



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



Rapport définitif

Azadeh AKRAMI-CASTANON

Corinne CHERUBINI

Benjamin FERRAS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec le concours de Julien DELUCE, stagiaire



## SYNTÈSE

[1] Pour évaluer la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille et préparer son renouvellement, en accord avec les commanditaires, **les investigations se sont centrées sur plusieurs enjeux prioritaires** : l'équilibre charge-moyens et les performances ont été largement analysés comme le contexte global d'action, l'organisation du réseau, la production et la relation de service mais le champ de l'action sociale n'a pas donné lieu à des travaux approfondis.

[2] S'agissant de la période passée, **la trajectoire de restitution de 1 700 ETPMA s'est révélée insoutenable. Elle a été diminuée de 60 % (800 ETMPA restitués en cible en fin de période)**, cette évolution étant justifiée non par les limites de la trajectoire initiale mais **pour** prendre en compte des charges et missions nouvelles. La trajectoire reposait sur **des hypothèses de charges qui se sont révélées éloignées de la réalité** (elles ont augmenté à la fois spontanément -nombre d'allocataires, flux- et du fait des réformes non prévues par la COG telles que l'extension de la prime d'activité, les évolutions dans la gestion du RSA, le développement de l'intermédiation des pensions alimentaires, *etc.*) et sur des estimations de **gains de productivité irréalistes**, quel que soit le scénario envisagé (par l'IGAS et l'IGF ou par les parties). Loin de générer des économies, la réforme et l'automatisation des aides au logement ont constitué une source majeure de charges et de perturbations. Cette réforme, dans la mesure où elle consiste à passer d'une actualisation annuelle sur la base de ressources fiables de l'année N-2 à une actualisation quatre fois par an sur la base de ressources contemporaines et instables génère par principe un accroissement de la charge.

[3] De plus, **le nouveau modèle de production** reposant sur un système d'information rénové et l'accès à des bases de données nouvelles (DRM) **n'a été mis en œuvre que partiellement** (uniquement pour les aides au logement et pas pour le RSA et la prime d'activité comme cela était prévu) : les effets positifs attendus, en termes de gains de productivité n'ont donc été que partiels, et encore amoindris par la faible qualité de la donnée contenue dans le DRM.

[4] Ces limites, combinées au **double choc qu'ont constitué la sortie de la crise sanitaire et, surtout, la contemporéanisation des aides au logement ont conduit à une crise de production sans précédent** en termes de nombre de pièces en stock et s'agissant de l'antériorité de ces pièces.

[5] Si le réseau a largement souffert, les caisses et leurs agents faisant preuve d'une lassitude évidente, **la branche a su relever les différents défis avec une grande réactivité** qui mériterait d'être davantage souligné par les responsables publics. Si la mobilisation pendant et après la crise sanitaire a été des plus prononcées, le réseau a fait face à un effet ciseau : dans un contexte de hausse des charges et de baisse des moyens, **l'ajustement s'est fait sur la qualité**, fait inédit - le taux de satisfaction des usagers présentant un écart de près de huit points par rapport à celui escompté. Pour autant, dans un contexte de charges croissantes, de chocs conjoncturels et de changements constants, **la mise en œuvre de la COG 2018-2022 est globalement satisfaisante** même si toutes les actions d'amélioration interne devant permettre aux agents de travailler mieux et dans de meilleures conditions n'ont pu être menées.

[6] **La mission estime indispensable de tirer les leçons de ces expériences dans le cadre de la période à venir.** Elle avance plusieurs actions à mener et recommandations à prendre en compte en vue de la future période conventionnelle. Alors que la branche est fragilisée, la responsabilité des acteurs publics est forte pour préserver ce réseau indispensable à la bonne conduite des politiques publiques.

[7] **La priorité absolue doit aller à la stabilisation de la production** tant dans les mois à venir que de manière pérenne. Un double standard (traitement différencié selon la caisse dont l'usager ressort et/ou selon les aides dont il bénéficie) est à l'œuvre : il est urgent de cesser cette dynamique négative. **Les moyens de la branche doivent être préservés à périmètre de mission constant (hors réformes déjà décidées à mettre en œuvre, et hors réformes nouvelles)** : toutes choses égales par ailleurs (sans missions nouvelles) la mission écarte l'idée de renforcement du fait du temps de formation nécessaire pour disposer des agents les plus utiles. Néanmoins, si la préparation de réformes devait intervenir en première période de COG, l'octroi de moyens supplémentaires devrait être envisagé, les moyens existants devant aller à court terme à la stabilisation de la situation de production.

[8] **La mission propose en outre d'adapter l'outil COG.** D'une part, dans le contexte particulier, en prévoyant un temps de stabilisation puis un temps éventuel de mise en œuvre de réformes structurantes après évaluation globale de tous les impacts. Ces réformes éventuelles devraient être déployées selon dans un calendrier et des conditions compatibles avec la capacité de la branche à les absorber (clause dite de « *GO/NO GO* » proposée par la mission). D'autre part, en prévoyant que les échéances, cibles de résultats et moyens puissent évoluer autour d'une valeur centrale selon la conjoncture rencontrée par la branche et les actions qu'elle doit mettre en œuvre. Il en va de la préservation de l'outil conventionnel et son adaptation au réseau des Caf.

[9] Au-delà, la **mise en œuvre d'un programme de simplifications semble incontournable**. Longtemps annoncé et jamais mis en œuvre dans toutes ses dimensions, ces simplifications doivent être conduites dans un cadre compréhensible pour les usagers et les agents, respectueux de la capacité de pris en charge par les caisses et soutenable techniquement. La mission avance **plusieurs pistes** à ce sujet afin de guider les décisions à venir. Elle pose notamment **les conditions préalables et de réussite au projet de solidarité à la source** (fiabilisation du DRM, revenu social de référence, convergence des bases ressources, périodes de référence, recours aux effets figés en particulier).

[10] **La prise en charge des usagers doit également évoluer tant en ce qui concerne l'accueil que la prise en compte de leurs besoins et de leurs spécificités** La mission préconise de **cartographier les besoins**, en s'appuyant sur l'approche populationnelle et le développement des parcours, et à partir de là, mieux orienter les flux en amont, vers les interlocuteurs et canaux les plus adaptés. Les complémentarités entre le réseau France services et celui des Caf doivent, via une intervention de l'Etat, être clarifiées. L'approche multicanale doit être améliorée via le déploiement d'un outil CRM indispensable. Un des objectifs majeurs doit être d'améliorer la prise en charge pour redéployer les moyens et les consacrer encore plus aux usagers les plus éloignés et ayant le plus besoin d'un accompagnement renforcé et effectif.

[11] Si **l'action sociale** n'a pas pu faire l'objet d'un examen approfondi par la mission, le rapport souligne plusieurs évolutions structurelles devant être menées et anticipées en vue de la future période COG et des points d'attention dans la perspective de la mise en œuvre du service public de la petite enfance. Il existe des marges pour formuler des exigences renouvelées à l'action sociale conduite par les caisses.

[12] Pour relever ces défis, **le réseau doit faire évoluer son fonctionnement interne** : c'était l'objectif affiché par la précédente COG mais il n'a pu être pleinement rempli du fait de la crise sanitaire et de la multiplication des réformes non prévues dans le cadre conventionnel.

[13] La négociation conventionnelle doit permettre de définir la cible poursuivie en matière de **système d'information** alors que la branche a actuellement deux systèmes de gestion. La fonction informatique doit être soutenue et renforcée pour proposer des développements et innovations qui doivent permettre d'apurer la dette technique liée à la période précédente mais aussi améliorer

concrètement les conditions de travail des agents afin de leur permettre d'être plus efficace dans la prise en charge de usagers.

[14] Le **cadre budgétaire** doit évoluer sur certains points mais la mission se prononce sur la stabilité des dépenses de gestion hors dépenses de personnel.

[15] En ce qui concerne **l'organisation du réseau**, si les dynamiques de partage et de transferts sont à encourager et à évaluer, le cadre de mutualisations et de partage des fonctions est aujourd'hui illisible, construit empiriquement par addition de dispositifs, parfois au cas par cas. Aussi, est-il proposé **une clarification d'ensemble** avec une nouvelle organisation du réseau tant au niveau local qu'en ce qui concerne les relations entre le niveau national et territorial. La proposition cherche à combiner le maintien de l'échelon départemental et la recherche d'une plus grande synergie et d'une plus grande efficacité collective. Un schéma de ce type doit être travaillé et approprié par la branche. Mais la mission considère que, **plus que jamais, cette question d'organisation est centrale** et seule une action résolue à cet égard est de nature à permettre **la convergence des performances entre caisses**, annoncée comme nécessaire depuis plusieurs décennies, mais qui peine encore à devenir une réalité.

[16] Le rapport souligne enfin que les agents du réseau sont la principale richesse de la branche. **La gestion des ressources humaines doit donc donner lieu à une approche renouvelée**. Les différents domaines métier doivent être pris en compte dans la COG via des objectifs spécifiques (la maîtrise des risques en particulier). De plus, alors que le réseau va devoir de plus en plus souvent faire face à des difficultés ou des tensions de recrutement dans un contexte de baisse du chômage et de plus forte compétition entre les territoires, une **démarche globale d'attractivité et de fidélisation** apparaît nécessaire. Elle passe par la mobilisation des leviers nécessaires (qualité de vie au travail, conditions de travail en particulier) qui doivent être évoqués dans la COG puis approfondis dans le futur schéma directeur des ressources humaines.

[17] Au terme de ses travaux, **forte de ces nombreux déplacements et d'échanges avec plus de 300 acteurs, la mission souligne l'importance de la période à venir. Les chantiers majeurs d'ores et déjà programmés sont sans doute sous-estimés** en termes de charges (réforme de l'allocation adulte handicapé, évolution du complément du mode de garde) et **la possibilité de conduire d'autres projets d'ampleur au cours de la même période n'est pas avérée à ce stade**. Outre une prudence nécessaire dans la décision et la conduite de chantiers majeurs, volet sur lequel la mission propose de nombreuses évolutions, **la période à venir doit conduire l'Etat à prêter une attention toute particulière au réseau** compte tenu de sa situation actuelle et du besoin de le laisser mener une évolution interne forte. La **prochaine COG** doit ainsi permettre de définir un **nouvel équilibre, pragmatique et en se gardant d'un trop fort volontarisme** qui pourrait conduire à des difficultés majeures, en prenant en compte les contraintes actuelles tout en consolidant le rôle du réseau des Caf et en renforçant les exigences en termes de fiabilité et de qualité du service aux usagers. Seule une démarche de cette nature est susceptible de **permettre au réseau de jouer sa fonction essentielle et indispensable : aider chacun selon ses besoins en prenant en compte plus particulièrement ceux qui en ont le plus besoin**.



# RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
Tirer les enseignements de la COG 2018-2022				
1	Construire les travaux COG autour de deux périodes distinctes dans l'optique, en première phase, de résorber structurellement la crise de production sans obérer, dans cette même phase, la préparation et le développement de projets pouvant être lancés en seconde phase	1	DSS et DB	Cnaf
2	Prioriser la mise en œuvre du reste à faire de la précédente COG et mettre un terme au « double standard » de production selon les organismes et les prestations	1	DSS et Cnaf	DB, DGCS et DHUP
3	En ce qui concerne les effectifs, partir de la base 2022 sans la remettre en question, à charges et missions constants par rapport à 2022 (hors réforme de l'AAH, du CMG etc.), éviter toute restitution d'emplois en première phase de COG pour renforcer la production (donc pérenniser les moyens supplémentaires accordés et prendre en compte les tendances pour ARIPA notamment) et, sous réserve de la négociation, des emplois informatiques et de contrôle interne ; réservé toute restitution ou augmentation d'emploi à la seconde phase dans l'hypothèse où aucune réforme nouvelle accroissant la charge ne serait mise en œuvre et que les gains seraient effectivement constatés et imputables à des projets dûment évalués	1	DSS et DB	Cnaf
4	Prévoir dans la COG des valeurs « tunnel » (la valeur centrale étant fixée en négociation tout comme les marges de variation haute et basse), permettant de déterminer chaque année les objectifs, moyens, priorités et échéances en prenant en compte les charges (hors action sociale et autres gestions techniques), les réformes nouvelles, la situation conjoncturelle globale (crise, reprise...) ou la situation du réseau et déterminer -chaque année, dans un avis public- la trajectoire ajustée, en autorisant une alerte de la Cnaf, une demande de la tutelle ou en produisant un diagnostic partagé	2	DSS et Cnaf	DB, DGCS et DHUP
5	Suivre la mise en œuvre de la COG en fonction du poids des chantiers et actions pour (a) structurer le dialogue de gestion autour des impacts majeurs et (b) mettre en place des dispositifs <i>ad hoc</i> pour les chantiers majeurs (structure projet et unicité du chef de projet stratégique côté Etat)	3	DSS et Cnaf	DB, DGCS et DHUP
15	Conserver un nombre réduit d'indicateurs, privilégier leur stabilité et introduire de manière limitée de nouveaux indicateurs stratégiques correspondant aux nouveaux objectifs conventionnels	3	DSS et Cnaf	DB, DGCS, DHUP et DREES
20	Organiser et rendre effectif un suivi complet des engagements de l'Etat qui formalise les éventuels décalages en matière de mise en œuvre et leurs impacts	2	DSS	DB, DGCS et DHUP, en lien avec Cnaf

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
<b>Mettre en œuvre un nouveau pilotage de l'activité</b>				
12	Affirmer un nouvel échelon d'organisation : déployer, en particulier pour les fonctions mutualisées, des nouveaux CPOG au niveau régional ou supra-départemental en les articulant avec les CPOG des caisses sur les fonctions « cœur » ou, <i>a minima</i> , adopter une charte commune dans l'attente d'un CPOG de ce niveau lors de la prochaine COG	2	Cnaf	DSS et DB
13	Par le réexamen des modes de mesure, de pilotage et d'accompagnement national et local, créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence -de la performance, de l'efficience et de la qualité de service aux usagers- entre caisses comparables et au sein du niveau régional ou supra-départemental	1	Cnaf	DSS et DB
14	Outre les évolutions arrêtées dans le cadre du SDSI (système cible d'information), structurer le nouveau système de production en (a) clarifiant les fonctions et missions prises en charge au plan national, régional ou interrégional et local, (b) adaptant le système d'allocation des moyens et d'assignation de performance en conséquence en développant la reconnaissance du fait régional ou <i>supra</i> -départemental et en adaptant les cibles aux différents profils de caisses, (c) renforçant le pilotage national et participatif <i>via</i> des instances nationales dédiées destinées à structurer l'activité du réseau (caisses nationale / locales)	2	Cnaf	DSS et DB
16	Elaborer un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place une clause nouvelle de <i>GO/NO GO</i> partagée des projets majeurs reposant en particulier sur un indicateur composite cible ; préserver les rôles de l'Etat et de la Cnaf dans ce cadre	1	Cnaf et DSS	DB, DGCS et DHUP
10	Poursuivre et approfondir (a) la professionnalisation du pilotage de la production, en évaluant ses nombreux effets et (b) les opérations de transferts de production des régions en tension vers les autres, en identifiant leurs impacts	2	Cnaf	DSS et DB
<b>Garantir la bonne mise en œuvre des réformes et affirmer un plan ambitieux de simplifications</b>				
6	Capitaliser les enseignements du passé : (a) assurer systématiquement un <i>Retex</i> global des réformes majeures et tout particulièrement celle des aides au logement, en prêtant attention aux impacts multidimensionnels des réformes, (b) réexaminer si nécessaire le plan de charge d'ores et déjà arrêté et (c) redéfinir, à partir de l'existant (observatoire des charges notamment), une méthode partagée Etat-Cnaf de suivi et d'évaluation des charges, de la productivité et des gains	1	DSS, DHUP et Cnaf	DB et DGCS
7	Renforcer la professionnalisation dans la gestion des projets : (a) mettre en place un pilotage <i>ex ante</i> , en vie réelle et <i>ex post</i> pertinent et identifié / incarné des projets, (b) déterminer les modes d'évaluation des gains ou charges liées aux réformes pour alimenter le dialogue de gestion et les ajustements en découlant à la trajectoire arrêtée et (c) assurer les modalités pertinentes d'arbitrage -de principe et opérationnel- des réformes majeures	2	Cnaf et DSS	DB, DGCS et DHUP

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
19	Mettre en œuvre pour la prochaine période conventionnelle, un programme complet et prioritaire de simplifications réglementaires et techniques, notamment dans la perspective de la « solidarité à la source » reposant en particulier (a) sur une notion unique de salaires et de revenus d'activité, (b) sur le recours à des paramètres ou droits plus figés, (c) sur des aménagements apportés au recours à des données trop contemporaines ainsi que (d) sur l'effectivité du « dites-le nous une fois » en faisant évoluer de manière profonde les normes, les usages et l'organisation des informations et de leur partage.	1	Gouvernement, DSS	Cnaf, DB, DGCS et DHUP
21	Sécuriser le fonctionnement du DRM, avant de mettre en place la demande unique de prestation, en déterminant des cibles de contrôle qualité, en faisant évoluer sa gouvernance et en assurant les ajustements nécessaires de la réglementation (bases ressources, définition du revenu de référence, période de référence) concernant les aides au logement, le RSA et la prime d'activité	1	Gouvernement, DSS	Cnaf, DB, DGCS et DHUP
<b>Adopter une approche adaptée de l'équilibre charges-moyens et de la productivité</b>				
8	Ajuster les règles budgétaires, tout en en préservant les grands principes régissant la COG précédente	3	DSS et DB	Cnaf
9	Dans un contexte incertain (développement du télétravail, prix de l'énergie, etc.), écarter l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement et évaluer les marges éventuelles en vue de la COG suivante	3	DSS et DB	Cnaf
11	Ajuster l'approche actuelle de la productivité des agents et des dispositifs pour prendre en compte l'évolution des process (complexité réglementaire et automatisation)	3	Cnaf	DSS et DB
<b>Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale</b>				
17	Garantir le respect de principes élémentaires dans le volet action sociale de la COG : (a) tirer les conséquences de la mise en place annoncée du SPPE, (b) mesurer et prévenir les effets d'éviction et/ou de substitution d'actions des acteurs locaux, enfin (c) préserver à la fois une possibilité d'action territoriale de l'action sociale et la territorialisation des politiques pour affirmer la cohérence de l'action sociale des Caf avec les interventions des collectivités territoriales	2	DSS, DB, DGCS et Cnaf	Autres DAC concernées par l'action sociale de la branche
18	Au terme de la période conventionnelle, déterminer un socle opposable d'organisation de l'action sociale pour toutes les caisses prenant en compte l'implication des acteurs locaux et la fin des gestions directes via (a) la capitalisation des enseignements issus des CTG, (b) la poursuite de la convergence des organisations entre caisses [socles], (c) l'évaluation des bénéfices issus du plein déploiement d'OMEGA et (d) les enseignements de la mise en œuvre de l'approche populationnelle	2	Cnaf	DSS et DB
<b>Affirmer une stratégie renouvelée de service aux usagers</b>				
25	Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle infrastructure technique et architecture de la réponse téléphonique et prioriser pendant la COG à venir le développement de l'outil de gestion omnicanale de la relation client (CRM)	2	Cnaf	DSS et DB

