjà mais de manière imparfaite : les rendez-vous en urgence, ouverts sur la base d'un diagnostic de situation ou au bénéfice d'un signalement de tiers (maison France services, assistant social, etc.). Pour la mission, l'adoption de ces pratiques ou plus exactement leur formalisation et leur encadrement seraient justifiés, quel que soit le contexte de production de la branche : en effet, dans le cas de tensions sur la production, ces prises en charge urgents et attentionnées paraissent des plus nécessaires tout comme dans un contexte plus stable.

[71] Dans le cadre d'un tel chaînage dynamique avec une orientation en fonction des besoins, une attention particulière devrait être consacrée aux personnes illettrées, aux étrangers maîtrisant mal le français, aux personnes ne maîtrisant pas du tout le numérique afin de pouvoir leur proposer une des solutions adaptées, soit directement par la CAF soit par ses partenaires.

[72] Par ailleurs, certains allocataires concernés par un parcours déjà existant se verraient proposer un ensemble de services et de prestations avec une orientation vers les canaux le plus adaptés à leur situation, en amont dans le cadre du rendez-vous d'entrée dans le parcours.

[73] **La mission n'a pas vocation à identifier elle-même les canaux les plus adaptés à chaque besoin spécifique, les indications données ci-dessus visent à illustrer ce que pourrait être un chainage dynamique et une orientation fléchée.**

[74] **La COG 2018-2022 fixait déjà un objectif proche** : « *la branche Famille a besoin de poursuivre la trajectoire de modernisation de la relation de service par une meilleure articulation des différents canaux de contact des CAF (téléphone, courriel, caf.fr, accueil physique...) en vue de créer des parcours de contact des allocataires plus maîtrisés. [...] Les publics allocataires manifestent une grande sensibilité au paiement rapide et juste de leurs prestations. L'organisation de la relation de service, qui vise à conjuguer réponse individualisée et traitement de flux en masse, ne suffit pas toujours à éviter les comportements de réassurance qui se traduisent par des répétitions de contact et un ressenti défavorable de la part des allocataires. Ces sollicitations répétées constituent pour les CAF une charge subie et non planifiée qui doit être mieux contenue, à la fois par une orientation vers le canal le plus approprié et une amélioration de la qualité de la réponse en visant la résolution au premier contact.* » (Source : COG 2018- 2022, fiche thématique n°9). »

[75] **Cet objectif ne semble aujourd'hui pas atteint, du fait tant de la conjoncture rencontrée par la branche au cours de la période conventionnelle que faute d'avoir été organisé suffisamment précisément dans la pratique et car la réponse s'organisait jusqu'ici davantage en fonction de l'organisation de l'offre plutôt qu'en fonction des besoins des allocataires**, comme expliqué plus haut. Une cartographie de ces besoins et un travail fin sur les leviers (*nudge*, priorisation et direction) semblent nécessaires pour progresser. L'ambition figurant dans la précédent COH devrait donc être non seulement réaffirmée mais aussi améliorée et renforcée.

## **4 La stratégie d'accueil physique doit être clarifiée, afin de garantir une accessibilité effective pour celles et ceux qui en ont le plus besoin, en lien avec les Frances services et autres partenaires**

4.1 Si l'accessibilité physique des CAF est un principe affirmé et répond à une attente des allocataires, la situation est dans les faits très variable et celle-ci est loin d'être garantie tant en flux que pour les rendez-vous

### 4.1.1 L'accessibilité physique des CAF est un principe affirmé par la CNAF

[76] La lettre réseau de 2018 relative à l'accueil physique indique que « *chaque CAF est garante de la cohérence de son maillage territorial* » en fonction du « *plan d'accessibilité aux services bâti par chaque CAF en cohérence avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public arrêté par le Préfet de département* ».

[77] Chaque CAF doit proposer « *un accueil sur rendez-vous combiné à un accueil numérique dans les sites principaux (siège, agences, antennes)* » avec une « *norme à atteindre [qui] est celle d'un point de contact a minima par bassin de vie assuré par la CAF ou par un de ses partenaires d'accueil.* ». Il est fait

référence au bassin de vie Insee<sup>154</sup> qui « constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». En 2022, l'Insee comptait 1662 bassins de vie (rappel environ 36 000 communes en France).

[78] Dans les réponses apportées aux questions de l'IGAS, la CNAF indique que *« le maillage territorial déployé par la branche Famille avec ses sites d'accueil propres et ses partenaires relais permet, avec plus de 3000 sites, de couvrir 76 % des bassins de vie (BV) au sens de l'INSEE et 92,7 % des allocataires. Un point de contact Caf ou partenaire Caf est accessible à moins de 30 minutes en tous points du territoire. »*

#### 4.1.2 Cette accessibilité n'est pas seulement pensée en termes d'objectifs mais surtout en termes de modalités

[79] Suite à la réalisation d'un audit interne sur l'accueil physique qui pointait le manque de normativité de la politique d'accueil<sup>155</sup>, une lettre réseau relative à l'accueil physique<sup>156</sup> a précisé les types d'espaces et les équipements qui doivent être présents ainsi que les modalités de l'accueil, **mais ces précisions ne permettent pas de définir, ni garantir un certain niveau d'accessibilité des CAF.**

[80] En effet, la lettre réseau relative à l'accueil physique<sup>157</sup> **ne fixe pas réellement d'objectifs en matière d'accueil**, qu'il s'agisse de plages ou de jours d'ouverture, ou encore de taux de disponibilité des rendez-vous ou de délai entre la demande de rendez-vous et la date de rendez-vous.

#### 4.1.3 Il n'existe pas de réelle exigence en termes de maillage territorial, ni d'accessibilité en temps de trajet, des CAF elles-mêmes

[81] La CNAF fixe un objectif dans la lettre réseau de 2018 en incluant les accueils partenaires proposant pourtant aujourd'hui un niveau de réponse qui n'est pas le même. Les partenaires ont un temps de formation aux sujets CNAF bien inférieur à celui des agents CAF (quelques jours contre plusieurs mois) et n'ont généralement pas accès aux mêmes outils (ils ne disposent pas de l'outil Nims ni de caf.pro).

[82] La COG ne prévoit pas d'engagement de service en matière de maillage territorial. Le rapport sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale<sup>158</sup> soulignait déjà ce point, commun à la branche famille et à d'autres branches : **« Les COG actuelles ne prévoient plus d'engagement de service en matière de maillage territorial des lieux d'accueil car ils ne sont plus le canal prioritaire de relation à l'utilisateur. Cette approche mériterait d'être revue puisque fondée sur une approche quantitative globale qui ne tient pas compte des spécificités des populations évoquées supra. Le niveau de maillage est laissé à l'appréciation des directeurs des caisses locales, ce qui se justifie pleinement au plan opérationnel (localisation des accueils selon une appréciation locale de la situation), mais moins en termes d'engagements de service ».**

<sup>154</sup> Base des bassins de vie 2012 | Insee

<sup>155</sup> « Le pilotage des accueils n'est pas suffisamment formalisé. L'accueil ne fait pas l'objet d'un processus Dqi. » et « La recommandation consistera à clarifier, dans une instruction technique ou une lettre au réseau, les points obligatoires et les points facultatifs de la politique nationale relative à l'accueil physique et aux partenariats d'accueil. » extrait de l'audit interne

<sup>156</sup> LR-2018-037 - L'accompagnement des Caf pour une amélioration continue de l'accueil physique des publics

<sup>157</sup> LR-2018-037 - L'accompagnement des Caf pour une amélioration continue de l'accueil physique des publics

<sup>158</sup> Rapport IGAS IGF sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale, Céline PERRUCHON, Jean-Philippe VINQUANT, Valérie CHAMPAGNE, Mewen Le GARRE, Eric PARIDIMAL, décembre 2021

#### 4.1.4 Les allocataires estiment qu'il leur est difficile d'accéder physiquement à leur CAF

[83] L'écoute usagers de décembre 2021 indique : « *les répondants font également part d'une fermeture massive des accueils (« forteresse ») qui sont, dans la plupart des cas, disponibles uniquement sur rendez-vous et pour la réalisation de démarches en ligne. Un des corollaires est donc un transfert de charge sur les plateformes de services (PFS) à la fois pour avoir une réponse « immédiate » mais aussi pour réaliser des actions qui auparavant étaient faisables en accueil par les CSU.* » Elle cite des paroles d'allocataires : « *les Caf ont fermé leurs accueils, c'est une forteresse !* » - Allocataire. « *On ferme de plus en plus les accueils. Maintenant, ce n'est que du Caf.fr. On pourrait faire des choses comme dans le cadre des suspensions Rac. Mais non, on les réoriente sur la plateforme déjà bien engorgée* » - CSU

[84] La Défenseure des droits, dans un récent rapport<sup>159</sup> souligne de manière globale qu'il incombe désormais à l'usager des services publics dans leur ensemble de s'adapter au service public, avec le développement du numérique : « surtout, la dématérialisation s'est accompagnée d'un report systémique sur l'usager de tâches et de coûts qui pesaient auparavant sur l'administration. C'est à l'usager de se former, de se faire aider, de faire, d'être capable. Pour accéder à ses droits, il lui appartient de s'adapter aux conditions de l'administration. C'est un renversement historique d'un des trois principes du service public : l'adaptabilité – qui devient une qualité attendue de l'usager, plutôt qu'une exigence qui incombe au service. »

#### **Les principales attentes des Français en termes d'accessibilité des services publics, extrait du rapport du Sénat**

Le baromètre publié annuellement par l'institut Delouvrier avec la DITP<sup>160</sup> met l'accent sur les attentes fortes des usagers en termes de proximité et d'accessibilité des services publics. Les résultats semblent indiquer le ressenti d'une dégradation de l'accessibilité des services publics à la suite de la crise sanitaire. 39 % des Français estiment ainsi que depuis la crise sanitaire, les services publics sont moins accessibles (contre 17 % qui pensent qu'ils le sont plus et 42 % autant) et 33 % qu'ils sont moins proches de leurs usagers (contre 16 % qui pensent qu'ils le sont plus et 49 % autant).

Les auteurs du baromètre soulignent que la dimension de proximité est plus que jamais fondamentale pour les usagers.

Les deux principales attentes formulées à l'égard des services publics sont en effet de 1) répondre à leurs demandes dans les délais annoncés et les informer sur l'avancement de leur dossier (cité par 46 % des Français) et 2) le fait d'être joignables par téléphone ou en face-à-face et de leur faciliter les démarches en ligne (41 %).

À cet égard, France services constitue une réponse directe à ces préoccupations. Les auteurs précisent que « alors que notre baromètre montre qu'en 15 ans, Internet s'est imposé comme le premier mode de contact des usagers avec les différents services publics (à l'exception notable de la police et de la gendarmerie), ces résultats rappellent le besoin exprimé par les Français d'avoir des services publics qui offrent aussi la possibilité d'un contact direct et « humain » avec les agents ». Le rapporteur spécial ne saurait également trop souligner l'importance de cet aspect.

Source : *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le premier bilan du financement des maisons France services, Par M. Bernard DELCROS, Sénateur, Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2022*

<sup>159</sup> Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? Rapport de la Défenseure des droits, février 2022

<sup>160</sup> Baromètre de l'Institut Delouvrier et la direction interministérielle de la transformation publique – Janvier 2022

#### 4.1.5 Les délais entre la prise de rendez-vous et sa réalisation, bien que non suivis de manière consolidée semblent importants et il arrive même qu'aucune plage de rendez-vous ne soit proposée

[85] **Il n'existe aucun indicateur relatif aux délais** entre la prise de rendez-vous et celui-ci alors que ceux-ci ont pris une place centrale dans la relation de service depuis trois ans (cf. supra). Le délai entre la demande de rendez-vous et la réponse à cette demande, avec proposition d'un rendez-vous est suivi par la CNAF. La CNAF a indiqué à la mission qu'il est généralement inférieur à 7 jours. Or, ce délai ne dit rien de la date entre la prise de rendez-vous et la date du rendez-vous lui-même. Dans les faits, lors de ces déplacements et à partir de la navigation sur le site de la CNAF (pages locales des CAF), **la mission a pu constater que ce délai est fréquemment de l'ordre de 3 à 4 semaines**. Dans certaines rares CAF, un délai plus court, est proposé pour certains motifs de rendez-vous précis, souvent liés à des situations dramatique (décès d'un enfant). **Parfois, aucun créneau de rendez-vous n'est proposé** (ce qui signifie que toutes les plages ouvertes même éloignées sont indisponibles).

**Recommandation n°2** Mettre en place un indicateur portant sur le délai entre la demande de rendez-vous et la date du rendez-vous proposé (pour les rendez-vous physiques et téléphoniques).

[86] Certaines Caf ne proposent plus d'accueil en flux, comme a pu le constater la mission dans deux départements. L'intégralité de l'accueil en flux est assuré par les structures France Services et d'autres partenaires.

[87] Il existe également des marges de progression en matière de remontée d'information concernant les lieux d'accueil, l'amplitude d'ouverture et les flux accueillis.

[88] Il n'existe pas de carte mise à jour régulièrement recensant l'ensemble des points d'accueil.

[89] Le rapport d'audit interne relatif au suivi de la charge et du *reporting* soulignait qu'« *au niveau national ne remontent pas suffisamment de données pour assurer un pilotage efficace (ouverture / fermetures des accueils, localisation des sites). Au niveau local, les responsables d'accueil ne disposent pas encore d'outils de mesure de la charge, sauf pour les accueils sur rendez-vous. Le calibrage des ressources est le fruit d'adaptations empiriques.* »<sup>161</sup>. L'audit recommandait d'« *unifier les canaux d'arrivée des remontées d'information au profit de la Darsem et de doter la branche d'un outil (base de données partagée associée à un module de cartographie) commun permettant une vue aisée et à jour de l'implantation des points d'accueil et des équipements. Cette base et cet outil remplacerait les différents travaux cartographiques menés de manière isolés par les CAF aujourd'hui.* » La mission ne peut que partager cette orientation.

---

<sup>161</sup> Le rapport d'audit cite des exemples : « plusieurs exemples illustrent les marges de progression en termes de remontée de données : les difficultés de recensement des différents sites d'accueil du public par la Darsem, les listes dont ce département dispose n'étant pas toujours à jour ; l'implantation des équipements (bornes) n'est, a priori, pas connue au niveau national ; les stratégies territoriales des Caf ne tiennent pas forcément compte des équipements des départements voisins et les périmètres (bassins de vie par exemple) d'implantation de certains équipements recouvrent plusieurs territoires de Caf ».

## 4.2 Il existe un manque de lisibilité concernant le rôle et le fonctionnement des différents types d'accueil physique

**[90] Au regard des investigations conduites par la mission, les allocataires ne semblent comprendre ni la différence entre les accueils partenaires et les accueils CAF, ni la différence entre les différents types d'accueil CAF.**

[91] Sur le site caf.fr, la distinction entre les différents types d'accueil n'apparaît pas clairement, alors même qu'ils n'apportent pas le même type de réponse (les accueils partenaires, les accueils France service et les différents types d'accueils CAF), comme a pu le constater la mission.

[92] Dans le cadre de l'écoute usager, cette difficulté à comprendre le rôle de chacun des sites et le niveau de réponse proposé apparaît aussi (« On ne fait pas deux heures de route pour aller sur le Caf.fr. Si c'est ça, on peut aller chez un partenaire de la Caf » - Allocataire, « La dernière fois, je suis allé en accueil, on m'a dit de téléphoner ! » - Allocataire)

[93] Dans le cadre du test utilisateur sur le caf.fr<sup>162</sup>, ce manque de lisibilité est également relevé : « Des points d'accueil différents identifiés, mais une différence qui pose question. Tous les participants ont vu la légende, directement, ou après consultation approfondie (dont deux très connaisseurs de la CNAF) comprennent la différence et ce qu'est un point d'accueil partenaires. Quatre voient une différence mais qui n'est pas claire. » La recommandation formulée par le cabinet de conseil ayant réalisé le test pour y remédier souligne le manque de clarté de la stratégie elle-même. Il recommande en effet de préciser via une infobulle la présence systématique d'un agent CAF dans un accueil partenaire « pour rassurer » l'allocataire sur la fiabilité de l'information qui pourra lui être donnée, ce qui ne correspond pas à la réalité.

[94] La mission considère que le rôle et le fonctionnement des différents types d'accueil physique devraient être redéfinis selon les besoins des usagers dans le cadre d'une stratégie de service globale tournée vers les attentes des usagers et plus dynamique (cf. supra) : identifier les situations nécessitant un accueil en flux, généraliser l'accueil sur rendez-vous sur certaines situations, interroger le rôle des accueils sur borne numérique.

[95] Enfin, l'absence de cartographie en ligne, pour la plupart des départements, sur le site caf.fr, ne facilite pas la lisibilité de l'accueil physique et l'accessibilité. En effet, s'il est possible de faire afficher la liste des lieux d'accueils, pour la grande majorité des départements, ceux-ci ne sont pas localisés sur une carte permettant à l'utilisateur d'identifier visuellement les lieux d'accueil les plus proches.

## 4.3 Le rôle des partenaires, en particulier de France Services, dans la stratégie d'accueil, doit être clarifié à l'échelle nationale, tout en étant adapté selon les contextes locaux

[96] La structuration des partenariats d'accueil au niveau national est définie dans un dossier repères de 2015<sup>163</sup> qui acte la création de deux labels nationaux : les points relais Caf et les points numériques Caf.

[97] L'engagement de la branche famille dans le cadre du dispositif France Services est cadré par la circulaire du Premier ministre du 1er juillet 2019 et par l'accord cadre national du 12 novembre

---

<sup>162</sup> Restitution des tests utilisateurs caf.fr - Contacter ma Caf, étude faite par cap gemini – mai 2021

<sup>163</sup> LR 2015 – 154



2019, qui est arrivé à échéance le 31 décembre 2022. Conformément à l'accord cadre national, la branche famille est partenaire et co-financeur de l'ensemble des 2 379 structures labellisées<sup>164</sup>. Les Caf assurent notamment la formation initiale et continue des agents des France services sur les sujets de leur ressort.

[98] En 2021, 369 241 demandes Caf ont été traitées dans les France Services, soit un niveau non négligeable de 10 % de l'ensemble des demandes. Ces dernières concernaient pour 48 % la thématique « solidarité, insertion » (RSA, prime d'activité) et pour 31 % la thématique des aides au logement.

#### 4.3.1 La position de la CNAF concernant le rôle de France Services dans le cadre de la stratégie de service est ambiguë

##### 4.3.1.1 Selon la CNAF, France Services est un pré-accueil en vue de l'accès aux droits et non un accueil

[99] Dans le cadre de ces échanges avec la CNAF, celle-ci a indiqué à la mission que les France Service n'ont pas vocation à apporter une réponse de même niveau que celle délivrée par les CAF et qu'elles accomplissent davantage un rôle d'accès aux droits.

[100] La CNAF estime qu'elle ne dispose pas de garantie que l'accueil proposé par les France services permette de réduire les flux entrants (physiques et téléphoniques) et qu'il s'agirait en quelque sorte d'un pré-accueil en vue de l'accès aux droits, notamment des non-allocataires, qui donnerait ensuite lieu à un rendez-vous avec une CAF, sans économie donc de charge de travail pour le réseau.

##### 4.3.1.2 Mais la CNAF indique aussi que l'accessibilité de chaque CAF est assurée par la caisse ou ses partenaires : les France Services et les accueils France Services sont présentés sur le [caf.fr](http://caf.fr) comme une modalité d'accueil comme une autre (et non un pré-accueil)

[101] La norme à atteindre fixée par la lettre réseau est « *celle d'un point de contact a minima par bassin de vie assuré par la Caf ou par un de ses partenaires d'accueil* ». Cela signifie que dans certains territoire, l'accès à un accompagnement physique sur les sujets relevant de la CNAF relève entièrement de France Services ou d'autres partenaires.

[102] **Le rapport IGAS sur les enjeux communs aux branches du régime général soulignait également cette ambiguïté** : « La situation actuelle est paradoxale : les caisses nationales assurent à la fois que les MFS leur servent de relais sur les territoires qui ne sont désormais plus couverts par leurs agents (ou au sein de territoires urbains denses au sein desquels elles concourent notamment à l'accueil de populations en difficulté) et qu'elles ne peuvent se substituer à leurs accueils, ce qui est actuellement vrai puisque seuls les accueils opérés par leurs propres agents peuvent proposer une offre de niveau 2. »

---

<sup>164</sup> au 25/07/22

4.3.2 Dans les faits, France service assure une partie de l'accueil à la place des CAF, en milieu urbain pour des allocataires ayant besoin d'un accompagnement important et en milieu rural où les France Services permettent de garantir une accessibilité physique

[103] **Si les structures France Services accueillent une part minoritaire des flux (7 %), elles assurent avec les autres partenaires, l'essentiel du maillage territorial (66 % de l'ensemble des sites d'accueils).**

[104] Dans les faits, la mission a pu constater dans le cadre de ses déplacements que dans certains départements **France services assure une partie de l'accueil physique aux usagers**, sans autre rendez-vous pris ensuite à la CAF dans la très grande majorité des cas.

[105] Il existe même des CAF où France services reste le seul accueil ouvert en flux dans le département pour les démarches relevant de la branche (et la CAF renvoie alors vers France services depuis sa page locale comme seule modalité d'accueil physique en flux).

Schéma 1 : La place des partenaires d'accueil dans le réseau



Source : CNAF

[106] Si les flux reçus par France Services ne représentent qu'une faible part de l'accueil en flux, il semble s'agir, du moins en milieu urbain **d'allocataires ayant besoin d'un accompagnement important, avec une durée de rendez-vous élevée** (notamment de personnes illettrées ou maîtrisant mal le français). Des durées de rendez-vous programmés de 30 minutes ou d'une heure, selon le nombre de démarches à effectuer, ont été évoquées par les structures où la mission s'est déplacée.

[107] **En milieu rural, dans certains départements**, compte tenu de la faiblesse du maillage des accueils de certaines CAF, le seul accueil physique possible est assuré par les **France Services. Elles y portent donc intégralement cette mission de la CAF**. Dans ces circonstances, pour garantir l'équité de traitement devant le service public sur le territoire, il apparaît nécessaire que le niveau de réponse offert par ces structures en milieu rural soit aussi proche que possible de celui offert par une structure relevant de la CAF. Dans la mesure où les agents France Services ne peuvent être par construction aussi formés que les agents CAF sur des sujets du ressort de la branche, le déploiement de visioconférences avec des agents CAF depuis les France Services en milieu rural doit pouvoir être généralisé. Deux CAF visitées par la mission ont d'ores et déjà expérimenté un tel dispositif (CAF du Cher et CAF de Vendée). Les directions des deux CAF considéraient l'expérience positive et

envisageaient sa pérennisation, voire son extension. Par ailleurs, il est également nécessaire d'assurer un service d'appui à la relation partenariale permettant aux agents des France Services d'assurer cette mission d'accueil physique (cf. développement au point 2.4.3.4).

#### 4.3.3 Selon les textes, France services a vocation à accompagner les usagers dans leurs démarches sans renvoyer à un autre guichet, mais fait face à un sous-investissement de la part de certains opérateurs

**[108] Selon la circulaire de 2019 précitée, les structures France Services ont bien vocation à aider les usagers dans la réalisation de leurs démarches, sans qu'il soit nécessaire pour ces derniers de prendre un rendez-vous ultérieur avec une autre structure.**

##### France Services

Le Président de la République a annoncé en avril 2019 le déploiement de France Services, un réseau de services publics mutualisés, devant permettre aux usagers de procéder aux principales démarches administratives du quotidien dans un lieu unique, à moins de 30 minutes de leur domicile. (...).

D'après la circulaire du 1er juillet 2019 qui crée formellement France Services, ce réseau poursuit trois objectifs :

- une plus grande accessibilité des services publics au travers d'accueils polyvalents (maisons France services proprement dites mais aussi la création de bus France Services) ;
- une plus grande simplicité des démarches administratives avec le regroupement en un même lieu des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales « afin de lutter contre l'errance administrative et d'apporter aux citoyens une réponse sur place, sans avoir à les diriger vers un autre guichet » ;
- « une qualité de service substantiellement renforcée » par la définition d'un panier de services commun à l'ensemble du réseau France Services, pour répondre aux critiques émises à l'encontre des MSAP.

Le réseau France Services s'appuie sur le réseau existant des maisons de services au public (MSAP) ». L'homologation des structures France services est toutefois conditionnée au respect de 30 critères obligatoires de qualité de service pour être labellisées et bénéficier de financements de l'État et de ses partenaires.

**[109] Le Sénat<sup>165</sup> dans son rapport de juillet 2022 considère que « l'investissement local des opérateurs est très variable selon les partenaires et les départements » et qu'il est nécessaire de renforcer les exigences de respect du cahier des charges envers les opérateurs.** Il rappelle que « *l'enjeu est d'autant plus important que France services doit recréer du lien entre l'usager et les administrations : il n'est pas envisageable que la non-réponse des opérateurs en back-office entraîne chez des usagers déjà éloignés des services publics le sentiment que même les agents France services échouent là où eux-mêmes n'ont pas réussi.* ».

---

<sup>165</sup> Source : Rapport d'information n° 778 (2021-2022) de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2022

### Extrait du rapport du Sénat sur l'investissement variable de la part des opérateurs

Le représentant de la Défenseure des droits a indiqué être « **préoccupé par un « risque d'écart entre la promesse France services d'un accès direct aux services publics concernés et la réalité de la France services** », crainte partagée par le rapporteur spécial.

**Le lien avec les opérateurs ne se traduit que trop rarement par l'instauration de véritables permanences physiques dans les France services.** La présence physique des opérateurs en France services ne doit pas être systématique, mais elle doit rester en revanche une possibilité selon les périodes et les opérateurs. Par exemple, une permanence de la DGFIP en France services peut être très bénéfique lors des campagnes de déclaration d'impôt, là où elle ne s'impose pas le reste de l'année. Les permanences physiques peuvent également répondre à des problématiques locales.

**Il est en outre indispensable de s'assurer du maintien de lignes téléphoniques directes et dédiées aux agents France services en back-office, qui est une obligation figurant dans le cahier des charges mais dont la réalité montre qu'elle n'est pas toujours respectée.** Lorsque cette ligne directe existe, l'absence d'emploi dédié au lien avec les France services chez les opérateurs - 61 - implique qu'en cas d'engorgement, le lien téléphonique ne puisse plus être assuré et la communication par mail est alors la seule option.

Il est indispensable d'instaurer des outils adaptés à la mise en place d'un lien facilité avec les agents en s'inspirant des bonnes pratiques existant dans certains départements et pour certains opérateurs. Le rapporteur spécial souligne par exemple la création d'agendas partagés entre les agents France services et certains opérateurs, permettant aux agents France services de planifier un rendez-vous avec l'opérateur dès le premier contact avec l'utilisateur. Cet usage devrait être, sinon généralisé, du moins très encouragé par l'ANCT. De même, plusieurs opérateurs ont mis en place des outils efficaces de visio-accueil communs avec les France services.

Source : *Rapport d'information n° 778 (2021-2022) de M. [Bernard DELCROS](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2022*

#### 4.3.4 Clarifier le rôle de France services et, grâce à un meilleur *reporting*, en tirer toutes les conséquences en termes d'investissement dans la relation partenariale

##### 4.3.4.1 Les informations que renseignent les conseillers France Services dans leur outil de reporting peuvent permettre selon la mission une remontée d'information et une analyse plus fine afin de mieux identifier le profil des allocataires et la complétude de la réponse apportée par leurs soins

[110] Le *reporting* assuré par les partenaires semble globalement faible. Le rapport précité de l'IGAS sur les enjeux communs soulignait ainsi un défaut global de *reporting* de la part des partenaires : « *Alors que les points d'accueils partenaires sont désormais majoritaires au sein des réseaux, l'IGAS relève dans ses travaux précités que d'une manière générale, les CAF ne suivent pas l'activité des partenaires (points relais et points numériques CAF) et ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne sont pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.* ».

[111] **Si les structures France Services assurent, selon les CAF rencontrées par la mission, un niveau de reporting supérieur à celui des autres partenaires, il reste selon celles-ci et selon la CNAF insuffisant pour permettre de reconnaître la place des France Services dans la stratégie d'accueil.**

[112] En particulier, la CNAF considère qu'il ne permet pas d'assurer que l'allocataire ne se représente pas ensuite dans une CAF pour la même demande. Le rapport IGAS précité précisait que « *s'agissant des MFS, la charte nationale prévoit un reporting obligatoire par trimestre au minimum, permettant aux opérateurs et partenaires locaux et nationaux de disposer d'une vision globale et locale de la fréquentation, des sollicitations et des motifs de contacts. Pour autant, la granularité du reporting, réalisé via la plateforme de suivi de l'activité mise en place par la Banque des Territoires en 2020, ne permet pas de distinguer les motifs de demandes ou le nombre d'usagers (seulement le nombre de visites)* ».

[113] Dans les trois France services où la mission s'est déplacée, les agents rencontrés indiquaient qu'ils estimaient que **bien moins de 10 % des allocataires accueillis étaient amenés à se déplacer ensuite dans une CAF**. Néanmoins, **ce chiffre qui repose sur des impressions recueillies, doit être objectivé**.

[114] Il existerait plusieurs modalités pour cela : la première consisterait à permettre aux FS d'accéder au fichier des allocataires afin de pouvoir renseigner leur identité. Cela permettrait d'intégrer pleinement l'accueil France Services dans la stratégie omnicanale avec une vision globale sur ce canal comme sur les autres. Cette solution se confronterait à ce stade à des difficultés juridique et à une opposition de principe de la part la CNAF, et semble devoir être écartée pour l'instant.

[115] Une autre solution, **qui semble simple à mettre en œuvre à court terme, consisterait à s'appuyer davantage sur les potentialités de l'outil de reporting utilisé par les France Services pour connaître le profil de l'utilisateur, le motif du rendez-vous, l'aboutissement des démarches etc**. La mission a ainsi pu observer lors d'une séance d'immersion dans une FS que leurs agents renseignent dans un compte-rendu d'activité (logiciel dédié) de nombreuses informations avec réponses à choix multiples, notamment le thème de la demande au sein du périmètre CAF (question 4), en quoi a consisté l'accompagnement (question 6), la finalisation des démarches de l'utilisateur (question 10), l'âge de l'utilisateur, son sexe etc.

[116] **En particulier, la consolidation des réponses à la question 6 concernant le contenu de l'accompagnement<sup>166</sup> doit permettre de savoir si la structure France Services a redirigé l'utilisateur vers la CAF ou non.**

[117] Enfin, en complément d'une consolidation à une maille plus fine des informations renseignées par les agents France Services, la mission préconise de réaliser **des évaluations opérationnelles** voire scientifiques (financement de projets de recherches) sur des cohortes dans le cadre d'expérimentations, dans des territoires adaptés et comparables. Il convient également de développer les enquêtes mystère et les écoutes usagers afin d'identifier les besoins auxquels répond cet accueil la complétude de la réponse apportée et le niveau de satisfaction des usagers. De telles études pourraient être commanditées et financées par la CNAF ou le CGET.

---

<sup>166</sup> Accomplissement de démarches en ligne, facilitation administrative hors démarche en ligne, partage d'information générale, mise en relation avec le partenaire, mise en relation avec d'autres partenaires.

#### 4.3.4.2 Le rôle joué actuellement par les et attendu -à terme- des structures France Services et des autres partenaires dans la stratégie d'accueil physique doit être clarifié par l'Etat

Deux scénarios peuvent être envisagés : le premier scénario consiste à acter le rôle qu'elles jouent d'ores et déjà et à l'assumer, à savoir un accueil pour les personnes les plus éloignés de leurs droits et un accueil en substitution des accueils CAF dans les territoires où le maillage Caf est peu dense (certains territoires ruraux).

[118] Le second scénario consiste à renforcer le rôle des France Services, après avoir redéfini dans le cadre d'une stratégie omnicanale rénovée et tournée vers les besoins des usagers auxquels l'accueil physique doit répondre, en distinguant le rôle de l'accueil en flux et l'accueil sur rendez-vous (cf. *supra*). Il est en effet illusoire de ne pas déployer une stratégie généralisée et partagée entre les opérateurs. La soutenabilité d'un accueil en flux inconditionnel, par tout ou partie des points d'accueil, doit de fait être d'autant plus posée que le déploiement de l'accueil sur rendez-vous ou le renvoi vers d'autres modes de relation a directement vocation à limiter les volumes de flux entrants non maîtrisés, empêchant de les gérer avec qualité et de répondre aux besoins et attentes des usagers.

[119] Ce second scénario présente plusieurs avantages : les France Services offrent une unité de lieu qui permet aux usagers de bénéficier d'un accompagnement sur plusieurs services ; cela s'inscrit dans la continuité des préconisations de l'IGAS - encadré ci-dessous - sur les enjeux communs aux branches qui propose de renforcer le rôle des France Services, non dans une perspective d'économies liée à des mutualisations mais bien pour offrir un accompagnement concernant plusieurs opérateurs sur un même lieu. Ce scénario pourrait s'appuyer sur un maillage territorial important des France Services dans certains départements. Enfin, les agents travaillant dans les France Services sont habitués à accueillir un public éloigné de ses droits. Ils devraient néanmoins recevoir des formations plus professionnalisées et structurées pour pouvoir répondre aux demandes de premier niveau. Le dispositif de formation des agents devrait non seulement être initial mais ensuite continu. Les CAF sont les premières concernées par une démarche de ce type : elles auraient tout intérêt à déployer au niveau national des modules de formation initiale et continue vers les agents des France services, pour renforcer la qualité de la réponse offerte aux usagers et leur prise en charge. En particulier, les agents France services seraient les plus à même d'accompagner les démarches en ligne des usagers. Ils pourraient également être consultés pour identifier les limites du caf.fr et les problèmes le plus souvent rencontrés (voir *supra*). De fait, pour la mission, au bénéfice d'une clarification indispensable devant être apportée par l'Etat sur l'organisation cible et la stratégie retenue, le partenariat CAF – Maison France services devrait être mieux affirmé, précisé, encadré et effectivement déployé. Les publics sont en effet potentiellement des plus proches et la coopération est de ce fait un impératif. A cet égard, la mission constate que trop souvent les échanges sont avant tout le fait de la volonté et de la mobilisation des acteurs de terrain et par conséquent particulièrement variable selon les organismes visités. La mission a ainsi été confronté à un schéma de coopération très active et de partage assumé des tâches, un schéma de coopération minimale et un schéma de coexistence sans échange ou relation (lieux d'accueil proches et ignorance sur les actions mises en œuvre dans chaque lieu). Ce cadre doit donc nécessairement être aménagé (voir *infra*).

[120] Sa limite est la faible « productivité » apparente des structures France Service. La mission n'a pas été en mesure de recueillir les données nécessaires au calcul de leur « productivité » à l'échelle nationale. Il apparaît néanmoins dans les structures où la mission s'est déplacée que le nombre de rendez-vous réalisés par jour est faible, de l'ordre de 6 par agent, ceux-ci assurant par ailleurs d'autres missions d'animation, car la durée des rendez-vous est comprise entre 30 minutes et 1h, voire 1h30 pour certains dossiers complexes portant sur plusieurs thématiques (pouvant relever d'un même opérateur). Néanmoins il faut souligner qu'il est nécessaire de tenir compte du profil des

personnes accueillies qui sont plus éloignées de leurs droits. Par ailleurs, le maillage et la solidité des structures France Services est très variable à l'échelle territoriale. Si certaines structures sont anciennes (et ont repris la suite de Maisons de services au public et de Points d'Information Médiation Multiservices), d'autres sont beaucoup plus récentes et elles dépendent largement de financement et donc de la volonté des collectivités territoriales. Aussi la mission préconise de n'envisager ce second scénario que comme un horizon de moyen terme.

### Rapport sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale interbranches- sur l'extension de la place de France Service

Plusieurs questions doivent être résolues si les organismes de sécurité sociale entendent faire des MFS une composante à part entière de leur relation de service. La mission recommande donc deux orientations qui visent à progressivement permettre d'augmenter le niveau de l'offre accessible en MFS vers du niveau 2 :

- (i) à court terme, encourager le transfert du plus grand nombre possible de permanences assurées par les agents des caisses vers les MFS ;
- (ii) à plus long terme, tirer les conséquences de la généralisation des dispositifs de visio-rdv pour rationaliser le réseau des accueils.

La mission recommande que les caisses nationales encouragent la substitution de **permanences en MFS aux permanences actuelles des caisses (demandes de 1er et 2ème niveau)**, qui peuvent être dispersées sur un même canton sans qu'il ne soit possible – en tout cas vu du niveau national - de déterminer si leurs localisations répondent à des enjeux d'accessibilité ou d'opportunité (mise à disposition d'un local par exemple). Les MFS deviendraient alors à la fois un lieu d'accueil physique spontanée (l'un des seuls tous opérateurs partenaires confondus) et un lieu de rendez-vous *via* des permanences.

Le principal gain escompté d'un tel transfert des permanences serait moins budgétaire ou **pour favoriser l'accessibilité pour les usagers** (que la mission n'a pas analysée mais à laquelle les organismes locaux sont *a priori* attentifs) que pour **renforcer l'unité de lieu des services publics** offerte par les MFS et les renforcer, notamment en termes de notoriété. En effet, pour la branche famille, seules 97 des 966 permanences implantées hors des MFS ou MSAP le sont dans des locaux loués ; il n'a en revanche pas été possible d'opérer une telle distinction dans les bases de données des branches maladie et vieillesse (cf. tableau 26). Toujours est-il que **966 permanences de la branche** famille et 636 permanences de la branche maladie pourraient ainsi être transférées vers les MFS (n'étant actuellement installées ni en leur sein, ni en celui des MSAP).

Une telle option aurait plusieurs avantages :

- (i) étendre le champ de la détection de situations de vulnérabilité à des publics venus pour d'autres opérateurs ;
- (ii) capitaliser sur l'accueil commun à une multitude d'opérateurs qu'offrent les MFS, et contribuer ainsi à les renforcer dans leur rôle de guichet de premier niveau ;
- (iii) tirer parti de la large couverture du territoire par les MFS et de l'amplitude horaire des accueils (24 heures minimum par semaine), conformément aux obligations horaires prévues par la loi ESSOC ;
- (iv) concourir davantage encore à diminuer le flux de demandes de premier niveau adressées aux MFS ;
- (v) favoriser les logiques de parcours interbranches ;
- (vi) permettre l'aboutissement du 100 % rendez-vous auprès des agents des caisses ; la voie d'une systématisation de lignes téléphoniques (et pas seulement courriel) de contact d'urgence pour des cas énumérés, en particulier pour les urgences justifiant d'être dirigé vers un travailleur social doit être généralisée ;

Plusieurs considérations devront être prises en compte pour opérer une telle substitution :

- (vii) le niveau de service offert par les agents des MFS, qui est inférieur à celui de n'importe quel type d'accueil propre aux caisses ;
- (viii) la localisation des MFS par rapport aux implantations des caisses réunissant *front* et *back office* ;
- (ix) l'hétérogénéité persistante des structures France Services, qui a vocation à être plus réduite que celle des MSAP ; néanmoins, cela devra être confirmé avant de s'engager résolument dans une substitution d'accueils ; il apparaît en effet que les moyens et la qualité de service dépendront vraisemblablement de l'implication de la structure, porteuse et/ou de la collectivité territoriale d'accueil ;
- (x) éviter de créer un canal stigmatisant pour des populations défavorisées en MFS, au nom de la concentration des caisses sur leur cœur de métier et des exigences de productivité et d'efficacité.

La décision d'implanter des permanences dans les MFS, qui relèverait des directeurs locaux et ne serait pas prise si ces derniers identifient des motifs objectifs qui l'empêchent (espace, installations, etc), devra le cas échéant faire l'objet d'un suivi par les caisses nationales sur la prochaine COG afin de s'assurer que les maintiens hors MFS sont justifiés par des raisons objectives, en utilisant notamment les cartographies des bassins de vie croisées avec celles de leurs accueils (par exemple prévue par la COG actuelle de la Cnaf).]

Au fil de la généralisation de dispositifs de visio-conférence et de l'amélioration des dispositifs de communication entre agents des MFS et des caisses (cas urgents) ou de transfert des dossiers avec engagement de prise de contact par la caisse ou de possibilité de rendez-vous (cas complexes par exemple), une réduction du nombre d'accueils des branches - permanences ou points d'accueils principaux - pourra être envisagée.

Elle permettrait en particulier d'éviter des déplacements aux agents et de consacrer le temps et les moyens dégagés à la réalisation de rendez-vous.

Certains partenaires des MFS tirent d'ores et déjà profit de la généralisation des MFS pour procéder à de telles rationalisations de leurs points d'accueils. Ainsi, la DGFIP, dans son programme de rationalisation de ses implantations à horizon 2023 (qui prévoit de passer de 3 000 implantations environ à 1 700), s'appuie sur les MFS pour réaliser cette transformation.

**Cette réflexion doit être réalisée en lien avec celle sur les implantations des *back offices*** lorsque les points d'accueil sont situés dans des bâtiments accueillant également des fonctions de production, ce qui concerne par exemple 26 % des points d'accueil Caf dotés d'une présence continue d'agents (sièges, agences, points relais Caf hébergés) et 16 % de l'ensemble des points d'accueil Cnam (44 % des points d'accueil hors accueils hébergés susceptibles d'accueillir des présences ponctuelles d'agents de Cnam sous forme de permanences).

Une étude devra être conduite pour évaluer l'outillage nécessaire, en termes de visioconférence, d'outils télétransmission de documents et de prise de contrôle sur l'écran usager, afin d'évaluer le coût et les enjeux en termes de SI de telles évolutions.

L'ANCT a indiqué ne pas disposer du taux d'équipement des MFS en dispositif de **visioconférence** mais que l'équipement de chaque structure est vérifié lors de l'audit qualité qui tient au moment de la candidature au label. A titre d'exemple, lors de la campagne de labellisation d'octobre 2021, 82 % des structures bénéficiaient déjà des équipements nécessaires. Les France services restantes ont pu prouver que les équipements étaient commandés ou se sont engagés à le faire d'ici la fin de l'année 2021.

L'ensemble des agents France services sont par ailleurs équipés de la **messagerie** sécurisée Administration+ qui permet de mettre en relation les agents et des experts de chaque opérateur pour résoudre les situations les plus complexes et urgentes des usagers. Cet outil permet de transmettre de manière sécurisée les documents nécessaires à l'établissement des démarches administratives sollicitées mais ne constitue pas un outil de transmission accessible aux usagers eux-mêmes, dans le cadre d'un rendez-vous à distance par exemple. Néanmoins, si cet outil est adapté à une utilisation accompagnée, il ne l'est pas dans une perspective d'utilisation autonome des dispositifs de visioconférence pour des rendez-vous à distance, ce qui est également un cas de figure qu'ont vocation à couvrir les MFS (mise à disposition d'équipements numériques).

*Source : Rapport Igas Igf sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale, Céline Perruchon, Jean-Philippe Vinquant, Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, décembre 2021.*

[121] Un scénario intermédiaire préconisé par la mission serait : d'une part, d'assurer que les France Services soient mises en situation d'assumer la mission qu'elle exécutent de fait dans beaucoup de territoires, sans avoir pourtant aujourd'hui les moyens suffisants mis à dispositions de la part des opérateurs (scénario 1) et d'autre part, de renforcer leur place ainsi que celle des autres partenaires dans le cadre de la stratégie d'accueil CAF, dans les territoires où elles sont moins présentes, afin de pouvoir assurer un accueil physique partout, notamment en milieu rural et de proposer un accompagnement plus adapté (notamment grâce aux partenaires spécialisés sur un public, par exemple les étrangers) aux personnes les plus éloignées de leurs droits (notamment en milieu urbain, comme à Paris où ce type de partenariat mérite d'être développé). Ce scénario intermédiaire pourrait néanmoins revêtir un caractère temporaire : son évaluation permettrait de s'approcher par la, suite d'un des deux scénarios envisagés ci-dessus.



[122] Il conviendra d'en tirer toutes les conséquences en matière d'animation de la relation partenariale, en termes de moyens humains et financiers.

- Moyens humains : formation, animation par les CAF et présence d'agents CAF

[123] La CNAF comme les autres opérateurs assure une formation initiale et une formation continue des agents France Services sur les sujets du champ de compétence de la branche. Il ressort de la documentation consultée par la mission, de ses échanges sur le terrain avec les CAF et des structures France Services et de l'entretien mené avec l'ANCT que **la formation assurée par les CAF est plutôt satisfaisante**, notamment comparée à celles proposée par d'autres opérateurs. La CNAF souligne que cela représente **un investissement en moyens humains conséquent**.

[124] **Concernant l'animation de la relation partenariale, la mission au cours de ses déplacements a pu constater que l'investissement est dans les faits très variable**, y compris entre des départements comparables (par exemple entre deux départements franciliens de première couronne) et entre des structures France Services dynamiques et assurant effectivement une part de l'accueil sur les sujets CAF. Le service de base assuré par les Caf est un appui par réponse e-mail via un outil dédié. La réponse peut selon les contextes (selon le département, mais aussi la conjoncture en termes de flux, la complexité de la question posée) arriver en moins d'une heure ou en plusieurs jours.

[125] **En plus de cette messagerie écrite, certaines CAF proposent soit une ligne téléphonique dédiée avec une permanence assurée par des agents CAF soit la possibilité de contacter un référent identifié dédié**. Dans le premier cas, dans une CAF visitée par la mission, la réponse était assurée par un CSU qui participe à un accueil physique CAF avec accès à NIMS en appui à ses collègues (qui eux n'y ont pas toujours un accès direct) qui accompagnent les allocataires sur borne. Il pouvait se référer à un responsable en cas de difficulté à répondre **Dans le second cas, la structure France Services où s'est déplacée la mission bénéficiait d'un interlocuteur dédié identifié à la CAF** qui était disponible **par téléphone portable** et que la FS pouvait contacter pour toute question pendant le rendez-vous ou en dehors du rendez-vous. **Les agents de la structure estimaient bénéficier d'un appui de qualité, sans pour autant le solliciter fréquemment et être en mesure d'accompagner les allocataires jusqu'au bout de leurs démarches**. Une autre France Services où s'est déplacée la mission ne bénéficiait pas d'un tel appui, alors même que la CAF renvoyait vers France services pour l'accueil physique.

[126] **Certaines CAF proposent également des permanences assurées par leurs propres agents mais cela est très loin d'être généralisé. Lorsque ce dispositif existe, il est très apprécié des agents France Services qui estiment que cela leur permet également de monter en compétences, au-delà du service offert aux usagers**. Le Sénat souligne dans son rapport précité que le respect du cahier des charges requiert que les opérateurs assurent de telles permanences.

[127] Certaines CAF ont également développé **des visio-conférences assurées par des agents des CAF à destination d'usagers qui se rendent en structure France Services**. Cela permet en milieu rural à des usagers éloignés d'un site de la CAF et peu familiers du numérique de pouvoir avoir accès à un échange avec un agent de la CAF. Dans le cadre du scénario intermédiaire, **la mission préconise de développer ce type de dispositif afin de garantir l'égalité d'accès aux services de la Caf partout sur le territoire**.

- Financement

[128] La question du renforcement de la contribution de la CNAF aux structures France services se pose, même à périmètre d'intervention constant. Actuellement, les France services sont largement financées par les structures porteuses alors qu'elles assurent une partie des missions des opérateurs

et caisses, comme le souligne le rapport IGAS<sup>167</sup> sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale : « *la question du dimensionnement des équipes des MFS et plus généralement des moyens dont elles disposent va se poser. Actuellement, chaque MFS reçoit une subvention de l'Etat de 30 000 € pour un coût de fonctionnement moyen d'environ 110 000 €78, soit 73 % de coût à la charge de l'entité qui la porte (collectivité territoriale, opérateur, notamment La Poste et la MSA, association). L'effort budgétaire total de l'Etat et de ses opérateurs s'élève à 61,5 M€ en 2021 et sera de l'ordre de 76,2 M€ en 202279.* »

[129] Par ailleurs, les contributions des opérateurs ne sont actuellement pas proportionnelles aux flux des personnes accueillies par les France Services sur le champ de compétence de chaque opérateur. Ainsi la branche famille représente 21 % des flux mais contribue à hauteur de 11 % en 2021 des ressources de ces structures<sup>168</sup>.

[130] Selon le rapport du Sénat, « *plusieurs opérateurs ont exprimé au rapporteur spécial leur souhait de réviser le système de financement pour calculer celui-ci en fonction des données réelles de fréquentation observées sur le réseau France services. C'est en particulier le cas de la Poste, qui contribue à hauteur de 13,75 % pour l'année 2022 pour une utilisation moyenne des citoyens du panier d'offre de services postaux inférieure à 5 %. C'est également le cas de la DGFIP (...). Pôle emploi et la MSA seraient également bénéficiaires. Les autres opérateurs verraient quant à eux leurs contributions augmenter, parfois substantiellement dans le cas de la CNAF, de l'ANTS et de la CNAM* ».

[131] La CNAF estime qu'en raison d'erreurs de *reporting*, des sollicitations relevant d'autres opérateurs lui sont attribué par erreur, « gonflant » la part de flux qu'elle représente. Il conviendrait, pour progresser sur ce sujet, au moyen d'une enquête d'essayer d'identifier la marge d'erreur, qui selon les constats faits par la mission lors de ses immersions, ne devrait pas être très significative (les agents semblaient en mesure d'identifier les opérateurs concernés pour chaque demande).

[132] Le rapport du Sénat estime à l'instar de la DGCL qu'il est prématuré de revoir le système de financement. Il propose toutefois d'aller vers une solution hybride prenant davantage en compte les données de fréquentation, après amélioration du *reporting* : « *Si le rapporteur spécial considère qu'une révision du mode de calcul doit in fine avoir lieu, dans la mesure où les règles de fonctionnement de 2019 vont finir par s'avérer caduques, cette évolution doit être progressive. Le système de calcul ne pourra, même à terme, être uniquement fondé sur la fréquentation réelle. La prochaine convention conclue avec les opérateurs pourrait permettre d'introduire un calcul hybride. Celui-ci pourrait comporter une part de prise en compte de la fréquentation réelle et le maintien partiel des modalités de calcul existantes, qui deviendrait la part « fixe » de la contribution des opérateurs en maintenant le principe actuel des trois groupes* ».

[133] Le Sénat souligne par ailleurs que « *certaines opérateurs contribuent également de façon indirecte au programme France services et estiment que ces dépenses devraient être valorisées. L'accord cadre national France Services de 2019 prévoyait également une clause de révision des critères d'évaluation de la contribution des opérateurs afin d'intégrer leurs dépenses en nature.* ».

[134] Dans l'hypothèse d'une extension du rôle de France Services, le rapport IGAS IGF précité recommandait dans l'hypothèse où les branches s'appuieraient davantage sur le réseau France Services d'envisager un renforcement de la contribution des caisses au budget des MFS et/ou à leurs

---

<sup>167</sup> Source : Rapport IGAS IGF sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale, Céline PERRUCHON, Jean-Philippe VINQUANT, Valérie CHAMPAGNE, Mewen Le GARRE, Eric PARIDIMAL, décembre 2021

<sup>168</sup> Note du 8 décembre 2021 de la CNAF sur le partenariat avec France Services

effectifs (mises à disposition d'agents) et mobiliser en tant que de besoin le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) et le fonds pour la prospective et la performance :

[135] « Si les branches maladie, famille et retraites entendent s'appuyer plus volontairement encore sur les MFS, la question d'une augmentation de leur contribution se posera, au moins à un niveau permettant de maintenir un coût moyen par demande constant, dans l'hypothèse d'une hausse des flux de visites qui leur seront adressés. Une partie des économies générées par les réductions des réseaux d'accueil pourrait légitimement y contribuer, s'agissant d'un objectif couverture territoriale complète. »

[136] Enfin, en complément ou en substitution d'une partie de la hausse de contribution, un dispositif de mise à disposition d'agents - similaire à celui prévu pour l'Etat - peut être envisagé. Actuellement, il est en effet prévu que l'Etat peut mettre à disposition un agent (agents de préfectures, sous-préfectures ou de trésoreries, notamment) ; les agents peuvent être affectés à temps plein ou à temps partiel, selon les besoins de la structure et en adéquation avec les besoins locaux. Une telle solution permettrait notamment de remédier au besoin à un turnover trop important, rapporté par certaines caisses locales, sur certaines MFS »<sup>80</sup>.

[137] **Compte tenu de l'écart de durée entre les rendez-vous CAF et les rendez-vous en structure France services (liée à une durée de rendez-vous bien plus élevée en France Services), selon la mission, il est possible qu'un transfert de mission depuis les CAF vers les France Services accompagné des financements correspondants à la réduction des flux en CAF ne pourra pas suffire à assurer le financement correspondant à l'augmentation de la charge pour les France Services.** Cet écart de durée de rendez-vous ne constitue pas une raison pour renoncer au scénario d'une extension des missions des France Services puisqu'elles accueillent vraisemblablement un public plus éloigné de ces droits et qui n'arriverait peut-être pas à y accéder dans le cadre de l'accueil physique par les CAF, du moins tel qu'il est conçu et organisé aujourd'hui.

[138] **Dans ce contexte de double incertitude, d'une part, quant aux orientations retenues par l'Etat et, d'autre part, quant aux montants devant être mobilisés à ce titre, la mission se prononce pour que la contribution au titre du fonctionnement des France services revête un caractère évaluatif.** Les conséquences du scénario retenu in fine pourraient conduire par la suite à un réexamen des moyens propres donnés à la branche sous réserve des enquêtes proposés supra et du constat d'une diminution effective et pérenne de la charge supportée directement par les organismes.

## **5 Pendant la période COG à venir, il est nécessaire de prioriser la mise en place des outils permettant une vision omnicanale, de mieux orienter les flux téléphoniques en fonction des besoins des usagers et de consolider l'infrastructure téléphonique**

### **5.1 La mise en place d'un CRM permettant d'avoir une vision omnicanale doit être priorisée afin de pouvoir évaluer faire évoluer la stratégie de service plus globalement**

[139] Dans cette logique, la CNAF envisage de mettre en place un programme de gestion de la relation client (CRM ou *Customer Relationship Management*).

[140] La mission considère que le développement d'un tel outil doit être une des priorités de la COG à venir. En effet, l'absence de vision à 360 degrés avec une appréhension de tous les canaux et une consolidation des informations de chaque canal est un obstacle à l'évaluation de la stratégie de service et au déploiement d'une véritable stratégie omnicanale avec un chainage entre canaux.

[141] Les outils actuels ne permettent qu'un suivi canal par canal, et qui est par ailleurs incomplet. Il est actuellement impossible de connaître le parcours global des usagers et déterminer par exemple le taux de réitération multicanal. Par ailleurs, les motifs d'appels renseignés sont incomplets et ne sont pas consolidés à l'échelle de l'ensemble du réseau afin de pouvoir connaître les principaux motifs de contacts par prestation par exemple.

[142] Il s'agira d'une base de données raccordée à l'ensemble des canaux, construite autour de cinq briques :

- Une base d'interactions centralisant l'ensemble des interactions entre un allocataire et sa CAF (y compris digitales) qui intégrera les motifs de contacts, ce qui a impliqué le lancement d'un projet de refonte de nos motifs ;
- Une vision 360° de la relation de service qui vise à disposer d'une vue synthétique du dossier usager conforme aux usages métiers d'aujourd'hui (accessibilité sur tablette, remontée des informations en temps réel, accès à un bandeau de contact omnicanal – téléphone, courriel, SMS, note interne) ;
- Une brique d'orchestration et distribution des interactions entrantes et sortantes visant à faire communiquer les canaux de contact entre eux (téléphone, SMS, courriels, ...) et permettre une gestion automatique des relances et des rebonds entre les différents canaux ;
- La construction d'une console de pilotage global de la relation de service (le cockpit de la relation de service) visant à restituer aux acteurs en charge du pilotage de la relation de service, une vue consolidée des différents indicateurs alimentés de données qualifiées en temps réel et en temps différés ;
- La mise en place d'outils de mesure de la satisfaction client afin de mesurer de façon simple et rapide la qualité de service rendu aux usagers.

Schéma 2 : Gestion omnicanale

➤ D'une gestion multicanal vers une gestion omnicanal ...



Source : Cnaf

[143] Cela contribuera à définir des orientations SI structurantes, consistant à :

- Centrer le SI sur la personne par la constitution du référentiel « Personne » en prérequis à la GRC pour garantir la centralisation de l'ensemble des interactions d'un usager avec sa Caf quel que soit le canal et l'activité ;
- Gérer la relation à la personne (confidentialité, intégrité, consentement à la personne) ;
- Mettre en œuvre une interopérabilité entre les canaux de contact ;
- Intégrer et gérer les événements de vie pour développer la proactivité et prendre en compte l'approche des parcours de situation de vie ;
- Développer une exploitation et une maîtrise de la donnée en temps réel et différé en lien avec les travaux de modernisation du SID et du Big Data.

[144] Cela devra s'articuler avec la transformation du SI. La CNAF envisage de construire progressivement le NSI par sous-ensembles fonctionnels cohérents en fonction des jalons définis avec le métier et porteurs de valeurs à chaque étape, d'urbaniser les données du NSI et constituer les référentiels nationaux et outiller le socle d'architecture/progicieliser.

## 5.2 Il convient d'orienter les appels téléphoniques en fonction de l'urgence et du degré de complexité et de s'efforcer de résoudre la difficulté au stade du flux entrant /dès la première prise de contact (sans rdv ultérieur) et mettre en place une aide à la navigation à distance

[145] La stratégie en matière de relation téléphonique envisagée par la CNAF pour la COG à venir répond aux besoins identifiés par la mission (cf. supra).

[146] Elle vise à orienter l'allocataire vers la bonne compétence pour favoriser la résolution de la demande en un seul contact par :

- une priorisation des appels entrants selon la situation de l'allocataire (ex : bénéficiaires de minima sociaux, familles monoparentales, ...) et celle de son dossier (ex : ruptures de droit, qu'il s'agisse de suspensions ou de non-ouvertures, et téléprocédures en cours de complétude) ;
- une orientation des appels entrants vers la bonne compétence par la mise en place d'un service intermédiaire entre « front » et « back office » pour apporter une réponse complète ;
- le traitement de la sollicitation en un seul contact par élargissement du périmètre de réponse du conseiller et par la facilitation du traitement du dossier en contexte d'appel ;
- une gestion améliorée des flux par transfert d'un appel en prise en charge directe ou en rendez-vous téléphonique plutôt qu'en rappel différé et par le recours éventuel aux dispositifs d'externalisation ou de régulation (expertise CAF non essentielle, plages horaires atypiques).

## 5.3 L'infrastructure téléphonique doit être rénovée et renforcée, le suivi des chantiers techniques est prioritaire

[147] Comme la mission l'a mentionné supra, l'infrastructure technique en matière de réponse téléphonique a rencontré des difficultés très importantes qui ont conduit à perturber très fortement le taux et la qualité des réponses apportées. Le renouvellement de l'architecture s'est heurté à des

problématiques procédurales. Des solutions intermédiaires ont dû être trouvées. Le passage de la solution technique historique à la nouvelle solution a en outre également été source de difficultés. La branche a poursuivi ces travaux pour sécuriser sa capacité technique à prendre en charge les appels tant entrants que sortants quels que soient les volumes considérés, en tous points du territoire. La mission considère que cette action est des plus prioritaires tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que de celui de la maîtrise d'œuvre. Elle doit être pleinement déployée et parfaitement sécurisée.

[148] La solidité de la solution et de l'architecture techniques mises en œuvre ont vocation à être appréciées par la suite dans le cadre du dialogue de gestion entre l'Etat et la CNAF. Cette attention devra s'inscrire dans un continuum d'échange au regard des deux projets internes phares mentionnés supra : le déploiement d'un réel CRM et la priorisation des prises en charge. Ainsi, le caractère clef de la réponse téléphonique et de l'infrastructure technique la permettant doit conduire à en faire un axe fort de la future convention, tant en termes d'objectifs qu'en termes de suivi stratégique par la suite. Les solutions rénovées mises en œuvre par la branche doivent en effet permettre de rétablir des performances qui, tant en quantité qu'en qualité, se sont fortement dégradées au cours de la dernière période conventionnelle.

## **6 Les gains d'efficience et les recherches de priorisation doivent avant tout permettre de mieux prendre en compte les attentes des usagers en ayant le plus besoin**

[149] Le prisme d'analyse prévisionnelle des charges appréciées en termes de capacités globales a conduit à dimensionner les ressources dévolues à la relation de *front office*.

[150] Par ailleurs, à chaque fois que la branche a dû faire face à des charges conjoncturelles ou structurelles particulièrement prononcées, les difficultés de production se sont traduites par des plus fortes sollicitations des accueils. Les agents en front office ont rencontré les plus grandes difficultés à répondre à des sollicitations renforcées. La voie la plus couramment retenue est d'accorder des renforts ponctuels notamment pour la relation avec les usagers, considérant que certaines tâches peuvent être prises en charge par des agents temporaires, aux savoirs, savoirs faire et savoir être logiquement moindres par rapport aux professionnels formés.

**[151] Dans ce contexte, la mission entend attirer l'attention sur la nécessité de préserver globalement les moyens dévolus à l'accueil non seulement pour faire face à ces pics conjoncturels de sollicitations découlant de réformes constamment mises en œuvre par la branche que pour améliorer la réponse aux besoins des usagers.**

[152] Les dynamiques à l'œuvre sont susceptibles et doivent générer des gains de productivité. Par exemple, le partage des tâches renouvelé entre les France services et les caisses pourrait conduire à des actions différentes assurées dans les accueils des CAF. Il s'agit ainsi de prendre toujours le mieux en charge au coût le plus réduit et le plus adapté aux besoins des demandeurs.

**[153] Toutefois, pour la mission, cet effort rénové dans la relation de service doit avant tout permettre de réallouer les besoins vers ceux qui en ont le plus besoin** : en analysant les difficultés qu'ils rencontrent, en prenant en compte toutes les situations d'urgence, en poursuivant les démarches prévenant la rupture des droits, en permettant aux plus fragiles d'accéder effectivement à l'ensemble des droits auxquels ils peuvent prétendre. La seule attention aux indicateurs tendant à prioriser la prise en compte de certains publics (bénéficiaires de minima sociaux) dans les actions de production présente certaines limites, surtout quand les performances

de chaque caisse sont aussi variables et largement affectées par des chocs conjoncturels ou structurels.

[154] **Les Caf sont le principal opérateur public s'adressant à des publics souvent éloignés dans leurs relations avec les services publics.** La prise en charge de leurs besoins revêt donc une importance particulière et marges de manœuvre dégagées devraient donc, pour la mission, être prioritairement affectée à une meilleure prise en charge des allocataires en difficulté.

[155] Un point en particulier nécessiterait d'être réexaminé et retravaillé : l'attention s'est portée, au cours des dernières années, en cohérence avec le développement des téléservices, sur le repérage et la prévention de l'illectronisme et de l'illettrisme numérique. L'INSEE<sup>169</sup> constate ainsi en 2019, à partir de la situation de la région Auvergne Rhône Alpes qu' « *un Français sur six n'utilise (...) jamais internet, et plus d'un tiers des usagers manque de compétences numériques de base*<sup>170</sup> ». Le recours à internet s'est néanmoins largement développé puisque « *le nombre de Français se connectant quasi-quotidiennement à internet est passé de 47 % à 71 % en dix ans* ». Pour autant, 12 % des Français ne sont pas équipés pour se connecter à internet, que l'accès au réseau soit possible ou non et trois quarts de ceux-là ont 60 ans ou plus.

[156] **Face à ce contexte et compte tenu du risque de « fracture numérique », les réseaux de services publics ont été amenés à se mobiliser pour pallier les inconvénients d'une situation qu'ils ont contribué à créer en généralisant les procédures dématérialisées. Il est cependant notable de souligner que ces actions sont souvent développées en silo** par chaque réseau et sont largement liées aux capacités et partenariats pouvant être noués aux niveaux local ou national (rôle d'associations comme *Emmaüs connect* par exemple). La démarche semble encore à la recherche d'une cohérence d'ensemble. Le réseau des CAF déploie ainsi une multitude d'actions très territorialisées sans que la stratégie d'ensemble, articulée avec celles des autres opérateurs publics (Pôle emploi notamment) ne soit réellement avérée. Alors que ces actions sont déployées depuis plusieurs années, on peine encore à identifier un mode d'action standard de repérage et de résolution des difficultés dans un cadre d hoc et complémentaire entre les acteurs.

[157] Ce champ demeure donc à investir et à renforcer.

[158] Outre le réexamen des modalités d'action en matière d'illectronisme, il conviendrait de tirer les conséquences de la très large diffusion de matériels permettant de se connecter aux services en ligne au cours des dernières années ce qui rend les difficultés logistiques et d'accès au matériel et au réseau moins prégnantes aujourd'hui que par le passé.

[159] La persistance, comme le souligne régulièrement la Défenseure des droits, d'un éloignement entre les services publics et les usagers du fait du développement de téléservices concerne au premier chef la branche famille.

[160] **Au regard de sa situation, il est en outre légitime de s'interroger sur la pertinence d'une primauté stratégique donnée à la lutte contre l'illectronisme.** En effet, la mesure de l'illectronisme telle que proposée par l'INSEE ne recouvre que fort mal la capacité des citoyens à utiliser concrètement les services en ligne pour des démarches particulières telles que des demandes de prestation ou des déclarations de situation, aspect qui peut souvent être délicat à maîtriser au regard d'un niveau faible de littératie administrative.

<sup>169</sup> Voir INSEE analyses Auvergne Rhône Alpes, n°155, 14 décembre 2022.

<sup>170</sup> Soit les quatre domaines de compétences numériques définis par Eurostat : recherche d'information, communication, résolution de problèmes et usage de logiciels.

[161] **Plus que l'attention portée à l'illectronisme se pose la question de l'attention portée aux situations d'incapacité à maîtriser le français qui revêt le caractère de langue étrangère ou encore à maîtriser le français bien que résident ou ayant vécu plusieurs années en France.** En effet, les enquêtes information et vie quotidienne bien que datée (denier millésime disponible en 2011) de l'INSEE révèlent l'ampleur du phénomène, bien plus profond et univoque que celui de l'illectronisme pour : ainsi, « 16 % des personnes de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine éprouvent des difficultés dans les domaines fondamentaux de l'écrit, et pour 11 % ces difficultés sont graves ou fortes. Parmi celles qui ont été scolarisées en France, 7 % sont dans ce cas ». Il s'agit ici bien de difficultés de compréhension majeures : les difficultés à assurer des formalités administratives régulières sont sans nulle doute bien supérieures, ce qui peut conduire les associations (ATD quart monde, Emmaüs, Fondation Abbé Pierre) à avancer l'ordre de grandeur de plus d'un quart de la population rencontrant des difficultés pour assurer ses formalités administratives. Les CAF sont très largement confrontées à ces publics. Elles ont vis-à-vis d'eux une responsabilité particulière qui doit les conduire non seulement à les accompagner encore mieux dans leurs démarches, en lien avec les autres intervenants mais aussi à leur proposer les moyens de surmonter leur handicap (orientations vers des structures *ad hoc* de prise en charge).

[162] **A ce stade, une stratégie globale sur ce plan demeurerait à élaborer, avec le soutien de l'Etat et en lien avec les autres acteurs, en particulier l'Agence Nationale de Lutte contre l'illectronisme.** Outre qu'elle devrait être établie au cours de la période à venir, les moyens dégagés par les gains d'efficacité enregistrés par ailleurs devraient logiquement être en priorité affectés à ces missions, nouvelles et nécessaires. De fait, si la mission reconnaît la nécessité du « juste droit »<sup>171</sup> et les bienfaits de l'automatisation de déclarations ou de *process*, elle en souligne aussi, comme d'autres<sup>172</sup>, les limites. Il semble en outre que cette démarche ne suffit pas en ce que le système de protection sociale ne doit pas uniquement gérer le versement de prestations en espèces en masse à des citoyens indifférenciés et considérés comme maîtrisant tout le système de prestations, elle a le devoir d'accompagner les citoyens dans la compréhension du système de soutiens dont ils bénéficient. Ce chantier intemporel, semble plus que jamais d'actualité. Il concerne plus que jamais les caisses d'allocations familiales.

---

<sup>171</sup> Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

<sup>172</sup> Voir notamment Vincent Dubois, *La vie au guichet*. Administrer la misère, Points-Seuil, 2015 et *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, 2021.



## ANNEXE 9 : ACCES AUX DROITS, GESTION DES DROITS, CONTROLE INTERNE

<b>ANNEXE 9 :</b>	<b>ACCES AUX DROITS, GESTION DES DROITS, CONTROLE INTERNE .....</b>	<b>265</b>
<b>1</b>	<b>LA COMPLEXITE DU DROIT NUIT AU SERVICE RENDU A L'USAGER : UN PROGRAMME AMBITIEUX DE SIMPLIFICATIONS EST PLUS QUE JAMAIS NECESSAIRE.....</b>	<b>268</b>
1.1	LES SIMPLIFICATIONS ANNONCEES DEPUIS PLUSIEURS COG N'ONT TOUJOURS PAS ETE MISES EN ŒUVRE ; LES REGLES ET LEURS EVOLUTIONS GENERENT UNE COMPLEXITE SUPPLEMENTAIRE .....	268
1.1.1	<i>La COG 2013-2017 comportait déjà des engagements en matière de simplifications .....</i>	<i>268</i>
1.2	LA COMPLEXITE ET L'INSTABILITE NORMATIVES ACCROISSENT LES RISQUES DE NON-RECOURS ET D'ERREURS DES USAGERS ; ELLES GENERENT UNE FORTE CHARGE DE TRAVAIL POUR LES AGENTS .....	269
1.3	LES ETUDES DE SIMPLIFICATIONS A CONDUIRE, MENEES ENTRE 2018 ET 2022, NOTAMMENT DANS LE CADRE DU RUA ET DES TRAVAUX DU CONSEIL D'ETAT, DOIVENT ETRE COMPLETEES, EN PRIORISANT DANS LES REFLEXIONS LES CONSEQUENCES OPERATIONNELLES DES EVOLUTIONS SUR LES USAGERS, LE SYSTEME D'INFORMATIONS ET D'ECHANGE ET L'ACTIVITE DES AGENTS .....	271
1.4	RETENIR UNE DEFINITION UNIQUE DU SALAIRE PUIS DES REVENUS D'ACTIVITE POUR LE CALCUL DES PRESTATIONS EST UNE PRIORITE AVANT, A TERME, DE SIMPLIFIER ET FAIRE CONVERGER DANS UNE CERTAINE MESURE LES BASES RESSOURCES .....	273
1.5	UNE ATTENTION DOIT ETRE PORTEE AUX PERIODES DE REFERENCES ET D'ACTUALISATION, AVEC UNE VIGILANCE VIS-A-VIS D'UNE TROP GRANDE CONTEMPORANITE DES RESSOURCES, SOURCE D'INSTABILITE, DE COMPLEXITE ET D'ERREURS, DONT TEMOIGNE LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT .....	276
1.6	LE RECOURS A DES PARAMETRES OU DROITS PLUS FIGES DOIT EGALEMENT ETRE RECHERCHE .....	280
<b>2</b>	<b>SI L'ACCES AUX DROITS S'APPUIE SUR UNE STRATEGIE D'ALLER-VERS PROMETTEUSE, LA SIMPLIFICATION DES DEMARCHES VIA LA DEMANDE UNIQUE DE PRESTATIONS ET LE DEVELOPPEMENT DE LA DETECTION AUTOMATIQUE DES DROITS SONT DES PRIORITES POUR LA PERIODE A VENIR.....</b>	<b>282</b>
2.1	LA STRATEGIE D'ALLER VERS QUI VISE A REDUIRE LE NON-RECOURS S'APPUIE SUR LES PLANS DE CONTACTS SORTANTS, LE DATAMINING ET LES RENDEZ-VOUS DES DROITS .....	282
2.2	LA MISE EN PLACE DE LA DEMANDE UNIQUE DE PRESTATION DANS LE CADRE DE LA SOLIDARITE A LA SOURCE, NECESSITE AU PREALABLE DE TIRER LES ENSEIGNEMENTS LIES AU FONCTIONNEMENT DRM ET DE REALISER UNE ETUDE D'IMPACTS GLOBALE... ..	289
2.2.1	<i>Le projet de solidarité à la source : de la demande unique de prestation à la détection automatique des droits .....</i>	<i>289</i>
2.2.2	<i>Une fiabilisation indispensable du dispositif de ressources mensuelles (DRM), avant de mettre en œuvre la demande unique de prestation.....</i>	<i>291</i>
2.2.3	<i>L'évolution du système de prestations de la branche famille doit cependant s'inscrire dans une démarche d'ensemble ambitieuse, par exemple à partir du RNCPS et du PNDS, démarche qui peine à voir le jour à ce stade.....</i>	<i>296</i>
<b>3</b>	<b>LA MAITRISE DES RISQUES QUI A CONNU UNE FORTE DEGRADATION CES DERNIERES ANNEES, EN RAISON NOTAMMENT DES TENSIONS DE PRODUCTION, DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE PLUS GRANDE ATTENTION DANS LE CADRE DE LA COG .....</b>	<b>298</b>
3.1	LA MAITRISE DES RISQUES S'EST DEGRADEE PENDANT LA COG ACTUELLE, EN LIEN AVEC LA REFORME DES AIDES AU LOGEMENT, LA CRISE SANITAIRE ET LA PRIORITE ACCORDEE A LA PRODUCTION .....	298
3.2	LES EFFECTIFS DEDIES AU CONTROLE ONT BAISSÉ ENTRE 2018 ET 2021 .....	303
3.3	LE RECOURS AU <i>DATAMINING</i> A NEANMOINS PERMIS DE MAINTENIR UNE CERTAINE STABILITE DE L'IRR METIER MALGRE UNE AUGMENTATION DE LA BASE A SECURISER ET DES EFFECTIFS EN BAISSÉ .....	304
3.4	LA CERTIFICATION ET LA QUALITE COMPTABLE DOIVENT ETRE INTEGREES DANS LES OBJECTIFS DE LA COG ET UN DECLOISONNEMENT ENTRE PRODUCTION ET CONTROLE EST SOUHAITABLE .....	305

3.5 LE PROCESSUS DE RECOUVREMENT, EMBOLISE PAR L'AUGMENTATION DES INDUS, NECESSITE DES ARBITRAGES POUR REPARTIR SUR DES BASES ASSAINIES..... 306

[1] Avec l'action sociale, la gestion des prestations légales constitue le cœur de l'activité du réseau des caisses d'allocations familiales. En effet, celles-ci doivent permettre à chacun de disposer de l'information et de se soumettre aux formalités nécessaires pour bénéficier de prestations qui demeurent encore quérables. Par conséquent, le rôle des Caf est clef : les caisses ont notamment pour mission d'informer tous les usagers et de les accompagner dans leurs démarches en développant des actions spécifiques et ciblées plus proactives (« aller vers ») à destination des publics les plus éloignés de la relation aux services publics et pour lesquels l'accès au droit est plus difficile.

[2] Cette action est plus ou moins facilitée par la nature même des prestations versées et la simplicité de la règle de droit. Le constat selon lequel ce sont les plus fragiles qui sont le plus confrontés à la complexité s'est progressivement imposé comme une évidence<sup>173</sup>. Simplifier la réglementation est toutefois une tâche difficile : cette complexité n'existe pas pour elle-même mais car elle reflète la volonté de répondre au mieux aux besoins et de prendre le mieux en compte les différentes situations.

[3] La simplification de la réglementation est un objectif de premier rang mais qui doit être concilié avec la capacité à rendre un service, à accompagner les démarches des usagers et à prendre en charge la complexité réglementaire. Trouver un équilibre entre ces impératifs, tel est le défi auquel est confronté le réseau de la branche famille.

[4] Ce défi est d'autant plus important que son rôle est de fournir la « juste prestation »<sup>174</sup>. En effet, alors que les volumes financiers de prestations sociales mobilisent une part importante de la richesse nationale, la nécessité de sécuriser le versement des prestations est devenu un objectif de plus en plus important : l'essor des dispositifs de contrôle interne largement été porté par la démarche de certification des comptes intervenue depuis 2006. L'enjeu est de permettre à chacun de percevoir ses droits dans un contexte de gestion sécurisée et en évitant que la complexité constitue une source d'erreur ou de non-recours.

[5] La COG 2018-2022 a, à cet égard, porté l'idée d'un nouveau système de production visant à tendre, par les échanges de données et l'automatisation croissante à un objectif – potentiellement illusoire- de « zéro délai », « zéro défaut » qui a montré ces limites. Les difficultés rencontrées par la branche entre 2018 et 2022, doivent conduire à le réinterroger et à apprécier des conditions renouvelées de production de la « juste prestation ».

[6] Pour la période conventionnelle à venir, l'amélioration de l'accès aux droits et le calcul de la juste prestation doivent encore constituer des objectifs prioritaires. Pour autant, ces chantiers ne pourront résulter exclusivement du système d'informations ou d'évolutions techniques, même si des progrès doivent être faits dans ces champs. Cela conduit à envisager d'une part un programme ambitieux et renouvelé de simplifications effectives et, d'autre part, à renforcer la contribution du réseau à la qualité et à la fiabilité du service des prestations. Ces éléments sont développés ci-après.

[7] Pour renforcer la qualité de l'action de la branche et contribuer de manière définitive à sa démarche d'efficience, la COG à venir devrait mettre l'accent sur trois dimensions : la règle de droit devrait être simplifiée via une action résolue reposant sur un programme pluriannuel et complet d'actions (1), l'accès aux démarches et formalités peut et doit encore être facilité (2), enfin la

---

<sup>173</sup> Voir notamment Vincent Dubois, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Points-Seuil, 2015 et *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, 2021 ou encore Martin Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*, Stock, 2013.

<sup>174</sup> Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

recherche de qualité globale contribuerait de manière renforcée à une meilleure maîtrise des risques (3).

[8] Sur ces sujets la mission émet des recommandations contenues dans le corps du rapport. (Seules les recommandations secondaires ne figurant pas dans le rapport sont formellement présentées dans la présente annexe).

## 1 La complexité du droit nuit au service rendu à l'utilisateur : un programme ambitieux de simplifications est plus que jamais nécessaire

[9] La mission a rencontré lors de ses déplacements six groupes d'agents exerçant leurs fonctions dans tous les secteurs d'intervention des caisses d'allocations familiales. A la question « **Que doit-on faire pour améliorer les choses ?** » tous les groupes d'agents ont répondu, sans aucune exception, rendre le droit plus compréhensible et constant. Si l'expression est variée, deux idées sont à l'œuvre : tout d'abord, le corpus juridique est trop compliqué : « **S'il y a une seule chose à faire : simplifier** », ensuite, le fait que la règle évolue trop et trop souvent ce qui rend sa compréhension difficile : « **Une stabilité [de la règle, du droit, de la norme] est nécessaire.** ».

### 1.1 Les simplifications annoncées depuis plusieurs COG n'ont toujours pas été mises en œuvre ; les règles et leurs évolutions génèrent une complexité supplémentaire

#### 1.1.1 La COG 2013-2017 comportait déjà des engagements en matière de simplifications

[10] La fiche thématique n°11 « Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation » prévoyait, outre la mise en place de téléprocédures et d'échanges de données, des actions portant sur la simplification des règles de délivrance des prestations ».175

[11] Le rapport IGAS-IGF d'évaluation de la COG 2013-2017 soulignait que **le bilan des simplifications réglementaires que l'Etat s'était engagé à mettre en œuvre était faible.** « *L'Etat s'était également engagé à un certain nombre de réflexions et d'évolutions réglementaires ou la publication de textes d'encadrement des pratiques. Le bilan de ces engagements, détaillé en annexe 1, apparaît relativement modeste, notamment en matière de simplifications réglementaires. Il n'est toutefois pas possible de pondérer ces engagements et donc chiffrer le rapport entre ceux-ci et les réalisations.* »176.

[12] **Pendant la COG 2018-2022, les simplifications envisagées par l'Etat n'ont été que très partiellement mises en œuvre,** comme le souligne la mission (voir annexe 1 – mise en œuvre de la COG 2018-2022, développements consacrés aux engagements de l'Etat, à leur nature et à leur évaluation).

[13] **La réforme des aides au logement a contribué à une complexifier le droit, en combinant la prise en compte au fil de l'eau de tout changement de situation comme précédemment et une nouvelle réactualisation trimestrielle** au lieu de la réactualisation annuelle. Ce deuxième changement est d'autant plus profond que la période de référence de la base ressource est désormais

175 « Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf, Stéphanie DUPAYS, Laurent GRATIEUX, Mathilde RAVANEL-VASSY, Laurent VACHEY, Rapport IGAS IGF.

176 Idem.

désarticulé par rapport à l'approche annuelle préexistante : autrefois toutes les ressources reposaient sur du N-2 alors que désormais certaines reposent sur du N-1 (frais réels, pensions alimentaires versées ou perçues qui font désormais l'objet une déclaration de l'allocataire une fois par an) et d'autres doivent être déclarées trimestriellement (le chiffres d'affaires pour les travailleurs indépendants depuis moins de deux ans, les gérants salariés, etc.)<sup>177</sup>. Les montants sont déclarés à échéances fixes mais aussi -selon les ressources concernées- pour chaque mois de rattachement (déclaration trimestrielle du montant perçu au titre de chaque mois du trimestre) ou globalement (appréciation supra mensuelle voire annuelle).

## 1.2 La complexité et l'instabilité normatives accroissent les risques de non-recours et d'erreurs des usagers ; elles génèrent une forte charge de travail pour les agents

[14] La **complexité du droit, fruit de la construction historique de notre système de solidarité par couches successives, est l'un des motifs du non-recours**<sup>178</sup>.

[15] Elle conduit aussi à des erreurs via des rappels et des indus, qui alimentent le non-recours, par crainte des allocataires de devoir rembourser ces trop perçus<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Note DSER sur l'IRR données entrantes à 9 mois.

<sup>178</sup> « Le non-recours aux prestations sociales Mise en perspective et données disponibles Dossier coordonné par Lucie Gonzalez et Emmanuelle Nauze-Fichet », dossiers de la Drees, n° 57 • juin 2020

<sup>179</sup> Concertation sur le revenu universel d'activité Revenu universel d'activité : la concertation - Ministère de la Santé et de la Prévention (sante.gouv.fr) [Revenu universel d'activité : la concertation - Ministère de la Santé et de la Prévention \(sante.gouv.fr\)](https://sante.gouv.fr/Revenu-universel-d-activite-la-concertation-Ministere-de-la-Sante-et-de-la-Prevention)

**Extrait du dossier de la Drees consacré au non-recours aux prestations sociales :**

Les travaux français et internationaux mettent en avant la multiplicité des causes de non-recours, certaines pouvant être communes à de nombreuses prestations et certaines pouvant être très spécifiques. Au niveau européen, le rapport *Eurofound* (2015) a exploré les résultats des rares grandes études représentatives menées par seize États membres sur diverses prestations sociales (dont celle sur le RSA menée par la France). En ce qui concerne les causes communes, dans toutes les études, le non-recours au sein des populations les plus vulnérables s'explique le plus souvent par le manque d'information (ne pas connaître l'existence d'une prestation ou ne pas bien appréhender les critères à remplir pour y être éligible ou les démarches à mener pour en bénéficier), le coût et la complexité d'accès (appréhender ou être découragé par la complexité des démarches, ou manquer de ressources telles que le temps, la capacité de trouver son chemin dans le système ou la capacité de se déplacer jusqu'au guichet d'accueil) ou les barrières sociales (la stigmatisation ou la crainte d'être stigmatisé - parfois liées aux conditions attachées à la prestation ou à la procédure administrative -, la fierté ou le manque de confiance dans les institutions).

Source : « *Le non-recours aux prestations sociales Mise en perspective et données disponibles Dossier coordonné par Lucie Gonzalez et Emmanuelle Nauze-Fichet* », dossiers de la Drees, n° 57 • juin 2020

[16] Lors des temps d'immersion dans trois Caf, notamment dans les accueils physiques et téléphoniques, la mission a pu constater que, **suite à la réforme des aides au logement**, les allocataires se montraient inquiets des erreurs qui pourraient conduire à des indus (qui ont augmenté de façon importante dans le cadre de la réforme cf. paragraphe 1.3.1 de la présente annexe). Selon les agents rencontrés par la mission, **certains allocataires préfèrent désormais ne plus recourir aux aides au logement de peur de devoir ensuite rembourser les trop perçus**. De nombreux témoignages font état d'une préférence pour une situation stable et certaine sans percevoir de droits par rapport à une situation dans laquelle non seulement le montant du droit peut évoluer régulièrement car cela affaiblit la capacité à gérer un budget et prévoir les recettes et les dépenses mais aussi car le droit n'est jamais certain et peut donner lieu à des calculs au fil des échanges d'informations ou de la prise en compte de nouveaux éléments. La forte réactivité des aides au logement a ainsi un impact majeur sur l'approche qu'en ont les usagers.

[17] **A la complexité du droit, s'ajoute donc une autre instabilité, liée au rythme soutenu auquel se succèdent les réformes** (cf. annexe 2). La mission retient que **la demande première et unanime des nombreux agents qu'elle a rencontrés lors de ses déplacements est la simplification et la stabilité de la réglementation**. Comme indiqué supra, la mission a en effet rencontré, dans chacune des trois Caf où elle s'est déplacée deux groupes d'une douzaine d'agents de différents métiers, soit six groupes au total. A chaque fois qu'il leur a été demandé quelle serait leur principale proposition pour améliorer l'exercice de leurs missions Cnaf, la première réponse a été : simplifier la réglementation, en particulier la définition du revenu pris en compte (entre net versé, perçu, imposable etc. cf. partie 124 de la présente annexe). **L'autre demande forte des agents est de bénéficier d'un « temps de pause » avant d'absorber une nouvelle réforme** : cette demande n'est pas justifiée uniquement par un besoin propre mais aussi par la capacité pour les usagers d'intégrer et prendre en compte des changements trop réguliers et délicats à appréhender. Ces demandes sont formulées avant d'autres souhaits, plus attendus concernant leurs rémunérations ou conditions de travail. Les directions des six Caf avec qui la mission a échangé, elles aussi, ont mis en avant ce besoin (ainsi que le souhait d'une stabilité des effectifs à périmètre de missions inchangé).

[18] **L'écoute usager de 2021<sup>180</sup> révèle que les agents n'arrivent plus à expliquer le droit aux usagers** : « *la charge cognitive pesant sur les équipes est de plus en plus lourde et ne semble pas s'arrêter de prendre de l'ampleur. Les collaborateurs font part de difficultés à expliquer aux usagers les*

<sup>180</sup> Ecoute usager, réalisée par le centre national d'appui aux métiers (CNAM) de la CNAF, décembre 2021

*fluctuations de leurs droits ce qui est pourtant un de leur souhait principal* ». Du côté des agents (écoutes usagers et échanges avec la mission), un sentiment prédomine : **le système serait au maximum de la complexité qu'il est susceptible de prendre en charge ou d'internaliser. L'idée même d'un dépassement de ce seuil n'est semble-t-il pas à écarter.**

#### Extrait de l'écoute usagers

*Des collaborateurs en difficulté face aux allocataires :*

**67 % des collaborateurs interrogés estiment pouvoir répondre uniquement en partie aux questions des allocataires** tandis que 21 % pensent pouvoir y répondre totalement. Ces chiffres sont similaires quel que soit le profil du collaborateur (Csu, Gc, etc.).

*D'une manière générale, diriez-vous que vous pouvez répondre à l'ensemble des questions des allocataires ?*

*Les trois principales difficultés évoquées sont :*

- **Les évolutions réglementaires et applicatives de plus en plus nombreuses et rapprochées (61 %)**

- **Les défaillances techniques des outils mis à leur disposition (61 %) ;**

- **L'absence de formation sur certaines prestations (51 %).**

**La complexité de la réglementation conjuguée à la persistance des anomalies du système d'informations engendre une perte de motivation importante des équipes voire un « ras-le-bol » général en parallèle d'un énervement croissant des allocataires.** L'exercice de la relation de service devient donc, dans ce contexte, de plus en plus complexe.

« Les équipes n'ont plus confiance dans le système d'information et doutent même de leurs propres compétences » - Manager relation de service

« Avec toutes ces anomalies, indisponibilités des services et baisses de droit, comment voulez-vous être crédible face à l'allocataire ?! » - CSU

La **charge cognitive** pesant sur les équipes est **de plus en plus lourde** et ne semble pas s'arrêter de prendre de l'ampleur. Les collaborateurs font part de **difficultés à expliquer aux usagers les fluctuations de leurs droits** ce qui est pourtant un de leur souhait principal. Cela constitue une **source importante de mécontentement** pour tout le monde, mécontentement **amplifié par les bugs techniques.**

« Les équipes ont des difficultés à accompagner au quotidien les allocataires et à expliquer le calcul des prestations qui est complexe » - Manager production

« Il est impossible d'expliquer les changements de droits tellement la formule de calcul est complexe » - GCA

« Complexité et bugs techniques, je les comprends presque les allocataires énervés ! » - CSU

Source : *Ecoute usager, réalisée par le centre national d'appui aux métiers (CNAM) de la CNAF, décembre 2021.*

**1.3 Les études de simplifications à conduire, menées entre 2018 et 2022, notamment dans le cadre du RUA et des travaux du Conseil d'Etat, doivent être complétées, en priorisant dans les réflexions les conséquences opérationnelles des évolutions sur les usagers, le système d'informations et d'échange et l'activité des agents**

[19] Le rapport sur le revenu universel d'activité (RUA)<sup>181</sup>, réforme annoncée par le Président de la République à l'occasion du lancement de la stratégie de lutte contre la pauvreté en septembre 2018, propose **la mise en place d'un système de prestations mieux articulées entre elles, reposant sur un revenu social de référence, dans un objectif de simplification et d'amélioration du recours aux droits.** La réforme fut suspendue en 2020 en raison de la survenue de la crise sanitaire. Un rapport a cependant été remis en janvier 2022 par le Rapporteur général à la réforme, capitalisant les enseignements des travaux inter-administratifs réalisés entre février 2019 et septembre 2021.

<sup>181</sup> Rapport sur le revenu universel d'activité, Fabrice Lengart, rapporteur à la réforme du revenu universel d'activité, avec le concours d'Azadeh Akrami-Castanon (IGAS), janvier 2022

[20] Le revenu universel d'activité consiste en la construction **d'un système de prestation unifié, « par briques »**, constitué de plusieurs éléments, un socle (RSA et PA) et des compléments : a *minima*, le complément logement (AL) et pouvant intégrer également d'autres prestations de solidarité (ASS, ASPA, RSO, bourses étudiantes etc.), reposant sur un nouveau « revenu social de référence ». Les travaux du RUA proposent une simplification et un rapprochement des catégories de ressources prises en compte dans la base de ressources (salaire, revenus de substitution, revenu du patrimoine, etc.), une harmonisation de la définition du revenu (entre net imposable, net à payer etc.), une réflexion sur les choix à opérer en matière de période de référence, d'actualisation, de droits figés. L'objectif est de rendre le système de prestations de solidarités plus lisible pour les usagers et plus facile à piloter pour les décideurs.

[21] Le rapport sur le RUA repose sur la somme des expertises de 25 directions d'administrations centrales et des caisses nationales de sécurité sociale qui, **pour chaque prestation, ont examiné les rapprochements de paramètres possibles**, en tenant compte des objectifs propres de chaque soutien apporté. En effet, la simplification ne pouvait consister en une harmonisation totale. Il était donc crucial de tenir compte **du besoin social spécifique** auquel est censé répondre chaque prestation. Le rapport propose donc des arbitrages sur chaque sujet sur la base de scénarios. Indépendamment de la mise en œuvre de la réforme elle-même, **il constitue un outil pour progresser sur les simplifications**.

[22] En parallèle, **le Conseil d'Etat a en effet remis, en novembre 2021**, une étude nourrie par les travaux des administrations initiés dans le cadre du RUA, **avec des propositions précises pour aller vers une certaine harmonisation des bases ressources**. L'étude porte sur les catégories de ressources, les périodes de référence de certaines ressources (notamment celles des indépendants) et la définition des revenus salariaux pris en compte.

- Privilégier la simplicité du droit et la mise en œuvre

[23] **Il existe un arbitrage majeur à opérer entre simplicité et équité**. Un système équitable s'efforce en théorie de prendre en compte toutes les spécificités, de s'appuyer sur des ressources les plus proches de la réalité etc. mais cette quête conduit à multiplier les paramètres. Cela rend généralement le système plus complexe, ce qui peut être un obstacle au recours aux droits de la part des usagers (manque de lisibilité), au bon accomplissement des formalités (erreurs déclaratives) et au versement à bon droit des prestations par les opérateurs (erreurs, charge cognitive pour les agents). Ainsi, **il peut devenir peu équitable dans les faits, car une partie des usagers qui ont droit à une prestation n'y recourent pas et d'autres perçoivent un montant de prestation qui ne correspond pas à leur droit**, avec pour conséquences des trop-perçus à rembourser ou des rappels perçus tardivement.

[24] A titre d'illustration, la réforme des aides au logement – outre un objectif affirmé d'économie - visait à rendre le système « plus équitable » car plus contemporain : l'approche de l'équité ici se combine avec une réactivité qui pourrait être contestée mais a été instaurée en principe. Cette approche a été justifiée en ce qu'elle est plus proche des ressources perçues au moment du versement de la prestation, mais de nombreux agents rencontrés par la mission estiment qu'aujourd'hui certains allocataires renoncent à demander les AL en raison de la complexité introduite et par peur de devoir rembourser des indus qui ont augmenté très fortement avec la réforme. Au demeurant, rendre contemporain une prestation destinée à couvrir des charges -souvent régulières et correspondant à des charges pré engagées- de logement a pu et peut en tant que tel être interrogé, la réforme ayant été aussi retenue dans un contexte de recherches d'économies.

[25] **Dans le cadre des arbitrages qui devraient être à effectuer concernant une base ressource unique ou cible ou celle concernant un système cible de soutiens, il conviendrait de**



**prioriser la simplicité, la stabilité et la facilité de mise en œuvre par les usagers et les agents<sup>182</sup> dans un objectif de recours aux droits et de versement du juste droit**, quitte à procéder à des aménagements forts par rapport à une « équité théorique parfaite ». L'objectif n'est pas ici toujours le juste traitement économique ou la parfaite rigueur en droit : loin d'être un droit théorique, la prestation sociale a pour objet d'apporter un soutien sûr et certain, sans devoir être recalculé et sans reposer sur des démarches complexes ou des opérations peu compréhensibles. L'objectif demeure toujours de trouver un équilibre entre droit formel idéal et droit réel accessible.

[26] La mission recommande de tenir compte du **besoin social spécifique** auquel doit répondre chaque prestation, c'est-à-dire d'abord apporter une sécurité et couvrir des besoins et, aussi, maintenir les différences justifiées par l'objectif différent de chaque prestation, tout en s'efforçant de simplifier ce qui peut l'être. Par exemple, pour les aides au logement dont l'objectif est de solvabiliser les locataires aux faibles revenus pour pouvoir payer leur loyer, la mission considère que se justifient **la prise en compte du loyer** dans la formule de calcul<sup>183</sup> et **une actualisation annuelle** du montant de la prestation (puisque le loyer n'évolue qu'annuellement). **Aussi la prise en compte de tels paramètres dans les AL et non dans les autres prestations se justifierait et est facilement compréhensible pour les allocataires.**

#### 1.4 Retenir une définition unique du salaire puis des revenus d'activité pour le calcul des prestations est une priorité avant, à terme, de simplifier et faire converger dans une certaine mesure les bases ressources

- Il est prioritaire de retenir une définition unique du revenu salarial pour le calcul des différentes prestations

[27] Si la mission n'a pas vocation à se prononcer sur la notion de salaire à retenir, elle fait les observations suivantes :

- Le salaire net imposable représente l'avantage de la simplicité mais il est éloigné des revenus réellement perçus par les individus puisqu'en sont déduits des abattements fiscaux ;
- Le salaire net perçu est la notion qui est la plus juste. Elle est déjà utilisée pour le calcul du RSA et de la prime d'activité. Sa principale limite a trait à son manque de lisibilité. Il est construit à partir du net à payer, avec des rectifications visant à se rapprocher de ce qui constitue un revenu en contrepartie du travail. Y sont ainsi intégrées des sommes retenues par l'employeur qui correspondent à des revenus (protection sociale facultative, part salariale des chèques vacances, saisies sur salaires, etc.). Sont en revanche déduites les sommes qui, bien que figurant dans le « net à payer », n'ont pas le caractère de revenus mais sont représentatives de frais professionnels.
- La mise en place de la retenue à la source n'a en outre pas contribué à clarifier les différentes notions puisque le net à payer revêt désormais une portée différente.

[28] **Le Conseil d'Etat propose une solution proche du net imposable** : la prise en compte des revenus salariaux sur la base du « net à payer avant impôt sur le revenu ». *« Seraient laissés de côté tous les retraitements actuellement opérés, dans les deux sens ; afin de ne pas pénaliser les allocataires*

---

<sup>182</sup> Cela inclut le fait de s'appuyer sur des ressources contrôlables ce qui n'est pas le cas des intérêts du livret A ou des libéralités demandées pour le RSA

<sup>183</sup> cf. Rapport sur le revenu universel d'activité, Fabrice Lenglard, rapporteur à la réforme du revenu universel d'activité, avec le concours d'Azadeh Akrami-Castanon (IGAS), janvier 2022.

*bénéficiant de remboursements de frais, ».* Cette solution a l'avantage de la simplicité. Elle s'éloigne des revenus réels mais le Conseil d'Etat souligne que « *si ces accessoires [mentionnés ci-dessus] se rencontrent fréquemment dans les bulletins de paie traités par les caisses d'allocations familiales, ils sont généralement d'un montant faible* » et propose de laisser l'option aux salariés ayant des frais professionnels très élevés d'en demander la déduction en justifiant les avoir réellement exposés.

[29] Dans **le cadre de l'expérimentation DRM RSA/PPA, les travaux sont en cours autour de la création du net social** pour le calcul des droits. Ce projet a donné lieu à un arrêté publié le 7 février 2023. L'objectif poursuivi par le gouvernement et la Cnaf est d'aboutir à un **revenu social de référence**, qui serait consultable dans le portail national des droits sociaux (PNDS) et qui serait **l'agrégat du revenu d'activité et du revenu des prestations**, immédiatement utilisable et consultable par les allocataires, pour comprendre le calcul des droits (horizon 2024). Parallèlement, un chantier sur l'affichage du net social sur le bulletin de paye est en cours (juillet 2023).

[30] **Une modification de la définition du revenu salarial pris en compte pour le calcul des prestations aura des effets redistributifs évidents** (perdants et gagnants à la réforme). Intuitivement, on peut supposer que la base sera globalement plus restreinte (puisque la PSC, les chèques vacances, etc.) ne seront plus réintégrés, néanmoins si la réforme est faite à budget constant, cela ira de pair avec une réduction des barèmes, qui aura d'autres effets en termes de gains et de pertes.

[31] Après avoir fait une simulation des effets sur les gagnants et perdants d'un changement du salaire retenu, les barèmes des prestations concernées (assises aujourd'hui sur un autre salaire que le salaire net perçu dans cet exemple) pourraient être ajustées à budget constant pour atténuer ces effets. Il sera néanmoins impossible de les neutraliser tout à fait puisque les effets sur les gagnants et les perdants ne sont pas homogènes. Seule une réforme à budget positif pourrait faire en sorte qu'il n'y ait pas de perdants.

- Bases ressources

[32] Elle correspond à l'ensemble des ressources prises en compte pour, d'une part, apprécier l'éligibilité à une prestation soumise à analyse des ressources et, d'autre part, pour calculer la prestation en fonction de ces ressources (prestations différentielles notamment). La difficulté a trait au fait que la plupart des prestations ne sont pas bâties sur la même base ressources : certaines prennent en compte une catégorie de revenus ou de ressources ou apprécient des avantages (loyers fictifs notamment), d'autres non.

[33] La simplification des bases ressources renvoie à deux enjeux : **celui de la lisibilité grâce à un rapprochement ou une convergence** entre les bases ressources des différentes prestations (harmonisation), **celui de la facilité à déclarer et calculer les prestations en supprimant de la base de ressources certaines catégories** difficiles à récupérer et dont l'impact différentiel est faible (faible différence dans le calcul du droit, peu de personnes concernées<sup>184</sup>...).

[34] **Les travaux sur le revenu universel d'activité visaient à aller vers une harmonisation des bases ressources en privilégiant une base large assortie d'une révision des barèmes** : « *les différentes composantes du système seront en effet calculées de façon articulée, sur la base d'un revenu*

---

<sup>184</sup> Comme les intérêts du livret A qui concernent peu d'allocataires et dont le montant est faible

*social de référence (RSR), qui résultera de l'harmonisation des différentes bases ressources, aujourd'hui hétérogènes. (...) Ce revenu social de référence s'appuiera sur une prise en compte large des ressources. Être proche des ressources réelles permet au système d'être plus efficace dans la lutte contre la pauvreté. L'harmonisation des bases ressources ira bien sûr de pair avec un ajustement des barèmes : une baisse éventuelle de prestation entraînée mécaniquement par l'élargissement d'une base ressources pourra être compensée par un rehaussement du barème de l'allocation, si bien que l'aide versée aux allocataires concernés ne sera pas nécessairement diminuée ex post ».*

[35] **L'étude du Conseil d'Etat comporte quant-à-elle quinze propositions visant à aboutir à deux types de bases ressources : une base ressources harmonisée, qui concernerait toutes les prestations relevant de la famille du RSA (RSA, prime d'activité, complémentaire-santé-solidaire, etc.), de celle de l'ASPA et de l'aide sociale légale ; les bases ressources fondées sur des notions fiscales** que le CE propose de conserver (dans la mesure, indique le Conseil d'Etat, où elles sont simples pour les allocataires et les gestionnaires (il suffit de se référer à l'avis d'imposition) et où les transferts entre allocataires seraient trop importants en cas de basculement vers la base ressources harmonisée. L'étude du Conseil d'Etat recommande aussi d'autres simplifications (mais peu nombreuses) concernant la prise en compte des revenus du patrimoine. Enfin d'autres évolutions sont proposées mais plutôt dans un objectif d'équité que de simplicité : prise en compte des pensions versées, prise en compte des aides des proches seulement au-delà d'un certain montant.

