



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de la Convention d'Objectifs et de Gestion 2014-2017 de la CNAV

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Christian ANASTASY Johanna BUCHTER Jean-Robert JOURDAN

Avec la participation de Laurence ESLOUS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2017 –
- 2017-010R -

SYNTHÈSE

[1] Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des traditionnelles évaluations des conventions d'objectifs et de gestion (COG) réalisées par l'Inspection générale des affaires sociales. Il établit un bilan de la convention signée par l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour la période 2014-2017 et de sa mise en œuvre et propose des pistes pour son renouvellement.

[2] Censée jouer un rôle d'outil de pilotage stratégique partagé entre l'Etat et la branche, la COG de la CNAV pour 2014-2017 s'apparente davantage à un projet managérial interne, par son détail excessif et le manque de hiérarchisation de ses objectifs. Elle ne définit pas de vision cible du service public de la retraite qui pourrait constituer l'étalon de la réussite de la branche. Dès 2014, elle a été dépassée par le contexte de gestion de la CNAV. En effet, celui-ci a été marqué par des réformes successives qui ont déstabilisé la production de la branche, et par un cadrage budgétaire perturbé par une signature tardive de la COG et des ajustements annuels.

[3] La CNAV a poursuivi sa structuration en caisse nationale entamée sur la précédente COG. Elle a renforcé ses fonctions de siège en se dotant d'une direction métier (la direction nationale des retraites), en recentrant sa direction des systèmes d'information et en renforçant sa direction réseau (la direction de la coordination nationale). Tête d'un réseau de caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), la caisse manque néanmoins encore à ce stade d'outils pour piloter la branche, notamment au titre du contrôle de gestion ou de la politique de ressources humaines.

[4] Faute de capacités suffisantes de pilotage, la CNAV n'a pas été en mesure de gérer ses ressources de façon à accomplir les transformations attendues. Heurtée, la trajectoire d'effectifs a été globalement respectée sur la période de la COG sans pour autant que celle-ci s'inscrive dans une stratégie d'efficacité définie à l'échelle du réseau. Si ses systèmes d'informations sont robustes et ont pu suivre les évolutions réglementaires, la branche n'a pas suffisamment développé l'agilité de ses méthodes et de ses outils. Bien que régulièrement mis à jour, l'outil métier est rigide, peu ergonomique et techniquement obsolète. La gestion de projet reste perfectible, notamment en ce qui concerne la gouvernance interrégimes, le pilotage économique et la maîtrise des délais.

[5] La CNAV a poursuivi la modernisation de sa relation de service. Elle a su développer une offre plus conforme aux attentes des usagers, en développant la dématérialisation des démarches et les simplifications interrégimes. La branche a réalisé des avancées en matière de garantie de l'accès aux droits et de diversification de l'offre d'action sociale et de prévention. Néanmoins, les tensions sur la production ont dégradé les délais de liquidation, réduit les possibilités d'anticipation de la reconstitution de carrière pour les usagers et contraint la branche à restreindre son offre d'accueil et de conseil. La qualité de service n'a donc pas été à la hauteur des attentes fixées par la COG.

[6] A la suite des crises de production de 2014-2015, la CNAV a structuré le pilotage du métier retraite qui avait montré ses limites. Elle a notamment mis en place un mécanisme pérenne d'entraide entre caisses régionales, défini des priorités nationales et régionales en matière de production et créé la garantie de versement retraite qui incite les CARSAT à développer le pilotage par le flux. La CNAV a également rationalisé son réseau d'agences et engagé la mutualisation de certains segments d'activité *via* la création de missions nationales déléguées. Néanmoins, faute d'avoir investi suffisamment sur l'industrialisation des processus métier et d'avoir achevé son virage numérique, la branche n'a pas réalisé les gains d'efficacité attendus sur la période.

[7] La prochaine COG devra achever les mutations engagées dans les COG précédentes : la mutation vers un pilotage national de la branche, le déploiement d'une véritable culture du service

à l'usager, et l'achèvement du virage numérique de l'ensemble du métier retraite. Dans un contexte marqué par l'annonce de réformes structurelles des retraites et de l'adossément du Régime Social des Indépendants (RSI) au régime général, la mission formule un nombre limité de recommandations sur les points clés de méthode, de consolidation et d'organisation de la branche, indispensables pour la réussite des transformations à venir et pour la construction d'un service public de la retraite de qualité, efficient et digitalisé.

[8] Premièrement, la mission préconise de définir, en amont de la signature de la COG, la vision cible du service public qui devrait être rendu par la CNAV en termes de production et de qualité de service. Sur cette base, la caisse et sa tutelle pourront décliner une stratégie commune sur le cadrage des moyens, en priorisant un nombre limité de jalons et objectifs à atteindre. Sur les points essentiels de convergence et de synergie, le contenu de la COG de la CNAV devra être coordonné avec les conventions conclues avec les autres régimes et organismes de sécurité sociale.

[9] Deuxièmement, la transformation de la branche nécessite un renforcement des fonctions de siège et de tête de réseau de la CNAV. Cette montée en puissance passe notamment par l'établissement au niveau national d'une stratégie de ressources humaines et le développement de méthodes de pilotage de la branche et de contrôle de gestion harmonisées à l'échelle du réseau.

[10] Troisièmement, la mission recommande de concentrer les efforts de la caisse sur l'amélioration de l'efficacité de sa production. En priorité, la CNAV doit réexaminer ses processus métier afin d'en assurer l'industrialisation, et poursuivre les simplifications réglementaires. Les investissements sur les systèmes d'information doivent être concentrés sur les projets porteurs de gains d'efficacité : digitalisation de la relation de service, gestion de la relation client, système d'information décisionnel et outil retraite interrégimes. Appuyée sur des outils de coproduction en ligne et sur l'accélération du déploiement du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), la mise en place d'une stratégie de reconstitution de carrière interrégimes permettra de réduire les délais de liquidation et de préparer la réussite de la réforme systémique des retraites.

[11] Quatrièmement, la mission recommande de développer une approche personnalisée de la relation de service, qui sera complémentaire de l'offre digitalisée qui devra être déployée sur la période de la COG. Celle-ci nécessitera un renforcement de l'offre d'information et de conseil, dans un contexte d'incertitude des usagers sur les réformes à venir. Elle nécessitera également l'achèvement de la structuration des parcours usagers, en développant une offre particulière à destination des publics fragiles ou éloignés du numérique. La maille du réseau de proximité et l'offre de rendez-vous devront être adaptées aux attentes des assurés. Enfin, les objectifs et la gouvernance de l'action sociale devront être clarifiés et recentrés sur la prévention.

[12] Cinquièmement, la mission insiste sur la nécessité de réaliser un cadrage des ressources conforme aux objectifs de service public confiés à la CNAV et cohérent avec le calendrier de livraison des outils d'efficacité. Le cadrage budgétaire devra reposer sur la transparence et la sincérité des budgets, et distinguer les moyens de la CNAV selon qu'elle agit comme branche retraite du régime général ou comme opérateur interrégimes ou interbranches. La trajectoire de réduction d'effectifs de la caisse doit permettre de prévenir de nouvelles crises de production et être cohérente avec la mise en disponibilité des gains d'efficacité, répartie entre la deuxième partie de la COG 2018-2021 et la COG suivante.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DE LA CNAV 2014-2017 N'A PAS REMPLI SON ROLE D'OUTIL STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE	10
1.1 La COG n'exprime pas de vision cible du service public de la retraite	10
1.2 La COG s'apparente à un projet managérial dont le dispositif de suivi est complexe.....	12
1.2.1 Détaillé et foisonnant, le texte ne guide pas le management quotidien.....	12
1.2.2 Peu lisible et techniquement défaillant, le dispositif d'indicateurs n'est pas pertinent.....	14
1.3 La COG a été dépassée dès 2014 par le contexte de gestion de la CNAV	16
1.3.1 Le choc des réformes successives a déstabilisé la production de la branche.....	16
1.3.2 Les ajustements budgétaires ont pesé sur la capacité de pilotage de la CNAV.....	22
2 DISPOSANT DE CAPACITES DE PILOTAGE LIMITEES, LA CNAV A MODERNISE SA RELATION DE SERVICE MAIS N'A PAS PU REALISER LES GAINS D'EFFICIENCE ESCOMPTES	26
2.1 La CNAV n'a pas achevé sa structuration en caisse nationale ce qui limite sa capacité de pilotage.....	27
2.1.1 Malgré un renforcement, la fonction de siège n'a pas encore la dimension nécessaire.....	27
2.1.2 La fonction SI de la CNAV est robuste mais n'est pas suffisamment agile	30
2.1.3 La trajectoire des effectifs a été heurtée mais atteindra globalement les objectifs de la COG	36
2.2 Si la CNAV a modernisé sa relation de service, les tensions sur la production ont entraîné des retards de versement et un recul de l'offre de conseil.....	39
2.2.1 L'offre de services s'est digitalisée, tandis que la politique d'accès aux droits s'est structurée	39
2.2.2 Les tensions sur la production ont toutefois pesé sur la qualité de service.....	45
2.3 Malgré des progrès en termes de pilotage du métier, la CNAV n'a pas mobilisé les leviers nécessaires pour réaliser les gains d'efficacité attendus.....	49
2.3.1 Après la crise de production, la CNAV a renforcé le pilotage du métier retraite	49
2.3.2 La CNAV n'a pas mobilisé tous les leviers pour renforcer son efficacité.....	53
3 LA PROCHAINE COG DOIT PERMETTRE DE PREPARER LA MUTATION ANNONCEE DU SYSTEME DE RETRAITES	63
3.1 La méthode d'élaboration de la COG doit permettre de lui rendre son rôle stratégique.....	64
3.1.1 La COG doit se concentrer sur des objectifs de niveau stratégique et s'appuyer sur une vision cible du service public de la retraite.....	64
3.1.2 Les COG doivent être alignées sur les enjeux interrégimes et interbranches	67

3.2	Pour réussir les mutations du service public de la retraite, la CNAV doit renforcer ses capacités de pilotage du réseau.....	70
3.2.1	Le siège doit être restructuré autour de ses fonctions de pilotage stratégique	70
3.2.2	Les outils de pilotage doivent être renforcés.....	72
3.2.3	Une stratégie RH du « groupe CNAV » doit être exprimée et outillée.....	73
3.3	De façon prioritaire, la CNAV doit renforcer son efficacité	74
3.3.1	La CNAV doit revoir ses processus métier et la tutelle doit poursuivre les simplifications réglementaires	75
3.3.2	Les investissements informatiques doivent être concentrés sur les outils d'efficacité	78
3.3.3	La stratégie de régularisation de carrière en amont doit devenir une priorité opérationnelle	83
3.4	La CNAV doit investir sur la qualité de la relation de service	86
3.4.1	En complément de sa digitalisation, la relation de service doit évoluer vers une approche qui réponde aux enjeux de conseil et d'inclusion numérique	86
3.4.2	La place de l'action sociale de la CNAV doit être clarifiée.....	89
3.5	La programmation des ressources de la CNAV doit être au service de ses objectifs de service public et être alignée avec sa trajectoire d'efficacité.....	90
3.5.1	La logique pluriannuelle et la transparence doivent guider le cadrage des ressources	90
3.5.2	La trajectoire des effectifs doit permettre de prévenir de nouvelles crises de production et s'appuyer sur la disponibilité des leviers d'efficacité	92
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	97
	LETTRE DE CADRAGE SUR L'APPUI SGMAP AUX MISSIONS COG.....	99
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	101
	ANNEXE 1 – ANALYSE CRITIQUE DES INDICATEURS DE LA COG 2014-2017	107
	ANNEXE 2 – PROPOSITIONS POUR LA NOUVELLE COG.....	115
	ANNEXE 3 – RESULTATS COG.....	123
	ANNEXE 4 – LA STRUCTURATION DE LA CNAV EN CAISSE NATIONALE.....	127
	ANNEXE 5 – LE METIER RETRAITE	137
	ANNEXE 6 – LE RESEAU TERRITORIAL DE LA CNAV	155
	ANNEXE 7 – L'ACTION SOCIALE	165
	ANNEXE 8 - LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE PREVENTION DE LA PENIBILITE	173
	ANNEXE 9 – LES SYSTEMES D'INFORMATION/ANALYSE MCKINSEY	175
	ANNEXE 10 - LA MAITRISE DES RISQUES.....	185
	SIGLES UTILISES.....	189
	REPONSE DE L'ORGANISME.....	191

INTRODUCTION

[13] L'article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale, comportant des engagements réciproques, des objectifs stratégiques et pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions prioritaires à mettre en œuvre. Elles prévoient des indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à ces objectifs.

[14] Instituées par l'ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996, elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes, en leur fixant des objectifs stratégiques et opérationnels et en déterminant l'évolution du budget de gestion administrative et du budget d'action sociale. Elles ont généralement une durée de 4 ans. Plusieurs générations de COG ont été signées depuis 1996. Les conventions sont ensuite déclinées dans le réseau des caisses via les contrats pluriannuels de gestion (CPG).

[15] L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) réalise les missions d'évaluation au cours de la dernière année des conventions, dans la perspective de leur renouvellement, afin de produire une analyse générale des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, et faire des propositions utiles pour la négociation de la convention suivante. En 2017, cet exercice concerne les COG des organismes de sécurité sociale du régime général, qui arrivent à échéance à la fin de l'année 2017 : CNAF, CNAV, ACOSS, CNAMTS, CNAM ATMP.

[16] L'IGAS porte également une démarche de réflexion sur la pertinence de l'outil COG comme levier stratégique de transformation pour les organismes de sécurité sociale. Cet exercice de diagnostic a été prolongé dans le cadre des cinq missions COG menées concomitamment au sein de l'IGAS. Les analyses et recommandations qui suivent, spécifiques à la COG de la CNAV, contribueront à éclairer la direction de la sécurité sociale sur les évolutions à apporter pour faire des COG un véritable outil de transformation dès leur prochaine négociation prévue à l'automne.

[17] Le présent rapport porte sur l'évaluation de la COG 2014-2017 de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), et sur les perspectives pour l'établissement de la COG 2018-2021. La mission s'est particulièrement concentrée sur la caisse nationale et le réseau régional métropolitain, le réseau ultramarin devant faire l'objet d'une étude *ad hoc*. ***Une phase d'échanges contradictoires a eu lieu avec la CNAV sur la base du rapport provisoire. Le présent rapport définitif tient compte des observations formulées lorsque la mission l'a estimé justifié et le mentionne sur les points les plus importants.***

Encadré 1 : Quelques repères sur la CNAV

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pilote la branche retraite du régime général de la sécurité sociale. Elle est de très loin le principal régime de retraite de base.

8 retraités sur 10 perçoivent une pension de la CNAV, soit 13,1 millions de retraités de droit direct sur les 16 millions de bénéficiaires d'une pension de droit propre (82%) et 13,9 millions de retraités en incluant les droits dérivés¹, sur un total de sur 17,1 millions de bénéficiaires vivant en France ou à l'étranger² (81%).

¹ Principalement les pensions de réversion perçues au décès du conjoint. 1,1 million de personnes perçoivent uniquement une pension de droit dérivé (dite aussi pension de réversion) : 608 000 en France, 500 000 à l'étranger, 68 000 une allocation minimum vieillesse.

² 1,6 millions de personnes en 2017

43% des retraités de droit direct de la CNAV sont polypensionnés, c'est-à-dire que leur carrière les a amenés à cotiser dans différents régimes.

La CNAV a versé au total, en 2016, 113Mds € de prestations, soit 5% du PIB. Le montant moyen de la retraite de droit direct servie en 2016 était de 691€, et de 1074€³ pour les retraités ayant fait une carrière complète au régime général. Le montant global des pensions s'élève à 14 % du PIB.

Le coût global de gestion de la CNAV (1,014 Md€ en 2016) correspond à 0,9% de ses dépenses de prestations, et à 73€ par pensionné.

La CNAV pilote un réseau d'environ 13000 salariés répartis sur l'ensemble du territoire : la CNAV elle-même est l'établissement tête de réseau et gère les services locaux d'Ile de France. 15 caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) en métropole et 4 caisses générales de sécurité sociale (CGSS) en outre-mer complètent le réseau localement.

Source : DREES : « les retraités et les retraites », édition 2017, chiffres CNAV.

[18] La prochaine COG s'inscrit dans un contexte marqué par trois éléments majeurs :

- Sur le plan interne à la CNAV : historiquement fondée sur un réseau décentralisé et autonome, la CNAV a débuté une mutation structurelle qui lui a permis, depuis la COG 2009-2013, de commencer à structurer une véritable fonction de pilotage national. Dans la même temporalité, la CNAV a entamé une mutation profonde de son objet social, en passant d'une logique de production et de versement de prestations, à une logique de service et d'accompagnement. Enfin sur la période de la COG 2014-2017, la CNAV a connu une crise de production liée aux effets des réformes successives des retraites. Les enjeux de performance de la production, de pilotage du réseau et de qualité du service sont prioritaires.
- Sur le plan des retraites : la COG 2018-2021 coïncidera avec la phase de préparation de la réforme structurelle des retraites annoncée par le président de la République et le gouvernement. En effet, le président a annoncé vouloir aller vers un système universel fondé sur une équité des droits au regard des cotisations versées, ce qui laisse supposer un rapprochement des modes de gestion des régimes de retraites et des règles de calcul des pensions. Les recommandations de la mission visent à ce que les travaux préparatoires nécessaires puissent avoir lieu sur la période de la COG 2018-2021, afin que la mise en œuvre des réformes ne soit pas ralentie, quelle que soit la formule retenue.
- Sur le plan de l'architecture de la sécurité sociale : le gouvernement a annoncé le principe de l'adossment du RSI au régime général, qui devrait être formalisé dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et annonce des enjeux de gestion significatifs.

³ Ce chiffre n'est pas représentatif du niveau de vie réel des retraités, puisqu'il n'inclut pas les retraites complémentaires. La pension moyenne tous régimes de droits directs en 2015 est de 1376€ bruts.

Encadré 2 : Quelques repères sur le métier retraite

Le métier retraite consiste à traiter les données de la carrière des assurés tout au long de leur vie active afin de pouvoir leur verser une juste pension lors de leur départ à la retraite, et ce jusqu'à la fin de leur vie. A cette fin, le cœur de métier consiste principalement en trois tâches : la régularisation de carrière, la liquidation de retraite et la gestion des comptes prestataires⁴.

Le processus de régularisation de carrière consiste à mettre à jour les données de carrière de chaque assuré, soit en fin de carrière à l'occasion de la demande de retraite, soit de façon anticipée afin de maintenir une base carrière à jour et de fluidifier le processus de liquidation. Pour réaliser cette tâche, le technicien retraite utilise son outil retraite qui traite les données de la base SNGC (système national de gestion des carrières) et les met à jour, sur la base de pièces justificatives (bulletins de salaire, contrat de travail).

La complexité de la procédure est due à la multiplicité des interlocuteurs nécessaires pour compléter la carrière (assuré, employeurs, organismes de protection sociale, autres régimes). Les assurés dont la carrière est la plus hachée (travail saisonnier) ou diverse (polypensionné, travail à l'étranger) ont les délais de traitement les plus longs. La formation nécessaire pour une régularisation de carrière est d'environ 5 mois.

Le processus de liquidation consiste à utiliser les données de carrière d'un assuré et à y appliquer la législation en vigueur afin de calculer le montant de la pension de base, puis à la mettre en paiement au départ à la retraite et ce jusqu'à la fin de la vie de l'assuré. Le technicien s'appuie également sur l'outil retraite pour simuler le montant puis pour le liquider. Dans la mesure où la carrière a déjà été validée, cette tâche est relativement simple mais fait tout de même l'objet d'un contrôle fréquent, ainsi que d'un dispositif de supervision de l'ordonnateur depuis 2016.

La principale difficulté réside dans la complexité de la réglementation et ses évolutions rapides, difficilement assimilées par les techniciens. L'acquisition des connaissances nécessaires justifie une formation obligatoire de 18 mois pour les nouveaux techniciens retraite. Les calculs les plus complexes concernent les prestations sous condition de ressources (allocation veuvage, minimum contributif (MICO)) en raison de l'insuffisance des échanges de données avec la DGFIP sur les revenus des assurés.

Le versement mensuel de la retraite est ensuite une opération simple, très automatisée, dans laquelle les principales opérations concernent la mise à jour des coordonnées personnelles et bancaires et la vérification ce que le retraité est bien en vie.

D'autres opérations importantes peuvent avoir lieu pour établir des droits dits dérivés, en particulier quand le conjoint d'un retraité décédé bénéficie d'une pension de réversion.

Au-delà des tâches de production, le service public de la retraite comprend toute la relation à l'utilisateur qui doit être à la fois simple, efficace et attentionnée, en particulier pour les publics qui sollicitent un accompagnement lors de ce moment particulier qu'est le passage à la retraite. Les attentes des usagers évoluent et valorisent les services de conseil, d'aide à la décision et d'accompagnement dans les démarches apportés par le service public. La notion de « parcours usager », qui était auparavant plus adaptée à des services de la vie quotidienne (santé, famille), s'étend à la retraite, qui devient un processus au long cours préparé pendant toute la vie active.

Source : *Mission*

⁴ A ces principales productions s'ajoute, dans une proportion moins importante, le calcul et le versement des autres prestations gérées par la CNAV, à l'instar de l'ASPA ou de l'allocation veuvage, sous conditions de ressources.

1 LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DE LA CNAV 2014-2017 N'A PAS REMPLI SON ROLE D'OUTIL STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE

1.1 La COG n'exprime pas de vision cible du service public de la retraite

[19] Une convention d'objectifs et de gestion a pour objet d'exprimer des objectifs partagés par la tutelle et la caisse, de définir une stratégie pour y parvenir et d'affecter des ressources en conséquence. Or s'il prévoit des améliorations sur chacun des volets de l'activité de la branche, le texte de la COG ne trace pas de perspective sur le service public qui doit être produit par la CNAV.

Comme la précédente, la COG s'inscrit dans une logique de poursuite des efforts d'amélioration à la marge sur chacun des volets de l'activité de la CNAV

[20] La COG 2014-2017 s'inscrit dans la continuité de la précédente convention signée pour la période 2009-2013. Elle décrit les différents projets à poursuivre tant en matière de métier (stratégie carrière, adaptation aux réformes) et de relation de service (offre multicanale, conseil, action sociale), que de modernisation des systèmes d'information et de pilotage de la performance (politique de maîtrise des risques, rationalisation des fonctions support).

[21] Les seuls éléments de « rupture » sont dus à l'accent plus important donné à l'interrégimes depuis 2014 et à l'obsolescence de certains projets. Ainsi, le déploiement du réseau de proximité, qui était un objectif de la CNAV jusqu'en 2011, est considéré comme terminé dans la présente COG, l'heure étant davantage à la rationalisation du nombre de points information retraite.

[22] Nombreux et détaillés (*cf. infra* 1.2.1), les progrès à réaliser sont envisagés de façon fragmentée. Ainsi, la COG ne permet pas de faire ressortir les mutations structurelles du service public qui sont pourtant en cours depuis 2009 :

➤ La première de ces mutations est la structuration de la CNAV en caisse nationale.

[23] Historiquement, le réseau CNAV était un ensemble de CARSAT gérées de façon autonome et dont la tête de réseau n'avait qu'une fonction de support notamment en matière informatique. Depuis 2009, les exigences de gestion ont poussé le réseau à rationaliser ce fonctionnement en développant des modalités de pilotage national et d'harmonisation des offres et des processus métier dans l'ensemble des CARSAT. Cette mutation est pourtant loin d'être achevée, comme en témoigne la diversité des pratiques à l'échelle régionale.

➤ La seconde concerne l'offre de la CNAV en tant qu'organisme de sécurité sociale

[24] D'une logique limitée au calcul et au versement de prestations, la CNAV, à l'instar des autres branches du régime général, est passée à une logique de service et d'accompagnement de l'utilisateur dans le cadre de son passage à la retraite. Cette nouvelle priorité exige une haute qualité de la relation client ainsi qu'une évolution rapide de l'offre en fonction des attentes des usagers (dématérialisation, soin particulier pour les publics fragiles). Si les avancées réalisées en ce sens sont considérables, l'offre de la CNAV n'a pas encore atteint son point d'équilibre sur ces sujets.

La COG ne formule pas d'objectifs pour la CNAV en termes de service public à produire

[25] Par rapport à la précédente, la COG 2014-2017 adopte une logique plus prospective. En effet, son préambule met en exergue une volonté d'anticipation des évolutions de la retraite : tournant numérique, simplification en interrégimes, service centré sur l'accès aux droits des plus fragiles, rationalisation de la production pour faire face aux chocs démographiques et aux réformes.

[26] Malgré cette démarche, il n'est pas possible de déduire de la COG la vision du service public cible partagée par le réseau et sa tutelle. En effet, l'outil est conçu avant même que, d'un point de vue méthodologique, la cible à atteindre n'ait pu être débattue et négociée entre l'Etat et la direction de la CNAV. Aucune doctrine n'est définie sur l'offre de service cible à offrir aux usagers, le schéma souhaité en termes d'accueil du public, les caractéristiques de la production visée (délais, priorités), le système d'information idéal ou la place du régime général au sein de l'interrégimes.

[27] En dépit de ses quatre fiches dédiées, la vision métier portée par la COG n'est pas claire. Ainsi, concernant l'offre de service, la COG ne pose pas d'exigence en termes de parcours à proposer aux usagers (part du numérique et de l'accueil physique, âge cible pour obtenir sa reconstitution de carrière, garanties en termes d'accès aux droits). De même, la COG ne prévoit aucune stratégie nationale en termes de production. Le sujet n'est traité que sous l'angle de l'amélioration de l'efficience, via la mutualisation et la dématérialisation (fiche 15). Au total, ce n'est que par l'expression de points particuliers que ces notions sont traitées⁵. Par conséquent, les thèmes ne sont pas sélectionnés pour leur apport à la qualité du service public dans son ensemble⁶.

[28] La COG met en avant la progression de la branche vers un fonctionnement interrégimes. Toutefois, l'ambition de l'Etat sur la dynamique à établir n'est pas qualifiée : faut-il la limiter au rapprochement des seuls systèmes d'information ou rechercher les synergies jusque dans les processus métier⁷. En termes de systèmes d'informations, et malgré la présence de deux fiches dédiées, l'objectif à atteindre n'est pas non plus explicité : faut-il prioriser la refonte des outils de la branche ou la création d'outils interrégimes ? Cette inexactitude est toutefois imputable à la gouvernance de l'interrégimes, à laquelle la COG de la CNAV ne se substitue qu'imparfaitement.

[29] Au regard des enjeux pour le service public de la sécurité sociale, l'absence de description de la cible à atteindre a des impacts considérables sur les choix de la branche et de la tutelle : perte de sens, sous-estimation des transformations à conduire, focalisation sur des objectifs de gestion non liés aux impératifs de la gestion... Un exemple édifiant en est la mise en œuvre des entretiens information retraite (EIR), qui continue de faire l'objet d'une fiche (n°4) et d'un engagement réciproque de la caisse et de sa tutelle. Faute d'ambition claire sur le nombre d'entretiens à conduire, le public à couvrir ou le niveau de priorité relatif de cet objectif, les contraintes de gestion ont amené la CNAV à restreindre son offre d'EIR sans que cette question n'ait fait l'objet d'un débat.

[30] L'inadéquation des moyens et des objectifs, ainsi que le manque de lisibilité de l'action publique du point de vue des usagers, sont des conséquences directes de ce manque de méthode.

⁵ En témoigne la division par fiche qui trace des séparations incongrues et artificielles entre les sujets métier (fiche 1 sur le rôle actif de l'assuré dans la relation de service et fiche 3 sur les parcours usagers).

⁶ Ainsi, la COG ne s'appuie pas sur une notion de fluidité des contacts ou d'absence de répétition, mais sur des objectifs sur le taux de décrochés téléphoniques, qui ne dit rien de la qualité de la prise en charge ou de la satisfaction des usagers.

⁷ Les seuls rapprochements évoqués en termes de processus métier découlent de la loi : il s'agit de la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés (LURA) et de la mise en place d'un régime général des carrières unique (RGCU).

1.2 La COG s'apparente à un projet managérial dont le dispositif de suivi est complexe

1.2.1 Détaillé et foisonnant, le texte ne guide pas le management quotidien

Encadré 3 : Plan de la COG 2014-2017

Partie 1 : Accentuer la dynamique interrégimes au service des assurés renforcée par la réforme des retraites

Axe 1 : Accompagner les assurés tout au long de la vie dans une logique de service interrégimes

Axe 2 : Jouer pleinement le rôle d'expert des systèmes de retraite et d'opérateur de la sphère sociale

Partie 2 : Mobiliser la branche retraite pour améliorer la performance globale du service public de la retraite

Axe 1 : Rénover la stratégie de maîtrise des activités au service des engagements de la branche retraite

Axe 2 : Améliorer la performance de la branche retraite aux plans social et environnemental

Source : COG de la CNAV

Des améliorations ont été apportées à la structure de la COG par rapport à la précédente

[31] L'ordonnancement en deux parties permet d'identifier immédiatement les enjeux stratégiques fixés par l'Etat et la caisse pour la période. Ainsi, sur cette COG, l'évolution vers un fonctionnement interrégimes du service public de la retraite est positionnée comme prioritaire par rapport à l'amélioration de la performance de la branche en interne⁸.

[32] Quatre axes stratégiques déclinent ensuite ces deux parties en grandes thématiques, que la mission interprète de la façon suivante :

- Amélioration de la qualité de service grâce à l'interrégimes
- Affirmation du rôle d'expert et d'opérateur interbranche de la CNAV
- Performance économique et efficience de la branche
- Performance sociale et environnementale de la branche.

[33] Enfin, les annexes à la COG sont plus concises. Elles comprennent un résumé des indicateurs et trois documents budgétaires portant sur la branche retraite, le fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées et la mise en œuvre du compte pénibilité⁹. Les trajectoires d'effectifs n'y figurent qu'indirectement, par la trajectoire budgétaire en ressources humaines.

La simplification est pourtant loin d'être achevée

[34] Dans sa deuxième partie (90 pages), la COG comprend 21 fiches techniques. Chacune de ces fiches part de constats, rappelle des enjeux et détaille des engagements opérationnels de la CNAV et de l'Etat. Au total, 163 engagements, dont 7 de l'Etat, sont listés, ce qui pose problème en termes de capacité de pilotage et de suivi (*cf. infra 1.2.2*).

⁸ Ce choix peut d'ailleurs poser question tant la performance de la branche du régime général est une condition sine qua none de la réussite des projets interrégimes.

⁹ Cette comptabilisation spécifique d'un budget « pénibilité » résulte des débats au sein du conseil d'administration de la CNAV sur le principe même du compte pénibilité. La majorité nécessaire à l'adoption des budgets n'a pu être obtenue que par le truchement de cette séparation artificielle des comptabilités.

[35] Les quatre axes stratégiques de la COG auraient pu être déclinés en quelques fiches techniques, hiérarchisées entre elles, et citant les engagements clés de la période. Or le soin mis à couvrir tous les champs d'activité de la caisse, la multiplicité des mesures de détail, et la prise en charge de la rédaction par les services opérationnels de la CNAV montrent que la COG fait office de projet managérial interne – ou de projet d'entreprise, traitant bien davantage des enjeux de gestion interne que des sujets d'intérêt commun entre une caisse nationale et sa tutelle.

[36] Le contenu des fiches, trop détaillé et peu hiérarchisé, ne permet pas de comprendre la stratégie de l'organisme sur les sujets clés. Ainsi, la fiche 10 relative au SDSI de la branche cite une cinquantaine de projets informatiques sans clarification des priorités. Au total, ces fiches techniques s'apparentent à une liste de tâches destinée aux caisses et aux agents¹⁰.

[37] Par ailleurs, la structure du propos contient des redondances et incohérences qui fragilisent la lisibilité globale de la COG. A titre d'exemples :

- La relation de service est abordée à quatre reprises selon des approches différentes, sans que leur complémentarité ne soit explicitée :
 - la fiche 1 (création de services en ligne favorisant la coproduction)
 - la fiche 3 (offre multicanale, parcours usagers, pilotage de la qualité de service)
 - la fiche 4 (offre de conseil multicanale)
 - la fiche 5 (simplification des démarches et dispositifs dédiés aux publics fragiles)
- Le processus de production est évoqué à la fois dans la fiche 2 (améliorer la qualité de la liquidation, de la carrière et de l'identification en interrégimes) au titre du métier, et dans la fiche 15 (améliorer l'efficacité de la production) au titre de la maîtrise des activités, sans que les synergies entre qualité et efficacité de la production ne soient abordées ;
- Les fonctions d'opérateur ne sont pas distinctes des fonctions propres à la CNAV : de nombreux projets structurants de l'interrégimes sont cités pêle-mêle avec les projets informatiques propres à la branche retraite, ce qui nuit à la lisibilité de la COG comme outil de pilotage¹¹ ;
- Le rôle d'opérateur interbranche apparaît dans une partie dédiée à l'interrégimes, ce qui démontre la confusion entre ces deux dimensions de la maîtrise d'œuvre portée par la CNAV.

¹⁰ A titre d'exemple :

- La fiche n°2 : « *Améliorer la qualité de la liquidation, de la carrière et de l'identification des assurés dans une dimension interrégimes* » part d'un constat, détaille les enjeux de la CNAV et fixe cinq objectifs (par ex. « *Mener des actions afin de fiabiliser le compte carrière (...) notamment en vue de la mise en œuvre du répertoire de gestion de carrière unique RGCU* »).
- Ces 5 objectifs sont ensuite déclinés en 21 engagements (par ex. « *Définir des référentiels de traitement harmonisés et partagés* »).
- Suit un calendrier prévisionnel qui pose 53 tâches à réaliser durant la COG (par ex. : « *Outiller la fonction d'administration du référentiel* »).
- Enfin 5 indicateurs sont proposés pour mesurer l'atteinte de ces objectifs (par ex. « *Pourcentage de dossiers de droits dérivés payés dans le mois suivant l'échéance* »).

¹¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

Trop foisonnante¹², la COG ne permet pas de mobiliser l'ensemble des acteurs de la branche sur des objectifs clairs de transformation de la CNAV.

[38] La mission a pu constater lors de ses déplacements que les objectifs de la COG n'étaient pas bien connus d'interlocuteurs pourtant concernés, tels que des managers, contrôleurs de gestion, comptables ou statisticiens. Cette méconnaissance prévaut tant chez les techniciens que dans les comités de direction régionaux.

[39] Ce décalage surprend puisque les objectifs imposés aux directeurs, ainsi que leur intéressement, sont fondés à la fois sur les indicateurs de la COG et sur ceux des CPG. C'est le cas par exemple de l'indicateur n°2 sur la qualité des dossiers validés et du n°3 sur le taux d'erreurs avec incidences financières. De même, les fiches sont un point de passage obligé en matière de *reporting*

[40] La mission fait l'hypothèse que le format actuel de la COG serait inadapté à une communication interne et externe. La direction de la communication a renoncé à communiquer le texte aux agents et a choisi de reformuler les enjeux principaux dans une brochure (n° spécial du journal interne à la branche en mars 2014), selon un plan éloigné du texte initial, ce qui dénote sa difficulté d'appropriation^{13 14}.

[41] Quoi qu'il en soit, cette incapacité à utiliser la COG comme outil de management et de communication pose question et invite à la repenser en fonction de ses usages réels.

1.2.2 Peu lisible et techniquement défaillant, le dispositif d'indicateurs n'est pas pertinent

[42] La COG s'appuie sur un jeu de 23 « indicateurs de résultat ». Ce nombre a été réduit conformément à une recommandation de l'IGAS. Si certains sont pertinents, éprouvés et appelés à être maintenus, la mission souhaite insister sur certains points de vigilance.

Une analyse technique et critique des indicateurs de la présente COG est présentée en annexe 1, tandis que les propositions de nouveaux indicateurs figurent en annexe 2.

La volonté de couvrir tous les champs d'activité a rendu les indicateurs illisibles

[43] Le choix des indicateurs semble démontrer une volonté de couvrir tous les champs de la COG. Or cette liste pléthorique et très hétérogène ne permet pas de dégager une idée d'ensemble sur la performance de la CNAV dans les domaines clés de son activité. Ce constat a conduit la CNAV, dès la présentation des résultats de la branche en 2015, à imaginer un regroupement en 5 thèmes, présentés sous forme de « radar » :

- Offre de service et satisfaction client
- Conformité et qualité financière
- Performance opérationnelle
- Economique
- Performance sociale et environnementale

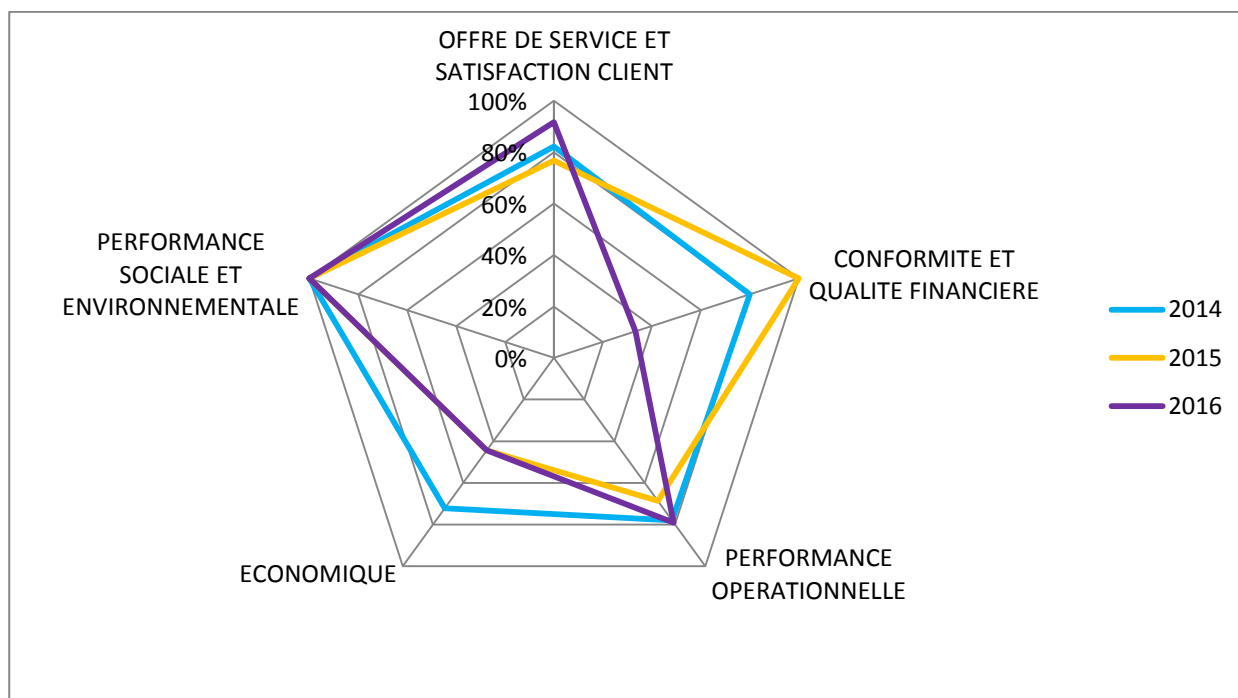
¹² Un membre du comité de direction l'a qualifiée de « bavarde » devant la mission.

¹³ « Accentuer la dynamique interrégimes / Accompagner l'avant et l'après retraite / Des orientations pour prévenir la perte d'autonomie / La responsabilité sociale environnementale / Priorité à l'évolution du SI retraite / Prendre en compte l'innovation / Partage des rôles »

¹⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

[44] Le graphique ci-après présente les performances de la CNAV sur les années 2014-2016. La mission observe qu'il n'est lui-même pas organisé selon les axes stratégiques de la COG.

Graphique 1 : Résultats de la COG 2014-2016, présentation « radar »



Source : CNAV, traitement mission

Les défauts techniques des indicateurs ont amoindri leur pertinence

[45] **Les objections techniques de la mission sont présentées en détail en annexe 1¹⁵.**

[46] Les objectifs chiffrés associés à ces indicateurs font l'objet d'une interprétation très peu nuancée. Certains sont dimensionnés de telle façon qu'ils sont toujours atteints. Pour d'autres, le passage du succès à l'échec est très brutal pour un écart opérationnel faible. Ainsi, sur la dimension économique, on observe que les 4 indicateurs (n° 14, 18, 19,20) sont soit constamment à 100% soit constamment à 0%. A l'inverse l'indicateur n° 19 sur la productivité des caisses passe de 100% la première année à 0% les deux années suivantes. Cet ensemble conduit à une grande volatilité des résultats, que l'on retrouve dans les évolutions des courbes annuelles du graphique en « radar » ci-dessus. Il semble par conséquent difficile de considérer que cet ensemble d'indicateurs ait pu constituer une aide au pilotage pertinente et une référence stable pour les dirigeants de la branche.

[47] Deux exemples concrets permettent d'illustrer l'inadéquation des indicateurs dans le quotidien des managers de la CNAV. L'indicateur n°16 s'est avéré tellement complexe à renseigner pour les équipes qu'il n'a pu commencer d'être documenté qu'à partir de 2016. Les méthodes de calcul de l'indicateur n°22 concernant « le pourcentage d'émissions de gaz à effets de serre » sont mises en doute tant par les équipes chargées du reporting que par celles chargées de son analyse.

¹⁵ A titre d'exemple, l'indicateur n°1 mesure le « pourcentage d'évolution du nombre d'utilisations des services dématérialisés du Portail Unique de Branche, tous services confondus, par rapport au nombre d'utilisations de l'année de référence 2013 ». Cet indicateur d'évolution des usages digitaux donne le même poids à tous les services dématérialisés, et sans valorisation qualitative.

[48] La mission note que les recommandations du précédent rapport ont été peu suivies sur la question des indicateurs. L'IGAS proposait ainsi 16 indicateurs dont seulement 5 ont été repris, 4 partiellement repris et 7 autres abandonnés. A titre d'exemple on peut noter que les propositions de l'IGAS sur les délais de paiement des retraites après liquidation ou le taux de satisfaction des bénéficiaires de l'aide sociale ont été intégrées dans la COG 2014-2017. En revanche les propositions de l'IGAS concernant les taux de réitération des contacts, le respect des délais de réalisation des projets informatiques ou le suivi des jours homme de développement informatique ne l'ont pas été. Enfin des propositions d'indicateurs de l'IGAS ont été partiellement reprises, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les fraudes.

1.3 La COG a été dépassée dès 2014 par le contexte de gestion de la CNAV

[49] L'exécution de la COG 2014-2017 a été marquée par des contraintes externes fortes, qui ont rendu difficile la poursuite de la stratégie et des engagements de la COG.

[50] Malgré les recommandations de l'IGAS lors de son dernier rapport d'évaluation, aucun avenant n'a été adopté sur la période 2014-2017 en dépit de ces bouleversements.

1.3.1 Le choc des réformes successives a déstabilisé la production de la branche

[51] La CNAV versait à la fin 2015 des pensions à 13,9 millions de retraités. Toutefois, la difficulté de gestion prioritaire de la CNAV n'est pas ce stock, pourtant considérable, de pensions traitées de façon fluide et sécurisée depuis des décennies. La fragilité de la CNAV réside dans la gestion des flux, notamment au vu de l'évolution rapide du contexte réglementaire et des exigences posées par l'assuré sur l'individualisation qui doit être accordée au traitement de chaque dossier.

[52] Or la gestion des flux est très largement tributaire de la réglementation au moment de la liquidation, laquelle peut être plus ou moins complexe, et plus ou moins stable. En l'occurrence, la période de la COG a concentré une conjonction d'effets de réformes qui ont modifié tant les conditions de départ à la retraite que les modalités de calcul des pensions, ainsi que les droits individuels des assurés (délais de versement, liquidation provisoire).

[53] Les réformes intervenues depuis 2010 sont présentées succinctement dans l'encadré 4. Leur mise en perspective permet de constater que la CNAV a été constamment confrontée à des réformes de structure dont les impacts se sont échelonnés en partie sur la période de la COG.

Encadré 4 : Les réformes depuis 2010¹⁶

Les réformes intervenues entre 2010 et 2015 avaient pour objectif essentiel de contenir les dépenses de retraite. Elles ont eu pour effet de réduire de 1,04 point de PIB les masses de pension de droit direct servies pour l'ensemble des régimes à l'horizon 2040¹⁷.

La loi de financement de la Sécurité sociale de 2009 instaure à compter du 1^{er} janvier 2012 un écrêtement du minimum contributif (MICO) dans le cas où la pension dépasse le seuil de 1050€ mensuels. Cet écrêtement a pour conséquence de réduire les masses de pensions servies par les régimes alignés (CNAV/MSA / RSI base)

La loi du 9 novembre 2010 a un impact financier important pour les soldes financiers des régimes de retraite (de 0,7 point de PIB en 2020 à 0,47 en 2040 (hors fonction publique et assimilés). Elle comprend 4 mesures essentielles : les deux plus importantes étant le relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits et le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge d'annulation de la décote. A ces deux mesures s'ajoutent notamment le relèvement des âges pour les départs anticipés pour carrières longues et la mise en extinction de la possibilité de départ anticipé pour les parents de trois enfants ou affiliés à la fonction publique.

Le décret du 2 juillet 2012 assouplit le dispositif des départs anticipés pour carrière longue permet à certains assurés d'avancer la date de liquidation de leurs droits ce qui a pour effet d'augmenter le stock de retraités pour une année donnée. Mais les assurés qui demandent l'avancement de leur liquidation de retraites accumulent moins de droits dans les régimes et voient leurs pensions diminuer.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites modifie de nombreuses dispositions qui prévalaient antérieurement. La mesure la plus importante concerne l'allongement progressif, au fil des générations de bénéficiaires, de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. D'autres mesures bouleversent également la législation antérieure :

- la liquidation unique des régimes alignés (LURA) qui doit être mise en œuvre au 1er juillet 2017, entérine le principe de l'annualisation des salaires et revenus déterminant le salaire annuel moyen et unifie les liquidations pour les assurés du régime général, de la MSA et du RSI ;
- la modification du nombre de trimestres pris en compte pour l'éligibilité aux départs anticipés pour carrières longues ;
- le passage de 200 à 150 Heures SMIC pour la validation d'un trimestre ;
- le décalage d'avril à octobre de la date de revalorisation annuelle des pensions (qui a fait perdre 6 mois de revalorisation pour les pensions servies) ;
- la hausse des taux de cotisation dans les régimes de base ;
- la mise en place d'un compte personnel de prévention de la pénibilité pour les salariés exposés à des risques professionnels

Le décret du 30 décembre 2014 instituant un versement exceptionnel de 40 € au bénéfice des titulaires d'une pension de retraite inférieure à 1200 euros mensuels a nécessité la mise à jour de l'EIRR afin de calculer la pension tous régimes des assurés.

L'incidence de ces réformes sur les flux de demandes a été considérable

[54] Les réformes successives des retraites ont constitué dans les dernières années un ensemble complexe de chocs externes sur le système de production de la branche retraite.

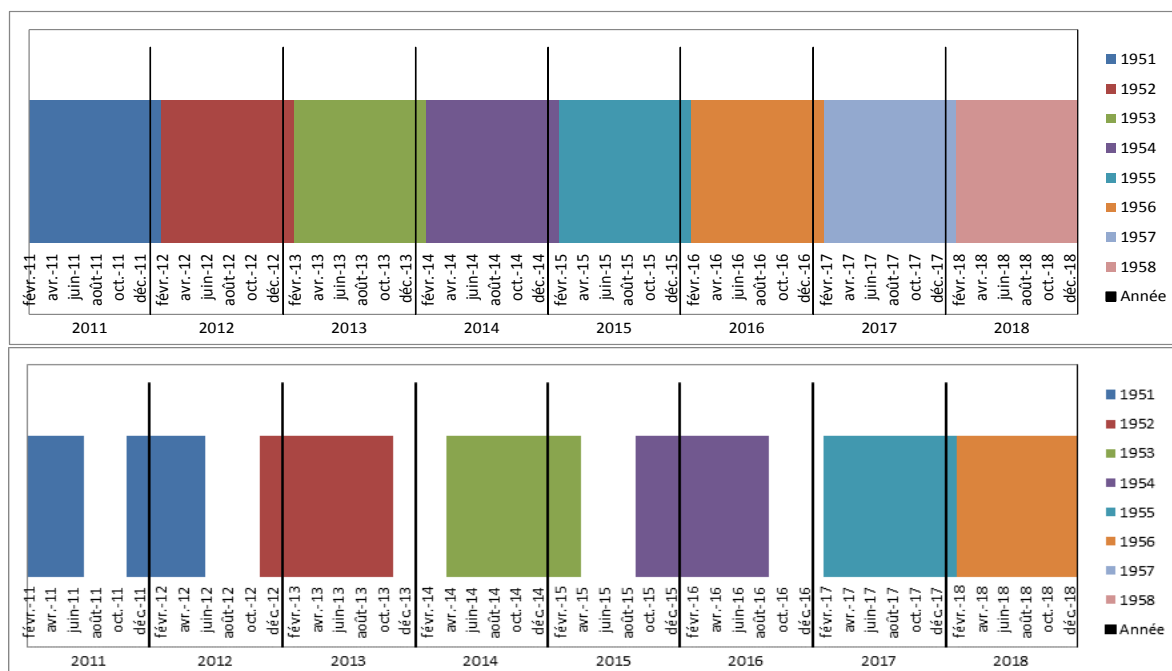
¹⁶ Source : Les dossiers de la Drees Décembre 2016 : « les réformes de retraite de 2010 à 2015 »

¹⁷ Sur ce montant de 1,04% : 0,26% est imputable au relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'ouverture des droits ; 0,09% au relèvement de 65 à 67 ans de l'âge d'annulation de la décote ; 0,30% au relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein dans la loi de 2014 ; 0,22% aux accords Agirc Arcco et enfin 0,15% à diverses modifications réglementaires

[55] Six effets distincts et cumulatifs peuvent être identifiés :

- Le recul de l'âge légal de départ par la loi de 2010 (+ 2 ans répartis sur 5 générations, soit +4,8 mois par génération, effet de 2011 à 2017) s'est traduit par une baisse globale du nombre de personnes susceptibles de partir à la retraite¹⁸. Il a aussi conduit, sur les mois de décalage, à ce qu'aucune génération ne soit à l'âge légal de départ à la retraite¹⁹, ce qui a induit des baisses temporaires du nombre de départs à la retraite : 4 mois en 2011, 5 mois en 2012, 2 mois en 2013, 3 mois en 2014, 5 mois en 2015, 4 mois en 2016, 1 mois en 2017²⁰. Le schéma ci-dessous illustre les effets de ce décalage.

Graphique 2 : Mois d'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite selon l'année de naissance (avant et après réforme 2010)



Source : CNAV, revue Cadr@ge n°31, 02/2016

Lecture : avant la réforme 2010, les assurés de la génération 1951 pouvaient partir à l'âge légal (60 ans) de février 2011 à janvier 2012, selon leur mois de naissance. Ce décalage d'un mois par rapport à l'année civile s'explique par le fait que la date de départ peut être fixée au plus tôt le mois suivant l'atteinte de l'âge légal (hors personnes nées un premier jour de mois, qui peuvent partir le mois même). Après la réforme, les personnes de la génération 1951 nées après le 1er juillet peuvent partir à l'âge légal de décembre 2011 à mai 2012 (à l'âge de 60 ans et 4 mois).

- L'allongement de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et prévu par la loi de 2014 a un effet similaire, mais amoindri (1 trimestre toutes les 3 générations, soit 1 mois par génération), à compter de 2016.

¹⁸ Si l'âge légal de la retraite recule de 4 mois, soit un tiers d'année, c'est un tiers de génération qui voit son départ décalé à l'année suivante

¹⁹ La génération antérieure ayant achevé la période pendant laquelle elle pouvait partir à l'âge légal, la génération suivante devant attendre 3 ou 4 mois l'ouverture de sa période d'âge légal.

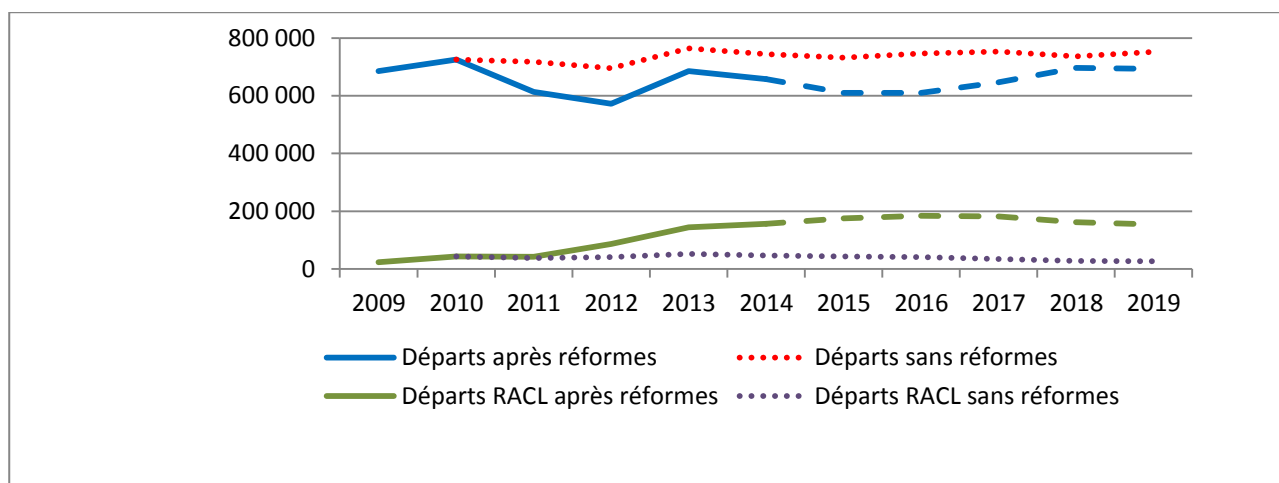
²⁰ La variation de ces chiffres est liée aux ampleurs différentes des bornes d'âge - 4 mois puis 5 mois- mais surtout au déplacement de ces bornes dans l'année civile, qui conduit à ce que l'impact soit différent selon que la borne se situe sur une ou deux années civiles.

- Le dispositif des retraites anticipées pour carrière longue (RACL) facilité en 2010 et étendu en 2012 a connu une montée en charge très rapide, jusqu'à représenter un quart des départs en retraite de 2015 et 2016 avant de baisser légèrement sous l'effet de l'augmentation de la durée de cotisation pour un taux plein.
- La préférence pour un départ anticipé à la retraite tend à faire baisser l'âge effectif de départ (et les droits ouverts) par rapport à l'application de la combinaison âge légal/ taux plein.
- La liquidation unique des régimes alignés (LURA) conduira, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de l'ordre de 8 à 9% des liquidations dans le régime général à partir de 2018²¹
- La garantie de versement et la campagne de communication associée incitent au dépôt de la demande de retraite entre 4 et 6 mois avant la date d'entrée en jouissance. Les services de la CNAV constatent que les dossiers sont effectivement déposés avec quelques semaines d'avance par rapport aux pratiques antérieures.

[56] Le cumul de ces six éléments produit des évolutions complexes et parfois contradictoires. La direction des statistiques, de la prospective et de la recherche de la CNAV a mené sur la période 2014-2017 un travail de modélisation sur les prévisions d'activité au regard de ces éléments. S'ils ont pu être insuffisants dans un premier temps à l'échelle infra-annuelle, les modèles sont aujourd'hui fiables à l'échelle nationale comme régionale, même s'ils doivent être légèrement recalés au regard des évolutions liées à la garantie de versement. Ce travail permet aujourd'hui à la CNAV d'anticiper avec précision son activité²².

[57] Le graphique ci-dessous montre la grande variabilité annuelle du nombre de retraites attribuées depuis 2010 : forte baisse jusqu'en 2012, forte remontée en 2013, baisse jusqu'en 2016. Les prévisions de la CNAV s'orientent ensuite vers une remontée et une stabilisation en 2018/2019 autour de 700.000 retraites de droits directs par an, dont un peu plus de 150.000 RACL.

Graphique 3 : Nombre de nouveaux retraités bénéficiaires d'une pension de droit direct avec et sans réformes



Source : CNAV, modèle Prisme, revue Cadrage n°31, 02/2016

²¹ L'impact sera bien plus important pour la MSA et le RSI : selon le COR, une baisse des deux tiers du flux de liquidations annuel est attendue en 2020.

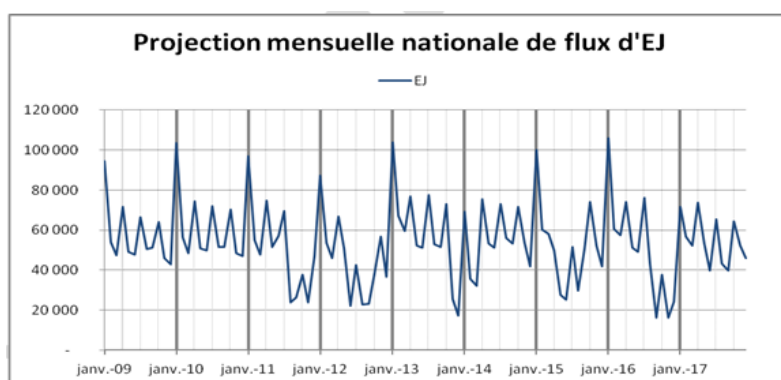
²² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

Lecture : la courbe bleue représente le nombre annuel de départs en retraite constaté jusqu'en 2014 (en trait plein) et prévu à partir de 2015 sous la législation actuelle (en pointillé). La courbe en pointillé rouge représente ce même nombre dans une situation fictive sans réforme depuis 2010.

[58] Comme le montre le graphique *infra*, la variabilité infra-annuelle a cru de façon significative, passant d'un modèle stable avec un pic en janvier et des pointes trimestrielles jusqu'en 2011, à un modèle erratique dans lequel les écarts entre les mois hauts et bas ont doublé, entraînant des difficultés opérationnelles très importantes dans la gestion d'une production dont les effets saisonniers étaient jusqu'alors bien maîtrisés.

[59] Si, dès 2013, les premières tentatives de projection infra-annuelles des nouveaux flux ont été communiquées aux directions des caisses régionales, force est de constater que toutes les équipes ne se sont pas saisies de ces éléments d'alerte, et que les difficultés qui se sont produites par la suite reflétaient également des écarts managériaux.

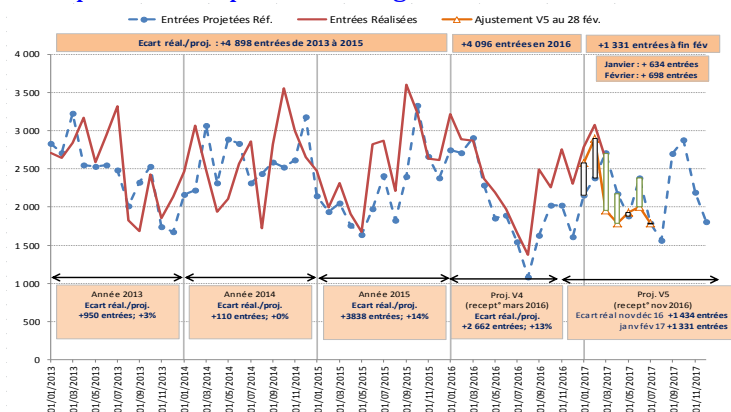
Graphique 4 : Projection mensuelle national de flux de dossiers sortants



Source : CNAV, Note de cadrage métier sur le dispositif d'entraide interorganismes, 18/09/2014

[60] Le graphique ci-dessous a été utilisé par une CARSAT pour comparer les prévisions infra-annuelles à la réalité du comportement des usagers. Il montre la fiabilité acquise par le modèle notamment à partir de 2015, et le décalage constaté depuis la mi-2016 avec la garantie de versement et le retardement de six mois de la mise en place de la LURA. Ce décalage est en cours d'intégration dans le modèle de prévision.

Graphique 5 : Comparaison de prévisions régionales d'entrée en retraite avec la réalité



Source : CNAV

[61] Cette succession de réformes a consommé une grande partie des ressources des fonctions support de la CNAV, qui a dû s'adapter en permanence. Ainsi, les réformes paramétriques, la mise en place du compte pénibilité, la garantie de versement et la prime ponctuelle de 40 € décidée en 2014 ont nécessité des efforts de formation et de communication interne.

[62] De même, s'agissant des systèmes d'information, un quart des jours/homme du portefeuille de projets a été consacré en 2014 et 2015 au développement de l'outil du compte pénibilité et à l'intégration des réformes. Peu modulable, l'outil retraite a nécessité des délais de développement et de qualification de plusieurs mois pour chaque modification réglementaire (cf. *infra* 2.1.2).

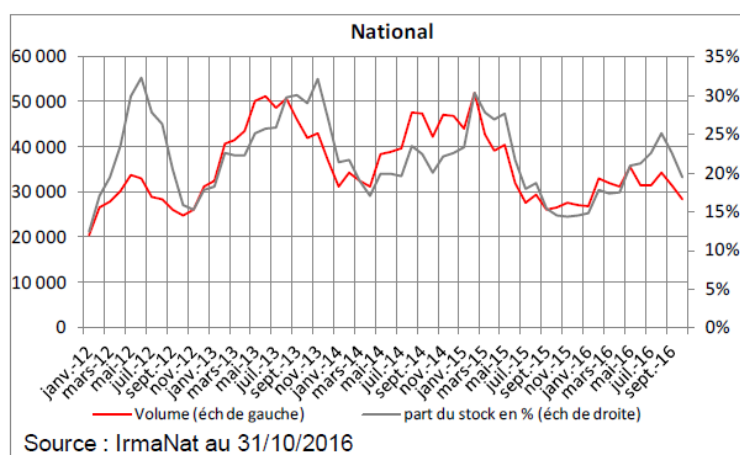
La crise de production qui en a découlé a bouleversé l'équilibre de la COG

[63] En mettant en exergue les fragilités structurelles de la CNAV, la crise de 2014-2015 (cf. encadré 5) a réduit la pertinence de la COG, qui n'avait pas anticipé cet enjeu majeur de pilotage. Pourtant, le précédent rapport d'évaluation de l'IGAS sur la COG 2009-2013 avait émis un point d'alerte sur la nécessité de donner toute leur place aux enjeux de production.

[64] A la suite de cette crise, la CNAV a défini de nouvelles priorités de production qui ne correspondent plus aux indicateurs de la COG. Ainsi, les indicateurs N4 et N5 relatifs aux délais de liquidation fixent un objectif peu ambitieux (versement 60 jours après la date d'entrée en jouissance des droits, dite EJ) qui ne tient pas compte des nouveaux objectifs de gestion au flux, et notamment des délais fixés par la garantie de versement (versement à la date d'EJ).

Encadré 5 : Rappel sur les crises de production

Le réseau des CARSAT a connu en 2014 et 2015 des difficultés importantes de production, particulièrement marquées en Languedoc-Roussillon et Nord-Picardie. Comme le montre le graphique suivant produit par la CNAV, le volume du stock de dossiers en retard au niveau national est passé de 20 000 au début de l'année 2012 (12,5% du total) à des pics de 50 000 environ à l'été 2013, puis de nouveau en mars 2015 (jusqu'à 30% du total de dossiers en stock).



Le rapport de l'IGAS²³ dédié à l'analyse de cette crise a distingué trois causes principales :

- des réformes complexes à mettre en œuvre avec un impact variable en fonction des territoires²⁴ ;

²³ « Mission sur les difficultés de gestion des CARSAT de Lille et de Montpellier », Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, Frédéric SALAS, mai 2015

- des baisses d'effectifs non anticipées, en particulier dues au blocage des recrutements en 2014 ;
- des méthodes de contrôle incompatibles avec le flux de dossiers entrants.

Les constats qui ont dû être tirés de ces crises, au regard de la capacité de pilotage de la caisse, ont été particulièrement durs. Toutefois la CNAV a su adopter des mesures correctrices pertinentes, dont les principales sont (cf. détail en annexe 5) :

- L'adaptation du système de prévision de la direction des statistiques, de la prévision et de la recherche (DSPR) qui permet désormais de piloter finement l'activité
- La mise en place d'un dispositif de pilotage de la production à l'échelle nationale avec une déclinaison régionale en fonction des priorités des CARSAT
- La création de la garantie de versement qui a permis de passer à un pilotage au flux des dossiers

1.3.2 Les ajustements budgétaires ont pesé sur la capacité de pilotage de la CNAV

La signature tardive de la COG a eu un impact en gestion tel que les attentes posées dans la convention ne correspondaient plus à la réalité vécue par l'organisme

[65] La préparation de la COG 2014- 2017 a été bien anticipée par la CNAV. A l'été 2013, les orientations stratégiques, alimentées par les premières pistes du rapport d'évaluation, étaient définies et partagées entre la direction et les chefs de file du conseil d'administration. Les négociations sur le cadrage des moyens ont été conclues sur un objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit une trajectoire de -763 ETP CDI sur la durée de la COG²⁵. Le projet de COG, avec son texte et ses fiches, a été présenté au conseil d'administration le 5 février 2014.

[66] Toutefois, la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité créé par la loi du 20 janvier 2014 a créé une situation de blocage au sein du conseil d'administration. Celle-ci n'a pu être levée que par l'artifice de budgets et de votes séparés. La mission relève toutefois que la gestion liée à la pénibilité ne représente que 0,6% des dépenses budgétées par la COG en début de période et 1,7% en fin de période, la faiblesse de ce poids témoignant du caractère politique du blocage. Au final, la convention d'objectifs et de gestion a été signée le 18 septembre 2014²⁶.

[67] Ce retard de signature a eu un impact fort et négatif en gestion. En l'absence de COG, l'exercice budgétaire 2014 a été exécuté jusqu'à l'automne par des crédits ouverts à hauteur de 80% des dépenses de 2013. Les décisions de gestion de l'année 2014 ont dû pour la plupart être différées. Les dépenses du périmètre COG ont baissé en 2014 de 5% : -30% en investissement, - 3,4% en fonctionnement, dont -1,7% en frais de personnel. Les conséquences de ce retard ont été particulièrement lourdes en ce qui concerne les moyens humains. Les recrutements prévus en 2014 ont été retardés de plus de 9 mois. Selon la direction de la CNAV, l'effectif cible prévu par la COG en 2014 pour les conseillers retraite, dont la formation dure un an, n'a pu être rattrapé que fin 2016.

²⁴ Les retraites anticipées pour carrières longues concernent particulièrement la région Nord-Picardie tandis que le minimum contributif touche en particulier la région Languedoc-Roussillon

²⁵ -870 ETP sur les rendus de postes, + 30 ETP pour le pilotage national, + 40 ETP pour l'interrégimes et le compte de tiers, + 37 ETP pour l'actualisation des missions de la branche retraite

²⁶ Le vote du conseil d'administration n'est intervenu que le 3 septembre 2014. Une majorité de 14 voix (13 représentants des employeurs, 1 personnalité qualifiée) contre 5 (représentants des salariés) et 11 abstentions (8 représentants des salariés et 3 personnalités qualifiées) s'est dégagée sur les moyens généraux de la branche retraite. Une autre majorité de 14 voix (10 représentants des salariés et 4 personnalités qualifiées) contre 13 (représentants des employeurs) et 3 abstentions (représentants des salariés) a été trouvée sur les moyens de gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité.

[68] Cette baisse des dépenses n'est pas le fruit d'un pilotage budgétaire, mais bien d'un blocage administratif dû au retard de signature. La difficulté des négociations décrites supra explique certainement le fait qu'aucun avenant n'ait été envisagé à mi-parcours de cette COG.

La COG a été sous-exécutée budgétairement

[69] Le cadrage budgétaire pluriannuel de la COG, fixant un objectif pour 2017 comparé à l'exécuté de 2013, est fondé en fonctionnement sur les hypothèses suivantes :

- +1,9% sur les dépenses de personnel, compte tenu des cadrages sur les effectifs (-5% sur les effectifs entre 2013 et 2017) et des hypothèses de rémunération moyenne
- -15% sur les autres dépenses de fonctionnement (hors informatique).

[70] Après un exercice 2014 qui s'est traduit par une baisse importante des dépenses, en raison de la signature tardive de la COG, les dépenses ont été sous contrôle en 2015 et 2016. Les dépenses du périmètre COG ont évolué de 0,8% seulement entre 2014 et 2016 : -10,1% en investissement, +1,4% en fonctionnement, dont -0,5% en frais de personnel.

Tableau 1 : Evolution de l'exécution budgétaires de la COG jusqu'en 2016

Budget gestion administrative	Exécution 2013 2014	Exécution 2014 2016	Exécution 2013 2016
Total fonctionnement	-3,4%	1,4%	-2,1%
Frais de personnel	-1,7%	-0,5%	-2,2%
Charges informatiques	-10,2%	41,1%	26,6%
Charges administratives	-11,2%	-3,0%	-13,9%
Total investissement	-30,0%	-10,1%	-37,0%
Total dépenses COG ²⁷	-5,1%	0,8%	-4,3%

Source : CNAV, traitement mission

[71] En 2016, dernier exercice connu, la COG a été sous-exécutée de 4,2% en fonctionnement, dont en particulier de 5,7% sur les frais de personnel ; de 14,8% en investissement ; de 5,2% globalement.

²⁷ Y compris réserve nationale

Tableau 2 : Cadrage et exécution budgétaires de la COG jusqu'en 2016

Budget administrative gestion	Exécuté 2013	COG 2014	Exécuté 2014	COG 2016	Exécuté 2016	Ecart au budget COG 2016
Total fonctionnement	995	1010	961	1016	974	-4,2%
Frais de personnel	806	823	792	836	788	-5,7%
Charges informatiques	56	61	50	62	71	15,1%
Charges administratives	133	127	118	119	115	-3,3%
Total investissement	65	62	45	48	41	-14,8%
Total dépenses COG ²⁸	1060	1072	1006	1070	1014	-5,2%

Source : CNAV, traitement mission

[72] Sur le seul champ des dépenses de personnel, les objectifs des COG 2009-2013 et, jusqu'en 2016, de la COG 2014-2017, ont été tenus avec une marge supérieure à 5%.