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
22	Mettre en place l'approche populationnelle (a) en la combinant avec le déploiement plus intensif de parcours formalisés (plan de charge à définir dans la COG pour des parcours de vie et de populations), (b) pour orienter mieux les publics dès la prise en charge avec des modes de contacts privilégiés et (c) en veillant à un déploiement dans le réseau combinant territorialisation et mise en œuvre homogène	2	Cnaf	DSS
23	Réexaminer l'accueil multimodal en flux : (a) revoir la stratégie multicanale « ouverte » pour aller vers une stratégie « guidée », (b) élaborer une division des tâches opérante avec le réseau des maisons France services sur la base d'un diagnostic partagé et d'une feuille de route consensuelle conduisant à déterminer strictement la professionnalisation de leur activité, leur champ d'intervention et sa complémentarité avec l'action des Caf de manière générale et déclinée dans les territoires, (c) revenir sur le principe général de l'accueil en flux et l'accessibilité réputée complète	1	Cnaf	DSS
24	Améliorer l'orientation notamment en amont, la lisibilité des accueils, les différents modes de contact pour renforcer la prise en charge en (a) renforçant l'intégration des modes de contact (CRM adapté, ajustements de l'organisation téléphonique), (b) en déployant les parcours de vie et de populations et (c), compte tenu de ces évolutions, revoir les sites internet et en particulier caf.fr (d) en pleine articulation avec le PNDS	2	Cnaf	DSS
26	Faire encore plus pour ceux qui en ont le plus besoin : (a) déployer un parcours pérenne et régulier d'accompagnement social et de services pour les usagers en situation de grande vulnérabilité dans le cadre de l'approche populationnelle, notamment en synergie avec les autres acteurs de la sphère sociale et (b) clarifier le rôle dévolu aux Caf en matière de détection et de prise en charge de l'illettrisme donc aussi de l'illectronisme	2	Cnaf	DSS et DGCS
<b>Poursuivre les évolutions du système d'information</b>				
27	Arbitrer, à la suite des évaluations dans le cadre du SDSI et à une analyse externe, la cible du futur système d'information et garantir sa compatibilité avec les chantiers réglementaires en cours / envisagés et les évolutions portées par le texte conventionnel	1	Cnaf et DSS	DB
28	Sanctuariser les chantiers clefs pour améliorer l'efficience et la productivité, quitte à revoir la priorité de certains chantiers réglementaires : CRM, urbanisation, contrôles natifs, automatisation	1	Cnaf et DSS	DB
29	Dans la démarche globale de pilotage des projets majeurs, garantir l'articulation entre les projets majeurs et leurs volets SI : (a) déterminer les modalités de Retex et de prévision / suivi / évaluation propres aux projets SI découlant de priorités politiques et (b) promouvoir le cadre normatif de nature à sécuriser la mise en œuvre des chantiers en renvoyant au champ réglementaire la fixation de la date précise de mise en œuvre des changements	3	Cnaf et DSS	DB

n°	Recommandations	Priorité	Responsable(s)	Acteur(s) associé(s)
30	Dans le cadre du dialogue sur la COG et le SDSI, (a) envisager le renforcement des moyens informatiques dès lors que la trajectoire le justifierait et notamment (b) en garantissant un soutien aux relations MOE/MOA et des prestations d'assistance MOA, et (c) en priorisant la sécurisation des développements et le suivi / la résolution des anomalies	2	DSS et DB	Cnaf
31	Pour toujours mieux répondre aux besoins des usagers et leur permettre d'obtenir la qualité de relation et la fiabilité des opérations qu'ils attendent, affirmer la primauté des besoins des agents utilisateurs : (a) garantir l'intégration croissante des postes de travail des techniciens et assurer l'urbanisation du système, y compris dans les volets partenariaux, (b) revoir l'ergonomie et les fonctions des applications vétustes, (c) renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs avant, pendant et après les innovations et changements SI et (d) en faire un point clef des évaluations partagées devant être assurées entre la Cnaf et la tutelle	2	Cnaf	DSS
<b>Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès</b>				
32	Dans le cadre du futur SDRH, (a) poursuivre et approfondir les démarches de GPEC au sein des Caf, (b) travailler les questions d'attractivité et de fidélisation des agents dans la perspective de tensions de recrutement, (c) tirer les enseignements des opérations de transfert de production, (d) assurer la reconnaissance et la consolidation des nouveaux métiers (production notamment, liens <i>front / middle</i> et <i>back office</i> également) et (e) déployer des approches rénovées de qualité de vie au travail	3	Cnaf	DSS
33	Ajuster les charges dans le réseau selon les possibilités RH (transferts, coopérations, mutualisations et missions nationales notamment)	3	Cnaf	DSS et DB
34	Renforcer le travail sur la reconnaissance du travail des agents et le sens de leurs missions : dans le cadre des communications internes à venir, (a) rappeler l'apport des agents aux changements passés, à venir et en cours, leur rôle central lors des crises, (b) démontrer -pour mieux le justifier- le bien-fondé des changements et des modes rénovés de pilotage	2	Cnaf	DSS
35	Garantir la reconnaissance dans la COG des différents volets métiers et engagements internes et externes (RH, contrôle interne, recouvrement, statistiques et qualité comptable), en particulier utiliser la COG comme moyen d'arrêter la trajectoire plus globale d'amélioration induite par les engagements souscrits dans le cadre de la procédure de certification (stabiliser la feuille de route et prévoir les éventuels événements susceptibles d'affecter sa mise en œuvre)	2	Cnaf	DSS, DREES et DB



# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>17</b>
<b>1 UNE BRANCHE FRAGILISEE DURABLEMENT A L'ISSUE D'UNE PERIODE CONVENTIONNELLE 2018-2022, MARQUEE PAR DES CHANTIERS NON PREVUS ET UNE CONJONCTURE DIFFICILE.....</b>	<b>20</b>
1.1 UNE TRAJECTOIRE CONSTRUISTE A PARTIR DE PREVISIONS DE CHARGES ET DE GAINS MAL ESTIMEES, QUI S'EST REVELEE INSOUTENABLE .....	20
1.1.1 <i>Des charges effectives, éloignées des prévisions initiales.....</i>	21
1.1.2 <i>Des évaluations de gains de productivité peu réalistes .....</i>	22
1.1.3 <i>Des chantiers nombreux et non prévus par la COG qui ont été sources de difficultés et ont contribué à remettre en cause l'équilibre initial .....</i>	25
1.1.4 <i>Une sortie de crise difficile, conjuguée à un impact majeur de la réforme des aides au logement .....</i>	26
1.1.5 <i>Une révision plus que significative de la trajectoire cible, justifiée par les missions nouvelles.....</i>	28
1.2 FACE A DES CHARGES CROISSANTES, UN RESEAU QUI A SU S'ADAPTER .....	29
1.2.1 <i>Des aménagements n'ayant conduits à revoir les moyens qu'au cas par cas sans réinterroger les actions et objectifs .....</i>	29
1.2.2 <i>Des réformes et un contexte qui ont eu un impact très prononcé sur les charges à assumer mais avec des impacts variables selon les territoires .....</i>	30
1.2.3 <i>Un réseau ayant dû revoir à la baisse ses ambitions en termes de qualité de service aux usagers et de gestion des droits, des écarts au sein de la branche très prononcés.....</i>	32
1.2.4 <i>Des stocks et délais accrus et un double standard territorial et par catégories de prestations à l'œuvre.....</i>	34
1.2.5 <i>Des disparités peu explicables de manière univoque demeurent entre caisses.....</i>	37
1.2.6 <i>Dans ce contexte, une mise en œuvre satisfaisante des actions de la COG mais qui masque des disparités et difficultés importantes ainsi que des résultats moyens pour les indicateurs .....</i>	40
1.2.7 <i>Un pilotage de la production renforcé de manière significative et des plus élaborés et pertinents .....</i>	42
1.2.8 <i>Une continuité de l'activité, assurée par la branche quel que soit le contexte sans que cette mobilisation soit toujours reconnue et mise en valeur .....</i>	43
1.3 UN PREMIER OBJECTIF : PRESERVER LA BRANCHE, OUTIL MAJEUR D'INTERVENTION PUBLIQUE.....	43
1.3.1 <i>Le risque d'un recours systématique au réseau famille pour tous types de tâches ou toute réforme .....</i>	43
1.3.2 <i>Une fragilité générale, reflet de l'incapacité à faire converger les actions des caisses au sein du réseau.....</i>	44
1.3.3 <i>Des fragilités également révélatrices de difficultés de la protection sociale en matière de partage, de mobilisation de données et de système d'informations .....</i>	44
1.3.4 <i>Des difficultés mettant en évidence les limites du cadre conventionnel, qui doit de ce fait évoluer .....</i>	45
1.3.5 <i>Une simplification, réglementaire et / ou technique, toujours annoncée mais qui demeure à réaliser.....</i>	45
<b>2 RENOVER LE MODE DE FONCTIONNEMENT DU RESEAU : RESOUDRE LES DIFFICULTES, ASSURER LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTEME DE PRODUCTION, SON ORGANISATION ET SON PILOTAGE.....</b>	<b>45</b>
2.1 STABILISER LA PRODUCTION ET CONSTRUIRE LA COG EN DEUX PERIODES DISTINCTES .....	45
2.2 SOLDER LA DETTE TECHNIQUE, LE RESTE A FAIRE ET EVITER TOUT DOUBLE STANDARD .....	46
2.3 COMPTE TENU DE LA COG 2018-2022, MIEUX CALIBRER LES MOYENS ET OBJECTIFS ET PREVOIR DES AJUSTEMENTS INCONTOURNABLES .....	47
2.4 DES CHANTIERS IDENTIFIES (SPPE, SOLIDARITE A LA SOURCE...) MAIS DEMEURANT A PRECISER ET A HIERARCHISER DANS DES DELAIS PEU COMPATIBLES AVEC LA NEGOCIATION DE LA COG .....	48
2.5 GARANTIR LA BONNE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES A VENIR .....	49
2.6 ADOPTER UNE APPROCHE ADAPTEE DE L'EQUILIBRE CHARGES-MOYENS ET DE LA PRODUCTIVITE .....	50
2.6.1 <i>Une évolution souhaitable de plusieurs règles budgétaires .....</i>	50

2.6.2	<i>Une approche adaptée concernant les frais de fonctionnement, des évolutions structurelles à prévoir pour la COG suivante .....</i>	51
2.6.3	<i>Une professionnalisation du pilotage de la production à poursuivre, tout comme la meilleure répartition des charges des organismes en tension vers les autres .....</i>	51
2.6.4	<i>Une approche nécessairement ajustée de la dynamique attendue de productivité .....</i>	52
2.7	<b>METTRE EN PLACE UN NOUVEAU SYSTEME DE PRODUCTION, AJUSTER LES MODALITES DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DU RESEAU .....</b>	53
2.7.1	<i>Une nouvelle organisation au service d'une démarche renouvelée de convergence de moyens, de performance et de qualité entre organismes.....</i>	54
2.7.2	<i>Garantir le suivi dans le temps des performances .....</i>	57
2.8	<b>SUIVRE LA PRODUCTION ET LES STOCKS.....</b>	57
<b>3</b>	<b>MIEUX REPONDRE AUX BESOINS DES USAGERS : DES PRINCIPES POUR L'ACTION SOCIALE, UNE SIMPLIFICATION INCONTOURNABLE DE LA REGLEMENTATION, UNE EVOLUTION FORTE DES SERVICES OFFERTS, DANS UN CADRE MAITRISE.....</b>	<b>59</b>
3.1	<b>CLARIFIER LE CADRE CIBLE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE .....</b>	<b>59</b>
3.2	<b>POUR AMELIORER L'ACCES AUX DROITS ET LE CALCUL DU JUSTE DROIT : DES SIMPLIFICATIONS REGLEMENTAIRES ET UN INVESTISSEMENT PLUS IMPORTANT DU RESEAU SUR CES ENJEUX NECESSAIRES.....</b>	<b>60</b>
3.2.1	<i>Le besoin incontournable d'un programme ambitieux de simplifications combinant approches réglementaires et techniques .....</i>	60
3.2.2	<i>Tirer les enseignements de la réforme des aides au logement en matière d'accès aux droits des usagers et du calcul de leurs droits.....</i>	62
3.2.3	<i>Sécuriser le fonctionnement du DRM, avant de mettre en œuvre la demande unique de prestations dans le cadre du chantier de « solidarité à la source » .....</i>	63
3.2.4	<i>La stratégie d'accès aux droits : des résultats prometteurs mais des progrès conditionnés aux moyens humains qui pourront être dégagés pour l'accompagnement .....</i>	66
3.2.5	<i>La maîtrise des risques : une forte dégradation en raison notamment des tensions de production, une plus grande attention nécessaire dans le cadre de la COG à venir .....</i>	68
3.3	<b>RENOVER LA STRATEGIE DE RELATION DE SERVICE .....</b>	<b>69</b>
3.3.1	<i>Dans un contexte de tension sur les effectifs et compte tenu de la nécessité de prioriser le versement des prestations, l'ajustement a porté sur la qualité de service rendu.....</i>	69
3.3.2	<i>Le virage populationnel, le développement des parcours, une meilleure orientation en amont et une véritable complémentarité entre canaux pour mieux répondre aux besoins.....</i>	72
3.3.3	<i>L'accessibilité des Caf : des objectifs plus précis et un meilleur suivi à l'échelle nationale sont nécessaires ...</i>	75
3.3.4	<i>Clarifier la place de Frances services et les autres partenaires dans la stratégie d'accueil physique .....</i>	75
3.3.5	<i>Des outils permettant une vision multicanale, des flux mieux orientés et une infrastructure téléphonique à consolider .....</i>	78
3.3.6	<i>Un accompagnement plus prononcé pour garantir l'accès aux droits de ceux qui en ont le plus besoin .....</i>	79
<b>4</b>	<b>AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE : FAIRE EVOLUER LE SYSTEME D'INFORMATION, ADOPTER UNE DEMARCHE RH AMBITIEUSE, POUR CREER LES CONDITIONS INDISPENSABLES AUX CHANGEMENTS .....</b>	<b>80</b>
4.1	<b>POURSUIVRE LES EVOLUTIONS DU SYSTEME D'INFORMATION .....</b>	<b>80</b>
4.1.1	<i>Une architecture cible à arrêter.....</i>	81
4.1.2	<i>Des chantiers à prioriser.....</i>	82
4.1.3	<i>Des moyens à affirmer, un pilotage à renforcer .....</i>	82
4.1.4	<i>Une expérience utilisateur, condition de productivité, qui doit être au centre des préoccupations .....</i>	83
4.2	<b>MOBILISER LES AGENTS AUTOUR DE LA NOUVELLE DEMARCHE DE PROGRES.....</b>	<b>83</b>
4.2.1	<i>Une nouvelle dynamique dans la gestion des ressources humaines à renforcer .....</i>	84
4.2.2	<i>Un ajustement des charges selon les possibilités RH à encourager.....</i>	84
4.2.3	<i>Une reconnaissance accrue de toutes les activités et de l'action des agents .....</i>	84
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>85</b>	
<b>LETTRE DE MISSION .....</b>	<b>91</b>	
<b>OBSERVATIONS DE LA CNAF ET REPONSES DE L'IGAS .....</b>	<b>95</b>	

<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>123</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES .....</b>	<b>125</b>



# INTRODUCTION

[18] Par lettre de mission en date du 25 mars 2022, le ministre des Solidarités et de la Santé, le ministre délégué chargé des Comptes publics et le secrétaire d'Etat chargé de l'Enfance et des Familles ont sollicité l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin d'évaluer et de préparer le renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion (COG) passée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) au titre de la période 2018 à 2022.

[19] Après une recomposition de la mission, l'équipe constituée d'Azadeh Akrami-Castanon, Corinne Cherubini et Benjamin Ferras a pris en charge cette évaluation, dans cette configuration, à compter de la fin du mois de juin 2022. Des travaux et déplacements préalables avaient été précédemment réalisés par une équipe composée différemment<sup>1</sup>.

[20] Les difficultés rencontrées et les besoins des commanditaires de disposer dès le mois de juillet des premiers éléments utiles à la négociation du futur texte conventionnel ont conduit à préciser la nature des travaux de la mission. Dès la fin du mois de juin, la mission a été recentrée : en particulier, l'évaluation détaillée de l'action sociale a été écartée dans un contexte d'autres travaux de l'IGAS<sup>2</sup>, de travaux très importants assurés par les services de la Cnaf et dans la perspective de mise en œuvre d'une réforme majeure (le service public de la petite enfance – SPPE) dont la nature demeurait à définir. Tous ces aménagements ont été strictement définis et convenus entre les administrations compétentes, la Cnaf et l'IGAS<sup>3</sup>.

[21] Ainsi, la mission a été amenée à rendre compte, à deux reprises (en juillet et en décembre 2022), de manière exhaustive de ses constats, sur la base de supports de présentation détaillés et dans le cadre d'entretiens de restitution avec les administrations et cabinets concernés<sup>4</sup>.

[22] La mission a conduit de nombreuses diligences. Elle a rencontré près de 300 acteurs<sup>5</sup>. Elle s'est déplacée sur plusieurs jours à chaque fois dans trois organismes de tailles différentes et confrontés à des populations allocataires et des contextes d'action variés : la Caf de Paris, la Caf des Bouches du Rhône et la Caf du Cher. A l'occasion de chacun de ces déplacements, au-delà des échanges avec les équipes de direction et de cadres, la mission a employé deux modalités d'investigation ses membres ont systématiquement assuré plusieurs immersions participatives dans les services clefs de chacune des caisses (en *front, middle* ou *back office*) via des séances de travail avec un agent, pour apprécier la nature de son activité quotidienne et expérimenter avec lui son cadre de travail, les outils et les applicatifs auxquels il recourt. Par ailleurs, la mission a mis en place des groupes d'échange avec des agents des Caf visitées, choisis aléatoirement dans tous les champs d'activité de la caisse afin de revenir sur la période conventionnelle passée, la crise sanitaire

<sup>1</sup> La mission initiale était composée initialement de Corinne Cherubini, Christian Dubosq et Katia Julienne, membres de l'inspection générale des affaires sociales. Julien Deluce, stagiaire, a contribué au lancement de la mission. Les conclusions formulées ci-après ont pu bénéficier des travaux et éclairages réalisés lors de la première phase. Pour autant, elles n'engagent que les membres signataires dudit rapport : Azadeh Akrami-Castanon, Corinne Cherubini et Benjamin Ferras.

<sup>2</sup> Voir les travaux à paraître concernant la qualité de la prise en charge des jeunes enfants en particulier dans les structures d'accueil collectif et voir l'évaluation précédente de la COG qui avait déjà consacré un développement important à l'action sociale. Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

<sup>3</sup> L'annexe 11 fait état des livrables 1 et 2. Elle comprend le diaporama reflétant ces éléments de priorité convenus avec les commanditaires, dimensions se substituant à la lettre de mission transmise initialement.

<sup>4</sup> Voir annexe 11 – livrables 1 et 2.

<sup>5</sup> La liste des personnes rencontrées est proposée à la fin de ce rapport de synthèse.

et les évolutions réglementaires, leur contexte de travail et leurs attentes en termes d'améliorations et de performance collectives et individuelles. **Les constats présentés ci-après** s'appuient bien entendu sur l'analyse de la documentation et des données fournies par la Cnaf mais aussi **très largement sur ces échanges de grande qualité. La mission entend ainsi remercier la branche, la caisse nationale, les organismes visités et les agents rencontrés** : leurs mobilisations et témoignages ont permis de produire les analyses ci-après.

[23] **Les travaux se sont centrés sur les points saillants et incontournables d'une évaluation de COG.** Au-delà, compte tenu de la période à laquelle la mission a été conduite – le rapport sur la COG Cnaf est le dernier à être produit, les rapports sur les COG AT-MP, Acoss, Cnav et Cnam étant d'ores et déjà disponibles-, **les travaux n'ont pas été conduits *ex nihilo*. Ils se sont centrés sur les travaux d'ores et déjà engagés par la branche dans le cadre de la traditionnelle préparation de la COG.** L'objet poursuivi a ici été non de prétendre à une quelconque et illusoire exhaustivité mais bien de **mettre en avant des points non abordés ou non suffisamment identifiés** au sens de la mission dans le cadre du bilan de la COG actuelle et de la préparation de la COG à venir. Cette démarche pragmatique et opérationnelle a été privilégiée par la mission, l'opérateur et les commanditaires.

[24] Les travaux ci-après ont donné lieu, dans la mesure du possible, à des échanges techniques préalables avec l'opérateur puis à une contradiction formelle tant avec la Cnaf qu'avec les directions d'administration centrale concernées. Cette contradiction s'est achevée le 13 avril 2023. Il en est rendu compte en fin de rapport, avant la liste des annexes et après la lettre de mission. **Ce rapport est de synthèse. Compte tenu de l'ampleur des livrables intermédiaires produits (environ 400 pages) et des annexes (environ 300 pages), il ne reprend pas l'ensemble des raisonnements et développements formulés. Il vise à aller à l'essentiel.** Le lecteur intéressé pourra se reporter aux livrables intermédiaires produits et aux différentes annexes (tableau 1) afin de connaître les arguments précis et données étayant le propos.

Tableau 1 : Annexes du rapport

n°	Annexe
1	Mise en œuvre de la COG 2018-20022
2	Réformes intervenues / réformes envisagées
3	Budget et FNGA
4	Ressources humaines
5	Pilotage de l'action sociale
6	Equilibre charges – moyens et productivité
7	Production et pilotage du réseau
8	Relation de service
9	Accès aux droits, gestion des droits et contrôle interne
10	Systèmes d'information
11	Livrables intermédiaires 1 et 2

Source : Mission

[25] **La mission attire l'attention sur des points clefs qui devraient impérativement être pris en compte par l'Etat et la branche et propose des évolutions qu'il lui a semblé utiles que les partenaires conventionnels envisagent.** Ce rapport de synthèse a vocation à créer un sens commun entre les parties, à faciliter un diagnostic partagé et à leur permettre de définir conjointement la voie souhaitable de progrès.