[36] **Le rapprochement des bases de ressources entre les différentes prestations** constitue un autre enjeu majeur du programme de simplification, considéré comme nécessaire par la mission. Mais ce chantier doit être mené non sans prudence : en effet, sur le principe, chaque prestation répondant à un besoin social différent, une base ressources unique pourrait affecter cette logique. En tout état de cause, si cette approche était retenue, le mode de calcul de la prestation devrait compenser la perte liée au changement de base ressources. L'opportunité de simplifier les bases ressources doit donc aussi être appréciée, toutes choses égales par ailleurs, au regard d'une éventuelle complexification « en rattrapage » qui pourrait marquer le calcul des prestations. A titre d'exemple, le RSA est une prestation différentielle : il garantit un revenu minimal donc un filet de sécurité. Il garantit à chacun un certain niveau de revenus, déduction faite des autres revenus. Aussi, sa base ressources est par définition large.

[37] Par ailleurs, **l'harmonisation des bases ressources constitue un chantier ambitieux, qui aura de nombreux impacts opérationnels** : sur les usagers, car il ferait des gagnants et de perdants et car il changerait de façon importante les règles de calcul des prestations ; pour la Cnaf et les autres opérateurs concernés (selon le périmètre de prestations retenu), car il nécessiterait de changer les formules de calculs des prestations, de faire évoluer les SI, former les agents et faire évoluer les organisations. Or l'ensemble des agents rencontrés par la mission émettent une demande de stabilité. S'ils émettent le souhait d'une certaine simplification, ils demandent également « un temps de pause » avant de devoir absorber une nouvelle réforme. Enfin, cette réforme aurait des impacts financiers pour l'Etat, les collectivités territoriales et les régimes de protection sociale. Au regard des impacts de la réforme des aides au logement (voir annexe 2), la mission souligne la nécessité, dans la mise en œuvre d'un tel chantier : de garantir la bonne mise en œuvre opérationnelle par les organismes et leurs systèmes d'information dans un cadre parfaitement sécurisé et stabilisé. Mais la conformité du schéma opérationnel doit aussi prendre en compte les besoins et réactions des usagers pour pouvoir apporter le meilleur service dans un temps de changement. Outre le changement constant, le changement dans l'instabilité s'est en effet révélé une source majeure d'insécurité pour les organismes et les agents mais avant tout pour les usagers - bénéficiaires.

[38] **Si ce chantier est sensible et complexe, la mission l'estime nécessaire à terme. Elle, préconise donc à court terme de prioriser les simplifications consistant à centrer la base**

**ressources sur des ressources fiables, relativement stables et pouvant être récupérées automatiquement, en particulier pour les prestations aujourd’hui adossées au DRM (allocations logement) ou ayant vocation à l’être à court terme (RSA, prime d’activité).** La Cnaf travaille à des propositions concernant la base ressource du RSA et de la PA. Celles-ci ainsi que les propositions du Conseil d’Etat doivent être examinées dans cette perspective.

### 1.5 Une attention doit être portée aux périodes de références et d’actualisation, avec une vigilance vis-à-vis d’une trop grande contemporanéité des ressources, source d’instabilité, de complexité et d’erreurs, dont témoigne la réforme des aides au logement

[39] **Trois paramètres temporels principaux** sont pris en compte pour le calcul des prestations : l’étendue de la période de référence, le point de départ de référence, la fréquence d’actualisation (prise en compte soit de nouveaux paramètres soit des changements de situation). Par exemple, le RSA repose sur une base ressource dont la période de référence est trimestrielle, avec un point de départ M-3 et un point d’arrivée M-1, et une fréquence d’actualisation trimestrielle. Les aides au logement ont une période de référence annuelle, avec un point de départ à M-13 et un point d’arrivée à M-2, et – après réforme- une fréquence d’actualisation trimestrielle.

[40] **Le point de départ de référence constitue un enjeu clef dans le cadre de la récupération automatique des ressources : il influe sur la justesse de la donnée prise en compte.** Un point de départ (et a fortiori un point d’arrivée) très proche du présent conduit à prendre en compte des données qui peuvent encore évoluer et qui devront être corrigées par la suite (cf. infra sur la demande unique de prestation et la maîtrise des risques).

[41] **La fréquence d’actualisation influe directement sur la fréquence des démarches à accomplir par les usagers donc aussi sur la charge pesant sur les Caf (fréquence des interventions et des calculs par les Caf.** Si cet aspect avait été identifié en amont de la réforme des AL, il semble que son impact a été sous-estimé. L’automatisation permet de réduire l’impact mais pas de le neutraliser.

[42] **Si la période de référence influe sur la stabilité ou la réactivité de la ressource prise en compte, elle doit être considérée conjointement avec les deux autres paramètres.** L’impact des variations de droits liées à une fréquence d’actualisation relativement élevée (trimestrielle) comme celle des AL peut être amorti par une période de référence longue (un an). L’inconvénient d’une telle solution est que l’impact d’un mois aux ressources atypiques (par exemple exceptionnellement élevées) continue à se faire sentir – même en étant lissé- pendant les 11 mois suivants où le droit est ainsi plus faible, même s’il y a une actualisation trimestrielle. Un autre inconvénient est qu’une erreur sur un mois, même sur une période passée (par exemple M-7-M-4), impacte -là encore sous réserve du lissage- les périodes suivantes (M-3-M-1) puisque la période de référence s’étend sur un an glissant. L’avantage est que cela permet d’amortir les variations importantes de droit. La mission relève qu’une période de référence annuelle actualisée annuellement, (comme c’était le cas autrefois pour les AL et qui se justifie par la stabilité du loyer) ne présente pas ces inconvénients, il en va de même pour une période de référence trimestrielle, mise à jour trimestriellement, comme c’est le cas pour la PA et le RSA (et qui se justifie par la vocation de ces prestations qui est compléter les revenus du travail pour la première et l’ensemble des ressources pour la seconde donc s’adapter à leur fluctuations).

[43] **Il convient également de prendre en compte un quatrième paramètre qui est l’évènement servant de référence à la prise en compte du revenu, c’est-à-dire du mois pour**

lequel on retient la nature de ressource concernée (tant pour les revenus salariaux et de remplacement) : le mois « dû » (c'est au titre de ce mois que le revenu est perçu), le mois « de versement » par l'organisme verseur, ou encore le mois « perçu » (celui au cours duquel le revenu est disponible sur le compte bancaire de la personne, qui peut différer du mois de versement si ce dernier intervient en fin de mois).

Tableau 1 : Mois retenu pour la prise en compte des ressources

	ASS	PA	RSA	AL	AAH	ASPA	ASI	AV	GJ
Revenus imposables	Perçu	Perçu	Perçu	Versé	Versé*	Dû	Dû	Dû	Perçu
Revenus de remplacement	Perçu	Perçu	Perçu	Versé	Versé	Dû	Dû	Dû	Perçu
Autres revenus imposables		Perçu	Perçu			Perçu	Perçu	Perçu	Perçu
Autres ressources non imposables		Perçu	Perçu			Perçu	Perçu	Perçu	Perçu
Prestations familiales et minima sociaux		Dû	Dû			Dû	Dû	Dû	

Source : Cnaf

[44] Dans la mesure où la date véhiculée par le dispositif de ressources mensuelle (DRM) sur lequel s'appuie le calcul des aides au logement est le mois de versement, il est probable que le mois de versement finisse par s'imposer comme valeur de référence pour la plupart des ressources (cf. rapport sur le revenu universel d'activité).

- Une préférence des allocataires pour des ressources stables afin de pouvoir se projeter et gérer son budget

[45] Dans le cadre de la concertation relative à la réforme du revenu universel d'activité, les associations et les citoyens dans le cadre des ateliers de concertation avaient déjà insisté **sur l'importance pour eux de pouvoir prévoir leurs ressources et de disposer de versements relativement stables** (« la prévisibilité est fondamentale pour construire un projet de vie, et bien plus encore quand les revenus sont faibles »<sup>185</sup>). Certains préféraient disposer de ressources moindres mais plus stables.

[46] Des études conduites par la Cnaf (cf. encadré ci-dessous) ont mis en évidence des résultats similaires.

**Etude menée par la Cnaf, à la suite d'une expérimentation sur la mensualisation conduite à la Caf de Rennes lors de la mise en œuvre du RSA expérimental en 2009**

<sup>185</sup> 24 septembre 2019 Document de travail ALERTE pour Concertation RUA

L'étude montre que les allocataires, sollicités à plusieurs reprises sur leurs préférences en matière de versement de la prestation, sont partagés entre le souhait d'une prestation adaptée et le désir de stabilité, et qu'ils craignent par-dessus tous les indus, dans un contexte de relative méconnaissance des principes du dispositif. Ainsi, parmi les 13 700 allocataires percevant un minimum social interrogés dans l'enquête de satisfaction de la branche famille début 2011, 84 % estimaient que la fréquence trimestrielle de renvoi de la déclaration des ressources « leur convenait ». Seuls 6 % estimaient qu'elle n'était pas assez fréquente, 9 % qu'elle était trop fréquente. **Par ailleurs, les allocataires manifestaient une préférence pour des prestations qui assurent une certaine régularité des revenus.**

En complément des revenus tirés d'une activité rémunérée, **64 % des personnes interrogées (les bénéficiaires de l'API et du RMI au 31 octobre 2007) déclaraient préférer une prime mensuelle fixe.** Ce pourcentage est encore plus élevé parmi les femmes (67 %) et les couples avec enfant (67 %). Ces différents résultats traduisent la crainte des allocataires, et en particulier des familles avec enfant à l'égard de prestations variables dans le temps : **la nécessité de prévoir un budget comprenant des frais fixes semble conditionner un attrait pour des prestations fixes.**

Ce point de vue a de nouveau été exposé dans le cadre des ateliers de créativité associant des bénéficiaires de prestations relatifs au RUA<sup>186</sup>. Les usagers interrogés « préfèrent » avoir un peu moins mais plébiscitent la stabilité de leurs revenus.

En outre, l'étude menée a montré que les impacts sur le calcul du RSA de la mensualisation et la trimestrialisation ne sont pas systématiquement différents : dans de nombreuses situations, les évolutions de la prestation sont les mêmes, notamment en raison de l'application de mesures correctives qui permettent de tenir compte de la réalité de la situation (notamment la mesure de neutralisation).

Source : Synthèse par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté de la concertation dans le cadre de la réforme pour la mise en place d'un revenu universel d'activité, Rapport sur le RUA<sup>187</sup>

[47] L'écoute usagers réalisée par le centre national d'appui aux métiers de la branche famille (CNAM) en décembre 2021 souligne que « pour les répondants, **le rôle de la Caf est de sécuriser voire de protéger les allocataires** (notion de « *filet de sécurité* »). Cela correspond surtout pour eux aux notions de **stabilité et d'anticipation** encore plus quand l'équilibre financier de leurs foyers dépend des aides versées. Cette perception guide un grand nombre de leurs besoins et habitudes en termes de relation de service. « *La plus grande difficulté avec la Caf, c'est que l'on ne peut jamais se projeter alors que pour plein de gens dont je fais partie, nos revenus dépendent de la Caf* » - Allocataire »

- **La mise en place d'une période de référence sur 12 mois glissants, associée à une actualisation trimestrielle pour le calcul des aides au logement a eu plusieurs conséquences négatives**

« *Les gens avaient des habitudes de vie, maintenant tous les trois mois, leur vie change. Ils ne peuvent plus gérer un budget. Même nous, on ne sait parfois pas expliquer ce qui s'est passé quand c'est la machine qui recalcule (quand on clique sur le fait générateur et qu'on ne sait pas pourquoi). Quand on est en rendez-vous et qu'on n'arrive pas à expliquer aux gens, les allocataires pensent qu'on est incompétents.* » Agent s'exprimant dans le cadre d'un des groupes d'écoute des agents entendus par la mission. Cette phrase est représentative de propos fréquemment entendus par la mission dans différentes Caf (dans le cadre des groupes d'agents réunis et des temps d'immersion)

[48] Les constats suivants de la mission s'appuient sur les observations effectuées lors de des déplacements en Caf, en particulier les temps d'immersion importants qui lui ont permis d'échanger avec les agents, notamment ceux en contact direct avec les usagers et également d'écouter (au

<sup>186</sup> 48 Session de créativité organisée avec 27 bénéficiaires de prestations venant de Grenoble, Pau et Carcassonne.

<sup>187</sup> Rapport sur le revenu universel d'activité, Fabrice Lenglard, avec le concours de l'IGAS, janvier 2022

téléphone ou en accueil physique) les interrogations, les demandes et les critiques des usagers. Ils s'appuient également sur l'analyse de la documentation existante :

- **Les démarches des usagers sont complexifiées** car ils doivent faire trimestriellement ce qu'ils faisaient autrefois annuellement. La plupart des ressources sont récupérées automatiquement grâce à l'adossement au DRM, ce qui permet en théorie de ne pas constituer une charge déclarative pour les allocataires, mais cela ne concerne pas toutes les ressources. Pour les ressources non récupérées *via* le DRM (pensions alimentaires, reçues et versées, revenus des travailleurs indépendants, revenus du capital, etc.), les allocataires doivent remplir une déclaration tous les trimestres. Par ailleurs les erreurs dans les données du DRM conduisent les allocataires à faire des démarches de rectification le plus souvent non de leur propre fait mais à la demande des organismes (cf. *infra*).
- **Les allocataires ont du mal à comprendre pourquoi l'aide au logement varie trimestriellement ou mensuellement en cas de changement alors que le loyer reste stable et est réactualisé seulement annuellement.** Si une telle variation se comprend pour le RSA et la prime d'activité qui ont vocation à compléter des ressources qui varient pour garantir « un filet de sécurité » pour l'une et améliorer les revenus du travail pour l'autre, **les aides au logement par principe poursuivent un autre objectif que le RSA et la PA : il s'agit de solvabiliser les ménages pour les aider à payer leur loyer.**
- *A contrario* et en sens inverse, les allocataires ne perçoivent pas tous l'adaptation à la variation de leurs revenus. En effet, dans la mesure où la période de référence est calculée sur 12 mois glissants, un revenu élevé pendant sur un mois impacte les 11 mois à venir. Pour autant les allocataires n'émettent pas le souhait d'une réduction de la période de référence à trois mois car cela augmenterait encore l'instabilité du versement.
- **La contemporanéité des ressources (M-13 à M-2), associée à l'adossement au DRM conduit à prendre en compte des ressources « flottantes »**<sup>188</sup> (cf. paragraphe 1.2.4), ce qui donne lieu à des ajustements ultérieurs qui génèrent **des indus et des rappels. Cela accroît pour les ménages l'instabilité et le manque de prévisibilité.**
- La réforme a augmenté de façon considérable les erreurs de calcul et de versement du droit. **L'indice résiduel de risque dans le versement des AL à 9 mois a augmenté de 50 % avec la réforme** (cf. paragraphe 1.3.1 de la présente annexe) **entre 2020 et 2021.** Ces erreurs de calcul du droit proviennent de la faible qualité des données entrantes, liées à la contemporanéité des ressources et à l'adossement au DRM, **mais aussi des erreurs faites par les agents, liées à la complexification du droit induite par la réforme.**

[49] **Mais un autre élément joue à plein.** Il est plus **difficilement appréciable** ici. Il est **pourtant incontestable**, sinon dans son ampleur, dans sa nature. La mission a constaté sur place dans les Caf **des dossiers donnant lieu à des opérations de calculs puis de recalculs quasi constants. Ce point concerne les aides au logement naturellement mais aussi l'ensemble des autres prestations prenant en compte les revenus de remplacement**<sup>189</sup>. **Ce point a totalement été sous-estimé lors de la mise en œuvre de la réforme. Un changement est susceptible d'avoir des effets « en chaîne » que l'on est bien en peine de maîtriser**, ce qui conduit à des opérations de recalcul constantes illisibles pour les usagers et les agents. Ainsi, la mise à jour d'un paramètre est susceptible d'entraîner une opération de recalcul. De même, un changement de situation aura

<sup>188</sup> les montants portés dans la DSN sont régulièrement modifiées les mois suivants (exemple des heures supplémentaires du mois qui ne sont généralement pas connues lorsque la DSN est émise)

<sup>189</sup> En particulier les indus et rappels de prestations prises en c

logiquement des effets en chaîne. **Le principe de contemporanéité retenu a ici des effets redoutables en ce qu'il va conduire à un calcul affectant un soutien pris isolément mais aussi un ensemble de soutiens. Et cette évolution peut avoir des effets à chaque réexamen périodique du droit, dans un sens ou dans un autre. Combiné aux recalculs issus de changements de situation, les montants évoluent constamment et certains peuvent avoir droit à prestation un mois puis le perdre le mois suivant. Les indus, rappels et trop perçus générés par un dispositif de cette nature ont une dimension encore plus délicate que précédemment.**

[50] **Le caractère illisible de ces opérations est en outre renforcé par le fait que les données intégrées dans le système d'information sont en elles-mêmes fragiles et potentiellement instables** : par elles-mêmes mais aussi et surtout car chaque système produit une information à un moment t et qu'un autre système va prendre en compte ces éléments à un autre moment... ou au même moment... ce qui ne peut que conduire à des écarts, donc à des corrections pour toutes les situations présentant certaines instabilités. **La contemporanéité technique voulue conduit à une illisibilité pratique de la prestation tant pour les experts que pour les usagers.** Si des efforts importants ont été menés pour fiabiliser les échanges de données, les erreurs et écarts demeurent trop nombreux et ont des impacts très importants sur la gestion et en particulier sur certains allocataires (par exemple le mode de prise en compte des indemnités journalières maladie s'est avéré source d'erreurs majeures et, au moment de la réalisation des investigations de la mission, les opérations de fiabilisation étaient encore en cours).

## 1.6 Le recours à des paramètres ou droits plus figés doit également être recherché

[51] **Face à une prestation considérée comme trop instable potentiellement ou dans les faits, une technique existe : elle consiste à figer les paramètres pris en compte ou les droits calculés. Figer ces éléments conduit ainsi à considérer une prestation comme acquise au regard de certains éléments. Cette approche constitue ainsi un aménagement souhaité à un principe de contemporanéité** dont on comprend qu'il est source d'instabilités trop fortes donc d'illisibilité, d'incompréhensions et d'erreurs.

[52] **L'effet figé qui concerne le RSA et la prime d'activité a pour but de garantir une certaine stabilité du montant du droit servi pendant trois mois.** Il peut prendre de nombreuses formes que l'on peut qualifier de neutralisation, d'abattement ou encore de non prise en compte. Par exemple, les changements de situation intervenant en cours de droit peuvent être pris en compte pour la détermination des droits de manière décalée et non pas au cours du mois sur lequel ils se produisent (par exemple l'arrivée ou le départ d'un enfant). Sur un autre plan, le RSA repose sur le calcul d'un montant intermédiaire sur chaque mois du trimestre de référence en fonction de la situation de ce mois, qu'on additionne pour faire une moyenne mensuelle. On verse alors cette moyenne sur chaque mois du trimestre de droit : c'est le RSA dû. Le droit payé est ainsi constant sur les trois mois du trimestre de droit. Pour la PA, les revenus d'activités et autres revenus sont pris en compte sur la base de leur moyenne mensuelle sur le trimestre de référence (alors que dans le cas du RSA, on calcule un RSA sur chaque mois du trimestre de référence, que l'on moyennise ensuite).

[53] Il existe toutefois des exceptions afin de tenir compte immédiatement (dès lors que l'événement est déclaré) de la séparation, de la perte d'un emploi ou de la fin de droits à allocations chômage pour le RSA. **C'est l'effet figé asymétrique.**



[54] **Dans le cadre de la concertation sur le revenu universel d'activité, les associations, réunies dans le Collectif Alerte<sup>190</sup> ont rappelé leur attachement à ce mécanisme d'effet figé asymétrique : «il est nécessaire d'avoir une relative stabilité de l'allocation avec des droits figés sur trois mois et réactivité aux pertes de revenus tout en prévoyant un mécanisme permettant de tenir compte rapidement d'une soudaine perte de revenus ».**

[55] **Cet effet figé asymétrique peut prendre plusieurs formes. Il peut correspondre à neutraliser les effets d'un changement de situation (décès d'un enfant, séparation d'un couple par exemple), d'une évolution des ressources ou de considérer le droit comme acquis. Il a été introduit dès l'origine de la conception de la prime d'activité dans un souci de garantir aux bénéficiaires une réelle stabilité des montants dus. Par la suite, la première étape de la réforme des minima sociaux introduite en 2017<sup>191</sup> a conduit à réexaminer intégralement ces effets figés en articulant les approches retenues pour le RSA et la prime d'activité via des dispositions figurant dans la LFSS pour 2017 et la LF pour 2017. Le point de départ de la réflexion a reposé, avec les associations et les organismes, sur un constat simple : s'il est évident que les prestations sont quérables et que leur bénéficiaire est subordonné à des conditions déclaratives, le premier réflexe d'un allocataire confronté à un changement de vie (décès, séparation, mis en couple) n'est pas de prévenir son organisme de rattachement afin d'obtenir un nouveau calcul de ses droits et une nouvelle évaluation de ses droits à prestations. Le droit demeure cependant largement bâti sur ce principe qui ne peut que rarement être respecté concrètement. Le changement de situation est le plus souvent déclaré ou pris en compte très a posteriori, par exemple au moment de la mise à jour des paramètres. Il peut donc entraîner indus et rappels qui sont autant de sources de fragilités pour les usagers. Forte de ce constat, la réforme mise en œuvre a conduit à se centrer sur les principaux motifs d'indus et de rappels pour figer les droits, paramètres et modes de (re)calcul, dans un sens considéré comme cohérent par tous (approche figée défensive face aux situations de fragilité avérée, approche figée moins favorable face à des situations pouvant entraîner un soutien plus favorable mais contestable dans sa nature). L'objectif était clairement de sécuriser les allocataires, de limiter les charges de gestion pour les organismes et de fluidifier les procédures. La réforme a été évaluée ex ante comme conduite à coûts globalement constants. Il n'a pas été possible ex post, faute d'évaluation *ad hoc*, de mesurer les effets concrets et exclusifs (correction des évolutions conjoncturelles et autres variables ayant un impact) de ces réformes sur les indus et les rappels. Mais l'expérience a été considérée comme globalement concluante en ce que, même si les changements ont été importants, ils ont conduit à résoudre des situations auparavant hautement problématiques et le changement s'est conduit sans constater d'effets indésirés issus de la réforme.**

[56] **Cette démarche a au demeurant été conduite dans un mouvement plus global de simplifications conduisant à simplifier le droit en générant des économies (prolongation des droits à l'allocation adulte handicapé pour les personnes atteintes d'un handicap lourd et peu susceptible d'évolutions, passage automatique au minimum vieillesse des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapée, fin du cumul entre allocation adulte handicapée et allocation de solidarité spécifique...) mais aussi à harmoniser les bases ressources et à simplifier les démarches (ACS, CMUC en particulier). La même réforme prévoyait l'effectivité réelle du principe de « dites-le nous une fois » en posant que toute donnée détenue par un organisme social ou une administration publique pouvait être utilisée par un autre, rendant pour la première fois et avant**

---

<sup>190</sup> Qui rassemble 34 fédérations et associations nationales de solidarité, engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

<sup>191</sup> Voir Conseil des ministres du 13 juillet 2016, Communication sur les premières étapes de la réforme des minima sociaux puis les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017 et leurs études d'impact qui ont décrit l'ensemble des mesures proposées relevant du champ législatif.

même le DRM et la pleine montée en charge de la DSN. Cette disposition a cependant été censurée par le juge constitutionnel en ce qu'elle pouvait constituer un cavalier social. Elle n'a été réintroduite que bien plus tardivement et d'une manière moins générique. Ce même mouvement a conduit également au **lancement effectif du portail numérique des droits sociaux**, destiné à l'époque à se substituer à terme aux autres portails proposés par chaque organisme de protection sociale : sept ans plus tard, le PNDS demeure mais a évolué de manière relativement modérée, les portails de protection sociale demeurant structurants dans le paysage.

[57] Ainsi, **des simplifications effectives, profondes et combinant les différentes approches sont possibles et produisent des effets**. Loin de chercher une mythique équité idéale ou une parfaite contemporanéité ou encore de supposer que les échanges de données et le système d'information constitueront un deus ex machina ultime, il est possible d'apporter des évolutions qui ne génèrent pas des surcoûts importants, qui sont acceptées et qui apportent une plus grande stabilité d'ensemble au système. Toute réforme des soutiens n'est pas forcément un grand soir ou une révolution (RUA, aides au logement...) mais peut aussi procéder de démarches progressives et prenant en compte les situations rencontrées. **Cette approche –déterminée avec les organismes et les représentants des usagers- pourrait donc, pour la période conventionnelle à venir, constituer une source d'inspiration pour des réformes tant incrémentales que plus systémiques.**

## 2 Si l'accès aux droits s'appuie sur une stratégie d'aller-vers prometteuse, la simplification des démarches via la demande unique de prestations et le développement de la détection automatique des droits sont des priorités pour la période à venir

### 2.1 La stratégie d'aller vers qui vise à réduire le non-recours s'appuie sur les plans de contacts sortants, le datamining et les rendez-vous des droits

[58] La stratégie d'accès aux droits de la Cnaf vise à **ouvrir de nouveaux droits** ou à **maintenir dans les droits** des allocataires. **Le non-recours reste aujourd'hui élevé**, au moins pour le RSA. Ainsi, selon une étude récente de la Drees<sup>192</sup>, 34 % des personnes éligibles au RSA<sup>193</sup>, en moyenne par trimestre n'y recourraient pas, et 20 % de façon pérenne (trois trimestre consécutifs) en 2018. Les sommes non versées correspondant au non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre et les droits que percevraient les non-recourants atteindraient 330 euros par mois et par unité de consommation, soit un montant du même ordre de grandeur que celui perçu par les recourants.

[59] **La stratégie d'aller-vers de la Cnaf repose sur plusieurs types d'actions : les contacts proactifs**, l'accompagnement des allocataires à travers **le rendez-vous des droits** et **le datamining** d'accès aux droits. **L'inclusion numérique** et la mise en place des **parcours** évoqués y contribuent également, aspects qui ont retenu l'attention de la mission et sur lesquels elle propose des évolutions (cf. annexe 8).

<sup>192</sup> Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Laure Omalek et Céline Marc (DREES), les dossiers de la DREES, N° 92 • février 2022

<sup>193</sup> Le non-recours à la prime d'activité n'a pu être établi par la Dress en l'absence de données complémentaires.

- La stratégie de la Cnaf semble répondre dans son principe aux attentes des usagers

[60] L'écoute usagers<sup>194</sup> montre que **les usagers attendent une démarche proactive** de la part des Caf pour les aider à connaître leurs droits et les services auxquels ils peuvent prétendre. Ils attendent également des Caf d'aider à les maintenir dans leurs droits, grâce à des démarches d'aller-vers.

**Extraits de l'écoute usagers concernant l'accès aux droits et le maintien dans les droits :  
La demande de démarches proactives**

La question de l'accès aux services de la Caf doit être étudiée également sous l'angle de **la visibilité donnée aux allocataires et partenaires des offres de service**. A ce sujet, les partenaires interrogés regrettent un manque d'information des usagers sur ce que propose la Caf. L'enjeu de recours passe donc nécessairement par une **approche marketing**.

Une des pistes identifiées est celle d'un **parcours d'intégration** ou d'un fond de dossier animé synthétique que chaque nouvel allocataire pourrait recevoir. Il évoquerait le système déclaratif, les téléprocédures, les informations disponibles dans le Caf.fr ou encore comment contacter la Caf. Ce serait une sorte de guide pour l'allocataire dans ses démarches directement disponible dans Mon Compte ou sous format papier chez les partenaires d'accueil.

*Il y a tellement de choses que les allocataires ne connaissent pas : « transmettre un document » par mail, l'accompagnement social et surtout les prestations dont ils peuvent bénéficier ! » - CSU*

*« Il faut faire de la publicité sur ce que vous proposez ! » - Partenaire*

*« Faites nous un parcours d'intégration quand on arrive ! Comme dans une entreprise » - Allocataire*

*« Il faudrait avoir des documents de présentation des aides et services avec peu de textes et surtout beaucoup d'images et d'infographies pratiques » - Partenaire*

Ce besoin d'accès aux offres et aux services semble se **borner à la Branche famille**. Les allocataires interrogés ne ressentent pas le besoin d'être accompagnés voire aiguillés au sein de la sphère sociale au sens large par les collaborateurs de la Branche. Pour eux, la priorité reste **l'accompagnement au sein de la Caf**.  
*« Avant de nous aiguiller ailleurs, la Caf pourrait déjà nous dire ce qu'on peut avoir chez elle ! » - Allocataire.*

**La demande d'une démarche d'aller-vers de la part de la Caf pour les aider à se maintenir dans leurs droits, à comprendre les indus etc.**

Les allocataires attendent de la Caf une **proactivité importante et une prise en charge à 360 degrés de leur situation**. Ils souhaiteraient que la Caf les contacte dans certains moments : fluctuation de droits, changement de situation, trop-perçu, lorsqu'une demande de prestation est abandonnée. En effet, il est indispensable que les allocataires puissent se projeter sur les prochains mois. Ce **besoin de stabilité** est fondamental pour que les allocataires soient dans de bonnes conditions pour réaliser toutes leurs démarches (séparation, insertion dans le monde du travail, etc.) sans crainte financière.

*« Dans un monde idéal, la Caf m'envoie un Sms pour me dire que je dois prendre rendez-vous avec elle car elle a des explications à me fournir sur mon trop-perçu ou une fluctuation de mes droits » - Allocataire*

*« Si une retenue doit être faite sur prestation, nous ne sommes pas avertis avant pour avoir le temps de s'organiser. Cela nous met en difficultés » - Allocataire*

*« La Caf doit nous contacter quand il y a une baisse de droits. C'est obligatoire pour que l'on ne se retrouve pas dans une situation encore plus difficile » - Allocataire*

Dans le cadre d'action pro-actives, les allocataires préféreraient d'abord recevoir un sms du type (« La Caf cherche à vous contacter. Prenez rendez-vous avec elle en suivant ce lien ») qui leur permettrait d'accéder à un planning de créneaux disponibles soit en accueil, soit par visio ou téléphone. Ils estiment que le format Sms permet d'être beaucoup plus réactif qu'un mail.

Source : Cnaf, Centre national d'appui aux métiers

<sup>194</sup> Réalisée par le Centre national d'appui aux métiers de la CNAF, décembre 2021. 3305 personnes de 12 Caf ont été interrogées

- **Les démarches de contacts proactifs**

[61] La stratégie de service de la COG 2018-2022 comportait notamment le développement des démarches dites « proactives » de la Caf à l'attention de ses publics.

[62] Il s'agit **d'aller d'une logique de « guichet »** impliquant que l'utilisateur prenne l'initiative de contacter la Caf pour réaliser ses démarches **à une logique « proactive » impliquant que la Caf prenne l'initiative du contact pour aller à la rencontre de son public** afin de promouvoir l'accès aux droits et au service et proposer une offre globale de services, coordonnée sur le territoire avec ses partenaires.

[63] **Cette stratégie doit également permettre de réduire les flux en aval.**

[64] L'année 2020 a été marquée par un besoin d'accompagnement accru des publics fragilisés par la crise sanitaire. Dans le cadre du plan de reprise suite premier confinement, la Cnaf a produit des « kits » destinés à accompagner les publics prioritaires, à savoir les publics très dépendants de l'accueil physique, les allocataires risquant une rupture dans leurs droits, les populations socialement fragiles (familles monoparentales notamment). Ainsi, en 2020, la Cnaf indique que 54 % des caisses qui ont déployé une action complémentaire de prévention des indus ont choisi de conduire au moins une action proactive.

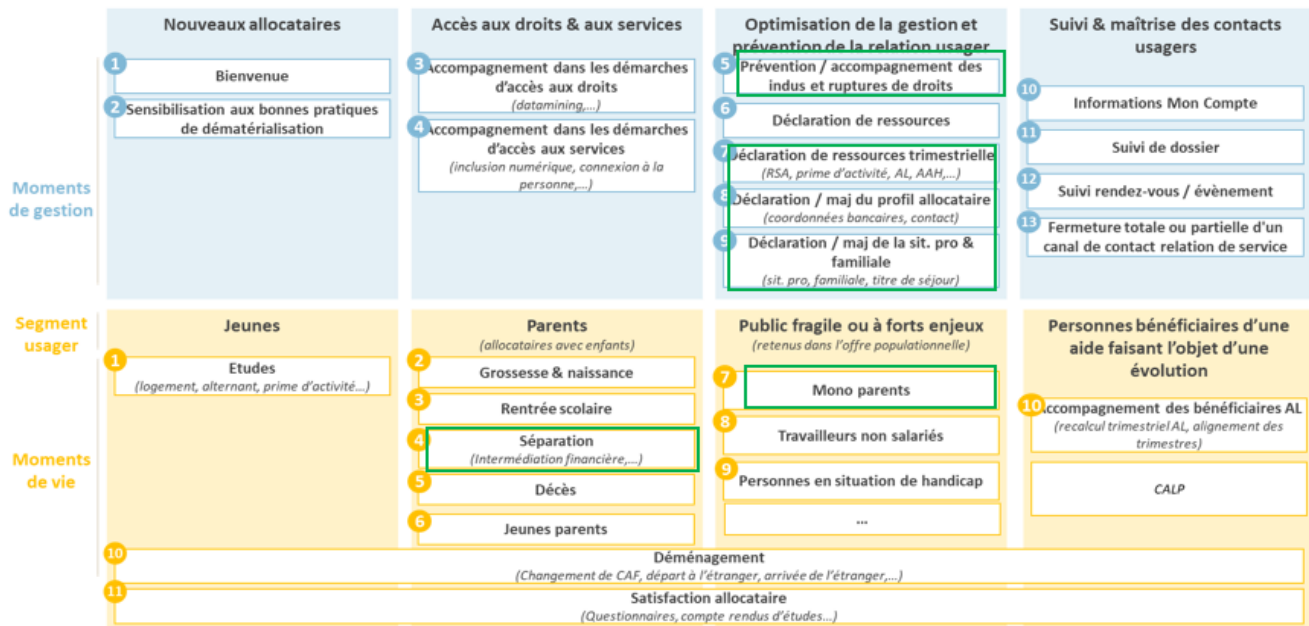
[65] Une **doctrine nationale des contacts pro-actifs** a été construite au premier trimestre 2020, puis au premier semestre 2021 un plan de contacts sortants cible.

[66] Une **phase d'expérimentation** auprès d'un groupe de huit Caf pilotes (Caf du Var, Caf du Bas-Rhin, Caf de la Haute-Garonne, Caf de l'Hérault, Caf du Finistère, Caf de la Gironde, et les deux Caf de Corse) de septembre 2021 à mai 2022 a été conduite pour tester la pertinence des actions, leurs impacts, la robustesse du modèle d'animation et de pilotage du plan. Sept plans<sup>195</sup> de contacts sortants ont été testés.

---

<sup>195</sup> L'incitation à la DT RSA et PPA en ligne avec relance, l'incitation à la DT AAH en ligne avec relance ; la mise à jour de la situation professionnelle et familiale ciblée ; la prévention des indus et des ruptures de droits ; la prise de contact à destination des multicontactants ; la réassurance à destination spécifiquement des monoparents ; la promotion de l'intermédiation financière (séparation)

Schéma 1 : Plan de contacts sortants identifiés par la Cnaf



Source : Cnaf

[67] Suite aux tests et au regard des résultats, **la Cnaf a décidé la généralisation de deux plans fin 2022, ayant démontré leur efficacité** selon elle au niveau du ROI des indicateurs d'efficacité des actions : il s'agit des plans DTR RSA / PPA et DTR AAH.

[68] **Trois autres plans seraient prometteurs** selon la Cnaf : le plan sur la mise à jour de la situation professionnelle et/ou familiale (titre de séjour) (« ces actions vont globalement dans le sens du recours aux droits et ont démontré leur efficacité »), le plan multicontactants mis à disposition du réseau pour information compte tenu des demandes des Caf mais non prioritaire (car les indicateurs d'efficacité des réitérants et des contacts non pertinents se situent en dehors des seuils de référence prédéfinis par la Cnaf), l'action réassurance des mono-parents (qui doit faire l'objet de nouveaux tests qui devraient permettre de consolider les résultats de l'action).

[69] Deux autres plans ne seront pas généralisés en l'état : le plan Séparation car il a vocation à être articulé avec l'ARIPA dans un plan plus global (suite aux évolutions réglementaires concernant l'intermédiation financière) et le plan de prévention des indus et des ruptures de droits car il n'a pas démontré son efficacité en l'état mais, dans la mesure où il s'agit d'actions de prévention, la Cnaf envisage d'assurer un suivi de cohorte sur le long terme.

- Le *datamining* : désormais utilisé pour l'accès aux droits, s'il a permis des avancées, il se heurte à différentes limites

[70] La COG 2018-2022 prévoit l'engagement suivant : « l'usage de nouvelles technologies peut être renforcé au service d'une démarche proactive et de prospection, en mobilisant les techniques statistiques comme le *datamining* (...) ».

[71] Le *datamining* ou « fouille de données » est **une démarche d'étude statistique qui exploite de vastes bases de données** pour faire émerger des liens avec une cible et modéliser son risque d'occurrence. Autrefois utilisé pour définir un risque d'indu dans le cadre des données entrantes ainsi que pour scorer un risque métier lors de la liquidation des prestations, il est désormais également

déployé en **pour déterminer -donc prévenir- un risque de non-recours** aux droits pour les allocataires.

[72] **En ce qui concerne le *datamining* sur la prime d'activité**, un algorithme de ciblage pour détecter des droits à la prime d'activité a été testé dans huit Caf qui ont contacté leurs allocataires pour leur indiquer qu'ils étaient potentiellement en situation de non-recours à la prime d'activité<sup>196</sup>. **Les résultats ont montré que le modèle de *datamining* est pertinent, permettant de cibler, dans 64 % des cas, des dossiers pour lesquels il existe un non-recours effectif**, selon les simulations du droit pour les allocataires qui ont pu être joints au téléphone. Néanmoins, si les allocataires contactés ont davantage déposé de demandes que les allocataires du groupe témoin (10,9 % contre 2 % des allocataires du « groupe témoin ».), **une part importante des personnes contactés pourtant potentiellement éligible n'en dépose pas.**

[73] Le montant moyen du droit ouvert est important Le montant moyen de la prime d'activité obtenue par les nouveaux bénéficiaires est de 214 €. De plus, 22 % des allocataires bénéficient d'un rappel, d'un montant moyen de 257 €. En matière de « retour sur investissement » des différents modes de contacts, le téléphone est de loin le plus efficace (20 % des personnes contactées par téléphone ont ouvert un droit contre 9,5 % pour les SMS) et le SMS est le plus efficient (le temps investi étant de : 62 minutes 24 pour aboutir à une ouverture de droit suite à un contact téléphonique et 6 minutes 42 quand l'allocataire est contacté par SMS).

[74] **En 2020 et 2021, les Caf ont eu à réaliser au moins une campagne annuelle d'accès aux droits sur la base du modèle *datamining* prime d'activité au titre des plans de contrôle.** En 2021, au moins 3 291 allocataires ont ouvert un nouveau droit à la prime d'activité, pour un montant moyen de 220 €, **soit 5,5 % des allocataires détectés.**

[75] Le modèle ***datamining* allocation de soutien familial** a quant à lui été **généralisé à toutes les Caf Pivots Aripa** (intermédiation des pensions alimentaires) **en novembre 2021** à la suite d'une expérimentation réalisée en 2020 auprès de 6 Caf pivot. Au cours de l'expérimentation, 5 932 allocataires ont été contactés (environ la moitié par téléphone et l'autre par sms), afin de leur présenter la prestation, les inciter à formuler une demande, et les accompagner dans leurs démarches.

[76] Les résultats de l'expérimentation ont démontré un potentiel conséquent dans la lutte contre le non-recours : **14,9 % des allocataires contactés ont déposé une demande d'ASF dans les 30 jours et 11,3 % ont ouvert un nouveau droit ASF pour un montant moyen de 167 €.**

[77] La réalisation d'une campagne *datamining* accès aux droits est une action obligatoire à réaliser au titre du plan de contrôle PCI 2022.

[78] Si les **campagnes de *datamining*** ont démontré qu'il **permettait d'améliorer le recours aux droits**, la mission relève qu'elles mettent aussi en évidence **les limites du modèle :**

---

<sup>196</sup> Le modèle *datamining* pour la prime d'activité a été construit à partir de la connaissance acquise lors de l'enquête nationale menée entre mi-mai et mi-juin 2018 par dix Caf, auprès d'un échantillon de 17500 dossiers représentatifs des allocataires métropolitains. Cette enquête visait à identifier l'existence de non-recours aux prestations légales, avec un protocole de pré-étude Nims et, le cas échéant, de vérification du non-recours au téléphone puis de prise en charge des ouvertures de droits par les Caf d'appartenance des allocataires. Afin de tester l'efficacité du modèle *datamining* construit par le Cnad, en mars 2018, onze Caf ont utilisé l'algorithme de ciblage pour contacter une partie de leurs allocataires ciblés par le modèle pour leur indiquer qu'ils étaient potentiellement en situation de non-recours à la prime d'activité. Chacune de ces Caf a listé les 3% de ses allocataires les plus à risque de non-recours.

- **Il n'est pas à ce stade pertinent sur toutes les prestations.** La Cnaf avait envisagé Il avait été envisagé de faire un modèle de *datamining* sur le RSA mais il était trop coûteux et pas opérant au regard des tests réalisés, avec une proportion importante de faux positifs.
- **Les modalités de prise de contact des allocataires (téléphone plutôt que SMS) et l'accompagnement pour aider à faire les démarches sont déterminants.** Le taux de droits ouverts des personnes contactées après ciblage est plus élevé que par rapport aux échantillons témoins mais il reste bien en dessous de la proportion de personnes éligibles contactées. 64 % des personnes contactées dans le cadre de l'expérimentation *datamining* PA étaient éligibles mais seulement 11 % des personnes contactées ont ouvert un droit. Or l'accompagnement demande **un investissement en temps et donc de pouvoir y consacrer des ressources humaines significatives.**
- Si la première campagne sur une prestation est efficace, **le taux d'ouverture des droits diminue lors des campagnes suivantes**, car une partie des personnes non-recourantes a d'ores et déjà ouvert un droit la première année.
- Enfin, il **permet d'agir sur le non-recours partiel** au sein de la branche famille et détecter les droits des allocataires d'une prestation qui n'ont pas recours à d'autres prestations auxquelles ils seraient éligibles, **mais l'état actuel du partage des données entre organismes et d'utilisations possible du RNCPS ne permet pas d'aller chercher les non-allocataires de la CAF, connus des autres opérateurs.**

[79] **D'une façon plus générale, le rapport IGAS IGF<sup>197</sup> sur les enjeux communs des branches souligne que les démarches visant à aller de façon proactive vers les usagers se sont développées principalement en intrabranche, par le recours au datamining sur les données de la branche et qu'elles peuvent être freinées voire empêchées par le droit ou des incertitudes sur le régime applicable aux échanges de données entre branches :**

[80] **« Les échanges de données qui permettraient d'élargir les possibilités de démarches proactives sont aujourd'hui contraints tant par le droit applicable que par les incertitudes des caisses sur ce dernier.** La mission a constaté l'existence de multiples échanges de données, généralement sous forme de fichiers Excel voire papier, entre organismes de branches différentes, notamment des échanges de fichiers d'allocataires du RSA et de bénéficiaires de la C2S (seuls les nouveaux allocataires sont actuellement couverts par l'obligation de transmission de données), dans le sillage de l'évolution qui permet depuis le 1er avril 2019 aux allocataires du RSA de ne plus avoir à justifier annuellement de leur situation pour continuer de bénéficier de la C2S (ex CMU-C), l'Assurance Maladie se chargeant de vérifier que le RSA est toujours perçu.

[81] Certains de ces échanges ne sont pas autorisés, ce qui expose les caisses à un risque juridique et contentieux. Risque plus significatif sans doute encore, il ressort des incertitudes exprimées par les caisses locales sur le régime juridique applicables aux échanges de données une inhibition sur des échanges qui pourraient être, eux, autorisés. Ainsi, même l'existence d'une entité juridique unique disposant notamment d'un délégué à la protection des données et d'un registre de traitements uniques, comme en Lozère, n'a pas conduit la caisse à réaliser davantage d'échanges de données entre ses services relevant de risques différents. »

---

<sup>197</sup> Rapport IGAS IGF sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale, Céline PERRUCHON, Jean-Philippe VINQUANT, Valérie CHAMPAGNE, Mewen Le GARRE, Eric PARIDIMAL, décembre 2021

- Le rendez-vous des droits constitue une avancée qui doit pouvoir bénéficier de réallocations de moyens pour être étendu

[82] La Cnaf a mis en place en 2014 le « **rendez-vous des droits** » afin de réduire le non-recours. Selon une logique de guichet unique, les Caf proposent à certains publics allocataires un entretien personnalisé pour faire le point sur un grand nombre de droits sociaux, gérés ou non par les Caf. Selon le rapport IGAS-IGF de 2017, « **ce dispositif a été déployé au-delà des objectifs** : alors que la COG prévoyait 100 000 rendez-vous des droits à partir de 2014, ce chiffre a été dépassé dès 2014, jusqu'à atteindre 286 590 en 2016. Il est cependant difficile de déterminer la proportion qui se substitue, dans un cadre plus organisé, aux rendez-vous préexistants (RSA et travail social). »

[83] L'expérimentation **des « rendez-vous des droits élargis »** mise en place au dernier trimestre 2017 a étendu le dispositif à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec des ressources faibles, dont 42 % n'étaient pas connus des Caf. 25 000 invitations ont été envoyées et environ 5 500 « rendez-vous des droits » ont été réalisés.

[84] Selon une étude de la Drees<sup>198</sup> reposant sur une comparaison par rapport à un échantillon témoin<sup>199</sup>, **ces rendez-vous des droits élargis ont eu globalement un effet positif très fort sur l'ouverture de nouveaux droits** : « *Le fait d'appartenir à l'échantillon test (personnes invitées au rendez-vous, qu'elles y participent effectivement ou non) augmente de 1,8 point de pourcentage la proportion de personnes ayant ouvert un nouveau droit dans les six mois, cette part étant de 26,7 % en moyenne dans l'échantillon témoin (personnes non invitées au rendez-vous). Pour les 21 % de personnes de l'échantillon test qui ont effectivement participé à un rendez-vous des droits, cette proportion est plus élevée de 8,4 points de pourcentage. On ne peut pas conclure de ce dernier résultat que si les demandeurs d'emploi bénéficiaient tous d'un rendez-vous des droits, la part de ces personnes ouvrant un nouveau droit dans les six mois augmenterait de 8,4 points car les personnes qui se rendent au rendez-vous et celles qui ne le font pas ne présentent pas les mêmes caractéristiques (en termes de droits potentiels aux prestations notamment). Un tiers de ces nouveaux droits ouverts grâce au rendez-vous sont des droits transitoires, dont les personnes ne bénéficient plus six mois après les rendez-vous.* »

[85] Les droits ouverts **concernent le RSA, la PA et les AL** et cette ouverture est principalement le fait des demandeurs d'emploi en fin de droits. La participation au rendez-vous augmente notamment de moitié la part des personnes ouvrant un nouveau droit au RSA ou à PA pendant les six mois considérés. **Il n'a pas d'effet significatif sur l'ouverture aux prestations non gérées par les Caf** (couverture maladie universelle complémentaire devenue et aide à la complémentaire santé devenues complémentaire santé solidaire).

[86] Plusieurs de ces résultats conduisent à penser que l'impact positif du rendez-vous des droits tient **en grande partie à l'accompagnement** qui est réalisé pendant cet entretien. De fait, la part de personnes ayant ouvert un nouveau droit à la suite d'un rendez-vous est plus élevée lorsque l'agent Caf les a aidées à entamer les démarches que lorsqu'il les a simplement informées<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis », Kim Antunez, Laura Castell, Etienne Perron-Bailly, avec la participation de Marc Gurgand, Clément Imbert et Todor Tochev 16/01/2020, Màj le 14/01/2021

<sup>199</sup> Pour établir un effet causal du rendez-vous sur le recours aux droits, l'expérimentation utilise une méthode d'évaluation aléatoire : un échantillon test, auquel un « rendez-vous des droits » a été proposé via un courrier d'invitation, est comparé à un échantillon témoin, auquel ce rendez-vous n'a pas été proposé.

<sup>200</sup> Un autre enseignement intéressant concerne le taux de participation aux rendez-vous (21%) qui varie selon le coût, matériel ou psychologique, d'accès aux Caf : les personnes à qui un rendez-vous téléphonique a été proposé ont été 10 % plus nombreuses à participer au rendez-vous, et ces rendez-vous téléphoniques ont été aussi efficaces que les rendez-vous en présentiel en termes d'ouverture de droits. De plus, les personnes qui habitent loin de leur Caf ou qui n'ont jamais eu de



[87] La Drees souligne également qu' « *au-delà de l'ouverture de droits, le rendez-vous des droits constitue un moment d'échange privilégié apprécié par les bénéficiaires, qui permet une meilleure connaissance des prestations et une plus grande familiarité avec les institutions, facteurs de nature à limiter les situations de non-recours ou d'indus à plus long terme* » et qu'il peut donc **porter des bénéfices de plus long terme et s'étendre à un champ plus large que celui pris en compte dans l'étude étude.**

[88] Dans le cadre de **l'écoute usager déjà mentionnée**, il apparaît également que les rendez-vous communs gestionnaire conseil –travailleurs sociaux sont jugés par les collaborateurs « *comme un outil très performant et adapté aux besoins des allocataires* ». Les **points forts** relevés par les agents sont que « *la prise en charge est entièrement personnalisée, un temps nécessaire est pris pour créer une relation de confiance avec l'utilisateur* ».

[89] Si le rendez-vous des droits a un impact positif sur l'ouvertures de droit et peut-être à moyen terme selon la Drees sur le versement du juste droit et les indus, son extension **demande de pouvoir investir des moyens adéquats**. Les études montrent d'ailleurs que c'est **bien le temps consacré par les agents au rendez-vous**, qui est un des facteurs du succès. **Ces moyens investis devraient permettre plus tard de désengorger l'aval**. Néanmoins, compte tenu de la tension sur la relation de services (cf. annexe relation de service) d'une part, et sur la production, liées à un décalage entre les missions assumées et les moyens (cf. annexe sur la trajectoire de moyens et la charge), il semble difficile pour la Cnaf de dégager des moyens importants.

[90] La mission recommande de **préserver une partie des moyens qui seraient dégagés par l'émergence de gains de productivité pendant la période de COG à venir pour les investir sur l'accès au droit et le calcul du juste droit, et en particulier sur le rendez-vous des droits**.

## 2.2 La mise en place de la demande unique de prestation dans le cadre de la solidarité à la source, nécessite au préalable de tirer les enseignements liés au fonctionnement DRM et de réaliser une étude d'impacts globale

### 2.2.1 Le projet de solidarité à la source : de la demande unique de prestation à la détection automatique des droits

[91] La mise en place d'une demande unique de prestation a été notamment envisagée dans le cadre des travaux du RUA, afin **d'améliorer le recours aux droits**. L'hypothèse d'une prestation délivrée automatiquement, sans demande préalable de l'allocataire, avait été envisagée dans le cadre de la concertation. Celle-ci soulevait des difficultés techniques et des questions de principe ; en effet dès lors que le versement d'un droit est assorti de devoirs, il convient de recueillir l'accord de l'allocataire en amont. Aussi **l'hypothèse privilégiée à court terme était-elle de conserver une prestation quérable, tout en faisant en sorte qu'à l'occasion de l'examen de l'éligibilité d'un allocataire à une prestation, l'opérateur vérifie son éligibilité aux autres prestations et l'en informe** : « *Il est préférable d'automatiser l'information des personnes sur leur éligibilité aux prestations sociales et sur le montant estimé de leurs droits. Cette option permettrait d'améliorer le recours aux droits des personnes les moins au fait des démarches administratives, tout en préservant la liberté de choix de chaque personne éligible. Ce système s'inspirerait du modèle de déclaration de l'impôt sur le revenu, qui*

---

contact avec les Caf ont été moins enclines à participer au rendez-vous. En revanche, les courriers d'invitation visant à améliorer l'information ou à lutter contre le « stigma » associé à la perception de certaines prestations n'ont pas eu d'effets différents de ceux du courrier neutre, que ce soit en termes de participation au rendez-vous ou d'ouverture de droits.

permet à chaque personne de vérifier par elle-même l'exactitude des informations utilisées par l'administration et éventuellement de remettre en cause la correction des calculs réalisés. »<sup>201</sup>

[92] Cette démarche vise à **réduire le non-recours partiel, c'est-à-dire le non-recours à une prestation de la part d'un allocataire déjà connu de l'opérateur** et qui ne recourrait pas aux autres prestations auquel il a le droit. A terme, grâce au partage des données entre opérateurs, le rapport sur le RUA propose de détecter les droits des non-allocataires de la Cnaf (ou d'autres prestations de solidarités gérées par d'autres opérateurs, notamment la CNAV), dès lors qu'ils seraient connus d'autres opérateurs. Le rapprochement entre opérateurs proposé par le rapport sur le RUA vise aussi à **aller vers un parcours mieux intégré, sans ruptures lors d'un changement de situation conduisant au passage d'une prestation à l'autre.**

**Extraits de l'écoute usagers :**

Dans le cadre de cette étude, plusieurs constats sont réalisés concernant l'accès aux droits et aux services. D'abord, les allocataires ne font une **demande de prestation que s'ils ont la certitude qu'ils y ont droit** (peur du trop-perçu et sentiment de ne pas faire partie de ceux qui devraient y avoir le droit).

« Je ne demande que parce que je sais que j'y ai le droit » - Allocataire

« Je n'ai pas envie de me rabaisser à faire une demande de prestation, je travaille » - Allocataire

Cependant, tous les répondants (allocataires, collaborateurs et partenaires) décrivent une méconnaissance des allocataires des prestations de la Caf. Les allocataires se demandent pourquoi, quand la Caf reçoit une demande de prestation, elle n'étudie pas tous les droits possibles.

« Ce n'est pas mon métier de savoir à quelle prestation j'ai le droit, c'est celui de la Caf. Elle devrait tout étudier quand on fait une demande » - Allocataire

« Il faudrait informer l'allocataire de ses droits potentiels sans qu'il ait besoin de faire la demande » - Partenaire

« Pour moi, si je dois avoir une prestation, la Caf va me contacter pour me le dire. Je dois être naïve... » - Allocataire

Source : Cnaf.

[93] Dans la continuité des travaux sur le revenu universel d'activité, le président de la République a annoncé en avril 2022 le projet de « solidarité à la source ».

[94] Selon les éléments communiqués par la Cnaf à la mission, la solidarité à la source serait réalisée en deux phases : la **première phase** consisterait à aller vers **une demande unique de prestation, le « dites-le nous une fois », la seconde phase consisterait à détecter automatiquement les droits des personnes**, même non-allocataires de la Caf, éligibles à une prestation, en récupérant de façon automatique les informations nécessaires à cette vérification auprès des différents acteurs publics et privés qui les détiennent.

[95] La première phase serait elle-même divisée en trois étapes : la **première étape** consisterait à vérifier l'éligibilité au RSA et à la PA pour les allocataires des AL. La **deuxième étape** consisterait à vérifier l'éligibilité au RSA et à la PA pour tous les allocataires. Le calcul serait basé sur la calculette développée par le centre national d'appui au datamining. La **troisième étape** consisterait à mettre en place pour les allocataires de la Caf et les primo-demandeurs une demande unique de services et de prestations sur un périmètre de prestation qui reste à déterminer.

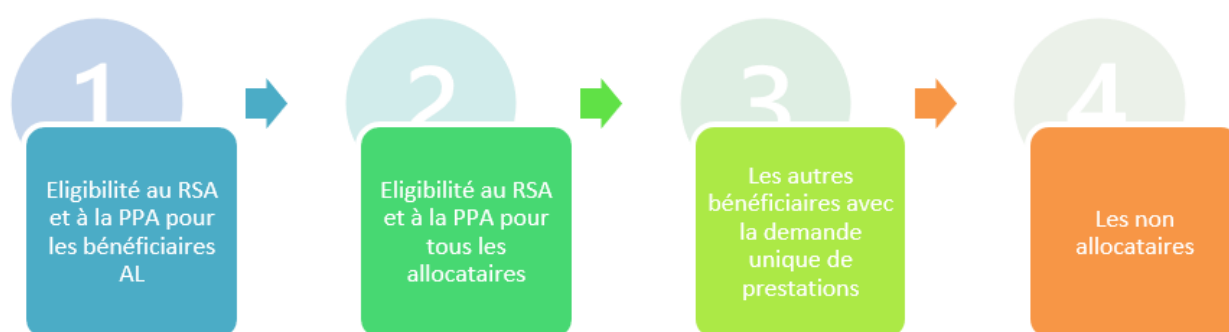
[96] Les deux premières étapes devraient ainsi permettre de limiter le non-recours au RSA et à la prime d'activité pour les personnes déjà allocataires de la Caf et contribuer ainsi à la réduction du non-recours partiel. Ces deux premières étapes reposent sur l'adossement du RSA et de la prime

<sup>201</sup> Rapport de préfiguration du revenu universel d'activité : vers un système unifié de prestations de solidarité, Fabrice Lengart, rapporteur général à la réforme du RUA, avec le concours d'Azadeh Akrami-Castanon (IGAS)

d'activité au DRM, dont le principe était déjà prévu en 2017 en amont de la signature de la COG 2018-2022 mais dont la réalisation n'interviendra que pendant la prochaine COG (cf. annexe relative aux charges et moyens).

[97] La dernière et **quatrième étape** de la solidarité à la source consiste en la **détection automatique de droits de publics non-allocataires**, en utilisant les informations détenues par l'ARIPA (débiteurs de pensions alimentaires), celles de Pôle emploi (allocataires de l'allocation spécifique de solidarité et bénéficiaires d'indemnités chômage en fin de droits) et celles de l'assurance maladie (bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire). Elle s'accompagnerait de la promotion auprès des associations et des centres communaux d'action sociale de la demande unique de prestations pour les publics non enregistrés dans un système d'informations auquel la Cnaf pourrait avoir accès.

Schéma 2 : Etapes du chantier de la solidarité à la source



Source : Cnaf

### 2.2.2 Une fiabilisation indispensable du dispositif de ressources mensuelles (DRM), avant de mettre en œuvre la demande unique de prestation

[98] La demande unique de prestation repose ainsi dans sa première étape **sur l'adossment des aides au logement au dispositif de ressources mensuelles (DRM)**, (puisque c'est sur la base des données DRM des allocataires des AL que le calcul de l'éligibilité au RSA et à la prime d'activité sera effectué) et sur l'adossment au DRM du **RSA et de la PA**.

[99] Dans le cadre d'une évaluation de COG, la mission n'avait pas vocation à approfondir le fonctionnement du DRM, ni à faire des préconisations précises à ce sujet. A la demande des commanditaires et compte tenu des risques qu'elle a identifiés, la mission partage le résultat de ses constats, établis à l'occasion d'investigations sur d'autres sujets et propose des pistes de recommandations.

- Le calcul des prestations à **partir des données DRM rencontre aujourd'hui plusieurs types de difficultés**, mises en évidence dans le cadre de la **réforme des aides au logement** :

- **La faible qualité des données.** Les erreurs déclaratives liées aux données prises en compte pour le calcul des aides au logement, et non corrigées à 9 mois ont augmenté de 50 % suite la mise en œuvre de la réforme<sup>202</sup>. Cela inclue les erreurs de la part des organismes et les variations des données. La Cnaf indique que 10 % des droits AL sont recalculés infra-trimestriellement à la suite des régularisations et retards (« 10 % de ressources flottantes »).
- **L'augmentation des erreurs de liquidation.**
- **La non-disponibilité de certaines catégories de ressources dans le DRM,** ce qui impose de compléter la collecte par des données déclaratives, recueillies trimestriellement alors qu'elles l'étaient autrefois annuellement.
- **Les anomalies techniques,** conduisant à des indisponibilités temporaires du DRM, bloquant la liquidation des droits.

[100] Outre la documentation disponible qui permet d'étayer ces constats, la mission tient à souligner qu'au cours de ses déplacements, **les agents ont fréquemment abordé d'eux-mêmes ces sujets.** La réforme des AL les a fortement perturbés et les a mis en situation d'insécurité. Compte tenu de l'importance des erreurs, **face aux allocataires, les agents ont indiqué à la mission qu'ils éprouvent une certaine perte de légitimité.**

[101] Selon la mission, ces dysfonctionnements ont plusieurs origines, qu'il convient de distinguer car la résolution des problèmes appelle des réponses de natures différentes :

- **Le calcul trimestriel de prestations à partir des données DRM reposant sur des flux DSN et PASRAU adaptés au recouvrement sur une base annuelle.** Celles-ci sont en partie liées à l'articulation entre la logique annuelle des ressources recueillies et leur réactualisation trimestrielle.
- **La gouvernance et le partage des responsabilités concernant le DRM<sup>203</sup> :** entre opérateur du DRM, utilisateur des données, entités responsables de la rectification des données etc. (cf. ci-dessous) ;
- **L'évolution de la règle juridique de calcul des aides au logement** (calcul trimestriel sur la base d'une période de 12 mois glissants M-13-M-2), c'est à dire la réforme de la **contemporénéisation** elle-même, source de nombreuses difficultés (cf. supra) ;
- La complexité des bases ressources (cf. supra) ;
- Les **dysfonctionnements du système d'information** (cf. annexe relative aux systèmes d'information).

[102] Par ailleurs, le RSA et la prime d'activité sont calculées actuellement sur des ressources déclaratives encore plus contemporaines que les AL post-réforme (M-13 à M-2), puisque leur période de référence est M-3 à M-1. **En reculant la période de référence du RSA et de la PA à M-4-M-2, on obtient des ressources dont le point d'arrivée est M-2, équivalent à celui des AL dont le calcul génère tant de difficulté.**

---

<sup>202</sup> L'indice correspondant est passé de moins de 8% des prestations en 2020 à 12% en 2021.

<sup>203</sup> Cf. également Rapport IGAS, *La gouvernance du GIP-MDS et des dispositifs de déclarations sociales*, Eric Ginesy, Laurent Gratioux, 2022.

- **Les pistes de solutions suivantes** doivent être étudiées afin de fiabiliser le calcul des prestations à partir du DRM, simplifier les démarches des usagers et sécuriser le travail des agents :
  - **Développer une ingénierie préventive au sein de l'opérateur du DRM et réexaminer les règles de gestion des flux**

[103] Le DRM consolide des flux de plusieurs systèmes déclaratifs avec une diversité de règles et d'acteurs qui avait été encadrée jusque-là uniquement à des fins de recouvrement et sur une base annuelle. Les flux DSN, et Pasrau s'appuient sur des flux mensuels mais qui sont ensuite réactualisés les mois suivants (régularisations). A titre d'illustration, en janvier 2021, la Cnaf s'est rendu compte que la régularisation des indemnités journalières arrivait dans le DRM sans intégrer l'ensemble des régularisations en plus et en moins car ces régularisations s'étendaient sur une période de référence supérieure à celle prise en compte pour l'actualisation trimestrielle et différente pour les indus et les rappels. Cela conduisait à des baisses voire des ruptures de droit sur les aides au logement. L'erreur ne provenait pas de la branche maladie mais cela venait de la retranscription qui était erronée de la ressource lors du passage de la logique annuelle à la réactualisation trimestrielle.

[104] **Les règles de gestion et de prévention des flux externes doivent ainsi être réexaminées en finesse afin d'éviter les divergences avec les ressources réellement perçues.** Pour aller au-delà, prendre en compte une période de référence d'année civile N-1 réactualisée annuellement pour les aides au logement permettrait de neutraliser les difficultés car la période de référence des AL correspondrait à celle des ressources DSN et PASRAU. Une telle période serait moins contemporaine que la période instaurée par la réforme, mais resterait plus contemporaine que la période antérieure (année N -2 civile).

[105] Compte tenu des volumes industriels que représentent les prestations versées, il est nécessaire de **développer une ingénierie préventive, au sein de l'opérateur du DRM, la CNAV** pour sécuriser en amont les données, afin de permettre le versement du juste droit et de réduire les rectifications en aval.

- **Revoir la gouvernance du DRM et mieux identifier les responsabilités**

[106] Sa mise en place a en effet conduit à une situation de dissociation entre les acteurs qui fournissent les données, celui qui les verse et l'utilisateur. **Compte tenu du principe selon lequel le DRM fait foi, aujourd'hui les droits des usagers dépendent de tiers fournissant les données, distinct à la fois de l'utilisateur et de l'organisme qui verse les prestations.** Ces tiers sont les déclarants (employeurs, organismes sociaux etc. qui émettent les données contenues dans les flux PASRAU et DSN) et la CNAV opérateur du DRM. En aval, la rectification des erreurs à la source, ne dépend que partiellement de l'utilisateur et ne dépend pas de l'organisme qui verse la prestation. Ainsi, tant l'amont que l'aval relèvent d'acteurs tiers alors que les conséquences sont subies par l'utilisateur et l'organisme qui verse la prestation (avec des erreurs, conduisant à des rappels et des indus à recouvrer ensuite).

[107] La correction des erreurs contenues dans le DRM se fait à la fois à la racine et en cas d'urgence en aval par la Cnaf qui force le droit. La rectification à la racine se fait selon un double circuit, sur la base d'un signalement de l'allocataire : d'une part, le PNDS (qui affiche aussi les données issues du DRM et est responsable de gérer la relation avec l'employeur en vue de la correction du flux DSN) ; d'autre part, les organismes de la sphère sociale, sont sollicités directement par l'allocataire pour correction du flux Pasrau (sans le concours du PNDS).

[108] Entre janvier et mars 2021 **de l'ordre de 3 à 5 %** (selon que l'on regarde le % de personnes, de foyers ou de montants) **des données étaient erronées. En 2021, 59 % des demandes de correction étaient justifiées.**

[109] **En parallèle de ce circuit de signalements des erreurs liées au DRM, une procédure d'urgence a été prévue pour que les Caf puissent corriger les ressources erronées dans certaines situations, en avance de phase et en urgence**, sur manifestation de l'allocataire. En amont de la réforme des aides au logement, ces situations avaient été limitées à quelques cas (disparition de l'entreprise, conflit avec l'employeur, urgence sociale).

[110] Compte tenu du niveau d'erreur élevé, de la complexité du circuit de rectification (au minimum un trimestre pour que la correction soit effective à la source, selon une note de la Cnaf), la procédure d'urgence a été étendue à d'autres situations nécessitant une modification rapide, conduisant à une augmentation de la charge de rectification pour les Caf. Les rectifications par les Caf se font en coproduction avec l'allocataire pour la correction des ressources à la hausse et sur la base de justificatifs pour les ressources à la baisse.

[111] Selon l'observatoire des charges de la branche, on comptabilise, en 2021, 9 678 rectifications traitées manuellement et de janvier à juillet 2022, 15 596, avec un temps de traitement estimé à 23 min en moyenne. En extrapolant cette période de 7 mois sur une année (sur une base de 35 h et de 208 jours travaillés), cela représente de l'ordre de 90 ETPMA pour rectifier manuellement les données erronées du DRM.

[112] **Une médiation systématique par le PNDS pourrait permettre un meilleur suivi de la demande de rectification et partage de l'information.** Cela permettrait de renseigner l'allocataire sur l'avancement de sa demande de correction. Les avantages et les inconvénients d'une extension de la mission de médiation du PNDS doivent être étudiés pour prendre un arbitrage et le cas échéant planifier la mise en œuvre de ce chantier.

[113] A court terme, la Cnaf indique qu'un travail avec le PNDS va être engagé pour identifier plus en amont les signalements des allocataires, le diagnostic de leur situation, le délai au terme duquel une solution va être apportée par le responsable de l'erreur ; à moyen terme, la Cnaf souhaite la mise en place d'une cellule mutualisée de partage et de suivi des situations pour organiser, ce qui suppose des moyens sécurisés de collaboration et une organisation structurée de traitement des dossiers.

- **Envisager une période de référence M-4-M-2 pour le RSA/PA après évaluation des impacts associés**

[114] La prise en compte d'une période de référence de M-4 à M-2 pour le calcul du RSA et de la PA au lieu de la période actuelle qui est de M-3 à M-1 permettrait d'arriver a minima sur le même point d'arrivée que les AL, à savoir M-2 (leur période de référence étant M-13 à M-2).

[115] Ce scénario présente toutefois des inconvénients, le décalage du trimestre de référence concerne aussi les situations (même si comme on l'a vu supra, certaines approches des effets figés permettent de neutraliser ces impacts négatifs) : l'application de l'effet figé entraîne un décalage de 2 à 4 mois de la prise en compte d'un changement de situation, avant que cela soit répercuté sur le paiement (4 mois en cas de changement de situation dans le mois « de gestion »). Les usagers pourraient avoir du mal à comprendre cette modification de la période de référence. Cela demanderait également des évolutions SI significatives (selon la Cnaf : adaptation du calcul du droit, refonte des téléprocédures et de RSA, adaptation des flux d'échanges quotidiens et mensuels avec les Conseils Départementaux, adaptation du contrôle sur place, adaptation de la Mutation, communication, gestion d'une bascule plus complexe pour modifier les trimestrialités existantes, récupération de ressources DRM supplémentaires, nécessaires au calcul du RSA). L'impact de ce

scénario (parcours allocataire, SI, évolutions des organisations et du métier, SI, impact sur les finances publiques etc.) ainsi que des scénarios alternatifs permettant de minimiser les impacts négatifs doivent être évalués avant un adossement du RSA et de la PA au DRM.

- **A moyen terme, faire évoluer la période de référence des aides au logement ou à défaut mettre en place des effets figés**

[116] En matière de période de référence et d'actualisation des aides au logement, une période de référence correspondant à l'année civile N-1 avec une actualisation annuelle aurait l'avantage de concilier équité (par rapport à la situation avant réforme, basée sur le N-2, en rapprochant la période de prise en compte de la date de versement), simplicité, stabilité et conformité à l'objectif de la prestation (qui consiste à aider au paiement d'un loyer, qui lui ne varie pas trimestriellement mais annuellement). Dans la mesure où il semble difficilement envisageable d'engager une nouvelle réforme des aides au logement, la mission recommande de procéder à des aménagements en ayant recours à des effets figés, avec fixation d'un seuil pour éviter les impacts négatifs pour les allocataires, si une importante régularisation entraînait un rappel ou un indu conséquent pour l'allocataire.

[117] **Enfin**, comme le souligne la Cnaf elle-même, **la branche devra continuer à déployer une politique de contrôle interne pour sécuriser l'ensemble des zones de risques restantes** : *« Compte tenu du niveau de risque, les moyens dédiés à la sécurisation devront être maintenus voire renforcés : moyens méthodologiques et organisationnels (datamining, actions de prévention, service national de lutte contre les fraudes à enjeux) et humains (ressources dédiées aux actions de contrôles afin de maintenir un niveau de sécurisation élevé) »*

[118] **La mission recommande de sécuriser le fonctionnement du DRM avant de mettre en place la demande unique de prestation, pour cela de :**

**En termes de gouvernance du DRM, de partage de compétences et d'organisation opérationnelle :**

- **En amont, mettre en place des cibles de contrôle de la qualité des données, avant de nouveaux adossements au DRM.**
- **En aval, examiner l'hypothèse d'un élargissement de la mission du PNDS à un accompagnement de l'allocataires pour effectuer toutes les corrections, à la fois celles liées à des erreurs de l'employeurs et celles liées à des erreurs des organismes sociaux versant les revenus de remplacement.**

**Sur le plan des ajustements règlementaires**

- **Simplifier la base ressources pour pouvoir automatiser et limiter le déclaratif, en supprimant certaines catégories de ressources trop difficiles à prendre en compte. A court terme, la Cnaf fait des propositions sur AL et PA-RSA.**
- **Retenir une définition unique du salaire et des revenus de substitution pour les différentes prestations, à minima pour les AL et le RSA/la PA.**
- **Prendre en compte une période de référence M-4-M-2 pour le RSA et la PA au lieu de la période actuelle qui est de M-3-M1**
- **Revoir la période de référence des AL, en prenant en compte idéalement une période de référence N-1 année civile réactualisée annuellement. A défaut s'il y avait une volonté politique de conserver une période de 12 mois glissants, l'articuler avec une**

### **actualisation semestrielle au lieu d'annuelle fixer un seuil au-delà duquel les indus ou rappels ne sont pas régularisés**

[119] La mission n'avait pas encore eu accès aux résultats finaux de l'expérimentation de l'adossement au DRM de la PA et du RSA au moment de l'écriture du rapport. Elle a eu connaissance des résultats intermédiaires tardivement (décembre 2022), après la finalisation de ses investigations. A la lecture des résultats, elle attire l'attention de la tutelle sur les deux points suivants :

- « **Une incompréhension du mécanisme de pré remplissage aux deux-tiers des DTR** (usagers et collaborateurs des Caf), qui n'est pas perçu comme simplifiant le parcours usager mais comme porteur de complexité pour l'usager. En effet, la vérification des éléments préremplis et le fait de compléter des ressources manquantes sur une base déclarative complexe et non maîtrisée peut générer de **nouveaux risques dégradant la qualité des données entrantes**. De plus, **peu d'allocataires ont compris que les données préaffichées ne sont que partielles**, il existe donc un **risque important de calculer le droit trimestriel avec des ressources incomplètes et de générer a posteriori des indus conséquents**. Le mécanisme est donc pourvoyeur d'insécurisation pour les allocataires et comporte un **risque important d'accroissement de contacts en relation de service**.
- L'affichage du revenu net social sur les bulletins de salaire et les décomptes de prestations sociales courant 2023 sous réserve de parution du décret, fait consensus auprès des allocataires et des collaborateurs et apparaît comme le véritable élément de simplification proposé et attendu. »

[120] **D'une manière plus générale, au vu de ce premier bilan, la mission considère que les garanties sur la qualité des données, le processus, les simplifications législatives et réglementaires, la compréhension des usagers sont insuffisantes pour décider de la mise en œuvre de l'adossement au DRM.**

[121] Elle invite par ailleurs la CNAF à faire réaliser **des études qualitatives solides d'écoute des usagers et des agents**. D'après les documents dont elle a eu connaissance, notamment l'étude de Mac Kinsey de 2019 visant à « *sécuriser la mise en œuvre du programme de modernisation des Aides Personnelles au Logement* »<sup>204</sup>, **l'écoute des usagers et des agents semble avoir été très insuffisante en amont de la réforme des aides au logement.**

### **2.2.3 L'évolution du système de prestations de la branche famille doit cependant s'inscrire dans une démarche d'ensemble ambitieuse, par exemple à partir du RNCPS et du PNDS, démarche qui peine à voir le jour à ce stade**

[122] Un des écueils majeurs actuel est de considérer le système ou les prestations par pan et en silos alors même que les échanges de données le rendent totalement interdépendant.

---

<sup>204</sup> Sur 75 diapositives, seules deux diapositives sont consacrées à la réception de la réforme par les usagers, avec seulement 4 citations d'usagers. « Des réactions négatives » potentielles de la part des usagers y sont identifiées. Au lieu d'être comprises et traitées, elles sont considérées par les auteurs de l'étude comme « un risque sur l'appropriation de la réforme ». Il apparaît néanmoins cf. partie 1.1 de la présente annexe, que toutes les craintes des usagers se sont matérialisées et continuent à créer des dysfonctionnements.



[123] **Comme l'IGAS l'a indiqué à plusieurs reprises<sup>205</sup>, une cible ambitieuse semble devoir être privilégiée.** Loin de reposer sur la structure actuelle, elle conduirait à privilégier

- **des déclarations uniques ;**
- **un répertoire des données élémentaires totalement harmonisé** et empêchant tout recueil de données complémentaires ou tierces ;
- **des points d'entrée uniques** pour tous les types de données ;
- **une entité gestionnaire unique responsable** de la conservation, de la modification et de la mise à disposition **d'une donnée élémentaire ;**
- **un outil unique de déclaration et de consultation de la situation** d'un assuré ou d'un bénéficiaire (le PNDS par exemple) ;
- **un outil unique et partagé d'accès aux données élémentaires, d'échange entre organismes, de partage d'information et de calcul des bases équivalentes** (le RNCPS par exemple) ;
- par conséquent **la parfaite et totale assurance du respect du principe « dites-le nous une fois » ;**  
*etc.*

[124] Il n'appartenait pas à la mission de procéder à de nouvelles investigations ou propositions dans ce champ. Au demeurant, **les actions possibles de manière pragmatique<sup>206</sup> ou plus systémiques<sup>207</sup> sont pleinement connues.** Certes, **l'architecture actuelle des organismes, leurs frontières d'interventions et les bases de données font que le principe d'une seule base de données pour des données élémentaires se heurte aux séparations institutionnelles** (sinon corporatistes) **et aux exigences de préserver l'existant.**

[125] **Néanmoins, comme le souligne la réforme des aides au logement, ce sont bien les mises à jour constantes des informations** liées à des transactions constantes entre **organismes qui créent des difficultés.** Si le RNCPS permet d'apprécier des divergences éventuelles et de s'interroger sur leurs natures, la construction de PASRAU et du DRM ne permet pas d'accéder à ce détail, considérant que la donnée produite par le système est la bonne. Toutefois, cette donnée n'est que le reflet d'une donnée tierce, détenue par un autre organisme, que celui-ci peut faire évoluer et qui peut donc être régulièrement mise à jour. **Il n'y a donc pas dans ce système de contrôle de la donnée et de contrôle des effets du changement de la donnée sur l'ensemble du système. A contrario, le système de banque carrefour belge souligne qu'il est possible de contrôler ces deux paramètres et bien d'autres encore.**

[126] L'approche limitée à un seul organisme complique également la relation aux usagers. En Belgique encore, l'interface usager est standard et partagé entre tous les organismes : **le reflet en**

---

<sup>205</sup> Benjamin Ferras et Carole Lépine, *Évaluation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) : bilan et perspectives*, Rapport IGAS, juin 2021 ; Céline Perruchon, Jean-Philippe Viquant, Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, Rapport IGAS et IGF, décembre 2021.

<sup>206</sup> Céline Perruchon, Jean-Philippe Viquant, Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, Rapport IGAS et IGF, décembre 2021.

<sup>207</sup> Benjamin Ferras et Carole Lépine, *Évaluation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) : bilan et perspectives*, Rapport IGAS, juin 2021

**France en serait le PNDS, qui aurait logiquement vocation à devenir l'interface unique de gestion des droits sociaux.**

[127] Ce principe d'unicité ne peut que se heurter au maintien d'espaces assurés, allocataires ou usagers déployés avec forces efforts par chacun des réseaux de protection sociale, de manière isolée et le plus souvent peu concertée.

[128] Dans la mesure où la branche famille est celle qui gère le plus grand nombre de prestations pour le plus grand nombre d'allocataires différents et dans des objectifs de plus vaires, avec un souci de contemporanéité affirmé ou de proximité par rapport aux faits générateurs, **la branche est la première concernée par des fragilités issues de la réglementation ou du système d'information. Pour autant, la seule réponse aux besoins de la branche famille n'est pas à la hauteur des enjeux. Une approche systémique pour l'ensemble de la protection sociale voire de la sphère publique semble la seule de nature à permettre de lever nombre des fragilités constatées.**

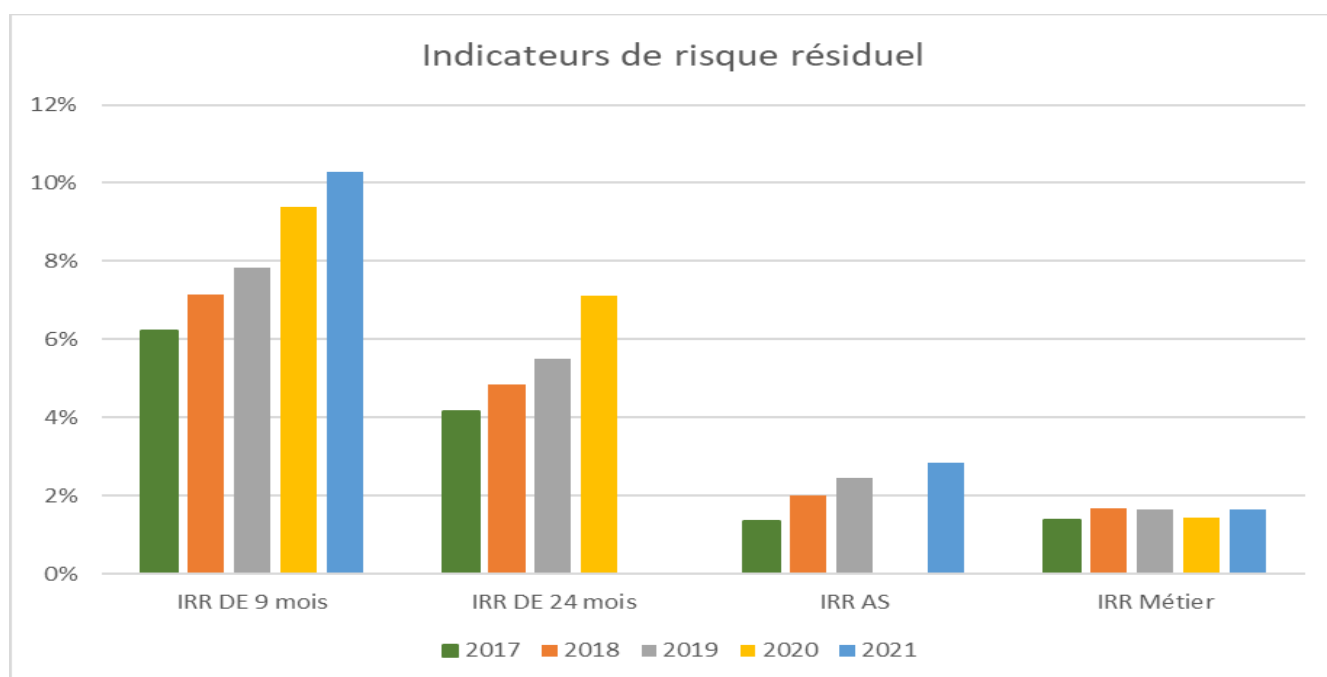
### **3 La maîtrise des risques qui a connu une forte dégradation ces dernières années, en raison notamment des tensions de production, doit faire l'objet d'une plus grande attention dans le cadre de la COG**

3.1 La maîtrise des risques s'est dégradée pendant la COG actuelle, en lien avec la réforme des aides au logement, la crise sanitaire et la priorité accordée à la production

- **La situation en matière de maîtrise des risques se dégrade d'année en année, en particulier les erreurs liées aux données entrantes**

[129] Les indicateurs de risques résiduels, calculés annuellement par la Cnaf selon une méthode définie avec la Cour des comptes mesurent les risques restant une fois tous les contrôles de la Cnaf exercés. L'IRR « données entrantes » mesure l'impact sur les comptes des erreurs sur les données qui n'ont pas été corrigées. L'IRR métier mesure les erreurs faites par les propres agents Cnaf (mesure de la complexité, la formation insuffisante des agents etc.). Ils se dégradent tous entre 2017 et 2021.

Graphique 1 : Évolution des différents IRR sur les dernières années



Source : Cnaf, DCF. NB : il s'agit ici des valeurs centrales des estimations des taux d'indus/rappels résiduels

[130] La Cour a certifié les comptes cette année mais a assorti cette certification de réserves concernant directement le contrôle interne<sup>208</sup>.

[131] L'une de ces réserves est d'ordre comptable et en dehors du champ de la maîtrise des risques au sens strict, elle porte sur « une anomalie significative » liée au mode de comptabilisation des revenus des indépendants qui n'assure par la comparabilité entre l'exercice 2020 et l'exercice 2021.

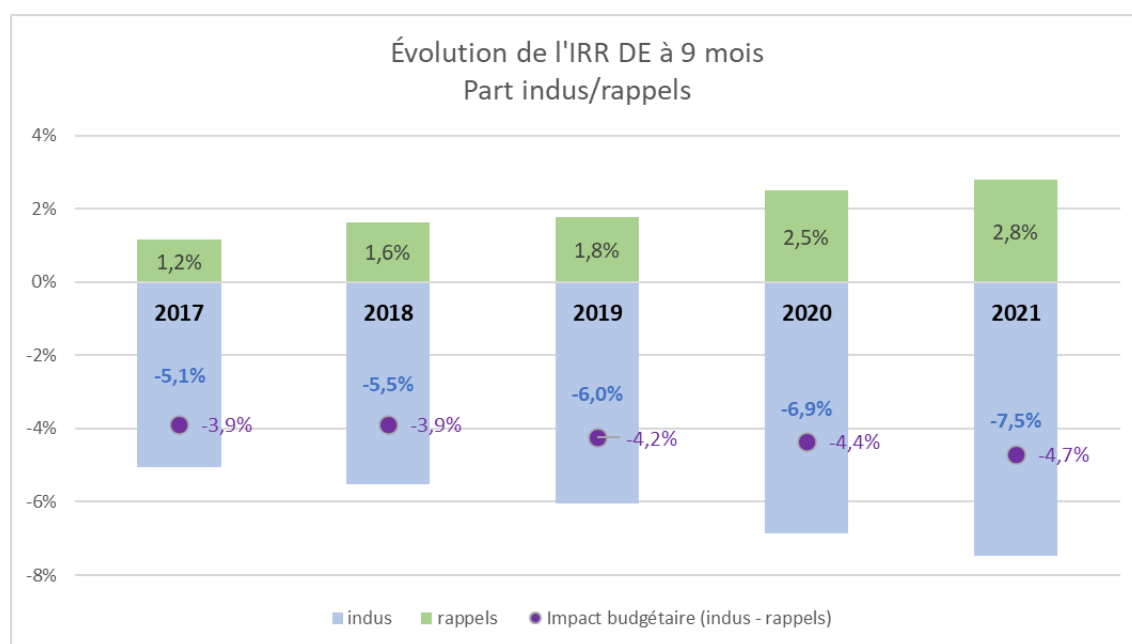
[132] **Pour cinq autres aspects, la Cour indique qu'« elle ne dispose pas d'éléments probants suffisants qui permettraient d'écarter le risque d'anomalies significatives dans les comptes.** Compte tenu du caractère significatif des écarts entre les opérations effectuées et par conséquent comptabilisées et celles qui auraient dû l'être si les règles de droit propres à ces opérations avaient été appliquées dans tous les cas, le contrôle interne a un caractère insuffisamment probant pour la maîtrise des risques de portée financière ayant une incidence sur les comptes de la branche famille. Faute d'intégrer les actifs et passifs qui auraient résulté d'un contrôle interne efficace, les comptes de la branche famille reflètent imparfaitement ses droits et obligations à l'égard des principaux tiers à cette dernière que constituent les allocataires et les partenaires de l'action sociale (cas des charges de prestations légales et extra-légales) ». Ces cinq aspects sont les suivants : Les faiblesses du cadre général du contrôle interne, les erreurs affectant les prestations légales du fait d'une fiabilisation insuffisante des données déclaratives, les erreurs affectant les prestations légales et ayant une origine interne aux Caf, les erreurs affectant les prestations extra-légales d'action sociale, le recouvrement des indus sur prestations.

<sup>208</sup> Certification des comptes du régime général de sécurité sociale – Cour des comptes, mai 2022 « La Cour certifie que, sous réserve des incidences de l'anomalie et des insuffisances d'éléments probants décrites ci-après dans la section « Fondements de l'opinion de la Cour », les comptes de la branche famille sont, au regard des normes comptables applicables aux organismes de sécurité sociale, réguliers et sincères et donnent, dans l'ensemble de leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la branche à la clôture de l'exercice. »

[133] Les erreurs liées aux données déclaratives non corrigées au bout de 9 mois augmentent **chaque année depuis 2017, pour atteindre 8,3 Md€ en 2021, soit 10,3 % des prestations versées**. En 2019, elles représentaient 6,3 Md€, soit 7,8 % des prestations, soit une augmentation de 30 % en 2 ans.

[134] **L'impact financier pour la branche (différence entre les rappels et les indus) représente un surcoût de 3,8 Md€ en 2021.**

Graphique 2 : Evolution de l'indice résiduel de risque données entrantes à 9 mois, avec ventilation entre indus et rappels



Source : Cnaf, DCF. NB : il s'agit ici des valeurs centrales des estimations des taux d'indus/rappels résiduels

Tableau 2 : Evolution de l'indice résiduel de risque données entrantes à 9 mois, avec ventilation entre indus et rappels et impact budgétaire en % des prestations

	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2021 (Mds€)	Évolution 2020-2021	Évolution 2017-2021
Rappels	1,2	1,6	1,8	2,5	2,8	2,3 Md€	12 %	133 %
Indus	-5,1	-5,5	-6	-6,9	-7,5	-6,1 Md€	9 %	47 %
Régularisations	6,3	7,1	7,8	9,4	10,3	8,3 Md€	10 %	63 %
Impact budgétaire	-3,9	-3,9	-4,2	-4,4	-4,7	-3,8 Md€	7 %	21 %

Source : Cnaf, DCF. Tableau mission.

[135] Si la Cour des comptes regarde plus attentivement l'IRR à 9 mois, l'IRR à 24 mois permet de voir les erreurs qui demeurent, une fois que tous les contrôles sont intervenus. Ces erreurs augmentent de 1,3 Md€ entre 2019 et 2020.

	2017	2018	2019	2020
Prestations en Md€	76,1	75,9	80,2	83,7
IRR données entrantes à 24 mois en %	4,6 %	5,4 %	5,7 %	7,1 %
Montants d'erreurs à 24 mois en Md€	3,50	4,10	4,57	5,9

Source : Cnaf, DCF. Tableau mission.

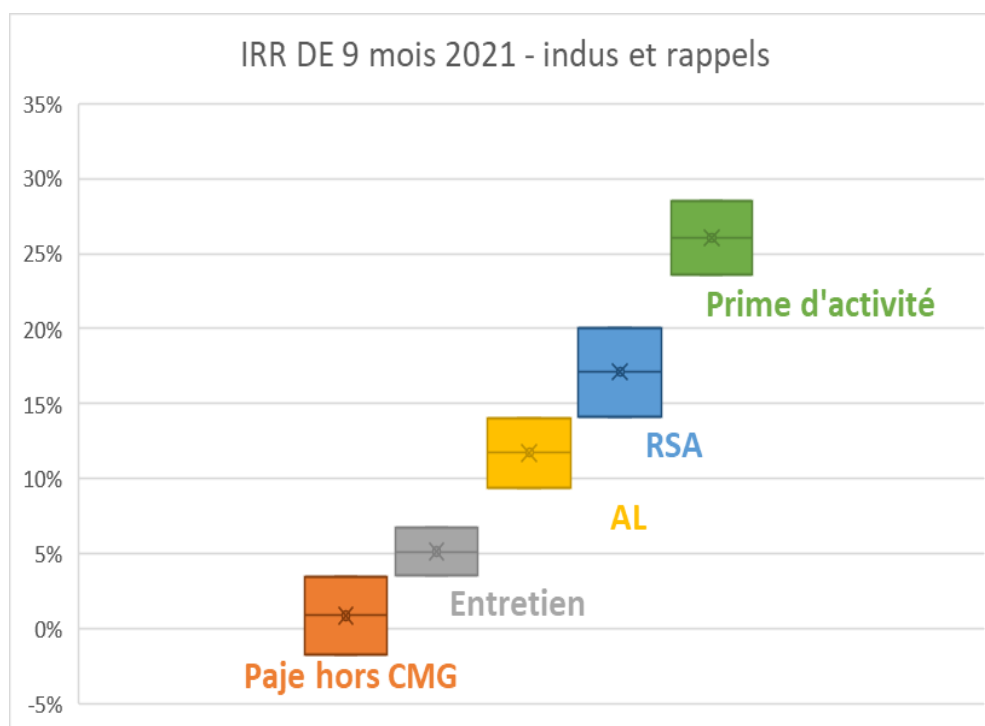
- L'extension de la prime d'activité, la crise sanitaires et la réforme des AL sont des facteurs d'explication de la détérioration de la maîtrise des risques :
  - L'extension de prime d'activité : **la PA est une prime génératrice d'erreurs** (IRR plus élevé que les autres prestations), car elle s'adapte trimestriellement aux ressources fluctuantes et au changements de situations fréquents du public allocataire. **Aussi, son extension, en contribuant à accroître sa part dans le total des prestations versées a-t-elle concouru à une dégradation de l'IRR global.**
  - L'impact de la crise sanitaire : **dans le cadre de la crise sanitaire, en 2020 et 2021, les Caf ont priorisé la production en réduisant les contrôles et en diminuant les effectifs dévolus aux contrôles<sup>209</sup>**, s'inscrivant dans le cadre de la demande du Gouvernement de faire preuve de souplesse dans le versement des prestations.
  - La réforme de la contemporanisation des aides au logement : jusqu'à la réforme, l'AL était fondée sur les ressources de N-2 très fiables. La prise en compte d'une période de référence plus récente a permis une économie budgétaire, mais a généré beaucoup d'erreurs déclaratives.
    - **L'IRR données entrantes AL à 9 mois est passée de moins de 8 % en 2020 à 12 % en 2021<sup>210</sup>, soit une augmentation de 50 %.** Dans la note relative à l'IRR données entrantes 2021, la Cnaf souligne toutefois que « davantage de recul temporel serait nécessaire pour savoir dans quelle mesure le surcroît d'écart au juste droit observé est lié aux tout premiers mois de la mise en place de la réforme, et dans quelle mesure il perdure les mois suivants. »

<sup>209</sup> Cf. Cour des comptes, certification des comptes de la sécurité sociale, 2021

<sup>210</sup> L'indicateur de risque résiduel calculé sur les aides au logement connaît une importante hausse, passant d'une estimation de 7,8 % en valeur centrale à une estimation de 12 % en valeur centrale. La dégradation concerne aussi bien les indus (+ 1,9 point en valeur centrale) que les rappels (+ 2,3 points). Trois mois de la période d'analyse sont concernés par la réforme des aides au logement, mise en place au 1er janvier 2021. « Davantage de recul temporel serait nécessaire pour

- Au-delà des difficultés liées au DRM, la mise en place d'un module déclaratif afin de récupérer auprès de l'allocataire certaines ressources autrefois récupérées automatiquement en N-2 auprès de la DGFIP a augmenté les erreurs pour ces publics. Cela concerne certaines ressources N-1 comme les frais réels, les pensions alimentaires versées ou perçues qui font désormais l'objet d'une déclaration de l'allocataire une fois par an et le chiffres d'affaires pour les travailleurs indépendants depuis moins de deux ans, les gérants salariés qui doit être déclaré chaque trimestre mais avec un détail mois par mois<sup>211</sup>.

Graphique 3 : IRR données entrante à 9 mois par prestation en 2021



Source : Cnaf

Tableau 3 : Evolution de l'IRR données entrantes par prestation entre 2017 et 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
AL	7	6,8	8,2	7,8	12
PA	17,7	23,6	21,4	24,2	26
RSA	14,5	16,5	16,3	18,9	17,1
PAJE hors CMG	0,9	2,6	1,4	2,6	0,9
prestations d'entretien (AF/CF/ASF/AEEH/AJPP/AJPA)	3,4	2,6	3,6	3,7	5,1

Source : Cnaf

savoir dans quelle mesure le surcroît d'écarts au juste droit observé est lié aux tout premiers mois de la mise en place de la réforme, et dans quelle mesure il perdure les mois suivants. » Note DSER sur l'IRR données entrantes à 9 mois

<sup>211</sup> Note DSER sur l'IRR données entrantes à 9 mois

### 3.2 Les effectifs dédiés au contrôle ont baissé entre 2018 et 2021

[136] Depuis le début de la COG jusqu'en 2021, les effectifs liés aux métiers de la gestion comptable, des vérifications et du recouvrement diminuent de 6 % soit 276 ETP.

Tableau 4 : Effectifs consacrés aux différentes missions exercées dans les directions comptables et financières et évolution sur la période 2013-2021.

Période										Evolution	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Nbre	
Processus Gestion comptable											
204 Gestion comptable	1027	1049	1025	985	839	744	714	691	706		
<b>Total</b>	<b>1027</b>	<b>1049</b>	<b>1025</b>	<b>985</b>	<b>839</b>	<b>744</b>	<b>714</b>	<b>691</b>	<b>706</b>	<b>-133</b>	<b>-16 %</b>
Processus Vérification aides légales // aides collectives											
122 Contrôle Données entrantes des prestations légales et déléguées						0	214	225	210	<b>210</b>	
106 Vérification des aides collectives	134	147	144	133	128	128	116	112	113	<b>-15</b>	<b>-12 %</b>
102 Vérification métier des prestations légales et déléguées	1104	1172	1237	1188	1161	1117	913	885	872	<b>-289</b>	<b>-25 %</b>
<b>Total</b>	<b>1238</b>	<b>1320</b>	<b>1381</b>	<b>1321</b>	<b>1289</b>	<b>1246</b>	<b>1243</b>	<b>1222</b>	<b>1195</b>	<b>-94</b>	<b>-7 %</b>
Processus recouvrement										<b>0</b>	
120 Gestion des Recours						0	195	209	221	<b>221</b>	
111 Lutte contre la fraude	14	30	2	0	0	0	250	271	273	<b>273</b>	
110 Recouvrement	1280	1476	1588	1647	1382	1317	914	894	889	<b>-493</b>	<b>-36 %</b>
<b>Total</b>	<b>1295</b>	<b>1505</b>	<b>1590</b>	<b>1647</b>	<b>1382</b>	<b>1317</b>	<b>1359</b>	<b>1374</b>	<b>1383</b>	<b>1</b>	
<b>Total général</b>	<b>3560</b>	<b>3874</b>	<b>3996</b>	<b>3952</b>	<b>3509</b>	<b>3307</b>	<b>3316</b>	<b>3287</b>	<b>3284</b>	<b>-225</b>	<b>-6 %</b>

Source : Cnaf

[137] Il était supposé de la part de l'ensemble des acteurs (cnaf, tutelles, inspections) que le DRM et l'automatisation permettraient de disposer de données plus fiables et de réduire les erreurs, que les contrôles seraient moins nombreux et centrés sur les cas les plus complexes (900 vérificateurs). Le rapport IGAS-IGF soulignait d'urgence de déployer ce dispositif afin de réduire les risques résiduels : « Les résultats sont en revanche moins positifs pour les indicateurs de qualité de la liquidation et de risque résiduel : les premiers ne marquent pas d'amélioration significative au cours de la COG et le second se dégrade en 2016 par rapport à 2015. Ce constat souligne l'urgence de la mise en place d'un dispositif de sécurisation des données, en particulier des données de ressources des allocataires, grâce au développement des échanges de données avec les partenaires. »<sup>212</sup>. Les effectifs dédiés au contrôle ont été réduits en conséquence.

<sup>212</sup> Toutefois au moment de l'écriture du rapport, il n'était pas envisagé de faire de façon concomitante la réforme de la contemporanéisation des aides au logement. Si la période de référence était restée celle d'une année civile, l'adossement des AL au DRM aurait généré de moindres difficultés et erreurs

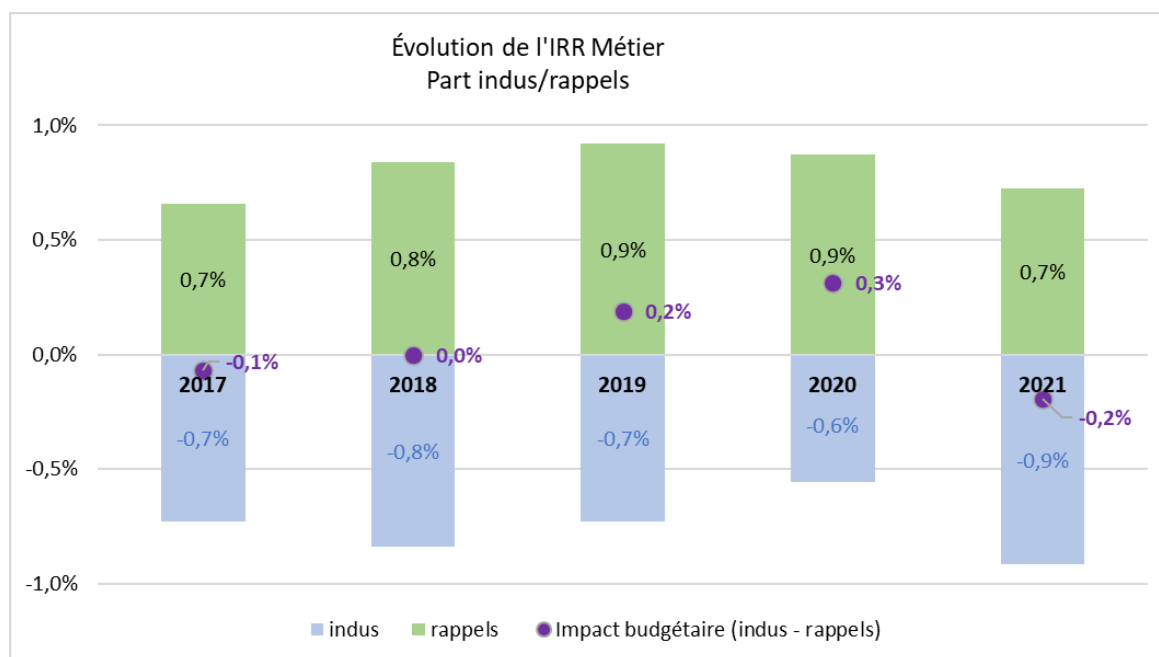
[138] S'agissant de la vérification, les effectifs diminuent de 94 ETPMA (7 %), mais cette évolution qui semble faible recouvre deux mouvements antagonistes : Les effectifs consacrés à la vérification métier (prestations légales et aides collectives) diminuent de 289 ETPMA soit de 25 %. Une partie **des effectifs précédemment affectés à la vérification métier a été, sur la période, affectée au contrôle des données entrantes.**

[139] **Les effectifs consacrés à au recouvrement diminuent de 36 %** soit 493 ETPMA et permettent de déployer des effectifs supplémentaires sur la lutte contre la fraude et la gestion des recours.