[73] Les montants des contributions aux GIP Union retraite et Modernisation des données sociales ont été sans aucun rapport avec les prévisions de la COG : pour le GIP UR, une dépense en hausse constante pour un montant cumulé de 8,8M€, alors que la COG prévoyait une dépense en baisse pour un montant cumulé de 6,6M€ ; pour le GIP MDS, une dépense cumulée de 17,4M€ pour une prévision de 13,6M€, et un dépassement de l'ordre de 1M€ chaque année. Ces écarts montrent la nécessité de renforcer l'articulation des COG et des gouvernances des GIP et de leurs membres.

Tableau 3 : Relations financières entre la CNAV et les GIP UR et MDS

	2014	2015	2016	2017 (Prévisionnel)	Cumul
GIP Union Retraite					
Dépenses COG	1 620 292	1 539 278	1 462 314	1 462 314	6 084 198
Dépenses réalisées	1 486 415	1 825 498	2 098 012	3 409 538	8 819 463
<i>Ecart</i>	- 133 877	+ 286 220	+ 635 698	+ 1 947 224	2 735 265
Recettes	1 734 655	1 653 380	1 645 386	3 877 790	8 911 211
GIP MDS					
Données COG	3 620 000	3 440 000	3 270 000	3 270 000	13 600 000
Réalisé	4 609 957	4 503 499	4 098 728	4 162 425	17 374 609
<i>Ecart</i>	+ 989 957	+ 1 063 499	+ 828 728	+ 892 425	3 774 609

Source : CNAV

[74] La sous-exécution du budget pénibilité est directement liée au mode de montée en charge, très progressif, de cette politique (cf. annexe 8) et offre la possibilité d'un rebasage pour la COG 2018-2021.

²⁸ Y compris réserve nationale

Une brève synthèse sur la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité au titre de la COG est présentée en annexe 8.

Les ajustements annuels n'ont pas permis un pilotage budgétaire satisfaisant

[75] Comme dans toutes les COG, le cadrage budgétaire de la CNAV repose sur une programmation pluriannuelle. Dans les faits, des instructions intermédiaires ont exigé la poursuite de la sous-exécution sur les budgets de gestion administrative et d'action sociale, ainsi que le gel des reports. La pluriannualité modulée imposée à la CNAV s'est éloignée des principes budgétaires qui régissent les COG et a réduit la capacité de la direction à mettre en œuvre un pilotage budgétaire transparent et conforme aux projections contractuelles.

[76] Les budgets prévisionnels sont présentés chaque année en conformité avec les orientations des annexes budgétaires de la COG, ce qui en facilite l'approbation par le conseil d'administration. Néanmoins celui-ci peut constater année après année, une sous exécution budgétaire et la constitution d'un volume important de reports de crédits :

- 66M€ de 2014 sur 2015
- 132 M€ de 2015 sur 2016
- 153 M€ de 2016 sur 2017²⁹, soit 15% du budget exécuté en 2016.

[77] La CNAV prévoit, à l'occasion de sa DM1 pour 2017, d'apurer à hauteur de 51 M€ les reports de crédits sur les frais de personnel (gestion administrative) constitués à l'occasion des exercices 2014 et 2015. Cette décision est pertinente, ces reports n'ayant pas d'utilité.

[78] En revanche, il est prévu de reporter à hauteur de 13 M€ les crédits de personnel (gestion administrative) non consommés en 2016, ainsi que les crédits non consommés accumulés en autres dépenses de fonctionnement administratif (18 M€) et informatique (4 M€), en pénibilité (11 M€), et en investissement (56M€), soit un total de 102 M€.

[79] Quand bien même la logique globale de cette stratégie budgétaire apparaîtrait avec évidence, force est de constater qu'elle ne peut que conduire à la reconstitution de nouveaux reports. Sur les dépenses de personnel, l'ETPMA est projeté à -1,6% de 2016 à 2017³⁰, alors que la RMPP est prévue +1,6%, le cumul des deux évolutions permettant de prévoir une dépense au même niveau en 2017 qu'en 2016. Le budget 2017, qui était déjà en légère hausse par rapport à celui de 2016, va se trouver augmenté du volume de la sous-exécution de 2016. Toutes choses égales par ailleurs, cette opération conduira à augmenter sensiblement le volume des crédits non consommés³¹.

[80] La mission considère cependant qu'au-delà du constat en exécution présenté *supra* (dépenses totales en baisse de 5% la première année, quasi-stabilité sur les deux suivantes), il est peu pertinent d'évaluer dans le détail une exécution budgétaire au regard d'une trajectoire qui n'est plus une référence fiable.

²⁹ Source : note du 29 mai de la direction du budget.

³⁰ 12 850 ETPMA constatés en 2016 pour la gestion administrative, 12 639 ETPMA projetés en 2017

³¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

2 DISPOSANT DE CAPACITES DE PILOTAGE LIMITEES, LA CNAV A MODERNISE SA RELATION DE SERVICE MAIS N'A PAS PU REALISER LES GAINS D'EFFICIENCE ESCOMPTEES

[81] La partie 2 du présent rapport propose un bilan des avancées et des retards sur les sujets stratégiques de la COG.

Un bilan succinct de la réalisation des 21 fiches d'engagements ainsi qu'une présentation de l'évolution des 23 indicateurs de la COG figurent en annexe 3.

Un bilan par indicateurs sur la période 2014-2016 figure dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Suivi des indicateurs – Nombre de points COG 2014 2016

N°	Description de l'indicateur	Taux 2014	Taux 2015	Taux 2016
	OFFRE DE SERVICE ET SATISFACTION CLIENT	82,2%	76,7%	92%
N1	% d'évolution du nbre d'utilisations des services dématérialisés du Portail Unique de Branche, tous services confondus, / au nbre d'utilisations de l'année de référence 2013.	100%	100%	100%
N7	Taux de satisfaction global des retraités	100%	100%	100%
N8	taux d'appels aboutis	94,2%	100%	50%
N9	Pourcentage de visites sur Rendez-vous	98,5%	50%	100%
N10	Suivi du développement des "ateliers de prévention" : nombre de bénéficiaires	100%	100%	100%
N12	Taux de satisfaction des bénéficiaires de l'action sociale	0%	0%	100%
	CONFORMITE ET QUALITE FINANCIERE	80%	100%	33%
N2	Indic. qualité des dossiers validés : Tx dossiers mis en paiement sans erreur à incidence fi.	100%	100%	0%
N3	Taux d'Incidence Financière des erreurs décelées dans les dossiers mis en paiement (TIF)	100%	100%	0%
N15	Montant total des préjudices constatés (fraudes qualifiées)	0%	100%	100%
N16	Pourcentage du montant des d'indus frauduleux constatés recouvrés au terme de 18 mois	nd	nd	100%
	PERFORMANCE OPERATIONNELLE	78,1%	69%	79%
N4	Pourcentage des dossiers de droits propres payés dans le mois suivant l'échéance pour les assurés résidant en France et hors convention internationale	99,1%	50%	50%
N5	Pourcentage des dossiers de droits dérivés payés dans le mois suivant l'échéance due,	100%	50%	50%
N6	Délai moyen de traitement des immatriculations des assurés nés à l'étranger	100%	100%	100%
N11	Délai de traitement d'une demande d'aide individuelle	68,75%	50%	100%
N13	Nbre de bénéf. accord de pr. en charge pour le financement d'aménagements de logements individuels destinés à prévenir les risques inhérents à la fragilisation liée à l'avancée en âge	0%	100%	100%
N17	Pourcentage de documents entrants numérisés sous CAPTURE au siège / total des documents numérisés siège+ agences	nd	100%	100%
	ECONOMIQUE	72%	44%	44%
N14	Rationaliser le coût SI régional	100%	100%	100%
N18	Total des unités d'œuvre pondérées / Nombre d'Agent (ETP) de la branche retraite,	0%	0%	0%
N19	Pourcentage d'évolution de la productivité par rapport à l'année de référence 2013			
N19	% de réduction par rapport à l'année de référence 2013, de l'écart entre la moyenne des 8 caisses les plus productives et la moyenne des 8 caisses les moins productives	100%	0%	0%
N20	% montée en charge de la mutualisation des achats (€) déplacements ferroviaires et aériens	100%	100%	100%
	PERFORMANCE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE	100%	100%	100%
N21	Indicateur composite de performance sociale	100%	100%	100%
N22	Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES),	100%	100%	100%
N23	Atteindre un taux minimum de 40% du genre le moins représenté parmi les Directeurs et Agents comptables, calculé sur le flux cumulé depuis 2014.	100%	100%	100%

Source : CNAV, traitement mission

2.1 La CNAV n'a pas achevé sa structuration en caisse nationale ce qui limite sa capacité de pilotage

[82] Le rapport d'évaluation de la COG 2009-2013 avait tracé des voies d'amélioration pour la CNAV sur la plupart des champs constitutifs de ses fonctions de caisse nationale : métier retraite, informatique, fonctions transversales, pilotage budgétaire et de la performance.

[83] Ces recommandations avaient pour ligne directrice commune de faire passer la CNAV du statut de caisse nationale et régionale fédératrice, placée symboliquement au-dessus d'un réseau de caisses régionales autonomes, au statut de caisse nationale pilote.

[84] Durant la période de la COG 2014-2017, la CNAV a poursuivi son évolution sur ces différents points, franchissant des étapes décisives dans sa structuration, sans toutefois atteindre les capacités de pilotage qui pourraient être attendues d'une caisse nationale.

L'annexe 4 présente un détail de ces développements, le rapport mettant l'accent sur quelques points clés d'analyse.

2.1.1 Malgré un renforcement, la fonction de siège n'a pas encore la dimension nécessaire

[85] La CNAV cumule trois fonctions étroitement imbriquées, mais peu clairement identifiées en termes d'effectifs :

- Opérateur national de la sphère sociale assurant pour le compte d'autres acteurs la gestion de différents projets interbranches et interrégimes : système national de gestion des identifiants (SNGI), déclaration sociale nominative (DSN), répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU), etc ;
- Caisse nationale de la branche retraite du régime général, promouvant, dans un contexte d'évolutions constantes et à fort impact, l'adaptation du service public de la retraite, et « tête de réseau », assurant la coordination stratégique et opérationnelle d'un réseau de 15 CARSAT et 4 CGSS implantées sur le territoire, notamment sur les enjeux de métier, de ressources humaines³² et de systèmes d'information ;
- Caisse régionale d'Ile de France, le directeur de la CNAV ayant également autorité sur l'ensemble des agences de la région sur le plan opérationnel

[86] L'acquis majeur de la période récente sur l'organisation de la CNAV se situe dans la structuration des directions du siège : création d'une direction nationale de la retraite et d'une direction de la coordination nationale, poursuite de la rationalisation de la direction des systèmes d'information.

[87] Mais la CNAV reste insuffisamment opérante sur les deux principales dimensions du pilotage stratégique : la définition et l'expression des objectifs de la caisse d'une part, les outils techniques d'accompagnement du changement d'autre part.

[88] Sur le premier point, la mission a constaté, à tous les niveaux hiérarchiques de la branche retraite, de la direction générale aux agents d'exécution, une difficulté à énoncer clairement, en peu de mots, les objectifs stratégiques de la CNAV. Cette difficulté était déjà présente s'agissant de la

³² La CNAV coordonne un ensemble conséquent de 13 000 ETP, mais n'emploie que d'un quart d'entre eux, puisque les CARSAT et CGSS sont employeurs de leur personnel

communication à effectuer sur la COG 2014-2017 (*cf. supra* 1.2.1). Elle reste une réalité dans le réseau, dont les acteurs font fréquemment référence dans les entretiens à des objectifs ou des modalités techniques, mais rarement à des enjeux stratégiques.

[89] Sur le second point, la revue de différents secteurs montre un outillage perfectible.

- En matière de contrôle de gestion

[90] La direction générale ne dispose pas d'un tableau de bord stratégique simple, unique et centré sur les objectifs majeurs. Elle dispose en revanche d'un appareil de tableaux de bord composé de deux sous-ensembles relatifs principalement à la COG et au suivi de la production. Cette modalité de travail ne traduit ni ne favorise une vision articulée autour de quelques priorités identifiées, exprimées et partagées. De surcroît, le tableau de suivi de la COG n'est toujours pas pluriannuel ni consolidé alors qu'il s'agissait d'une recommandation explicite de la dernière mission IGAS. La mission a dû consolider elle-même les résultats des indicateurs COG sur la période.

[91] Le contrôle national de gestion n'apporte que peu d'éléments de synthèse en routine sur le pilotage opérationnel de l'organisation et son management. La mission a également constaté la difficulté à obtenir rapidement des tableaux de bord sur des sujets supposés être sans difficulté particulière pour un service de contrôle de gestion : suivi budgétaire, suivi des effectifs, comptabilité analytique... Elle a constaté également un cloisonnement entre les services, une seule direction semblant être en possession de ces données. La mission note que la convergence des référentiels et règles de gestion du SIRH dans l'ensemble du réseau qui était prévue dans la COG (fiche n°20) est actuellement en cours (Logiciel Sirius) ce qui rend probablement difficile un partage des données au niveau de l'ensemble du management.

[92] L'objectif de la COG 2014-2017 de créer un système d'information décisionnel n'a pas pu être mis en œuvre, malgré les objectifs affichés en matière de structuration d'un système de management intégré (SMI) national. Ce retard a les conséquences vues *supra* sur l'outillage de la direction générale. Il a également conduit de nombreuses CARSAT à mobiliser leurs propres équipes informatiques pour développer, généralement sur Excel, des outils locaux d'appui au pilotage et à la décision, sans nécessairement y associer le siège.

[93] La comptabilité analytique de la CNAV reste embryonnaire et ne permet pas de calcul de prix de revient consolidés à l'échelle du réseau sur un ensemble d'unités d'œuvre dont l'analyse et la comparaison permettraient de faire utilement évoluer le management des différentes caisses.

[94] Ainsi, la comptabilité analytique 2016 par processus et CARSAT comptabilise les deux tiers des effectifs sur deux processus seulement : carrière (15%) et retraite (51%). Ces deux processus sont certes centraux dans l'activité de la branche, mais ce niveau d'agrégation ne permet pas de travailler sur les unités fines nécessaires à l'appréhension des charges de travail par unité d'œuvre. Ainsi la part des effectifs consacrés au contrôle n'est pas évaluée. De surcroît, ne sont comptabilisés sous l'intitulé « carrière » que les ETP qui y sont exclusivement dédiés. Quand un conseiller retraite effectue une reconstitution pendant le processus de liquidation, ce temps est comptabilisé en « retraite ». Et selon l'organisation locale, une organisation « carrière » est ou non identifiée.

- En matière de ressources humaines

[95] Il n'existe pas de direction des ressources humaines du « groupe CNAV » regroupant l'ensemble des fonctions de pilotage stratégique essentielles à la bonne organisation d'un réseau de caisses régionales employeuses et à l'accompagnement de ses évolutions (effectifs, compétences,

formation, mobilité)³³. Les moyens dégagés par la CNAV pour ces fonctions sont particulièrement faibles et dispersés : 16 ETP³⁴ au sein de la direction de l'animation du réseau RH³⁵ et 2 ETP au sein de la direction de la coordination nationale. De surcroît, la CNAV ne dispose pas d'un système d'informations RH à même de lui remonter les informations nécessaires³⁶.

[96] Ces conditions ne lui permettent pas de piloter de façon optimale la transformation de la branche, qui compte près de 13000 ETP, notamment par :

- une fonction d'observation traduite par un bilan social de branche ;
- un dispositif de cartographie et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences³⁷ de l'ensemble de la branche, prévu par la fiche n°18 de la COG, mais de fait mis en œuvre principalement par des initiatives régionales ;
- une organisation d'accompagnement du changement ;
- un suivi des conditions de travail, particulièrement sensible en période de mutation des organisations.

○ En matière de gestion immobilière

[97] La gestion immobilière, concerne un patrimoine de l'ordre de 500 000 m², est traitée par 2 ETP seulement³⁸. Le tiers de ces surfaces est exploité par la branche maladie (ATMP), la branche vieillesse ayant vocation à coordonner l'ensemble de cette gestion. Les principales fonctions de pilotage sont au mieux embryonnaires : observation (implantations ; surfaces ; propriété/ location/ mise à disposition) ; stratégie propriétaire/locataire ; schéma directeur immobilier à moyen terme ; stratégies d'implantation³⁹ ; programme d'économies d'énergie...

○ En matière d'achats

[98] La politique d'achat reste peu formalisée. En fonction des sujets, elle s'oriente vers l'achat par la branche, l'UCANSS (achats groupés d'énergies par exemple) ou l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

○ En matière de gouvernance interne

[99] Le dispositif de gouvernance interne comporte deux instances décisionnelles de direction générale :

- le comité de direction national, instance des décisions stratégiques de la branche (réseau, partenariats, tutelle...) (hebdomadaire) ;
- le comité directeur des systèmes d'information, qui établit les priorités en matière de système d'information en lien avec les stratégies métier, et en associant la direction nationale retraite (mensuel) ;

³³ Les fonctions de gestion individuelle n'ont pas vocation à être traitées par une DRH de groupe

³⁴ La fonction de suivi des effectifs est exercée par la direction de la coordination nationale ; les dossiers individuels, à l'exception des cadres dirigeants, sont gérés par les directions des ressources humaines des CARSAT et CGSS.

³⁵ Dont selon la CNAV : 5,5 ETP affectés au développement RH, 2 ETP à la RSE, 1 ETP à l'appui juridique, 1 ETP au SIRH, 0,5 ETP à l'animation de réseau et la maîtrise des risques, 1 ETP à la gestion des cadres dirigeants, 4 ETP à l'encadrement et 1 ETP d'assistance.

³⁶ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

³⁷ La DARRH suit cependant les carrières des cadres dirigeants

³⁸ cf. Rapport de la Cour des comptes de 2016 « Bilan des restructurations des réseaux du régime général de sécurité sociale : le réseau de la CNAVTS », page 59 et suivantes.

³⁹ La mission a pu ainsi constater l'absence d'accueil du public dans la CARSAT de Montpellier mais l'ouverture contingentée à quelques heures par semaine de 2 agences locales situées à proximité de Montpellier.

[100] La direction générale organise également la réunion des directeurs de CARSAT et de CGSS. Cette instance de concertation avec le réseau traite de l'actualité stratégique de la branche (bimestrielle). Elle est complétée par des réunions thématiques (réunion des directeurs action sociale, du réseau RH, etc.)

[101] La coordination opérationnelle du métier retraite est structurée autour d'un comité de gestion transverse entre les directions nationales (mensuel), et deux instances associant le réseau : la réunion des directeurs retraite, qui a lieu tous les 2 mois, complétée par une réunion directeurs retraite et des agents comptables tous les 4 mois.

[102] Le dispositif est complété par un comité stratégique des programmes COG (4 programmes dotés chacun d'un comité de programme : interrégimes et métiers retraite ; bien vieillir ; maîtriser l'activité et optimiser nos organisations ; responsabilité sociale de l'entreprise) (semestriel) et comité de l'innovation, appuyé sur un « comité miroir » composé de salariés volontaires tirés au sort. Si des raisons ont pu conduire au statut particulier de tel ou tel sujet, cette gouvernance interne est complexe et source d'incertitudes sur les compétences de chaque comité⁴⁰.

2.1.2 La fonction SI de la CNAV est robuste mais n'est pas suffisamment agile

La question des systèmes d'information a été traitée avec l'appui de la société Mc Kinsey, missionnée par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Ce travail de diagnostic des systèmes d'information de la branche retraite, d'analyse de la mise en œuvre de la COG et de préconisations, réalisé par le consultant Nabil HADJADJ, est présenté en annexe 9.

[103] La mission souhaite cependant mettre en lumière certains points.

La CNAV a construit des systèmes d'information solides

[104] La CNAV a construit des systèmes d'information techniquement solides, gérés de façon professionnelle et ne présentant pas de faiblesse critique. Elle assure ainsi dans d'excellentes conditions de sécurité, pour le compte de l'ensemble de la sécurité sociale, des fonctions aussi centrales que l'immatriculation des usagers.

[105] La mission a ainsi pu constater que la CNAV a su mettre en œuvre :

- un parc de serveurs cohérent ;
- une sécurité des données assurée (réplication sur plusieurs sites...) ;
- des applications homogènes (90% des applications sont nationales), dont le fonctionnement est satisfaisant ;
- un portefeuille de projets maîtrisé ;
- une organisation interne pilotée et dont la rationalisation s'est poursuivie ;
- des pratiques agiles sur les nouveaux projets.

[106] L'examen des systèmes d'information des différentes caisses nationales (cf. annexe 9 pages 71 et suivantes) montre que la CNAV a su construire un outillage informatique robuste et équilibré.

⁴⁰ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

La CNAV a mis en œuvre une proportion importante des objectifs de la COG en matière de systèmes d'information

[107] La COG 2014-2017 mentionne des priorités ayant une forte dimension de systèmes d'information dans ses parties 1.2 « accompagner les assurés dans une logique interrégimes » et 2.1 « rénover la stratégie de maîtrise des risques et de pilotage », et aborde la structuration SI à proprement parler sa partie 1.2 « jouer le rôle d'opérateur des systèmes de retraite et d'action sociale ». Trois fiches établissent le détail du programme de la COG en matière de systèmes d'information :

- Fiche 10 : « le SDSI de la branche retraite » ;
- Fiche 11 : « consolider le rôle de la CNAV en tant que coordonateur et opérateur du système d'information inter régimes » ;
- Fiche 12 : « clarifier les missions et les moyens de la CNAV en tant qu'opérateur de services d'intérêt collectif pour la sphère sociale ».

[108] Toutefois, si la COG définit avec précision les évolutions attendues du système d'information, en allant jusqu'à des listes exagérément exhaustives de projets, elle ne définit pas de cible globale à atteindre en matière de qualité et d'intégration des systèmes d'information. Par ailleurs, elle ne prévoit au titre de l'évolution des systèmes d'information que deux indicateurs de suivi : le n° 14 portant sur « la rationalisation du cout du SI régional » et le n°17 « pourcentage de documents entrants numérisés » ce qui paraît réducteur au regard des enjeux liés au développement des nouvelles technologies de l'information. De surcroît, ces indicateurs sont techniquement très contestables (*cf.* annexe 1).

[109] L'examen de ces fiches montre un programme de travail sans doute exagérément ambitieux au regard des capacités à faire des services informatiques de la CNAV.

[110] Les programmes relatifs à l'outillage du métier retraite ont été dans l'ensemble bien avancés pendant la période de la COG. Des projets importants ont été livrés : le portail unique de branche et la demande de retraite en ligne ; le « bureau métier », interface entre les différentes applications des techniciens retraite, qui fluidifie leur travail quotidien ; la gestion du compte pénibilité ; les évolutions liées à la garantie de versement.

[111] Les principales limites de la période sont dues :

- à la difficulté technique rencontrée par la DSI pour faire évoluer un outil retraite techniquement obsolète et très intégré (*cf. infra*)
- à l'impact de mesures règlementaires qui peuvent être très lourdes sur le plan SI pour un faible apport de service public, à l'instar de la prime exceptionnelle de 40€ décidée en 2014 pour les retraités aux revenus modestes.
- aux retards de livraison concernant la gestion de relation client, l'action sociale et le système d'information décisionnel

[112] Les programmes inter régimes ont été livrés correctement en ce qui concerne le droit à l'information, mais le répertoire de gestion des carrières unique a pris un retard important, qui trouve principalement sa source dans la gouvernance du projet (*cf. infra*).

[113] Les projets pour lesquels la CNAV agit en tant qu'opérateur ont dans l'ensemble bien avancé, avec notamment la mise en production généralisée de la déclaration sociale nominative (DSN) et le développement de l'EIRR (base de données sur les versements sociaux des assurés de la sécurité sociale).

Des faiblesses persistent sur l'outil métier, le coût des systèmes d'information, la gouvernance interrégimes, les méthodologies de gestion de projet et la stratégie numérique

[114] La mission, en complément des analyses du cabinet Mc Kinsey présentées en annexe 9, souhaite insister sur cinq sujets fondamentaux.

➤ L'outil retraite est solide, mais techniquement obsolète

[115] L'outil retraite est le progiciel central de la CNAV. Il a été conçu sur une vision du métier de la fin des années 1990 centrée sur le dossier et non pas sur la relation avec le client. Sa technologie de base et sa conception totalement intégrée datent du début des années 2000. Son fonctionnement repose sur des bases de données « client » régionales qui ne sont pas interconnectées. Fondé sur une architecture client serveur, il fonctionne par des intégrations (« batchs ») de nuit, et n'est donc disponible qu'aux horaires de bureau. Il n'intègre pas de processus de travail guidé, manque de contrôles embarqués et n'est pas interopérable avec un outil de gestion de la relation client. C'est donc un outil technologiquement périmé, dont les modifications sont extrêmement lourdes, dans laquelle le rapport à l'utilisateur est secondaire et qui est étranger au monde d'internet.

[116] La principale difficulté à laquelle se heurtent les équipes informatiques de la CNAV dans l'évolution de l'outil retraite est la nécessité, en parallèle, de le maintenir à jour et de le faire évoluer pour garantir la continuité du service. Chacune des nombreuses évolutions réglementaires et d'usage du monde de la retraite, jusqu'à des modifications de courriers types, appelle des modifications de l'outil sur la base de technologies obsolètes et des longues périodes de test. Toute évolution est donc longue et coûteuse.

[117] Si l'outil retraite a pu être tenu à jour et rester fiable, le poids de sa maintenance n'a pas permis de le faire évoluer significativement durant la COG 2014-2017. L'option a été prise de le faire évoluer en lui adjoignant de nouveaux modules qui, au fur et à mesure de leur implantation, rénovent et assouplissent le logiciel. Ainsi, dans le cadre du programme AGIR visant à développer des composants SI mutualisés, un moteur de règles commun aux régimes alignés est en voie de finalisation. Il remplacera le moteur actuel et pourra être maintenu ou évoluer indépendamment des autres éléments de l'application, donc de façon bien plus souple qu'à l'heure actuelle⁴¹.

➤ Le coût complet des systèmes d'information de la CNAV dépasse les standards d'organisations équivalentes.

[118] En 2016, le coût complet des systèmes d'information de la CNAV a atteint 18,9% du budget de fonctionnement de la branche, dont 32,8% pour les coûts liés aux fonctions d'opérateur⁴².

[119] Le coût de la fonction système d'information destinée à la seule branche retraite est de l'ordre de 12,7% de son budget de fonctionnement, alors que la moyenne des institutions de service public de taille équivalente s'établit à 9,2%⁴³ ⁴⁴. Ce surcoût, qui représente environ 29 M€ résulte principalement de charges de personnel sur quatre postes :

- Les effectifs de la fonction système d'information particulièrement importants dans la branche retraite : 1221 ETPMA en 2016, soit 10% des effectifs totaux.

⁴¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁴² Source CNAV. Ces chiffres ont été communiqués postérieurement au rendu de l'étude Mc Kinsey présentée en annexe 9 et la précisent sans remettre en cause les ordres de grandeur établis par Mc Kinsey.

⁴³ Source benchmark Mc Kinsey

⁴⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

- Les collaborateurs de la fonction SI, situés pour la majorité en deuxième moitié de carrière : moins de 10% ont moins de 35 ans, 42% ont plus de 50 ans, pour un âge moyen de 47 ans. Cette situation est à l'origine d'un coût par ETP plus élevé que dans une fonction SI à la pyramide des âges plus équilibrée, et de coûts de formation continue pour maintenir les compétences des collaborateurs. Parallèlement, les dirigeants du secteur SI attestent de grandes difficultés pour attirer des talents issus de l'extérieur sur des fonctions clés ou managériales, pour des raisons de plafond d'emploi mais surtout de grille de rémunération. La piste du contrat de mission pourrait être explorée pour tenter de lever cet obstacle.
 - L'organisation complexe de la fonction SI qui consacre des effectifs importants aux fonctions support régionales et déconcentre les fonctions nationales, modèle peu économe en frais de personnel
 - La répartition des coûts atypique entre personnel interne (53% à la CNAV pour 43% dans le benchmark des opérateurs publics de Mc Kinsey) et prestations externes (25% à la CNAV contre 32% dans le benchmark). Le sous-investissement dans les prestations entraîne un surcoût en personnel interne et éloigne des pratiques de référence du métier SI.
- Le poids des missions interrégimes et interbranches dans le programme de travail des services SI obère leur capacité à faire évoluer les outils de la branche

[120] Les services informatiques de la CNAV sont un des acteurs majeurs de l'évolution informatique de la sécurité sociale. Du fait de leur expertise et de leur capacité éprouvée à porter des projets, ils sont fréquemment sollicités comme opérateurs pour des démarches interbranches et interrégimes. Ce rôle est reconnu par tous et repris dans les COG.

[121] Il représente cependant une charge de travail et une mobilisation très importantes : sur les années 2014 et 2015, les deux projets les plus consommateurs de jours/hommes (compte pénibilité et RGCU) et trois des cinq plus consommateurs (avec la DSN) relevaient de la logique interrégimes ou interbranches, qui a représenté au total près de la moitié des jours/hommes mobilisés (cf. annexe 9). Or ce rôle de la CNAV comme opérateur est insuffisamment mis en avant par les textes, dans les instances de gouvernance (GIP UR) et dans l'affectation des ressources.

[122] Une conséquence directe de cette mobilisation importante des expertises est la difficulté pour les services de consacrer du temps aux sujets propres à la branche, quand bien même les budgets sont disponibles. Ainsi, sur la même période 2014-2015, seuls 15% des jours/homme ont été consacrés à l'outil retraite, qui est le système d'information central de la CNAV, dont la refonte a été initiée en 2009 et est loin d'être achevée.

[123] Cet effort de la branche pour le compte du collectif est correctement mesuré pour les dépenses d'achat de prestations pour le développement de projets. Il est évalué de façon imprécise pour l'ensemble des coûts RH et d'infrastructures. La mission a tenté à de nombreuses reprises d'obtenir des informations sur cette question, sans que la CNAV puisse dépasser des dires d'expert situant ces coûts entre 20 et 30% de l'ensemble de la charge SI.

[124] Un pilotage économique complet des systèmes d'informations (RH, prestations, infrastructures, projets...), séparant les fonctions mises en œuvre pour le compte du collectif des fonctions exercées pour le réseau CNAV, cadré en amont et suivi en exécution, devient nécessaire.

- Les méthodologies de gestion de projet ne sont pas totalement efficaces
- Le pilotage par les délais n'est pas suffisamment mis en avant

[125] La CNAV a mis en œuvre sur des projets récents (refonte du portail unique de branche, compté pénibilité...) des méthodologies « agiles » qui permettent d'obtenir des résultats sur les délais de livraison et la prise en compte des besoins des utilisateurs. Elle a assuré avec succès la maîtrise d'œuvre de la déclaration sociale nominative, créée par la loi en 2012 et généralisée opérationnellement en 2017, soit un projet de 5 ans.

[126] En revanche, le projet de répertoire de gestion des carrières unique cumule actuellement un an et demi de retard et un coût fortement majoré par rapport à sa planification initiale⁴⁵ ⁴⁶. Le rapport IGAS de 2016 sur le sujet a bien montré que les insuffisances de gouvernance interrégimes, qui ont été largement corrigées, ont été le facteur majeur des difficultés rencontrées.

[127] L'analyse technique du projet, comparée à d'autres projets de refonte de systèmes d'information de grandes sociétés ou au projet de déclaration sociale nominative, montre que la gestion du projet aurait également été plus économe en temps et en budget⁴⁷, et au total plus efficace, en consacrant davantage de moyens aux phases initiales de cadrage du projet⁴⁸ et de définition des usages du répertoire⁴⁹, mais également en s'astreignant à rester sur un périmètre constant et à livrer des modules plus fréquemment.

[128] La mission rappelle que le RGCU, bien que fondamental pour la modernisation des retraites, n'est qu'un référentiel de données partagé et n'avait donc pas vocation à atteindre un tel niveau de complexité, comparable aux refontes complètes de systèmes d'information de grandes entreprises. Comme l'a montré le rapport IGAS de 2016, la multiplication des « *projets connexes* » a grandement contribué à la complexification du projet.

[129] *In fine*, le fait de ne pas imposer de pilotage par les délais à des projets complexes, *a fortiori* lorsqu'ils impliquent de nombreux régimes, est de nature à favoriser la dérive de leur date de livraison et de leur budget ainsi qu'une perte de sens pour l'équipe projet, la perfection technique l'emportant sur l'usage final du produit.

⁴⁵ Le projet RGCU fait l'objet de valorisations dans différentes unités de compte : en jours/hommes pour la seule CNAV, il était estimé en 2013 dans la préparation du SDSI à environ 40.000 j /h sur la période 2014-2017 (avec une mise en production débutant fin 2017 / début 2018) ; il est aujourd'hui estimé à 85.000 j /h environ jusqu'à la généralisation de production à tous les régimes. En coût budgétaire pour la CNAV sur la période 2014-2021, la valorisation est passée de 62M€ dans l'estimation initiale transmise au GIP UR en 2015 à 83M€, selon l'audit IGAS de 2016 sur la RGCU. Le coût total du projet, tous régimes confondus, était estimé à 85M€ par l'étude initiale du cabinet Eurogroup, et a été établi à 188M€ en juin 2016 (source audit IGAS RGCU 2016)

⁴⁶ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁴⁷ Le RGCU est créé par voie législative en 2010, les études débutent en 2014, la première mise en production dans un régime à faible effectif de retraités est prévue en fin 2018, la mise en production à la CNAV mi 2019 et la fin de la généralisation en 2022 ou 2023, soit un projet de 8 à 9 ans.

⁴⁸ Un tiers des ressources du projet RGCU pour le cadrage et les développements ; la moitié dans un projet « standard »

⁴⁹ Ce point fait aujourd'hui encore l'objet de divergences d'appréciations importantes entre les régimes et reste insuffisamment documenté, alors qu'il est à l'évidence central pour le cadrage du projet.

Encadré 6 : Un exemple de projet peu coûteux fondé sur une approche par les usages⁵⁰

La comparaison entre le processus de gestion des projets dans l'interrégimes et celui qui a été suivi par une initiative privée montre comment, à partir d'une approche par les usages, il est possible pour un coût et des moyens faibles⁵¹ de proposer des solutions qui conviennent à la plupart des usagers.

Pour 38 euros par an, l'entreprise privée propose, dans une présentation relativement conviviale, un guidage de l'utilisateur dans sa démarche de « contrôle » de sa carrière. Il s'agit de l'aider à vérifier, à partir des informations du GIP UR et de ses propres informations, l'exactitude des éléments de carrière dont disposent les régimes retraite, afin de demander des corrections à la caisse compétente.

Cette approche est d'abord fondée sur une inversion des logiques qui permet de détecter aisément les périodes lacunaires et les incohérences. En effet, les éléments disponibles dans les bases carrière sont présentés par régime, et selon les besoins de gestion des régimes (en particulier en référençant les rémunérations perçues et les cotisations employé et employeur).

A l'inverse, le site propose, après une série de questions, de donner à voir une carrière intuitive pour l'utilisateur, c'est-à-dire chronologique, fondée sur des rémunérations brutes ou nettes (donc hors cotisations employeur), utilisant les noms d'usage des employeurs (et non leur référence juridique) et indépendante des régimes.

Le service propose également de procéder à une nouvelle simulation sur la base de la carrière complète grâce à un moteur de règles interrégimes (hors fonction publique et régimes spéciaux). Cette simulation embarque une historisation des règles de cotisation des différents régimes et une actualisation de leurs règles de liquidation. Néanmoins, cette simulation ne donne pas lieu à une véritable mise à jour des carrières puisque les clients sont invités à poursuivre leurs démarches auprès de leurs caisses de retraite afin que ces données soient prises en compte.

La mission note que cette offre deviendra bientôt obsolète avec la livraison en octobre 2017 de la « *Timeline Carrière* » sur le compte personnel, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'AGIRC-ARRCO. Par ailleurs, l'offre de régularisation de carrière en ligne sera produite en 2019.

- La comitologie interne est complexe

[130] L'organisation de la gouvernance interne des systèmes d'information est d'une excessive complexité. En particulier, les périmètres de compétences des différents comités et le chaînage de leurs décisions n'apparaît pas avec clarté (cf. annexe 9). Au niveau stratégique, la pertinence de distinguer le comité directeur des systèmes d'information et le comité de direction de la CNAV reste à démontrer. Cette méthode isole les sujets de systèmes d'information qui sont centraux pour la CNAV et conduit à les traiter sous un angle technique alors que la logique de maîtrise d'ouvrage de direction générale devrait amener à les traiter globalement, en priorisant les usages.

- Le suivi économique des projets est insuffisant

[131] Les dépenses gérées par les directions de la maîtrise d'ouvrage et des systèmes d'information font l'objet d'un suivi efficace. Toutefois la CNAV n'a pas réussi à consolider les coûts directs et les coûts de personnel, qui relèvent de deux enveloppes COG distinctes. Dès lors, le pilotage économique des projets liés aux systèmes d'information n'est pas conforme aux bonnes pratiques de la profession. Le coût affiché des projets est minoré ce qui ne permet pas de proposer des arbitrages éclairés. L'absence de coûts complets empêche d'apprécier la pertinence de la répartition entre prestations internes et externes.

⁵⁰ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁵¹ Un informaticien pendant 3 ans et une petite équipe d'experts métier.

- Les capacités de maîtrise d'ouvrage ne sont pas optimales

[132] En n'estimant pas ses coûts de façon complète et en sous-consommant des prestations externes, la CNAV a évité une confrontation avec la réalité de ses capacités de maîtrise d'ouvrage.

[133] De fait, tant par son poids relatif que par les expertises qu'elle réunit, la direction de la maîtrise d'ouvrage n'a pas pris toute sa place dans les débats entre directions : le pilotage du schéma directeur SI et de la feuille de route SI annuelle sont gérés du côté de la maîtrise d'œuvre, par la DSI, tandis que la feuille de route et l'expression des besoins métier reposent entièrement sur la DNR⁵².

[134] Cette faiblesse de la maîtrise d'ouvrage empêche notamment la CNAV de passer des étapes cruciales en s'affranchissant des objections techniques, et donc de limiter les retards sur des sujets cruciaux du numérique ou de l'outil métier.

[135] Dans la production, la CNAV reste limitée par les capacités de ses équipes métiers à assurer la qualification et la recette des produits.

➤ La CNAV n'a pas défini de stratégie numérique

[136] La CNAV a entamé une conversion numérique avec le portail unique de branche et la demande de retraite en ligne, et l'expérimentation des espaces libre-service en agence (cf. 2.2). La dématérialisation des dossiers entrants est en cours de généralisation sur l'ensemble du réseau avec le projet CAPTURE.

[137] Pour autant, elle n'a pas formalisé de stratégie numérique prenant en compte à la fois l'impact sur la relation client – qui est un enjeu bien identifié – mais aussi les modalités de production et d'organisation du travail à l'échelle du réseau. La CNAV n'a pas non plus mis en place en son sein un portage interne organisé et capable d'emporter des évolutions significatives. La mission observe que la CNAV n'a pas étudié en détail les impacts potentiels pour les usagers, les professionnels et la productivité de cette transformation numérique⁵³.

2.1.3 La trajectoire des effectifs a été heurtée mais atteindra globalement les objectifs de la COG ⁵⁴

[138] La branche retraite est, au sein du régime général, la moins dotée en effectifs. Entre 2010 et 2015, elle a été celle qui a le plus réduit ses effectifs⁵⁵ : -7,5%, pour un moyenne du régime général à -5,6%.

⁵² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁵³ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁵⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁵⁵ Exprimés selon les données Ucanss en CDI présents au 31 décembre

Tableau 5 : Effectifs présents et rémunérés au 31 décembre de chaque année, CDI

Branche		2005	2010	2015	2005-2015 CDI	2010-2015 CDI	2010-2015 %
Maladie	CDI	104 006	94 120	87 870	-16 136	-6 250	-6,6%
	% du RG	62,3%	60,4%	59,7%			
Famille	CDI	33 441	33 271	32 490	-951	-781	-2,3%
	% du RG	20,0%	21,3%	22,1%			
Recouvrement	CDI	14 368	13 951	13 372	-996	-579	-4,2%
	% du RG	8,6%	8,9%	9,1%			
Retraite	CDI	14 251	13 745	12 719	-1 532	-1 026	-7,5%
	% du RG	8,5%	8,8%	8,6%			
Autres	CDI	894	819	695	-199	-124	-15,1%
	% du RG	0,5%	0,5%	0,5%			
Régime général	CDI	166 960	155 906	147 146	-19 814	-8 760	-5,6%

Source : Rapports sur l'emploi UCANSS, traitement mission

[139] Le cadrage budgétaire de la COG était fondé sur une réduction du plafond d'emplois sur la période 2014-2017, par rapport au réalisé de 2013, se décomposant en :

- + 45 ETPMA⁵⁶ de débasages et rebasages divers, cette étape définissant le point de départ de la COG
- - 870 ETP MA sur les rendus de postes
- + 30 ETP MA pour le pilotage national
- + 40 ETP MA pour l'interrégimes et le compte de tiers (notamment les services informatiques)
- +172 ETP MA pour la mise en œuvre du compte pénibilité.

[140] L'objectif était donc de - 800 ETPMA pour la retraite⁵⁷ et + 172 ETPMA pour la pénibilité par rapport au point de départ de la COG, soit - 628 ETPMA pour la branche⁵⁸.

⁵⁶ Equivalent temps plein en moyenne annuelle

⁵⁷ Par rapport au point de départ de la COG, soit -755 par rapport à 2013

⁵⁸ Par rapport au point de départ de la COG, soit -583 par rapport à 2013

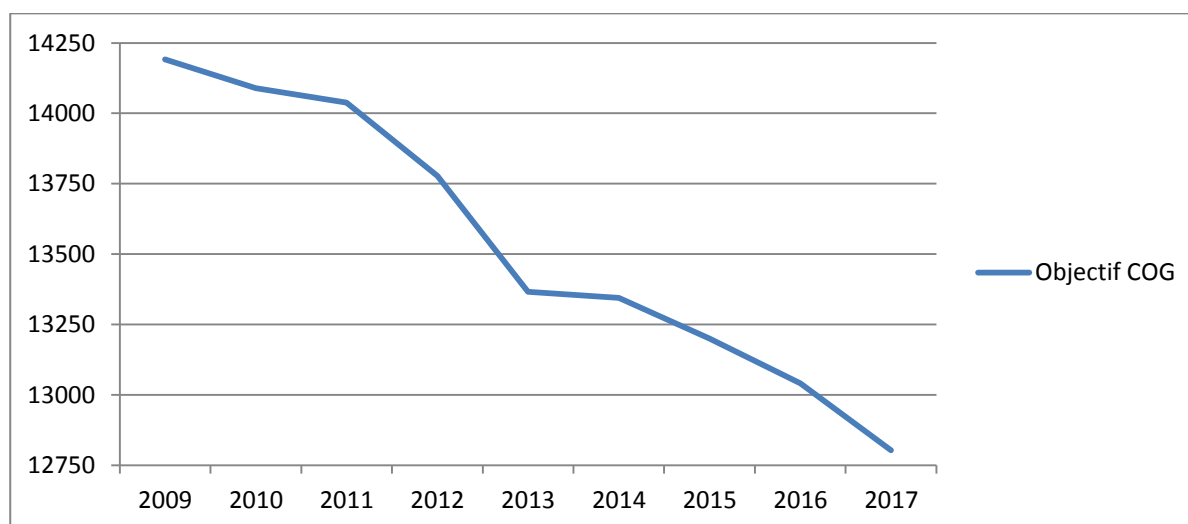
Tableau 6 : Trajectoire des effectifs prévue pendant la COG

ETP MA CDI CDD	Réalisé 2013	Point de départ COG	2014	2015	2016	2017	Objectif /2013	Objectif /point départ COG
Total	13 386	13 431	13 344	13 200	13 041	12 803	- 583	- 628
Dont Retraite	13 386	13 431	13 304	13 115	12 909	12 631	- 755	- 800
Dont Pénibilité	0	0	40	85	132	172	+ 172	+ 172

Source : CNAV

[141] La mission relève que cette trajectoire d'effectifs n'est pas explicitée dans la COG, qui n'en reprend que la traduction budgétaire, les grandes lignes de ce cadrage étant toutefois connues dans le réseau. Elle relève également que la trajectoire d'effectifs de la COG 2014-2018 présentait une incohérence *ab initio*, dans la mesure où l'objectif pour 2014 était sensiblement équivalent au niveau fixé pour 2013 pour la COG précédente, qui avait été pratiquement atteint, et où la trajectoire de baisse des effectifs COG était interrompue en 2014.

Graphique 6 : Trajectoire d'effectifs des COG 2009-2013 et 2014-2017



Source : CNAV

[142] Pour la retraite, la moitié de l'objectif de réduction a été atteinte dès la première année de la COG par le gel des recrutements liés à la signature tardive de la COG (- 354 ETP MA par rapport à 2013).

[143] La baisse a été poursuivie à un rythme moindre en 2015 (-130) et surtout 2016 (-53). La CNAV annonce pour 2017 une nouvelle accélération de la baisse des effectifs (-211 ETP MA) qui amènerait la branche à hauteur de l'objectif, sans toutefois l'atteindre totalement. Cette baisse porte principalement sur les CDD⁵⁹, dont le nombre a fortement augmenté en milieu de COG.

⁵⁹ Dont la comptabilisation est intégrée à l'objectif

[144] Pour la pénibilité, la progression des effectifs est régulière, sans atteindre les effectifs cible, mais sans non plus que le volume d'activité justifie de les atteindre (cf. annexe 8).

[145] En cumulant les approches retraite et pénibilité, la branche dépasserait son objectif (-659 ETPMA pour un objectif de -628 par rapport au point de départ de la COG), le léger écart sur la retraite étant compensé par la progression moins forte que prévu sur la pénibilité.

Tableau 7 : Evolution des effectifs depuis 2013

ETP MA CDI CDD	2013	2014	2015	2016	2017 (prévu)	Prévu 2017 /2013	Prévu 2017 /point départ COG
Atterrissage Branche	13 386	13 072	12 965	12 944	12 772	- 614	- 659
Dont Retraite	13 386	13 032	12 902	12 850	12 639	- 747	- 792
Dont Pénibilité	-	39	63	94	133	133	133

Source : CNAV, traitement mission

Tableau 8 : Atteinte des objectifs d'effectifs de la COG

ETP MA CDI CDD	Point de départ COG	2017 (prévu)	Objectif /point départ COG	Prévu 2017 /point départ COG
Atterrissage Branche	13 431	12 772	- 628	- 659
Dont Retraite	13 431	12 639	- 800	- 792
Dont Pénibilité	0	133	+ 172	+133

Source : CNAV, traitement mission

2.2 Si la CNAV a modernisé sa relation de service, les tensions sur la production ont entraîné des retards de versement et un recul de l'offre de conseil

Des analyses détaillées sont proposées en annexe 5 pour le métier retraite, en annexe 6 pour le réseau territorial et en annexe 7 pour l'action sociale.

2.2.1 L'offre de services s'est digitalisée, tandis que la politique d'accès aux droits s'est structurée

La COG 2014-2017 a marqué un tournant dans la digitalisation des services

[146] L'évolution de l'offre de services a été pensée en fonction des nouvelles attentes des usagers, en termes de simplicité et de digitalisation des démarches. La notion de parcours usager, centrée sur ses besoins, s'est imposée dans la réorganisation des processus métier et des méthodes d'accueil et d'orientation des assurés de la CNAV.

[147] A ce titre, la digitalisation de l'offre et de la relation client s'est accélérée, avec la mise en place du portail unique de branche, www.lassuranceretraite.fr, du compte personnel en ligne, de services tels que le téléchargement du relevé individuel de situation (RIS) ou de l'attestation fiscale. La demande de retraite en ligne, mise en production au 4 janvier 2017, en est l'avancée la plus emblématique. Un canal de communication par email (outil EPTICA) a été également créé. La transmission dématérialisée de pièces justificatives a été rendue possible par l'application EDDI. Le succès de l'offre est manifeste : plus de 5 millions de comptes personnels ont été créés.

[148] Les travaux du GIP UR, souvent mis en œuvre par la CNAV en tant qu'opérateur, ont permis de développer une offre similaire en interrégimes sur le portail commun interrégimes (PCI) www.info-retraite.fr, dont en particulier le relevé de carrière interrégimes et la simulation de pension. A l'horizon 2019, le GIP UR doit livrer un module de régularisation de carrière interrégimes en ligne, qui arrivera peu de temps avant un service proche lancé sur le portail de la CNAV (cf. 2.3.2). La même année, un module de demande de retraite unique devrait être livré.

[149] Force est de constater que l'offre numérique reste toutefois en deçà des attentes. En témoignent les notations contrastées des usagers sur les services en ligne (cf. annexe 5), ainsi que l'absence de format intégralement digitalisé sur tout un volet de l'offre de la CNAV (conseil en ligne, régularisation de carrière à tout âge et sans passage par le papier...). Profitant de ce retard, une entreprise a proposé une offre privée et payante de régularisation de carrière et de simulation de pension interrégimes (cf. 2.1.2).

La CNAV a développé une approche « cross-canal » dans ses relations avec l'utilisateur

[150] Le dernier baromètre réalisé en septembre 2016⁶⁰ mesure un niveau de satisfaction élevé des retraités, à 92%, soit un taux 3 points supérieur à 2015 et supérieur à l'objectif COG⁶¹. Les résultats pointent toutefois un décalage de 16 points entre le niveau de satisfaction des retraités et celui des assurés actifs, qui ne bénéficient pas encore des outils digitaux adaptés à leur génération.

[151] Face à l'évolution des usages, la CNAV a pris acte de la dualité de la demande des assurés : simplicité et dématérialisation pour les assurés autonomes, proximité et accompagnement pour les plus fragiles ou les cas complexes. La DNR a développé des parcours usagers fondés sur ces principes, proposant par défaut l'offre de services en ligne et réorientant le cas échéant les publics vers d'autres canaux plus personnalisés en fonction des attentes et du profil de l'assuré. C'est le sens de l'approche « *cross-canal* »⁶² développée par la branche.

[152] Pour accompagner ces évolutions, un pilotage de la qualité de service a été mis en place au sein de la toute récente Direction de l'offre de service et du métier retraite (DOSMR), au sein de la DNR. Constitué il y a un an, ce réseau de correspondants dits « cross canal » des CARSAT doit encore affiner son fonctionnement. En termes d'outils, la mission note toutefois la création d'un tableau de pilotage de la relation client dont le premier lot a été livré au début de l'année 2017⁶³.

⁶⁰ ⁶⁰ Méthodologie: une enquête par téléphone a été réalisée par The Links du 9 juin au 13 juillet 2016, sur la base d'un fichier fourni par l'Assurance retraite. Des quotas d'interrogation ont été définis par CARSAT en fonction de la population d'assurés. Sur cette base, 5 003 nouveaux retraités ont été interrogés sur leur passage à la retraite et 2 454 actifs ont été interrogés sur leur demande de régularisation de carrière / demande de retraite.

⁶¹ Toutefois ceux-ci varient entre les CARSAT : les taux de satisfaction les plus faibles sont dans les CARSAT Languedoc-Roussillon (84%), Rhône-Alpes (87%) et Sud-Est (89%), tandis que le niveau le plus élevé est en CARSAT Centre et Bourgogne Franche-Comté.

⁶² A opposer à une approche « multicanal » qui invite à une multiplication des canaux de contact. Dans les faits toutefois, la CNAV n'a pas mené de réflexion globale pour réduire la répétition des contacts (cf. *infra*).

⁶³ Le premier lot comprend 25 indicateurs homogènes sur l'ensemble du réseau et répartis sur 5 axes : connaissance des usagers (âge, localisation, motifs de contact), performance de l'offre de services (utilisation, montée en charge), utilisation

[153] La période de la COG a été marquée par une explosion du canal mail et par un recul relatif des échanges courrier, qui restent trop fréquents (3 millions de courriers entrants en 2015, soit une baisse de 10% depuis 2014) compte tenu de l'offre d'échange dématérialisé mise en place par la CNAV. Le téléphone (n° unique 3960) reste quant à lui un réflexe pour 60% des assurés pour un total de 6 millions d'appels en 2015 (baisse de 12%), avec un taux de satisfaction globalement élevé (90% chez les retraités, contre 79% chez les actifs qui évoquent des réponses incomplètes).

[154] Malgré la montée en puissance du numérique, l'accueil en agence reste le canal de référence pour les assurés : il est à la fois le plus utilisé (1,3 millions de visites en 2015 dont plus de 600 000 rendez-vous)⁶⁴ et celui qui recueille les meilleurs scores de satisfaction auprès des assurés, actifs (86%) comme retraités (96%). En revanche, la CNAV manque encore à ce jour de stratégie claire sur l'accueil physique. Si l'offre a été réduite face aux contraintes de production (cf. 2.2.2), ces arbitrages ne se sont pas fondés sur un audit des attentes en accueil de proximité (motifs des visites, profils des assurés) ou sur une analyse coût/bénéfice de ce canal par rapport aux autres.

[155] Selon le baromètre de satisfaction 2016 commandé par la CNAV, les réitérations de contacts sont l'une des principales sources d'insatisfaction des usagers. Dans 40% des cas, les causes sont inhérentes à l'organisation : elles sont dues à l'incomplétude ou l'inadéquation du premier niveau de réponse⁶⁵, ou à la tendance des agents à rediriger les flux vers un autre canal de contact⁶⁶. Les autres sources de réitération viennent de la difficulté à joindre un agent ou à obtenir une réponse mail. L'outil EPTICA contribue à ces dysfonctionnements puisqu'il ne permet pas aux agents d'initier un contact mail, ni de stocker plus de 10000 messages à l'échelle de la branche.

La politique d'accès aux droits s'est structurée à l'échelle de la branche avec la mise en place de parcours attentionnés pour les plus fragiles.

[156] Des parcours usager dédiés sont en cours d'élaboration pour les démarches de demande de droits propres et de demande de pension de réversion. Synchronisés avec l'offre d'action sociale⁶⁷, ils visent à garantir à chaque assuré l'accès à tous ses droits et à éviter la rupture de ressources, en tenant compte de son niveau d'autonomie avec les outils numériques.

[157] La fonction de détection des publics fragiles s'est également structurée. Les relations avec les organismes de protection sociale (Pôle Emploi, CNAM, CNAF) se sont développées pour multiplier les signalements et permettre aux caisses de retraite d'aller au-devant des assurés isolés.⁶⁸ Sont ciblés les assurés âgés de plus de 59 ans⁶⁹ :

- bénéficiaires de l'ASI, titulaires de pensions d'invalidité ou en arrêt de travail de plus de 90 jours (information CNAM),
- chômeurs ou bénéficiaires de l'ASS (information Pôle Emploi)

de l'offre à forte valeur ajoutée (RDV, conseil physique), intensité de la relation de service (répartition des contacts par canal), qualité de la relation de service (délais, disponibilité). Dans un second temps, le tableau devrait être étendu à 40 indicateurs dont certains déclinés au niveau régional. A terme, le tableau sera complété par des « indicateurs complexes » reflétant les parcours clients et il sera complètement automatisé dans sa gestion.

⁶⁴ La CNAV annonce une baisse de 17% des visites en 2015 par rapport à 2014, qui s'explique en partie par la fermeture de l'accueil spontané et par le ciblage des rendez-vous. En 2015, 67% des retraités y recourent contre 46% des actifs.

⁶⁵ Raison invoquée par 43% des actifs et 45% des retraités lors du baromètre de satisfaction 2015.

⁶⁶ Raison invoquée par 31% des actifs et 27% des retraités lors du baromètre de satisfaction 2015.

⁶⁷ En 2015, 3390 assurés ont bénéficié de l'offre de la caisse dédiée aux situations de rupture (ASIR en cas de perte d'un proche, perte d'autonomie, difficulté financière) et 53 840 ont bénéficié de l'aide au retour à domicile après une hospitalisation (ARDH). Plus de 204 000 assurés de la CNAV ont bénéficié d'un plan d'action personnalisé en 2015.

⁶⁸ Un projet SI est en cours entre la CNAF et la CNAV afin de dématérialiser, dès 2018, les signalements mutuels.

⁶⁹ A titre d'illustration, 428 570 assurés étaient bénéficiaires du minimum vieillesse en 2015, 221 914 de l'ASPA, 3012 d'une allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

- bénéficiaires du RSA ou de l'AAH (information CNAF)
- résidant dans un territoire à forte proportion de publics fragiles (donnée de l'Observatoire des fragilités)

[158] En complément, des partenariats locaux sont noués par les CARSAT avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), les associations (insertion sociale, écrivains publics) et le réseau des Maisons de Services au Public (MSAP) afin de renforcer les chances de détection de la fragilité et d'accompagner les assurés dans leurs démarches. Le niveau d'implication des CARSAT dans ce type de démarches reste insuffisant.

[159] Si ces initiatives vont dans le bon sens, une attention particulière mériterait d'être portée à la lutte contre l'exclusion numérique. Si un partenariat avec We Tech Care a été conclu avec la CNAV (cf. encadré 7), les agences du réseau ne disposent pas toutes d'une offre d'accompagnement. En effet, les tâches de médiation (par exemple l'impression pour le compte d'utilisateurs) ne sont que « tolérées » pour les populations fragilisées⁷⁰. Les personnes en difficulté sont parfois réorientées vers le service social de la CNAM, mais cette procédure n'est pas systématique. Par ailleurs, cette offre d'accompagnement social ne correspond pas toujours au besoin de formation des usagers.

[160] La nouvelle politique de proximité prévoit la généralisation de la présence d'un accompagnateur dans les espaces libre-service. Toutefois, les ambitions fixées en termes de prise en charge des usagers (prise en main, formation aux outils numériques) restent à préciser. A ce stade, les documents de travail produits par la CNAV prévoient un animateur « caché » et donnant « l'impression d'être non disponible » afin d'intervenir en cas de problème. Des profils d'hôtesse d'accueil et de volontaires du service civique sont envisagés. Aucun dispositif n'est en revanche prévu dans les points d'accueil de proximité en dehors des agences (MSAP, Points Accueil Retraite).

Encadré 7 : Les enjeux de l'inclusion numérique

Si la dématérialisation des démarches peut être un facteur d'accès au droit, la difficulté d'accès au numérique peut créer une véritable inégalité d'accès au service public dans un contexte où organismes de sécurité sociale et services de l'Etat développent une stratégie du « tout internet ». C'est le cas notamment de la DGFIP qui rendra obligatoire la déclaration de revenus en ligne dès 2019, ou des CAF, qui ont lancé en 2016 la Prime d'activité, prestation sociale 100% en ligne. C'est aussi le cas de l'inscription chez Pôle emploi qui se fait en ligne depuis le 1^{er} mars 2016.

Selon Emmaus Connect⁷¹, un Français sur cinq déclare que l'utilisation des services internet lui pose problème. Parmi ce public en difficulté, cinq millions cumulent fragilité numérique et sociale et se sentent isolés face à cette évolution⁷². D'après l'Agence du numérique, 20 % des gens se considèrent comme e-illettrés⁷³. Parmi eux, les seniors comme les personnes précaires sont surreprésentés : selon le CREDOC⁷⁴, 43% des septuagénaires et 36% des allocataires de minima sociaux n'ont pas accès à internet à domicile, pour une moyenne nationale de 15%.

D'après l'étude « Numérique, le parent pauvre de l'action sociale ? » menée par Yves-Marie Davenel en 2015, les professionnels sont débordés par cette demande. Ainsi, 75% des travailleurs sociaux se retrouvent à faire régulièrement les démarches « à la place de » leurs usagers alors que seulement 10% d'entre eux se

⁷⁰ Source : Note relative à la déclinaison de la politique de proximité, CNAV, 26 mai 2014

⁷¹ Association créée en 2013 dont l'objectif est de favoriser l'inclusion numérique des personnes en difficultés.

⁷² Selon le baromètre Idate pour l'Association pour le commerce et les services en ligne (Acsel), la confiance envers le numérique a baissé pour la première fois (37 % de Français confiants en 2016 contre 40 % en 2015).

⁷³ Porté par l'Agence, le programme Société numérique présenté en 2016 s'appuie sur quatre leviers d'actions : les schémas directeurs d'aménagement numérique (SDAN) au niveau des départements, la création d'une coopérative nationale de la médiation numérique, la mise en place d'un laboratoire d'analyse et de décryptage des usages numériques et le déploiement d'un chèque numérique permettant de monétiser les actions de médiation numérique des associations.

⁷⁴ Source « E-administration : la double peine des personnes en difficulté », CREDOC, avril 2017.

considèrent formés à le faire. Lorsqu'ils sont confrontés à un usager ayant des lacunes numériques, 33% des intervenants sociaux n'ont aucune réponse à lui apporter et seulement 30% sont en capacité de le diriger vers une formation numérique.

Parmi les 40% des Français rencontrent des difficultés d'accès aux services en ligne, seulement 20% ont besoin d'une assistance, le reste étant capable de devenir autonome après une formation. Dès lors, la médiation numérique peut répondre à ce besoin en facilitant l'accès aux équipements et en formant rapidement les usagers à l'utilisation de ces services.

Fondée en 2015, l'association We Tech Care offre un appui technique et financier aux opérateurs, notamment sociaux, qui souhaitent mettre en place une stratégie de médiation numérique⁷⁵ :

- We Tech Care accompagne le département du Morbihan dans la définition d'une stratégie territoriale d'inclusion numérique associant CAF, CPAM, MSA, UD-CCAS et Pôle emploi⁷⁶.
- Elle accompagne la CNAF dans sa politique nationale d'inclusion numérique qui repose sur deux piliers : 1/ l'accès aux outils numériques, qui nécessite la présence d'un point d'accès numérique, qui peut être une MSAP, dans chacun des 1 600 bassins de vie en métropole et dans les DOM avec du matériel (ordinateur, imprimante, scanner, etc.) et une fonction de facilitation; et 2/ l'insertion numérique, qui suppose de former les agents pour diagnostiquer les besoins et savoir orienter vers les interlocuteurs les plus pertinents au regard du profil de compétence numérique, par exemple vers les ateliers numériques en centres sociaux.
- Chez Pôle Emploi, l'association a déployé un réseau de milliers de jeunes en Service Civique pour accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs démarches en espace libre-service
- Signataire du partenariat, la CNAV travaille avec We Tech Care en Ile-de-France

L'offre d'action sociale a poursuivi sa diversification et son rapprochement interrégimes, mais la lisibilité de cette politique continue de souffrir de la multiplicité des acteurs

[161] La COG 2014-2017 a été marquée par l'adoption de la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, qui a précisé et conforté le rôle des caisses de retraite en matière d'action sociale et de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées à destination des personnes des GIR 5 et 6 (cf. détail en annexe 7).

[162] Prévues par la loi, une convention pluriannuelle liant l'Etat et les caisses de retraite (RSI, MSA, CNAV, CNRACL) a été signée le 6 mars 2016. Inscrite dans le cadre de la stratégie nationale de santé et du plan national d'action de prévention de la perte d'autonomie (PNAPPA) de septembre 2015, elle définit les quatre grands domaines d'intervention des caisses de retraite :

- L'accompagnement, l'information et le conseil pour bien vivre sa retraite et anticiper la perte d'autonomie
- Une politique de prévention axée autour de la mise en œuvre d'actions et d'ateliers collectifs à destination des retraités autonomes (GIR 5 et GIR 6)
- La mise en œuvre d'actions individuelles pour les plus fragiles reposant sur l'évaluation globale des besoins à domicile et des plans d'aide personnalisés
- Une politique de soutien au logement et à l'habitat pour les personnes retraitées socialement fragilisées

[163] Dans son réseau, la CNAV a fait évoluer l'action sociale conformément à ces orientations. La diversification de l'offre vers les champs de la prévention, du logement et de l'habitat, grâce à l'expérimentation des paniers de service, a permis de relativiser la prédominance de l'aide à

⁷⁵ Source : Site internet de We Tech Care, Revue <http://www.les-cahiers-connexions-solidaires.fr/>

⁷⁶ A titre d'illustration, la CARSAT Bretagne n'est pas impliquée dans ce projet.

domicile qui caractérisait historiquement la CNAV. La mission note toutefois que l'aide à domicile reste plébiscitée par les assurés et les aidants compte tenu de la volonté des retraités de se maintenir longtemps à domicile dans des conditions confortables et adaptées.

[164] Dans ce contexte, la CNAV a réalisé des progrès significatifs sur les trois objectifs COG :

- Poursuivre la structuration de la politique de prévention en interrégimes

[165] Le site www.bienvieillir.fr a été lancé avec le RSI et la MSA afin d'apporter des conseils communs en prévention ainsi qu'une présentation unique des offres. Dans le cadre de la conférence des financeurs, les trois régimes ont dans la plupart des cas choisi un représentant unique. La CNAV, la MSA et le RSI ont engagé en 2017 un état des lieux des structures interrégimes qui maillent le territoire pour développer une offre commune de prévention.

- Revoir les modalités d'accompagnement des publics fragilisés en interrégimes

[166] Pour améliorer le repérage et le ciblage des retraités fragiles⁷⁷, un outil complémentaire – la grille FRAGIRE - a été développé pour affiner l'analyse des besoins en fonction d'autres facteurs (isolement, logement, fragilité économique, accès aux soins). Cette expérimentation a abouti à la création, dans la CARSAT Bourgogne Franche-Comté, de SYNERGIE, un outil d'émission et de suivi des signalements de retraités fragiles partagé avec le service social de la CNAM et repris par 9 CARSAT. L'observatoire des fragilités développé par la CNAV constitue un outil précieux de ciblage.

- Mener une politique du logement et de l'habitat en interrégimes

[167] La politique de logement et d'habitat de la CNAV s'est développée dans une logique d'accompagnement du bien vieillir et de prévention de la perte d'autonomie. L'offre se structure autour des aides techniques à l'adaptation du logement, en partenariat avec l'ANAH, et sur les lieux de vie collectifs (résidences autonomie). Une convention avec l'Union Sociale de l'Habitat a été signée afin de faciliter la création de résidences autonomies au sein de logements à loyer modéré.

[168] Si ces avancées confirment la compétence de la branche retraite en la matière, la mission considère que la place et le rôle de l'action sociale de la CNAV doit être réinterrogés dans le cadre de la montée en puissance d'une politique nationale de prévention de la perte d'autonomie.

[169] L'objectif de la politique d'action sociale de la CNAV, à savoir la prévention de la perte d'autonomie, n'est pas clairement exprimé. Pourtant, tous ses dispositifs contribuent de fait au maintien des personnes âgées à domicile dans de bonnes conditions et en autonomie. En effet, l'offre de la caisse combine la prise en charge des besoins du quotidien pour les personnes fragiles (préparation de repas, aide à domicile) et la prévention des risques associés à l'avancée en âge (adaptation du logement, ateliers collectifs, lutte contre l'isolement social).

[170] Par ailleurs, dans le cadre de la politique nationale de prévention de la perte d'autonomie issu de la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement, le conseil départemental conserve le chef-de-filât sur l'ensemble de la politique gérontologique, tous GIR confondus, tandis que les caisses de retraite ne sont compétentes que pour les GIR 5 et 6. Cette gouvernance reste complexe, en particulier pour les usagers⁷⁸⁷⁹, pour qui les points de contact sont multiples : CCAS, CLIC, associations, acteurs de la sécurité sociale ou collectivités locales.

⁷⁷ L'étude du CREDOC précitée estime à 20% la proportion des 60-75 ans considérés comme fragiles.

⁷⁸ Les conférences départementales des financeurs créées par la loi ont certes permis de donner un cadre à la coopération locale entre sécurité sociale (CNAM, régimes de retraite), Etat (ARS) et collectivités territoriales, mais elles ne clarifient pas la répartition des compétences entre les acteurs.

[171] Dans ce contexte, les caisses de retraite tirent leur légitimité de leur rôle de financeur. Or l'intervention financière de la CNAV pèse peu en comparaison avec les autres acteurs de la prévention. Pour l'année 2016, le budget d'action sociale⁸⁰ a été exécuté à 285 millions d'euros. Cette somme représente moins de 10% des dépenses des départements agrégées au niveau national pour la seule APA à domicile, dont la vocation de maintien à domicile est similaire⁸¹.

[172] Au total, au regard des moyens dédiés à cette politique au niveau national⁸², et de ceux qui seraient nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins, la gouvernance de cette politique en général, et le rôle des caisses de retraite en particulier, ne paraissent pas pertinents.

2.2.2 Les tensions sur la production ont toutefois pesé sur la qualité de service

L'engorgement de la production s'est traduit par un allongement des délais de traitement

[173] L'engorgement de la production s'est traduit par un allongement des délais de traitement des demandes des usagers. Le respect de la date de l'entrée en jouissance des droits (EJ), date à laquelle le dossier doit être liquidé pour satisfaire à la demande de l'assuré et garantir le paiement de sa pension dans les délais, est devenu moins fréquent sur la première période de la COG⁸³.

Tableau 9 : Pourcentage de dossiers payés dans le mois suivant l'échéance

	2012	2013	2014	2015	2016
Droits propres	96,52	95,25	95,13	94,67	96,04
Droits dérivés	92,43	88,48	88,17	85,81	86,52

[174] A la fin 2015, dans les caisses de Rouen, Toulouse, Marseille et Montpellier, plus de 15% des stocks de dossiers de droits propres étaient en retard de traitement par rapport à la date souhaitée de départ à la retraite de l'assuré. De même, au 31 décembre 2016, plus de 25% des révisions de droits faisant suite à une liquidation provisoire n'avaient pas respecté le délai de six mois que la CNAV s'est fixé. Enfin, le stock de droits dérivés non traité s'élevait à 33 032 dossiers à la fin de l'année 2016⁸⁴. Or dans l'ensemble de ces cas, les retards de traitement peuvent conduire à une rupture des ressources chez les usagers les plus fragiles, ou bien aboutir à une perte de droits.