Il est structuré en quatre parties, les sous-jacents et justifications sont proposés le plus souvent dans les annexes, auxquelles le rapport renvoie de manière systématique :

- La première fait le bilan de la période passée et souligne les fortes difficultés auxquelles la branche a été confrontée ;
- La deuxième met en avant les enseignements et évolutions souhaitables au regard des difficultés rencontrées, notamment en termes de gouvernance et de pilotage ;
- La troisième présente des orientations clefs en matière d'action sociale, de simplification et de relation de service, dans un cadre de gestion des droits maîtrisé ;
- La quatrième propose des évolutions en matière de systèmes d'informations et de gestion des ressources humaines.

## 1 Une branche fragilisée durablement à l'issue d'une période conventionnelle 2018-2022, marquée par des chantiers non prévus et une conjoncture difficile

[26] La mission a pris connaissance de la situation de la branche sur l'ensemble de la période<sup>6</sup>. En 2022 comme au cours des années précédentes, cette situation s'avère difficile du fait des suites de la crise sanitaire, de la mise en œuvre d'une réforme des aides au logement qui a été source de nombreuses perturbations et du fait de nombreuses missions nouvelles et actions complémentaires. Ce contexte a durablement affecté l'action de la branche, nombre des événements intervenus n'ayant pas été prévus et la trajectoire n'ayant pas été modifiée pour en tirer toutes les conséquences. Cela conduit à interroger non seulement les conditions de mise en œuvre de la COG 2018-2022 mais aussi le mode même de pilotage de la branche.

[27] La trajectoire d'efficience fixée par la COG 2018-2002 s'est avérée irréaliste (1.1) ; la branche a su s'adapter à des évolutions régulières du contexte, génératrices de nombreuses charges supplémentaires (1.2) ; aussi, la mission souligne-t-elle que le premier objectif de la période conventionnelle à venir réside dans la stabilisation de la situation de production de la branche pour préserver cet instrument totalement indispensable à la bonne conduite des politiques publiques (1.3).

### 1.1 Une trajectoire construite à partir de prévisions de charges et de gains mal estimées, qui s'est révélée insoutenable

[28] La COG 2018-2022 a été construite sur la base **d'une trajectoire initiale de restitution d'emplois exigeante**. Cette trajectoire consistait à prévoir des restitutions d'emploi **constants les premières années puis s'accélérant<sup>7</sup> en fin de période** (tableau 2). La cible consistait ainsi à restituer 1 700 ETP CDI entre 2017 et 2022.

---

<sup>6</sup> Sur ces développements, voir les annexes 1 (Mise en œuvre de la COG), 2 (réformes intervenues et envisagées), 3 (Budget et FNGA), 4 (ressources humaines), 6 (équilibre charges-moyens et productivité) et 7 (production et pilotage du réseau). Par nature, ces analyses étaient largement développées dans les livrables intermédiaires 1 et 2 proposés en annexe 11.

<sup>7</sup> L'intervention de gains de productivité importants liés au nouveau système de production (en lien avec le nouveau schéma SI), espérés en début de période avait conduit à concentrer les rendus d'effectifs sur la fin. Pourtant la mission IGAS-IGF de 2017 estimait qu'il était peu vraisemblable que ces gains interviennent sur la période COG 2018-2022, compte tenu de l'état d'avancement du chantier (voir *infra*).

Tableau 2 : Objectifs de restitution d'emplois et de plafond d'emplois en CDI – par an, en nombre, de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Cible initiale COG de restitution d'emplois en CDI – approche en cumul</b>	-	-200	-400	-600	-1 100	-1 700
<b>Plafond COG annuel CDI</b>	32 189	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489

Source : Données Cnaf et DSS, lettre interprétative de mai 2019. Le champ couvert est celui de l'ensemble des activités de la branche (gestion des prestations et action sociale)

### 1.1.1 Des charges effectives, éloignées des prévisions initiales

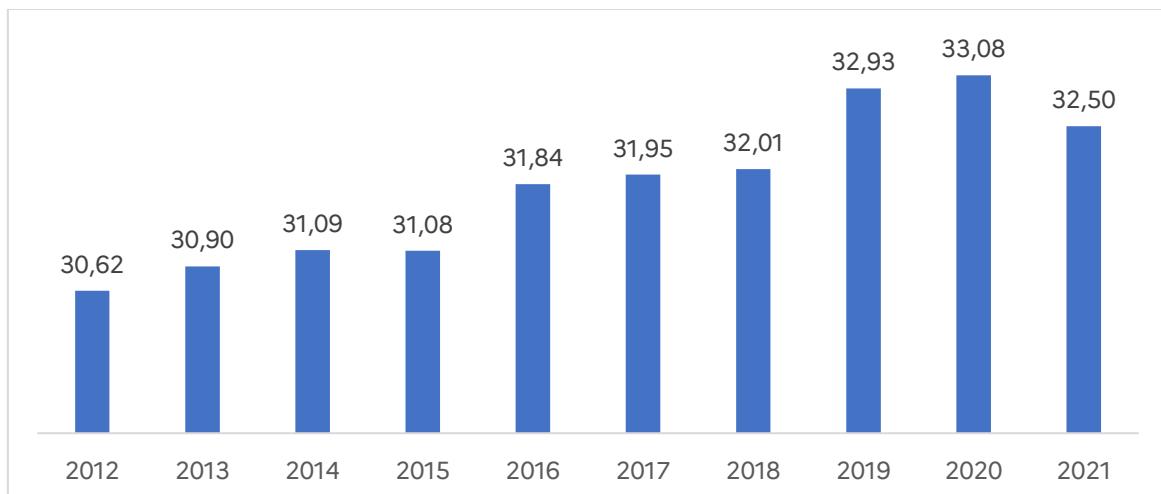
[29] L'estimation de la charge est le premier élément qui permet de déterminer une trajectoire d'effectifs. Celle-ci peut apprécier à la fois en termes globaux bruts (nombre de personnes couvertes), globaux corrigés (allocataires pondérés) ou en termes de flux (prévision de sollicitations sur le téléphone, dans les accueils, volumes de mails, etc.). L'analyse rétrospective montre que **les projections assurées, tant par la branche que par l'Etat ou les inspections générales (travaux réalisés d'ailleurs conjointement mais avec des variantes plus ou moins prononcées), se sont toutes avérées erronées.**

[30] Ainsi, le rapport de l'IGAS et de l'IGF<sup>8</sup> s'appuyait sur une hypothèse de charge globalement constante. Il anticipait ainsi une poursuite de la progression du nombre d'allocataires (+1,9 %), compensée par des gains de productivité correspondant à la dynamique précédemment observée (+1,7 %). De plus, dans la continuité des travaux de l'observatoire des charges, le rapport prévoyait par ailleurs une stabilité des courriers et des appels téléphoniques voire une décroissance au profit de nouvelles modalités (courriel, site internet).

[31] Dans les faits et compte tenu notamment des réformes introduites en cours de période (élargissement de la prime d'activité à la suite du mouvement des « gilets jaunes » notamment) et n'ayant par nature pas été intégrées dans le cadrage initial, le nombre de personnes couvertes (graphique 1) et le nombre d'allocataires pondérés (graphique 2) a très fortement crû sur la période. L'équilibre prévu entre des gains de productivité, même modérés, et une hausse également modérée des charges a ainsi été très rapidement mis en cause : sur 10 ans, le nombre de personnes couvertes augmente ainsi de près de 10 %.

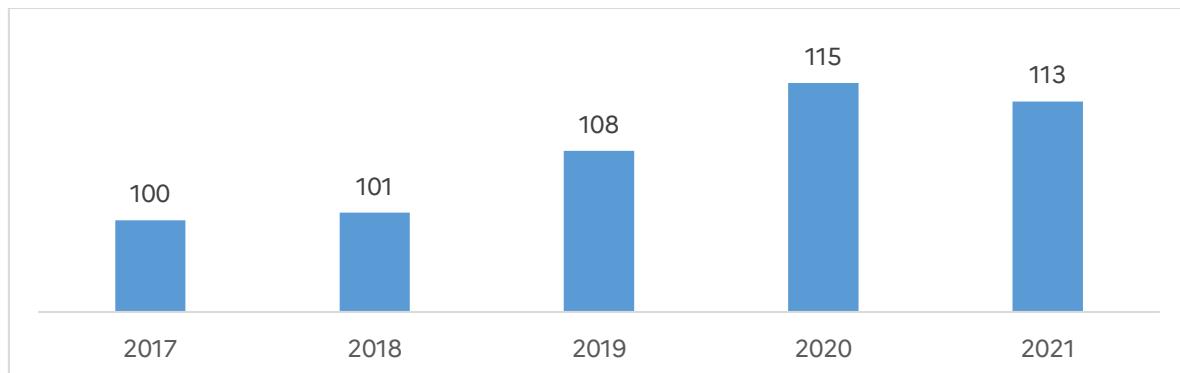
<sup>8</sup> Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

Graphique 1 : Nombre personnes couvertes entre 2012 et 2021 - en millions



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

Graphique 2 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés entre 2017 et 2021 (base 100 en 2017)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[32] Non seulement le nombre de personnes couvertes a augmenté mais en outre les sollicitations dont les caisses ont fait l'objet ont, elles aussi, augmenté et parfois dans des proportions plus fortes que la seule hausse de la population des bénéficiaires (voir *infra*).

### 1.1.2 Des évaluations de gains de productivité peu réalistes

[33] Le second élément à prendre en compte pour déterminer la trajectoire de moyens est l'évaluation des gains de productivité attendus. Bien que très différentes dans leurs natures et leurs sous-jacents, les évaluations de gains de productivité -respectivement par l'Etat et la Cnaf et par le rapport de l'IGAS et de l'IGF- se sont révélés éloignées des gains effectivement constatés.

[34] Les travaux de l'IGAS et de l'IGF conduisaient à demander des gains de productivité à la branche du fait de la convergence des performances au sein du réseau tant sur le secteur de la gestion des prestations, de la gestion interne que de la gestion de l'action sociale. Le *quantum* en ETP correspondait à 1 550 à 1 650 ETP (tableau 3).

Tableau 3 : Evaluation des gains de productivités potentiels par la mission IGAS et IGF

	2018 - 2022
Alignement de la performance (coût de gestion) des caisses sur celles des 10 % ou 25 % des caisses les plus performantes	850 à 950 ETP au fil des gains effectifs
Alignement de la performance de l'action sociale (convergence indépendamment des pratiques des CD)	700 ETP
<b>Total</b>	<b>1 550 à 1 650 ETP</b>

Source : *Travaux de la mission IGAS-IGF sur la COG Etat-Cnaf, 2017.*

[35] Or, si certaines actions de convergence ont été menées, les écarts entre les caisses demeurent très significatifs (voir *infra*). **Cette trajectoire était assortie d'un appel à la prudence qui s'est avéré rétrospectivement des plus pertinents** : la mission recommandait ainsi de ne pas prévoir de restitution d'effectifs avant de les constater et être très prudent sur le rythme et la chronique de restitution des moyens humains ; veiller à préserver 100 % des effectifs affectés à la production au regard des tensions majeures que ce secteur rencontrait ; ne pas compter sur des gains -estimés incertains- du nouveau modèle de production (DRM-DSN-PASRAU, récupération de données auprès des tiers, automatisation, dématérialisations, etc., cf. encadré *infra*).

#### Le « nouveau modèle de production » introduit par la COG 2013-2017

Au cours de la COG, la Cnaf s'est engagée dans un nouveau « modèle de production » qui devait constituer « une rupture systémique », reposant sur « trois piliers » :

- (i) La récupération de l'information auprès des partenaires et la sécurisation des données à la source ;
- (ii) Le traitement optimisé et largement automatisé des dossiers ;
- (iii) L'acquisition dématérialisée de certaines informations auprès de l'allocataire et la modernisation de la relation de service.

Pour cela, le schéma des systèmes d'information (SDSI) 2018-2022 prévoyait en 2018 un investissement de 555 millions d'euros afin de soutenir la construction d'un nouvel environnement SI pour la gestion des droits des allocataires. Les aides au logement devaient être la première prestation délivrée selon ce modèle à partir de 2019 et construire ainsi les bases du nouveau modèle.

La récupération automatique des données (premier pilier) a été mise en œuvre via le dispositif de ressources mensuelles (DRM), confié à la CNAV, alimenté par les employeurs (flux DSN) et par les organismes de la sphère sociale (flux PASRAU) cf. *infra* partie 3.2.

Source : *Mission (d'après notamment le rapport de l'observatoire des charges de 2018)*

[36] De leur côté, les services de la Cnaf estimaient, d'une part, des gains de productivité à modèle de production constant et, d'autre part, grâce au « nouveau modèle de production » des gains élevés en fin de COG. Ces gains étaient susceptibles pour partie de couvrir les charges nouvelles découlant des réformes envisagées (annexe 6 et *infra*).

[37] **Ainsi, les services de la Cnaf estimaient -à modèle de production constant- pouvoir dégager des gains à hauteur de près de 1 000 ETP** dont le tiers était lié à des économies sur le secteur informatique et près de la moitié découlait d'une convergence accrue entre les caisses (tableau 4).

Tableau 4 : Gains de productivité attendus par la Cnaf sur la COG 2018-2022 à modèle de production constant

Leviers de productivité	Rendus ETP attendus	Détail/commentaire
Convergence entre les Caf	- 410 ETP	Donc - 260 grâce à la l'augmentation de la liquidation automatique et - 150 de l'atteinte des standards de production
Projet OPEX numérisation	- 170 ETP	Scénario d'acquisition de 61 machines Opex avec un apport de 66 % de gains de productivité sur 65 % de l'activité de numérisation.
Ecriture automatique	- 67 ETP	
Effets report SDSI 2016 - 2017	- 331 ERP	Refonte des services en ligne, automatisation de la gestion d'une partie des courriels
<b>Total</b>	<b>978 ETP</b>	

Source : *Synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018, travaux de la mission Igas*

[38] Pour les services de la Cnaf, l'essentiel des gains de productivité était donc attendu avant tout du passage au « nouveau modèle de production » reposant sur des modalités plus automatiques de traitement des dossiers et des prestations, avec mise en place d'un nouveau système d'information (NSI) et un adossement à une base de ressources mensuelles (BRM)<sup>9</sup>. Le modèle proposé consistait ainsi à un objectif de parfaite qualité ou zéro défaut par un recours accru au système d'informations, aux contrôles embarqués et à la limitation de formalités déclaratives, les données nécessaires à la gestion étant récupérées auprès de tiers et réputées d'un haut niveau de fiabilité. Le gain correspondant était élevé et estimé à 1 900 ETP (tableau 5). Toutefois, ce chiffrage reposait sur l'hypothèse de flux d'information et de systèmes mis en place dans les conditions idéales attendues par la branche et n'a pu être mise en œuvre.

<sup>9</sup> Comme l'avait souligné la mission IGAS-IGF en 2017, l'objectif était d'augmenter le taux de liquidation automatique, sans intervention des techniciens. Le modèle était constitué par la liquidation automatique des feuilles de soins électronique mise en place dans l'assurance maladie. Toutefois, pour la Cnaf, cela supposait des investissements et travaux informatiques préalables bien plus conséquents : car contrairement à l'assurance maladie, la diversité des prestations gérées par la branche famille renvoie à des modes de calcul et de liquidation variés. Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017

Tableau 5 : Gains de productivité attendus par la Cnaf sur la COG 2018-2022 grâce au nouveau modèle de production

Levier de productivité	Gains ETP attendus	Commentaire détail
Poursuite outillage offre de service	-254	Totalité sur 2022
Parcours allocataires grâce au levier numérique	-579	Totalité sur 2022
Moderniser l'architecture du SI en s'appuyant sur les grandes réformes réglementaires	-649	Totalité sur 2022
Moderniser le poste de travail	-419	150 sur 2019-20, 269 sur 2022
<b>Total</b>	<b>- 1 900 ETP</b>	

Source : *Synthèse du rapport de l'observatoire des charges 2018, travaux de la mission Igas*

[39] **Pour finir, le cadrage découlant de ce dernier scénario a été retenu** par l'Etat et la branche : les gains de productivité étaient escomptés de la production des prestations aides au logement<sup>10</sup>, RSA et prime d'activité via ce nouveau système de production. La chronique de restitution (cf. *supra*) était d'autant plus exigeante que les rendus d'effectifs intervenaient avant la mise en œuvre des évolutions escomptées, évolutions qui, finalement, ont été mises en œuvre dans des conditions extrêmement dégradées et retardées (aides au logement) ou n'ont pu être mises en œuvre sur la période 2018-2022 (RSA et PA).

#### 1.1.3 Des chantiers nombreux et non prévus par la COG qui ont été sources de difficultés et ont contribué à remettre en cause l'équilibre initial

[40] Entre 2017 et 2022, comme lors des périodes précédentes<sup>11</sup>, la branche a été amenée à déployer de très nombreuses réformes. Elles sont décrites de manière détaillée dans l'annexe 2. Il convient de mentionner en particulier **les mesures mises en œuvre à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes » et celles mises en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire qui, au-delà d'autres évolutions, ont eu un poids significatif**.

[41] **Il est évident que l'équilibre charges-moyens décrit initialement par la COG a été profondément remis en cause du fait de ces réformes successives qui ont eu des effets à plusieurs niveaux :**

- En termes de conduite générale et de mis en œuvre des **projets**, les « nouveaux » projets plus urgents ont pris le pas sur les autres projets programmés dans le cadre de la COG ;
- De plus, en termes de **systèmes d'information**, les développements informatiques exigés par les dates d'entrée en vigueur des mesures ont également fortement pesé, en particulier en décalant ou en dégradant les développements programmés pour améliorer le système existant ;

<sup>10</sup> La réforme juridique de la contemporanéisation des AL était estimée comme couteuses en moyen. Une augmentation de la charge liée au calcul trimestriel était attendue mais devait être compensée par la production de la prestation via le nouveau modèle de production

<sup>11</sup> Voir notamment Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

- En termes de **sollicitations par les usagers**, là encore, les nouvelles mesures ont eu un poids important, les changements étant sources de fortes sollicitations du *front office*, et ont empêché ou limité d'autres actions ;
- **Alors que la COG** (cf. *infra*) **prévoyait de très nombreuses actions internes à la branche et destinées à améliorer son fonctionnement, dans leur calendrier et leurs natures ces projets et actions ont été dépriorisés ou mis en œuvre dans des conditions différentes.**

[42] Les mesures nouvelles ont perturbé la conduite de la COG mais **les aménagements n'ont été apportés que de manière ponctuellement sans cohérence réelle d'ensemble.**

[43] La réduction du rythme de restitution (cf. *infra*) est intervenue au titre de l'extension des missions de la Cnaf en lien avec des réformes (cf. révision de la trajectoire *infra*) mais **le cadre global n'a pas été interrogé afin de prendre en compte également le décalage des gains de productivité ni l'accroissement global des flux et du nombre d'allocataires par rapport aux prévisions.**

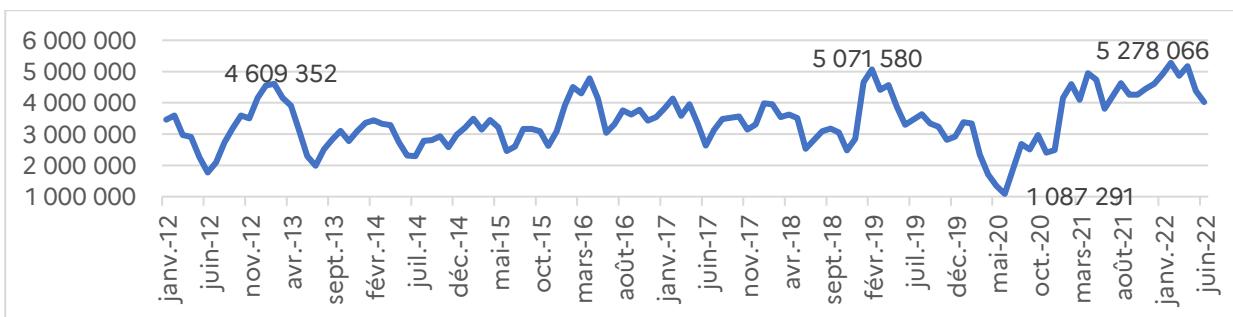
[44] Surtout, cela n'a pas conduit à **desserrer la contrainte de manière organisée et cohérente dans le dialogue de gestion** en faisant évoluer à la fois **la trajectoire d'effectifs, les cibles de résultats et le calendrier de déploiement de projets**. Seuls des aménagements résiduels et au cas par cas semblent avoir été assurés.