### 3.3 Le recours au *datamining* a néanmoins permis de maintenir une certaine stabilité de l'IRR métier malgré une augmentation de la base à sécuriser et des effectifs en baisse

[140] L'IRR métier à 9 mois est relativement stable sur la période 2017-2021.

Graphique 4 : Evolution de l'indice de risque résiduel métier à 9 mois entre 2017 et 2021, avec part d'indus et de rappels



Source : Cnaf

Tableau 5 : Evolution de l'indice de risque résiduel métier à 9 mois entre 2017 et 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021	Évolution 2017-2021
Indus	0,7	0,8	0,9	0,9	0,7	-22 %	0 %
Rappels	3,9	3,9	4,2	4,4	4,7	7 %	21 %
Impact budgétaire	-0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,3 %	-0,2 %		

Source : Cnaf



[141] **Le développement du datamining a permis de mieux cibler les contrôles.** Il permet de cibler les indus et rappels et de **cartographier les zones de risques**, par exemple une personne isolée, un AR fréquent entre activité et inactivité. Un score de risque est ensuite établi pour les allocataires. Les contrôles sont orientés en fonction de ces cibles. La Cnaf indique que le datamining représente 70 % des contrôles. Les autres (30 %) viennent des suggestions des partenaires.

[142] **Le montant des erreurs dans le versement des droits a augmenté de plus d'un Md€ entre 2020 et 2021, et donc la base à sécuriser s'accroît au cours de la COG.**

[143] Cela signifie qu'il est **nécessaire de faire un nombre de contrôles plus élevés pour parvenir au même indice de risque résiduel.**

[144] **En parallèle, les effectifs consacrés à la vérification métier (prestations légales et aides collectives) ont diminué de 289 ETPMA soit de 25 %.**

[145] La relative stabilité de l'IRR métier en dépit de l'élargissement de la base à sécuriser et de la baisse des moyens **met en évidence une augmentation de la productivité de la vérification grâce au recours au datamining.**

### 3.4 La certification et la qualité comptable doivent être intégrées dans les objectifs de la COG et un décloisonnement entre production et contrôle est souhaitable

[146] Pour progresser **les deux enjeux clefs** externes sont **la simplification du droit et la fiabilisation des données entrantes**, évoqués précédemment.

[147] Des **évolutions organisationnelles** et une **plus grande priorité accordée dans le cadre de la COG à la maîtrise des risques** sont aussi **nécessaires.**

[148] Il existe en effet **une tension entre les objectifs de production élevés et le versement du juste droit.** Au cours des entretiens menés au niveau national et avec les directions des Caf, la mission a pu percevoir que le contrôle est parfois considéré comme une charge. La priorité est d'écouler le stock et de ne pas dégrader les indicateurs de délais de liquidations. Face aux difficultés de production, les directeurs de caisses peuvent souhaiter une réduction des contrôles. Cette tension entre les objectifs de production et la maîtrise des risques est rendue plus aigüe par la tension qui pèse sur les effectifs (ETPMA).

[149] La réforme des aides au logement a également accentué cette pression. Dans la synthèse de son rapport sur la certification des comptes, **la Cour indique : « les difficultés rencontrées par la branche famille pour mettre en œuvre la réforme des aides au logement (calcul des prestations en fonction des revenus d'activité et des prestations sociales contemporains et révision trimestrielle de leur montant) l'ont conduite à alléger, à nouveau, ses dispositifs de maîtrise des risques financiers afin de redéployer des effectifs vers la gestion courante des prestations. Ces dispositifs sont insuffisamment adaptés aux risques accrus d'erreur de calcul des prestations et ont une efficacité déclinante. Enfin, les erreurs qui affectent les prestations versées par les CAF augmentent. »**

[150] Par ailleurs selon certains interlocuteurs rencontrés par la mission, la priorité -légitime- donnée à l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ces dernières années a également pu conduire à accorder moins d'attention au versement du juste droit. Pourtant les erreurs de versement en particulier les indus ont des impacts importants sur les allocataires, fragilisés par la nécessité de devoir les rembourser.

[151] La COG actuelle (2018-2022) ne comprend pas de fiche relative au calcul du juste droit contrairement à la COG précédente, ce qui a constitué un signal non neutre pour l'ensemble du réseau.

[152] La Cnaf indique qu'afin d'accroître la qualité interne de traitement et la lier à la performance globale de service rendu par les Caf, « conformément à l'esprit du futur décret de contrôle interne, un indicateur permettant de calculer la capacité de la branche à « *faire bien du premier coup* » sera travaillé. Associé à de vrais outils managériaux d'accompagnement des gestionnaires, il permettra de remettre la qualité au cœur des enjeux, d'une manière valorisante après deux années de crise. Enfin, l'anticipation de l'avenir conduira la Branche à préparer l'accompagnement des métiers du juste droit de demain : gestionnaire conseil, gestionnaire de risques (interne et externe) et contrôleurs sur place. L'accompagnement au changement, la formation et l'outillage de ces métiers seront essentiels à la réussite de la transition. » La mission soutient cette approche et la considère pertinente. Elle souligne cependant que l'amélioration du contrôle interne, par des voies matérialisées et humaines, passe aussi par une plus grande proximité avec la production et la fiabilisation générale du process, aspect qui a été fragilisé par les chantiers conduits au cours de la période 2018-2022.

### 3.5 Le processus de recouvrement, embolisé par l'augmentation des indus, nécessite des arbitrages pour repartir sur des bases assainies

[153] La dégradation de la maîtrise des risques (indices résiduels de risques en %) associée à l'augmentation du montant des prestations versées sur la période 2017-2021 a conduit à une **augmentation significative du nombre et du volume financier des indus** à recouvrer.

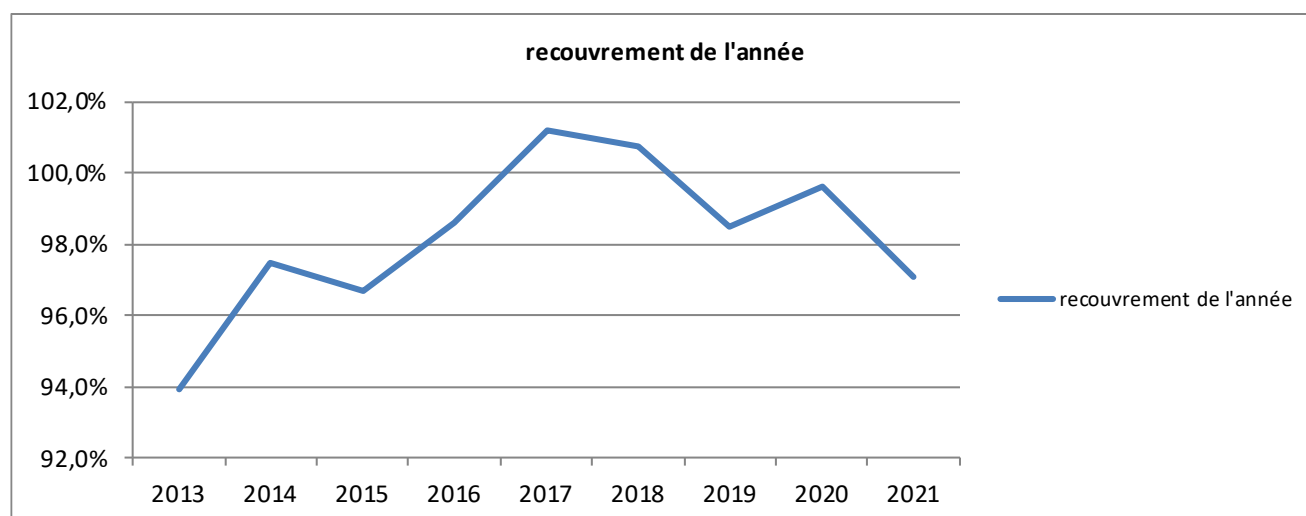
Tableau 6 : Prestations, solde et à recouvrer et taux de recouvrement en 2021 en K€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prestations versées	72 326 151	75 170 994	76 073 912	75 864 669	80 227 050	83 655 222	80 741 417
Reste à recouvrer au 31/12	1 515 591	1 556 590	1 526 193	1 506 171	1 547 215	1 557 199	1 653 390
Solde à recouvrer / presta. Versées	2,10 %	2,07 %	2,01 %	1,99 %	1,93 %	1,86 %	2,03 %

Source : Cnaf

[154] Le taux de recouvrement connaît une baisse tendancielle depuis 2017 qui s'explique notamment par l'augmentation de la base à recouvrer. Ainsi en 2021, le volume financier des mises en indus a augmenté de 29.9 % sur l'exercice tandis que le montant des sommes recouvrées a progressé de 26,7 %, ce qui conduit à un taux de recouvrement de l'année en-deçà de l'équilibre (97,1 %).

Graphique 5 : Taux de recouvrement par année – entre 2013 et 2021



Source : Cnaf

[155] Par ailleurs, l'essentiel du recouvrement est constitué en réalité par des retenues sur prestations (81,3 % du recouvrement effectif), le recouvrement financier représentant quant à lui 90,7 % du total du recouvrement de l'année.

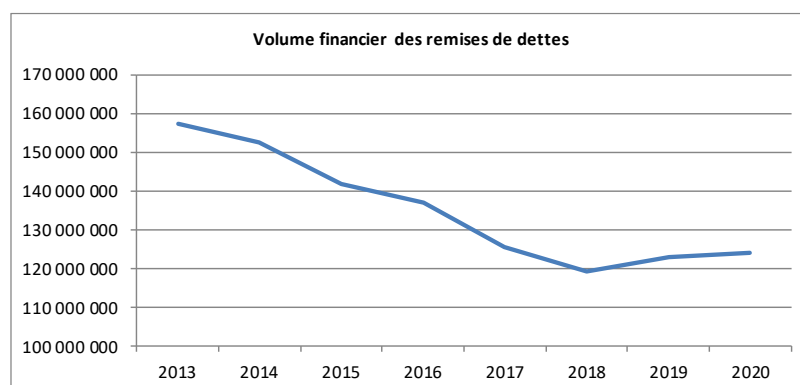
[156] Lors des échanges avec les équipes chargées du recouvrement dans les trois Caf où elle s'est déplacée, **la mission a pu constater que le niveau élevé du stock d'indus, compte tenu du délai de prescription de 24 mois conduit les Caf à se concentrer sur les indus les plus anciens**, sur le point d'être prescrits, délaissant les plus récents. Or il est plus facile de recouvrer une dette récente. Ces indus deviennent à leur tour, plus anciens et difficile à recouvrer. **L'importance du stock crée ainsi un cercle vicieux qui embolise le processus de recouvrement.**

- Les remises de dettes

[157] **Le volume financier des remises de dette au cours des dernières années augmente faiblement après plusieurs années de baisse.** Néanmoins, la mise en œuvre du droit à la rectification et les consignes données en 2021 pour gérer les dysfonctionnements liés à la réforme des aides au logement impactent les remises de dettes, rendant difficile l'analyse des évolutions :

- La mise en place du droit de rectification a pour conséquence le décalage d'un mois de la date de démarrage du recouvrement des nouveaux indus ;
- La réforme des aides au logement a connu des dysfonctionnements techniques ayant conduit à des mesures ponctuelles d'allègement du recouvrement (paramètre des retenues sur rappel à 0 %) ; à l'implantation de nombreux indus, dits « injustifiés » sur les dossiers allocataires (avec impact direct sur le montant des indus émis) ; au passage de nombreux traitements correctifs pour recalculer les droits et ainsi régulariser ces dettes (avec impact direct sur le recouvrement financier) ; à l'accord de remises de dette automatiques pour régulariser certaines situations spécifiques (maintien dans les lieux des étudiants et contrats de professionnalisation).

Graphique 6 : Evolution du volume financier des remises de dettes



Source : Cnaf

[158] Si les remises de dettes augmentent en montant, **le taux de remise des indus qui rapporte le volume financier des remises de dettes de l'exercice au volume financier de créances créées dans le même exercice, diminue**, sous l'effet mécanique de la forte hausse du montant des indus émis.

Tableau 7 : Evolution du taux de remise des indus

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de remise des indus	5,2 %	5,1 %	5,0 %	4,3 %	4,4 %	4,8 %	4,1 %

Source : Cnaf

[159] La part des remises de dettes dans le recouvrement est plus faible en 2021 qu'au cours des années précédentes. Cela est à mettre en relation selon la Cnaf avec l'augmentation du recouvrement financier, gonflé par le recouvrement financier d'indus liés à la réforme des aides au logement

[160] Le montant moyen de remise diminue et s'établit en 2021 à 544 € (contre 596 € en 2020 et 582 € en 2019), avec un écart entre Caf significatif qui s'échelonne de 325 € à 1 272 €, toutes prestations confondues.

[161] Outre les enjeux de déstockage des créances dans un contexte d'effectifs contraints, exposé plus haut, **le rapprochement des niveaux de remise de remises de dettes consenties entre Caf constitue un enjeu en termes d'équité de traitement.**

[162] Par ailleurs, **le recouvrement d'une partie des créances peut s'avérer plus couteux en moyens humains et en frais externes (frais d'huissiers) que les créances elles-mêmes.** Outre la question de l'efficacité, cela soulève une question managériale et de sens au travail. La mission a pu échanger avec **des agents qui exprimaient leur incompréhension devant l'utilité de recouvrer ces créances** et en venaient à **remettre en question le sens de leur mission.** Tel est notamment le cas concernant la gestion d'une trop forte antériorité qui au-delà peut perturber la relation même avec les usagers : compte tenu des opérations diverses de recalculs, des montants peuvent être dus sur des périodes antérieures et, d'autre part, des rappels peuvent ensuite être constatés mais la compensation ne peut être assurée systématiquement.

[163] **De manière plus générale, au regard des tensions de production rencontrées par la branche, se pose la question de l'opportunité d'un plan d'apurement des créances de grande ampleur reposant sur des critères encadrés d'admission en non-valeur**, prenant en compte notamment la forte antériorité des créances qui est la part de l'activité qui est priorisée au regard du risque de prescription d'un stock significatif mais qui, néanmoins, pose des difficultés pérennes au regard des perturbations rencontrées : la capacité même des équipes en place à apurer le stock et à prévenir toute prescription semble en effet des plus incertaines. **Une telle démarche devrait nécessairement donner lieu à un échange avec le certificateur afin de garantir sa parfaite régularité et son opportunité.**

[164] Aussi, dans ces conditions, la mission recommande-t-elle de conduire une réflexion nationale sur la gestion de l'antériorité.

### **Recommandation n°3**

Conduire une réflexion nationale sur la gestion de l'antériorité et dans ce cadre :

- Apprécier l'ensemble des créances susceptibles d'être admises en non-valeur compte tenu de leur nature, de leur période de rattachement, ou de leur importance, sur le modèle adopté précédemment dans le cadre de l'interlocuteur social unique ;
- Analyser les contenus des dossiers pour alléger la production et les diligences opérées, en lien avec le certificateur ;
- Identifier la valeur pertinente d'abandon de créance en lien avec le coût pour la branche (si nécessaire en le limitant par période à définir ou en l'excluant en cas de fraude avérée). Des directeurs et des agents de Caf rencontrés par la mission ont souligné que le montant de 80 € est le même depuis 30 ans, alors que le coût de la vie a augmenté ; ce seuil même semble devoir être reconsidéré.
- Envisager de lisser la nature des vérifications dans l'année en fonction de l'antériorité des dossiers.

[165] Par ailleurs, les outils de gestion des indus que la mission a pu consulter et au sujet desquels la mission a échangé avec les agents chargés du recouvrement semblent obsolètes. Ils signalent les indus sans permettre de faire une priorisation. Certaines Caf ont construit leurs propres outils de requêtage sous Excel pour y pallier. Il est nécessaire de prioriser le développement d'un nouvel outil de gestion répondant aux besoins du métier pour permettre une gestion dynamique des indus.

- Faire évoluer les indicateurs

[166] Les objectifs quantitatifs (nombre de créances) **méritent être complétés par un objectif qualitatif** (volume financier recouvré). En dépit de l'augmentation du solde à recouvrer (le solde à recouvrer au 31/12/2021 s'élève à 1,65 Md€, soit 2,03 % des prestations versées, ce qui constitue le résultat le plus haut de ces cinq dernières années<sup>213</sup>), «les deux indicateurs de suivi de la performance du recouvrement atteignent malgré tout leur niveau le plus élevé depuis leur mise en place en 2018 : le taux de recouvrement financier des indus standard à 24 mois s'établit à 88,2 % (contre 87,8 % en 2020) et celui des indus frauduleux à 48 mois à 65,9 % (contre 65,3 % en 2020) »<sup>214</sup>.

[167] Les agents chargés du recouvrement interrogés par la mission ont exprimé leur incompréhension devant l'absence d'objectif en matière de solde à recouvrer, en particulier s'agissant du recouvrement non financier. **Dans la mesure où il leur est en parallèle demandé de**

<sup>213</sup> Note Cnaf résultats nationaux du recouvrement de l'année 2021

<sup>214</sup> Idem que note précédente

**recouvrer un certain nombre de créances, cela conduit selon eux à prioriser la quantité** (nombre de créances recouvrées) **au détriment de la qualité** (montant des créances recouvrées et du total du recouvrement non financier).

**Recommandation n°4** Envisager la mise en place d'un indicateur de performance lié au solde de recouvrement

## ANNEXE 10 : Systèmes d'information

<b>ANNEXE 10 :</b>	<b>SYSTEMES D'INFORMATION .....</b>	<b>311</b>
<b>1</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES REFORMES A EU UN IMPACT SUR LES DEVELOPPEMENTS, LES DIFFICULTES DU SYSTEME D'INFORMATION ONT AINSI RENFORCE LA CRISE DE PRODUCTION RENCONTREE PAR LA BRANCHE .....</b>	<b>314</b>
1.1	L'EQUILIBRE CHARGES – MOYENS INFORMATIQUES PREVU INITIALEMENT A ETE PERTURBE .....	314
1.1.1	<i>La situation anticipée ex ante a été affectée par des réformes nouvelles devant être mises en œuvre et par la crise sanitaire .....</i>	<i>314</i>
1.1.2	<i>Le déploiement du NSI a été retardé et a conduit à poser de nouvelles difficultés.....</i>	<i>315</i>
1.1.3	<i>Le reste à faire informatique, en cours d'évaluation, est significatif et doit être finement apprécié .....</i>	<i>315</i>
1.1.4	<i>Les développements internes sont ceux qui doivent le plus retenir l'attention .....</i>	<i>315</i>
1.2	DES DIFFICULTES NOMBREUSES DU SYSTEME D'INFORMATION AU COURS DE LA PERIODE REVELANT LES FRAGILITES LES PLUS EVIDENTES DU SYSTEME DE PRODUCTION .....	316
1.2.1	<i>Le taux de disponibilité du poste de travail est globalement correct mais dissimule des périodes de moindre performance .....</i>	<i>316</i>
1.2.2	<i>Des alertes informatiques en hausse par rapport à la précédente période conventionnelle .....</i>	<i>317</i>
1.2.3	<i>Des incidents de production qui augmentent et atteignent une ampleur sans précédent à la suite du déploiement du NSI et de la réforme des aides au logement .....</i>	<i>318</i>
1.3	UNE ANALYSE CRITIQUE DU NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION EST NECESSAIRE.....	321
1.3.1	<i>L'informatique a contribué à l'automatisation de la production.....</i>	<i>321</i>
1.3.2	<i>Les analyses justifiant le nouveau modèle de production doivent rétrospectivement être pour partie tempérées .....</i>	<i>322</i>
<b>2</b>	<b>DES ORIENTATIONS PRIORITAIRES POUR LA FUTURE COG ET LE FUTUR SDSI .....</b>	<b>323</b>
2.1	UN CHOIX STRUCTUREL DE SYSTEME A OPERER, UN RESTE A FAIRE A APURER .....	323
2.2	UN PILOTAGE DES PROJETS MAJEUR A AJUSTER EN INTEGRANT PLEINEMENT LA DIMENSION INFORMATIQUE .....	323
2.3	UN NOUVEAU SYSTEME DE PRODUCTION A STRUCTURER NOTAMMENT AU PLAN TECHNIQUE .....	324
2.4	UNE ANALYSE DES GAINS LIES A CERTAINS PROJETS A ENCOURAGER .....	324
2.5	UNE RELATION AVEC LES USAGERS A MIEUX OUTILLER.....	324
2.6	DES DEVELOPPEMENTS AU PROFIT DE L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL A PRIORISER DE MANIERE IMPERIEUSE PAR RAPPORT AUX DEVELOPPEMENTS ORIENTES VERS LES USAGERS .....	325
2.7	DES MOYENS INFORMATIQUES A AJUSTER AU REGARD DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES RETENUES.....	325





[1] La mission a **examiné les systèmes d'information déployés par la branche. Elle n'a pu cependant les analyser de manière complète et détaillée.**

[2] Au demeurant, **la Cour des comptes est amenée**, dans une approche de contrôle interne et de vérification de conformité et de sécurité, **à auditer** les systèmes d'information de la branche **chaque année** dans le cadre de la procédure de certification. De plus, **les analyses de certaines réformes** telles que celle des aides au logement ou le dispositif de ressources mensuelles (DRM) ou encore le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) **conduisent par ailleurs à les analyser sinon à titre exclusif, souvent à titre principal** sous l'angle des systèmes d'information.

[3] Par conséquent, tant pour des raisons de moyens et de capacité technique, la mission a entendu centrer ses travaux sur le lien entre, d'une part, les systèmes d'information et la mise en œuvre de la COG passée (1) et, d'autre part, appeler l'attention sur les dimensions à prendre en compte en vue de la prochaine COG (2).

[4] Ces analyses doivent nécessairement être rapprochées des développements concernant les systèmes d'information qui sont nombreux dans les autres annexes et plus particulièrement dans les annexes 2, 4, 6, 7, 8 et 9.

[5] Plusieurs éléments de bilan développés ci-après sont issus de l'annexe 11.

## 1 La mise en œuvre de nombreuses réformes a eu un impact sur les développements, les difficultés du système d'information ont ainsi renforcé la crise de production rencontrée par la branche

### 1.1 L'équilibre charges – moyens informatiques prévu initialement a été perturbé

[6] La mission n'a pu, faute de temps, analyser la cohérence entre, d'une part, la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 COG et, d'autre part, le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Cet aspect est au demeurant assez rarement audité *a posteriori*.

[7] Pour autant, les travaux conduisent à souligner **l'impact des réformes non prévues initialement** (annexe 2). Ces réformes ont parfois été particulièrement complexes au plan informatique. Elles ont ainsi créé **un effet d'éviction** : les développements liés à la mise en œuvre de réformes des prestations légales ou au déploiement de nouveaux services demandés par la tutelle ont primé sur les autres développements. Partant, **les conditions de mise en œuvre des grands chantiers conventionnels (et, au premier chef, le NSI) ont pu en pâtir** tant du côté des maîtrises d'ouvrage (MOA - accaparées par les autres chantiers) que par les maîtrises d'œuvre (amenée à prioriser constamment les développements liés aux réformes et ceux découlant d'évolutions plus structurelles du fonctionnement du réseau). Au-delà (annexe 1), **la mission souligne que la COG 2018-2022 tout comme le SDSI reposaient largement sur des actions et chantiers d'amélioration interne de la branche**. L'équilibre conventionnel reposait notamment sur des actions internes prioritaires, gages d'efficience, qui devaient être menées au cours de la période. Or, **du fait des réformes nouvelles et de la crise sanitaire**, il est évident que **ces chantiers d'efficience interne ont été globalement dépriorisés**. Ce contexte a affecté la capacité des services informatiques de branche à remplir tous leurs objectifs. Il a pu également les conduire à travailler dans des conditions tendues, ce qui a généré des phénomènes évidents de non-qualité ou d'incapacité à déployer certains actions.

#### 1.1.1 La situation anticipée ex ante a été affectée par des réformes nouvelles devant être mises en œuvre et par la crise sanitaire

[8] La mission a été amenée à souligner **l'ampleur des réformes réglementaires** et à souligner le nombre et l'importance de celles qui n'étaient pas prévues initialement (annexe 2). Malgré ces chantiers nouveaux, **la mission n'a pu identifier de démarches globales, formalisées et coordonnées, entre les tutelles et la branche, d'ajustements des moyens informatiques et/ou de réexamen des priorités et échéances des chantiers COG et SDSI**.

[9] **La survenue de la crise sanitaire a constitué le second choc exogène de la période**. Elle a conduit à faire évoluer les systèmes et outils et à revoir à nouveau les plans de charge et priorités informatiques.

[10] **Ce double mouvement a été une source logique et compréhensible de perturbations**, d'une ampleur certaine mais délicate à évaluer de manière détaillée. Au-delà, la succession de ces chocs a conduit non seulement à fragiliser la trajectoire charges-moyens identifiée *ex ante* mais elle a aussi empêché de revoir de manière coordonnée les priorités et actions à mener.

### 1.1.2 Le déploiement du NSI a été retardé et a conduit à poser de nouvelles difficultés

[11] La réforme des aides au logement a, dans ses modalités de mise en œuvre, été différente de celle escomptée par la branche lors de la conclusion de la COG (voir annexes 2, 8 et 9).

[12] La branche entendait l'accompagner en déployant **un nouveau système d'information (NSI) dont la mise en œuvre a été difficile du fait des chocs exogènes évoqués ci-dessus et de difficultés internes**. Le déploiement du NSI et de la réforme des aides au logement a de ce fait été retardé. De plus, ce double déploiement (de la réforme et du NSI) s'est fait dans des conditions de non-qualité importantes qui ont eu **des impacts sur la situation de production**. La mission souligne ainsi que la non-qualité interne à la branche, combinée à la très forte et non anticipée hausse des charges de gestion, du fait de la nature même de la réforme des aides au logement, ont contribué à une crise de production sans précédent (annexe 7).

### 1.1.3 Le reste à faire informatique, en cours d'évaluation, est significatif et doit être finement apprécié

[13] La mission a constaté, avec la branche, **l'importance en nombre et en nature, des actions non menées qu'elles soient prévues par le SDSI, induites par des réformes intervenues en cours de période, ou découlant de nouveaux besoins**.

[14] Il existe ainsi **un « reste à faire » issu de la précédente période conventionnelle. Il doit être strictement évalué et donner lieu à un tri et une priorisation** entre les actions à abandonner, les actions devant être menées et, pour ces dernières, le degré de priorité de cette mise en œuvre. **Ce travail -en cours côté CNAF- doit, pour la mission, être premier**. Il doit être assuré entre la tutelle et la CNAF. Il devrait constituer le point de départ de la future COG et du futur SDSI. Les actions prévues dans ce cadre devraient être les premières considérées, avant même prise en compte des chantiers découlant de nouvelles réformes réglementaires ou des nouvelles ambitions fixées au titre de la période conventionnelle à venir.

[15] **Cette approche est d'autant plus nécessaire que les difficultés informatiques se sont traduites (voir infra) dans un nombre important d'incidents et d'anomalies, dimensions qui relèvent un autre reste à faire devant être pris en compte la « dette technique », résultant des zones de non-qualité dans le système d'information actuel à la suite des actions menées au cours des dernières années.**

### 1.1.4 Les développements internes sont ceux qui doivent le plus retenir l'attention

[16] Tant la COG que le SDSI reposaient sur une recherche accrue d'efficacité interne, passant notamment par le nouveau modèle de production du service de branche, issu d'une évolution des *process* interne mais surtout des évolutions du système d'information permettant une plus forte automatisation des démarches, donc des gains de productivité estimés importants.

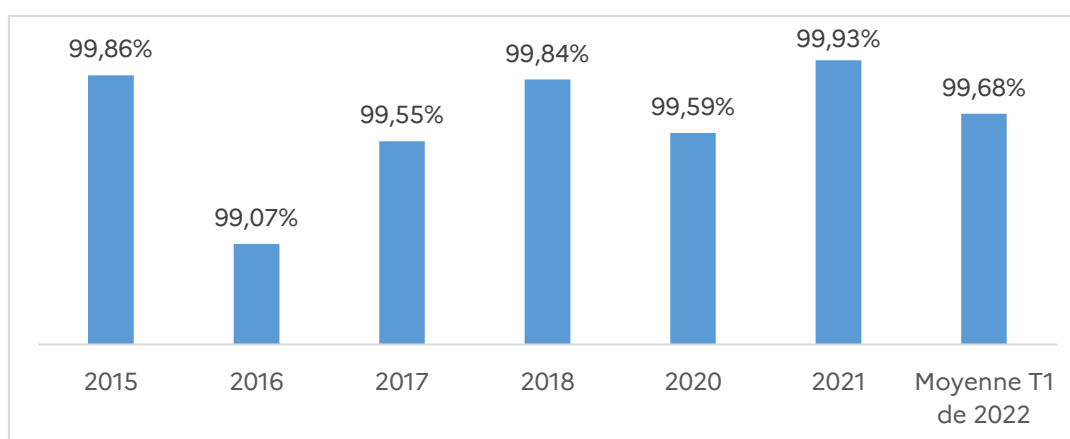
[17] Au-delà, la COG et le SDSI prévoyaient de très nombreuses actions métiers à vocation d'amélioration interne. Il est avéré (annexe 2) que ces actions n'ont pu être menées à titre principal ou ont été menées dans des conditions dégradées. **Le reste à faire et la dette technique doivent au premier chef être évalués sur ce champ. La mise à niveau des outils informatiques pour faciliter l'activité des agents ne peut que retenir l'attention : elle est un des premiers leviers de productivité et de qualité de la production.**

## 1.2 Des difficultés nombreuses du système d'information au cours de la période révélant les fragilités les plus évidentes du système de production

### 1.2.1 Le taux de disponibilité du poste de travail est globalement correct mais dissimule des périodes de moindre performance

[18] **Le taux annuel de disponibilité du poste de travail apparaît relativement stable.** Il a certes connu une baisse significative en 2016, avant la période conventionnelle. Mais il fluctue entre 99,59 % et 99,93 % entre 2017 et 2021 (graphique 1).

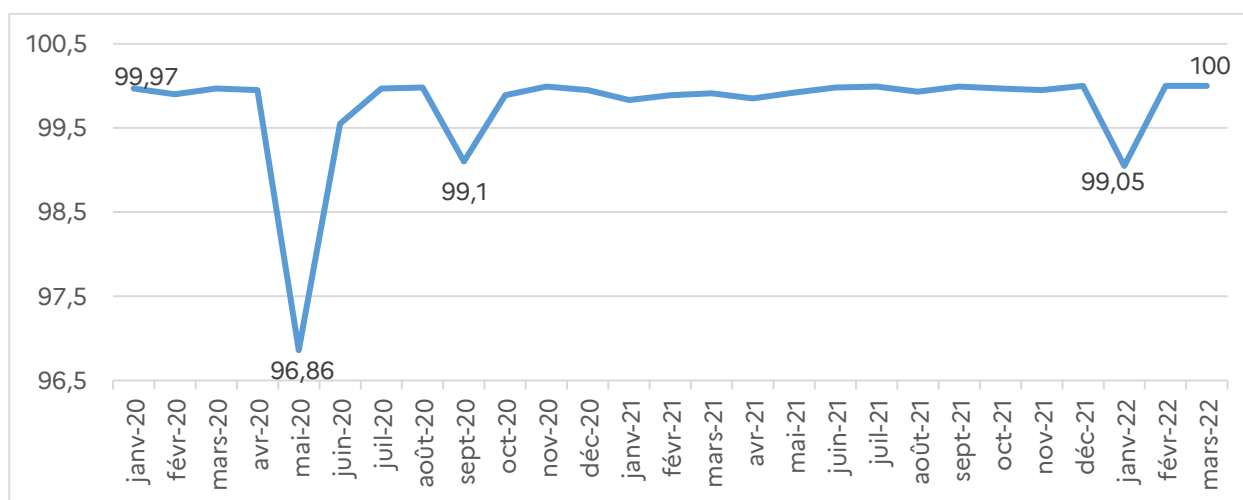
Graphique 1 : Taux annuel de disponibilité du poste de travail (données NIMS) de 2015 à 2022 (hors 2019, indisponible) - en % - France entière



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[19] **Mais ce taux annuel élevé cache de fortes variations mensuelles.** Ainsi, entre janvier 2020 et mars 2022, le taux est globalement supérieur à 99,9 %. Mais il connaît des décrochés : en mai 2020 (date qui coïncide avec le déconfinement), l'indisponibilité est de plus de 3 %. D'autres mois, il atteint 1 %. Logiquement ces périodes d'indisponibilité sont ici appréciées sans prendre en compte leur impact concret sur les processus de production compte tenu de la date et du moment auxquels ces indisponibilités interviennent concrètement. Mais elles peuvent contribuer à déstabiliser la production et rendent assurément plus délicate l'activité quotidienne des agents (graphique 2).

Graphique 2 : Taux mensuel de disponibilité du poste de travail (données NIMS) de janvier 2020 à mars 2022 - en % - France entière

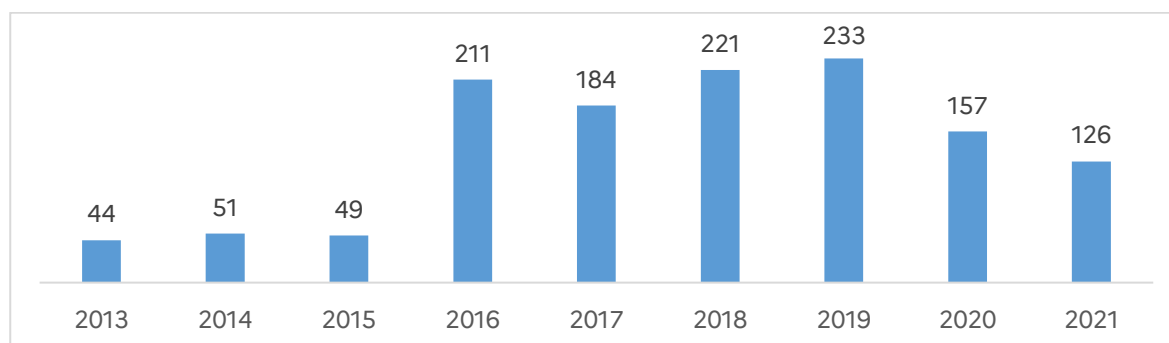


Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

### 1.2.2 Des alertes informatiques en hausse par rapport à la précédente période conventionnelle

[20] **Le nombre d’alertes informatiques connaît une forte augmentation entre 2016 et 2021 par rapport à la période antérieure.** Ainsi, il dépasse les 180 alertes par mois entre 2016 et 2019. Il diminue ensuite, tout en restant à un niveau trois fois plus élevé que par le passé (supérieur à 120 alertes par an – graphique 3).

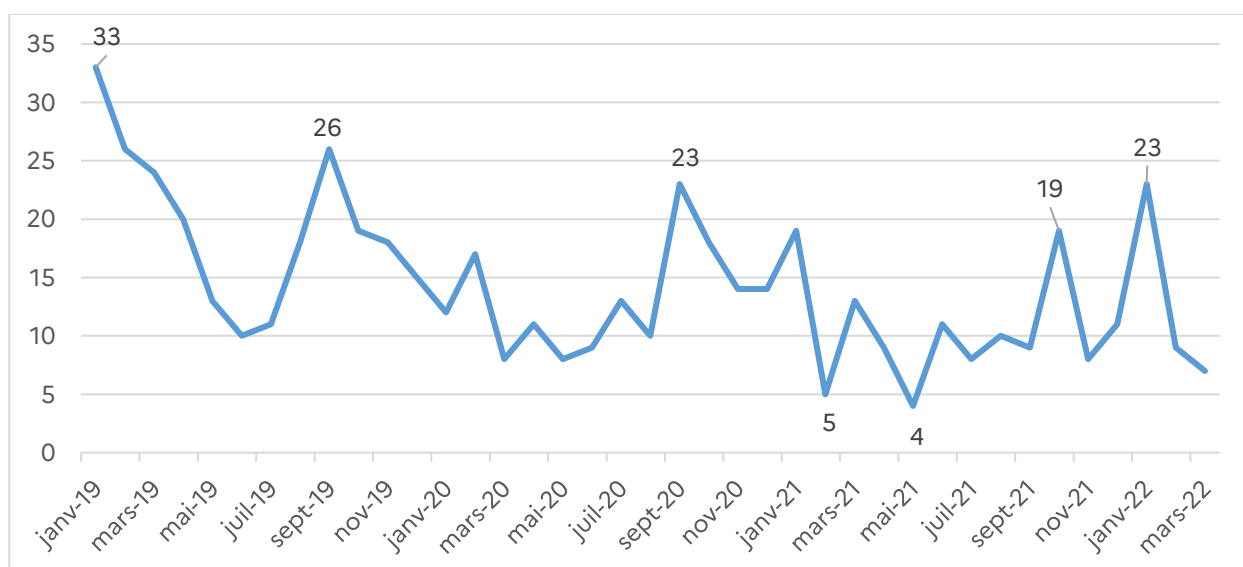
Graphique 3 : Alertes informatiques - par an - entre 2013 et 2021



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[21] De plus, là encore, les variations mensuelles du nombre d’alertes sont relativement importantes, avec des pics au moment des débuts d’années, civile et scolaire (graphique 4).

Graphique 4 : Alertes informatiques - par mois - entre janvier 2019 et mars 2022

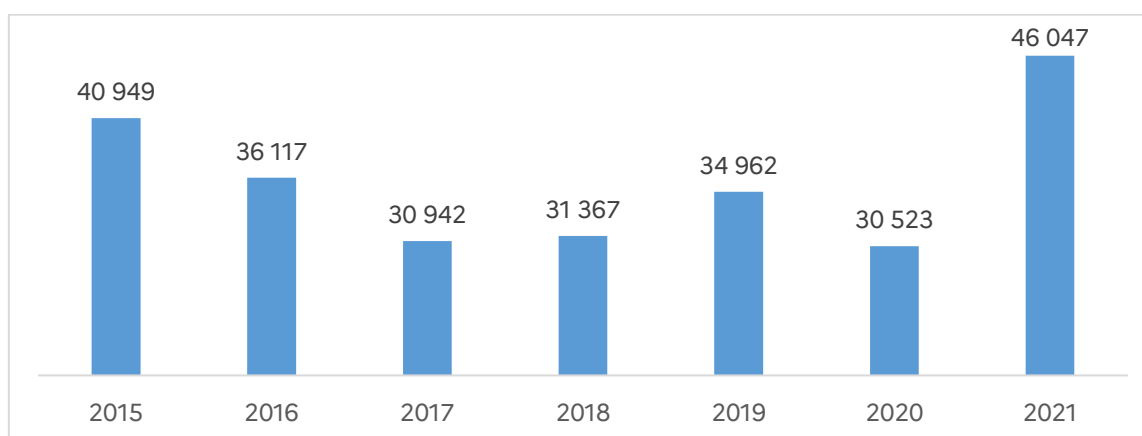


Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

### 1.2.3 Des incidents de production qui augmentent et atteignent une ampleur sans précédent à la suite du déploiement du NSI et de la réforme des aides au logement

[22] Après une baisse entre 2015 et 2018, les incidents de production augmentent pour atteindre leur niveau le plus élevé des 6 dernières années en 2021 (graphique 5).

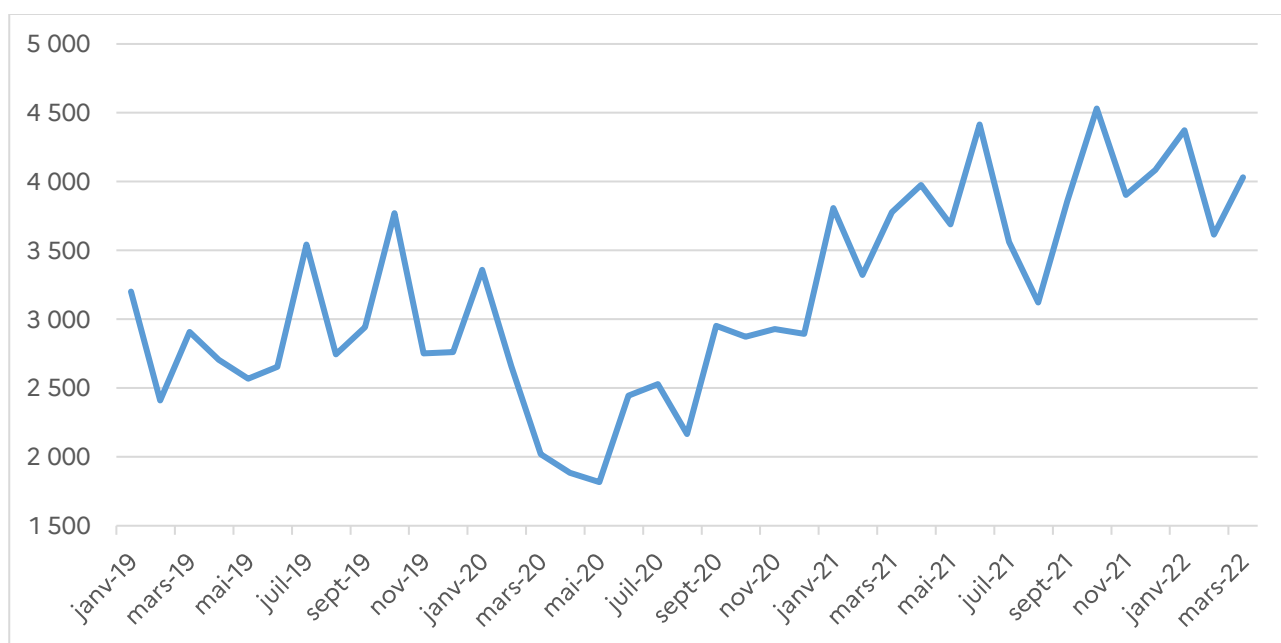
Graphique 5 : Incidents de production - par an - de 2015 à 2021



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[23] Dans une approche mensuelle, les incidents de production sont en augmentation quasi continue depuis mai 2020 (graphique 6).

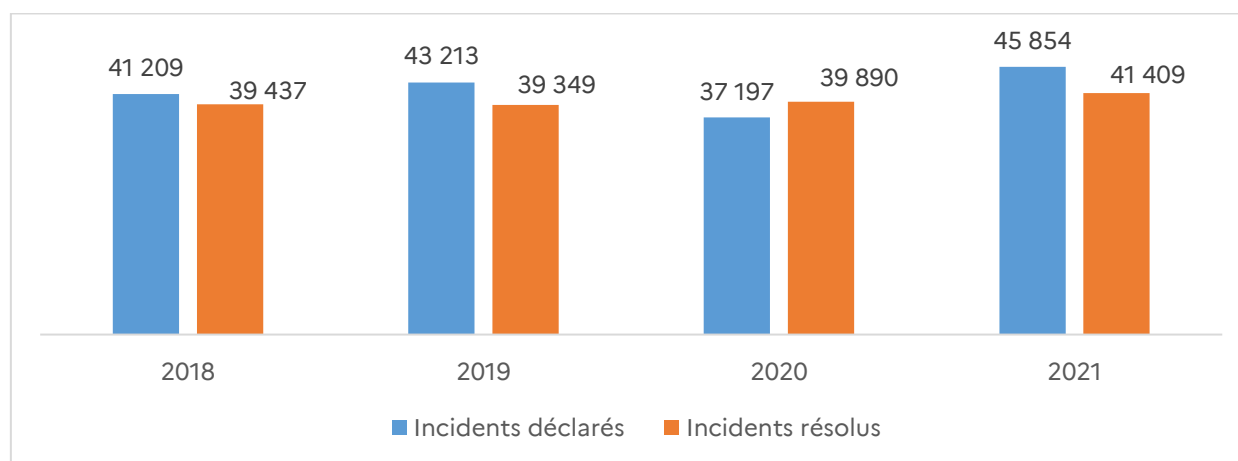
Graphique 6 : Incidents de production - par mois - entre janvier 2019 et mars 2022



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[24] De plus, **le nombre d'incidents techniques déclarés augmente tendanciellement entre 2018 et 2021. Plus inquiétant encore, l'écart entre les incidents déclarés et les incidents résolus se creuse** (graphique 7).

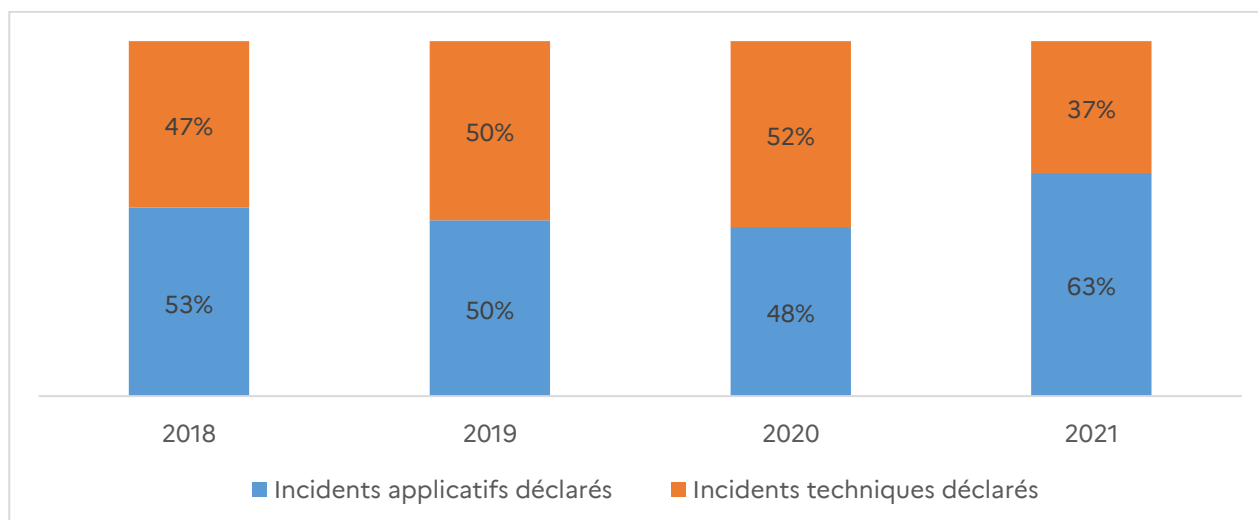
Graphique 7 : Incidents techniques déclarés et résolus - par an - entre 2018 et 2021



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[25] En 2021, la part des incidents applicatifs devient prédominante par rapport à celle des incidents techniques (graphique 8).

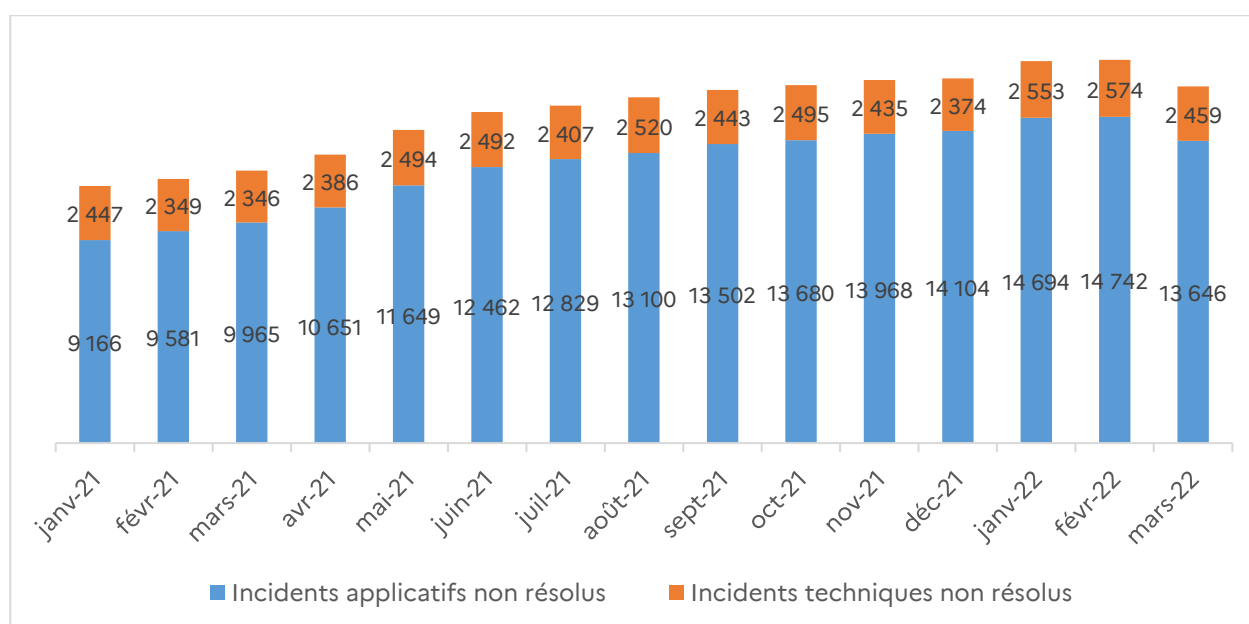
Graphique 8 : Part des incidents applicatifs et techniques dans les incidents déclarés - entre 2018 et 2021 - en %



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[26] Ainsi, la hausse des incidents est due à celle des incidents applicatifs, qui augmentent chaque mois depuis janvier 2021. De plus, **le nombre d'incidents applicatifs non résolus a très fortement augmenté**. Il est passé de 9 166 en janvier 2021 à 13 643 en mars 2022 (graphique 9).

Graphique 9 : Nombre d'incidents non résolus (stock à fin de mois) - entre janvier 2021 et mars 2022

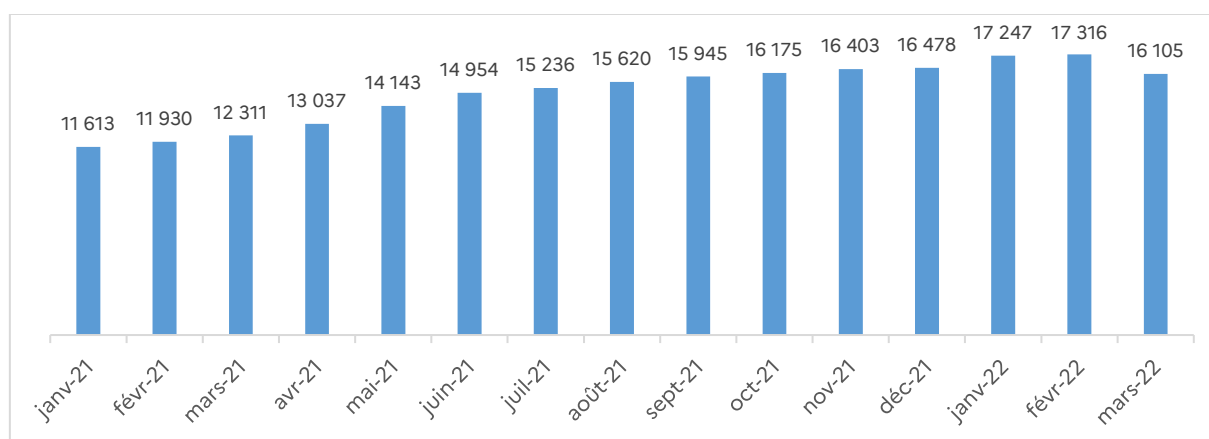


Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

[27] **Le stock d'incidents non résolus s'est ainsi accru depuis janvier 2021**, date de la mise en œuvre du NSI et de la réforme des aides au logement (graphique 10).



Graphique 10 : Nombre d'incidents non résolus (stock à fin de mois) - entre janvier 2021 et mars 2022



Source : Données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

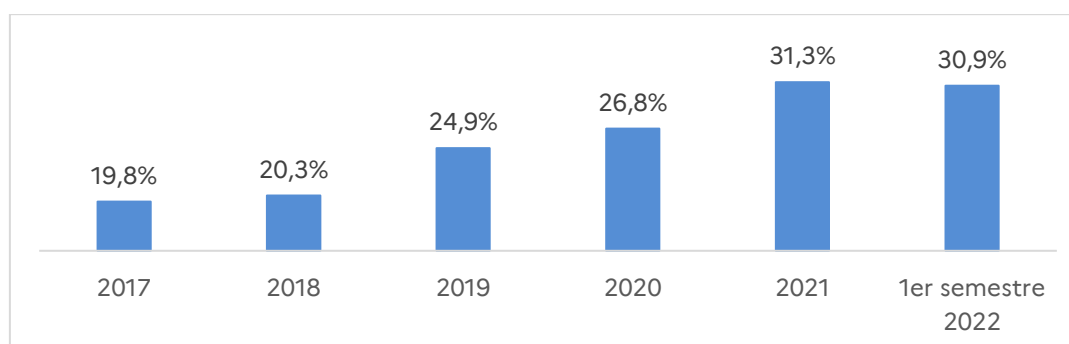
### 1.3 Une analyse critique du nouveau modèle de production est nécessaire

[28] La COG 2018-2022 prévoyait comme action phare **l'avènement d'un nouveau modèle de production, reposant sur un système d'informations rénové, permettant des process de plus en plus automatisés dans le traitement des prestations**. Cette automatisation était permise non seulement par l'évolution des outils informatiques de branche mais aussi par **la mobilisation de données détenues par les tiers** (nouveau dispositif de ressources mensuelles), réputées fiables et sans défaut majeur. L'analyse rétrospective de la période conduit à largement tempérer cette approche.

#### 1.3.1 L'informatique a contribué à l'automatisation de la production

[29] **La période conventionnelle a indéniablement marqué un développement de la liquidation automatique** : la hausse est de plus de 10 points au cours de la période conventionnelle. Cependant, un plateau semble avoir été atteint en 2021 (graphique 12).

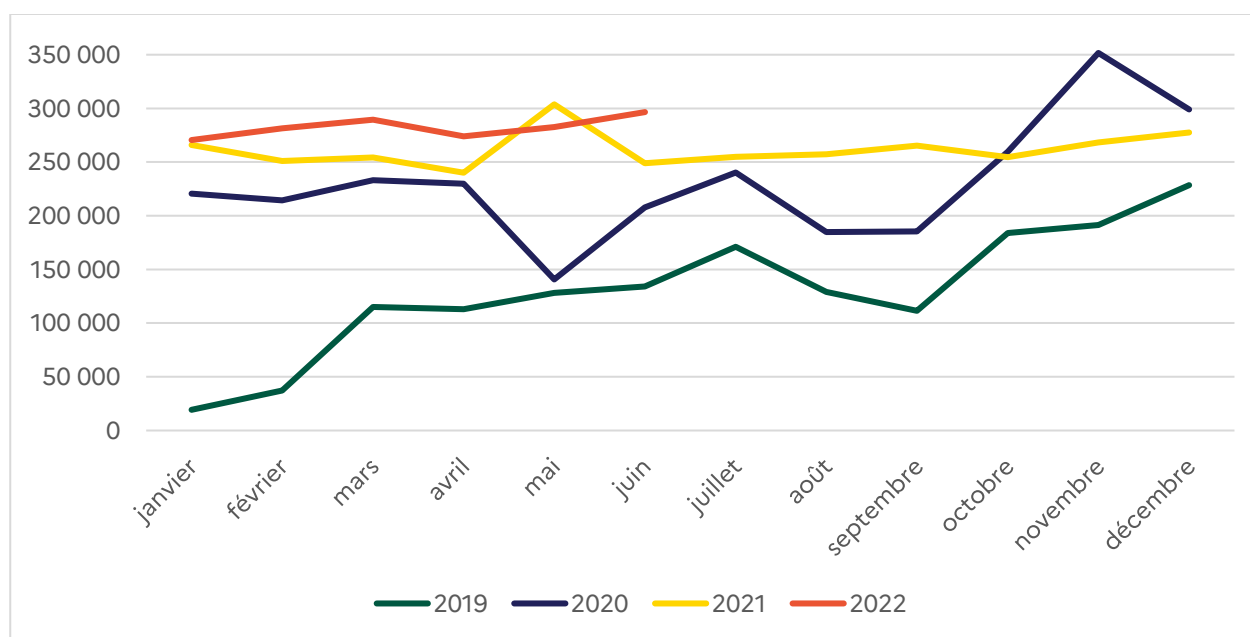
Graphique 11 : Taux de liquidation automatique



Source : Données CNAF, travaux mission IGAS

[30] De plus, la branche a été amenée **développer le recours aux nouveaux assistants digitaux**. Si les volumes traités par ceux-ci demeurent modestes, la démarche dénote une volonté de mobiliser toutes les potentialités d'automatisation, gage de recherche constante de gains de productivité (graphique 12).

Graphique 12 : Pièces traitées par les assistants digitaux



Source : Données CNAF, travaux mission IGAS

### 1.3.2 Les analyses justifiant le nouveau modèle de production doivent rétrospectivement être pour partie tempérées

[31] La précédente COG visait à **décrire une évolution structurante et vertueuse**. Schématiquement, le nouveau modèle de production reposait sur un nouveau système d'information permettant de gérer de nouvelles données entrantes et contemporaines pour pouvoir automatiser la liquidation des droits. Cette démarche visait ainsi à concilier gains de productivité et efficacité, renforcement de la qualité du service rendu aux usagers et partenaires, diminution des erreurs et moindre besoin de contrôle interne du fait de **la détermination constante du « juste droit »**.

[32] Dans les faits, ce cercle vertueux reposait sur **une croyance dans la capacité du système d'information et des échanges de données à « prendre en charge la complexité »** à la place des usagers et à pouvoir gérer une complexité substantielle et supplémentaire (passage, pour les aides au logement, de droits annuels calculés sur des ressources stables à une approche contemporaine de droits réexaminés régulièrement).

[33] Ce pari s'est avéré pour partie perdant. **La mission décrit combien la réforme des aides au logement a généré d'anomalies et combien elle a conduit à une crise de production** (annexes 2, 7, 8 et 9). Il est à ce stade délicat de faire la part des éléments ayant le plus joué entre la complexité de la norme, le changement de *process* et l'anticipation erronée des réactions des usagers. Toutefois, en ce qui concerne le seul plan informatique, **la réforme et le déploiement du NSI témoignent qu'un système d'information, aussi sophistiqué soit-il, ne permet pas à lui seul de gérer la complexité**. La qualité et la fiabilité des données entrantes est un premier élément clef de qualité. Elle n'a pas toujours été avérée. Les conditions dans lesquelles le système prend en compte ces données et gère ou juggle d'éventuels écarts ou anomalies constitue un second point. Là encore, des difficultés manifestes sont survenues. Enfin, si des *process* de recalculs peuvent être formalisés techniquement de manière idéale typique, la réalité conduit à constater que certains dossiers peuvent évoluer de manière régulière, du fait de données entrantes et d'opérations de recalculs. La mission a ainsi constaté que la combinaison de limites techniques et d'une réforme complexe

pouvaient conduire, en un ou deux mois, à des dizaines d'opérations de recalcul sur un seul dossier. Ces opérations de recalcul régulières et anomalies successives posent de nombreuses questions, au-delà de la qualité de la relation à l'utilisateur. Elles perturbent structurellement l'activité des caisses qui ne liquident plus des droits mais deviennent avant tout des entités chargées de gérer les seuls dossiers en anomalie. **La capacité des agents à comprendre le fonctionnement du système et les effets d'une réforme des plus complexes est faible, sinon inexistante. La productivité des actions s'en ressent.** L'activité est moins compréhensible, ce qui affecte aussi la capacité à expliquer aux usagers leur situation. L'activité n'est plus jamais simple mais consiste constamment à apprécier des difficultés et anomalies. De plus, l'intervention de l'agent peut perdre de sa pertinence : un dossier donnant lieu à des opérations régulières et multiples de recalculs, du fait du choix de la contemporanéisation, peut présenter de manière cyclique des anomalies ; l'agent est alors conduit à intervenir à de nombreuses reprises sur une ou deux semaines sur le même dossier au regard des opérations automatiques effectuées par le système. De fait, **le système pensé comme vertueux a conduit à des anomalies mais, au-delà, à transformer radicalement l'activité des caisses puisque les tâches simples sont prises en charge par le système ; les agents sont chargés des seules tâches non automatisables**, leur métier a changé et leur productivité horaire ne peut plus être au même niveau en ce que le système d'information a pu en capter une partie, leur laissant la « complexité la plus complexe » (« charge cognitive » d'un nouveau type donc).

## 2 Des orientations prioritaires pour la future COG et le futur SDSI

[34] Forte de ces constats et des analyses qu'elle a développées par ailleurs, la mission entend souligner plusieurs dimensions clefs devant être prises en compte en vue de la future période conventionnelle.

### 2.1 Un choix structurel de système à opérer, un reste à faire à apurer

[35] **La branche a actuellement deux systèmes d'information** qu'elle doit alimenter, maintenir et faire vivre. Cette solution n'est **pas cohérente avec la cible poursuivie initialement**. Dans ce contexte, le réseau et la tutelle examinent actuellement les options possibles. Il est impératif de définir une approche partagée et structurelle, compatible avec les autres actions métiers et projets conventionnels. La mission ne peut se prononcer sur la possibilité de conserver cette structuration et sur la solidité du nouveau système ou de l'ancien. La période conventionnelle à venir doit logiquement conduire à arrêter la solution cible dans le cadre du SDSI, ce projet structurant l'ensemble des actions informatiques au cours de la période.

[36] Au-delà, **la mise en œuvre partielle du SDSI et le déploiement encore en cours et retardé du NSI constituent des points forts d'attention : leur lien est naturel avec la situation de production et l'amélioration attendue de la productivité**. Aussi, la résolution de la dette technique et du reste à faire justifie-t-elle de prioriser les développements générant de l'efficacité et n'ayant pu être conduits lors de la période précédente.

### 2.2 Un pilotage des projets majeur à ajuster en intégrant pleinement la dimension informatique

[37] La mission **souligne la nécessité de tirer les enseignements des projets menés et en particulier des difficultés rencontrées à chacune des étapes dans la réforme des aides au logement**. Elle se prononce ainsi en faveur d'un **Retex systématique pour toute réforme majeure**.

Elle souligne la nécessité d'ajuster les plans d'actions et priorités au regard des expériences passées. Elle souligne la nécessité de reconsidérer la méthode de mesure de la productivité à la suite du déploiement de l'automatisation et de la rénovation des process. **La sphère informatique est concernée au premier chef par ces évolutions.**

[38] **La conduite des projets doit aussi reposer sur une approche plus structurée et professionnelle, tant du côté de la branche que de l'Etat**, en combinant pilotage effectif et de qualité, bonne analyse des charges et gains, logiques formalisées d'arbitrage des réformes et du lancement de leurs principales étapes et jalons. Naturellement, au regard de ces exigences, **le champ informatique doit participer pleinement à ces démarches non en imposant ses propres échéances, perceptions et calendriers mais bien en participant à cette nouvelle gouvernance** de manière active afin de combiner les attentes politiques, métiers, mais aussi techniques et informatiques.

### 2.3 Un nouveau système de production à structurer notamment au plan technique

[39] La mission souligne la nécessité de franchir **une nouvelle étape vers un nouveau système de production plus mature**, reposant notamment sur une organisation rénovée (voir annexe 7). La fonction informatique devrait logiquement contribuer pleinement à ces évolutions en permettant au nouveau contexte métiers de se déployer pleinement et de produire les effets attendus.

[40] L'élaboration d'un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics, en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place **une clause nouvelle de GO/NO GO** est de plus nécessaires. La dimension informatique doit logiquement intégrer ce nouveau schéma d'arbitrage et de décision. La dimension technique ne devrait pas constituer un élément à part mais bien une composante de l'activité au même titre que la production plus courante.

### 2.4 Une analyse des gains liés à certains projets à encourager

[41] La sphère informatique doit être en capacité, en lien avec les services métiers, de **mieux apprécier les effets de ses actions et des gains** résultant de la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information. Cette approche doit concerner naturellement le **NSI** et ses impacts. Mais d'autres champs doivent également être investis et analysés : ainsi, alors que le logiciel **OMEGA** est presque achevé au terme d'une décennie de changements, il convient d'apprécier strictement ses effets sur la gestion de l'action sociale pour identifier les gisements d'efficience et les exploiter à plein.

### 2.5 Une relation avec les usagers à mieux outiller

[42] La branche se propose d'opérer un virage vers une gestion populationnelle. La mission souscrit à cette orientation. Elle souligne cependant l'impérieuse nécessité d'accompagner ce mouvement par les outils nécessaires.

[43] Trois dimensions doivent en particulier retenir l'attention et devraient être priorisés dans la COG à venir. Au premier chef, **le cadre technique de la réponse téléphonique** a rencontré des difficultés notoires qui sont en cours de résolution. Ce point est majeur. Toutes les problématiques techniques en matière de téléphonie doivent être résolues le plus rapidement possible en ce que cette relation téléphonique occupe une place clef dans la relation avec les usagers et dans les équilibres de production. De plus, la relation avec les usagers doit être mieux suivie. La branche se propose de **déployer un véritable outil CRM** au cours de la période çà venir. Cette démarche ne peut qu'être encouragée par la mission, qui la considère comme prioritaire. Enfin, **les sites internet** devront

logiquement être revus au regard des nouveaux parcours déployés et de l'approche populationnelle : la mission encourage cette évolution et entend qu'elles soient conduites dans le cadre d'une recherche constante de complémentarité et de subsidiarité avec le portail numérique des droits sociaux (PNDS).

## 2.6 Des développements au profit de l'amélioration des conditions de travail à prioriser de manière impérieuse par rapport aux développements orientés vers les usagers

[44] La mission constate que nombre des actions d'amélioration et de recherche d'efficacité internes prévues par la précédente COG et le SDSI n'ont pu être conduites ou menés à leurs termes. Elle souligne la nécessité d'achever ces actions et d'en prévoir de nouvelles.

[45] **Le poste de travail doit en effet être de plus en plus intégré et simplifié** pour renforcer la qualité de vie au travail des agents et assurer des conditions stables et sûres de production. En effet, le système d'information est un élément central de l'activité quotidienne des agents. Il est un des éléments clés de leur productivité et de leur bien être professionnel. La branche a veillé à intégrer le plus possible les applications satellites dans le poste de travail (DRM et RNCPS dans Cristal par exemple). Cet effort doit être renouvelé. En effet, tant le double système actuel (NSI et NIMS) que la multiplication de portails, applications et canaux de communication tiers appellent à revoir le poste de travail. Au-delà, **certaines applications** (recouvrement et contentieux notamment) sont de plus **vétustes**. Ces champs ont été moins considérés du fait de leur caractère supposé périphérique. **Ces outils doivent être améliorés, sinon structurellement, a minima en termes de parcours et d'ergonomie.**

[46] **Au-delà de cet effort renouvelé d'intégration et d'urbanisation du poste de travail et des outils, la mission estime indispensable de renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs** avant, pendant et après les innovations et changements SI. Cette dimension devrait en outre être pleinement prise en compte dans les évaluations partagées devant être assurées entre la CNAF et la tutelle sur les projets majeurs et leurs composantes technique et informatique.

[47] **Au final, pour la mission, les changements SI au cours de la période doivent être avant tout « orientés utilisateurs » et non exclusivement « orientés usagers ». La priorité doit être donnée à l'interne et à la stabilisation des fonctions de production afin de penser à l'amélioration nécessaire de l'expérience usagers.**

## 2.7 Des moyens informatiques à ajuster au regard des orientations stratégiques retenues

[48] La mission constate que **la CNAF fait état d'une dotation relativement moins favorable que les autres branches en termes de moyens informatiques. Cette situation doit logiquement être réévaluée dans le cadre de la négociation de la future COG** tant par elle-même mais surtout au regard des choix stratégiques fait au niveau de la sécurité sociale en matière d'effectifs cibles de production, de développement et l'intensité du recours aux prestations extérieures dans les développements, la maintenance et la production des systèmes d'information de la sécurité sociale dans son ensemble et de chacune de ses branches.

[49] Les arbitrages stratégiques sur le système d'information cible, les chantiers informatiques et les projets métiers et réglementaires majeurs devant être conduits permettront de déterminer un équilibre charges moyens au titre de la période à venir. La mission souligne que, dans la détermination de cet équilibre, le poids réel de chantiers réglementaires doit être plus justement

mesuré, afin de préserver la priorité aux actions d'amélioration interne, aspect qui lui semble le plus prioritaire.

[50] Ainsi, **les priorités assignées pourraient justifier de renforcer les moyens humains au service de l'informatique de branche**. Ce renforcement prendrait plusieurs voies. Au premier chef, des effectifs nouveaux pourraient être mobilisés afin de **renforcer la capacité de développement au sein du réseau**. Pour la mission, seule l'informatique avec le contrôle interne devrait donner lieu à des renforts humains, en sus des effectifs alloués à la production qui demeurent prioritaires.

[51] Au-delà, **la mission estime nécessaire de donner des moyens effectifs au réseau, via la COG et le SDSI sur deux volets particuliers** : d'une part, **la structuration de la maîtrise d'ouvrage** et l'accompagnement de celle-ci dans un contexte de charges courantes très prononcé pouvant conduire à sous-estimer ce volet et, d'autre part, **la priorisation nécessaire de la résolution des anomalies et la sécurisation des développements** (notamment suite à la réforme des AL) qui justifierait la mobilisation de moyens dédiés.

**ANNEXE 11 : Évaluation de la convention  
d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF en  
vue de son renouvellement (Note d'étape  
novembre 2022)**





# Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF en vue de son renouvellement

## **Note d'étape**

Approche provisoire comprenant les recommandations stratégiques classées selon leur priorité et leurs entités responsables ainsi que les différents supports transmis ou à transmettre aux commanditaires en appui des restitutions de la mission (Azadeh AKRAMI – CASTANON ; Corinne CHERUBINI ; Benjamin FERRAS)

***Novembre 2022***



## SOMMAIRE

<i>Note introductive</i>	<i>pages 5 à 8</i>
<i>Tableau des recommandations</i>	<i>pages 9 à 14</i>
<i>Annexe 1, recadrage du champ de la mission fin juin</i>	<i>pages 15 à 29</i>
<i>Annexe 2, livrable intermédiaire n°2 fin novembre, principales analyses et recommandations stratégiques</i>	<i>pages 31 à 128</i>
<i>Annexe 3, livrable intermédiaire n°1 fin juillet, premières analyses et trajectoires</i>	<i>pages 129 à 382</i>



# RAPPEL DU CONTEXTE - PRESENTATION DU LIVRABLE

***Nota bene : Ce livrable revêt un caractère intermédiaire. Les éléments ci-après soulignent la démarche d'ensemble. Mais la logique et les principaux constats sont présentés de manière détaillée dans l'annexe 2 soit le support de la réunion de restitution intermédiaire des travaux aux commanditaires. Ces éléments préfigurent largement le contenu du futur rapport mais ne sauraient s'y substituer.***

Les travaux d'évaluation de la COG de la CNAF par l'Igas ont été affectés par des changements au sein de la mission et les nombreuses demandes initiales des commanditaires. Dans ce contexte et suite à la recomposition de la mission, un nouveau cadrage a été arrêté fin juin avec les commanditaires, consistant à centrer les travaux sur les dimensions principales à apprécier dans le cadre d'une évaluation de COG et, compte tenu de la détermination en cours du chantier majeur du service public de la petite enfance, de ne pas apprécier de manière détaillée les politiques d'action sociale mises en œuvre.

Les premiers travaux ont porté sur l'évaluation de la trajectoire charges / objectifs / moyens. La mission a remis un premier livrable intermédiaire en juillet. Il a été présenté aux cabinets et directions intéressées et concernées entre juillet et septembre. Il mettait en avant la situation extrêmement difficile que rencontre le réseau des CAF. Cette difficulté découle directement d'une programmation insuffisante des chantiers au cours des années passées et de leurs conséquences sur l'activité des organismes. Outre les effets de la crise sociale et sanitaire, le réseau a été confronté à une hausse de ses charges. De plus, la réforme des aides au logement a eu des impacts puissants, renforcés par le besoin dans un premier temps de fiabiliser le système d'information, opération qui demeure à l'œuvre à la date de rédaction du présent livrable. Les travaux de la mission ont mis en lumière que les évaluations de charges et de gains de productivité (par la CNAF, par les inspections générales et dans le cadre de la COG) étaient empreintes d'insuffisances. De plus, la trajectoire de diminution des moyens humains, si elle devait monter en puissance au cours de la période, prévoyait une restitution de postes avant même que les gains de productivité escomptés soient intervenus. Le réseau des CAF a ainsi été confronté à un effet de ciseau : alors que, loin de baisser, ses charges ont augmenté, ses moyens ont été diminués. La hausse des charges est directement liée à de nombreuses actions devant être mises en œuvre et non intégrées ex ante dans le texte conventionnel : la branche constitue un outil privilégié de mise en œuvre de politiques publiques urgentes et en dernier recours. Elle a donc été sollicitée pour les évolutions de prestations suite aux mouvements des gilets jaunes, au cours de la crise sanitaire et en sortie de crise puis dans

le cadre de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement, etc. **La diminution de moyens a été tempérée par l'octroi régulier de ressources supplémentaires justifiées par la prise en charge de missions nouvelles. La crise de production rencontrée par la branche a des effets massifs**, puisqu'elle a conduit à des arbitrages subis, **au détriment de la qualité des actions et services offerts** et à une forte distinction de la qualité et la rapidité des interventions selon le territoire considéré et les prestations perçues. La mission a ainsi appelé l'attention sur une dynamique de « double standard », territorial et selon les catégories de prestations, à l'œuvre. **Les effets de cette dégradation**, généralisée et plus accentuée dans certains territoires et pour certains publics, **ont cependant été relativement atténués par la mobilisation très forte du réseau et de ses agents** : sur longue période, les travaux montrent l'ampleur des gains de productivité enregistrée en ce qu'alors que le nombre de pièces en stock est supérieur à celui constaté lors de précédentes crises de production (entre +10 et +15%), leur équivalent en jours théoriques de traitement (soldes en jours) est près de deux fois inférieur. Ainsi, il est incontestable que **la branche a mobilisé de nombreuses sources de gains**. Mais **l'effort de productivité** qui lui a été demandé sans prendre en compte de manière adéquat les chantiers majeurs **a conduit de manière évidente à un arbitrage contre la qualité** des actions et services offerts aux usagers qui s'est directement traduite dans leurs avis (7 points d'écart entre l'indice de satisfaction souhaité et celui constaté). Au-delà, les dernières années soulignent **la grande difficulté de réduire les écarts** de coûts, de performance, de moyens et de qualité **entre les différents organismes** du réseau, **aspect qui ne peut que retenir l'attention et justifie une action rénovée** proposée par la mission.

Dans ce contexte, **la mission a souligné**, dès la fin juillet, **la nécessité d'accompagner un retour à l'équilibre du réseau**. En effet, si globalement et compte tenu de la crise sanitaire, le degré de respect des actions prévues apparaît honorable, il convient de rappeler que cette COG se caractérisait par une volonté première d'améliorer le fonctionnement du réseau, son système d'informations et la qualité des services offerts par un recours à l'automatisation. Ces enjeux n'ont pu être qu'imparfaitement couverts du fait de chantiers nouveaux et des difficultés rencontrées. Le chantier de l'amélioration des *process* et du fonctionnement interne demeure, comme l'illustre la rénovation partielle du système d'information qui conduit actuellement à mobiliser deux systèmes devant être gérés et maintenus simultanément (le nouveau système d'information [NSI] et le système historique Cristal).

**La mission a ainsi, dès juillet, souligné la nécessité de limiter le nombre de projets majeurs et d'en apprécier les impacts** de manière rigoureuse et en tirant les enseignements des limites rencontrées au cours des dernières années. **Le premier objectif est en effet de stabiliser la situation de production et de poursuivre les évolutions en matière de pilotage interne.**

**Ces orientations sont confirmées dans le présent livrable** qui est le deuxième remis aux commanditaires. En effet, les délais et ressources mobilisées n'ont pas permis de

produire le rapport et ses annexes à des échéances compatibles avec les besoins des négociateurs de la future COG. Dans ce contexte, comme convenu fin juin dans le cadre du recadrage, une procédure dégradée a été retenue, consistant à faire état des constats et recommandations stratégiques aux commanditaires de manière ramassée et schématique. Le présent livrable répond à cette attente.

Ainsi, il recense **34 recommandations stratégiques regroupées sous huit thèmes**. Ces recommandations sont délibérément détaillées et comprennent des volets servant l'objectif principal identifié.

Au-delà de cette présentation détaillée, **ce livrable comprend une présentation de 95 pages, support pour la restitution vers les commanditaires**, dans la continuité du premier support remis en juillet. Cette présentation rappelle le contexte et, de manière schématique, les conclusions de la phase 1 avant de développer les analyses stratégiques, de présenter sommairement les contextes et les constats de nature à justifier les recommandations formulées. **C'est ce support qui doit retenir l'attention. Il est construit en reflet du projet de plan du futur rapport** : la situation du réseau au sortir de la période conventionnelle (1), la nécessité de stabiliser la production et trouver un nouvel équilibre notamment en faisant évoluer l'outil COG et le pilotage du réseau de manière structurelle et innovante (2), les évolutions devant être conduites pour renforcer les soutiens offerts aux usagers (3) et les changements devant être conduits en interne à la branche (4).

**Ainsi, ce livrable remplit un rôle de « boîte à outils » pour la période conventionnelle telle qu'attenu de ce type de rapports de l'Igas**. Il vise en outre à limiter certains coûts de coordination dans les échanges entre les négociateurs.

La mission est convaincue de la nécessité de poursuivre des évolutions et d'en mener de nouvelles. Toutefois, **la stabilisation de la production et le retour à l'équilibre du réseau des CAF ne pourra intervenir que par un soutien fort de l'Etat. Ce soutien ne se limite pas à la stabilisation des moyens à périmètres et volumes constants**, dimensions nécessaire mais non suffisante. Il passe impérativement par **un soutien plus global et constant. Le programme de simplifications**, toujours annoncé mais souvent déçu ou partiel, **devrait impérativement être conduit au cours de la période à venir. Le pilotage des projets majeurs doit être renforcé et amélioré** pour garantir leur bonne mise en œuvre et l'absence d'impacts non désirés sur l'ensemble des usagers et des agents. Ainsi, **la mission propose que la COG à venir réponde à l'objectif assigné à ces conventions depuis 1996 : déterminer une démarche pluriannuelle de progrès, commune et partagée, faite d'engagements respectifs des parties signataires**. Mais les recommandations conduisent également à **reconsidérer certaines approches considérées comme acquises**. Tel est le cas du **suivi de la COG**, de la possibilité d'**aménagement des trajectoires objectifs / moyens en cours de période**, au regard de la situation du réseau supervisée régulièrement et notamment des charges auxquelles les CAF sont effectivement confrontées. Enfin, il est considéré que cette COG doit permettre un **renforcement de la qualité des process**

**internes et du service rendu aux usagers.** Cette voie ne semble pouvoir être atteinte que **dans le cadre d'un « nouveau système de production »**, constitué d'un système d'information fiabilisé, d'un pilotage national renforcé, d'une clarification des responsabilités et d'une nouvelle organisation territoriale et solidaire des CAF. Cette démarche peut paraître ambitieuse. Elle semble néanmoins cohérente et nécessaire à la mission. C'est dans ce contexte que ces recommandations doivent être appréciées.

Le présent livrable sera repris et, le cas échéant, ajusté, dans le cadre du rapport final qui sera achevé au mois de janvier. Les annexes de ce rapport seront constituées des éléments énumérés dans le tableau ci-après.

n°	Annexe
1	Mise en œuvre de la COG 2018-20022
2	Réformes intervenues / réformes envisagées
3	Budget et FNGA
4	Ressources humaines
5	Pilotage de l'action sociale
6	Equilibre charges – moyens et productivité
7	Production et pilotage du réseau
8	Services et gestion des droits
9	Systemes d'information

**Ce second livrable intermédiaire est donc constitué :**

- **De la présente note** qui comprend le **tableau des recommandations** ;
- **D'une annexe 1** correspondant au support de présentation actant le **recadrage de la mission** arrêté fin juin ;
- **D'une annexe 2, cœur du présent livrable**, qui présente de manière détaillée les **constats et recommandations stratégiques de la mission** ;
- **D'une annexe 3** qui propose, pour mémoire, les éléments présentés fin juillet (1<sup>er</sup> livrable intermédiaire) soit le support de synthèse et ses annexes.



n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
<b>Tirer les enseignements de la COG 2018-2022</b>				
1	Construire les travaux COG autour de deux périodes distinctes dans l'optique, en première phase, de résorber structurellement la crise de production sans obérer, dans cette même phase, la préparation et le développement de projets pouvant être lancés en seconde phase	1	DSS et DB	CNAF
2	Prioriser la mise en œuvre du reste à faire de la précédente COG et mettre un terme au « double standard » de production selon les organismes et les prestations	1	DSS et CNAF	DB, DGCS et DHUP
3	En ce qui concerne les effectifs, partir de la base 2022 sans la remettre en question, à charges et missions constants et pérenniser les moyens assurés à date et tendanciels- (AAH et ARIPA notamment), éviter toute restitution d'emplois en première phase de COG pour renforcer la production et, sous réserve de la négociation, des emplois informatiques et de contrôle interne ; réserver toute restitution ou augmentation d'emploi à la seconde phase dès lors que les gains seraient effectivement constatés et imputables à des projets dûment évalués	1	DSS et DB	CNAF
4	Prévoir dans la COG des valeurs « tunnel » (la valeur centrale étant fixée en négociation tout comme les marges de variation haute et basse), permettant de déterminer chaque année les objectifs, moyens, priorités et échéances en prenant en compte les charges (hors action sociale et autres gestions techniques), les réformes nouvelles, la situation conjoncturelle globale (crise, reprise...) ou la situation du réseau et déterminer -chaque année, dans un avis public- la trajectoire ajustée, en autorisant une alerte de la CNAF, une demande de la tutelle ou en produisant un diagnostic partagé	2	DSS et CNAF	DB, DGCS et DHUP
5	Suivre la mise en œuvre de la COG en fonction du poids des chantiers et actions pour (a) structurer le dialogue de gestion autour des impacts majeurs et (b) mettre en place des dispositifs <i>ad hoc</i> pour les chantiers majeurs (structure projet et unicité du chef de projet stratégique côté Etat)	3	DSS et CNAF	DB, DGCS et DHUP
15	Conserver un nombre réduit d'indicateurs, privilégier leur stabilité et introduire de manière limitée de nouveaux indicateurs stratégiques correspondant aux nouveaux objectifs conventionnels	3	DSS et CNAF	DB, DGCS, DHUP et DREES
20	Organiser et rendre effectif un suivi complet des engagements de l'Etat qui formalise les éventuels décalages en matière de mise en œuvre et leurs impacts	2	DSS	DB, DGCS et DHUP, en lien avec CNAF

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
<b>Mettre en œuvre un nouveau pilotage de l'activité</b>				
12	Affirmer un nouvel échelon d'organisation : déployer, en particulier pour les fonctions mutualisées, des nouveaux CPOG au niveau régional ou supra-départemental en les articulant avec les CPOG des caisses sur les fonctions « cœur » ou, <i>a minima</i> , adopter une charte commune dans l'attente d'un CPOG de ce niveau lors de la prochaine COG	2	CNAF	DSS et DB
13	Par le réexamen des modes de mesure, de pilotage et d'accompagnement national et local, créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence -de la performance, de l'efficacité et de la qualité de service aux usagers- entre caisses comparables et au sein du niveau régional ou supra-départemental	1	CNAF	DSS et DB
14	Outre les évolutions arrêtées dans le cadre du SDSI (système cible d'information), structurer le nouveau système de production en (a) clarifiant les fonctions et missions prises en charge au plan national, régional ou interrégional et local, (b) adaptant le système d'allocation des moyens et d'assignation de performance en conséquence en développant la reconnaissance du fait régional et en adaptant les cibles aux différents profils de caisses, (c) renforçant le pilotage national et participatif <i>via</i> des instances nationales dédiées destinées à structurer l'activité du réseau (caisses nationale / locales)	2	CNAF	DSS et DB
16	Elaborer un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place une clause nouvelle de GO/NO GO partagée des projets majeurs reposant en particulier sur un indicateur composite cible ; préserver les rôles de l'Etat et de la CNAF dans ce cadre	1	CNAF et DSS	DB, DGCS et DHUP
10	Poursuivre et approfondir (a) la professionnalisation du pilotage de la production, en évaluant ses nombreux effets et (b) les opérations de transferts de production des régions en tension vers les autres, en identifiant leurs impacts	2	CNAF	DSS et DB
<b>Garantir la bonne mise en œuvre des réformes et affirmer un plan ambitieux de simplifications</b>				
6	Capitaliser les enseignements du passé : (a) assurer systématiquement un Retex global des réformes majeures et tout particulièrement celle des aides au logement, en prêtant attention aux impacts multidimensionnels des réformes, (b) réexaminer si nécessaire le plan de charge d'ores et déjà arrêté et (c) redéfinir, à partir de l'existant (observatoire des charges notamment), une méthode partagée Etat-CNAF de suivi et d'évaluation des charges, de la productivité et des gains	1	DSS, DHUP et CNAF	DB et DGCS

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
7	Renforcer la professionnalisation dans la gestion des projets : (a) mettre en place un pilotage <i>ex ante</i> , en vie réelle et <i>ex post</i> pertinent et identifié / incarné des projets, (b) déterminer les modes d'évaluation des gains ou charges liées aux réformes pour alimenter le dialogue de gestion et les ajustements en découlant à la trajectoire arrêtée et (c) assurer les modalités pertinentes d'arbitrage -de principe et opérationnel- des réformes majeures	2	CNAF et DSS	DB, DGCS et DHUP
19	Mettre en œuvre pour la prochaine période conventionnelle, un programme complet et prioritaire de simplifications réglementaires et techniques, notamment dans la perspective de la « solidarité à la source » reposant en particulier (a) sur une notion unique de salaires et de revenus d'activité, (b) sur le recours à des paramètres ou droits plus figés, (c) sur des aménagements apportés au recours à des données trop contemporaines ainsi que (d) sur l'effectivité du « dites-le nous une fois » en faisant évoluer de manière profonde les normes, les usages et l'organisation des informations et de leur partage	1	Gouvernement, DSS	CNAF, DB, DGCS et DHUP
<b>Adopter une approche adaptée de l'équilibre charges-moyens et de la productivité</b>				
8	Ajuster les règles budgétaires, tout en en préservant les grands principes régissant la COG précédente	3	DSS et DB	CNAF
9	Dans un contexte incertain (développement du télétravail, prix de l'énergie, etc.), écarter l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement et évaluer les marges éventuelles en vue de la COG suivante	3	DSS et DB	CNAF
11	Ajuster l'approche actuelle de la productivité des agents et des dispositifs pour prendre en compte l'évolution des <i>process</i> (complexité réglementaire et automatisation)	3	CNAF	DSS et DB
<b>Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale</b>				
17	Garantir le respect de principes élémentaires dans le volet action sociale de la COG : (a) tirer les conséquences de la mise en place annoncée du SPPE, (b) mesurer et prévenir les effets d'éviction et/ou de substitution d'actions des acteurs locaux, enfin (c) préserver à la fois une possibilité d'action territoriale de l'action sociale et la territorialisation des politiques pour affirmer la cohérence de l'action sociale des CAF avec les interventions des collectivités territoriales	2	DSS, DB, DGCS et CNAF	Autres DAC concernées par l'action sociale de la branche
18	Au terme de la période conventionnelle, déterminer un socle opposable d'organisation de l'action sociale pour toutes les caisses prenant en compte l'implication des acteurs locaux et la fin des gestions directes <i>via</i> (a) la capitalisation des enseignements issus des CTG, (b) la poursuite de la convergence des organisations ente caisses [socles], (c) l'évaluation des bénéfices issus du plein déploiement d'OMEGA et (d) les enseignements de la mise en œuvre de l'approche populationnelle	2	CNAF	DSS et DB

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
<b>Affirmer une stratégie renouvelée de service aux des usagers</b>				
24	Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle infrastructure technique et architecture de la réponse téléphonique	2	CNAF	DSS et DB
21	Mettre en place l'approche populationnelle (a) en la combinant avec le déploiement plus intensif de parcours formalisés (plan de charge à définir dans la COG pour des parcours de vie et de populations), (b) pour orienter mieux les publics dès la prise en charge avec des modes de contacts privilégiés et (c) en veillant à un déploiement dans le réseau combinant territorialisation et mise en œuvre homogène	2	CNAF	DSS
22	Réexaminer l'accueil multimodal en flux : (a) revoir la stratégie multicanale « ouverte » pour aller vers une stratégie « guidée », (b) élaborer une division des tâches opérante avec le réseau des maisons France services sur la base d'un diagnostic partagé et d'une feuille de route consensuelle conduisant à déterminer strictement la professionnalisation de leur activité, leur champ d'intervention et sa complémentarité avec l'action des CAF de manière générale et déclinée dans les territoires, (c) revenir sur le principe général de l'accueil en flux et l'accessibilité réputée complète	1	CNAF	DSS
23	Améliorer l'orientation notamment en amont, la lisibilité des accueils, les différents modes de contact pour renforcer la prise en charge en (a) renforçant l'intégration des modes de contact (CRM adapté, ajustements de l'organisation téléphonique), (b) en déployant les parcours de vie et de populations et (c), compte tenu de ces évolutions, revoir les sites internet et en particulier caf.fr (d) en pleine articulation avec le PNDS	2	CNAF	DSS
25	Faire encore plus pour ceux qui en ont le plus besoin : (a) déployer un parcours pérenne et régulier d'accompagnement social et de services pour les usagers en situation de grande vulnérabilité dans le cadre de l'approche populationnelle, notamment en synergie avec les autres acteurs de la sphère sociale et (b) clarifier le rôle dévolu aux CAF en matière de détection et de prise en charge de l'illettrisme donc aussi de l'illectronisme	2	CNAF	DSS et DGCS
<b>Poursuivre les évolutions du système d'information</b>				
26	Arbitrer, suite aux évaluations dans le cadre du SDSA et à une analyse externe, la cible du futur système d'information et garantir sa compatibilité avec les chantiers réglementaires en cours / envisagés et les évolutions portées par le texte conventionnel	1	CNAF et DSS	DB
27	Sanctuariser les chantiers clefs pour améliorer l'efficacité et la productivité, quitte à revoir la priorité de certains chantiers réglementaires : CRM, urbanisation, contrôles natifs, automatisation	1	CNAF et DSS	DB

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
28	Dans la démarche globale de pilotage des projets majeurs, garantir l'articulation entre les projets majeurs et leurs volets SI : (a) déterminer les modalités de Retex et de prévision / suivi / évaluation propres aux projets SI découlant de priorités politiques et (b) promouvoir le cadre normatif de nature à sécuriser la mise en œuvre des chantiers en renvoyant au champ réglementaire la fixation de la date précise de mise en œuvre des changements	3	CNAF et DSS	DB
29	Dans le cadre du dialogue sur la COG et le SDSI, (a) envisager le renforcement des moyens informatiques dès lors que la trajectoire le justifierait et notamment (b) en garantissant un soutien aux relations MOE/MOA et des prestations d'assistance MOA, et (c) en priorisant la sécurisation des développements et le suivi / la résolution des anomalies	2	DSS et DB	CNAF
30	Pour toujours mieux répondre aux besoins des usagers et leur permettre d'obtenir la qualité de relation et la fiabilité des opérations qu'ils attendent, affirmer la primauté des besoins des agents utilisateurs : (a) garantir l'intégration croissante des postes de travail des techniciens et assurer l'urbanisation du système, y compris dans les volets partenariaux, (b) revoir l'ergonomie et les fonctions des applications vétustes, (c) renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs avant, pendant et après les innovations et changements SI et (d) en faire un point clef des évaluations partagées devant être assurées entre la CNAF et la tutelle	2	CNAF	DSS
<b>Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès</b>				
31	Dans le cadre du futur SDRH, (a) poursuivre et approfondir les démarches de GPEC au sein des CAF, (b) travailler les questions d'attractivité et de fidélisation des agents dans la perspective de tensions de recrutement, (c) tirer les enseignements des opérations de transfert de production, (d) assurer la reconnaissance et la consolidation des nouveaux métiers (production notamment, liens <i>front / middle</i> et <i>back office</i> également) et (e) déployer des approches rénovées de qualité de vie au travail	3	CNAF	DSS
32	Ajuster les charges dans le réseau selon les possibilités RH (transferts, coopérations, mutualisations et missions nationales notamment)	3	CNAF	DSS et DB
33	Renforcer le travail sur la reconnaissance du travail des agents et le sens de leurs missions : dans le cadre des communications internes à venir, (a) rappeler l'apport des agents aux changements passés, à venir et en cours, leur rôle central lors des crises, (b) démontrer -pour mieux le justifier- le bien-fondé des changements et des modes rénovés de pilotage	2	CNAF	DSS

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
34	Garantir la reconnaissance dans la COG des différents volets métiers et engagements internes et externes (RH, contrôle interne, recouvrement, statistiques et qualité comptable), en particulier utiliser la COG comme moyen d'arrêter la trajectoire plus globale d'amélioration induite par les engagements souscrits dans le cadre de la procédure de certification (stabiliser la feuille de route et prévoir les éventuels évènements susceptibles d'affecter sa mise en œuvre)	2	CNAF	DSS, DREES et DB



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# ANNEXE 1

# CADRAGE DES TRAVAUX AVEC LES COMMANDITAIRES FIN JUIN

(1 SUPPORT)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **Evaluation de la COG CNAF**

## ***Calage des contenus et livrables – support pour les échanges internes à l'Igas et avec la DSS***

*Semaine 26 (27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2022)*

*Azadeh AKRAMI-CASTANON, Corinne CHERUBINI, Christian DUBOSQ, Benjamin FERRAS*



## Les travaux conduits à ce stade

- La mission a mené progressivement **ses premiers travaux** à compter de fin avril / début mai :
- **Réunions avec les administrations** commanditaires (DSS) et compétentes (DB, DGCS, DILP, DHUP [RV semaine 26])
  - **Echanges avec la CNAF** (DG, Présidente CA, Direction de l'évaluation et de la stratégie, Direction du pilotage stratégique, Direction des politiques familiales et sociales, Direction du réseau, Direction des systèmes d'information) + échanges avec chaque chef de file en semaine 27
  - **Déplacements dans trois caisses** - CAF de Saône et Loire, CAF du Var et CAF de Vendée
  - **Programmation d'entretiens** complémentaires (Cour des comptes, HCFEA, ANCT, représentants des collectivités, DREES, PQ...)
  - **Phase de cadrage et échanges internes à l'Igas**
  - **Recueil d'éléments documentaires**
- ⇒ Ces travaux ont **permis d'identifier et préciser les besoins –nombreux et pas toujours compatibles ou faciles à satisfaire...- tant dans leurs échéances que leurs natures...**
- ⇒ Un **calage complémentaire** est nécessaire, la mission le sollicite donc **avant de présenter le cadre au cabinet du Ministre** des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

## Le contexte d'intervention de la mission

La **composition de la mission a du évoluer**, certains membres ne pouvant la conduire jusqu'à son terme pour des impératifs professionnels ou personnels.

A ce stade, la mission peut compter sur quatre membres pour la première phase et trois membres pour la seconde phase.

**Le temps de prise de connaissance** du réseau est important notamment du fait de sa situation conjoncturelle

La mission a été **saisie de demandes** –sans doute trop- **nombreuses** qui ont conduit, dans le cadre de la procédure interne IGAS, à lui recommander de se consacrer avant tout à l'évaluation de COG et à recentrer largement ses travaux et donc les ambitions qui leur sont assignés... et la **documentation remise ou transmise l'a souvent été de manière tardive ou partielle ou les expressions de besoin parfois mal comprises**

Dans ce contexte, **un réexamen des livrables, contenus et calendriers est incontournable...**

## Les attentes générales formulées auprès de la mission

**Pour la fin du mois de juillet, un besoin de premiers éléments** de trajectoires possibles en termes de moyens... assortis d'une première analyse de la situation du réseau et, si possible d'une approche générale de la mise en œuvre de la COG précédente et de son éventuel « reste à faire »

⇒ Cette échéance donnerait lieu à **une présentation PPT revêtant un caractère intermédiaire et provisoire** et dont le contenu serait fonction des travaux menés par la mission mais aussi des éléments documentaires transmis par l'opérateur et les administrations...

**A l'automne, une évaluation COG** sous la forme classique d'une approche bilan / perspectives avec des demandes plus particulières sur certains points formulées dans le cadre des premiers travaux

⇒ **Cette échéance donnerait lieu à un rapport et des annexes qui seraient soumis à contradiction**

**Le contexte conduit cependant à proposer plusieurs éléments pour recentrer les travaux et convenir de ces orientations avec les destinataires**

## La première étape – livrable fin juillet (1/2)

Produit dans une perspective de faciliter la négociation à venir et son cadrage, ce travail serait constitué avant tout par **une analyse des hypothèses retenues par la DSS et la CNAF en vue de la future négociation COG afin de** déterminer les écarts existants sur l'analyse de la situation passée et actuelle et les éventuelles évolutions pour ensuite **proposer les points de référence qui, pour la mission, seraient de nature à éclairer la négociation à venir**

Ces travaux seraient centrés sur les moyens humains, donc **sur le seul FNGA** et non sur le FNAS... Il seraient enrichis par **l'approche rétrospective du réalisé et de l'attendu** en termes d'équilibre charges – moyens au titre de la période conventionnelle (avec le « reste à faire » à grosses mailles)... **et d'une analyse de la situation de production / des SI** et de la capacité à conduire des changements et à quel rythme au cours de la future période conventionnelle sous réserve de l'audit en cours côté CNAF (traitement ou non et plus ou moins approfondi du volet SI)

## La première étape – livrable fin juillet (2/2)

**Ces travaux ne pourront *a priori* prendre en compte les éventuels « grands projets et chantiers »** ayant un impact potentiellement fort sur l'équilibre charges - moyens, cette analyse étant par nature de bouclage à la fin des travaux

**Une forte participation et une réactivité indispensables :** ces travaux ne sont possibles que si la CNAF et la DSS transmettent, dans les meilleurs délais, des éléments de position, de chiffrages et ce (chroniques ETP et moyens, projections départs en retraite rétrospectif et prospectif, situation de la production, situation des RH, approche comparée...)

## Les dimensions abordées dans le livrable final – approche générale

La mission propose de **se concentrer avant tout sur ce qui relève de l'évaluation de la COG 2018/2022** soit l'analyse de la mise en œuvre de la précédente COG, l'équilibre charges-moyens et la **détermination des axes prioritaires en vue de la COG à venir...**

**Mais dans le contexte et de manière générale, plusieurs priorités doivent être affirmées... celles-ci peuvent être assurées au regard de plusieurs éléments:**

- **Certains volets sont analysés de manière régulière par la Cour des comptes** dans le cadre des opérations de certification (données comptables, fiabilité des processus, fraudes...)
- **D'autres aspects ont été appréhendés récemment dans des rapports dédiés** (action sociale, mutualisations...)
- **De derniers axes justifieraient logiquement des travaux dédiés (rapports autonomes)** et ne peuvent être avancés ou appréciés – hors proposition déjà formalisée, cadrée et argumentée – par la mission: service public de la petite enfance, versement social unique, dématérialisation des prestations au-delà de la contemporanéisation des aides au logement...

## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d'aborder en tant que tels (1/3)

**La relation de service et le *front office*** – la mission se propose d'analyser les différents indicateurs et données disponibles (réclamations, réitérations, contentieux...), d'apprécier la réalisation des objectifs de la précédente COG et d'identifier les projets pour la période à venir; mais elle ne pourra assurer un diagnostic complet notamment en ce qui concerne l'appréciation de la pertinence de la stratégie multicanale menée mais appréciera le degré de formalisation de la stratégie mise en œuvre ; elle développera une analyse de l'accès aux droits et des approches populationnelles actuellement envisagées par la branche

**Le *middle* et le *back office*** – les impacts des réformes mises en œuvre et, si des évaluations sont disponibles (dématérialisation RSA et PPA notamment), les projets envisagés sur les *process* et le calcul des droits seront appréciés

## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d’aborder en tant que tels (2/3)

**La production** – le suivi de celle-ci, le pilotage des stocks et instances les écarts de production et de productivité dans le réseau et les *process* de solidarité ou de mutualisation seront analysés par la mission, tout comme l’adaptation ou non de dispositifs de rapprochement de caisses de branches différentes au regard du contexte de production de la branche famille

**Les SI** – la mission n’entend pas assurer les travaux assurés chaque année par la Cour (état des lieux du par cet des applications, cartographie, fiabilité...) ; un audit est en cours et des conclusions seront disponibles pour alimenter les travaux IGAS ; l’articulation entre les SI CNAF et les autres (DRM, RNCPS...) ont donné ou donnent lieux à des évaluations distinctes, la mission se limitera donc à une analyse des changements, de la MCO, des parts internalisées / externalisées des activités, du pilotage (MOA / MOE / stratégique) et du bilan / perspective en vue du SDSI adossé à la COG



## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d'aborder en tant que tels (3/3)

**Les RH et budgets** – ce point sera abordé en première intention dans le livrable de juillet, puis retravaillé notamment au regard des contenus du SDRH et autres...