[175] Pendant la crise, une aide exceptionnelle d'attente pouvant atteindre 800€ a également été mise en place en décembre 2014 pour les retraités placés en grave difficulté financière par le retard de leur pension. Le nombre de bénéficiaires de cette aide exceptionnelle a atteint près de 1300 assurés pour la CARSAT Nord-Picardie.

⁷⁹ La convention pluriannuelle Etat - caisses de retraite qui en découle ne dissipe pas cette confusion, comme on peut le lire page 3: «*Dans le respect du rôle que le législateur a confié aux départements en matière de pilotage de la politique gérontologique sur les territoires et des missions confiées aux agences régionales de santé (ARS), l'interrégimes accompagne une politique organisée et coordonnée de la promotion de la santé et du bien-vieillir sur les territoires, en lien étroit avec l'Etat et les collectivités territoriales*».

⁸⁰ Fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées (FNASSPA)

⁸¹ 3,32 milliards d'euros en 2016 selon l'enquête annuelle de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale, mai 2017

⁸² 453 millions d'euros par an au titre de la loi ASV et du PLFSS 2017, 25,5 milliards d'euros de budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2017

⁸³ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁸⁴ 34 174 fin 2005

Les contraintes de production ont conduit la CNAV à limiter le service de régularisation

[176] L'accumulation de stocks de carrières à régulariser pour les assurés dont le départ à la retraite est imminent pousse la caisse à cibler cette production sur les assurés âgés de 57 ans et plus. Les actifs de moins de 55 ans qui engagent une démarche de régularisation partielle sont invités à se représenter à l'âge indiqué via un courrier de dissuasion ad hoc. Il ne peut être fait droit à leur demande qu'en cas d'insistance.

[177] Cette pratique est contradictoire avec la communication de la caisse, puisque l'envoi du relevé individuel de situation (RIS) dès l'âge de 35 ans, l'estimation indicative globale (EIG) et la mise en place du compte personnel de retraite incitent les assurés à engager la régularisation de leur carrière pendant leur vie active. Cette restriction est non seulement dommageable en termes d'image et de qualité de service, mais aussi contreproductive puisque la régularisation de carrière en flux est un investissement rentable qui améliore les délais de liquidation.

La CNAV a réduit son ambition en matière de conseil et d'accueil physique

[178] Dans un contexte marqué par les tensions sur les effectifs, notamment sur le métier de technicien conseiller retraite, et par la nécessité de garantir les délais de production, la direction de la CNAV a été conduite à réduire l'accueil physique et l'offre de conseil en agence aux assurés.

[179] La COG 2014-2017 fixe pour principe la réduction de l'accueil spontané en agence au profit de l'augmentation de l'accueil sur rendez-vous⁸⁵. Deux grands types de prestations sur rendez-vous sont proposés à la CNAV :

- Les entretiens « départ à la retraite » dont la vocation est d'accompagner l'assuré dans la finalisation de sa démarche (complétude du dossier, régularisation)
- Les « entretiens information retraite », dont la vocation est, en amont du départ à la retraite, d'informer l'assuré sur ses droits et les options qui se présentent à lui

[180] Dans le réseau, la poursuite de cet objectif se traduit par une forte restriction – voire une disparition - de l'accueil spontané (cf. graphique dédié en annexe 5), sans que l'offre de rendez-vous ne se déploie en conséquence pour répondre aux diverses attentes des usagers.

[181] Afin de réduire le nombre d'entretiens « départ à la retraite », la CNAV met en avant la notion de « rendez-vous utile » dédié à des catégories particulières d'assurés (cf. encadré 8). Si, en principe, tout assuré peut solliciter un rendez-vous, l'opportunité en est laissée à l'appréciation des techniciens, souvent débordés par leurs objectifs de production et contraints de diminuer leur temps d'accueil. Cette pratique conduit à renvoyer au canal courrier ou téléphone des usagers ayant exprimé le besoin d'un accueil physique. La mission a ainsi pu constater dans ses déplacements en agence à Dijon l'insatisfaction d'assurés s'étant vu refuser un entretien en raison de l'incompatibilité de leur besoin (information, conseils) avec la politique de la CARSAT.

⁸⁵ La proportion de visites sur RDV par rapport au total fait l'objet d'un objectif COG, décliné dans les CPG dans l'indicateur R05. Les objectifs passent de 37% de rendez-vous en 2014 à 52% en 2017. Si l'objectif est globalement atteint, les pratiques continuent de varier en fonction des CARSAT. La mission a été informée par des agents que cet indicateur incite les CARSAT à sous-déclarer le nombre de visites spontanées afin de préserver leur atteinte de l'objectif.

Encadré 8 : La notion de « rendez-vous utile »

Dans la note de cadrage relative à la déclinaison de la politique de proximité de la Branche Retraite, datée du 26 mai 2014, sont définis comme « rendez-vous utiles » les cas suivants :

- Le rendez-vous pour la liquidation des droits, réservé aux assurés ayant :
 - un dossier complexe (carrière incomplète, activité à l'étranger, pénibilité, invalidité)
 - un dossier urgent (date de départ proche ou dépassée, retraite anticipée carrière longue, précarité et risque de rupture des ressources)
 - un dossier de polypensionné (besoin d'information et de conseil interrégimes)

- Le rendez-vous dédié aux « publics spécifiques » s'adresse aux :
 - Assurés fragilisés ayant des difficultés avec les démarches administratives, ou contraints de faire une demande d'ASPA⁸⁶ ou de pension de réversion⁸⁷
 - Assurés ayant spécifiquement demandé un rendez-vous de conseil (EIR)
 - Assurés insistants ou virulents dans leurs relations avec la CARSAT

[182] Contrainte par la nécessité de réduire le temps d'accueil, la CNAV met en avant la notion de « tâche à valeur ajoutée » en entretien, en incitant les techniciens à refuser de réaliser des démarches avec ou « à la place de » l'assuré. Cette règle aboutit à des choix contre-productifs, tant du point de vue de la qualité du service que de la productivité. La mission a ainsi pu assister à un entretien « rendez-vous utile » avec un assuré qui se présentait lui-même comme illettré, et incapable de comprendre les courriers reçus. Ayant reçu pour consigne de ne pas réaliser de démarches « à la place de » l'assuré⁸⁸, le technicien s'est vu contraint de demander à l'assuré de revenir après avoir trouvé un moyen de remplir son formulaire « Questionnaire Périodes Lacunaires ». Dans ce cas comme dans d'autres, une intervention directe et rapide de l'agent serait plus efficiente.

[183] Dans un contexte de réforme permanente, l'entretien information retraite (EIR) s'impose comme un outil essentiel de réassurance face à une réglementation complexe pour l'assuré. Dès l'âge de 45 ans, il permet à l'assuré de comprendre la réglementation appliquée à sa situation personnelle et de mesurer l'impact de ses choix (cumul emploi-retraite, départ anticipé, surcote, retraite progressive) sur le montant de sa pension, et donc sur sa vie future. L'entretien information retraite joue ainsi un rôle de conseil sur la fin de carrière et d'aide à la décision sur les modalités de départ⁸⁹. Grâce à une formation dédiée des agents, les assurés sont orientés dans une logique interrégimes. En assistant à plusieurs entretiens, la mission a pu constater la compétence et la pédagogie dont font preuve les techniciens retraite, et qui expliquent le niveau de satisfaction des usagers (90% selon le baromètre 2015).

[184] Développée sur la précédente COG, cette offre de conseil a été progressivement restreinte sous la contrainte des objectifs de production. En 2012, grâce à une communication proactive de la CNAV et une mobilisation des agences, la branche réalisait plus de 80 000 EIR alors que l'objectif fixé n'était que de 60 000. Depuis la fin de la COG 2009-2013, les techniciens sont invités par leur

⁸⁶ L'accès aux droits à l'ASPA fait partie des objectifs de la COG 2014-2017 (ciblage des assurés grâce aux données de l'EIRR, information sur le dispositif, proposition proactive aux bénéficiaires de la CMU-C/ACS).

⁸⁷ L'accompagnement des assurés faisant face au décès de leur conjoint est également un objectif COG, en lien avec l'offre d'action sociale pour les personnes en situation de rupture (ASIR).

⁸⁸ cf. Note sur la déclinaison de la politique de proximité de mai 2014 qui indique que ces tâches n'ont pas de valeur ajoutée suffisante pour être réalisées en agence.

⁸⁹ La CNAV ne partage pas cette analyse et considère que l'entretien information retraite n'a pas vocation à jouer ce rôle d'orientation et d'information sur les différentes modalités de départ. Pour répondre à cette attente et afin de limiter le recours aux EIR pour ce motif, la CNAV a développé avec le SGMAP un téléservice, « mes démarches pas à pas », informant les usagers sur l'ensemble des démarches à effectuer (y compris hors caisses de retraite) et leur calendrier. Toutefois si ce service est utile il ne peut à lui seul répondre au besoin d'accompagnement et de conseil personnalisé des usagers.

hiérarchie à ne plus promouvoir l'EIR⁹⁰, voire à tenter de dissuader l'utilisateur d'en solliciter un par un rappel dédié suivi d'une réorientation vers l'information en ligne. Dans le même temps, l'offre d'EIR à distance n'a pas pu être déployée faute d'outils numériques adaptés⁹¹. En 2015, au niveau national, 72500 assurés ont bénéficié d'un EIR, sur une population de 700 000 départs annuels.

[185] Cette restriction de l'offre de conseil contrevient à un engagement de la COG 2014-2017 qui prévoyait de prendre en charge « toute demande d'EIR exprimée par un assuré » (fiche n°4). De façon plus significative, elle ne permet pas de mettre en œuvre le droit individuel à l'information retraite inséré dans le code de la sécurité sociale sur une proposition initiale de la CNAV⁹². Selon une étude réalisée en 2016 par la CNAV dans les agences expérimentant les espaces libre-service, 32% des visites spontanées enregistrées correspondaient à une demande d'information ou de conseil⁹³.

[186] Compte tenu des réformes récurrentes et de l'anxiété que peut susciter le passage à la retraite, ces restrictions posées à l'offre d'accueil physique, encore plébiscitée par les usagers, sont mal vécues à la fois par les usagers, qui ne comprennent pas les conditions fixées pour l'accès à un entretien, et par les techniciens conseil, dont beaucoup considèrent que l'accueil physique et la fonction de conseil donnent du sens à leur métier et le rendent plus diversifié, donc plus attractif.

[187] La politique de rendez-vous de la CNAV est en cours de redéfinition par la DNR, qui préconise des parcours clients en fonction du niveau de fragilité de l'assuré, de la complexité du dossier, mais aussi du profil de compétence numérique. Si elle prévoit de compléter l'offre par des entretiens plus rapides et ponctuels⁹⁴, cette démarche continue de poser pour principe que l'entretien devrait être réservé à certaines catégories d'assurés. Cette approche ne prend pas en compte le souhait exprimé par les usagers d'être accueillis par un agent. Par ailleurs, selon les résultats de l'expérimentation menée par la CNAV en 2016 sur les espaces libre-service, seules 52% des visites peuvent être prises en charge dans le cadre de ces espaces numériques, le reste des demandes nécessitant l'intervention d'un technicien conseiller retraite ou la prise de rendez-vous⁹⁵.

⁹⁰ La COG prévoit de « prioriser » la promotion en direction des assurés de plus de 55 ans, sans toutefois indiquer que l'offre ne doit pas bénéficier de communication générale à l'attention des assurés.

⁹¹ La COG prévoyait deux niveaux d'offre : une offre en accueil physique pour les assurés ciblés (55 ans et plus, fragiles) et une offre d'EIR simplifiée à distance pour tous les autres assurés à partir de 45 ans (par téléphone ou en ligne). Une expérimentation des EIR "à distance" a été lancée en 2014 avec la CARSAT Aquitaine (EIR par téléphone) et la CARSAT de Limoges et Paris (Web entretien). Cette offre n'est pas encore disponible dans l'ensemble du réseau.

⁹² L'article 6 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit que :

- « Les assurés, qu'ils résident en France ou à l'étranger, bénéficient à leur demande, à partir de quarante-cinq ans et dans des conditions fixées par décret, d'un entretien portant notamment sur :

les droits qu'ils se sont constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires,

sur les perspectives d'évolution de ces droits, compte tenu des choix et des aléas de carrière éventuels, sur les possibilités de cumuler un emploi et une retraite (...), ainsi que sur les dispositifs leur permettant d'améliorer le montant futur de leur pension de retraite »

- « Lors de cet entretien, l'assuré se voit communiquer des simulations du montant potentiel de sa future pension ».

⁹³ 21% pour des demandes relatives au départ à la retraite, 11% pour des demandes relatives aux montants de la pension, 6% pour des questions techniques ou voir un conseiller, 5% pour de l'information sur les droits dérivés.

⁹⁴ En ce sens, la CNAV expérimente actuellement le « Renseignement Min », spontané ou programmé dans les espaces libre-service. Cet entretien court permet de détecter une fragilité (sociale, rupture digitale) et d'apporter une réassurance en quelques minutes sur les sujets complexes (ASI, ASPA, indus).

⁹⁵ Les besoins de prise en charge en accueil physique évolueront nécessairement au fur et à mesure du développement de l'offre digitalisée. Toutefois à ce stade la réalité et l'ampleur des besoins n'ont pas été objectivées par la CNAV.

2.3 Malgré des progrès en termes de pilotage du métier, la CNAV n'a pas mobilisé les leviers nécessaires pour réaliser les gains d'efficience attendus

2.3.1 Après la crise de production, la CNAV a renforcé le pilotage du métier retraite

La crise de production évoquée *supra* (cf. partie 1.3.1) a poussé la CNAV à mettre en place un pilotage du métier retraite, présenté en synthèse ci-dessous. Le détail figure en annexe 5.

La création d'un mécanisme national d'entraide

[188] Dès la fin 2013, la Direction nationale de la retraite (DNR) a mis en place un mécanisme temporaire d'entraide inter CARSAT afin de lisser la charge et de réduire le stock.⁹⁶ En effet, les CARSAT de Nord Picardie et Languedoc-Roussillon étaient contraintes de recourir à des heures supplémentaires et à des mobilisations spéciales en interne (soutien des services de contrôle).

[189] A partir de l'automne 2014, la CNAV a pérennisé ce dispositif afin d'être en mesure de faire face aux tensions de production ou d'accompagner les évolutions de l'organisation de la branche ayant un impact sur la production (nouvelle stratégie carrière, mise en place de la garantie de versement, expérimentations d'intérêt national).

[190] En juin 2016, 48 ETP sont mobilisés de façon pérenne dans le réseau pour produire à distance pour le compte d'autres caisses. Par ailleurs, la CNAV a déployé 140 ETPMA dans le réseau en complément des moyens accordés aux caisses dans leur CPG pour renforcer la production.. La priorité est donnée à la résorption du stock de dossiers dont la date d'entrée en jouissance des droits a été dépassée. Le mécanisme peut être déclenché par la DNR ou à la demande d'une CARSAT en difficulté.⁹⁷

La mise en place de la garantie de versement

[191] Face à la crise de production et aux plaintes vis-à-vis des retards de paiement, le recours à cette procédure a été facilité dans les CARSAT de Nord-Picardie et du Languedoc-Roussillon sur autorisation de la CNAV. Sous certaines conditions strictes (cf. annexe 5), la liquidation provisoire des droits pouvait être acquise dès la constatation du droit à la retraite, avec la possibilité pour l'assuré de partir avec un taux minoré. L'assuré devait remettre pièces manquantes dans les six mois, afin que la caisse puisse procéder à une révision des droits.

[192] Compte tenu de sa capacité à fluidifier la production, ce dispositif a été généralisé par le décret du 19 août 2015 qui crée un droit, la « Garantie Versement Retraite » (GVR) sous deux conditions : la complétude du dossier de demande de retraite⁹⁸ et le dépôt du dossier quatre mois avant la date souhaitée de départ. Il garantit à tout usager le versement d'un montant provisoire correspondant aux éléments connus de la caisse. Ces droits partiels doivent être mis en paiement au plus tard le mois suivant l'entrée en jouissance, et révisés dans un délai de 6 mois. Un dispositif similaire a été créé pour les droits dérivés par la circulaire CNAV du 1er septembre 2016.

⁹⁶ Au profit de la CARSAT Languedoc Roussillon : prise en charge du contrôle de dossiers par 5 CARSAT : Orléans (3 mois ETP), Limoges (1 mois ETP), Nancy (3 mois ETP), Lyon (3 mois ETP), Strasbourg (200 dossiers). Au profit de la CARSAT Nord Picardie : prise en charge de l'instruction et du contrôle de 2000 dossiers par 4 autres CARSAT : Lyon (800 dossiers), Nantes (400 dossiers), Nancy (400 dossiers), Dijon (400 dossiers).

⁹⁷ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

⁹⁸ Il s'agit des pièces justificatives obligatoires pour attester de la réalité des droits et les verser : pièce d'identité, RIB, justificatif de domicile, attestation de l'employeur ou de Pôle emploi, etc.

[193] La mission souligne que si les liquidations provisoires utilisées dans le cadre de la garantie de versement comme dans les cas d'urgence⁹⁹ permettent de tenir les délais, elles génèrent une forte activité supplémentaire pour les CARSAT : les révisions de droits. En 2016, l'objectif de maîtrise des stocks de révisions de droits de plus de six mois – en retard - n'a pas été atteint¹⁰⁰.

[194] A ce titre, leur généralisation ne constituerait pas nécessairement une évolution positive¹⁰¹. En effet, le cercle vertueux consisterait davantage à régulariser la carrière en amont du départ et à développer l'anticipation des dépôts de demande de retraite, afin de produire, dans le cadre de la garantie de versement, une liquidation totale de l'ensemble des droits à la date d'échéance.

Le dispositif de suivi des plans de production

[195] Dès 2013, la direction des statiques, de la prospective et de la recherche (DSPR) de la CNAV a commencé à fournir des estimations de flux prévisionnels à l'ensemble des CARSAT, afin de les aider à adapter leur organisation du travail¹⁰². Au plus fort de la crise, la CNAV a créé en urgence des tableaux de suivi, afin de communiquer auprès de la Direction de la sécurité sociale.

[196] A partir de 2015, la direction nationale de la retraite a mis en place un dispositif durable de pilotage de la production. Dans le cadre de plans de production co-construits avec la CNAV, chaque direction de CARSAT est ainsi invitée à définir sa trajectoire annuelle de production au regard de sa situation de départ et des priorités fixées au niveau national. Des instances de pilotage ont également été créées : le comité de gestion transverse, qui valide les plans et consolide les données au niveau national et le comité réseau de la production retraite.

[197] Flexible, le nouveau dispositif permet d'adapter les priorités de production du réseau au contexte immédiat de la caisse. Ainsi, dès 2016, deux nouvelles priorités ont émergé pour prévenir les chocs de production futurs : le traitement des révisions de service et des révisions de droit ainsi que l'augmentation massive du nombre de régularisations de carrière complètes¹⁰³. Pour l'année 2017, les priorités sont l'application de la LJUR, la mise en place de la garantie de versement des pensions de réversion et la montée en charge de la garantie de versement des droits propres, ainsi que l'anticipation des pics d'entrées de droits propres à venir dans le cadre de la stratégie carrière.

[198] Ce dispositif a contribué à rationaliser la production dans le réseau et à ralentir puis réduire l'accumulation des stocks. A titre d'exemple, le bilan du plan de 2016 est positif en matière de stock de droits propres en retard (date de l'entrée en jouissance des droits dépassée). Tandis que ce stock était de 10 489 dossiers au 31 décembre 2015, l'objectif national au 31 décembre 2016 (8 207 dossiers) a été largement atteint puisque le stock s'est réduit à un total de 4 266. Le nombre de dossiers de droits propres en retard est passé de 23% à 19% du stock global.

⁹⁹ Les liquidations provisoires continuent d'être utilisées au titre de l'évitement de la rupture de ressources, même dans le cas d'un dossier déposé hors délais GVR voire d'incomplétude. Toutefois, ce choix est laissé à l'appréciation du technicien en fonction de la situation de l'assuré et avec son accord, contrairement à la GVR qui est un droit automatique.

¹⁰⁰ Celui-ci s'élève à 4850 dossiers, soit 25,7% du total des révisions, dont 90% sont réparties sur trois CARSAT.

¹⁰¹ La mission IGAS de 2015 proposait d'étudier une piste nouvelle : le paiement provisoire des pensions en EJ dépassées sur la base de l'estimation du GIP info retraite pour le régime général puis de réviser les droits sous six mois.

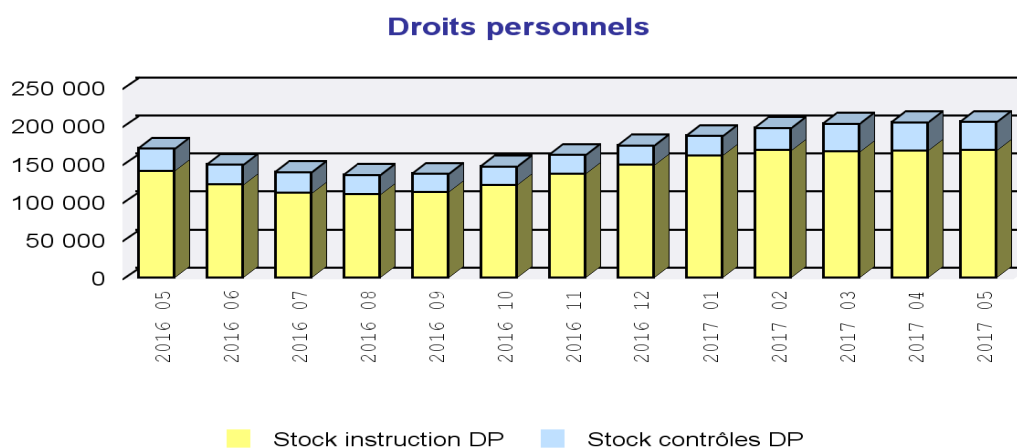
¹⁰² A ce titre, la mission observe que seules les CARSAT de Lille et de Montpellier n'ont pas pu éviter la crise en s'appuyant sur ces outils, ce qui suggère une moindre appropriation par les équipes managériales locales.

¹⁰³ Dans le cadre de sa stratégie carrière rénovée, reprise en plan de production, la branche priorise l'augmentation du nombre de reconstitutions de carrières complètes en ciblant les assurés proches de l'âge de départ à la retraite (après 55 ans) et les dossiers complexes ou prioritaires en raison de la fragilité des assurés. Ce choix se fait au détriment des régularisations partielles sollicitées par les assurés sur la base de l'incomplétude de leur relevé de carrière ou par des partenaires (autres régimes, autres organismes de protection sociale) avant 55 ans.

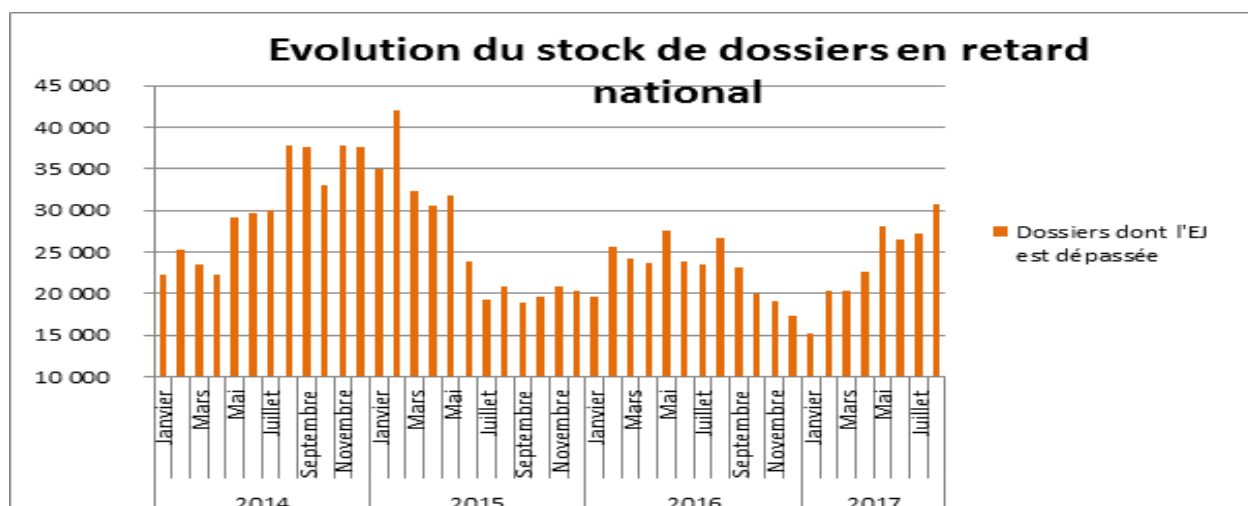
Malgré ces avancées concrètes, la situation de production reste fragile

[199] Les résultats de la CNAV datant de mai 2017 ne semblent pas annoncer un rétablissement de l'équilibre en matière de production. En effet, les stocks de droits propres en instruction ont continué de progresser sur les douze derniers mois, et le stock de dossiers dont la date d'entrée en jouissance est dépassée a fortement augmenté au cours du premier semestre 2017, ce qui pousse les CARSAT à revenir à une gestion par les délais (réduction des stocks à EJ dépassées) au détriment d'une gestion par le flux¹⁰⁴.

Graphique 7 : Stocks de dossiers de droits propres en instruction



Source : CNAV, résultats mai 2017



Source : DSS

¹⁰⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

La mission n'est pas en mesure d'apprécier la progression de la productivité de la branche

[200] L'indice composite de la branche retraite (ICBR) reprend, dans une logique de comptabilité analytique, le temps de travail standard nécessaire aux principales activités du réseau, découpées en unités d'œuvre, valorisées selon leur poids relatifs, à dire d'expert¹⁰⁵.

[201] Le résultat produit est aussi complexe qu'il est exhaustif. En 2013, le rapport d'évaluation de l'IGAS notait que « la mesure de l'activité à laquelle ces coûts complets sont rapportés (ICBR) gagnerait à être fiabilisée (évolution des pondérations, des variables d'activité retenues et absence d'étude à long terme) ». Ces préconisations ont été suivies *ab initio*, pour la première référence de charge des CARSAT en début de COG.

[202] Toutefois, en dépit des évolutions considérables des priorités métier de la branche (*cf. supra*), les valorisations respectives des tâches n'ont pas été révisées, ce qui fausse les résultats. Ainsi, l'indicateur COG n°18 qui mesure la productivité de la branche à partir de l'ICBR se dégrade fortement entre 2015 et 2016 sous le seul effet de l'évolution de la stratégie métier¹⁰⁶.

[203] Inadapté, l'ICBR est pourtant utilisé comme référence dans plusieurs contextes :

- mesurer les écarts de productivité entre les CARSAT, ce qui correspond à l'indicateur n°19 de la COG : cet usage peut être considéré comme correct, dans la mesure où, sauf erreur majeure de quantification de tâches priorisées différemment selon les régions, l'indicateur est neutre;
- affecter les moyens entre CARSAT, ce qui suppose que les tâches les plus chronophages soient correctement valorisées, et que leur valorisation respective soit régulièrement corrigée au regard des priorités de la branche ;
- mesurer, au titre de l'indicateur n°18, la productivité générale de la branche, pour un objectif par rapport à 2013 de +1% en 2014, augmenté de 1 point par an jusqu'à +4% en 2017. Avec un ICBR en baisse de 6% entre 2013 et 2016, l'atteinte de l'objectif de productivité de +3% aurait supposé une baisse de l'ETPMA de 9%¹⁰⁷. Cette hypothèse n'a évidemment pas de sens.

[204] Les insuffisances de l'ICBR conduisent à des résultats indiquant à la tutelle que la productivité de la branche a baissé, alors qu'il mesure en réalité un changement de priorités.

[205] La CNAV a engagé, avec trois caisses expérimentatrices, une mise à jour de l'ICBR qui sera disponible à partir de la rentrée de 2017 et pourra permettre de fournir des données à jour et une méthode d'actualisation. En l'attente, la mission considère donc que l'ICBR, mesure de comptabilité analytique, n'est pas une mesure pertinente pour juger de la productivité. Elle propose en annexe 2 une approche plus rustique, fondée sur les activités majeures de la caisse.

¹⁰⁵ Extraits d'une présentation de la CNAV : « L'indicateur composite de la Branche Retraite (ICBR) est un outil de mesure de l'activité des Caisses régionales et de la branche retraite prenant en compte les unités d'œuvre les plus significatives de la production des processus Métiers (...). Cet indicateur n'a pas vocation à retracer et à mesurer l'ensemble des tâches réalisées par un organisme. Il vise à réaliser une mesure synthétique de la charge de travail sur la base du traitement de dossiers « significatifs ». (Unités d'Œuvre Brutes ou UOB). Chaque activité est identifiée dans un processus et sous processus. Pour la branche retraite, il existe 4 processus de production : carrières et déclarations ; retraite ; action sociale ; accueillir, informer, conseiller. Ce découpage est identique à celui de la comptabilité analytique. »

¹⁰⁶ Dans une note à la DSS relative aux premières analyses des résultats 2016 des indicateurs n°18 et 19, la CNAV justifie elle-même de la baisse annoncée de la productivité de 2,9% entre 2015 et 2016 par l'inadéquation de l'outil, qui ne tient pas compte de :

- La réorientation de la stratégie métier (priorité au traitement des RDC complètes par rapport aux RDC partielles, priorité à l'assainissement du stock en EN dépassées et au traitement de révisions de droits, ciblage des contrôles)
- Les missions menées par la CNAV en tant qu'opérateur et au titre de la pénibilité (dont la valorisation rehausserait selon la CNAV la productivité de 1,5%)

¹⁰⁷ Soit près de 1200 postes

[206] Faute d'outil de mesure fiable et compte tenu des évolutions considérables des priorités de production (réduction des stocks, reconstitutions de carrière, révisions de droits, garantie de versement), la mission considère qu'elle n'est pas en mesure d'objectiver l'évolution de la productivité de la branche sur la période 2014-2017.

2.3.2 La CNAV n'a pas mobilisé tous les leviers pour renforcer son efficience

[207] La COG prévoyait de mobiliser de nombreux leviers d'amélioration de l'efficience de la branche, parmi lesquels la mutualisation de la production, la digitalisation de la relation client ou la simplification du cadre réglementaire. Au total, peu d'entre eux ont été mobilisés depuis 2014.

2.3.2.1 La branche a engagé une démarche de réorganisation de sa production sans l'achever

Certains segments de production ont été mutualisés

[208] A l'échelle nationale, conformément à une recommandation du dernier rapport d'évaluation de l'IGAS sur la COG 2009-2013, certains segments de production ont fait l'objet de mutualisations afin de réaliser des gains d'efficience.

[209] Piloté par un comité de pilotage transverse associant les directions nationales concernées (DNR, DMOA, DNC, Dicom, DARH...), le déploiement de ces missions métiers avait pour objectif d'homogénéiser les pratiques, d'optimiser la gestion de l'activité et d'équilibrer les charges et les moyens entre CARSAT en prenant en compte le contexte propre à chaque organisme (retards de production, expertise locale).

[210] Ainsi, en sus du mécanisme d'entraide national décrit *supra*, certains types de production ont été confiés à une ou plusieurs CARSAT au titre de missions nationales déléguées. Il s'agit notamment des activités à forte technicité et à faible volume, telles que :

- Les rachats et versements, confiés à la CNAV IDF et la CARSAT Normandie
- Les annulations et rétablissements confiés aux CARSAT Auvergne et Pays de la Loire
- L'allocation veuvage, déléguée à la CARSAT Bourgogne-Franche-Comté,
- Le sondage des dossiers validés (contrôle croisé), confié aux CARSAT Centre et Alsace-Moselle
- Les attestations droits de santé confiées à la CNAV au titre de sa direction des assurés de l'étranger
- La gestion des dossiers de résidents étrangers, répartie sur plusieurs CARSAT ¹⁰⁸

[211] D'autres missions ont été mutualisées (fabrication des films, renfort téléphonique). La gestion du compte pénibilité a été confiée à la CARSAT Bretagne tandis que la plateforme téléphonique dédiée à ce service est gérée par la CARSAT Centre-Ouest.

[212] Cette démarche est encore en cours de déploiement. Le processus de gestion de l'identification pour les cas complexes (double NIR ou partage de NIR) devrait être mutualisé à son tour. Sont également envisagées la création de centre de services partagés sur les fonctions support

¹⁰⁸ Les pays concernés sont Italie (CARSAT Rhône Alpes, Portugal (CNAV IDF), Espagne (Aquitaine, CNAV IDF), Maroc (Sud-Est), Tunisie (Midi-Pyrénées), et Algérie (Alsace-Moselle, Nord-Est, Nord-Picardie, CNAV IDF, Rhône Alpes)

(achat) et la généralisation des plateformes téléphoniques mutualisées pour le premier niveau¹⁰⁹ sur la base des résultats de l'expérimentation qui devraient être livrés dans le courant de l'année 2017.

[213] Si le bilan des gains de productivité associés à la centralisation de ces activités n'est pas achevé par la CNAV¹¹⁰, la mission considère que cette organisation a de nombreuses vertus, parmi lesquelles la spécialisation des tâches et de l'expertise nécessaires, en particulier s'agissant des types de dossiers complexes et rares. Elle permet en outre un meilleur suivi de la production sur ces activités spécifiques, mais aussi de renforcer la relation de service (ex. allocation veuvage)¹¹¹.

Le réseau d'agences a été rationalisé

[214] La CNAV a poursuivi la rationalisation de son réseau d'agences pendant la période 2014-2017. Afin de maintenir une présence homogène sur le territoire et compte tenu du rôle joué par le réseau pour les régimes alignés (information interrégimes), le choix des implantations territoriales respecte deux critères, salués par la Cour des comptes dans un récent rapport¹¹²¹¹³ :

- maintien d'une agence par département au minimum
- taille cible d'une agence entre 11 et 19 personnes¹¹⁴

[215] Sur cette base, le nombre total d'implantations locales est passé de 1040 en 2013 à 617 en 2017 (projection). L'effort a pesé en particulier sur les points d'accueil retraite qui étaient 746 au début de la période et ne sont plus que 383 en 2017. Entre 2013 et 2017, 59 agences ont ou vont fermer (passage de 204 à 235)¹¹⁵.

[216] Dans l'ensemble, le réseau est équilibré et permet de conjuguer une organisation rationnelle sur le plan de la charge de travail par agence avec l'exigence d'accessibilité physique du service public, compte tenu du respect du principe d'une agence par département. On peut considérer que la région Rhône Alpes avait déjà achevé sa rationalisation lors de la précédente COG, tandis que l'Île-de-France l'a avancée sur la COG 2014-2017. Des situations atypiques dans certaines régions, en particulier en Bretagne, appellent toutefois à la poursuite de la démarche.

[217] S'agissant du modèle de production décentralisée en agence, la mission a pu constater sur la base des données disponibles une corrélation entre une taille d'agence élevée (20 agents environ) et un niveau de productivité faible (cf. détail en annexe 6). Toutefois, cette question mériterait d'être auditée plus en détail, compte tenu de la diversité des pratiques dans les CARSAT, tant sur la stratégie de reconstitution de carrière que sur le niveau de polyvalence des agents (temps de travail partagé entre l'accueil et la production, spécialisation sur les tâches complexes

¹⁰⁹ Une expérimentation de quatre modèles différents de plateformes régionales a été lancée en 2015. Le modèle de Bourgogne-Franche-Comté a consisté à déléguer la gestion de leur plateforme à une équipe située à Nancy.

¹¹⁰ La CNAV a fixé un objectif d'augmentation de la productivité de 15 % sur toutes les missions réseau déléguées à l'exception de la gestion des dossiers des résidents à l'étranger. Les caisses opératrices de ces activités se sont ainsi vu accorder dans le cadre de leur CPG des effectifs pour traiter ces activités inférieurs de 15 % à ceux consacrés auparavant à ces activités sur l'ensemble du réseau.

¹¹¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

¹¹² Rapport de la Cour des comptes de 2016 « *Bilan des restructurations des réseaux du régime général de sécurité sociale : le réseau de la CNAVTS* »

¹¹³ Ces critères concernent les CARSAT, les CGSS relèvent d'un plan stratégique interbranche en la matière.

¹¹⁴ L'effectif de 19 n'est recommandé que dans les cas où l'agence est unique dans le département.

¹¹⁵ Regroupements en cours à Tours, Vannes, Evreux, Bergevin, Massy, Melun et Sarcelles.

dans certaines CARSAT). La pertinence de ce modèle fait encore débat au sein de la CNAV qui conduit actuellement des travaux de parangonnage sur les bonnes pratiques des CARSAT¹¹⁶.

[218] La pertinence de la maille du réseau de proximité n'a pas pu être évaluée faute de documentation. En effet, la CNAV ne dispose pas de données précises sur l'activité des 383 Points d'Accueil Retraite (PAR) et leur fréquentation. De surcroît, malgré ses sollicitations, la mission n'a pas pu non plus obtenir de cartographie de l'implantation des autres structures d'accueil (Maisons de Services au Public, accueil interrégimes)¹¹⁷. Enfin, la CNAV ne dispose pas d'étude précise sur les attentes des usagers en matière d'accueil (profils des assurés, différenciation territoriale).

L'harmonisation de la production dans les CARSAT n'est pas achevée

[219] Entamée, l'harmonisation des pratiques est loin d'être achevée¹¹⁸. La création de la Direction nationale de la retraite (DNR) a permis de développer une conception nationale du métier, ce qui est l'un des principaux acquis de cette COG. Depuis 2013, la multiplication des Instructions Réseau CNAV (IRC) a permis de fixer des règles communes à toutes les CARSAT en matière d'application de la réglementation, d'organisation du travail, d'utilisation des outils et de relation client. Plus de 100 IRC ont été déployées par an et ce sur la quasi-totalité de l'activité.

[220] Longues et réadaptées au niveau local, ces IRC constituent toutefois une référence reconnue pour ses apports et son efficacité en matière de mise en œuvre des réformes. Ainsi, la demande de retraite en ligne (DRL) a fait l'objet d'une IRC de 60 pages pour décrire le dispositif et ses règles, le mode de gestion des demandes et la communication à adopter auprès des usagers.

[221] Cette référence de branche a permis de réduire les écarts de pratiques sur certains points précis, par exemple entre techniciens et contrôleurs s'agissant des points de vérification essentiels sur la liquidation. En complément, le système de vérification croisé (SDV) mis en place entre les CARSAT a permis d'identifier *ex post* les différences dans les pratiques et de les corriger.

[222] Toutefois, les schémas d'organisation du travail restent variables et les méthodes de convergence et d'optimisation de la productivité n'ont pas fait l'objet d'une réflexion aboutie. Ainsi, aucun modèle dominant n'a émergé concernant la répartition cible des effectifs entre les métiers « carrière » et « liquidation » : l'activité « carrière » est valorisée entre 9% de l'ETP total de la CARSAT en Alsace Moselle et 26% de l'ETP total en Centre Ouest. De même, la polyvalence des agents (activités d'accueil et de production) reste en débat (*cf.* détail en annexe 6).

La revue des processus métier, indispensable aux gains d'efficacité n'a pas été menée

[223] Sur la période de la COG, la revue des processus fondamentaux de la CNAV, à l'instar de la gestion des dossiers entrants ou de la reconstitution de carrière, n'a pas été conduite. Elle est pourtant indispensable pour évaluer les gains à attendre de la simplification de ces procédures.

[224] Ainsi, s'agissant du traitement des dossiers reçus en agence, les processus restent insuffisamment normés et variables en fonction des CARSAT. Certes, la numérisation des dossiers entrants s'est étendue à l'échelle de la branche : le projet CAPTURE en cours de déploiement

¹¹⁶ Des travaux ont été lancés en juin 2016 au niveau national pour identifier des leviers d'appui au pilotage opérationnel de la production. Cette démarche vise à s'appuyer sur les bonnes pratiques locales pour les diffuser à l'échelle du réseau, notamment en matière de « standards de production » ou de gestion des compétences de la production.

¹¹⁷ Une carte générale a cependant été communiquée à la mission pendant la phase contradictoire.

¹¹⁸ Les mécanismes de détection des différences ne sont par ailleurs pas assez structurés : la contestation des assurés via les CRA (Commission de Recours Amiable) et les contrôles de légalité de la MNC (outil TACLE) ne fonctionnent qu'en réparation. Pour évaluer les différences réelles, il faudrait lancer un audit par processus qui permette d'aboutir à l'issue sur un programme de convergence au plan national.

prévoit une numérisation et une première indexation systématiques¹¹⁹. En revanche les étapes suivantes (tri des dossiers, validation des pièces, enregistrement du dossier client, intégration au portefeuille du technicien) ne font pas l'objet d'un processus standardisé et efficient¹²⁰.

[225] A titre d'exemple, à Montpellier, elles incombent à une cellule entrée qui traite ces tâches manuellement. La cellule entrée de la CARSAT Languedoc-Roussillon n'est pas autorisée à supprimer des pièces pourtant inutiles pour le technicien. L'obstacle invoqué relatif au niveau de qualification des agents de la cellule numérisation ne semble pas justifier une telle segmentation des tâches. En effet, une formation *ad hoc* ou un encadrement adéquat pourrait pallier ce problème.

[226] Pour obtenir un processus plus fluide et qualitatif vis-à-vis de l'utilisateur, les tâches de numérisation et d'indexation auraient pu être confiées à un opérateur spécialisé, tandis que le traitement aurait pu être attribué à une cellule entrée compétente sur l'ensemble de la chaîne d'enregistrement. La cellule entrée serait chargée à la fois du tri et de l'analyse permettant le cas échéant de contacter l'utilisateur pour le réorienter ou l'aider à compléter son dossier.

[227] De la même façon, aucune analyse *in extenso* n'a été produite sur le processus de gestion des reconstitutions de carrière à l'initiative de l'assuré. Essentiel dans le parcours de l'utilisateur, ce processus mêlant relation de service et production compte de nombreuses étapes redondantes et constitue un gisement d'efficacité considérable (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Revue des processus- L'exemple de la reconstitution de carrière

Avec l'appui de McKinsey, la mission a réuni un groupe de travail (*focus group*) sur le processus de reconstitution de carrière constitué d'équipes de la direction de l'offre de services et du métier retraite (DOSMR) et d'une technicienne retraite. L'objectif était de retracer l'ensemble des irritants qui ralentissent le processus du point de vue de l'agent. Par simplification, la réflexion s'est focalisée sur la reconstitution à l'initiative de l'assuré.

Les principaux irritants ressortis des échanges sont :

- Les échanges interrégimes, notamment avec les régimes étrangers, sont très lents
- Les échanges avec l'assuré ne sont pas encore totalement dématérialisés

Le Questionnaire Périodes Lacunaires (QPL) qui interroge l'assuré sur les incohérences de sa carrière n'est envoyé qu'en format papier. Intimidant et complexe, il pousse les assurés à multiplier les contacts sur de multiples canaux, sans pouvoir toujours bénéficier d'un interlocuteur unique avec un contact direct. Un groupe de travail a été lancé au sein de la CARSAT Languedoc-Roussillon pour refondre le QPL dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure accessibilité pour les assurés.

- Les outils métier sont inadaptés

L'outil retraite ne guide pas le technicien (ex. courriers à envoyer, rappel de l'obligation de certifier la carrière), n'extrait pas les données du compte personnel et force à la ressaisie (ex. nombre d'enfants), n'intègre pas tous les calculs nécessaires (ex. prise en compte d'une période d'apprentissage) et manque de contrôles embarqués (contrôles de cohérence).

De même, l'outil de contrôle CESAR n'offre pas non plus de guidage et n'intègre pas des signalements essentiels (incohérences, erreurs d'indexation des PJ, erreur dans le RIB ou le SIRET).

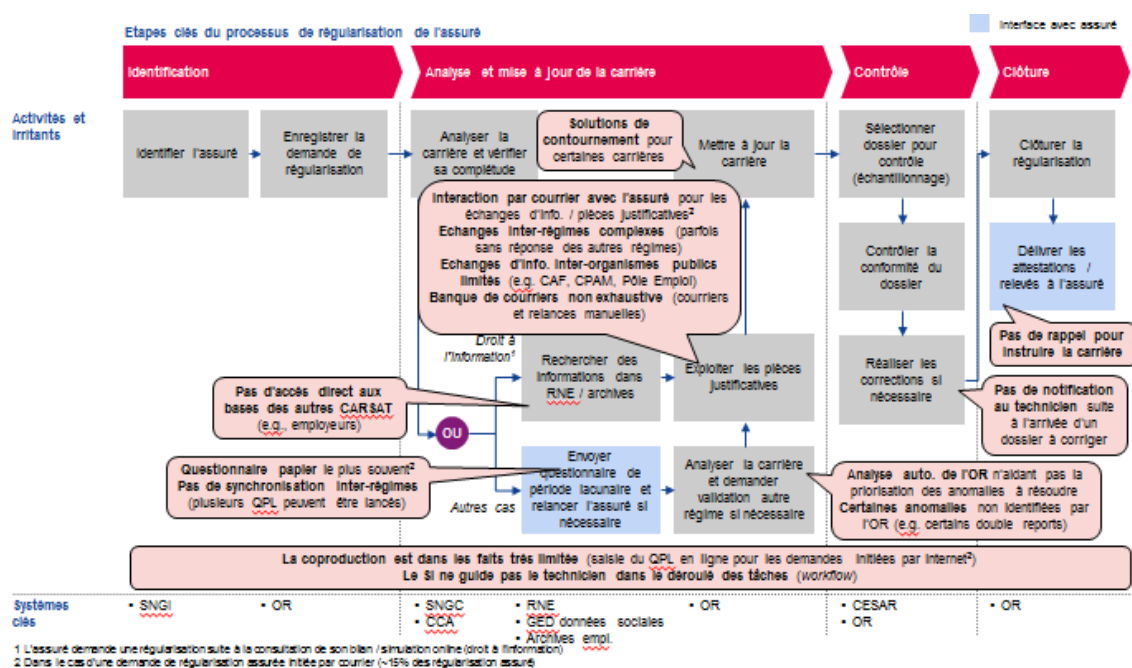
Enfin, les bases de données sur les archives carrière sont propres à chaque CARSAT. Des habilitations inter GED vont bientôt être ouvertes sur le réseau afin de permettre la consultation, sans que ces bases ne soient fusionnées.

¹¹⁹ La gestion de la numérisation est toutefois confiée à des équipes dont cela n'est pas la compétence principale et s'appuie sur des outils peu adaptés aux flux et encore insatisfaisant en termes de reconnaissance automatique.

¹²⁰ Le management local le qualifie lui-même d'« artisanal ».

Si des marges de manœuvre restent possibles, notamment dans la relation avec l'assuré (questionnaire papier, suivi de la relation client), la suppression de la plupart de ces irritants nécessitent au préalable une refonte des outils (automatisation des transferts interorganismes, amélioration du workflow).

Schéma 1 : Irritants dans le processus de régularisation de carrière



Source : Focus Group avec la CNAV, logiciel ARIS, traitement McKinsey

[228] Si ces analyses « métier » préalables n'ont pas été menées, les solutions « outils » ont en revanche déjà été définies, voire inscrites dans les feuilles de route annuelles SI. Ainsi, au sujet du traitement des dossiers entrants vu supra, la DNR a d'ores et déjà défini ses attentes en matière d'outil SI et lancé le chantier au titre de la feuille de route 2017. Dans le même temps, à la connaissance de la mission, aucun schéma n'a été défini sur l'organisation du travail des équipes.

[229] La primauté donnée aux outils sur les processus métier s'illustre tout particulièrement dans le cas du processus carrière. La DNR a déjà intégré à la feuille de route SI 2017 sa volonté de reconstruire un module SI carrière en dehors de l'outil retraite, accroché au RGCU, qui permettra un meilleur guidage du technicien en s'appuyant sur des contrôles embarqués et une dématérialisation des échanges avec les régimes de retraite et les autres organismes. Ce projet intervient alors que le processus métier n'a pas été analysé et que n'est pas encore tranchée, à titre d'exemple, la question des compétences de chaque régime sur le traitement de la carrière.

[230] Au total, l'absence de revue analytique sur les processus métier, à laquelle s'ajoute l'insuffisance évoquée supra de la comptabilité analytique et des outils de contrôle de gestion, ne permet pas à la caisse d'opérer un pilotage par les processus à même d'optimiser l'efficacité.

2.3.2.2 Les avancées en matière de digitalisation sont restées en deçà des attentes

[231] La COG a permis de réaliser quelques avancées en matière de digitalisation de la production. Ainsi, la mise en place du compte personnel de retraite combinée avec la demande de retraite en ligne permettent d'automatiser l'ouverture de dossiers client sans intervention du technicien. De même, l'application EDDI accélère le transfert de pièces justificatives par voie dématérialisée : ce processus est utilisé dans 80% des cas lors d'une demande de retraite en ligne.

Enfin, le déploiement du projet CAPTURE de dématérialisation des pièces entrantes a contribué à rationaliser la gestion des pièces justificatives dans le processus de production¹²¹.

[232] Toutefois, la plupart des évolutions substantielles du système d'information prévues par la COG n'ont pas pu avoir lieu pour des raisons évoquées *supra*. L'essentiel des gains d'efficacité attendus de la digitalisation des processus de production et de la relation de service – estimée par la mission d'appui McKinsey entre 8 et 15% des ETP, n'a pas pu être obtenu sur la COG 2014-2017.

- L'outil retraite

[233] La refonte de l'Outil Retraite (OR), progiciel qui soutient le cœur de métier sur l'ensemble du réseau, a également pris du retard. Priorité a été donnée à la nécessité de maintenir l'application à jour des évolutions réglementaires et d'assurer à court-terme l'interconnexion et l'ergonomie minimale des applications utilisées au quotidien par les techniciens (création du bureau métier).

[234] Fondé sur un outil rigide et peu agile, le processus de travail resté haché, lent, peu intuitif, et peu documenté. A titre d'exemple, l'outil retraite offre peu de guidage aux agents sur le contrôle des incohérences ou sur la gestion des différents délais liés à la garantie de versement (date butoir pour la complétude du dossier, date butoir pour la révision de droits). Il pèse tant sur leur productivité individuelle que sur leur qualité de vie au travail et donc sur leur motivation.

[235] Les erreurs de l'outil, sa lenteur, l'insuffisance des contrôles embarqués et du guidage (*workflow*) ont freiné la progression de la productivité des techniciens sur la période de la COG. A titre d'exemple, un chantier d'optimisation des courriers a été lancé par la direction nationale de la retraite (*cf.* annexe 5), mais les nouvelles versions des courriers n'ont pas pu être intégrées à l'outil métier¹²², ce qui réduit considérablement la simplification pour le technicien¹²³.

- Les outils de gestion de la relation client

[236] La mise en œuvre d'une réelle stratégie « cross-canal » nécessite un outil performant de gestion de la relation client, lequel n'existe pas aujourd'hui. Le parcours des usagers n'est pas connu en temps réel des professionnels, qui pourraient opérer des ajustements afin d'éviter les répétitions de contacts et les rappels pour motif de réassurance.

[237] La mission note qu'aucune évaluation en interne n'a été menée sur le coût en gestion de ces répétitions de contacts, bien que leur impact sur la satisfaction des assurés ait été mis en exergue par le baromètre annuel (*cf.* encadré 10). Les gains estimés par l'équipe d'appui McKinsey sont de l'ordre de 100 à 240 ETP (1% du total). L'impact sur la qualité de service serait significatif.

¹²¹ En 2016, 57% du volume de documents était numérisé sous CAPTURE.

¹²² Rigide et peu modulable, l'outil retraite nécessite des délais de développement et de qualification de plusieurs mois pour intégrer une modification de ce type.

¹²³ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

Encadré 10 : Les réitérations de contact restent en grande partie imputables à l'organisation

Selon le baromètre de satisfaction 2016 commandé par la CNAV, les réitérations de contacts sont l'une des principales sources d'insatisfaction des usagers. La satisfaction se détériore se dégrade rapidement après deux contacts, bien que le seuil de tolérance varie en fonction du canal¹²⁴.

Dans 40% des cas, les causes de réitération de contact sont inhérentes à l'organisation : elles sont dues à l'incomplétude du premier niveau de réponse¹²⁵, ou à la tendance des agents à rediriger les flux vers un autre canal de contact¹²⁶. Les autres sources de réitération viennent de la difficulté des assurés à joindre un agent ou à l'absence de réponse par mail. D'autres facteurs sont dus aux préférences de l'assuré, comme par exemple sa volonté de se rassurer sur l'avancement du dossier.

Le manque de visibilité sur les prochaines étapes du parcours usager explique aussi une grande partie de ces réitérations. A ce titre, l'absence d'estimation de délai d'attente sur le portail internet suscite un grand nombre d'appels qui pourraient être évités¹²⁷. Prévu à l'horizon 2019, la nouvelle version du compte personnel de retraite intégrant la coproduction carrière devrait intégrer une ergonomie qui met en scène les différentes étapes prévues par le parcours usager.

Plusieurs pistes de progression sont suggérées par le cabinet The Links sollicité par la CNAV : la mise en place de scripts téléphoniques pour garantir le traitement exhaustif de la demande, la systématisation des accusés de réception, l'information sur les délais moyens de traitement, la limitation du contact physique aux seuls dossiers complexes. Ce dernier point devrait toutefois être nuancé compte tenu du droit à un entretien individuel d'information retraite (EIR).

- Les outils de coproduction en ligne sur la carrière

[238] La reconstitution et la validation de la carrière an amont de la liquidation sont des points clés pour la fluidification de la production en matière de retraites. Dans l'organisation actuelle, ce sont les CARSAT qui investissent le plus sur ces étapes préalables qui gèrent la production retraite avec le moins d'aléas et de retards. La validation préalable – voire au flux - des carrières est la condition majeure de la qualité du service et de la bonne information des usagers sur leurs droits.

[239] Une stratégie numérique de coproduction avec les usagers présente des intérêts considérables par rapport à la situation actuelle¹²⁸ : un processus anticipé par rapport à la date de retraite car alimenté et traité en continu par les services de la CNAV ; un temps de traitement réduit et une réduction des réitérations de contact ; une demande de retraite en ligne mieux informée et facilitée, et une liquidation qui peut souvent être automatisée. Au final ce mode de travail conjugue une satisfaction plus grande des usagers et une productivité considérablement améliorée.

[240] A ce stade, les modalités techniques d'appui à la reconstitution des carrières en coproduction restent incertaines. Deux projets concurrents, celui de la CNAV et celui du GIP UR, sont en chantier et devraient aboutir à quelques mois d'écart dans le courant de l'année 2019. Dans l'intervalle, ces traitements sont réalisés pour la plupart grâce à des échanges courriers.

¹²⁴ Une réitération sur les contacts physiques en agence ou les contacts courrier sera moins supportée qu'une réitération par téléphone, ou qu'une réitération par mail, qui peut au contraire être perçue comme une marque de réactivité.

¹²⁵ Raison invoquée par 43% des actifs et 45% des retraités lors du baromètre de satisfaction 2015.

¹²⁶ Raison invoquée par 31% des actifs et 27% des retraités lors du baromètre de satisfaction 2015.

¹²⁷ La CNAV estime qu'une estimation est vouée à être trop approximative compte tenu de la spécificité de chaque dossier.

¹²⁸ cf. étude détaillée en annexe 5

- Les outils de mutualisation de la production en interrégimes

[241] Le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) est un projet interrégimes dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le GIP UR, et dont les effets seront structurants pour tous les régimes, en particulier le régime général. Son déploiement devait commencer en 2017 pour permettre une utilisation commune des données carrière par tous les régimes et une fluidification des processus de régularisation et de liquidation. Lourdemment retardé, ce déploiement débutera en 2019, avec une extension à tous les régimes jusqu'à 2022.

[242] Encore théoriques, les gains d'efficacité attendus de l'utilisation du RGCU n'ont pas encore été évalués par l'ensemble des régimes¹²⁹, faute d'une définition exhaustive des usages métier qui pourront en être faits¹³⁰, du nouveau processus de mise à jour des carrières interne à la CNAV¹³¹ ou des règles de compétence ou de confiance mutuelle qui s'imposeront à chacun des régimes dans l'utilisation de ces données¹³².

[243] A titre d'illustration, la demande unique de retraite en ligne interrégimes devrait être mise en production en 2019. L'interface client a été définie par le GIP UR, mais pas le processus de traitement des demandes. A ce stade, il est impossible de dire si la demande de liquidation sera transférée à tous les régimes ou si un régime liquidateur sera désigné (principe de la liquidation unique semblable à la LURA). Les pièces justificatives n'ont pas non plus été harmonisées,

[244] La mission note que le retard des travaux relatifs à la définition des usages métier du RGCU, lancés il y a moins d'un an, fragilise considérablement les estimations qui pourraient être faites des gains à attendre de cet outil.

- Les échanges de données

[245] Les échanges de données entre organismes sont un outil essentiel pour accélérer les délais de traitement des demandes, notamment s'agissant de la reconstitution des carrières (périodes assimilées, AVPF) ou de l'attribution de prestations sous conditions de ressources.

[246] Leur digitalisation des échanges interrégimes a peu progressé sur la période de la COG. La plupart des échanges relatifs à la carrière entre les caisses de retraite hors régimes alignés¹³³ continuent de se faire par courrier, ce qui génère des délais supplémentaires pour les assurés.

[247] De même, si des échanges entre systèmes d'informations existent avec la CNAM, la CNAF, la DGFIP ou Pôle Emploi, de nombreux segments clés des échanges inter-organismes ne sont pas encore digitalisés. Les échanges avec la DGFIP sur les ressources des assurés n'ont pas pu être automatisés, principalement pour des raisons juridiques (*cf. infra*), alors que ceux-ci sont potentiellement source de gains de productivité en matière de traitement des pensions de réversion et de l'ASPA. De même, l'interconnexion avec la base Ficoba pour la vérification automatique des RIB n'a pas été mise en place. S'agissant de Pôle Emploi, des conventions ont été signées et un applicatif (AIDA) va être mis en production en décembre 2017 pour automatiser la communication sur les périodes de chômage de moins de 5 ans. Toutefois, la CNAV ne peut pas

¹²⁹ La CNAV a toutefois établi une étude pour le régime général.

¹³⁰ Doivent encore être définis les cas où le RGCU pourra être mis à jour automatiquement par l'assuré (validation automatique) et ceux où un technicien devra intervenir pour contrôler les données.

¹³¹ La mise en place d'une cellule de préparation de la connexion du RGCU au processus de production du régime général ne date que de l'automne 2016.

¹³² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

¹³³ Un outil d'échange bilatéral (LIO) a été créé avec le RSI.

bénéficiaire de l'ensemble des données « immédiates » (situation financière, état des droits sociaux) qui permettraient d'accélérer ses propres processus de traitement.

2.3.2.3 De son côté, l'Etat n'a pas respecté ses engagements en matière de simplification

[248] La mise en œuvre diligente des réformes a démontré encore une fois pour cette COG la capacité de la CNAV à s'adapter au contexte réglementaire mouvant de la retraite. Les effets de la réforme de 2010 ont continué d'être intégrés, tandis que la réforme de 2014 puis la prime de 40 euros ont fait l'objet d'une mise en œuvre rapide. (*cf. supra*).

[249] A l'inverse, l'Etat n'a pas respecté ses engagements en matière de simplification, ce qui a contribué à freiner les gains de productivité attendus par la CNAV. En effet, les simplifications réalisées sur la période de la CNAV, notamment l'harmonisation des règles de calcul des pensions dans le cadre de la mise en œuvre de la LURA, n'ont pas eu d'impact sur la production de la CNAV puisque les règles du RSI et de la MSA ont été alignées sur celles du régime général.

[250] Chaque année, la direction de la réglementation adresse à la DSS une liste de doléances en matière de simplification. Le taux de demandes acceptées varie chaque année, mais les demandes non prises en compte sont répercutées l'année suivante, jusqu'à mise en œuvre.

[251] Parmi les demandes en cours, la mission note en particulier :

- La simplification du cadre réglementaire régissant les pensions de réversion, et notamment la cristallisation des pensions après un délai de trois mois¹³⁴
- La clarification du cadre réglementaire du passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux (pension d'invalidité, AAH, RSA)
- La simplification du cadre réglementaire du minimum contributif tous régimes (MICO)
- L'alignement des bases ressources¹³⁵ afin de permettre les échanges de données sur les revenus des assurés avec la DGFIP et d'accélérer le traitement des prestations sous condition de ressources¹³⁶
- La fixation d'une règle commune interrégimes sur les délais légaux de révision des droits avant la clôture définitive du dossier (intangibilité de la pension)¹³⁷

¹³⁴ Une IRC sur les ressources publiée en 2014 et actualisée en 2016 a permis de rassembler dans un document unique l'ensemble des règles à maîtriser par un technicien sur les pensions de réversion. Malgré l'accompagnement et la formation mis en place par la CNAV, la maîtrise des règles reste imparfaite et le besoin de simplification fort. La DSS indique que des travaux de simplification ont été engagés et devraient aboutir dans le courant de l'année.

¹³⁵ A ce stade, la CNAV estime qu'un échange serait inutile compte tenu des différences de législation (règles d'assiette sur les revenus, spécificité des données demandées, prise en compte du concubinage, etc.). La DSS indique que la diversité des bases ressources des différents organismes nécessite un travail d'analyse au long cours et une réponse au cas par cas. Par ailleurs, elle précise qu'elle n'aurait reçu à ce stade aucune demande formelle en ce sens.

¹³⁶ L'absence d'accès aux données entraîne des répétitions de contact importantes. En 2016, 154 383 questionnaires de ressources ont été envoyés aux bénéficiaires de pensions de réversion.

¹³⁷ En cas d'apport d'une nouvelle pièce justificative permettant de modifier le calcul de la pension, la CNAV fait droit à la demande de l'assuré même longtemps après la liquidation. A l'inverse, le RSI et la MSA considèrent que la pension est un droit viager qui ne peut plus être modifié après un délai de six mois suivant la liquidation. Cette application hétérogène du droit en l'absence de disposition commune crée une insécurité juridique et une inéquité entre les assurés sociaux. La DSS indique que la question est en cours d'expertise. La direction met en avant des questions d'ordre juridique liées à la jurisprudence de la Cour de Cassation et des problématiques liées aux différences de statut des activités entre salariés et non-salariés.

- La révision de la lettre ministérielle de 1971 qui prévoit qu'à défaut de notification d'une date de départ souhaitée, la date de départ à la retraite est fixée le premier jour du mois suivant « la première manifestation » de l'assuré¹³⁸

¹³⁸ En pratique, la visite en agence voire un appel téléphonique peuvent être assimilés à une première manifestation. Or cette disposition ne prend pas en compte les règles relatives à la garantie de versement et ne correspond plus au contexte actuel où les usagers ne se présentent plus seulement pour accomplir une demande de retraite mais aussi pour obtenir de l'information. De surcroît, la seule prise de contact via internet ou téléphone peut techniquement être comptabilisée indépendamment du niveau d'avancement de la démarche. La DSS indique que des propositions seront formulées rapidement afin de faire évoluer la situation. Toutefois, elle précise que l'interprétation faite par la CNAV de cette règle va « *au-delà de la lettre et de l'esprit* » de la lettre ministérielle.

3 LA PROCHAINE COG DOIT PERMETTRE DE PREPARER LA MUTATION ANNONCEE DU SYSTEME DE RETRAITES

[252] La COG 2018-2021 devra achever les mutations engagées dans les COG précédentes :

- la mutation vers une politique de branche pilotée par le niveau central ;
- la mutation vers une culture du service à l'utilisateur ;
- le virage numérique.

[253] Elle s'ouvre par ailleurs dans un contexte politique nouveau. Les orientations énoncées par le Président de la République et rappelées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 4 juillet 2017 constituent aujourd'hui des repères pour la préparation des évolutions de la CNAV.

[254] Sans évoquer les paramètres des systèmes de retraite, qui ne relèvent pas du champ des COG, deux lignes directrices s'imposent dans les prochaines années pour que le passage à un nouveau système de retraite soit correctement préparé :

- Dans une transition vers un système de retraites fondé sur l'équivalence des droits à cotisations égales, et face à un projet présenté aux citoyens comme une source de simplicité et d'équité, il est nécessaire de passer à des approches interrégimes efficaces partout où cela est possible : dans la relation avec l'utilisateur, le métier et la production retraite (carrière, liquidation, paiement) et les outils SI ;
- Pour la réussite d'une telle réforme, quelle qu'en soit la forme¹³⁹, il est impératif que les carrières des cotisants soient mises à jour. Sans base de droits individuels validée, la bonne information des assurés sur l'incidence de leurs choix de départ à la retraite est impossible. De surcroît, le basculement technique ne pourrait pas s'opérer dans de bonnes conditions. De ce fait, la reconstitution des carrières est un enjeu stratégique de la prochaine COG.

[255] Enfin, l'adossement du RSI au régime général, dont le principe a été annoncé par le gouvernement, pourrait s'ajouter dans les prochains mois à la préparation des réformes de retraite. Le cadrage de cette réforme qui concerne un réseau de plus de 5000 ETP¹⁴⁰ dont près de 1000 sur la seule fonction retraite¹⁴¹ n'est pas actuellement précisé¹⁴².

[256] Si les deux régimes sont alignés et partagent les principes de liquidation de la LURA, des enjeux de gestion majeurs découleront des différences fondamentales entre les deux modèles : principes d'ouverture des droits¹⁴³ ; politique de retraites¹⁴⁴ ; politiques de ressources humaines¹⁴⁵. Une phase de dialogue social intense s'ouvrira, absorbant une part importante de la disponibilité du

¹³⁹ cf. rapport du COR : « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010

¹⁴⁰ Rapport IGAS d'évaluation de la COG 2012-2015 du RSI, novembre 2015 : « Le RSI compte au 31 décembre 214 5726 ETP, effectif en baisse sur la durée de la COG (5867 en 2012 et 5806 en 2013). 4747 ETP sont affectés dans le réseau (28 caisses régionales du RSI et deux caisses Professions libérales) en 2014, dont 20,5 % sur l'activité retraite, 18,1 % sur l'activité recouvrement, 16 % sur l'information le conseil et l'accueil, 11,3 % sur la santé et le suivi des organismes conventionnés, 9,7 % sur l'affiliation et 6 % sur l'action sanitaire et sociale »

¹⁴¹ Hors fonctions accueil et support

¹⁴² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

¹⁴³ Ainsi, les droits à la retraite au RSI ne peuvent être validés qu'après confirmation du recouvrement des cotisations par l'ACOSS, ce qui crée une étape de validation supplémentaire des carrières par rapport au régime général où le bénéficiaire du doute bénéficie à l'assuré en cas d'absence de cotisations employeurs.

¹⁴⁴ Le RSI cumule les retraites de base et complémentaire

¹⁴⁵ Les stratégies de rémunération seraient, sous réserve d'expertise, plus favorables aux salariés au RSI.

siège de la CNAV et porteuse de coûts significatifs si les modèles de rémunération venaient à être alignés sur le mieux disant. Quelles que soient les modalités retenues, il s'agira pour la CNAV d'un choc d'organisation, alors que ses fonctions de siège, et notamment sa fonction ressources humaines et accompagnement du changement, sont fragiles. Dans cette perspective, la consolidation des fonctions siège de la CNAV est également une priorité pour la COG.

3.1 La méthode d'élaboration de la COG doit permettre de lui rendre son rôle stratégique

[257] La mission considère que la COG s'intègre dans un ensemble de politiques et d'organisations publiques avec lesquelles elle doit se coordonner. Pour cette raison, ses recommandations portent à la fois sur le contenu de la COG, et sont donc adressées à la CNAV et à sa tutelle, sur l'organisation de la branche, et sont adressées à la CNAV, et sur le pilotage de la sécurité sociale, et sont adressées aux directions de la sécurité sociale et du budget. Le tableau des recommandations qui figure à la suite du rapport reprend ces points pour chaque recommandation.

3.1.1 La COG doit se concentrer sur des objectifs de niveau stratégique et s'appuyer sur une vision cible du service public de la retraite

[258] La méthode de négociation et de rédaction de la COG est fondamentale. Les travaux d'évaluation de l'outil COG par l'IGAS ont donné des repères en la matière¹⁴⁶ :

- Les COG doivent, davantage que par le passé, être centrées sur quelques sujets stratégiques partagés entre l'Etat et la caisse. Les COG ne sont pas des projets à 10/15 ans ; elles ne sont pas non plus des projets d'entreprise détaillés. Elles sont des outils de convergence entre les caisses et leurs tutelles. Elles ont vocation à traiter de sujets sur lesquels l'Etat a légitimité à s'exprimer, sans rentrer dans les problématiques internes aux caisses, qui relèvent de leur propre gouvernance autonome.
- Les objectifs des COG doivent être exprimés en termes clairs pour « donner du sens à la COG » et mobiliser le réseau de la branche
- Un cadrage stratégique par les directeurs de la CNAV et de la sécurité sociale est suggéré afin de fixer en amont les sujets de la négociation technique.

[259] La mission souhaite, en ce qui concerne la COG CNAV, proposer quatre principes complémentaires pour garantir l'efficacité et la lisibilité de cet outil négocié.

➤ La détermination d'une vision cible du service public

[260] Elle suggère tout d'abord que la caisse et sa tutelle déterminent leur vision cible du service public de la retraite. Sur deux sujets fondamentaux que sont les relations avec les usagers et la production, il s'agit de convenir d'un équilibre cible faisant la synthèse des différentes contraintes et des multiples objectifs de service public. C'est cet équilibre et son évolution dans le temps, pris dans sa globalité, plutôt que tel ou tel indicateur, qui peut retracer la philosophie de service public et les priorités d'action.

[261] Pour ce qui concerne les usagers, il s'agit d'exprimer l'équilibre souhaité pour une offre de service public combinant les différents canaux de relation avec les usagers, en reconnaissant l'utilité de ces différents modes et en exprimant le sens qui leur est donné. Dans ce domaine, la

¹⁴⁶ Travaux de Pierre Mayeur et d'Emilie Fauchier-Magnan, 2016

mission estime que des impulsions seraient nécessaires pour généraliser l'usage du canal numérique, dès lors que les outils seront mis à disposition, et pour réaffirmer la légitimité de la rencontre physique avec l'utilisateur lorsque celui-ci le souhaite, tant pour l'efficacité de l'action publique que pour l'image du service public.