#### 1.1.4 Une sortie de crise difficile, conjuguée à un impact majeur de la réforme des aides au logement

[45] **La crise sanitaire a été une période de très forte mobilisation pour la branche et ses agents.** Elle a témoigné de leurs très fortes capacités d'action. Pour la mission, cette approche n'est pas assez reconnue par les responsables publics qui devraient rappeler l'importance du réseau à l'instar du rôle mis en avant par les autres réseaux de protection sociale.

[46] **Cette crise a cependant eu un effet sur les stocks qui ont très fortement diminué** du fait notamment des dispositifs de maintien de droits et de neutralisation de certaines exigences déclaratives. Mais la sortie de crise a été difficile, d'autant plus qu'elle s'est accompagnée de la **réforme des aides au logement, chantier qui a durablement fragilisé la situation de production. La crise de production rencontrée par la branche est inédite : le réseau n'avait jamais connu un tel niveau de stock au cours de la dernière décennie** (graphique 3).

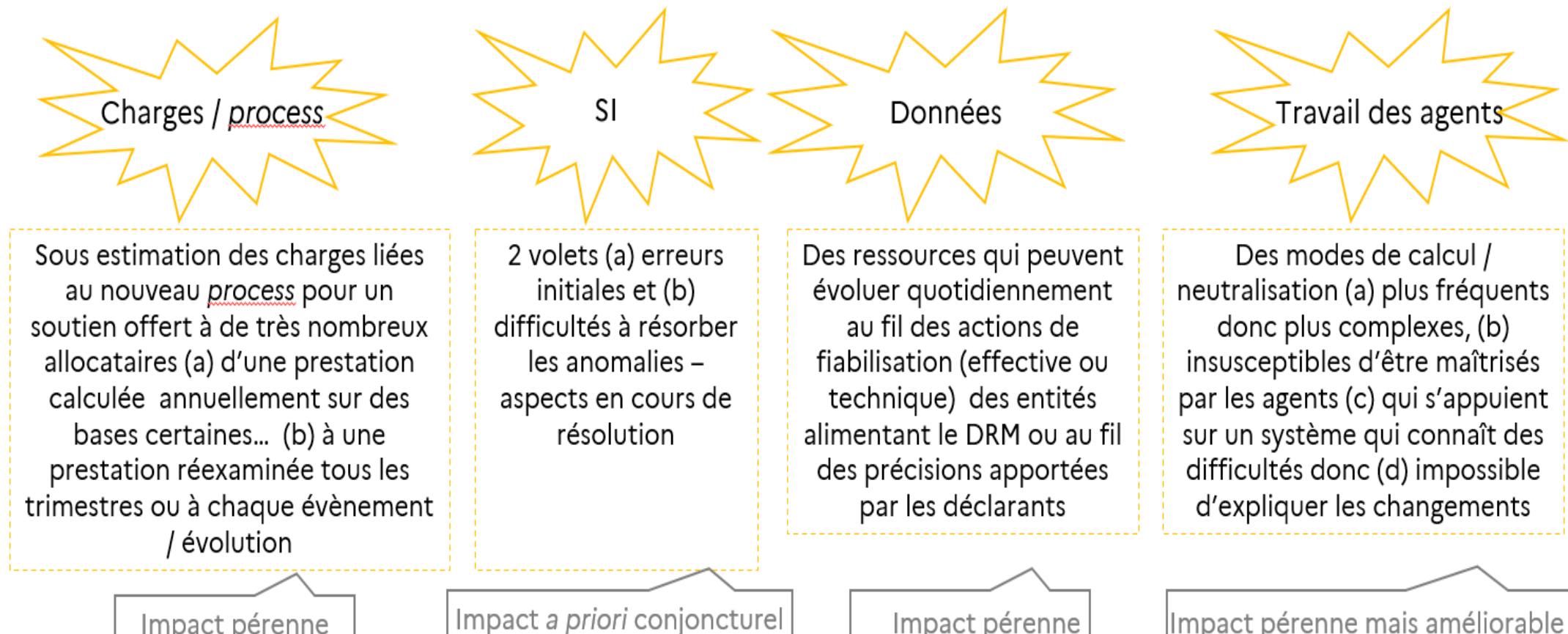
Graphique 3 : Nombre de pièces en stock - par mois, entre janvier 2012 et juin 2022



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[47] La mission a été amenée à décrire les effets très puissants de la réforme des aides au logement, ces effets sont synthétisés dans le schéma 1.

Schéma 1 : Effets de la réforme des aides au logement – éléments formalisés de retour d'expérience



*Un changement de cadre pérenne: des allocataires qui peuvent avoir d'autant plus besoin de réassurance que le process est complexe et que l'on est passé d'une prestation certaine à une prestation très réactive*

Source : Mission

[48] Ainsi, la reprise de l'activité, combinée au lancement d'une réforme majeure et dont les effets continuent à se faire sentir, ont durablement perturbé non plus seulement la trajectoire posée par la COG mais bien le fonctionnement normal et courant du réseau.

[49] Au demeurant, les nouveaux calculs opérés sur la réforme des aides au logement par les services de la Cnaf ont également conduit à réévaluer de manière significative la charge effectivement supportée par le réseau (tableau 6).

Tableau 6 : Evaluation des charges liées à la réforme des aides au logement en 2018 et en 2020

Réforme des Aides au Logement	Chiffrage 2018			Chiffrage 2020		
	2019	2020	2021	2021	2022	2023
1. La gestion des ressources	119	132	132	71	61	56
2. La politique de contrôles et de maîtrise des risques	15	25	25	33	32	30
3. La relation de service	1 232	364	112	1 619	482	146
<b>TOTAL ETP (vs avant mise en œuvre de la réforme)</b>	<b>1 366</b>	<b>521</b>	<b>269</b>	<b>1 723</b>	<b>574</b>	<b>232</b>

Source : chiffrages de l'Observatoire des charges 2018 et 2020

### 1.1.5 Une révision plus que significative de la trajectoire cible, justifiée par les missions nouvelles

[50] Les impacts des différentes réformes ont été pris en compte dans le dialogue de gestion au cours de la période 2018-2022 entre l'Etat et l'opérateur : la trajectoire de restitution d'effectifs a ainsi connu des évolutions régulières. Le tableau 7 décrit les ajustements opérés et leur caractère conjoncturel ou pérenne.

Tableau 7 : Moyens complémentaires accordés à la branche entre 2019 et 2022

Motif	Volume	Commentaire
Réforme de la prime d'activité	+ 140 ETPMA à compter de 2019	Autofinancement de la mesure (maintien des ETPMA CDI compensé par une diminution à due proportion des ETPMA CDD)
Réforme des aides au logement	+ 150 ETPMA en 2021 et en 2022	Moindres restitutions d'ETP accordée jusqu'en 2022 - à apprécier fin 2022
Intermédiation - pensions alimentaires	+427 ETPMA à compter de 2021 (dont 336 dès 2020)	Augmentation pérenne
Recentralisation du RSA outremer	+ 35 en 2020 puis +40 ETPMA à compter de 2021	Augmentation pérenne
Seine Saint Denis et Pyrénées orientales Recentralisation du RSA et intermédiation des pensions alimentaires (recouvrement des impayés)	+ 120 ETPMA et +16,5 ETPMA à compter de 2022	Augmentation pérenne

Source : Données Cnaf et DSS. La 3ème ligne a été ajustée suite à la contradiction.

[51] L'écart entre la cible assignée initialement et la cible de fin de période est des plus significatifs : la cible initiale de 1 700 ETPMA en CDI soit près de 5 % des effectifs a été abaissée de près de 900 ETPMA pour être proche de 800 ETPMA. Cette correction de près de 60 % est, là encore, relativement inédite<sup>12</sup> (tableau 8).

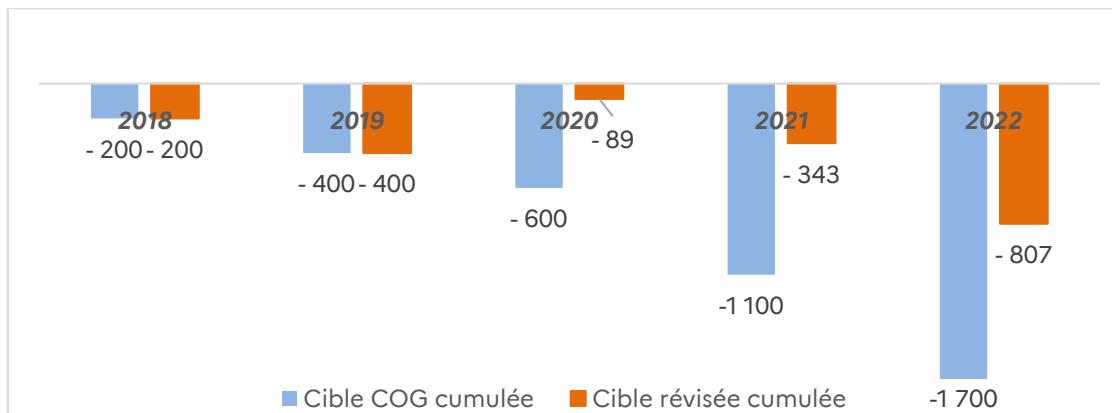
Tableau 8 : Plafond d'emploi initial prévu par la COG et plafond d'emploi révisé

	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois GOG Cnaf	31 989	31 789	31 589	31 089	30 489
Plafond annuel révisé	31 989	31 789	32 100	31 846	31 383
<b>Ecart (cumul)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>511</b>	<b>757</b>	<b>894</b>

Source : Données Cnaf et DSS, lettres et dialogue de gestion 2018-2022.

Le graphique 4 permet de disposer d'une représentation de ces écarts importants et de la chronique de correction de la cible.

Graphique 4 : Cible cumulée prévue dans la COG et cible cumulée révisée – en ETPMA CDI



Source : Données Cnaf et DSS, lettres et dialogue de gestion 2018-2022.

## 1.2 Face à des charges croissantes, un réseau qui a su s'adapter

### 1.2.1 Des aménagements n'ayant conduits à revoir les moyens qu'au cas par cas sans réinterroger les actions et objectifs

[52] Les travaux de la mission (annexes 1 et 11) soulignent que **les actions COG étaient les plus nombreuses sur le plan du fonctionnement interne** : outre le nouveau modèle de production, cette COG devait permettre au réseau de franchir un cap en matière de performance collective. Ces projets sont avant tout visibles pour les organismes et beaucoup moins pour les usagers, les partenaires et les tutelles. Les travaux soulignent que la mise en œuvre contrastée et retardée de la COG concerne au premier chef ces actions, ce qui a pénalisé l'activité du réseau.

<sup>12</sup> La précédente COG par exemple, avait maintenu une restitution cible à hauteur de 1 000 ETPMA en fin de période, malgré des moyens complémentaires accordés au regard des réformes conduites et non prévues par la COG. Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

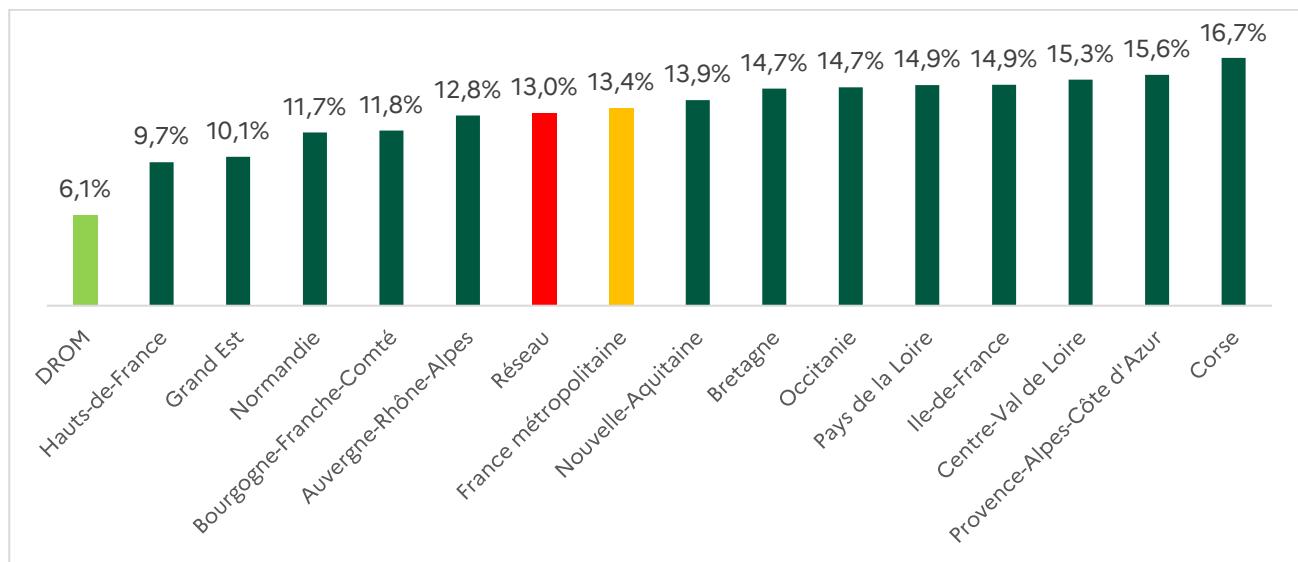
[53] Au-delà, sans faire référence à une procédure (un avenant au cas d'espèce aurait pu s'avérer aussi rapidement caduc au regard de la chronique des impacts différents subis par le réseau), il est extrêmement frappant que ces chocs profonds et répétés et la crise récente de production n'aient pas conduits à revoir de manière très importante les cibles de résultats, le volume des objectifs et actions déterminés par la COG et les engagements souscrits par les parties à ce titre. Loin d'avoir été toujours explicites, les priorités et déprogrammations semblent avoir été souvent implicites, logique allant à l'encontre de la démarche de progression partagée et programmée portée par la COG tant au sein du réseau que vis à vis des tutelles, des usagers et des partenaires.

[54] Un des premiers enseignements réside dans ce constat : l'outil COG demeure des plus pertinents et nécessaires mais, pour une branche telle que la branche famille, soumise à des aléas conjoncturels et structurels bien plus profonds que toutes les autres branches, une logique d'adaptation et de pilotage plus réactif doit, pour la mission, être impérativement élaborée.

### 1.2.2 Des réformes et un contexte qui ont eu un impact très prononcé sur les charges à assumer mais avec des impacts variables selon les territoires

[55] Si la hausse globale de la charge est indéniable, son évolution est très variable selon les organismes et les régions. Pour mesurer l'ampleur des différences entre les caisses du réseau, il convient d'avoir à l'esprit que le nombre de personnes couvertes par la plus grosse caisse est 47 fois supérieur à celui de la plus petite en 2012 et 48 fois en 2021. Mais on constate que la hausse du nombre d'allocataires est variable selon les régions considérées (graphique 5) : elle est très forte en Corse et bien moindre en outremer.

Graphique 5 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés<sup>13</sup> - par région - entre 2017 et 2021



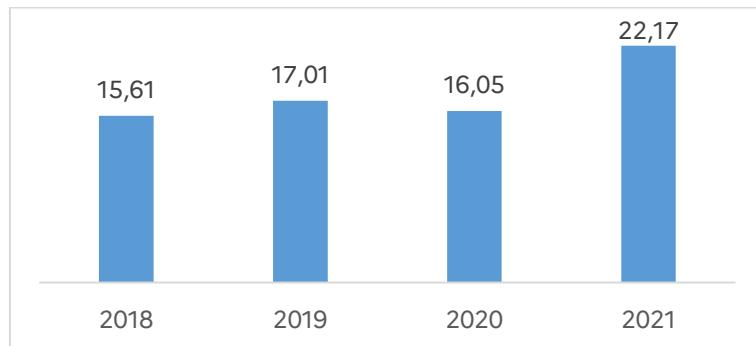
Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La méthode de pondération des allocataires et de calcul du coût par allocataire pondéré a été modifiée en cours de période, voir *infra* et les annexes 6, 7 et 11.

<sup>14</sup> Cette note est générique et produite qu'à ce stade du développement. Dans le cadre des échanges sur les livrables 1 et 2, les services de la Cnaf ont souligné que prendre en compte les actions et moyens sans neutraliser la part de ces actions

[56] Mais les charges de gestion ont globalement très fortement augmenté au cours de la période : les prévisions initiales de stabilité voire de baisse (cf. *supra*) se sont donc avérées totalement erronées. Le plus spectaculaire concerne sans nul doute **les appels téléphoniques qui ont augmenté de près de 50 % entre 2018 et 2021** (graphique 6).

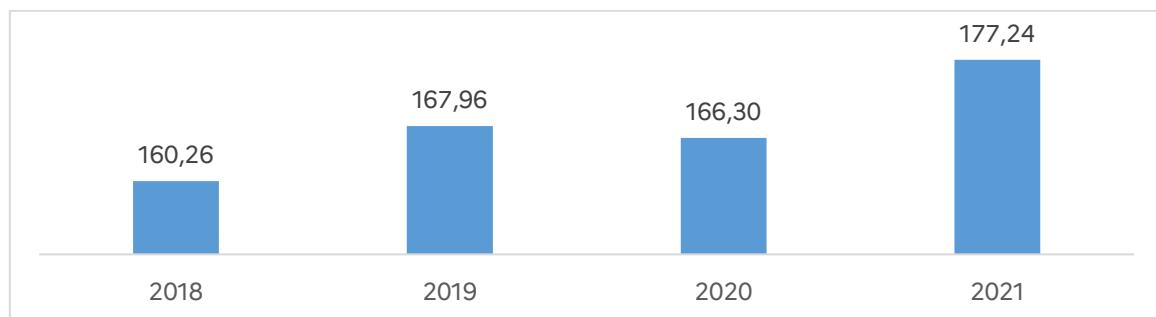
Graphique 6 : Flux d'appels téléphoniques entrants - en millions



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[57] La hausse des pièces en arrivée est moins significative mais très dynamique (+10 % entre 2018 et 2021, graphique 7).

Graphique 7 : Nombre de pièces arrivées - gestion des prestations familiales - en millions



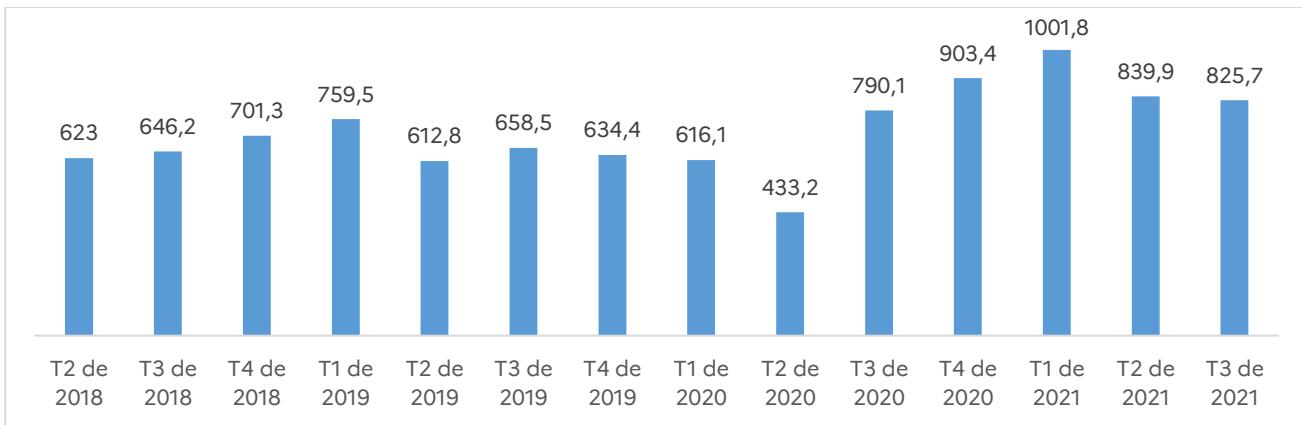
Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[58] Les rendez-vous assurés à l'accueil pour leur part augmentent très fortement et oscillent entre 1M et 0.8M par trimestre (graphique 8) : la hausse est très sensible en 2020 et en 2021.