**Le pilotage du dispositif conventionnel et le suivi de la COG** – ce point sera logiquement analysé de manière transverse et conclusive pour disposer de recommandations générales, en ce qui concerne les indicateurs, les éventuels évolutions envisagées par la DSS ou la CNAF seront appréciées tout comme les éventuelles suggestions de la mission... ce volet permettra également d'appréhender la mise en œuvre des grandes réformes passées ou à venir qu'elles aient été prévues par la COG ou non

Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose de ne pas aborder ou de manière indirecte / partielle / peu prononcée (1/2)

**Les partenariats et les relations avec les tiers** et la situation très marquée d'opérateurs de la CNAF ou des CAF – la commande ne mentionne pas cette dimension structurante de l'action de la branche ; ce volet n'est pas attendu dans l'évaluation ; il ne relève pas nécessairement exclusivement de la COG ; il ne sera donc pas abordé en tant que tel mais, le cas échéant, **évoqué dans les autres axes spécifiques** passés sous revue

**L'action sociale** – ce volet de l'action de la branche a été analysé récemment par l'Igas, il est susceptible d'évoluer de manière très forte du fait de réformes éventuelles (service public de la PE, droit opposable à la garde...) ce qui pourrait conduire à réexaminer le caractère extra légal de certaines interventions... les travaux analyseront donc ce point **de manière générale et complémentaire** (par ex. approche rétrospective, identification des grands enjeux et objectifs, mise en avant éventuel d'axes d'évolutions / bonnes pratiques...); ce volet est susceptible d'être ré-évoqué avec la DSS - SD2 en deuxième phase pour apprécier les points à voir / évolutions possibles

Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose de ne pas aborder ou de manière indirecte / partielle / peu prononcée (2/2)

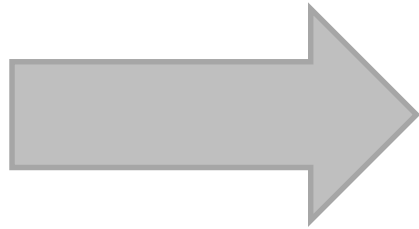
**L'organisation du réseau** – ce point semble largement documenté, a été abordé récemment et, sauf projets de restructuration importants, de regroupements ou de mutualisations très fortes envisagées, la mission se propose de ne pas le traiter de manière approfondie...

**La gestion financière et comptable, le contrôle interne** – même s'il relève de la COG, ce point n'est pas prioritaire dans la commande, il est analysé dans le cadre de la certification

**La lutte contre les fraudes** – ce point est également apprécié dans le cadre des travaux de certification et régulièrement apprécié, il est donc proposé de ne pas l'étudier en tant que tel mais uniquement en le prenant en compte dans les autres travaux de manière très indirecte

## Les éléments de calendrier

**Mai / Juin**



Lancement, travaux préparatoires, cadrage, 3 déplacements

**Juillet / Août**



Travaux budgets / RH / trajectoires  
Livrable 1 : PPT provisoire présenté fin juillet si données disponibles, à défaut, fin août

**Septembre / octobre**



Travaux thématiques et complémentaires  
Déplacements spécifiques et entretiens complémentaires, bouclage sur les travaux charges – moyens

**Novembre**



Achèvement du rapport et des annexes, remise du rapport... (puis procédure IGAS et phase contradictoire)



**Variante: restitution PPT anticipée de la mission avant finalisation et remise du rapport...**

Merci pour votre attention...

Azadeh AKRAMI-CASTANON, [azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr](mailto:azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr), 06 66 46 93 97

Corinne CHERUBINI, [corinne.cherubini@igas.gouv.fr](mailto:corinne.cherubini@igas.gouv.fr), 06 08 01 09 38

Christian DUBOSQ, [christian.dubosq@igas.gouv.fr](mailto:christian.dubosq@igas.gouv.fr), 06 84 68 68 30

Benjamin FERRAS, [benjamin.ferras@igas.gouv.fr](mailto:benjamin.ferras@igas.gouv.fr), 06 75 21 70 53





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# ANNEXE 2

# LIVRABLE DE NOVEMBRE EN AMONT DU RAPPORT

**(1 SUPPORT DE SYNTHÈSE)**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# Evaluation de la COG CNAF

## ***Restitution intermédiaire n°2 – novembre 2022 – principales analyses et recommandations stratégiques***

*Azadeh AKRAMI-CASTANON, Corinne CHERUBINI, Benjamin FERRAS*

seul le livrable définitif engage la mission



## Le cadre des travaux

- **Les travaux à conduire par la mission** ont fait l'objet d'un **recadrage** afin de les adapter aux moyens disponibles, en tenant compte des priorités du commanditaire et de la situation de production du réseau ; ce document de recadrage est proposé en annexe
  - Les travaux sont donc **centrés sur la production, le *front / middle / back office*, la mise en œuvre de la précédente COG et les pistes pour celle à venir** ; sont donc considérés comme non priorités -faute de temps et de ressources- l'action sociale, l'approche par trop détaillée des partenariats ou du système d'information, la lutte contre les fraudes, les statistiques, la comptabilité, le contrôle interne...
  - Dans un **contexte** marqué par de **fortes difficultés de production** et une **incertitude sur la nature et la portée de chantiers majeurs** (SPPE et solidarité à la source) combinées déjà à des **chantiers lourds** introduits par le **PLFSS** (AAH-CMG)
- ⇒ La démarche a consisté à **prendre en compte ces différentes contraintes / limites** pour proposer des axes de réflexion de nature à nourrir la négociation conventionnelle

## Rappel – les enseignements présentés en première phase

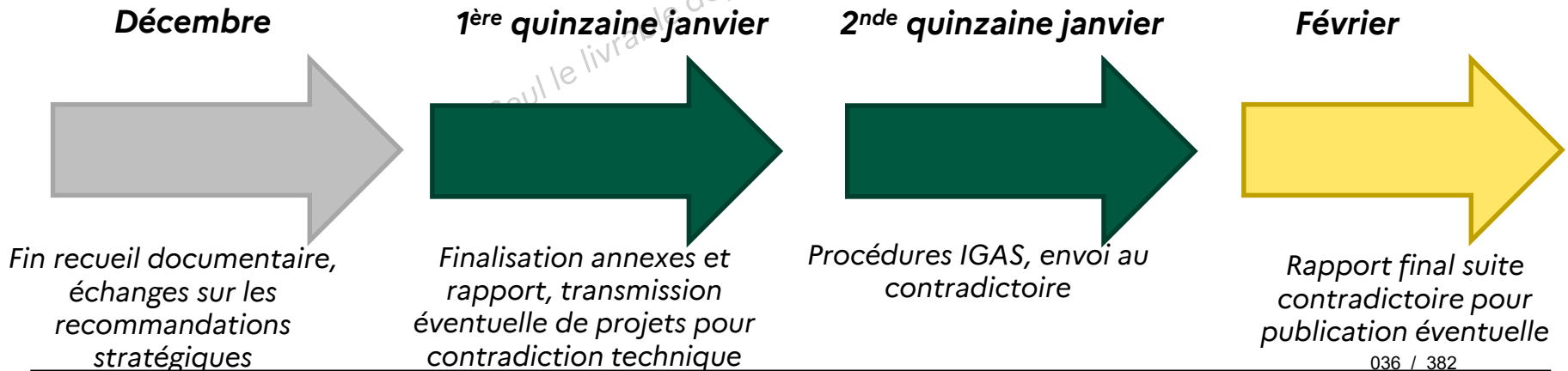
- Une trajectoire insoutenable de la précédente COG liée notamment à **une surestimation forte des bénéfices attendus des seules évolutions techniques**
  - **Un écart significatif entre les prévisions et réalisations de charges et de gains de productivité**
  - **Une restitution des ETP avant que les gains soient effectivement enregistrés**
  - **Une crise sanitaire et une réforme des AL qui ont eu des effets multiples et puissants**
- ⇒ **Une crise de production, un double standard** de gestion à l'œuvre selon les territoires et les catégories de prestations
- ⇒ La nécessité de **tirer les conséquences** de cette situation, **en ajustant le mode d'action sans remettre en cause un cadre pluriannuel** qui demeure une garantie forte et essentielle

## Les travaux menés en phase 2

- **Trois déplacements** dans des CAF aux profils différenciés : Bouches du Rhône, Paris, Cher [trois organismes avaient été visités précédemment : Var, Saône et Loire, Vendée]
- **Des déplacements orientés vers les fonctions d'accueil et de production, des échanges importants avec les agents de terrain** selon deux modalités
  - Des travaux en **immersion** avec les agents d'accueil, les gestionnaires, les agents des services d'action sociale, de contrôle, contentieux et de recouvrement... et leurs responsables de proximité
  - Des **échanges participatifs** avec des échantillons d'agents de tous les services sans la présence de cadre ou d'agents de direction
- **Des travaux complémentaires** sur les volets demeurant à investiguer / documenter

## Le reste à faire et la remise des travaux finaux

- Recueil des éléments finaux – travaux avec la CNAF qui est très sollicitée (projets majeurs et négociations COG en cours) dans une phase dense pour l'EPN
- Raftaîchissement et traitement des dernières données disponibles
- Rédaction des annexes et du rapport
- Précisions et compléments sur les éléments présentés ci-après



## Contenu du livrable 2

- Outre **le livrable 1 ajusté et le support de cadrage: un support Word** présentant les 34 recommandations, **un support PPT** reprenant les principaux éléments pour permettre leur présentation orale
- Des constats stratégiques à considérer avec précaution car parfois présentés sans leurs sous-jacents

### 8 domaines

- Enseignements de la précédente COG,
- Pilotage,
- Mise en œuvre des réformes et impératif de simplification,
- Charges – moyens et productivité,
- Pilotage action sociale
- Service,
- SI
- RH

### 4 parties

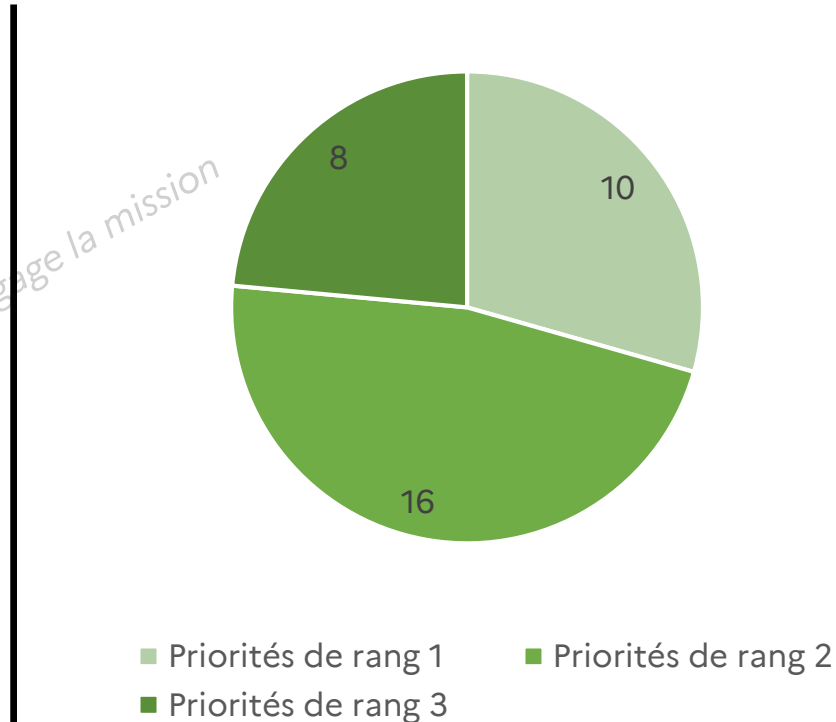
- 1/ Une branche fragilisée durablement à l'issue d'une période conventionnelle 2018-2022 marquée par des chantiers non prévus et une conjoncture difficile
- 2/ Résoudre les difficultés, assurer la mise en place d'un nouveau système de production, son organisation et son pilotage
- 3/ Des principes pour l'action sociale, une simplification incontournable, et une évolution forte des services aux usagers
- 4/ Faire évoluer les SI et adopter une démarche ambitieuse de RH pour créer les conditions indispensables aux changements

## Logique des recommandations

- Si celles-ci peuvent revêtir **une apparence normative**, cela est lié à la nature de l'exercice et à la **préoccupation d'exprimer clairement des pistes** utiles à la négociation
- **L'objectif** a été, dans le cadre du mandat confié, et compte tenu des éléments qui ont été portés à la connaissance de la mission s'agissant des orientations en vue de la future COG, **d'appeler l'attention sur des oublis / des points faibles**
- Et donc **de proposer via** ces 34 recommandations **une « boîte à outils » complémentaire aux tutelles et à la CNAF avec un caractère disruptif plus ou moins prononcé** (faible pour le programme indispensable de simplifications qui doit relever d'une approche courante et générale, fort sur la réorganisation des réseaux et la mesure des performances)

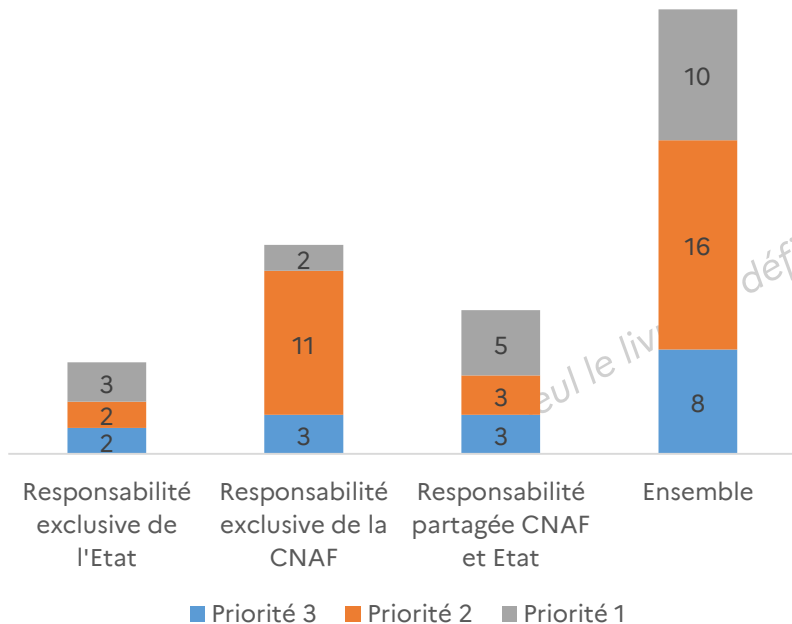
# 34 recommandations, 8 domaines et 3 niveaux de priorité

Thèmes	Recommandations
<i>Tirer les enseignements de la COG 2018-2022</i>	7
<i>Mettre en œuvre un nouveau pilotage de l'activité</i>	5
<i>Garantir la bonne mise en œuvre des réformes et affirmer un plan ambitieux de simplifications</i>	3
<i>Adopter une approche adaptée de l'équilibre charges-moyens et de la productivité</i>	3
<i>Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale</i>	2
<i>Affirmer une stratégie renouvelée de service aux usagers</i>	5
<i>Poursuivre les évolutions du système d'information</i>	5
<i>Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès</i>	4

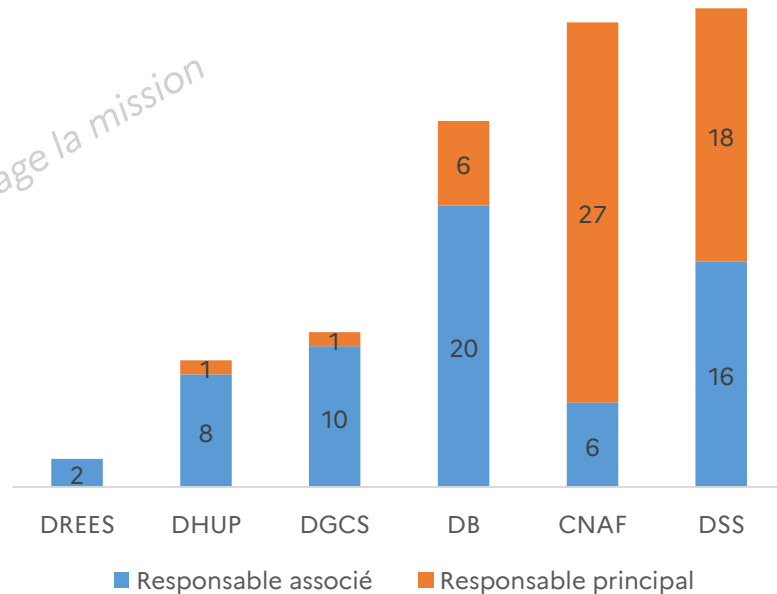


# 34 recommandations, des responsabilités partagées, un rôle majeur de l'Etat

Des actions prioritaires relevant exclusivement de l'Etat ou de l'Etat et de la CNAF



Une action clef logiquement de la CNAF, de la DSS et de la DB



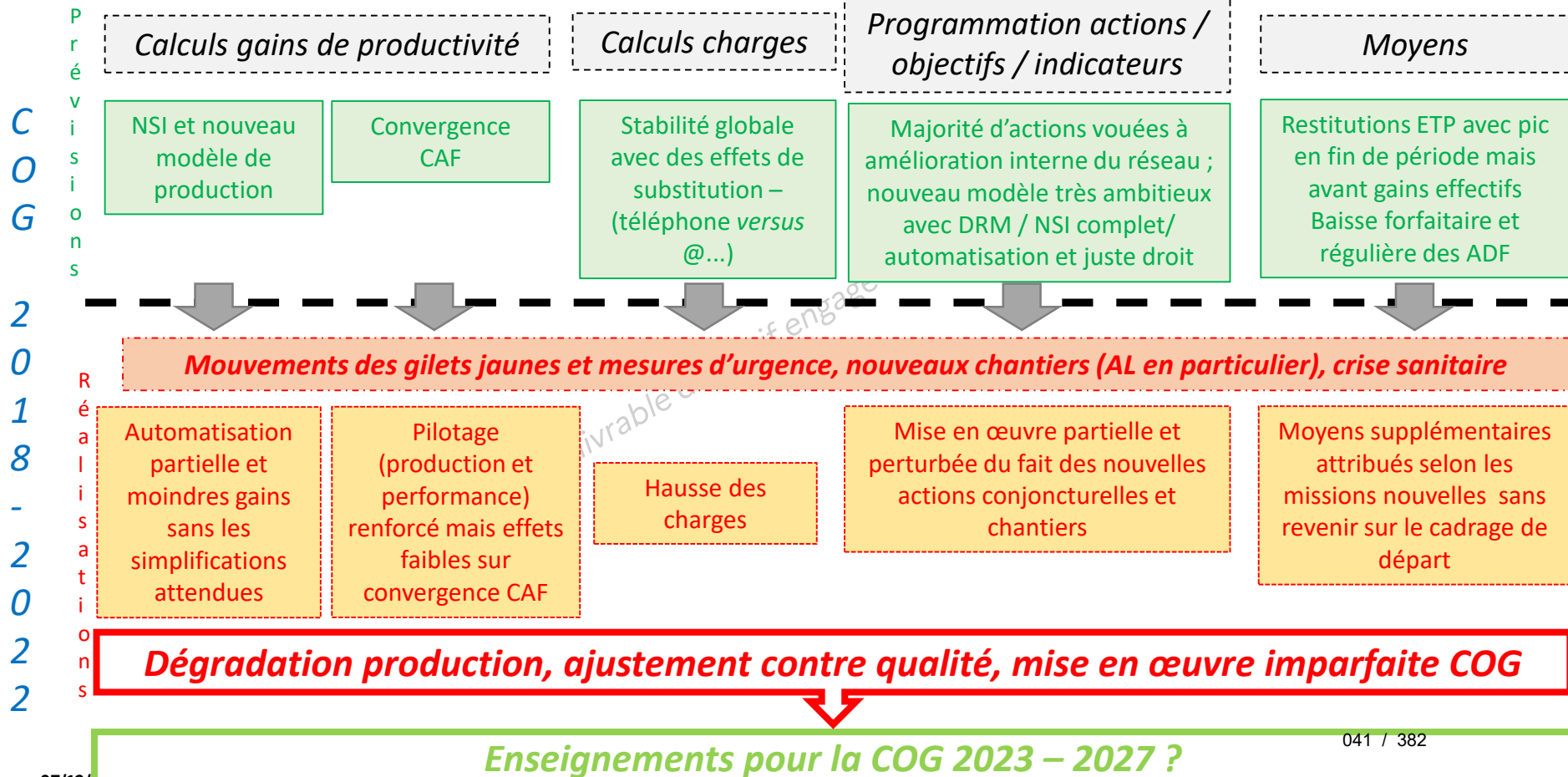
Source : travaux mission

Source : travaux mission

040 / 382



# Synthèse : analyse simplifiée de la COG 2018-22



# Synthèse : propositions pour la COG 2023-27

COG  
Prévisions

2020

Principes

2027

Calculs gains de productivité

Pas de gisements évidents et forts, à identifier/préciser selon les chantiers et leur réalisation (pas en prévision mais selon analyse SPPE et solidarité à la source en particulier)

Calculs charges

Approche prudente – *a minima* stabilité (?)

Programmation actions / objectifs / indicateurs

Reprise reste à faire précédente COG avec priorités SI et trajectoire SI arbitrée  
Retour à l'équilibre du réseau « Tunnels » de performances / échéances

Moyens

Stabilisation ETP en phase 1  
Stabilité ADF  
Evaluer effets chantiers en phase 2 et leurs impacts charges / moyens

**(1) Réexaminer les priorités entre chantiers\* et (2) Eviter les chantiers non prévus**  
\* Chantiers gouvernementaux (AAH – CMG versus SPPE, solidarité à la source) et chantiers métiers (NSI ou mesures d'efficacité ou amélioration poste de travail) => Prioriser d'abord ces chantiers métiers incontournables pour le retour à l'équilibre et la recherche d'efficacité

Suivi de la production / clause de GO / NO GO

Mode projet rénové pour les différentes parties

**Mettre en œuvre un programme ambitieux et complet de simplifications avec ou sans la solidarité à la source**

Priorité à l'interne / Nouveau système de production / Organisation clarifiée du réseau / Combiner retour à l'équilibre et convergence

Préservation du cadre pluriannuel mais ajustement de la COG selon situation du réseau et engagements réseau et Etat; pas d'avenant dans la limite des valeurs tunnel, avenant impératif si chantier majeur ou évolution forte  
Intégration, dans dialogue de gestion via publicité des travaux annuels

# Un changement du pilotage par l'Etat et la CNAF est nécessaire

	Etat et CNAF	Etat	CNAF
Programmation	Déterminer le contenu de la COG en prévoyant des ajustements / adaptations	Garantir la cohérence interbranche et le respect de la COG de manière globale	Assurer la mise en œuvre globale et homogène de la feuille de route, alerter sur les écarts
Suivi	Hiérarchiser le suivi, structurer la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des chantiers majeurs	Suivre et évaluer les actions et enjeux majeurs ; structure l'action inter administratives lors des chantiers majeurs, porter les simplifications	Faciliter le suivi des actions et enjeux majeurs; prioriser les chantiers majeurs et proposer le cadre idoine de <i>reporting</i> régulier et global
Méthode	Définir une méthode rénovée pour apprécier les écarts et les ajustements (à partir de l'existant – observatoire des charges notamment)	Prendre en compte la capacité à faire du réseau et les impacts de changements de priorités sur les objectifs et les moyens	Effectuer une veille proactive sur les écarts éventuels pour appeler l'attention sur certains volets ; proposer des ajustements, de manière transparente et objective, selon les moyens mais aussi en réexaminant des priorités ou des modes de mise en œuvre
Risques	Imprécisions / non dits / détails inadaptés	Micro management Pilotage en silo des actions et chantiers Non - respect des engagements	Reporting insuffisant Approche non coordonnée chantiers / actions Disparités de mise en œuvre

# Éléments abordés dans le support

- 4 parties

1. Une branche fragilisée durablement à l'issue d'une période conventionnelle 2018-2022 marquée par des chantiers non prévus et une conjoncture difficile
2. Résoudre les difficultés, assurer la mise en place d'un nouveau système de production, son organisation et son pilotage
3. Des principes pour l'action sociale, une simplification incontournable, et une évolution forte des services aux usagers
4. Faire évoluer les SI et adopter une démarche ambitieuse de RH pour créer les conditions indispensables aux changements
  - Conclusion - la COG à venir doit reposer sur une méthode rénovée, permettant de tracer un nouvel –et indispensable- équilibre

- 34 recommandations

Thèmes	Recommandations
<i>Partie 1 - bilan</i>	0
<i>Partie 2 – pilotage et gouvernance</i>	1 à 16 (16)
<i>Partie 3 – usagers</i>	17 à 25 (9)
<i>Partie 4 - interne</i>	26 à 34 (9)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **1/ UNE BRANCHE FRAGILISÉE DURABLEMENT À L'ISSUE D'UNE PÉRIODE CONVENTIONNELLE 2018-2022 MARQUÉE PAR DES CHANTIERS NON PRÉVUS ET UNE CONJONCTURE DIFFICILE**

***[RAPPEL ANALYSES DU LIVRABLE 1 ANNEXÉ ET ENRICHÍ]***

# Une trajectoire construite à partir de prévisions de charges et de gains mal estimées, qui s'est révélée insoutenable

- **Des charges effectives, éloignées des prévisions initiales**
- **Des évaluations de gains de productivité peu réalistes**
- **Une sortie de crise difficile conjuguée à un impact majeur de la réforme des aides au logement**
- **D'autres chantiers nombreux qui ont accru les difficultés**
- **Une révision de la trajectoire cible, justifiée par les missions nouvelles, sans réinterroger la pertinence du cadrage de 2018**

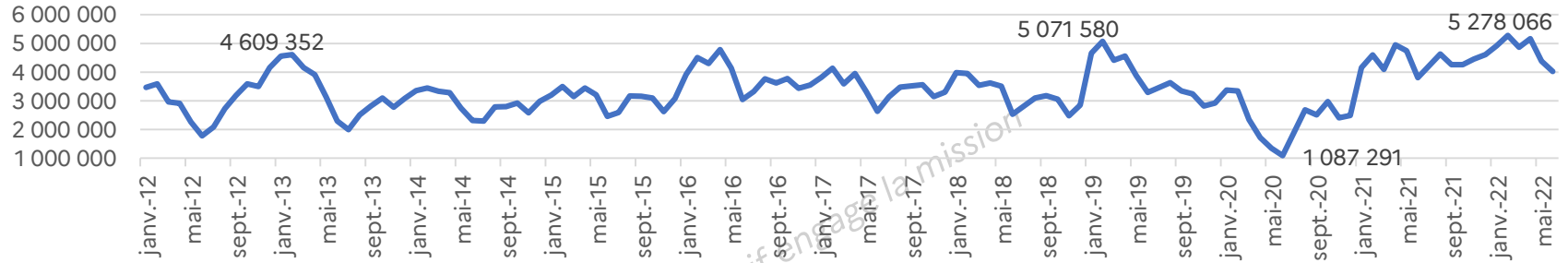
## Face à des charges croissantes, un réseau qui a su s'adapter

- Des aménagements n'ayant conduit à **revoir les moyens qu'au cas par cas sans réinterroger les actions et objectifs**
- Un réseau ayant dû **revoir à la baisse ses ambitions en termes de qualité de service aux usagers et de gestion des droits, des écarts au sein de la branche très prononcés** (*suite à la phase 1, les ajustements des résultats en neutralisant les fonctions mutualisés sont en cours - impact réel mais modéré de ces corrections*)
- Des stocks et délais accrus et un « **double standard** » -territorial et par catégories de prestations- à l'œuvre
- Dans ce contexte, une **mise en œuvre satisfaisante des actions de la COG** mais qui masque des **disparités** et **difficultés** importantes
- **Un pilotage renforcé, notamment de la production, de manière significative**
- **Une continuité de l'activité**, assurée par la branche quel que soit le contexte sans que cette mobilisation soit toujours reconnue et mise en valeur

# Focus – rappel de l'analyse phase 1 – situation de production et dégradation de la qualité

- Le pic d'instances observé en 2022 est 15 points supérieur à celui constaté en 2013

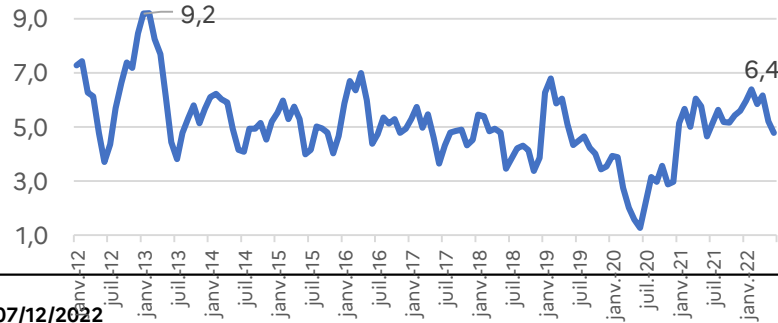
Nombre de pièces en stock - par mois, entre janvier 2012 et juin 2022



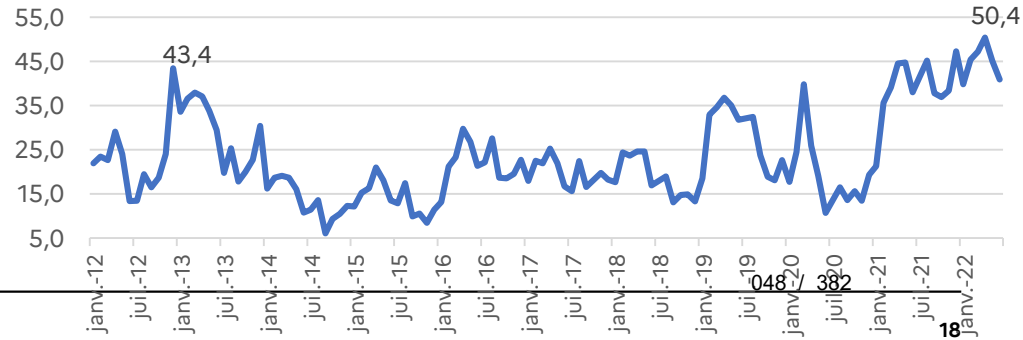
Source: données CNAF, travaux mission

- Certes, le solde en jours est moindre (effet des gains de productivité) mais l'antériorité des stocks est très forte : le réseau est dans une situation des plus fragiles

Solde en jours - par mois - de janvier 2012 à juin 2022



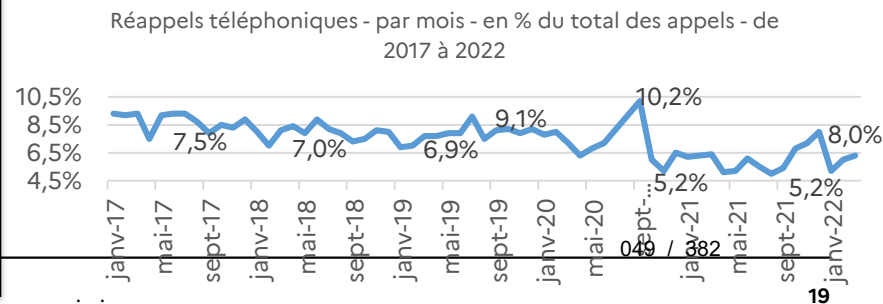
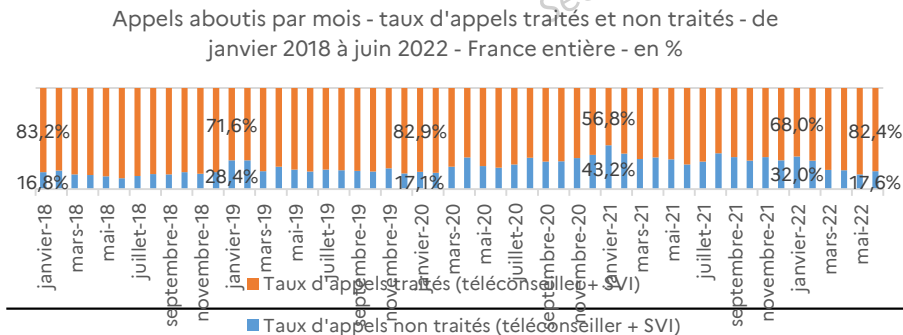
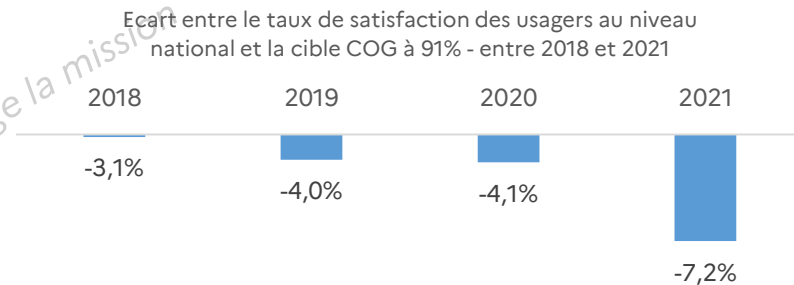
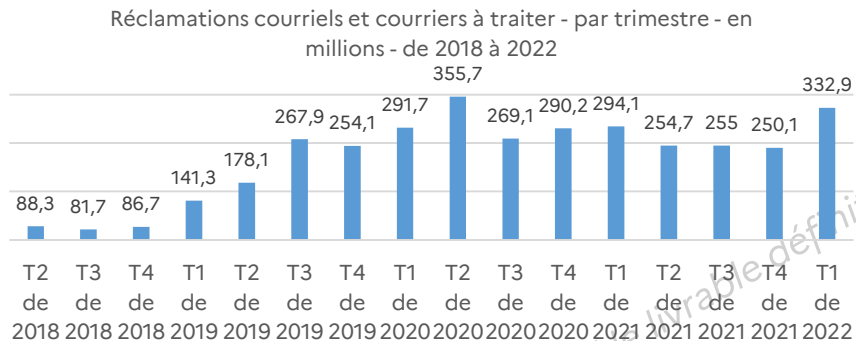
Part des pièces en stock dont l'antériorité est supérieure à 15 jours dans l'ensemble des pièces en stock - par mois, de janvier 2012 à juin 2022





# Focus – rappel de l'analyse phase 1 – situation de production et dégradation de la qualité

- **L'ajustement s'est fait sur la qualité** comme en témoignent la hausse des réclamations, la forte baisse de la satisfaction des usagers et la dégradation de la relation téléphonique (appels honorés et réappels)



- **Le risque d'un recours systématique au réseau famille pour tous types de tâches ou toute réforme** – donc en dehors de sa « fonction cœur » de versement des prestations en espèces
- **Une fragilité générale, reflet d'une difficulté à faire converger les actions et performances** (pas uniquement en termes d'efficacité ou de coûts) des caisses au sein du réseau
- **Des fragilités également révélatrices de difficultés de la protection sociale en matière de partage, de mobilisation de données et de système d'informations**
- **Des difficultés mettant en évidence les limites du cadre conventionnel, qui doit de ce fait évoluer**
- **Une simplification, réglementaire et / ou technique, toujours annoncée mais qui demeure à réaliser** (RUA et autres)

## Focus – les impacts de la réforme des AL, un retex nécessaire

La réformes des aides au logement a eu des impacts multiples et des difficultés diverses qui ont été sous estimées *ex ante* et dont le poids demeure délicat à apprécier aujourd’hui, illustrant les limites d’une croyance dans une technologie, solution à toute difficulté et permettant de gérer tout *process*

Charges / *process*

Sous estimation des charges liées au nouveau *process* pour un soutien offert à de très nombreux allocataires (a) d’une prestation calculée annuellement sur des bases certaines... (b) à une prestation réexaminée tous les trimestres ou à chaque évènement / évolution

Impact pérenne

SI

2 volets (a) erreurs initiales et (b) difficultés à résorber les anomalies – aspects en cours de résolution

Impact *a priori* conjoncturel

Données

Des ressources qui peuvent évoluer quotidiennement au fil des actions de fiabilisation (effective ou technique) des entités alimentant le DRM ou au fil des précisions apportées par les déclarants

Impact pérenne

Travail des agents

Des modes de calcul / neutralisation (a) plus fréquents donc plus complexes, (b) insusceptibles d’être maîtrisés par les agents (c) qui s’appuient sur un système qui connaît des difficultés donc (d) impossible d’expliquer les changements

Impact pérenne mais améliorabile

**Un changement de cadre pérenne: des allocataires qui peuvent avoir d’autant plus besoin de réassurance que le *process* est complexe et que l’on est passé d’une prestation certaine à une prestation très réactive**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## **2/ RÉSOUDRE LES DIFFICULTÉS, ASSURER LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE PRODUCTION, SON ORGANISATION ET SON PILOTAGE**

seul le livrable définitif crée la mission

## Solder la dette technique et le reste à faire

- Le diagnostic d'une grande fragilité de la situation de production dans le réseau et d'un ajustement au détriment de la qualité demeure. Cela pose la question même de la capacité à revenir à une situation normale et l'opportunité de revenir sur certaines créances (*pas de recommandations envisagées sur ce sujet à ce stade dans un rapport public mais une analyse du stock à assurer dans son volume et sa nature pour apporter les solutions d'apurement et d'optimisation idoines – ANV et abandons*)
- Un **double standard** hautement problématique qui doit devenir un objectif clef de redressement dans le pilotage de la production, pour résorber les écarts et renouer avec un niveau attendu de qualité de service
- Une **période COG en deux temps** (première période de deux à trois ans selon les arbitrages dans le cadre de la négociation notamment en matière de SI) qui s'impose du fait du reste à faire au titre de la précédente période -sinon dans son contenu, dans ses ambitions- et de la dette technique qui demeure. Cette première période de respiration permettrait de poursuivre l'amélioration des *process* et d'affecter les gains à (a) la production et (b) aux autres fonctions prioritaires dans la négociation COG (SI notamment)

## Solder la dette technique et le reste à faire – 2 recommandations

**(1) Construire les travaux COG autour de deux périodes distinctes dans l'optique, en première phase, de résorber structurellement la crise de production sans obérer, dans cette même phase, la préparation et le développement de projets pouvant être lancés en seconde phase**

**(2) Prioriser la mise en œuvre du reste à faire de la précédente COG et mettre un terme au « double standard » de production selon les organismes et les prestations**

# Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

- La **précédente COG** a été affectée par des **prévisions erronées de charges et de gains** et une **chronique de restitution tendant à anticiper les gains** avant que les opérations les justifiant soit effectivement mises en œuvre
- **Une approche de ce type conduisant à considérer certains gains comme certains est inadaptée, elle fragilise l'exercice conventionnel** en ce que la pluriannualité est (a) une contrainte portant surtout sur les effectifs (CDI en nombre), (b) ne tient pas compte des évolutions de cibles ou d'actions différées au bénéfice du dialogue de gestion, (c) sans conduire à un avenant et (d) en ajustant fortement la trajectoire et en justifiant ces ajustements du seul fait de missions nouvelles

# Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

- Par conséquent, **il conviendrait de** (a) **rebaser** les effectifs sur la base de l'exécuté, et (b) intégrer dans la trajectoire les effectifs récemment accordés, au titre des missions nouvelles ou montant en charge, tant de manière ferme qu'en ce qui concerne les besoins tendanciels [ARIPA, AAH et RSA, etc.] (c) **ne prévoir aucune restitution en première phase COG** (d) **réserver des restitutions à des constats objectifs de gains effectifs** et (e) prévoir que les **ajustements ne portent pas sur les seuls effectifs mais bien sur les objectifs et les cibles** (déprioriser des cibles ou des actions en cas de difficulté) (f) **avec un dispositif rénové de suivi et de dialogue de gestion et des possibilités effectives de revoyure**

*NDLR: la mention au b correspond à une mise à jour –ferme et en tendance- de la base en novembre 2022, suite aux décisions de la tutelle d'accorder 15 ETP au titre du chantier AAH, 3 ETP au titre du RSA dans l'Ariège et 100 ETP au titre de l'ARIPA sur les 337 demandés par la CNAF (+ 8 côté MSA soit un total de 345), la mission n'a pu expertiser toutes ces évolutions et leurs justifications à date*

⇒ **Ainsi, la mission propose, une stabilisation des effectifs à périmètres de missions et charges constants (champs et volumes stables) : seules les nouvelles actions / chantiers conduiraient à ajuster ou modifier cette démarche de stabilisation, à la hausse ou à la baisse**



# Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

- En lien avec la recommandation 5 *infra* de hiérarchiser les actions et objectifs, une **méthode nouvelle** consisterait à :
  - **Prévoir des valeurs hautes et basses** pour les indicateurs, les moyens (ETP et ADF) et **des échéances idéales et corrigées** dans la COG [les dépenses d'investissement et évaluatives ne seraient pas concernées par ce cadre]
  - **Le dialogue de gestion, permettrait, chaque année, de procéder à des ajustements dans la limite de ce tunnel de performances et de moyens**; ces ajustements permettraient de faire l'économie d'avenants; ceux-ci seraient réservés aux projets majeurs et seraient alors impératifs dans ce cas
  - **Le choix d'ajustements ou, pour les chantiers majeurs le justifiant, d'avenants serait assuré chaque année par les parties dans un avis rendu public**, cet avis mentionnant les éventuels points de débats ou de désaccords, la position de l'Etat s'imposant en dernier ressort

Seul le livrable final est en ligne la mission

# Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

**(3) En ce qui concerne les effectifs, partir de la base 2022 sans la remettre en question, à charges et missions constants et pérenniser les moyens assurés à date et tendanciels- (AAH et ARIPA notamment), éviter toute restitution d'emplois en première phase de COG pour renforcer la production et, sous réserve de la négociation, des emplois informatiques et de contrôle interne ; réserver toute restitution ou augmentation d'emploi à la seconde phase dès lors que les gains seraient effectivement constatés et imputables à des projets dûment évalués**

# Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

**(4) Prévoir dans la COG des valeurs « tunnel » (la valeur centrale étant fixée en négociation tout comme les marges de variation haute et basse), permettant de déterminer chaque année les objectifs, moyens, priorités et échéances en prenant en compte les charges (hors action sociale et autres gestions techniques), les réformes nouvelles, la situation conjoncturelle globale (crise, reprise...) ou la situation du réseau et déterminer -chaque année, dans un avis public- la trajectoire ajustée, en autorisant une alerte de la CNAF, une demande de la tutelle ou en produisant un diagnostic partagé**

## Focus – Mieux mesurer la situation du réseau pour chercher une nouvelle convergence

- La difficulté a trait à une **approche séparée des performances** en termes de coûts de gestion, de production / productivité et de qualité de service et de gestion... cette approche séparée **ne facilite pas les arbitrages et les pilotages... elle ne conduit pas en outre à chercher une dynamique de convergence GLOBALE** du réseau
- Déployer un « **indicateur repère** », **composite**, avec quatre dimensions « **cœur** » et distinctes pesant par exemple chacune à 25%
  - Une dimension **service** aux usagers (délais traitements et service)
  - Une dimension **coût** (coût allocataire pondéré correspondant au rapport moyen constaté charges / gestion)
  - Une dimension **production** (stocks et soldes / antériorité)
  - Une dimension **pondération** du fichier (prise en compte des spécificités du fichier et du territoire à partir de la notion « allocataire pondéré » mais en l’ajustant)[A terme, l’action sociale pourrait être intégrée dans ces travaux de suivi / supervision]
- **Mieux piloter :**
  - **La situation de chaque organisme serait appréciée au regard de son écart (global et par dimension) par rapport à la médiane** constatée dans le réseau – cela permettrait de déterminer les axes de progrès de chaque organisme
  - **La situation du réseau** serait appréciée en matière (a) d’écart entre la médiane et la moyenne et (b) les écarts entre les cibles retenues et la médiane

## Focus – Mieux mesurer la situation du réseau pour chercher une nouvelle convergence

- **La convergence des performances des caisses se ferait en assignant des cibles et objectifs au regard des écarts constatés, appréciés non *ex abrupto* mais à catégorie de caisses comparables, catégorie appréciée à partir de leur fichier (allocataire pondéré, personnes prises en charge)**
- Mais cette convergence serait permise par **une nouvelle solidarité au niveau régional ou supra-départemental** conduisant à mesurer les performances collectives et individuelles (intéressement, part variable, utilisation des excédents et reports...) en **retenant aux  $\frac{3}{4}$  les performances de chaque caisse et pour  $\frac{1}{4}$  celles de l'entité régionale ou supra-départementale**
- L'affirmation de ce nouveau niveau se ferait **dans le cadre d'une évolution plus globale du pilotage (voir *infra*)**
- Ce nouveau mode de mesure des performances et de limitation des écarts au sein du réseau servirait aussi pour **éclairer les conditions de lancement des chantiers majeurs (voir *infra*)**

## Des chantiers identifiés (SPPE, solidarité à la source...) mais demeurant à préciser et à hiérarchiser, dans des délais peu compatibles avec la négociation de la COG

- **Les conditions de lancement des projets introduits par la LFSS pour 2023 (AAH et CMG) devraient être (ré)appréciées**
  - En effet, **ces projets AAH et CMG sont extrêmement lourds** et conduisent en gestion, notamment au plan informatique, à des travaux qui par définition seraient priorités et pourraient créer une sélection adverse dans les objectifs assignés à la branche
  - Aussi, compte tenu, d'une part, de la *situation du réseau et de production* et, d'autre part, les **priorités définies par la COG à venir ou les chantiers annoncés - majeurs et structurants** (SPPE et solidarité à la source)- dont la nature, les impacts et les portées ne sont précisées,
  - **Trois options sont envisageables**: maintien au détriment des autres projets, délai le plus lointain prévu par les textes, report éventuel de l'entrée en vigueur. En tout état de cause, ces projets devraient être assortis d'une clause impérative de GO / NO GO
- **Les décisions doivent être éclairées par des études d'impact approfondies et conçues dans une vision globale**; pour se prémunir de décisions politiques et d'arbitrages techniques récurrents -au risque du coup par coup et de l'approche partielle
- Il est proposé de **coter les actions et chantiers, centrer le dialogue de gestion sur les impacts et projets majeurs et garantir les bonnes conditions de déroulement des chantiers majeurs en cours et annoncés**

Des chantiers identifiés (SPPE, solidarité à la source...) mais demeurant à préciser et à hiérarchiser, dans des délais peu compatibles avec la négociation de la COG

**(5) Suivre la mise en œuvre de la COG en fonction du poids des chantiers et actions pour (a) structurer le dialogue de gestion autour des impacts majeurs et (b) mettre en place des dispositifs *ad hoc* pour les chantiers majeurs (structure projet et unicité du chef de projet stratégique côté Etat)**

Seul le livrable CNAF engage la mission

# Garantir la bonne mise en œuvre des réformes à venir

- La période passée montre que la **conduite même de projets majeurs a souffert de limites objectives** tant du côté de **l'opérateur** que, aspect à ne pas sous estimer en vue de la négociation conventionnelle, de la part des **différents acteurs au sein de l'Etat**
- Il serait justifié de **tirer les conséquences** de cette situation **à deux niveaux** (a) tirer les enseignements des expériences passées et (b) mettre en place une démarche d'implémentation toujours plus structurée des projets majeurs
- Au-delà, **la méthode même de conduite de projets** doit encore être renforcée en
  - Distinguant le **temps d'arbitrage politique** reposant sur un calendrier indicatif de mise en œuvre **du temps opérationnel et effectif de déploiement avec une décision claire de GO / NO GO**
  - Structurant les **instances** de pilotage et d'échanges et en distinguant MOE et MOA
  - Identifiant les **acteurs clefs et au premier chef les chefs de projets dédiés** au sein de l'opérateur et de l'Etat



## Garantir la bonne mise en œuvre des réformes à venir

**(6) Capitaliser les enseignements du passé : (a) assurer systématiquement un Retex global des réformes majeures et tout particulièrement celle des aides au logement, en prêtant attention aux impacts multidimensionnels des réformes, (b) réexaminer si nécessaire le plan de charge d'ores et déjà arrêté et (c) redéfinir, à partir de l'existant (observatoire des charges notamment), une méthode partagée Etat-CNAF de suivi et d'évaluation des charges, de la productivité et des gains**

**(7) Renforcer la professionnalisation dans la gestion des projets : (a) mettre en place un pilotage *ex ante*, en vie réelle et *ex post* pertinent et identifié / incarné des projets, (b) déterminer les modes d'évaluation des gains ou charges liées aux réformes pour alimenter le dialogue de gestion et les ajustements en découlant à la trajectoire arrêtée et (c) assurer les modalités pertinentes d'arbitrage -de principe et opérationnel- des réformes majeures**

## Equilibre charges-moyens et productivité : un ajustement du cadre budgétaire à apprécier

- Le cadre pluriannuel constitue un élément de visibilité et de structuration absolument indispensable qu'il convient de préserver. Néanmoins, les recalages intervenus en cours de période et les propositions de la mission doivent conduire à **certain réexamen des règles actuelles**. La mission identifie **plusieurs pistes à rapprocher des demandes interbranches**
  - Réapprécier le champ des **dépenses évaluatives**, en y intégrant notamment le financement du réseau **France services** au regard du réexamen de la coopération entre les deux réseaux
  - Prévoir une **clause de réexamen des dépenses de fonctionnement** compte tenu de l'instabilité économique actuelle (conflit ukrainien, dépenses de fluides, évolution de l'inflation)
  - **Permettre la mobilisation de toutes les recettes propres** versées par les partenaires (y.c. les collectivités), notamment pour augmenter les dépenses pérennes de personnel dans un cadre limité et suite à une autorisation expresse (Etat pour la CNAF, CNAF pour les CAF)
  - Compte tenu des tensions de production et de recrutement existantes et anticipables, **encourager un suivi des dépenses de personnel non pas centré sur les ETP en CDI mais bien sur toutes les dépenses de personnel** (intérim et CDD) avec une **double approche en valeur** (coût pro forma sur la période pour neutraliser les effets de revalorisations) **et en nombre** (ETP et ETPMA) par des plafonds globaux et/ou par type
  - **Prévoir, en matière de gestion administrative, une clause de revoyure** plus ouverte, activable compte tenu de la situation du réseau, de la hausse des coûts ou des nouveaux projets confiés... en lien avec un avenant éventuel ou un aménagement (révision cibles ou planning des actions)
  - Adopter une démarche pragmatique en matière d'action sociale permettant de **tirer les conséquences éventuelles du SPPE sur le FNAS**

**(8) Ajuster les règles budgétaires, tout en en préservant les grands principes régissant la COG précédente**

## Equilibre charges-moyens et productivité : une évolution des frais de fonctionnement délicate à apprécier

- Au regard des mouvements engagés précédemment, **la mission n'a pu identifier de gisement direct d'économies sur les dépenses de fonctionnement hors informatique ou d'éléments de nature à justifier leur baisse tendancielle...**
- **La question clef est celle du développement très prononcé du télétravail** dans la branche et de ses impacts sur l'organisation et les dépenses de fonctionnement...
- Toutefois, la mission constate sur ce point qu'**il est trop tôt pour tirer des conséquences du déploiement du télétravail**. Elle se prononce donc pour des dépenses contenues (immobilier notamment) et de privilégier la période à venir pour apprécier les dynamiques de coût afin de préparer une reconfiguration des organisations / implantations / dépenses de fonctionnement à envisager pour la période conventionnelle suivante

**(9) Dans un contexte incertain (développement du télétravail, prix de l'énergie, etc.), écartier l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement et évaluer les marges éventuelles en vue de la COG suivante**

# Equilibre charges-moyens et productivité : une professionnalisation du pilotage de production à poursuivre

- Le réseau a clairement franchi une **étape majeure en matière de pilotage de la production** : les **outils** déployés, le pilotage national et la recherche de **convergence** ont par définition eu des effets puissants ; ils ont permis de stabiliser la situation grâce à une très forte intervention du niveau national
- Ce pilotage national a été combiné avec les accompagnements forts et efficaces dans le cadre des « **CAF à forts enjeux** » et avec un mouvement de soutien *via* le **SNAP** et de **transferts de production** vers des organismes ayant des possibilités de recrutement
- Ces recherches positives d'efficacité devraient être poursuivies, approfondies et évaluées **dans leurs impacts et notamment sur leurs effets en matière de RH et de management, de niveau de production et de qualité**

**(10) Poursuivre et approfondir (a) la professionnalisation du pilotage de la production, en évaluant ses nombreux effets et (b) les opérations de transferts de production des régions en tension vers les autres, en identifiant leurs impacts**

# Equilibre charges-moyens et productivité : une approche nécessairement ajustée de la dynamique attendue de productivité

- Les calculs assurés précédemment ont soufferts de **plusieurs limites : une surestimation de l'impact de l'automatisation sans nécessairement en tirer les conséquences sur les conditions d'exercice de leurs missions par les agents**
- Or, le cadre d'intervention évolue en ce que l'automatisation et la liquidation automatique entraînent **une nouvelle division du travail**, schématiquement
  - Sur nombre de dossiers, **les agents passent d'une gestion « bout en bout » à une approche fractionnée ou un traitement d'une partie du dossier, souvent la plus complexe** sans que soit forcément pris en compte le temps d'appropriation du dossier pour éviter des erreurs...
  - Les travaux des gestionnaires consistent de plus en plus à **traiter des signalements et anomalies** issues du système ou des *process* automatiques

# Équilibre charges-moyens et productivité : une approche nécessairement ajustée de la dynamique attendue de productivité

- Le terme de « **charge cognitive** » potentiellement sibyllin et obscur recouvrirait plusieurs dimensions :
    - Les **cadences élevées** du fait de la situation de production qui conduisent à une absence de pause dans les flux à traiter (impact des AL d'une campagne annuel à une gestion au fil de l'eau),
    - La **difficulté à maîtriser tous les paramètres** et la législation même avec ces outils SI adaptés,
    - Le **métier** de gestionnaire a **profondément changé** en ce qu'il consiste désormais à traiter les situations ou anomalies les plus complexes
- ⇒ Dans ce contexte, il est **logique qu'à la croissance de l'automatisation va correspondre une stagnation voire une baisse de la productivité des agents** en ce que leur activité est en train de profondément évoluer, la période à venir doit permettre d'objectiver et mesurer ces dimensions et approches nouvelles

**(11) Ajuster l'approche actuelle de la productivité des agents et des dispositifs pour prendre en compte l'évolution des *process* (complexité réglementaire et automatisation)**

# Mettre en place un nouveau système de production, ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- La **précédente période** conventionnelle a engagé la mise en place d'un nouveau « **modèle de production** » reposant largement sur le nouveau système d'informations et sur le développement de l'automatisation du traitement et des procédures ; la période a souligné **les limites** d'une approche de ce type en ce qui concerne son application partielle aux seules AL
  - Parallèlement, **le réseau a cherché à ajuster son fonctionnement collectif**, via les mutualisations et un renforcement du pilotage de la production et de la performance, **ce pilotage s'est manifestement accru et professionnalisé sur le champ de la production** tant du fait de la crise sanitaire puis de la reprise d'activité et de projets donc de la crise de production qui s'en est suivie
  - Mais le pilotage, tant du national vers le local, qu'au niveau local, est des plus variables - il n'existe pas une solution standard au regard de la grande diversité des caisses
- ⇒ **La question centrale a trait à la manière de progresser tant en matière de performance, d'efficacité et d'efficience qu'en ce qui concerne les écarts entre les caisses**

## Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

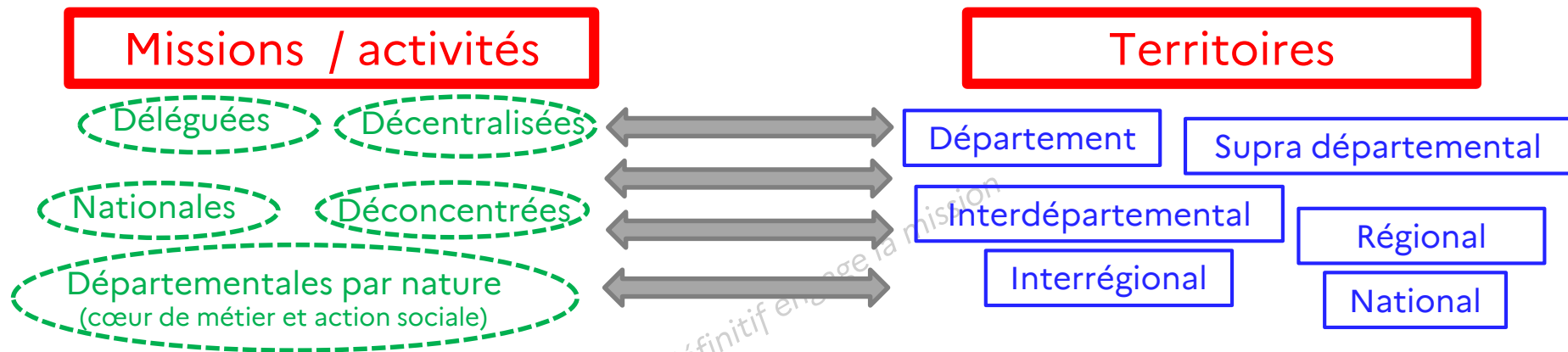
- **La spirale d'amélioration et de performance ne peut être envisagée d'une manière générale, en considérant toutes les fonctions et toutes les caisses de la même manière;** une approche équilibrée doit donc être élaborée en retenant des orientations stratégiques fortes en évitant la tentation du jardin à la française comme celui de l'espace naturel intouché
- La mission met en avant plusieurs éléments (1/2) :
  - **Les mutualisations, solidarités et coopérations recouvrent un périmètre et une nature extrêmement variables;** si la période précédente a souligné la nécessité de le recenser, force est de constater que ces approches oscillent entre le transferts de fonctions / de production d'une caisse à une autre, une gestion pilotée nationalement et décentralisée dans certaines caisses, une gestion pilotée nationalement et déconcentrée dans certains organismes, une approche arrêtée au seul niveau régional à l'initiative des parties, des coopérations ou solidarités plus ou moins formalisées et connues du niveau national arrêtées ente caisses proches, entretenant des liens ou se considérant come comparables...
  - **Le pilotage des différentes fonctions des caisses au niveau régional et national est des plus variables,** chaque secteur ayant organisé ce pilotage de manière plus ou moins encadrée, le déploiement d'instances nationales est à saluer mais demeure limité à certaine dimensions et cette approche est « à la carte »



# Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- La mission met en avant plusieurs éléments (2/2) :
  - **Partant, les missions assurées actuellement par les caisses sont difficiles à lire tant en externe qu'en interne**, en ce qui concerne les moyens dévolus et les performances sur les différentes fonctions (fonctions cœur de métier et fonctions « mutualisées » recouvrant une grande variété de domaines métiers et de modes d'action)
  - **La volonté de renforcer l'échelon régional, affichée précédemment, n'a pas prospéré**, les territoires dominants sont le territoire national et celui de la caisse, ce qui pose des difficultés substantielles en termes de conduite du changement (comment piloter 100 organismes) et de convergence (différencier les messages et méthodes selon les catégories de caisses)
  - **Par conséquent les solidarités entre caisses sont soit imposées par le niveau national soit déterminées, le plus souvent de gré à gré, au niveau local et pas sur des territoires toujours standardisés**
  - **La gestion des mutualisations a été et est pilotée dans un contexte de ressources rares et au regard des capacités mobilisables**, puisqu'une caisse performante ou en sureffectif a vocation -plus qu'une autre- à recevoir des activités mutualisées

# Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau



**(a) pilotage variable tant en termes de planification / suivi que d'instances de mises en œuvre / concernées (b) allocation des moyens variables et pouvant jouer un rôle clef dans la nature des missions confiées à chaque entité en particulier dans un contexte de contraintes fortes sur les ressources, (c) mesures des performances variables**

Qui est responsable, de quoi, pourquoi ?

Y-a-t-il une logique d'ensemble cohérente dans la division des tâches?

Y-a-t-il un modèle de pilotage des missions, des territoires et des différentes caisses?

Quels modes de recherche globale de convergence en dehors des seuls moyens?

# Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- **La situation actuelle ne doit pas pour autant être appréhendée d'une manière trop critique:**
  - Elle est le fruit de **mouvements historiques et successifs** de mutualisations, de coopérations, de déconcentrations que de prises en charge de missions nouvelles
  - Et dans ce contexte de contrainte de conduite du changement et de limitation des moyens, il est compréhensible qu'une approche au cas par cas voire au coup par coup ait été menée
- **La remettre en cause nécessite un effort potentiellement important,**
  - Si elle est incontournable pour la mission à terme, se pose la question de la capacité à mener des changements de ce type là lors de la période 2023-27 et du « sentier » de changement;
  - Alors même que le réseau a fait évoluer son pilotage en particulier s'agissant des moyens et de la production

# Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- **La clarification des missions, des responsabilités et des modes de pilotage du réseau est cependant incontournable**
  - La branche s'en est saisie pour partie dans le cadre de la préparation COG, la mission estime que cette approche demeure partielle et par trop modeste,
  - Un mouvement de clarification plus général est hautement souhaitable et à terme, inéluctable mais il n'est pas certain que ce changement soit compatible avec les autres éléments de la trajectoire 2023-27
- **La mission s'est située dans un état d'esprit de rupture dans le respect de paramètres clefs**
  - Elle formalise des recommandations fortes qui comprennent en leur sein des variantes et visent à proposer un chantier cible permettant non d'arrêter une construction idéale à mettre en œuvre sur une ou plusieurs COG
  - Mais à progresser le plus possible dans le respect du cadre actuel et d'éventuelles résistances au cours de la COG à venir

# Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

Quel pilotage national / local le plus efficace pour un meilleur fonctionnement et pour réduire les écarts entre organismes ?

Le **statu quo** dans la répartition des rôles, dans la définition des territoires et la conduite du pilotage

La bascule vers un mode totalement intégré à deux niveaux: des activités pilotées et gérées au niveau **national**, des activités cœur de métier pilotées et gérées au niveau **départemental**

Un **modèle hybride** consistant à renforcer le niveau **régional** entre ces deux approches polaires

La mission considère que les inconvénients de ces trois options idéales typiques sont trop importants, elle formule donc une approche alternative

## Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- **Quel que soit le cadre retenu, les coopérations / solidarités et mutualisations doivent être réexaminées et prolongées au cours de la période à venir, en écho avec les travaux préparatoires menés par le réseau...**
- **Mais il convient de prendre en compte pour la période 2023-27 que ce mouvement nécessaire touche certaines limites :**
  - Il est **difficile sinon impossible de déterminer « qui fait quoi »** sur un ensemble de missions (fonctions support ou de service et de production)
  - **Les allocations de moyens et l'assignation, de cibles de performance** souffrent de cette situation, les moyens et performances pouvant être plus ou moins individualisés ou standards
  - **Le maintien de l'échelon départemental au sein du réseau des CAF constitue pour la mission une évidence**, il convient de **déterminer les fonctions clefs qui doivent être prises en charge par tout échelon départemental** pour garantir l'effectivité de l'action à ce niveau (savoir faire, professionnalisme, proximité) en lien avec les évolutions en cours (virage populationnel)
  - **Certaines nouvelles fonctions** (pilotage de la production et de la relation de service en particulier) **justifient une coordination et une solidarité renforcées** entre entités du même territoire régional ou supra-départemental : le seul pilotage national ne peut permettre une convergence qui doit être appréciée à deux niveaux (a) entre caisses comparables, (b) entre entités relevant d'un même territoire régional ou supra-départemental

# Quels objectifs : que pourrait-on attendre d'une évolution de l'organisation et du pilotage?

- **En termes de leviers:**

- **Une meilleure allocation des ressources** sur la base de la stricte séparation entre les fonctions « cœur » et les fonctions « autres » et ne mettant les moyens et expertises aux niveaux estimés pertinents
- **Une mesure des performances** plus fine, reflétant effectivement les responsabilités assurées par un niveau identifié
- **Une clarification des responsabilités** entre les entités / les acteurs et la mobilisation des leviers de mesure et d'intéressement correspondants

- **En termes de modes d'action**

- **Une adaptation des modes d'action selon des catégories de caisses** au regard de la disparité de celles-ci sur le territoire national
- **Un pilotage global du réseau clarifié, plus harmonisé et plus cohérent**
- **La mise en place d'une solidarité entre caisses plus claire** et mieux décidée et pilotée collectivement avec un niveau régional ou supra départemental en lien avec l'échelon local et un niveau national

⇒ **Au service d'un objectif premier et principal**, constamment réaffirmé par chaque COG mais sur lequel les progrès demeurent encore trop modestes : **la résorption puis l'encadrement des écarts de performance** (hors approche moyens) entre les caisses, **garantie plus forte et réelle d'équité de traitement** et de prise en charge **de tous les allocataires** sur l'ensemble du territoire

## Apprécier les écarts

- **La branche doit encore mieux apprécier les écarts existant entre les caisses**
- **La période récente a été surtout centrée sur les écarts de moyens et de productivité entre les caisses**, approche souvent mise en avant dans le cadre de l'évaluation des COG et CPOG
- Cette approche demeure **partielle en ce qu'elle n'analyse pas ou peu les écarts de performances hors composantes coûts et productivité**
- **Au-delà, ces écarts sont d'ordre encore plus nombreux** en ce que ceux-ci s'étaient pour partie résorbés à l'issue de la crise sanitaire mais se sont accrus ensuite révélant une exposition aux réformes, à la reprise d'activité, aux difficultés SI, etc. plus ou moins forte selon les organismes (impact notamment du profil de leurs allocataires)



# Quels principes pourraient être retenus en vue de cette évolution de l'organisation et du pilotage? (1/2)

- 1. Le maintien du niveau départemental comme lieu de pilotage politique et opérationnel des fonctions cœur ;** la mission écarte toute idée d'affirmation d'un seul niveau régional à ce stade, en ce qu'il ne résoudrait pas forcément les problématiques rencontrées, qu'il ne répond pas au système d'acteurs institutionnels en tant que tel pour les CAF, la seule question concerne la capacité à déterminer des politiques / actions purement territoriales ou à territorialiser les actions et politiques arrêtées au niveau national
- 2. La région administrative n'est pas un lieu forcément pertinent de coopération / solidarité / mutualisation** actuellement entre les CAF, la mission propose que le réseau détermine des territoires spécifiques à un niveau régional ou *supra* départemental
- 3. Le pilotage et l'implémentation du cadre national doivent être adaptés à des catégories de caisses** car -par exemple- la mise en œuvre de l'approche populationnelle ne peut se faire selon les mêmes modalités dans le plus petit et le plus grand des organismes de la branche

# Quels principes pourraient être retenus en vue de cette évolution de l'organisation et du pilotage? (2/2)

4. **Les différentes fonctions et leurs niveaux de responsabilités / mises en œuvre doivent être clarifiés**, le cadre actuel apparaissant comme un *patchwork* délicat à identifier et qui doit être réexaminé selon la branche elle-même (travaux en cours)
5. **La clarification nécessaire du pilotage** en affirmant le rôle de l'échelon national dans la continuité des évolutions en cours,
  - Cela conduirait à piloter les différents métiers de manière homogène et systémique avec des représentants des territoires et des différentes catégories de caisses pour tous les *process* « cœur » relevant au niveau exclusivement départemental (contrôle, production, statistiques, service, comptabilité...);
  - Il s'agit ainsi d'affirmer un fonctionnement en réseau dans lequel la caisse nationale et les représentants des territoires élaborent et décident conjointement
6. **La solidarité doit demeurer un principe fort et l'interdépendance doit être mieux affirmée.**
  - Le cadre proposé souligne ainsi la nécessité de rendre les caisses responsables conjointement de leurs activités cœur et de se répartir la participation aux travaux nationaux;
  - un dialogue constant serait ainsi mené entre le national et le local du fait d'un nombre moindre d'acteurs et au niveau local du fait de la nécessité de mettre en œuvre des solutions conjointes, engageant chacun et en lien avec un suivi coordonné des performances

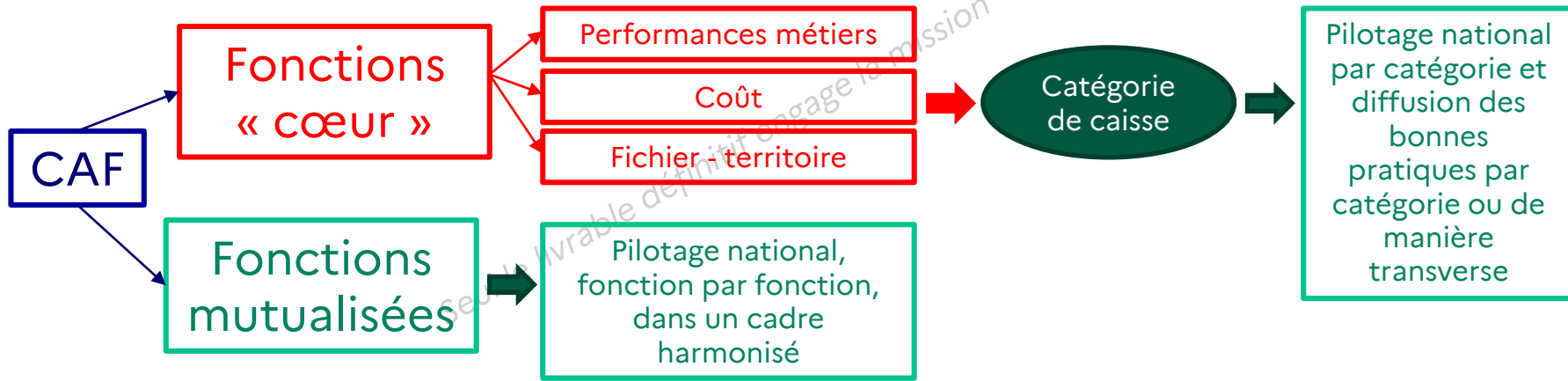
## Ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

- Sans préjudice des arbitrages à rendre sur le plan informatique, **un nouveau cadre d'action est en cours de déploiement dans le réseau, notamment via le renforcement du pilotage de la production.** La période passée a été marquée indéniablement par un renforcement de l'animation et du pilotage national dans des contextes complexes, démarche qu'il convient de conforter et approfondir.
- Cette démarche devrait donc être parachevée et ajustée au cours de la prochaine période conventionnelle en particulier en
  - **Ajustant l'organisation**, tout en préservant l'ancrage départemental des caisses, structurer le niveau de mutualisation et de coopération au niveau régional ou supra-départemental
  - **Développant de nouvelles solidarités** par une approche des performances de la caisse combinée à celles de l'échelon régional / supra-départemental
  - **Créant les conditions de convergence** en comparant des caisses de même profil, en assurant le pilotage national et régional / supra-départemental adapté
  - **Structurant les travaux et échanges du réseau dans un dispositif d'instance rénové**

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

- En ce qui concerne la détermination des catégories de caisses, la mission considère nécessaire de conserver un ancrage départemental, en réexaminant les « mutualisations » et en clarifiant le rôle de l'échelon régional ou supra départemental et que:
  - Il est souhaitable de **considérer les fonctions « cœur » des caisses**, fonctions destinées à demeurer au niveau local donc sans les fonctions mutualisées qui doivent donner lieu à un pilotage dédié et à part
  - **Sur ce cœur de métier, la situation de chaque caisse serait appréciée selon (a) ses performances métier [centré sur les volets production et service dans un premier temps], (b) son coût et (c) son fichier / son territoire**
  - Cette démarche permettrait de **dégager des groupes homogènes** de caisses de manière à mutualiser les bonnes méthodes et organisations, en identifiant les *process* et organisations cibles pour des caisses globalement comparables et non au niveau du réseau sans prendre en compte les profils des caisses,

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence



# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

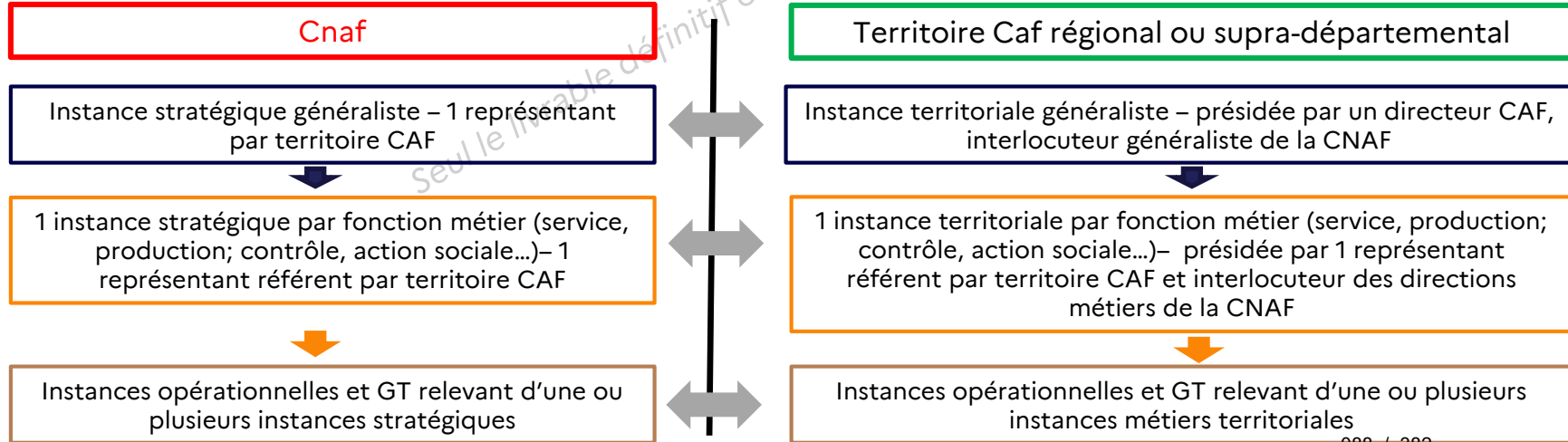
- **Cette nouvelle organisation permettrait en outre de déterminer à quelle niveau sont placées de nouveaux métiers et de nouvelles fonctions**
- Par exemple, la mission souligne combien **le pilotage de la production s'est professionnalisé** au cours de la période du fait des actions nationales (outils, méthode, suivi et dispositif CAF à forts enjeux)
  - Le pilotage et le suivi de la production nécessitent **des ressources expertes et rares** (compétences de gestionnaires, agent de direction, *data scientist*, spécialiste SI et en organisation, etc.)
  - Ces ressources **ne peuvent être déployées dans tous les organismes** de manière homogène ; au demeurant déployer des cellules complètes dans chaque CAF serait totalement inopportun
  - **A contrario, se limiter à des formations et des déploiements d'outils reviendrait de facto à un traitement différencié** des petites caisses dans lesquelles cette action rénovée reposerait sur les équipes actuelles et sur les plus grosses qui pourraient dégager les moyens de nature à nourrir leur propre cellule
  - **La bonne solution serait de déployer ces ressources expertes à un niveau idoine** (i) soit dans le cadre de fonctions mutualisées pilotées au niveau national, (ii) soit dans le cadre des fonctions cœur et, dans ce cas, en répartissant ces missions entre caisses, dans le territoire régional ou *supra* départemental, en lien étroit avec l'échelon national (suivi, méthodes outils)...
  - **Le cadre proposé doit donc être souple pour pouvoir s'intégrer dans ce schéma de *summa divisio* entre fonctions cœur et autres fonctions**

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

- En ce qui concerne le **niveau territorial pertinent**
  - **La mission constate la diversité des organisations territoriales** qui peuvent être supra-départementales, infra-régionales, régionales (anciennes et nouvelles régions) et interrégionales selon les activités considérées et la date à laquelle une mutualisation / coopération a été déterminée et le mode de pilotage retenu au niveau national
  - **Les grandes régions administratives actuelles ne constituent pas, en ce qui concerne les CAF, un échelon toujours pertinent** pour des travaux mutualisés ou en commun; de même les enjeux de production sont centrés sur certaines régions (Ile-de-France et Hauts-de-France justifiant une approche supra-départementale mais certainement pas régionale)
  - Dans ce contexte, **la définition de territoires cohérents et pertinents pour l'action en commun devrait être une action clef de la période conventionnelle à venir** en respectant des principes élémentaires de taille critique [nombre et profils allocataires] et densité [territoires couverts et profils de ceux-ci] (a) minimales et (b) maximales (cf. *infra*)

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

- Le pilotage de l'activité reposerait sur une **évolution de l'organisation du réseau**
  - Des directeurs ou agents de direction **référents territoriaux** pour les fonctions métiers,
  - Une **comitologie au niveau de l'échelon régional ou supra-départemental** présidée par un directeur interlocuteur généraliste de la caisse nationale et accompagné de directeurs / agents de direction prenant en charge des volets métiers et représentant leur territoire dans des instances de branche,
  - **Ces instances étant revues et déployées systématiquement pour toutes les fonctions métiers** (à l'instar de la démarche mise en œuvre actuellement en matière de production et de GRH)
  - **Ces instances proposant des actions et décisions générales et selon les catégories de caisses soumises à la comitologie nationale**



088 / 382



## Un système cible ambitieux

- **La mission ne sous estime pas les coûts induits par un changement de cette nature**
  - **Par définition, un changement devrait être arrêté, décidé et travaillé par le réseau collectivement**, la mission ne faisant que proposer des orientations qui lui semblent cependant, à terme, inéluctables; *a minima*, la COG à venir doit marquer un progrès sur cette organisation / ce fonctionnement collectif
  - **L'originalité de la proposition vise à chercher à respecter les responsabilités de chacun et à créer de nouvelles solidarités :**
    - a) Les référents métiers ou représentants du territoire régional ou *supra* départemental ne sont pas décisionnaires, ils sont des courroies de transmission des demandes de leur territoire et des instructions du national
    - b) Les caisses d'un même territoire sont unies par une solidarité nouvelle en termes métiers, qui les conduit systématiquement à partager leurs expériences mais aussi leur activité est mesurée aux trois quarts selon les performances de leur caisse et à un quart au titre des performances du territoire
    - c) De ce fait les enjeux de pouvoir liés à des changements de ce type sont, pour la mission, potentiellement moindres que dans les autres scénarios d'évolution
- ⇒ **Cette proposition est donc une source d'inspiration pour opter pour une autre approche inspirée par celle-ci ou en optant pour une approche inverse mais cette réflexion semble nécessaire**

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

**(12) Affirmer un nouvel échelon d'organisation : déployer, en particulier pour les fonctions mutualisées, des nouveaux CPOG au niveau régional ou supra-départemental en les articulant avec les CPOG des caisses sur les fonctions « cœur » ou, a minima, adopter une charte commune dans l'attente d'un CPOG de ce niveau lors de la prochaine COG**

**(13) Par le réexamen des modes de mesure, de pilotage et d'accompagnement national et local, créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence -de la performance, de l'efficience et de la qualité de service aux usagers- entre caisses comparables et au sein du niveau régional ou supra-départemental**

# Un nouveau mode de pilotage et d'animation du réseau pour une plus grande convergence

**(14) Outre les évolutions arrêtées dans le cadre du SDSI (système cible d'information), structurer le nouveau système de production en (a) clarifiant les fonctions et missions prises en charge au plan national, régional ou interrégional et local, (b) adaptant le système d'allocation des moyens et d'assignation de performance en conséquence en développant la reconnaissance du fait régional et en adaptant les cibles aux différents profils de caisses, (c) renforçant le pilotage national et participatif *via* des instances nationales dédiées destinées à structurer l'activité du réseau (caisses nationale / locales)**

## Structurer le nouveau « système de production »

- Compte tenu des évolutions introduites par ailleurs, la mission propose **de limiter les évolutions d'indicateurs** aux principaux changements au sein de la branche (date de paiement, réitération...) et en interbranches

**(15) Conserver un nombre réduit d'indicateurs, privilégier leur stabilité et introduire de manière limitée de nouveaux indicateurs stratégiques correspondant aux nouveaux objectifs conventionnels**

Seul le livrable original engage la mission

## Suivre encore plus la production et les stocks

- Au regard de la **situation de tensions très fortes et pérennes sur la production** tant en quantité qu'en qualité ; ce point justifie une vigilance très renforcée et doit structurer le dialogue de gestion ; plusieurs points peuvent retenir l'attention
  - Le **solde** apprécié en jours
  - **L'antériorité** des stocks appréciée à un niveau plus fin (15, 30 jours, 60 jours, 90 jours, 180 jours, au-delà de 180 jours)
- L'objectif serait de **renforcer encore le suivi en assignant des objectifs courants de niveau de solde et de composition de l'antériorité**
  - **Au réseau**
  - **Aux caisses comparables** (selon trois « blocs » : performance / coût de gestion / fichier – territoire)
  - **Aux échelons régionaux ou supra-départementaux**
- **Des performances dégradées justifieraient**
  - **Un plan de soutien** (a) **national** en cas de difficulté du réseau (b) **territorial** en cas de difficulté d'une caisse dans un espace déterminé, (c) **sectoriel** en cas de difficultés de catégories de caisse...
  - Ces soutiens seraient apportés **au bénéfice des dispositifs mis en œuvre** récemment via les transferts de la production, les SNAP qui doivent absorber les SRAP, le système « CAF à forts enjeux » pouvant être décliné dans les territoires sous supervision nationale et les autres solidarités au sein des territoires
  - **De différer le déploiement de chantiers ou réformes clefs**

## Suivre la production et les stocks

- Ainsi le suivi de la production et des stocks devrait se faire dans **plusieurs perspectives**
  - **Un objectif cible de convergence de l'ensemble du réseau en matière de solde et de composition de l'antériorité, combiné à l'examen des délais de traitement par type de prestations** qui ne peut plus désormais suffire
  - **Un objectif d'écart minimaux au sein du réseau entre caisses** sur ces éléments (par exemple, un scénario pourrait être le suivant: le premier décile de caisses ne pourrait présenter un écart de performance de 33% par rapport au dernier décile, l'écart entre la valeur réseau et la médiane ne pourrait être supérieur à 25%)
  - **Un objectif de stock et antériorité le plus réduit possible et d'écart les plus réduits entre caisses avant tout lancement opérationnel d'un chantier ou d'une réforme majeur(e)** (moins de 4 jours de solde, faible antériorité et écarts supprimés de respectivement 25 et 10%)

## Suivre la production et les stocks

- ⇒ **Les écarts à ces valeurs justifieraient une clause de revoyure et l'interruption ou le fait de différer des chantiers majeurs (clause expresse et formalisée de GO / NO GO opérationnel pour tout chantier majeur simultanément à l'arbitrage politique de prioriser un projet / chantier), une approche contraire pouvant conduire directement à une crise de production...**
- ⇒ Pour la mission, il s'agit donc bien de **mettre le dialogue de gestion en tension en formalisant très clairement du côté des décideurs politiques les conditions dans lesquelles une réforme peut ou ne peut pas être mise en œuvre**: l'Etat doit ainsi mesurer avec la branche non seulement la **situation** de production **avant réforme** mais aussi la **situation projetée après réforme** compte tenu de ses impacts conjoncturels (gestion du changement) et structurels (complexité et changement de relation *versus* simplifications du *process* et/ou de la relation ;
- ⇒ Cette approche ne doit **pas cependant conduire à confondre les rôles**, la CNAF demeure la seule responsable du pilotage du réseau, l'Etat appréciant le cadre stratégique et global sans rentrer dans le pilotage et la gestion directe du réseau

## Suivre la production et les stocks

**(16) Elaborer un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place une clause nouvelle de GO/NO GO partagée des projets majeurs reposant en particulier sur un indicateur composite cible ; préserver les rôles de l'Etat et de la CNAF dans ce cadre**

seul le livrable de la mission





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **3/ DES PRINCIPES POUR L'ACTION SOCIALE, UNE SIMPLIFICATION INCONTOURNABLE, ET UNE ÉVOLUTION FORTE DES SERVICES AUX USAGERS**

seul le... le... il engage la mission

## Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale

- La mission n'a pu prioriser ce champ pourtant stratégique à la fois faute de temps et du fait que **le chantier majeur du SPPE est en cours de détermination** ; une **phase transitoire** devrait donc sans doute être posée, avec une révision / clause de revoyure une fois les actions relevant du SPPE clarifiées
- Pour autant, les travaux de la mission et échanges avec les acteurs territoriaux conduisent à formuler plusieurs principes de nature à, le cas échéant, orienter les travaux sur le FNAS :
  - **La mise en place du SPPE ne devrait pas conduire à un désinvestissement des logiques de cofinancement sur les autres ensembles d'actions** (effets de substitution ou d'éviction); elle ne devrait pas davantage conduire sur le champ PE comme sur les autres à écarter toute initiative territoriale ou capacité de territorialisation des actions
  - **La période actuelle est clef** du fait des transferts de dépenses de personnel du FNAS (hors gestions directes) vers le FNGA lors de la période précédente, du déploiement du nouveau SI et de la systématisation des CTG; il s'agit d'apprécier quand la CAF intervient bien en subsidiarité ou en complément des autres actions ou quand elles est seul si cela est justifié (ressources budgétaires et humaines), la période à venir doit être consacrée à l'exploitation de ces éléments pour enfin **définir de nouveaux systèmes cibles d'action sociale des CAF au titre de la période suivante**

## Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale

**(17) Garantir le respect de principes élémentaires dans le volet action sociale de la COG : (a) tirer les conséquences de la mise en place annoncée du SPPE, (b) mesurer et prévenir les effets d'éviction et/ou de substitution d'actions des acteurs locaux, enfin (c) préserver à la fois une possibilité d'action territoriale de l'action sociale et la territorialisation des politiques pour affirmer la cohérence de l'action sociale des CAF avec les interventions des collectivités territoriales**

**(18) Au terme de la période conventionnelle, déterminer un socle opposable d'organisation de l'action sociale pour toutes les caisses prenant en compte l'implication des acteurs locaux et la fin des gestions directes *via* (a) la capitalisation des enseignements issus des CTG, (b) la poursuite de la convergence des organisations ente caisses [socles], (c) l'évaluation des bénéfices issus du plein déploiement d'OMEGA et (d) les enseignements de la mise en œuvre de l'approche populationnelle**

# Le besoin incontournable d'un programme ambitieux de simplifications combinant approches réglementaires et techniques

- Ce volet est toujours évoquée mais force est de constater qu'il est rarement mis en œuvre... or, la **période récente a souligné la nécessité absolue de simplifier la norme** pour garantir sa bonne maîtrise / application / compréhension par les agents, les partenaires et les usagers
- **L'idée que le SI puisse gérer tout profil de prestation et toute évolution de paramètre ou de législation est sujette à caution:**
  - L'automatisation ne constitue pas la seule voie du juste droit
  - La simplification doit aussi procéder de l'harmonisation des règles, au sein de la sphère sociale et entre sphères publiques
- **La volonté de prendre en compte de nombreuses spécificités demeure à l'œuvre** (double système de prestation pour AAH, paramètres nombreux dans le cadre de l'évolution CMG pouvant aller à l'encontre des principes régissant actuellement le SI)
- **Si simplifier est ardu, la réforme des AL conduit à cerner trois dimensions**

## Simplification de la règle de droit

(harmonisation, stabilité des règles et paramètres, encadrement des révisions, simplicité d'application / compréhension)

## Simplification technique

(capacité à intégrer dans le SI; données; simplicité de la solution/ mises à jour/fiabilité)

## Impact et perception usager

(ajustement du comportement, réassurance par le *process* ou besoin de réassurance du fait du *process* et son accompagnement...)

# Le besoin incontournable d'un programme ambitieux de simplifications combinant approches réglementaires et techniques

- Les **pistes** de simplification, réglementaires ou techniques, sont **connues** ; elles peuvent être mises en œuvre **dans le cadre de la solidarité à la source ou en dehors de cette évolution** :
  - **Une notion unique de salaires puis de revenus d'activités** – quitte à prendre en compte ses effets sur le système actuel par des correctifs pour aller, à terme vers une notion partagée de revenus au sens global facilitée par les flux DRM (via la DSN et PASRAU)
  - **Des paramètres** (prise en compte de situation, période de prise en compte, échéances de recalcul...) **ou des droits** (calcul de prestations) **figés** donc en aménageant le principe d'une parfaite contemporanéité ou réactivité qui ne peut constituer la seule ligne directrice
  - Dans le même esprit, au bénéfice de l'expérience du DRM, viser au traitement ou à la prise en compte de **ressources sans les réactualiser / les faire évoluer de manière constante**
  - Enfin, **adopter une organisation garantissant l'effectivité du « dites le nous une fois »** dans la continuité des recommandations de l'Igas à ce sujet (enjeux communs et RNCPS) en précisant les compétences exclusives des différents opérateurs

⇒ **Si la mission n'avait du formuler qu'une recommandation, elle aurait sans doute mis en avant celle relative aux simplifications -levier d'amélioration du service à l'utilisateur et principal gisement de gains de productivité mobilisables- ; et si la CNAF doit être force de propositions, l'impulsion à ces approches relève de l'Etat, ce qui conduit aux deux recommandations ci-après**

# Le besoin incontournable d'un programme ambitieux de simplifications combinant approches réglementaires et techniques

**(19) Mettre en œuvre pour la prochaine période conventionnelle, un programme complet et prioritaire de simplifications réglementaires et techniques, notamment dans la perspective de la « solidarité à la source » reposant en particulier (a) sur une notion unique de salaires et de revenus d'activité, (b) sur le recours à des paramètres ou droits plus figés, (c) sur des aménagements apportés au recours à des données trop contemporaines ainsi que (d) sur l'effectivité du « dites-le nous une fois » en faisant évoluer de manière profonde les normes, les usages et l'organisation des informations et de leur partage**

**(20) Organiser et rendre effectif un suivi complet des engagements de l'Etat qui formalise les éventuels décalages en matière de mise en œuvre et leurs impacts**

# Rénover la stratégie de relation de service : un virage populationnel nécessaire

- La mission a pris connaissance de la démarche engagée par le réseau correspondant à une **approche dite populationnelle**, elle considère cette évolution comme **salutaire** en termes de **productivité**, de qualité des **process**, de qualité de **travail** des agents et de **services** rendus aux usagers
- Pour obtenir tous les effets attendus, **ces nouvelles organisations et prises en charge devraient cependant être encadrées** en particulier en
  - Intensifiant le déploiement et la formalisation des **parcours** qui demeurent encore tenus au sein de la branche
  - Adoptant une approche populationnelle **dès la primo prise en charge** pour orienter les publics vers les modes de contact les plus adaptés et appropriés conformément aux autres recommandations formulées par la mission
  - Combinant approche adaptée à chaque territoire/ publics et approche harmonisée au niveau national pour **éviter à tout prix que la démarche conduise à des inégalités de traitement non désirées**

**(21) Mettre en place l'approche populationnelle (a) en la combinant avec le déploiement plus intensif de parcours formalisés (plan de charge à définir dans la COG pour des parcours de vie et de populations), (b) pour orienter mieux les publics dès la prise en charge avec des modes de contacts privilégiés et (c) en veillant à un déploiement dans le réseau combinant territorialisation et mise en œuvre homogène**

## Rénover la stratégie de relation de service

- Le réseau connaît une **grande diversité de prise en charge et de stratégie de relations front office avec les publics** ; certes, certaines populations sont orientées vers certaines modalités mais le principe général demeure celui d'une accessibilité globale en flux (mail / courrier / accueil physique et accueil téléphonique)
- Le réseau est ainsi confronté à **une problématique de capacité de prise en charge** qui a particulièrement caractérisée la période tant en ce qui concerne les échanges téléphoniques que les sollicitations dans les accueils physiques. Les CAF demeure un acteur central et privilégié, notamment par les populations les plus fragiles
- Pour autant, **les CAF ne peuvent être considérées comme demeurant accessibles à tous dans n'importe quelles conditions en flux** et ainsi aller au-delà de leurs seules missions
- Sachant que **l'organisation des accueils est variable dans les territoires et que les stratégies à l'œuvre ne semblent pas toutes avoir tiré les conséquences du déploiement des réseaux France services**



## Rénover la stratégie de relation de service

- La mission constate le **bien fondé de conserver une forte accessibilité téléphonique** :
    - **En flux**, ce mode de contact est souhaité des usagers ; doit demeurer encouragé comme l'ont démontrées les charges nouvelles liées à la dernière période (crise sanitaire, réformes, gratuité des appels)
    - A cet accueil téléphonique en flux devrait être combiné un **développement de l'accueil / prise en charge téléphonique sur rendez-vous** (en cas de flux trop importants ou de prise en charge niveau 2)
  - En revanche, la **question de l'accessibilité physique en flux se pose, d'autant plus que le réseau France services devient un des interlocuteurs privilégiés et qui pourrait être chargé d'un accueil en flux, inconditionnel avec un maillage adapté** ; toutefois
    - **Les modes actuels de prise en charge** par les accueils France services **devraient être évalués** dans leurs nature et leurs effets
    - **La prise en charge en quantité et qualité demeure variable** selon les points France services considérés
    - **La professionnalisation de la relation peut encore être renforcée**, notamment par des formations constantes des agents France services par les partenaires (au premier chef, les CAF) sur la réglementation mais aussi sur les conditions d'orientation à un autre niveau (hotline, canal de prise en charge des urgences...)
    - **La relation doit être encore mieux pilotée et évaluée** via la mise en place d'un système d'informations national permettant de mesurer l'effectivité et les effets des interventions des agents France services
- ⇒ En tout état de cause, **les rôles des France services et des CAF doivent impérativement être clarifiés**, notamment s'agissant de qui prend en charge un accueil physique inconditionnel et en flux si celui-ci demeure d'actualité ; l'acteur chargé de cette mission devrait logiquement articuler ses interventions avec l'autre réseau, les financements des deux réseaux devraient de ce fait être adaptés en cas de missions supplémentaires.

# Rénover la stratégie de relation de service

⇒ La mission considère donc **incontournable, entre 2023 et 2027, la clarification de la division des rôles entre les CAF et les points France services** et l'analyse de la justification du maintien d'un accès inconditionnel et en flux à l'accueil physique dans les CAF

- Au-delà,
  - **La stratégie en matière de relation de service devrait être réexaminée** pour passer, pour certains publics d'une orientation « douce » à une orientation « guidée » pour mieux orienter en amont vers le choix du canal et le type d'interlocuteur le plus adapté, en fonction du profil de l'allocataire, du parcours usager et de la situation de vie, afin de permettre aux caisses de faire face, en quantité et en qualité, aux flux de sollicitations auxquelles elles sont confrontées
  - **Les parcours devraient ainsi être de plus en plus systématiquement développés, les outils internet adaptés** en cherchant à tout prix la cohérence (articulation caf.fr et PNDS), la lisibilité concernant les modes d'accès doit aussi être accrue

## Rénover la stratégie de relation de service

**(22) Réexaminer l'accueil multimodal en flux : (a) revoir la stratégie multicanale « ouverte » pour aller vers une stratégie « guidée », (b) élaborer une division des tâches opérante avec le réseau des maisons France services sur la base d'un diagnostic partagé et d'une feuille de route consensuelle conduisant à déterminer strictement la professionnalisation de leur activité, leur champ d'intervention et sa complémentarité avec l'action des CAF de manière générale et déclinée dans les territoires, (c) revenir sur le principe général de l'accueil en flux et l'accessibilité réputée complète**

**(23) Améliorer l'orientation notamment en amont, la lisibilité des accueils, les différents modes de contact pour renforcer la prise en charge en (a) renforçant l'intégration des modes de contact (CRM adapté, ajustements de l'organisation téléphonique), (b) en déployant les parcours de vie et de populations et (c), compte tenu de ces évolutions, revoir les sites internet et en particulier caf.fr (d) en pleine articulation avec le PNDS**

## Rénover la stratégie de relation de service : des outils permettant une vision multicanale, une infrastructure téléphonique à consolider

- La branche doit disposer **des outils de nature à lui permettre de faire face aux sollicitations et de mettre en œuvre tant l'approche populationnelle que la stratégie suggérée par la mission** : à cet égard, la relation téléphonique joue un rôle clef car elle est le moyen principal et effectif d'une accessibilité en flux, outre le déploiement d'outils adaptés (CRM complet notamment), la branche doit disposer d'une **architecture téléphonique stable et robuste** ; suite aux difficultés rencontrées, ce champ est prioritaire et donc doit être pleinement pris en compte

**(24) Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle infrastructure technique et architecture de la réponse téléphonique**

# Un accompagnement plus prononcé pour garantir l'accès aux droits de ceux qui en ont le plus besoin

⇒ **La stratégie proposée** par la mission de division des tâches avec le réseau France services tout en conservant une accessibilité téléphonique est **de nature à permettre de libérer des capacités pour mieux prendre en compte ceux qui en ont le plus besoin**

- Certains usagers

- **Doivent par nature être accompagnés sur le long terme** dans leurs relations avec la CAF
- Cet accompagnement peut être **purement lié aux formalités déclaratives sans forcément justifier une prise en charge dans le cadre de l'action sociale**
- En tout état de cause, **un parcours spécifique devrait être développée à ce titre de manière standard, les rendez vous des droits constituant certes un acquis mais la démarche doit être approfondie**
- **Ce parcours devrait en tout état de cause débiter dès la *primo* orientation en repérant les publics cibles**, ce qui appelle à disposer des moyens de **détection** de ces publics combinée logiquement à une **clarification en matière de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme** (mission demeurant affichée mais conduite sans doctrine nationale et inter opérateurs de manière claire donc avec un effet silo très fort... et les CAF ne peuvent tout prendre en charge...)
- Ce parcours devrait en outre s'inscrire dans une **démarche partenariale a minima** au sein de la sphère sociale en **articulant interventions des CAF et des CPAM**

# Un accompagnement plus prononcé pour garantir l'accès aux droits de ceux qui en ont le plus besoin

**(25) Faire encore plus pour ceux qui en ont le plus besoin : (a) déployer un parcours pérenne et régulier d'accompagnement social et de services pour les usagers en situation de grande vulnérabilité dans le cadre de l'approche populationnelle, notamment en synergie avec les autres acteurs de la sphère sociale et (b) clarifier le rôle dévolu aux CAF en matière de détection et de prise en charge de l'illettrisme donc aussi de l'illectronisme**

seul le livrable des missions par l'IGAS



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **4/ FAIRE ÉVOLUER LES SI ET ADOPTER UNE DÉMARCHE AMBITIEUSE DE RH POUR CRÉER LES CONDITIONS INDISPENSABLES AUX CHANGEMENTS**

seul le modèle d'adhésion engage la mission

## Une architecture SI cible à arrêter, des chantiers prioritaires

- **Les développements concernant les systèmes d'information sont ceux qui sont relativement les moins matures à la date de la rédaction de ce livrable ; ils seront précisés dans l'annexe et le rapport final; d'ores et déjà, la mission entend partager plusieurs constats revêtant un caractère transitoire mais qui structureront les travaux finaux :**
  - **La branche a actuellement deux systèmes d'information** qu'elle doit alimenter, maintenir et faire vivre; cette solution n'est pas cohérente avec la cible poursuivie initialement; si la mission n'est pas en capacité de se prononcer sur la possibilité de conserver cette structuration et sur la solidité du nouveau système ou de l'ancien, la période conventionnelle à venir doit logiquement conduire à arrêter la solution cible dans le cadre du SDSI, ce projet structurant l'ensemble des actions informatiques au cours de la période
  - **Certains chantiers revêtent un caractère prioritaire** compte tenu des orientations stratégiques développées par ailleurs -l'approche populationnelle passe forcément par le déploiement d'un CRM , la résolution de la dette technique et du reste à faire justifie aussi de prioriser les développements générant de l'efficacité et n'ayant pu être conduits lors de la période précédente

**(26) Arbitrer, suite aux évaluations dans le cadre du SDSI et à une analyse externe, la cible du futur système d'information et garantir sa compatibilité avec les chantiers réglementaires en cours / envisagés et les évolutions portées par le texte conventionnel**

**(27) Sanctuariser les chantiers clefs pour améliorer l'efficacité et la productivité, quitte à revoir la priorité de certains chantiers réglementaires : CRM, urbanisation, contrôles natifs, automatisation**



## Poursuivre les évolutions du SI dans le cadre d'un pilotage rénové

- Les recommandations formulées précédemment sur la **bonne conduite des projets majeurs** doivent impérativement être déclinées au plan informatique ;
  - En effet, la période récente a conduit à lancer les chantiers majeurs de la réforme des AL alors que le système n'était pas pleinement fiabilisé et que la situation de production ne permettait pas de faire face à ces charges nouvelles (coûts de transition et nouvelles charges pérennes)
  - Au demeurant, le décalage dans le temps de la réforme faisait écho notamment à des délais de développement
  - Un **Retex systématique** doit être développé sur le plan SI pour nourrir le dialogue interne au réseau et le dialogue de gestion
  - Dans l'élaboration des chantiers majeurs, **les pouvoirs publics devraient prendre en compte les temps SI qui peuvent conduire à différer les chantiers** : si la mission n'entend pas encadrer l'initiative du législateur, elle souligne l'opportunité de **fixer dans la loi une date butoir ultime de mise en œuvre en renvoyant la fixation de la date précise à un arrêté**

**(28) Dans la démarche globale de pilotage des projets majeurs, garantir l'articulation entre les projets majeurs et leurs volets SI : (a) déterminer les modalités de Retex et de prévision / suivi / évaluation propres aux projets SI découlant de priorités politiques et (b) promouvoir le cadre normatif de nature à sécuriser la mise en œuvre des chantiers en renvoyant au champ réglementaire la fixation de la date précise de mise en œuvre des changements**

## Poursuivre les évolutions du système d'information : des moyens à affirmer, un pilotage à renforcer

- **Suite à un arbitrage sur la trajectoire, la conduite des projets informatiques devrait être ajustée en termes de moyens ; au-delà, la mission identifie deux points d'attention, (a) la structuration de la maîtrise d'ouvrage et l'accompagnement de celle-ci dans un contexte de charges courantes très prononcé pouvant conduire à sous estimer ce volet et (b) la priorisation nécessaire de la résolution des anomalies et la sécurisation des développements suite à la réforme des AL**

**(29) Dans le cadre du dialogue sur la COG et le SDSI, (a) envisager le renforcement des moyens informatiques dès lors que la trajectoire le justifierait et notamment (b) en garantissant un soutien aux relations MOE/MOA et des prestations d'assistance MOA, et (c) en priorisant la sécurisation des développements et le suivi / la résolution des anomalies**

# Une expérience utilisateur, condition de productivité, qui doit être au centre des préoccupations du futur SDSI

- Le **système d'information est un élément central** de l'activité quotidienne des **agents** :
  - Il est un des éléments clefs de leur **productivité** et de leur **bien être** professionnel ;
  - La branche a veillé à intégrer le plus possible les applications satellites dans le poste de travail (DRM et RNCPS dans Cristal par exemple), cet effort doit être renouvelé
  - **Tant le double système actuel que la multiplication de portails, applications et canaux de communication tiers appellent à revoir le poste de travail** ; certaines applications (recouvrement et contentieux notamment) devraient être améliorées *a minima* en termes de parcours et d'ergonomie...
  - Mais avant tout **les changements au cours de la période doivent, pour la mission, être « orientés utilisateurs » et non exclusivement « orientés usagers »**

**(30) Pour toujours mieux répondre aux besoins des usagers et leur permettre d'obtenir la qualité de relation et la fiabilité des opérations qu'ils attendent, affirmer la primauté des besoins des agents utilisateurs : (a) garantir l'intégration croissante des postes de travail des techniciens et assurer l'urbanisation du système, y compris dans les volets partenariaux, (b) revoir l'ergonomie et les fonctions des applications vétustes, (c) renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs avant, pendant et après les innovations et changements SI et (d) en faire un point clef des évaluations partagées devant être assurées entre la CNAF et la tutelle**

## Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès : une nouvelle dynamique dans la gestion des ressources humaines

- **La question des ressources humaines est essentielle ; elle doit trouver toute sa place dans la COG** qui doit donner de la visibilité sur les actions tant aux agents qu'aux managers et cadres dirigeants
- Dans le contexte de tensions accrues de recrutement, la GRH revêt une importance forte, plusieurs axes devraient être pris en compte : **GPEC, attractivité et fidélisation, impacts des transferts de production** en termes de productivité / qualité / RH et approches renforcées de **QVT** alors même que la pression de la production demeure très forte

**(31) Dans le cadre du futur SDRH, (a) poursuivre et approfondir les démarches de GPEC au sein des CAF, (b) travailler les questions d'attractivité et de fidélisation des agents dans la perspective de tensions de recrutement, (c) tirer les enseignements des opérations de transfert de production, (d) assurer la reconnaissance et la consolidation des nouveaux métiers (production notamment, liens *front / middle* et *back office* également) et (e) déployer des approches rénovées de qualité de vie au travail**

## Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès : selon les possibilités RH, un ajustement des charges à encourager

- Dans la continuité des actions menées lors des périodes précédentes (**transferts** de production de caisses confrontées à des tensions de recrutement vers des caisses rencontrant moins de difficultés) **le réseau doit poursuivre ses ajustements justifiés par la recherche de qualité, de productivité et de fidélisation d'agents dans tous les territoires ; l'impact RH et en production de ces transferts doit cependant donner lieu à des évaluations plus poussées** au cours de la période conventionnelle afin de garantir la soutenabilité et le bien fondé de ce modèle
- A ce stade , la mission estime **prioritaire de réexaminer l'organisation du réseau et la production et d'intensifier les relations partenariales** sur certains volets (CAF – CPAM pour ceux en ayant le plus besoin notamment) **sans généraliser des fusions de caisses** intervenues au cas par cas et dont les effets et le bien fondé devraient être encore mieux analysés et démontrés

**(32) Ajuster les charges dans le réseau selon les possibilités RH (transferts, coopérations, mutualisations et missions nationales notamment)**

117 / 382

## Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès : une reconnaissance accrue de toutes les activités et de l'action des agents

- Les travaux de la mission soulignent un **double risque de perte de sens : général et au regard des missions effectivement exercées** ; cette tendance doit donc être jugulée
- A titre liminaire, dans un contexte de fortes charges et de pressions notables, **le sens global de l'action de la branche, le bien fondé des évolutions conduites et la reconnaissance du rôle clef des agents pendant et après la crise sanitaire devrait être rappelés**

**(33) Renforcer le travail sur la reconnaissance du travail des agents et le sens de leurs missions : dans le cadre des communications internes à venir, (a) rappeler l'apport des agents aux changements passés, à venir et en cours, leur rôle central lors des crises, (b) démontrer -pour mieux le justifier- le bien-fondé des changements et des modes rénovés de pilotage**

# Une reconnaissance accrue de toutes les activités et de l'action des agents

- Au-delà, la **COG constitue l'occasion de (re)donner sens et perspectives aux différentes fonctions**, de présenter et expliquer les évolutions à conduire, de situer la contribution de chacun dans l'intervention globale du réseau; à cet égard, **par exemple, il est frappant que les engagements souscrits dans le cadre des procédures de certification ne soient pas mieux formalisés** dans la COG et que les interventions des secteurs comptables et maîtrise des risques, pendant du juste droit, ne soient pas encore plus reconnus tout en rappelant la dimension transverse du contrôle interne; des approches de même nature peuvent être soulignées pour les **différents secteurs métiers**

**(34) Garantir la reconnaissance dans la COG des différents volets métiers et engagements internes et externes (RH, contrôle interne, recouvrement, statistiques et qualité comptable), en particulier utiliser la COG comme moyen d'arrêter la trajectoire plus globale d'amélioration induite par les engagements souscrits dans le cadre de la procédure de certification (stabiliser la feuille de route et prévoir les éventuels évènements susceptibles d'affecter sa mise en œuvre)**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **CONCLUSION**

## **LA COG À VENIR DOIT REPOSER SUR UNE MÉTHODE RÉNOVÉE, PERMETTANT DE TRACER UN NOUVEL –ET INDISPENSABLE- ÉQUILIBRE**



## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- Les travaux de la mission conduisent à souligner la **nécessité de stabiliser la situation de la branche, de purger le reste à faire de la précédente période conventionnelle et de renforcer les fonctions de production** ; ce qui implique de ne pas demander d'efforts sur les dépenses de gestion et notamment de **ne demander aucune économie avant que des chantiers nouveaux générant des gains soient effectivement constatés**
- La **démarche** semble **équilibrée** en ce qu'elle conduit à partir de la situation existante donc à **ne pas remettre en cause les moyens actuels ni à considérer que la branche devrait voir ses moyens renforcés à hauteur des effectifs rendus** en dehors des gains de productivité correspondants **au titre de la COG précédente** (automatisation coûteuse et hors RSA et PA - option intellectuellement souhaitable mais en pratique des plus complexes et contreproductives)
- **La priorité absolue doit être la stabilisation de la situation de production**, les autres enjeux apparaissant secondaires...