Encadré 11 : Propositions pour une cible de service public « usagers »

<p>Les éléments suivants, en tout ou partie, pourraient être caractérisés pour définir la vision cible :</p> <ul style="list-style-type: none">- pourcentage de réponses téléphoniques de niveau 1 apportées après un décroché en moins de 3 minutes¹⁴⁷ ;- pourcentage des mails obtenant une réponse de niveau 1 dans les 3 jours ;- pourcentage des visites ayant lieu sur rendez-vous ;- pourcentage des visites ayant lieu dans un espace libre-service ;- pourcentage des retraités de l'année ayant un compte et ayant fait reconstitution de carrière en ligne et ayant fait leur demande de retraite en ligne- pourcentage des nouveaux retraités ayant rencontré un conseiller dans les 12 (ou les 18 mois) précédant l'entrée en jouissance ;- nombre d'entretiens EIR physiques- nombre d'entretiens EIR en ligne- pourcentage des assurés identifiés comme fragiles s'étant rendus à un rendez-vous proposé par la caisse ;- pourcentage des demandes de retraite faites en ligne ; etc.
--

[262] Pour ce qui concerne la production, il s'agit de définir le modèle de production souhaité, dans une combinaison de différentes modalités d'action. Dans le contexte particulier de la prochaine période, il semble important de mettre en avant les objectifs liés aux reconstitutions de carrière, soit directement, soit indirectement via la facilité de liquidation.

Encadré 12 : Propositions pour une cible de service public « production »¹⁴⁸

<p>A titre d'exemples, les éléments suivants, ou certains d'entre eux, pourraient être repris dans la cible de production :</p> <ul style="list-style-type: none">- pourcentage des reconstitutions de carrière faites par voie dématérialisée ;- pourcentage de retraités de droit direct dont la reconstitution de carrière tous régimes confondus était validée 12 (ou 18 ou 24) mois avant l'entrée en jouissance ;- pourcentage des assurés éligibles à la retraite anticipée pour carrière longue qui en ont été informés au moins 12 mois avant leur entrée en jouissance potentielle ;- pourcentage des assurés atteignant l'âge de 60 (ou 61 ou 62) ans dont la reconstitution de carrière tous régimes confondus est validée ;- pourcentage de dossiers de droits directs éligibles à la garantie de versement liquidés définitivement dans les délais réglementaires ;

¹⁴⁷ Une réflexion devra être menée sur la qualité de l'offre téléphonique attendue, tant en termes de complétude des réponses apportées que de degré d'automatisation de la gestion des flux d'appels.

¹⁴⁸ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

- pourcentage des retraités faisant l'objet d'une liquidation provisoire ;
- pourcentage des liquidations faites à partir d'une demande de retraite en ligne et sans intervention sur la carrière à la liquidation ;
- pourcentage de dossiers de droits dérivés éligibles à la garantie de versement liquidés définitivement dans les délais réglementaires ;
- pourcentage de dossiers de demande de retraite déposés tardivement ne donnant pas lieu à interruption de ressources ;
- stock de dossiers de droits directs ouverts pour liquidation ;
- stock de dossiers de droits dérivés ouverts pour liquidation ; etc.

[263] Dans cette approche, la mesure de la réussite doit porter sur l'équilibre global. Dans la relation entre la caisse et sa tutelle, il s'agit de mesurer si l'équilibre des prestations délivrées est conforme à l'objectif partagé. Chacune des composantes de cet équilibre doit pouvoir être modulée en gestion par la caisse. Dans cet esprit, chacun des objectifs peut utilement être défini par une « fourchette » cible¹⁴⁹. C'est cet équilibre, et non ses composantes, qui doit figurer parmi les objectifs et les indicateurs de la COG. Cet équilibre donnera une impulsion managériale motivante dans les équipes, par rapport à une approche fragmentée.

[264] Cette approche se prête bien à une mesure dans laquelle, chaque indicateur donnant lieu à un nombre de points¹⁵⁰, la somme des points représente pour chaque année de la COG la trajectoire souhaitée entre la situation actuelle et la situation cible.

[265] Elle n'est pas exclusive du suivi particulier d'indicateurs considérés comme importants en eux-mêmes. A ce titre, la mission identifie notamment (*cf. infra* 3.3.3 et 3.4.1), pour la relation avec les usagers, les usages numériques et les entretiens information retraite, et pour la production, les reconstitutions de carrière et les liquidations complètes dans les délais réglementaires.

➤ Le raisonnement par jalons

[266] Les impacts de l'action publique n'est pas immédiatement, ni entièrement mesurable. Elle s'appuie également sur des méthodes, qui supposent des étapes et des outils avant de tirer des gains. La mission propose que certains des objectifs de la COG ne soient pas traduits par des objectifs chiffrés, mais par des jalons correspondant à des dates : à une date convenue, passer une étape méthodologique¹⁵¹, livrer un produit¹⁵², etc.

➤ La détermination du cadrage des moyens en fonction de la vision cible du service public et des jalons

[267] Le cadrage des moyens budgétaires et des effectifs doit être fixé de façon cohérente avec les objectifs du service public. L'un des principaux objets de la négociation de la COG doit donc être l'ajustement mutuel entre la vision cible du service public et les jalons d'une part, et le cadrage des moyens d'autre part, jusqu'à obtention d'un point d'équilibre réaliste.

¹⁴⁹ Par exemple, si l'objectif convenu est de 85%, il peut être décidé que tout résultat compris entre 83% et 87% est conforme.

¹⁵⁰ Par exemple, toujours pour un objectif de 85% : 100 points pour tout résultat entre 83 et 87%, 90 points pour tout résultat entre 87% et 89% ou entre 81 et 83% ; 80 points pour tout résultat entre 89% et 91% ou entre 79% et 81%, etc. Puisque ce qui est recherché est un équilibre entre différents objectifs, c'est l'écart à l'objectif – en plus ou en moins- qui est pénalisé, et non comme jusqu'à présent le seul fait de faire moins que l'objectif.

¹⁵¹ Par exemple, établir une cartographie des compétences.

¹⁵² Par exemple, mettre un logiciel en production.

- La distinction entre les indicateurs liés aux objectifs de la COG et les indicateurs de gestion

[268] Une COG aux objectifs plus concentrés et plus clairs, incarnés par des cibles de service public, appelle un nombre réduit d'indicateurs, prescriptifs et globalisants. Les recommandations de la mission sont à ce titre, pour la plupart d'entre elles, associées à des indicateurs.

[269] Les indicateurs de suivi de la COG doivent être distingués des indicateurs de gestion, destinés au pilotage, indicatifs, plus nombreux et adaptés aux problématiques locales¹⁵³. Ils doivent aussi être structurants des appareils d'indicateurs des CPG, tout en étant complétés par des indicateurs adaptés aux problématiques locales.

[270] **Les indicateurs COG proposés par la mission sont détaillés en annexe 2.**

Recommandation n°1 : Concentrer la COG sur un nombre limité d'objectifs en fonction d'une vision cible du service public partagée entre la CNAV et sa tutelle

Indicateurs associés :	Cible de service public 1 – usagers
	Cible de service public 2 - production

3.1.2 Les COG doivent être alignées sur les enjeux interrégimes et interbranches

[271] Malgré leur incidence réciproque, les COG ne sont pas élaborées dans une logique interbranches ou interrégimes. Si le décalage des dates de signature peut expliquer en partie le manque de coordination de ces outils issus de négociations parfois difficiles, cette incohérence est préjudiciable à la performance du service public de la sécurité sociale dans son ensemble.

La COG n'est pas alignée avec celles des autres régimes de retraite et pallie de fait l'absence d'une véritable gouvernance interrégimes

Les conventions d'objectifs et de gestion des trois régimes alignés de retraite (CNAV, RSI, MSA) sont insuffisamment articulées compte tenu de l'ampleur des enjeux communs. Leurs dates de renégociation ne sont pas concomitantes¹⁵⁴, ce qui explique en partie ce phénomène mais ne justifie pas l'écart de priorisation des différents sujets.

Encadré 13 : Place de l'action sociale dans les COG des régimes alignés

L'action sociale (ou sanitaire et sociale) fait l'objet de trois fiches dans la COG de la CNAV, lesquelles affirment l'orientation résolument interrégimes des évolutions attendues sur la période 2014 – 2017. Ce rapprochement interrégimes n'est pas cité dans la COG MSA 2011-2015, et ne sera mis en avant qu'à partir de 2016¹⁵⁵. La COG du RSI ne cite le partenariat interrégimes qu'une fois à partir de 2016 au titre de la politique du bien vieillir et des actions de préservation de l'autonomie. L'accent sur la convergence de l'action sociale des régimes alignés est pris en compte de manière bien plus centrale par la COG de la CNAV, qui s'est affirmée de fait comme le chef de file en matière de promotion d'une offre commune.

¹⁵³ A titre d'illustration, il est contradictoire de se donner à la fois des objectifs de traitement du flux et de résorption du stock. Une cible de service public telle que proposée *supra* permet de définir un équilibre entre ces deux notions en indiquant le résultat final attendu. En pilotage de la production, retracée par des indicateurs de gestion, le management peut doser au quotidien les deux approches, sans craindre de se voir reprocher la « dégradation » de tel ou tel indicateur.

¹⁵⁴ cf. les dates des COG : CNAV (2014-2017), MSA (2016-2020) et RSI (2016-2019)

¹⁵⁵ Fiche 8 dédiée à l'action sanitaire et sociale, qui contient les engagements relatifs au déploiement d'outils interrégimes (FRAGIRE), d'une offre commune (paniers de service, ARDH) ou le rapprochement des barèmes avec la CNAV

Encadré 14 : Place des systèmes d'information interrégimes dans les COG des régimes alignés

La mise en place du Répertoire de gestion des carrières unique, prévue par la réforme des retraites de 2010, prend une place considérable dans la COG de la CNAV qui en assure la production¹⁵⁶, tandis qu'elle n'est citée ni dans la COG RSI 2012-2015 ni dans la COG MSA 2011-2015. Après 2016, elle est citée deux fois dans la COG 2016-2019 du RSI au titre de la participation aux travaux interrégimes¹⁵⁷ et une seule fois dans la COG MSA au titre du « suivi » du SDSI¹⁵⁸¹⁵⁹. Ce décalage s'explique par le fait que la CNAV assume non seulement la maîtrise d'œuvre des projets informatiques interrégimes, mais aussi leur maîtrise d'ouvrage opérationnelle. La COG de la CNAV joue le rôle de COG interrégimes en intégrant les enjeux de financement de ces chantiers.

La COG n'est pas coordonnée avec les autres branches de la sécurité sociale

[272] De nombreux sujets peuvent faire l'objet de convergences ou de synergies utiles entre les branches du régime général. L'analyse des enjeux traités par la COG de l'UCANSS pour la période 2017-2020 permet d'évaluer rétrospectivement le manque de coordination des COG.

[273] Ainsi, la COG de l'UCANSS cite des objectifs qui peuvent être poursuivis en commun¹⁶⁰ ¹⁶¹:

- Conduite du dialogue social
- RSE, qualité de vie au travail, lutte contre les discriminations
- Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mobilité
- Accompagnement de l'évolution des managers et agents de direction¹⁶²
- Performance du dispositif de formation en favorisant les mobilités interbranche
- Mutualisations des achats locaux
- Efficience de gestion du patrimoine immobilier
- Valorisation de l'image de la sécurité sociale

[274] L'efficience des fonctions support a permis d'accroître la coordination dans les COG. Ainsi, la COG 2014-2017 de la CNAV indique aussi la volonté « *d'utiliser lorsqu'ils existent les dispositifs interbranche* » en matière d'achat (fiche 16). De même, la CNAV s'engage à « *poursuivre les évolutions engagées de la politique immobilière en collaboration avec la CNAMTS* », dans le cadre des biens partagés au titre de la présence du service social dans les CARSAT. La mise en place d'un Système de Management Intégré (SMI) devait également se produire dans le cadre d'une « *méthodologie partagée* » avec la CNAM. Cependant, cette convergence reste insuffisamment poussée compte tenu des enjeux, notamment de rationalisation de la gestion des CARSAT (gestion des effectifs selon des règles et des grilles hétérogènes, gestion du parc immobilier commun).

¹⁵⁶ Dans les fiches 11 (« Consolider le rôle de la CNAV en tant que coordonnateur et opérateur du système d'information retraite interrégimes ») au titre des systèmes d'informations et 2 (« améliorer la qualité de la liquidation, de la carrière et de l'identification des assurés dans une dimension interrégimes ») au titre de la préparation métier

¹⁵⁷ Fiche 9 « Assurer un service performant et homogène sur le territoire en matière de retraite », au titre de participation aux travaux de raccordement du RSI prévu en 2019. Et fiche 16 « Faire évoluer le système d'information pour répondre aux objectifs fixés par la présente COG ».

¹⁵⁸ Fiche 35, enjeu 3 « Etre acteur des projets mutualisés en interrégimes, et particulièrement les projets AGIR et RGCU »

¹⁵⁹ Réciproquement, le projet AGIR de création d'une grammaire de règles commune entre la MSA et la CNAV (extensible à d'autres régimes) n'est cité que dans la COG de la MSA, ce qui peut toutefois s'expliquer par la montée en puissance tardive du projet, mais qui témoigne du décalage entre les COG et la réalité des priorités de gestion (*cf. supra*).

¹⁶⁰ Les orientations RH du régime général et la COG Ucanss sont le fruit d'une concertation avec les caisses nationales.

¹⁶¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

¹⁶² La CNAV se positionne activement sur ces sujets en interbranches

[275] En matière de ressources humaines, les cadres et références définies en interbranches sont déjà déclinés dans chaque branche compte tenu du poids des grilles et des protocoles d'accord négociés par l'UCANSS. C'est le cas par exemple en matière de formation des cadres (fiche 19). Toutefois la mise en œuvre continue de s'effectuer à l'échelle de la branche. Ainsi la mobilité interbranches ne fait pas l'objet d'un objectif explicite. Dans la pratique, la politique de formation de la CNAV envisage la construction de parcours interbranches pour les agents, mais cela ne fait pas l'objet d'un objectif COG qui pourrait être repris par d'autres branches (fiche 20)¹⁶³¹⁶⁴.

[276] Bien que cités dans la COG, certains engagements de convergence ne sont pas suffisamment suivis d'effets. C'est le cas en particulier s'agissant de l'action sociale à destination des personnes âgées, prise en charge à la fois par la CNAV en matière d'accompagnement social et par la CNAM au titre de la prévention en santé. La COG de la CNAV prévoyait ainsi la construction d'une offre commune, mais les doublons persistent, par exemple en matière de retour d'hospitalisation (ARDH/PRADO). La mission fait l'hypothèse que le niveau de priorité fixé ne correspondait pas à l'ampleur des enjeux (lisibilité de l'offre, continuité des parcours de prise en charge).

La négociation concomitante de cinq COG du régime général en 2017 est une opportunité rare de réaligner ces outils stratégiques sur des objectifs communs

[277] Les COG des différentes branches du régime général pourraient ainsi comprendre des objectifs communs dans les domaines suivants :

- les échanges de données (publics fragilisés, ressources des assurés) ;
- l'offre de services en ligne, dans une logique de parcours interbranche ;
- la prise en charge des publics fragiles dans une logique de parcours interbranche ;
- les objectifs en matière de fonctions support, notamment dans le cadre des travaux de l'UCANSS (mutualisation des achats, immobilier, RH, formation)
- la gestion des effectifs et de l'immobilier des CARSAT (ATMP/CNAM/CNAV) ;
- l'action sanitaire et sociale (en interbranche CNAM/CNAV) ;
- la mission du service public de la sécurité sociale et sa promotion à l'extérieur ;
- les budgets des GIP ;

[278] Dans cette même logique et à une échéance proche également, les COG des régimes de retraite et celle du GIP UR devront en priorité être alignées sur les sujets suivants :

- la stratégie interrégimes de reconstitution des carrières ;
- le principe de confiance mutuelle et la convergence des processus de production ;
- les projets de systèmes d'information communs (RGCU, AGIR, outil retraite), leur gouvernance et leurs modalités de financement

¹⁶³ La fiche 20 relative aux parcours professionnels des agents mentionne la construction de parcours inter et intra CARSAT en lien avec la branche AT MP, mais elle ne prévoit pas de développer des parcours de mobilité en dehors du réseau des CARSAT (CPAM, autres régimes).

¹⁶⁴ La CNAV participe néanmoins à l'ensemble des actions engagées en interbranches pour favoriser la mobilité des cadres et des agents de direction, à l'instar des revues de viviers. Au cours de la COG 2014-2017, la diversification des profils et la recherche de parité dans les nominations de cadres dirigeants ont été poursuivies pour atteindre en 2017 46,7 % de femmes aux postes de directeur et 60 % pour les fonctions d'agent comptable. L'ouverture de branche à l'intégration des compétences issues d'autres réseaux ou régimes se traduit par 50 % des directeurs et 46 % des agents comptables ayant exercé antérieurement hors branche retraite

[279] Il est indispensable pour la réussite de ces projets de veiller à ce que les COG garantissent la cohérence des approches de chacun des organismes, ainsi que la correspondance des ambitions et des ressources affectées aux régimes et aux GIP. Dans cet esprit, une revue des gains d'efficacité liés à des approches interrégimes ou interbranches permettrait de choisir des objectifs et des trajectoires financières maximisant le gain collectif. A titre d'exemple, la LURA abaisse la charge de liquidation dans des proportions très différentes selon les régimes, sans faire substantiellement évoluer la charge de reconstitution de carrière : les stratégies d'organisation et d'effectifs associées dans les trois régimes concernés pourraient utilement être définies de façon coordonnée.

[280] Sur le point particulier des projets interrégimes et interbranches de systèmes d'information, il est important que les ressources budgétaires des régimes et des GIP concernés soient établies au regard des projets qu'ils ont à développer et mettre en œuvre¹⁶⁵, sans créer d'imbrications trop complexes entre les budgets limitatifs des acteurs. Ce qui suppose de budgéter dans la COG de chaque maître d'ouvrage les crédits nécessaires sous une forme limitative, et de ne faire figurer des dépenses dans des budgets d'autres opérateurs que lorsque cela est réellement indispensable, et en privilégiant la forme évaluative.

[281] Dans le cas du GIP UR, la conjugaison des projets qu'annonce l'Etat (donc de la nécessaire adaptation du programme de travail) et de l'écriture de la future COG de la CNAV (y compris une meilleure définition budgétaire du rôle d'opérateur) justifierait que soit examinée l'opportunité de conclure un avenant à son COP.

[282] Plus largement, un examen comparé des gouvernances des GIP UR et MDS et de leur positionnement au regard des régimes membres serait susceptible de donner des pistes pour une évolution du portage des projets. La place de l'opérateur CNAV devra être clarifiée dans les outils COG, au regard de son rôle majoritaire dans la maîtrise d'ouvrage des projets interrégimes.

Recommandation n°2 : Veiller à la cohérence des COG et des ressources affectées aux régimes, organismes et GIP sur les sujets d'intérêt commun interbranches et interrégimes

3.2 Pour réussir les mutations du service public de la retraite, la CNAV doit renforcer ses capacités de pilotage du réseau

3.2.1 Le siège doit être restructuré autour de ses fonctions de pilotage stratégique

[283] La CNAV doit poursuivre son action visant à renforcer ses fonctions de caisse nationale tant en direction de l'interne (pilotage du réseau de la branche retraite et de ses enjeux de métier, de relations avec le public, de production ; adossement du RSI) que de l'externe (contribution aux réflexions nationales sur les évolutions à venir du système des retraites, accélération de l'interrégimes). Ses moyens humains et son organisation ne lui permettent pas actuellement d'assumer totalement cette responsabilité à l'égard de son réseau, des autres régimes ou de l'Etat.

[284] L'incidence de l'adossement du RSI au régime général sur la gestion de la CNAV ne doit pas être sous-estimée. La faiblesse des capacités de pilotage de la CNAV sur les ressources humaines, l'accompagnement du changement, le contrôle de gestion, la communication interne, la maîtrise d'ouvrage en systèmes d'information ou l'immobilier sont des points d'alerte. La réussite de cette réforme suppose un renforcement rapide et ciblé de ces fonctions du siège.

¹⁶⁵ A titre d'illustration, le calendrier du RGCU figurant au COP reste celui de 2015.

[285] L'organigramme actuel, qui présente des points de déséquilibre et de confusion¹⁶⁶, doit pouvoir être renforcé, clarifié et recentré sur les fonctions majeures. Une organisation de la caisse nationale en 4 pôles serait de nature à donner les moyens de cette évolution :

- Un pôle offre de services impulsant l'ensemble des sujets « métiers » tant en interne que dans le partenariat extérieur (interrégimes et Etat) ;
- Un pôle réseau chargé de superviser, d'animer et de coordonner les caisses régionales (y compris l'Ile de France) et d'accompagner le changement au sein du réseau ;
- Un pôle ressources gérant les questions budgétaires, informatiques, immobilières et de ressources humaines, en créant notamment une « DRH groupe », et en confiant à ces directions le pilotage des ressources prévues par la COG ;
- Un pôle stratégie et pilotage regroupant les fonctions de prospective, de contrôle de gestion, de communication, de relations internationales, de statistiques, de recherche, etc.
- L'agence comptable exerçant par ailleurs ses missions réglementaires.

[286] Ces pôles pourraient largement s'appuyer sur les directions actuelles, mais appelleraient une montée en charge sur des fonctions clés (en particulier le pilotage des projets interrégimes, les ressources humaines, le contrôle de gestion, l'accompagnement du changement, l'immobilier, la communication interne et la maîtrise d'ouvrage SI) et le recrutement d'un complément à l'équipe de direction pour arriver à 4 directeurs généraux adjoints, cadres expérimentés de haut niveau.

[287] La gouvernance associée à cette organisation ramènerait les décisions stratégiques¹⁶⁷ au niveau du comité de direction générale¹⁶⁸, s'appuierait sur un comité des directeurs de caisses¹⁶⁹ animé par le DGA réseau et des réseaux « métiers » et « ressources » animés par les DGA compétents avec les directeurs de leur pôle et leurs homologues des caisses.

[288] Une option alternative consisterait, dans une logique non plus hiérarchique mais fonctionnelle, à identifier deux directeurs délégués auprès du directeur, chargés respectivement des questions interrégimes (chantiers SI et métier) et du pilotage du réseau.

[289] Une transformation de la direction retraite et action sociale d'Ile de France en CARSAT de plein exercice serait compliquée et coûteuse, sans certitude d'un retour positif. Il semble donc plus pertinent de s'en tenir à une clarification, en distinguant mieux au sein des fonctions de l'établissement CNAV ce qui relève des fonctions nationales et régionales (notamment dans la management, les locaux et les fonctions support), et en confirmant une très large autonomie de gestion à un directeur délégué.

[290] La gouvernance de l'équipe de direction reposerait également sur un alignement des objectifs stratégiques de la COG, des priorités de direction générale et des axes de communication interne, mis en évidence par des objectifs de la COG clairs et mobilisateurs, des cibles de service public largement partagées, un tableau de bord de direction générale simple, diffusé et commenté dans le réseau, et un discours univoque du management.

¹⁶⁶ A titre d'illustration, la composition variable des réunions sur les sujets de direction générale : comité de direction et comité de direction des systèmes d'information, ou plus ponctuellement les rendez-vous avec la mission IGAS

¹⁶⁷ Y compris sur les systèmes d'information

¹⁶⁸ Directeur général + 4 directeurs généraux adjoints

¹⁶⁹ Y compris le directeur délégué Ile de France

3.2.2 Les outils de pilotage doivent être renforcés

➤ Contrôle de gestion

[291] Le contrôle de gestion de la CNAV ne répond pas aux besoins de pilotage de la branche, qu'il s'agisse du pilotage stratégique, du pilotage des moyens ou du pilotage métier, à l'exception de la production.

[292] Cette situation trouve son origine d'une part dans le manque d'une expression claire et partagée des objectifs de service public et de moyens de la branche, et d'autre part dans l'absence d'un outillage adapté, le système d'information décisionnel prévu par la COG 2014-2017 ayant été dépriorisé en cours de période, tandis que les analyses des principaux processus de travail n'ont pas été menées.

[293] Pour la mission, elle se traduit très concrètement par une grande difficulté à obtenir rapidement des informations pourtant indispensables au pilotage de la caisse, qui vont du niveau de complétude des carrières enregistrées au SNGC au temps de travail moyen pour les principaux actes du service public de la retraite¹⁷⁰.

[294] Plus largement, cette situation ne permet pas un pilotage éclairé du réseau et de ses moyens, et donc ne permet pas de porter une stratégie d'évolution du service public.

[295] Il est donc nécessaire de renforcer rapidement un contrôle de gestion partagé entre la CNAV et les CARSAT, dont la première étape serait dès le début de 2018 la mise en production et la diffusion d'un tableau de bord du directeur général aligné sur les objectifs de la COG. Il pourra s'appuyer sur le projet de système de management intégré (SMI) et pourra être outillé par le système d'information décisionnel dont le développement est recommandé (*cf. infra* 3.3.2). Il devra impérativement être développé en lien avec les CARSAT et en s'appuyant sur une vision métier.

➤ Productivité

[296] Sur le champ de la mesure de la productivité, la CNAV s'est dotée d'un indicateur composite de la branche retraite (ICBR) qui mesure les charges de travail sous forme d'unités d'œuvre. Cet indicateur composite constitue une première approche intéressante en comptabilité analytique mais inadaptée, dans sa formule actuelle, à la mesure de la productivité (*cf. supra* 2.3.1).

[297] Il est nécessaire de redéfinir un indicateur destiné à la mesure de la productivité qui soit plus simple, centré sur les objectifs de production de la COG (en référence à la cible de service public de production *cf. supra* 3.1.1) et mis à jour tous les ans. A titre d'hypothèse, il pourrait comprendre les principales productions que sont l'information (nombre d'EIR) ; les reconstitutions de carrière ; les liquidations. Il pourrait être pondéré selon la complexité des carrières (MICO, RACL, polypensionnés....), sans perdre de vue le principe de simplicité^{171 172}.

[298] Cette mesure pourra être incitative puisqu'un EIR et une reconstitution de carrière bien réalisée diminuent considérablement le temps de travail nécessaire à la liquidation associée.

¹⁷⁰ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

¹⁷¹ La CNAV a engagé un travail de refonte de l'ICBR et de la mesure de la productivité, s'appuyant sur une réduction du nombre d'unités d'œuvre et sur une étude des temps de traitement des principaux types de dossiers.

¹⁷² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

➤ Maîtrise des risques

La question de la maîtrise des risques fait l'objet de l'annexe 10, tandis que les propositions en matière d'indicateurs sont détaillées dans l'annexe 2.

[299] La maîtrise des risques est largement documentée dans le cadre de la certification par la Cour des comptes. Elle fait l'objet d'un plan d'action partagé avec la CNAV en cours en réalisation et n'appelle donc pas de commentaires particuliers. La mission souhaite simplement rappeler qu'il est fondamental de faire porter l'effort sur la phase ordonnateur, qu'il s'agisse de l'examen des processus de travail (audit participatif des processus, retour d'information des services de contrôle) ou des contrôles au sein même des services de production (contrôles embarqués dans l'outil informatique, contrôles mutuels, contrôles experts, contrôles hiérarchiques).

[300] Dans cette optique, elle considère que les indicateurs associés doivent être différents dans la COG et dans les CPG. Dans la COG, il s'agit de mesurer le résultat final du travail de la branche, et les indicateurs associés doivent rester, comme dans la COG précédente, l'indice de qualité des dossiers validés (IQV) et le taux d'incidence financière des erreurs (TIF). Dans les CPG, il est nécessaire d'associer, voire de privilégier, l'indice de qualité des dossiers liquidés (IQL)¹⁷³ pour permettre aux directeurs des CARSAT de concentrer leur action sur la phase ordonnateur.

3.2.3 Une stratégie RH du « groupe CNAV » doit être exprimée et outillée

[301] Pour tenir compte des évolutions constantes du secteur qui nécessite une adaptation régulière du service public, de ses agents et de leurs connaissances, ainsi que pour générer des gains d'efficacité et respecter les orientations stratégiques de la COG, la mise en place d'un pilotage national de la politique des ressources humaines à l'échelle d'un réseau de 13000 personnes s'impose. De surcroît, la perspective de l'adossement du RSI, même si les modalités n'en sont pas encore connues, renforce la nécessité pour la CNAV de disposer rapidement d'une fonction RH adaptée.

[302] La création d'une direction des ressources humaines du « groupe CNAV » est une nécessité (cf. *supra* 3.2.1), qui avait déjà été relevée lors de la précédente évaluation de la COG. Sur un plan quantitatif, cette direction doit suivre chaque mois les effectifs de l'ensemble du groupe et piloter la stratégie en la matière, en adaptant les effectifs de la branche en fonction des stratégies de politiques publiques de la CNAV et des charges de travail constatées, et en conduisant la convergence des moyens humains des caisses régionales au regard de ces critères, le dispositif d'entraide permettant également des ajustements ponctuels.

[303] Sur un plan plus qualitatif, elle pourrait anticiper les nouveaux besoins prévisibles de la branche en termes de compétences, par exemple concernant le virage numérique. À l'échelle du réseau, de nombreux outils restent à construire ou à généraliser lorsqu'ils existent en CARSAT, pour aboutir à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ¹⁷⁴:

- l'équivalent d'un bilan social annuel (puisque la branche n'est pas formellement soumise à cette obligation) permettrait de consolider l'ensemble des données et connaissances requises en matière de gestion des 13 000 agents ;
- une cartographie des compétences actuellement disponibles dans le réseau permettrait de mieux identifier les compétences et connaissances actuelles ;

¹⁷³ L'IQL porte sur les dossiers liquidés par l'ordonnateur ; l'IQV porte sur les dossiers validés par le comptable, et donc *in fine* à la fois sur les phases ordonnateur et comptable.

¹⁷⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

- une cartographie des besoins de recrutement¹⁷⁵ ;
- une définition des parcours professionnels types pour les agents (plateforme téléphonique, technicien retraite, accueil en agence, technicien spécialisé, contrôle) afin de faciliter les conditions de leur évolution professionnelle. Des outils sur les « aires de mobilité » sont disponibles nationalement ou localement¹⁷⁶ ;
- une politique nationale de formation ambitieuse, qui dispose déjà d'un budget volontariste¹⁷⁷ permettant, en lien notamment avec l'Institut « 4-10 », de pallier l'absence de formations initiales universitaires adaptées aux métiers de la retraite ;
- une stratégie d'employeur en interbranches avec la construction de passerelles et de parcours professionnels transversaux avec les autres organismes de sécurité sociale dans le cadre de l'UCANSS.

[304] Sur le plan de l'accompagnement du changement, la direction « RH groupe » serait appelée à proposer de nombreux outils, sans nécessairement porter elle-même la démarche. A l'expérience, le portage de ces stratégies par les responsables opérationnels (dans l'organisation proposée, le responsable du pôle réseau), appuyé par les fonctions support, dont les RH, permet d'obtenir les résultats les plus pérennes.

[305] Enfin la poursuite de l'engagement de la CNAV dans une recherche de « performance sociale » au bénéfice de ses collaborateurs s'impose à l'évidence, dans la continuité de la COG précédente. Il serait cependant utile d'élargir le suivi de la parité au-delà du cercle des cadres dirigeants, sans renoncer à cet objectif spécifique¹⁷⁸.

Recommandation n°3 : Restructurer le siège de la CNAV et renforcer ses fonctions de pilotage sur le contrôle de gestion et les ressources humaines

Indicateurs associés :	Outils 1 – jalons RH
	Outils 2 – jalons pilotage
	Performance opérationnelle 3 – productivité
	Performance opérationnelle 4 – indice de qualité des dossiers validés (IQV)
	Performance opérationnelle 5 – taux d'incidence financière des erreurs (TIF)
	Gestion 3 – Convergence des moyens des CARSAT
	Gestion 4 – indice composite de la performance sociale
	Gestion 5 – Recomposition du siège

3.3 De façon prioritaire, la CNAV doit renforcer son efficience

[306] La mission a identifié trois leviers principaux susceptibles de fluidifier l'organisation du travail de la CNAV et de renforcer son efficience :

- La simplification des processus et de la réglementation (cf. recommandation n°4)
- La modernisation des systèmes d'information (cf. recommandation n°5)

¹⁷⁵ Des GPEC régionales, selon une matrice d'analyse nationale, sont en cours d'établissement.

¹⁷⁶ La caisse d'Ile-de-France a ainsi créé un outil de « définition des aires de mobilité » qui permet à chaque agent de positionner son potentiel parcours professionnel.

¹⁷⁷ De l'ordre de 3% des dépenses RH, il dépasse nettement la référence standard de 1,2%

¹⁷⁸ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

- La mise en place d'une stratégie de régularisation de carrière en amont (cf. recommandation n°6)

3.3.1 La CNAV doit revoir ses processus métier et la tutelle doit poursuivre les simplifications réglementaires

[307] La rationalisation de la production de la CNAV nécessite de façon prioritaire une revue des processus et la poursuite des simplifications réglementaires. D'autres leviers sont évoqués en bilan sans faire l'objet d'une recommandation, car ils sont déjà pris en compte et mobilisés par la direction de la CNAV : progression vers une gestion au flux des liquidations grâce à la garantie de versement, poursuite de la création de missions nationales déléguées, ciblage des contrôles, etc.

➤ Réaliser une revue approfondie des processus

[308] De nombreux segments de production doivent être analysés du point de vue des irritants qui réduisent la productivité des agents et compromettent l'industrialisation de la branche. Cette démarche pourrait associer les techniciens retraite qui subissent au premier plan la complexité et les redondances qui pèsent tant sur leur motivation que sur leur qualité de vie au travail.

[309] La mission suggère que la CNAV entame sans délai la description et l'analyse des principaux processus de travail et des ETP associés (*a minima* relation client¹⁷⁹, carrière, liquidation, paiement), pour une restitution fin 2017. L'objectif est de définir des processus nationaux fluides et simplifiés, puis de les déployer à l'échelle du réseau, ce qui nécessitera un accompagnement RH important (formation aux outils, réorganisations éventuelles).

[310] Le premier trimestre de 2018 pourra être consacré à la réingénierie de ces processus, dans une perspective de réduction des irritants, en distinguant une phase « transitoire » de simplification à SI constant et une phase « cible » intégrant l'évolution du SI.

[311] Les principaux systèmes d'information attendus pour les gains d'efficience sont le RGPU, l'outil de gestion de la relation client, l'outil retraite et l'offre de services en ligne (cf. *infra* 3.3.2). Pour ces derniers, la livraison des cadrages « métier » devra intégrer les nouveaux processus.

[312] Les premières réorganisations pourraient être planifiées au second semestre 2018, puis renouvelées au fur et à mesure de la mise en production des nouveaux systèmes d'information.

[313] En sus de ces processus clés, l'analyse métier devra se porter sur les enjeux suivants :

- La création d'une cellule entrée à haute valeur ajoutée s'appuyant sur l'achèvement du projet CAPTURE (relations client, analyse du dossier) ;
- L'organisation de la production en agence (mutualisation des tâches complexes, planning des agents, gestion de l'accueil spontané) en s'appuyant sur les meilleures pratiques du réseau et des autres régimes de retraite

¹⁷⁹ Il s'agira notamment de réduire les 40% de répétitions de contacts liés à l'organisation de la caisse.

Encadré 15 : L'évaluation des gains d'efficience à tirer de la revue des processus et de la digitalisation, par McKinsey

La quantification du potentiel de gains d'efficience à attendre de ces simplifications pose une réelle difficulté méthodologique, en l'absence d'études internes à la CNAV sur les processus actuels et de définition des usages métiers des futurs systèmes d'information.

Cette difficulté est accentuée par les insuffisances de la comptabilité analytique de la CNAV ainsi que par l'hétérogénéité des pratiques dans le réseau (*cf. supra* 2.1.1).

L'étude Mc Kinsey (*cf.* annexe 9, pages 40 à 51) propose une estimation des gains liés à la simplification et à la digitalisation des principaux processus de production (relation client, liquidation, reconstitution de carrière).

La méthodologie utilisée consiste à estimer une fourchette de potentiel de gains en ETP en pourcentage des effectifs de chaque processus, au regard de la part de l'activité pouvant être digitalisée (estimation fondée sur les visites et entretiens de la mission) et du potentiel de gain lié à la simplification sur ce type d'activités (selon des références de parangonnage).

Au total, selon cette méthode, le potentiel de gains d'ETP lié au numérique se situe entre 1015 et 1835 ETP, soit entre 8 et 15% des effectifs du réseau : 105 à 240 sur la relation client, 340 à 620 sur les carrières, 560 à 960 sur les retraites.

La mission considère cette estimation comme conservatrice.

En effet, cette méthode présente l'avantage de circonscrire le champ des gains possibles et donc de ne pas les surestimer.

En premier lieu, elle recense uniquement les processus sur lesquels les potentiels d'efficience liés au numérique sont les plus élevés : relation clients, régularisation et liquidation.

En second lieu, l'estimation est fondée sur une comptabilité analytique qui intègre à la liquidation une part des activités relevant de la fonction carrière (*cf. supra* 2.1.1). Au total, l'activité considérée recèle davantage de potentialité de gains d'efficience.

En troisième lieu, la méthode retenue par McKinsey n'intègre pas les gains potentiels liés à la l'organisation de la production (poursuite des mutualisations, organisation du travail hebdomadaire accueil/production, spécialisation des agents, formation, ciblage des contrôles, etc.).

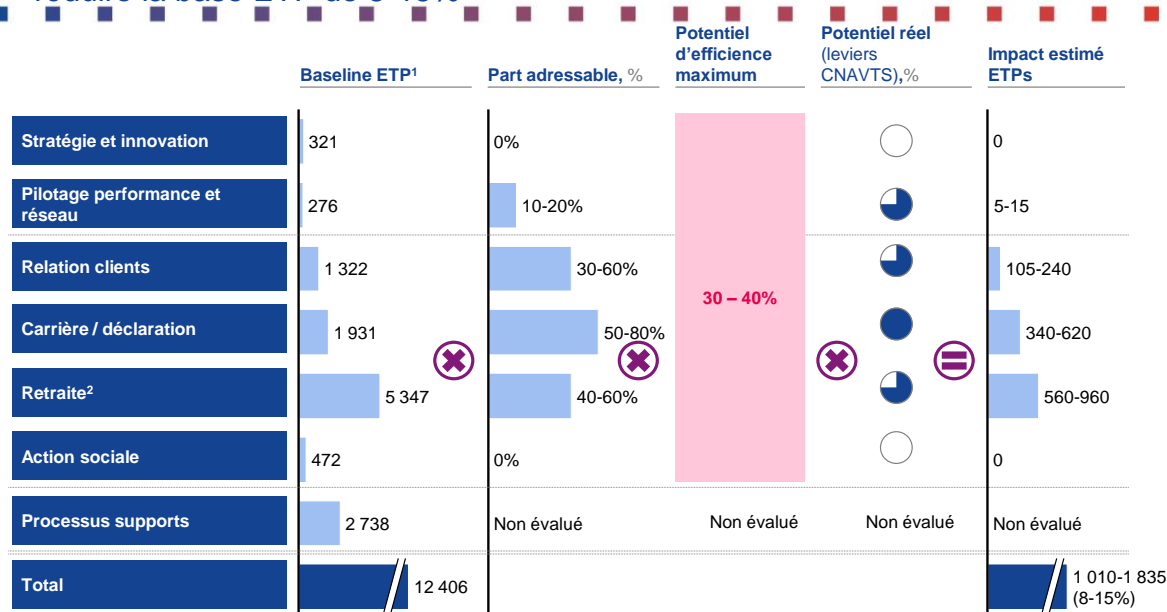
Toutefois ces premières estimations doivent être considérées avec prudence. Un chiffrage précis et global devra être établi lorsque l'étude ICBR, la refonte de la comptabilité analytique, les revues de processus et les cadrages métiers des projets SI auront pu être menés.

Schéma 2 : Gains d'efficacité potentiels liés au numérique

CAPACITÉS NUMÉRIQUES – PARCOURS ET INTERFACES NUMÉRIQUES

4.3 Les opportunités numériques permettraient de réduire la base ETP de 8-15%

ESTIMATIONS



NB: Cette analyse vise à être directionnellement correcte dans la qualification des enjeux et ne doit pas être vue comme un quantification précise du potentiel ou objectif de réduction
 La base ETP n'étant pas entièrement déclinée sur les processus cibles définis, une répartition des ETPs a dû être estimée pour certains processus
 1 La base ETP n'étant pas entièrement déclinée sur les processus cibles définis, une répartition des ETPs a dû être estimée pour certains processus.
 ETP 'Retraite' affectés à 80% au processus retraite et à 20% au processus relations clients (proxy réalisé grâce à la répartition des effectifs 'Retraite' dans la CARSAT de Dijon)
 ETP 'Communiquer' affectés à 50% au processus relations clients, 25% au processus stratégie et innovation et 25% au processus pilotage performance et réseau
 ETP 'Fonctions nationales' répartis sur les différents processus basé sur une affectation des différents directions nationales aux processus (-80% processus supports et -10% stratégie et 10% pilotage performance)
 2 Inclut lutte contre la fraude

Source : Mc Kinsey

➤ Poursuivre la simplification réglementaire

[314] Dans la perspective d'accélérer les délais de traitement et de réduire les coûts, les simplifications dans le droit et les pratiques restent un exercice clé.

[315] A ce titre, la liste des demandes de simplifications réglementaires transmise annuellement par la CNAV à la direction de la sécurité sociale pourrait être priorisée en fonction de l'horizon temporel (investissements SI nécessaires...) et des gains attendus. L'argumentaire de chaque demande pourrait être accompagné d'une évaluation des gains de productivité potentiels ou d'une évaluation du surcoût actuel dû à la complexité visée.

[316] Par ailleurs, le processus de remontée des demandes de simplification via le réseau des CARSAT gagnerait à être structuré : les demandes remontent souvent via le canal des responsables locaux du contentieux au TASS (27 propositions en 2017), mais rarement des techniciens qui font face à la complexité au quotidien.

[317] Sur le plan des réformes, les sujets suivants devront être traités de façon prioritaire (cf. 2.3.2) :

- La simplification du cadre régissant les pensions de réversion
- L'harmonisation des bases ressources afin de développer les échanges de données

- L'harmonisation des règles des régimes alignés, notamment sur les périodes assimilées¹⁸⁰ ou dans l'application du principe d'intangibilité des pensions liquidées
- La modification de la lettre ministérielle de 1971 relative à la première manifestation
- La clarification du cadre réglementaire du passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux (pension d'invalidité, AAH, RSA)
- La simplification du cadre réglementaire du minimum contributif tous régimes (MICO)

Recommandation n°4 : Réaliser une revue des principaux processus de production et poursuivre les simplifications réglementaires

Indicateurs associés : Outils 3 – jalons processus

3.3.2 Les investissements informatiques doivent être concentrés sur les outils d'efficacité

[318] La prochaine COG sera marquée par la préparation du futur système de retraites. Sur le champ des systèmes d'information, ce contexte renvoie à quatre enjeux prioritaires, sur lesquels il est nécessaire de concentrer les moyens : l'accélération du déploiement du RGCU afin de faciliter la mise à jour des carrières (cf. recommandation n°6) la digitalisation de la relation de service, la modernisation des outils métiers en interrégimes, le renforcement des capacités de pilotage de la branche grâce à un système d'information décisionnel. Ces priorités devront être poursuivies en cohérence avec le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale.

[319] Dans cette perspective, le renforcement des capacités de la fonction SI sera déterminant. Outre la disponibilité des ressources budgétaires, la présence de collaborateurs qualifiés sur les fonctions de management des projets est un sujet clé. Cette stratégie de ressources humaines nécessite une politique attractive en matière de rémunération et un dépassement des limites conventionnelles, par exemple via la mise en place de contrats de mission.

Cette accélération du calendrier, qui fait l'objet en annexe 2 d'indications de délais souhaitables, est néanmoins susceptible d'induire des charges importantes pour les services SI et métier. Un cadrage dès les prochains mois du futur SDSI sur les délais et les moyens serait utile pour préciser les objectifs.¹⁸¹

➤ Accélérer le déploiement du RGCU

[320] A la suite du rapport IGAS de décembre 2016, la gouvernance du projet RGCU a été profondément revue, dans des modalités que l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission jugent positives. Le calendrier de livraison a été décalé d'un an, avec une première mise en service pour la CRPCEN en décembre 2018 et pour le régime général en avril 2019. Les mises en service s'échelonnent ensuite jusqu'en 2023 au plus tard.

¹⁸⁰ Pour l'année 2017, la CNAV sollicite en priorité une modification des règles régissant les périodes de chômage : un chômeur assuré du régime général qui lance une activité indépendante cotise au RSI, et perd donc sa qualité d'assuré CNAV, ce qui lui cause une perte de droits.

¹⁸¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

[321] A ce stade d'avancement du projet, la date de première livraison doit être considérée comme fixée. Cette période doit être utilisée pour définir des règles d'usage du RGCU partagées entre les régimes, puisque ce travail fait encore débat. Plusieurs sujets appellent des décisions, dont certaines pourraient être reprises dans le décret d'application prévu par la loi du 9 novembre 2010 créant le RGCU¹⁸², qui n'est pas encore paru :

- préciser le rythme minimal et confirmer l'exhaustivité de l'alimentation du RGCU par les régimes de base et complémentaires ;
- préciser les liaisons entre le RGCU et les répertoires de droits individuels constitués par les régimes par points, en premier lieu l'Agirc-arrco ;
- définir une doctrine partagée d'utilisation du RGCU dans les process métiers des régimes : le RGCU est un référentiel partagé en interrégimes. Il est fondamental qu'il soit exclusivement factuel et neutre, recensant des périodes d'activité, des salaires, des employeurs, etc. S'il intègre des règles de métier ou des notions de calcul de droits ouverts, qui relèvent de modules métier (*cf. infra* développement sur l'outil retraite), il perd à la fois sa fonction de référentiel et son caractère interrégimes. En revanche l'intégration de contrôles de cohérence et de détection d'anomalies est extrêmement utile.
- définir le rythme de déploiement du RGCU : le calendrier de déploiement du RGCU, de 2018 à 2023, est aujourd'hui contradictoire avec les enjeux de la période qui s'ouvre. Pour disposer d'une base carrières beaucoup plus largement partagée et validée, au moment où le nouveau système de retraites sera lancé et où les futurs retraités seront légitimement demandeurs d'une information personnalisée de qualité, il est indispensable que le RGCU soit généralisé beaucoup plus vite, idéalement entre 2019 et 2020¹⁸³. Cette option suppose une attitude ferme de l'Etat, jusqu'à l'utilisation de la voie réglementaire ouverte par l'article L161-17-1-2 du code de la sécurité sociale. Elle nécessite également que les conditions financières du déploiement rapide du RGCU soient garanties aux régimes concernés, donc une avancée dans le temps des budgets déjà programmés. Elle implique enfin un traitement particulier pour l'Agirc- Arrco et pour les régimes de la fonction publique, qui sont les plus éloignés de la mise en service du RGCU.

➤ Achever la digitalisation de la relation de service dans une logique interrégimes

[322] La COG 2014-2017 a permis de développer des offres de services en ligne essentielles, telles que la demande de retraite en ligne (*cf. supra* 2.2.1).

[323] De nouvelles étapes doivent être franchies en interrégimes, afin d'accélérer la digitalisation de la relation de service avec les usagers.

¹⁸² Article L161-17-1-2 du code de la sécurité sociale : « Il est créé un répertoire de gestion des carrières unique pour lequel les régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions adressent de manière régulière à la caisse nationale mentionnée à l'article L. 222-1 l'ensemble des informations concernant la carrière de leurs assurés. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce répertoire contient également les points acquis au titre du compte mentionné à l'article L. 4162-1 du code du travail. »

¹⁸³ L'expérience de la DSN a montré qu'il est possible, avec une gouvernance énergique et constante, de déployer en peu de temps un outil interrégimes partagé.

[324] A ce titre, les projets informatiques prioritaires en la matière sont les suivants :

- Le module de régularisation de carrière en ligne¹⁸⁴ (cf. recommandation 6).

[325] Celui-ci devra s'appuyer sur une mise en convergence des approches actuellement développées par la CNAV et le GIP UR et sur un nouveau module de mise à jour des carrières connecté au RGCU¹⁸⁵. Les modalités de traitement des demandes après réception via l'interface du portail commun interrégimes doivent être définies¹⁸⁶. En effet, il est fondamental de veiller à ce que les demandes de régularisation soient traitées dans une logique de synergie interrégimes, afin de réaliser les gains potentiels en termes de simplification et d'efficience. A ce titre, le fait que la CNAV ait déjà récemment lancé son projet de nouveau SI carrière appelle à la vigilance : il est essentiel que cet outil soit compatible avec une utilisation en routine en interrégimes.

- Le module de conseil (EIR) en ligne (web entretiens, parcours en ligne d'auto-orientation dans les dispositifs retraite, *serious game* à l'instar de Pôle Emploi) (cf. recommandation 7)
- L'amélioration des outils de communication digitale (EPTICA, EDDI) afin de réduire les répétitions de contacts sur les autres canaux de communication
- L'acquisition d'un outil de gestion de la relation de service

[326] Il s'agit d'un levier de productivité et d'amélioration de la qualité de service considérable, au titre notamment de la réduction des répétitions de contacts et de la consolidation des parcours usagers (cf. recommandation 7).

[327] La mission recommande un achat « sur étagère » d'une solution paramétrable. Une autre option pourrait être la mutualisation de l'outil de GRC utilisé par un autre régime dans une perspective de transition vers un processus métier interrégimes¹⁸⁷ (cf. *infra* outil retraite).

➤ Poursuivre le remplacement de l'outil retraite

[328] Le remplacement de l'outil retraite a été prévu par plusieurs COG et toujours dépriorisé par rapport aux sujets interrégimes ou réglementaires. Au regard de son obsolescence technique et du coût de sa maintenance, le remplacement de l'outil retraite est devenu indispensable.

[329] Les services de la CNAV s'appuient sur une stratégie de renouvellement par modules successifs venant remplacer des éléments de l'actuel outil retraite, lancés chaque fois qu'un besoin métier nouveau est exprimé. Cette stratégie est techniquement pertinente. Elle présente l'inconvénient de s'étaler sur 6 à 8 ans.

[330] Cette durée est devenue incompatible avec les délais de changement des organisations et avec les perspectives nouvelles sur le système de retraites. Mais quand bien même tous les moyens

¹⁸⁴ En complément, l'offre de coproduction en ligne sur la carrière pourrait être développée vis-à-vis des employeurs, afin de faciliter les échanges de données et la récupération des archives par les services de la CNAV. Cet outil nécessiterait l'établissement d'un référentiel complet des employeurs, qui pourrait s'appuyer sur les données du GIP MDS. Cet effort, partagé par les autres organismes de protection sociale en matière de qualité de service, pourrait s'inscrire dans un cadre d'une stratégie interbranche « employeurs ».

¹⁸⁵ Au-delà de l'interface avec l'utilisateur, c'est la réussite du projet RGCU qui déterminera le succès de l'offre.

¹⁸⁶ A ce stade, la mission ne connaît pas les détails de ce processus de traitement. Il semble toutefois que les demandes seront encore traitées par chaque régime séparément pour leur partie de carrière, et qu'aucune simplification des relations interrégimes n'est en cours, compte tenu du retard du volet « métier » sur le chantier RGCU.

¹⁸⁷ L'étude du sujet inscrite au COP du GIP UR doit être relevée, bien que la CNAV ne semble pas s'être saisie de cette opportunité.

financiers nécessaires seraient mis à sa disposition, la CNAV considère qu'elle n'aurait ni dans ses directions SI, ni dans ses directions métier les moyens humains de porter en maîtrise d'ouvrage une accélération du projet dans le temps de la prochaine COG. Cela n'aurait pas davantage de sens de lancer un projet de renouvellement appuyé sur des références en retraites qui seraient dépassées à la date de sa livraison.

[331] Il est aujourd'hui nécessaire de se projeter dans la situation future en concevant un outil pensé dès le départ pour le basculement dans le futur système. Cet outil devrait être interrégimes, *a minima* pensé pour les régimes alignés. Et à ce titre, il serait utile d'envisager la conception des différents modules de ce nouvel outil commun en répartissant les tâches parmi les directions SI de différents régimes. Sous réserve d'une maîtrise d'ouvrage interrégimes ferme et efficace, cela permettrait de dépasser les contraintes de charge et de faire aboutir le projet rapidement. La mission note que cette stratégie a montré son efficacité dans le cadre de l'élaboration du MOCAR¹⁸⁸.

[332] Cet outil devrait reposer sur un nombre limité de modules, aux périmètres clairement délimités, en particulier :

- Un référentiel de carrières neutre et factuel : le RGPU ;
- Un référentiel usagers ;
- Un module de mise à jour des carrières (évoqué *supra*) à coordonner avec les travaux d'ores et déjà engagés par la CNAV
- Un moteur de règles pour la liquidation, très « guidant » pour les conseillers retraites, sur la base du MOCAR, avec des contrôles embarqués et la perspective d'y intégrer les futures règles de retraites ;
- Une éditique ;
- Un module de paiement ;
- Un outil de gestion multicanale des relations usagers

➤ Créer un système d'information décisionnel

[333] Le pilotage de ses activités par la CNAV est rendu très difficile par l'absence de système d'information décisionnel partagé, et malgré l'émergence d'un pilotage national de la production et les multiples initiatives locales en ce sens. La création d'un SI décisionnel¹⁸⁹ est indispensable à court terme. Un projet de cette nature doit mettre l'accent sur son opérationnalité plutôt que sur l'exhaustivité et être piloté par les délais.

[334] Un outil multi-processus, intégrant un entrepôt de données, des restitutions automatisées définies selon les besoins des différents métiers et un portail d'accès, pourrait être produit en mode agile. Les nombreuses initiatives sous Excel dans les CARSAT constituent une matière utile en ce sens. Des livraisons successives de nouvelles versions élargies seraient nécessaires pour aboutir à couvrir l'ensemble des principaux champs sur les métiers et les ressources.

¹⁸⁸ Moteur de règles de la LURA établi en commun entre la CNAV et la MSA, la maîtrise d'œuvre étant confiée à cette dernière.

¹⁸⁹ Qui était déjà un objectif de la COG 2014-2017

- Assurer la cohérence avec le futur schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale

[335] Le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale pourrait intégrer plusieurs sujets mis en évidence dans le présent rapport :

- Définir un schéma cible d'échange de données entre organismes de protection sociale, élargi à la Direction générale des finances publiques (DGFIP)

[336] Les échanges de données au sein de la sphère sociale sont un levier considérable d'efficacité. De nombreuses avancées sont conduites en ce domaine : ainsi, un récent décret en Conseil d'Etat a prévu l'autorisation des échanges automatiques de données sur les ressources des bénéficiaires de l'APA entre les départements et la DGFIP, ce qui facilitera la gestion de cette prestation. Une évolution du même ordre permettrait de traiter plus simplement les prestations sous conditions de ressources, notamment les pensions de réversion et l'ASPA.

[337] Pour l'ensemble de la sphère sociale, de tels échanges sont de nature¹⁹⁰ à :

- accélérer le traitement des dossiers relatifs aux avantages non contributifs sous condition de ressources
- favoriser la mise en place de parcours interbranche pour les usagers
- améliorer la qualité du ciblage de ces différentes politiques publiques.

[338] La mission recommande d'établir un schéma cible d'échange de données entre organismes de protection sociale, élargi à la DGFIP, en lien avec la mise en œuvre du principe « Dites-le nous une fois » et d'adapter la réglementation sur le partage des données de ressources avec la DGFIP. Celui-ci devrait idéalement permettre non seulement la consultation, mais aussi l'injection de données dans les outils informatiques des organismes, ce qui, dans le cas de la CNAV, permettrait de réaliser des gains d'efficacité dans le calcul des prestations. Cela requiert également l'achèvement du projet EIRR.

- Définir des règles de bonnes pratiques pour les sujets portés par les GIP

[339] Le rapport présente au 3.1.2 plusieurs propositions en ce sens.

- Intégrer les principaux sujets « outils » interbranches et interrégimes

[340] Il serait utile que le schéma stratégique intègre la référence aux principaux sujets « outils » développés en interbranches et interrégimes, pour assurer la cohérence des approches avec les services « métiers » et veiller à une programmation articulée avec les charges de travail et les budgets actuellement engagés.

Recommandation n°5 : Prioriser les investissements informatiques permettant d'achever le virage numérique et de dégager les plus grands gains d'efficacité

Indicateurs associés :	Outils 4 : Jalon gestion de la relation client
	Outils 5/ interrégimes : Jalons RGCU
	Outils 6/ interrégimes : Jalons Nouvel outil retraite
	Outils 7/ interrégimes : Jalons Offre de services en ligne

¹⁹⁰ cf. rapport "L'organisation des échanges de données entre organismes de protection sociale", 2015, IGAS/IGF

3.3.3 La stratégie de régularisation de carrière en amont doit devenir une priorité opérationnelle

[341] La mise en place d'une stratégie de reconstitution de carrière est à la fois un gage d'efficacité et une nécessité pour la qualité du service public. En effet, elle contribue à une liquidation de qualité, respectueuse du délai réglementaire et efficace, car évitant de passer par deux phases de liquidations, provisoire puis définitive. Par ailleurs, elle permet à l'assuré de prendre connaissance de l'ensemble de ses droits en amont de son départ à la retraite, et donc de faire ses choix (départ anticipé, retraite progressive...) en toute connaissance de cause.

[342] Cette stratégie viserait l'atteinte, à l'horizon de la fin de COG, des objectifs suivants :

- la gestion par le flux des demandes individuelles de régularisation
- la mise en œuvre du droit à l'information en amont du départ à la retraite

[343] C'est aussi une condition décisive de la réussite de la réforme des retraites, quelle qu'en soit la modalité, puisque la simplification attendue de cette réforme nécessite une bonne information des assurés pendant la phase de transition, et donc un établissement des droits en amont du départ à la retraite. En effet, s'agissant d'une réforme annoncée comme un gage d'équité et de transparence, l'impossibilité technique pour les assurés de consulter leurs droits et d'estimer l'impact de la réforme sur leur situation personnelle brouillerait le message envoyé par l'Etat.

➤ Cette stratégie devra s'accompagner d'une évolution des processus métier de reconstitution

[344] La CNAV devra adapter son dispositif de production et son offre de reconstitution de carrière offerte aux assurés du régime général. Du point de vue de l'organisation de la production, la réussite de cette stratégie nécessite :

- la mise en place d'un processus métier fluide et guidé sur l'outil retraite, ainsi que d'un plan de formation et d'une organisation du travail dédiés à cette activité ;
- la disponibilité au sein du réseau de la branche des effectifs formés en nombre suffisant pour traiter ces rectifications de carrière à l'initiative de l'utilisateur ;
- l'accompagnement par la communication externe et par une offre de conseil dédiée de la montée en puissance de cette offre de coproduction (*cf. infra* 3.4.1) ;
- la mise à jour de la base carrière des fonctionnaires, qui pourra le cas échéant nécessiter une opération d'ampleur de ressaisie des données, ciblées sur les générations proches du départ à la retraite et concernées par la réforme

[345] En termes d'interface, la qualité de l'offre de coproduction sera déterminante pour inciter les assurés à mettre à jour spontanément leurs carrières. Ainsi, le service en ligne devra être simple, intuitif et ergonomique¹⁹¹. Le nouveau rôle des assurés devra faire l'objet d'une communication et d'une aide à l'appropriation des outils sur plusieurs canaux (hotline, chat).

[346] Pour être efficace, cette relation de coproduction devra être qualitative et personnalisée. En cas de besoin, la CNAV devra pouvoir proposer un rendez-vous spécifique. La création de conseillers référents permettrait de garantir que chaque usager connaisse son technicien retraite et puisse le contacter directement par plusieurs canaux (compte personnel, téléphone).

¹⁹¹ En ce sens, les travaux en cours de la DNR prévoient une interface guidée sous forme de CV modifiable

[347] En termes de service, la désincitation actuelle à la régularisation de carrière avant 55 ans doit progressivement disparaître, à mesure que la CNAV sera en mesure de répondre au flux de demandes. A terme, la CNAV- et collectivement, les régimes de retraite - pourrait prendre un engagement sur la reconstitution de carrière : chaque usager aurait la « garantie » que sa carrière aura été révisée à l'aune de toutes les pièces disponibles à un âge de référence. Cela lui permettra d'être correctement informé par exemple lors d'un EIR en présentiel ou à distance¹⁹². Cet engagement devra être connu au même titre que la garantie de versement créée en 2015.

[348] Cet engagement de service serait le corollaire de la responsabilité des usagers, invités à mettre à jour eux-mêmes leur carrière via les outils de coproduction. A l'issue d'une période de transition, le droit pourrait établir la responsabilité de l'assuré vis-à-vis de la complétude de sa carrière, par exemple à l'issue de plusieurs relances de la caisse qui n'ont pas obtenu de réponse.

➤ Au-delà, une simplification de la gestion des régularisations en interrégimes s'impose

[349] A court-terme, de nombreuses simplifications peuvent être conduites par le GIP UR¹⁹³ grâce à une revue en profondeur des processus interrégimes de régularisation de carrière. Cette réflexion commune pourra aboutir à une harmonisation des règles voire une mutualisation sur :

- Les échanges d'informations sur les attributs de l'utilisateur (adresse, coordonnées de contact, RIB, etc.) entre organismes de sécurité sociale et à l'aide de services existants comme Ficoba pour les RIB
- Les échanges d'informations avec les services de la DGFIP sur les revenus, pour établir le droit aux prestations sous conditions de ressources ;
- Le traitement des pièces justificatives et les pièces demandées
- Les contrôles d'existence
- Les contrôles de résidence

[350] A moyen-terme, le service de régularisation en ligne proposé par le GIP UR devrait logiquement aboutir à une mutualisation et à une simplification plus large du processus de reconstitution de carrière en interrégimes, sans quoi les gains d'efficacité seraient considérablement limités.

[351] Dès sa mise en œuvre, le RGCU embarquera de nombreux contrôles à l'entrée et à la sortie. Il permettra d'améliorer rapidement la qualité des données, à la double condition de la participation des usagers et de la disponibilité du personnel nécessaire aux rectifications, voire de valider automatiquement des données sur les carrières simples. Pour que cet outil soit efficace, le volet métier ne doit absolument pas être négligé ou décidé trop tardivement : les règles de compétences des régimes en matière de modification et de correction de données devront être clarifiées rapidement afin de bénéficier de gains d'efficacité réels.

[352] Pour être plus fluide, la reconstitution des carrières pourrait être officiellement confiée à la CNAV, qui a déjà la connaissance de la quasi-totalité des assurés. Cette délégation de gestion vaudrait pour la plupart des régimes de salariés. Ce transfert se ferait à l'exception des régimes de

¹⁹² Cet engagement aurait d'autant plus de sens si la réforme engage une transition vers les comptes notionnels qui reposent sur la transparence de l'information sur les droits accumulés afin de favoriser la liberté de choix des assurés.

¹⁹³ Sa gouvernance réduit toutefois structurellement sa capacité à faire avancer ces chantiers qui nécessitent parfois des arbitrages difficiles. Ainsi, le chantier des pièces justificatives est affiché dans la COP du GIP UR au titre de « réflexions communes » à mener, mais sans progrès notables. L'appui de la tutelle sera indispensable pour accélérer ce processus.

3.4 La CNAV doit investir sur la qualité de la relation de service

3.4.1 En complément de sa digitalisation, la relation de service doit évoluer vers une approche qui réponde aux enjeux de conseil et d'inclusion numérique

[359] Quelques priorités stratégiques ont déjà été actées par la CNAV :

- La CNAV doit proposer une relation 100% dématérialisée avec des services personnalisés, pédagogiques et ergonomiques
- Les autres canaux doivent rester disponibles en appui ou en recours
- Des parcours alternatifs doivent permettre de répondre aux attentes des publics fragiles (inclusion numérique, prise en charge sur rendez-vous, action sociale)

[360] L'enjeu de cette COG sera de compléter cette vision cible et de définir une trajectoire pour l'atteindre en fonction des contraintes de gestion de la caisse et des priorités des usagers.

[361] L'objectif principal de la période qui s'ouvre est la poursuite de la digitalisation de la relation de service (cf. recommandation n°5) et la mise en place d'une stratégie de reconstitution de carrière en coproduction avec les usagers (cf. recommandation n°6).

[362] En complément, la mission identifie quatre chantiers essentiels pour la relation de service.

➤ Définir une stratégie de conseil individualisé en interrégimes

[363] Dans un contexte marqué par l'anticipation de réformes structurelles de grande ampleur, la période qui s'ouvre est propice aux questionnements et à l'inquiétude des assurés sur l'impact de ces évolutions sur le niveau de leur pension et leurs conditions de départ à la retraite. Cela exige une attention particulière apportée à la qualité de l'offre de conseil et d'information aux usagers.

[364] Le taux de couverture actuel des EIR (10%) ne permet pas de mettre en œuvre une véritable politique de conseil personnalisé et d'information en amont du passage à la retraite. L'offre de conseil doit être développée à la fois sur le canal digital (cf. recommandation 5), sur le canal téléphonique et sur le canal physique, encore largement plébiscité par les usagers.

[365] La mission considère que l'objectif du taux de couverture en EIR devrait se situer autour de 30% d'une génération, avec un ciblage en fonction de la complexité de la carrière (polypensionnés). Une majorité d'entretiens pourra prendre la forme d'un EIR à distance. La mise en œuvre de cette priorité de service public nécessitera une impulsion et un soutien de la tutelle.

[366] Pour étendre le taux de couverture, la règle de répartition des EIR entre les régimes alignés devra être clarifiée. Des moyens devront être dégagés tant pour l'accueil au sein de la CNAV que pour assurer la formation des agents des autres régimes sur les techniques de conseil interrégimes. Mieux dotée, la CNAV devra ainsi revenir à une promotion proactive de son offre.

➤ Achever le chantier sur la définition des parcours en cross-canal

[367] En 2013, la DNR a lancé un chantier de réorganisation de l'offre de services de la CNAV sous forme de parcours client. Les deux premiers parcours ayant été définis sont « Je demande ma retraite » et « Je viens de perdre mon conjoint ».

[368] Pendant la prochaine COG, l'objectif sera de rationaliser les parcours des usagers sur deux autres offres phares : la régularisation de carrière et l'offre de conseil et d'information.

- A court-terme, ceux-ci reposeront sur une simplification des processus métier existants (*cf.* recommandation 4) afin d'améliorer la qualité de service
- A mi-COG, les parcours devront intégrer les nouveaux outils informatiques (coproduction en ligne, web entretiens, *cf.* recommandation 5)
- A la fin de la COG, ils devront être pilotés et ajustés en continu sur la base des nouveaux outils de gestion de relation client et de pilotage de la qualité de service

➤ Mettre en place des parcours « attentionnés » pour les personnes fragiles

[369] Afin de garantir l'accès aux droits, la mission considère que la CNAV doit acter sa transition vers un service public de « l'aller vers »¹⁹⁴, dont l'objectif serait de prévenir les situations de non-recours et d'exclusion sociale ou numérique. Cela nécessite de développer des parcours adaptés fondés sur des mécanismes de détection des fragilités.

[370] A l'instar de ce qui a été développé pour la demande de droits propres et dérivés, les parcours usagers « régularisation de carrière » et « conseil » devront être déclinés en une version dédiée aux publics fragiles et/ou éloignés du numérique, incluant des services spécifiques (prise de contact proactive avec les aidants, visite à domicile, sollicitation de rendez-vous).

[371] Afin de pouvoir bénéficier aux publics cibles, ces parcours devront intégrer une forte dimension dédiée à la détection des fragilités, que celles-ci soient sociales, sanitaires, financières ou liées à un déficit de compréhension des outils numériques. En particulier, la définition de ces parcours « publics fragiles » devront s'appuyer sur :

- Le renforcement des partenariats avec les autres régimes, les autres organismes (CAF, CNAM Pôle Emploi), les collectivités territoriales (CCAS, CLIC) ou les acteurs de la cohésion sociale (associations) et leur intégration dans les parcours
- Le renforcement des échanges de données sur la situation des assurés, en s'appuyant sur les possibilités ouvertes par le décret du 7 mars 2017¹⁹⁵
- Le développement de l'expertise de la CNAV et de son Observatoire des fragilités

➤ Adapter l'offre d'accueil de proximité en répondant aux enjeux de l'inclusion numérique

[372] La rationalisation du réseau d'agences est considérée comme en voie d'être achevée par la mission. En revanche, la pertinence de la maille du réseau d'accueil de proximité n'a pas été objectivée faute de données. Compte tenu des enjeux associés à l'offre de réassurance des usagers dans un contexte de réformes, un audit détaillé sur les attentes des usagers en termes d'accueil physique doit être conduit. En complément, une cartographie exhaustive et une analyse de l'offre apportée par les points d'accueil existants (points d'accueil retraite, accueils interrégimes, Maisons des Services au Public) doivent être produites¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Le directeur général de la CNAV évoque l'idée d'un « service public de projection ».

¹⁹⁵ L'article 7 de la loi ASV autorise en effet un échange de données entre organismes de sécurité sociale afin de repérer les fragilités (bénéficiaires de la CMU-C, chômeurs, absence de médecin traitant...).

¹⁹⁶ La CNAV ne dispose pas de données précises et consolidées sur l'offre de services et la fréquentation de ses points d'accueil retraite. Malgré l'objectif fixé par la COG en ce sens, la mission n'a pas pu se procurer de cartographie du réseau

[373] Sur cette base, la CNAV pourra définir un schéma cible de son réseau de proximité afin de répondre à ces attentes. Le schéma devra intégrer la poursuite des mutualisations des accueils en interrégimes et le déploiement des Maisons de Services au Public. L'opportunité de rapprochements avec les autres organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM), devra être évaluée.