---

mutualisées présentait un biais et que les écarts entre territoires diminuaient lorsque l'on traitait à plat les actions mutualisées. La mission convient de ce point. Elle souligne que les aménagements permettant de réduire les écarts entre caisses et territoires sans pour autant les annihiler, loin s'en faut, ceux-ci demeurant extrêmement significatifs. Au-delà, cette approche plaide également pour la remise à plat des activités centralisées et mutualisées telle que proposée par la mission.

Graphique 8 : Nombre de rendez-vous proposés à l'accueil - en milliers



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

### 1.2.3 Un réseau ayant dû revoir à la baisse ses ambitions en termes de qualité de service aux usagers et de gestion des droits, des écarts au sein de la branche très prononcés

[59] Face à une hausse très forte des charges, à la mise en œuvre de réformes non anticipées et à des gains de productivité escomptés non réalisés, la branche n'a eu que pour seul moyen de piloter le reste de son activité. La qualité du service rendu aux allocataires en a logiquement très fortement pâti. Entre 2020 et 2022, le volume des réclamations a très fortement augmenté<sup>15</sup> (graphique 9) pour représenter entre 0,2 et 0,3M aux cours des derniers trimestres. Cette dynamique est révélatrice tant des phénomènes de non-qualité que des charges supplémentaires induites par les réformes.

Graphique 9 : Réclamations courriels et courriers à traiter - par trimestre - en millions - de 2018 à 2022

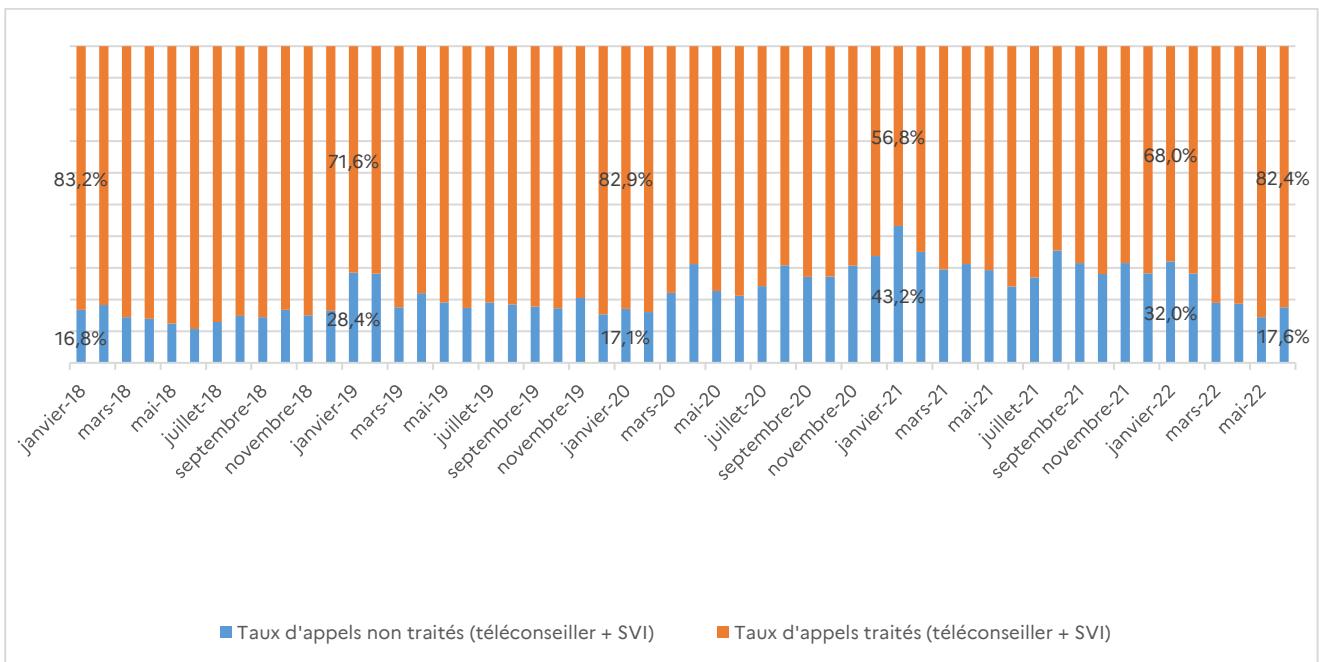


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[60] Dans un contexte de très fortes sollicitations, de baisse escomptée des volumes d'appels qui s'est avérée erronée et de difficultés techniques, la branche a été bien en peine de faire face à des flux téléphoniques très importants (graphique 10).

<sup>15</sup> La hausse des réclamations est liée à la hausse des volumes mentionnée *supra*. Au-delà, la mise en place des réformes et en particulier celle des aides au logement a entraîné une forte hausse des réclamations. Voir annexes 7, 8, 9 et 11.

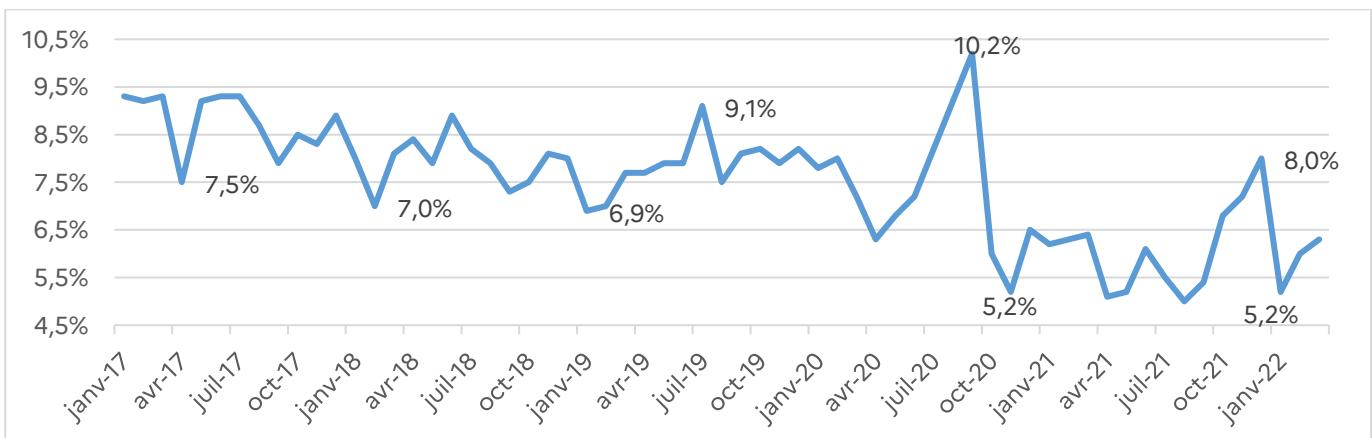
Graphique 10 : Appels aboutis par mois - taux d'appels traités et non traités - de janvier 2018 à juin 2022 - France entière - en %



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[61] Cette difficulté à traiter les appels téléphoniques se traduit également par une moindre qualité des appels traités : les **taux de réappels** sont révélateurs de ces difficultés importantes et de la non-qualité (graphique 11).

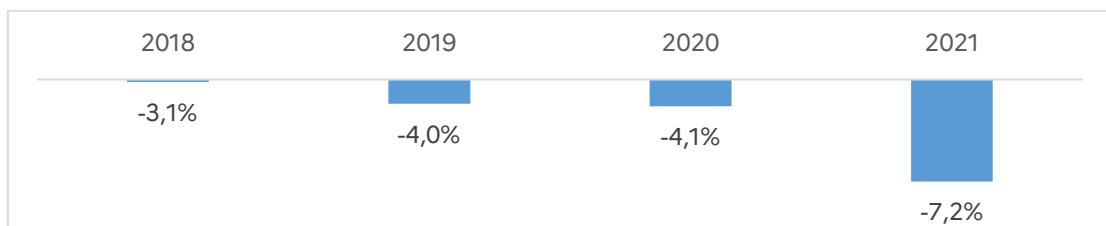
Graphique 11 : Réappels téléphoniques - par mois - en % du total des appels - de 2017 à 2022



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[62] Globalement, **cette moindre qualité se traduit aussi directement dans le taux de satisfaction des usagers qui présente un écart de plus de sept points entre le taux cible et le taux réalisé en 2021** (graphique 12).

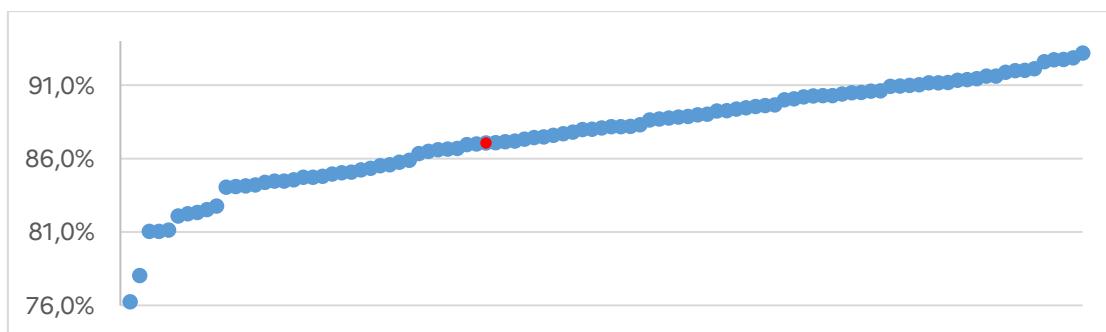
Graphique 12 : Ecart entre le taux de satisfaction des usagers au niveau national et la cible COG à 91 % - entre 2018 et 2021



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[63] **Mais la diversité des performances au sein du réseau ne manque pas d'interpeller** : en, 2019 soit avant le pic d'activité, la satisfaction est très variable selon l'organisme considéré et témoigne de performances très territorialisées et peu harmonisées au plan national (graphique 13).

Graphique 13 : Taux de satisfaction par caisse (hors Mayotte) - année 2019

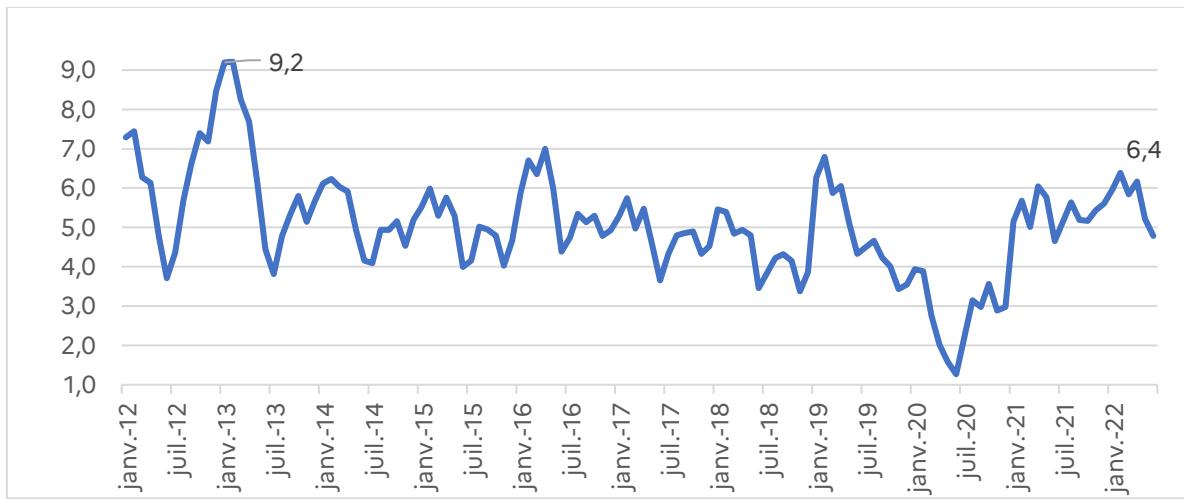


Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.*

#### 1.2.4 Des stocks et délais accrus et un double standard territorial et par catégories de prestations à l'œuvre

[64] La crise de production rencontrée par la branche au cours de la période a été sans précédent puisque le niveau des stocks n'avait jamais été aussi élevé en dix ans. Pour autant, la traduction du nombre de pièces en stock en jours de traitement conduit à tempérer cette analyse : **exprimé en jours, le stock est à 6,4 en janvier 2022 contre 9,2 en 2012. Cette différence est le reflet que la branche a en dix ans réalisé des gains de productivité très importants.** Ils sont globalement indéniables mais leur appréciation fine demeure plus ardue (graphique 14). **Ce solde en jours est clef** en ce que, à dires d'experts, **le franchissement du seuil de 6 à 8 jours constitue un « point de bascule »** dans lequel la masse du stock s'autoalimentant représente un poids majoritaire des entrants / à traiter et **fait donc peser un risque d'effet « boule de neige »** donc de parfaite incapacité à faire face aux charges.

Graphique 14 : Solde en jours - par mois - de janvier 2012 à juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[65] Mais les tensions sur la production ont eu des impacts très forts puisque plus que le volume même de pièces en stock, **l'antériorité de ces pièces doit retenir l'attention en ce qu'elle est particulièrement élevée** (graphique 15). Schématiquement, 50 % du stock est le reflet de dossiers vieux voire très vieux.

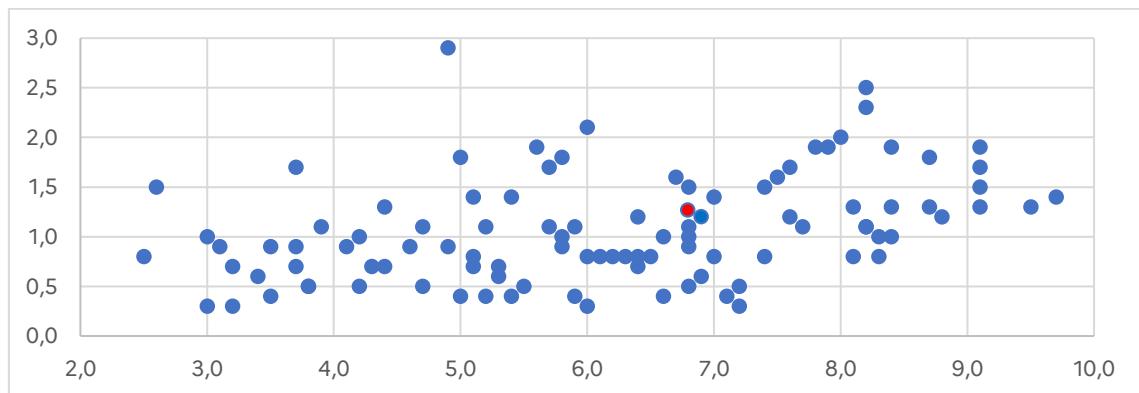
Graphique 15 : Part des pièces en stock dont l'antériorité est supérieure à 15 jours dans l'ensemble des pièces en stock - par mois, de janvier 2012 à juin 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[66] **Le solde en jours, indicateur majeur dans le pilotage, témoigne aussi des très fortes disparités de performances au sein du réseau.** Ainsi, à deux dates clefs, les positions des caisses sont des plus diverses : le graphique 16 souligne qu'à droite du point rouge (performance du réseau) et en haut à droite, les caisses ont toujours des stocks plus importants que le réseau et que celles en bas à gauche ont des performances meilleures. La situation du réseau est ainsi tirée à la fois par des sur performances et par des sous performances évidentes et souvent stables dans le temps au cours de la période analysée.

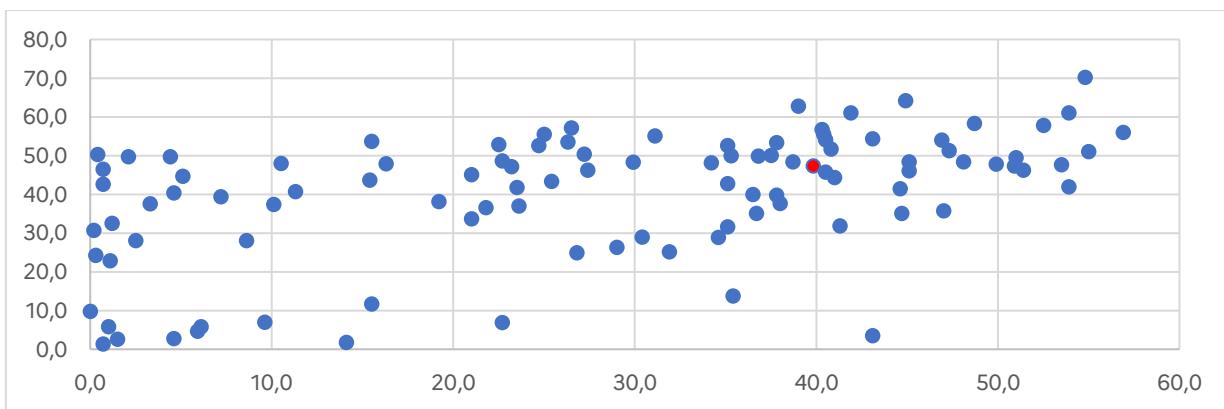
Graphique 16 : Solde en jours par caisse - en février 2019 (axe des ordonnées) et en juin 2020 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[67] Le même raisonnement s'applique en matière d'antériorité : les écarts sont même encore plus marqués au sein du réseau (graphique 17).

Graphique 17 : Part des pièces en stock avec une antériorité supérieure à 15 jours par caisse - en mars 2020 (axe des ordonnées) et en décembre 2021 (abscisses - 101 organismes et réseau en rouge)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[68] Cette situation conduit la mission à souligner le risque très fort d'installation de manière pérenne d'un « double standard » territorial et selon le profil d'allocataires. La branche s'est dotée d'indicateurs tout à fait nécessaires permettant de traiter de manière prioritaire les dossiers identifiés comme les plus signalés soit les minima sociaux. Cette démarche est des plus nécessaires et la mission n'entend nullement la remettre en cause. Elle attire cependant l'attention sur l'envers de cette priorisation, dans la mesure où les stocks et l'antériorité peuvent parfois se révéler particulièrement importants. La différence de traitement selon le territoire dans lequel on réside est manifeste. Elle est en outre potentiellement amplifiée par le fait qu'un allocataire dont le dossier est dans le stock d'antériorité a un traitement particulièrement dégradé. En l'état actuel des priorités, cet allocataire ne sera le plus souvent pas un titulaire de minimum social, heureusement. Il peut néanmoins se trouver dans une situation de fragilité très importante si on rapporte l'ampleur des soutiens qu'il escompte à son revenu courant. Ainsi, par exemple, les retards pris pour verser un complément de mode de garde peuvent grandement fragiliser des foyers allocataires. La mission a ainsi constaté nombre de dossiers présentant ces caractéristiques dans le cadre de ses

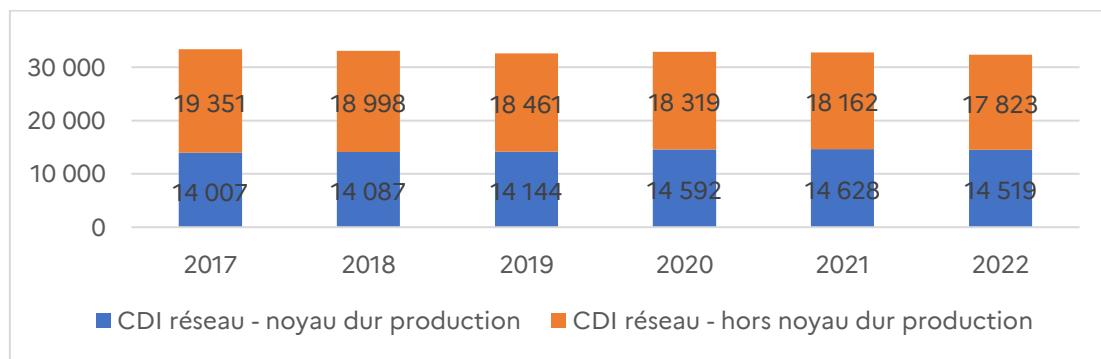
déplacements : ils ne sont pas directement identifiés comme prioritaires car les autres flux de priorités sont d'ores et déjà trop importants et les caisses les plus en difficulté peinent logiquement à considérer comme urgent le traitement de ce type de dossiers qui ne sont pas priorisés par les indicateurs classiques et standards.