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- Pour y parvenir, **la mission propose de mettre en place les développements SI stabilisant cette situation et suscitant les gains de productivité** qui auraient du intervenir lors de la période précédente...
- **Ces gains seraient réaffectés aux priorités pour stabiliser la situation:** production bien sûr (au sens large – services et gestion des allocataires) mais aussi SI et contrôle interne
- **Les éventuelles restitutions n'interviendraient donc qu'en deuxième phase mais seraient largement conditionnées au fait que les projets génèrent effectivement des gains de productivité ;** dans le cas où ces projets généreraient de la charge, l'ajustement des moyens se ferait à la hausse

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- La mission identifie **deux projets** susceptibles selon leurs modalités, de générer des gains de productivité :
  - La **solidarité à la source** (donc **dès sa première phase** avec le projet d'automatisation **RSA – PA** et son adossement au DRM\*)
  - **Un programme de simplifications** pouvant être lié avec la solidarité à la source ou conduit par ailleurs

*\* = ce chiffrage est particulier en ce que les gains attendus de l'automatisation PA / RSA ont déjà été mobilisés dans le cadre des restitutions assurées lors de la COG précédente, leur double compte doit donc être écarté*

- Au-delà, un projet majeur pourrait susciter des charges et des gains, le SPPE
- ⇒ **Les autres actions portées par la COG générant des gains de productivité conduiraient à redéployer ces gains en interne selon les priorités indiquées précédemment**
- Mais **une hypothèse alternative ne peut être écartée** (i) celle que des soutiens complémentaires devraient être apportées dès la première phase en cas de difficulté à revenir à l'équilibre et (ii) le fait que les projets de deuxième phase ne conduisent pas à des gains... dans ce cas la hausse des moyens serait **incontournable**

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- Au-delà, **des arbitrages de principe doivent être rendus en termes de relations de service, de trajectoire SI et d'organisation du réseau**
- Mais **la réalisation de ces objectifs**, tout comme la mise en œuvre éventuelle de chantiers majeurs ne pourrait intervenir que **dans un cadre clarifié** :
  - **Pour le front office en matière de relations partenariales** (positionnement de France services notamment)
  - **De manière structurelle par un programme de simplifications**, tant juridique que technique, prenant en compte avant tout le besoin de simplicité de gestion du réseau, des agents et des usagers pour comprendre et expliquer les soutiens accordés
  - **Projet par projet**, par des plannings réalistes et ajustables et la structuration forte des modes projets, en particulier du côté de l'Etat
- Au-delà, dans la continuité des réflexions esquissées par les précédents travaux de l'IGAS-IGF, la mission considère que **la question de l'organisation et du pilotage du réseau doit être à nouveau posée**; une option ou un scénario possible doivent logiquement être élaborés suite à une réflexion collective au sein du réseau et un arbitrage de l'Etat ; **la mission ne préjuge pas de la capacité à conduire un chantier fort sur ce point alors que les projets sont nombreux mais elle souligne que la réflexion et les évolutions sur ces points ne peuvent être ajournés**

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- **Le risque est fort de banaliser l'action et la situation du réseau** : il assure le plus souvent des missions – ponctuelles ou structurelles- insusceptibles d'être prises en charge par des tiers (primes pouvoir d'achat, pensions alimentaires par exemple)...
- Ainsi, il est **souvent considéré comme logique et normal que la branche**
  - **Assure la continuité d'activité** pendant la crise et suite à la reprise,
  - **Diminue ses coûts de gestion,**
  - **Prenne en charge régulièrement de nouvelles missions** dans des conditions souvent dégradées et de nature à fragiliser la mise en œuvre de chantiers clefs (SI, recherche d'efficience)
  - etc.
- Or, la **spécificité du réseau par rapport aux autres réseaux de sécurité sociale peut échapper** :
  - **Une implantation territoriale très forte** et marquant l'activité,
  - **Une intervention principale ou subsidiaire en prenant en compte les interventions des autres acteurs et partenaires,**
  - **Des prestations de plus en plus complexes et délicates à gérer, en ce qu'elles sont de plus en plus (à titre premier, évolution des AL et impacts induits sur RSA et PPA) recalculées et analysées de manière périodique ou du fait d'évènements de vie, de changements de situations ou d'évolutions des revenus (connus ou déclarés)**

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- Cette action territoriale et l'évolution régulière des soutiens génèrent **des charges directes de gestion des droits mais aussi des sollicitations légitimes de usagers**
- **Si la recherche et la mobilisation de tous les leviers d'efficience est nécessaire**, la mission rappelle que la précédente COG comprenait une grande majorité d'améliorations internes, actions qui n'ont pu toutes être conduites ou générer les fruits attendus : aussi, pour préserver un outil d'intervention clef pour les politiques publiques et préserver ou retrouver la satisfaction des usagers, une attention très forte çà la branche doit nécessairement être apportée.

## Une méthode renouvelée, un nouvel équilibre

- **Cette attention est avant tout le fait de l'Etat tant du côté du pouvoir exécutif que du législateur, la sagesse conduisant à toujours mieux prendre en compte les contraintes du réseau pour garantir le passage du changement formel au changement réel et produisant les effets escomptés : cette méthode renouvelée et la recherche et la préservation d'un nouvel équilibre sont ainsi pour la mission, les conditions dans lesquelles le réseau peut être consolidé, conforté et renforcé**
- **Au-delà, l'Etat doit créer les conditions du succès: en évitant de considérer que le réseau peut et doit tout faire hors champ des prestations légales, en évitant d'opter des approches trop précises ou pointilleuses (tentation du micro pilotage ou management), en écartant toute approche en silo, chantier par chantier, en créant les conditions pour toujours s'exprimer d'une seule voix entre ministères et directions, en accompagnant ces changements d'une démarche constante et résolue de simplification**

## Merci pour votre attention...

Azadeh AKRAMI-CASTANON, [azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr](mailto:azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr), 06 66 46 93 97

Corinne CHERUBINI, [corinne.cherubini@igas.gouv.fr](mailto:corinne.cherubini@igas.gouv.fr), 06 08 01 09 38

Benjamin FERRAS, [benjamin.ferras@igas.gouv.fr](mailto:benjamin.ferras@igas.gouv.fr), 06 75 21 70 53

seul le livrable définitif engage la mission





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# ANNEXE 3

# LIVRABLE INTERMÉDIAIRE REMIS EN JUILLET

**(1 SUPPORT DE SYNTHÈSE ET SES ANNEXES)**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# Evaluation de la COG CNAF

***Restitution intermédiaire du 22 juillet après de la DSS  
et de la CNAF – support revu et diffusé le 28 juillet***

## ***Tome 1 - Synthèse***

***Document provisoire restituant les travaux de manière transitoire – seul le livrable définitif fait foi***

*Azadeh AKRAMI-CASTANON, Corinne CHERUBINI, Christian DUBOSQ, Benjamin FERRAS*

## **Ce support a été modifié suite aux restitutions du 22 juillet**

- Les observations de la CNAF, suite aux restitutions du 22 juillet ont été pris en compte,
- à l'exception de celle relative à l'analyse des dispersions de performance au sein du réseau ; selon la CNAF, la prise en compte ou non des activités mutualisées pourrait affecter certains résultats ; la mission reste dans l'attente de tous les éléments permettant de prendre en compte l'impact de ces mutualisations.

Seul le livrable définitif est valable. La mission

## Les travaux de la mission ont été précisés fin juin

- Comme le rappelle l'annexe 1, les commanditaires ont **souhaité disposer de premiers éléments dès la fin du mois de juillet**
  - Grâce à la mobilisation de la DSS et, surtout, de la CNAF, la mission a pu produire **des premières analyses afin d'avancer**
    - Une **approche générale de la mise en œuvre de la COG** précédente,
    - Une première analyse de la **situation du réseau**,
    - Des premiers éléments de **trajectoires possibles** en termes de moyens humains afin de proposer les points de référence qui, pour la mission, sont de nature à éclairer la négociation à venir
    - Des points de référence centrés sur le FNGA (dépenses de personnel) donc sans porter sur le FNAS et les autres postes
  - Dans les délais impartis, **la mission n'a pu approfondir ses travaux sur**
    - **Le « reste à faire » de la COG actuelle**
    - La mise en œuvre du **SDSI** et la situation fine des **SI** (audit en cours)
    - L'analyse fine des **budgets** (FNGA hors RH et FNAS)
    - L'analyse fine des **indicateurs** retenus (pertinence du mode de calcul et des cibles assignées) tout comme l'analyse détaillée des **résultats** (dispersion au sein du réseau)
- ⇒ Ce support permet d'assurer une première restitution à la DSS et à la CNAF, alors que le cabinet « solidarité » n'a pas à ce stade donné suite aux propositions d'échanges formulés par la mission

## Ce premier livrable et ses annexes revêtent par nature un caractère provisoire (1/2)

- Ce support, diffusé suite aux échanges intervenus le 22 juillet, est constitué de la **présentation de synthèse** projetée en réunion **et des** éléments probants proposés dans **7 annexes**
  - Annexe 1 : Cadrage de la mission
  - Annexe 2 : Suivi de la COG
  - Annexe 3 : Analyse des CDI et de la charge
  - Annexe 4 : Trajectoire d'emploi (annexe 4-1, Trajectoire prévisionnelle de la COG 2018-2022 ; annexe 4-2, Trajectoire réalisée 2018-2021, avec ventilation par type d'emploi et heures supplémentaires ; annexe 4-3, Analyse rétrospective et prospective des taux de départ en retraites et du *turn-over*)
  - Annexe 5 : Analyse rétrospective de la productivité (annexe 5-1, Gains de productivité escomptés et réalisés ; annexe 5-2, Analyse du coût allocataire pondéré)
  - Annexe 6 : Situation de production et évolution des stocks et instances
  - Annexe 7 : Points clefs de l'activité du réseau et satisfaction (annexe 7-1, Analyse de certains axes et projets métiers ; annexe 7-2, Analyse des taux de satisfaction)

## Ce premier livrable et ses annexes revêtent par nature un caractère provisoire (2/2)

Ces travaux ont été conduits en trois semaines, ils revêtent par nature **un caractère intermédiaire** :

- Les éléments ci-dessus doivent être contredits avec les services de la CNAF,
- La mission entend assurer des vérifications complémentaires

Cette analyse accélérée est

- Justifiée par le calendrier des commanditaires
- Mais conduit à précéder d'une manière inverse à la logique

**La mission ne pourra estimer les résultats détaillés, le reste à faire, les grands projets ou chantiers devant être mis en œuvre dans les années à venir et conditionnant l'équilibre charges / moyens que lors de la seconde phase: comme convenu avec les commanditaires, seul le livrable final l'engage**

⇒ Pour autant, ce livrable permet de présenter nombre des éléments attendus et éventuellement d'affiner certaines attentes

## La mise en œuvre de la COG est satisfaisante mais ce bilan pourrait être à nuancer (1/2)

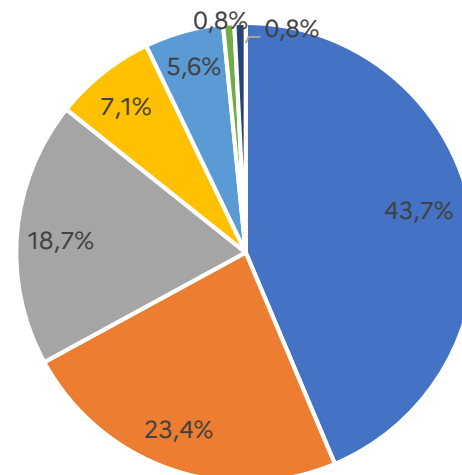
⇒ L'annexe 2 présente de manière plus détaillée le bilan des 3 axes, 16 thèmes et 252 actions prévues par la COG

Selon la CNAF, le **taux moyen d'avancement** des actions atteint **82%**, dont **44% d'actions terminées**

- Les taux d'avancement sont plutôt cohérents entre les trois axes (entre 78 et 88%) et plus dispersés selon les axes en pourcentage d'actions terminées (33% axe 2, 37,6% axe 3, 60,5% axe 1).
- 12,7% des actions rencontrent des retards de mise en œuvre
- 2 actions ont été abandonnées

Niveau de réalisation des actions de la COG - juillet 2022

- Actions réalisées à 100%
- Actions réalisées en partie - à 80% et plus
- Actions réalisées en partie - entre 60% et moins de 80%
- Actions réalisées en partie - entre 40% et moins de 60%
- Actions réalisées en partie - moins de 40%
- Actions non réalisées
- Actions abandonnées



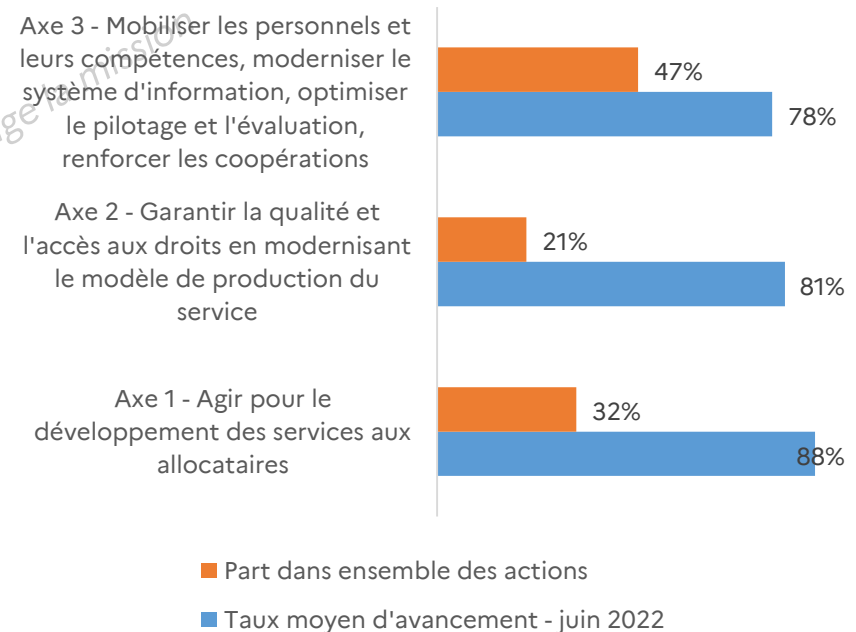
Source: données CNAF, travaux mission IGAS

⇒ Une mise en œuvre apparente d'un niveau satisfaisant compte tenu des difficultés liées à certains projets (AL) et de la crise sanitaire

## La mise en œuvre de la COG est satisfaisante mais ce bilan pourrait être à nuancer (2/2)

- **Le haut taux moyen d'avancement dissimule un certain nombre de retards pris sur des projets structurants (RSA et PPA, SI notamment) et la mission appelle l'attention sur :**
  - Les actions non assurées qui seraient reconduites au titre de la période conventionnelle à venir...
  - Un éventuel « reste à faire » peu objectif mais découlant directement d'actions menées partiellement entre 2018 et 2022
- Au-delà, la mission n'a pu analyser dans le détail les indicateurs, leurs résultats et ses premiers travaux soulignent **une très forte dispersion des résultats au sein du réseau, révélatrice d'une grande diversité de performances**

Poids de chaque axe COG dans les actions et taux moyen d'avancement à juin 2022



136 / 382



## La période conventionnelle 2018-2022 a été particulière (1/3)

- **De nombreux évènements extérieurs n'ayant pu être pris en compte dans le cadre de la COG ont émaillé ces 5 années, en particulier :**
  - Mouvements sociaux (« gilets jaunes » et leurs suites concernant la prime d'activité en particulier),
  - Crise sanitaire débouchant sur une crise économique et sociale (conduisant à une évolution forte des charges de la branche)
- **La réforme des aides au logement est intervenue finalement en 2021**
  - Elle était **réputée autofinancée** par la branche du fait de gains de productivité découlant de la réforme ou d'autres démarches d'efficacité interne,
  - Mais elle **a eu un impact notablement plus important** que prévu et a perturbé durablement l'activité de la branche,
  - Et **les gains de productivité escomptés de cette réforme et d'autres dispositifs d'automatisation** (recours généralisé au DRM, RSA, PPA...) **ont conduit à des restitutions d'emploi avant même que les réformes soient effectivement mises en œuvre** et aient pu produire leurs effets, **comme le souligne la chronique retenue initialement**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Cible initiale COG CDI – approche en cumul (gestion des prestations et action sociale)</b>		- 200	- 400	- 600	- 1 100	- 1 700
<b>Plafond COG annuel CDI initial (gestion des prestations et action sociale)</b>	32 189	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489

## La période conventionnelle 2018-2022 a été particulière (2/3)

- Des charges supplémentaires ont conduit cependant à réajuster les moyens dévolus à la branche

Motif	Volume	Commentaire
Réforme de la prime d'activité	+ 140 ETPMA à compter de 2019	Autofinancement de la mesure (maintien des ETPMA CDI compensé par une diminution à due proportion des ETPMA CDD)
Réforme des aides au logement	+ 150 ETPMA en 2021 et en 2022	Moindre restitutions d'ETP accordée jusqu'en 2022 - à apprécier fin 2022
Intermédiation - pensions alimentaires	+ 336 en 2020 puis +427 ETPMA à compter de 2021	Augmentation pérenne
Recentralisation du RSA outremer	+ 35 en 2020 puis +40 ETPMA à compter de 2021	Augmentation pérenne
Seine Saint Denis et Pyrénées orientales Recentralisation du RSA et intermédiation des pensions alimentaires (recouvrement des impayés)	+ 120 ETPMA et +16,5 ETPMA à compter de 2022	Augmentation pérenne

- Ce qui a eu un impact sur le plafond d'emploi (tous ces éléments sont analysés en détail en annexe 4)

	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois GOG CNAF	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489
Plafond annuel révisé	31 989	31 789	32 100	31 846	31 383

138 / 382

## La période conventionnelle 2018-2022 a été particulière (3/3)

- Il est **nécessaire de tirer les enseignements des limites affectant la trajectoire initiale** :
  - Elle a été révisée du fait des nouvelles missions confiées à la branche
  - Cette trajectoire initiale reposait sur des gains de productivité qui ont été pour partie mal estimés en amont de la COG (par les travaux d'inspection préparatoires et par les parties)
- **Les projets mis en œuvre au cours de la période (réforme des AL en particulier) ont pâti de délais et modalités de mise en œuvre dégradés et la crise sanitaire a logiquement eu un impact fort sur les actions devant être conduites**
- **Le système d'information a du largement évoluer et s'est dédoublé** (système classique et première « brique » NSI dans le cadre de la réforme des AL), la phase demeure de transition et de conduite du changement avec donc des dettes techniques, des coûts de MCO et de résolutions d'anomalies et d'incidents relativement élevés

## Les gains de productivité estimés pour construire la trajectoire COG ont été pour partie mal estimés (1/2)

- ⇒ Les annexes 3 (analyse des CDI et de la charge), 4 (trajectoire d'emplois) et 5 (productivité) présentent de manière détaillée ces constats
- La mission souligne, comme l'avait fait la précédente mission IGAS-IGF, **les limites très fortes liées à une évaluation ex ante ferme de productivité reposant sur des hypothèses de charge incertaines et des hypothèses de gains qui s'avèrent fragiles en exécution**
  - **Les travaux préparatoires de l'IGAS et de l'IGF conduisaient à poser des principes**
    - De besoins de **renforcement** puis de stabilisation des fonctions de **production**,
    - De **restitution** des emplois sur la base de **gains constatés et exécutés**
    - Et de ne **pas** escompter de **gains estimés fragiles et liés à la modernisation** (nouveaux SI et SDSI, automatisation des données, etc.)
    - Mais plutôt d'**envisager des gains liés à une convergence des performances** au sein du réseau

	2018 - 2022
Alignement de la performance (coût de gestion) des caisses sur celles des 10% ou 25% des caisses les plus performantes	850 à 950 ETP au fil des gains effectifs
Alignement de la performance de l'action sociale (convergence indépendamment des pratiques des CD)	700 ETP
<b>Total</b>	<b>1550 à 1650 ETP</b>

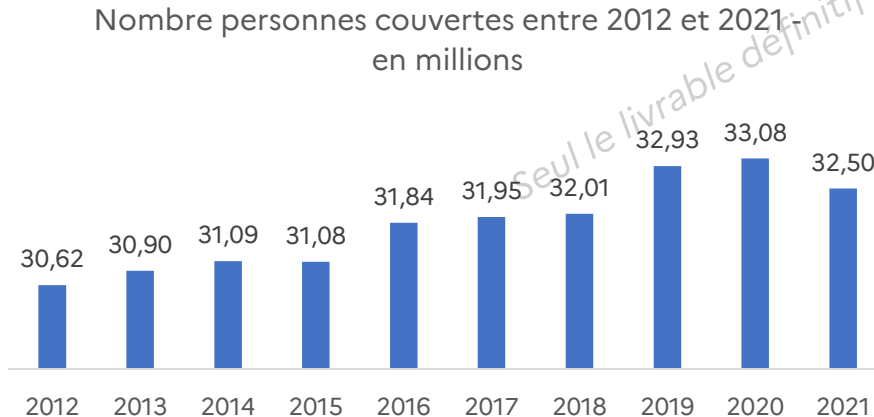
140 / 382

## Les gains de productivité estimés pour construire la trajectoire COG ont été pour partie mal estimés (2/2)

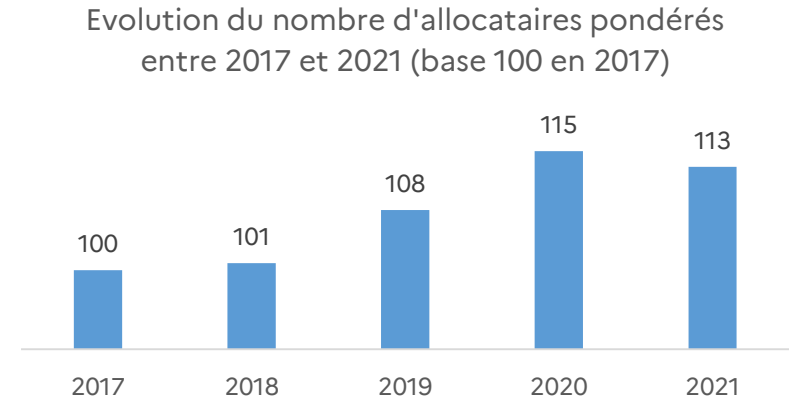
- La COG a, *in fine*, été construite sur des hypothèses différentes
  - **Un principe d'autofinancement de la hausse naturelle de charges** (nombre d'allocataires) **et des projets majeurs (réforme des aides au logement)**
  - **Une restitution des effectifs au fil de l'eau** (et non au fil des gains effectifs), avec des efforts centrés sur les deux dernières années
  - **Des gains de productivité reposant avant tout sur des évolutions techniques** (automatisation, dématérialisation, échanges de données) à SI inchangé puis dans le cadre d'un nouveau SI permettant un nouveau système / modèle de production et non sur un objectif affiché de convergence de performances entre les organismes
- Cependant
  - **Les évaluations** produites notamment par l'observatoire des charges de la CNAF ont été revues et **ces révisions opérées** ont conduit à **fragiliser les présupposés** tant du côté des évolutions de charges que des gains liés au projets mis en œuvre
  - **Les gains ont été évalués** (total de 2 878 ETP évalués en 2018) **sur la base de projets de modernisation qui ont été mis en œuvre avec retard** (AL) et de manière dégradée (moindres gains) **ou qui n'ont pas été mis en œuvre** (RSA et PPA dans le cadre du NSI)

## Les charges supportées par la COG ont augmenté de manière notable au cours de la période 2018-2022 (1/3)

- ⇒ Les annexes 3 (analyse des CDI et de la charge), 6 (Situation de production et évolution des stocks et instances) et 7 (points clefs de l'activité du réseau et satisfaction) présentent de manière détaillée ces constats
- **La charge de gestion a augmenté de manière significative** au cours de la période, que l'on s'attache au nombre d'allocataires de personnes couvertes ou à une approche pondérée



Source: données CNAF, travaux mission



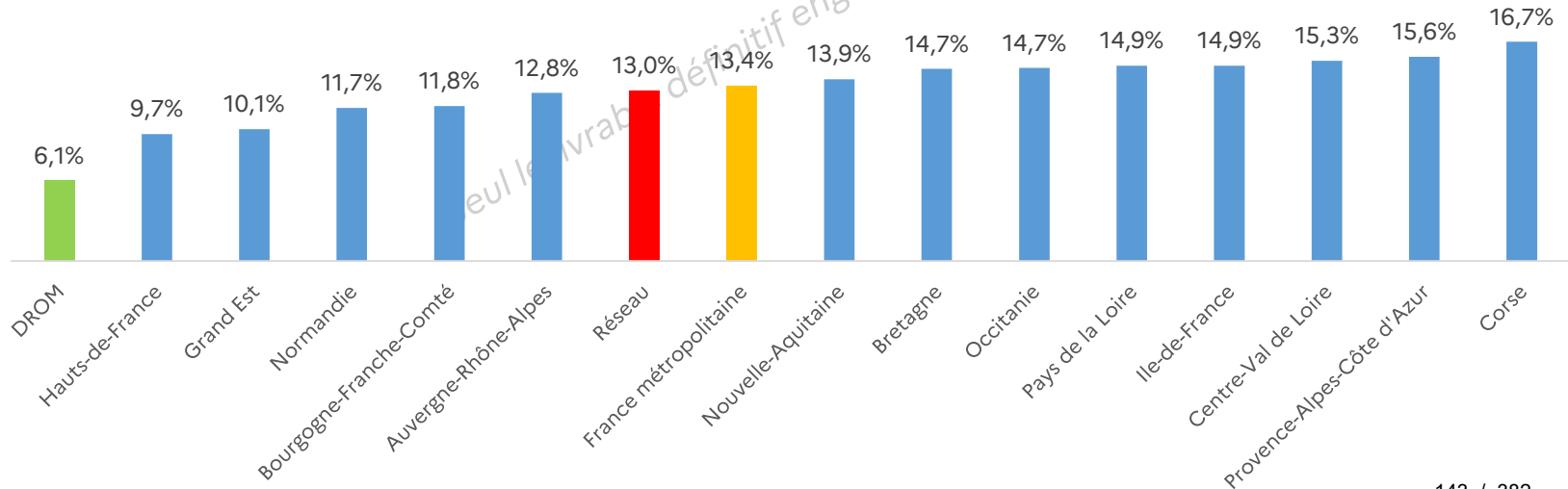
Source: données CNAF, travaux mission

142 / 382

## Les charges supportées par la COG ont augmenté de manière notable au cours de la période 2018-2022 (2/3)

- Mais cette évolution de la charge est très variable selon les organismes et les régions : le nombre de personnes couvertes par la plus grosse caisse est 47 fois supérieur à celui de la plus petite en 2012 et 48 fois en 2021
- La dynamique est en outre différente selon les territoires

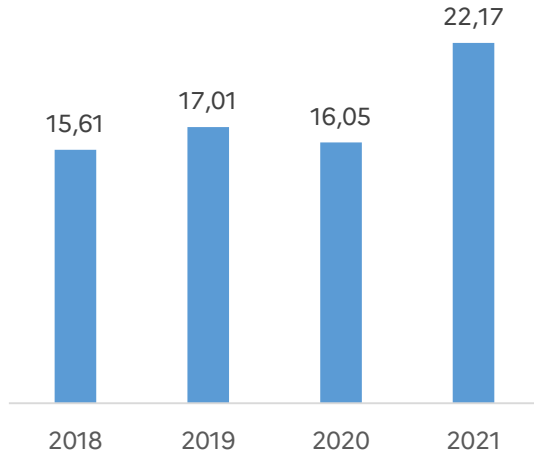
Evolution du nombre d'allocataires pondérés - par région - entre 2017 et 2021



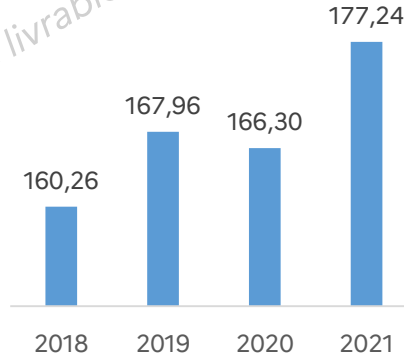
## Les charges supportées par la COG ont augmenté de manière notable au cours de la période 2018-2022 (3/3)

- La charge de gestion n'est pas qualifiée que par la hausse du nombre de personnes prises en charge, dans un approche brute et pondérée, **la pression s'est bien opérée de manière directe sur la production... mais ce de manière très différenciée selon les caisses et territoires...**

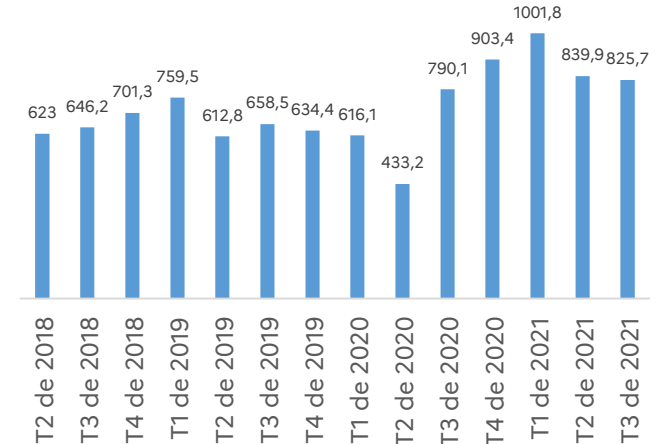
Flux d'appels téléphoniques entrants - en millions



Nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en millions



Nombre de rendez-vous proposés à l'accueil - en milliers

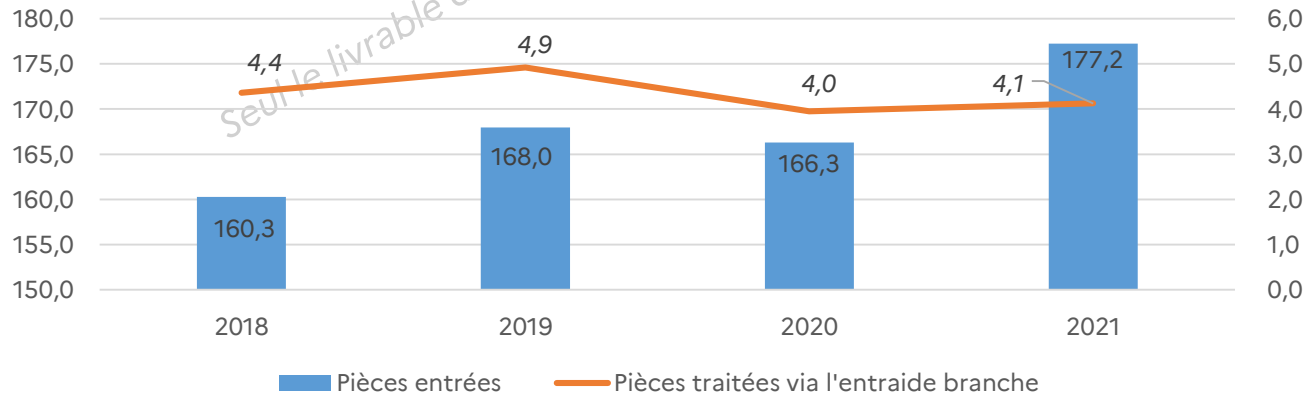




## La branche a adapté son modèle de gestion (1/2)

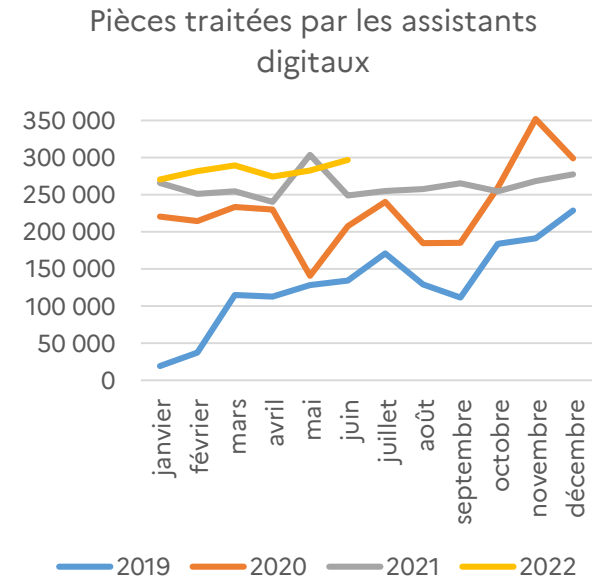
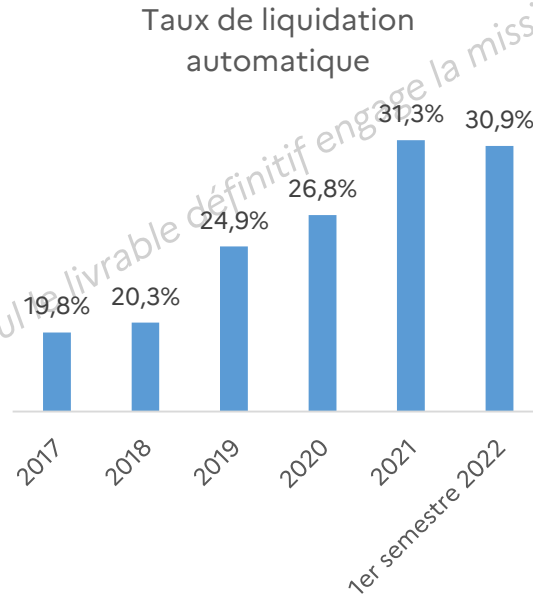
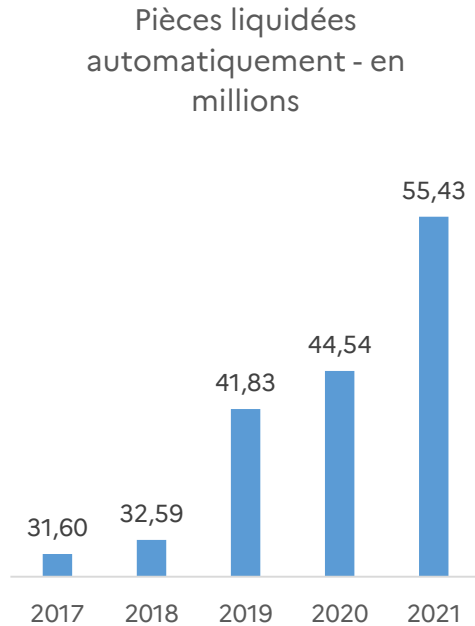
- La branche a développé des dispositifs nationaux d'entraide ou de soutien** (puis régionaux – à analyser en seconde phase) qui, de fait, sont devenus des modes courants d'externalisation d'une partie de leur production pour certains organismes fragiles... sachant que d'autres coopérations et transferts de production sont à l'œuvre (de caisses d'Ile de France vers des organismes de province – analyse prévue en seconde phase)

Pièces entrées (échelle gauche) et pièces traitées dans le cadre de l'entraide (SNAP, échelle droite) - par an - en millions - entre 2018 et 2021



## La branche a adapté son modèle de gestion (2/2)

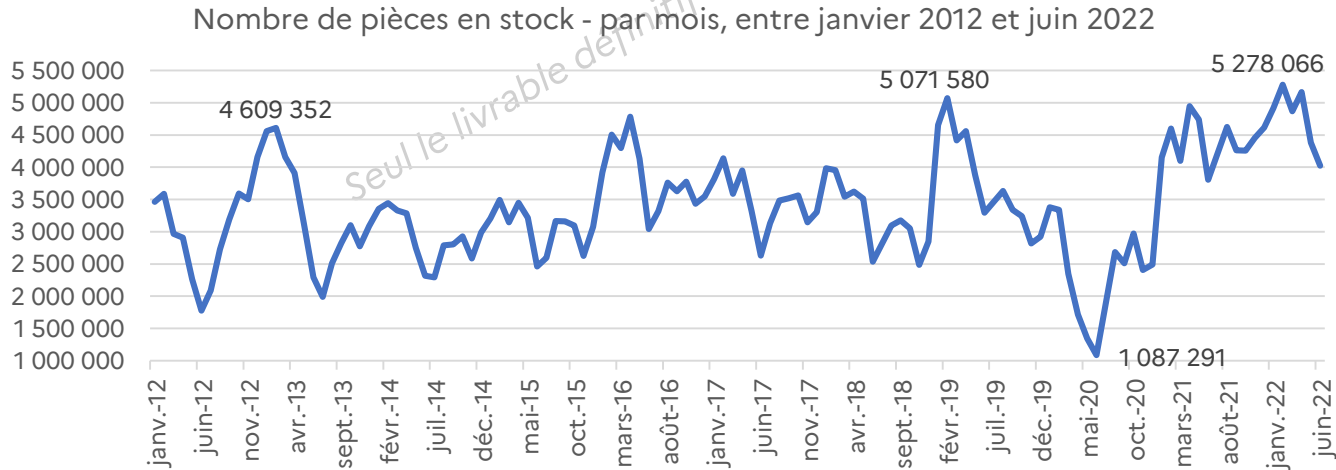
- **La période 2018-2022 a en outre permis de développer la liquidation automatique et de déployer des assistants digitaux** dont le potentiel de déploiement restant sera apprécié en seconde phase mais ne peut être - à SI inchangé - sur estimé



146 / 382

## La situation de production s'est dégradée de manière significative (1/4)

- **Les stocks ont fortement augmenté à des périodes clefs**
  - La période 2018-2022 est marquée par **deux pics** notables d'instance (**2019 et 2022**)
  - La crise sanitaire a permis une décrue notable avant un très fort rebond du fait d'un effet rattrapage post crise et des effets puissants de la réforme des AL
- **Le pic d'instances observé en 2022 est ainsi 15 points supérieur à celui constaté en 2013**



## La situation de production s'est dégradée de manière significative (2/4)

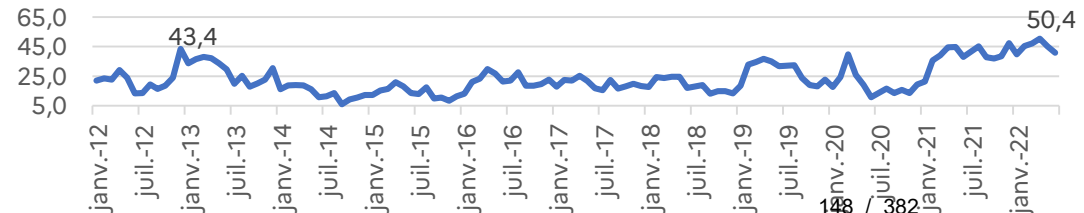
Solde en jours - par mois - de janvier 2012 à juin 2022

- La hausse en volume des stocks ne s'est pas pour autant traduite dans un solde en jours très important** car la branche a réalisé d'importants gains de productivité au cours de la dernière décennie



- Mais l'antériorité des stocks est hautement problématique** et directement à rapprocher des délais de traitement imposés pour les minima sociaux et ceux applicables aux autres prestations légales

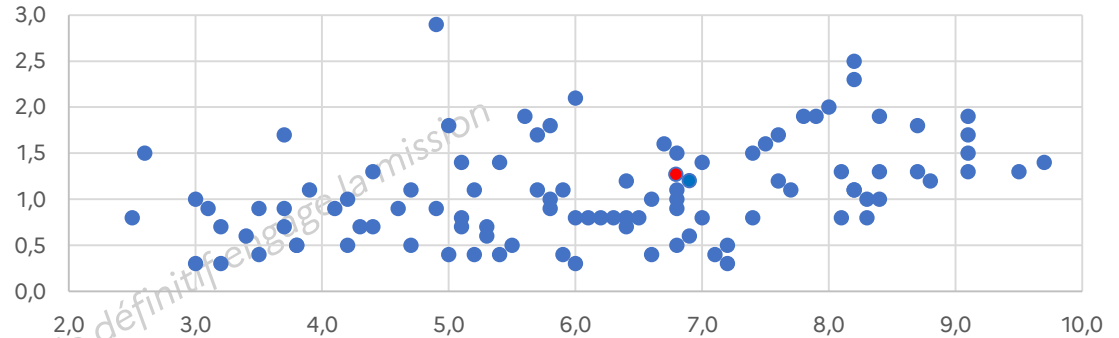
Part des pièces en stock dont l'antériorité est supérieure à 15 jours dans l'ensemble des pièces en stock - par mois, de janvier 2012 à juin 2022



## La situation de production s'est dégradée de manière significative (3/4)

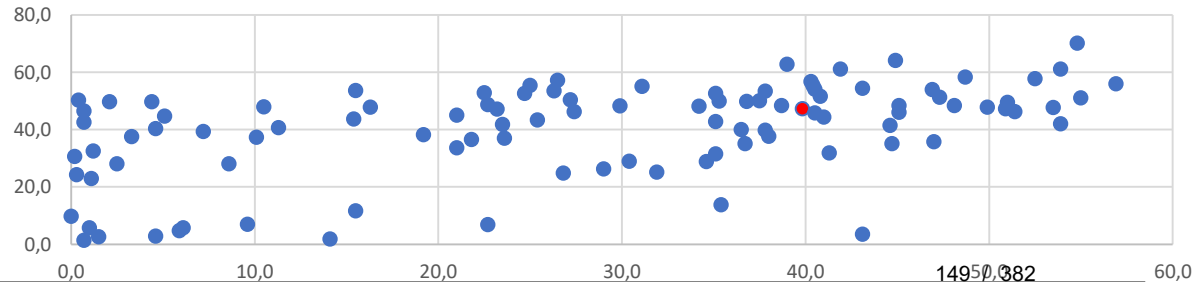
Solde en jours par caisse - en février 2019 (axe des ordonnées) et en juin 2020 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)

- La situation est différente entre les organismes et dans le temps, en ce qui concerne le solde apprécié en jours



Part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours par caisse - en mars 2020 (axe des ordonnées) et en décembre 2021 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)

- Comme en ce qui concerne l'antériorité



**Réunions du 22 juillet – attention appelée sur ces dispersions et leurs déterminants / voir impact de l'entraide et des mutualisations**



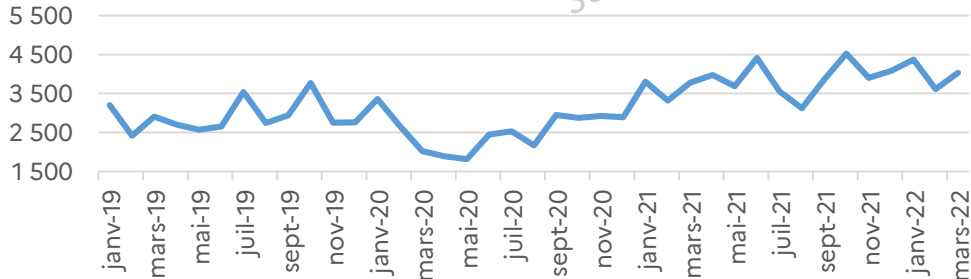
## La situation de production s'est dégradée de manière significative (4/4)

- **Pour la mission,**
    - L'amélioration récente de la situation de production reflète un effort important du réseau et un souci de pilotage très renforcé
    - Mais cette amélioration est aussi d'ordre conjoncturel (les stocks diminuent classiquement en juin pour augmenter en juillet-août puis de nouveau à la rentrée), le suivi des instances et de l'antériorité au second semestre 2022 revêt une importance majeure
  - **Au-delà de la gestion de la crise de production en cours, deux effets pervers peuvent conduire à un « double standard » de production hautement préjudiciable:**
    - Les différences de traitement selon les territoires sont majeures et ne peuvent qu'affecter le service rendu aux allocataires
    - L'antériorité des stocks reflète la priorisation objective de certaines situations (notamment et à juste titre les minima sociaux) mais les effets combinés d'un pilotage à l'indicateur qui conduit de facto à systématiquement repousser le traitement de certaines pièces, autre élément de « double standard » de production
- ⇒ La période conventionnelle à venir devrait permettre d'assainir la situation de production et de mettre un terme à ces évolutions préjudiciables

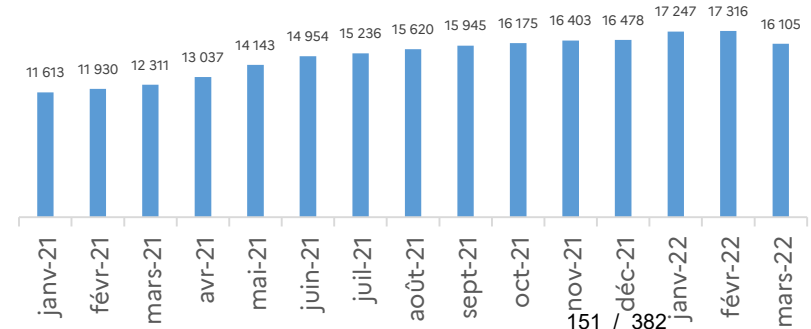
## Le système d'information constitue un point de vigilance

- Dans cette première phase de ses travaux, la mission n'a pu investiguer ce point : il est évident qu'il est clef
- **La mise en œuvre partielle du SDSI et le déploiement encore en cours et retardé du NSI constituent des points forts d'attention** : leur lien est naturel avec la situation de production et avec l'amélioration attendue de la productivité
- **Le reste à faire, la dette technique et le traitement des anomalies / incidents** doivent aussi retenir l'attention (voir annexe 7)

Incidents de production - par mois - entre janvier 2019 et mars 2022



Nombre d'incidents non résolus (stock à fin de mois) - entre janvier 2021 et mars 2022



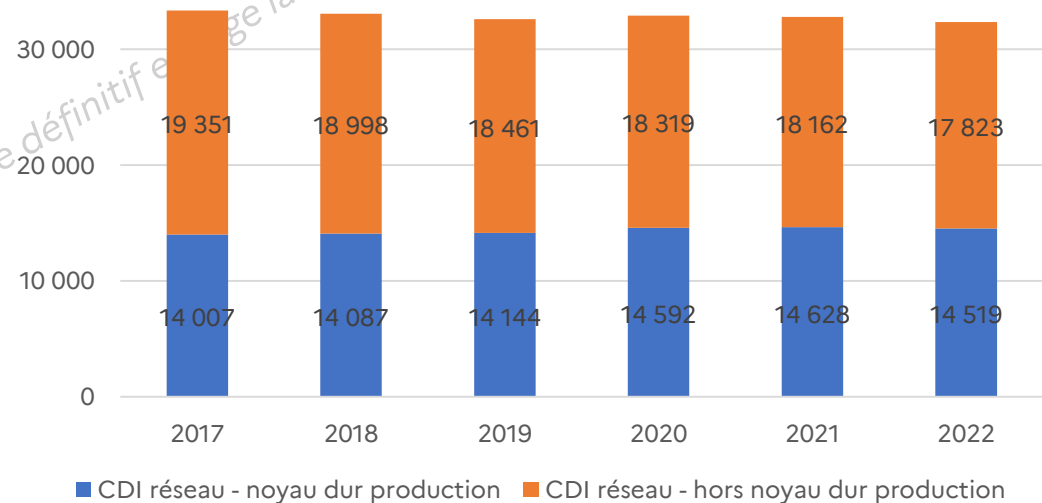
## Face aux contraintes, la branche a redéployé ses effectifs, dans des conditions qui doivent être précisément appréciées (1/2)

⇒ Les annexes 3 (Analyse des CDI et de la charge) et 4 (Trajectoire d'emploi) détaillent ces éléments plus finement

- **La branche semble avoir redéployé ses effectifs pour soutenir les fonctions de production / gestion des prestations légales**

- 42% des CDI en 2017 et 45% en 2022
- Les efforts de productivité sur les autres champs ont permis de libérer des marges pour assurer ces renforcements
- Mais la nature des métiers ainsi soutenus doit être plus précisément analysée en seconde phase

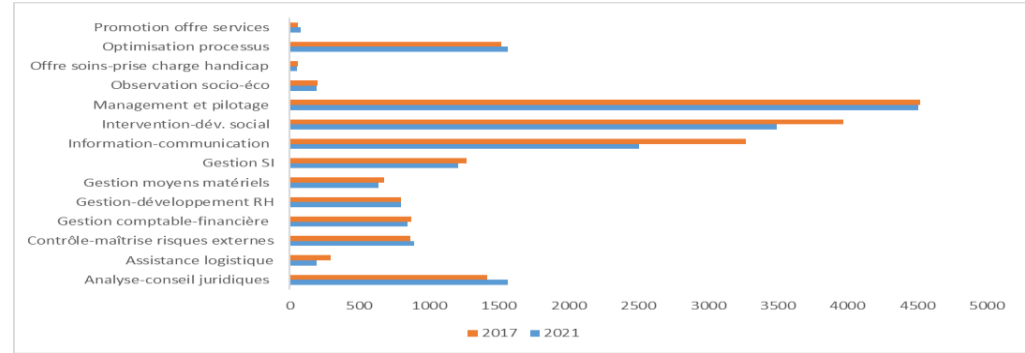
Effectifs en CDI - entre 2017 et 2022 - noyau dur production (famille gestion des relations clients) et autres métiers



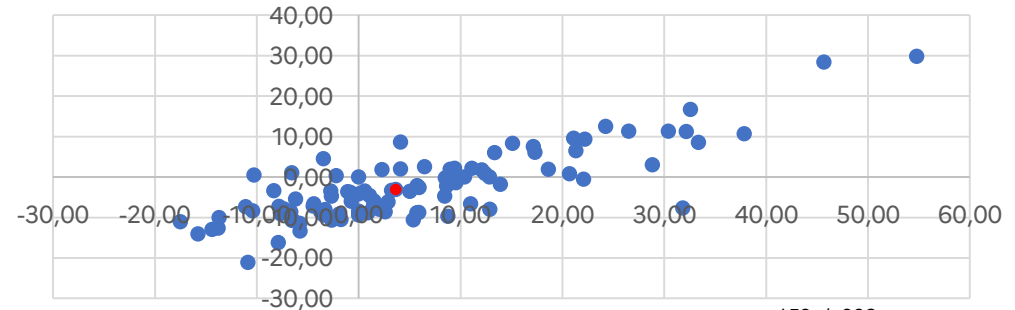


## Face aux contraintes, la branche a redéployé ses effectifs, dans des conditions qui doivent être précisément appréciées (2/2)

- En effet les évolutions par famille de métiers doivent être plus finement analysées
- Elles doivent être **complétées d'une analyse par caisse**: or, selon les organismes, le renforcement des métiers de production est très variable



Evolution par caisse et pour le réseau (en rouge) des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en %



**Réunions du 22 juillet – attention appelée sur ces dispersions et leurs déterminants / voir impact de l'entraide et des mutualisations**

## Dans ce contexte, la branche a tenu nombre de ses engagements (1/2)

- La mission développe **une analyse contrastée de la mise en œuvre de la COG et des différents projets**, analyse qu'elle tempère par **un contexte et une conjoncture peu porteurs**: tirer les enseignements de la période passée justifie de **tirer les conséquences d'une sous estimation des charges et d'une sur estimation de gains de productivité pris en compte avant qu'ils ne soient effectifs et réalisés**
- La mission note qu'à ce stade, **le retour d'expérience sur le projet majeur et difficile la réforme des AL ne permet que de constater une surcharge globale sans pour autant pouvoir faire la part de ses déterminants**, structurels ou conjoncturels, découlant du SI, de la nouvelle relation aux allocataires liée à la réforme, des nouveaux comportements des allocataires concernés : une évaluation complète est souhaitable et la condition de conduite efficace de projets majeurs à l'avenir

## Dans ce contexte, la branche a tenu nombre de ses engagements (2/2)

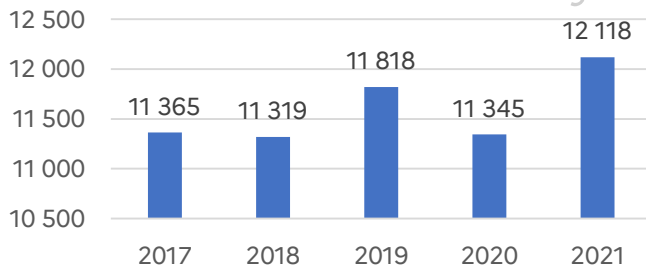
- La branche a respecté sa trajectoire **révisée** d'emploi, elle a été amenée à faire preuve de prudence en sous exécutant les cibles allouées (CDI, *infra* et surtout CDD – voir annexe 4)

	2018	2019	2020	2021
Plafond ETPMA CDI* révisé (selon CNAF)	31 989	31 829	32 100	31 846
CDI ETPMA exécuté (CNAF)	31 613	31 641	31 855	31 725
Sous-exécution	376	148	245	121

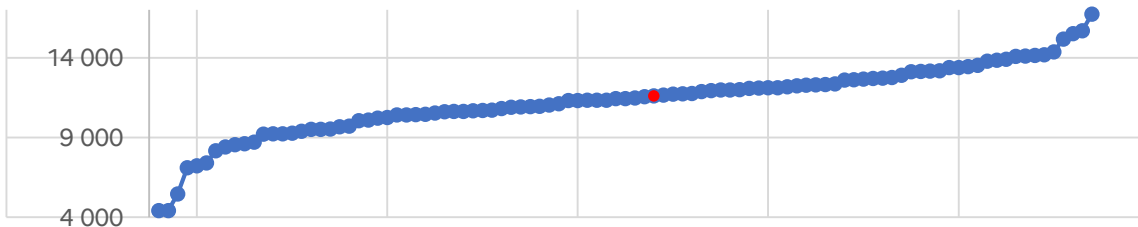
Source: données CNAF, travaux mission

- Face à des charges croissantes et à une contrainte forte sur les effectifs, **les gains de productivité sont indéniables mais demeurent variables selon les organismes**

Pièces arrivées rapportées aux effectifs CDI dévolus à la production



Rapport moyen pièces arrivées et CDI dévolus à la production - par caisse et pour le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021



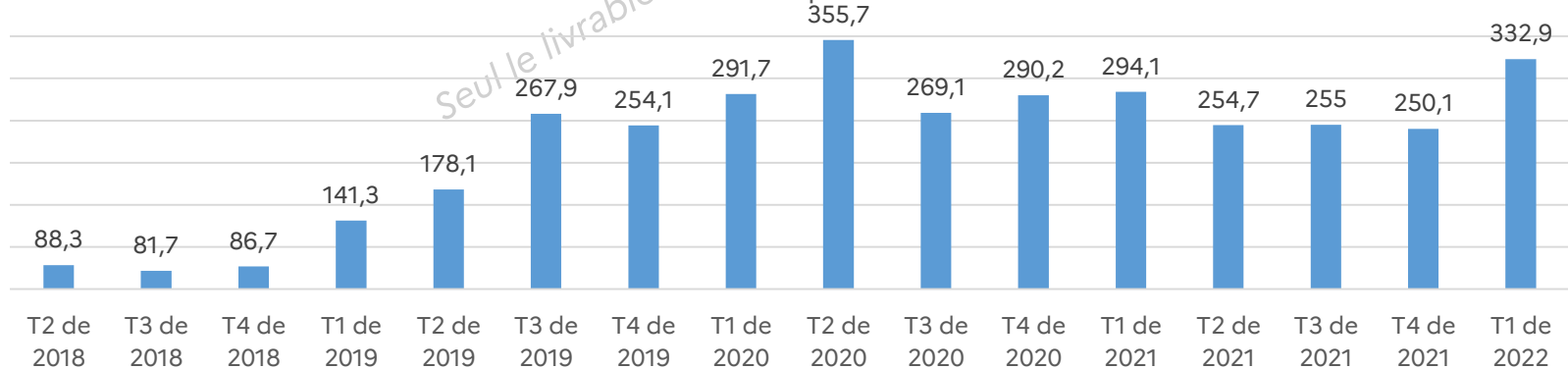
155 / 382



## La branche a cependant du jouer sur la qualité des services et prises en charge (1/4)

- ⇒ Les annexes 6 (Situation de production et évolution des stocks et instances) et 7 (points clefs de l'activité du réseau et satisfaction) présentent de manière détaillée ces constats
- Face aux charges croissantes et aux difficultés structurelles et conjoncturelles rencontrées, **les seuls gains de productivité n'ont pas suffi**: la branche a certes joué sur les stocks et instances mais **nombre d'aspects de qualité de la relation ont été dégradés, comme en témoigne la hausse très forte des réclamations**

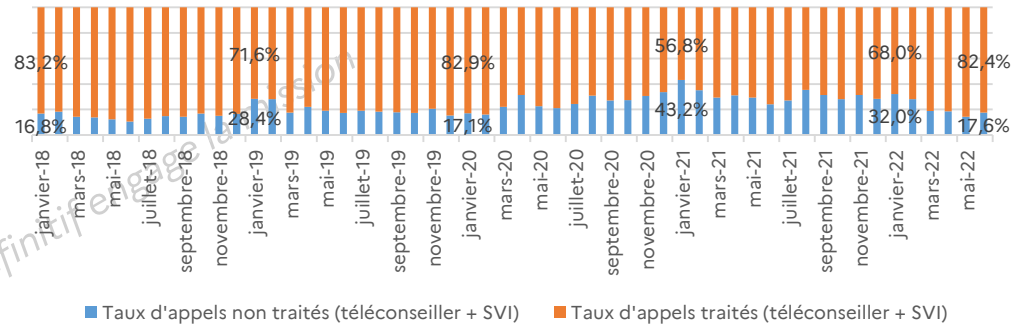
Réclamations courriels et courriers à traiter - par trimestre - en millions - de 2018 à 2022



## La branche a cependant du jouer sur la qualité des services et prises en charge (2/4)

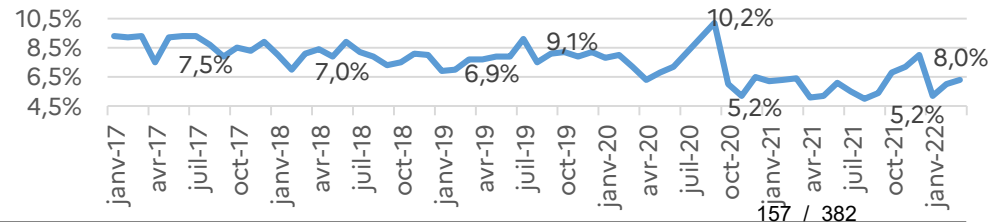
- **La relation téléphonique a pâti de problèmes** organisationnels, techniques et d'une hausse très forte des charges alors même que les hypothèses de charges misaient sur une forte diminution des flux d'appels...

Appels aboutis par mois - taux d'appels traités et non traités - de janvier 2018 à juin 2022 - France entière - en %



- Et par nature, le traitement difficile des appels conduit à **des réappels donc à une pression auto entretenue sur la production...**

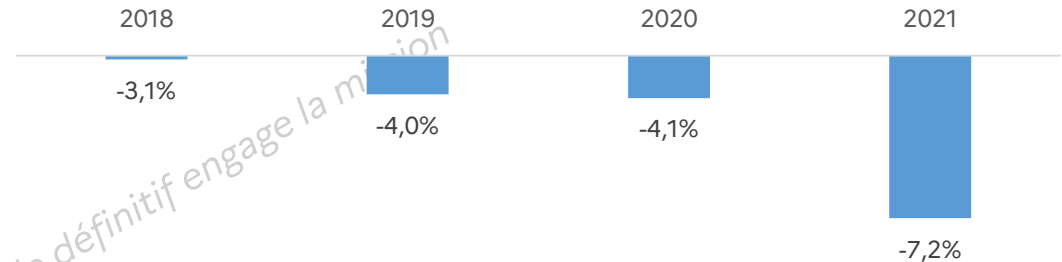
Réappels téléphoniques - par mois - en % du total des appels - de 2017 à 2022



# La branche a cependant du jouer sur la qualité des services et prises en charge (3/4)

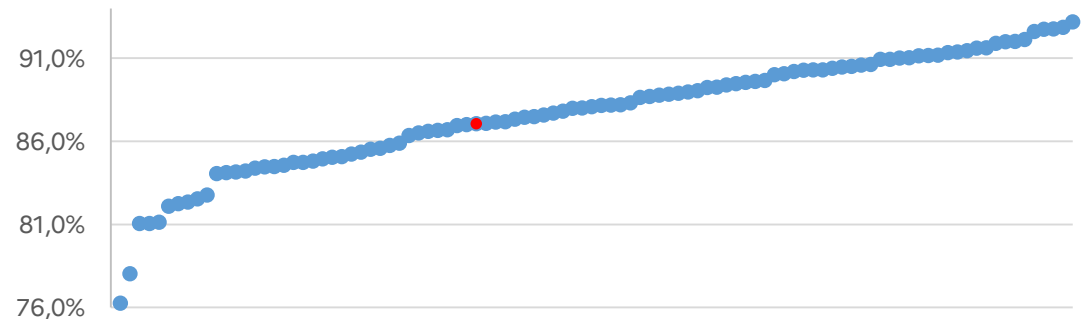
- **La satisfaction des usagers a ainsi été logiquement fortement affectée** par les difficultés de production

Ecart entre le taux de satisfaction des usagers au niveau national et la cible COG à 91% - entre 2018 et 2021



- Cette dégradation est cependant, là aussi, **très variable selon les organismes** considérés

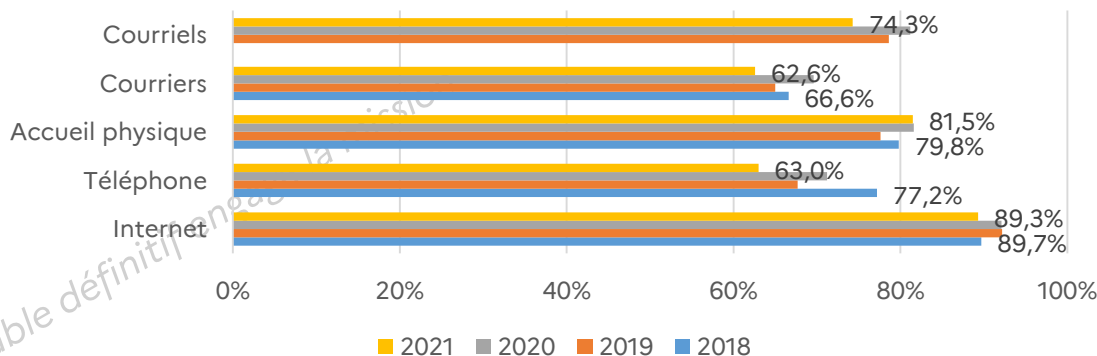
Taux de satisfaction par caisse (hors Mayotte) - année 2019



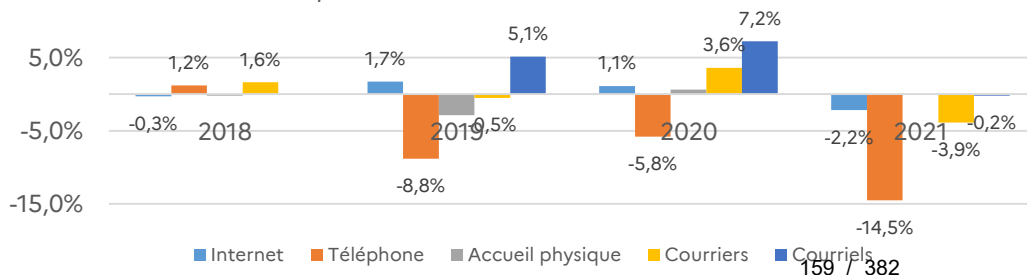
# La branche a cependant du jouer sur la qualité des services et prises en charge (4/4)

- Par type de canal, le bilan est également contrasté
  - La satisfaction est forte sur les nouveaux canaux de communication et relativement moindre sur les canaux traditionnels de communication,
  - Ce qui amène à nouveau à questionner un « double standard » et les effets différenciés sur les publics selon les canaux qu'ils privilégient
- Et l'année 2021 a marqué un tournant en ce que la dégradation est généralisée

Taux de satisfaction par canal de communication - entre 2018 et 2021 - en %



Ecart entre la satisfaction constatée et l'objectif de satisfaction assigné par la COG - entre 2018 et 2021 en %



## Tirer les conséquences des dynamiques à l'œuvre

- La mission souligne que si la branche a supporté un contexte et des charges spécifiques, **la période récente a aussi conduit, dans certains territoires, pour certains publics, à détériorer la prise en charge**
  - **La situation actuelle de stocks et d'antériorité et de dégradation de la qualité ne doit ni être sous estimée ni être sur évaluée ; la recherche d'efficacité demeure, plus que jamais, souhaitable et nécessaire**
  - **Mais l'analyse conduit à identifier plusieurs dynamiques à l'œuvre :**
    - Le maintien de **grands écarts** et d'une diversité de **performances au sein du réseau**
    - **La mise en place de dispositifs pérennes de délestage** de production (entraide)
    - **Le « double standard » de production subi** (territorial et par type de pièces / prestations)
    - **Des évolutions SI en cours**, lourdes, vraisemblablement nécessaires mais sources de fragilités – phase de transition SI où la CNAF fonctionne avec deux SI
    - **Un arbitrage actuel contre une certaine qualité** qui pose des difficultés à terme car elle est source de pressions renouvelées en production (téléphone)
- ⇒ **Toute approche rétrospective ou prospective ne peut que tenir compte de ce contexte**



## Une priorité: stabiliser la situation et élaborer un autre modèle de production (1/4)

- **Les défis devant être relevés sont pluriels**, pour la mission, la période conventionnelle à venir devrait permettre de:
    - Assurer la mise en place du **reste à faire**
    - **Éviter un « double standard »** de traitement entre publics et au sein du réseau
    - **Stabiliser la situation** de production, apurer l'antériorité
    - **Ajuster le modèle d'allocation des moyens** et d'appréciation de la charge pour mieux faire converger les performances
    - **Tirer les conséquences des situations locales**, pour ajuster les exigences en termes de performance et d'allocation de ressources
    - **Poursuivre avec volontarisme les actions de mutualisation et le pilotage national renforcé de la production**
    - **Faciliter l'affirmation de projets répondant à des expressions de besoins** venant du réseau indépendant de la COG permettront aussi d'améliorer la performance du réseau.
- ⇒ **Aussi, les ambitions de la prochaine période COG sont-elles avant tout internes à la branche pour, ensuite, mettre en œuvre des évolutions de missions ou de process, préalablement arrêtées et évaluées**

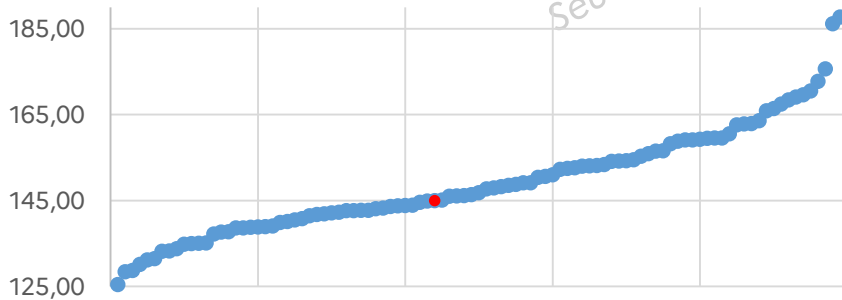
## Une priorité: stabiliser la situation et élaborer un autre modèle de production (2/4)

- Il s'agirait donc **d'acter plusieurs principes pour tirer les enseignements des méthodes employées par le passé**
  - Comme le soulignait la précédente mission IGAS – IGF, **le calcul ex ante de gains de productivité théoriques et de charges estimées** dans une perspective de pilotage budgétaire normatif et contraignant **a trouvé ici ses limites** ; il faut **le retravailler tout en préservant** la démarche pluriannuelle nécessaire de la COG soit une approche stratégique partagée et **une garantie pluriannuelle de moyens**
  - **La convergence des performances ne se décrète pas** par le pilotage global des moyens mais peut être plutôt travaillée par une approche plus adaptée et cohérente selon des profils ou des catégories de caisse
  - Chaque organisme, chaque département et chaque région ne sont pas exposés aux mêmes contraintes de charges et de performance ; **le modèle doit donc être adapté**
  - Dans le même temps, **le pilotage national de la production et de la qualité doit être encore plus renforcé** notamment **au moyen d'une batterie d'indicateurs évaluatifs rénovés et fiabilisés**
- **La mission ne recommande pas de remettre en cause l'ancrage départemental des CAF, mais elle souligne que l'approche unitaire touche actuellement certaines limites**, selon la région et la configuration du territoire considéré car le modèle de charges / de besoins et de performances peut conduire à :
  - Transférer certaines fonctions ou productions
  - Et à réexaminer, selon les territoires considérés, l'ampleur de certaines mutualisations pour renforcer l'entraide et les mutualisations nationales, interrégionales et régionales

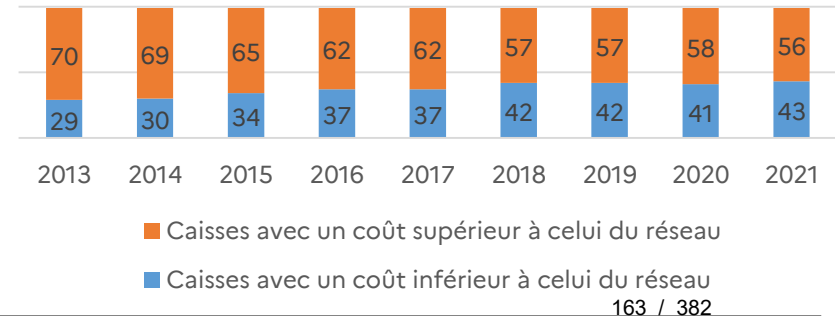
## Une priorité: stabiliser la situation et élaborer un autre modèle de production (3/4)

- Ainsi, contrairement aux intuitions affirmées précédemment, le « **nouveau modèle de production** » ne reposerait pas principalement sur l'évolution –nécessaire et souhaitable- du SI,
- **Mais devrait être combiné à la reconfiguration des charges et moyens au sein même du réseau** (voir annexe 5-2, Analyse du coût allocataire pondéré) et une approche renouvelée de la productivité par tête (les agents étant chargés des dossiers les plus complexes, la productivité devant logiquement baisser)

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2021



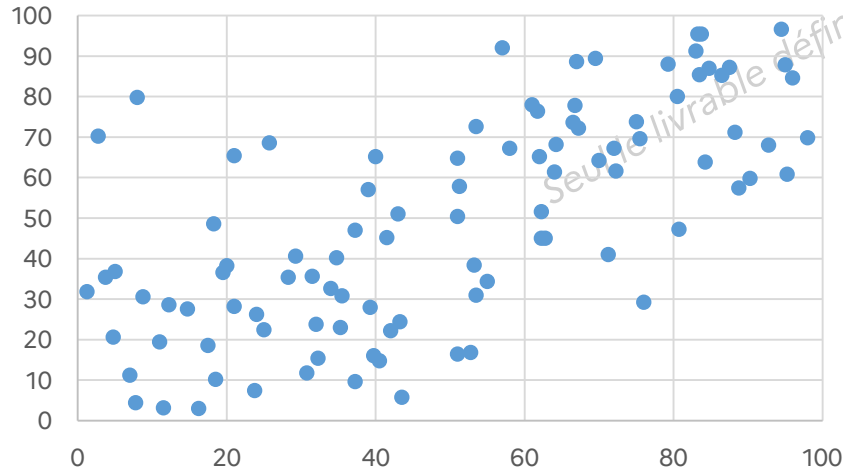
Situation des caisses au regard du coût allocataire pondéré du réseau - en nombre de caisses - entre 2013 et 2021



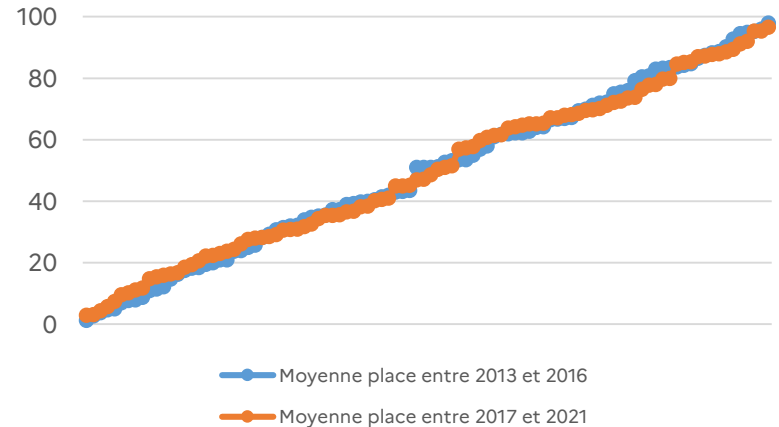
# Une priorité: stabiliser la situation et élaborer un autre modèle de production (4/4)

- Or, en 2017, le dispositif charges / moyens a été profondément aménagé (coût allocataire pondéré) ce qui a eu des effets contrastés et puissants ; il sera nécessaire de l'évaluer de manière plus précise : plus que l'évolution des charges et performances, le changement de mode de mesure a joué à plein

Classement moyen de chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode - axe des ordonnées) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode - axe des abscisses)



Moyenne de la place occupée par chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



## La branche ne pourrait conduire de nouveaux projets majeurs qu'à certaines conditions (1/2)

- Si la priorité doit aller à la stabilisation de la production et du modèle, **plusieurs projets majeurs sont identifiés**
- **Mais ils ne semblent pas être suffisamment matures pour pouvoir être évalués de manière ferme et définitive** en amont de la période conventionnelle : leur nature n'est pas pleinement connue tout comme tous leurs impacts et la capacité à les conduire dans un calendrier arrêté (NSI et RSA –PPA notamment)
- En ce qui concerne **la production/ la gestion des prestations légales** :
  - **L'automatisation RSA et PPA** en cours d'évaluation et qui pour la mission, devrait être assortie d'une évaluation complète de la réforme des AL et les déterminants de ses impacts
  - **Le déploiement du nouveau système d'information** (NSI – à évaluer)
  - **La solidarité à la source** qui, par définition, découlerait des deux paliers précédents qui sont eux-mêmes étroitement imbriqués
- En ce qui concerne **l'action sociale**, la perspective, la nature et le périmètre du **service public de la petite enfance**

## La branche ne pourrait conduire de nouveaux projets majeurs qu'à certaines conditions (2/2)

- Mettre en œuvre ces projets majeurs justifierait **non seulement une hiérarchie et une priorité mais un arbitrage politique très clairs à la fois sur la nécessité de mener ces actions et ensuite, sur leurs conditions concrètes de mise en œuvre**, qui ne pourraient être appréciées qu'au regard de la situation globale de la branche : les deux temps de décision sont de nature distinctes et la situation de la branche ne permet plus de les gérer simultanément
- Créer les conditions pour que ces projets se déploient justifierait de **ne pas demander d'autres évolutions structurelles dans la période et de veiller à la stabilisation de la situation de production dans le réseau**, tout en profitant de ce temps pour déterminer les projets majeurs et prioritaires et créer les conditions de leur bonne mise en œuvre
- Ainsi, la bonne mise en œuvre de ces projets justifierait également de **renforcer l'évaluation ex ante et ex post des effets réels des changement** donc de ne pas considérer que les évaluations ex ante sont auto réalisatrices ou normatives, un pilotage fin est nécessaire



## Des marges théoriques existent en matière d'emploi (1/2)

- Ces marges sont présentées ici à titre indicatif, elles ne correspondent pas à une capacité à restituer des emplois mais à la première approche générale convenue avec les commanditaires, elles ne peuvent être appréciées *per se* mais doivent être rapprochées de réalités RH et métiers
- Ces marges sont logiquement constituées des flux de départ en retraite auxquels s'ajoutent les autres *turn over*
- En ce qui concerne les flux de départs en retraite, la mission appelle l'attention sur le fait que la période à venir marquera un infléchissement des marges par rapport à la période 2018-2022


	Hypothèse	2023	2024	2025	2026	2027	Total théorique 2023-27
Turn Over avec départs en retraite	Taux de TO le plus élevé observé lors de la COG en cours - 6,22%	1 959	1 959	1 959	1 959	1 959	9 795
	Taux de TO de l'année 2021 - 5,87%	1 849	1 849	1 849	1 849	1 849	9 245
	Taux moyen de TO constaté pendant la COG actuelle - 5,53%	1 742	1 742	1 742	1 742	1 742	8 710
Dont départs en retraite dans turn over	Estimation CNAF - à estimer en seconde phase	840	860	770	680	620	167 / 382 770

## Des marges théoriques existent en matière d'emploi (2/2)

- **Le *turn over* global pourrait permettre une action raisonnée sur les effectifs** grâce aux préalables constitués par le déploiement du nouveau système de production, la stabilisation de la production, pour évaluer les projets mis en œuvre et constater les gains effectifs qu'ils génèrent
- **Mais l'approche globale doit également être réconciliée avec une dimension GRH et GPEC tant nationale que par organisme**
  - Si certains organismes ont au cours de la période précédente supprimé des postes dédiés à la production, c'est sans nul doute du fait des signaux donnés en matière de cible d'ETP *ex ante* et de gains de productivité
  - Les suppressions sur d'autres postes ont pu être moindres
  - Des travaux complémentaires sont donc nécessaires en deuxième phase de mission...



## La mission recommande donc une méthode rénovée et deux phases pour la COG à venir (1/3)

- La **première phase** porterait sur **les deux ou trois premières années**, elle reposerait sur **plusieurs hypothèses**
  - **Le point de départ serait la cible 2022** (en intégrant en base les moyens temporaires), les gains automatisation PA et RSA ont été pris en compte dans la COG précédente
  - La période serait dévolue à **la mise en place du nouveau modèle de production et d'allocation des performances / charges et moyens dans le réseau et donc le lancement de nouveaux chantiers devrait à tout prix être des plus limités**  **Point d'attention sur la réforme en cours de l'AAH – déconjugalisation et celle du CMG**
  - Dans la continuité des analyses de la précédente mission IGAS – IGF, il n'y aurait **aucune restitution d'emplois** sur cette période **mais les gains de productivité** dégagés seraient **exclusivement alloués au renforcement** des fonctions de **production** (ainsi que, le cas échéant, sous réserve des travaux de seconde phase, les fonctions de développement SI et de gestion de projets) tant dans les organismes qu'en ce qui concerne les mutualisations nationales, interrégionales ou régionales ; l'ensemble serait **étroitement piloté par le niveau national** qui déterminerait des cibles d'organisation, de charges de moyens

## La mission recommande donc une méthode rénovée et deux phases pour la COG à venir (2/3)

- La **première phase** porterait sur **les deux ou trois premières années**, elle reposerait sur **plusieurs hypothèses (suite)**
  - **Plusieurs priorités** marqueraient cette période, **outre le changement de modèle et de pilotage** du réseau selon des catégories de caisses / régions: le **NSI**, la **relation téléphonique**, la résorption des **stocks** et de l'antériorité, le retour à des niveaux cohérents de **satisfaction des usagers** partout sur le territoire
  - Au-delà, **cette période permettrait de pousser plus avant les indispensables analyses préalables des projets majeurs rythmant la seconde phase**; comme le souligne la mission, il s'agirait de hiérarchiser les projets, de décider de ceux revêtant le plus haut niveau de priorité, d'apprécier les charges qu'ils induisent et leur faisabilité sur la base d'une méthode rénovée d'analyse *ex ante* (puis poursuivie pendant et après le projet); pour ensuite décider leur séquençage et leur lancement effectif en phase deux; suite à ce temps d'arbitrage stratégique, le lancement opérationnel serait assuré sur la base d'un GO / NO GO au regard de la capacité effective à changer le cadre (approches organisationnelles, informatiques, niveau de stocks, impact sur la relation avec les usagers...)

## La mission recommande donc une méthode rénovée et deux phases pour la COG à venir (3/3)

- **La seconde phase interviendrait sur les dernières années de la période COG...**
- ⇒ Elle conduirait à **lancer les projets préalablement précisés et arbitrés -lors de la première phase, dans les conditions précisées *supra*- avec une double clause de **GO / NO GO** :**
- **Lancement du projet sur la base d'une situation de charges et de production saine et stable** mesurée au moyen d'un indicateur pouvant servir tant pour les projets que pour la prise de décisions de restitution d'ETP, sur la base de décisions et de travaux préalables étayés
- **Evaluation *ex ante*, courante et *ex post* du projet** permettant de mesurer finement ses impacts et d'ajuster, une fois constatés et réalisés, les effets en termes de charges et de gains et donc, à cette aune, de procéder à des restitutions d'ETP
- ⇒ Le cadre proposé s'inscrirait donc dans **un nouveau cadre de gouvernance des relations conventionnelles**, point sur lequel la mission entend avancer en seconde phase

## Distinguer deux phases et piloter le changement de manière pragmatique: une approche nécessaire et ambitieuse (1/2)

- Loin de constituer un *aggiornamento* par rapport à la nécessaire démarche d'efficacité et de performance, **l'approche proposée est, pour la mission, pleinement adaptée au contexte**
- Elle conduirait *de facto* à **sortir d'une « dépendance au sentier » reposant sur une approche *ex ante* et sous forme de solde de tout compte normatif des charges, de la productivité et des projets** : c'est ce cadre organisationnel qui a pour partie posé des difficultés au cours de la dernière période
- Ce cadre, reproduit sur plusieurs périodes a conduit à **une incompréhension forte dans le dialogue de gestion et n'a pas eu les effets escomptés en matière d'unité de traitement et de convergence des performances sur tout le territoire**

## Distinguer deux phases et piloter le changement de manière pragmatique: une approche nécessaire et ambitieuse (2/2)

- **Un nouveau modèle de production est souhaitable : pour la mission, il doit être combiné avec un dialogue de gestion rénové** associant pragmatisme, recherche de performance et adaptation - de l'opérateur et des tutelles - aux contraintes rencontrées
- Ce cadre est pertinent pour la branche famille, eu égard à sa qualité de prestataire de services pour compte de tiers, à la grande diversité de ses missions et à la dépendance des politiques publiques à la bonne conduite de ses actions
- **Il s'agirait donc de créer les conditions d'une performance rénovée**, en constatant que des gains ont été anticipés et que la période à venir est de consolidation, pour déterminer les **voies d'une efficience renouvelée**

Merci pour votre attention...

Azadeh AKRAMI-CASTANON, [azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr](mailto:azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr), 06 20 08 54 85

Corinne CHERUBINI, [corinne.cherubini@igas.gouv.fr](mailto:corinne.cherubini@igas.gouv.fr), 06 08 01 09 38

Benjamin FERRAS, [benjamin.ferras@igas.gouv.fr](mailto:benjamin.ferras@igas.gouv.fr), 06 75 21 70 53

Seul le livrable définitif engage la mission



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# Evaluation de la COG CNAF

**Restitution intermédiaire du 22 juillet après de la DSS  
et de la CNAF – support revu et diffusé le 28 juillet**

## **Tome 2 - annexes**

***Document provisoire restituant les travaux de manière transitoire – seul le livrable définitif fait foi***

*Azadeh AKRAMI-CASTANON, Corinne CHERUBINI, Christian DUBOSQ, Benjamin FERRAS*

## **Ce support a été revu suite aux restitutions du 22 juillet pour intégrer les observations de la CNAF**

- *La mission reste toutefois en attente des données tenant compte de l'existence d'activités mutualisées, afin de pouvoir faire évoluer les résultats correspondants.*
- Les autres observations ont donné lieu à une modification des annexes et du support de synthèse de la phase 1.

Seul le livrable définitif engage la mission



## Liste des annexes

- ⇒ *Annexe 1 : Cadrage de la mission*
- ⇒ *Annexe 2 : Suivi de la COG*
- ⇒ *Annexe 3 : Analyse des CDI et de la charge*
- ⇒ *Annexe 4 : Trajectoire d'emploi*
  - *Annexe 4-1 : Trajectoire prévisionnelle de la COG 2018-2022*
  - *Annexe 4-2 : Trajectoire réalisée 2018-2021, avec ventilation par type d'emploi et heures supplémentaires*
  - *Annexe 4-3 : Analyse rétrospective et prospective des taux de départ en retraites et du turn-over;*
- ⇒ *Annexe 5 : Analyse rétrospective de la productivité*
  - *Annexe 5-1 : Gains de productivité escomptés et réalisés*
  - *Annexe 5-2 : Analyse du coût allocataire pondéré*
- ⇒ *Annexe 6 : Situation de production et évolution des stocks et instances*
- ⇒ *Annexe 7 : Points clefs de l'activité du réseau et satisfaction*
  - *Annexe 7-1: Analyse de certains axes et projets métiers*
  - *Annexe 7-2: Analyse des taux de satisfaction*



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **Annexe 1: cadrage de la mission**

Seul le livrable définitif engage la mission

## Plan annexe 1

- ⇒ *Les travaux conduits à ce stade*
- ⇒ *Le contexte d'intervention de la mission*
- ⇒ *Les attentes générales formulées auprès de la mission*
- ⇒ *La première étape – livrable fin juillet*
- ⇒ *Les dimensions abordées dans le livrable final*
  - ⇒ *approche générale*
  - ⇒ *volets que la mission se propose d'aborder en tant que tels*
  - ⇒ *volets que la mission se propose de ne pas aborder ou de manière indirecte / partielle / peu prononcée*
- ⇒ *Éléments de calendrier*

## Les travaux conduits à ce stade

- La mission a mené progressivement **ses premiers travaux** à compter de fin avril / début mai :
- **Réunions avec les administrations** commanditaires (DSS) et compétentes (DB, DGCS, DILP, DHUP [RV semaine 26])
  - **Echanges avec la CNAF** (DG, Présidente CA, Direction de l'évaluation et de la stratégie, Direction du pilotage stratégique, Direction des politiques familiales et sociales, Direction du réseau, Direction des systèmes d'information) + échanges avec chaque chef de file en semaine 27
  - **Déplacements dans trois caisses** - CAF de Saône et Loire, CAF du Var et CAF de Vendée
  - **Programmation d'entretiens** complémentaires (Cour des comptes, HCFEA, ANCT, représentants des collectivités, DREES, PQ...)
  - **Phase de cadrage et échanges internes à l'Igas**
  - **Recueil d'éléments documentaires**
- ⇒ Ces travaux ont **permis d'identifier et préciser les besoins –nombreux et pas toujours compatibles ou faciles à satisfaire...- tant dans leurs échéances que leurs natures...**
- ⇒ Un **calage complémentaire** est nécessaire, la mission le sollicite donc **avant de présenter le cadre au cabinet du Ministre** des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

## Le contexte d'intervention de la mission

La **composition de la mission a du évoluer**, certains membres ne pouvant la conduire jusqu'à son terme pour des impératifs professionnels ou personnels.

A ce stade, la mission peut compter sur quatre membres pour la première phrase et trois membres pour la seconde phase.

**Le temps de prise de connaissance** du réseau est important notamment du fait de sa situation conjoncturelle

La mission a été **saisie de demandes** –sans doute trop- **nombreuses** qui ont conduit, dans le cadre de la procédure interne IGAS, à lui recommander de se consacrer avant tout à l'évaluation de COG et à recentrer largement ses travaux et donc les ambitions qui leur sont assignés... et la **documentation remise ou transmise l'a souvent été de manière tardive ou partielle ou les expressions de besoin parfois mal comprises**

Dans ce contexte, **un réexamen des livrables, contenus et calendriers est incontournable...**

## Les attentes générales formulées auprès de la mission

**Pour la fin du mois de juillet, un besoin de premiers éléments** de trajectoires possibles en termes de moyens... assortis d'une première analyse de la situation du réseau et, si possible d'une approche générale de la mise en œuvre de la COG précédente et de son éventuel « reste à faire »

⇒ Cette échéance donnerait lieu à **une présentation PPT revêtant un caractère intermédiaire et provisoire** et dont le contenu serait fonction des travaux menés par la mission mais aussi des éléments documentaires transmis par l'opérateur et les administrations...

**A l'automne, une évaluation COG** sous la forme classique d'une approche bilan / perspectives avec des demandes plus particulières sur certains points formulées dans le cadre des premiers travaux

⇒ **Cette échéance donnerait lieu à un rapport et des annexes qui seraient soumis à contradiction**

**Le contexte conduit cependant à proposer plusieurs éléments pour recentrer les travaux et convenir de ces orientations avec les destinataires**

## La première étape – livrable fin juillet (1/2)

Produit dans une perspective de faciliter la négociation à venir et son cadrage, ce travail serait constitué avant tout par **une analyse des hypothèses retenues par la DSS et la CNAF en vue de la future négociation COG afin de** déterminer les écarts existants sur l'analyse de la situation passée et actuelle et les éventuelles évolutions pour ensuite **proposer les points de référence qui, pour la mission, seraient de nature à éclairer la négociation à venir**

Ces travaux seraient centrés sur les moyens humains, donc **sur le seul FNGA** et non sur le FNAS... Il seraient enrichis par **l'approche rétrospective du réalisé et de l'attendu** en termes d'équilibre charges – moyens au titre de la période conventionnelle (avec le « reste à faire » à grosses mailles)... **et d'une analyse de la situation de production / des SI** et de la capacité à conduire des changements et à quel rythme au cours de la future période conventionnelle sous réserve de l'audit en cours côté CNAF (traitement ou non et plus ou moins approfondi du volet SI)

## La première étape – livrable fin juillet (2/2)

**Ces travaux ne pourront *a priori* prendre en compte les éventuels « grands projets et chantiers »** ayant un impact potentiellement fort sur l'équilibre charges - moyens, cette analyse étant par nature de bouclage à la fin des travaux

**Une forte participation et une réactivité indispensables :** ces travaux ne sont possibles que si la CNAF et la DSS transmettent, dans les meilleurs délais, des éléments de position, de chiffrages et ce (chroniques ETP et moyens, projections départs en retraite rétrospectif et prospectif, situation de la production, situation des RH, approche comparée...)



## Les dimensions abordées dans le livrable final – approche générale

La mission propose de **se concentrer avant tout sur ce qui relève de l'évaluation de la COG 2018/2022** soit l'analyse de la mise en œuvre de la précédente COG, l'équilibre charges-moyens et la **détermination des axes prioritaires en vue de la COG à venir...**

**Mais dans le contexte et de manière générale, plusieurs priorités doivent être affirmées... celles-ci peuvent être assurées au regard de plusieurs éléments:**

- **Certains volets sont analysés de manière régulière par la Cour des comptes** dans le cadre des opérations de certification (données comptables, fiabilité des processus, fraudes...)
- **D'autres aspects ont été appréhendés récemment dans des rapports dédiés** (action sociale, mutualisations...)
- **De derniers axes justifieraient logiquement des travaux dédiés (rapports autonomes)** et ne peuvent être avancés ou appréciés – hors proposition déjà formalisée, cadrée et argumentée – par la mission: service public de la petite enfance, versement social unique, dématérialisation des prestations au-delà de la contemporanéisation des aides au logement...

## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d'aborder en tant que tels (1/3)

**La relation de service et le *front office*** – la mission se propose d'analyser les différents indicateurs et données disponibles (réclamations, réitérations, contentieux...), d'apprécier la réalisation des objectifs de la précédente COG et d'identifier les projets pour la période à venir; mais elle ne pourra assurer un diagnostic complet notamment en ce qui concerne l'appréciation de la pertinence de la stratégie multicanale menée mais appréciera le degré de formalisation de la stratégie mise en œuvre ; elle développera une analyse de l'accès aux droits et des approches populationnelles actuellement envisagées par la branche

**Le *middle* et le *back office*** – les impacts des réformes mises en œuvre et, si des évaluations sont disponibles (dématérialisation RSA et PPA notamment), les projets envisagés sur les *process* et le calcul des droits seront appréciés

## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d’aborder en tant que tels (2/3)

**La production** – le suivi de celle-ci, le pilotage des stocks et instances les écarts de production et de productivité dans le réseau et les *process* de solidarité ou de mutualisation seront analysés par la mission, tout comme l’adaptation ou non de dispositifs de rapprochement de caisses de branches différentes au regard du contexte de production de la branche famille

**Les SI** – la mission n’entend pas assurer les travaux assurés chaque année par la Cour (état des lieux du par cet des applications, cartographie, fiabilité...) ; un audit est en cours et des conclusions seront disponibles pour alimenter les travaux IGAS ; l’articulation entre les SI CNAF et les autres (DRM, RNCPS...) ont donné ou donnent lieux à des évaluations distinctes, la mission se limitera donc à une analyse des changements, de la MCO, des parts internalisées / externalisées des activités, du pilotage (MOA / MOE / stratégique) et du bilan / perspective en vue du SDSI adossé à la COG

## Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose d'aborder en tant que tels (3/3)

**Les RH et budgets** – ce point sera abordé en première intention dans le livrable de juillet, puis retravaillé notamment au regard des contenus du SDRH et autres...

**Le pilotage du dispositif conventionnel et le suivi de la COG** – ce point sera logiquement analysé de manière transverse et conclusive pour disposer de recommandations générales, en ce qui concerne les indicateurs, les éventuels évolutions envisagées par la DSS ou la CNAF seront appréciées tout comme les éventuelles suggestions de la mission... ce volet permettra également d'appréhender la mise en œuvre des grandes réformes passées ou à venir qu'elles aient été prévues par la COG ou non

Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose de ne pas aborder ou de manière indirecte / partielle / peu prononcée (1/2)

**Les partenariats et les relations avec les tiers** et la situation très marquée d'opérateurs de la CNAF ou des CAF – la commande ne mentionne pas cette dimension structurante de l'action de la branche ; ce volet n'est pas attendu dans l'évaluation ; il ne relève pas nécessairement exclusivement de la COG ; il ne sera donc pas abordé en tant que tel mais, le cas échéant, **évoqué dans les autres axes spécifiques** passés sous revue

**L'action sociale** – ce volet de l'action de la branche a été analysé récemment par l'Igas, il est susceptible d'évoluer de manière très forte du fait de réformes éventuelles (service public de la PE, droit opposable à la garde...) ce qui pourrait conduire à réexaminer le caractère extra légal de certaines interventions... les travaux analyseront donc ce point **de manière générale et complémentaire** (par ex. approche rétrospective, identification des grands enjeux et objectifs, mise en avant éventuel d'axes d'évolutions / bonnes pratiques...); ce volet est susceptible d'être ré-évoqué avec la DSS - SD2 en deuxième phase pour apprécier les points à voir / évolutions possibles

Les dimensions abordées dans le livrable final – volets que la mission se propose de ne pas aborder ou de manière indirecte / partielle / peu prononcée (2/2)

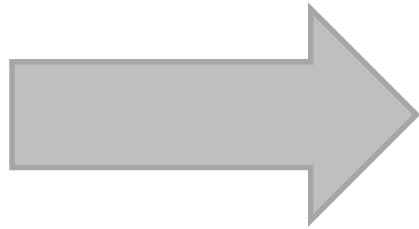
**L'organisation du réseau** – ce point semble largement documenté, a été abordé récemment et, sauf projets de restructuration importants, de regroupements ou de mutualisations très fortes envisagées, la mission se propose de ne pas le traiter de manière approfondie...