[374] Par ailleurs, le contenu de l'offre de proximité devra également être adapté. A ce titre, la mission considère que la politique de rendez-vous devra intégrer les éléments suivants :

- Promotion et mise en œuvre de l'offre d'entretien information retraite (EIR) en individuel et en collectif auprès de l'ensemble des assurés éligibles du territoire
- Généralisation des rendez-vous « Renseignement Min » de pré-orientation des usagers et de détection des fragilités, actuellement expérimentés par la CNAV
- Mise en place d'un dispositif de suivi des personnes repérées comme fragiles afin de leur proposer un rendez-vous et de vérifier la complétude de leurs démarches
- Mise en place d'une offre de rendez-vous de courte durée (10 minutes) d'aide à la constitution du dossier, afin de limiter les réitérations de contact

[375] En particulier, l'offre de proximité devra se structurer en matière de médiation numérique. La mission recommande la définition d'une stratégie nationale de médiation numérique qui rassemble non seulement les branches de la sécurité sociale, mais aussi les autres services publics ayant fortement digitalisé leur offre (services de l'Etat, collectivités territoriales). Celle-ci serait pilotée par un acteur national, par exemple l'Agence numérique et aurait pour objectif de couvrir le territoire, à l'instar de la politique déjà développée par la CNAF (cf. annexe 5).

[376] Dans le cadre de sa nouvelle politique de proximité, la CNAV pourra ainsi développer une offre de médiation numérique sur l'ensemble de son réseau. A l'instar de ce qui est prévu dans les espaces libre-service de ses agences, les MSAP, Points d'Accueil Retraite et accueils interrégimes pourraient bénéficier d'un point d'accès aux outils numériques (scanner, ordinateur) et de la présence d'un agent accompagnateur forme. A défaut, la structure d'accueil devra être en mesure d'orienter les usagers vers les offres existantes à proximité.

[377] A ce titre, l'accompagnement des agents du réseau sera nécessaire au titre de :

- La formation des accompagnateurs des espaces libre-service aux enjeux de l'inclusion numérique afin d'accompagner les usagers dans leurs démarches
- La formation des techniciens retraite aux enjeux de l'inclusion numérique afin d'orienter les usagers vers l'offre existante sur le territoire en termes de points d'accès au matériel numérique, de formation et de médiation (CCAS, MSAP)

Recommandation n°7 : En complément de la digitalisation de l'offre, développer une relation de service qui réponde aux enjeux de conseil et d'inclusion numérique

Indicateurs associés :	Offre de service 1 – assurés digitaux
	Offre de service 2 – EIR
	Offre de service 3 – satisfaction des actifs et des retraités

d'implantation territoriale de la CNAV intégrant les MSAP et les points d'accueil interrégimes. Elle n'a pas non plus obtenu d'analyse de la CNAV sur le taux de couverture apporté par ces différents types de points d'accueil par rapport aux besoins constatés des usagers (amplitude horaire, capacité d'accueil, accessibilité par les transports).

3.4.2 La place de l'action sociale de la CNAV doit être clarifiée

- La CNAV doit améliorer l'efficacité de sa production, le ciblage des publics et l'articulation de son offre avec les régimes alignés

[378] La prochaine COG pourra être consacrée à l'industrialisation du traitement des dossiers grâce à l'achèvement des outils informatiques, qui devront être interrégimes et modulables. En complément, une politique d'harmonisation des pratiques des CARSAT (accès aux prestations, reste à charge, partenariats) devra être menée par la direction nationale.

[379] Compte tenu de l'insuffisance des moyens pour couvrir les besoins, la DNAS devra renforcer la qualité du ciblage des publics bénéficiaires en s'appuyant sur :

- le renforcement de la complémentarité entre l'action sociale de la branche et le service social de l'Assurance maladie, en proposant une spécialisation par publics cibles (suivi des retraités par la CNAV, suivi des actifs par la CNAM)
- les échanges de données interbranche (via l'outil SYNERGIE et le futur outil d'échanges de données créé par le décret en Conseil d'Etat du 14 mars 2017¹⁹⁷)
- le renforcement de l'Observatoire des fragilités grâce aux études sectorielles menées sur les besoins en prévention et en adaptation de l'habitat
- le renforcement des partenariats locaux avec les collectivités territoriales et les acteurs clés de la cohésion sociale (associations, réseaux médicaux, services d'aide à domicile, centres socioculturels) afin de repérer les publics fragiles
- le développement des initiatives innovantes en matière de lutte contre le non recours (invitations « push mail », aide au transport, recherche d'un partenariat pour la poursuite du projet DIVAS)

[380] A l'instar des travaux menés par la DNR pour la formalisation des parcours du métier retraite, des parcours usagers pourront être créés pour les principales démarches réalisées en matière d'action sociale, en s'appuyant sur les nouveaux outils informatiques dont la mise en production pourra avoir lieu au cours de la prochaine COG.

[381] La convention pluriannuelle liant l'Etat et les caisses de retraite (RSI, MSA, CNAV, CNRACL) du 6 mars 2016 fixe des axes de progrès pour la politique de prévention en interrégimes, qui devront être poursuivis dans la prochaine COG :

- les synergies dans l'attribution des aides individuelles (convergence des barèmes, professionnalisation de l'évaluation, dispositifs définis en communs)
- la coordination en matière de lieux de vie collectifs (financement des résidences autonomie et des MARPA, information commune, ingénierie commune)
- la politique commune de lutte contre l'isolement social des personnes âgées
- la représentation commune dans les gouvernances locales (conférences des financeurs, conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, conseils territoriaux de santé)

- L'Etat doit simplifier le cadre de la politique nationale de prévention de la perte d'autonomie

¹⁹⁷ Décret n°2017-334 du 14 mars 2017 relatif aux traitements de données à caractère personnel pour la mise en œuvre des échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale en vue de prévenir la perte d'autonomie des personnes âgées

[382] La complexité des règles de compétence qui régissent la mise en œuvre de la politique nationale de la prévention de la perte d'autonomie, menée par une grande multiplicité d'acteurs, nuit gravement à sa lisibilité et probablement, à terme, à son efficacité compte tenu du non-recours et des pertes d'efficience qui peuvent être induits.

[383] La loi d'adaptation de la société du vieillissement n'a pas clarifié ce cadre national et local. Par conséquent, une réflexion doit être menée par l'Etat en lien avec les parties prenantes afin de définir une nouvelle gouvernance de la politique de prévention de la perte d'autonomie¹⁹⁸. Dans cette perspective, la place de l'action sociale de la CNAV, dont toutes les offres concourent à cet objectif de prévention sans que cette stratégie ne soit explicitée (*cf.* 2.2.1.), doit être clarifiée.

Recommandation n°8 : Clarifier la place de l'action sociale de la CNAV dans le cadre de la politique nationale de prévention de la perte d'autonomie

Indicateurs associés : Offre de service 4 – satisfaction des usagers et des aidants de l'action sociale

3.5 La programmation des ressources de la CNAV doit être au service de ses objectifs de service public et être alignée avec sa trajectoire d'efficience

3.5.1 La logique pluriannuelle et la transparence doivent guider le cadrage des ressources

► Propositions de principes budgétaires

[384] Les COG sont fondées sur des principes budgétaires de pluriannualité et de transparence. L'expérience des deux dernières COG a montré les limites de ces principes, traduites d'une part par un décalage entre les cadrages budgétaires réels et les objectifs exigés des caisses, et d'autre part par une sous-consommation budgétaire et la constitution de reports importants.

[385] Le service public de la retraite connaîtra dans les prochaines années des changements significatifs qui appelleront un pilotage fin de la branche retraite du régime général comme des sujets interrégimes. Il est important de lui assurer une vision budgétaire suffisamment claire et cohérente avec ses missions.

[386] Cinq principes peuvent guider cette démarche :

- Etablir le cadrage budgétaire après un processus d'ajustement mutuel entre les moyens et les missions (*cf. supra* 3.1.1), au regard notamment des cibles de service public (« relations avec les usagers » et « production ») et des enjeux de la période (reconstitutions de carrière, investissements informatiques et avancées de l'interrégimes) ;

¹⁹⁸ La stratégie de couverture des besoins, la gestion des financements et les relations avec les opérateurs gagneraient à être concentrée sur un nombre limité d'acteurs. Par ailleurs, cette nouvelle gouvernance devra clarifier l'articulation de la fonction d'expertise et de recherche de la CNAV avec celle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). En effet, la CNAV dispose d'un outil de ciblage des personnes retraitées fragiles (l'Observatoire des fragilités) et développe des travaux d'évaluation de l'incidence des dispositifs de prévention. La CARSAT Languedoc-Roussillon a développé un Institut Régional du Vieillissement, en partenariat avec l'ARS, les instituts de recherche locaux et le CHU de Montpellier.

- Convenir d'un cadrage budgétaire rigoureux mais qui ne sera modifié qu'à la marge et en transparence¹⁹⁹ par l'impact des LFSS, cette situation étant préférable tant en gestion qu'en gouvernance à un cadrage plus généreux qui donnerait lieu à des arbitrages lourds et à des sous exécutions ;
- Limiter l'utilisation des reports aux grands projets et aux investissements, notamment informatiques ;
- Déterminer un cadrage budgétaire spécifique pour les prestations de la CNAV comme opérateur pour l'interbranche et pour l'interrégimes ;
- Proposer une modalité de pilotage budgétaire à coût complet de la fonction SI, c'est-à-dire en intégrant les dépenses de personnel.

[387] Le cadrage budgétaire pourrait être complété par une formule « d'intéressement » : si certains objectifs sont atteints conformément à la COG, une partie du gain obtenu serait « rétrocedé » à la CNAV en effectifs ou en crédits²⁰⁰. Ce mécanisme serait réciproque de fait : en effet, la trajectoire RH étant fixée en début de COG, un retard de livraison des outils sources de gains d'efficience (comme le RGCU) se traduirait par une perte sèche pour la CNAV en fin d'exercice.

[388] Les règles budgétaires de la COG précisent que les contributions aux GIP Union retraite et Modernisation des données sociales figurent dans les « autres dépenses de fonctionnement », dans une catégorie de dépenses au budget limitatif fortement réduit sur la période. La solution retenue pour l'ACOSS et l'UCANSS, qui consiste à passer par des budgets évaluatifs pour chacune de ces activités, semble plus pertinente pour le portage des dossiers stratégiques interbranches et interrégimes par les GIP. En effet, cette pratique donne davantage de visibilité à leurs gestionnaires et minimise les risques de difficultés interinstitutionnelles. Elle permettrait également de mieux piloter le cadrage budgétaire sur les « autres dépenses de fonctionnement ».

[389] Compte tenu des enjeux budgétaires, le rôle d'opérateur de la CNAV n'apparaît pas assez clairement tant dans les outils de négociation avec l'Etat (COG du GIP UR et de la CNAV) que dans la présentation des budgets. Il serait nécessaire de le cadrer de façon plus précise et de garantir que la fonction d'opérateur de la CNAV ne s'exerce pas au détriment de sa mission première de services des retraites du régime général, en distinguant les deux budgets dans la COG.

[390] En revanche, ni l'expérience de la COG précédente ni les volumes budgétaires concernés ne conduisent à recommander de conserver un budget isolé pour la pénibilité. Ce constat n'exclut cependant pas qu'au sein du budget général de la CNAV figure un budget indicatif pour la pénibilité, ajusté à la consommation des crédits réellement constatée et aux réformes dont le principe a été annoncé par le Premier ministre le 8 juillet 2017.

[391] Enfin, sur l'ensemble des questions de ressources, et de façon plus aigüe pour les effectifs et l'immobilier, il serait pertinent de veiller à ce que les règles et les références fixées par les 3 COG régissant les CARSAT (CNAM, CNAV, ATMP) soient cohérentes entre elles.

Recommandation n°9 : Etablir deux cadrages budgétaires distincts (CNAV branche / CNAV opérateur) et garantir la transparence de l'exécution de ces deux budgets

Indicateurs associés :	Gestion 1 : trajectoire budgétaire
------------------------	------------------------------------

¹⁹⁹ Une communication au conseil d'administration de la CNAV pourrait se substituer à un avenant de la COG.

²⁰⁰ Ce mécanisme pourrait être décliné ensuite en interne à la CNAV entre la caisse nationale et les CARSAT.

3.5.2 La trajectoire des effectifs doit permettre de prévenir de nouvelles crises de production et s'appuyer sur la disponibilité des leviers d'efficience

➤ Repères méthodologiques

[392] Le cadrage des ressources humaines sur la période doit faire l'objet d'un affichage explicite dans la COG. Le raisonnement en montant budgétaire annuel, toutes fonctions RH confondues, est le plus complet, le plus souple en gestion et le plus responsabilisant, puisqu'il agrège tous les leviers de management (politiques d'emploi, de rémunération, de formation, de qualité de vie au travail, etc.) et tous les coûts (salaire, niveau de recrutement, avancement, formation, remplacements, chômage, etc.). Si le choix devait être fait de ne pas recourir à cette unité, un raisonnement en ETPMA tous contrats confondus (CDI + CDD) est également possible, seul ou combiné avec un raisonnement en montant budgétaire. L'unité de compte utilisée dans la COG doit ensuite être reprise dans le pilotage interne de la caisse et de son réseau.

[393] La cible d'effectifs fera l'objet d'une traditionnelle négociation entre la CNAV et ses tutelles. S'il n'est pas dans la vocation de l'IGAS de se substituer aux négociateurs, la trajectoire des effectifs ne peut que découler des missions effectivement confiées à la CNAV. Le contexte actuel, marqué par les réformes à venir (retraites, adossement du RSI), appelle au plus grand réalisme et à la plus grande prudence quant aux estimations chiffrées à ce stade.

[394] La mission souhaite cependant rappeler que le cadrage des effectifs doit être étroitement lié aux objectifs de service public donnés à la CNAV, et repris dans les cibles de service public « usagers » et « production » (*cf. supra* 3.1.1 et recommandation n°1).

[395] Elle souligne d'autre part que les hypothèses de gains d'efficience dépendent fortement de la réussite des priorités stratégiques de la caisse sur les systèmes d'information (*cf. supra* 3.3.1 et recommandation n°5) et de l'industrialisation de la production grâce à une stratégie carrière efficace (*cf. annexe 5* et recommandation n°6).

[396] Ainsi, une trajectoire de ressources humaines fixée de façon préalable à la définition du service public cible, à la clarification des grandes lignes des réformes structurelles à venir et à l'évaluation des investissements nécessaires risquerait de compromettre tant la qualité de service que la productivité de la branche retraite, dans un contexte où les tensions sur la production n'ont pas complètement disparu (*cf.* 2.2).

➤ Repères quantitatifs

[397] Sur la période de la COG 2014-2017, la CNAV a presque tenu un objectif général de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, compensé par des montées en charge sur la pénibilité, le siège et les systèmes d'information convenues dans le cadrage de la COG.

[398] La CNAV a fait état de premières perspectives de départs en retraite sur la période de la prochaine COG autour de 1800 à 2000 personnes, soit 450 à 500 par an en moyenne. La mission est en accord avec ce chiffrage, qui est conforme à ses propres projections.

[399] La CNAV a par la suite fait parvenir à la mission une deuxième estimation de 1500 à 1700 départs sur la période, soit une moyenne de 375 à 425 départs par an. La CNAV a maintenu cette projection dans le cadre de la procédure contradictoire. Après vérification et échanges avec la CNAV sur la méthode de calcul, la mission confirme le chiffrage de 1800 à 2000 départs à la retraite entre 2018 et 2021.

[400] La prolongation de la tendance antérieure de non remplacement d'un départ sur deux représenterait une baisse de l'effectif de 1,8 à 2% par an.

[401] La rémunération moyenne du personnel en place a évolué d'environ 1,7% par an sur la période 2015/2016. La légère reprise de l'inflation prévue sur la période de la prochaine COG pourrait faire progresser la RMPP de l'ordre d'un point²⁰¹.

[402] Le nombre de retraites de droit direct et de droit dérivé à liquider en moyenne annuelle est stable entre les COG 2014-2017 et 2018-2021 en intégrant l'effet de la LURA. En considérant que la LURA n'efface pas la charge de travail la plus importante, à savoir la reconstitution de carrière, il progresse d'environ 5%.

Tableau 10 : Nombre d'entrées droit propre + droit dérivé 2014-2021

	Avec LURA	Sans LURA
2014	997 656	997 656
2015	930 895	930 895
2016	907 809	907 809
2017	909 330	964 267
Moyenne COG 2014-2017	936 423	950 157
2018	908 582	983 248
2019	929 205	1 005 693
2020	932 582	1 008 690
2021	943 906	1 019 733
Moyenne COG 2018-2021	928 569	1 004 341
Evolution de la moyenne COG	-0,8%	5,7%

Source : CNAV, traitement mission

➤ Trajectoire d'effectifs

[403] Plusieurs scénarios de trajectoire d'effectifs s'ouvrent aux négociateurs. La mission a souhaité en caractériser quatre, en fonction des stratégies retenues en matière de gains d'efficience et en fonction de l'intensité de l'effort demandé sur la baisse des effectifs :

- le scénario 1 poursuit une stratégie fondée sur le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, sans efforts notables sur la stratégie d'organisation ni accélération des chantiers d'efficience sur les systèmes d'information ;
- le scénario 2 propose des recherches significatives d'efficience en organisation et sur les systèmes d'information, avec une trajectoire d'effectifs dont la baisse s'accélère sur la période de la COG, passant du non remplacement d'un départ à la retraite sur trois en 2018 au non remplacement de deux départs à la retraite sur trois en 2021 ;
- le scénario 3 prend en compte les recherches significatives d'efficience en organisation et sur les systèmes d'information, avec une trajectoire d'effectifs qui reste constamment sur le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sans prévoir de période de transition

²⁰¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

- le scénario 4 propose une configuration dans laquelle des marges de sécurité supplémentaires sont prises afin de préserver la production et de déployer de nouveaux services de façon plus ambitieuse.

[404] Les trois premiers scénarios convergent en fin de période vers un effectif en baisse de 950 ETPMA et une dépense RH en légère baisse par rapport à 2017²⁰², ce qui équivaut au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Toutefois, ils diffèrent en approche et en calendrier. Le quatrième, qui correspond au non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois, aboutit à une baisse de 633 ETP en fin de période et à une légère hausse de la dépense RH (+1,6%).

[405] Afin d'évaluer leur pertinence, la mission les a confrontés notamment à la capacité du réseau à faire face à ses enjeux de production, gardant à l'esprit que cette question a été le déclencheur majeur des difficultés de la CNAV lors de la COG précédente et que, si le pilotage de la production et les dispositifs d'entraide ont été renforcés, le réseau reste en tension sur ce sujet et dispose de peu de marges de sécurité (cf. 2.3.1 graphique 7).

[406] Elle considère que le pilotage récent des effectifs, avec une baisse faible des effectifs permanents en 2016 et 2017 et une baisse concentrée sur les CDD en 2017, n'a pas posé les bases d'une baisse pilotée de façon sécurisée sur les effectifs permanents, en l'absence d'une démarche structurante sur les organisations. La mission estime en conséquence que la trajectoire de court terme des effectifs doit être établie en prenant en compte un risque réel sur la production.

[407] A plus long terme, sur l'ensemble de la COG 2018-2021, elle propose de considérer que le volume d'activité, même en intégrant l'effet de la LURA²⁰³, sera au moins équivalent sur la prochaine COG à ce qu'il était sur la précédente.

[408] Enfin, sur la COG suivante (2022-2025), elle prend en compte le fait que les gains d'efficacité permis par les investissements en organisation et en SI permettront d'accélérer la trajectoire de baisse d'effectifs, à périmètre institutionnel inchangé.

[409] Le scénario de convergence avec le RSI, qui n'est pas intégré dans ce développement, devra faire l'objet d'une étude détaillée pour en mesurer les impacts en organisation et effectifs.

²⁰² Sur la base d'une RMPP restant au niveau actuel de +1,7% par an

²⁰³ La LURA réduira de 9% le flux de liquidations mais pas le flux de régularisation de carrières, qui est plus consommatrice en ressources.

Tableau 11 : Scénarios pour les trajectoires d'effectifs

Scénario	Investissement SI	Stratégie organisation	Cadrage effectifs : non Remplacements des départs à la retraite	Avantages	Inconvénients
1	Non	Non	1/2	Baisse immédiate des ETP	Risque fort sur la production et les délais, les effectifs baissant sans que les pratiques évoluent Pas de gains sur la COG suivante
2	Oui	Oui	2018 : 1/3 2019 : 1/2 2020 : 1/2 2021 : 2/3	Gains d'efficience pilotés et structurants Accélération des gains d'efficience sur la COG suivante Préparation active de conditions décisives pour la réussite de la réforme des retraites	Gains tardifs sur les ETP
3	Oui	Oui	1/2	Gains d'efficience en fin de COG et sur la COG suivante	Risque sur la production et les délais, le réseau n'étant pas à très court terme préparé pour abaisser ses effectifs sans évolution des pratiques
4	Oui	Oui	1/3	Sécurisation de la production. Gains d'efficience en fin de COG et sur la COG suivante Déploiement plus aisé des services qualitatifs (EIR, publics fragiles)	Peu de gains d'effectifs sur la période de la COG. Les gains d'effectifs sont reportés à la COG suivante

Source : Mission

Tableau 12 : Trajectoires sur les effectifs et les budgets RH²⁰⁴

		2017	2018	2019	2020	2021
Scénario 1	ETP MA	12 772	12 535	12 297	12 060	11 822
	Budget (M€)	791	797	803	809	814
Scénario 2	ETP MA	12 772	12 614	12 376	12 139	11 822
	Budget (M€)	791	802	808	814	814
Scénario 3	ETP MA	12 772	12 535	12 297	12 060	11 822
	Budget (M€)	791	797	803	809	814
Scénario 4	ETP MA	12 772	12 614	12 455	12 297	12 139
	Budget (M€)	791	802	813	825	836

Source : Mission

²⁰⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

[410] Compte tenu de ce qui précède, la mission préconise que la négociation s'appuie sur les scénarios 2 et 4, qui réunissent les éléments suivants :

- Une décélération de la réduction des effectifs en début de COG (avec une reprise de la baisse pour le scénario 2, un maintien à 1 sur 3 pour le scénario 4) ;
- L'investissement sur les gains d'efficience (notamment les SI) afin de préparer les conditions d'une poursuite de la baisse des effectifs après 2021 ;
- La sécurisation de la production ;
- L'achèvement du virage numérique accompagné des moyens nécessaires ;
- Une industrialisation de la production grâce à une revue complète des processus ;
- Un engagement fort de la CNAV sur la coproduction de la carrière ;
- Une montée en puissance des fonctions nationales de pilotage
- La préparation des conditions de réussite de la réforme des retraites parmi lesquelles la reconstitution des carrières et la politique de conseil.

Recommandation n°10 : Etablir le cadrage des effectifs en cohérence avec la disponibilité des outils d'amélioration de l'efficience

Indicateur associé :	Gestion 2 : trajectoire RH
----------------------	----------------------------

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
Méthode d'élaboration de la COG				
1	Concentrer la COG sur un nombre limité d'objectifs en fonction d'une vision cible du service public partagée entre la CNAV et sa tutelle	1	CNAV/DSS	12/17
2	Veiller à la cohérence des COG et des ressources affectées aux régimes et GIP sur les sujets d'intérêt commun interbranches et interrégimes	2	DSS/DB	12/17
Pilotage du réseau				
3	Restructurer le siège de la CNAV et renforcer ses fonctions de pilotage sur le contrôle de gestion et les ressources humaines	1	CNAV	cf. jalons en annexe 2
Efficiences				
4	Réaliser une revue des principaux processus de production et poursuivre les simplifications réglementaires	1	CNAV/DSS	cf. jalons en annexe 2
5	Prioriser les investissements informatiques permettant d'achever le virage numérique et de dégager les plus grands gains d'efficience	1	CNAV/DSS/DB	cf. jalons en annexe 2
6	Mettre en œuvre une stratégie de reconstitution de carrières au flux et en interrégimes	1	CNAV/DSS/GIP UR	07/18
Qualité de service				
7	En complément de la digitalisation de l'offre, développer une relation de service qui réponde aux enjeux de conseil et d'inclusion numérique	1	CNAV	07/18
8	Clarifier la place de l'action sociale de la CNAV dans le cadre de la politique nationale de prévention de la perte d'autonomie	3	CNAV	01/19
Cadrage des ressources				
9	Etablir deux cadrages budgétaires distincts (CNAV branche / CNAV opérateur) et garantir la transparence de l'exécution de ces deux budgets	1	DSS/DB	12/17
10	Etablir le cadrage des effectifs en cohérence avec la disponibilité des outils d'amélioration de l'efficience	1	DSS/DB/CNAV	12/17

LETTRE DE CADRAGE SUR L'APPUI SGMAP AUX MISSIONS COG



Le Chef de l'IGAS

Paris, le 15 DEC. 2016

Le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Monsieur le Directeur de la Sécurité sociale

Madame la Secrétaire générale de la modernisation de l'action publique

OBJET : Appui SGMAP aux missions COG IGAS

Vous avez sollicité mon avis sur le champ d'intervention du Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) en appui des missions d'évaluation des COG que mène l'IGAS.

Je crois que trois thèmes inter branches – présentés par ordre de priorité- pourraient faire l'objet de **missions confiées au SGMAP**, dans l'objectif d'être exploitables pour la négociation des COG du régime général prévue au second semestre 2017 :

1- l'analyse des processus 100 % dématérialisés des caisses.

Je rejoins ici une proposition que vous avez faite. Des processus dématérialisés, ou en cours de dématérialisation croissante, sont déployés ou en cours de déploiement. Ils présentent des impacts sur les métiers, tant en front office qu'en back office. De telles mutations nécessitent d'être accompagnées pour être pleinement appropriées par les personnels. Je crois naturellement très important de mesurer l'impact en termes de gains de productivité, à travers le calcul d'un retour sur investissement de l'ensemble des dépenses engagées (informatique, formation...) par rapport aux gains constatés. Mais il est tout aussi nécessaire de disposer d'une grille d'analyse des conséquences en termes de ressources humaines et de transformation des métiers. Cette mission pourrait se faire en étroite articulation avec la Mission nationale de contrôle de la Direction de la Sécurité sociale, ce qui permettrait de procéder à un certain nombre de « sondages » auprès des organismes locaux.

2- la révision du schéma stratégique des systèmes d'information

Le premier SDSI de la protection sociale, allant donc au-delà du champ de la sécurité sociale, a été élaboré en 2012. Il est resté ensuite lettre morte durant la période écoulée : absence de suivi, absence de déclinaison dans les SDSI des branches du régime général, etc. Comme vous l'indiquez, la mission pourrait avoir pour objectif de proposer à une mise à jour (référentiels, mutualisation des data centers, AMOA communes, centres de service partagés, échanges de données...). La livraison de ce deuxième SDSI devrait être prévue avant la fin du mois de septembre 2017, afin de pouvoir être pris en compte par les COG et les SDSI des caisses nationales. Je crois fortement souhaitable que la mission puisse proposer également, en lien avec les directions des caisses, une méthode de gouvernance pour rendre ce deuxième SDSI davantage opératoire.

3- une analyse inter branches et inter régimes des indicateurs de la qualité de service

Les branches du régime général disposent dans les COG d'indicateurs relatifs à la qualité de service, dont certains sont parfois un peu anciens. On peut citer le taux de décroché pour le téléphone ou encore le délai pour répondre à un courrier ou à un courriel. Mais les caisses nationales peuvent utiliser également différents baromètres ou focus groups ou encore se pencher plus précisément sur *le contenu* de la qualité du service délivré (exemple : taux de réitération d'appels) permettant d'avoir une vision moins « quantitative » de la qualité de service. La mission d'appui aurait pour objectif de se prononcer sur la définition et la méthode de calcul de ces indicateurs. Elle viserait aussi à analyser leur atteinte et leurs limites, à procéder à des enquêtes usagers et à des focus groups afin de renouveler ces différentes mesures dans une approche résolument inter branches et inter régimes. Par ailleurs, la dématérialisation et la digitalisation bouleversent profondément la relation client. La qualité de service doit être réinterrogée à l'aune de la transformation numérique.

Par ailleurs, je souhaite que **quatre missions d'appui** puissent se pencher sur des sujets **systèmes d'information** :

- **deux missions spécifiques portant sur le volet SI des COG CNAMTS et CNAF** me paraissent indispensables. Ces missions doivent réaliser un bilan critique des trajectoires SI prévues dans les COG, de leur niveau de réalisation, du retour sur investissement des différents projets et de la prise en compte par les deux Caisses nationales de projets hors COG et hors SDSI. Je crois nécessaire d'interroger la solidité et l'agilité de ces deux grands systèmes d'information. Je souhaiterais par exemple que la mission puisse chiffrer le temps perdu par les agents de la branche maladie et de la branche famille en raison de l'indisponibilité ou des incidents des systèmes informatiques. Les constats qui auront été posés sur la modernisation de ces systèmes d'information seront nécessairement riches d'enseignements pour les COG CNAV et ACOSS ;
- **une mission flash sur le projet CLEA engagé par la branche du recouvrement, permettant à la mission IGAS de disposer d'un diagnostic à jour ;**
- **une mission portant spécifiquement sur la capacité de pilotage de la branche retraite du régime général en matière de systèmes d'information ;** elle est aujourd'hui partagée entre ses besoins propres, les chantiers inter régimes et les chantiers « protection sociale » à travers les projets qui lui sont confiés (DSN, RNCPS ...)

Ces missions d'appui ont vocation à s'articuler avec les missions constituées très prochainement au sein de l'IGAS en vue de l'évaluation des COG actuelles. C'est pourquoi il serait souhaitable que ces travaux se déroulent entre janvier et avril 2017.



Pierre BOISSIER

Bien à vous

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Réseau de la caisse nationale d'assurance vieillesse

Caisse nationale d'assurance vieillesse, siège

- Conseil d'administration
 - Gérard RIVIERE, président du conseil d'administration
 - Frédérique GARLEAUD, Secrétaire générale
- Direction
 - Renaud VILLARD, directeur
 - Pascal EMILE, directeur délégué
- Pilotage
 - Mikaël SAVIO, directeur de la coordination nationale
 - Stéphanie MICALEF, adjointe au directeur de la coordination nationale
 - Anne RENAULT, directrice de la communication
 - Pascale BREUIL, directrice statistiques, prospective et recherche
 - Marc GENESTIER, responsable du pôle appui statistique à la branche
 - Virginie CHARLES-BRAY, directrice de l'animation du réseau RH
 - Florence GEHIN responsable du département Responsabilité sociale et environnementale
 - Julia CREPIN, chargée de mission prévention
 - Annelise BOLUEN, chargée de mission prévention
- Systèmes d'information
 - Véronique PUCHE, directrice de la maîtrise d'ouvrage
 - François BROUSSE, directeur des systèmes d'information
 - Gil GOUTY, directeur du pilotage technique et économique
 - Eric LE BIHAN, directeur qualité, méthodes et urbanisation
 - Christian KASPER, directeur études et développements nationaux
 - Nathalie COURVALIN, responsable du pôle pilotage de l'offre de service
 - Bruno DELIBANTI, directeur des opérations informatiques
 - Marie-Christine JACQUEMIN, directrice de la maîtrise des risques SI
 - Dominique AUDET LAPOINTE, chargée de l'outil retraite
- Métier
 - David CLAIR, directeur national de la retraite
 - Antonin BLANCKAERT, directeur national de l'action sociale puis de la retraite
 - Emmanuelle HIRSCHORN, directrice nationale de la pénibilité
 - Cécile CHAUDIER, directrice de l'offre de services et du métier retraite

- Carole GESLIN, responsable marketing, pilotage de l'offre de service
- Karima BLANDIN, référente métier spécialisée sur la thématique carrière
- Solène GAUDIN, chargée de marketing en charge des travaux métier sur les services en ligne
- Gwénaëlle MONNIER-BLONDEAU, technicienne carrière
- Laurent TARRIEU, responsable du pilotage budgétaire et du suivi COG en action sociale
- Logan MARTINAGE, chargé de mission SI
- Catherine LACHAUSSEE, chargée de mission processus et outils
- Edlyne TANDA, chargée d'action sociale
- Gauthier CARON-THIBAUT, conseiller du directeur national de l'action sociale
- Christine CAMBUS, directrice de la réglementation
- ▶ Agence comptable
 - Karine MORANCAIS, agent comptable
 - Brigitte LANGLOIS MEURINNE, responsable département lutte contre la fraude externe
 - Elisabeth KEDADRY, responsable du département audit DCN
 - Frédéric GUIGUET, responsable de la direction financière et comptable nationale

Direction Retraite et Action Sociale Ile de France

- Camille AUDREN, directrice des agences Centre Francilien
- Chantal ANNE, responsable de service retraite
- Amal TOMZINE-DIR, responsable de l'agence retraite de Maubert
- Florence LAWYER, directrice carrière déclarations Ile de France
- Sylvie MASTINI, manager carrière et déclaration
- Joël GIRAUD, adjoint à la directrice financière et comptable de l'établissement
- Isabelle MALANDAIN, adjointe de la directrice carrière et déclarations
- Christine FLOUQUET directrice de l'action sociale de l'Ile de France
- Christine ROBIN adjointe de la direction de l'action sociale chargée des aides individuelles
- Amine EL AMRI, responsable d'une agence conseil contrôle au siège

CARSAT Bourgogne Franche Comté

- Francis LEBELLE, directeur
- Patrice COSTES, directeur du management des risques et de la communication
- Patrice CUGNIET, responsable du département pilotage des risques et prospective
- Béatrice LAFORET, directeur des retraites
- Lionel GOUVERNET, responsable du service support production assurance retraite
- Karine SORNAY, responsable du département proximité retraites et agences retraites

- Antoine RUTTINGER, responsable du département retraite siège (retraites complexes et réseau délégué veuvage)
- Laurence DROIT, responsable du département carrières et données sociales
- Jérôme NOTTER, directeur des ressources humaines
- Gilles LAUBRESSAC, directeur financier et comptable
- Catherine BOUGRO, responsable départementale du service social de Dijon
- Gaëlle PIRROTTA, attachée de direction
- Nicolas MOULLINTRAFFORT, technicien conseiller retraite coordonnateur spécialisé publics fragilisés
- Amélie COLOMB, directrice de l'accompagnement des publics fragiles
- Martine KLEBER, chargée de mission gestion des relations clients et développement
- Patrice LORENZ, directeur informatique

CARSAT Languedoc Roussillon

- Madeleine MEDOLAGO, directrice
- Michel NOGUES, directeur adjoint assurance maladie et action sociale
- Richard CARRAT, directeur adjoint retraite
- Martine CLOSSET, agent comptable intérimaire
- Anne CHAPELIERE, chargée de la promotion de l'offre de service
- Delphine DOMERGUE, responsable du service statistiques
- Philippe AUBIN, chargé d'études statistiques
- Yves MONTEL, directeur des systèmes d'information
- Sylvie GILLET, responsable retraites

Tutelles de la CNAV

Direction de la sécurité sociale

- Thomas FATOME, directeur
- Aude de MARTIN de VIVIES, adjointe à la sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire (3^e SD)
- Paul-Antoine GEORGE, chargé de mission auprès de la sous-directrice (3^e SD) puis chef du bureau des retraites
- Ahmed AGARBI, chef du bureau des systèmes d'information (4^e SD)
- Pierre-Marie GAILLARD, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale (4^e SD)
- Benoît CAURIOU, chargé de mission à la 4^e SD
- Philippe MALLET, auditeur à la mission nationale de contrôle (MNC)

Direction du Budget

- Jean-François JUERY, sous-directeur (6^e SD)
- Claire VINCENTI, cheffe de bureau des comptes sociaux
- Colin THOMAS, adjoint au chef de bureau des comptes sociaux

Direction générale de la cohésion sociale

- Dominique RENARD, adjointe à la sous-directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
- Laurence LAVY, cheffe de bureau chargée de la prévention de la perte d'autonomie et du parcours de vie des personnes âgées
- Emmanuelle CLEMENT, chargée de mission chargée de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées

Autres acteurs de l'Etat

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

- Pierre MAYEUR, inspecteur, Ancien directeur de la CNAV
- Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, inspectrice
- Stéphanie DUPAYS, inspectrice
- Vincent MAYMIL, inspecteur
- Laurent GRATIEUX, inspecteur général

Cour des Comptes

- Jean-Pierre LABOUREIX, responsable du réseau d'alerte, contre-rapporteur des enquêtes sur les réseaux et les centres informatiques
- Jean-Pierre VIOLA, rapporteur général du RALFSS
- Martine LATARE, responsable de la certification LFSS
- David APPIA, responsable de la certification ACOSS
- Hervé SEVILLE, responsable de la certification CNAM/ ATMP
- Alexandre DARDIGNA, responsable PUMA

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- - Jean-Louis COMBE, préfet, directeur du développement des capacités du territoire
- - Benoît LEMOZIT, responsable du pôle services au public,
- - Antonin QUILLVERE, chargé de mission MSAP

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- Christophe COSTES, directeur de projets, service appui aux transformations

- Clio LARDENOIS, chef de projet, service appui aux transformations
- Bénédicte REVOL, chargée de mission relation de service
- Eric HEIJLIGERS, responsable de produit, France connect

Autres acteurs de la protection sociale

Union des caisses nationales de sécurité sociale

- Gaudérique BARRIERE, directeur adjoint
- Cyrille LEBRUN, directeur de cabinet

GIP Union retraite

- Jean Luc IZARD, directeur
- Cédric PARIS, directeur délégué
- Alessandro LAUDIERO, directeur finances et PMO

GIP Modernisation des données sociales

- Elisabeth HUMBERT BOTTIN, directrice
- Philippe DEMEURE secrétaire général
- Jérôme JOIE, directeur du département études

Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole

- Christine DUPUY, directrice de la réglementation
- Ghislain ROSAY, responsable du cabinet
- Sophie GODRIE, directrice moyens processus organisation

Régime social des indépendants

- Stéphane SEILLER, directeur général
- Stéphanie DESCHAUME, directrice de cabinet

AGIRC ARRCO

- François Xavier SELLERET, directeur général
- Frédéric COUTARD, directeur du produit retraite
- Pierre CHAPERAND, directeur de cabinet
- Thierry DIMEGLIO, directeur des systèmes d'information

CRPCEN

- Olivier MANIETTE, directeur
- Olivier SAILLY, pilote du projet RGPU

Autres acteurs privés

Mc Kinsey

- Thomas LONDON, partenaire
- Miguel GONZALEZ, chef de projet
- Nabil HADJADJ, consultant
- Arnaud TOURNESAC, consultant

On-agit-retraite

- Nathalie BADAIRE, co-fondatrice
- Gilles LEDOUX, co-fondateur

ANNEXE 1 – ANALYSE CRITIQUE DES INDICATEURS DE LA COG

2014-2017

N° indicateur COG.	Description	Pertinence ²⁰⁵	Recommandation(s)
N1	<p>Pourcentage d'évolution du nombre d'utilisations des services dématérialisés du Portail Unique de Branche, tous services confondus, par rapport au nombre d'utilisations de l'année de référence 2013.</p>	<p>Objectif : Développement des services en ligne (le nombre de services évoluant chaque année la comparaison d'une année sur l'autre se fait à périmètre constant afin de mesurer la progression de chaque service en ligne)</p> <p>Son intérêt est de mobiliser les services informatiques sur le développement des services en ligne.</p> <p>Cet indicateur mesure l'augmentation du trafic mais ni le nombre de procédures réussies ni si elles sont 100% en ligne.</p> <p>Absence de priorisation des services à fort enjeu (ex. demande de retraite en ligne)</p> <p>Pas d'indication sur la qualité des services ou la satisfaction des usagers.</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à modifier</i></p> <p>Simplifier</p> <p>Centrer l'objectif de co-construction de dossier en ligne avec l'assuré en choisissant les services prioritaires par exemple la reconstitution de carrière (RDC) et la demande de retraite (DRL, mais aussi accès à du conseil en amont de la décision soit via prise de RDV soit en ligne).</p>
N2	<p>Indicateur qualité des dossiers validés (IQV): Taux de dossiers mis en paiement sans erreur à incidence financière</p>	<p>Objectif : Vérifier la qualité de l'ensemble de la chaîne de traitement des dossiers de retraite instruits par l'ordonnateur, vérifiés par le comptable et payés.</p> <p>Indicateur concernant la branche, pertinent et bien maîtrisé par l'ensemble des services CNAV. Constitué à partir d'un échantillon de dossiers. Procédure récemment homogénéisée.</p> <p>Il constitue l'un des éléments de la politique d'intéressement.</p> <p>Il est systématiquement suivi par la Cour des comptes.</p>	<p><i>Indicateur à maintenir</i></p> <p>Maintenir la déclinaison dans les CPG des CARSAT, conjointement à un IQL (indicateur de qualité de la liquidation), la combinaison des deux permettant de mesurer l'impact respectif de l'ordonnateur et du comptable sur la qualité.</p>

²⁰⁵ Appréciation portée sur 5 critères, seuls ceux qui ne sont pas satisfaisants étant repris dans le tableau : cohérence ; clarté & lisibilité ; qualité & construction ; levier d'action ; qualité de la cible ; absence d'effets pervers.

RAPPORT IGAS N°2017-010R

N3	Taux d'Incidence Financière des erreurs décelées dans les dossiers mis en paiement (TIF)	<p>Objectif : Cet indicateur, lié au précédent, a pour objet de valoriser financièrement les erreurs liées au traitement des dossiers. Il est calculé à partir d'un échantillon de 600 dossiers par caisse (soit de l'ordre de 10 000 par an) sur la moyenne des dossiers erronés</p> <p>C'est un indicateur de performance pertinent dont les deux limites résultent du fait qu'il n'est pas déclinable dans les CARSAT (puisque constitué à partir d'échantillons de dossiers) et qu'il ne fait pas ressortir un ratio : erreur/ impact (un petit nombre d'erreurs pouvant avoir un fort impact et inversement)</p>	<p><i>Indicateur à maintenir.</i></p> <p>L'association des indicateurs 2 et 3 permet d'avoir une appréciation objective de la performance de la gestion de la CNAV.</p>
N4	Pourcentage des dossiers de droits propres payés dans le mois suivant l'échéance pour les assurés résidant en France et hors convention internationale	<p>Objectif : ces deux indicateurs 4 et 5 ont été construits dans le cadre de la précédente COG afin de mesurer les éventuels retards de paiement. (Dans les faits, cela signifie qu'un mois de rupture de ressources était toléré)</p> <p>Depuis le décret du 19 août 2015 instaurant la garantie de versement pour les droits propres de chaque assuré ces deux indicateurs sont devenus obsolètes. Le délai fixé à un mois de dépassement de l'EJ est trop peu ambitieux et incohérent avec l'obligation réglementaire de respect de la garantie de versement.</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p><i>Indicateurs à remplacer afin d'être à jour des règles de la garantie de versement</i></p> <p>Le respect du délai de la garantie de versement s'impose ; il a fait l'objet d'une campagne de communication réussie et vient de s'étendre aux droits dérivés. L'indicateur de délai doit correspondre à celui de la garantie de versement, c'est-à-dire à un versement à la date d'entrée en jouissance des droits.</p>
N5	Pourcentage des dossiers de droits dérivés payés dans le mois suivant l'échéance due		

RAPPORT IGAS N°2017-010R

N6	Délai moyen de traitement des immatriculations des assurés nés à l'étranger	<p>Objectif : Cet indicateur vise à mesurer les délais de traitement (à partir de la réponse du SANDIA à Tours) des demandes d'immatriculations des assurés nés à l'étranger. Il concerne le rôle d'opérateur de la CNAV pour le compte de l'ensemble des caisses de sécurité sociale</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à conserver en gestion, mais non nécessaire dans la COG.</i></p> <p>S'il s'agit de mesurer l'impact des missions de la CNAV en tant qu'opérateur, il convient de ne pas isoler le seul traitement des dossiers des assurés nés à l'étranger mais aussi de mettre en perspective l'ensemble des moyens qu'elle mobilise par exemple pour le RGCU (répertoire de gestion des carrières unique), la DSN (Déclaration sociale nominative) le SNGCI (système national de gestion des identifiants), etc.</p>
N7	Taux de satisfaction global des retraités	<p>Objectif : Cet indicateur permet de mesurer la satisfaction globale des retraités à l'égard des services rendus au moment de la liquidation de leurs droits.</p> <p>Réalisé par un organisme de sondage national (actuellement BVA) cet indicateur repose sur une méthodologie éprouvée de sondage.</p> <p>L'indicateur ne reflète pas la satisfaction des assurés sur les services antérieurs à la liquidation (reconstitution de carrière, information, offre de conseil)</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à compléter.</i></p> <p>Etendre le sondage sur la qualité du service rendu tout au long de la relation avec la branche retraite y compris pendant la vie active.</p>
N8	Taux d'appels aboutis	<p>Objectif : Cet indicateur mesure la réactivité des plateformes téléphonique et identifie en % le volume d'appels sur le 3960 décrochés par les téléconseillers par rapport au volume global d'appels reçus. Dès la mise en file de l'appel la machine calcule le temps d'attente. Si ce dernier est supérieur à 8 minutes un message de dissuasion est émis. L'appel dans ce cas est considéré comme non abouti</p> <p>Cet indicateur n'indique rien sur la satisfaction des usagers, ni la qualité du traitement des demandes. Par ailleurs n'avoir qu'un indicateur concernant la téléphonie n'est pas en phase avec le nécessaire développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) qu'entend promouvoir la CNAV.</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à compléter</i> et à replacer dans une gestion des relations usagers multicanale.</p> <p>A intégrer dans la mesure de l'atteinte d'une cible de service public « usagers » (<i>cf. infra</i> annexe 2)</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

N9	Pourcentage de visites sur rendez-vous	<p>Objectif : la CNAV souhaite promouvoir les visites sur rendez-vous, plus efficaces pour le traitement des dossiers et pour l'organisation du service, et réduire la part d'accueil spontané en agence</p> <p>Cet indicateur ne reflète pas une stratégie clairement définie de la CNAV à l'égard de la promotion de cette modalité d'accueil des assurés. Il ne dit rien de la qualité de la prestation des RDV par rapport aux attentes, ni de la diversité des offres de rendez-vous en fonction des besoins, ni de la capacité de la CNAV à garantir un accès à l'accueil physique aux personnes fragiles ciblées par sa politique de proximité.</p> <p>Effet pervers : incite à sous déclarer les visites spontanées</p> <p>2/ Clarté, lisibilité Insuffisant</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>6/ Absence d'effets pervers Sous déclaration</p>	<p>Indicateur à replacer dans une gestion des relations usagers multicanale.</p> <p>A intégrer dans la mesure de l'atteinte d'une cible de service public « usagers » (<i>cf. infra</i> annexe 2)</p> <p>Un indicateur séparé pourrait également mesurer la proportion des usagers repérés comme fragiles qui ont pu bénéficier in fine d'un rendez-vous en agence.</p>
N10	Suivi du développement des "ateliers de prévention" : - Nombre de bénéficiaires	<p>Objectif : Les 4 indicateurs 10-11-12-13 constituent des indicateurs de résultats opérationnels relatifs à l'action sociale de la CNAV</p> <p>Les objectifs stratégiques de l'action sociale de la CNAV et son articulation avec les politiques des autres acteurs sont insuffisamment précisés dans la COG.</p>	<p><i>Indicateurs à simplifier.</i></p> <p>Définir un indicateur sur l'atteinte des objectifs stratégiques de la politique d'action sociale exprimés dans la COG, par exemple la couverture de la population par les actions de prévention de la perte d'autonomie.</p>
N11	Délai de traitement d'une demande d'aide individuelle	<p>Les indicateurs actuels ne font pas ressortir la satisfaction des usagers et l'impact de ces actions sur les publics fragiles. En effet, une cible en termes de nombre de bénéficiaires permet de mesurer une dynamique mais ne dit rien des populations ciblées ou de la qualité de l'offre ; un délai de 40 jours entre la réception de la demande et la notification de l'accord pour l'indicateur 11 paraît long compte tenu des autres étapes de la procédure (intervention effective de l'opérateur).</p> <p>Le rôle des aidants n'est pas évoqué, ni leur satisfaction, alors qu'ils font partie des principaux bénéficiaires de cette politique.</p>	<p>Etendre la mesure de la satisfaction aux aidants</p> <p>Créer un indice de l'efficacité du traitement des dossiers en mesurant le délai depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'intervention.</p>
N12	Taux de satisfaction des bénéficiaires de l'action sociale		
N13	Suivi du déploiement du dispositif en faveur de l'aménagement du logement individuel ²⁰⁶		

²⁰⁶ Nombre de bénéficiaires d'un accord de prise en charge pour le financement d'aménagements de logements individuels destinés à prévenir les risques inhérents à la fragilisation liée à l'avancée en âge

RAPPORT IGAS N°2017-010R

		4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant	
N14	Rationaliser le coût SI régional	Objectif: Cet indicateur vise à faire ressortir les gains de productivité de l'organisation informatique de la CNAV et des CARSAT, sous l'angle de la rationalisation du réseau. Au regard des enjeux que connaissent les systèmes d'information de la CNAV et des CARSAT l'actuel indicateur paraît inadapté car traitant un sujet peu stratégique. 1/ Cohérence Insuffisant 2/ Clarté, lisibilité Insuffisant 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant	<i>Indicateur à supprimer.</i> Des jalons et indicateurs stratégiques dans le domaine du management des systèmes d'information permettraient de faire ressortir l'avancée des chantiers essentiels. On pourrait ainsi créer le suivi par jalons des 4 projets les plus déterminants : SI décisionnel ; Reconstitution de carrières en lignes ; Demandes de retraites en ligne ; RGCU ; OR. Un autre jalon pourrait être la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences visant à pallier les limitations de ressources en matière de développement SI.
N15	Montant total des préjudices constatés (fraudes qualifiées)	Objectif des indicateurs 16 et 17 : Valoriser les préjudices constatés à raison de la fraude afin de mesurer la montée en gamme des capacités de détection Le montant des fraudes identifiées (9,5M€ en 2017) est mineur par rapport aux enjeux (100 Mds € de retraites versées par an).	<i>Indicateurs à supprimer.</i> La certification obligatoire des comptes permet de traiter ces sujets de façon mieux documentée.
N16	Pourcentage du montant des d'indus frauduleux constatés recouverts au terme de 18 mois (Faits générateurs des indus frauduleux issus de la comptabilité auxiliaire de l'OR - G077)	La complexité de son mode de calcul a rendu l'utilisation de l'indicateur n° 16 difficile, celui-ci n'ayant pu être nourri qu'à compter de 2016. 2/ Clarté, lisibilité Insuffisant 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant	Il n'est pas nécessaire d'entretenir deux systèmes d'indicateurs sur le même thème. Ces indicateurs peuvent utilement être conservés dans le pilotage interne de la CNAV.
N17	Pourcentage de documents entrants numérisés sous CAPTURE	Objectif : Cet indicateur mesure le nombre de documents entrants et numérisés au Siège des CARSAT, par l'utilisation de l'outil CAPTURE. C'est un indicateur de moyens en décalage avec les orientations stratégiques d'une COG.	<i>Indicateur à supprimer.</i>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

	<p>au siège / total des documents numérisés siège+ agences</p>	<p>L'indicateur a pu paraître pertinent dans le cadre de la montée en charge de l'outil afin de mesurer la numérisation des flux entrants. Il ne l'est plus dans le cadre de la présente COG cette procédure ne faisant plus l'objet de débats.</p> <p>En réalité l'entrée sous CAPTURE ne détermine pas la fluidité du processus d'entrée (traitement des PJ numérisées, indexation) qui n'est, elle, pas mesurée. Par ailleurs, l'entrée par CAPTURE devrait être une obligation à ce stade compte tenu des gains d'efficacité à attendre de la dématérialisation des dossiers.</p> <p>3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	
N18	<p>Total des unités d'œuvre pondérées / Nombre d'Agent (ETP) de la branche retraite, Pourcentage d'évolution de la productivité par rapport à l'année de référence 2013</p>	<p>Objectif : Cet indicateur mesure annuellement la productivité globale de la branche telle qu'elle résulte du ratio : nombre d'unités d'œuvre global (issu d'un indicateur composite ICBR) rapporté au nombre d'ETP annuels.</p> <p>L'ICBR est un outil de comptabilité analytique, complexe et non mis à jour sur le temps de travail de référence par tâche comme sur les tâches prioritaires.</p> <p>Il est inadapté à la mesure de la production, donc de la productivité.</p> <p>1/ Cohérence Insuffisant 2/ Clarté, lisibilité Insuffisant 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant 6/ Absence d'effets pervers Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à modifier.</i></p> <p>Un autre indicateur de productivité doit être défini (<i>cf. infra</i> annexe 2) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fondé sur une mesure de la production simple ; - Conforme aux objectifs stratégiques de la COG ; - Mis à jour annuellement. <p>Il couvrirait les activités clés : information (nombre d'EIR) ; reconstitutions de carrière ; liquidations ; pondération selon complexité des carrières (MICO, RACL, polypensionnés....)</p>
N19	<p>Pourcentage de réduction par rapport à l'année de référence 2013, de l'écart entre la moyenne des 8 caisses les plus productives et la moyenne des 8 caisses les moins</p>	<p>Objectif : Cet indicateur mesure l'évolution des écarts de productivité entre les CARSAT les plus productives et celles qui le sont moins en partant d'une base 2013 et des unités d'œuvre de l'ICBR qui fondent l'indicateur N° 18.</p> <p>Cet indicateur est fondé sur l'ICBR, outil de comptabilité analytique, complexe et non mis à jour sur le temps de travail de référence par tâche comme sur les tâches prioritaires.</p> <p>Il n'est plus pertinent.</p>	<p><i>Indicateur à modifier.</i></p> <p>Utiliser l'indicateur de productivité modifié (<i>cf. ci-dessus</i> N°18)</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

	productives,	2/ Clarté, lisibilité Insuffisant 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant 6/ Absence d'effets pervers Insuffisant	
N20	Pourcentage de montée en charge de la mutualisation des achats : - en valeur sur le segment "déplacements" (ferroviaires et aériens)	Objectif : Cet indicateur mesure la progression de la part des achats mutualisés au sein du réseau CNAV - CARSAT. Les gains attendus par cette mutualisation seraient maximisés à mesure de l'étendue du périmètre d'achats concernés. Un indicateur national portant sur l'action de la CNAV (en lien avec l'UCANSS) pour promouvoir des achats mutualisés générant des gains par rapport au volume des achats actuels (110 M€) pourrait être élaboré. 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant	<i>Indicateur à modifier.</i> Economies réalisées grâce à des achats mutualisés par comparaison avec la base 2017 constatée. Cet indicateur prendrait ainsi en compte la mutualisation au sein de la branche mais aussi les mutualisations interbranche dans le cadre des objectifs fixés par la COG de l'UCANSS.
N21	Indicateur composite de performance sociale	Objectif : Cet indicateur mesure la performance sociale de la branche (Climat et dialogue social, conditions de travail, égalité des chances). Cet indicateur constitue un paramètre intéressant de mesure du climat social. Il comprend plusieurs items Toutefois il n'intègre pas la notion de parité Femme/ Homme qui apparait dans l'indicateur N° 23 concernant les seuls agents de direction. Si cette dernière notion paraît objectivement intéressante à suivre elle pourrait être complétée pour toutes les catégories et grades professionnels. La réussite sur le plan du climat social dépend également de la qualité de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour laquelle il conviendrait de prévoir un indicateur adéquat. 3/ Qualité et construction Insuffisant 4/ Levier d'action Insuffisant 5/ Qualité de la cible Insuffisant	<i>Indicateur à modifier</i> pour y intégrer la parité sur l'ensemble de la branche (actuel indicateur n°23 modifié) Compléter par des jalons sur la politique RH (<i>cf. infra</i> annexe n°2)

RAPPORT IGAS N°2017-010R

<p>N22</p>	<p>Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)</p>	<p>Objectif : Cet indicateur mesure la contribution aux objectifs environnementaux nationaux</p> <p>Cet indicateur est assez éloigné des préoccupations quotidiennes de la branche.</p> <p>Il serait plus pertinent de suivre une action de gestion des bâtiments (programme de gestion immobilière et d'économies d'énergie sur les 500.000m² de bâtiments) et des déplacements.</p> <p>2/ Clarté, lisibilité Insuffisant</p> <p>3/ Qualité et construction Insuffisant</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p> <p>6/ Absence d'effets pervers Insuffisant</p>	<p><i>Indicateur à modifier.</i></p> <p>Objectif de consommation de fluides (en valeur physique et non monétaire) : électricité, gaz, fuel, carburants</p>
<p>N23</p>	<p>Atteindre un taux minimum de 40% du genre le moins représenté parmi les Directeurs et Agents comptables, calculé sur le flux cumulé depuis 2014.</p>	<p>Objectif : Cet indicateur mesure l'égalité d'accès aux postes d'agents de direction.</p> <p>On peut s'interroger sur le suivi de cette seule dimension de la parité parmi les directeurs par rapport à l'étendue des politiques d'égalité professionnelle à mener à toutes les strates de l'organisation en termes de conditions de travail, de parcours professionnels et de salaires.</p> <p>2/ Clarté, lisibilité Insuffisant</p> <p>3/ Qualité et construction Insuffisant</p> <p>4/ Levier d'action Insuffisant</p> <p>5/ Qualité de la cible Insuffisant</p>	<p>Indicateur à modifier et intégrer à l'indicateur composite de performance sociale</p>

ANNEXE 2 – PROPOSITIONS POUR LA NOUVELLE COG²⁰⁷

N° indicateur	Nom de l'indicateur	Objectif(s) de l'indicateur	Remarques sur la pertinence recherchée de l'indicateur	Recommandation(s) pour la définition de l'indicateur.
Cible de service public - 1	Cible de service public – Relation de service	Mesurer l'atteinte de l'équilibre global de la cible de service public définie pour la relation de service avec les usagers (en cross-canal)	Le résultat doit porter sur l'équilibre du service public atteint, représenté par le nombre total de points obtenu, et non sur les points obtenus sur chaque composante, qui font l'objet d'un suivi particulier en interne si nécessaire.	Somme des points obtenus pour l'atteinte des différentes composantes de la cible. Voir méthodologie dans le rapport 3.1.1
Cible de service public - 2	Cible de service public - Production	Mesurer l'atteinte de l'équilibre global de la cible de service public définie pour la production	Le résultat doit porter sur l'équilibre du service public atteint, représenté par le nombre total de points obtenu, et non sur les points obtenus sur chaque composante, qui font l'objet d'un suivi particulier en interne si nécessaire.	Somme des points obtenus pour l'atteinte des différentes composantes de la cible. Voir méthodologie dans le rapport 3.1.1
Offre de service - 1	Proportion de retraités digitaux	Mesurer la digitalisation de la relation usager	Etabli en fonction du mix usagers, cf. description rapport	% de retraités de l'année ayant un compte + ayant fait reconstitution de carrière en ligne + demande de retraite en ligne
Offre de service - 2	Conseil en entretiens information retraite	Mesurer le taux de couverture de la politique de conseil	Etabli en fonction du mix usagers, cf. description rapport	Nombre d'actifs et de retraités de l'année ayant bénéficié d'un EIR en physique ou en web conférence
Offre de service - 3	Satisfaction des actifs et des	Mesurer la satisfaction des actifs et des retraités	Poursuite de l'indicateur actuel	Garder l'indicateur actuel en intégrant une mesure de la satisfaction des assurés actifs

²⁰⁷ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

RAPPORT IGAS N°2017-010R

	retraités			
Offre de service - 4	Satisfaction des usagers et des aidants de l'action sociale	Mesurer la satisfaction des usagers et des aidants		Jalon 07/18 : Définition de la stratégie d'action sociale et de la cible de service public par un travail collaboratif impliquant les CARSAT Jalon 01/19 : Mise en œuvre de la mesure de satisfaction des bénéficiaires et des aidants/ actions de cette politique
Performance opérationnelle - 1	Reconstitution de carrière	Mesurer la mise en œuvre de la stratégie de reconstitution de carrière et la qualité de ce service	Etabli en fonction du mix production, cf. description rapport A articuler avec l'engagement de service de la CNAV en matière d'anticipation de la reconstitution de carrière (cf. recommandation n°6)	% de retraités de l'année (droits propres) dont la reconstitution de carrière tous régimes confondus état validée 12 (ou 18 ou 24) mois avant l'entrée en jouissance
Performance opérationnelle - 2	Liquidation complète dans les délais	Mesurer la qualité du service de liquidation des retraites rendu dans les délais réglementaires	Mesure portant sur la liquidation complète dans les délais qui est l'indice d'une bonne préparation en amont. A l'inverse, la liquidation provisoire est le signe d'un dossier moins préparé et elle génère une activité complémentaire (révision des droits).	% des dossiers de DR complets (droits propres + droits dérivés) qui font l'objet d'une liquidation complète dans les délais réglementaires. L'objectif doit être élevé. En management, compléter par un signal d'alerte quand le résultat est au-dessous (malus d'intéressement ?).
Performance opérationnelle - 3	Productivité	Mesurer la productivité de la branche	A partir d'un nouvel indicateur de production: - Fondé sur une mesure de la production simple ; - Conforme aux objectifs stratégiques de la COG :	Pondérer les principales activités du service public de la retraite issus de la cible de production. Par exemple (à préciser) : EIR 1 point/ unité d'œuvre ; reconstitution de carrière 3 points ; liquidation complète 2 points. Un processus de

RAPPORT IGAS N°2017-010R

			<p>- Mis à jour annuellement.</p> <p>Activités mesurées: information (nombre d'EIR); reconstitutions de carrière; liquidations: pondérés selon complexité (MICO, RACL, polypensionnés....)</p>	<p>retraite complet fait 6 points, une liquidation de retraite sans EIR 5 points.</p> <p>Mesurer le nombre de points dans la branche. Diviser par l'ETPMA.</p>
Performance opérationnelle - 4	<p>Qualité des dossiers validés (IQV):</p> <p>Taux de dossiers mis en paiement sans erreur à incidence financière</p>	<p>Vérifier la qualité de la chaîne de traitement des dossiers de retraite instruits par l'ordonnateur, vérifiés par le comptable et payés.</p>	<p>Indicateur existant, concernant la branche, pertinent et bien maîtrisé par l'ensemble des services CNAV. Il constitue l'un des éléments de la politique d'intéressement.</p> <p>Il est systématiquement suivi par la Cour des comptes.</p>	<p>Indicateur de la COG2014-2017 à maintenir</p> <p>En le déclinant dans les CPG des CARSAT, où il doit être associé à l'indicateur de qualité des dossiers liquidés (IQL) pour distinguer les phases ordonnateur et comptable</p>
Performance opérationnelle - 5	<p>Taux d'Incidence Financière des erreurs décelées dans les dossiers mis en paiement (TIF)</p>	<p>Valoriser financièrement les erreurs (positives comme négatives) liées au traitement des dossiers.</p>	<p>C'est un indicateur de performance pertinent dont les deux limites résultent du fait qu'il n'est pas déclinable dans les CARSAT (puisque constitué à partir d'échantillons de dossiers) et qu'il ne fait pas ressortir un ratio impact par erreur (un petit nombre d'erreurs pouvant avoir un fort impact et inversement)</p> <p>Il est calculé à partir d'un échantillon de 600 dossiers par caisse / 10000 réseau sur la moyenne des dossiers erronés</p>	<p>Indicateur de la COG2014-2017 à maintenir</p> <p>L'association des indicateurs 2 et 3 permet d'avoir une appréciation objective de la qualité de la production de la CNAV.</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

Outils - 1	Jalons RH	Retracer la constitution des principaux outils stratégiques de gestion des ressources humaines à l'échelle de la branche	Cet indicateur	<p>Jalon 01/18 : répertoire des métiers « groupe CNAV »</p> <p>Jalon 04/18 : bilan social consolidé 2017 « groupe CNAV »</p> <p>Jalon 07/18 : suivi mensuel des effectifs « groupe CNAV »</p> <p>Jalon 07/18 : cartographie des compétences « groupe CNAV »</p> <p>Jalon 01/19 : GPEC « groupe CNAV »</p>
Outils - 2	Jalons Pilotage	Vérifier que la CNAV se dote d'outils de pilotage stratégique sur le métier et les ressources, et les utilise en routine	<p>L'indicateur par jalons vérifiera l'atteinte des objectifs de gestion suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produire un SI décisionnel/ SMI pour la branche, multiprocessus et intégrant un entrepôt de données, des restitutions automatisées et un portail d'accès ; le produire en mode agile ; s'appuyer sur les initiatives sous Excel dans les CARSAT et sur la vision cible en matière de service public - Développer des analyses de processus et de charge de travail sur les principaux métiers du réseau et les adapter en fonction de l'évolution des organisations et des outils. 	<p>Jalon 01/18 : mise en production et diffusion du tableau de bord du DG aligné sur les objectifs de la COG</p> <p>Jalon 01/18 : description et analyse des principaux processus de travail (carrière, liquidation, paiement)</p> <p>Jalon 04/18 : définition des charges de travail de ces 3 processus</p> <p>Jalon 07/18 : réorganisation des premiers processus métier à l'échelle de la branche</p> <p>Jalon 07/18 : mise en production de la V1 du SI décisionnel</p> <p>Jalon 01/19 : mise en production de la V2 du SI décisionnel</p> <p>Jalons 01/19, 20, 21 : actualisation de la définition des charges de travail de ces processus</p>
Outils - 3	Jalon Gestion de la relation client	Suivre et piloter la mise en œuvre d'un outil de GRC et son utilisation en routine pour piloter la	Cet indicateur vérifiera si la CNAV se dote d'un outil de gestion multicanale de la relation usagers comprenant notamment un référentiel client unique, un historique	<p>Jalon 01/19 : mise en production</p> <p>Jalon 07/19 : utilisation en routine pour le</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

		relation de service	des contacts et un historique des actions. Application à paramétrer en articulation avec les travaux à mener sur la réduction des répétitions de contact. Pilotage par les délais : acquisition du produit « sur étagère », limiter drastiquement les demandes spécifiques. Méthode agile	pilotage de la relation de service et les travaux de réduction de la répétition des contacts
Outils - 4 / interrégimes	Jalons RGPU	Vérifier la mise en production du RGPU tous régimes base + complémentaires au 01/01/20	Accélération du calendrier	Jalon 01/19 : mise en production CRPCEN Jalon 04 /19 : mise en production CNAV (+ liste à définir) Jalon 07 /19 : mise en production (liste à définir) Jalon 01 /20 : mise en production (liste à définir) Jalon 07 /20 : mise en production tous régimes base + complémentaires
Outils - 5 / interrégimes	Jalons Nouvel outil retraite	Vérifier la mise en production d'un nouvel outil retraite adapté à l'interrégimes et apte à basculer dans le futur système de retraites	Outil modulaire, conçu en groupement par plusieurs régimes, chacun chargé d'un /plusieurs modules, mis à disposition de tous les régimes. cf. rapport. Appuyé sur le RGPU, le Mocar...	Jalon 01/18 : cadrage général du projet, définition des porteurs des modules Jalon 04/18 : cadrage détaillé du projet Jalon 07/19 : fin de la livraison des modules, début des tests et de l'intégration Jalon 07/20 : mise en production Jalon 01/22 : intégration des règles du nouveau système de retraites

RAPPORT IGAS N°2017-010R

Outils - 6 / interrégimes	Jalons Offre de services en ligne	Mesurer la montée en puissance de l'offre de service en ligne	<p>La DRL étant en production, les enjeux portent notamment sur la coproduction de la carrière et l'offre de conseil en ligne</p> <p>Enjeu de capacité de traitement et validation en back office par les services des régimes, dont la CNAV</p> <p>Objectif d'interconnexion avec les services développés par le GIP UR</p> <p>L'incitation concrète à atteindre ce jalon pourrait être la mise en œuvre d'un engagement de service sur la reconstitution de carrière à un âge de référence (cf recommandation 6)</p>	<p>Jalon 01/19 : coproduction de la carrière connecté avec le portail du GIP UR</p> <p>Jalon 01/20 : conseil en ligne</p>
Gestion - 1	Trajectoire budgétaire	Suivre l'exécution budgétaire en mesurant la conformité du budget exécuté à la COG	Sensible au numérateur aux actions de la CNAV, au dénominateur aux actions de l'Etat.	<p>Taux d'exécution par rapport au budget COG (y compris ses règles d'ajustement - taux directeur RMPP et LFSS- non compris gels) sur</p> <p>Budget COG</p> <p>Budget RH</p> <p>Budget énergies</p> <p>Budget SI</p> <p>Budget opérateur</p>
Gestion - 2	Trajectoire RH	Suivre la trajectoire RH	L'indicateur permettra de suivre la trajectoire de l'année précédente, et de piloter la trajectoire de l'année en cours	<p>Comparaison de la trajectoire RH réelle avec celle qui est prévue dans la COG</p> <p>A exprimer dans les termes prévus par la COG : soit en crédits RH, soit en ETPMA (cf. rapport)</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

Gestion – 3	Convergence des ressources des CARSAT en fonction de leur charge réelle	Mesurer l'alignement progressif des ressources des CARSAT par rapport à leurs charges de travail réelles		<p>Jalon 04/18 : définition d'un indice de charge pondéré (prévision du nombre de retraites demandées, pondérée par des indices de difficulté -ex : MICO, RACL, polypensionnés, stocks, etc. cf. rapport)</p> <p>Jalon 04/18 : production du tableau de référence (base 2017)</p> <p>Jalon 10/18 : définition / publication de la trajectoire 2019-2021</p>
Gestion – 4	Indice composite de la performance sociale (ICPS)	Suivre la performance sociale de la branche	Maintien et amélioration de l'indicateur existant. Analyse avec plusieurs prismes (Climat et dialogue social, conditions de travail, égalité des chances).	<p>Reprise pour l'essentiel de l'actuel indicateur</p> <p>Intégrer la parité femme/ homme à l'échelle de la branche et plus seulement concernant les agents de direction comme dans la COG 2014-2017</p>
Gestion – 5	Recomposition du siège	Suivre la montée en charge des fonctions de siège		Définir des jalons sur l'organisation du siège, en particulier création d'une « DRH Groupe » et renforcement des fonctions support - contrôle de gestion, immobilier, etc.- et les principales étapes méthodologiques, selon le programme adopté

ANNEXE 3 – RESULTATS COG

Tableau 13 : Bilan synthétique des 20 fiches de la COG CNAV 2014-2017 (qui comprennent 163 objectifs)

Fiche 1 : Rendre l'assuré acteur de sa carrière et de sa retraite	<p>Point positif essentiel : 5 millions de dossiers personnels de retraite en ligne. Demande de retraite en ligne.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Permettre aux assurés de mettre à jour leur carrière en ligne.</p>
Fiche 2 : Améliorer la liquidation de la carrière et de l'identification des assurés dans une dimension interrégimes	<p>Point positif essentiel : Préparer le calcul et la liquidation uniques de la pension interrégimes alignés. Définir des référentiels de liquidation harmonisés et partagés. Renforcement du recours aux liquidations provisoires.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Poursuivre la fiabilisation des données du SNGC.</p>
Fiche 3 : Améliorer la relation de service avec les assurés à travers la prise en compte de leurs attentes et le déploiement de parcours prioritaires d'accès aux droits et services	<p>Point positif essentiel : Mettre en place des parcours usagers. Impliquer la branche dans une démarche client.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Maîtriser la réitération des contacts. Optimiser le réseau d'accueil physique. Expérimenter une offre interrégimes de prise en charge d'appels téléphoniques (sauf dans le cadre de la prime de 40 euros).</p>
Fiche N° 4 : Faire évoluer et développer l'offre de conseil à destination des assurés et des entreprises.	<p>Point positif essentiel : S'appuyer sur l'EIR interrégimes pour mettre en œuvre une offre de service élargie. Développer une offre commune de conseil en entreprise branche retraite/branche risques</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Prendre en charge toute demande d'EIR exprimée. Faire évoluer l'outillage informatique.</p>
Fiche N° 5 : Renforcer la relation de service d'accès aux droits retraite	<p>Point positif essentiel : Mieux détecter et mieux accompagner les publics en situation de fragilité. Fournir une information sur l'offre de service en matière d'action sociale dans un objectif de prévention.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Automatiser le passage à la retraite pour les publics fragilisés. Faire évoluer le cadre réglementaire du passage à la retraite des publics fragilisés (Etat).</p>
Fiche N° 6 : Poursuivre en interrégimes la structuration de la politique de prévention	<p>Point positif essentiel : Informer en interrégimes / site «www.bienvieillir.fr» avec le RSI et la MSA. Développer la coordination avec les départements. Renforcer l'expertise sur l'évaluation et l'impact de la prévention. Renforcer les synergies Action sociale – retraite.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Développer une approche interbranche des actions collectives avec la CNAM</p>
Fiche N°7 : Revoir en interrégimes les modalités d'accompagnement des publics fragilisés	<p>Point positif essentiel : Création d'outils de formation et de repérage (grille FRAGIRE). Expérimenter les paniers de service. Renforcer la maîtrise des risques associés au processus d'action sociale.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Renforcer les synergies CPAM - CARSAT</p>
Fiche N° 8 : Mener en interrégimes une politique du logement et de l'habitat en faveur des personnes retraitées socialement fragilisées	<p>Point positif essentiel : Poursuivre le financement des lieux de vie collectifs. Renforcer le partenariat avec l'ANAH. Conditionner le financement à la mise en réseau avec le programme de prévention.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Mettre en place des plans d'action départementaux avec l'UNCCAS.</p>
Fiche N° 9 : Renforcer l'expertise de la CNAV au service de la mise en œuvre des réformes et mener à bien la simplification du système de retraite dans un dynamique interrégimes	<p>Point positif essentiel : Compte en ligne interrégimes. Promouvoir la simplification de la réglementation entre régimes alignés. Promouvoir des mesures de simplification.</p> <p>Engagements non réalisés/en retard : Dématérialiser la demande unique de retraite.</p>

RAPPORT IGAS N°2017-010R

Fiche N° 10 : Le SDSI de la retraite	Point positif essentiel : Développer l'espace personnel. Faire évoluer le site internet. Mettre en œuvre les réformes. Améliorer l'organisation de l'informatique branche retraite. Engagements non réalisés/en retard : Outiller la gestion de la relation client. Optimiser l'outil retraite. Pilotage des grands projets SI.
Fiche N° 11 : Consolider le rôle de la CNAV en tant que coordonnateur et opérateur du système d'information retraite interrégimes	Point positif essentiel : Droit à l'information (campagnes), EIG en ligne. Evolution de M@rel. Création d'EVA. Engagements non réalisés/en retard : RGPU. Définir formellement le rôle de la Cnav en tant que coordonnateur et opérateur du futur système d'information retraite interrégimes (Etat)
Fiche N° 12 : Clarifier les missions et moyens de la Cnav en tant qu'opérateur de services d'intérêt collectif pour la sphère sociale	Point positif essentiel : Les missions imparties ont été réalisées par la CNAV, notamment DSN et RNCPS. Engagements non réalisés/en retard : EESI
Fiche N° 13 : Consolider le dispositif de prévention et de lutte contre les fraudes	Point positif essentiel : Définir des orientations nationales. Développer les partenariats (TRAFIC, Pôle emploi) Engagements non réalisés/en retard : Mutualiser les contrôles en interrégimes. Expérimenter le contrôle d'existence sur place avec les consulats. Echanger les données avec FICOBA. Développer les contrôles embarqués.
Fiche N° 14 : Renforcer les dispositifs de pilotage stratégique et opérationnel de la branche retraite et consolider le dispositif de maîtrise des risques	Point positif essentiel : Structurer la direction métier.. Démarche d'identification des innovations locales. Engagements non réalisés/en retard : Engager une démarche par processus. Rénover l'outil de comptabilité analytique. Mettre en place un système de management intégré.
Fiche N° 15 : Renforcer l'efficacité des activités de production retraite	Point positif essentiel : Déployer les missions réseaux déléguées. Engagements non réalisés/en retard : Achever la montée en charge de CAPTURE.
Fiche N° 16 : Optimiser le pilotage et l'organisation des fonctions supports au sein du réseau de la branche retraite	Point positif essentiel : Mettre en place un cadre commun pour la formation. Expérimenter les centres de services partagés pour les achats de la branche. Recenser le patrimoine de la CNAV. Engagements non réalisés/en retard : Evaluer la politique de formation de la branche. Développer les achats mutualisés.
Fiche N° 17 : Définir une politique ambitieuse de responsabilité sociale d'entreprise et intégrer les attendus dans les engagements de la branche retraite	Point positif essentiel : Lancer une démarche RSE de branche. Intégrer l'indicateur composite de performance de sociale. Analyser l'impact RH des projets de transformation. Développer le télétravail. Elaborer un plan d'action santé, sécurité et condition de travail. Engagements non réalisés/en retard : Intégrer la RSE dans les projets de la branche.
Fiche N° 18 : Conduire les transformations de la branche retraite en développant une analyse systématique des impacts du changement en matière de ressources humaines	Point positif essentiel : Harmoniser le dialogue social. Créer des outils d'accompagnement du changement. Engagements non réalisés/en retard : Prendre en compte les bilans des expérimentations locales.
Fiche N° 19 : Accompagner les managers dans leur rôle de soutien aux équipes	Point positif essentiel : Elaborer des référentiels managériaux pour la branche (kit manager). Engagements non réalisés/en retard : Mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel pour l'accompagnement de la ligne managériale face aux changements à venir en lien avec l'EN3S notamment.
Fiche N° 20 : Accompagner l'ensemble des agents de la branche retraite dans leurs parcours professionnels notamment en seconde partie de carrière.	Point positif essentiel : Généraliser la revue des viviers. Déployer les entretiens de carrière. Construire un dictionnaire des compétences. Définir des parcours professionnels au sein des processus retraite. Engagements non réalisés/en retard : Renforcer l'outillage en matière de GPEC. Livrer un nouvel SIRH.