[69] **La combinaison d'une crise de production et des divergences de performances au sein du réseau conduit logiquement à prioriser le versement des prestations aux allocataires aux situations les plus fragiles, clairement identifiés. Mais elle est aussi le ferment d'un double standard territorial et de gestion des prestations, double standard qu'il convient à tout prix d'éviter.**

#### 1.2.5 Des disparités peu explicables de manière univoque demeurent entre caisses

[70] **La branche a tenu compte des réserves formulées par l'IGAS et l'IGF : elle a ainsi systématiquement préservé et priorisé les fonctions de production au cours de la période (graphique 18).**

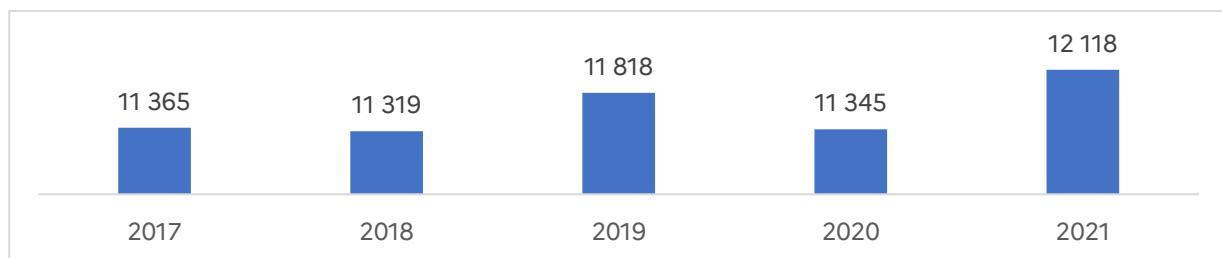
Graphique 18 : Effectifs en CDI - entre 2017 et 2022 - noyau dur production (famille gestion des relations clients) et autres métiers



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[71] **Ce choix nécessaire a heureusement eu des effets en ce que la situation de production aurait été bien plus dégradée dans le cadre d'une stratégie différente, comme en témoigne le rapport entre les pièces arrivées et les effectifs dévolus aux fonctions de production (graphique 19).**

Graphique 19 : Pièces arrivées rapportées aux effectifs CDI dévolus à la production

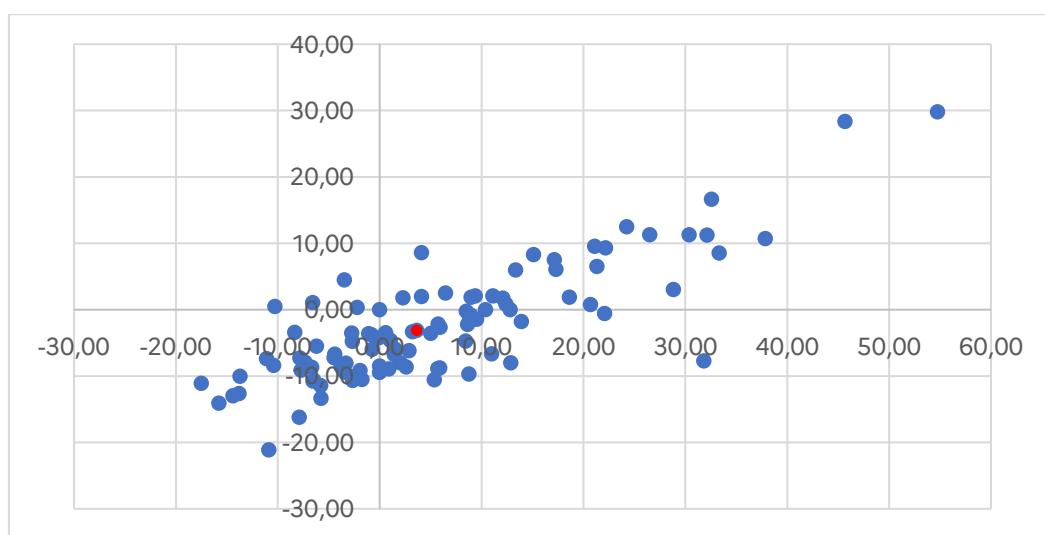


Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[72] Cependant, là encore, les différences d'approches selon les caisses sont significatives et d'autant plus surprenantes dans un contexte où le pilotage de la production a vraiment été mis en œuvre dans des conditions sans précédent. Ainsi une dynamique ne peut que surprendre : **nombre de caisses ont ainsi diminué le nombre d'ETPMA en CDI dévolus aux fonctions de production**

**au cours de la période**, (points en deçà du point rouge, graphique 20). Un des éléments d'explication serait que les petites entités auraient anticipé les restitutions attendues de leur part en fin de période<sup>16</sup>. Ce faisant, elles auraient adhéré au discours selon lequel l'automatisation allait constituer une réponse aux charges, aux flux et à la qualité, appréciation qui s'est avérée en partie erronée (graphique 20). Cette dynamique ne doit cependant pas conduire à sous-estimer le développement de l'automatisation (notamment à modèle de production constant) qui a été massif au cours de la période grâce à un investissement très fort de la branche (voir annexes 6, 7, 10 et 11). **La trajectoire initiale de la COG a ainsi eu un effet autoréalisateur puissant** : malgré son infléchissement, le retard pris pour former des gestionnaires a eu des effets puissants (un gestionnaire mettant 1 an et demi pour être pleinement opérationnel et 3 ans pour atteindre une productivité optimale à dires d'experts).

Graphique 20 : Evolution par caisse et pour le réseau (en rouge) des CDI toutes fonctions (axe des ordonnées) et des CDI dédiés à la production (abscisses) - en %

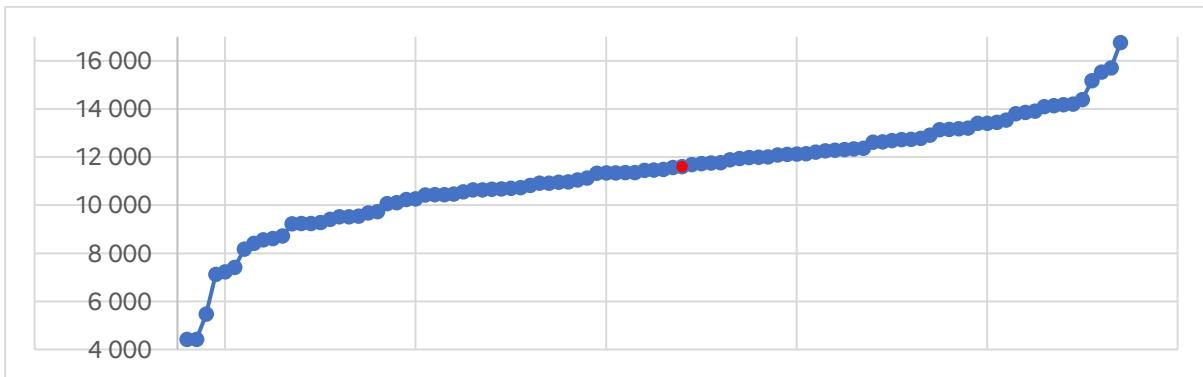


Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[73] Cette approche est confortée par l'analyse de la dispersion entre caisses du ratio pièces arrivées / agents dévolus à la production (graphique 21).

<sup>16</sup> Le même constat avait été fait par la précédente mission IGAS – IGF : en effet, dans le cadre de la négociation des CPG ou en amont, la CNAF avait indiqué le nombre d'ETP à restituer afin de permettre le pilotage par les organismes de ces restitutions, ce qui avait eu des effets puissants. Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

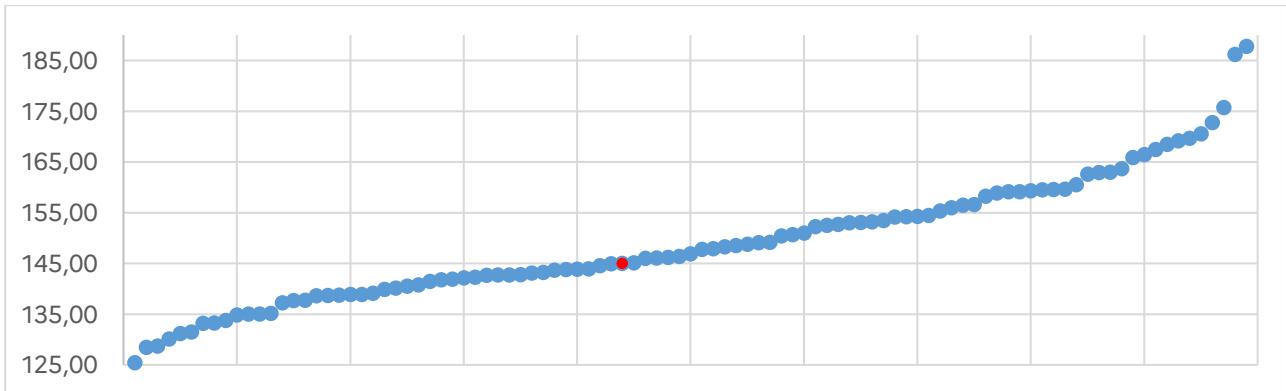
Graphique 21 : Rapport moyen pièces arrivées et CDI dévolus à la production - par caisse et pour le réseau (en rouge) - entre 2017 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[74] De même, la très forte dispersion du coût allocataire pondéré témoigne de la très forte diversité des situations au sein du réseau (graphique 22).

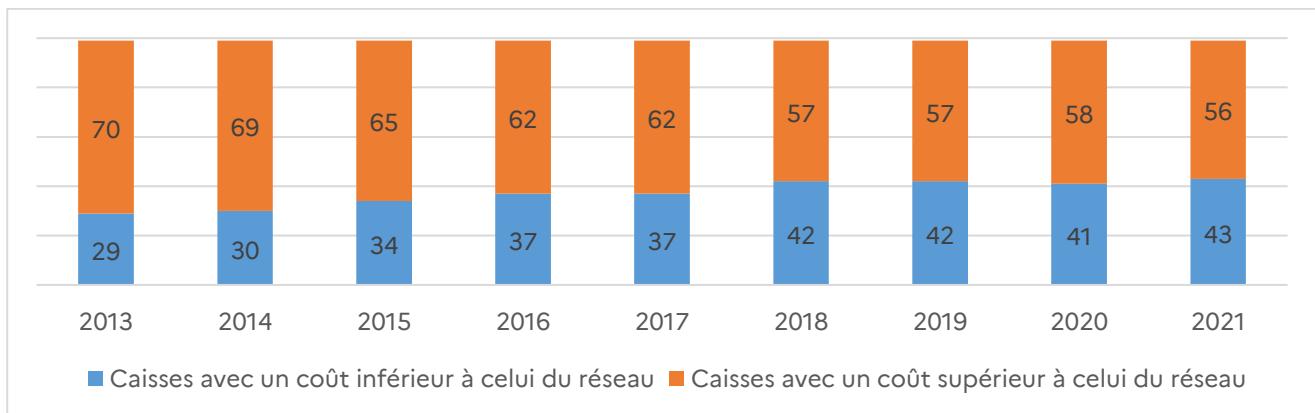
Graphique 22 : Coût allocataire pondéré - par caisse (hors Lozère, Mayotte et Hautes Alpes) et dans le réseau (en rouge) - en 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[75] Ainsi, les recommandations constantes des inspections générales tendant à identifier comme axe majeur d'évolution du réseau la convergence des performances, de l'efficacité et de l'efficience demeurent nécessairement des plus pertinentes (graphique 23). La dynamique de convergence est certes à l'œuvre mais elle est des plus progressives et peut apparaître lente à l'observateur.

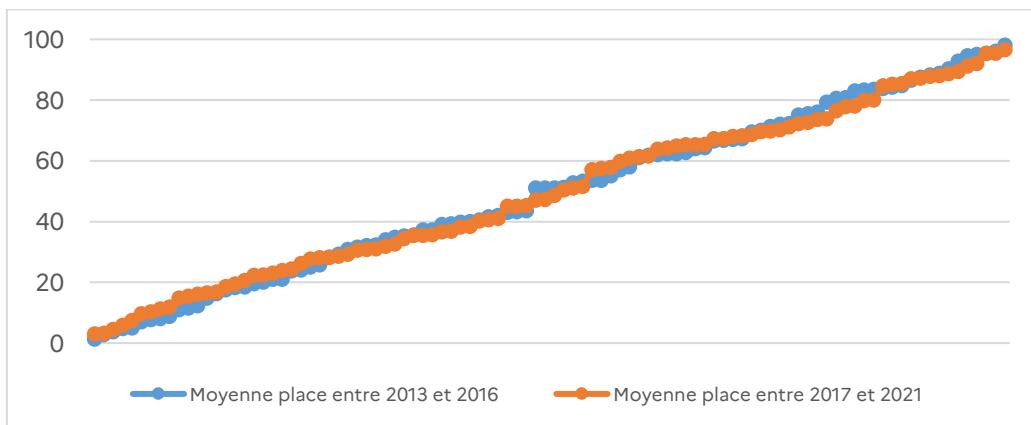
Graphique 23 : Situation des caisses au regard du coût allocataire pondéré du réseau - en nombre de caisses - entre 2013 et 2021



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

[76] Au demeurant, **la mesure de la charge et du coût a été profondément modifiée au cours de la période**. Mais si le mode de mesure a changé et a eu des effets puissants sur les organismes, **les places relatives de chaque caisse n'ont en moyenne que très peu été modifiées ou de manière marginale** : avant ou après réforme (changement du mode de calcul), la dispersion demeure de même niveau globalement (graphique 24).

Graphique 24 : Moyenne de la place occupée par chaque caisse au regard du coût allocataire pondéré (la caisse avec le coût le plus faible est classée 1)- entre 2013 et 2016 (ancienne méthode) et entre 2017 et 2021 (nouvelle méthode)



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Nota bene, ces données ne prennent pas en compte tous les impacts éventuels des actions mutualisées.

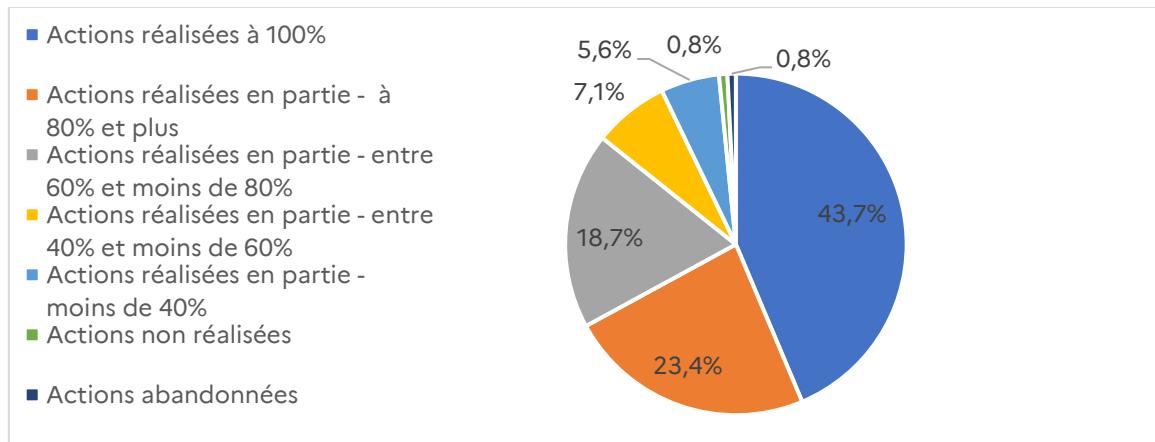
1.2.6 Dans ce contexte, une mise en œuvre satisfaisante des actions de la COG mais qui masque des disparités et difficultés importantes ainsi que des résultats moyens pour les indicateurs

[77] Alors même que les chocs externes et exogènes ont été des plus puissants et que la branche a su s'adapter et faire preuve d'une grande réactivité, **le taux d'avancement satisfaisant de la COG ne peut qu'être salué**. En effet, selon la Cnaf, le taux moyen d'avancement des actions atteint 82 %,

dont 44 % d'actions terminées à mi 2022. Au demeurant, le taux d'avancement des engagements de l'Etat est également en demi-teinte voire en deçà en nombre et en contenu<sup>17</sup>.

[78] Ces taux d'avancement sont plutôt cohérents entre les trois axes (entre 78 et 88 %) et plus dispersés selon les axes en pourcentage d'actions terminées (33 % axe 2, 37,6 % axe 3, 60,5 % axe 1). 12,7 % des actions rencontrent des retards de mise en œuvre. 2 actions seulement ont été abandonnées. Ce portrait souligne la pertinence des remarques formulées *supra* : la COG semble avoir pour partie été mise en œuvre coûte que coûte mais sans doute dans des conditions tendues et dégradées (graphique 25).

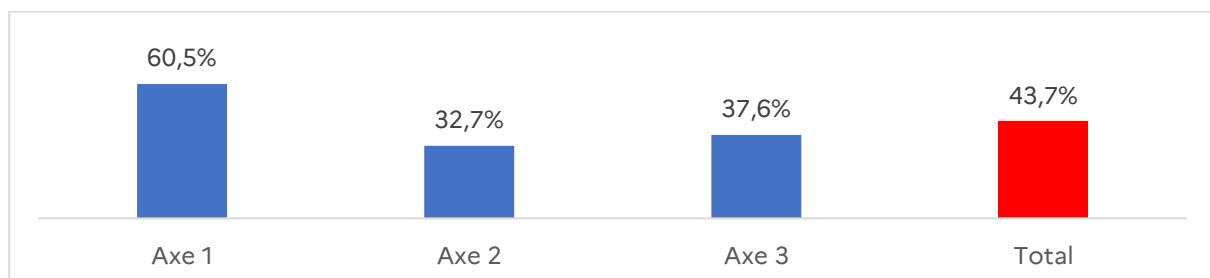
Graphique 25 : Niveau de réalisation des actions de la COG - juillet 2022



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

[79] Il convient de rappeler (annexes 1 et 11) que les actions de cette COG étaient avant tout centrées sur le réseau : les actions différenciées sont pour une large part de actions internes destinées à améliorer l'efficacité collective. Elles constituent un reste à faire dont il convient de tenir compte pour la prochaine période (graphiques 26 et 27).

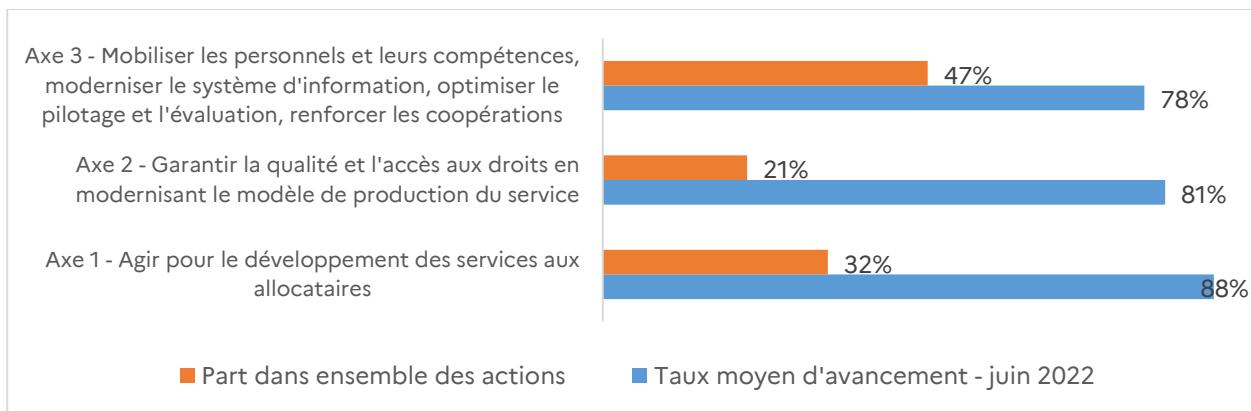
Graphique 26 : Part des actions réalisées à 100 % - par axe de la COG



Source : Données Cnaf, travaux mission Igas. Pour mémoire l'axe 1 est sur le service aux allocataires (axe purement externe), l'axe 2 sur le nouveau modèle de production (axe mixte) et l'axe 3 purement interne (RH, SI, etc.).

<sup>17</sup> Voir annexes 1 et 11.

Graphique 27 : Poids de chaque axe COG dans les actions et taux moyen d'avancement à juin 2022



Source : *Données Cnaf, travaux mission Igas.*

[80] Par ailleurs, en 2021, le taux moyen d'atteinte des cibles des indicateurs de résultats est modeste avec seulement 51,1 % des objectifs complètement réalisés. Les taux varient significativement selon les axes (tableau 9).

Tableau 9 : Présentation des résultats des indicateurs en 2021

Axes	Répartition des indicateurs de résultats par axe	Cible atteinte	Cible non atteinte	Informations indisponibles en 2021
1	9	7	1	1
2	22	11	11	0
3	14	11 <sup>1</sup>	2 <sup>1</sup>	1
Total	45	29	14	2

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

### 1.2.7 Un pilotage de la production renforcé de manière significative et des plus élaborés et pertinents

[81] Tant la crise sanitaire que la situation de production du réseau et la mise en œuvre de projets majeurs ont été sources d'une très forte cohésion au sein de la branche, dimension qu'il convient de saluer.