**La gestion financière et comptable, le contrôle interne** – même s'il relève de la COG, ce point n'est pas prioritaire dans la commande, il est analysé dans le cadre de la certification

**La lutte contre les fraudes** – ce point est également apprécié dans le cadre des travaux de certification et régulièrement apprécié, il est donc proposé de ne pas l'étudier en tant que tel mais uniquement en le prenant en compte dans les autres travaux de manière très indirecte

## Les éléments de calendrier

**Mai / Juin**



Lancement, travaux préparatoires, cadrage, 3 déplacements

**Juillet / Août**



Travaux budgets / RH / trajectoires  
Livrable 1 : PPT provisoire présenté fin juillet si données disponibles, à défaut, fin août

**Septembre / octobre**



Travaux thématiques et complémentaires  
Déplacements spécifiques et entretiens complémentaires, bouclage sur les travaux charges – moyens

**Novembre**



Achèvement du rapport et des annexes, remise du rapport... (puis procédure IGAS et phase contradictoire)



**Variante: restitution PPT anticipée de la mission avant finalisation et remise du rapport...**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## **Annexe 2: suivi de la COG**

Seul le livrable définitif engage la mission



## La COG 2018-2022 est structurée en 3 axes, 16 fiches thématiques, 3 annexes

### • 3 axes

- l'axe 1 concerne surtout l'action sociale (7 thèmes),
- l'axe 2 traite de la relation de service et les droits (accès, acquisition et traitement des informations, versement à bon droit... 4 thèmes),
- l'axe 3 a trait aux RH, au SI, aux coopérations, au pilotage ainsi qu'à la conception et l'évaluation des politiques publiques (5 thèmes)

### • 55 indicateurs

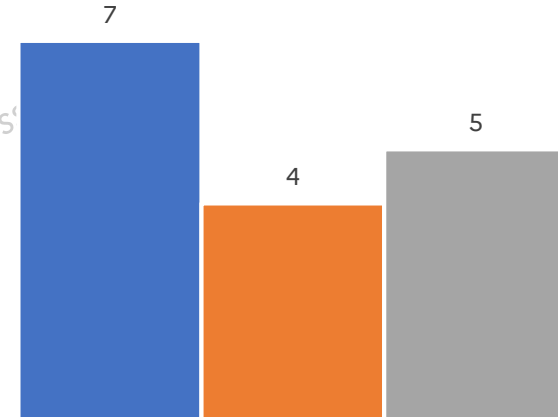
- 36 indicateurs de résultat
- 19 indicateurs de suivi

### • 4 annexes

- Les ressources et les règles budgétaires [ressources et dépenses annuelles FNGA (-4%) et FNAS (+2%)]
- Le suivi de la COG
- La clause de révision
- Les indicateurs associés à la COG

### • La **lettre interprétative**, notamment sur la trajectoire d'emplois

Nombre de fiches / thèmes de la COG - par axes



- Axe 1 - Agir pour le développement des services aux allocataires
- Axe 2 - Garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service
- Axe 3 - Mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations

Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## La COG prévoit 252 actions de natures très diverses

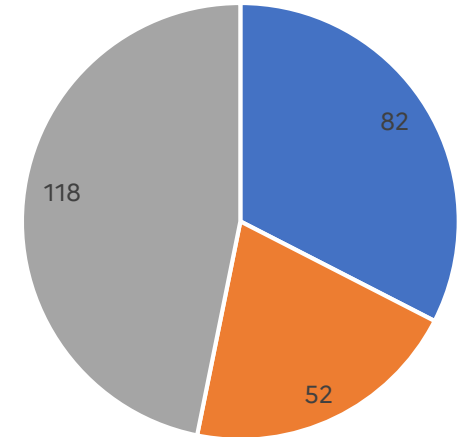
- **Des différences indéniables** entre les actions
  - Certaines relèvent de la seule initiative CNAF / réseau, d'autres sont partenariales
  - Certaines dépendent d'autres chantiers : difficultés SI pour la réforme AL donc des retards sur d'autres projets
  - Des actions reposent sur l'élaboration d'outils ou de travaux préalables à un déploiement, d'autres dépendant de l'usage fait par des partenaires ou des allocataires de ces outils
  - Des actions de révision de modèles de financement, à visée interne au réseau ou externe
  - Des actions sur un champ précis et limités et d'autres à impact très large
  - Etc.

⇒ Une unité stratégique et pluriannuelle mais au-delà une **difficulté à avoir une vision d'ensemble**, cohérente, articulée et réellement priorisée

⇒ Des **actions internes** prépondérantes (axe 3)

Nombre d'actions de la COG par axe

- Axe 1 - Agir pour le développement des services aux allocataires
- Axe 2 - Garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service
- Axe 3 - Mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

194 / 382

## Panorama des actions: un degré de réalisation satisfaisant dans un contexte particulier

Selon la CNAF, le **taux moyen d'avancement** des actions atteint **82%**, dont **44% d'actions terminées**

- Les taux d'avancement sont plutôt cohérents entre les trois axes (entre 78 et 88%) et plus dispersés selon les axes en pourcentage d'actions terminées (33% axe 2, 37,6% axe 3, 60,5% axe 1).
- 12,7% des actions rencontrent des retards de mise en œuvre
- 2 actions ont été abandonnées

	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Total
Actions réalisées à 100%	49	17	44	<b>110</b>
Actions réalisées en partie - à 80% et plus	16	17	26	<b>59</b>
Actions réalisées en partie - entre 60% et moins de 80%	9	12	26	<b>47</b>
Actions réalisées en partie - entre 40% et moins de 60%	4	4	10	<b>18</b>
Actions réalisées en partie - moins de 40%	2	2	10	<b>14</b>
Actions non réalisées	1	0	1	<b>2</b>
Actions abandonnées	1	0	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>52</b>	<b>117</b>	<b>252</b>

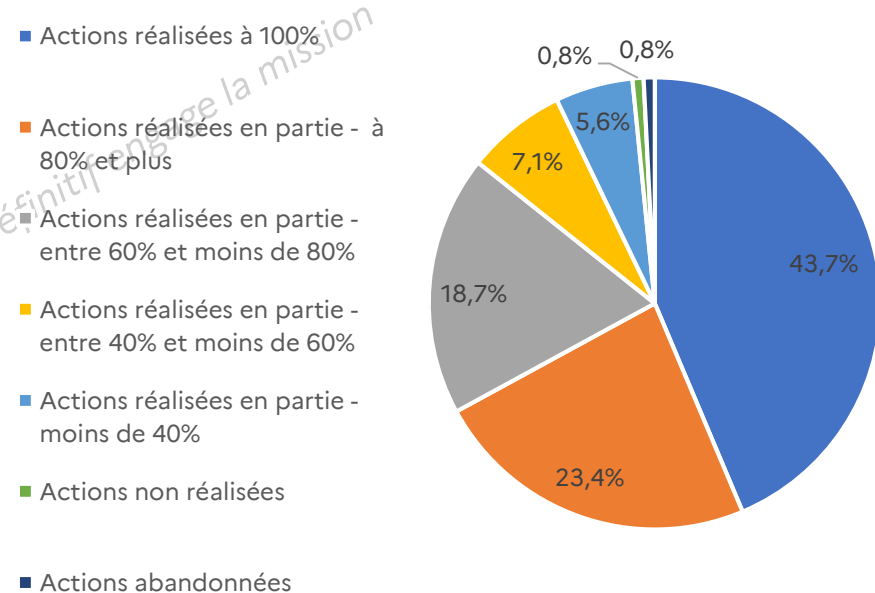
*Source: données CNAF, travaux mission IGAS*

⇒ **Une mise en œuvre apparente d'un niveau satisfaisant compte tenu des difficultés liées à certains projets (AL) et de la crise sanitaire**

Fin 2021, plus de quatre actions sur 10 ont été intégralement réalisées (44%) et près de neuf actions sur 10 ont été mises en œuvre entre 60 et 100%

- Dans cette situation, un élément clef a trait aux **actions non assurées qui seraient reconduites** au titre de la période conventionnelle à venir
- Et d'un **éventuel « reste à faire »** peu objectivé mais découlant directement d'actions menées partiellement entre 2018 et 2022

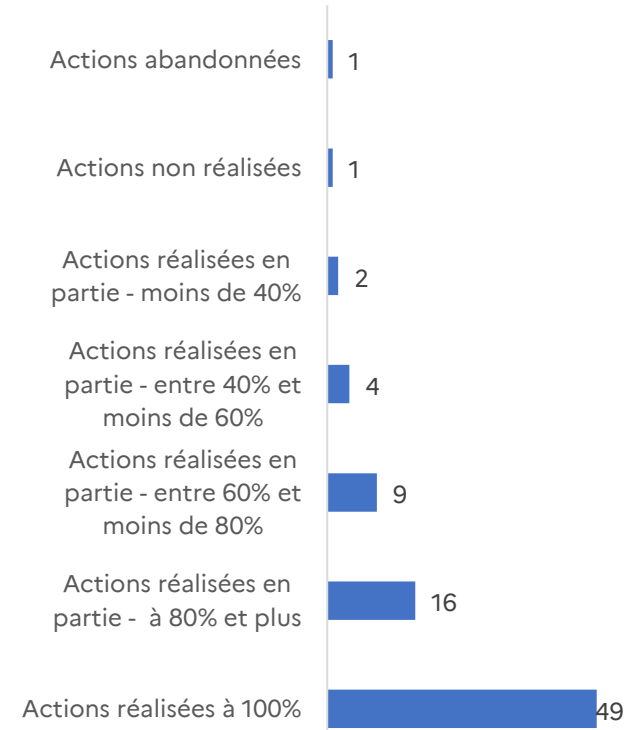
Niveau de réalisation des actions de la COG à fin juillet 2022



Source: données CNAF, travaux mission IGAS  
196 / 382

## Axe 1 - Agir pour le développement des services aux allocataires

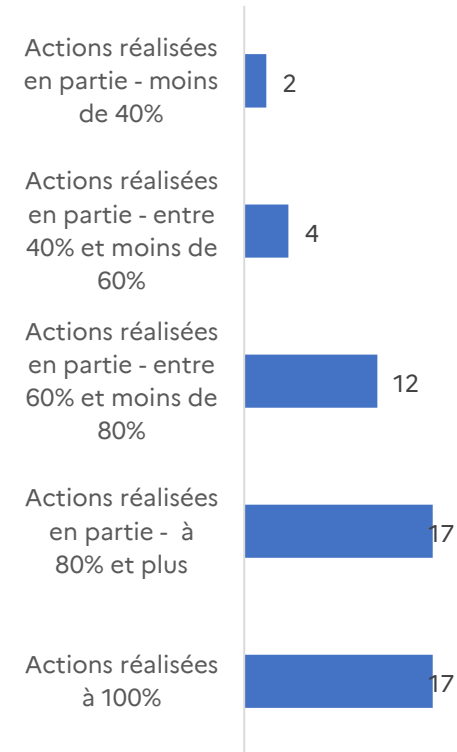
- **Un taux moyen d'avancement de 88%...**
- **avec des taux très peu dispersés, sauf pour l'action pour les 3-11 ans (75,8%)...**
- **49% des actions totalement réalisées mais des objectifs phares non atteints (places EAJE)**
  - Nombre d'actions partenariales donc peu d'indicateurs de résultats (6), et beaucoup de suivi (14)
  - Paradoxe de la petite enfance: des actions bien réalisées mais un objectif de places pas du tout atteint (formulations ambiguës des objectifs)
  - Des difficultés sur les parcours éducatifs 3-11 ans: crise sanitaire, choix des communes sur les rythmes scolaires etc.
  - Succès apparent sur les 12-25 ans (par ex, accompagnements projets jeunes par 620 ETP animateurs financés)
  - Actions parentalité menées, mais impact fort de la crise sanitaire sur fréquentation; des parcours naissance et séparation mis en place
  - Un socle rénové du travail social en CAF, des interventions en hausse sensible, nombre centres sociaux et EVS en progression (inférieur aux objectifs dans QPV)



Source: données CNAF, travaux mission IGAS  
197 / 382

## Axe 2 - Garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service

- **Un taux moyen d'avancement de 81%...**
- **65% des actions prévues ont été intégralement réalisées ou sont mises en œuvre à 80% ou plus**
  - Un titre ambitieux et ambigu, des titres de fiches volontaristes
  - **Accès aux droits:** démarche initiée entre 2013-17, **en consolidation très progressive**
  - **Relation de service: beaucoup de cibles pas atteintes;** impact majeur réforme AL, insatisfaction liées aux **relations téléphoniques** croissantes, déploiements inachevés d'outils, des chantiers lourds en gestion, pilotage relations clients en cours, réorganisation plateforme services tél en cours; 3 actions avec attention particulière en 2022; démarches d'écoute clients fréquentes et intéressantes
  - **Acquisition dématérialisée et sécurisée informations, automatisation traitements:** IR dépassés, taux de liquidation automatique +10,8 points (18,9% à 29,7%), mais encore limité à 30%, recours progressivement croissant aux outils démat; base unique national prestations réalisée; première utilisation DRM avec réforme AL; retards automatisation alloc dépendant MDPH
  - **Versement à bon droit prestations et sécurisation calculs: bon taux avancement (87,8%),** qualité liquidation stable; 35,6 millions de contrôles, 1,22Mds€ droits erronés régularisés; taux incidence financière des erreurs à maîtriser, en particulier sur données entrantes

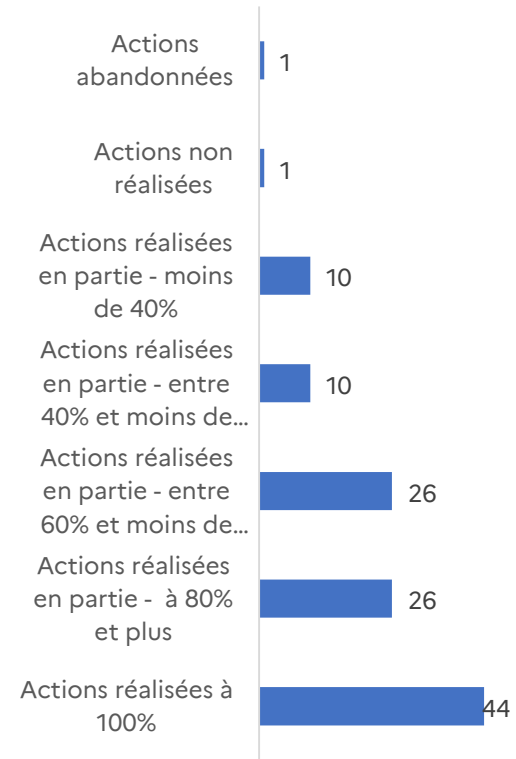


198 / 382

## Axe 3 - Mobiliser les personnels et leurs compétences, moderniser le système d'information, optimiser le pilotage et l'évaluation, renforcer les coopérations

### • Le taux d'avancement le plus bas à 78% et 59% d'actions réalisées à 80% ou plus:

- **RH:** actions d'accompagnement menées (GPEC, télétravail, intégration et fidélisation salariés, harmonisation po RH au sein réseau, management hybride, référentiels managériaux); délicat d'en tirer enseignements directs mais une diminution progressive de l'absentéisme courte durée
- **SI:** difficultés rencontrées sur AL en particulier avec pour conséquences des retards nombreux sur les autres chantiers
- **Pilotage performance:** indicateurs de productivité intégrant mutualisations et entraides ; objectif de respect CAF délai des démarches liées aux prestations dépassé; le FNGA regroupe toutes les dépenses de gestion (yc FNAS); objectifs de gestion FNAS dépassés; mise en œuvre des instances animation / pilotage
- **Coopérations:** consolidation de l'efficacité des organisations existantes (services nationaux, CDR...), création du service national de lutte contre la fraude. Par ex: révision modalités calcul attribution ressources, productivité par unité d'œuvre supérieure et coût par UO famille inférieur chaque année à l'objectif cible, cible *a priori* atteinte de réduction des écarts de productivité
- **Politiques publiques:** taux moyen avancement plutôt faible s'agissant d'actions souvent partenariales et sur plusieurs années



199 / 382

## Commentaires généraux sur les actions et indicateurs COG:

### ⇒ Des limites évidentes

- **Un nombre limité d'actions pour le chantier majeur concernant les aides au logement**, en dépit de ses conséquences multiples et d'ampleur
- **Pas ou trop peu d'indicateurs** de suivi et de résultat directement liés à la production et la liquidation, en dépit des enjeux essentiels et des difficultés constatées
- **Une relation de service affectée par des problèmes** conjoncturels (crise sanitaire), structurels (réforme des AL) et techniques (plateforme téléphonique) soit le reflet de difficultés en matière de production et de liquidation
- **Des retards sur des chantiers SI liés à la mobilisation sur la réforme des AL**

### ⇒ Mais, dans ce contexte particulier, des taux satisfaisants de réalisation

- **Une forte capacité d'adaptation** à la crise sanitaire et aux demandes gouvernementales,
- **Des chantiers structurants réalisés** (DRM, base unique prestations, parcours évènements de la vie, définition socle des interventions du travail social en CAF, amélioration gestion FNAS, bon démarrage des conventions territoriales globales...)
- **Des gains de productivité**, incontestables mais demeurant à apprécier dans leur nature et leurs impacts
- **La COG, un outil de pilotage et d'harmonisation renforcés du réseau**





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



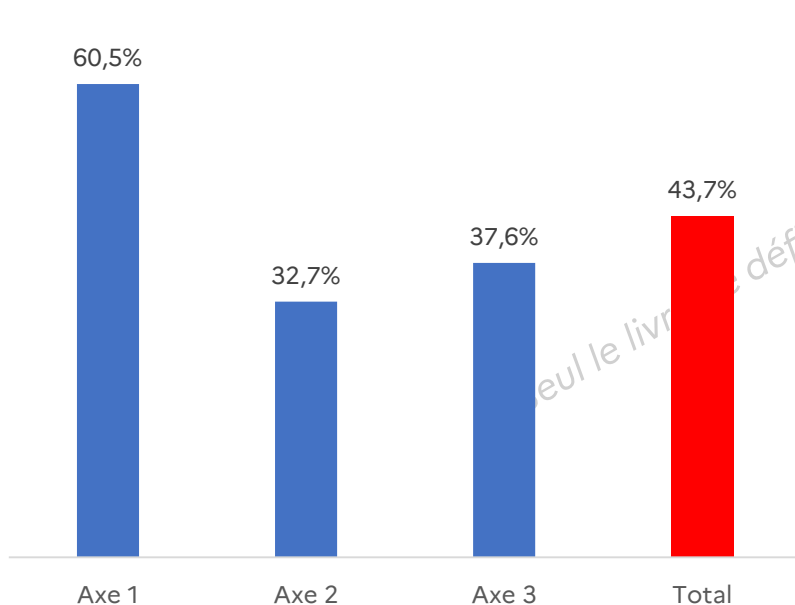
Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## **Annexe 2 – éléments complémentaires**

Seul le livrable définitif engage la mission

## Les actions mises en œuvre à 100%

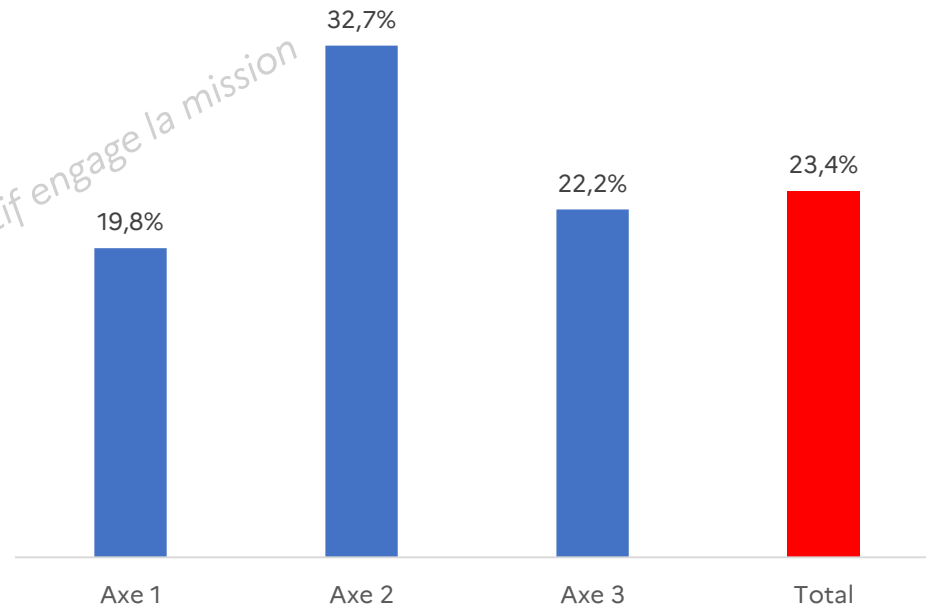
Part des actions réalisées à 100%



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les actions mises en œuvre à 80% ou plus

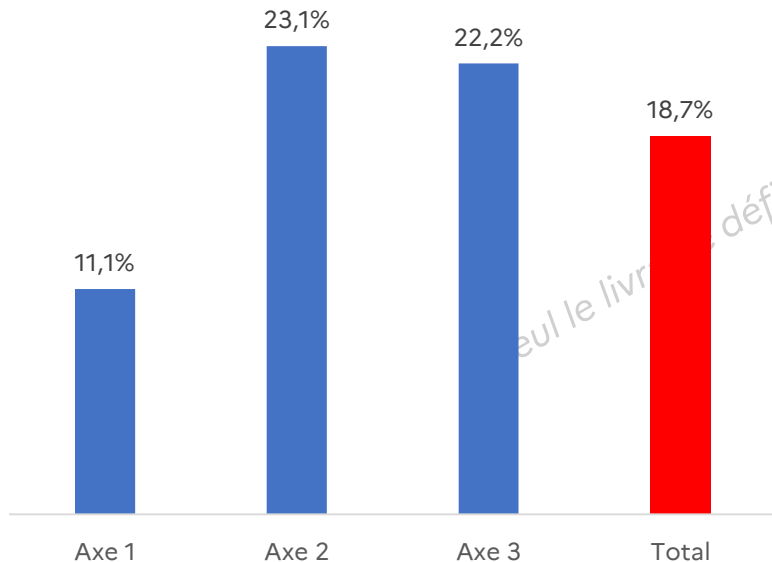
Part des actions réalisées en partie - à 80% et plus



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les actions mises en œuvre entre 60 et 80%

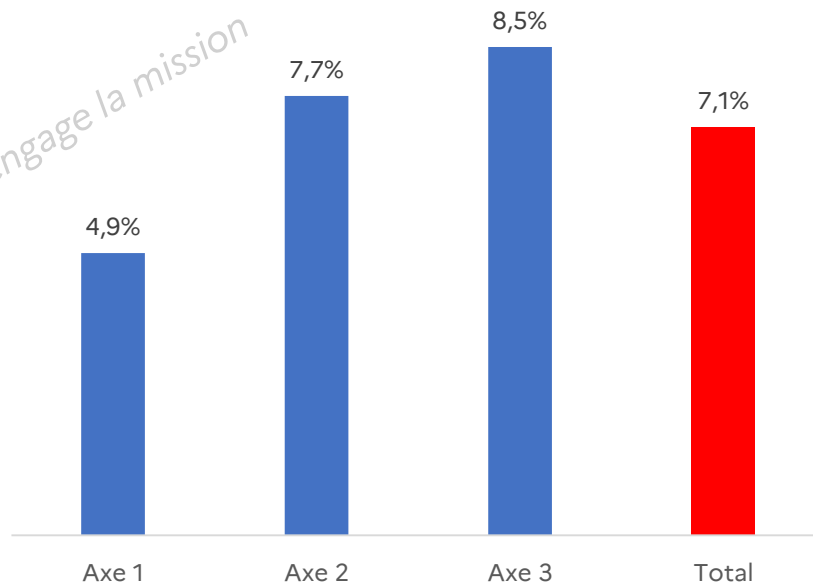
Part des actions réalisées en partie - entre 60% et moins de 80%



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les actions mises en œuvre entre 40 et 60%

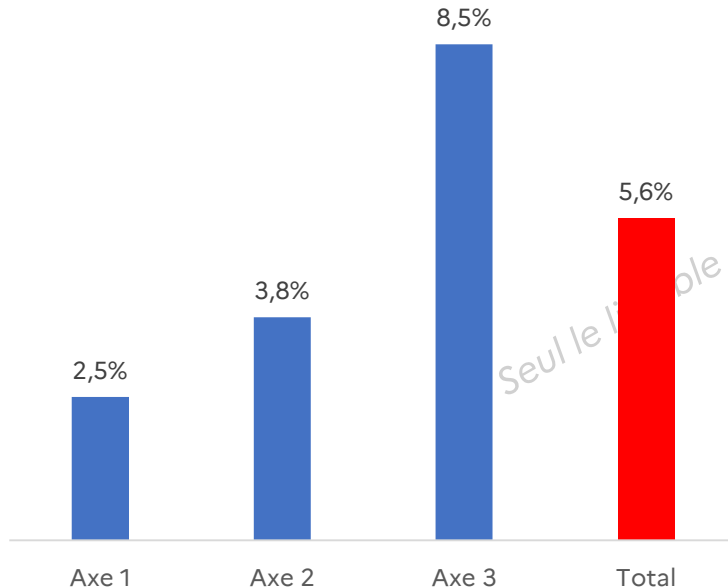
Part des actions réalisées en partie - entre 40% et moins de 60%



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les actions mises en œuvre à moins de 40%

Part des actions réalisées en partie - moins de 40%



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les actions non réalisées

2 actions Cog non réalisées

F2.1.1.2 - Mise en œuvre de modalités de paiement par les familles simplifiées en ALSH

*Chantier reporté en 2022 suite à la priorisation des travaux sur les chantiers "bonus inclusion handicap en Acm", "refonte de l'aide nationale Bafa", "mesures Covid de maintien Ps Alsh" et "Plan Rebond Alsh"*

F13.4.4.1 - Reporting suivant le modèle de coût « sécu »

*Pas de réouverture du chantier par la DSS*



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## **Annexe 3: analyse des CDI et de la charge**

Seul le livrable définitif engage la mission

## Plan annexe 3

- ⇒ *Evolution globale des CDI dévolus à la production*
- ⇒ *Evolution des CDI dévolus à la production par caisse*
- ⇒ *Approche « frustré » de la productivité des agents en CDI dévolus à la production*
- ⇒ *Performances variables entre caisses entre 2017 et 2021*
- ⇒ *Conclusion intermédiaire*

Seul le livrable définitif est en mission

## L'analyse des effectifs en CDI permet d'apprécier la part dévolue à la production et sa dynamique

Les travaux ci-après sont assurés sur la base des CDI identifiés au titre d'une année (décompte au 31/12)

Sont pris en compte tous les employés en CDI, quel que soit leur niveau.

Ces données ne comprennent cependant pas les CDI des entités mutualisées: CSS des Hautes-Alpes, CSS de Lozère et CSS de Mayotte

Certains développements généraux prennent en compte les effectifs CNAF, les développements plus centrés sur la production ne les comprennent pas

La notion de « production » ou de « noyau dur de production » employée ci-après correspond, dans la nomenclature arrêtée par l'Ucanss, à la famille métier « gestion des relations clients ». La dénomination est réductrice mais l'objectif est au premier chef de mesurer l'activité de gestion des prestations et les charges qu'elle entraîne.

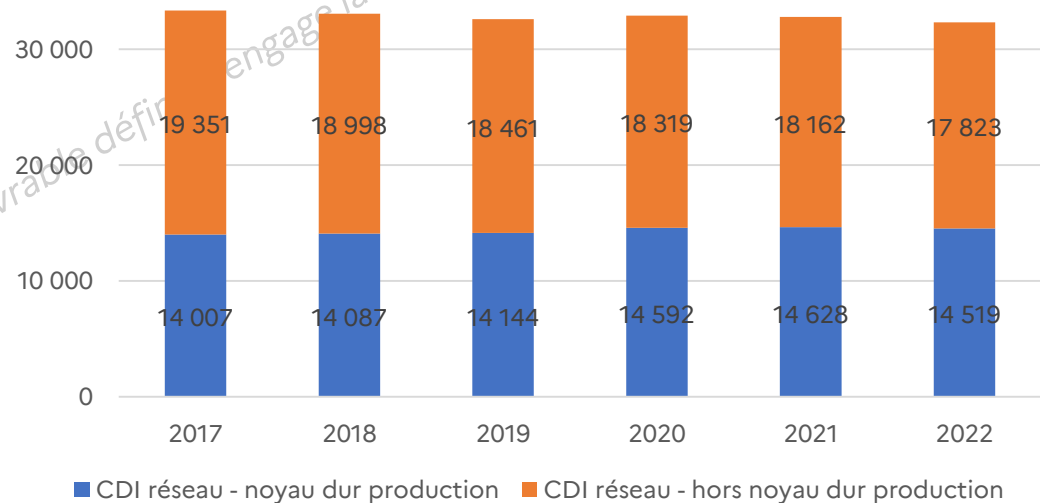
L'analyse permet ainsi d'apprécier le poids de la production dans les effectifs en CDI tant au niveau national que dans chaque organisme. Elle permet de décrire les évolutions marquantes de la période récente

Elle permet enfin de rapporter les agents aux activités de manière schématique

## Si leur poids va croissant, les agents dévolus aux activités de production représentent moins de la moitié de l'ensemble des CDI

- En 2017, la famille « gestion des relations clients » représente 42% de l'ensemble des agents en CDI du réseau
- Sa part monte à 45% en 2022 car, en 6 ans, les agents en CDI sont 500 de plus alors que dans le même temps les agents affectés aux autres tâches sont moins nombreux (baisse supérieure à 1500)

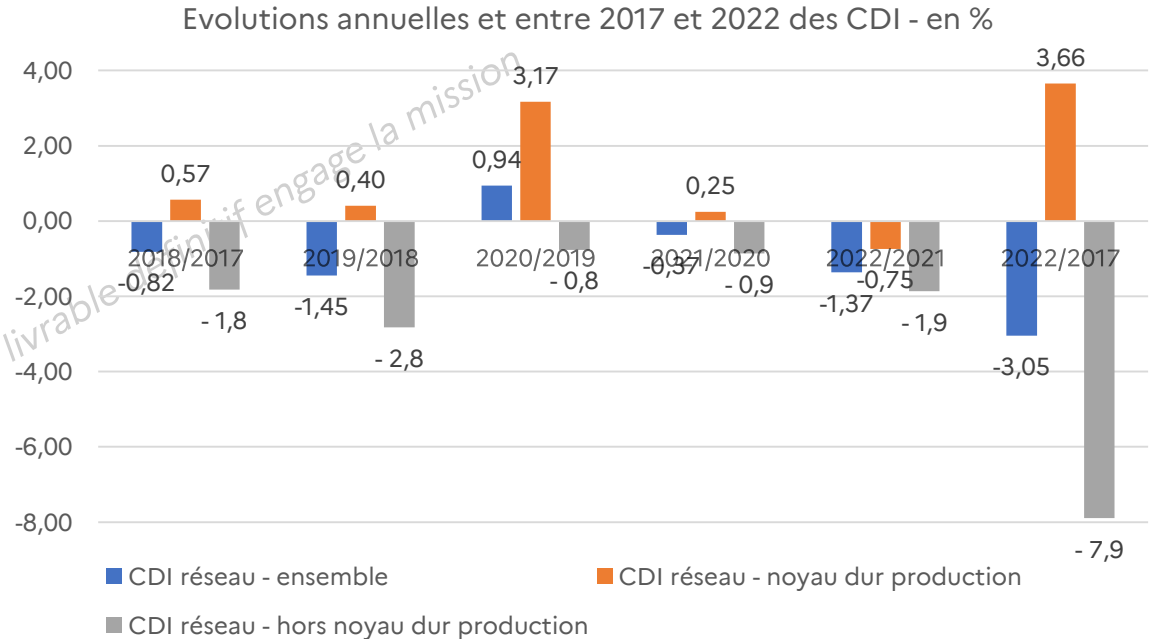
Effectifs en CDI - entre 2017 et 2022 - noyau dur production (famille gestion des relations clients) et autres métiers





## Au cours des six dernières années, les effectifs en CDI ont globalement diminué mais les efforts réalisés ont permis d'accroître les effectifs mobilisés par la production

- Seule la dernière année de la COG a conduit à réduire les effectifs dévolus à la production
- La hausse est constante sur toutes les autres années
- Entre 2017 et 2022, les effectifs en CDI dévolus à la production augmentent de 3,66% alors que le total des CDI diminue de 3,05%... L'effort significatif a été réalisé sur les autres fonctions (-7,9%)



## Le rééquilibrage global au profit de la production a eu des impacts très variables au sein du réseau (1/3)

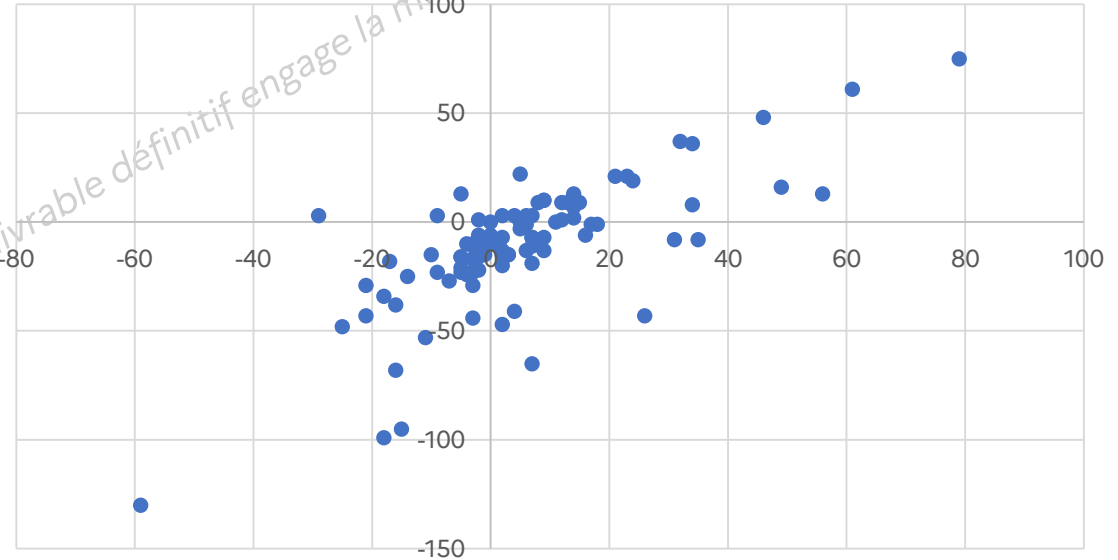
- Par nature, la position des caisses en début de période n'était ni comparable ni homogène... la période a donc conduit à opérer des rééquilibrages au sein du réseau...
- Cette dynamique est clairement perceptible en ce qui concerne les effectifs en CDI globalement puisqu'un organisme a rendu 130 CDI là où un autre en a créé 75
- Mais, alors que la dynamique en faveur d'un renforcement de la production est global, elle s'est déployée de manière assez différente selon les organismes un supprimant 59 CDI, l'autre en créant 79 pour renforcer son secteur « production »...

	Evolution CDI entre 2017 et 2022 en %	Evolution CDI noyau dur production entre 2017 et 2022 en %	Evolution CDI entre 2017 et 2022 en nombre	Evolution CDI noyau dur production entre 2017 et 2022 en nombre
Réseau	-3,05	3,66	-1016	512
Moyenne caisses	-2,37	5,65	-10,26	4,92
Médiane caisses	-3,58	2,44	-9	2
Effort maximum parmi les caisses	-21,10	-17,50	-130	-59
Effort minimum parmi les caisses	29,81	54,76	75	79

## Le rééquilibrage global au profit de la production a eu cependant des impacts très variables au sein du réseau (2/3)

- Si nombre d'organismes ont supprimé des effectifs en CDI tout en renforçant leur secteur production...
- La dynamique est d'ampleur très variable...
- Et de nombreuses situations atypiques ne manquent pas d'appeler l'attention

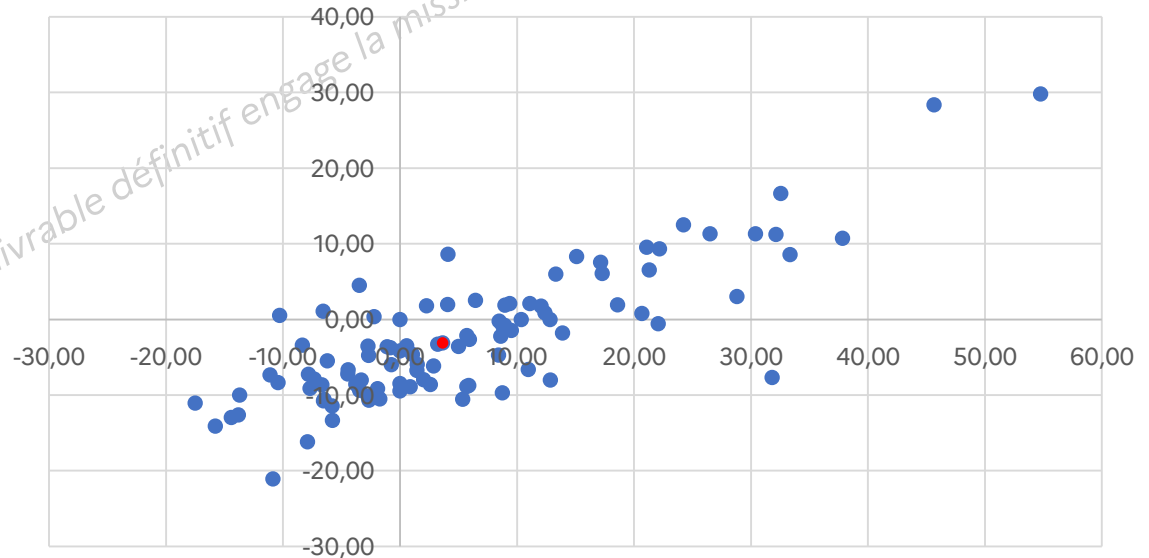
Evolution pour chaque caisse des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en nombre



## Le rééquilibrage global au profit de la production a eu cependant des impacts très variables au sein du réseau (3/3)

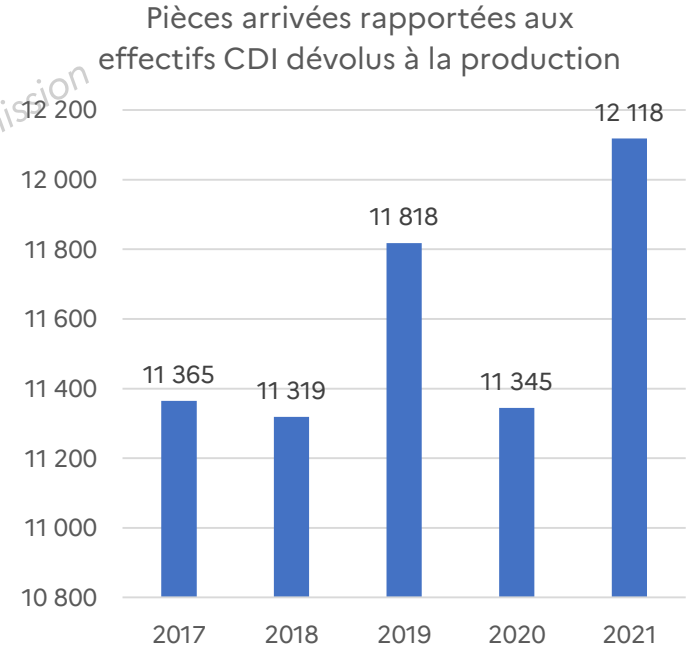
- L'approche proposée précédemment est encore plus forte si on analyse non les nombres mais les évolutions relatives...
- Les atypies sont encore plus nombreuses...
- Et la tendance nationale nettement moins présente de manière convergente...

Evolution pour chaque caisse (en bleu) et pour le réseau (en rouge) des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en %



## La confrontation de données élémentaires permet en outre d'avoir une approche frustrée de la productivité des agents en CDI dévolus à la production

- En ne prenant pas en compte les effectifs de la CNAF ou ceux des organismes mutualisés...
- Et en rapprochant les effectifs employés en CDI dévolus à la production du nombre de pièces arrivées dans les CAF...
- On dispose d'un rapport permettant d'apprécier une part de ce qui est attendu de la fonction production...
- La productivité semble ainsi s'être améliorée mais dans des conditions difficiles à évaluer, tant le numérateur que le dénominateur évoluant de manière parfois un peu erratique...



## Les performances sont néanmoins très variables au sein du réseau (1/2)

- Plusieurs réflexions ressortent de cette approche territoriale
- La singularité du territoire, si elle joue, ne peut à elle seule expliquer de tels écarts...
- Il y a donc des différences d'organisation, de moyens humains mobilisés dans les différents territoires...
- Qui a un impact sur la production et une approche de la productivité...
- La performance du réseau ou sa productivité apparente sont à la fois portées par certaines caisses et affaiblies par d'autres

Evolution annuelle du nombre de pièces rapportées aux effectifs CDI dévolus la production

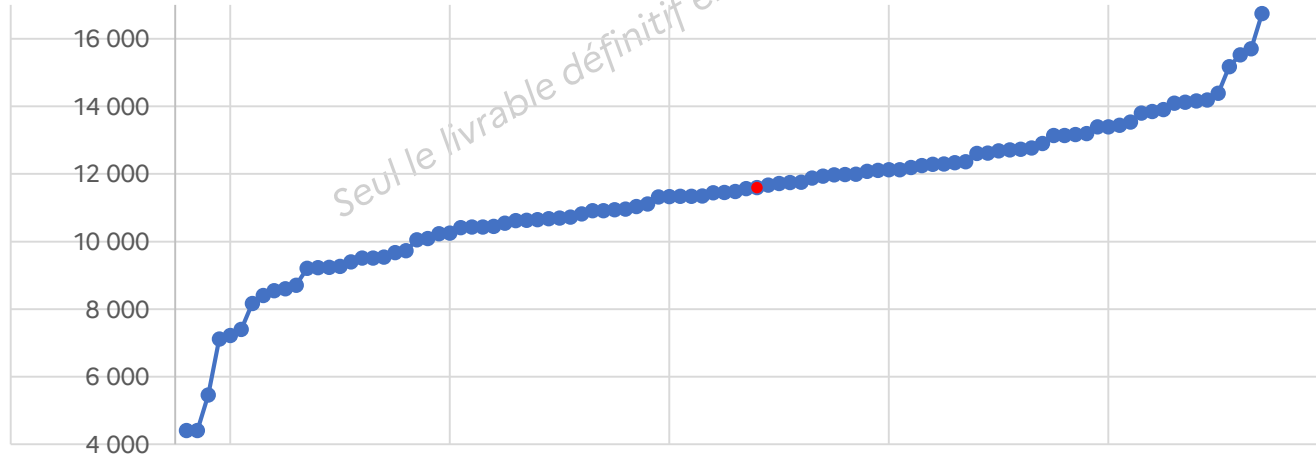
	2017	2018	2019	2020	2021
Réseau	11 365	11 319	11 818	11 345	12 118
Moyenne caisses	11 131	11 009	11 626	11 018	11 798
Médiane caisses	11 071	11 033	11 671	11 113	12 215
Maximum caisses	17 975	15 540	17 771	17 588	16 627
Minimum caisses	4 593	4 447	4 251	3 770	4 048

Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## Les performances sont néanmoins très variables au sein du réseau (2/2)

- Sur la période 2017-2022, 52 caisses ont un rapport pièces / agents « production » en CDI inférieur à celui du réseau et 46 ont un rapport supérieur...
- L'écart entre le meilleur rapport et le plus dégradé est de un à quatre...

Rapport moyen pièces arrivées et CDI dévolus à la production - par caisse  
(en bleu) et pour le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021



## Conclusion intermédiaire

- Ces travaux sont provisoires ils doivent naturellement être rapprochés d'autres et analysés avec la CNAF
- Ils démontrent néanmoins que la période a permis *a priori* de renforcer les services de production mais ce renforcement s'est fait dans un contexte de charges plus fortes et de stocks préoccupants
- L'effort réel en termes de mobilisation de moyens humains et de capacité à traiter des flux importants n'a pour autant pas permis de remplir tous les résultats escomptés
- Un axe d'explication, au-delà des analyses macro et générales a sans nul doute trait aux politiques mises en place localement qui sont, dans l'analyse proposée particulièrement variables et peuvent éventuellement permettre de repérer, sous cet angle, des caisses dans une situation favorable et d'autres dans une situation dégradée

⇒ Des travaux complémentaires sont cependant incontournables sur ce point





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **Annexe 4 : Trajectoire d'emploi / Annexe 4.1 Trajectoire prévisionnelle de la COG 2018-2022**

Seul le livrable définitif engage la mission

## Plan annexe 4.1

- ⇒ *Trajectoire d'emploi 2012-2016*
- ⇒ *Recommandations IGAS-IGF pour la trajectoire 2018-2022*
- ⇒ *Trajectoire notifiée (lettre interprétative de mai 2019)*
- ⇒ *Révision de la trajectoire (impact des réformes législatives)*
- ⇒ *Conclusion provisoire*

Seul le livrable définitif engage la mission

## Le constat de départ par l'IGAS-IGF en 2017 : 1000 ETPMA restitués entre 2012 et 2016 pour la gestion administrative

Une trajectoire de **rendu de 1000 ETPMA sur le FNGA** (avec une autorisation d'emploi temporaire de 700 agents en début de COG), **respectée grâce à des gains de productivité provenant principalement du pilotage de la production**

Selon le rapport IGAS-IGF 2017:

- On note une sous-exécution en début de période liée notamment au comportement des directeurs de CAF qui préfèrent atteindre le plus tôt possible dans l'année leur plafond d'emploi et liée à des recrutements surestimés
- Le recours aux CDD, emplois d'avenir et hors emplois d'avenir, a progressé de 79 % entre 2012 et 2016 alors que la COG prévoyait leur stabilité
- Dans une étude de juin 2016, la CNAF estimait que **les gains de productivité entre 2012 et 2015 étaient dus à plus de 80 % au renforcement du pilotage de la production** (pilotage global, augmentation des ressources des effectifs des Caf affectées à la production, dispositifs de renforcement conjoncturels et structurels), davantage qu'aux mutualisations de fonctions et aux évolutions informatiques (respectivement 9,3 % et 9,4% des gains), la simplification réglementaire représentant moins de 1 % des gains

## La trajectoire 2018-2022 proposée par la mission IGAS-IGF de 2017 reposait sur un objectif ambitieux de convergence entre caisses

- **Un scénario reposant sur un alignement sur les 10 à 25 % meilleures caisses**
  - ⇒ Le rapport simule l'alignement sur le premier décile et sur le premier quartile, écartés tous deux car conduisant à un taux de remplacement des départs à la retraite, soit trop faible (28 % pour les agents hors liquidation) soit trop élevé par rapport aux autres organismes de sécurité sociale (67 % pour les agents hors liquidation). Le niveau de convergence finalement retenu vise **un remplacement des départs de 100 % pour les agents chargés de la liquidation et de 50 % pour les autres**, ce qui conduit à un taux de remplacement global **de 64,6 %**
  - ⇒ Il correspond à l'atteinte de la cible de productivité par gestionnaire de 110 pièces par jour, supérieure de 8,9 % à la productivité moyenne mesurée par cet indicateur en 2016
  - ⇒ Il revient à **faire porter tout l'effort de productivité sur les métiers de la gestion des prestations**, autres que ceux consacrés à la liquidation
  - ⇒ Cela conduit à rendre **850 à 950 ETP pour la gestion des prestations** (dans la nomenclature de l'époque, gestion administrative ne comprenant pas les dépenses de gestion de l'action sociale intégrée alors au FNAS et réintégrées dans la GA depuis 2000)

## La mission IGAS-IGF posait une hypothèse de charge constante pour 2018-2022

- **Une hypothèse reposant sur une charge constante**
  - **Une poursuite de la progression du nombre d'allocataires de 1,9 %, prise en compte, compensée par une poursuite des gain de productivité de 1,7 %**
- Les gains de productivité sont donc valorisés à deux égards pour crédibiliser la trajectoire de rendu d'effectifs au titre de la gestion administrative et pour absorber les charges liées aux nouveaux allocataires
- Dans la continuité des travaux de l'observatoire des charges, le rapport prévoyait par ailleurs une stabilité des courriers et des appels téléphoniques voire une décroissance au profit de nouvelles modalités (courriel, site internet)

## La mission IGAS-IGF ne précise pas exactement l'origine des gains de productivité attendus

- **Des gisements de gains de productivité non identifiés précisément**

⇒ Le principal gisement mentionné par le rapport provient de la **solidarité entre caisses** et des **mutualisations**, en dépit d'un scénario reposant sur la convergence entre caisses

⇒ La mission préconise de rendre les 850 à 950 ETP sur le FNGA en respectant un rythme de rendu d'effectifs « *compatible avec l'émergence de gains de productivité, notamment grâce à l'amélioration des systèmes d'information, à la dématérialisation des échanges et à l'automatisation des traitements ou à de nouvelles mutualisations* ». **Le respect de cette trajectoire ne serait donc réalisable qu'à condition d'aller plus loin à la fois dans les mutualisations et dans les projets de modernisation.**

## La mission IGAS-IGF propose une restitution d'effectifs globale de 1550 à 1650 ETPMA CDI

- La mission de 2017 propose par ailleurs de rendre 700 ETP sur le FNAS, soit un total de 1550 à 1650 ETP.

Périmètre	Rendus ETPMA proposés	Source des gains
FNGA	850 à 950 ETPMA	Convergence entre les caisses, mutualisations
FNAS	700 ETP	Convergences entre les caisses, indépendamment des écarts de pratiques des conseils départementaux
TOTAL	1550 à 1650 ETP	

## Pour la mission de IGAS-IGF, la trajectoire d'emploi devait être menée avec la plus grande prudence

Un **double message de prudence** concernant le **rythme de rendu d'effectifs global** d'une part, **la réduction des effectifs consacrés à la production**, d'autre part

- Compte tenu des tensions dans la production, la **mission préconisait de conserver 100 % des effectifs consacrés à la liquidation**, ce qui revient à faire porter tout l'effort de productivité sur les autres métiers de la gestion des prestations
- Elle préconisait de rendre les effectifs, **au fur et à mesure de l'intervention effective des gains de productivité**

Seul le livrable de fin de mission est autorisé à être diffusé



La mission IGAS-IGF recommandait de ne pas compter sur les gains de productivité attendus du nouveau système d'information

**La faisabilité des projets permettant d'aller vers le nouveau modèle de production dans le cadre de la COG 2018-2022, était jugée incertaine** par la mission de 2017 qui relevait:

- Un progrès sur les téléprocédures mais des retards sur les échanges de données entre partenaires **limitant la sécurisation des données déclaratives reçues** des allocataires et donc les perspectives d'extension de la liquidation automatique
- Les **difficultés techniques de la CNAF sur la COG passée « pour réaliser l'ensemble des évolutions techniques nécessaires tout en assurant la prise en compte des évolutions réglementaires »**
- Des travaux sur les projets informatique et SI aboutis sur le plan stratégique mais non aboutis sur le plan opérationnel. Par ailleurs les travaux sur le SDSI n'étaient pas encore lancés en 2017, ce qui ne permettait pas à la mission de se prononcer sur leur programmation.

→ Le rapport écartait donc la prise en compte des gains de productivité qui pourraient provenir du **nouveau modèle (récupération de données auprès des tiers, automatisation, dématérialisations avec support SDSI)** estimant que ceux-ci étaient trop incertains

## La COG prévoit un rendu d'ETPMA s'accroissant sur la fin de période indépendamment des gains de productivité

La lettre interprétative de mai 2019 prévoit une trajectoire CDI légèrement plus ambitieuse que les recommandations IGAS-IGF 2017 et un rythme de rendu d'effectifs s'accroissant les deux dernières années de la COG, indépendamment de l'intervention effective ou non de gains de productivité

Tableau: trajectoire prévue par la COG de rendu des ETPMA CDI entre 2018 et 2022

	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*
<b>Cible de rendu annuelle FNGA</b>		- 139	- 139			
<b>Cible de rendus d'effectifs annuelle FNGA+FNAS</b>		- 200	- 200	- 200	- 500	- 600
<b>Cible de rendus d'effectifs cumulée par rapport à 2017 FNGA+FNAS</b>		- 200	- 400	- 600	- 1 100	- 1 700
<b>Cible annuelle CDI FNGA + FNAS</b>	32 189	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489

Source: Lettre interprétative de mai 2019,

Note : \*à partir de 2020, les effectifs sont portés par le FNG

## Diverses réformes législatives et réglementaires ont eu des impacts sur la trajectoire de la COG

Diverses réformes évoquées ci-après ont impacté la délivrance des prestations

Quelques réformes ont aussi impacté l'action sociale, mais avec un impact marginal

Comme convenu dans le cadre de la réunion de cadrage DSS-IGAS, **la mission centre ici son analyse sur la délivrance des prestations (gestion administratives)**

**La trajectoire globale révisée et exécutée est présentée globalement**, le FNGA intégrant à compter de 2020 toutes les dépenses de gestion administrative et en particulier celles relevant précédemment de l'action sociale (FNAS)

Un focus est également proposé sur **la trajectoire révisée sur le périmètre de la gestion des prestations hors action sociale**

Ce périmètre et cette trajectoire ont été reconstitués par la mission

## L'extension de la PA en 2019 suite au mouvement des gilets jaunes a conduit à une augmentation de plafond de 140 ETPMA

### Une autorisation de recruter 140 ETPMA en CDI donnée par la tutelle mais un débat sur le rendu des effectifs:

- Selon les données transmises par la DSS à la mission sur les 140 ETP, 34 correspondraient à une ouverture de droits et le reste à des missions qui paraissent pérennes
- **L'arbitrage rendu à ce stade a consacré le maintien des ETPMA CDI, avec une compensation par un rendu d'ETPMA CDD**

	Impact de la réforme sur le bonus individuel de la PA		Mise à jour note CNAF sur l'évolution de la PA (emplois)	
	ETPMA	%	ETPMA	%
Traitement de la primo-demande (ouverture des droits) et des déclarations trimestrielles	43	31%	34	11%
Contrôleurs et gestion des indus	21	15%	81	41 %
Relation de service	13	9%	83	42 %
Gestion courante des dossiers	63	45%		

Source: note DSS, chiffres CNAF

228 / 382

## Selon la COG, la réforme des aides au logement devait être autofinancée par la branche au cours de la période

- *Rappel* : La réforme des AL permet en cible des gains de productivité, grâce au « nouveau modèle de production », tout en **représentant un coût en terme de gestion et de relation de service car les règles de calcul de la prestation sont dans le même temps complexifiées.**
- Le **surcoût net** lié la réforme (charges nouvelles – gains de productivité) **était estimé, en 2018, trois années après, à 269 ETP** (estimation observatoire des charges 2018)
  - Variation potentielle tous les trimestres en fonction des ressources contemporaines
  - Application de plusieurs temporalités de ressources (N-2/ N-1/N), selon les natures de ressources, avec des actualisations trimestrielles
  - Coexistence de bases ressources distinctes pour les bénéficiaires qui cumulent l'AL avec d'autres prestations
  - Récupération multiple de ressources : DSN / PASRAU / N-1/ N-2 / auprès de l'utilisateur
- Ce **surcoût** a été **recalculé en 2020 pour conduire à une estimation trois années après à 232 ETP** (estimation observatoire des charges 2020), **mais la montée en charge des trois années a justifié une hausse des moyens accordés** (pic la première année plus haut que prévu)

Mais son coût s'est avéré plus élevé que prévu, ce qui a conduit à une augmentation du plafond d'emploi de 150 ETPMA en 2021 et en 2022

En effet la réforme des AL a conduit selon l'observatoire de charges (rapport 2020) à un coût supérieur à ce qu'il était anticipé.

Alors que le besoin en ETP avait été établi à 1 434 ETP la 1<sup>ère</sup> année (en année pleine), 521 ETP la 2<sup>ème</sup> année et 269 ETP la 3<sup>ème</sup> année, le nouveau chiffrage a réévalué les besoins à hauteur de 1 723 ETP en 2021, 574 ETP en 2022 et 232 ETP en 2023. Il s'expliquerait par une augmentation du nombre d'allocataires par rapport aux prévisions et des évolutions réglementaires (éléments que la mission n'a pas pu à ce stade expertiser).

Réforme des Aides au Logement	Chiffrage 2018			Chiffrage 2020		
	2019	2020	2021	2021	2022	2023
1. La gestion des ressources	119	132	132	71	61	56
2. La politique de contrôles et de maîtrise des risques	15	25	25	33	32	30
3. La relation de service	1 232	364	112	1 619	482	146
<b>TOTAL ETP</b> <i>(vs avant mise en œuvre de la réforme)</i>	<b>1 366</b>	<b>521</b>	<b>269</b>	<b>1 723</b>	<b>574</b>	<b>232</b>

Source : chiffrages de l'Observatoire des charges 2018 et 2020

⇒ La surcharge liée aux difficultés techniques non anticipées a donc fait l'objet d'une autorisation d'emploi supplémentaire à hauteur de 150 ETPMA pour 2021 et 2022

## D'autres missions nouvelles confiées à la CNAF de façon pérenne ont conduit à une augmentation de plafond d'emploi

Les **missions** de la CNAF ont été étendues au cours de la période 2018-2022:

- La recentralisation du RSA en Outre-mer: + 40 ETPMA CDI
- La recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis (+ recouvrement des impayés de pensions alimentaires) : + 120 ETPMA CDI
- La recentralisation du RSA dans les Pyrénées orientales: +16,5 ETPMA CDI
- La réforme de l'intermédiation des pensions alimentaires: + 427 ETPMA CDI

Dans la mesure où ces missions sont pérennes, cette augmentation doit également, pour la mission, être intégrée dans la base d'ETP socle en vue de la future période conventionnelle – cet aspect demeure en cours d'analyse (les gains possibles sur l'intermédiation des pensions alimentaires, notamment du fait d'automatisation ou d'améliorations de *process* informatiques seront appréciés ultérieurement).

## La trajectoire révisée est la suivante

Evolution du plafond d'emploi autorisé pour intégrer l'impact des différentes réformes (CDI ETPMA)

	Source	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Plafond d'emplois GOG CNAF</b>	LI de mai 2019	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489
<b>Mise en œuvre de la prime d'activité</b>	LI de mai 2019			140	140	140
<b>Intermédiation des pensions alimentaires</b>	Courrier DSS nov. 2019			336	427 (336+91)	427
<b>Recentralisation du RSA Outre-Mer</b>	Courrier DSS nov. 2019			35	40 (35+5)	40
<b>Réforme des AL</b>	Courrier DSS oct 2021				150	150
<b>Intermédiation des pensions alimentaires (recouvrement des impayés) + recentralisation RSA 93 + centralisation RSA Pyr. orientales</b>	Courrier DSS janvier 2022					120
<b>écart avec plafond initial (ETPMA en plus)</b>				511	757	894
<b>Plafond annuel révisé</b>	Source : Dossiers de la mission	31 989	31 789	32 100	31 846	31 383



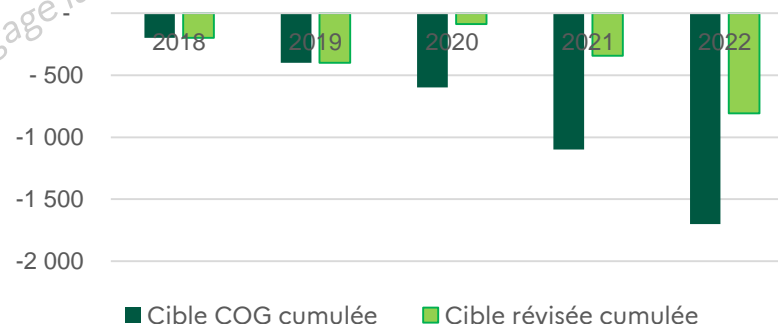
## A partir de 2020, la trajectoire révisée s'écarte de la trajectoire GOG initiale

Ecart entre la trajectoire initiale et la trajectoire révisée  
(CDI ETPMA)

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Cible COG annuelle</b>	- 200	- 200	- 200	- 500	- 600
<b>Cible COG cumulée</b>	- 200	- 400	- 600	- 1 100	- 1 700
<b>Autorisation d'emploi, liée aux réformes</b>			511	246	120
<b>Autorisation d'emploi liées aux réformes, cumulée</b>			511	757	894
<b>Cible révisée cumulée</b>	- 200	- 400	- 89	- 343	- 807

Source: Données CNAF, travaux mission

Graphique : Cible cumulée prévue dans la COG et cible cumulée révisée en ETPMA CDI



Source: Données CNAF, travaux mission

## Sur le périmètre de la gestion des prestations hors action sociale, le plafond augmente sous l'effet des réformes en 2020 avant de diminuer

A partir de 2020, la COG prévoit une seule cible ETP pour la GA et l'action sociale. En retenant la même ventilation que les années précédentes, soit 69,5 % GA et 30,5% AS, on peut reconstituer **une trajectoire théorique GA** et en déduire une **trajectoire théorique révisée GA** :

Cibles théoriques reconstituées par la mission (initiale et révisée) sur le périmètre de gestion des prestations hors action sociale (ETPMA CDI)

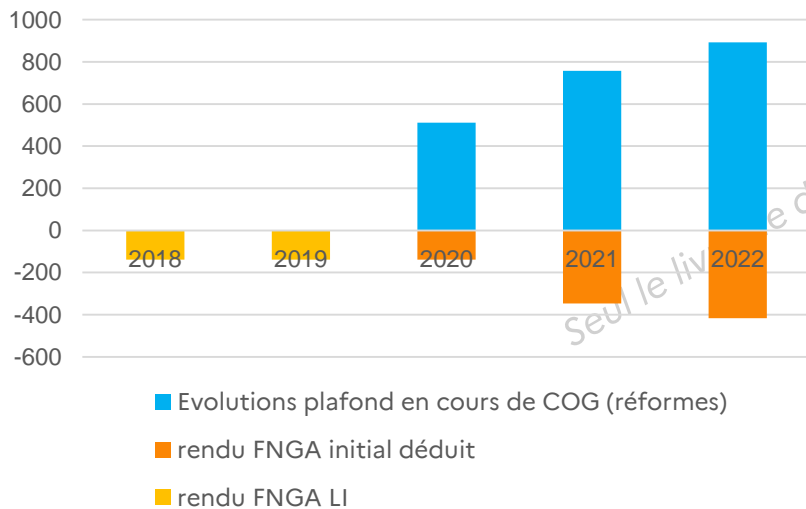
	2018	2019	2020	2021	2022	total
Cible FNGA COG	-139	-139				-278
Cible COG initiale projetée par l'IGAS sur la partie gestion des prestations hors action sociale			-139	-347,5	-417	-904
Autorisation d'emploi en cours de COG (réformes)			511	757	894	
Plafond théorique COG sur la partie gestion des prestations hors action sociale	24 854	24 715	24 576	24 229	23 812	
Plafond théorique révisé sur la partie gestion des prestations hors action sociale	24 854	24 715	25 087	24 986	24 705	

Source: Données CNAF, travaux mission

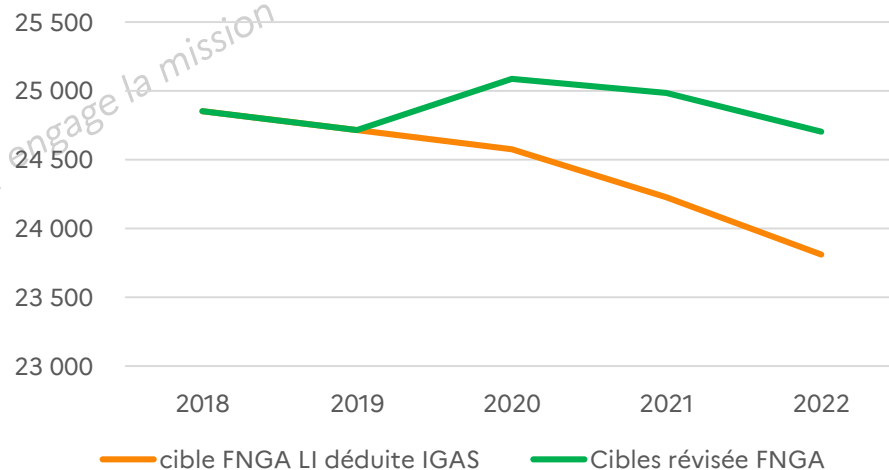
L'effectif autorisé en 2022 sur la GA serait **donc de 24 689 ETPMA CDI et correspondrait donc à un périmètre élargi par rapport à celui de 2018**, avec des missions nouvelles : ARIPA, la recentralisation du RSA en Outre-Mer et en Seine-Saint-Denis et une nouvelle modalité de calcul des AL

## Trajectoire révisée sur le périmètre de gestion des prestation hors action sociale

Evolution des rendus ETPMA CDI sur le FNGA (simulé)



Graphique: Cibles révisées sur FNGA (simulé)

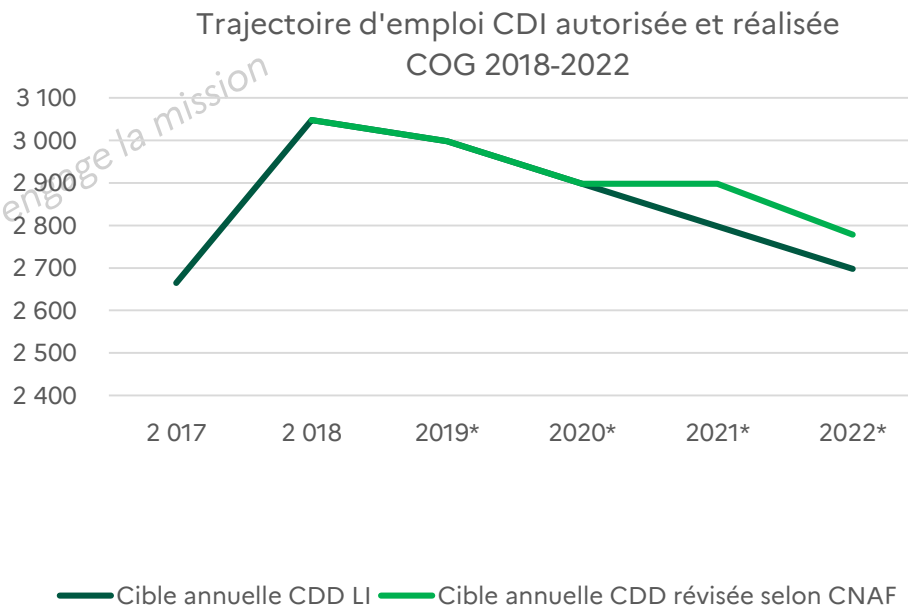


Source: Données CNAF, travaux mission

## La trajectoire CDD révisée est proche de la trajectoire COG initiale

	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
<b>Cible annuelle CDD LI</b>	2 665	3 048	2 998	2 898	2 798	2 698
<b>Cible annuelle CDD révisée* selon CNAF</b>		3 048	2 998	2 898	2 898	2 778

\*Cible annuelle révisée communiquée par la CNAF, la mission n'a pas été en mesure d'établir la chronique de la révision à ce stade



Source: Données CNAF, travaux mission



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **Annexe 4 : Trajectoire d'emploi et perspectives / Annexe 4.2 : trajectoire réalisée 2018-2021, avec ventilation par type d'emploi et heures supplémentaires**

## Plan annexe 4.2

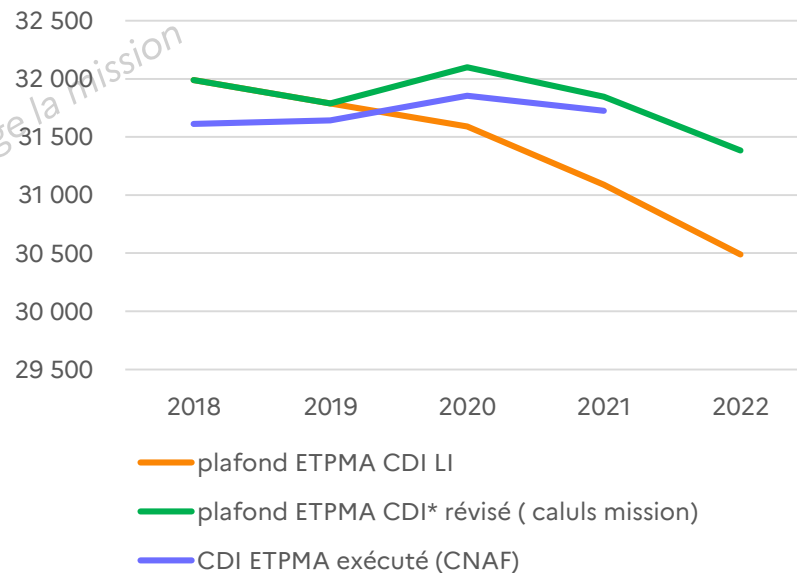
- ⇒ *Trajectoire d'emploi réalisée 2012-2016*
- ⇒ *Évolution de la masse salariale*
- ⇒ *Evolutions des effectifs par métier*
- ⇒ *Heures supplémentaires*

Seul le livrable définitif engage la mission

## La trajectoire CDI réalisée est en légère sous-exécution par rapport à la trajectoire révisée

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>plafond ETPMA CDI LI</b>	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489
<b>plafond ETPMA CDI* révisé ( calculs mission)</b>	31 989	31 789	32 100	31 846	31 383
<b>plafond ETPMA CDI* révisé (selon CNAF)</b>	31 989	31 829	32 100	31 846	31 383
<b>CDI ETPMA exécuté (CNAF)</b>	31 613	31 641	31 855	31 725	
<b>sous-exécution</b>	376	148	245	121	

Trajectoire d'emploi CDI autorisée et réalisée  
COG 2018-2022



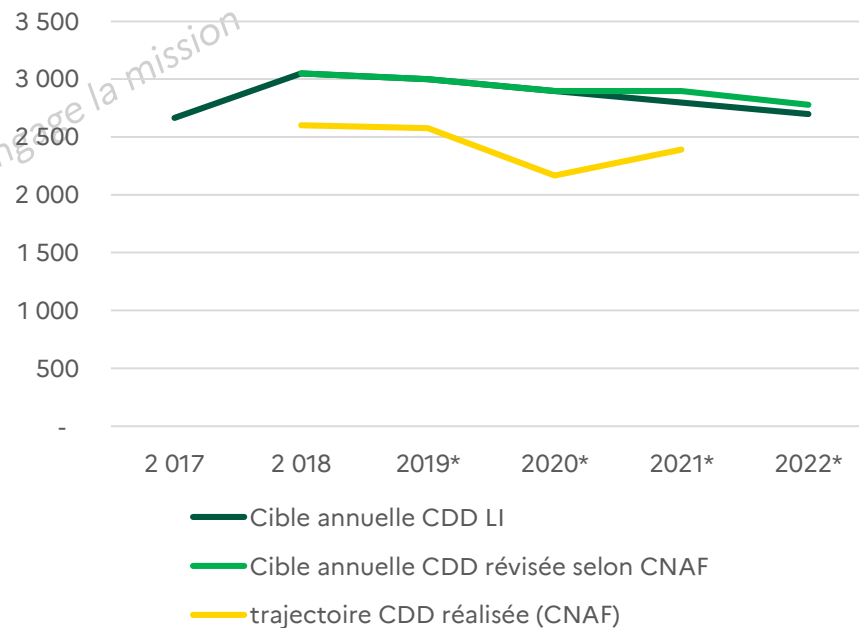
Source: données CNAF et DSS, travaux mission

# La trajectoire CDD connaît une sous-exécution comprise entre 400 et 750 ETP/an

	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
<b>Cible annuelle CDD LI</b>	2 665	3 048	2 998	2 898	2798	2698
<b>Cible annuelle CDD révisée* selon CNAF</b>		3 048	2 998	2898	2898	2778
<b>Trajectoire CDD réalisée (CNAF)</b>	3 098	2 602	2 576	2167	2392	

\*Cible annuelle révisée communiquée par la CNAF, la mission n'a pas été en mesure d'établir la chronique de la révision à ce stade pour les CDD

Graphique 2: Trajectoire d'emploi CDI autorisée et réalisée COG 2018-2022



Source: données CNAF et DSS, travaux mission

240 / 382

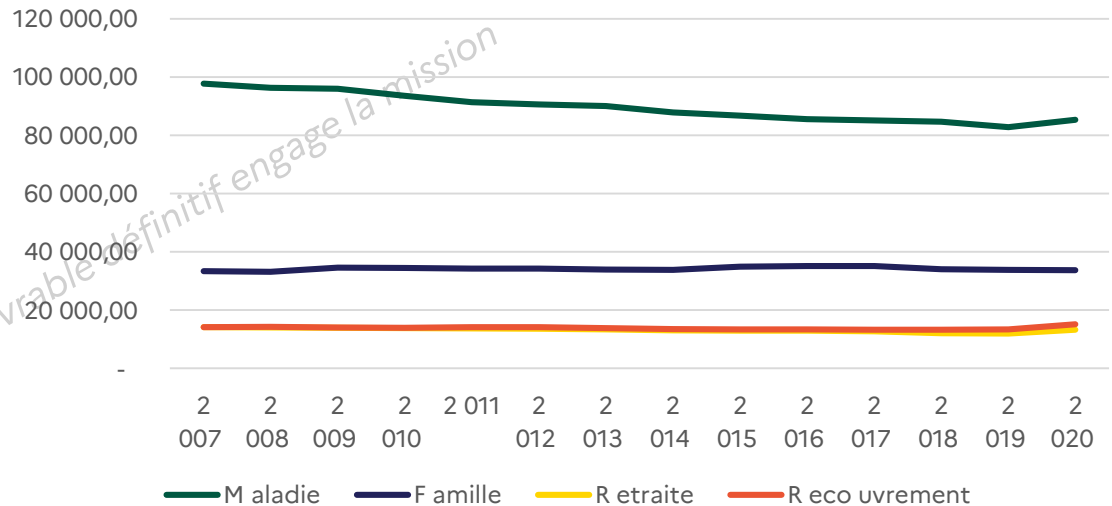


## L'approche comparée entre branches permet de mieux apprécier l'effort en termes d'ETP

La branche maladie voit ses effectifs décroître jusqu'en 2019 avec un léger rebond après 2017, date de l'intégration des effectifs du RSI. A partir de la crise sanitaire, ses effectifs augmentent.

**La branche famille est engagée dans une réduction d'effectifs depuis ces dernières années**

Evolution des effectifs ETPMA des branches du régime général



*Source: données CIASSP, graphique mission*

*Note CCSS: les effectifs ex-RSI sont intégrés aux branches maladie, retraite et UCANSS à partir de 2017.*

*Note IGAS: Le graphique est à lire avec prudence compte tenu des évolutions de périmètre.*

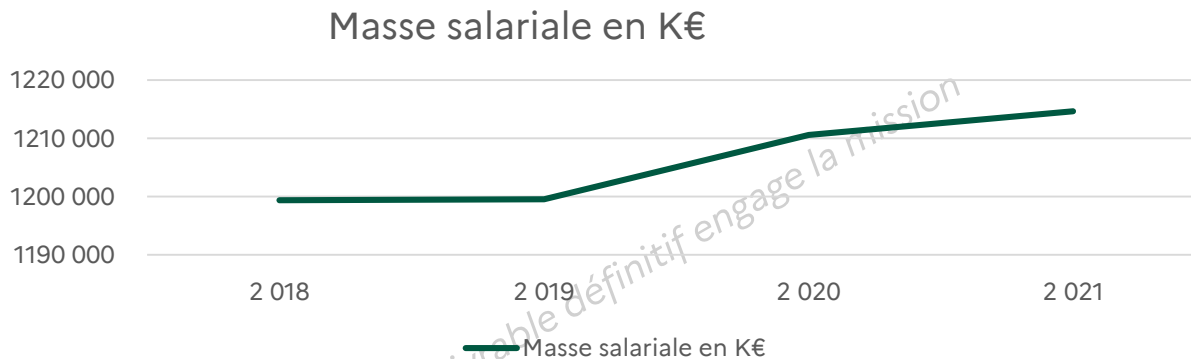
# L'approche comparée entre branches permet de mieux apprécier l'effort en termes d'ETP

Comparaison de l'évolution des effectifs entre caisses du régime général

ETP moyen annuel	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2007-2011	Evol. 2013-2017	Evol. 2018-2020
Maladie	90 057	87 896	86 781	85 570	85 109	84 638	82 829	85 306	-6%	-5%	1%
Famille	<b>33 968</b>	<b>33 817</b>	<b>34 961</b>	<b>35 173</b>	<b>35 117</b>	<b>34 048</b>	<b>33 794</b>	<b>33 669</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>-1%</b>
Retraite	13 386	13 072	12 965	12 947	12 739	12 088	11 898	13 245	-3%	-5%	10%
Recouvrement	13 767	13 484	13 383	13 343	13 281	13 226	13 336	15 112	0%	-4%	14%
Total R G	151 178	148 268	148 090	147 033	146 246	144 001	141 857	147 332			

Source: données CIASSP, calculs évolutions mission

## Malgré des effectifs en baisse, la masse salariale connaît une progression de 1,3% sur la période



	2018	2019	2020	2021
<b>Masse salariale en K€</b>	1 199 344	1 199 556	1 210 571	1 214 622
<b>Taux RMPP en %</b>	1,50	1,49	1,50	1,49

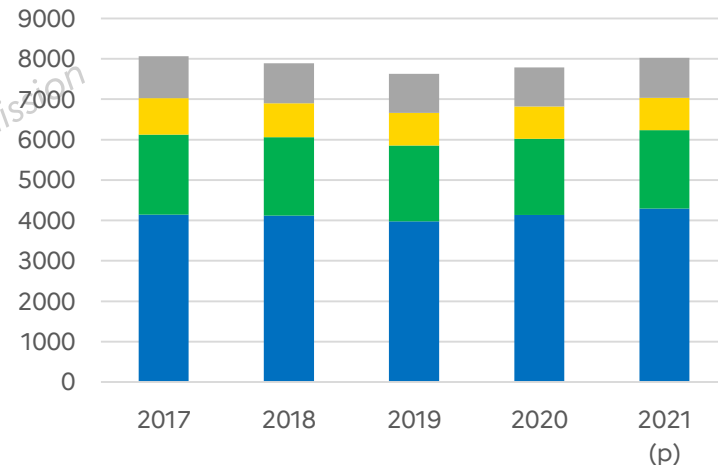
Source: données CNAF, travaux mission

## L'approche comparée entre branches permet de mieux apprécier l'effort en masse salariale

- Sur la période de la COG en cours qui commence en 2018, **les dépenses de personnel du régime général sont en hausse de 1,7%, due à la hausse de 4,1% des dépenses de l'assurance maladie**, qui représente 50% des effectifs du régime général
- **Les dépenses de la CNAF et de l'ACOSS sont à peu près stables.** Celles de la CNAV en baisse
- Par rapport à 2017, les dépenses de ces trois dernières caisses sont en baisse, forte pour la CNAV (-10,6%), moyenne pour l'ACOSS (4,6%) et faible pour la CNAF (2,1%)

en millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021 (p)	évol.2018-2021
dépenses de personnel CNAM	4143	4123	3976	4132	4294	4,1%
dépenses de personnel CNAF	1982	1938	1875	1885	1940	0,1%
dépenses de personnel CNAV	899	842	809	806	804	-4,5%
dépenses de personnel ACOSS	1043	988	967	967	987	-0,1%
dépenses de personnel régime général	8068	7891	7627	7790	8025	1,7%

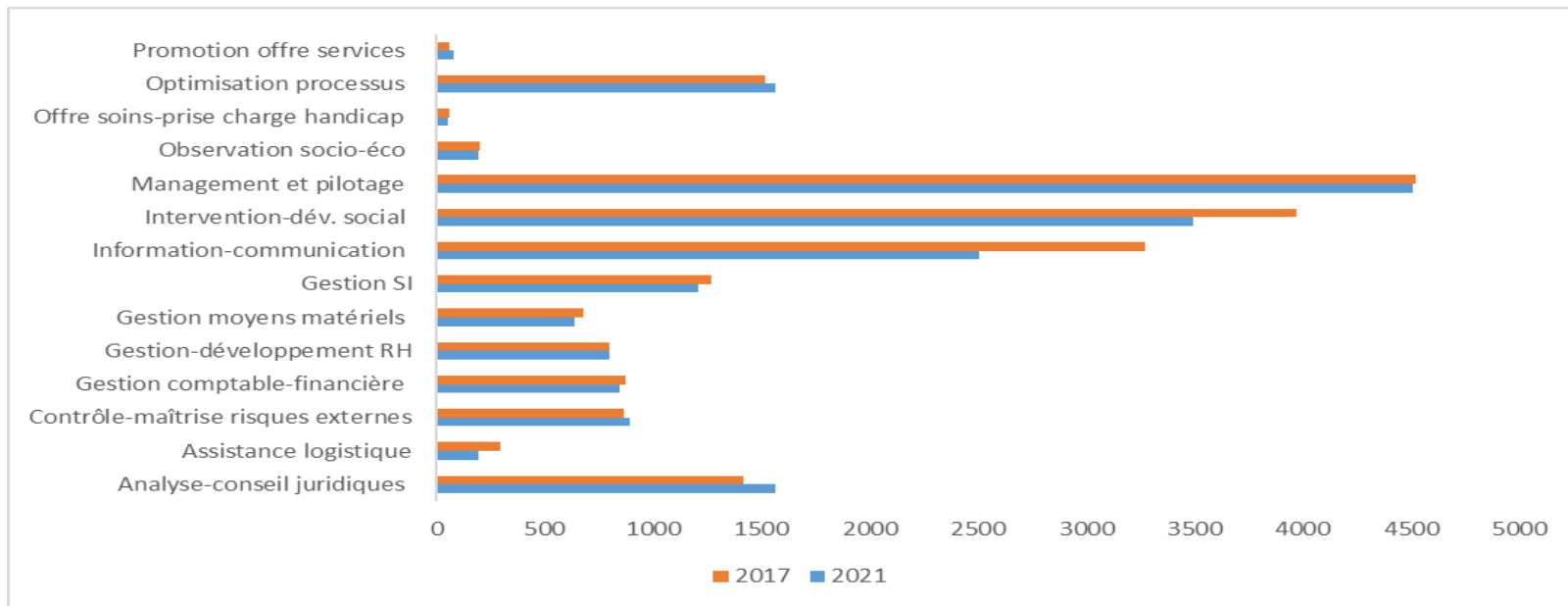
Evolution des dépenses de personnels des caisses du régime général (M€)



- dépenses de personnel (périmètre constant) ACOSS
- dépenses de personnel (périmètre constant) CNAV
- dépenses de personnel (périmètre constant) CNAF
- dépenses de personnel (périmètre constant) CNAM

## Au cours de la COG, l'évolution du nombre d'emplois par métier est hétérogène

### Évolution du nombre d'emplois hors relation de service entre 2017 et 2021

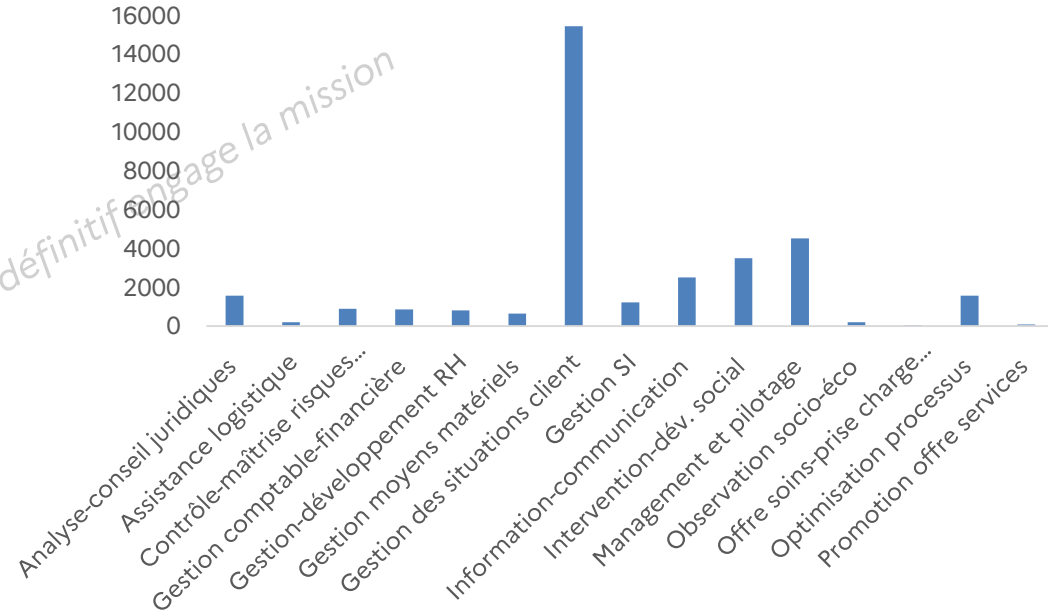


Source : données CNAF, traitement mission

## Les métiers de la relation directe de service sont prédominants et en augmentation

- En 2021, les métiers de la relation de service représentent 45,4% des ETPMA, en augmentation de 0,5 % par rapport à 2017 et de 2,2 % depuis 2018

Part des différentes familles professionnelles



Source : données CNAF, traitement mission

246 / 382

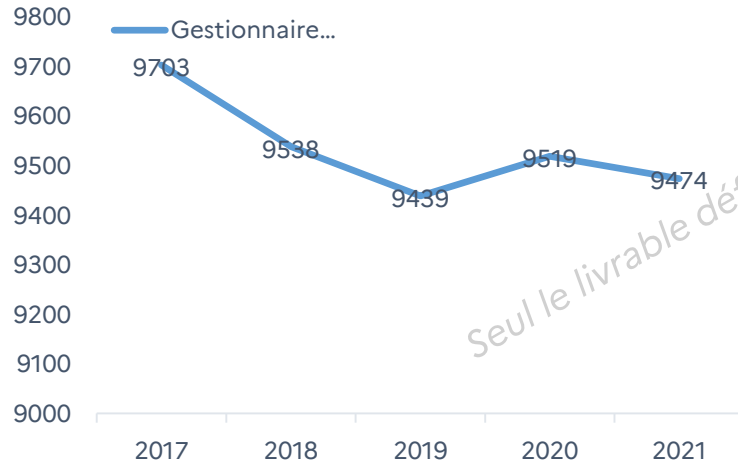
## La relation directe de service voit sa part régulièrement augmenter mais les métiers de cette famille professionnelle connaissent des évolutions différenciées

Sa part augmente de 43,7 % des emplois en 2017, à 44 % en 2018 et 45,4 % en 2021

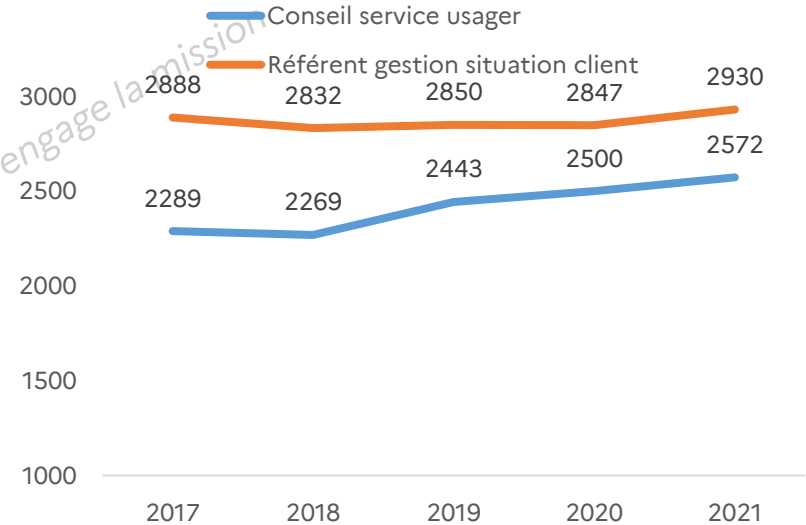
Depuis 2017, le métier de gestionnaire conseil connaît une baisse tendancielle (-2,3 % depuis 2017 et -0,7 % depuis 2018). Les métiers de conseil de service à l'utilisateur et de référent situation client s'accroissent respectivement de 12,3 % et de 11,7 % de 2017 à 2021 (de 2018 à 2021, la progression est respectivement de 13,3% et 9,8 %) – Cf. graphiques slide suivante

Graphiques : évolution du nombre de salariés pour le métier de :

Gestionnaire conseil SS



Conseil service usager et référent gestion situation client



Sources : données CNAF, traitement mission



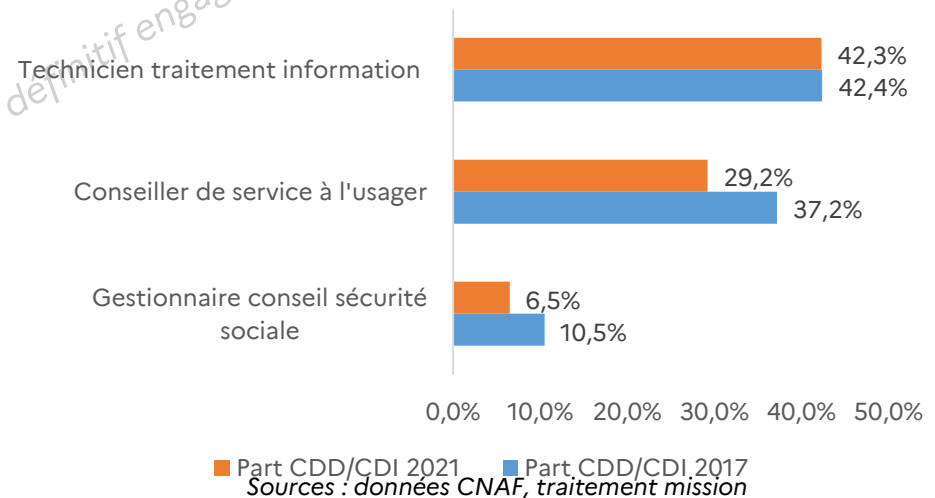
## Les CDD sont majoritairement affectés aux relations avec les allocataires

Les CDD se concentrent sur trois métiers. En 2021, 33 % des CDD sont gestionnaires conseil SS, 27,5 % conseillers de service à l'utilisateur et 21,6 % techniciens de traitement de l'information

Globalement entre 2017 et 2021, la part des CDD dans les métiers en lien avec les allocataires tend à se réduire sous l'effet de la non saturation du plafond d'emploi des CDD (à valider avec CNAF)

Pour les techniciens de traitement de l'information et les conseillers de service à l'utilisateur, la part de CDD au regard du nombre total d'emploi reste très significative

Poids des CDD pour quelques métiers en 2017 et 2021



## L'évolution du nombre d'emplois à la baisse concerne les principaux métiers de l'action sociale et essentiellement des métiers d'assistance interne ainsi que des fonctions support

- De 2017 à 2021, les métiers liés l'intervention et au développement social qui représentaient 3 972 emplois en 2017 et 11,3 % du total des emplois pèsent dorénavant pour 10,3 % des emplois avec 3 490 ETPMA. Le métier d'intervention sociale perd 335 emplois (-14 %) et compte dorénavant 2 047 ETPMA contre 2 382 cinq ans auparavant. Celui d'intervention jeunes enfants suit le même mouvement avec une diminution de 190 emplois (-33,8 %) et se situe à 317 ETPMA en 2021
- Des réductions d'emplois d'assistance traduisent également les évolutions des usages liés aux développements de nouvelles technologies bureautiques et informatiques.
- Pour les fonctions supports (documentaliste, technicien d'imprimerie, etc.), les volumes initiaux d'emplois étaient déjà modestes et deviennent minimes.
- Des métiers deviennent également résiduels sous l'impulsion des changements d'orientation de l'action des caisses d'allocations familiales (agents hôteliers, cuisiniers, techniciens transport)

# Des métiers sont en développement pour accroître la qualité des services internes et externes ainsi celle des actes des caisses d'allocations familiales

Exemples de création d'emplois destinés à améliorer la qualité dans la relation avec les usagers

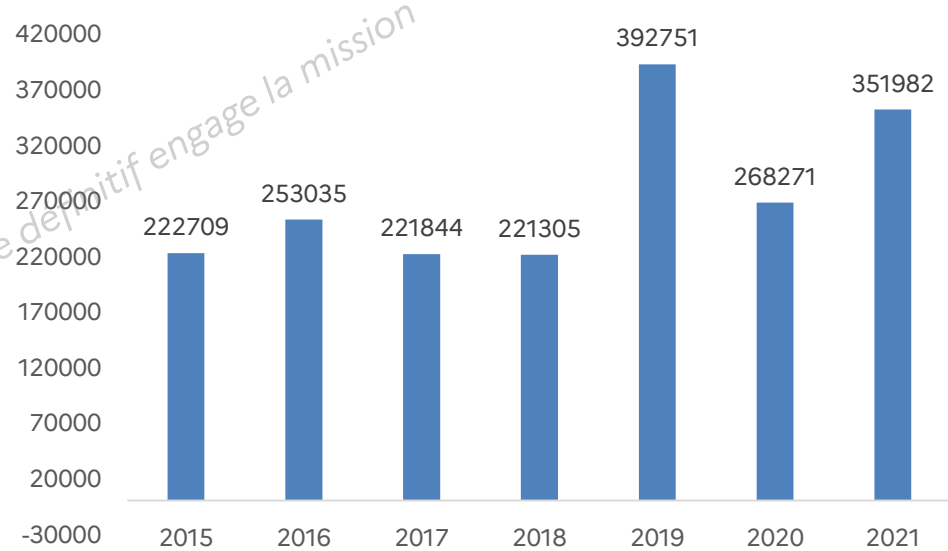
Intitulé du métier	Nombre ETPMA en 2017	Nombre ETPMA en 2021	Nombre d'emplois créés	Evolution en %
Chargé de marketing	11	16	+ 5	+ 40,3
Conseiller juridique	303	364	+ 61	+ 20
Conseil utilisateurs des offres de services	45	60	+ 15	+ 32,8
Gestionnaire litige créance	1111	1 199	+ 88	+ 7,9

Sources : données CNAF, traitement mission

# Les heures supplémentaires augmentent durablement depuis la COG en cours

Au cours de la COG, les heures supplémentaires augmentent durablement (+61,2 % depuis 2018). Pour l'année en cours, le niveau des heures supplémentaires des cinq premiers mois correspond 40,5 % de l'année dernière

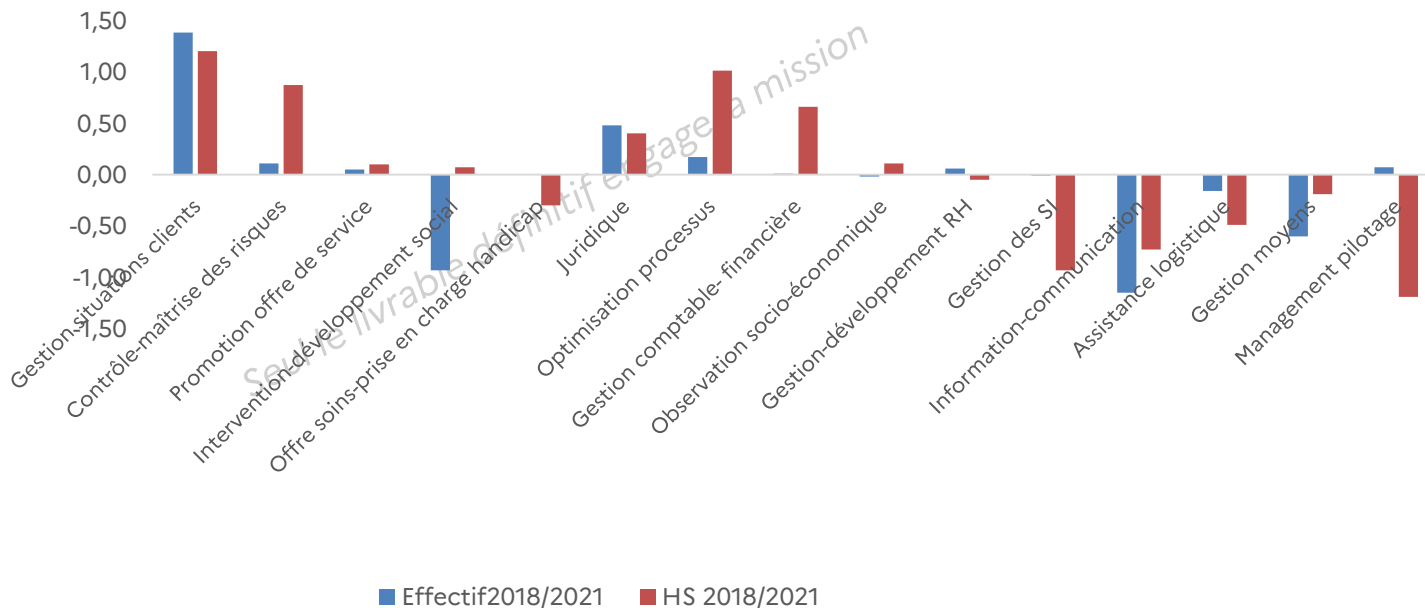
Nombre d'heures supplémentaires moyen par année



Sources : données CNAF, traitement mission

# L'évolution est disparate en fonction des familles professionnelles

Evolution globale des effectifs et des HS de 2018 à 2021



Sources : données CNAF, traitement mission

## Plusieurs familles professionnelles sont concernées par cette progression des heures supplémentaire supérieure à l'évolution des effectifs

- Le contrôle et la maîtrise des risques
- L'optimisation des processus
- Et les métiers liés à la gestion comptable et financière

Si les métiers en lien direct avec les allocataires sont concernés par une progression des heures supplémentaires, cette augmentation ne suit pas le même rythme que l'accroissement des effectifs



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## **Annexe 4.2 – éléments complémentaires**

*Complément A : Exemple d'emplois en réduction*

*Complément B : Emplois contribuant aux procédures qualité interne en essor*

seul le livrable de mission partage la mission

## Annexes à l'annexe 4.2 :

Annexe A : Exemple d'emplois en réduction

Annexe B : Emplois contribuant aux procédures qualité interne en essor

Seul le livrable définitif en



## Complément A : Exemple d'emplois en réduction

- Des réductions d'emplois d'assistance traduisent également les évolutions des usages liés aux développements de nouvelles technologies bureautiques et informatiques

Intitulé du métier	Nombre ETPMA en 2017	Nombre ETPMA en 2021	Nombre d'emplois supprimés	Evolution en %
Secrétariat	1 404	1 027	- 377	- 26,9
Support assistance utilisateurs	336	292	- 44	- 12,9

Sources : données CNAF, traitement mission

- Pour les fonctions supports, les volumes initiaux d'emplois étaient déjà modestes et deviennent minimes

Intitulé du métier	Nombre ETPMA en 2017	Nombre ETPMA en 2021	Nombre d'emplois supprimés	Evolution en %
Documentaliste	47	29	- 18	- 37,25
Technicien imprimerie	77	53	- 24	- 30,29
Technicien réalisateur support communication	55	39	- 16	-28,3

*Sources : données CNAF, traitement mission*

- Des métiers deviennent également résiduels sous l'impulsion des changements d'orientation de l'action des caisses d'allocations familiales. Les métiers les plus impactés en pourcentage représentent globalement des petits volumes d'emplois :

Intitulé du métier	Nombre ETPMA en 2017	Nombre ETPMA en 2021	Nombre d'emplois supprimés	Evolution en %
Agent hôtelier	143	77	- 66	- 45,92
Cuisinier	24	12	-12	- 47,9
Technicien transport	15	12	-3	- 23,5

Sources : données CNAF, traitement mission

## Complément B : Emplois contribuant aux procédures qualité interne en essor

Intitulé du métier	Nombre ETPMA en 2017	Nombre ETPMA en 2021	Nombre d'emplois créés	Evolution en %
Contrôleur de gestion	117	132	+ 15	+ 13,3
Conseil en organisation	113	181	+ 68	+ 60,4
Conseil qualité	193	229	+ 36	+ 18,8
Organisation évolution SI	28	39	+ 11	+ 38,3

Sources : données CNAF, traitement mission



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## ***Annexe 4 : Trajectoire d'emploi / 4.3 : analyse rétrospective et prospective des taux de départ en retraites et du turn-over***

Seul le livrable définitif en base de la mission

## Plan annexe 4.3

- ⇒ *Présentation rétrospective et prospective des départs en retraite*
- ⇒ *Présentation rétrospective et prospective du turn-over*

Seul le livrable définitif engage la mission

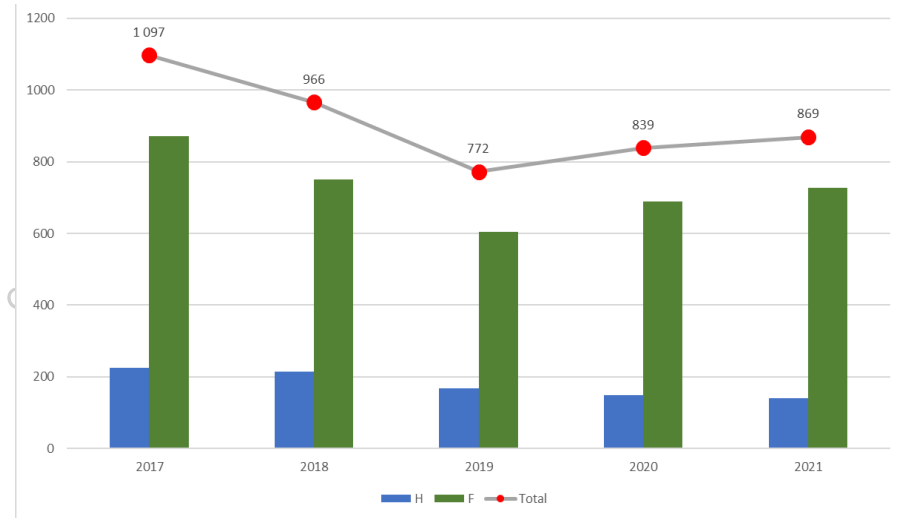
En 2017, la mission IGAS-IGF proposait un taux moyen de remplacement de 64,6% des départs à la retraite, tout en remplaçant à 100% les agents intervenant en liquidation

- La mission IGAS-IGF estime nécessaire d'aller plus loin qu'un alignement de toutes les caisses sur le premier quartile, car ce scénario conduit à un taux de remplacement de 72% qu'elle estime trop favorable par rapport à celui des autres caisses
- Elle retient à la place un taux de remplacement pour la gestion administrative de 100% des effectifs consacrés à la liquidation compte tenu des tensions existant dans le réseau et de 50% pour les autres effectifs de la gestion administrative, ce qui aboutit un taux de remplacement total de 64,6 %, similaire à l'effort demandé aux autres caisses
- Elle retient ce même taux de 64% pour le remplacement des départs à la retraite des agents de l'action sociale.
- Les directeurs de CAF n'ont pas une vision fine des départs des agents y compris en matière de retraite

## Sur les dernières années, on observe des départs en retraite plus tardifs et en diminution

- L'âge de départ en retraite recule de 7 mois entre 2017 et 2021 pour s'établir à 62 ans et 4 mois
- Le nombre de départ en retraite baisse tendanciellement
- Au niveau interbranche, le pic de départ en retraite a été atteint en 2016, selon le rapport IGAS relatifs aux enjeux d'intérêt commun aux organismes de sécurité sociale

Evolution du nombre de départs à la retraite



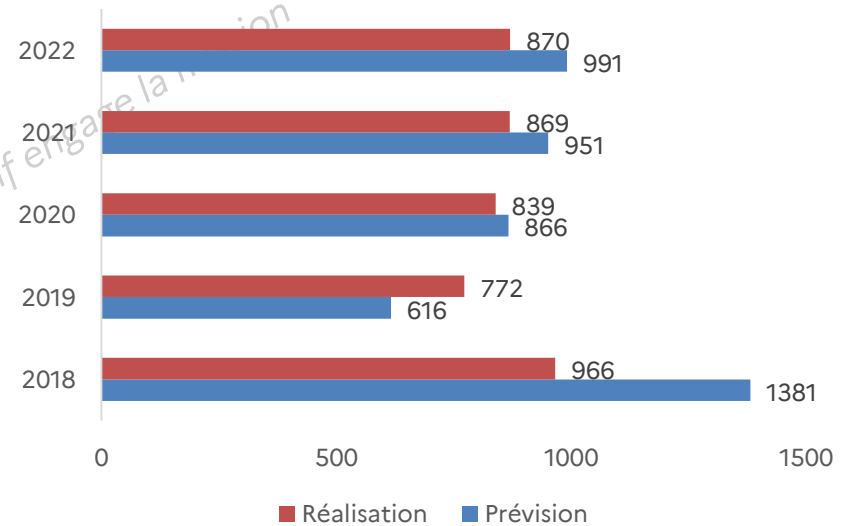
Source: données CNAF



## Les hypothèses de départ en retraite de la COG ont été partiellement atteintes

- L'âge de départ en retraite recule de 7 mois entre 2017 et 2021 pour s'établir à 62 ans et 4 mois et 4 mois
- Entre les prévisions établies pour la COG 2018 – 2022 et le niveau de réalisation (estimation pour 2022), le différentiel devrait avoisiner 489 départs en retraite en moins

Comparaison entre les prévisions de départ en retraite et les départs effectifs



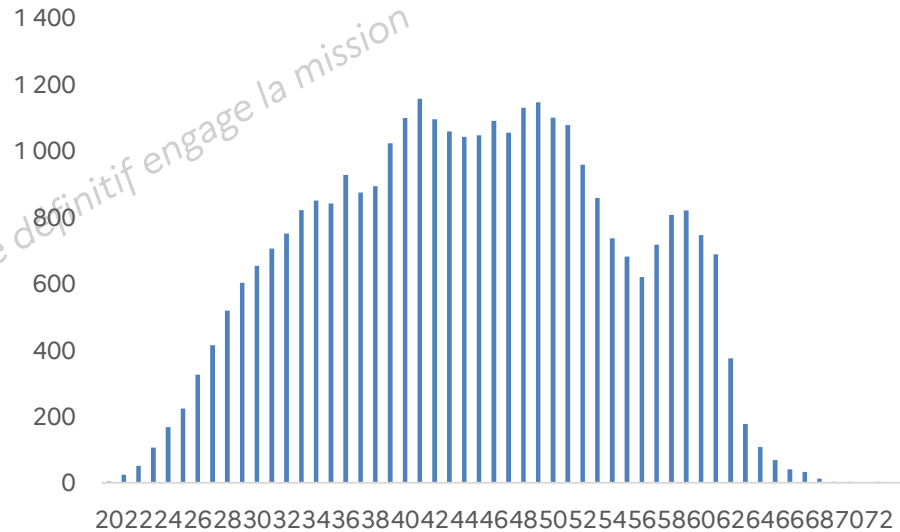
Source: données CNAF, traitement mission

## Pour la prochaine COG, la pyramide des âges est moins favorable aux départs en retraite que pour la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022

11,6 % des effectifs en CDI présents en mai 2022 atteindront l'âge légal de départ en retraite de droit commun pendant la prochaine COG

Par ailleurs, on observe une transition démographique marquée par un creux générationnel particulièrement dans sa dernière partie de la future COG

Age des salariés en contrat à durée indéterminée en mai 2022



Source: données CNAF, traitement mission

## Les prévisions de départ à la retraite dessinent une capacité théorique à rendre des ETP, qui doit encore être affinée

- Les départs à la retraite permettent uniquement de déterminer la capacité théorique globale maximale pour rendre des ETPMA. Elle est présentée dans le tableau ci-dessous.
- Cette capacité doit être **affinée en tenant compte de la situation par CAF et des postes des agents concernés**

Année	Estimation du nombre de départ en retraite
2023	840
2024	860
2025	770
2026	680
2027	620
Total	3770

*Source : données CNAF, traitement mission*

- **Même affinée, cette cible restera théorique.** En effet, la **cible d'effectif doit être déterminée en tenant compte des gains de productivité restant possibles** (cf. annexe 5.1), **de la situation de la production**, des stocks, de certains points clefs de l'activité du réseau et de la qualité du service rendu (cf. annexes 6 et 7) **et non de l'application d'un taux de remplacement construit par comparaison avec d'autres structures.**

## Sur la précédente COG, le turn-over était envisagé sur le plan de la capacité à saturer le plafond d'emploi et celui de la QVT

- Dans le cadre de l'évaluation IGAS-IGF de la précédente COG, la question du turn-over (TO) est évoquée dans la description de la solidarité inter-CAF. La solidarité des « petites » caisses est présentée comme un moyen de limiter l'impact du TO tout délestant les caisses en difficulté d'une partie de leur charge
- **Le taux du TO n'est pas intégré par certaines CAF dans leur stratégie de recrutement pour saturer leur plafond d'emplois, ce qui contribue à une sous-exécution.**
- Le rapport IGAS sur les enjeux communs aux organismes de sécurité sociale souligne que le taux de TO est faible dans l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Il s'interroge également sur la fidélisation du personnel affecté aux plateformes de service téléphonique et aux réponses au courriel.