Fiche N°21 : Compte de prévention de la pénibilité

Point positif essentiel : Lancer le portail. Construire le SI. Mettre en œuvre la plateforme téléphonique. Déployer les services pour une couverture à la fin du premier semestre 2016.

Source : CNAV, synthèse mission

Tableau 14 : Suivi des indicateurs - Réalisé COG 2014 2016

N°	Description de l'indicateur	Objectif 2014	Réalisé 2014	Objectif 2015	Réalisé 2015	Objectif 2016	Réalisé 2016
OFFRE DE SERVICE ET SATISFACTION CLIENT							
N1	% d'évolution du nbre d'utilisations des services dématérialisés du Portail Unique de Branche, tous services confondus, / au nbre d'utilisations de l'année de référence 2013.	5,00%	9,6%	10,00%	36,0%	15,00%	27,73%
N7	Taux de satisfaction global des retraités	90,00%	91%	90,00%	90,0%	90,00%	93,0%
N8	taux d'appels aboutis	85% 12 caisses	80,0% 13 Caisses	85% 13 caisses	85,4% 16 caisses	85% 14 caisses	85% 14 caisses
N9	Pourcentage de visites sur Rendez-vous	37,00%	36,5%	42,00%	40,5%	47,00%	50,62%
N10	Suivi du développement des "ateliers de prévention" : nombre de bénéficiaires	35 000	59 198	40 000	70 856	50 000	82 621
N12	Taux de satisfaction des bénéficiaires de l'action sociale	90,00%	88%	90,00%	88,9%	90,00%	90,53%
CONFORMITE ET QUALITE FINANCIERE							
N2	Indic. qualité des dossiers validés : Tx dossiers mis en paiement sans erreur à incidence fi.	92% 9 caisses	92,4%	92% 12 caisses	92,1% 12 caisses	92% 15 caisses	89,5% 6 caisses
N3	Taux d'Incidence Financière des erreurs décelées dans les dossiers mis en paiement (TIF)	0,65%	0,62%	0,65%	0,58%	0,65%	0,87%
N15	Montant total des préjudices constatés (fraudes qualifiées)	8 M€	7,9M€	8,5 M€	11,5M€	9 M€	13,5 M€
N16	Pourcentage du montant des d'indus frauduleux constatés recouverts au terme de 18 mois	nd	Neutra	nd	Neutra	23,00%	25,35%
PERFORMANCE OPERATIONNELLE							
N4	Pourcentage des dossiers de droits propres payés dans le mois suivant l'échéance pour les assurés résidant en France et hors convention internationale	96% 14 caisses	95,1% 15caisses	96% 14 caisses	94,7% 15caisses	96% 14 caisses	96,0% 12 caisses
N5	Pourcentage des dossiers de droits dérivés payés dans le mois suivant l'échéance due,	88% 11 caisses	88,2% 16 caisses	89% 11 caisses	85,8% 15 caisses	89% 12 caisses	86,5% 14 caisses
N6	Délai moyen de traitement des immatriculations des assurés nés à l'étranger	22j	19j	20j	16j	18 j	15 j
N11	Délai de traitement d'une demande d'aide individuelle	80% 16 caisses	81% 11 caisses	80% 18 caisses	86% 16 caisses	85% 16 caisses	92% 18 caisses
N13	Nbre de bénéf. accord de pr. en charge pour le financement d'aménagements de logements individuels destinés à prévenir les risques inhérents à la fragilisation liée à l'avancée en âge	10 000	9776	12 000	13 270	14 000	16 880
N17	Pourcentage de documents entrants numérisés sous CAPTURE au siège / total des documents numérisés siège+ agences	nd	Neutra	33,08%	41,9%	44,80%	56,6%
ECONOMIQUE							
N14	Rationaliser le coût SI régional	-1,50%	-8,9%	-3,00%	-7,8%	-4,50%	-14,7%
N18	Total des unités d'œuvre pondérées / Nombre d'Agent (ETP) de la branche retraite, Pourcentage d'évolution de la productivité par rapport à l'année de référence 2013	1,00%	-1,7%	2,00%	-0,6%	3%	-3,5%
N19	% de réduction par rapport à l'année de référence 2013, de l'écart entre la moyenne des 8 caisses les plus productives et la moyenne des 8 caisses les moins productives	- 1,00%	-15,5%	- 2,00%	5,8%	-3,00%	+ 6,1%
N20	% montée en charge de la mutualisation des achats (€) déplacements ferroviaires et aériens	5,00%	62,7%	20,00%	42,4%	50,00%	71,2%
PERFORMANCE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE							
N21	Indicateur composite de performance sociale	70,00%	84,58%	75,00%	84%	75,00%	76,83%
N22	Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES),	-2,00%	-4%	-4,00%	-8,6%	-2,00%	-2,9%
N23	Atteindre un taux minimum de 40% du genre le moins représenté parmi les Directeurs et Agents comptables, calculé sur le flux cumulé depuis 2014.	40,00%	66,7%	40,00%	66,7%	40,00%	60%

Source : CNAV

ANNEXE 4 – LA STRUCTURATION DE LA CNAV EN CAISSE NATIONALE

1 MALGRE UNE FORTE STRUCTURATION DU SIEGE SUR LA PERIODE, LA CNAV RESTE SOUS-DOTEE POUR ASSUMER SON ROLE DE PILOTAGE NATIONAL

[411] La CNAV cumule trois fonctions étroitement imbriquées, mais peu clairement identifiées en termes d'effectifs :

- Opérateur national de la sphère sociale assurant pour le compte d'autres acteurs la gestion de différents projets interbranches et interrégimes : système national de gestion des identifiants (SNGI), déclaration sociale nominative (DSN), répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU), etc. ;
- Caisse nationale de la branche retraite du régime général, promouvant, dans un contexte d'évolutions constantes et à fort impact, l'adaptation du service public de la retraite, et « tête de réseau », assurant la coordination stratégique et opérationnelle d'un réseau de 15 CARSAT et 4 CGSS implantées sur le territoire, notamment sur les enjeux de métier, de ressources humaines²⁰⁸ et de systèmes d'information ;
- Caisse régionale d'Ile de France, le directeur de la CNAV ayant également autorité sur l'ensemble des agences de la région sur le plan opérationnel

[412] L'acquis majeur de la période récente sur l'organisation de la CNAV se situe dans la structuration des directions du siège : création d'une direction nationale de la retraite et d'une direction de la coordination nationale, poursuite de la rationalisation de la direction des systèmes d'information.

► La direction nationale retraite

[413] La création de la direction nationale retraite (DNR) en 2013, en fin de COG précédente, a été pour l'essentiel mise en œuvre pendant la COG 2014-2017.

[414] Cette création répondait à plusieurs objectifs :

- unifier, par le regroupement de plusieurs directions antérieures, le pilotage du cœur de métier de la caisse en relation avec les directions retraite des CARSAT ;
- promouvoir une vision large du métier retraite, en ajoutant à une culture juridique très présente au sein de la caisse nationale une démarche sur l'offre et la qualité de service en direction des assurés et des retraités et une approche opérationnelle de gestion ;
- organiser le pilotage de la production, la maîtrise des risques et la mise en œuvre des réformes législatives et réglementaires ;
- appuyer le réseau (CARSAT et CGSS) dans le pilotage et la mise en œuvre des politiques de retraite ;

²⁰⁸ La CNAV coordonne un ensemble conséquent de 13 000 ETP, mais n'employeur que d'un quart d'entre eux, puisque les CARSAT et CGSS sont employeurs de leur personnel

- porter la parole et les enjeux du métier retraite parmi les directions nationales de la CNAV (en particulier la DSI et l'agence comptable) ;
- outiller la CNAV dans les travaux nationaux, notamment interrégimes et avec l'Etat, sur l'évolution des politiques de retraite.

[415] La DNR a été structurée autour de trois composantes : la direction de l'offre de service et du métier retraite (DOSMR), la direction des partenariats métiers (chargé du pilotage de projets interrégimes comme la LURA) et la direction juridique et de la réglementation nationale. Sa montée en charge s'est poursuivie pendant toute la COG 2014-2017, avec un bilan positif et reconnu par l'ensemble de la branche (*cf infra* 2.2).

➤ La direction de la coordination nationale (DCN)

[416] La direction de la coordination nationale a été créée au début des années 2000 avec un périmètre regroupant le suivi des effectifs et budgets de la branche, une partie du contrôle de gestion (suivi des indicateurs COG et CPG) et l'audit.

[417] La DCN est actuellement chargée des fonctions d'outillage du pilotage stratégique de la CNAV : suivi de la COG et des CPG ; définition et suivi de la trajectoire budgétaire ; pilotage de la trajectoire des effectifs ; immobilier ; maîtrise des processus ; audit ; contrôle de gestion ; maîtrise d'ouvrage du système d'information décisionnel.

[418] Son périmètre peut toutefois paraître trop large au regard de ses moyens et de sa capacité à cumuler pilotage du réseau et coordination de la gestion des ressources.

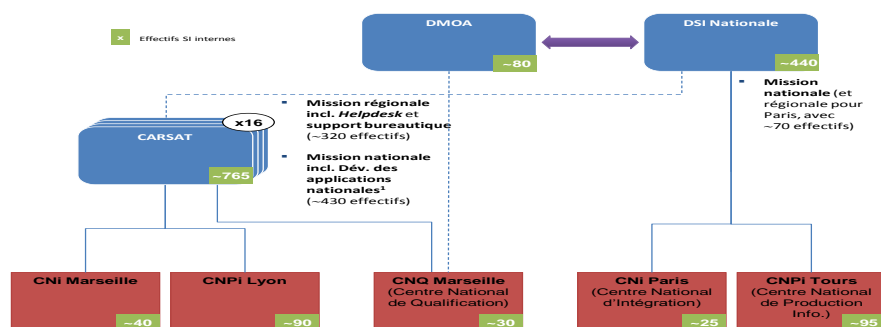
➤ La direction des systèmes d'information (DSI)

[419] La direction des systèmes d'information est chargée, conjointement avec la direction de la maîtrise d'ouvrage (DMOA), de la fonction informatique. Cette organisation est le résultat de deux schémas directeurs de rationalisation successifs, qui ont permis de passer de cinq à deux directions nationales sur la fonction informatique.

[420] Cette simplification du pilotage national a été complétée par une simplification progressive du pilotage régional. A la création de la CNAV en 1967, chaque caisse régionale disposait de son centre mécanographique, devenu par la suite un centre informatique régional²⁰⁹. Le personnel de ces centres a peu à peu été distingué entre les agents en charge de fonctions régionales (par exemple le support bureautique local) et de fonctions nationales (par exemple le développement d'éléments d'une application nationale). Cette organisation est à l'origine du fonctionnement très particulier de la DSI, dont près de la moitié du personnel est affecté dans les CARSAT, et employé juridiquement par elles, sous l'autorité hiérarchique du directeur de la CARSAT, et sous l'autorité fonctionnelle du directeur des systèmes d'information.

²⁰⁹ Les bases assurés de l' « outil retraite » sont aujourd'hui encore régionales, *cf. infra*.

Graphique 1 : Organisation nationale et régionale de la fonction SI



Source : CNAV, traitement Mc Kinsey

➤ Le siège est déséquilibré et sous-doté en ressources stratégiques

[421] Le tableau ci-dessous reprend, en équivalents temps plein (CDI et CDD), la répartition des effectifs consacrés aux fonctions nationales de la branche retraite.

Tableau 1 : Répartition des effectifs de l'établissement CNAV par fonctions (décembre 2016)

	ETP CDI+CDD	% de la branche	% de l'établissement
FONCTIONS NATIONALES	1 283	10,1%	
<i>Dont</i>			
<i>au siège</i>	928	7,3%	27,2%
<i>en région</i>	355	2,8%	
Stratégie	235	1,9%	
<i>Dont</i>			
<i>DG</i>	39	0,3%	1,1%
<i>pilotage et stratégie</i> ²¹⁰	98	0,8%	2,9%
<i>métiers</i> ²¹¹	98	0,8%	2,9%
Ressources	878	6,9%	15,3%
<i>Dont</i>			
<i>finances</i>	79	0,6%	2,3%
<i>RH</i> ²¹²	16	0,1%	0,5%
<i>Total SI nationale</i>	784	6,2%	
<i>Dont SI nationale au siège</i> ²¹³	429	3,4%	12,6%
<i>SI nationale en région</i> ²¹⁴	355	2,8%	
Support ²¹⁵	170	1,3%	5,0%
FONCTIONS REGIONALES	2 486	19,6%	72,8%
<i>Dont</i>			
<i>directions régionales IdF</i>	2 157	17,0%	63,2%
<i>support</i> ²¹⁶	329	2,6%	9,6%

²¹⁰ Directions coordination, relations internationales, statistiques

²¹¹ Directions retraite, pénibilité, action sociale

²¹² Direction de l'animation du réseau RH

²¹³ Directions maîtrise d'ouvrage et systèmes d'information, y compris centre de production de Tours

²¹⁴ Part des services SI des CARSAT dédiés aux fonctions nationales, estimation Mc Kinsey

²¹⁵ Directions communes à l'établissement CNAV, au prorata des effectifs nationaux et régionaux

²¹⁶ Directions communes à l'établissement CNAV, au prorata des effectifs nationaux et régionaux

TOTAL ETABLISSEMENT CNAV	3 414	27,0%	100,0%
TOTAL REGIME ²¹⁷	12 652	100%	

Source : CNAV, traitement mission

- La double nature de l'établissement CNAV est en soi un facteur de déséquilibre

[422] L'établissement CNAV est à la fois une caisse nationale, tête de réseau de la branche retraite, et une caisse régionale, compétente sur l'ensemble de l'Île de France. En effet, la CNAV est l'héritière de la CRAM d'Île-de-France, à laquelle des fonctions nationales ont été attribuées au regard de son implantation dans la capitale, de son volume d'activité et de sa fonction de tête de réseau informatique²¹⁸. Elle n'a donc pas été créée *ex nihilo* comme une caisse nationale, mais a du évoluer à partir d'un statut régional.

[423] Cette organisation présente l'avantage de confronter au quotidien les responsables nationaux aux réalités opérationnelles et, à ce titre, de sensibiliser la direction de la CNAV aux contraintes subies par l'ensemble des caisses régionales du réseau pour lesquelles elle émet des instructions et attribue des ressources. Cette proximité accroît de fait la légitimité de la direction de la CNAV à imposer au réseau d'éventuelles contraintes supplémentaires.

[424] Ce modèle conduit néanmoins à un déséquilibre, dans la mesure où 73% des effectifs de la caisse nationale sont consacrés aux seules fonctions opérationnelles de l'Île de France, et où la caisse nationale n'affecte que 27% de ses ressources humaines aux enjeux nationaux.

[425] Cette répartition a deux conséquences majeures :

- la direction de la CNAV ne peut matériellement pas consacrer toute son énergie aux fonctions de direction générale d'un réseau national, alors que ces fonctions appellent à l'évidence un plein investissement de leurs responsables ;
- malgré toutes les précautions prises par les dirigeants de la CNAV, il persiste un risque que les priorités franciliennes soient surreprésentées dans les arbitrages du réseau par rapport aux sujets portés par d'autres territoires.

- Les fonctions nationales sont numériquement faibles dans la branche retraite

[426] Les fonctions nationales représentent 10% des ressources humaines de la branche retraite. Dans cet ensemble, les systèmes d'information constituent une exception avec un poids de 6,2% des effectifs de la branche, dont 3,4% au siège et 2,8% en CARSAT. En excluant la fonction système d'information, la faiblesse numérique des ressources consacrées aux fonctions nationales est manifeste : 0,8% des effectifs pour les fonctions nationales de pilotage et stratégie, 0,8% pour le pilotage des cœurs de métiers (retraite et action sociale), 0,6% pour les finances et 0,1% pour les ressources humaines. L'ensemble représente 2,3% des ressources du réseau.

[427] Il n'existe pas de direction des ressources humaines du « groupe CNAV » regroupant l'ensemble des fonctions de pilotage essentielles (effectifs, compétences, formation, mobilité). Les moyens dégagés par la CNAV pour ces fonctions sont particulièrement faibles et dispersés : 16 ETP²¹⁹ au sein de la direction de l'animation du réseau RH (dont 6 consacrés à la politique RSE) et 2 ETP au sein de la direction de la coordination nationale. De surcroît, la CNAV ne dispose pas d'un

²¹⁷ Estimation mission

²¹⁸ L'Île de France gérait les centres de calcul les plus puissants

²¹⁹ La fonction de suivi des effectifs est exercée par la direction de la coordination nationale ; les dossiers individuels, à l'exception des cadres dirigeants, sont gérés par les directions des ressources humaines des CARSAT et CGSS.

système d'informations RH à même de lui remonter les informations nécessaires. Ces conditions ne lui permettent pas de piloter la transformation de la branche, qui compte près de 13000 ETP.

[428] Le dispositif de suivi budgétaire est également faiblement doté : 2 personnes s'y consacrent à plein temps, ainsi qu'un chef de service qui est par ailleurs également chargé du pilotage des effectifs, des achats et du contrôle de gestion informatique.

[429] La politique de gestion immobilière est également insuffisamment dotée : 2 ETP pour 500 000 m² de locaux.²²⁰

2 LE PILOTAGE DU RESEAU DE LA BRANCHE RETRAITE A PROGRESSE, MAIS DOIT ENCORE ETRE CONSOLIDE

➤ Le portage de la stratégie nationale par le réseau régional est réel, mais inégal

[430] La stratégie définie dans la COG au service des usagers du service public de la retraite constitue le socle des orientations que la CNAV doit partager avec son réseau. Cette déclinaison locale de la stratégie nationale est pourtant inégale en fonction des sujets.

[431] Le pilotage de la production métier s'est largement resserré sur la période de la COG dans une optique de rationalisation et d'harmonisation des pratiques. Ainsi, la direction nationale retraite réunit tous les deux mois les directeurs retraite, pour traiter notamment du pilotage métier, de l'unification des pratiques et des instructions au réseau. La mission a constaté dans ses différents déplacements un réel portage de la stratégie nationale par les acteurs du réseau, et une bonne diffusion des instructions métier dans les CARSAT, même si des logiques locales sont maintenues, par exemple sur la politique de rendez-vous.

[432] De la même façon, le principe des missions déléguées, qui conduit les différentes CARSAT à exercer des fonctions d'expertise nationale pour le compte de l'ensemble du réseau, contribue à la mise en cohérence des logiques locales et nationale.

[433] Cette approche est confortée par la fixation des objectifs des directeurs de CARSAT dans le cadre des CPG, qui reconnaît judicieusement les différences régionales mais les oriente vers une stratégie nationale, en mêlant d'une part des objectifs nationaux issus de la COG, d'autre part des objectifs régionaux permettant d'accomplir une convergence.

[434] En revanche, le faible outillage de la CNAV sur les questions de ressources humaines, d'organisation, de contrôle de gestion ou d'accompagnement du changement trouve sa traduction dans la relative faiblesse des débats qui ont été menés sur des sujets très concrets de modalités de mise en œuvre de la COG, d'impact sur les modes d'organisation ou les conditions de travail, de gains de productivité possibles²²¹.

[435] Ainsi, l'accompagnement des réformes réglementaires du point de vue RH n'est pas suffisamment anticipé. Aucun module de formation national n'a été mis en place lors du déploiement de la garantie de versement retraite, qui concerne pourtant près de 15% des dossiers de droits propres. La conduite du changement est limitée à la diffusion des IRC et à des initiatives locales. Ainsi, face aux erreurs fréquentes des techniciens sur des dispositifs nouveaux et mal

²²⁰ cf. Rapport de la Cour des comptes de 2016 « Bilan des restructurations des réseaux du régime général de sécurité sociale : le réseau de la CNAVTS », page 59 et suivantes.

²²¹ A titre d'exemple, les CARSAT n'ont été mobilisées pour faire remonter les éventuels gains à tirer de la simplification des démarches pour l'utilisateur sur des thèmes très précis et restreints (format des courriers aux usagers).

compris, la CARSAT Bourgogne Franche-Comté a développé une politique de formation et d'accompagnement ciblé des techniciens réalisant le plus d'erreurs.

[436] De façon plus générale, la branche ne s'est pas réellement organisée pour partager, analyser et capitaliser la richesse des multiples initiatives et expériences locales, qui se traduisent par des modèles d'organisation assez différents selon les CARSAT, voire les agences. Elle ne porte pas non plus de logique d'incitation à l'innovation, puisque les gains de productivité ne sont pas, au moins pour partie, rétrocédés à la CARSAT qui les a obtenus.

[437] Sur les champs prioritaires (rapprochement interrégimes, coproduction avec l'assuré), aucune CARSAT n'a été désignée cheffe de file, sauf en matière de production sur les dossiers complexes. Les expérimentations locales sont presque toujours le résultat d'une initiative des CARSAT et non pas d'une idée issue des fonctions de siège national. Quand des innovations locales émergent, celles-ci ne font l'objet d'aucune mesure de diffusion au sein du réseau, en dehors des réunions de coordination organisées au siège. Le logiciel intranet JUMP a certes permis de faire remonter des idées d'agents locaux, mais ceux-ci restent peu associés aux décisions stratégiques, comme en témoigne leur faible connaissance des transformations en cours dans la branche.

[438] En outre, la mission n'observe pas de vision partagée sur les moyens et stratégies à adopter au niveau de la branche pour accompagner les réformes. Aucun modèle n'a été défini sur les consultations à réaliser au niveau local avant d'imposer une réforme. Les échanges conduits par la mission montrent que les formations quasi hebdomadaires des conseillers retraite contribuent plutôt à une lassitude des agents qu'à une remobilisation, faute de discours intelligible sur le sens des réformes et la stratégie de la caisse.

[439] Enfin, la communication interne et la mobilisation des échelons intermédiaires de management ne permettent pas suffisamment de motiver les agents à accompagner les évolutions qui interviennent au cours de l'année.

➤ Faute d'outils adéquats, la répartition des ressources humaines sur le réseau ne reflète pas la charge de travail réelle²²²

[440] La répartition des ressources sur le réseau devrait reposer sur une évaluation objective de la charge de travail par région, afin de garantir l'adéquation des moyens et des profils aux besoins locaux.

[441] Une répartition cible est réalisée en début de COG sur la base des indicateurs de charge de travail de l'ICBR, modulés d'une appréciation des résultats de la période précédente. L'ensemble, combiné avec la trajectoire générale des effectifs du réseau, permet de définir la trajectoire d'effectifs de chaque CARSAT.

[442] Cette approche pertinente se trouve cependant vite en décalage dès lors que l'ICBR n'est plus correctement étalonné (*cf.* rapport 1.2.2), et donc que les ressources ne sont plus ajustées en fonction de l'évolution de la charge²²³.

[443] Il résulte de cette insuffisance des outils une répartition peu équitable des moyens compte tenu de la réalité de la charge de travail.

²²² Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

²²³ A contrario, une méthode de ce type a été développée pour évaluer les besoins régionaux en matière d'action sociale. L'analyse d'un cabinet extérieur a été corroborée en interne et a permis de stabiliser la méthode de répartition.

Dans le tableau ci-après, établi par la mission, une approche théorique de charge de travail a été appréciée par CARSAT indépendamment de l'ICBR, en tenant compte tant des besoins métiers que des spécificités des populations locales. Cette approche a pour but principal de mesurer si des écarts de charge de travail existent entre les caisses et si ces écarts sont accentués par la prise compte des difficultés de terrain. Le nombre de retraites attribuées par ETP dans chaque CARSAT a été pondéré par l'indice de complexité des dossiers calculé pour chaque région par la CNAV.

[444] Ce tableau fait ressortir une affectation des effectifs insuffisamment corrélée avec la charge de travail réelle des CARSAT : l'écart de charge de travail par ETP pondéré par la complexité des dossiers est de 1,7 entre les Pays-de-la-Loire et l'Île-de-France.

[445] Il montre également la situation particulière des services régionaux de la CNAV (caisse d'Île de France), dont la productivité est dans l'ensemble inférieure à celle des CARSAT²²⁴.

[446] Un travail plus approfondi est en cours au sein des services de la CNAV pour établir des conclusions opérationnelles sur l'affectation des effectifs, en passant notamment par une analyse détaillée des charges de travail par type de dossier.

Tableau 2 : Appréciation des charges de travail par ETP, par CARSAT²²⁵

CARSAT	ETPMA 2016 métiers carrière + retraite	Retraites attribuées en 2016 (droits directs+dérivés)	Retraites attribuées par ETP	Retraites attribuées par ETP avec correction indice de complexité	indice de complexité des dossiers
Pays de la Loire	398	47 137	118	114	96%
Alsace Moselle	414	41 817	101	111	110%
Nord Picardie	664	73 403	111	109	99%
Rhône-Alpes	721	78 026	108	108	100%
Midi-Pyrénées	333	34 501	104	104	100%
Auvergne	215	19 367	90	99	110%
Aquitaine	414	39 988	97	98	101%
Bretagne	382	38 369	100	96	96%
Sud-Est	670	62 096	93	96	104%
Bourg et Franche Comté	386	37 466	97	96	99%
Centre Ouest	320	31 305	98	96	98%
Centre Val de Loire	351	34 329	98	96	98%
Nord Est	349	34 007	97	95	98%
Normandie	427	42 988	101	95	94%
Languedoc Roussillon	328	28 019	85	90	105%
Île de France	1 909	128 384	67	67	99%
Total	8 281	771 202	93		
Ecart mini/maxi			1,8	1,7	

Source : CNAV, calculs mission ; Indice de complexité des dossiers : CNAV enquête Delphi 2013

²²⁴ Le service national d'immatriculation des assurés résidant à l'étranger –Sandia- relève de la caisse d'Île de France, mais ses effectifs ne sont pas pris en compte dans cette approche.

²²⁵ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

3 PEU OUTILLÉE, LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RESTE UNE COMPÉTENCE LOCALE

- Le pilotage national des effectifs reste insuffisant pour un réseau de 13 000 salariés

[450] En signant la COG de la CNAV son directeur général s'engage sur une évolution des effectifs liée notamment à des mesures d'amélioration de la productivité ou de la qualité de la gestion. Cet engagement suppose qu'il ait les moyens de piloter la branche dans son ensemble. Or force est de constater qu'un équilibre délicat doit être trouvé entre le respect de la qualité d'employeur de chaque directeur de CARSAT et la nécessité d'un pilotage national non bureaucratique mais néanmoins efficient.

[451] Techniquement une seule direction devrait être chargée du pilotage des problématiques RH pour l'ensemble de la branche (la gestion quotidienne et individuelle relevant du niveau local qui est l'employeur). Dans les faits, la direction de l'animation des directions des ressources humaines (DADRH) met en œuvre, avec des moyens numériques faibles, un début de pilotage d'une politique des compétences, le pilotage financier des masses salariales, le suivi mensuel des effectifs et les arbitrages en matière de dépassement des plafonds d'emploi étant réalisés au niveau de la DCN²²⁶.

[452] Dans les autres domaines plus qualitatifs comme la GPEC, la politique de recrutement ou de mobilité, l'essentiel des avancées relève des directions des CARSAT, qui restent souveraines et autonomes en la matière, dans la limite des plafonds d'emplois et de masse salariale fixées au plan national.

[453] La DADRH joue davantage un rôle de conseil et d'intermédiation des échanges qu'un rôle réel d'impulsion. La stratégie nationale RH est fragmentée en fonction des domaines et négociée en permanence avec le niveau local. Des réunions des responsables des ressources humaines sont organisées toutes les six semaines afin de partager des bonnes pratiques ou de promouvoir des démarches communes en matière de formation, de qualité de vie au travail, de GPEC ou du système d'information en matière de ressources humaines (SIRH). Toutefois avec 10 ETP affectés à ces tâches d'harmonisation nationale cette direction n'a pas la capacité de coordination et de suivi suffisante pour générer de bonnes pratiques de management des ressources humaines dans le réseau. Par comparaison la Caisse de Paris dispose d'un effectif de 100 ETP pour gérer 3500 agents.

[454] On peut toutefois noter certaines avancées collectives. Dans le domaine de la formation, dont le budget est volontariste (de l'ordre de 3%, soit nettement supérieur au 1,2% légal), des initiatives ont été prises sous l'impulsion de la direction nationale de l'animation du réseau RH, en lien avec l'Institut « 4-10 », pour pallier l'absence de formations initiales adaptées aux métiers de la retraite. De même, des négociations sont menées avec l'UCANSS afin de développer des parcours de formation communs avec les autres branches de la sécurité sociale afin de favoriser la diversité des profils.

²²⁶ La DCN autorise et fixe les plafonds d'emploi en ETP MA ou les CDD justifiés par des besoins exceptionnels dans les CARSAT.

[455] C'est toutefois au niveau des CARSAT que la mission a observé un niveau de prise en charge des problématiques RH est satisfaisant voire excellent dans certains domaines. Par exemple, à la CNAV IDF, compte tenu de l'importance des flux de recrutements (225 CDI et 215 CDD en 2016) des outils de management ont été mis au point comme le « répertoire métier » ou la « définition des aires de mobilité » qui permet à chaque agent de positionner son potentiel parcours professionnel.

- La faiblesse des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences limite la capacité de la CNAV à accomplir la transformation de la branche

[456] La branche fait face à des enjeux considérables de transformation pour les prochaines années : accomplissement du tournant numérique, évolution de la culture d'entreprise vers une approche centrée sur l'utilisateur, nouvelles modalités d'accueil fondées sur l'autonomie et la médiation numériques. Cette évolution nécessite des compétences nouvelles et une diversification des profils.

[457] Or les outils requis pour une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ne sont pas encore déployés au niveau national. La mission n'a pas pu observer l'utilisation en routine des outils suivants à l'échelle du réseau :

- Cartographie des compétences actuelles (pour connaître les ressources disponibles en termes de compétences recensées, par exemple en nombre de développeurs informatiques capables de faire face au virage numérique);
- Cartographie des besoins de recrutement, (par exemple en matière informatique les besoins actuels en correspondent qu'en faible partie à la cartographie des compétences actuelles) ;
- Définition des parcours professionnels type, pour créer un sentiment d'appartenance à une organisation au sein de laquelle il est possible d'évoluer sur le plan professionnel en tant que salarié ; ce qui est un facteur de stabilité et donc de conservation des compétences ;
- Insistance de la politique nationale de formation sur les métiers liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et sur les parcours de mobilité professionnelle interbranche, intersectorielle ou géographique.

[458] Si l'effort requis pour implanter ces outils dans l'ensemble des CARSAT paraît conséquent, la majorité des responsables RH locaux disposent de tout ou partie de ces outils, quoi que de façon inégale. A titre d'exemple la caisse de Paris a établi un répertoire des métiers de la retraite qui pourrait être déployé dans l'ensemble de la branche. De même la direction de l'animation du réseau RH a initié une définition des aires de compétences qui est partagée par le réseau. Mais la diffusion l'ensemble de la branche des outils arrivés à maturité n'est pas considérée comme une priorité.

[459] Enfin, s'agissant de la responsabilité sociale environnementale (RSE) gérée par la direction de l'animation RH, il convient de noter qu'un service entier est chargé de la mise en œuvre de la norme ISO 26000 à l'échelle de la branche. Si cette tâche paraît très consommatrice de moyens au regard des besoins énoncés ci-dessus, la démarche est intéressante car elle peut constituer la préfiguration d'un modèle de gestion centralisée d'une problématique RH au niveau national.

ANNEXE 5 – LE MÉTIER RETRAITE

1 L'OFFRE DE SERVICES DE LA CNAV

La COG a été marquée par une attention renforcée à la qualité de service

[460] La COG 2014-2017 a marqué un tournant dans l'évolution de la culture métier du régime et de la priorité accordée à l'utilisateur. En effet, l'offre de service, depuis la production jusqu'à l'accompagnement des publics fragiles, est désormais caractérisée par une forte attention donnée aux préférences des usagers, avec une ambition particulière en matière de qualité de service. La notion de parcours usager s'est imposée dans la réorganisation des processus métier et des méthodes d'accueil et d'orientation des assurés.

[461] Pour accompagner ces évolutions, un pilotage de la qualité de service a été mis en place au sein de la toute récente Direction de l'offre de service et du métier retraite (DOSMR), au sein de la Direction nationale de la retraite. Constitué il y a un an, ce réseau de correspondants *cross canal* des CARSAT doit encore affiner son fonctionnement.

[462] En termes d'outils, la mission note toutefois la création d'un tableau de pilotage de la relation client dont le premier lot a été livré au début de l'année 2017 et sera diffusée en septembre.²²⁷ Celui-ci sera suivi par l'ensemble des directions concernées (DCN, DCOM, DSI, DOSMR...) afin de poursuivre trois objectifs stratégiques : développer l'autonomie de l'assuré, améliorer la qualité du service, tendre vers une relation client cross-canal. Si ces buts gagneraient à être précisés dans le cadre d'une vision cible de la relation usager, la création d'un outil de mesure efficace est une première étape indispensable qui a été franchie durant cette COG.²²⁸

[463] Sur la période de la COG, le principal outil utilisé pour évaluer la qualité de service et adapter les dispositifs existants a été le baromètre de satisfaction annuel conduit chaque année auprès des assurés depuis 1997²²⁹. Le dernier baromètre réalisé en septembre 2016 mesure un niveau de satisfaction élevé des retraités, à 92%²³⁰, soit un taux 3 points supérieur à 2015 et supérieur à l'objectif COG. Toutefois ceux-ci varient entre les CARSAT : les taux de satisfaction les plus faibles sont dans les CARSAT Languedoc-Roussillon (84%), Rhône-Alpes (87%) et Sud-Est (89%), tandis que le niveau le plus élevé est en CARSAT Centre et Bourgogne Franche-Comté.

²²⁷ Le premier lot comprend 25 indicateurs homogènes sur l'ensemble du réseau et répartis sur 5 axes : connaissance des usagers (âge, localisation, motifs de contact), performance de l'offre de services (utilisation, montée en charge), utilisation de l'offre à forte valeur ajoutée (RDV, conseil physique), intensité de la relation de service (répartition des contacts par canal), qualité de la relation de service (délais, disponibilité). Dans un second temps, le tableau devrait être étendu à 40 indicateurs dont certains déclinés au niveau régional. A terme, le tableau sera complété par des « indicateurs complexes » reflétant les parcours clients et il sera complètement automatisé dans sa gestion.

²²⁸ Force est toutefois de constater que les limites inhérentes à l'outil retraite et à l'outil de gestion relation client (GRC) fragilisent la fiabilité des données du tableau de bord. A titre d'exemple, les redondances et l'absence de recouvrement des données clients entre les deux logiciels ne permettent pas de déterminer avec précision le nombre de mails entrants. Des différences de volume sont constatées en fonction des sources (outil métier ou infocentre) sur les services en ligne.

²²⁹ Méthodologie: une enquête par téléphone a été réalisée par The Links du 9 juin au 13 juillet 2016, sur la base d'un fichier fourni par l'Assurance retraite. Des quotas d'interrogation ont été définis par CARSAT en fonction de la population d'assurés. Sur cette base, 5 003 nouveaux retraités ont été interrogés sur leur passage à la retraite et 2 454 actifs ont été interrogés sur leur demande de régularisation de carrière / demande de retraite.

²³⁰ Les retraités sont satisfaits à 76%, avec 45% de très satisfaits, 47% de assez satisfaits, 6% de peu satisfaits et 2% de pas du tout satisfaits (baromètre 2016).

[464] Les résultats pointent toutefois un décalage de 16 points entre le niveau de satisfaction des retraités et celui des assurés actifs²³¹, qui ne bénéficient pas encore des services de coproduction ni des outils digitaux adaptés à leur génération. Parmi les faiblesses de l'offre actuelle, les assurés déplorent une répétition toujours trop importante des contacts, due à l'absence d'outil de Gestion Relation Clientèle performant et à l'insuffisante interconnexion des bases de données des différentes CARSAT.

L'offre de services de la CNAV a entamé sa digitalisation

[465] Conformément à l'orientation fixée par la COG, la simplification des démarches et la dématérialisation caractérisent les nouvelles offres de service. A ce titre, le canal digital pour la relation client a été fortement développé, avec la mise en place du portail unique de branche, www.lassuranceretraite.fr, du compte personnel en ligne, de services tels que le téléchargement du relevé individuel de situation (RIS) ou de l'attestation fiscale. Connecté au dispositif « FranceConnect »²³², le site de la CNAV bénéficie d'un accès simple et sécurisé qui s'inscrit dans le bouquet de services en ligne les plus utilisés par les Français.

[466] La demande de retraite en ligne, mise en production au 4 janvier 2017, en est l'avancée la plus emblématique : elle permet à tout assuré ayant créé son compte en ligne de déposer sa demande et d'échanger ensuite avec le régime de manière dématérialisée. L'envoi de pièces justificatives a été rendu possible par l'application EDDI, désormais utilisée par 80% des utilisateurs de la demande de retraite en ligne²³³. Un simulateur de retraite en ligne est également accessible dès l'âge de 45 ans.

[467] Il faut toutefois noter que de nombreuses démarches ne sont pas encore disponibles en ligne : on peut ainsi citer certains cas de demande de retraite (retraite progressive, retraités étrangers). Le projet de demande de pension de réversion en ligne a été remplacé²³⁴ par un simulateur de droits (réversion ou allocation veuvage) en ligne qui devrait être mis en production pour la fin 2017. La reconstitution de carrière est quant à elle possible via l'application EDDI mais avec des étapes papier et pour les seuls retraités âgés de plus de 55 ans (*cf. infra*). Enfin, l'offre d'informations en ligne est développée, mais le conseil individualisé en ligne (EIR *via* web-conférence, *serious game* tel que développé par Pôle Emploi) n'existe pas encore^{235 236}.

[468] Le succès de cette offre digitale et de sa communication reste sans conteste : plus de 5 millions de comptes personnels ont été créés, tandis que 68% des actifs (et 65% des retraités) connaissent le site internet de la branche. Les téléservices les plus utilisés sont la consultation du relevé de carrière (89% des actifs, 80% des retraités), le suivi de dossier (68% des actifs, 81% des retraités) et la simulation de retraite (55% des actifs et 56% des retraités). Entre janvier et février 2017, 6000 demandes de retraite en ligne ont été déposées. D'autres services essentiels tels que la reconstitution de carrière sont peu utilisés (43% des actifs), car incomplets et peu pédagogiques.²³⁷

²³¹ Les actifs sont satisfaits à 76%, avec 21% de très satisfaits, 55% de assez satisfaits, 15% de peu satisfaits et 7% de pas du tout satisfaits (baromètre 2016)

²³² FranceConnect est un dispositif mis en place par l'Etat qui assure un accès sécurisé renforcé à plusieurs administrations. Il permet à l'assuré de se connecter à partir de ses identifiants et mot de passe d'une administration dont il est déjà usager. Il n'a plus besoin de mémoriser ses identifiants spécifiques à chaque site internet.

²³³ Source : CulturePUB, CNAV, février 2017

²³⁴ Au regard des critères d'éligibilité complexes de cette prestation et du taux de rejet des demandes

²³⁵ Ce qui selon les techniciens rencontrés par la mission suscite parfois plus de questions que de réponses et crée du flux supplémentaire sur les autres canaux

²³⁶ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

²³⁷ Source : Baromètre de satisfaction CNAV, septembre 2016

[469] La satisfaction des usagers vis-à-vis de ces nouveaux services digitaux est suivie par la publication mensuelle « Culture PUB » développée par la CNAV. Dans le tableau suivant daté de février 2017, il est ainsi possible de voir que les services de téléchargement de déclaration fiscale (DF), de consultation des paiements et de relevé individuel de situation (RIS) recueillent les meilleures notes. En revanche, les outils relatifs au suivi du dossier (estimation de délais), à la prise de rendez-vous en ligne et à la régularisation de carrière suscitent les plus faibles satisfactions. Sur cette base, la DNR priorise les téléservices à inscrire sur la feuille de route SI annuelle.

[470] L'insatisfaction a un impact direct sur l'intensité de l'utilisation des services en ligne. Ainsi, la prise de rendez-vous en ligne, peu adaptée aux horaires différenciés des CARSAT et des agences, est délaissée par les usagers qui recourent au canal téléphonique (-17% d'utilisation du téléservice depuis 2016). Il en va de même pour le canal de relation par mail, qui repose sur l'outil EPTICA, et en raison de ses insuffisances techniques. En effet, confronté à une forte hausse de la demande²³⁸, EPTICA n'est pas à la hauteur des besoins : il ne permet pas aux techniciens d'initier un contact avec l'assuré, et ne peut pas stocker plus de 10 000 mails à l'échelle nationale²³⁹.

Tableau 3 : Notation des différents services en ligne de la CNAV

Service	Utilisation	Evolution	Note de satisfaction
Suivi de dossier	771 034	5%	6,2
Relevé de carrière	420 791	-5%	7,6
Montant déclaré (DF)	419 296	60%	8,0
Consultation 3 derniers paiements	403 107	-3%	8,1
RIS*	130 690	21%	8,4
EIG*	99 483	6%	7,4
Attestation de paiement	66 438	-16%	7,3
EVA*	69 179	7%	7,4
Emails (Eptica)	52 444	-8%	-
MDA enfants	6 507	15%	7,6
Régularisation de carrière	3 359	3%	7,3
Demande de retraite (volumétrie du 04 au 31 Janvier)	3 797	19%	-
Prise de RDV	2 339	-17%	4,2

* Utilisation globale (en succès et échec)

Source : CNAV, « Culture PUB », février 2017. L'évolution est décrite par rapport à l'année 2016.

Lecture : Les téléservices dont la montée en puissance est la plus rapide sont la déclaration fiscale (60%) et le relevé individuel de situation (RIS, 21%). Les démarches en ligne suscitant le plus d'insatisfaction sont la prise de RDV en ligne (4,2) et le suivi de dossier, qui n'affiche pas d'estimation de délais de traitement en temps réel (6,2). RIS = Relevé individuel de situation (de carrière), EIG= estimation individuelle globale du montant de pension, EVA = simulation de la pension, MDA = calcul de la majoration de la durée assurantielle

²³⁸ Le nombre de mails entrants est passé de 292 926 mails en 2015 à 526 533 mails en 2016. En 2017, la tendance se poursuit à la hausse, le nombre moyen de mails entrants mensuels passant de 40 000 en 2016 à 70 000 en 2017

²³⁹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

L'offre de services en interrégimes s'est développée

[471] La mise en place de services interrégimes est un chantier de profonde simplification pour l'utilisateur et une priorité stratégique fixée par la COG. Coordonnées par le GIP UR mais souvent mises en œuvre par l'opérateur CNAV, les avancées récentes ont d'abord concerné la création de supports et d'interfaces communes. La coordination des processus métier est peu approfondie.

[472] En matière d'information, la COG a tout d'abord permis d'approfondir les acquis du GIP info retraite (devenu GIP Union Retraite). Les points d'accueil information retraite (PAR) et les agences des réseaux MSA et RSI distribuent des brochures communes aux trois régimes alignés sur le départ à la retraite, tandis que les Entretiens Information Retraite développés par la CNAV proposent un conseil en interrégimes²⁴⁰

[473] Les services communs en ligne commencent aussi à se développer. La création du portail commun interrégimes (www.info-retraite.fr) permet de centraliser et de simplifier les démarches de l'utilisateur et ses relations avec ses régimes d'affiliation. Chaque assuré peut ainsi télécharger son relevé de carrière interrégimes, simuler sa pension, connaître ses dates de versement ou obtenir des informations sur ses droits selon ses régimes.

[474] De nouveaux services viendront bientôt compléter cette offre. A l'horizon 2018, le GIP UR doit livrer un module de régularisation de carrière interrégimes en ligne sur le Portail Commun Interrégimes, ainsi qu'un module de demande de retraite en ligne interrégimes. Il faut toutefois noter que cette offre arrivera peu de temps avant le service de coproduction en ligne mis en production sur le portail de la CNAV à l'horizon 2019²⁴¹.

[475] Si ces avancées sont notables, les téléservices restent en retard par rapport à la demande des usagers notamment sur la reconstitution de carrière. Ce retard pris par le service public a été remarqué, puisqu'une initiative privée s'est positionnée sur ce créneau pour offrir un service de reconstitution de carrière interrégimes et un accompagnement des assurés dans leurs démarches auprès des différents régimes. Cet intermédiaire vend une forme imparfaite de coproduction aux assurés puisqu'une régularisation officielle par les caisses reste nécessaire²⁴². La mission note qu'il profite toutefois de l'absence d'équivalent gratuit et efficace dans le service public²⁴³.

[476] Si l'interface interrégimes (*front office*) progresse rapidement, la mission note que la plupart des convergences métier de fond (*back office*) ne sont pas abordées par le GIP UR, dont la gouvernance ne favorise pas la capacité d'arbitrage sur ces sujets sensibles²⁴⁴. Ainsi, de nombreuses harmonisations des processus en interrégimes qui pourraient accélérer les délais de traitement ne sont pas abordées. On peut citer les règles de traitement des périodes assimilées (chômage, service national, enfants) mises à jour *de facto* par la CNAV mais sans que cette responsabilité ne soit

²⁴⁰ La CNAV a généralisé la formation de ses techniciens au droit des autres régimes alignés et au conseil interrégimes.

²⁴¹ L'offre de la CNAV est développée en parallèle de la livraison du RGCU. Ce service de coproduction carrière sera connecté à un outil SI carrière renouvelé et à la base de données RGCU afin de permettre aux usagers du service en ligne de modifier directement la base de données, sous réserve de la validité de leurs pièces justificatives. Du point de vue métier, le service de la CNAV sera plus abouti puisqu'il intégrera le back office et un nouveau processus de production intégré, tandis que le portail interrégimes restera connecté aux back offices individuels de chacun des régimes.

²⁴² La coproduction est imparfaite puisque l'entreprise propose seulement de communiquer la liste des erreurs aux caisses de retraite, qui sont les seules habilitées à mettre à jour la base carrière, et qui en l'occurrence n'ont pas les moyens nécessaires pour faire ces régularisations partielles au flux et refusent les régularisations avant 55 ans.

²⁴³ L'assuré est incité à régulariser sa carrière au plus vite par une simulation de l'impact de l'incomplétude de sa carrière sur le montant de sa pension. Toutefois, l'entreprise oublie de préciser que la régularisation sera de toute façon faite systématiquement par les caisses de retraite avant liquidation. Sa plus-value est l'anticipation de cette démarche.

²⁴⁴ Financé par les régimes de retraite, le GIP UR est contraint à une neutralité totale sur les processus métier et à une compréhension fine des contraintes de chacun des régimes. Or les convergences de processus métier nécessaires à la simplification attendue de l'utilisateur ne peuvent être imposées dans un tel cadre, et ont donc vocation à être retardées.

explicite, ou l'harmonisation des pièces justificatives requises pour la demande de retraite, qui permettrait de simplifier la demande unique de retraite en cours de développement.

[477] Le seul champ faisant l'objet d'une avancée significative en ce domaine est la liquidation unique pour les régimes alignés (LURA). Créée par la loi de 2014, la LURA sera mise en production au 1er juillet 2017. C'est une simplification pour l'utilisateur puisqu'elle responsabilisera le dernier régime d'affiliation sur la liquidation de l'ensemble de ses pensions de base et qu'elle limitera les contacts entre l'assuré et les différents régimes.

La CNAV a structuré son offre en parcours usagers dans une logique « cross canal »

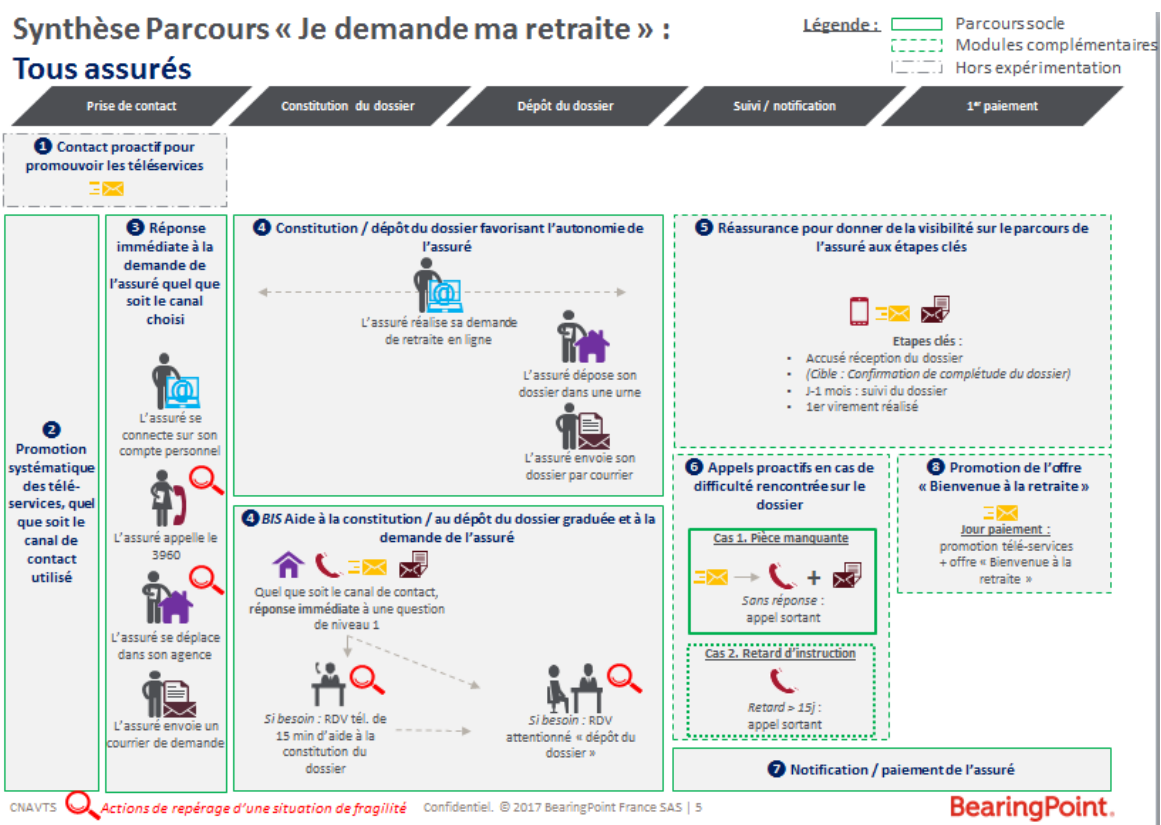
[478] En principe, la relation de service de la CNAV se concentre sur une période bien précise de la vie de l'assuré, à savoir la fin de sa vie active et son passage à la retraite, les contacts ayant ensuite vocation à être limités.²⁴⁵ Si cette logique continue de s'appliquer pour la majorité des assurés, un nombre croissant d'actifs souhaite un accompagnement plus poussé en amont de leur départ à la retraite. C'est notamment le cas des publics fragilisés, confrontés à une carrière très complexe ou éloignés des outils numériques.

[479] La CNAV a pris acte de cette dualité de la demande des usagers : simplicité et dématérialisation pour les assurés autonomes, proximité et accompagnement pour les plus fragiles ou les cas complexes. La DNR a développé des parcours usagers fondés sur ces principes, proposant par défaut l'offre de services en ligne et réorientant le cas échéant les publics vers d'autres canaux plus personnalisés en fonction des attentes et du profil de l'assuré. C'est le sens de l'approche « *cross-canal* »²⁴⁶ développée par la branche.

²⁴⁵ Pendant la période de retraite, les sollicitations de l'utilisateur ont lieu en cas de changement d'adresse, d'évolution des prélèvements sociaux (courrier automatique), ou bien pour effectuer le contrôle d'existence ou de résidence des retraités.

²⁴⁶ A opposer à une approche « multicanal » qui invite à une multiplication des canaux de contact. Dans les faits toutefois, la CNAV n'a pas mené de réflexion globale pour réduire la répétition des contacts (*cf. infra*).

Schéma 3 : Synthèse du parcours « Je demande ma retraite » en cross-canal



Source : CNAV, prestation BearingPoint, 2017

[480] Malgré la montée en puissance du numérique, l'accueil en agence reste le canal de référence pour les assurés : il est à la fois le plus utilisé (1,3 millions de visites en 2015 dont plus de 600 000 rendez-vous)²⁴⁷ et celui qui recueille les meilleurs scores de satisfaction auprès des assurés, actifs (86%) comme retraités (96%). En revanche, la CNAV manque encore à ce jour de stratégie claire sur l'accueil physique. Si l'offre a été réduite face aux contraintes de production (cf. 2.2.2), ces arbitrages ne se sont pas fondés sur un audit des attentes en accueil de proximité (motifs des visites, profils des assurés) ou sur une analyse coût/bénéfice de ce canal par rapport aux autres.

[481] Mutualisé dans certaines CARSAT dans le cadre de l'expérimentation de plateformes téléphoniques régionales²⁴⁸, l'accueil téléphonique reste l'un des canaux favoris de contact, avec un taux d'appels aboutis stabilisé sur la période (85%) et un niveau de satisfaction élevé (90% pour les retraités, 79% pour les actifs). Il reste le canal « réflexe » pour 60% des sondés en 2016, pour un total de 6 millions d'appels en 2015 (baisse de 12%). Le principal défaut de ce canal est la durée nécessaire pour joindre un interlocuteur. Les actifs relèvent aussi la méconnaissance par l'agent de leur dossier particulier, et donc l'inadaptation des réponses apportées.²⁴⁹

[482] L'utilisation du canal mail a crû rapidement avec près de 300 000 questions envoyées en 2015. Selon le baromètre 2016, la satisfaction associée au canal mail s'est accrue de 11% chez les retraités (pour atteindre 84%) et de 5% chez les actifs (pour atteindre 59%) par rapport à 2015. Le

²⁴⁷ La CNAV annonce une baisse de 17% des visites en 2015 par rapport à 2014, qui s'explique en partie par la fermeture de l'accueil spontané et par le ciblage des rendez-vous. En 2015, 67% des retraités y recourent contre 46% des actifs.

²⁴⁸ Des scénarios de mutualisation et d'externalisation ont été expérimentés en 2016 pour une généralisation du schéma jugé le plus pertinent à l'horizon 2017, toutefois la mission n'a pas reçu communication des résultats obtenus.

²⁴⁹ Source : Baromètre de satisfaction 2016, CNAV

taux d'actifs insatisfaits (36%) reste un sujet préoccupant, d'autant plus qu'il n'existe toujours aucun outil de pilotage ou de mesure des délais de réponse, jugés mauvais mais surtout opaques par les assurés actifs. Les mails sont également jugés trop peu personnalisés en fonction du dossier, ce qui pose la question de la pertinence d'une mutualisation des réponses de premier niveau, celles-ci nécessitant aussi un niveau important de détails sur la situation de l'assuré.

[483] Enfin, le canal courrier reste largement utilisé, avec un flux de 3 millions de courriers en 2015. La satisfaction est bonne, bien que plus faible que pour les autres canaux (87% pour les retraités et 64% pour les actifs). Les actifs ne sont en effet satisfaits qu'à 47% des délais de réponse. Un chantier « optimisation des courriers sortants » a été lancé en 2016 pour améliorer la qualité des courriers et rationaliser l'édition aujourd'hui décentralisée. Dans ce cadre, un groupe de travail a été organisé pour analyser les courriers (complexité, ton) et proposer des modifications (personnalisation, proximité, simplicité et précision des informations) sur la base des attendus des usagers.

[484] Les CARSAT ont mis en place un mécanisme de traitement des réclamations²⁵⁰, qui fait l'objet d'un baromètre *ad hoc*. La première édition de l'étude en 2016 fait apparaître un niveau de satisfaction assez faible (42%, contre 36% de pas du tout satisfaits) pour des demandes qui concernent soit le délai de traitement²⁵¹ (86% des assurés estiment que leur réclamation est urgente au regard de leurs droits) soit l'application du droit. 30% des assurés considèrent que le traitement de la réclamation a détérioré leur image de la CARSAT.

La politique d'accès aux droits s'est structurée

[485] La politique d'accès aux droits de la CNAV s'est renforcée sur la période avec la mise en place de parcours attentionnés pour les assurés les plus fragiles, qui sont nombreux²⁵². Des parcours usager dédiés²⁵³ sont en cours d'élaboration (*cf.* schéma 4). Synchronisés avec l'offre d'action sociale (*cf.* annexe 5), ils visent à garantir à chaque assuré un accompagnement dédié pour bénéficier de ses droits et éviter la rupture de ressources, en tenant compte du niveau d'autonomie de l'assuré avec le numérique.

[486] Encouragées dans ces parcours, de nombreuses bonnes pratiques ont vocation à se généraliser dans le réseau en 2017. A titre d'exemple, plusieurs relances sont prévues dans le parcours « publics fragiles » pour garantir que l'assuré ne renonce pas à ses droits. Si, après plusieurs relances, l'assuré ne répond pas aux sollicitations de la CARSAT, l'agent peut se rendre à son domicile. De même, des entretiens dits « attentionnés » dédiés au moment clé de la démarche, à savoir la constitution du dossier, seront proposés aux assurés fragiles dans trois cas de figures principaux : difficulté à constituer le dossier (problème linguistique, illettrisme), situation de rupture financière (revenus inférieurs au seuil de l'ASPA, invalidité), dossier très complexe (minima sociaux, carrières hachées).

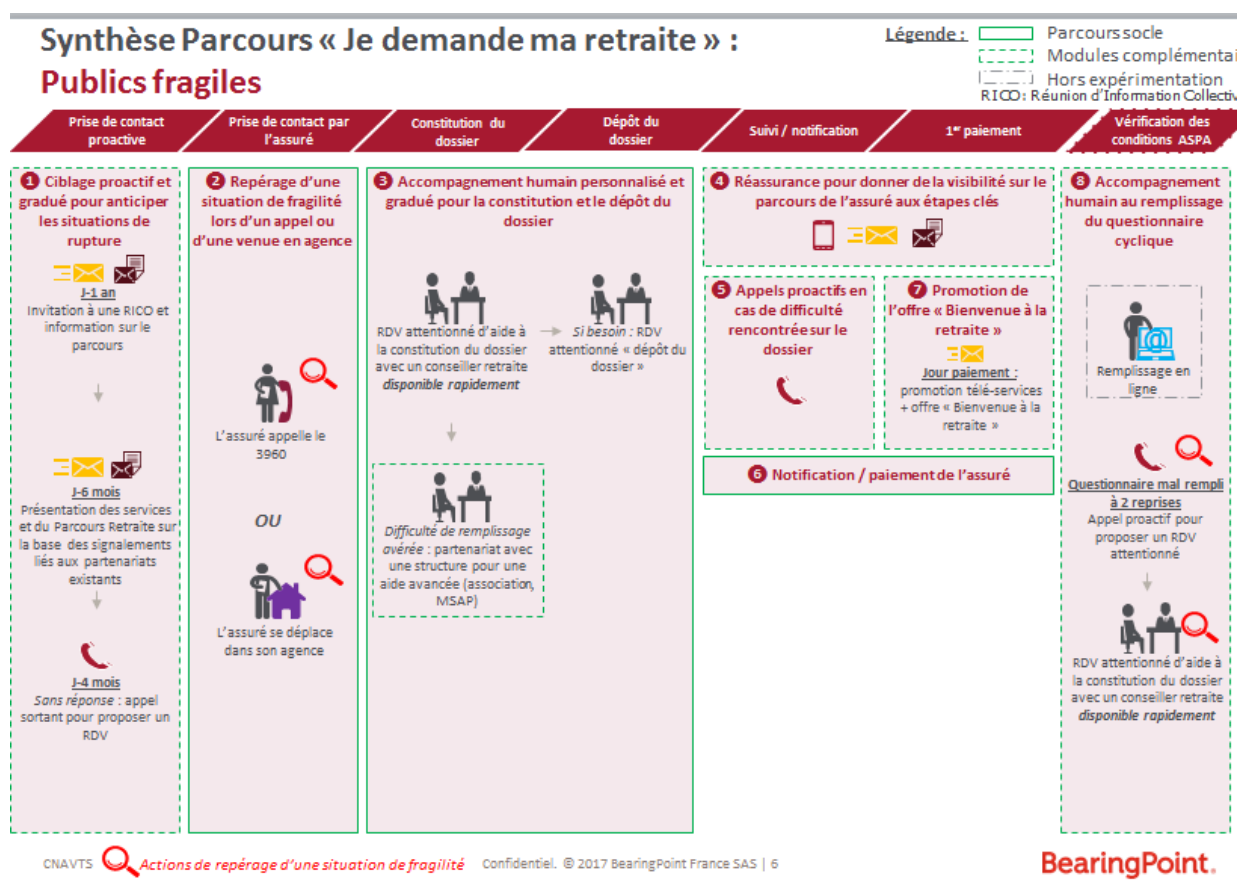
²⁵⁰ Celui-ci n'est toutefois pas harmonisé sur le réseau puisque des outils informatiques différents sont utilisés (GRC, ASUR).

²⁵¹ En moyenne, 8 contacts sont nécessaires (relance du réclamant).

²⁵² A titre d'illustration, 428 570 assurés étaient bénéficiaires du minimum vieillesse en 2015, 221 914 de l'ASPA, 3012 d'une allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

²⁵³ Je demande ma retraite, Je viens de perdre mon conjoint

Schéma 4 : Synthèse du parcours « Je demande ma retraite » pour les publics fragiles



Source : CNAV, prestation de BearingPoint, 2017

[487] La fonction de détection des publics fragiles s'est également structurée. Les relations avec les organismes de protection sociale (Pôle Emploi, CNAM, CNAF) se sont développées pour multiplier les signalements et permettre aux caisses de retraite d'aller au-devant des assurés isolés.²⁵⁴ Sont ciblés les assurés âgés de plus de 59 ans qui sont:

- bénéficiaires de l'ASI, titulaires de pensions d'invalidité ou en arrêt de travail de plus de 90 jours (information CNAM),
- chômeurs ou bénéficiaires de l'ASS (information Pôle Emploi)
- bénéficiaires du RSA ou de l'AAH (information CNAF)
- résidant dans un territoire connu pour la proportion de publics fragiles (donnée de l'Observatoire des fragilités)

[488] En interne, les CARSAT se sont efforcées de tirer profit des synergies entre service social et métier retraite afin de détecter les fragilités. L'outil SYNERGI développé par la CARSAT Bourgogne Franche-Comté systématise les signalements réciproques entre le service social de

²⁵⁴ Un projet SI est en cours entre la CNAF et la CNAV afin de dématérialiser, dès 2018, les signalements mutuels.

l'Assurance maladie et les services de retraite de la CARSAT²⁵⁵. Les signalements sont déclenchés à l'initiative des agents, sur la base d'une grille d'analyse commune.²⁵⁶

[489] En complément, des partenariats locaux sont noués par les CARSAT avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), les associations (insertion sociale, écrivains publics) et le réseau des Maisons de Services au Public (MSAP) afin de renforcer les chances de détection de la fragilité et d'accompagner les assurés dans leurs démarches. Toutefois, le niveau d'implication des CARSAT reste insuffisant.