[82] Ainsi, face à des difficultés conjoncturelles et structurelles de production et à la croissance des stocks, la branche a de manière définitive amélioré son mode de pilotage. Ainsi, **le pilotage de la production s'est très fortement professionnalisé** tant en ce qui concerne les outils, les méthodes que les expertises développées par certains agents dans la caisse nationale et/ou dans le réseau. Le pilotage de la production apparaît à de très nombreux égards exemplaire en termes d'animation. Outre la mise en place d'une instance nationale dédiée et de rendez-vous réguliers aux fins d'échanges, de formation et de partage d'expériences (les rendez-vous de la production), les modes de supervision et de *reporting* du réseau se sont améliorés sous l'action de la caisse nationale. Les consignes transmises régulièrement sont claires, comprises et mises en œuvre. Elles laissent une marge utile entre directives nationales et capacité d'adaptations et de territorialisations locales.

[83] Dans un contexte très difficile, la branche a ainsi su trouver les moyens pour avancer sur ce point fondamental au moment le plus utile. **Ces avancées doivent être préservées et approfondies. Elles constituent un atout des plus importants de la période conventionnelle passée. Elles constituent une des modalités d'amélioration du pilotage global.**

#### 1.2.8 Une continuité de l'activité, assurée par la branche quel que soit le contexte sans que cette mobilisation soit toujours reconnue et mise en valeur

[84] Ainsi, au terme d'une période des plus difficiles, la mission ne peut que saluer le très fort investissement de la branche et de tous ses agents. Certes, assurer la continuité des missions de service public peut sembler naturel, il n'en demeure pas moins que peu de services publics savent faire preuve d'une telle réactivité et de capacités d'adaptation aussi importantes. La crise sanitaire a conduit à souligner à juste titre le rôle des personnels soignants et de l'assurance maladie. Mais **la branche famille ne doit pas être oubliée dans ce cadre et son rôle mériterait d'être mieux connu et valorisé.**

### 1.3 Un premier objectif : préserver la branche, outil majeur d'intervention publique

[85] La mission met en garde les parties sur le risque potentiellement très fort de déstabilisation ultime du réseau qui a été mis sous contraintes très fortes au cours de la période passée. Le premier objectif à poursuivre au titre de la période à venir consiste donc à **préserver la capacité de la branche à servir les prestations relevant pleinement de son champ**. Le cadre d'action doit avant tout être protégé et stabilisé. La COG à venir doit ainsi reposer sur plusieurs principes que la mission entend rappeler ci-après.

#### 1.3.1 Le risque d'un recours systématique au réseau famille pour tous types de tâches ou toute réforme

[86] Le réseau des Caf est incontournable étant donné son rôle, son implantation départementale, sa couverture de la population et ses fortes capacités d'adaptation. La tentation est donc grande de lui confier des tâches nouvelles de manière quasi constante, de lui suggérer de faire évoluer ses actions et de lui transférer des actions que d'autre ne sont pas en mesure d'absorber ou d'assurer quand bien même elles relèveraient pleinement de leur champ. A cet égard, le nouveau service en matière de pensions alimentaires -service qui monte constamment en puissance et dont la future COG devra tenir compte- est issu de l'incapacité *ex ante* à obtenir des décisions de justice dans des délais raisonnables mais aussi à garantir leur bonne exécution. Cette situation singulière pourrait se reproduire. La mission n'entend pas ici remettre en cause ce schéma mais elle souligne que des approches disruptives de ce type peuvent participer d'un biais assez évident consistant à considérer que la branche peut assurer les fonctions relevant d'autres opérateurs mais que ceux-ci ne sont pas en capacité d'assurer.

[87] **Entendre confier toute tâche ou demander avant tout des évolutions à la branche famille relèverait pour partie d'une fuite en avant.** La branche a un besoin évident de stabiliser son activité et son périmètre d'intervention. Elle est certes incontournable mais ne peut être le seul levier pour faire évoluer, sans priorités, des politiques publiques diverses. Surtout quand, à l'instar des aides au logement, les différentes administrations poursuivent des objectifs variés et ne sont pas confrontées aux mêmes responsabilités : les représentants du ministère en charge du logement ont ainsi fait part à la mission de leur satisfaction quant à la réforme mise en œuvre ce qui souligne qu'ils ne disposent pas d'une approche globale de l'activité de la branche et même du service rendu sur les

seules aides au logement, ces aspects sont gérés par des tiers, le ministère est en charge des montants alloués<sup>18</sup>.

[88] A cet égard, la mission met clairement en garde les pouvoirs publics en ce que **les réformes envisagées en matière d'allocation adulte handicapé<sup>19</sup> ou d'évolution du complément du mode de garde sont particulièrement lourdes et mobilisatrices**. Il est plus que probable que le lancement de ces chantiers préempte largement les autres capacités d'action et d'intervention de la branche. Alors que le Parlement envisage de confier de nouvelles tâches au réseau (aides universelles aux victimes de violences conjugales et accompagnement des séparations difficiles), ce point ne peut que retenir l'attention.

### 1.3.2 Une fragilité générale, reflet de l'incapacité à faire converger les actions des caisses au sein du réseau

[89] La mission, au bénéfice des éléments avancés supra, souligne la nécessité de renforcer la convergence et la cohérence des performances et actions au sein du réseau.

[90] En cela, elle s'inscrit dans la continuité des rapports précédents. Elle n'entend toutefois pas exiger de la branche des gains de productivité issus de cette convergence mais plutôt proposer des modalités de nature à lui permettre de renforcer sa cohérence et sa cohésion. Cette dimension paraît indispensable. Tant sur un plan conjoncturel (tensions de production) que d'une manière plus structurelle : les différences de traitement des usagers sur le territoire ne peuvent perdurer dans les ampleurs constatées actuellement, un mouvement accéléré de convergence est nécessaire, il justifie un pilotage renouvelé.

### 1.3.3 Des fragilités également révélatrices de difficultés de la protection sociale en matière de partage, de mobilisation de données et de système d'informations

[91] Les difficultés rencontrées dans le cadre de la réforme des aides au logement ne sont que le reflet de difficultés plus structurelles propres à la sphère sociale. En effet, dans le cadre actuel, la branche famille est la principale utilisatrice de données détenues, maintenues et modifiées / mises à jour par des tiers. Ainsi, elle est la première concernée si ces échanges sont défaillants sur le plan technique ou si les données transmises ne sont pas fiables ou évoluent de manière trop régulière.

[92] Si des propositions doivent être formulées pour le réseau des Caf, celles-ci ne peuvent s'inscrire que dans un cadre plus général, nécessaire et déjà présenté par l'IGAS<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cette approche n'est au demeurant pas portée par une éventuelle juste tarification des prestations assurées pour le compte de ce ministère en ce que le coût réel de gestion des aides au logement reste à déterminer et n'est en aucun cas pris en compte réellement à ce stade : pour le ministère en charge du logement les actions demandées à la Cnaf ont certes une valeur évidente mais pas nécessairement un juste coût.

<sup>19</sup> La déconjugalisation de l'AAH peut paraître comme une simplification. Elle est néanmoins assortie d'un droit d'option qui, en gestion, est source d'une forte complexification. En effet, la réforme est susceptible de ne s'appliquer qu'à ceux qui y trouveront un avantage. En gestion, les CAF ne géreront donc non plus une prestation (AAH) mais deux (AH conjugalisée et AAH individualisée)

<sup>20</sup> Benjamin Ferras et Carole Lépine, *Évaluation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) : bilan et perspectives*, Rapport IGAS, juin 2021 ; Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, Céline Perruchon et Jean-Philippe Vinquant, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, rapport IGAS IGF, décembre 2021 ; Eric Ginesy et Laurent Gratieux, *La gouvernance du GIP-MDS et des dispositifs de déclarations sociales*, rapport IGAS, juillet 2022.

### 1.3.4 Des difficultés mettant en évidence les limites du cadre conventionnel, qui doit de ce fait évoluer

[93] La branche famille voit son action et ses missions régulièrement évoluer. Comme le souligne la mission, la capacité à prévoir des charges et des gains de productivité sur le réseau des Caf est de ce fait potentiellement plus limitée. Pour autant, **la COG demeure un outil utile et nécessaire**, de nature à garantir une feuille de toute partagée assortie de moyens pouvant être mobilisés.

[94] **Les cadres prévus précédemment (bilan à mi-parcours, avenants...) ne se sont pas avérés concluants. Il conviendrait donc de déterminer un cadre nouveau. La mission s'est efforcée de formuler des pistes dans ce sens.**

### 1.3.5 Une simplification, réglementaire et / ou technique, toujours annoncée mais qui demeure à réaliser

[95] Autre constante de la branche, **le besoin de simplification**. Celui-ci est **incontestable, réel et patent**. Pour autant, simplifier est difficile tant dans la conception que dans l'exécution : une partie des difficultés rencontrées par la branche s'explique aussi par des changements présentés comme des simplifications mais qui, dans les faits, ont avant tout compliqué les process quand ils n'ont pas amoindri la capacité des bénéficiaires à accéder à leurs droits : la réforme des aides au logement (contemporéanisation associée à la production automatique de la prestation) en constitue un exemple-type voire un contre-modèle. Elle était présentée comme une simplification pour l'usager, sur le plan des démarches et celui du fonctionnement de la prestation rendue « plus réactive ». Cette simplification apparente a généré des difficultés nombreuses<sup>21</sup>.

[96] Plus que jamais la simplification demeure nécessaire. La mission met en avant des évolutions qui lui semblent prioritaires et nécessaires tant pour assurer le meilleur service aux usagers, la bonne compréhension de la règle de droit que pour faciliter les actions menées par la branche<sup>22</sup>. Cette simplification est possible. Pour la mission, la simplification ne peut être appréhendée de manière univoque (pro usager, pro réactivité, etc.) mais doit combiner ces différentes dimensions et non opposer les unes aux autres.

## 2 Rénover le mode de fonctionnement du réseau : résoudre les difficultés, assurer la mise en place d'un nouveau système de production, son organisation et son pilotage

### 2.1 Stabiliser la production et construire la COG en deux périodes distinctes

[97] Pour la mission, une priorité absolue doit être donnée à la stabilisation de la production. La branche doit être mise en capacité de baisser de manière radicale ses stocks et de juguler l'antériorité

---

<sup>21</sup> Par ailleurs, l'accroissement de la complexité à gérer par la Cnaf du fait de la nouvelle règle de droit a également été largement sous-estimé (cf. infra partie 3.2).

<sup>22</sup> Voir aussi Fabrice Lenglart, rapporteur à la réforme du revenu universel d'activité, avec le concours d'Azadeh Akrami-Castanon (IGAS), Rapport sur le revenu universel d'activité, janvier 2022 ; Conseil d'Etat, Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte, Etude, novembre 2021 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuel Walraet, avec le concours d'Isabelle Mendret, La modernisation de la délivrance des prestations sociales, Rapport IGAS-IGF, juin 2017.

à laquelle elle fait actuellement face. Ce retour à meilleure fortune doit être assuré tant globalement que dans chaque caisse : les écarts doivent être réduits.

[98] La mission estime ne pas avoir la capacité d'avancer de nouvelles prévisions de charges ou de gains de productivité, exercice qui s'est avéré des plus incertains au cours des précédentes périodes conventionnelles. Elle considère donc que la période conventionnelle devrait être scindée en deux phases : une phase de consolidation, permettant de traiter le reste à faire, de stabiliser le processus de production et de préparer des projets ; une deuxième phase conditionnée au bon déroulement de la première permettant de lancer les projets.

**Recommandation n°1** Construire les travaux COG autour de deux périodes distinctes dans l'optique de résorber structurellement la crise de production sans obérer le développement de projets

[99] Lors de la première phase, la mission estime légitime de ne pas demander de restitutions d'effectifs. Des marges, dument justifiées par de nouveaux gains de productivité, pourraient être identifiées par la suite sans besoin d'indiquer en amont le *quantum* attendu : la branche pourrait jouer –avec mesure- sur le *turn over* et les départs en retraites prévisibles (avant réforme éventuelle – tableau 10).

Tableau 10 : Marges possibles en ETPMA au regard des prévisions de *turn over* et de départs en retraite

	Hypothèse	2023	2024	2025	2026	2027	Total théorique 2023-27
Turn Over avec départs en retraite	Taux de TO le plus élevé observé lors de la COG en cours - 6,22 %	1 959	1 959	1 959	1 959	1 959	<b>9 795</b>
	Taux de TO de l'année 2021 - 5,87 %	1 849	1 849	1 849	1 849	1 849	<b>9 245</b>
	Taux moyen de TO constaté pendant la COG actuelle - 5,53 %	1 742	1 742	1 742	1 742	1 742	<b>8 710</b>
Dont départs en retraite dans <i>turn over</i>	Estimation Cnaf		840	860	770	680	620
							<b>3 770</b>

Source : Données Cnaf, travaux mission Igas.

## 2.2 Solder la dette technique, le reste à faire et éviter tout double standard

[100] La mise en œuvre inachevée de la COG 2018-2022 et les travaux de la mission mettent à jour un « reste à faire » lié soit à une impossibilité de mener les actions programmées, soit à une nécessité de procéder à des actions en urgence et donc au détriment d'une certaine complétude ou qualité. La première phase de consolidation doit ainsi permettre de solder ce reste à faire, notamment les développements informatiques restant à intervenir (voir *infra* et annexes 10 et 11).

[101] Cette période de consolidation doit en outre permettre de résorber les stocks, là encore non dans une approche uniquement globale mais en veillant à ce que certaines caisses ne décrochent pas en termes de délais de traitement de toutes les demandes.

**Recommandation n°2** Prioriser la mise en œuvre du reste à faire de la précédente COG et mettre un terme au « double standard » de production selon les organismes et les prestations

## 2.3 Compte tenu de la COG 2018-2022, mieux calibrer les moyens et objectifs et prévoir des ajustements incontournables

[102] Bien que la situation de production soit dégradée et que la branche ait été amenée à restituer des effectifs sans engranger les gains de productivité attendus, **la mission défend une approche équilibrée. Procéder à ce stade à des recrutements et des créations de poste ne répondrait pas aux besoins conjoncturels, au regard des délais nécessaires pour former et faire monter en puissance des gestionnaires. La résorption des stocks passe donc dans un premier temps par une pause dans les réformes et dans les restitutions d'effectifs au niveau global de la branche.** Cette phase doit permettre de stabiliser la production et d'évaluer les marges et besoins existants. La mission propose donc de partir de la situation actuelle et de la préserver.

[103] Si la branche ne restitue pas d'emplois globalement pendant cette première phase, elle devra employer toutes les marges pour renforcer en priorité les fonctions de production qui sont plus que jamais prioritaires et, en deuxième intention, les emplois informatiques -dès lors que les chantiers programmés et à venir le justifieraient-, les emplois alloués au titre du contrôle interne et l'accompagnement dans le cadre de la stratégie d'accès aux droits et de maintien dans les droits.

[104] Si des projets nouveaux devaient être mis en œuvre (déconjugualisation de l'AAH, réforme du CMG), des moyens supplémentaires à hauteur des enjeux devraient être accordés en amont (dès la première période de la COG) afin les préparer, puis les déployer. En effet, on pourrait envisager, en seconde période deCOG, que la branche retrouve des marges de manœuvre à consacrer à des chantiers nouveaux. Mais en première période, tous les moyens actuels doivent aller à la stabilisation de la situation et à la résorption « du reste à faire » (priorité à la production et le cas échéant aux moyens informatiques et de contrôle interne). La mission rappelle que les arbitrages concernant la mise en œuvre des réformes devront intervenir dans le cadre de la clause de « Go-no go » présentée *infra* afin qu'elles interviennent dans des conditions (ajustements règlementaires, moyens *etc.*) et surtout un calendrier, compatibles avec la capacité de la branche à les absorber.

**Recommandation n°3** En ce qui concerne les effectifs, partir de la base 2022 sans la remettre en question, à charges et missions constants par rapport à 2022 (hors réforme de l'AAH, du CMG *etc.*), éviter toute restitution d'emplois en première phase de COG pour renforcer la production (donc pérenniser les moyens supplémentaires accordés et prendre en compte les tendances pour ARIPA notamment) et, sous réserve de la négociation, des emplois informatiques et de contrôle interne ; réservier toute restitution ou augmentation d'emploi à la seconde phase dans l'hypothèse où aucune réforme nouvelle accroissant la charge ne serait mise en œuvre et que les gains seraient effectivement constatés et imputables à des projets dûment évalués

[105] La période récente a montré une relative rigidité du cadre fixé par la COG. Par ailleurs, lors des COG précédents, des modalités spécifiques avaient été retenues (revoyure, bilan à mi-parcours, avenants, etc.). Ces différentes approches ont rencontré des limites. La mission propose donc un cadre rénové : dans le cadre de la COG serait fixée une valeur de référence tant en termes de moyens que d'objectifs. **La COG prévoirait autour de ces valeurs de référence des valeurs hautes ou basses. Le dialogue de gestion permettrait, compte tenu du contexte** (conjoncture, chantiers majeurs, situation de la production, *etc.*), **de déterminer si la valeur cible est retenue** ou si les parties sont en mesure de demander plus de performances ou doivent revoir les ambitions à la baisse. Ainsi, il s'agirait de permettre, tant du côté des moyens qu'en ce qui concerne les échéances des projets et les cibles à remplir, de prévoir un « tunnel » de performance. Chaque année, les valeurs retenues seraient arrêtées et les évolutions ou l'absence d'évolution seraient clairement décrites et argumentées dans un avis rendu public. Au-delà, la situation pourrait être réexaminée à la seule initiative d'une des parties. Il s'agit ici d'un réexamen impératif avec production de positons écrites,

aspect qui se distingue de la négociation d'un avenant qui nécessite l'accord de toutes les parties. Cela permettrait de préserver le cadre pluriannuel tout en lui donnant une souplesse qui semble des plus utiles et nécessaires. Cela revient à **renoncer à l'approche actuelle dans laquelle la COG assure une sorte de « solde de tout compte »** qu'il soit adapté ou non. Dans le cas de désaccords, la position de l'Etat primerait comme actuellement mais cette position serait documentée et justifiée dans l'avis rendu public.

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

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

**Recommandation n°4** Prévoir dans la COG des valeurs « tunnel » (la valeur centrale étant fixée en négociation tout comme les marges de variation haute et basse), permettant de déterminer chaque année les objectifs, moyens, priorités et échéances en prenant en compte les charges (hors action sociale et autres gestions techniques), les réformes nouvelles, la situation conjoncturelle globale (crise, reprise...) ou la situation du réseau et déterminer -chaque année, dans un avis public- la trajectoire ajustée, en autorisant une alerte de la Cnaf, une demande de la tutelle ou en produisant un diagnostic partagé

## 2.4 Des chantiers identifiés (SPPE, solidarité à la source...) mais demeurant à préciser et à hiérarchiser dans des délais peu compatibles avec la négociation de la COG

[108] La mission constate qu'elle, tout comme la branche, elle ne dispose pas des éléments de nature à lui permettre d'évaluer et de programmer les chantiers majeurs annoncés par le gouvernement tels que le service public de la petite enfance (SPPE) ou la solidarité à la source.

[109] Elle constate en outre que le suivi de la COG se fait de manière par trop technique sur la base des actions considérées globalement ou dans le détail et au moyen d'indicateurs et pas assez stratégique. Il est pourtant évident que toutes les actions ne se valent pas. La mission propose donc aux parties de hiérarchiser les actions / projets / chantiers afin de concentrer les travaux du suivi sur les principales actions. Elle souligne en outre l'impérieuse nécessité, pour tous les projets importants et a fortiori pour les projets majeurs de mettre en place des dispositifs *ad hoc* tant du côté de l'Etat que de la banche. Cela passe ainsi par la définition de responsabilités non diluées mais portées par un seul responsable pour l'Etat et aussi pour la branche (directeur de projet / responsable MOE / responsable MOA). Les projets relatifs à l'AAH et au CMG devraient ainsi donner lieu à des démarches de ce type tout comme les chantiers majeurs évoqués ci-dessous.

**Recommandation n°5** Suivre la mise en œuvre de la COG en fonction du poids des chantiers et actions pour (a) structurer le dialogue de gestion autour des impacts majeurs et (b) mettre en place des dispositifs ad hoc pour les chantiers majeurs (structure projet et unicité du chef de projet stratégique côté Etat)

[110] La mission souligne en outre que l'approche cloisonnée des performances en termes de coûts, de production, de productivité, de qualité de service, *etc.* ne facilite pas les arbitrages et les pilotages. Elle ne conduit pas davantage à la nécessaire convergence globale et multidimensionnelle des performances du réseau. La mission propose ainsi de déployer un nouvel indicateur repère et de faire évoluer l'analyse de la performance du réseau et des organismes (voir encadré *infra*).