## Le taux de turn-over constaté entre 2018 et 2021 est faible

Taux moyen de turn-over annuel et nombre de contrats à durée déterminée

	Taux moyen de turn-over	Taux de turn-over en ETPMA CDI	Nombre d'ETPMA en contrat à durée déterminée
2018	4,22 %	1 337	2 601
2019	6,22 %	1 957	2 575
2020	5,82 %	1 843	2 167
2021	5,87 %	1 852	2 391

*Source: données CNAF, traitement mission*

Le taux moyen de TO sur la période est de 5,53 % soit un flux annuel moyen de départ de 1 747 ETPMA. Cette moyenne faible est liée au taux bas de 2018 qui est très faible

Par ailleurs, le taux moyen de TO est disparate en fonction des métiers :

- Il est particulièrement élevé (double voire triple) pour le métier de conseil service usager
- Il est inférieur aux taux moyens de rotation du personnel pour des métiers en réduction au cours des dernières années (par ex : secrétaire, support assistance utilisateurs, maintenance des structures informatiques)

## Les projections de turn-over offrent des marges de manœuvres complémentaires au taux de départ en retraites sur la COG à venir, mais qui sont limitées

Effet projeté du turn-over sur la base du volume d'ETPMA 2021 hors CDD

Hypothèse de de turn-over prise en compte	Taux correspondant	Projection en ETPMA annuel
Taux de TO le plus élevé observé lors de la COG en cours	6,22%	1 959
Taux de TO de l'année 2021	5,87%	1849
Taux moyen de TO constaté pendant la COG actuelle	5,53%	1 742

*Source: données CNAF, traitement mission*

Ces projections globales donnent en réalité des marges de manœuvre limitées car les recrutements sont effectués à une maille départementale et il convient également de tenir compte des métiers (sauf à reconverter les agents).



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# **Annexe 5 : analyse rétrospective de la productivité / 5.1 : gains de productivité escomptés et réalisés**

Seul le livrable définitif engage la mission

## Plan annexe 5.1

- ⇒ *Equilibre économique de la COG*
- ⇒ *Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022*
- ⇒ *Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022*
- ⇒ *Bilan des gains de productivité et trajectoire d'emploi COG 2023-2027*

Seul le livrable définitif engage la mission



## 1. Équilibre économique de la convention d'objectif et de gestion

Sur le périmètre de la gestion administrative, Des gains à modèle de production constant mais aussi le pari de gains élevés en fin de COG grâce nouveau modèle (reposant sur SDSI, BRM/DRM etc.) devant à la fois permettre l'atteinte de la trajectoire COG mais aussi financer les surcoûts attendus

Gains et coût nouveaux sur la GA	En ETP	Commentaire
<b>Gains de productivité prévus</b>	<b>2878</b>	Réalisés essentiellement GA
<b>A modèle de production constant</b>	978	
<b>Nouveau modèle de production (DRM, NSI etc.)</b>	1900	(dont 721 lié à l'automatisation)
<b>Total coûts + rendus ETP</b>	<b>2544</b>	
<b>Coût ETP charges nouvelles</b>	844	Concernent GA
<b>Dont développement missions</b>	365	
<b>Dont réforme juridique AL</b>	269	Surcoût après prise en compte des gains de productivité lié à adossement DRM + automatisation (SDSI)
<b>Dont effet volume</b>	210	
<b>Rendus ETPMA COG</b>	1700	GA

273 / 382

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

### 2.1. A court terme, des gains de productivité à modèle constant (= à iso-SI)

**Des gains de 978 ETP à modèle de production constant**, reposant principalement sur le développement de l'automatisation sur certaines actions, du numérique et diverses technologies innovantes (scanner intelligent, injection de données, etc.).

Gains de productivité attendus sur la COG 2018-2022 à modèle de production constant

Leviers de productivité	Rendus ETP attendus	Détail/commentaire
<b>Convergence entre les CAF</b>	- 410 ETP	Donc – 260 grâce à la l'augmentation de la liquidation automatique et – 150 de l'atteinte des standards de production
<b>Projet OPEX numérisation</b>	- 170 ETP	Scénario d'acquisition de 61 machines Opex avec un apport de 66 % de gains de productivité sur 65 % de l'activité de numérisation.
<b>Ecriture automatique</b>	- 67 ETP	
<b>Effets report SDSI 2016 - 2017</b>	- 331 ERP	Refonte des services en ligne, automatisation de la gestion d'une partie des courriels
	<b>978 ETP</b>	

274 / 382

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

### 2.2. Le pari de gains élevés (1900 ETP) en fin de COG grâce au nouveau modèle de production reposant sur la BRM/le DRM et le SDSI (1/2)

Selon l'observatoire des charges 2018 « *L'équilibre économique de la branche Famille, et notamment la contrainte forte en fin de période Cog* » nécessitait « *une rupture systémique avec la mise en place d'un nouveau modèle de production du service* ».

Fondements du nouveau modèle d'ingénierie des prestations (possible grâce au SDSI) :

- la récupération de l'information auprès des partenaires et la sécurisation des données à la source
- l'acquisition dématérialisée de certaines informations auprès de l'allocataire et la modernisation de la relation de service
- traitement optimisé et largement automatisé des dossiers.

**La récupération automatique de données et la migration de la prestation dans le NSI dans le cadre de la réforme des AL (dont la mise en œuvre prévue en 2019) devait poser les bases de ce nouveau modèle qui devait être étendu aux autres prestations avant la fin de la COG.**

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

### 2.2. Le pari de gains élevés (1900 ETP) en fin de COG grâce au nouveau modèle de production reposant sur la BRM/le DRM et le SDSI (2/2)

Gains de productivité attendus sur la COG 2018-2022 grâce au nouveau modèle de production

Levier de productivité	Gains ETP attendus	Commentaire détail
Poursuite outillage offre de service	- 254	Totalité sur 2022
Parcours allocataires grâce au levier numérique	- 579	Totalité sur 2022
Moderniser l'architecture du SI en s'appuyant sur les grandes réformes réglementaires	- 649	Totalité sur 2022
Moderniser le poste de travail	- 419	150 sur 2019-20, 269 sur 2022
<b>Total</b>	<b>- 1900 ETP</b>	

*Source : travaux mission, synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018*

La mission relève que les gains de productivité lié au nouveau modèle devaient intervenir dans le schéma envisagé en 2022, alors que les rendus d'ETP dans la trajectoire notifiée s'accéléraient dès 2021. **Les ETP sont ainsi rendus dans le cadre de la trajectoire notifiée, avant l'intervention des gains de productivité permettant de les rendre dans le cadre du schéma de productivité.**

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

### 2.3. Ces gains de productivité (1900 ETP + 978 ETP) devaient permettre d'atteindre la trajectoire mais aussi de financer la réforme de la contemporanéisation des allocations logement et d'autres charges

La réforme des AL devait conduire en cible à la fois à des gains de productivité, grâce au nouveau modèle de production, tout en représentant un coût en terme de gestion et de relation de service car les règles de calcul de la prestation sont complexifiées.

La contemporanéisation des AL conduit à une complexification multiple :

- Variation potentielle des droits des allocataires tous les trimestres en fonction des ressources contemporaines.
- Application de plusieurs temporalités de ressources (N-2/ N-1/N), selon les natures de ressources, avec des actualisations trimestrielles.
- Coexistence de bases ressources distinctes pour les bénéficiaires qui cumulent l'AL avec d'autres prestations
- Récupération multiple de ressources : DSN / PASRAU / N-1/ N-2 / Récupération auprès de l'usager, ce qui nécessite d'assurer la fiabilité de ces différentes sources

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

**Le coût de la réforme des AL avait été évalué à 269 ETPMA en cible, une fois engrangés les gains de productivité associés**

Chiffrage du coût en ETP de la réforme des AL

Réforme Logement 2019	2019	2020	2021
<b>1. La gestion des ressources</b>	119	132	132
1.1 La révision trimestrielle des droits	52	84	84
1.2 L'ouverture d'un droit à la rectification	66	48	48
1.3 Bascule du nouveau dispositif (scénario de validation)	-	-	-
<b>2. La politique de contrôles et de maîtrise des risques</b>	15	25	25
2.1 La gestion des indus	15	25	25
<b>3. La relation de service</b>	1 232	364	112
3.1 Gestion des appels téléphoniques	735	217	67
3.2 Gestion des visites	364	107	33
3.3 Gestion des courriels	134	40	12
<b>TOTAL ETP</b> <i>(vs avant mise en œuvre de la réforme)</i>	<b>1 366</b>	<b>521</b>	<b>269</b>
<b>Coût ETP (en €)</b>	<b>73 777 683 €</b>	<b>28 138 075 €</b>	<b>14 515 223 €</b>
<b>Taux de gestion sur la base d'un ROI (1,5 milliard)</b>	<b>4,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,0%</b>

278 / 382

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

Coûts/gains par ETP lié à la réforme des AL  
(après prise en compte des gains de productivité lié au nouveau modèle de production et à des simplifications)

	2018	2019	2020	2021	2022
Charge résultante		1367	-846	-252	

Source : annexe du rapport de l'observatoire des charges 2018

Remarque: Compte tenu de l'équilibre économique de la COG (estimant à seulement 269 ETP le coût net de la réforme AL), les gains de productivité lié à l'automatisation AL (DRM, NSI) ne sont pas inclus dans les gains de 1900 ETP attendus dans le cadre du SDSI 2018-2022. Ils viennent minorer le coût de la réforme des AL (comptabilisées comme « des charges évitées »), comme l'a confirmé la CNAF.

## 2. Gains de productivité prévus sur la COG 2018-2022

### Ces gains de productivité devaient aussi financer d'autres charges

Outre la réforme des AL, d'autres charges supplémentaires avaient été identifiées en 2018 sur le périmètre de la gestion administrative/délivrance des prestations :

Charges nouvelles attendues sur la COG 2018-2022

Charges	Coût en ETP	Commentaire/détail
<b>Charges liés au développement de missions nouvelles</b>		
Accès aux droits (loi Essoc notamment)	319	Accompagnement des allocataires en situation d'indus : + 76 ETP Accompagnement des primo-demandeurs sur le volet des obligations déclaratives : 48 ETP Dataminig : + 94 ETP et rdv d'accès aux droits: + 101 ETP
Médiation préalable obligatoire	46	
<b>TOTAL missions nouvelles</b>	<b>365</b>	
<b>Charges liés à des augmentations de volume attendues</b>		
Augmentation du nombre de foyers allocataires des prestations légales à l'horizon 2022	61	entre 2017 et 2022 mais avec une courbe en forme de cloche
La hausse tendancielle des courriels	149	
<b>TOTAL volume</b>	<b>210</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>575</b>	

280 / 382



### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

#### L'estimation des gains de productivité réalisés est à actualiser

- Le dernier rapport de l'observatoire des charges est celui de 2020.
- Celui-ci évalue les gains de productivité intervenus, sans pour autant reprendre chacun des leviers identifié en 2018, ni la distinction stricte entre gains à modèle constant et gains liés au nouveau modèle de production
- Le rapport 2020, comme le rapport 2019 se centre sur l'évaluation des gains liés à l'automatisation (présentés ci-après), **sans pour autant évaluer la répartition de ces gains effectifs liés à l'automatisation à iso-SI et dans le cadre du NSI**. Seuls les gains d'automatisation prévus en 2018 avaient été ventilés (liquidation automatique à iso-SI - 260 ETP, effet report du SDSI 2016-2017 - 114 ETP, écriture automatique 67 ETP, SDSI 2018-2022 - 721 ETP).
- Par ailleurs, au vu des éléments dont elle disposait, il n'a pas été possible pour la mission de s'assurer **que les gains d'automatisation liés à la gestion des AL** (qui sont déjà pris en compte ailleurs = en minorant le coût de la réforme) sont bien exclus des gains présentés ci-après. Si ce n'était pas le cas, **il conviendrait de les distinguer pour éviter la double prise en compte**.

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

## Un gain de productivité significatif a été réalisé grâce l'automatisation mais est difficile à évaluer précisément

- Selon l'observatoire des charges 2020, la progression du taux de liquidation automatique sur les 27 démarches réalisées en téléprocédure, passé de 18,2% en 2017 à 26,2% en 2020 aurait permis un gain de productivité estimé par la CNAF à **1 116 ETP** en 2020 sur la base d'une capacité de production de 12 500 pièces par an. Et un point de liquidation automatique correspondrait à 132 ETP.
- Il convient toutefois d'être **prudent car l'estimation est réalisée à iso-productivité** des agents, or dans la mesure où l'automatisation des procédures porte d'abord sur les plus simples, **laissant les plus complexes dans la corbeille des agents**. La cible de pièces à traiter par les agents doit donc évoluer en conséquence (plus faible)
- Par ailleurs ce gain **se recoupe en partie avec des gains attendus du SDSI 2018-2022**

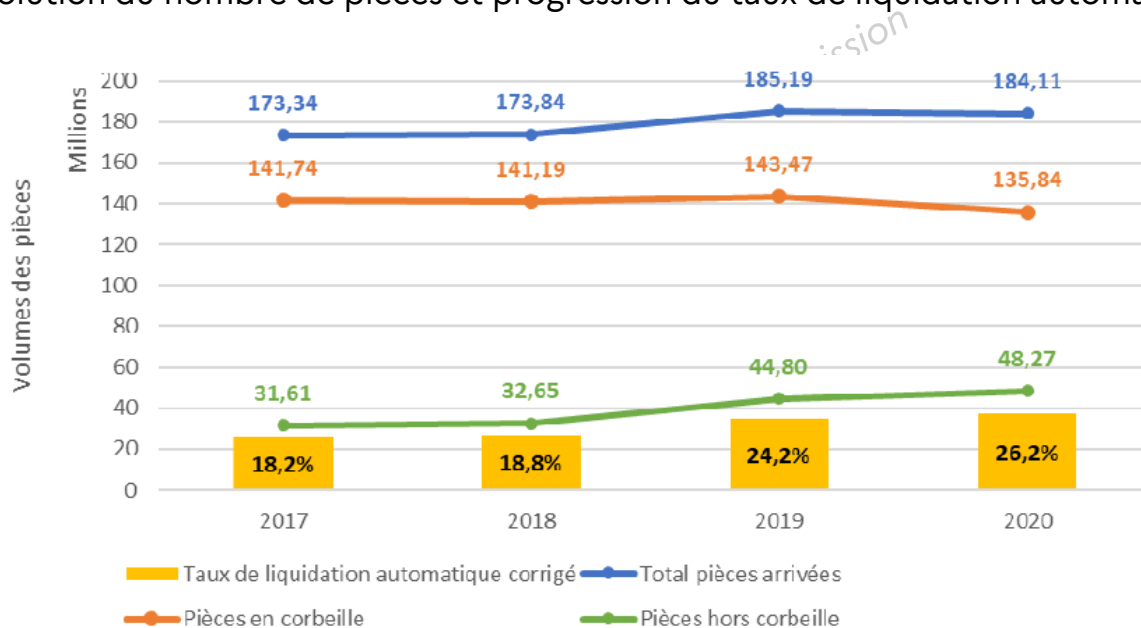
	2018	2019	2020
<b>Total pièces arrivées</b>	<b>173 837 847</b>	<b>185 187 678</b>	<b>184 114 477</b>
<b>Taux de liquidation automatique corrigé</b>	18,2%	18,2%	18,2%
Pièces hors corbeille estimé avec un taux de liq auto 18,2%	31 699 165	33 768 796	33 573 099
<b>Ecart pièces hors corbeille réel / estimation</b>	<b>949 020</b>	<b>11 026 706</b>	<b>14 700 588</b>

	↓	↓	↓
<b>Estimation Gain ETP (base 12500 pièces traités / ETP)</b>	<b>76</b>	<b>882</b>	<b>1176</b>

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

L'augmentation de la liquidation automatique a permis de faire face en partie à l'augmentation du nombre de pièces sur la période.

Graphique : évolution du nombre de pièces et progression du taux de liquidation automatique entre 2017 et 2020



### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

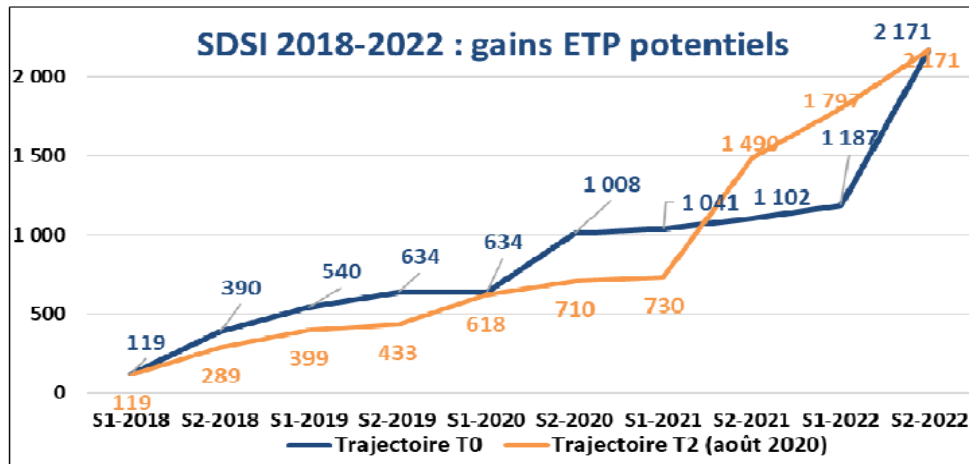
Par ailleurs **l'accélération du déploiement des assistants digitaux en 2020** a permis selon les estimations de l'observatoire des charges l'équivalent de la production annuelle **de 221 ETP** sur la base d'une capacité de production de 12 500 pièces par an.

Seul le livrable définitif engage la mission

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

La mission n'est pas en mesure d'apprécier à ce stade, le gain lié au nouveau modèle de production reposant sur le SDSI, compte tenu des retards intervenus.

- Au moment de l'élaboration du dernier rapport de l'observatoire des charges (rapport 2020), un gain correspondant à 710 ETP était effectivement intervenu, qui ne peut être additionné avec les gains évoqués précédemment liés à automatisation car il est déjà en partie déjà pris en compte dans ceux-ci



Date T0 : 27/11/2018

Date T1 : 20/11/2020

285 / 382

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

**L'atteinte de l'objectif de 2171 ETP lié au SDSI suppose une accélération forte de la trajectoire de réalisation des projets et de gains.**

- La mission qui n'a pas encore expertisée l'avancement des chantiers SI n'est pas en mesure d'apprécier le caractère réaliste de cet objectif.

Elle fait toutefois les constats suivants :

- La migration des prestations dans le NSI (qui rend possible pour ces prestations le nouveau modèle de production de service) n'est intervenue que pour les AL à ce stade (elle était envisagée aussi pour la PA et le RSA)
- La généralisation de l'acquisition automatique des données via l'adossement au DRM n'est envisagée qu'en 2026 (première étape de la solidarité à la source avec DRM + déclaration unique)

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

#### **Il convient d'être prudent sur le calendrier annoncé et prendre aussi en compte l'ensemble du plan de charge SI à venir**

- Compte tenu des retards intervenus jusqu'ici et des difficultés de gouvernance globale (Etat-CNAF-autre opérateurs), des évolutions réglementaires et de SI, rapportés au cours des entretiens (non encore vérifiés), la mission souligne qu'il convient d'être prudent sur ce calendrier annoncé.
- Par ailleurs, les évolutions SI pour décliner les projets prévus dans le cadre de la prochaine COG s'ajouteront à plusieurs autres strates (identifiées dans le cadre du groupe de travail CNAF de préparation de la COG consacré au SI):
  - ✓ des projets prévus dans le cadre de la précédente COG et qui se poursuivront sur la prochaine (17 projets)
  - ✓ des projets répondant à des expressions de besoins (indépendants de la COG) mais qui permettront d'améliorer la performance du réseau
  - ✓ des évolutions techniques pour maintenir le bon fonctionnement SI : évolution de l'infrastructure SI et dette technique, à articuler avec la trajectoire du nouveau SI.

### 3. Gains de productivité intervenus sur la COG 2018-2022

→ Au vu de ces éléments, **la mission observe que les gains de productivité espérés en 2018 pour 2022 afin de respecter la trajectoire d'emploi de la COG 2018-2022 (1700 ETPMA) et de faire face aux charges nouvelles alors connues (844 ETPMA), n'interviendraient au mieux qu'en fin de prochaine COG (2023-2027) voire sur la COG suivante (2028-2033).**

Seul le livrable définitif



## 4. Bilan des gains de productivité et trajectoire d'emploi COG 2023-2027

- **Les effectifs ont été rendus avant l'intervention des gains de productivité**

**Il convient de réactualiser la trajectoire de productivité SDSI ci-dessus dans le cadre de l'observatoire des charges 2021 pour connaître les gains effectifs et ainsi évaluer les ETPMA manquants (delta ETPMA) pour faire face à la charge compte tenu du niveau de productivité actuelle.**

→  $\Delta \text{ETPMA} = [\text{ETPM rendus} + \text{charges nouvelles}] - [\text{gains de productivité intervenus}^*] = [2\ 544 \text{ ETPMA}] - [\text{gains de productivité intervenus sur 2018-2022 à déterminer par l'observatoire 2021}]$

**Dans la mesure où les effectifs correspondant au nouveau modèle de production des prestations (notamment RSA, AL) ont d'ores et déjà été rendus sur la COG 2018-2022, il n'est pas possible de compter sur les gains de productivité correspondants (quand bien même ils interviendraient sur la COG à venir) pour rendre des effectifs.**

## 4. Bilan des gains de productivité et trajectoire d'emploi COG 2023-2027

**Recommandation concernant la trajectoire d'emploi future : Les gains de productivité qui interviendront sur la COG 2023-2027 (qu'ils soient liés aux mutualisations, à la poursuite de l'automatisation à modèle constant, la convergence entre les caisses, ou au nouveau modèle de production : SDSI, DRM etc.) devront permettre de combler l'écart lié au rendu des effectifs avant l'intervention des gains de productivité et sortir la CNAF de la tension dans laquelle elle se trouve actuellement en matière de production et de service**

### **Recommandation concernant l'élaboration du rapport de l'observatoire des charges 2021 :**

- Evaluer les gains de productivité intervenus **en partant de la grille des gains prévus en 2018** afin de disposer d'une grille homogène pour mesurer les écarts.
- Identifier aussi **les gains intervenus**, non liés aux projets identifiés en 2018, y compris les projets hors COG mais **répondant aux besoins exprimés dans le réseau**
- Concernant la réformes des AL, réaliser **évaluation actualisée** détaillant les coûts mais aussi les gains de productivité liés à l'automatisation (adossement au DRM et NSI), en clarifiant **où ces gains sont comptabilisés (s'assurer qu'il n'y a pas de double compte → compris ou non dans les 1176 ETP lié à l'automatisation + idem pour les 1900 ETP du SDIS 2018-2022?)**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# ***Annexe 5 : analyse rétrospective de la productivité / 5.2 : analyse du coût allocataire pondéré***

Seul le livrable définitif est en vigueur de la mission

## La notion de coût allocataire pondéré revêt une importance particulière

- Cette approche revient en effet à relier
  - D'une part, l'analyse de la charge appréhendée de manière réelle (en prenant en compte la complexité / la lourdeur de gestion d'un dossier versus la facilité / légèreté de gestion d'un autre)
  - Et, d'autre part, les moyens alloués aux organismes
  - Ainsi, le coût allocataire pondéré permet de lier les deux approches en considérant les coûts de gestion du réseau ou d'un organisme au regard des charges effectives auxquels il est confronté.
- Ces approches par coût permettent ainsi de:
  - Classer les organismes, de la plus onéreuse à la moins onéreuse
  - Apprécier la dispersion des coûts pondérés selon les caisses.
- Cette approche a souvent constitué au cours des dernières périodes conventionnelles une des modalités privilégiées d'appréciation de la performance de gestion:
  - L'indicateur du coût pondéré allocataire a constitué un indicateur conventionnel assorti d'un objectif pendant la période 2013-2017.
- Au-delà, les économies de gestion escomptées du réseau ont souvent, sinon exclusivement pour la période 2018-2022, reposé sur l'objectif de diminuer les différences de coûts et de performances entre organismes, apprécier cette évolution revient donc à analyser dans quelle mesure une telle démarche a eu les effets attendus

## Le calcul du coût allocataire pondéré a évolué entre 2016 et 2017

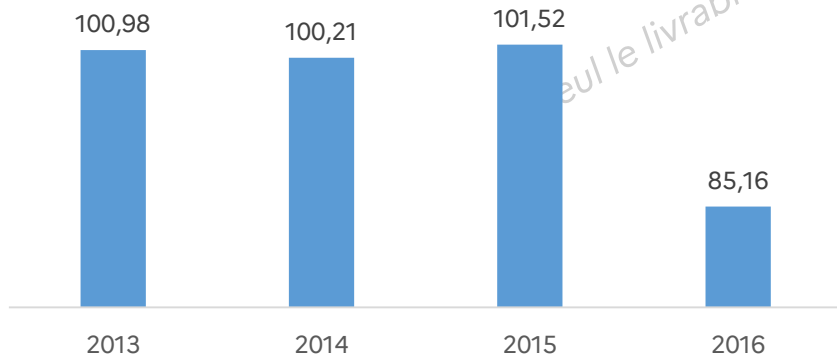
- L'évaluation de la nature de ces changements revêt une importance particulière
- Elle n'a cependant pas été possible dès cette première phase
- Pour autant, les travaux de la mission permettent d'apprécier les évolutions et dynamiques du coût allocataire pondéré et d'apprécier les impacts tout à fait majeurs de la réforme intervenue en 2017 pour nombre d'organismes.

seul le numérique permet d'être engagé dans la mission

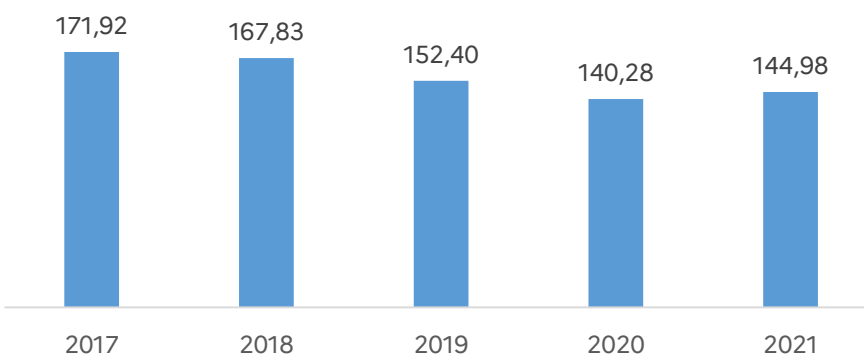
## Quelle que soit la période (donc la méthode) retenue, le coût pondéré a diminué au niveau du réseau (1/2)

- La période 2013 – 2016 se caractérise cependant par une relative stabilité de ce coût avant un effondrement en 2016, qui a pu justifier l'évolution de la méthode retenue...
- *A contrario*, la baisse de coût est plus régulière entre 2017 et 2021

Coût allocataire pondéré du réseau - évolution entre 2013 et 2016 (ancienne méthode)

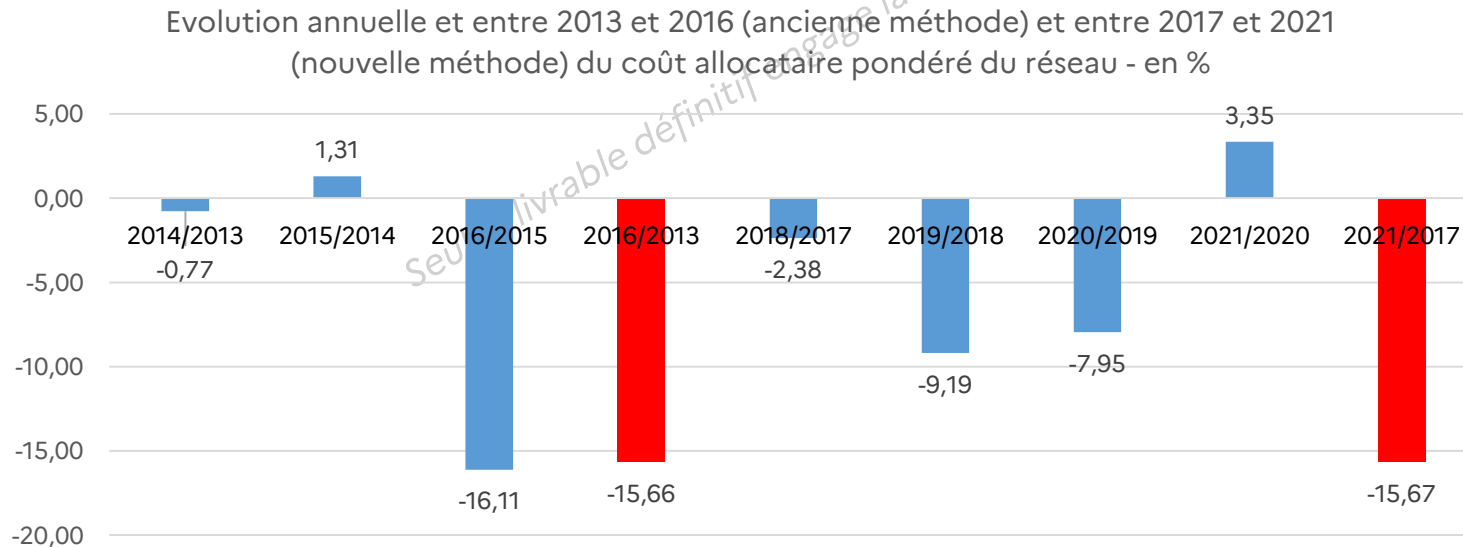


Coût allocataire pondéré du réseau - évolution entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



## Quelle que soit la période (donc la méthode) retenue, le coût pondéré a diminué au niveau du réseau (2/2)

- Les évolutions constatées chaque année et sur chacune des périodes montrent que les baisses de coût sont intervenues dans des proportions équivalentes mais sans que les chroniques de baisse ne puissent être comparées, l'effort étant en apparence beaucoup mieux réparti entre 2017 et 2022



## Les évolutions du coût allocataire pondéré au niveau du réseau masquent cependant des disparités très profondes en son sein

- Les valeurs moyennes ou médianes des caisses soulignent la relative dispersion du coût allocataire pondéré au sein du réseau...
  - Ces différences sont relativement stables dans le temps
  - Et, hormis en 2013 le rapport entre la caisse la plus économe et la caisse la plus onéreuse est de même ampleur et à un niveau non négligeable
- Il semble donc *a priori* que, quelle que soit la méthode employée, la démarche n'a a priori pas permis de faire converger les coûts au sein du réseau...
  - Ce que semble confirmer l'approche année après année proposée dans les slides suivants... le cadre budgétaire reposant sur cette convergence peut donc sembler inadapté
  - Les performances sont en fait tirées par un petit nombre de caisses relativement moins coûteuses que les autres

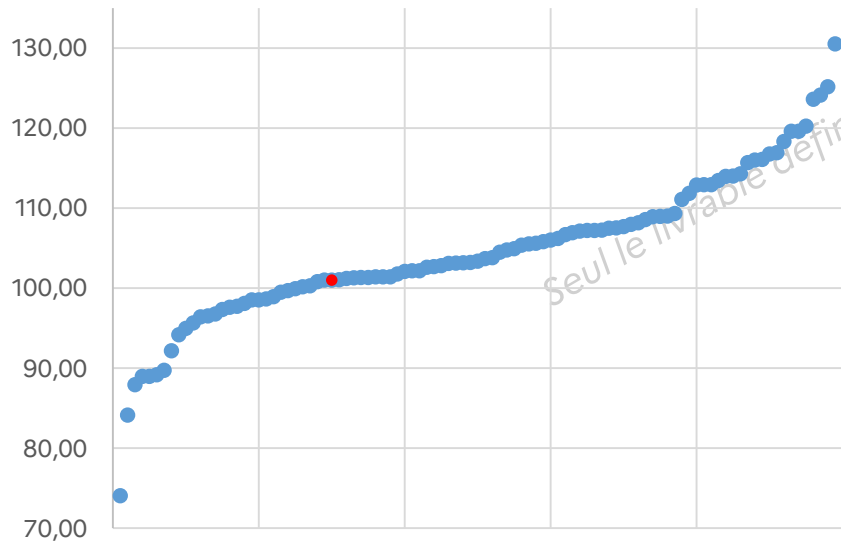
Evolution annuelle du coût allocataire

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Réseau	100,98	100,21	101,52	85,16	171,92	167,83	152,40	140,28	144,98
Moyenne caisses	104,69	103,95	105,09	87,23	177,44	173,60	156,51	144,58	149,20
Médiane caisses	103,51	103,26	104,35	86,52	174,56	170,44	154,86	142,07	147,32
Maximum caisses	130,52	76,48	73,81	72,38	138,86	142,36	132,53	121,09	125,48
Minimum caisses	74,03	125,92	127,2	107,5	211,99	210,73	206,81	182,49	187,77
Maximum/minimum	1,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7

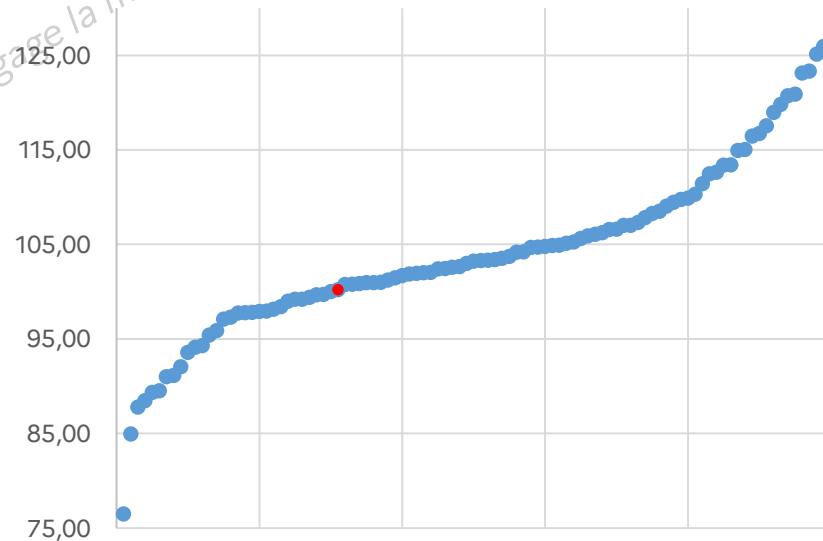


## En 2013 et en 2014, 29 et 30 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2013

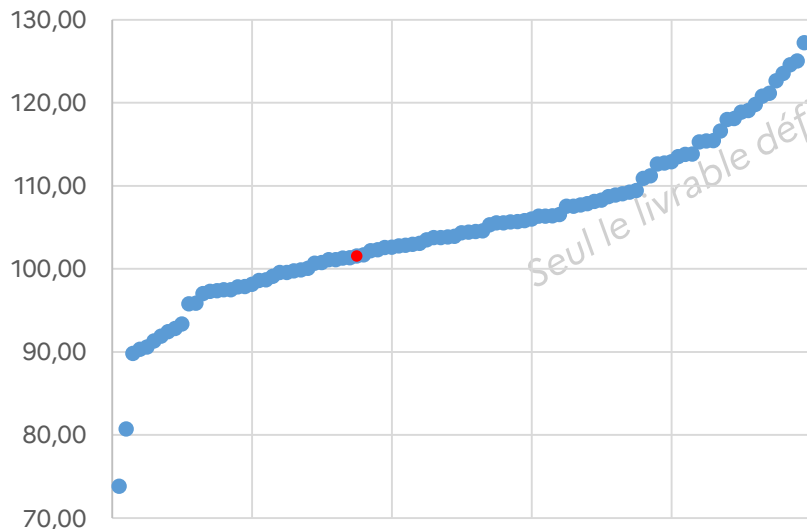


Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2014

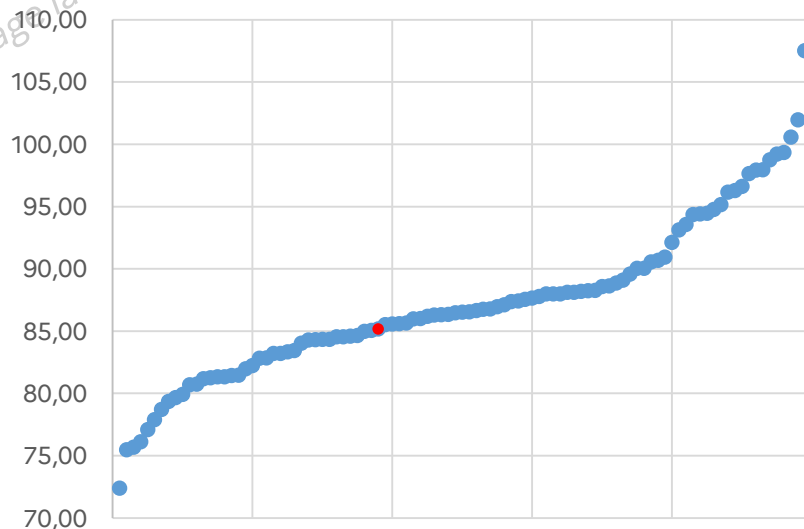


## En 2015 et en 2016, 34 et 37 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2015

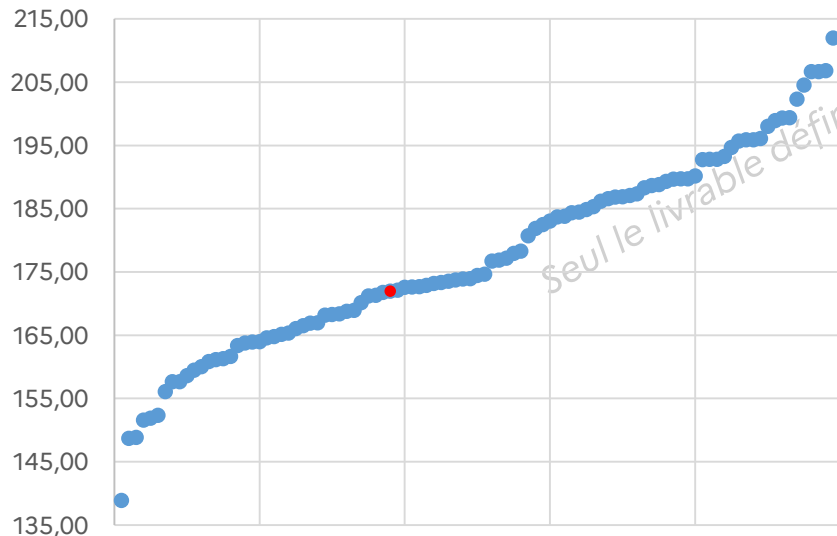


Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2016

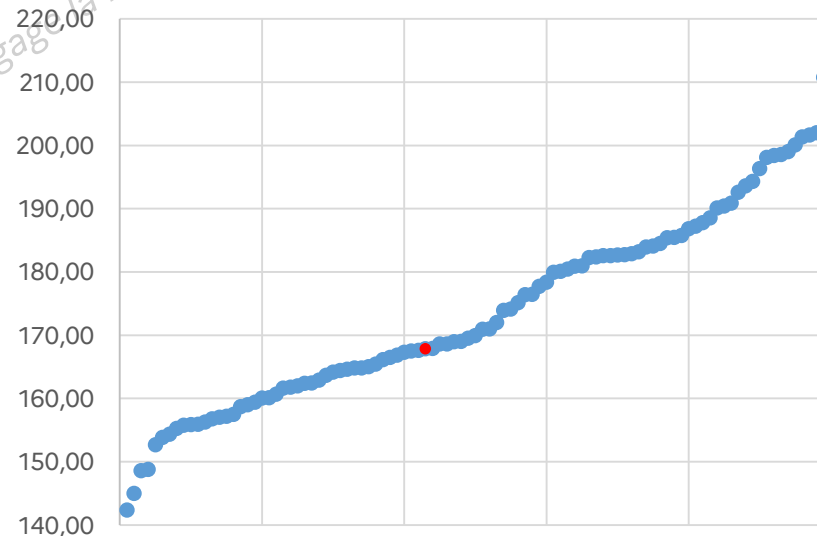


En 2017 et en 2018, suite à la mise en place de la nouvelle méthode, 37 puis 42 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2017

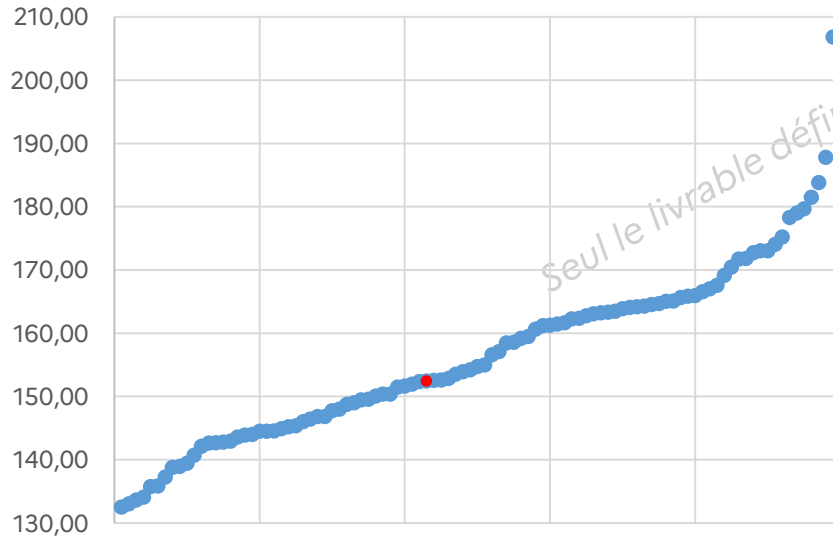


Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2018

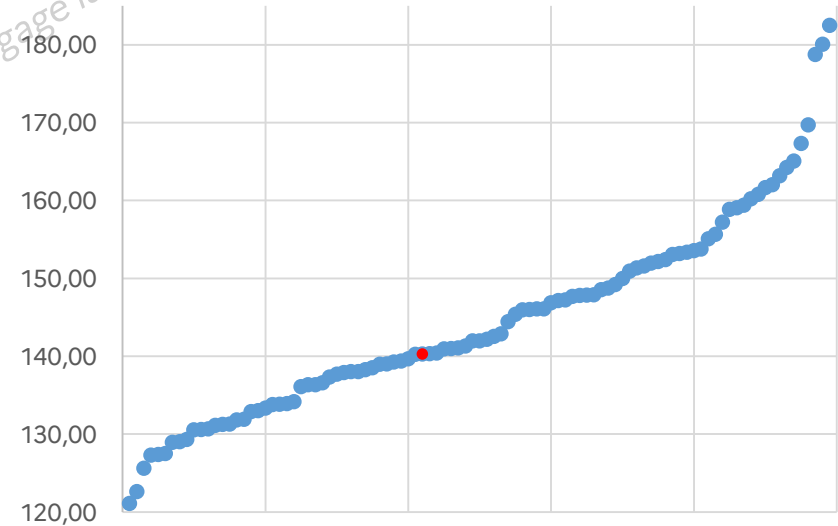


## En 2019 et en 2020, 42 et 41 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2019

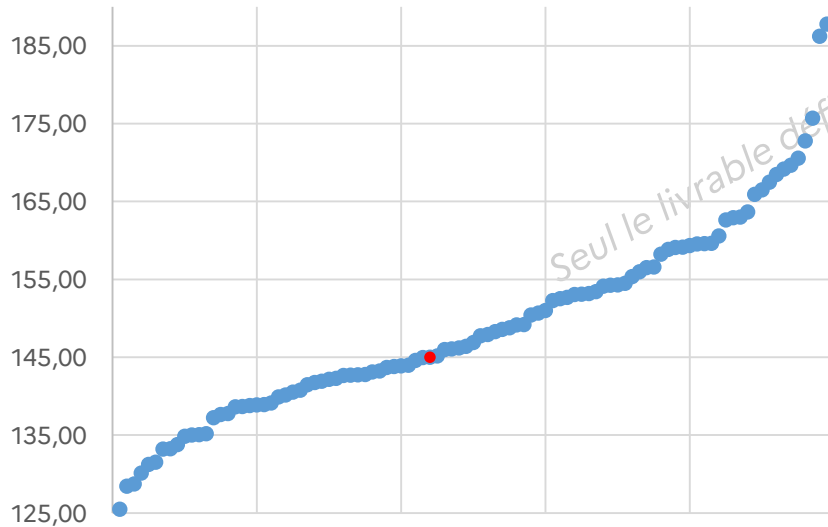


Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2020

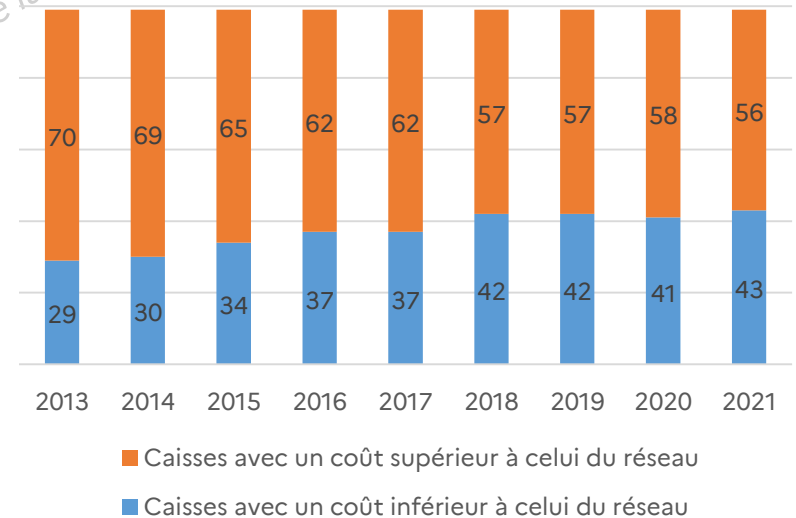


En 2021, 43 caisses présentent un coût allocataire pondéré inférieur à celui constaté au niveau du réseau – les efforts semblent donc portés par un nombre réduits d'organismes, si il y a convergence, sa portée demeure à tempérer

Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2021



Situation des caisses au regard du coût allocataire pondéré du réseau - en nombre de caisses - entre 2013 et 2021

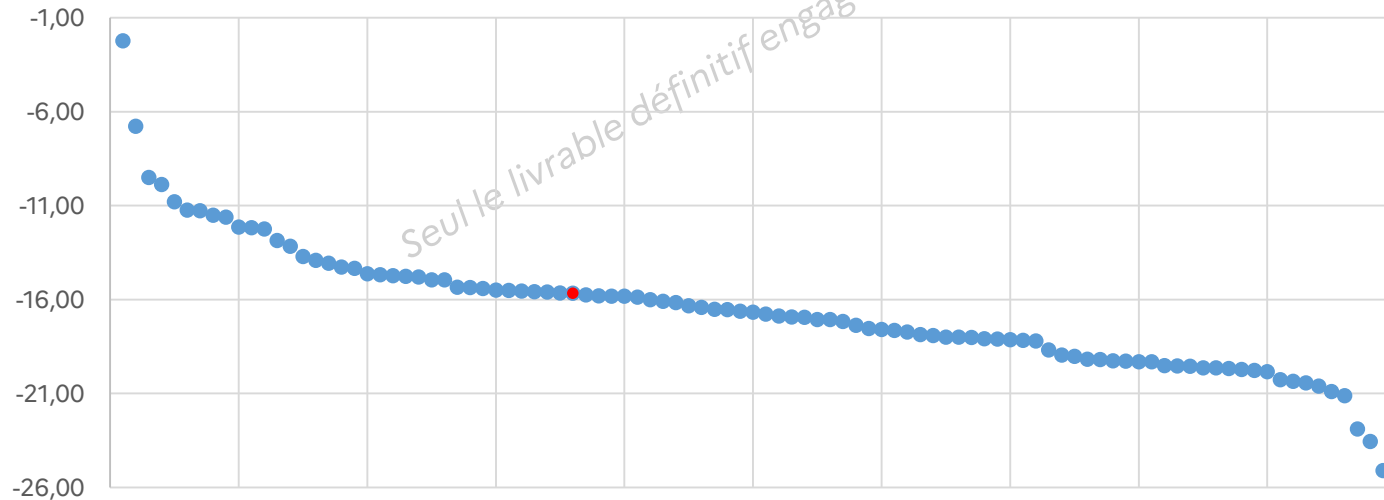


## L'analyse de l'évolution du coût allocataire pondéré dans chaque caisse confirme cette analyse (1/2)

Entre 2013 et 2016:

- 35 caisses ont fait un effort relatif moindre que le réseau
- Les évolutions par caisse varient dans un rapport de 1 à 13

Evolution du coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - entre 2013 et 2016 - en %

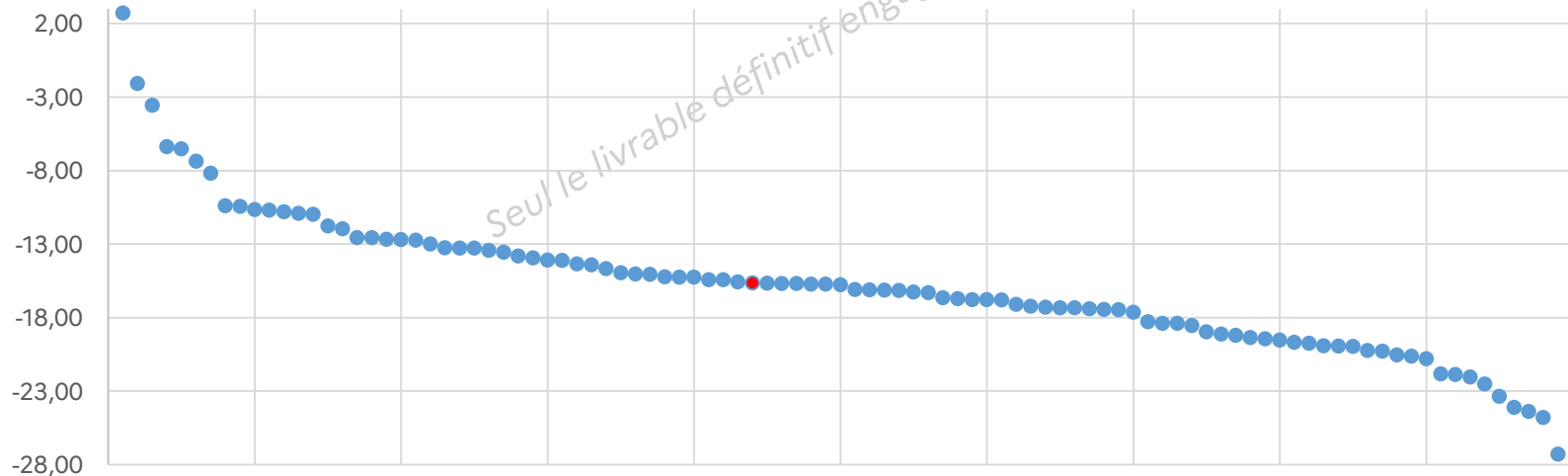


## L'analyse de l'évolution du coût allocataire pondéré dans chaque caisse confirme cette analyse (2/2)

Entre 2017 et 2021:

- 44 caisses ont fait un effort relatif moindre que le réseau
- Les évolutions par caisse varient dans des rapports de 1 à 15

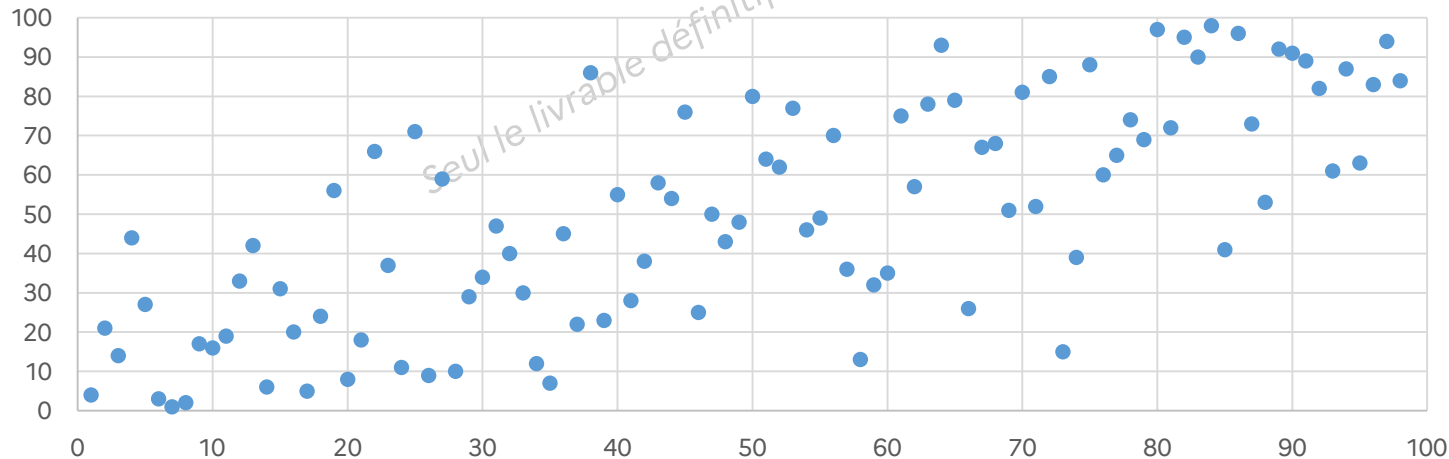
Evolution du coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes)  
et dans le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021 - en %



## Enfin, l'analyse du classement ou de la position de chaque caisse au sein du réseau conforte cette appréciation avant ou après la réforme de 2016 / 2017

Le changement de méthode en 2017 a eu des effets puissants: la position de chaque caisse a profondément évolué entre la place occupée en 2016 et celle occupée en 2017... peu de caisses ont obtenu la même place avant / après le changement

Classement de chaque caisse en matière de coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - en 2016 (ancienne méthode - axe des abscisses) et en 2017 (nouvelle méthode - axe des ordonnées)

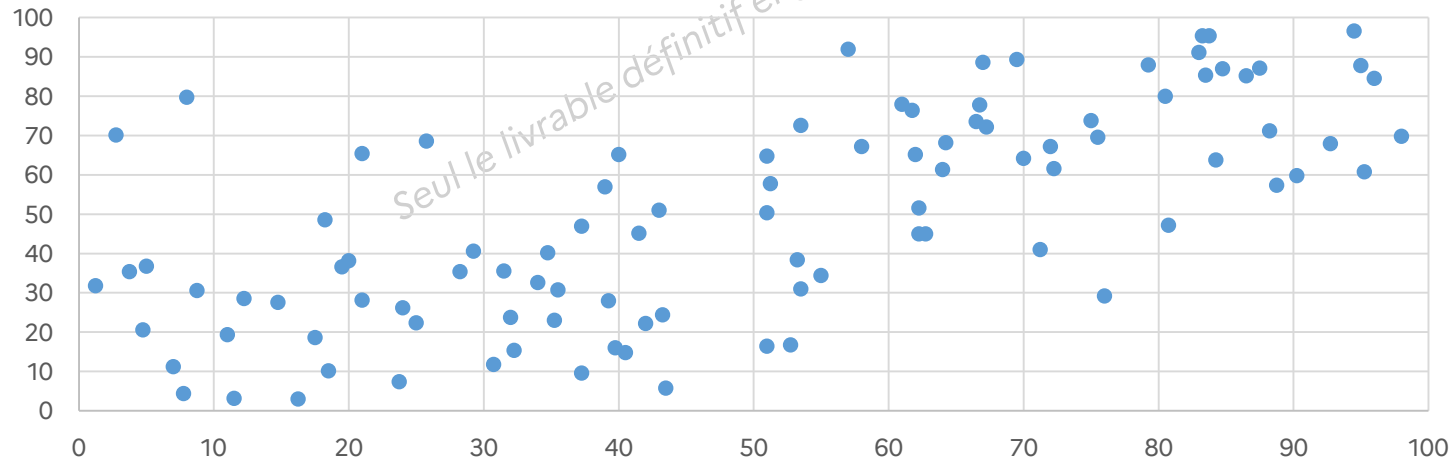




Enfin, l'analyse du classement ou de la position de chaque caisse au sein du réseau conforte cette appréciation avant ou après la réforme de 2016 / 2017

Mais ces changements de place semblent assez comparables avec ceux constatés pour chacun des périodes: 2013-2016 et 2017-2022.

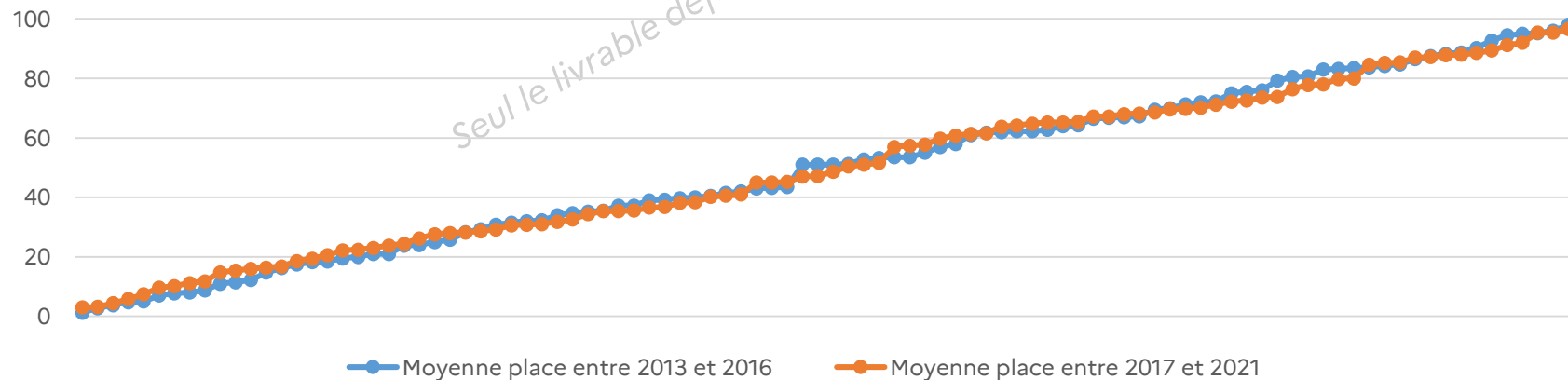
Classement moyen de chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode - axe des ordonnées) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode - axe des abscisses)



## Enfin, l'analyse du classement ou de la position de chaque caisse au sein du réseau conforte cette appréciation avant ou après la réforme de 2016 / 2017

De fait, c'est bien la méthode qui a un impact puisque pour chacune des périodes, la moyenne des places occupées par chaque caisse conduit non à observer deux nuages de points qui témoigneraient de changements réguliers de position mais bien des quasi droites qui reflètent une certaine inertie du classement...

Moyenne de la place occupée par chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1) - entre 2013 et 2016 (ancienne méthode) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



## Conclusion provisoire

- La méthode d'évaluation de la charge et de répartition des moyens revêt logiquement une importance tout à fait clef...
- Pour autant, alors que les objectifs de convergence de coûts de gestion étaient clairement assignés au réseau, c'est principalement le changement de méthode qui semble avoir conduit à revoir les performances de chaque organisme...
- Certes, le réseau a consenti des efforts très nets en matière de recherche de maîtrise des coûts et un nombre croissant d'organisme a contribué à cette performance...
- Ce nombre de meure cependant trop réduit et la méthode joue un rôle tout à fait déterminant
- Au final, la convergence par les coûts semble présenter des limites assez notables à ce stade
- Il serait donc pour le moins fragile de considérer que de manière mécanique le réseau assure demain une convergence des coûts qui a longtemps été exigé mais qui n'a pu être mise en œuvre
- *A minima*, la nature de l'effort et la méthode employée devraient logiquement être revus en profondeur



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## ***Annexe 6: Analyse de la situation de production et de l'évolution des stocks et instances***

Seul le livrable défini dans le cahier des charges est en vigueur. Toute autre version est obsolète.

## Plan annexe 6

- ⇒ *Présentation générale - L'organisation et le pilotage de la production ainsi que le suivi des stocks et des instances ont profondément évolué (1 slide)*
- ⇒ *Evolutions depuis 2012 - Au regard de la dernière décennie, la situation actuelle du réseau apparaît critique et inédite (4 slides)*
- ⇒ *Analyse période 2018-2022 - La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (5 slides)*
- ⇒ *Approche de la dispersion des performances entre caisses entre 2018 et 2022 (6 slides)*
- ⇒ *Conclusion provisoire (1 slide)*

## L'organisation et le pilotage de la production ainsi que le suivi des stocks et des instances ont profondément évolué

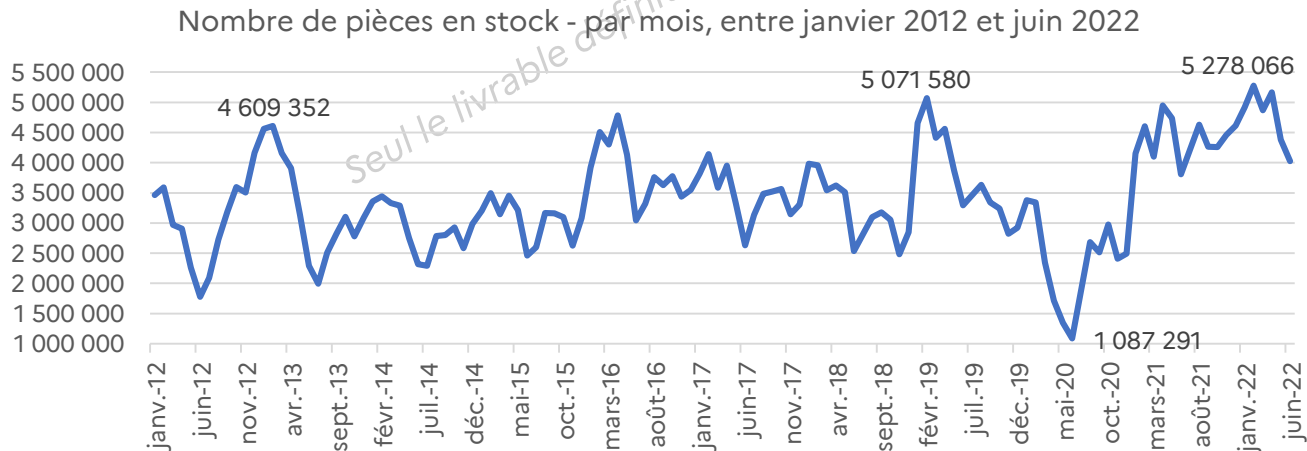
**Ces évolutions** sont intervenues au cours de la dernière décennie et se sont particulièrement **développées entre 2018 et 2022**

- Le réseau des CAF a vu ses **missions évoluer** profondément au cours de la dernière décennie...
  - **Ces évolutions ont pu fragiliser la production, entraînant des stocks et des zones de non qualité...**
  - **L'organisation de la production a ainsi évolué** sous l'effet de la **départementalisation** complète du réseau (fin des caisses infra départementales), de dispositifs de **mutualisation** de certaines fonctions, des efforts de **productivité** et des contraintes de **maîtrise des effectifs** et, aussi, de **dispositifs croissants de solidarité entre caisses** pour aider celles présentant une situation de production dégradée
  - Ces éléments ne sont pas ici analysés dans le détail mais ils sont un élément clef en ce que les « crises » de production doivent également être tempérées au regard des efforts effectués...
  - **La période 2018-2022 a marqué une accélération de cette démarche (a) près d'une action COG sur deux a trait au réseau, (b) les chantiers majeurs et la crise sanitaire ont conduit à fragiliser la production et (c) le pilotage de la production a été renforcé tant en termes de suivi et d'indicateurs (notamment plus fiables et détaillés à compter de 2018) qu'en termes de directives données au réseau (consignes impératives désormais hebdomadaires de la CNAF aux caisses depuis plus de 18 mois)**
- ⇒ **Si ces évolutions ont eu des effets puissants, force est de constater qu'elles n'ont pas permis d'éviter des situations de crise, situation qui demeure à l'œuvre à la date de conduite de la mission...**

## Au regard de la dernière décennie, la situation actuelle du réseau apparaît critique et inédite (1/4)

Entre 2012 et 2018, le suivi de la production est demeuré limité, l'enrichissement significatif du suivi, les améliorations et fiabilisations notables des données (tant nationales que locales) ne sont intervenues qu'à compter de 2018... pour autant des approches rétrospectives globales sont possibles et sont édifiantes..

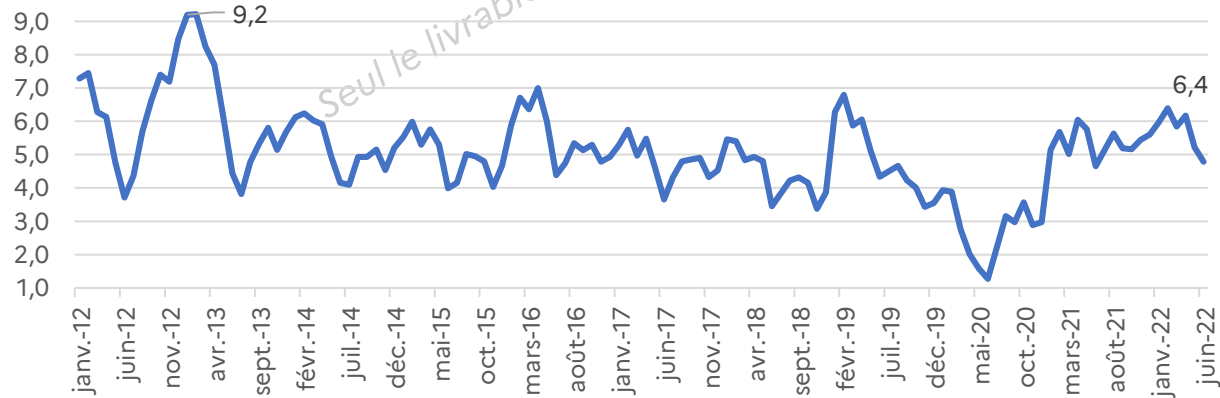
⇒ Alors que le nombre de pièces traitées est resté stable ou a diminué (voir par ailleurs), la période 2018-2022 est marquée par deux pics notables d'instance : le pic observé en 2022 est 15 points supérieur à celui constaté en 2013



Au regard de la dernière décennie, la situation actuelle du réseau apparaît critique et inédite (2/4)

- ⇒ Si le nombre de pièces en stock est très important, l'approche est tempérée en ce qui concerne ce que représentent ces stocks en nombre de jours de production au niveau du réseau... la branche a réalisé des gains de productivité qui se traduisent aussi dans sa capacité à « reprendre » le stock...
- ⇒ Pour autant, le stock apprécié au regard d'un solde à traiter en jours de production théoriques demeure significatif en 2022... plus de 6 jours avant décrue saisonnière

Solde en jours - par mois - de janvier 2012 à juin 2022





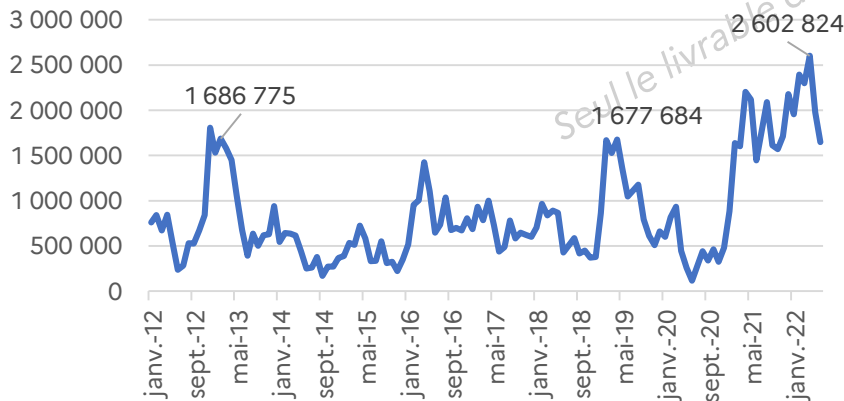
## Au regard de la dernière décennie, la situation actuelle du réseau apparaît critique et inédite (3/4)

- ⇒ **La difficulté principale a trait à l'antériorité des stocks:** la plupart des pièces en stock correspondent à des demandes / affaires à traiter anciennes voire très anciennes dans un contexte où le pilotage de la production a conduit, au cours de la période conventionnelle mais aussi dans la situation de difficultés de production dans le cadre de chantiers majeurs ou de la crise sanitaire à prioriser certains actes de gestion et notamment la gestion des minima sociaux...
- Il semble donc qu'un **double standard de production** s'est durablement installé entre des actions conduites en urgence et d'autres laissées de côté... situation qui est critique tant en termes d'efficacité que de qualité de la production et pose donc une situation de fragilités majeures...
  - **Tant le nombre de pièces avec antériorité significative que la part de ces pièces dans le total des stocks sont en 2022 totalement inédits dans l'histoire de la branche et doivent retenir toute l'attention**

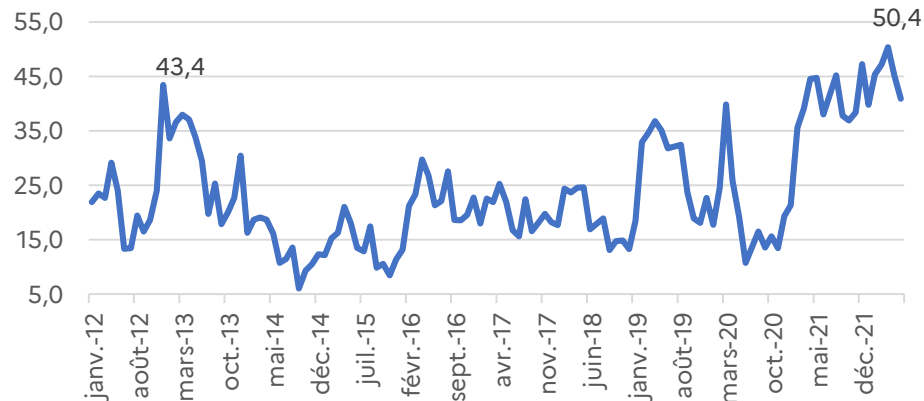
## Au regard de la dernière décennie, la situation actuelle du réseau apparaît critique et inédite (4/4)

⇒ Outre une situation de tensions et de lassitude, il semble bien qu'un double standard de production totalement opposé aux missions de la branche et au service devant être rendus peut être en train d'être ancré dans l'activité du réseau. Il convient donc impérativement de **mettre un terme à cette dynamique négative**.

Nombre de pièces en stocks dont l'antériorité est supérieure à 15 jours - par mois, de janvier 2012 à juin 2022



Part des pièces en stock dont l'antériorité est supérieure à 15 jours dans l'ensemble des pièces en stock - par mois, de janvier 2012 à juin 2022

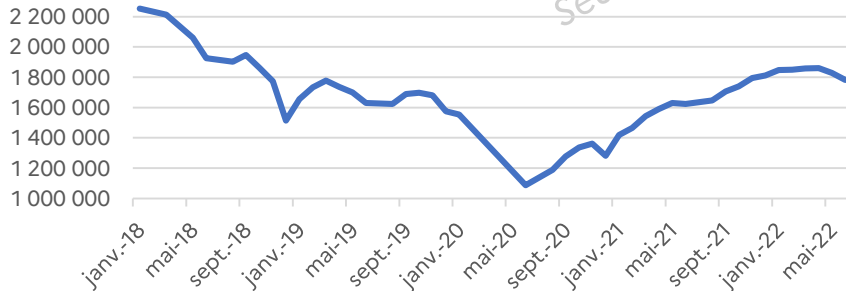


## La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (1/5)

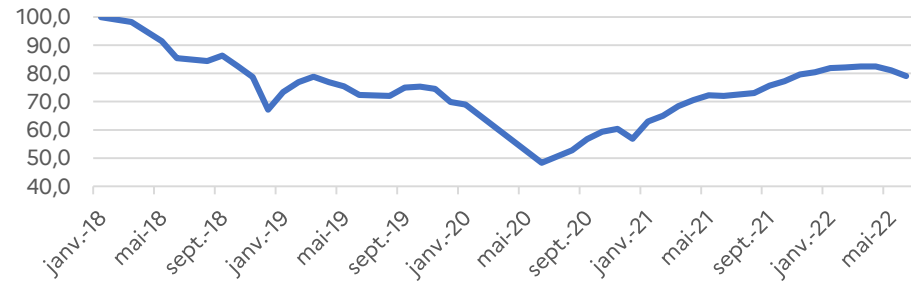
⇒ La branche a amorcé cette période avec une situation difficile du fait de changements mis en œuvre et ayant conduit à une hausse des charges (prime d'activité en particulier)...

- Pour autant **les pièces en instance de décision** au sein des CAF (attente d'analyse, de pièce probante de l'allocataire) ou des entités décisionnaires (délégant demeurant compétent pour des actes de gestion) **sont demeurées à un niveau très soutenu...**
- **Car les évolutions** (PPA par exemple), les nouvelles activités (AL, ARIPA) n'ont **pas été amorties / absorbées et la crise sanitaire a certes marqué une décrue mais pas d'ordre purement conjoncturel...**

Nombre de pièces en attente - entre janvier 2018 et juin 2022



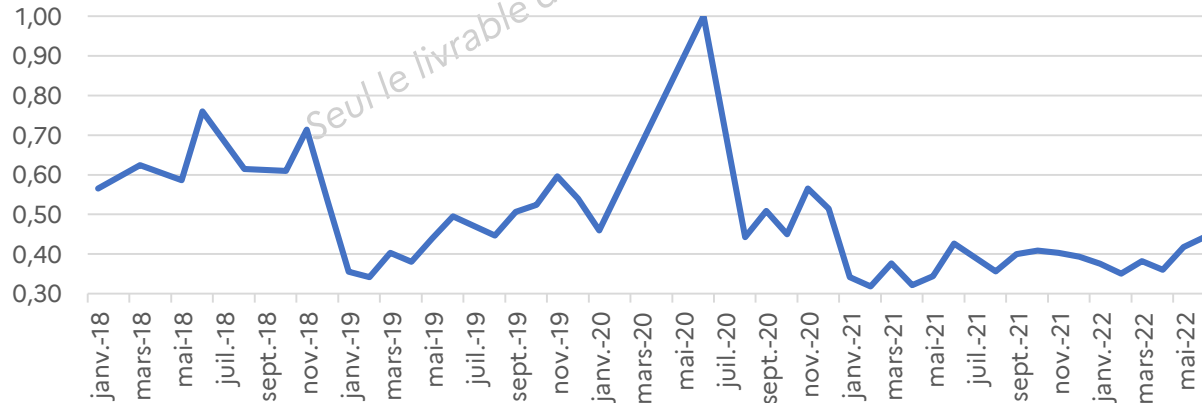
Nombre de pièces en attente - évolution entre janvier 2018 et juin 2022 (janvier 2018 = 100)



## La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (2/5)

- ⇒ Le ratio des pièces en attente de décision sur l'ensemble des stocks a cependant fortement diminué au cours de la période...
- ⇒ Ainsi, les stocks ne sont pas liés à une difficulté au sein de la caisse ou du fait des partenaires à instruire et trancher sur la gestion des droits...
- ⇒ La problématique semble donc très largement capacitaire...

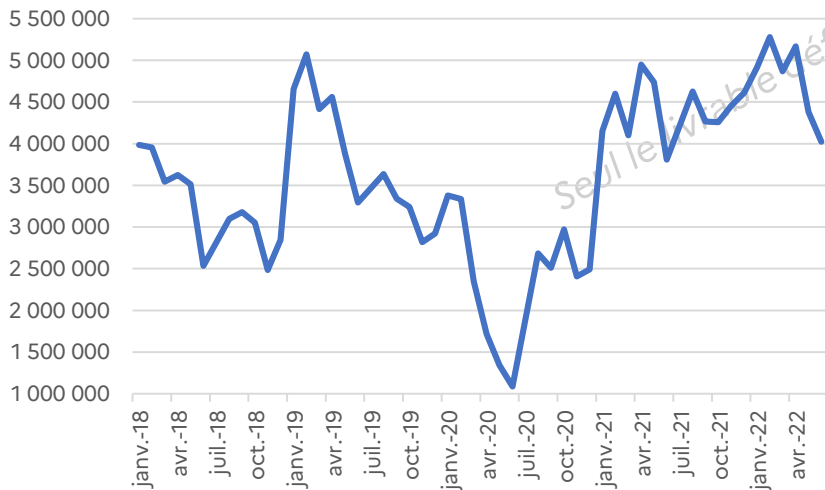
Nombre de pièces en attente rapporté au nombre de pièces en stock - entre janvier 2018 et juin 2022



## La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (3/5)

- ⇒ Entre 2018 et 2022, **la seule décreuse du nombre de pièces en stock a été le fait de la crise sanitaire** et de ses effets en matière de gestion des droits...
- ⇒ Mais cette **embellie n'a été que conjoncturelle** et les chantiers majeurs mis en œuvre par la suite ont conduit à durablement affecter les stocks...

Nombre de pièces en stock - entre janvier 2018 et juin 2022



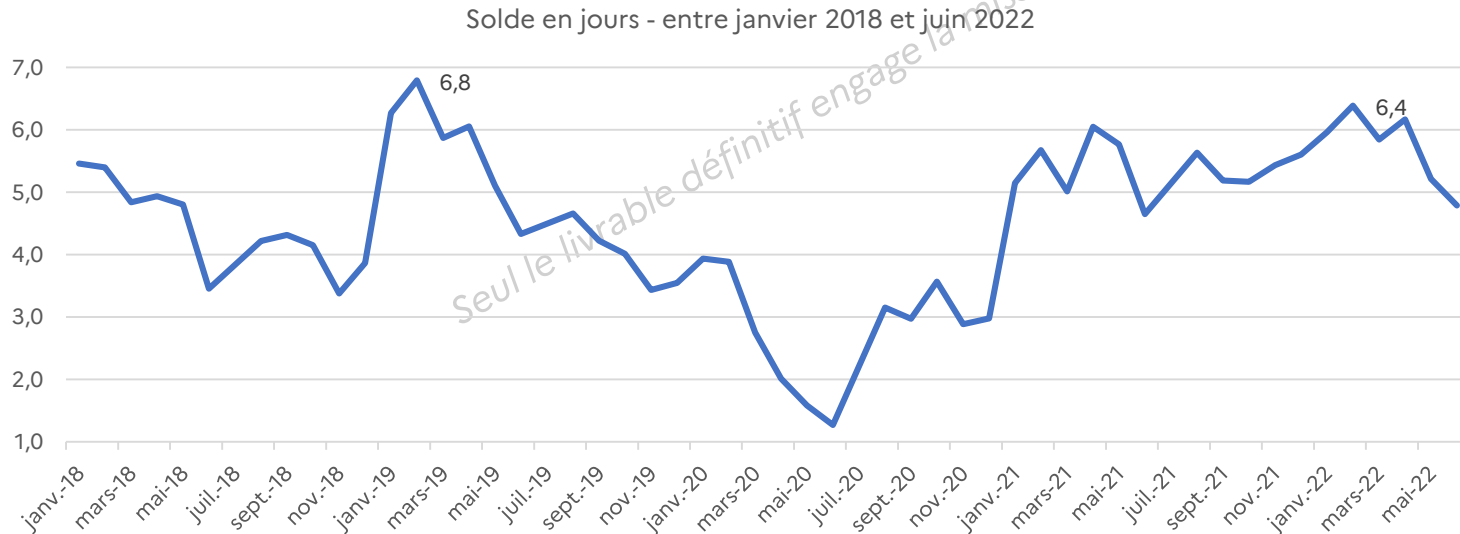
Nombre de pièces en stock - évolution entre janvier 2018 et juin 2022 (janvier 2018 = 100)



317 / 382

## La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (4/5)

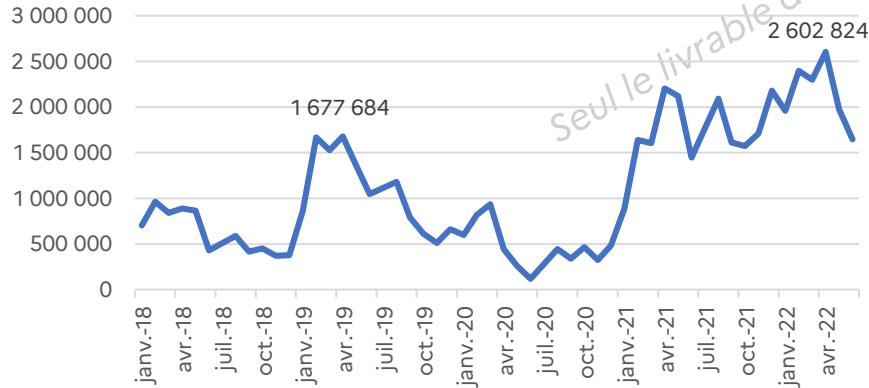
⇒ **Le solde apprécié en nombre de jours théoriques de production demeure très élevé... et il est probable que le cycle saisonnier conduise, toutes choses égales par ailleurs, au maintien de la tendance au cours des mois à venir...**



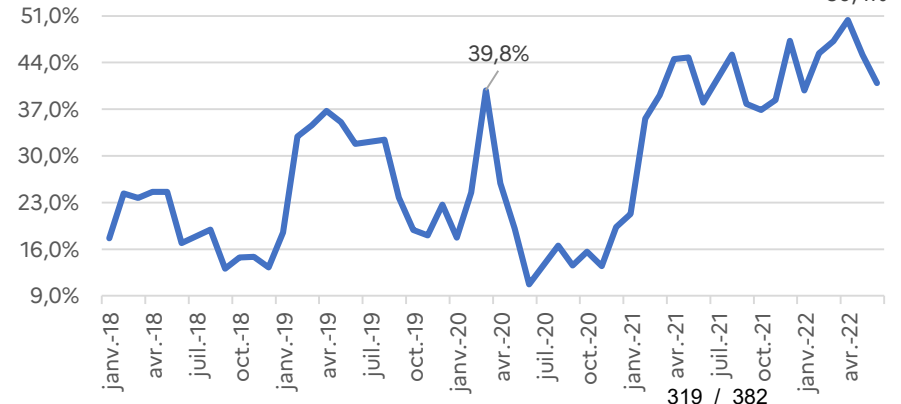
## La période 2018-2022 est singulière, des tendances lourdes semblent à l'œuvre (5/5)

⇒ La problématique la plus lourde et la plus problématique a trait à **l'importance de l'antériorité du stock...** conduisant la mission à mettre en garde contre les deux modes de traitement ou les deux standards de production susceptibles d'être à l'œuvre et qui s'avèreraient hautement problématique dans la durée... puisqu'en 2022 plus d'une pièce en stock sur deux a une antériorité significative.

Nombre de pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours- entre janvier 2018 et juin 2022



Poids des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours dans l'ensemble des stocks - entre janvier 2018 et juin 2022



Source: données CNAF, travaux mission IGAS

## La seule approche nationale agréée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (1/6)

⇒ Pour apprécier l'homogénéité ou la dispersion des performances dans le réseau, en méthode, la mission a analysé

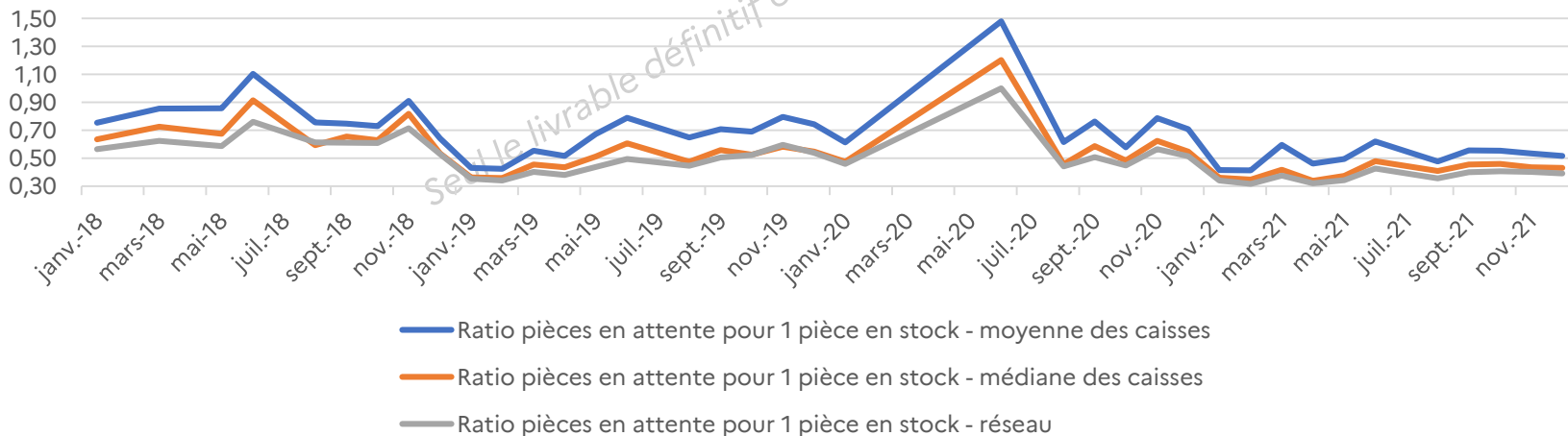
- **Les données de pilotage les plus comparables** soit (a) la part des pièces en attente par rapport à l'ensemble des pièces en stock, (b) le solde apprécié en jours théoriques de production par caisse, (c) le poids des pièces avec une antériorité dans le total des stocks
- Ces approches sont proposées sur la période en appréciant les **écarts entre les évolutions respectives (a) du réseau, (b) de la performance moyenne des caisses et (c) de la performance médiane des caisses**
- **Des approches à des moments clefs de forts pics de stocks ou de situations élevées et basses de stocks sont proposées pour distinguer les situations par caisse et les performances relatives de chaque caisse**
- Enfin, un **indice synthétique de performance est proposé par caisse** pour rapprocher (a) la contribution positive ou négative de la caisse sur la période à la performance du réseau et (b) la place moyenne de la caisse dans le réseau lors de la période analysée



## La seule approche nationale agrégée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (2/6)

⇒ En ce qui concerne le nombre de pièces en attente, les écarts sont significatifs entre les valeurs moyennes et médianes relativement à la performance globale du réseau...

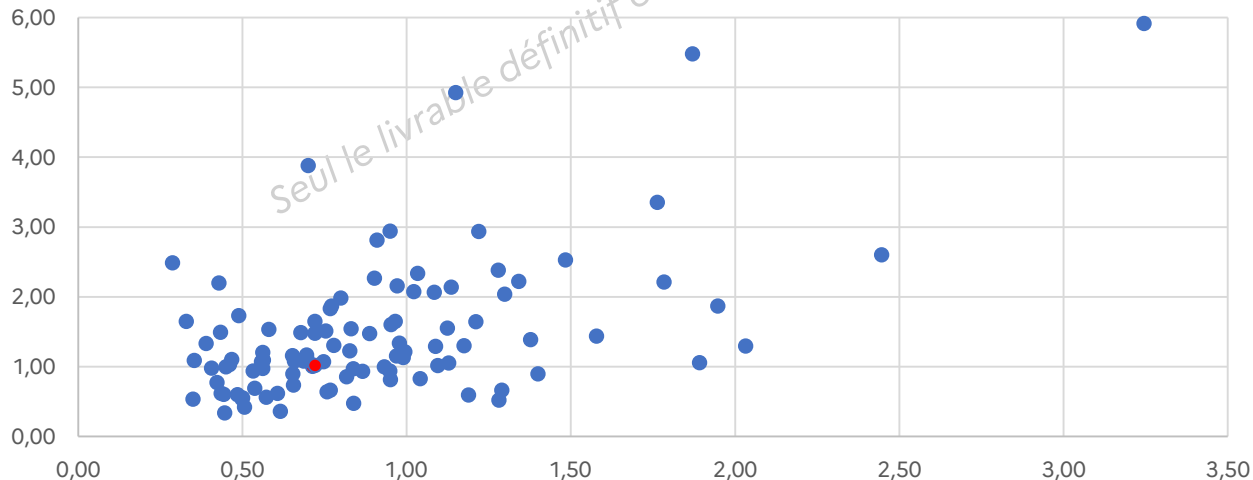
Nombre de pièces en attente rapporté au nombre de pièces en stock - entre janvier 2018 et décembre 2021



## La seule approche nationale agrégée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (3/6)

⇒ En ce qui concerne le nombre de pièces en attente, l'approche par caisse souligne que certains organismes présentent une situation très particulière et pourraient largement améliorer leurs performances...

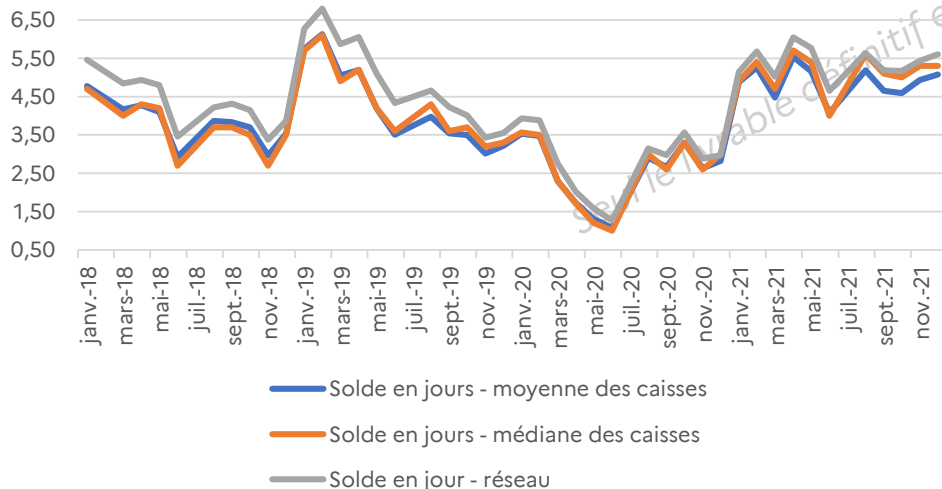
Ratio pièces en attente pour 1 pièce en stock par caisse - en novembre 2018 (axe des ordonnées) et en juin 2020 (abscisses = 101 organismes et réseau en rouge)



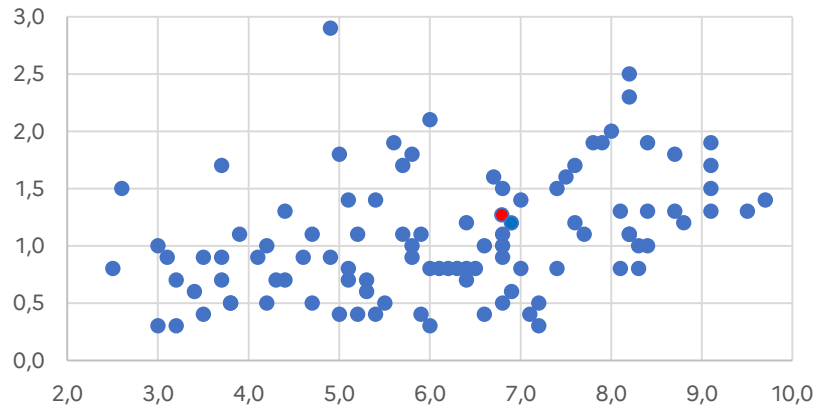
La seule approche nationale agrégée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (4/6)

⇒ En ce qui concerne **le solde en jours**, les écarts sont de natures différentes en ce que **la performance du réseau est toujours au-delà des performances par caisses**, témoignant ainsi la grande diversité des situations au sein du réseau...