[490] Si ces initiatives vont dans le bon sens, une attention particulière mériterait d'être portée à la lutte contre l'exclusion numérique (*cf.* encadré en 2.2.1). Bien qu'un partenariat avec We Tech Care ait été conclu, les agences du réseau CNAV ne disposent pas toutes d'une offre d'accompagnement²⁵⁷. A l'inverse, les tâches de médiation (par exemples l'impression pour le compte d'usagers) ne sont que « tolérées » pour les populations fragilisées²⁵⁸. Les personnes en difficulté sont parfois réorientées vers le service social de la CNAM, mais cette procédure n'est pas systématique et ne correspond pas toujours au besoin de formation des usagers (*cf.* encadré 7 en 2.2.1).

2 LE PILOTAGE DU METIER RETRAITE

[491] Le réseau des CARSAT a connu dès 2013 et sur la période 2014-2015 des difficultés importantes de production, particulièrement marquées en Languedoc-Roussillon et Nord-Picardie (*cf.* encadré 5 en partie 1.3.1). En réaction, la Direction nationale de la retraite a développé de nouveaux outils, dispositifs et méthodes de travail afin de mieux maîtriser la production, de résorber les stocks et de faire face à l'évolution de la charge de travail de façon plus agile.

Face à la crise, la CNAV a mis en place un mécanisme d'entraide inter-CARSAT

[492] La crise de production en Languedoc-Roussillon et en Nord-Picardie a amené la CNAV à renforcer considérablement son pilotage de cœur de métier.

[493] Dès la fin 2013, la Direction nationale de la retraite (DNR) a mis en place un mécanisme temporaire d'entraide inter CARSAT afin de lisser la charge et de réduire le stock.²⁵⁹ En effet, les CARSAT de Nord Picardie et Languedoc-Roussillon étaient contraintes de recourir à des heures supplémentaires et à des mobilisations spéciales en interne (soutien des services de contrôle).

²⁵⁵ Le signalement n'est réalisé qu'avec l'accord de l'assuré. Cette application est utilisée par 9 autres CARSAT.

²⁵⁶ Les questions posées aux assurés sont en cours d'harmonisation. A Dijon, les techniciens et travailleurs sociaux des CARSAT interrogent les assurés sur leur démarche de demande de retraite (difficulté à remplir le dossier), leur accès aux soins (absence de complémentaire santé ou de médecin traitant, connaissance de la CMU-C), et leurs revenus notamment pour savoir s'ils sont bénéficiaires d'un minimum social (AAH, RSA, ASI, ASS...). D'autres questions peuvent compléter ce repérage (situation financière, difficulté de mobilité, hospitalisation, perte d'un proche, accès au logement, isolement...)

²⁵⁷ La nouvelle politique de proximité prévoit la généralisation de la présence d'un accompagnateur dans les espaces libre-service. Toutefois, les ambitions fixées en termes de prise en charge des usagers (prise en main, formation aux outils numériques) restent à préciser. A ce stade, les documents de travail produits par la CNAV prévoient un animateur « caché » et donnant « l'impression d'être non disponible » afin d'intervenir en cas de problème. Des profils d'hôtesse d'accueil et de volontaires du service civique sont envisagés. Aucun dispositif n'est en revanche prévu dans les points d'accueil de proximité en dehors des agences (MSAP, Points Accueil Retraite).

²⁵⁸ Source : Note relative à la déclinaison de la politique de proximité, CNAV, 26 mai 2014

²⁵⁹ Au profit de la CARSAT Languedoc Roussillon : prise en charge du contrôle de dossiers par 5 CARSAT : Orléans (3 mois ETP), Limoges (1 mois ETP), Nancy (3 mois ETP), Lyon (3 mois ETP), Strasbourg (200 dossiers). Au profit de la CARSAT Nord Picardie : prise en charge de l'instruction et du contrôle de 2000 dossiers par 4 autres CARSAT : Lyon (800 dossiers), Nantes (400 dossiers), Nancy (400 dossiers), Dijon (400 dossiers)

[494] A partir de l'automne 2014, la CNAV a pérennisé ce dispositif afin d'être en mesure de faire face aux tensions de production ou d'accompagner les évolutions de l'organisation de la branche ayant un impact sur la production (nouvelle stratégie carrière, mise en place de la garantie de versement, expérimentations d'intérêt national)²⁶⁰.

[495] Cette mission nationale déléguée d'entraide réseau s'est traduite par l'attribution de postes pérennes dans les proportions suivantes :

Tableau 4 : Répartition des ETP dédiés au mécanisme d'entraide au 1^{er} janvier 2016

Caisse	A compter de	Volume ETP
CARSAT Nancy	Octobre 2014	4
CARSAT Orléans	Octobre 2014	4
CARSAT Orléans	Octobre 2015	1
CARSAT Dijon	Octobre 2014	4
CARSAT Dijon	Janvier 2016	1
CARSAT Strasbourg	Janvier 2015	4
CARSAT Lyon	Janvier 2015	4
CARSAT Rouen	Juin 2015	4
CARSAT Nantes	Juin 2015	4
Total	Juillet 2015	30

Source : Synthèse sur le mécanisme d'entraide, DNR, 25/02/2016

[496] En juin 2016, 48 ETP sont mobilisés de façon pérenne dans le réseau pour produire à distance pour le compte d'autres caisses, tandis que 140 ETPMA sont à disposition de la branche en renfort en cas de crise. La priorité est donnée à la résorption du stock de dossiers dont la date d'entrée en jouissance des droits a été dépassée. Le mécanisme peut être déclenché par la DNR ou à la demande d'une CARSAT en difficulté.

[497] Si les caisses « aidantes » peuvent assumer une telle charge, c'est parce qu'elles pilotent pour la plupart leur production au flux ou quasi-flux, grâce à leur stratégie de régularisation de carrières. A l'inverse, les caisses en difficulté combinent deux facteurs défavorables : un retard dans le traitement des carrières et un public d'assurés dont les carrières sont plus complexes (précarité, travail saisonnier). Si la crise s'est résorbée à Lille, la CARSAT Languedoc-Roussillon continue de s'appuyer sur l'entraide pour 15% de sa production en 2017 selon la CNAV.

²⁶⁰ L'entraide est déclenchée :

- sur l'initiative de la CNAV, en fonction des résultats du tableau de bord national et des indicateurs d'alerte, de l'analyse des projections de stocks à venir, et/ou en fonction de la consolidation des plans de production régionaux (identification des pics et des creux). Un dispositif d'entraide complémentaire et provisoire peut être déclenché en sus du dispositif pérenne, selon la situation révélée par les indicateurs d'alerte.
- à la demande d'une CARSAT selon sa situation conjoncturelle sur présentation d'une note argumentée

La Garantie de Versement Retraite a permis d'accélérer l'écoulement des stocks

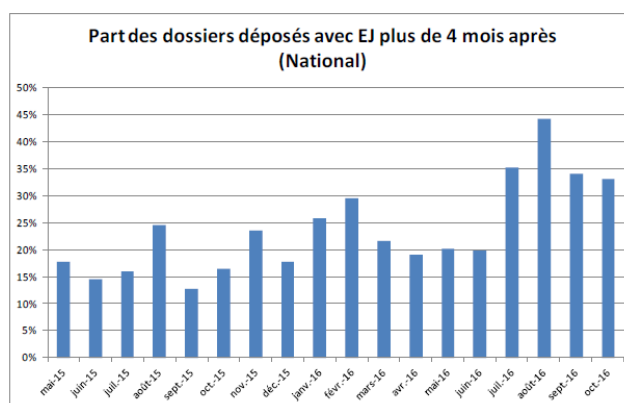
[498] En cas de pièces manquantes au moment du départ à la retraite, et afin d'éviter la rupture de ressources, les assurés ont la possibilité de recourir à une liquidation dite « en l'état », qui calcule leurs droits sur la base des informations disponibles. Exigeant notamment l'acquisition préalable du taux plein par l'assuré, cette décision était laissée à l'appréciation des techniciens. En principe, cette pratique ne doit pas être systématique, puisqu'elle entraîne soit une perte de droits temporaire pour l'assuré (pension incomplète), soit des indus et donc une insécurité pour l'assuré.

[499] Face à la crise de production et aux plaintes vis-à-vis des retards de paiement, le recours à cette procédure a été facilité dans les CARSAT de Nord-Picardie et du Languedoc-Roussillon sur autorisation de la CNAV. Sous certaines conditions strictes²⁶¹, la liquidation provisoire des droits pouvait être acquise dès la constatation du droit à la retraite, avec la possibilité pour l'assuré de partir avec un taux minoré. L'assuré devait remettre pièces manquantes dans les six mois, afin que la caisse puisse procéder à une révision des droits.

[500] Compte tenu de sa capacité à fluidifier la production, ce dispositif a été généralisé par le décret du 19 août 2015 qui crée un droit, la « Garantie Versement Retraite » (GVR) sous deux conditions : la complétude du dossier de demande de retraite²⁶² et le dépôt du dossier quatre mois avant la date souhaitée de départ. Il garantit à tout usager le versement d'un montant provisoire correspondant aux éléments connus de la caisse. Ces droits partiels doivent être mis en paiement au plus tard le mois suivant l'entrée en jouissance, et révisés dans un délai de 6 mois. Un dispositif similaire a été créé pour les droits dérivés par la circulaire CNAV du 1er septembre 2016.

[501] Cette évolution réglementaire a fait l'objet d'une communication abondante en externe, ce qui a contribué à modifier les pratiques de dépôt des assurés qui anticipent désormais leur demande afin de bénéficier de la garantie de versement.

Graphique 2 : Part des dossiers déposés dans les temps pour la Garantie de Versement



Source : CNAV, 2016

[502] Le dispositif est monté rapidement en puissance. Plus de 13,4% des dossiers déposés en 2016 en moyenne étaient éligibles à la Garantie de Versement. Du point de vue de la gestion

²⁶¹ Les conditions étaient les suivantes :

- droit propre et/ou dérivé ne présentant pas de risque d'indu
- risque de rupture de ressources avec une date EJ dépassée ou une instruction commençant le mois du départ
- les pièces manquantes ne sont pas nécessaires à l'ouverture du dossier mais seulement à l'établissement du montant
- le taux plein doit être acquis, mais un taux minorité peut être proposé à l'assuré

²⁶² Il s'agit des pièces justificatives obligatoires pour attester de la réalité des droits et les verser : pièce d'identité, RIB, justificatif de domicile, attestation de l'employeur ou de Pôle emploi...

interne, le dispositif a conduit à faire évoluer le pilotage de la production et l'organisation du travail vers une gestion au flux et un respect strict des dates d'entrée en jouissance (EJ) pour les dossiers GVR²⁶³. Dès 2016, les plans de production ont acté la nécessité de piloter au flux le traitement des dossiers GVR, et ce principe a été étendu aux droits dérivés pour 2017.

[503] Un audit de la Mission Nationale de Contrôle (MNC) a identifié des faiblesses dans la mise en œuvre du dispositif :

- La communication de la CNAV sur le droit à la garantie de versement reste perfectible sur internet, au téléphone, dans les courriers automatiquement envoyés aux assurés et vis-à-vis des assurés des autres régimes alignés²⁶⁴
- Aucun module de formation n'a été déployé pour préparer les techniciens retraite et garantir l'homogénéité de l'application du droit²⁶⁵
- L'outil retraite manque de fonctionnalités : pas de calcul automatique de l'éligibilité à la garantie de versement²⁶⁶, pas de signalement des dossiers à réviser, pas d'alertes pour le délai de mise en œuvre de la liquidation provisoire
- La GVR n'est pas intégrée au pilotage COG : il manque des indicateurs de suivi des dossiers déposés en avance (4 mois et +), des dossiers déposés incomplets et en avance, et un objectif de liquidation définitive à l'échéance (EJ)

[504] En complément, la mission souligne que si les liquidations provisoires utilisées dans le cadre de la garantie de versement comme dans les cas d'urgence²⁶⁷ permettent de tenir les délais, elles génèrent une forte activité supplémentaire pour les CARSAT : les révisions de droits. Contraintes par un délai de six mois après la liquidation, ces tâches entraînent la reprise des répétitions de contact avec l'assuré ainsi que des recherches auprès des employeurs et d'autres organismes sur un dossier considéré comme clos. Consommatrices en ressources, elles ont fait partie des priorités de production nationale dès 2016, sans que l'objectif ne puisse être tenu²⁶⁸.

[505] A ce titre, leur généralisation ne constituerait pas nécessairement une évolution positive²⁶⁹. En effet, le cercle vertueux consisterait davantage à régulariser la carrière en amont du départ et à développer l'anticipation des dépôts de demande de retraite, afin de produire une liquidation totale de l'ensemble des droits à la date d'échéance.

²⁶³ L'indicateur COG traditionnel sur les délais de traitement des dossiers de droits directs est fixé à 60 jours (2 mois) après la date d'entrée en jouissance des droits. Elle a fortement imprégné la culture des agents qui se réfèrent à cette date limite pour estimer le niveau de priorité des dossiers à traiter.

²⁶⁴ La garantie de versement sera mise en place par le RSI et la MSA avec la mise en œuvre de la LURA au 1^{er} juillet 2017.

²⁶⁵ La CNAV prévoit de lancer une démarche de mutualisation des modules de formation métier au sein de la branche.

²⁶⁶ L'outil retraite n'intègre pas de contrôles embarqués sur la vérification de la complétude du dossier ou des dates de dépôt. D'après la mission MNC, sur un échantillon de 84 dossiers classés NON GVR ou INDETERMINE dont la date de dépôt était antérieure de 4 mois ou plus à la date d'entrée en jouissance des droits, 42,4% étaient des dossiers complets et auraient dû bénéficier de la GVR et 12,9% des dossiers incomplets qui auraient pu en bénéficier grâce à une relance.

²⁶⁷ Les liquidations provisoires continuent d'être utilisées au titre de l'évitement de la rupture de ressources, même dans le cas d'un dossier déposé hors délais GVR voire d'incomplétude. Toutefois, ce choix est laissé à l'appréciation du technicien en fonction de la situation de l'assuré et avec son accord, contrairement à la GVR qui est un droit automatique.

²⁶⁸ En 2016, le stock de révisions de droits en retard (délai de 6 mois dépassé) s'élevait à 25,7% du total de révisions.

²⁶⁹ La mission IGAS de 2015 proposait d'étudier une piste nouvelle : le paiement provisoire des pensions en EJ dépassées sur la base de l'estimation du GIP info retraite pour le régime général puis de réviser les droits sous six mois.

La CNAV s'est dotée d'outils de pilotage nationaux qui ont rationalisé sa production

[506] Dès 2013, la direction des statiques, de la prospective et de la recherche (DSPR) de la CNAV a commencé à fournir des estimations de flux prévisionnels à l'ensemble des CARSAT, afin de les aider à adapter leur organisation du travail²⁷⁰. Au plus fort de la crise, la CNAV a créé en urgence des tableaux de suivi, afin de communiquer auprès de la Direction de la sécurité sociale.

[507] A partir de 2015, la direction nationale de la retraite a mis en place un dispositif durable de pilotage de la production. Dans le cadre de plans de production co-construits avec la CNAV, chaque direction de CARSAT est ainsi invitée à définir sa trajectoire annuelle de production au regard de sa situation de départ et des priorités fixées au niveau national. Des instances de pilotage ont également été créées : le comité de gestion transverse, qui valide les plans et consolide les données au niveau national et le comité réseau de la production retraite.

[508] A titre d'illustration, pour l'année 2015, les priorités nationales portaient sur :

- La réduction du stock de droits propres (DP) en particulier pour ceux dont la date de l'entrée en jouissance des droits (EJ) est dépassée
- La maîtrise du stock de droits dérivés (DD)
- Les régularisations de carrière ciblées par la stratégie carrière (RDC)
- Le traitement du stock de révisions de service portant sur un avantage non contributif (ANC) à l'instar des minima sociaux

[509] Dès 2016, le plan de production est devenu un outil de dialogue de gestion et de réduction de l'hétérogénéité de la performance entre caisses. En effet, la capacité des organismes à absorber ces fluctuations de charge varie fortement. A la fin du mois de juillet 2014, le ratio d'activité, c'est-à-dire le nombre de mois nécessaires pour résorber le stock de dossiers varie de 2,18 à 5,26 (droits propres) pour une moyenne des organismes de la branche de 3,44.

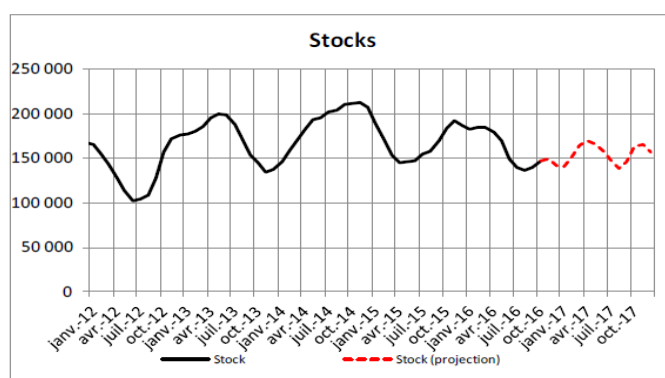
[510] Flexible, le nouveau dispositif permet d'adapter les priorités de production du réseau au contexte immédiat de la caisse. Ainsi, dès 2016, deux nouvelles priorités ont émergé pour prévenir les chocs de production futurs : le traitement des révisions de service et des révisions de droit ainsi que l'augmentation massive du nombre de régularisations de carrière complètes. Pour l'année 2017, les priorités sont l'application de la LURA, la mise en place de la garantie de versement des pensions de réversion et la montée en charge de la garantie de versement des droits propres, ainsi que l'anticipation des pics d'entrées de droits propres à venir dans le cadre de la stratégie carrière.

[511] Ce dispositif a contribué à rationaliser la production dans le réseau et à ralentir puis réduire l'accumulation des stocks. A titre d'exemple, le bilan du plan de 2016 est positif en matière de stock de droits propres en retard (date de l'entrée en jouissance des droits dépassée). Tandis que ce stock était de 10 489 dossiers au 31 décembre 2015, l'objectif national au 31 décembre 2016 (8 207 dossiers) a été largement atteint puisque le stock s'est réduit à un total de 4 266. Le nombre de dossiers en retard est passé de 23% à 19% du stock global.

[512] D'une manière globale, le stock de droits propres est passé de 173 227 dossiers fin 2015 à 163 773 dossiers fin 2016.

²⁷⁰ A ce titre, la mission observe que seules les CARSAT de Lille et de Montpellier n'ont pas pu éviter la crise en s'appuyant sur ces outils, ce qui suggère une moindre appropriation par les équipes managériales locales.

Graphique 3 : Evolution du stock de dossiers de droits propres



Source : CNAV, 2016

[513] De la même façon, la caisse a pu tenir ses objectifs en matière de réduction du stock des révisions de service puisque la branche ne comptabilisait plus que 45 336 révisions de service de plus de 400 jours au 31 décembre 2016, par rapport à une cible fixée à 68 140.

[514] La production de reconstitution de carrière s'est également adaptée. Ainsi, en 2016, la branche a réalisé 461 718 RDC complètes contre 411 678 en 2015, soit une augmentation de plus de 12% de cette production.

[515] A l'inverse, l'objectif de maîtrise des stocks de droits dérivés n'a pas été atteint (atterrissage à 33 032 dossiers contre 30 749 en cible). Si le flux de dossiers de droits dérivés est en général lissé sur toute l'année, le processus de traitement est relativement long compte tenu de la complexité réglementaire qui régit ces droits.

[516] De même, l'objectif de maîtrise des stocks de révisions de droits de plus de six mois n'a pas été atteint en 2016. Celui-ci s'élève à 4850, soit 25,7% du total des révisions, dont 90% sont réparties sur trois CARSAT.

[517] Ce dispositif reste perfectible. Les objectifs sont fixés tardivement. Pour que les objectifs de réduction des stocks soient partagés par tout le réseau, de nouveaux indicateurs de production ont été ajoutés à ceux de la COG, ce qui a entraîné un surcoût en termes de *reporting*. Les managers locaux et les techniciens rencontrés par la mission soulignent le caractère contradictoire de ces injonctions qui les poussent à croiser un pilotage par les délais et un pilotage par le flux.

[518] De surcroît, les outils de suivi de la production ne sont pas harmonisés et automatisés au niveau national. La CARSAT Bourgogne Franche-Comté a créé un guide de suivi de la production utilisé par les cadres et conçu sous forme de fichier Excel, mais celui-ci n'est ni intégré dans l'OR, ni automatique, ni partagé avec d'autres CARSAT.

[519] Des travaux ont été lancés en juin 2016 au niveau national pour identifier des leviers d'appui au pilotage opérationnel de la production. Cette démarche vise à s'appuyer sur les bonnes pratiques locales pour les diffuser à l'échelle du réseau, notamment en matière de « standards de production » ou de gestion des compétences de la production.

La CNAV a ciblé sa stratégie carrière sur les dossiers permettant de fluidifier la production

[520] La gestion des carrières fait surtout l’objet de développements techniques dans la COG 2014-2017. La convention insiste sur la nécessité d’adapter les outils (contrôle des carrières, fiabilisation des données) et de préparer l’arrivée de la DSN et du RGPU. Un sous-engagement mentionne la nécessité de définir et mettre en place une stratégie carrière rénovée avant 2015.

[521] Une stratégie de production nationale en matière de carrière consiste à consacrer des ressources suffisantes à la mise à jour de la base carrière afin de préparer la liquidation des dossiers. Elle a deux objectifs qui contribuent à la qualité du service :

- Accélérer les délais de liquidation et limiter les retards de versement. En effet, le retard dans le traitement des carrières entraîne un encombrement de la chaîne de production, ce qui empêche le réseau d’adopter un pilotage par le flux.
- Accompagner les assurés et les conseillers en s’appuyant sur une estimation fiable de leurs droits. L’envoi d’une Estimation Indicative Globale (EIG) en fin de carrière peut en effet susciter l’inquiétude des assurés par rapport au montant de leur pension ou à l’incomplétude des carrières qu’ils peuvent recevoir.

[522] La production de régularisation de carrière consomme une grande partie des ressources de la CNAV, mais celle-ci n’a pas pu être identifiée précisément. Sur la base de la comptabilité analytique fournie par la CNAV²⁷¹, la mission a pu déduire que les fonctions de régularisation ajoutées à la gestion des déclarations ne représentaient que 22,6% des effectifs du métier retraite, et 15% du total, alors qu’il s’agit d’une activité centrale pour la production et l’efficacité du réseau.

Tableau 5 : Répartition des ETPMA par processus

	2014	2015	2016
Métiers retraite et maladie	9 107	9 037	9 045
dont			
<i>carrières et déclarations</i>	1 981	1 823	1 931
<i>retraite</i>	6 577	6 561	6 352
<i>action sociale</i>	463	459	455
<i>assurance maladie</i>	43	37	42
<i>fonctions mutualisées retraite</i>	43	158	266
Transverse	2 167	2 207	2 112
Fonctions nationales	1 270	1 214	1 291
Total	12 607	12 506	12 496

Source : CNAV, traitement mission

[523] L’activité est en effet considérable. En 2015, la branche retraite a produit près de 800.000 régularisations de carrière (RDC). Ces reconstitutions peuvent être :

- partielles (mise à jour d’un ou plusieurs éléments de carrière : 38% des RDC traitées en 2015)
- complètes (analyse et validation de l’ensemble de la carrière de l’assuré : 62% des RDC traitées en 2015)

²⁷¹ Celle-ci étant toutefois incomplète, cf. partie 2.1.1.

- conventionnelles (déclenchées par le signalement d'un autre organisme de protection sociale : 8% des RDC traitées en 2015)

[524] Dans sa stratégie carrière rénovée, la branche priorise l'augmentation du nombre de reconstitutions de carrières complètes en ciblant les assurés proches de l'âge de départ à la retraite (après 55 ans) et les dossiers complexes ou prioritaires en raison de la fragilité des assurés. Ce choix se fait au détriment des régularisations partielles sollicitées par les assurés sur la base de l'incomplétude de leur relevé de carrière ou par des partenaires (autres régimes, autres organismes de protection sociale) avant 55 ans.

[525] Dans sa dernière mouture de 2017, l'instruction réseau CNAV relative à la stratégie carrière fixe ainsi quatre niveaux de priorités sur les régularisations de carrière :

- Les assurés des générations prioritaires (1952-1956-1957-1958) qui représentent les trois quarts des départs prévisionnels pour 2018²⁷² ;
- Les assurés des générations antérieures à 1956 susceptibles de déposer leur demande ;
- Les assurés des générations 1959 à 1961 qui ont reçu une Estimation Indicative Globale (EIG) entre 2013 et 2015 et qui pourraient utilement bénéficier d'un Entretien Information Retraite (EIR) pour les conseiller ;
- Les assurés des générations après 1961 qui sollicitent la CNAV pour régulariser leur carrière, ce qui donnerait nécessairement cas à une régularisation partielle.

[526] Au regard des tensions persistantes sur la production et des enjeux de moyen-terme, force est de constater que la stratégie carrière de la CNAV est trop peu ambitieuse.

[527] En ne priorisant que les RDC complètes pour les retraités proches du départ à la retraite, la stratégie carrière renonce à offrir un service de régularisation de carrière tout au long de la vie professionnelle. Ce choix entre en contradiction avec la COG qui entend favoriser la coproduction avec l'assuré et le conseil en amont du départ à la retraite.

[528] De plus, la stratégie carrière ne prévoit pas de dispositif clair sur le pilotage de la production de RDC, bien qu'il s'agisse d'une priorité des plans de production. Aucun objectif n'est fixé en matière de réduction du stock de carrières incomplètes à une échéance pluriannuelle. Si les carrières LURA sont considérées comme prioritaires, l'élimination totale du stock n'est pas envisagée, le flux étant géré l'année précédant la liquidation. Aucun indicateur COG ni indicateur de délais ne mesure la production de RDC. Pourtant, le retard de traitement des RDC conventionnelles peut avoir un impact sur les droits des assurés et le maintien de leurs ressources²⁷³.

[529] Par ailleurs, les moyens consacrés à la production de RDC restent insuffisants pour mettre à jour la base carrière SNGC+. Or celle-ci devrait être mise à jour afin d'informer les usagers sur les

²⁷² Il s'agit de :

- la génération 1952, susceptible de demander un droit propre à taux plein, à partir de la fin de l'année 2017 (octobre 2017 pour les assurés nés au mois de janvier 1952) et au cours de l'année 2018.
- la génération 1956, susceptible de demander un droit propre à l'âge légal, à partir de 2018.
- la génération 1958, susceptible de demander un droit propre dans le cadre d'une retraite anticipée carrière longue, à partir de 2018.

Font l'objet d'une priorité particulière les carrières complexes d'assurés susceptibles de partir en 2018, et les carrières des assurés éligibles à la LURA et dont le régime liquidateur n'est pas la CNAV.

²⁷³ Dans le cadre de la retraite anticipée pour carrière longue (RACL), l'assuré a besoin d'une reconstitution de carrière pour obtenir son attestation et ainsi bénéficier de ses droits.

droits et d'améliorer la qualité et la rapidité de liquidation dans la perspective d'une réforme structurelle des retraites telle qu'annoncée par le président de la République²⁷⁴.

Encadré 16 : L'état des bases carrières de la CNAV (le SNGC)

A la lumière des échanges de la mission avec la direction de la CNAV, il apparaît que les données de la base SNGC ne sont pas suffisamment à jour pour permettre la mise en œuvre rapide d'une réforme structurelle (comptes notionnels, liquidation unique voire automatisée).

La mission note que la CNAV ne dispose d'aucune analyse qualitative de l'état de la base carrière, ce qui dénote une absence de suivi de la qualité des données SNGC²⁷⁵. La direction de la CNAV plaide que le projet RGCU pourra révéler cet état grâce à ses contrôles embarqués à partir de 2019.

Afin d'éclairer les choix de recommandation, la mission aurait voulu rassembler les éléments suivants pour illustrer le travail qui reste à accomplir pour mettre à jour la base carrière :

- La proportion de carrières incomplètes en général et pour les carrières LURA
- La part des assurés de la CNAV ont une carrière erronée ou incomplète à 60 ans
- La part des assurés de la CNAV ont une carrière erronée ou incomplète à 55 ans
- Le stock total de RDC non traité, le dénombrement étant actuellement centré sur 215 627 RDC issues d'une demande de régularisation de l'assuré, et 734 494 issues d'une demande conventionnelle (partenaires)²⁷⁶

²⁷⁴ Si la reconstitution de carrière n'est pas anticipée, elle devra être réalisée en même temps que la liquidation dans un contexte où les règles auront évolué et où les régimes seront mobilisés par d'importantes évolutions organisationnelles.

²⁷⁵ Malgré plusieurs demandes pendant la phase d'investigation, la CNAV n'a pas communiqué à la mission d'analyse qualitative de la base carrière. Durant la phase contradictoire, la CNAV a indiqué l'existence d'une enquête de 2013 portant sur les départs en retraite de 2012.

²⁷⁶ Parmi elles, 700 564 ne sont pas répertoriées dans l'OR mais sollicitées et suivies de façon manuelle.

ANNEXE 6 – LE RESEAU TERRITORIAL DE LA CNAV

[530] Depuis les années 1990 et jusqu'en 2008, la stratégie de la branche retraite se fondait sur le déploiement d'un réseau dense d'agences retraite et de points d'information afin de garantir la proximité du service public et d'offrir un service d'accueil et de conseil aux usagers qui en exprimaient le besoin. L'enjeu pour la CNAV était de dépasser sa logique de production de prestations pour aller vers une culture du service à l'utilisateur.

[531] A partir de la COG précédente, cette politique s'est enrichie de trois autres objectifs, décrits dans une note sur le service public de proximité de 2011²⁷⁷ :

- L'homogénéité et la qualité du service : il s'agit de développer un socle d'activités en agence avec une valeur ajoutée²⁷⁸ en proximité physique avec les assurés
- L'efficacité du réseau : il s'agit de réexaminer la densité des implantations et la taille des agences au regard des attentes constatées des usagers
- La diversification des métiers des agences : il s'agit de développer les possibilités d'évolution professionnelle des agents et de garantir la polyvalence

1 LA RATIONALISATION DU RESEAU D'AGENCES EST PRESQU'ACHEVEE

[532] Sur la période 2014-2017, la CNAV a poursuivi la rationalisation du réseau entamée sur la précédente COG. Afin de maintenir une présence homogène du service public sur le territoire, et compte tenu du rôle joué par le réseau pour les régimes alignés, le choix des implantations territoriales respecte deux critères, salués par la Cour des comptes dans un récent rapport²⁷⁹²⁸⁰ :

- maintien d'une agence par département au minimum
- taille cible d'une agence entre 11 et 19 personnes²⁸¹

[533] Sur cette base, le nombre total d'implantations locales est passé de 1040 en 2013 à 617 en 2017 (projection). L'effort a pesé en particulier sur les points d'accueil retraite qui étaient 746 au début de la période et ne sont plus que 383 en 2017. Entre 2013 et 2017, 59 agences ont ou vont fermer (passage de 204 à 235)²⁸².

²⁷⁷ Source : Note relative à l' « Evolution de l'offre de service et de la politique de proximité » de 2011

²⁷⁸ A ce titre, l'activité de contrôle de l'agence comptable, de lutte contre la fraude, de paiement ne sont pas préconisées en agence par la direction nationale.

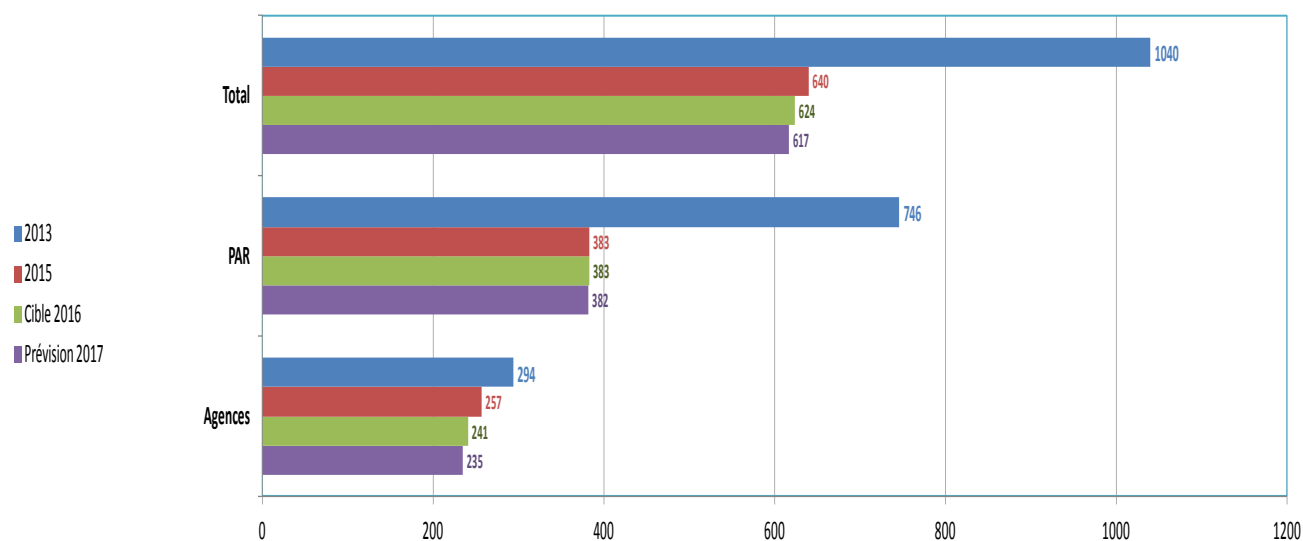
²⁷⁹ Rapport de la Cour des comptes de 2016 « Bilan des restructurations des réseaux du régime général de sécurité sociale : le réseau de la CNAVTS »

²⁸⁰ Ces critères concernent les CARSAT, les CGSS relèvent d'un plan stratégique interbranche en la matière.

²⁸¹ L'effectif de 19 n'est recommandé que dans les cas où l'agence est unique dans le département.

²⁸² Regroupements en cours à Tours, Vannes, Evreux, Bergevin, Massy, Melun et Sarcelles.

Graphique 4 : Evolution globale du nombre d'implantations locales sur la COG



Source : CNAV, 2016

[534] Le tableau n°15 suivant donne une appréciation de la pertinence de la maille du réseau, au regard du nombre de départements et de la répartition de la population par région d'une part²⁸³ et du nombre moyen de retraites liquidées par agence d'autre part.

[535] Dans l'ensemble, le réseau est équilibré et permet de conjuguer une organisation rationnelle sur le plan de la charge de travail par agence avec l'exigence d'accessibilité physique du service public, compte tenu du respect du principe d'une agence par département. On peut lire que la région Rhône Alpes avait déjà achevé sa rationalisation lors de la précédente COG, tandis que l'Île-de-France l'a considérablement avancée sur la COG 2014-2017. Des situations atypiques dans certaines régions, en particulier en Bretagne, appellent toutefois à la poursuite de la démarche.

Tableau 6 : Eléments d'appréciation de la maille du réseau des agences

CARSAT	Nbre départements dont > 0,8 Mhab. dont > 1,2Mhab. dont > 1,6Mhab. dont > 2 Mhab.				Nbre dpts pondéré	Nombre d'agences 2013	Nombre d'agences 2016	Nombre d'agences par département	Retraites attribuées en 2015 (droits directs+dérivés)	Retraites attribuées par agence (2015)
Alsace Moselle	3	2			5	11	9	1,8	48 891	5 432
Aquitaine	5	1	1		7	15	13	1,9	45 534	3 503
Auvergne	4				4	7	7	1,8	20 045	2 864
Bourg. Fr. Comté	8				8	17	13	1,6	40 479	3 114
Bretagne	4	2			6	16	14	2,3	40 792	2 914
Centre Ouest	7				7	11	10	1,4	34 652	3 465
Centre Val de Loire	6				6	13	11	1,8	33 875	3 080

²⁸³ Dans le tableau ci-dessous, le nombre des départements par région est pondéré par leur population.

Ile de France	8	8	8	2	1	27	50	30	1,1	134 830	4 494
Languedoc Roussillon	5	1				6	13	11	1,8	36 028	3 275
Midi-Pyrénées	8	1	1			10	12	12	1,2	36 879	3 073
Nord Est	7					7	14	13	1,9	36 938	2 841
Nord Picardie	5	3	2	1	1	12	25	23	1,9	84 941	3 693
Normandie	5	1	1			7	20	14	2,0	42 891	3 064
Pays de la Loire	5	2	1			8	13	11	1,4	43 564	3 960
Rhône-Alpes	8	3	2	1		14	15	14	1,0	76 437	5 460
Sud-Est	8	3	1	1	1	14	27	20	1,4	68 434	3 422
Total/moyenne	96	27	17	5	3		279	225	1,6	825 210	3 668

Source : CNAV, INSEE, traitement mission

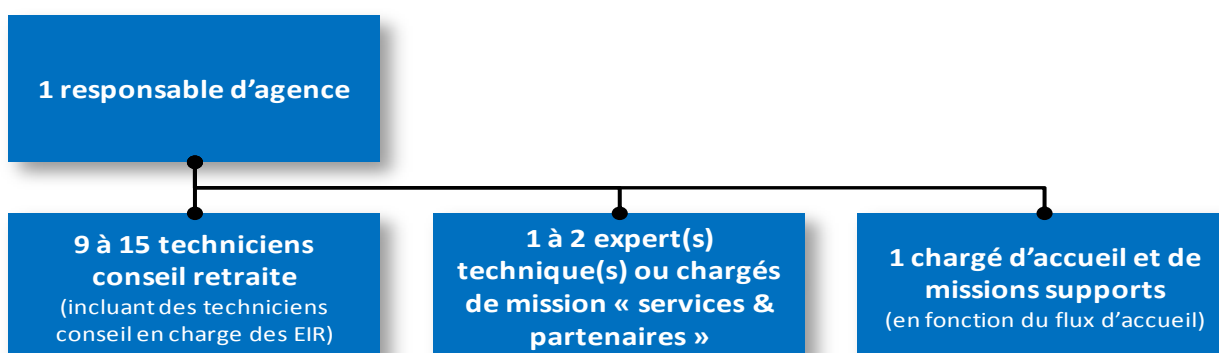
2 LA REFLEXION SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL N'EST PAS ABOUTIE²⁸⁴

[536] Si la maille du réseau des agences a atteint un équilibre satisfaisant dans l'ensemble, les réflexions relatives au rôle et à l'organisation des agences restent ouvertes.

[537] La CNAV a choisi un modèle d'agence combinant des activités d'accueil et de production (liquidation et régularisation de carrière). Ce modèle repose sur la polyvalence des conseillers retraite : chaque agent occupe successivement les deux types de fonctions au cours de sa journée, bien que certaines CARSAT prévoient des plages horaires distinctes. Il a été préconisé à des fins de « qualité de la fonction conseil », d'intérêt du travail pour les agents et de souplesse dans l'organisation du travail au niveau local.

[538] La note relative à « l'évolution de l'offre de service et la politique de proximité » de 2011 préconise un format d'agence composé de 11 à 19 agents. Il permet, selon la CNAV, de trouver un bon équilibre entre un effectif trop faible qui soumettrait l'agence aux risques liés à l'absentéisme et un effectif trop élevé qui rendrait l'encadrement de proximité inopérant et nécessiterait l'implantation de fonctions support locales.

Schéma 5 : Modèle type d'une agence CNAV



Source : CNAV, Note relative à l'offre de service et à la politique de proximité, 2011

²⁸⁴ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

[539] Selon la direction du budget, 40% des agences seulement se situeraient au niveau cible d'effectifs par agence. Si la moyenne se situe à 13,7 personnes par site, les écarts sont importants : ainsi deux agences n'ont que deux techniciens tandis que les sites de Marseille et Strasbourg comptent environ 40 agents²⁸⁵.

[540] Du point de vue de l'utilisateur, ce modèle facilite la mise en place d'un suivi personnalisé du dossier de demande de retraite par un même agent. Dans le cas d'un rendez-vous programmé, l'agent est ainsi en capacité de préparer l'entretien avec l'assuré au préalable par téléphone, de rassembler l'ensemble des éléments sur sa situation personnelle, de débiter la régularisation de sa carrière afin de lui proposer des simulations de pension à jour et de lui offrir des conseils adaptés. Dans le cas d'un accueil de premier niveau, la double compétence de l'agent lui permet de répondre à un grand nombre de questions, ce que la mission a pu constater dans ses déplacements.

[541] Du point de vue du technicien retraite, l'incidence de ce modèle est ambivalente. Certes, la variété des tâches contribue à l'intérêt et à l'attractivité du poste. Les agents rencontrés par la mission ont confié que leur capacité à traiter à la fois les aspects techniques et la relation client donne du sens et de la densité à leur métier. Cette polyvalence leur ouvre des évolutions de carrière diversifiées, soit dans la filière managériale, soit dans la filière d'expertise (référént technique), sans obligation de mobilité géographique, ce qui contribue à la qualité de vie.

[542] Dans le même temps, cette alternance forcée entre des tâches très hétérogènes²⁸⁶ peut affecter la capacité de concentration de l'agent, réduire sa productivité et la qualité de sa production et peser sur sa qualité de vie au travail (stress, frustration de ne pas pouvoir satisfaire aux demandes de rendez-vous faute de temps, etc.). Faute de spécialisation sur des tâches complexes, ce modèle contribue à limiter le niveau d'expertise des agents²⁸⁷.

[543] A ce jour, cette question n'est pas tranchée. Un consensus se dégage entre les directions métier et RH pour maintenir une polyvalence des métiers, tout en reconnaissant que la complexité des dossiers appelle une spécialisation. Certaines missions nationales déléguées constituent une première expérience intéressante de couplage entre une spécialisation technique accrue et le maintien de la relation client, mais elles ne concernent qu'une minorité de techniciens.²⁸⁸

[544] S'agissant de la décentralisation de la production en agence, elle n'est théoriquement pas la plus efficiente, bien que ce point n'ait pas fait l'objet d'une étude quantitative probante²⁸⁹. La mission pense que des progrès dans la définition et l'outillage du processus de travail, en s'appuyant sur un outil retraite repensé, sont de nature à apporter une amélioration substantielle de la productivité, y compris dans ce modèle de production décentralisée.

²⁸⁵ Le principe de maintien d'une agence par département, que la mission approuve, explique certaines situations d'effectifs faibles.

²⁸⁶ Accueil de premier niveau, entretien information retraite, entretien liquidation, conseil par téléphone, traitement et numérisation des dossiers entrants, régularisation de carrière, liquidation, révision de droits, dossiers complexes...

²⁸⁷ Ce modèle est toutefois contrebalancé par la concentration de certaines équipes, notamment au siège des CARSAT, sur les dossiers les plus complexes nécessitant une expertise particulière.

²⁸⁸ C'est notamment le cas de la mission « Allocation veuvage » traitée au siège de la CARSAT Bourgogne Franche-Comté et qui associe un travail sur des dossiers techniquement complexes et un accompagnement social soutenu, notamment via le canal téléphonique.

²⁸⁹ Les managers locaux plaident pour le maintien de ce modèle de production en agence selon eux productif en raison de la proximité de l'encadrement et de la souplesse de l'organisation.

3 LA POLITIQUE DE PROXIMITE N'EST PAS ARRIVEE A MATURITE

La pertinence de la maille de proximité (points d'accueil retraite) n'a pas été évaluée

[547] Si l'accessibilité du service public est garantie par la présence d'agences dans chaque département, la politique de proximité de la CNAV nécessite un réseau plus dense et plus souple d'implantations locales à même de garantir l'accès aux droits et la prise en charge des plus fragiles.

[548] Pourtant, aucune étude n'a, à la connaissance de la mission, été menée pour objectiver la nature et l'ampleur des attentes en matière d'accueil, par exemple sur les points suivants : services attendus, amplitude horaire souhaitée, type de structure adéquat, etc. La CNAV se fonde en effet principalement sur le baromètre de satisfaction pour adapter son offre de proximité.

[549] Selon la direction, la CNAV ne dispose pas de données sur l'amplitude horaire, le nombre moyen de visites hebdomadaires et les services proposés par ses points d'accueil retraite. Par conséquent, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier la pertinence de la maille de ce réseau dont la rationalisation, sous la responsabilité des directeurs de CARSAT, est pourtant en cours^{290 291}.

Les opportunités de partenariat au niveau local restent à construire

[550] Forte de son maillage territorial, la CNAV a l'opportunité de développer des synergies avec les autres régimes de retraite, les autres branches de la sécurité sociale et les autres acteurs des politiques d'accompagnement du vieillissement sur le territoire. Cette coopération permet à la fois d'améliorer la couverture du territoire, de diversifier les offres d'accueil de proximité et de réaliser des gains d'efficacité par la mutualisation immobilière.

[551] Dans cette perspective, la COG 2014-2017 posait le principe de l'articulation du réseau de la CNAV avec les implantations territoriales :

- des autres régimes alignés (RSI, MSA)
- des relais de services publics, devenus Maisons de Services au Public (MSAP)²⁹²
- du réseau de la CNAM

[552] A cette fin, chaque CARSAT doit définir un schéma territorial d'accessibilité au service public. La mission n'a pas pu obtenir d'exemplaires de ce schéma permettant de les évaluer, notamment au regard de leur articulation avec les réseaux des autres organismes de sécurité sociale ou les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité au public²⁹³ (SDAASP).

[553] S'agissant des accueils communs avec les régimes alignés et des MSAP actuellement investies par la CNAV, la mission n'a pas pu non plus obtenir la cartographie des implantations.

➤ Les accueils interrégimes

²⁹⁰ Pendant la phase contradictoire, la CNAV a indiqué engager à l'occasion des négociations de la prochaine COG des travaux « visant à accompagner le réseau sur la définition du maillage territorial » au regard notamment des bassins de population ou des temps de trajet, ce qui constitue un préalable indispensable à toute évolution des implantations.

²⁹¹ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

²⁹² En juillet 2017, selon une enquête CGET, le réseau CNAV est présent dans 638 MSAP, soit 60% du réseau.

²⁹³ Aux termes de l'article 98 de la loi NOTRE, chaque conseil départemental doit établir, avec le préfet de département un schéma d'amélioration d'accessibilité des services au public. Ce schéma prévoit un diagnostic sur les chronodistances des principaux services publics, ainsi qu'un plan d'action de couverture des « zones blanches » sur le territoire notamment via la création de MSAP.

[554] Dans sa note relative à la politique de proximité datée de 2014, la CNAV incite les CARSAT à développer les offres d'accueil commun CNAV – MSA – RSI selon quatre formats possibles :

- Accueil d'autres régimes de retraite au sein des agences de la Branche Retraite
- Présence sur rendez-vous d'un conseiller de la Branche Retraite au sein d'un accueil MSA, RSI ou au sein d'une Maison de Service Public.
- Réponse de la Branche Retraite aux questions de niveau 1 pour l'ensemble des régimes (RG/MSA/RSI...)
- Agences communes interrégimes

[555] Malgré ses multiples sollicitations, la mission n'a pas pu se procurer de bilan relatif au développement de ces accueils interrégimes²⁹⁴ (cartographie des implantations, activité, format...). Elle n'a donc pas pu évaluer le niveau de pertinence de chacune de ces configurations.

➤ Les Maisons de Services au Public

[556] Créées par la loi NOTRE, les Maisons des Services au Public sont des lieux gérés par une collectivité territoriale²⁹⁵, le réseau La Poste ou une association dans lesquels des agents d'accueil représentent plusieurs opérateurs²⁹⁶ de services publics. Anciennement dénommées Relais Services Publics (RSP), elles font l'objet d'une convention locale validée par le préfet en fonction d'un cahier des charges précis.²⁹⁷ Les agents sont formés directement par les opérateurs afin d'apporter une réponse de premier niveau aux usagers et/ou de les accompagner dans leurs démarches en ligne ou auprès de l'opérateur, via un référent identifié et désigné dans ce but.

[557] Selon le CGET²⁹⁸, les organismes de retraite ont développé leur

présence au sein de 638 MSAP, sur un réseau national qui en compte plus de 1000²⁹⁹. A l'instar des accueils interrégimes, la mission n'a pas pu connaître de détails sur leur emplacement, les offres de service disponibles, l'amplitude horaire ou les synergies développées au sein de ces structures avec les autres organismes de sécurité sociale et/ou caisses de retraite.

[558] L'absence de documentation semble indiquer que la stratégie territoriale de la CNAV en matière de MSAP n'est pas formalisée à ce stade.

²⁹⁴ Selon le document de suivi des engagements COG daté de 2017, des expérimentations ont été conduites à Paris et Limoges, Rennes et Bordeaux en 2014-2015.

²⁹⁵ 75% des MSAP sont portées par des EPCI

²⁹⁶ Les opérateurs peuvent relever du secteur public mais aussi être un commerce local, un café associatif, un relais de transport à la demande... En moyenne, une MSAP associe 5 partenaires nationaux, et 10 partenaires locaux.

²⁹⁷ Parmi les critères de validation du projet, on notera en particulier : l'éloignement des opérateurs et des autres MSAP d'au moins 20 minutes en voiture, la participation d'au moins deux opérateurs nationaux dans le champ social (CNAM, CNAV, Pôle Emploi, CNAF ou MSA), la mise à disposition d'outils numériques, la formation du personnel...

²⁹⁸ Ces données communiquées par la CNAV pendant la phase contradictoire, sont issues d'une enquête datée de juillet 2017.

²⁹⁹ Les maisons de services au public (MSAP) ont vu leur déploiement s'accélérer depuis le comité interministériel à la ruralité de mars 2015 qui a fixé un objectif de création de 1000 maisons à la fin 2016. Cette politique est portée par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET).

[559] S'agissant des missions réalisées par les MSAP, la CNAV indique des orientations nationales classiques : information de premier niveau, orientation vers l'agence partenaire, accès au matériel informatique et accompagnement dans l'utilisation des outils numériques de l'opérateur, possibilité de rendez-vous à distance. Le niveau de déploiement de cette offre dans le réseau n'est toutefois pas connu de la mission, qui relève les points de vigilance suivants :

- Les MSAP doivent proposer une offre de médiation numérique³⁰⁰;
- Les MSAP doivent fournir des retours d'usagers sur la qualité du service rendu³⁰¹
- Les MSAP doivent permettre de réduire les répétitions de contacts³⁰²

➤ Les relations avec le réseau CNAM

[560] S'agissant des relations avec le réseau CNAM, la synergie entre le métier retraite et le service social présent dans les CARSAT s'est considérablement renforcée (*cf. supra*), mais les liens avec le réseau des CPAM reste distendu et ne permet pas d'assurer la continuité de la prise en charge des assurés, malgré la coordination nationale dans le cadre du plan national de prévention de la perte d'autonomie (PNAPPA).

➤ Les autres partenariats locaux

[561] Le réseau CNAV développe ponctuellement des partenariats très variés pour développer l'accès aux droits et diffuser son offre, notamment en matière d'action sociale. Il s'agit par exemple du partenariat avec We Tech Care en matière d'inclusion numérique dans la région Ile-de-France, ou du projet DIVAS conduit avec la Poste pour repérer les usagers fragiles et isolés dans les territoires ruraux de Bourgogne Franche-Comté. D'autres partenariats sont noués en fonction des dynamiques locales, avec les CCAS³⁰³, les CLIC ou les collectivités territoriales, mais la variété des situations ne permet pas à la CNAV de tirer tous les bénéfices de ces leviers d'action.

Les modalités d'accueil ne sont pas harmonisées au niveau national

[562] La COG 2014-2017 fixait pour principe la réduction de l'accueil spontané en agence au profit de l'augmentation de l'accueil sur rendez-vous³⁰⁴. Dans le réseau, la poursuite de cet objectif s'est traduit par une forte restriction – voire une disparition - de l'accueil spontané. En gestion, la mission a par ailleurs observé des effets pervers de l'objectif CPG qui en découle (R05)³⁰⁵, qui conduit à une sous-déclaration du nombre de visites réelles constatées en agence, dans le but de maintenir un ratio de rendez-vous conforme à l'objectif COG.

³⁰⁰ Selon le CGET, 54% des usagers de MSAP ont un ordinateur à domicile, contre une moyenne nationale de 77%.

³⁰¹ La MSA développe des ateliers avec des seniors au sein des MSAP afin de tester sa nouvelle offre de services en ligne.

³⁰² Selon le CGET, l'effet des MSAP est ambivalent : le conseil de premier niveau peut éviter un appel ou une visite en agence, mais la présence du service public renforce l'accès aux droits et peut au contraire encourager les contacts.

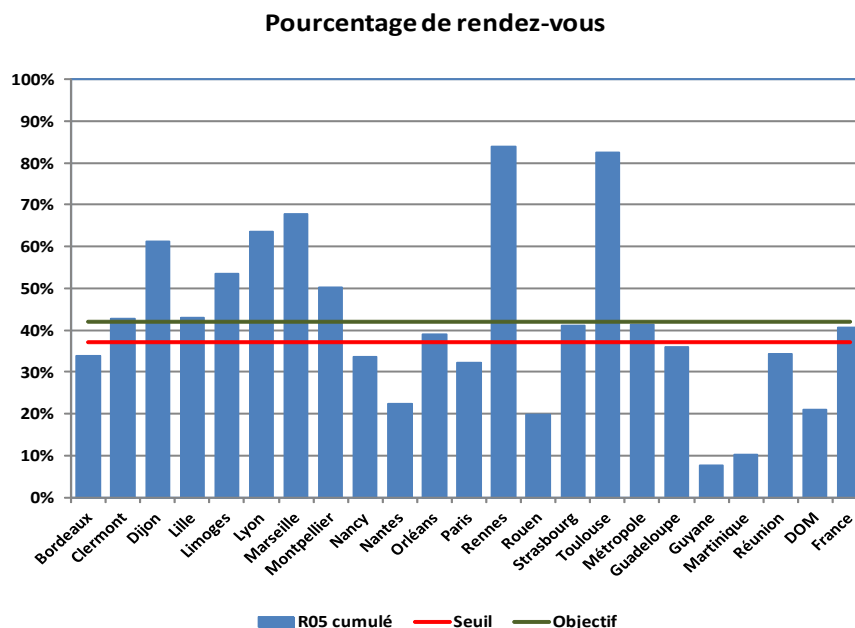
³⁰³ Une convention de partenariat a notamment été signée entre la CNAV et l'UNCCAS au sujet des programmes de prévention et de l'action sociale du réseau.

³⁰⁴ L'objectif est l'amélioration de la qualité de service par la réduction des temps d'attente pour les usagers et la préparation des entretiens afin de maximiser leur valeur ajoutée.

³⁰⁵ La proportion de visites sur RDV par rapport au total fait l'objet d'un objectif COG, décliné dans les CPG dans l'indicateur R05.

Graphique 5 : Pourcentage des accueils sur rendez-vous par rapport au nombre total de visites par caisse (indicateur CPG R05)

Caisses	R05 mensuel	R05 cumulé
Bordeaux	32,23%	33,89%
Clermont	55,80%	42,78%
Dijon	69,80%	61,07%
Lille	45,80%	43,00%
Limoges	59,23%	53,37%
Lyon	64,62%	63,60%
Marseille	73,94%	67,69%
Montpellier	58,93%	50,18%
Nancy	59,69%	33,66%
Nantes	23,46%	22,42%
Orléans	84,66%	39,03%
Paris	91,28%	32,21%
Rennes	87,35%	83,92%
Rouen	24,14%	19,79%
Strasbourg	82,43%	41,15%
Toulouse	79,24%	82,39%
Métropole	57,10%	41,29%
Guadeloupe	65,60%	35,93%
Guyane	12,15%	7,65%
Martinique	13,48%	10,28%
Réunion	64,98%	34,26%
DOM	34,25%	20,90%
France	56,26%	40,51%



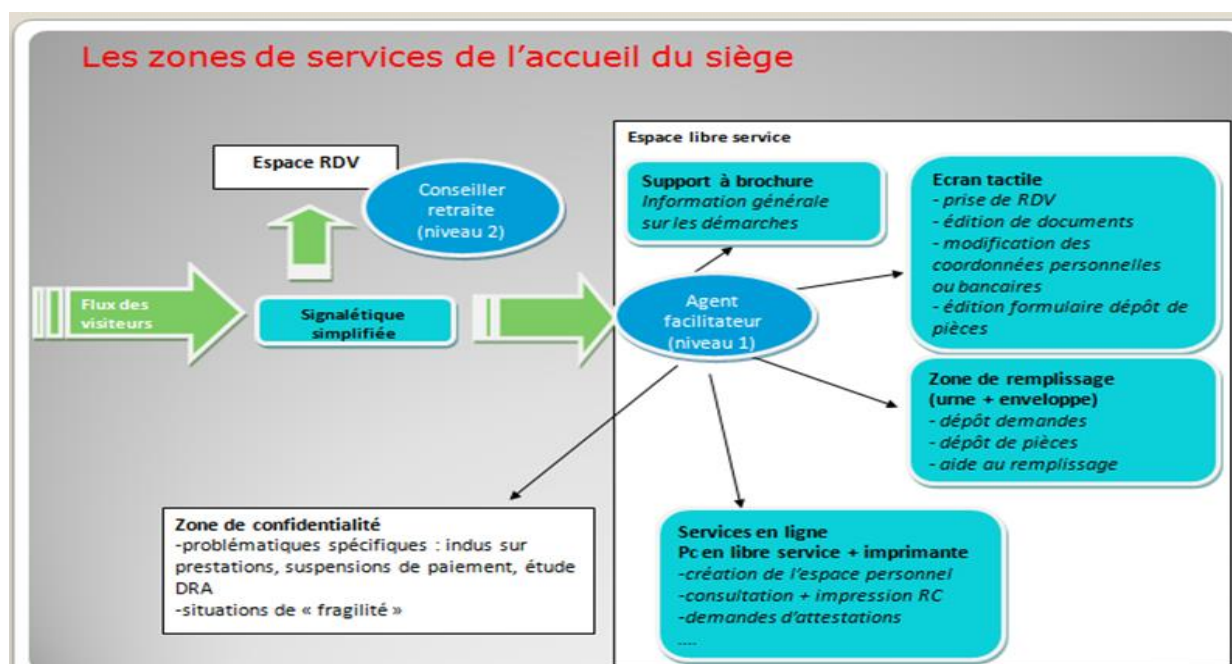
Objectif 2015	42%
Seuil 2015	37%

Source : CNAV, 2015. Lecture : Certaines caisses comme Rennes ou Toulouse ont quasiment supprimé l'accueil spontané, avec un taux de rencontre sur RDV supérieur à 80%, tandis que les caisses de Nantes et Rouen continuent d'accueillir un flux d'assurés en accueil spontané pour plus de 80% du total des visites.

[563] En matière d'accueil spontané, les pratiques sont diverses en fonction des CARSAT, ce qui crée une inégalité territoriale d'accès au service public. Dans la CARSAT Languedoc-Roussillon, l'agence de Pérols n'ouvre en accueil spontané qu'un jour par semaine, ce qui produit une attente souvent longue pour les usagers. En Rhône-Alpes, le choix a été fait d'ouvrir l'accueil spontané tous les après-midi, et de permettre aux techniciens d'écouler le stock de production dans la matinée, sans perturbations. A l'inverse, en Bourgogne Franche-Comté, les entretiens spontanés sont toujours refusés, sauf en cas de fragilité manifeste des personnes qui se présentent à l'accueil.

[564] Le modèle d'accueil est en cours de refonte au niveau national. Les projets de la Direction nationale des retraites sur la politique de proximité prévoient une agence divisée en deux zones d'accueil : un accueil physique de premier niveau, qui serait assuré par un espace libre-service, et un accueil physique de second niveau, assuré par des techniciens dans un espace rendez-vous.

Schéma 6 : Schéma cible de l'accueil en agence dans la nouvelle politique de proximité



Source : CNAV

[565] Après une expérimentation en 2016³⁰⁶, le déploiement de ce schéma a commencé en juillet 2017³⁰⁷. Les espaces libre-service permettront aux usagers d'accéder aux outils numériques pour accomplir leurs démarches simples en ligne (demande de retraite, téléchargement de documents). Les demandes plus spécifiques (liquidation, publics fragiles) seraient couvertes par un rendez-vous en agence³⁰⁸.

[566] Dans cette nouvelle configuration, le modèle polyvalent (accueil et production) serait *a priori* maintenu dans l'ensemble des agences. Les questions de l'organisation du travail hebdomadaire des techniciens³⁰⁹ et des modalités de gestion du flux de visites spontanées ne sont toutefois pas tranchées au niveau national. Pourtant, une harmonisation serait de nature à accroître l'efficacité du réseau et à garantir l'égal accès au service public sur le territoire.

³⁰⁶ Expérimentation conduite en 2016 dans 7 CARSAT (Normandie, Bretagne, Centre Ouest, Centre Val de Loire, Alsace Moselle, Rhône-Alpes, Sud Est)

³⁰⁷ La mission note toutefois que cette vision était déjà formalisée en substance dans la note « Déclinaison de la politique de proximité de la Branche retraite » datée du 26 mai 2014.

³⁰⁸ La politique de rendez-vous est en cours de finalisation par la CNAV. *cf. infra*.

³⁰⁹ Par exemple, division des activités par demi-journées ou journées afin d'accroître la productivité.

ANNEXE 7 – L’ACTION SOCIALE

1 L’ACTION SOCIALE A ETE REORIENTEE VERS LA PREVENTION DE LA PERTE D’AUTONOMIE, DANS UNE LOGIQUE INTERREGIMES

[567] La COG 2014-2017 a été marquée par l’adoption de la loi d’adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, qui a précisé et conforté le rôle des caisses de retraite en matière d’action sociale et de prévention de la perte d’autonomie des personnes âgées. Dans ses articles 6 et 7 et dans son rapport annexé, la loi :

- conforte l’action sociale interrégimes en réaffirmant la compétence des caisses de retraite sur les actions à destination des personnes des GIR 5 et 6
- autorise la création d’un système d’échange de données entre les régimes obligatoires de sécurité sociale pour repérer les publics fragiles et compléter les données de l’Observatoire des inégalités créé par la CNAV
- acte le principe de la reconnaissance mutuelle des évaluations des besoins et de la perte d’autonomie entre le conseil départemental d’une part et les caisses de retraite d’autre part, en fixant l’objectif d’un référentiel commun
- renforce l’orientation des caisses de retraite vers les politiques de prévention en leur donnant toute leur place dans les nouvelles conférences départementales des financeurs de la prévention de la perte d’autonomie³¹⁰ et en prévoyant à cette fin la signature d’une convention liant l’Etat et les trois régimes alignés³¹¹
- réserve 40 millions d’euros sur 3 ans pour financer le plan d’investissement national de résidences autonomes (anciens logements foyers)

[568] Conformément à l’exigence posée par la loi, une convention pluriannuelle liant l’Etat et les caisses de retraite (RSI, MSA, CNAV, CNRACL) a été signée le 6 mars 2016. Celle-ci s’inscrit dans le cadre du plan national d’action de prévention de la perte d’autonomie (PNAPPA) de septembre 2015. A ce titre, la convention consacre l’interrégimes comme « mode d’action » de l’action sociale³¹², impose l’équité de traitement des retraités indépendamment de leur régime d’affiliation et définit les quatre grands domaines d’intervention des caisses de retraite³¹³ :

- L’accompagnement, l’information et le conseil pour bien vivre sa retraite et anticiper la perte d’autonomie
- Une politique de prévention axée autour de la mise en œuvre d’actions et d’ateliers collectifs à destination des retraités autonomes (GIR 5 et GIR 6)

³¹⁰ Déclinaison locale de la conférence nationale, les conférences des financeurs sont présidées par le président du conseil départemental et composés de représentants de l’ARS (Vice-présidence), des DDCS, des collectivités locales et des caisses de retraite (représentation unique interrégimes). Elles sont chargées d’établir un diagnostic territorial des besoins et de définir puis financer un plan d’action départemental aligné sur les orientations fixées au plan national.

³¹¹ L’article 6 de la loi prévoit que cette convention peut ouvrir aux autres régimes de base ou complémentaire.

³¹² La coopération des régimes de retraite alignés (CNAV, CNMSA, CNRSI) en matière d’action sociale a été lancée dès mai 2011, par la signature d’une délibération commune. Une convention tripartite a été signée le 16 janvier 2014, puis rejointe par la CNRACL en 2015. L’objectif est de renforcer la visibilité de l’offre des caisses et de tirer profit des synergies interrégimes en termes de repérage des fragilités et de maillage du territoire (accueil et documentation communs).

³¹³ Les engagements de l’Etat portent sur : l’association de l’interrégimes aux réflexions sur les SAD, le soutien aux dispositifs ARDH, l’intégration de l’action sociale interrégimes dans les COG, la rédaction d’une charte sur l’habitat intergénérationnel, les échanges en matière de recherche, le soutien en matière d’ingénierie et de communication.

- La mise en œuvre d'actions individuelles pour les plus fragiles reposant sur l'évaluation globale des besoins à domicile et des plans d'aide personnalisés
- Une politique de soutien au logement et à l'habitat pour les personnes retraitées socialement fragilisées

[569] Dans ce contexte favorable, la CNAV a réalisé des progrès significatifs sur les trois objectifs fixés par la COG :

- Poursuivre la structuration de la politique de prévention en interrégimes
- Revoir les modalités d'accompagnement des publics fragilisés en interrégimes
- Mener une politique du logement et de l'habitat en interrégimes

La structuration de la politique de prévention en interrégimes

[570] En interne à la CNAV, cette structuration en interrégimes s'est traduite par des actes concrets. Le site www.bienvieillir.fr a été lancé avec le RSI et la MSA afin d'apporter des conseils communs en prévention ainsi qu'une présentation unique des offres³¹⁴. Dans le cadre de la conférence des financeurs, les trois régimes ont dans la plupart des cas choisi un représentant unique. La CNAV, la MSA et le RSI ont engagé en 2017 un état des lieux des structures interrégimes qui maillent le territoire pour développer une offre commune de prévention³¹⁵. Ils ont élaboré un dossier commun de demande, une convention d'évaluation commune et un modèle de convention interrégimes avec les structures de l'aide à domicile. Un projet de circulaire est en cours pour définir des conditions d'accès harmonisées aux prestations d'action sociale des trois régimes.

[571] Conformément à la COG, la CNAV a accentué le rôle consacré à la prévention de la perte d'autonomie. Elle a expérimenté des outils de formation et de coaching³¹⁶ et diffusé des conseils de prévention conçus en interrégimes avec Santé Publique France dans les agences et sur le site Bien Vieillir. Les caisses ont contribué à la mise en place des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie et ont pour certaines pris une délégation de gestion de facto pour les actions dédiées aux GIR 5 et 6. La coopération avec les départements, compétents pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes (GIR 1 à 4), s'est améliorée (échange de données, reconnaissance mutuelle des évaluations avec la grille AGIRE³¹⁷, mutualisation des évaluateurs³¹⁸).

[572] Afin d'accroître l'expertise de la CNAV, la COG fixait un objectif de développement des études sur les politiques de prévention. Depuis 2014, un prestataire (The Links) réalise annuellement une enquête en trois volets : étude d'un dispositif précis³¹⁹, étude thématique³²⁰, étude de satisfaction. Un dispositif national d'évaluation de l'impact des actions de prévention a été créé et a produit 4 questionnaires adressés aux bénéficiaires en 2016 sur les thèmes bien vivre sa retraite, stimulation cognitive/mémoire, nutrition et équilibre. Une enquête de satisfaction sur la

³¹⁴ L'AGIRC-ARRCO et la CNAV ont renforcé la complémentarité de leurs offres et leur promotion réciproque.

³¹⁵ Concrètement, en Ile de France, un groupement de prévention retraite (PRIF) a été constitué en interrégimes afin de créer une offre d'ingénierie de la prévention commune.

³¹⁶ Ainsi, la CNAV expérimente un service téléphonique de prévention basé sur le "coaching" de la CARSAT Rhône-Alpes, qui réalise un entretien "conseil en prévention" par appel sortant et oriente le retraité vers un parcours prévention.

³¹⁷ Bien que fixée comme principe par la loi, la reconnaissance mutuelle des évaluations n'existe que dans certains territoires (Pays de la Loire, Bourgogne). Parfois le plan d'aide personnalisés est reconnu en commun.

³¹⁸ Création du GIE IMPA en Bourgogne Franche-Comté

³¹⁹ En 2014, l'enquête a porté sur le thème du logement et des parcours résidentiels

³²⁰ En 2017 l'enquête porte sur les attentes des aidants

prévention a été réalisée en 2016. Enfin, l'étude du CREDOC³²¹ démontre l'adéquation de l'offre avec les attentes des usagers.

[573] Dans son réseau, la CNAV a fait évoluer l'action sociale conformément à ces orientations. La diversification de l'offre vers les champs de la prévention, du logement et de l'habitat, s'est intensifiée grâce à l'expérimentation des paniers de service, sans toutefois remettre en cause la prédominance de l'aide à domicile qui caractérisait historiquement la CNAV (cf. encadré 17). Son poids reste élevé puisque l'offre est présente dans 95 % des paniers et représente en moyenne 64 % du montant total du panier³²². La mission note toutefois que l'aide à domicile reste plébiscitée par les assurés compte tenu de leur volonté de se maintenir longtemps à domicile dans des conditions adaptées. De plus, l'offre souffre d'un effet structurel d'inertie lié à la perte d'autonomie progressive de ses bénéficiaires, qui restent éligibles jusqu'à ce qu'ils basculent en GIR 4.