Solde en jours - entre janvier 2018 et décembre 2021

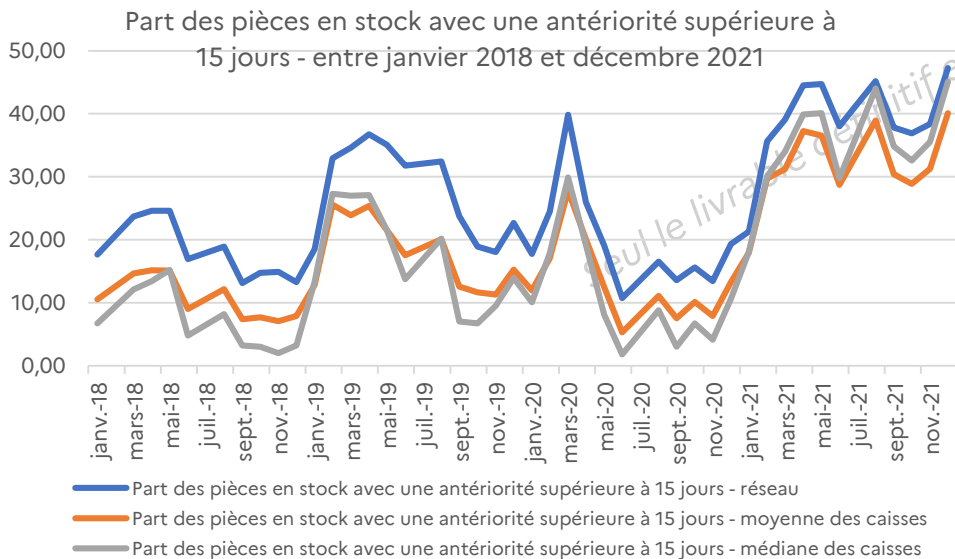


Solde en jours par caisse - en février 2019 (ordonnées) et en juin 2020 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)

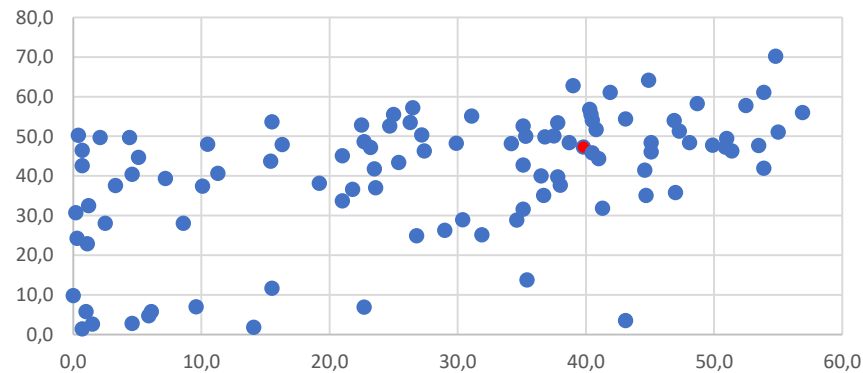


La seule approche nationale agrégée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (5/6)

⇒ L'analyse du **poids des pièces avec antériorité** conforte ce diagnostic en ce que, là encore, les situations sont les plus diverses... **les performances des caisses pourraient notablement être plus convergentes**



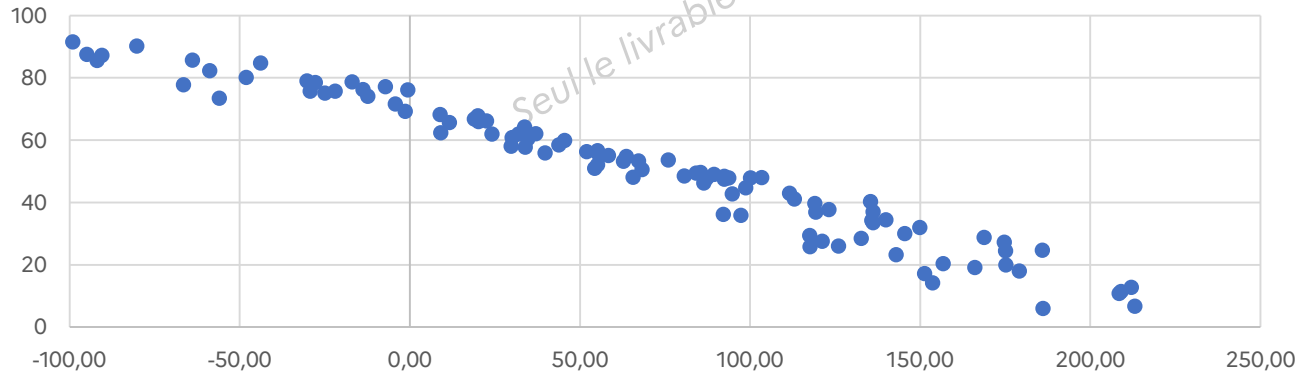
Part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours par caisse - en mars 2020 (ordonnées) et en décembre 2021 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



La seule approche nationale agrégée est cependant trompeuse entre 2018 et 2022, les performances au sein du réseau étant très diverses (6/6)

⇒ Plus encore, l'indice synthétique construit par la mission souligne qu'**au seul prisme de la production, le réseau semble partagé en un quart d'organismes dans une situation favorable et tirant les performances et trois quarts présentant une situation plus contrastée...**

Situation des caisses au regard de la part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours - position des caisses (ordonnée) et écart par rapport à la situation (abscisses) - analyse tous les 6 mois entre janvier 2018 et décembre 2021



Lecture: l'axe des ordonnées présente pour chaque caisse son classement moyen dans le réseau en matière de stocks (la caisse avec un stock nul est classée première), l'axe des abscisses présente la somme des contributions de la caisse à la performance du réseau (négative si la performance de la caisse est en deçà de celle du réseau et positive à l'inverse, ces performances sont sommées sur la période pour produire l'indice

## Conclusion – la production et les stocks doivent constituer un objet majeur d'attention

- ⇒ La **situation actuelle** des stocks et instances est **inédite...** alors même que le pilotage a été renforcé... et que des gains de productivité ont été constatés
- ⇒ **A court et moyen termes, il est impératif de rétablir cette situation notamment de purger l'antériorité... mais aussi de prévenir tout risque de « double standard » de production...**
- ⇒ La stabilisation de la production de la branche est une **condition a priori incontournable et nécessaire mais pas suffisante** pour porter d'autres évolutions...
- ⇒ Cette action doit être **l'occasion de réinterroger la diversité des performances au sein du réseau**, sans doute en les appréciant de manière nouvelle, en écartant une approche trop nationale et en bloc pour privilégier une approche épousant plus des caractéristiques d'ensembles cohérents de caisses...
- ⇒ Mais **les seuls constats sur la production et les stocks sont partiels**; ils doivent être complétées logiquement par les autres approches charges/ moyens/ performances (non plus quantitatives mais qualitatives)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

## ***Annexe 7: points clefs de l'activité du réseau / 7.1: analyse de certains axes et projets métiers***

Seul le livrable définitif engage la mission

## Plusieurs dimensions analysées à partir des données disponibles

Outre des travaux plus aboutis sur certains volets, la mission a cherché à documenter certains points clefs de l'activité du réseau:

- La relation téléphonique
- Le nombre de pièces en entrée
- Les dispositifs de liquidation automatique
- Les réclamations
- Les visites au guichet
- Les dispositifs d'entraide à la production
- Les systèmes d'information





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# RELATION TÉLÉPHONIQUE

Seul le livrable définitif valide la mission

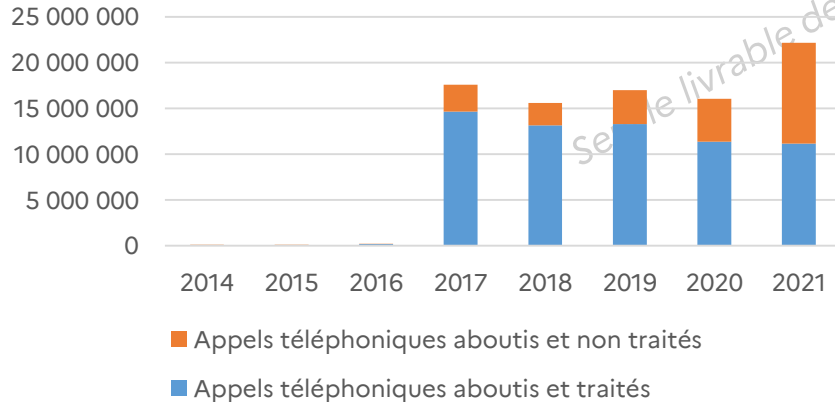
## La relation téléphonique constitue un point d'attention très fort

- Les projections assurées en 2017 reposaient non sur une stabilité mais sur une diminution des sollicitations téléphoniques des organismes...
- Ces projections ont eu un impact sur les échanges sur les gains de productivité, sur les effectifs dévolus à la relation téléphonique et sur les choix techniques et organisationnels sur ce volet très particulier de la relation client...
- La branche se trouve désormais dans une situation de fragilité très forte résultant de la hausse très forte des sollicitations par téléphone, de difficultés techniques et des tensions sur les effectifs dévolus à cette mission...
- L'analyse est délicate en ce que la branche ne dispose pas d'informations fiables, exploitables, consolidables dans le suivi de la relation téléphonique et de la relation client, point qui serait en cours de résolution...
- Les éléments ci-après permettent néanmoins de cerner les enjeux de cette relation téléphonique...

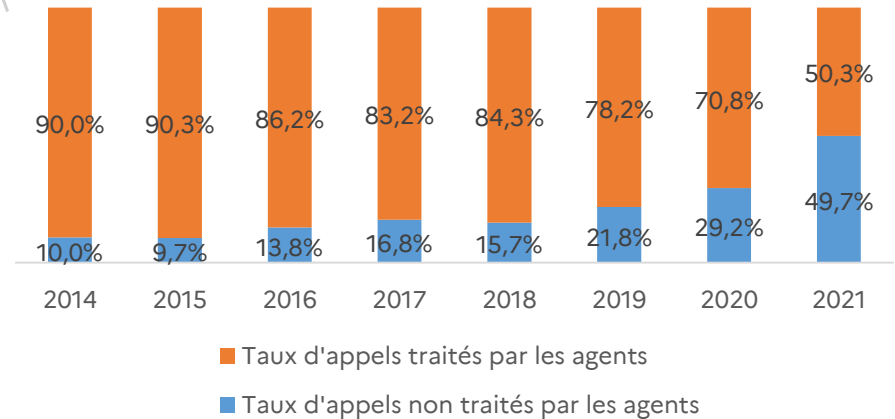
## Une forte hausse des flux, une moindre capacité à traiter les appels

- Depuis 2014, les flux téléphoniques auraient été multipliés par 10 ou 20...
- Cette tendance s'est confirmée au cours de la période récente et a entraîné une moindre capacité du réseau à traiter les appels...

Appels téléphoniques aboutis par an - traités et non traités entre 2014 et 2021 - en nombre - France entière



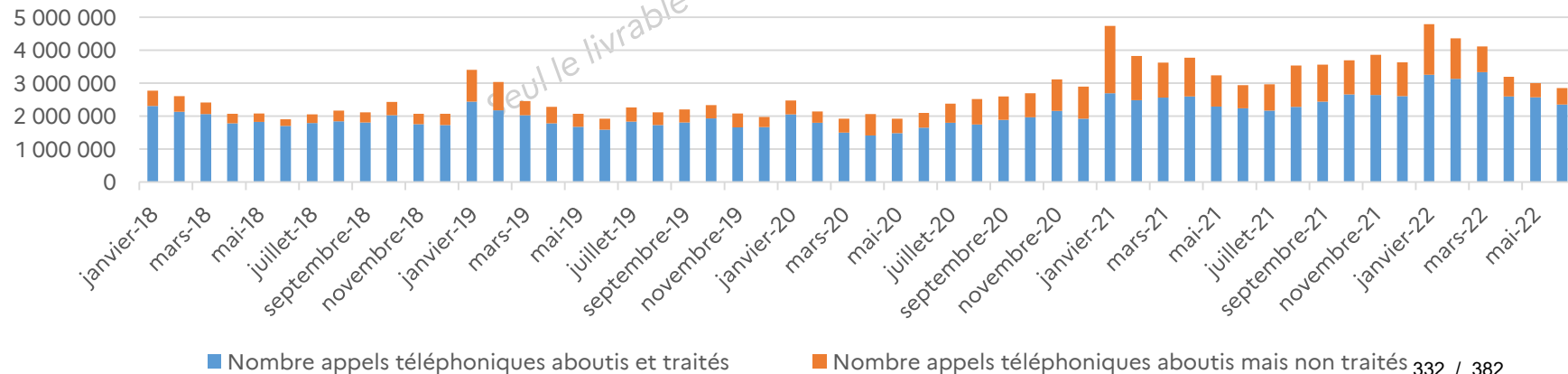
Appels aboutis - taux d'appels traités et non traités - de 2014 à 2021 - France entière - en %



## Une hausse des flux très marquée sur la période conventionnelle avec des pics à 5M d'appels pour certains mois

- Sur la période COG, les flux ont régulièrement augmenté si la branche a réussi à traiter plus d'appels, l'ajustement s'est fait avant tout *via* la non prise en charge de certains appels...
- Ainsi, tout pic téléphonique se traduit mécaniquement par un nombre très important d'appels non traités...

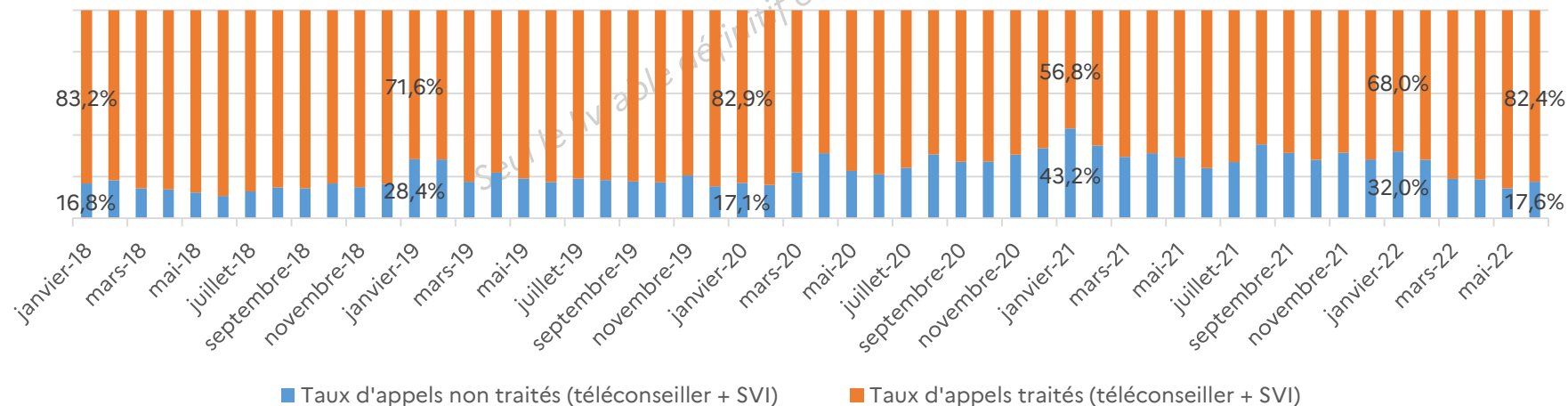
Appels téléphoniques aboutis par mois - traités et non traités entre janvier 2018 et juin 2022 - en nombre - France entière



## Un ajustement avant tout par la moindre capacité à traiter les appels et donc à ne pas répondre à la sollicitation de l'utilisateur

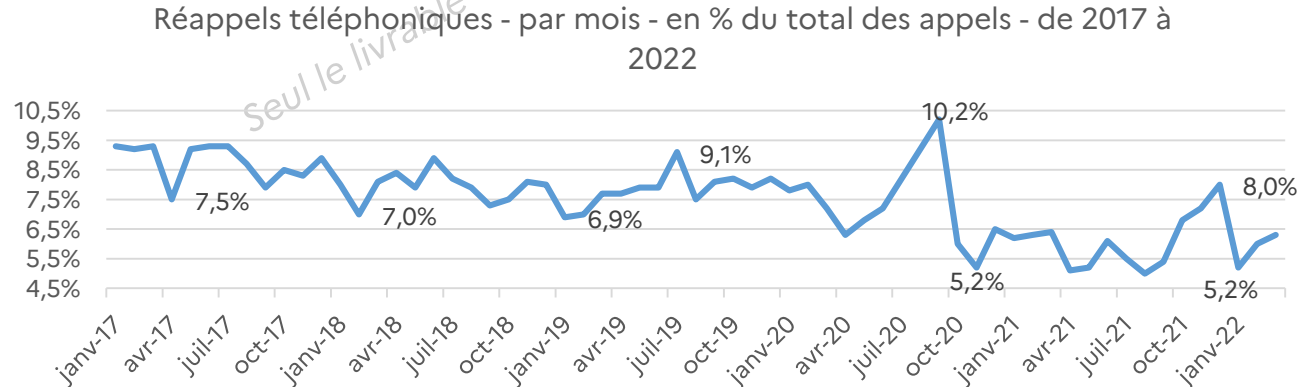
- Si moins d'un appel sur cinq n'est pas traité en période normale, cette proportion monte à plus de deux sur cinq en période de service dégradé: cette situation est intervenue à plusieurs reprises entre 2018 et 2022

Appels aboutis par mois - taux d'appels traités et non traités - de janvier 2018 à juin 2022 - France entière - en %



## La dégradation de la relation téléphonique a des impacts induits forts

- Il est difficile à ce stade d'apprécier tous les effets de la moindre capacité à prendre en charge la relation téléphonique au cours de la dernière période conventionnelle... il est évident que les sollicitations n'aboutissant pas peuvent conduire à multiplier les demandes par courriers, courriels ou en se déplaçant à l'accueil...
- A minima, le taux de réappels par un même numéro permet de cerner la charge induite par la moindre qualité de la relation téléphonique: certains mois près d'un appel sur dix fait suite à un premier appel de l'utilisateur...



## Des travaux complémentaires escomptés sur le téléphone

- Travail complémentaire sur les indicateurs COG
- Analyse des travaux cnaf

Seul le livrable définitif engage la mission



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# NOMBRE DE PIÈCES EN ENTRÉE

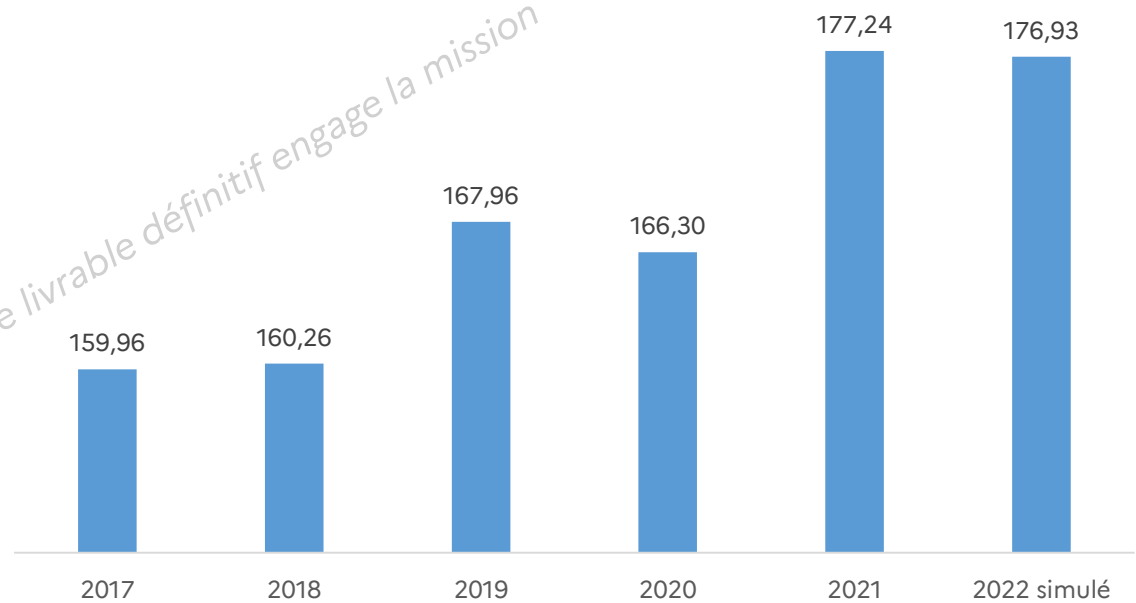
Seul le livrable définit l'usage de la mission



## Les flux entrants de pièces ont indéniablement augmenté au cours des dernières années

- Si la hausse est marquée entre 2018 et 2019 (+8M)...
- Elle l'est encore plus en 2021 (+10M)
- Et la tendance pour 2022 est à la stabilisation à un très haut niveau des pièces en entrée...

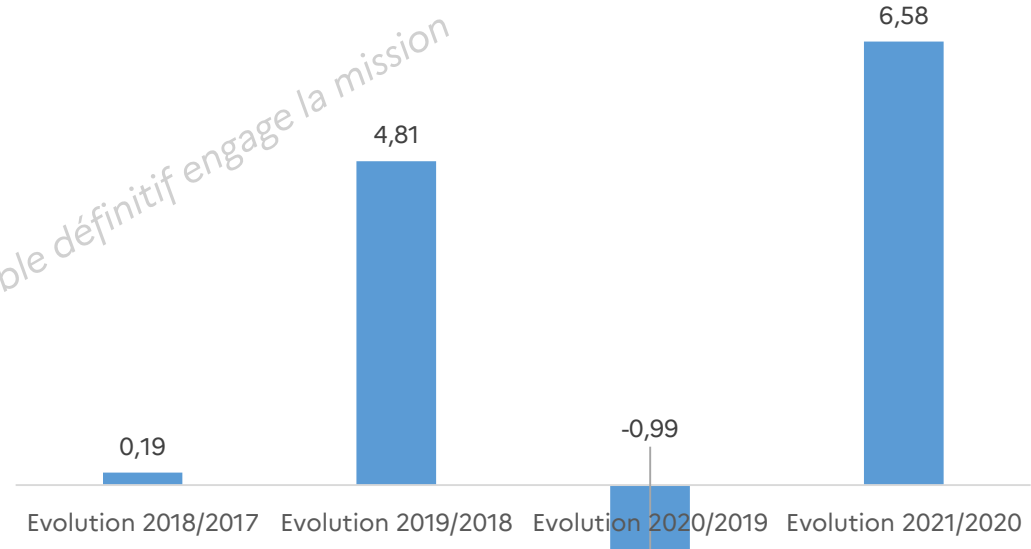
Nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en millions



## Mais les évolutions annuelles sont potentiellement trompeuses

- La crise sanitaire a logiquement conduit à une baisse des flux en entrée...
- Mais les évolutions annuelles lors de la période COG sont délicates à interpréter et anticiper en tant que telles...

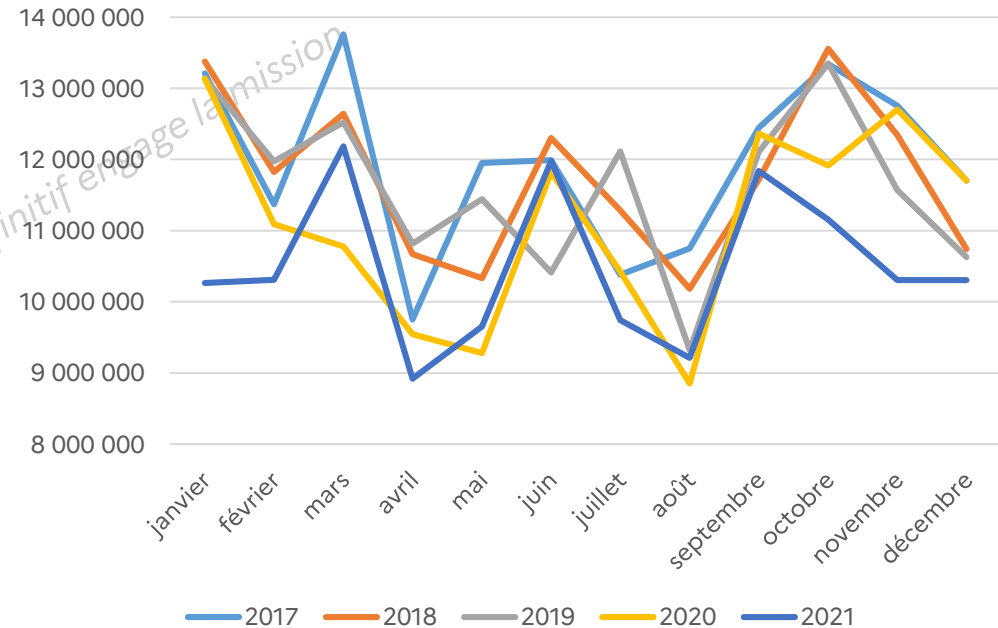
Evolution annuelle du nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en %



## Et les évolutions mensuelles sont plus que difficiles à déchiffrer

- Dans un contexte régulier de hausse des flux, les évolutions analysées par mois ne peuvent que laisser songeur sur la capacité à clairement anticiper et modéliser la charge même si des pics émergent sur des mois similaires
- Il est difficile d'envisager une charge ou de la projeter, il est *a contrario* nécessaire de se ménager une capacité à traiter des flux potentiellement variables...
- Il y a un cycle d'activité mais l'ampleur des phases hauts et basses est délicate à anticiper

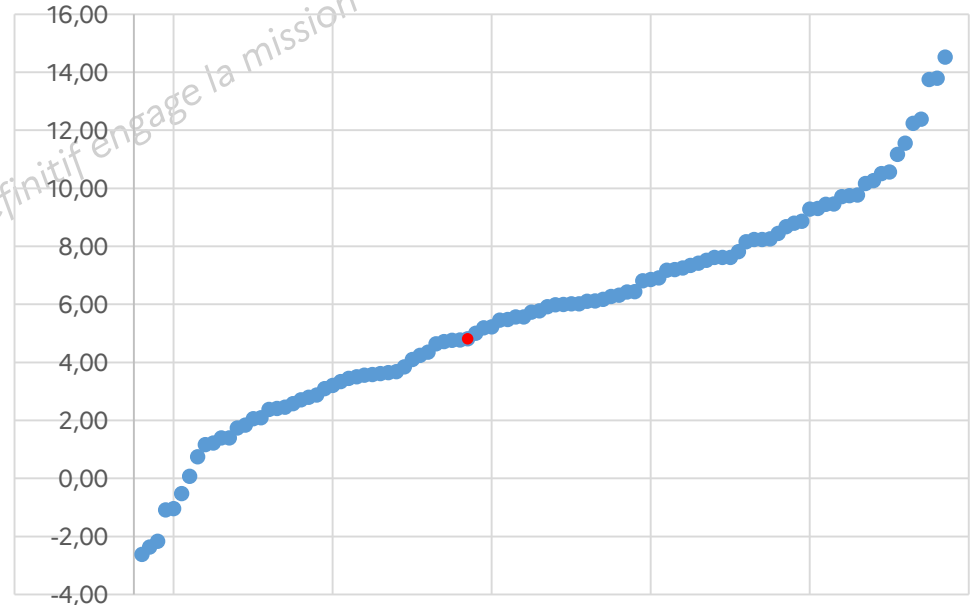
Evolution mensuelle du nombre de pièces arrivées dans le réseau des CAF - entre 2017 et 2021



## De plus, les impacts des hausses nationales sont très variables pour les caisses (1/2)

- La mission s'est intéressée aux impacts de fortes hausse des pièces en entrée.
- En 2019, la hausse a été forte (+4,8% de pièces en entrée)
- Mais 60 organismes connaissent une hausse plus forte que le réseau, l'organisme avec la plus forte progression est près de quatre fois plus concerné que le réseau, celui le moins concerné voit ses pièces entrée diminuer de 2 pour cent (-7 points)

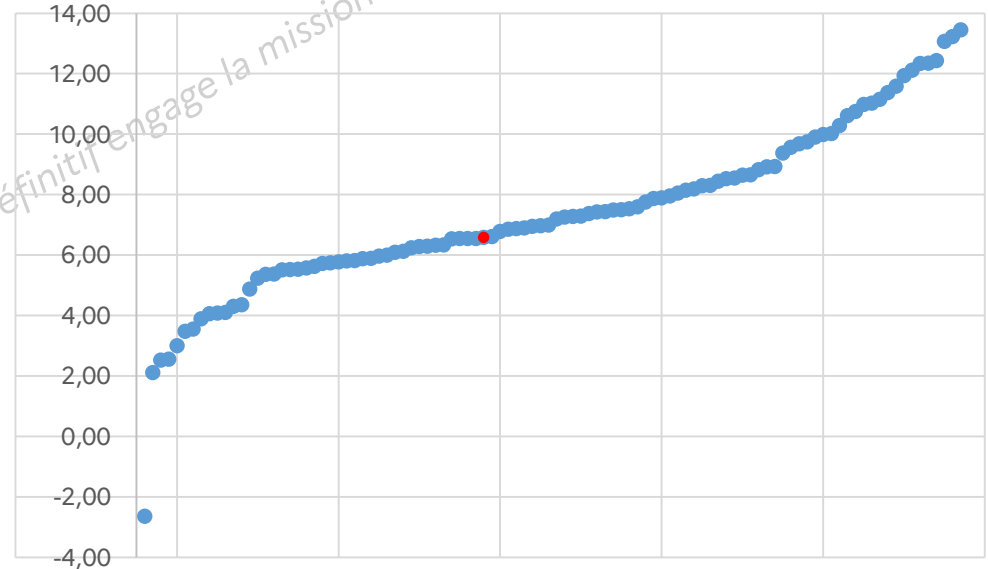
Evolution du nombre de pièces arrivées en 2019 par rapport à 2018 - gestion des prestations familiales - en % (101 organismes et le réseau en rouge à +4,81%)



## De plus, les impacts des hausses nationales sont très variables pour les caisses (2/2)

- En 2021, la hausse a été encore plus forte (+6,6% de pièces en entrée) peut être du fait d'un effet report suite à la crise sanitaire et à la réforme des AL
- Mais, là encore, 59 organismes connaissent une hausse plus forte que le réseau, l'organisme avec la plus forte progression est plus de deux fois plus affecté que le réseau, celui le moins concerné voit ses pièces entrée diminuer de près de 3 pour cent (- 9 points)

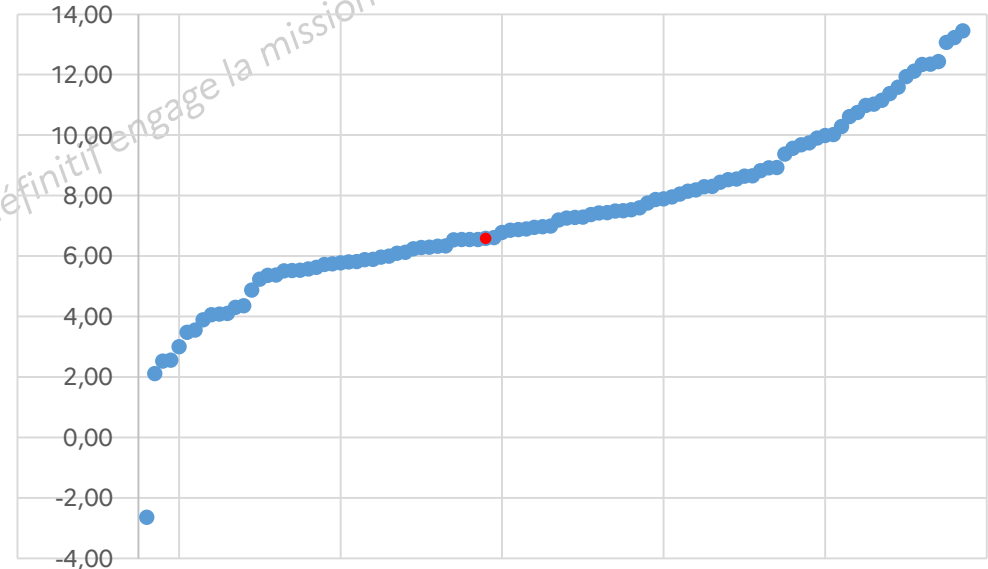
Evolution du nombre de pièces arrivées en 2021 par rapport à 2020 - gestion des prestations familiales - en % (101 organismes et le réseau en rouge à +6,58%)



## De plus, les impacts des hausses nationales sont très variables pour les caisses (2/2)

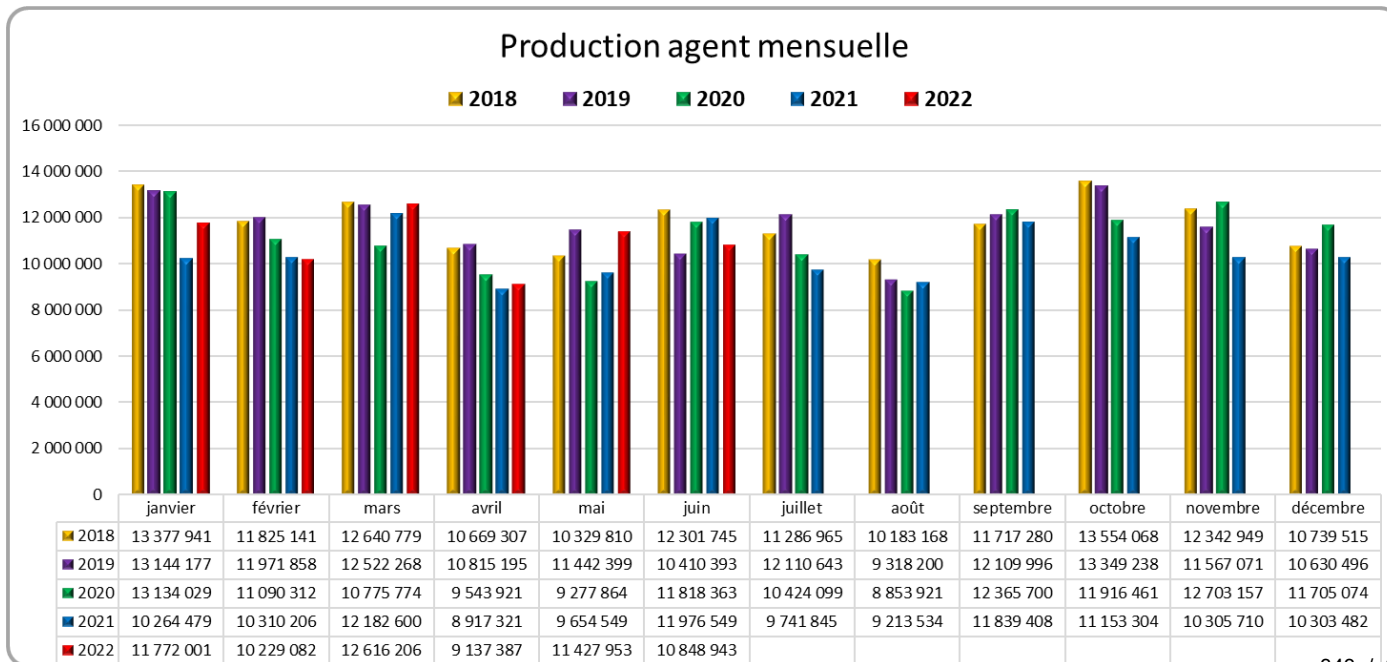
- En 2021, la hausse a été encore plus forte (+6,6% de pièces en entrée) peut être du fait d'un effet report suite à la crise sanitaire et à la réforme des AL...
- Mais, là encore, 59 organismes connaissent une hausse plus forte que le réseau, l'organisme avec la plus forte progression est plus de deux fois plus affecté que le réseau, celui le moins concerné voit ses pièces entrée diminuer de près de 3 pour cent (- 9 points)

Evolution du nombre de pièces arrivées en 2021 par rapport à 2020 - gestion des prestations familiales - en % (101 organismes et le réseau en rouge à +6,58%)



Et, au final, la production des agents ne peut que s'adapter aux cycles et à la pression des flux en entrée...

- Face à des flux de plus en plus importants la branche a peiné à s'adapter en développant ses capacités de production... notamment au cours des deux dernières années





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# DISPOSITIFS DE LIQUIDATION AUTOMATIQUE ET ASSISTANTS DIGITAUX

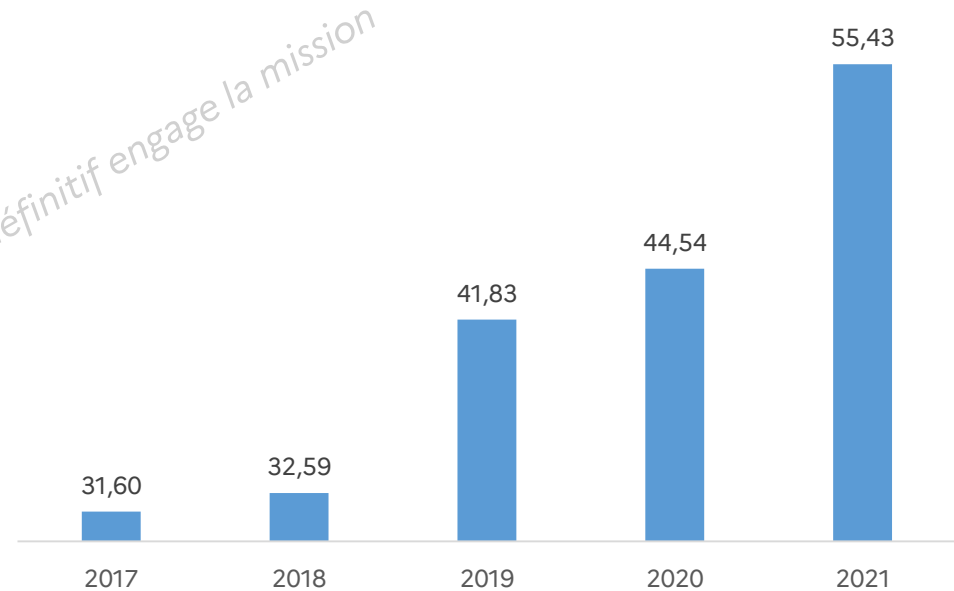
seul le livrable définitif de la mission



## Le volume de pièces liquidées automatiquement a largement cru au cours de la période conventionnelle

- Élément clef pour générer des gains de productivité, la liquidation automatique (LA) consiste à ce que le traitement soit fait par le SI dès entrée de la pièce
- Cette approche est complétée par des assistants digitaux récemment mis en œuvre (voir infra)
- Mais les volumes traités par la LA ont largement cru depuis 2017

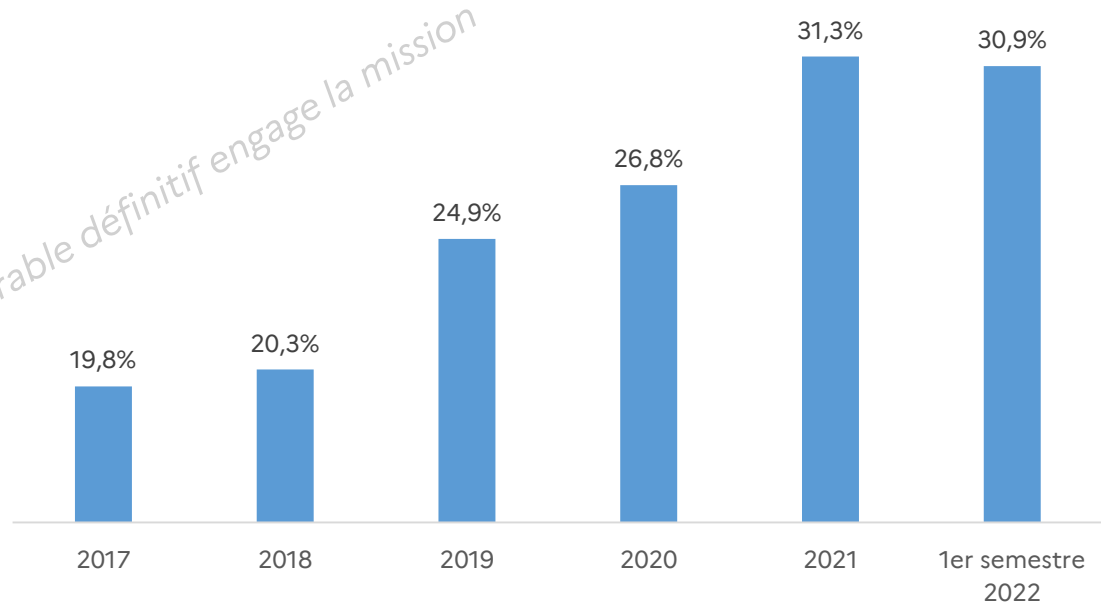
Pièces liquidées automatiquement - en millions



Mais le taux de LA semble à ce stade parvenir à un niveau apparemment plafond de l'ordre d'un peu moins d'un tiers des pièces en entrée

- Le taux de LA a largement cru au cours de la période COG mais il semble plafonner depuis 2021

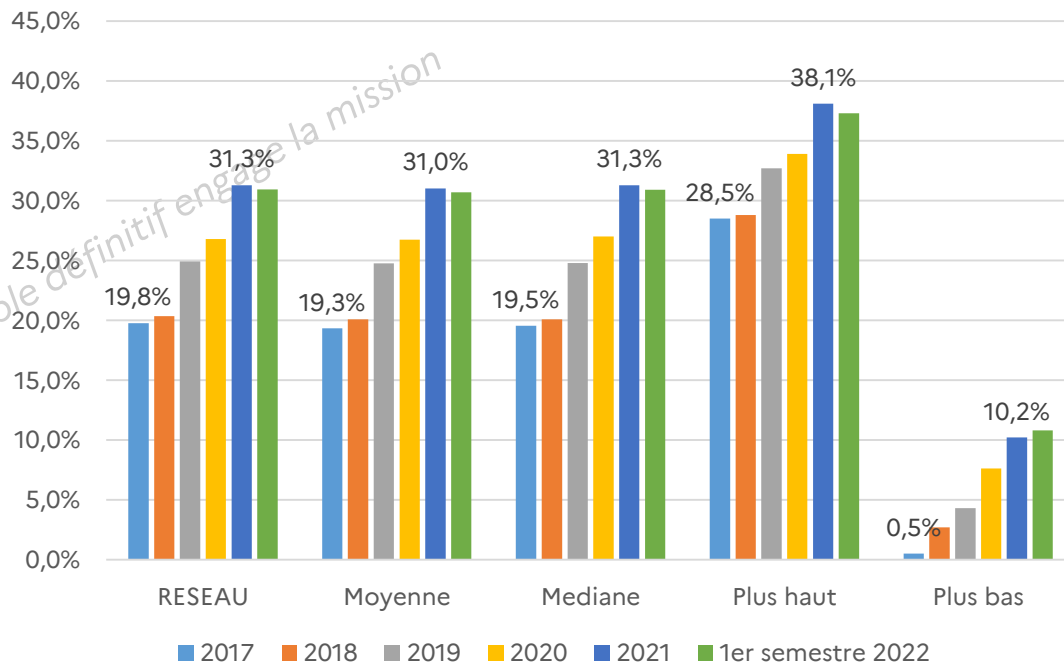
Taux de liquidation automatique



## Des marges existent cependant en matière de liquidation automatique du fait de pratiques apparemment très variables au sein du réseau (1/2)

- Les écarts forts entre les taux constatés dans l'ensemble du réseau et les taux moyens et médians des caisses sont éclairants
- En 2021, l'écart entre l'organisme recourant le plus à la LA et celui y recourant le moins est de 28 points
- Mais (analyse en cours) les grands organismes sembleraient largement avoir opté pour la LA, tirant les performances nationales vers le haut

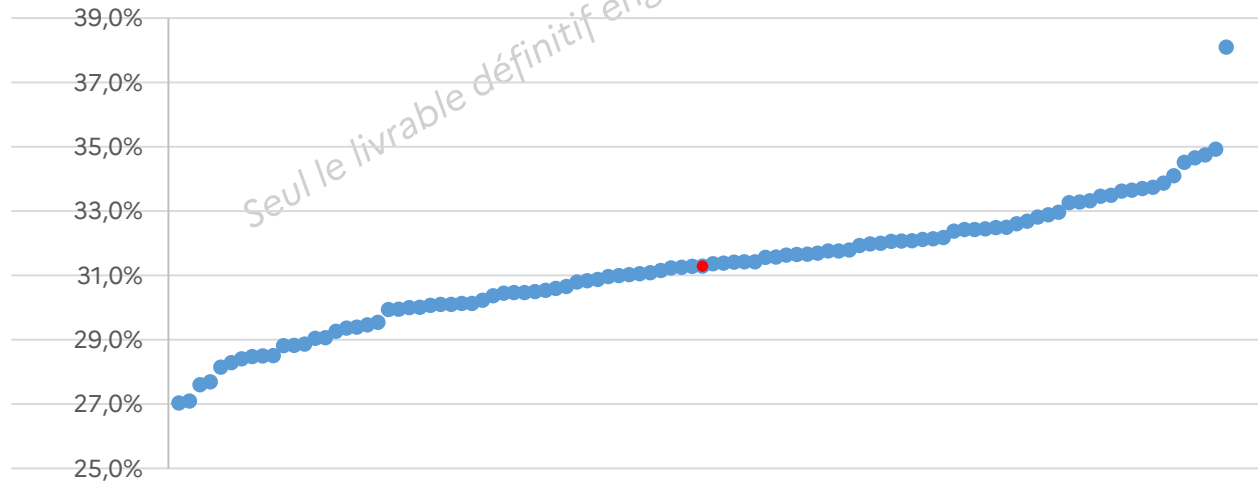
Taux de liquidation automatique - valeurs clefs annuelles



## Des marges existent cependant en matière de liquidation automatique du fait de pratiques apparemment très variables au sein du réseau (2/2)

- Ainsi, en 2021, la moitié des caisses a des performances inférieures au réseau et l'autre a des performances supérieures mais dans des proportions potentiellement limitées (analyse en cours)

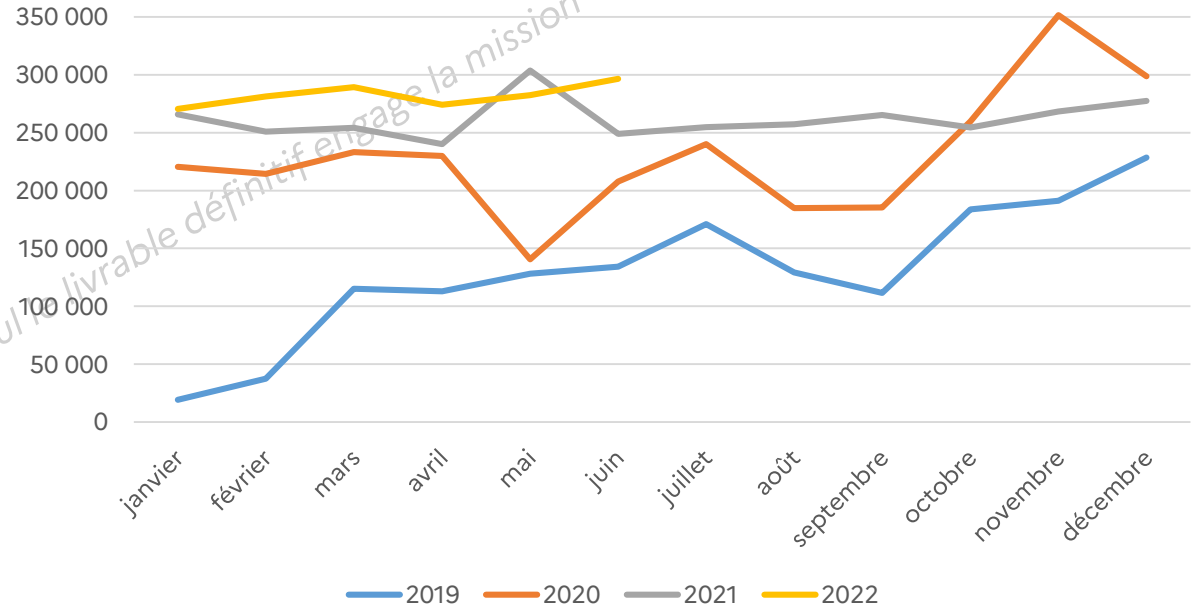
Taux de liquidation automatique par caisse en 2021 (hors Mayotte - 101 organismes et le réseau en rouge)



## Un autre levier réside dans le déploiement en cours des assistants digitaux

- Ces assistants prennent en charge tout ou partie d'opérations de gestion et de ce fait allègent les tâches dévolues exclusivement aux agents dévolus à la production, la croissance des charges assumées par ces assistants est nette mais les volumes traités demeurent relativement limités

Pièces traitées par les assistants digitaux



## Des perspectives certaines des dispositifs automatiques mais à apprécier cependant avec prudence

- La mission doit poursuivre ses travaux à ce sujet
- Mais il convient d'apprécier tant le service rendu que la qualité de la production traitée automatiquement et ses effets induits sur le reste de la chaîne, aspect qui n'est pas à ce stade des plus clairs
- De même, il ne peut être considéré en l'état actuel que des gains seraient certains via l'automatisation, ces gains devraient être constatés puis pris en compte...
- Enfin, des travaux sont en cours sur els impacts éventuels d'autres mesures plus automatiques (recours au DRM pour le RSA et la PPA notamment) et se pose la question du degré d'intégration de ces logiques d'automatisation fiabilisées dans les processus en cours ou envisagé demain



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

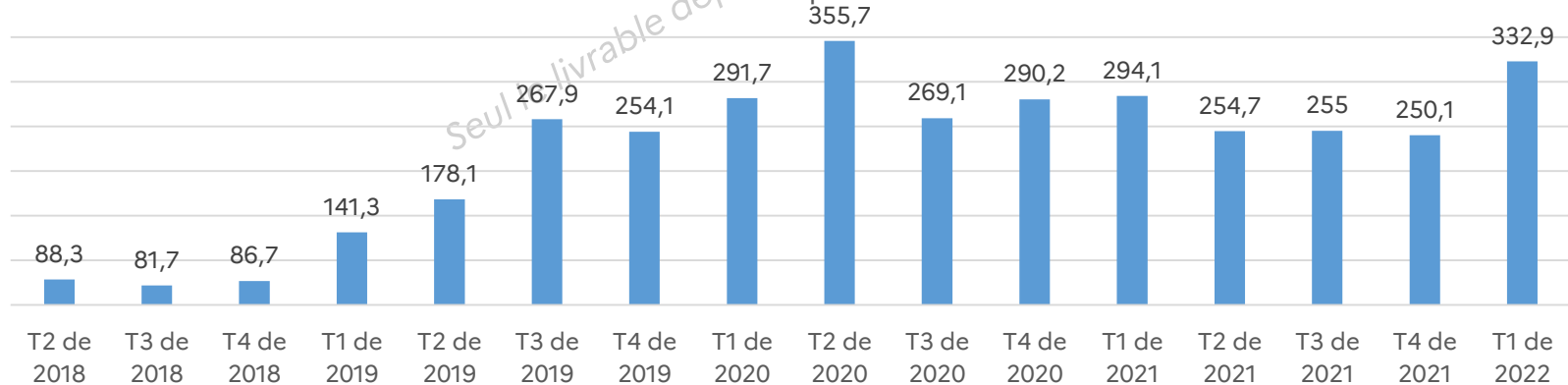
# RÉCLAMATIONS DES ALLOCATAIRES

Seul le livrable définitif engage la mission

## Une hausse très nette du volume de réclamations au cours de la période conventionnelle

- La mission n'a pas encore échangé avec la CNAF à ce sujet mais plusieurs déterminants peuvent jouer: les réformes mises en œuvre, la complexité des normes, la crise sanitaire, la moindre qualité de la gestion des CAF...
- Si les déterminants sont vraisemblablement pluriels, les réclamations ont très nettement augmenté au cours de la période : elles ont parfois cru d'un facteur quatre... et la tendance demeure en 2022...

Réclamations courriels et courriers à traiter - par trimestre - en millions - de 2018 à 2022

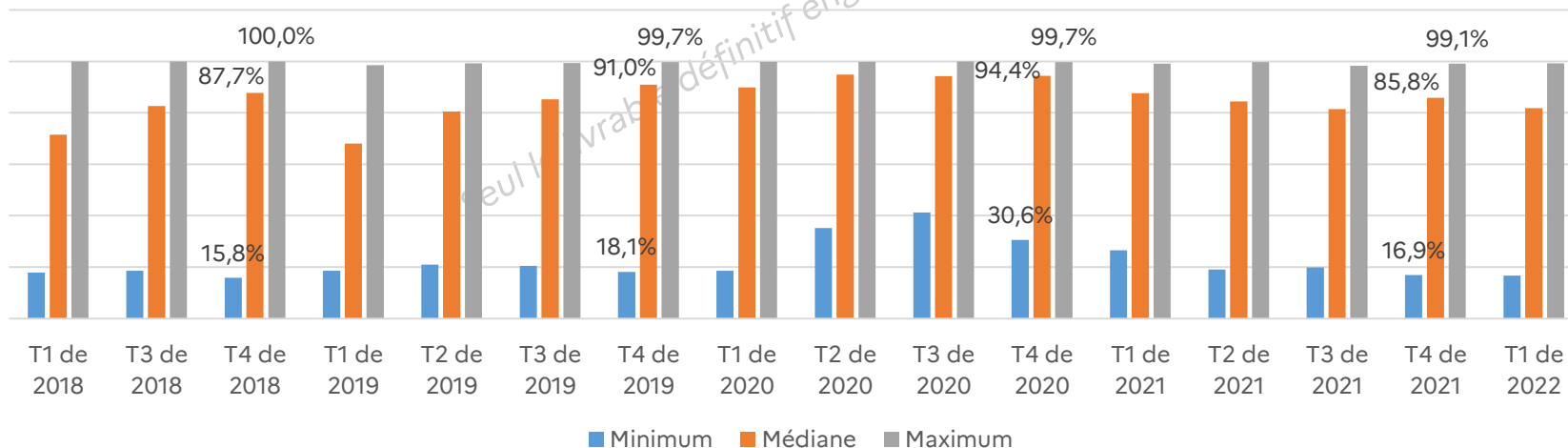




## Des résultats contrastés en termes de réponses aux réclamations

- Les données disponibles à ce stade reflètent une difficulté avérée de certaines caisses à répondre aux réclamations dans le cadre prescrit par les engagements de service...

Réponses sous 10 jours aux réclamations par courriel et courrier - en % - par trimestre - entre 2018 et 2022





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



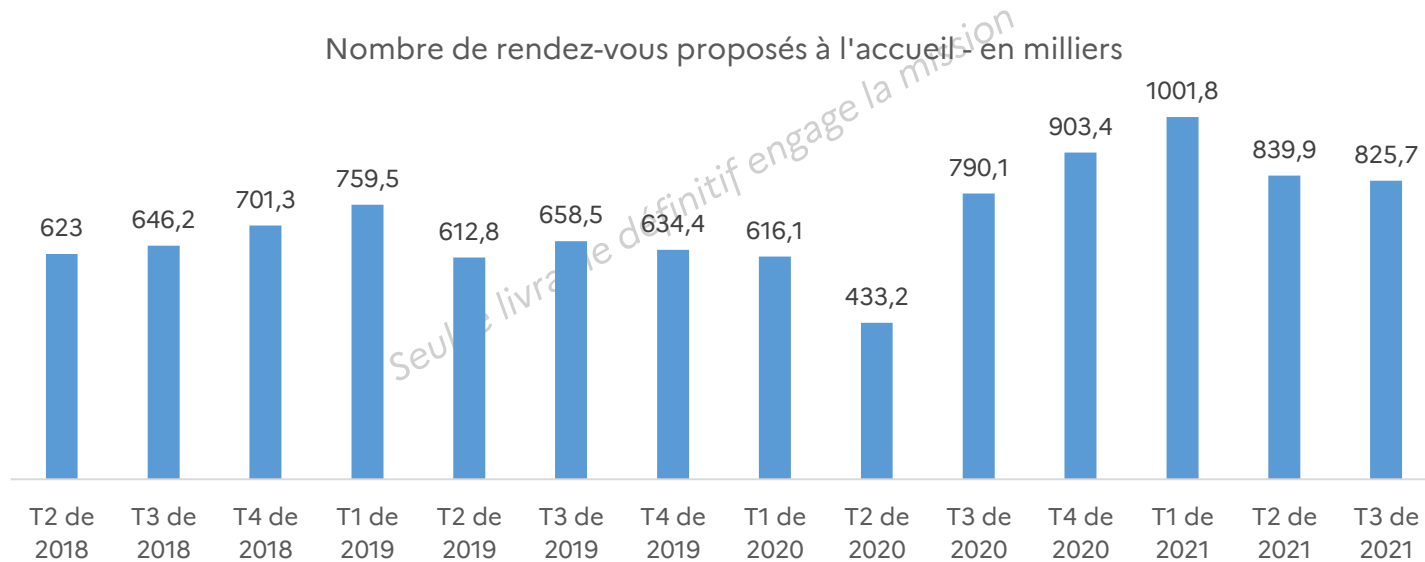
Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# VISITES AU GUICHET

Seul le livrable définitif engage la mission

## Une hausse très forte des rendez vous pris en charge par les organismes

- Su ce champ également, les organismes sont toujours plus sollicités, les baisses de 2019 et 2020 revêtant a priori un caractère conjoncturel





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



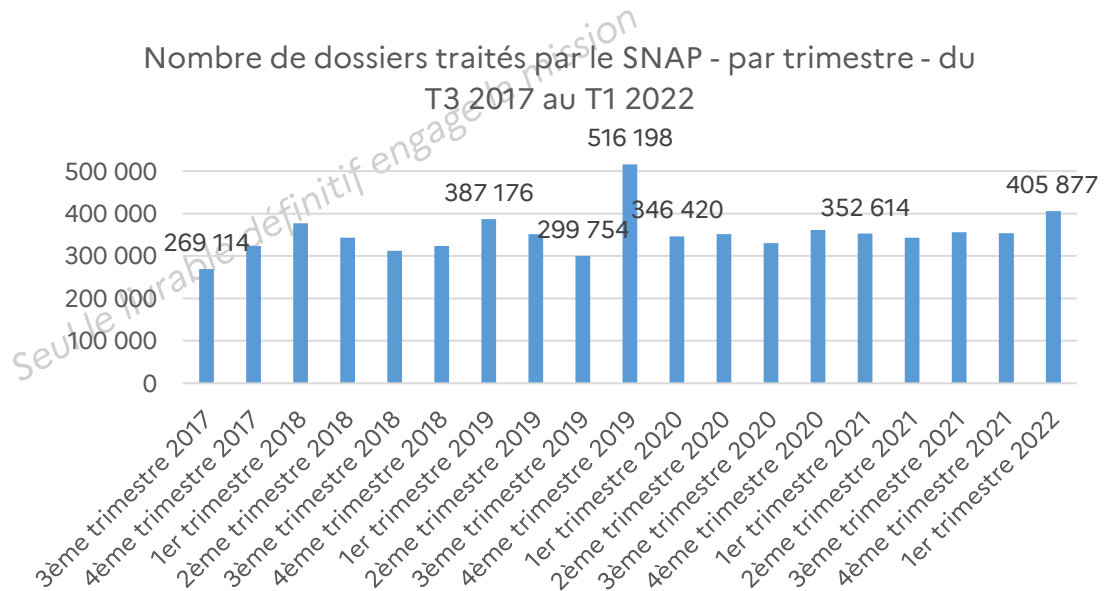
Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# DISPOSITIF D'ENTRAIDE NATIONAL (SNAP – HORS DOM ET AUTRES)

seul le livrable est finalisé page la mission

## Le nombre de dossiers traités trimestriellement par le SNAP depuis 2017 est fluctuant autour d'une moyenne annuelle plutôt stable

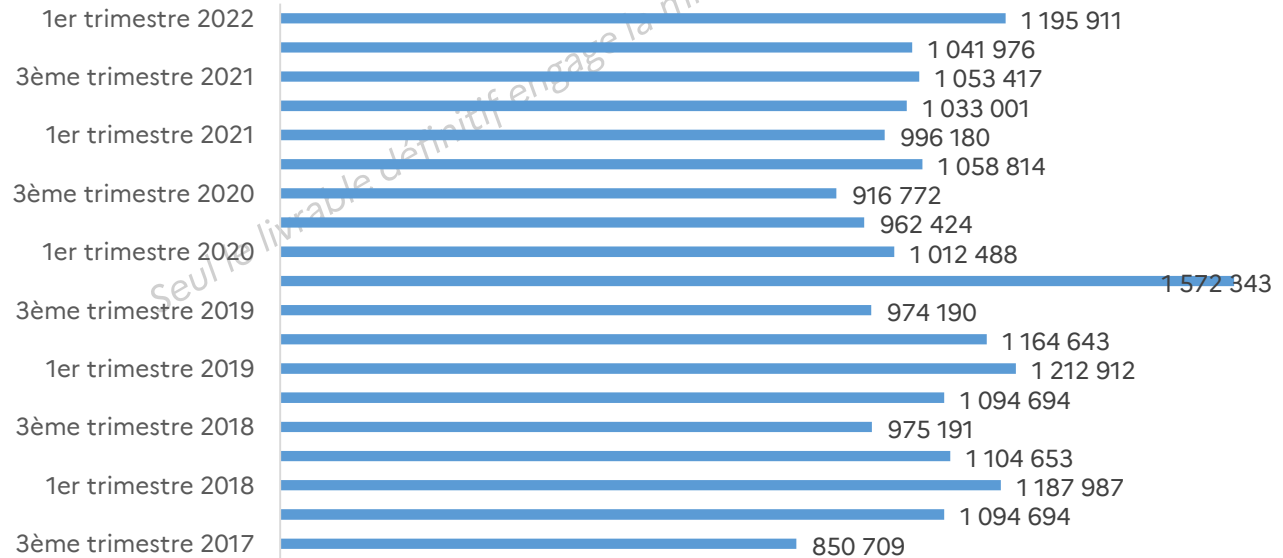
- Il varie entre 270 000 dossiers et 406 000 dossiers
- A l'exception d'un pic au dernier trimestre 2019



Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

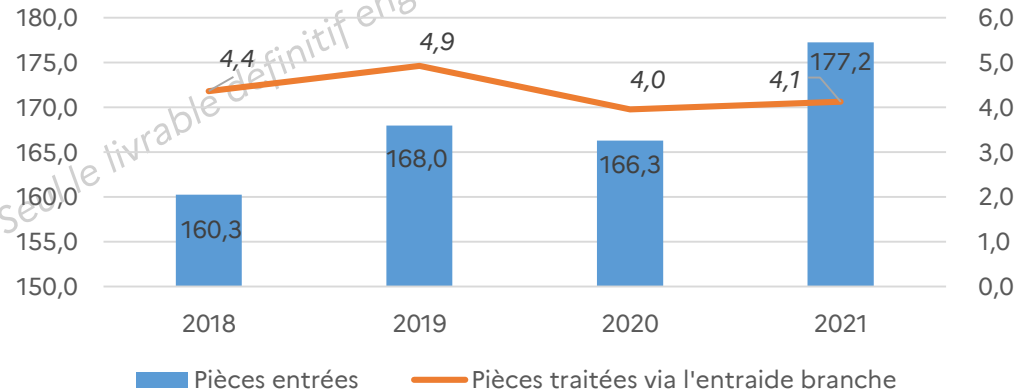
# Le nombre de pièces traitées suit les mêmes variations que celui des dossier traités

Nombre de pièces traitées par le SNAP - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



Alors que le nombre de pièces entrées dans le réseau augmente depuis 2018, la part des pièces traitées par le SNAP est stable voire en légère diminution

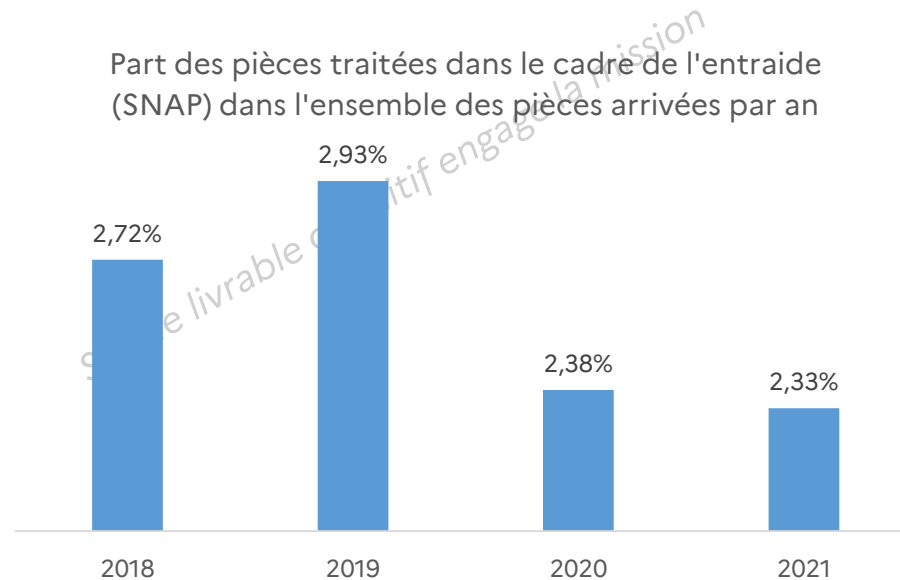
Pièces entrées (échelle gauche) et pièces traitées dans le cadre de l'entraide (SNAP, échelle droite) - par an - en millions - entre 2018 et 2021



Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

## Ainsi la part des pièces traitées dans le cadre de l'entraide est en diminution

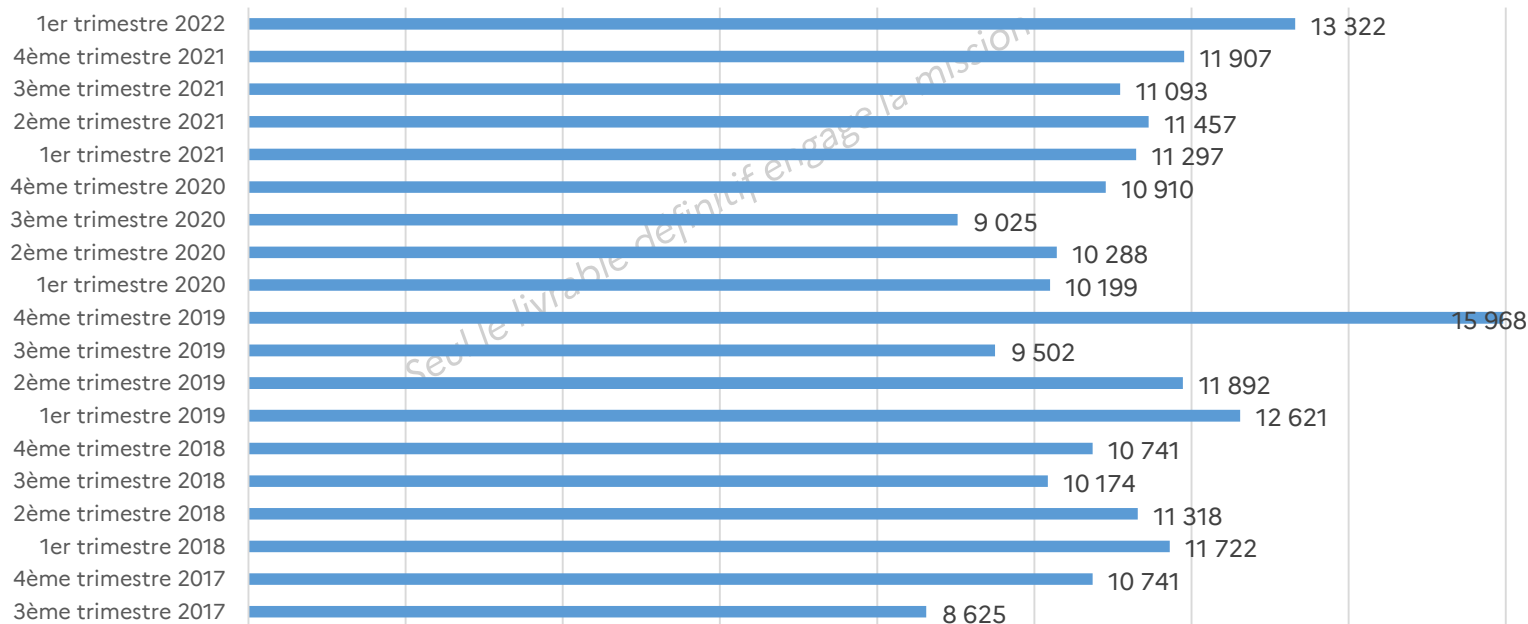
- Ainsi, en 2021, le SNAP traite 2,3% des pièces arrivées du réseau





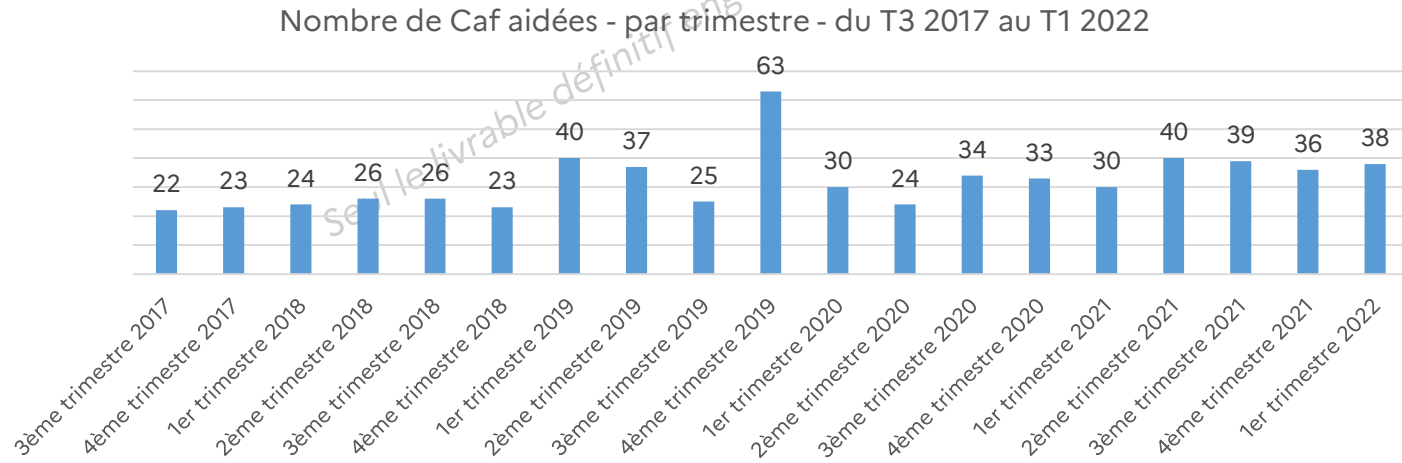
## Le poids du SNAP en journées d'activité oscille entre 9 000 et 16 000

Correspondance en jours de travail (nombre Jours-Homme) des dossiers traités dans le cadre de l'entraide de branche - par trimestre - du T3 2017 au T1 2022



## Le nombre de CAF aidées est plus important à partir de 2019 que les deux années précédentes

- A partir de 2019, entre 30 et 38 CAF sont aidées chaque trimestre, excepté un point bas (24 au T2 2020) et un pic (63 au T4 2019)
- Avant 2019, autour de 25 CAF étaient aidées, avec une faible variation de ce nombre (entre 23 et 26 par trimestre)





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

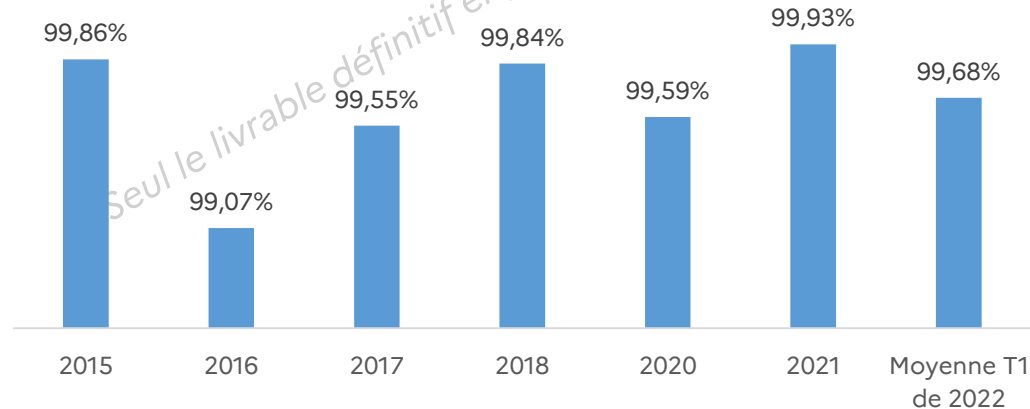
# SYSTÈME D'INFORMATION

Seul le livrable définitif est en usage la mission

## Un taux annuel de disponibilité du poste de travail relativement stable, après une baisse en 2016

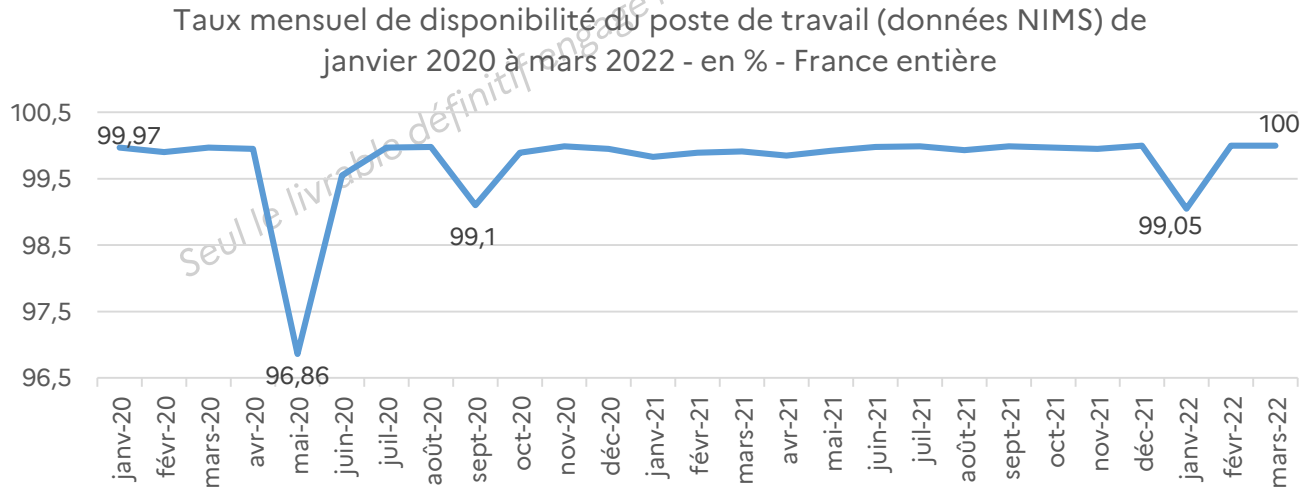
- Le taux de disponibilité fluctue entre 99,59% et 99,93% entre 2017 et 2021.
- Il a connu une baisse significative en 2016.

Taux annuel de disponibilité du poste de travail (données NIMS) de 2015 à 2022 (hors 2019, indisponible) - en % - France entière



## Ce taux annuel stable cache des fortes variations mensuelles

- Entre janvier 2020 et mars 2022, le taux est globalement supérieur à 99,9%.
- Mais il connaît des décrochés: en mai 2020 (date qui coïncide avec le déconfinement), l'indisponibilité est de plus de 3%. D'autre mois, il atteint 1%.

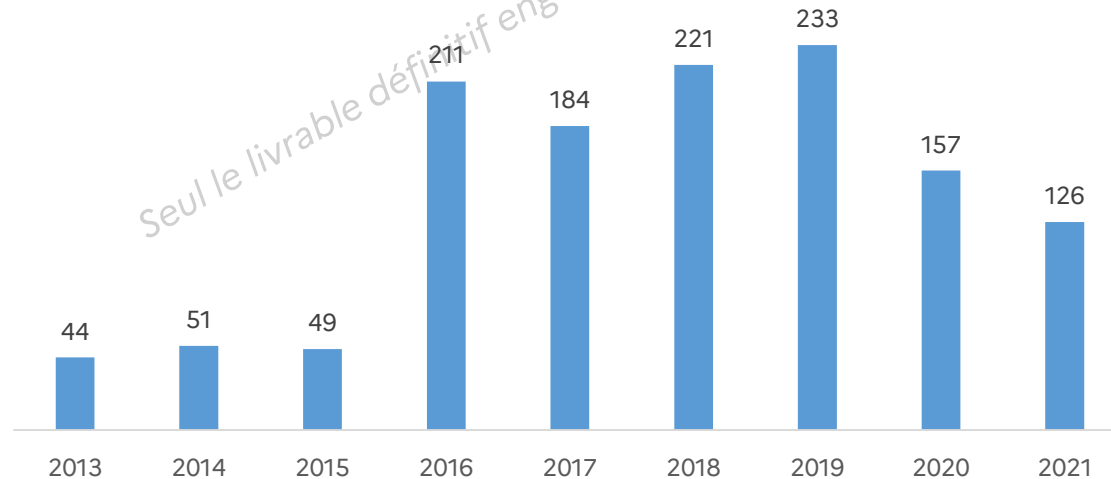


Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

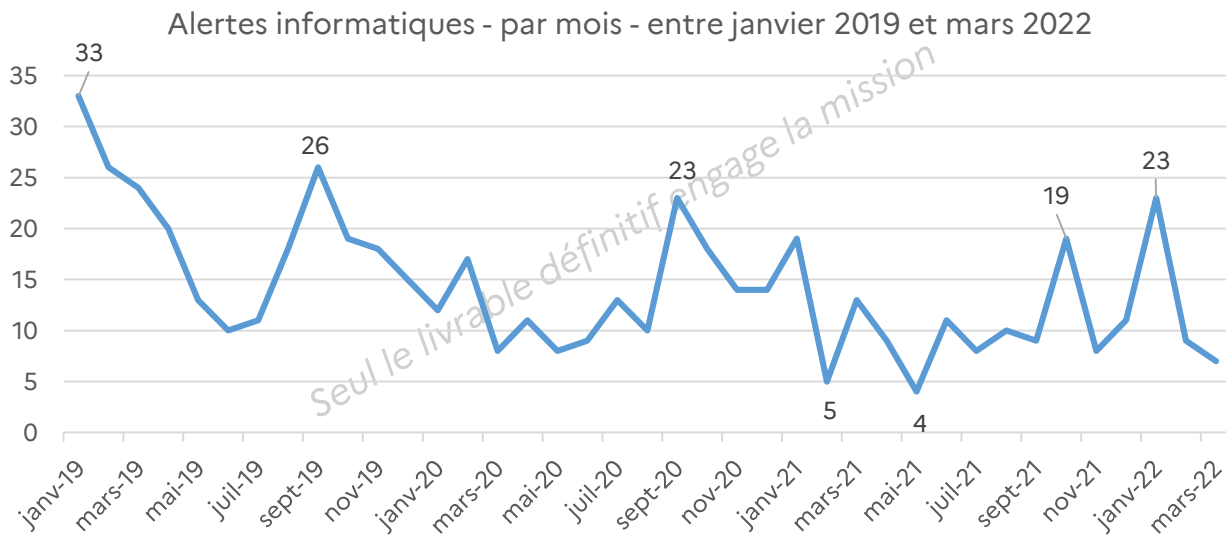
## Le nombre d'alertes informatiques connaît une forte augmentation entre 2016 et 2021 par rapport à la période antérieure

- Le nombre d'alerte dépasse les 180 alertes par mois entre 2016 et 2019.
- Il diminue ensuite, tout en restant à un niveau trois fois plus élevé que par le passé (supérieur à 120 alertes par an)

Alertes informatiques - par an - entre 2013 et 2021

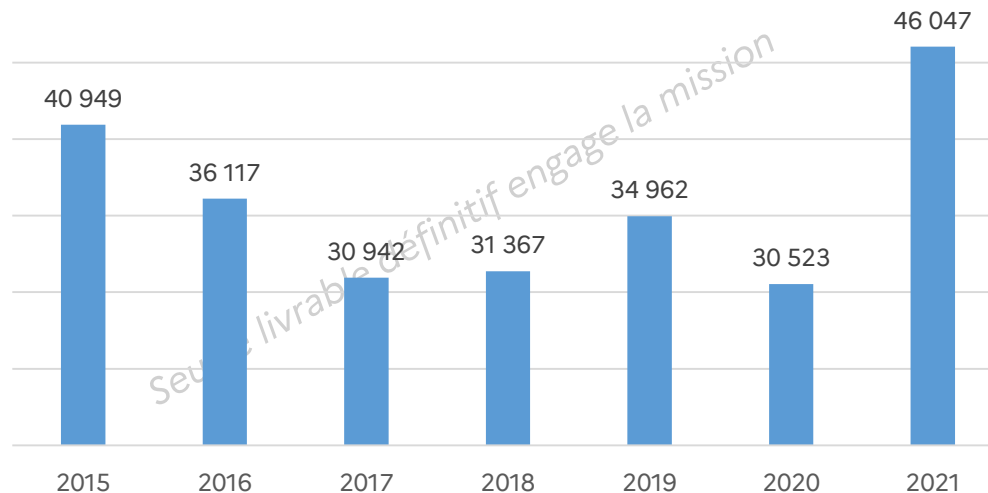


## Les variations mensuelles du nombre d'alertes sont relativement importantes, avec des pics au moment des débuts d'années, civile et scolaire



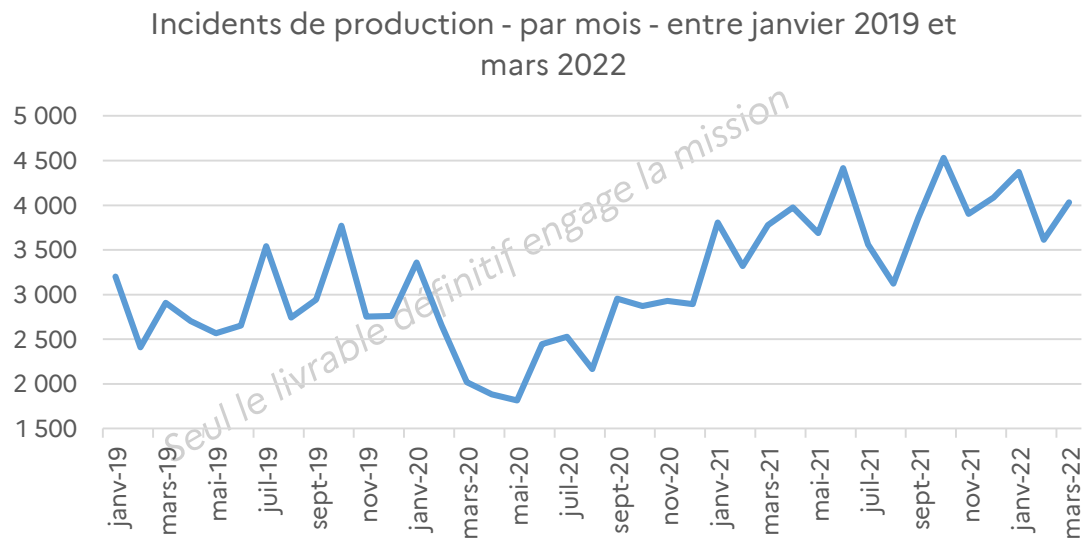
## Après une baisse entre 2015 et 2018, les incidents de production augmentent pour atteindre leur niveau le plus élevé des 6 dernières années en 2021

Incidents de production - par an - de 2015 à 2021



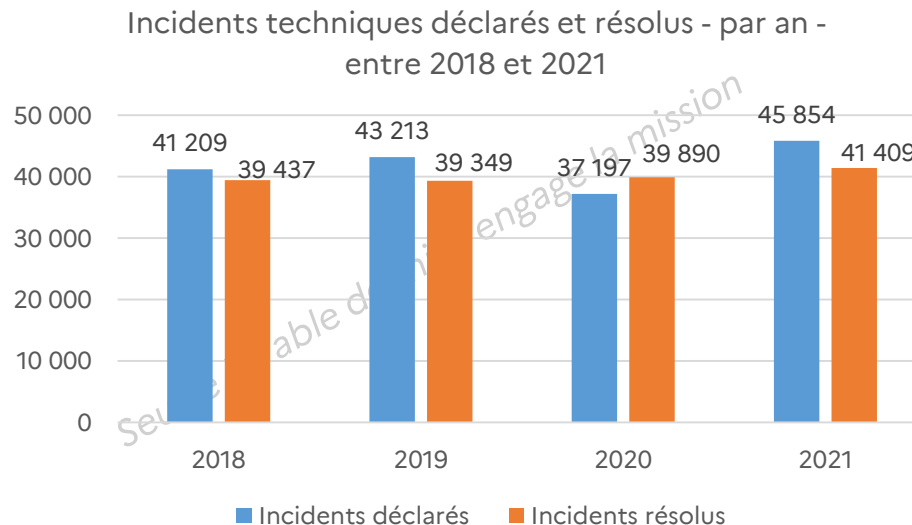


## Les incidents de production sont en augmentation depuis mai 2020 quasi continue



Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

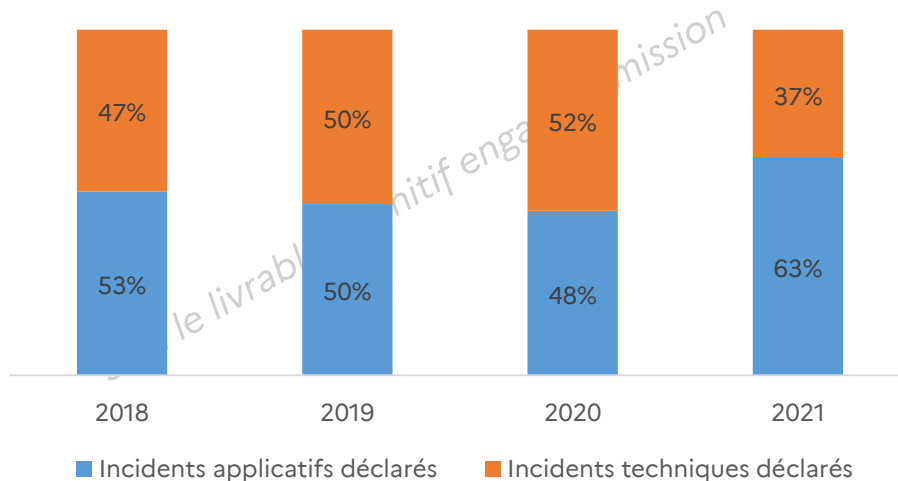
## Le nombre d'incidents techniques déclarés augmente tendanciuellement entre 2018 et 2021 et l'écart avec les incidents résolus se creuse



Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

## En 2021, la part des incidents applicatifs devient prédominante par rapport à celle des incidents techniques

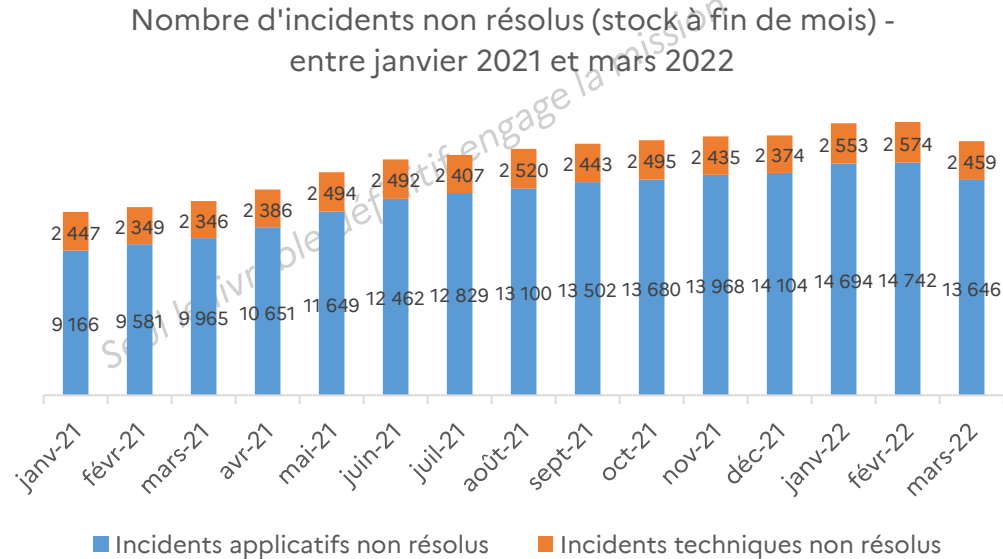
Part des incidents applicatifs et techniques dans les incidents déclarés - entre 2018 et 2021 - en %



Source: données CNAF (Notes au CA), travaux mission IGAS

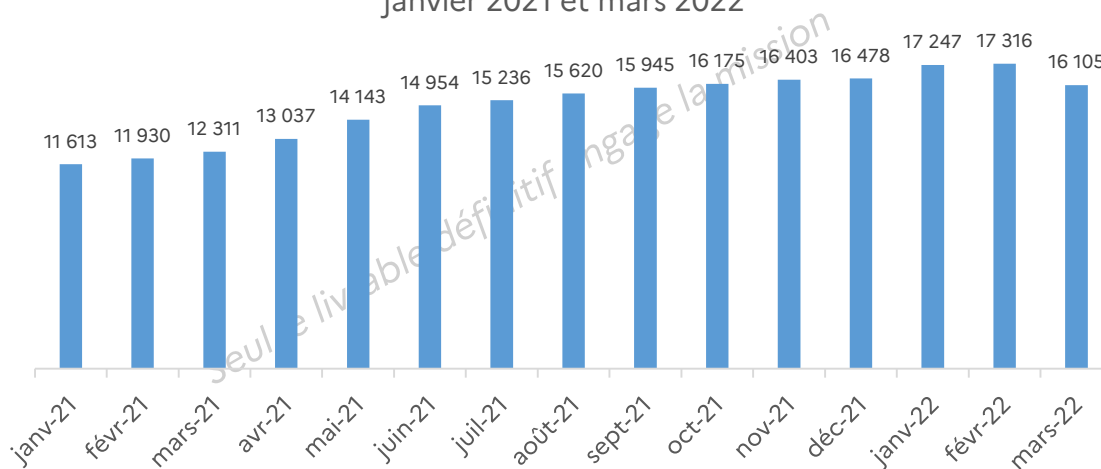
## La hausse des incidents est due à celle des incidents applicatifs qui augmente chaque mois depuis janvier 2021

- Le nombre d'incidents applicatifs non résolus est passé de 9 166 en janvier 2021 à 13 643 en mars 2022.



# Cette hausse génère un stock d'incidents non résolus qui s'accroît depuis janvier 2021

Nombre d'incidents non résolus (stock à fin de mois) - entre janvier 2021 et mars 2022





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Inspection Générale  
des Affaires Sociales

# Evaluation de la COG CNAF – travaux première phase

## ***Annexe 7: points clefs de l'activité du réseau / 7.2: analyse des taux de satisfaction***

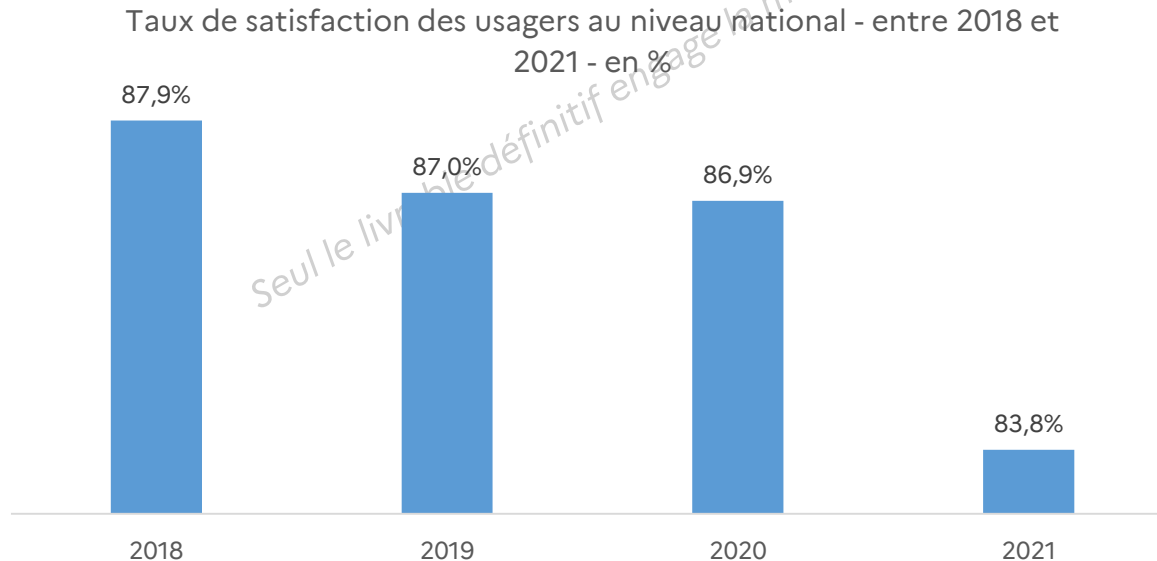
seul le livrable de la mission  
d'engagement la mission

## Le taux de satisfaction est devenu un élément essentiel de pilotage de la relation avec les usagers

- En première phase, la mission n'a pu auditer la méthode retenue
- La seule analyse des valeurs sur la dernière période conventionnelle est cependant éclairante
- En effet, la branche a mis en place une mesure de la satisfaction tant de manière globale que par canal
- Peu de données sont disponibles au niveau des organismes, la mission n'a pu en disposer que pour 2019
- Pour autant les évolutions de la satisfaction peuvent permettre d'identifier des axes de progrès et notamment les effets assez profonds de la contrainte de stocks et de production ayant caractérisé l'année 2021

## Le niveau de satisfaction globale a fortement chuté au cours de la période 2018-2021 (1/3)

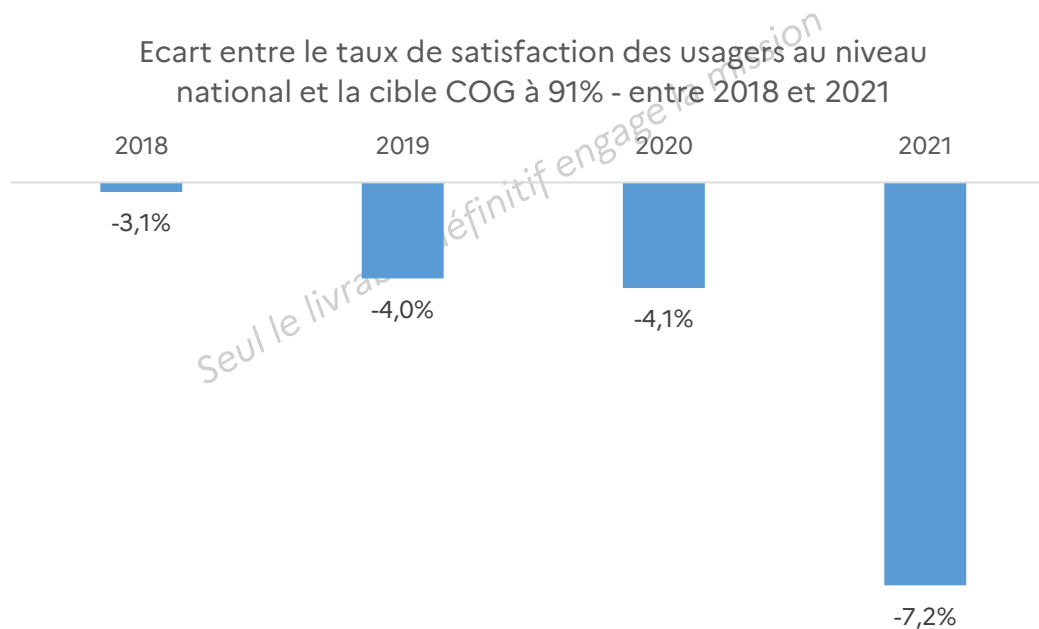
- La baisse est constante entre 2018 et 2021
- Elle est particulièrement prononcée en 2021 du fait des contraintes de production rencontrées (-3 points par rapport à 2020, année où la satisfaction était moindre qu'en 2019)





## Le niveau de satisfaction globale a fortement chuté au cours de la période 2018-2021 (2/3)

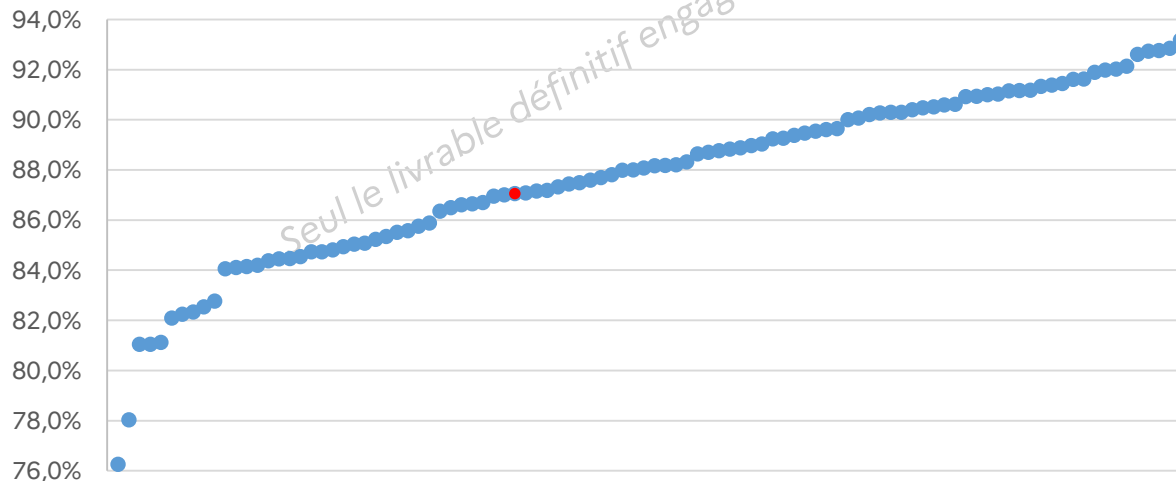
- L'écart par rapport aux objectifs assignés par la COG est manifeste et important et n'est pas lié uniquement à un éventuel volontarisme des parties



## Le niveau de satisfaction globale a fortement chuté au cours de la période 2018-2021 (3/3)

- La moindre performance du réseau dissimule des écarts non négligeables au sein du réseau, manifestés dans les données traitées au titre de 2019 :
  - 36 organismes ont un taux de satisfaction inférieur à celui du réseau
  - Moyenne des caisses est de 87,8%, la médiane de 88,2%, la valeur maximale est à 93,8% et la valeur minimale à 76,3%

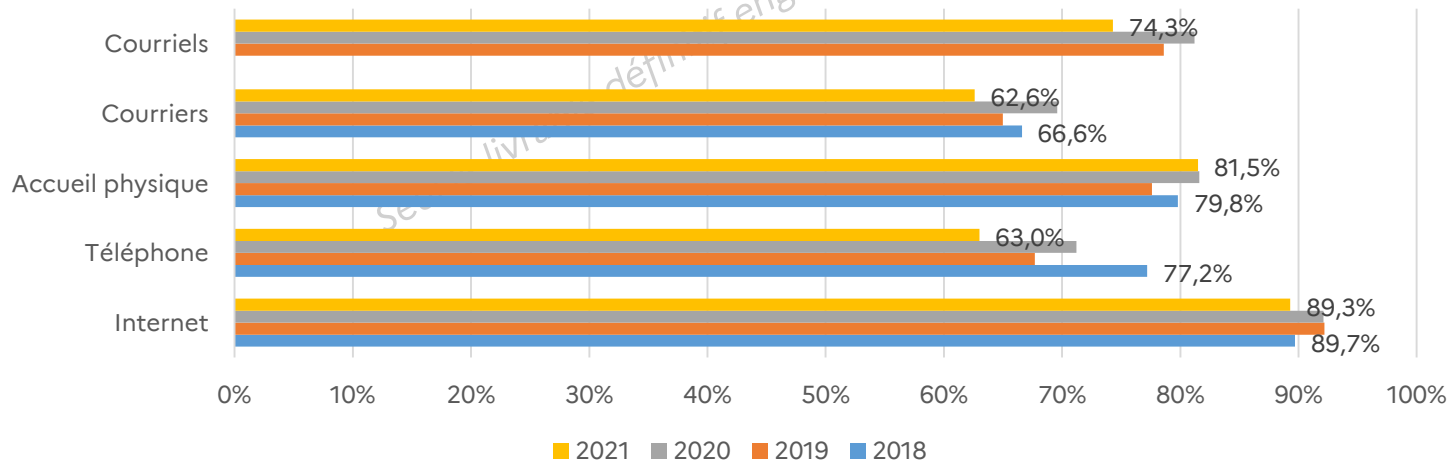
Taux de satisfaction par caisse (hors Mayotte) - année 2019



## L'approche est de même nature mais plus contrastée sachant des taux de satisfaction par canal (1/2)

- Les approches sont contrastées en ce que:
  - La satisfaction dans la relation téléphonique s'effondre, celle relative aux courriers diminue fortement
  - La baisse est de moindre importance pour l'accueil physique
  - Le niveau de satisfaction est globalement élevé sur les nouveaux canaux que sont les courriels et la relation internet

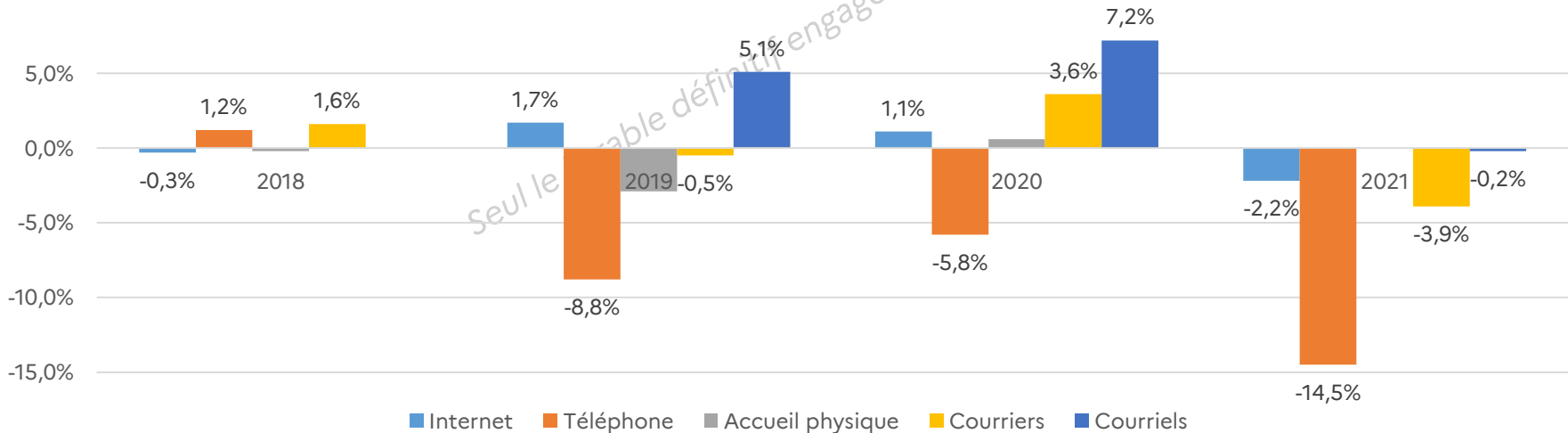
Taux de satisfaction par canal de communication - entre 2018 et 2021 - en %



## L'approche est de même nature mais plus contrastée sachant des taux de satisfaction par canal (2/2)

- Tous types de canal confondus, l'année 2021 marque un tournant en ce que la détérioration est globale et els écarts à la cible manifestes, là où les trajectoires sont variables selon le canal au cours des années précédentes

Ecart entre la satisfaction constatée et l'objectif de satisfaction assigné par la COG - entre 2018 et 2021 en %



## Conclusion provisoire

- La mesure de la satisfaction semble refléter les difficultés rencontrées par la branche au cours de la période
- Si la branche a su répondre à de nouvelles priorités dans les nouveaux modes de relation (internet, courriels), pour les canaux traditionnels la détérioration est plus marquée
- Ce qui peut donner à penser que les contraintes multiples ont pu conduire à détériorer les canaux traditionnels en termes de qualité
- Cette dégradation étant généralisée au cours de l'année 2021, année au cours de laquelle la branche a rencontré des difficultés majeures en termes de production

Merci pour votre attention...

Azadeh AKRAMI-CASTANON, [azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr](mailto:azadeh.akrami-castanon@igas.gouv.fr), 06 66 46 93 97

Corinne CHERUBINI, [corinne.cherubini@igas.gouv.fr](mailto:corinne.cherubini@igas.gouv.fr), 06 08 01 09 38

Christian DUBOSQ, [christian.dubosq@igas.gouv.fr](mailto:christian.dubosq@igas.gouv.fr), 06 84 68 68 30

Benjamin FERRAS, [benjamin.ferras@igas.gouv.fr](mailto:benjamin.ferras@igas.gouv.fr), 06 75 21 70 53