Encadré 17 : La diversification de l'offre grâce aux paniers de services

Expérimenté de 2014 à 2016 dans 12 caisses du réseau, le panier de services a pour objectif de rééquilibrer l'offre proposée aux retraités par les structures d'aide à domicile, en privilégiant une prise en charge globale (plan d'aide personnalisé), la prévention de la perte d'autonomie (par rapport à la réparation) et le dialogue entre les caisses et les opérateurs (partage des données sur l'évaluation, sur l'avancement des interventions, sur les résultats). C'est aussi un outil de pilotage de la consommation. Au total, 3011 paniers ont été accordés pour un montant moyen de 1588 euros annuels³²³. Le bilan de l'expérimentation souligne les avancées en matière de coordination des acteurs et de personnalisation de l'offre, mais elle pointe la complexité de la gestion et l'attachement, toujours fort, des retraités aux prestations traditionnelles d'aide à domicile.

Diversité des prestations préconisées

Prestations	Part des PDS incluant chacune des prestations suivantes
AIDE À LA VIE QUOTIDIENNE	Présente dans 95 % des paniers et représentant en moyenne 64 % du montant total du panier
AIDE AU DÉPLACEMENT (pédestre ou véhiculé)	33%
ASSISTANCE ET SÉCURITÉ	32%
AIDE AUX COURSES	21%
MIEUX-ÊTRE	18%
ATELIER PRÉVENTION	14%
PORTAGE DE REPAS	13%
PETITS TRAVAUX	12%
AIDE AUX LOISIRS	3%
AUTRES PRESTATIONS (entre 1 et 2% des paniers)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Gestion administrative <input type="checkbox"/> Aide aux vacances <input type="checkbox"/> Aide à la toilette <input type="checkbox"/> Protection <input type="checkbox"/> Aide à la préparation des repas

Sur la base de 1345 PDS

Source : Bilan de l'expérimentation, CNAV, 2016

³²¹ « Bien vieillir, retraite, dépendance, fragilité des seniors / Représentations, réalités et attentes de la population française vis-à-vis des institutions », rapport pour la CNAV, novembre 2016.

³²² La part du budget FNASSPA prévu en matière d'aide à domicile à horizon 2017 représentait 275 millions d'euros environ, soit 69% du total.

³²³ Par rapport au dispositif des PAP, les bénéficiaires des paniers de services sont en moyenne plus jeunes (84 ans pour les PAP) et dans une situation de fragilité moindre (49% des bénéficiaires des PAP sont en GIR 5). Cela s'explique par le fait que les paniers de services concernent majoritairement des 1èresdemandes.

Les modalités d'accompagnement des publics fragiles

[574] En 2017, l'action sociale de la CNAV se structure autour des services suivants :

- Conseils et information dans les agences et en ligne pour bien vivre sa retraite
- Ateliers de prévention en partenariat avec les structures interrégimes locales
- Actions en faveur du lien social et de la lutte contre l'isolement
- Aides temporaires en cas de situation de fragilité transitoire, en fonction de conditions de ressources (pour le veuvage ou le placement de conjoint en établissement – ASIR, en cas de retour à domicile après hospitalisation – ARDH)
- Plan d'actions personnalisé (PAP) et soutien financier pour favoriser le « bien vivre chez soi » pour les 75 ans et plus
- Aides à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie (aides techniques à l'adaptation du logement en lien avec l'ANAH, lieux de vie collectifs)

[575] Ces services couvrent un nombre significatif de retraités de la CNAV. Plus de 204 000 assurés de la CNAV ont bénéficié d'un plan d'action personnalisé en 2015. La même année, 3390 assurés ont bénéficié de l'offre de la caisse dédiée aux situations de rupture (ASIR en cas de perte d'un proche, perte d'autonomie, difficulté financière) et 53 840 ont bénéficié de l'aide au retour à domicile après une hospitalisation (ARDH).

[576] Pour améliorer le repérage et le ciblage des retraités fragiles³²⁴, un outil complémentaire – la grille FRAGIRE - a été développé pour affiner l'analyse des besoins en fonction d'autres facteurs (isolement, logement, fragilité économique, accès aux soins)³²⁵. Cette expérimentation a abouti à la création, dans la CARSAT Bourgogne Franche-Comté, de SYNERGIE, un outil d'émission et de suivi des signalements de retraités fragiles partagé avec le service social de la CNAM et repris par 9 CARSAT. L'observatoire des fragilités développé par la CNAV constitue un outil précieux de ciblage qui sera bientôt affiné³²⁶.

La politique de logement et d'habitat en interrégimes

[577] La politique de logement et d'habitat s'est développée dans une logique d'accompagnement du bien vieillir et de prévention de la perte d'autonomie. L'offre se structure autour des aides techniques à l'adaptation du logement, en partenariat avec l'ANAH³²⁷, et sur le financement de lieux de vie collectifs³²⁸ (résidences autonomie³²⁹, habitat intergénérationnel). Une convention avec l'Union Sociale de l'Habitat a été signée afin de faciliter la création de résidences autonomies au sein de logements à loyer modéré. La DNAS veille à l'harmonisation des pratiques sur le réseau : la circulaire du 28 mai 2015 conditionne ainsi le financement des lieux de vie collectifs à la mise en place d'actions de prévention interrégimes. De nouveaux outils d'appui aux

³²⁴ L'étude du CREDOC précitée estime à 20% la proportion des 60-75 ans considérés comme fragiles.

³²⁵ Compte tenu de cette approche fondée sur les faisceaux d'indice de fragilité (lien social, autonomie...), la mise sous plafond de ressources des prestations n'est pas envisagée.

³²⁶ L'article 7 de la loi ASV autorise en effet un échange de données entre organismes de sécurité sociale afin de repérer les fragilités (bénéficiaires de la CMU-C, chômeurs, absence de médecin traitant...).

³²⁷ Une convention interrégimes a été signée avec l'ANAH en 2015 pour préciser les conditions de ce partenariat au plan national. 51 000 logements ont été adaptés entre 2012 et 2017.

³²⁸ La CNAV délivre aujourd'hui 80 millions d'euros de prêts à taux zéro par an.

³²⁹ Anciennement « logements foyers », les résidences autonomie ont été créées par la loi ASV de 2015, sont portées par des CCAS, ou établissements médico-sociaux, et doivent combiner solution d'habitat et parcours de prévention. Un plan d'aide à l'investissement dans les résidences autonomies a été mis en place par la CNSA en soutien.

CARSAT (grille d'instruction, cartographie des besoins) sont en cours d'élaboration sur la base d'études récentes³³⁰.

2 L'ACTION SOCIALE RESTE UNE PRODUCTION PEU EFFICIENTE ET MAL ARTICULEE AVEC LES AUTRES OFFRES CONCURRENTES

Malgré le développement des outils, le processus métier reste peu efficient

[578] La CNAV a développé plusieurs applications nationales qui ont contribué à dématérialiser les échanges avec les évaluateurs (CNAVEVAL) ou les structures d'aide à domicile et d'amélioration de l'habitat (PPAS). L'outil de traitement des demandes d'aide individuelle (ANTARES), connecté avec l'outil retraite et l'infocentre, a poussé les CARSAT à harmoniser leurs pratiques, en complément des référentiels proposés par la Direction Nationale de l'Action Sociale (DNAS). Des projets sont en cours pour ouvrir les applications existantes à de nouveaux partenaires³³¹ ou de nouveaux dispositifs³³².

[579] Toutefois les outils restent insuffisants pour industrialiser la production. La sous-estimation des charges de développement informatique a conduit à des retards préjudiciables : ainsi l'outil SIREVA d'évaluation interrégimes aurait-il dû être mis en production en 2015 et ne le sera que cette année. L'offre en ligne ne permet ni de s'inscrire, ni d'identifier facilement l'offre présente sur son territoire. Aucun dispositif de relance n'a été mis en place pour inciter les retraités identifiés comme fragiles à s'inscrire à une action de prévention ou d'aide sociale³³³, contrairement à l'AGIRC-ARRCO qui dispose de fichiers clients mail et SMS³³⁴. Par conséquent, une forte proportion des effectifs est affectée au traitement des dossiers faute de digitalisation³³⁵.

[580] Dans le même temps, trop peu de moyens sont consacrés aux tâches à haute valeur ajoutée : structuration de l'offre, ciblage des publics, expertise sur l'impact des actions de prévention et les pratiques innovantes, stratégie de couverture du territoire. A titre d'exemple, un seul agent³³⁶ est chargé à la CARSAT Languedoc-Roussillon de promouvoir l'offre et de nouer des partenariats locaux (CCAS, centres de soins...). A Dijon, des campagnes de communication ont été lancées (campagne TV « *Les Zastuces* », campagne DIVAS³³⁷) mais leur coût ne permet pas de les

³³⁰ A titre d'exemple, l'enquête nationale cadre et bâti de 2014 a permis d'établir une vision claire de l'état du parc et des zones blanches. Elle est en cours de re-croisement avec les données de l'observatoire des fragilités en lien avec le CGET. De même, une étude de Santé Publique France et la CNAV sur les actions de prévention menées dans les logements foyers a permis de réaliser un guide de bonnes pratiques à destination des CARSAT et des gestionnaires de structures.

³³¹ Les autres régimes (MSA, RSI) ne disposent pas de SI nationaux et sont intéressés par une offre globale de la CNAV.

³³² L'outil LINAC permet de gérer les actions collectives (instruction, paiement, restitution en infocentre).

³³³ Le projet SIPAC, dont le premier lot devrait être livré en janvier 2018, est une nouvelle brique du PPAS dédié aux actions collectives. Il doit permettre de créer un répertoire interrégimes des offres de prévention qui sera disponible sur le portail en ligne Bien Vieillir. Le lot 2, qui n'est pas encore planifié, devrait permettre d'automatiser le référencement des structures, d'autoriser les inscriptions en ligne à des actions collectives, ou d'organiser des appels à projet en ligne.

³³⁴ Le push mail est en cours de développement en Rhône Alpes, où les techniciens sont invités à recueillir les contacts mail et SMS des usagers.

³³⁵ Dans la DRASIF au sein de la CNAV, le service des aides individuelles de St Quentin en Yvelines compte 30 agents dont 26 sont chargés du traitement des dossiers et de la production, et 4 sont chargés d'action sociale (partenariats).

³³⁶ La DNAS a inscrit le poste de chargé de développement au référentiel des métiers de l'action sociale des CARSAT mais l'organisation locale reste très hétérogène.

³³⁷ Ce programme, DIVAS, développé en CARSAT Bourgogne Franche-Comté a un fort potentiel en termes de repérage des fragilités et de promotion de l'offre : 70% des personnes accueillent les facteurs chez eux pour remplir le questionnaire de fragilité lors de la seconde expérimentation, pour un coût moyen de 5 euros par visite (contre 20 euros en prestataire). Parmi ses limites, la mission note l'insuffisante formation des facteurs et l'absence de suivi des relations avec les assurés.

reproduire à grande échelle. Les leviers de lutte contre le non recours sont peu mobilisés, comme par exemple l'aide au transport (projet « We Move » en Aquitaine).

[581] En pleine expansion, la politique d'habitat manque d'outils³³⁸. Les moyens varient entre CARSAT (de 1 à 8 personnes sur les lieux de vie collectifs). Le parcours des demandeurs reste complexe³³⁹ et l'information peu accessible. Les pratiques varient selon les territoires : le reste à charge change en fonction de la qualité des partenariats avec les collectivités locales, ou avec l'AGIRC-ARRCO qui cofinance la prestation « Bien Chez Moi » pour les plus de 75 ans. La DNAS ne dispose pas de données sur l'ensemble de son parc ou sur les loyers des structures financées.

[582] L'action sociale étant extra-légale, sa légitimité dépend de son efficacité en termes de prévention de la perte d'autonomie des bénéficiaires. Or la CNAV n'a pas développé d'outils permettant d'objectiver les gains collectifs de cet investissement social³⁴⁰ (création d'emploi, absence de prise en charge de la dépendance). L'infocentre ne permet pas d'avoir une connaissance fine des bénéficiaires actuels³⁴¹, ce qui pourrait être source d'enseignements. Une note de méthode a été produite, mais les résultats ne sont attendus qu'à moyen-terme (méthode des cohortes).

La complémentarité avec les autres acteurs reste insuffisante

[583] S'agissant de la coopération avec les départements, la mise en place des conférences des financeurs a contribué à cristalliser des tensions préexistantes entre des équipes départementales et certaines CARSAT³⁴². Toutefois, ces crispations sont principalement dues à la mise en œuvre rapide voire brusque de ce comité dont les crédits ont dû être consommés dès 2016 faute de mécanisme de report. Dans certains territoires, ces difficultés d'articulation qui ont pu conduire soit à un double « girage » (cumul de l'APA et de l'action sociale des caisses), soit à des contre-évaluations réciproques qui réduisent la qualité de service pour l'utilisateur. D'autres CARSAT ont trouvé une solution en développant des procédures d'échange de données ou de reconnaissance mutuelle des évaluations.³⁴³

[584] La coopération avec la CNAM, qui développe sa propre offre en faveur des personnes âgées, reste perfectible. Historiquement, les deux approches divergent puisque la CNAM centre son action sur la prévention des pathologies, tandis que la CNAV mise sur l'accompagnement social et le bien vieillir. Pour renforcer la complémentarité des offres, la circulaire CNAMTS-CNAV relative au 2P3A (Plan Proximité Autonomie de l'Avancée en Âge) a été signée le 22 septembre 2014 et a permis de créer une offre commune, le « parcours senior ». Une gouvernance ad hoc a été mise en place. Toutefois des doublons persistent : ainsi l'offre PRADO développé par la CNAM correspond à l'offre d'ARDH proposé par le réseau CNAV. Les deux organismes n'ont pas d'objectifs partagés et quantifiés. La coordination locale reste insuffisante (CPAM/service social) alors qu'elle pourrait être source de gains d'efficacité et de qualité de service.

³³⁸ Un SI devrait être livré en 2018 sur le traitement des lieux de vie collectifs (financements, bilan, structures). Une aide à l'ingénierie technique est en cours de conception pour accompagner les porteurs de projets.

³³⁹ L'utilisateur doit passer par la CARSAT pour les aides techniques, par les collectivités locales ou le gestionnaire pour les lieux de vie collectifs, sans que cela ne soit explicité quelque part.

³⁴⁰ Selon l'ODAS, un euro investi dans l'aide au maintien à domicile crée 3 euros de richesse nationale. A la CNAV, le montant d'investissement moyen est de 1500 euros par an et par personne, tandis que les montants varient considérablement d'un département à l'autre s'agissant de l'APA (selon le GIR et la mise en œuvre d'un plan APA 2).

³⁴¹ Des données sont disponibles sur le profil socioéconomique, l'âge, le GIR ou les ressources des bénéficiaires, mais pas sur le motif de recours, l'accès au numérique ou la CSP par exemple.

³⁴² La mission a noté des cas de dysfonctionnement dans les CARSAT Sud-Est, Aquitaine et Bourgogne Franche Comté.

³⁴³ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

Encadré 18 : Les actions développées dans le P3A

Les actions de proximité identifiées dans le cadre du P3A sont :

a) Des offres émanant de la CNAMTS

- La réalisation de bilans « santé » en lien avec les Centres d'Examen de Santé (CES),
- Le projet de renouvellement automatique de l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA.
- Les actions PLANIR portant spécifiquement sur les seniors.

b) Des offres coordonnées CNAV/CNAMTS

- Des actions collectives d'information et de sensibilisation en collaboration avec le Service Social et en direction de publics ciblés.
- Le développement de partenariats actifs pour la mise en place des procédures d'aide à la vie à la sortie d'hospitalisation (ARDH/PRADO/PAERPA), en lien avec les partenaires locaux.
- La mise en place de dispositifs d'évaluation permettant de repérer les actions de prévention en santé « utiles ». Près de 42 000 assurés ont été accompagnés par le service social de l'Assurance maladie lors du passage à la retraite.

Sous exécutée, l'enveloppe budgétaire ne permet pas de couvrir les besoins

[585] Le budget FNASSPA limite la capacité de l'action sociale de la CNAV à couvrir les besoins. L'enveloppe est sous-exécutée, conformément au pilotage demandé par l'Etat (54 millions en 2014, 30 millions en 2015, 31 millions en 2016). Ce fonctionnement en budget annuel limite la capacité d'investissement, notamment sur les projets d'habitat collectif. Les travaux menés par la CNAV en 2008 ont permis de répartir les moyens financiers des CARSAT selon des critères sociodémographiques. Toutefois la consommation de l'enveloppe varie selon les dynamiques locales (offres, accès à l'APA dans le département, réseau partenarial des caisses)³⁴⁴ et ne reflète pas nécessairement les besoins des assurés.

[586] Potentiellement considérable compte tenu des enjeux liés au vieillissement et aux problématiques d'isolement, l'ampleur des besoins en action sociale est difficile à estimer. En interrégimes, 370 000 aides individuelles sont versées par an par les caisses de retraite, pour un public cible estimé entre 800 000 et 1 million de bénéficiaires (chiffres DNAS). Selon le CREDOC, 3 millions de personnes âgées sont des isolés sociaux. La CNAV estime à 8 millions le nombre de logements à adapter, dont 200 000 sont éligibles aux plafonds de ressources de l'ANAH ce qui crée des effets de bord. En matière de structures collectives, les estimations des besoins sont parcellaires, mais considérables au regard des moyens consacrés par la CNAV³⁴⁵.

[587] Si la caisse se fixait pour objectif de verser 500 euros à chacun des bénéficiaires potentiels (800 000 en hypothèse basse selon la CNAV) pour leur offrir une prestation minimale de prévention « Bien vieillir », la dépense s'élèverait à 400 millions d'euros annuels, ce qui représente l'ensemble du budget FNASSPA, politiques de l'habitat et de lien social comprises.

³⁴⁴ Cette sous-exécution de l'enveloppe permet de financer un rééquilibrage entre les caisses qui sous-consomment (70% en Ile de France) et celles qui surconsomment (130% en Rhône Alpes). Cela fragilise le pilotage de la consommation, ce qui a amené la DNAS à introduire un objectif CPG de 96-100% de consommation pour lisser les dépenses.

³⁴⁵ Un sondage de la DNAS estime à 131 millions d'euros les besoins en travaux d'insalubrité sur les résidences autonomie

3 LE POSITIONNEMENT DE LA CNAV SOUFFRE DE L'ILLISIBILITE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE PREVENTION DE LA DEPENDANCE

La politique de prévention de la perte d'autonomie reste globalement illisible

[588] La politique nationale de prévention de la perte d'autonomie est éclatée et peu lisible. En effet, la loi ASV n'a pas clarifié le rôle et le champ d'intervention respectif de chacun des acteurs.

[589] Si les caisses de retraite sont compétentes sur les seuls GIR 5 et 6, le conseil départemental conserve le chef de filat sur l'ensemble de la politique gérontologique, tous GIR confondus. De même, les conférences des financeurs créées par la loi ASV ont certes permis de donner un cadre à la coopération locale sur les actions de prévention entre sécurité sociale (CNAM, caisses de retraite), Etat (ARS) et collectivités territoriales, mais le public ne perçoit pas de clarification. Celui-ci peut entrer en contact avec les opérateurs selon des modalités variables au travers des CCAS, des CLIC, des associations, du réseau médical, de la sécurité sociale ou des collectivités locales.

[590] Datée de 2016, la convention pluriannuelle Etat - Caisses de retraite relative à la prévention ne dissipe pas cette confusion, comme on peut le lire page 3: *« Dans le respect du rôle que le législateur a confié aux départements en matière de pilotage de la politique gérontologique sur les territoires et des missions confiées aux agences régionales de santé (ARS), l'interrégimes accompagne une politique organisée et coordonnée de la promotion de la santé et du bien-vieillir sur les territoires, en lien étroit avec l'Etat et les collectivités territoriales »*. Au total, la complexité de cette gouvernance nuit tant à sa lisibilité qu'à son efficacité.

[591] Dans ce contexte, la place de l'offre des caisses de retraite est difficile à appréhender. L'action sociale proposée par la CNAV est mal identifiée par les usagers en raison du manque de communication³⁴⁶ et de la diversité des pratiques locales³⁴⁷. De surcroît, celle-ci se limite en réalité à une information généraliste (brochures, site bien vieillir), une identification des profils fragiles (détection, évaluation) et à l'apport d'un soutien financier. En effet, la CNAV a peu de contacts directs avec l'utilisateur qui est pris en charge concrètement par des opérateurs (structures d'aide à domicile, associations), des collectivités territoriales ou des bailleurs s'agissant des logements.

[592] Du point de vue de l'utilisateur, l'apport des caisses de retraite réside principalement dans leur financement. Or l'intervention financière de la CNAV pèse peu en comparaison avec d'autres acteurs. Prévu à 208 millions d'euros en 2016 en budget d'intervention, le budget national de l'action sociale de la CNAV³⁴⁸ a été exécuté à 285 millions d'euros. Ce financement représente moins de 10% des dépenses des départements pour la seule APA à domicile^{349 350}.

[593] Au regard des moyens d'ores et déjà dédiés à cette politique au niveau national³⁵¹, et de ceux qui seraient nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins, la gouvernance de cette politique en général, et le rôle des caisses de retraite en particulier, ne paraissent pas pertinents.

³⁴⁶ Certaines CARSAT telles que Bourgogne Franche-Comté ont mobilisé des ressources importantes pour faire connaître leur offre localement (publicité « Les Zastuces »), mais ces initiatives sont rares.

³⁴⁷ Malgré les circulaires de la DNAS et la fixation d'un tarif national vis-à-vis des opérateurs, la définition de la politique d'action sociale et des modalités de financement restent à la main des conseils d'administration locaux.

³⁴⁸ Fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées (FNASSPA)

³⁴⁹ 3,32 milliards d'euros en 2016 selon l'enquête annuelle de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale, mai 2017

³⁵⁰ Cette rédaction a été précisée suite à la phase contradictoire

³⁵¹ 453 millions d'euros par an au titre de la loi ASV et du PLFSS 2017, 25,5 milliards d'euros de budget CNSA en 2017

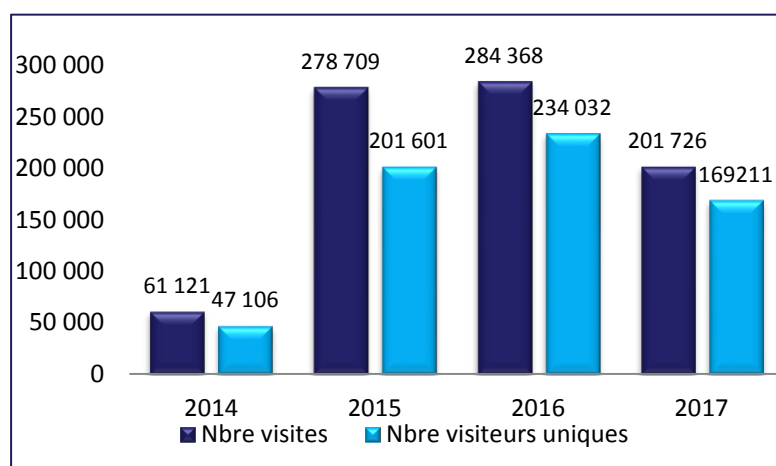
ANNEXE 8 - LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE PREVENTION DE LA PENIBILITE

[594] Le compte personnel de prévention de la pénibilité a été créé par la loi du 20 janvier 2014. Sa mise en œuvre a été confiée à la CNAV. Le Premier ministre a annoncé le 8 juillet 2017 la réforme du compte personnel de prévention de la pénibilité.

[595] Les principaux éléments de cette politique ont été mis en place durant la COG 2014-2017 :

- Création d'une direction nationale de la pénibilité au sein de la CNAV
- Lancement du site internet www.preventionpenibilite.fr : plus de 650 000 visiteurs uniques et 56 000 espaces personnels créés entre novembre 2014 et avril 2017
- Lancement d'une plateforme téléphonique : 42 000 appels novembre 2014 et avril 2017
- Création d'un centre mutualisé de gestion des points du compte pénibilité
- Création d'un corps de conseillers enquêteurs, en charge de contrôler l'effectivité et/ou l'ampleur de l'exposition aux facteurs de pénibilité à la suite d'une réclamation ou dans le cadre d'un contrôle spontané (71 ETP fin 2017)
- Création d'un système d'information dédié

Graphique 6 : Fréquentation du site informationnel de novembre 2014 à avril 2017



Source : CNAV

[596] La politique du compte de prévention de la pénibilité est fondée sur l'alimentation d'un compte destiné à produire ses effets à terme. Elle se situe dans une phase de montée en charge, centrée sur l'information et les premières alimentations des comptes personnels, mais sans effets immédiats notables en gestion des retraites.

[597] Si les services de la CNAV ont produit ce qui était attendu d'eux en matière de construction et d'outillage de cette politique, ils ont été conduits à constater que le cadrage de la COG avait prévu une montée en charge trop rapide :

- le budget pénibilité n'a été exécuté en 2016 qu'à hauteur de 12,7 M€ pour une prévision de 17,8M€ dans la COG, générant un report cumulé fin 2016 de 10,9M€ ;
- l'effectif prévu pour 2017 de 172 ETPMA ne sera couvert qu'à hauteur de 133 ETPMA, grâce à un recrutement de 29 conseillers enquêteurs en 2017³⁵² ;
- Certaines fonctions n'ont pas encore trouvé leur équilibre : la plateforme téléphonique n'occupe pas un ETP, et son fonctionnement est mutualisé avec la plateforme retraite ; le rôle des conseillers enquêteurs est théoriquement défini, mais mis en œuvre avec grande prudence, dans un contexte de mise en cause de la complexité de la politique pénibilité par certains de ses acteurs.

³⁵² Ce qui permet de couvrir le dépassement de l'objectif sur la partie retraite, *cf. infra*

ANNEXE 9 – LES SYSTEMES D'INFORMATION/ANALYSE MCKINSEY

1. Introduction

Dans le cadre de la mission de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) d'évaluation de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) CNAVTS pour la période 2014-2017, une équipe d'appui mandatée par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) a mené un bilan et un diagnostic sur les sujets liés aux systèmes d'information et aux impacts du numérique. Sur la base de ces éléments, l'équipe d'appui a élaboré une proposition d'axes de développement pour la prochaine COG (2018-2021).

L'objectif du présent document est de fournir une vision complémentaire aux équipes de l'IGAS pour les assister dans l'évaluation de la COG sur les sujets SI et numériques ainsi que dans leur rédaction de propositions à destination de la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) pour la prochaine COG.

2. Bilan de la COG 2014-2017

La COG 2014-2017 s'articule autour de 4 axes majeurs :

1. Accompagner les assurés dans une logique inter-régimes
2. Jouer le rôle d'opérateur des systèmes de retraite et d'action sociale
3. Rénover la stratégie de maîtrise des risques et de pilotage
4. Améliorer la performance sociale et environnementale

Dans ce cadre, les actions SI et numériques étaient cruciales et parmi les 20 fiches de la COG, de nombreuses visaient le système d'information, que ce soit de manière directe ou indirecte.

Plus spécifiquement, 3 fiches étaient particulièrement dédiées à l'informatique :

- Fiche 10 : Le SDSI de la branche retraite
- Fiche 11 : Consolider le rôle de la CNAVTS en tant que coordonnateur et opérateur du système d'information retraite interrégimes
- Fiche 12 : Clarifier les missions et les moyens de la CNAVTS en tant qu'opérateur de services d'intérêt collectif pour la sphère sociale

La période 2014-2017 a vu la mise en place d'évolutions majeures mais des actions clés restent à terminer à ce stade.

Les évolutions majeures qui ont permis de renforcer le SI de la CNAVTS au cours de la période ont notamment porté sur :

- **Le développement de l'offre de service pour les assurés**, notamment avec l'arrivée de la demande de retraite en ligne en janvier 2017 associée à des services de co-production, l'amélioration du Portail Unique de Branche (e.g., refonte du site internet, et le déploiement du Portail Commun Inter-régime)
- **L'optimisation de l'Outil Retraite pour les techniciens**, notamment grâce à la mise en place du bureau métier, l'amélioration de la sélection des dossiers au contrôle et l'automatisation de certains traitements (e.g. questionnaires périodiques)
- **La réalisation de projets inter-régimes et opérateur clés**, tels que le Droit à l'Information, le Portail Commun Inter-régimes et la livraison du bloc 3 de la DSN
- **La mise en œuvre des évolutions réglementaires** de la branche retraite, tels que la Liquidation Unique des Régimes Alignés, la retraite progressive ou l'allongement de la durée d'assurance
- **La réorganisation de la DSI** avec la création de 4 pôles de développements nationaux afin de permettre un pilotage centralisé des Etudes et Développements ainsi que la création d'une cellule amont au sein de la **DMOA**

Toutefois, malgré ces avancées majeures, certaines actions clés que la CNAVTS s'était engagée à mettre en place sur la période 2014-2017 n'ont pour l'heure pas été achevées. C'est notamment le cas des actions suivantes :

- **Le déploiement du RGCU**, qui aurait dû commencer dès fin 2017 (planification du dernier SDSI) mais qui ne débutera qu'en 2019, du fait de retards accumulés lors de la phase de spécifications, notamment liés à la gouvernance inter-régime
- **L'outillage de la gestion de la relation client**, pour lequel le référentiel client unique et l'historique des contacts n'ont pas pu être construits faute d'une vision métier claire et formalisée
- **Le développement d'un SI décisionnel**, multi-processus et intégrant un entrepôt de données, des restitutions automatisées et un portail d'accès ; qui n'a pu être lancé faute d'une vision métier claire et formalisée
- **La refonte des fondamentaux de l'Outil Retraite**, dont le premier palier, dédié à la comptabilité auxiliaire, a été livrée, et dont les paliers 2 (bloc paiement du régime général) et 3 (paiement tiers, indus, rachat, recette) restent à livrer
- **L'outillage de l'action sociale**, pour lequel certains avancements ont été réalisés au niveau des actions collectives (mise en place d'une application de gestion des actions collectives) et doivent encore être mis en place au niveau des aides individuelles (fonctionnalité de gestion de panier de service à mettre en place)

3. Synthèse des enjeux SI et numériques

En complément du bilan de la COG, une analyse a été menée autour de 4 axes : L'architecture applicative, les infrastructures, le modèle d'exécution et les capacités numériques. Cette analyse complémentaire révèle 4 axes de développement pour la CNAVTS :

a. Jouer pleinement le rôle d'acteur moteur de l'effort inter-régime

En tant que gestionnaire de la retraite du régime général, la CNAVTS se retrouve naturellement dans une position clé pour exercer un rôle moteur dans l'effort inter-régime, contribuer à une livraison plus efficiente des grands projets (e.g. RGCU) et explorer les opportunités de mutualisation inter-régimes

b. Moderniser le cœur du SI retraite pour mieux répondre aux besoins du service public

Bien qu'ayant pu absorber les différentes évolutions réglementaires, le cœur du SI retraite n'est actuellement plus apte à répondre aux enjeux de multicanal, d'agilité, de pilotage opérationnel et d'automatisation

c. Améliorer l'organisation SI pour répondre efficacement aux besoins métiers

Le modèle d'exécution de la fonction SI doit être amélioré, au niveau de la gouvernance, la pyramide des âges, la méthodologie projet et les dépenses SI afin d'assurer une réponse efficace aux besoins métiers

d. Construire les capacités numériques afin de mieux accompagner les assurés

Si la CNAVTS a amorcé des réflexions sur les sujets numériques, une stratégie claire soutenue par des ressources dédiées reste à formaliser et mettre en œuvre.

a. Jouer pleinement le rôle d'acteur moteur de l'effort inter-régime

Lors de la COG 2014-2017, la CNAVTS a été un contributeur clé pour des initiatives inter-régimes emblématiques. Le Droit à l'Information en est un exemple concret avec l'évolution de l'outil M@rel et la création d'un outil de simulation en ligne permettant d'obtenir son estimation indicative globale en temps réel.

Plusieurs opportunités d'amélioration ont néanmoins été notées lors du diagnostic :

- Le projet RGCU (Répertoire de Gestion des Carrières Uniques) a accumulé près de 2 ans de retard et a vu sa charge projet multipliée par 2 (de ~40 kJ.h à ~85 kJ.h³⁵³), par rapport au planning initial du SDSI
- Le projet RGCU a fait ressortir des sources d'inefficience symptomatiques au niveau de la gouvernance de projets inter-régime, tant dans le positionnement très opérationnel du GIP UR, la difficulté à s'aligner avec la totalité des régimes et le niveau de sponsorship du programme
- L'articulation inter-régime actuelle ne permet pas de garantir une stratégie SI pluri-annuelle en cohérence avec les SDSI des différents régimes (e.g. pas de SDSI inter-régimes) ni de capturer des opportunités de mutualisation d'infrastructure ou d'achats inter-régimes

Ces éléments de diagnostic ont conduit l'équipe d'appui à proposer les initiatives suivantes pour saisir ces opportunités d'amélioration :

1. Formaliser la structure SI inter-régime

Réviser le mode de fonctionnement à l'inter-régime est indispensable pour garantir une stratégie SI inter-régime en support des enjeux métiers, une livraison efficace des projets et la capture des opportunités de mutualisation SI. Pour cela la CNAVTS se devra d'être un acteur moteur à 3 niveaux :

- (i) la mise en place d'un SDSI inter-régime répondant aux enjeux métiers inter-régimes
- (ii) la formalisation de règles de gouvernance pour les projets inter-régimes basée sur les enseignements du RGCU (positionnement stratégique du GIP UR, collaboration avec un nombre restreint de régimes pour l'étude et développement et nomination d'un sponsor inter-régime par projet)
- (iii) l'étude des opportunités de mutualisation de l'infrastructure (élargissement du périmètre du *cloud* privé actuel aux autres régimes) et des achats (*hardware*, *software* ou *outsourcing*)

2. Sécuriser le déploiement du RGCU

Etant donné les améliorations majeures attendues pour la gestion de la carrière et la liquidation des droits de tous les régimes, il est important de sécuriser le déploiement du RGCU. Il est donc crucial de mettre en place les conditions de succès pour une livraison efficace du RGCU, à savoir (i) la simplification du périmètre des projets connexes, (ii) une implication des métiers plus poussée pour clarifier les impacts sur les processus métiers, (iii) un pilotage actif du budget et des retards et (iv) la mise en place de démarches itératives (pas nécessairement agiles) permettant des livraisons régulières.

³⁵³ Charge prévisionnelle jusqu'au premier déploiement

b. Moderniser le cœur du SI retraite pour mieux répondre aux besoins du service public

L'analyse du SI retraite de la CNAVTS fait ressortir de réels points forts. Sur le plan de l'architecture applicative, la CNAVTS a su créer un parc applicatif rationalisé (~200 applications nationales), homogène et national (~90% d'applications nationales) capable d'absorber les différentes réformes réglementaires (e.g., pénibilité, LURA) et reposant sur une santé technique globalement bonne. L'infrastructure a aussi bénéficié d'avancées majeures, avec la rationalisation du parc autour de 2 *data centers* de dernière génération (Tier 3+) et la mise en place d'une stratégie claire de rationalisation des serveurs vers un mix de mainframe Z-series Linux et x86.

Plusieurs opportunités d'amélioration ont toutefois été identifiées lors du diagnostic :

- Deux briques clé de l'architecture ne répondent pas aux besoins métiers :
 - L'OR (Outil Retraite), pâtit d'un accès à l'information limité entre CARSAT du fait de bases régionales de l'outil, d'une automatisation limitée empêchant le développement du *self-service* assuré, de fonctionnalités multi-canales peu développées, et d'un *workflow* peu développé pour guider le travail des agents
 - La GRC (Gestion Relation Client), ne permet pas actuellement d'obtenir une vision 360° sur les informations client basé sur un référentiel client unique
- Le SI décisionnel existant, basé sur des infocentres applicatifs (et non pas un SI décisionnel dédié intégrant les dernières technologies) présente des limitations en termes de combinaison de données multi-processus, visualisation et requêtage automatisé et ne facilite ainsi pas le pilotage opérationnel
- Quelques risques techniques ont été identifiés au niveau de l'OR (Architecture monolithique limitant l'agilité et risque d'obsolescence du langage de programmation) et ANTARES (Progiciel de prestations d'actions sociales de niche très customisé limitant la pérennité et l'agilité, et dont la fiabilité n'est pas régulière)
- Une capacité limitée pour assurer la modernisation de la branche a été constatée (e.g. refonte de l'outil OR prévue depuis 2009 et non finalisée, seulement 15% de la charge consacrée à ce sujet)
- Des opportunités moyen-terme liées à l'infrastructure gagneraient à être exploitées : bascule totale vers des serveurs x86 (notamment au moment d'une refonte du système d'identification) et développement du cloud (provisionnement automatique, cloud hybride, outils Saas)

Afin de saisir ces opportunités d'amélioration, l'équipe d'appui suggère de lancer les actions suivantes :

1. Refondre l'Outil Retraite dans une optique inter-régime, multicanale, agile et de workflow

Le développement d'un nouvel Outil Retraite à hauteur des nouveaux enjeux métier, et dans une optique inter-régime est maintenant indispensable. Plus spécifiquement, ce nouvel outil devra intégrer les nouvelles fonctionnalités suivantes :

- Disponibilité 24h/24 des offres et services reposant sur l'Outil Retraite (e.g. demande de retraite en ligne)
- Capacité à gérer le multi-canal (e.g. suivi du dossier), accessibilité à l'information entre les différentes CARSAT (e.g. pour les redistributions d'activité entre CARSAT)
- *Workflow* pour guider le travail des techniciens
- Capacité à interagir avec d'autres SI (e.g. MOCAR, GED) et avec le RGCU

Le développement de ce nouvel Outil sera l'occasion de garantir un socle technique fiable avec une architecture orientée service et des technologies modernes (langage de programmation, architecture, bases de données, IHM)

Il sera crucial de sécuriser une livraison efficace de cet outil au sein de la COG 2018-2021, en sécurisant les ressources suffisantes et en explorant des démarches itératives lorsque pertinent.

2. Outiller la gestion de la relation client pour améliorer la connaissance des clients et permettre les échanges multi-canaux

De réels enjeux existent sur la gestion relation client, tant au niveau de la connaissance client que des échanges multi-canaux. Pour répondre à ces enjeux, il sera nécessaire de créer un référentiel client unique comportant une vision 360° des clients et enrichi des informations de contact pour la base client existante (emails, numéros de téléphone). Par ailleurs, afin de garantir les parcours cross-canal, l'outil de gestion de la relation client se devra d'être intégré avec d'autres outils (notamment l'Outil Retraite).

3. Faire évoluer le SI action sociale à la fois pour les aides individuelles et actions collectives

Plusieurs chantiers prévus dans la COG 2014-2017 n'ont pu être achevés dans le domaine du SI action sociale et devront ainsi être livrés au sein de la prochaine COG : la gestion de paniers de service pour les aides individuelles et les liens entre le SI des aides collectives et le portail Bien Vieillir. Au-delà de ce point, il existe un réel enjeu d'amélioration de l'identification des publics fragilisés en mettant à profit des outils régionaux existants (e.g. Synergie SSR développé par la CARSAT de Dijon) et en étudiant la pertinence d'une utilisation du SI décisionnel de la branche retraite et des technologies de *Big data*.

4. Développer un SI décisionnel de pointe facilitant le pilotage opérationnel

La mise en place du SI décisionnel susmentionné devra se faire en deux temps. Tout d'abord, un nouvel SI décisionnel à part entière devra être développé et intégrer des données SI opérationnelles d'assurés, une capacité à combiner les données entre différents processus (e.g. RH, production retraite et action sociale) et une visualisation avancée permettant le *self-service*. Des cas d'utilisation à forte valeur ajoutée devront ensuite être développés (e.g. tableaux de bord opérationnel, lutte contre la fraude).

5. Privilégier l'achat de matériel informatique standardisé et explorer les opportunités liées au cloud hybride

Les opportunités liées à l'infrastructure devront être explorées à trois niveaux. Poursuivre la rationalisation du parc de serveurs reste une priorité (démantèlement des P-series). Les impacts économiques liés à une utilisation exclusive de serveurs x86 devront aussi être étudiés. Deuxièmement, la mise en place d'un provisionnement automatique basé sur le *cloud* actuel, permettra une mise à disposition de serveurs et d'environnements plus agiles et efficaces. Enfin, les opportunités liées au cloud hybride devront être étudiées et un pilote pourra être lancé si les résultats de cette étude y sont favorables.

c. Améliorer l'organisation SI pour répondre efficacement aux besoins métiers

La CNAVTS a réalisé des avancées majeures au niveau du modèle d'exécution SI. Sur le plan organisationnel, la création de pôles de développements nationaux et la création d'une cellule amont a permis un fonctionnement plus efficient respectivement à la DSI et à la DMOA. Sur le plan méthodologique, certains projets front-end ont bénéficié de la mise en œuvre de bonnes pratiques agiles accélérant ainsi le cycle de développement (e.g. Portail Unique de Branche, Portail Commun Inter-branche, Pénibilité).

Il ressort cependant du diagnostic effectué par l'équipe d'appui quelques opportunités d'amélioration. En effet :

- La mission nationale SI n'est pas centralisée (50/50 entre la DSI et des CARSAT réparties sur ~20 sites en France) entraînant des difficultés de gestion (modèle de carrière, pilotage)
- La gouvernance SI reste complexe et ne facilite pas la prise de décision
- La part des « jeunes informaticiens » éduqués aux nouvelles technologies est faible (seulement 2% de la population SI de moins de 30 ans) et est couplée à une difficulté à recruter des talents
- Le pilotage économique et opérationnel reste à affiner : la vision intégrale du budget SI reste à construire (personnel et achats) et le pilotage des projets doit être renforcé (charges, retards et vision globale du portefeuille)
- Il existe un potentiel d'optimisation de la dépense SI, dont le niveau est supérieur au benchmark (13-15% des coûts d'opération vs. ~9% benchmark) et présente un mix de ressources déséquilibré (interne vs. contrats de service)
- Le portefeuille de fournisseur est fortement dispersé (~10% de la dépense SI répartie sur ~85% des fournisseurs)
- La mise en œuvre des méthodologies agiles de bout-en-bout reste limitée

Sur la base de ces éléments de diagnostic, l'équipe d'appui suggère d'engager les initiatives suivantes :

1. Simplifier la gouvernance SI pour permettre une prise de décision claire et réactive

Afin de garantir une prise de décision claire et réactive, la gouvernance doit être simplifiée. La gouvernance SI cible devra assurer : (i) une rationalisation du nombre d'instances de gouvernance, (ii) une clarification du périmètre et des décisions prises au sein de chaque instance, (iii) une cascade de gouvernance claire permettant d'alimenter le CDSI et (iv) une articulation cohérente avec la gouvernance globale de la CNAVTS. La prise de décisions SI pourra aussi s'appuyer sur un pilotage économique et opérationnel amélioré notamment grâce à une vision consolidée des coûts SI (incluant coûts ETP et dépenses SI) et du portefeuille projet

2. Appréhender les nouvelles technologies grâce à un recrutement pertinent de profils SI

Si la CNAVTS souhaite capitaliser sur les nouvelles technologies, elle se doit de piloter ses ressources humaines SI en conséquence. Pour ce faire, la CNAVTS devra réaliser un état des lieux puis définir une cible en termes de pyramide des âges et de compétences SI. Le plan RH associé devra alors être construit et mise en œuvre.

3. Améliorer la méthodologie de projet pour permettre une livraison efficace des projets

La méthodologie de projet est un élément clé pour garantir une livraison efficace des projets. Les retards et dépassements de charge observés sur certains projets et en partie imputables à la méthodologie de projet confirment la nécessité de revisiter cette méthodologie. Plus spécifiquement, les facteurs clés de succès suivants devraient y être formalisés et étayés :

- (i) Alignement métier, e.g., *sponsorship* du top management, participation forte des métiers, objectifs métiers clairs, business case rigoureux
- (ii) Technologie, e.g., technologie éprouvée dans des situations comparables, architecture modulaire basée sur des services, infrastructure robuste
- (ii) Ressources, e.g., contrats fournisseurs robustes, mix équilibré de ressources internes / externes, équipe projet dédiée

En complément, la méthodologie itérative se devra d'être formalisée et diffusée au sein des organisations SI et métiers.

4. Maitriser les dépenses SI et simplifier la structure organisationnelle SI

Pour la CNAVTS, les opportunités d'efficience se traduisent aussi au niveau des dépenses SI et de la structure organisationnelle SI. Le budget SI élevé relativement au benchmark appelle à davantage d'investigation, de suivi et d'actions à prendre. Ceci passera par la construction d'une projection exhaustive des dépenses SI sur la période de COG (tout en identifiant les dépenses de la branche retraite vs opérateur et inter-régime). Les différents leviers d'optimisation de la dépense devront être étudiés, e.g., limitation des dépenses de type Run, gestion de la demande, répartition des ressources internes et externes.

Sur le plan organisationnel, les opportunités et implications liées au rattachement hiérarchique des effectifs SI de mission nationale à la structure informatique centrale devront être étudiées. Si opportun, un plan de mise en œuvre devra également être conçu.

d. Construire les capacités numériques afin de mieux accompagner les assurés

La CNAVTS a su lancer plusieurs initiatives numériques importantes au sein de la COG actuelle : e.g., demande de retraite en ligne, refonte du Portail Unique de Branche, expérimentation des Espaces Libres Services. Une réflexion plus globale sur la stratégie numérique est en cours d'initiation et aborde des sujets tels que l'*open data* et les *chatbots*. Cet effort numérique sera soutenu par la création prévue d'un poste en charge de la rupture numérique au sein de la CNAVTS.

Toutefois, si la réflexion numérique a été initiée et quelques initiatives numériques lancées, le diagnostic a permis à l'équipe d'appui de relever les points de progrès suivants :

- Il n'existe pas de stratégie numérique claire, formalisée et partagée au travers de l'organisation et abordant des sujets innovants (e.g. Big data)
- Il n'y a pas d'organisation numérique proprement dite et les compétences digitales restent limitées
- De réelles opportunités existent en termes de connectivité et d'automatisation sur les parcours de régularisation de carrière et de révision des droits et ne sont actuellement pas capturés

L'équipe d'appui propose en conséquence d'engager les deux initiatives suivantes :

1. Définir une stratégie numérique, et exploiter les opportunités numériques

Afin d'initier la transformation numérique de la CNAVTS, il sera nécessaire tout d'abord de définir une stratégie numérique claire, d'en estimer l'impact attendu sur les prochaines années, de la communiquer et de fédérer l'ensemble de l'organisation autour d'elle. La cartographie des parcours et processus clés de la CNAVTS pourra servir de base de réflexion pour identifier les opportunités numériques.

Sans attendre la définition de cette stratégie, la CNAVTS devrait considérer le lancement de quelques initiatives clés qui lui permettront de capturer les opportunités numériques « garanties », comme par exemple :

- La mise en place de *workflow* pour guider les techniciens sur l'Outil Retraite
- La généralisation à la demande de retraite en ligne aux droits dérivés
- La mise en œuvre des Espaces Libres Services
- La mise en place de solutions avancées d'analyse de données, e.g. pour l'identification de publics fragilisés
- La généralisation d'outils SaaS notamment pour l'édition

2. Mettre en place une organisation numérique pour soutenir la stratégie

Une fois sa stratégie numérique définie, la CNAVTS devra déterminer la structure numérique cible dont elle aura besoin pour la mettre en œuvre. La mise en place de l'organisation pourra ensuite se faire en 2 temps :

- Une première organisation pilote, disposant de ressources détachées temporairement, qui pourra définir la stratégie et mettre en place les premières initiatives identifiées
- Une deuxième organisation, définitive, qui s'appuiera sur le retour d'expérience de la première pour définir le bon positionnement dans l'organisation de la CNAVTS et le bon niveau de ressources

ANNEXE 10 - LA MAÎTRISE DES RISQUES

[598] Tant les enjeux financiers (113 Mds € de prestations en 2016) que le caractère viager des prestations (20 ans de durée de vie en moyenne d'une pension, dont 18,2 ans pour les hommes et 22,6 pour les femmes), la proportion de paiements à l'étranger (3,7 Md€ en 2016) et la diversité et la longévité des données (75 millions de carrières gérées et 14 millions de retraites payées mensuellement) justifient la mise en œuvre d'une politique de maîtrise des risques financiers particulièrement efficace.

[599] Pour une caisse de retraite de l'importance de la CNAV, la maîtrise des risques joue un rôle essentiel de renforcement de la qualité du service apporté par la caisse, au regard de la fiabilité et de l'exactitude des calculs que les usagers peuvent légitimement attendre en ce qui concerne les pensions auxquelles ils ont droit.

[600] La Cour des comptes réalise à ce titre la certification des comptes de la CNAV chaque année. Cet audit consomme des ressources importantes de la CNAV qui ne dispose que de deux informaticiens auditeurs et doit faire appel à des prestataires.

[601] Les principales réserves signalées sont les suivantes :

- Manque de fiabilité des carrières ;
- Absence d'investigations sur les risques liés à la LURA ;
- Absence de vérification du versement des prestations ASS ;
- Insuffisance des indicateurs de risque ;
- Irrégularités comptables sur la chaîne des paiements.

Confrontée à des critiques récurrentes de la Cour des Comptes, la CNAV s'est dotée d'un dispositif structuré de maîtrise des risques

[602] La maîtrise des risques de la CNAV concerne des missions classiques sur les plans comptables et financiers (comptabilité et trésorerie, recouvrement...) mais également des missions spécifiques (contrôle d'existence, rôle d'opérateur de la CNAV).

[603] Sur le plan organisationnel, la direction financière et comptable de la CNAV est structurée en trois directions :

- la direction financière et comptable de l'établissement, chargée notamment des activités régionales ;
- La direction financière et comptable nationale, constituée de l'ensemble des services (Normes comptables, trésorerie nationale, validation des comptes, mesure des risques financiers, qualité des systèmes d'information) veille à la sincérité des comptes sur le périmètre d'exigence de la Cour des comptes ;
- La direction nationale des métiers des agences comptables chargée de l'animation du réseau dans les domaines de la retraite comme de l'action sociale.

[604] La politique de maîtrise des risques fait désormais l'objet d'un pilotage national. Des structures ad hoc de pilotage et de suivi ont été mises en place (Comité opérationnel de suivi mensuel, commission de coordination, comité de pilotage national). Des réunions régulières entre

les équipes nationales et les référents régionaux favorisent la création d'une culture partagée du contrôle et une harmonisation des pratiques.

[605] La gestion des flux en commun avec le volet ordonnateur représenté par la DNR est un acquis notable de cette COG, d'autant plus essentiel que le niveau excessif des contrôles a joué un rôle important dans la crise de production de 2014 – 2015³⁵⁴.

[606] Sur la période de la COG, des instructions métiers (IRC) communes DNR/Agence comptable ont progressivement permis d'harmoniser les pratiques et l'interprétation de la réglementation du point de vue du technicien retraite et de celui du technicien contrôle. A titre d'exemple, en novembre 2016, deux IRC ont mis en place une politique de supervision des reconstitutions de carrière en amont du contrôle. Elles ont été mises en expérimentation durant six mois et sont en cours d'évaluation.

[607] Afin de fluidifier la production, la CNAV a fait évoluer ses pratiques. Ainsi, elle a renforcé la traçabilité des contrôles sur les reconstitutions de carrière afin d'éviter les doublons. Dans certaines caisses, et à titre d'expérimentation, les agences comptables ne retournent les dossiers chez les ordonnateurs que si l'erreur a une incidence financière. Enfin, les taux de sélection au contrôle *a priori* ont été réduits en 2016 au profit d'activités de contrôle plus ciblées sur les dossiers complexes susceptibles de générer des erreurs.³⁵⁵

[608] Des outils et indicateurs ont été mis en place pour suivre la qualité de la production. La mesure des risques s'appuie ainsi sur des outils et méthodes éprouvés qu'il s'agisse des sondages de dossiers validés ou des indicateurs IQV (indicateur de qualité des dossiers validés) et TIF (Taux d'incidence financière) lesquels figurent parmi les critères d'intéressement des cadres dirigeants de la branche. Des procédures innovantes, telles que le développement des contrôles croisés et mutualisés, ont permis de détecter les écarts dans l'application de la réglementation et de faire converger les interprétations.

[609] En matière d'action sociale, la CNAV s'est également dotée d'un nouveau dispositif de maîtrise des risques. Sur la base des travaux d'un groupe de travail et d'une expérimentation à l'été 2016, une instruction réseau a été diffusée en décembre. Elle expose le nouveau plan de maîtrise des risques pour l'action sociale et liste les moyens de « socle » que les caisses doivent appliquer à compter du 1er janvier 2017.

[610] Cette stratégie de maîtrise des risques repose sur :

- la mise en place d'un socle de préconisations nationales de maîtrise des risques, dans une logique de contrôle hiérarchisé des dépenses,
- une transition progressive d'un contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori*, en mutualisant les pratiques permettant de gagner en efficience,
- la sécurisation des flux de paiement par le développement du recours à la télégestion par les services d'aide à domicile, et la mise en place de procédures formalisant les modalités de vérification de l'effectivité des prestations

³⁵⁴ Pour répondre aux exigences des certificateurs, le taux de sélection contrôle exigé par la CNAV est passé de 79% à 86% en juin 2013 à la Carsat Nord Picardie, et la sévérité des contrôles s'est accrue (augmentation du taux de retour avec incidence financière de 9% en 2012 à 13% en 2014). A Montpellier, après une baisse du taux à 78% en 2014, celui-ci est remonté à 92% en septembre de la même année. Source : Rapport IGAS dédié de 2015.

³⁵⁵ Les taux de sélection varient dans le temps et en fonction des CARSAT, dans une fourchette située entre 60 et 90% des dossiers liquidés.

[611] Pour accompagner ces mesures, la CNAV a mis à disposition du réseau :

- des requêtes permettant d'optimiser les opérations de contrôle des dossiers,
- des outils pour la sélection des prestataires d'aide à domicile à contrôler et pour vérifier l'effectivité des prestations versées,
- un nouveau modèle de convention nationale d'aide à domicile intégrant l'utilisation des systèmes de télégestion.

[612] Au regard de l'évolution constante des enjeux (gestion des flux entrants et sortants du RGCU, gestion des flux de la DSN), et des spécificités de la CNAV (proportion de paiements à l'étranger, contrôles d'existence, contrôles de résidence), la mission note que les systèmes d'information ne sont pas suffisamment structurés pour maîtriser les risques et simplifier les procédures de contrôle qui incombent aux CARSAT. Ainsi, aucun mécanisme n'a été développé pour dématérialiser les contrôles de résidence (envoi de justificatif de domicile en ligne) ni pour systématiser les croisements de données bancaires avec la base FICOBA. La mise en place de contrôles embarqués fait l'objet de travaux spécifiques et approfondis dans le cadre de la finalisation du projet RGCU : ceux-ci devront irriguer tant le SI carrière que les liens entre le RGCU et l'outil retraite.

[613] Du point de vue du processus de contrôle, l'outil retraite ne dispose pas des contrôles embarqués et du guidage nécessaires pour éviter les erreurs humaines et évitables qui jalonnent la vérification des dossiers. Un service d'auto vérification a certes été mis en place pour permettre au technicien de vérifier les points clés de contrôle sur son écran, mais cette contrainte est contournée par certains techniciens qui passent les contrôles rapidement pour gagner du temps, ce qui ne bloque pas pour autant le dossier. Aucun processus autoapprenant ne permet de vérifier les incohérences et de rajouter des points de contrôle en fonction des erreurs fréquemment commises par les techniciens.

Pour autant les résultats de cette action très structurée de maîtrise des risques ne sont pas encore au niveau de maturité requis

[614] Les résultats tels que mesurés par les indicateurs IQV et TIF baissent sur la période 2014 - 2016 (notamment en 2016 pour les raisons de modification évoquées *supra*) :

Tableau 7 : Résultats de la CNAV sur les indicateurs de qualité (2013 – 2016)

ANNEES		2013	2014	2015	2016
IQV ³⁵⁶	Borne Basse	92,76 %	92,42 %	92,14 %	88,65 %
	Borne Haute	92,94 %	92,77 %	92,34 %	89,00 %
TIF annuel pondéré		0,650 %	0,620 %	0,580 %	0,952 %

Source : CNAV, traitement mission

[615] Concernant plus particulièrement l'IQV, dont la méthodologie repose sur des sondages par échantillon, ses résultats consolidés au niveau national depuis 2016, tels qu'apparents dans le

³⁵⁶ L'indicateur IQV est produit mensuellement pour chacun des organismes de la branche. La borne haute est calculée sur les seuls dossiers terminés. La borne basse est calculée en tenant compte des dossiers en cours de rectification qui sont alors considérés comme erronés.

tableau ci-après, permettent de mesurer que le niveau de qualité requis par la COG même s'il n'est pas très éloigné de l'objectif (90%) n'est cependant pas encore atteint.

[616] La lecture de ce tableau fait objectivement ressortir une dégradation de la qualité des dossiers qui peut être relativisée par l'exigence croissante de la branche en matière de contrôles et par le fait que la mesure n'est homogène sur l'ensemble de la branche que depuis 2016, avec la mise en œuvre de règles de gestion communes applicables à l'ensemble des assurés. Ainsi les anomalies sont exhaustivement recensées et traitées.

[617] De plus, l'impact réel de ces résultats sur la qualité du service doit être relativisé, par rapport à un total de prestations versées de l'ordre de 100 milliards d'euros par an. En effet, 90 % des dossiers erronés en défaveur des assurés ont un montant d'erreurs inférieur ou égal à 736, 60€. Quant aux erreurs en défaveur des caisses leurs montants, qui ont tendance à diminuer, ont un montant d'erreur inférieur ou égal à 1176, 81€³⁵⁷.

[618] Par ailleurs, 50% ces anomalies sont liées à des erreurs sur les reconstitutions de carrière, ce qui relativise la responsabilité du liquidateur³⁵⁸. Aucun indicateur ne permet toutefois de mesurer la qualité spécifique des reconstitutions de carrière et donc de segmenter les réponses en fonction de la source des erreurs. La CNAV travaille également à affiner son indicateur afin de distinguer les anomalies qui n'ont une incidence que la première année de la liquidation, et celles qui ont un effet sur l'ensemble de la retraite.

[619] Face à ces évolutions plusieurs analyses différentes peuvent être faites. Une première réaction peut être d'exiger une systématisation des contrôles (le taux de sélection varie entre 60 et 90% des dossiers) au motif que les erreurs induisent une rente viagère plus ou moins pénalisante pour les assurés ou pour les caisses. La seconde viserait plutôt à prendre acte que les contrôles sont à un niveau satisfaisant, que l'impact financier est faible tandis que l'impact sur les délais de production est avéré³⁵⁹ et qu'il est générateur d'effets pervers (les techniciens repoussent parfois à la dernière minute la validation d'une étape afin d'éviter un contrôle intermédiaire redondant avec le contrôle final³⁶⁰).

[620] La mission choisit plutôt cette perspective, considérant qu'il convient de se concentrer sur les carrières les plus complexes potentiellement génératrices des anomalies les plus significatives, et de cibler les techniciens ayant un taux d'erreur supérieur à la moyenne en renforçant la supervision et la formation au niveau local.

[621] A l'inverse, la poursuite d'objectifs maximalistes de contrôle sans distinction risquerait de produire deux effets contreproductifs :

- Renchérir le coût administratif des contrôles pour un résultat qui pourrait s'avérer moins que proportionnel
- Ralentir les gains de productivité de la branche faute de fluidification de la production et d'absence de gestion au flux (*cf.* difficultés rencontrées en 2014 et 2015 par les CARSAT de Lille et Montpellier).

³⁵⁷ Source : Document remis par l'agence comptable le 27 avril 2017 : « Mesure du risque financier »

³⁵⁸ PV de la 2^{ème} réunion de la commission qualité et communication de la CNAV du 10 mars 2016.

³⁵⁹ La mission IGAS de 2015 avait recommandé en ce sens de maintenir voire d'accentuer la baisse du taux de sélection.

³⁶⁰ La mission a constaté in situ lors de ses déplacements que dans le but de ne pas subir de contrôle a priori de la part du comptable sur les pièces constitutives des dossiers de reconstitution de carrière, les agents en diffèrent le traitement tant qu'ils n'ont pas la certitude de la complétude des dossiers. Cela contribue à gonfler les stocks de dossiers en cours, sans parler de la démotivation qui peut en résulter du fait de l'absence d'une confiance entre les services de l'ordonnateur et du comptable.

SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des caisses de sécurité sociale
ADRH	Aide au retour à domicile après une hospitalisation
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ATMP	Branche des accidents du travail et des maladies professionnelles
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COP	Contrat d'objectifs et de performance
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
DADRH	Direction de l'animation des ressources humaines
DCN	Direction de la coordination nationale
DMOA	Direction de la maîtrise d'ouvrage (de la fonction informatique)
DNR	Direction nationale de la retraite
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSI	Direction des systèmes d'information
DSN	Déclaration sociale nominative
EIR	Entretien individuel retraite
EIRR	Echange interrégimes de retraite
ETPMA	Equivalent temps plein en moyenne annuelle
GIP UR	Groupement d'intérêt public union retraite
GIP MDS	Groupement d'intérêt public modernisation des données sociales
ICBR	Indicateur composite de la branche retraite
IRC	Instruction Réseau CNAV
Loi ASV	Loi du 28 12 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement
LURA	Liquidation unique des régimes alignés
MICO	Minimum contributif
MSA	Mutualité sociale agricole
MSAP	Maisons de services au public
OR	Outil Retraite
RACL	Retraite anticipée pour carrière longue
RGCU	Répertoire de gestion des carrières uniques
RNCPS	Registre national commun de la protection sociale
RSI	Régime social des indépendants
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SMI	Système de management intégré
SNGC	Système national de gestion des carrières
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UGAP	Union des groupements d'achats publics

REPONSE DE L'ORGANISME

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des
Affaires sociales

Paris, le 28 août 2017

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales,

Vous avez bien voulu nous transmettre le rapport provisoire de la mission sur l'Evaluation de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2014-2017 de la Cnav afin que nous puissions y apporter nos observations et je vous en remercie.

Au-delà des éléments de réponse ou des précisions apportés dans le présent document, paragraphe par paragraphe, il semble utile de souligner quelques observations plus structurantes. Cette première réponse est complétée par une série de remarques, annexées au présent courrier, dans l'ordre du rapport provisoire de la mission.

1) Sur l'objet même de la COG

S'agissant de l'outil COG lui-même, si la Cnav rejoint la mission dans son souhait d'une COG resserrée autour d'enjeux stratégiques et d'un nombre restreint d'indicateurs, la Cnav considère toutefois que **la COG ne peut en elle-même faire office de projet d'entreprise, d'outil de management et/ou de communication interne**. Il paraît en effet délicat de concevoir un document qui « parlerait » à la fois aux tutelles, aux membres du Conseil d'administration et à l'ensemble des salariés de la branche, tout en s'avérant suffisant pour donner sens aux salariés (de la Cnav, des Carsat et des CGSS), alimenter leur quotidien de travail et fournir l'indicateur adéquat de pilotage de l'activité à un manager de proximité.

En outre, si la Cnav partage le souhait de la mission de réinterroger périodiquement l'organisation de la caisse nationale, elle ne partage pas l'ensemble des préconisations, s'agissant notamment du pilotage de la fonction SI : certaines devront logiquement être affinées ou amendées à la lueur d'analyses plus poussées, dans un calendrier d'autant moins serré que l'organisation de la Cnav ne relève pas du champ de la contractualisation avec l'Etat.

De même, la préconisation d'une DRH « groupe » renforcée (par rapport à la DAARH de la Cnav, qui remplit cette fonction) doit être interrogée en prenant finement en compte les missions de l'UCANSS, afin d'éviter tout risque de doublonnement.

2) Sur la trajectoire de la prochaine COG

Trois précisions semblent devoir être apportées, qui atténuent les gains de productivité attendus par la mission :

- **S'agissant du virage numérique, et comme le montre l'annexe 9, les outils sont déjà largement livrés** : il est possible, en ligne, de consulter sa carrière et son compte, de demander sa retraite, de changer d'adresse ou de RIB, de simuler sa retraite, etc. Les activités qui ne sont pas encore 100% dématérialisées correspondent à des activités à faible volumétrie (rachats de trimestre, pour lequel existe cependant un simulateur de la Cnav) ou à complexité réglementaire trop forte pour pouvoir être embarqués facilement dans un outil de gestion en ligne complet (demande de réversion). Toutefois, la Cnav rejoint la mission dans la nécessité d'achever ce virage numérique du côté du « back office » : les services en ligne tournés vers les assurés s'appuient sur des outils informatiques anciens, qui ne permettent pas, pour l'instant, de bénéficier de l'ensemble des gains d'efficience liés à la numérisation.
- **S'agissant de la réingénierie des processus : il est toujours possible de repenser les processus, mais les gains de productivité à en attendre sont désormais plus limités** – la mise en œuvre des principales activités étant largement homogène. Cette possible réingénierie portant donc sur des processus moins centraux, l'impact en termes de performance pourrait être réduit.
- **S'agissant des échanges de données de SI à SI, ils sont massifs et généralisés de longue date** : si certains segments sont améliorables ou à créer, le gain de productivité attendu doit être nuancé. Les échanges papier « de masse » demeurent les échanges au sein de l'Union européenne (auxquels le projet ESSI, dont la Cnav assure la maîtrise d'œuvre pour le compte de la France, devrait apporter une réponse) ainsi que certains échanges de gestion « immédiate » (information sur l'ouverture ou la clôture de droits) avec d'autres opérateurs de la sphère sociale. De véritables gains de productivité pourraient être obtenus grâce à l'échange de données « ressources » avec la DGFIP (attribution et révision des pensions de réversion et de l'ASPA) mais ceux-ci sont conditionnés à une évolution/simplification de la législation, comme le souligne la mission.

Globalement, **les gains de productivité attendus par la mission se situeraient entre 1 000 et 1 800 ETPMA**, une fois achevée l'ensemble de la transformation des SI présentée en annexe 9.

De ces gains attendus, situés nécessairement en fin de COG (voire en début de suivante), et sous réserve que l'ensemble des projets aient été financés et déployés, **il conviendrait de déduire le renforcement des missions de la caisse nationale, le renforcement de l'offre de service évoqué par la mission, ainsi que l'accroissement d'activité attendu (+5,7 %, §402).**

En se situant donc dans la fourchette médiane de rendu possible d'effectifs liés au gain de productivité (1 400 ETPMA au termes de la refonte globale des SI), et au regard de l'offre de service nouvelle et de l'augmentation du volume d'activité, **la « trajectoire » viable reposerait donc sur des investissements massifs dans les outils, l'aboutissement des projets permettant progressivement de diminuer l'effectif cible, dans des proportions toutefois soutenables au regard des charges et ambitions nouvelles.**

Enfin, la Cnav, comme c'est précisé en réponse à l'annexe 2, ne partage pas l'ensemble des calendriers prévisionnels de refonte des SI et des organisations proposés par la mission : elle estimerait donc utile que ces calendriers, s'agissant notamment de l'ensemble des projets définis pour aboutir au cours du 1^{er} semestre 2018, soient pleinement sécurisés par des analyses complémentaires et/ou garantis par des ressources dédiées, positionnées en début de période.

3) Sur les missions de la branche retraite

L'action sociale de la Cnav

La mission s'interroge sur l'objectif de la politique d'action sociale de la Cnav, et appelle de ses vœux un réexamen du rôle de la Cnav en matière d'action sociale, au regard des autres acteurs intervenant dans ce champ.

La Cnav estime que **la loi ASV a grandement contribué à clarifier ces articulations, en précisant le rôle de la Cnav pour prévenir la perte d'autonomie**, dans ses différents volets (aménagement du logement, accompagnement au maintien à domicile, soutien collectif au bien vieillir). Cette fonction est d'autant mieux remplie que la Cnav connaît, détecte et accompagne, très en amont, ces fragilités, grâce à la connaissance fine qu'elle a du public retraité.

Les entretiens information retraite et le droit à l'information

La mission pointe à plusieurs reprises une restriction de l'offre de conseil (§ 184-185 notamment), en particulier des entretiens information retraite (EIR). La Cnav a pourtant réalisé 72 500 EIR en 2015, contre 80 000 en 2012, pour un objectif, fixé dans la COG précédente, de 60 000 par an. **La Cnav s'était engagée à prendre en charge les demandes d'EIR, ce qu'elle a fait** : elle a revancé axé sa communication sur les plus de 55 ans, l'expérience métier montrant que l'EIR de milieu de carrière était moins pertinent. En outre, orienter pour partie l'assuré vers le canal digital afin de trouver de premières informations relève d'une stratégie assumée, destinée à apporter prioritairement, par cette fonction de conseil, des informations à forte valeur ajoutée.

Enfin, **la mission regrette que la Cnav soit parfois, au contraire d'initiatives privées, moins agile dans la création de nouveaux services.** La Cnav souligne qu'elle a développé, en mode agile, **des outils extrêmement ambitieux** (le SI pénibilité ou la demande de retraite en ligne en un an ; la tablette des espaces libre-service en 5 mois.), et pour des coûts parfois très

modérés (593 JH pour l'outil tablette des espaces libre-service, toutes fonctions confondues).

Si certains outils ou certaines fonctionnalités d'accompagnement des assurés sont parfois différés par la Cnav, c'est en général pour éviter de « doubler » des projets développés en interrégime, dans le cadre du GIP Union retraite. A titre d'exemple, la Cnav n'a pas refondu en 2016 la présentation de la carrière, au regard des travaux engagés par la communauté des régimes pour mettre en place une restitution fiable des données de carrière (la « time-line »), associée à un simulateur interrégime robuste. Ces outils ont été livrés en 2017.

Au regard de ces travaux, auxquels la Cnav, comme membre du GIP, est étroitement associée, il aurait été peu pertinent pour le régime général de développer, en parallèle, un outil comparable et « concurrent » de celui co-construit avec la communauté des régimes : cette action se serait inscrite à rebours de l'implication forte de la Cnav dans une démarche coopérative.

Je vous prie d'agréer, Madame la Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur,

Renaud VILLARD