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

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

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

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

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

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

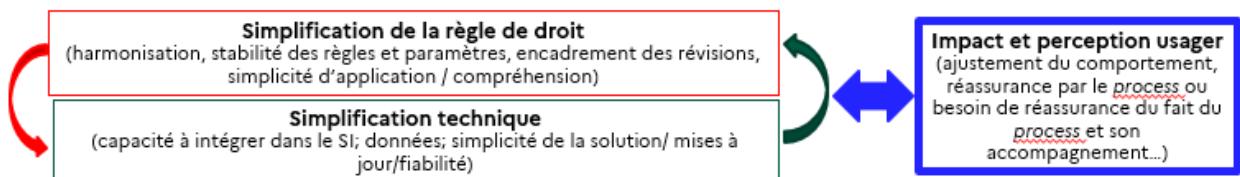
Ainsi, cet indicateur serait également mobilisé avant tout lancement de projet majeur. En effet, la mise en œuvre d'une mesure nouvelle importante génère des charges nouvelles, des éléments de non-qualité, des flux conséquents, *etc.* qui conduisent à augmenter les stocks et l'antériorité des stocks.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

Voir *infra*, recommandation 16.

## 2.5 Garantir la bonne mise en œuvre des réformes à venir

[111] La succession, de réformes d'importance et de chocs n'ont pas permis de procéder à des retours d'expérience qui sont on ne peut plus nécessaire. **La branche n'a pas le temps de procéder à ces RETEX qui ne sont pas toujours demandés par les tutelles.** Il est nécessaire de remettre en avant ce besoin d'évaluation courant. **La réforme des aides au logement pourrait utilement donner lieu à un RETEX au-delà des constats formulés par la mission.** Le schéma 2 présente les volets devant être pris en compte dans le cadre d'une réforme ou d'une simplification.

Schéma 2 : Dimensions à prendre en compte dans une réforme ou une mesure de simplification



Source : Mission

[112] Au bénéfice de ces évaluations, compte tenu des impacts souvent multiples des réformes, les chantiers envisagés pourraient être précisés ou reconsidérés. Cette question de l'analyse de la charge demeure centrale et justifie des travaux rénovés entre l'Etat et la branche à partir de l'existant.

**Recommandation n°6** Capitaliser les enseignements du passé : (a) assurer systématiquement un *Retex* global des réformes majeures et tout particulièrement celle des aides au logement, en prêtant attention aux impacts multidimensionnels des réformes, (b) réexaminer si nécessaire le plan de charge d'ores et déjà arrêté et (c) redéfinir, à partir de l'existant (observatoire des charges notamment<sup>23</sup>), une méthode partagée Etat-Cnaf de suivi et d'évaluation des charges, de la productivité et des gains

[113] Comme souligné précédemment, la bonne conduite des missions et des projets justifie de renforcer l'organisation projet entre la branche et l'Etat et de la professionnaliser davantage. Cette organisation, en mode projet doit en outre être responsable directement du pilotage, du suivi et de l'évaluation de l'équilibre charges – moyens – gains ou limites liés au projet ce tant en amont qu'*a posteriori*. Cette dimension est indispensable pour faire évoluer les logiques d'arbitrage à l'œuvre afin de renforcer leur caractère explicite.

**Recommandation n°7** Renforcer la professionnalisation dans la gestion des projets : (a) mettre en place un pilotage *ex ante*, en vie réelle et *ex post* pertinent et identifié / incarné des projets, (b) déterminer les modes d'évaluation des gains ou charges liées aux réformes pour alimenter le dialogue de gestion et les ajustements en découlant à la trajectoire arrêtée et (c) assurer les modalités pertinentes d'arbitrage -de principe et opérationnel- des réformes majeures

## 2.6 Adopter une approche adaptée de l'équilibre charges-moyens et de la productivité

[114] Les travaux menés sont relativement succincts sur les dimensions budgétaires et l'analyse du FNGA (annexe 3) car les évaluations assurées par l'Etat et la branche sont apparues des plus satisfaisantes. La mission a par ailleurs analysé de manière plus détaillée l'équilibre charges – moyens et la productivité (annexes 6 et 11). S'agissant des règles et du cadre budgétaire, la mission entend appeler l'attention sur plusieurs éléments ponctuels mais essentiels.

### 2.6.1 Une évolution souhaitable de plusieurs règles budgétaires

[115] La mission a pris connaissance des propositions techniques formulées par les services des caisses nationales<sup>24</sup> aux tutelles. Elle a en outre analysé certains volets des règles budgétaires et leurs limites. Elle propose donc plusieurs ajustements (encadré *infra*).

<sup>23</sup> L'observatoire des charges a cessé d'être un sujet échange entre la tutelle et la CNAF depuis 2021, ce qui est regrettable.

<sup>24</sup> Voir la proposition formulée en particulier par la CNAF, la CNAM et la CNAM-ATMP en 2022.

### Les évolutions proposées par la mission

- (i) Réapprécier le champ des dépenses évaluatives**, en y intégrant notamment le financement du réseau France services au regard du réexamen de la coopération entre les deux réseaux
- (ii) Prévoir une clause de réexamen des dépenses de fonctionnement** compte tenu de l'instabilité économique actuelle (conflit ukrainien, dépenses de fluides, évolution de l'inflation)
- (iii) Permettre la mobilisation de toutes les recettes propres** versées par les partenaires (y.c. les collectivités), notamment pour augmenter les dépenses pérennes de personnel dans un cadre limité et suite à une autorisation expresse (Etat pour la Cnaf, Cnaf pour les Caf)
- (iv) Compte tenu des tensions de production et de recrutement existantes et anticipables, encourager un suivi des dépenses de personnel non pas centré sur les ETP en CDI mais bien sur toutes les dépenses de personnel (intérim et CDD) avec une double approche en valeur (coût *pro forma* sur la période pour neutraliser les effets de revalorisations) et en nombre (ETP et ETPMA) par des plafonds globaux et/ou par type**
- (v) Prévoir, en matière de gestion administrative, une clause de revoyure plus ouverte**, activable compte tenu de la situation du réseau, de la hausse des coûts ou des nouveaux projets confiés... en lien avec un avenant éventuel ou un aménagement (révision cibles ou planning des actions)
- (vi) Adopter une démarche pragmatique en matière d'action sociale permettant de tirer les conséquences éventuelles du** service public de la petite enfance (**SPPE**) sur le Fonds national d'action sociale (**FNAS**), voir *infra* recommandations 17 et 18.

**Recommandation n°8** Ajuster les règles budgétaires tout en en préservant les grands principes régissant la COG précédente

#### 2.6.2 Une approche adaptée concernant les frais de fonctionnement, des évolutions structurelles à prévoir pour la COG suivante

[116] Au regard des mouvements engagés précédemment, la mission n'a pu identifier de gisement direct d'économies sur les dépenses de fonctionnement hors informatique ou d'éléments de nature à justifier leur baisse tendancielle. La question clef est celle du développement très prononcé du télétravail dans la branche et de ses impacts sur l'organisation et les dépenses de fonctionnement. Toutefois, la mission constate sur ce point qu'il est trop tôt pour tirer des conséquences du déploiement du télétravail. Elle se prononce donc pour des dépenses contenues (immobilier notamment) et de privilégier la période à venir pour apprécier les dynamiques de coût afin de préparer une reconfiguration des organisations / implantations / dépenses de fonctionnement à envisager pour la période conventionnelle suivante.

**Recommandation n°9** Dans un contexte incertain (développement du télétravail, prix de l'énergie, *etc.*), écarter l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement et évaluer les marges éventuelles en vue de la COG suivante

#### 2.6.3 Une professionnalisation du pilotage de la production à poursuivre, tout comme la meilleure répartition des charges des organismes en tension vers les autres

[117] La mission constate (*voir supra*) les avancées considérables assurées en matière de pilotage et de gestion de la production qui doivent être mises au crédit de la branche. Il est néanmoins évident que ce niveau d'expertise ne peut être déployé dans chaque caisse : des mutualisations sont nécessaires. De plus, la pression à la production notamment via les dispositifs de supervision des agents doit être améliorée et moins subie par les salariés. Enfin, la mission salue les opérations gagnant-gagnant de transfert de production de caisses en tension et rencontrant des difficultés de

recrutement vers des caisses plus installées. Elle recommande cependant de bien évaluer leurs impacts et conséquences pluriels au cours de la prochaine période conventionnelle<sup>25</sup>.

**Recommandation n°10** Poursuivre et approfondir (a) la professionnalisation du pilotage de la production, en évaluant ses nombreux effets et (b) les opérations de transferts de production des régions en tension vers les autres, en identifiant leurs impacts

#### 2.6.4 Une approche nécessairement ajustée de la dynamique attendue de productivité

[118] Les calculs de productivité assurés précédemment ont souffert de plusieurs limites : une surestimation de l'impact de l'automatisation, notamment dans le cadre du nouveau modèle de production sans nécessairement en tirer les conséquences sur les conditions d'exercice de leurs missions par les agents. Or, le cadre d'intervention évolue car l'automatisation et la liquidation automatique<sup>26</sup> entraînent une nouvelle division du travail, schématiquement :

- Sur nombre de dossiers, les agents passent d'une gestion « bout en bout » à une approche fractionnée ou un traitement d'une partie du dossier, souvent la plus complexe sans que soit forcément pris en compte le temps d'appropriation du dossier pour éviter des erreurs,
- Les travaux des gestionnaires consistent de plus en plus à traiter des signalements et anomalies issues du système ou des process automatiques.

[119] Le terme de « charge cognitive » potentiellement sibyllin et obscur recouvrerait plusieurs dimensions :

- Les cadences élevées du fait de la situation de production qui conduisent à une absence de pause dans les flux à traiter (impact des AL d'une campagne annuelle à une gestion au fil de l'eau),
- La difficulté à maîtriser tous les paramètres et la législation même avec ces outils SI adaptés,
- Le métier de gestionnaire a profondément changé en ce qu'il consiste désormais à traiter les situations ou anomalies les plus complexes.

[120] Dans ce contexte, il est logique que la croissance de l'automatisation s'accompagne d'une stagnation voire une baisse de la productivité des agents en ce que leur activité est en train de profondément évoluer. La période à venir doit permettre d'objectiver et mesurer ces dimensions et approches nouvelles.

**Recommandation n°11** Ajuster l'approche actuelle de la productivité des agents et des dispositifs pour prendre en compte l'évolution des process (complexité réglementaire et automatisation)

---

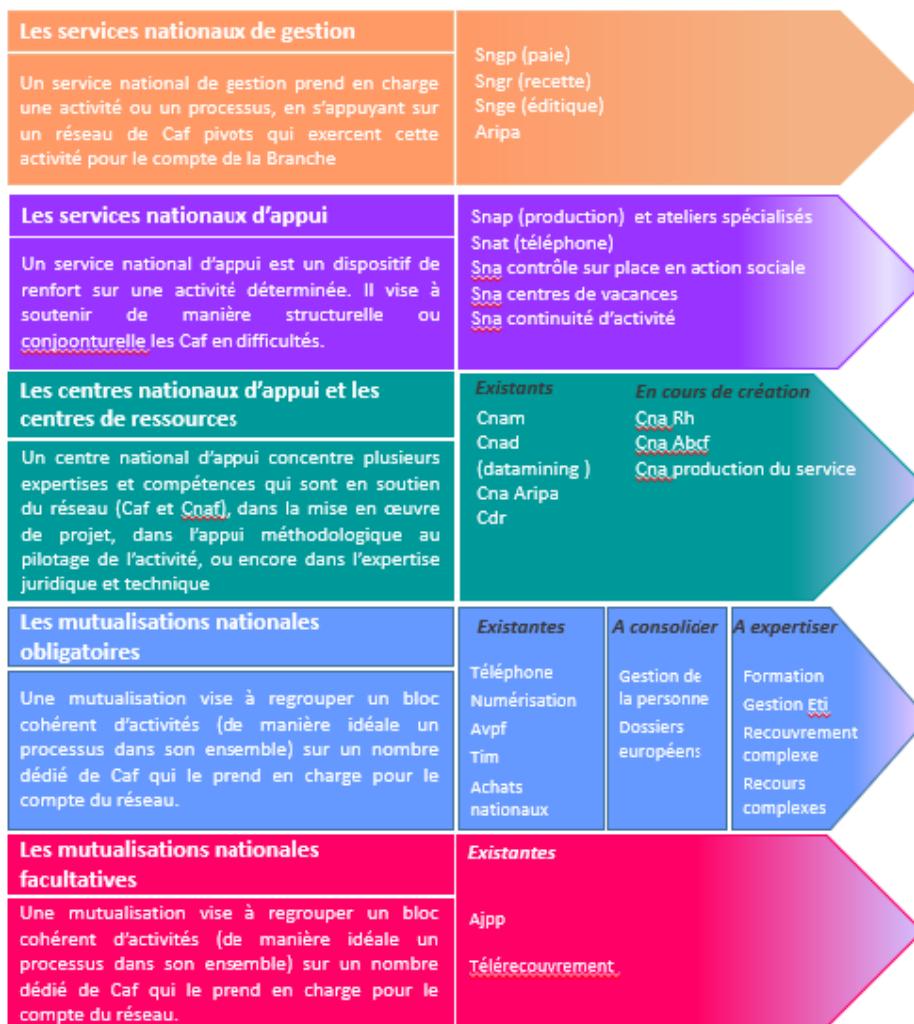
<sup>25</sup> La mission IGAS-IGF avait au demeurant appelé à une clarification des mutualisations et à la meilleure appréciation de leur nature et de leurs conséquences. Voir Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

<sup>26</sup> Voir annexes 6, 7 et 11.

## 2.7 Mettre en place un nouveau système de production, ajuster les modalités de pilotage et d'animation du réseau

[121] **Les travaux menés (annexes 4, 7 et 11) conduisent à constater que le cadre actuel de coopération et de pilotage du réseau pourrait être amélioré.** Au nouveau « modèle de production » proposé par la COG précédente, la mission propose d'ajouter un niveau « système de production ». Le constat est le suivant : les mutualisations et coopérations sont le reflet de sédimentations historiques et progressives. Si les décisions ont pu présenter une cohérence au cas par cas, elles ont été principalement déterminées selon la capacité d'un organisme à prendre en charge des missions (approche défensive – éviter des restitutions d'emploi ou offensive – obtenir des ETP). Cela reflète un mode actuel de pilotage avant tout centré sur des moyens humains, volet sur lequel la branche a été particulièrement mise sous pression. De ce fait, il est difficile, sinon impossible de justifier le cadre actuel au niveau national (schéma 3), cadre qui peut être rendu encore plus illisible par les coopérations décidées localement. Les organismes et agents peinent à savoir qui prend en charge une fonction. Au choix d'organisations différentes dans les territoires répond en outre un choix spécifique de pilotage du réseau : il n'existe aucune organisation standard d'instances métiers reliées à une instance globale de concertation. Chaque champ de coopération, chaque secteur d'activité métier a ainsi été amené à développer une organisation sinon toujours singulière, le plus souvent propre et réputée autonome. A la difficulté d'identification des responsabilités s'ajoute un pilotage des plus variables.

## Schéma 3 : Cartographie des mutualisations et organisations nationales



Source : Cnaf

[122] La mission ne sous-estime pas la difficulté de faire évoluer l'existant. Elle ne défend en aucun cas une sorte d'idéal ou de « jardin à la française ». Elle est néanmoins convaincue que **pour créer les conditions d'une performance et d'une cohésion collectives rénovées, une clarification est nécessaire**, comme la branche a su le faire en matière de production par exemple.

[123] La définition de nouvelles relations et de nouveaux modes d'organisation est nécessairement une œuvre collective. **La mission ne prétend donc présenter une quelconque norme mais plutôt des pistes pouvant permettre au réseau de progresser**. En tout état de cause, elle considère que ce sujet clef de l'organisation et du pilotage doit donner lieu à un cadre rénové. Il est une des conditions pour permettre à la convergence des performances entre organismes, toujours annoncée et toujours à venir, de progresser à un rythme plus soutenu, ce qui apparaît des plus nécessaires.

## 2.7.1 Une nouvelle organisation au service d'une démarche renouvelée de convergence de moyens, de performance et de qualité entre organismes

[124] Dans les départements, les Caf doivent à la fois déterminer des politiques / actions purement territoriales en lien avec les acteurs locaux mais aussi territorialiser des actions et politiques arrêtées

au niveau national. Il s'agit donc de trouver un schéma équilibré entre pouvoir local et recherche de cohérence *supra* départementale et nationale.

[125] **La mission retient plusieurs principes pour faire évoluer l'organisation et le pilotage :**

- **Le maintien du niveau départemental** comme lieu de pilotage politique et opérationnel de fonctions « cœur » (cf. *infra*) ; la mission écarte toute idée d'affirmation d'un seul niveau régional ;
- **En effet, la région administrative n'est pas un lieu forcément pertinent** de coopération / solidarité / mutualisation actuellement entre les Caf, la mission propose que le réseau détermine des territoires spécifiques à un niveau régional ou *supra* départemental ;
- **Le pilotage et l'implémentation du cadre national doivent être adaptés à des catégories de caisses** car -par exemple- la mise en œuvre de l'approche populationnelle ne peut se faire selon les mêmes modalités dans le plus petit et le plus grand des organismes de la branche ;
- **Les différentes fonctions et leurs niveaux de responsabilités / mises en œuvre doivent être clarifiés**, le cadre actuel apparaissant comme un *patchwork* délicat à identifier et qui doit être réexaminé selon la branche elle-même (travaux en cours) ;
- **Le rôle de l'échelon national doit être clarifié et mieux affirmé, dans la continuité des évolutions en cours,**
  - Cela conduirait à **piloter les différents métiers de manière homogène et systématique** avec des représentants des territoires et des différentes catégories de caisses pour tous les process « cœur » relevant du niveau exclusivement départemental (contrôle, production, statistiques, service, comptabilité...) ;
  - Il s'agit ainsi d'**affirmer un fonctionnement en réseau dans lequel la caisse nationale et les représentants des territoires élaborent et décident conjointement des politiques et orientations** ;
- **La solidarité entre caisses doit demeurer un principe fort et leur interdépendance doit être encore mieux affirmée,**
  - Les caisses doivent être rendues responsables conjointement de leurs activités cœur et se répartir la participation aux travaux nationaux ;
  - Un dialogue constant serait ainsi mené entre le national et le local du fait d'un nombre moindre d'acteurs et au niveau local du fait de la nécessité de mettre en œuvre des solutions conjointes, engageant chacun et en lien avec un suivi coordonné des performances.

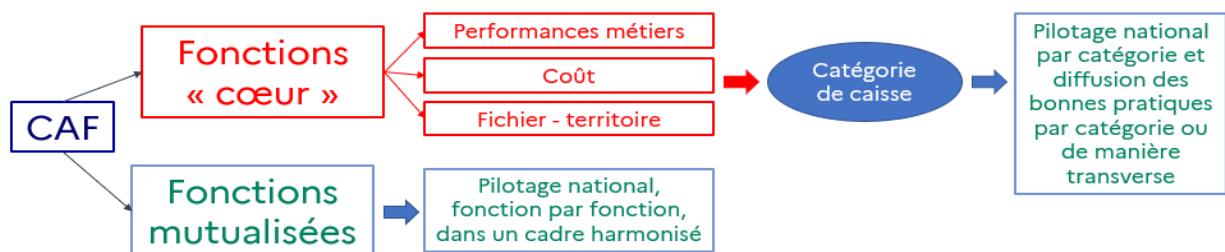
[126] **En ce qui concerne la détermination des catégories de caisses, la mission considère nécessaire de conserver un ancrage départemental, en réexaminant les « mutualisations » et en clarifiant le rôle de l'échelon régional ou *supra* départemental et que :**

- Il est souhaitable de **considérer les fonctions « cœur » des caisses**, fonctions destinées à demeurer au niveau local donc sans les fonctions mutualisées qui doivent donner lieu à un pilotage dédié et à part ;
- **Sur ce cœur de métier, la situation de chaque caisse serait appréciée selon (a) ses performances métier** [centré sur les volets production et service dans un premier temps], **(b) son coût et (c) son fichier / son territoire** ;

- Cette démarche permettrait de **dégager des groupes homogènes de caisses de manière à mutualiser les bonnes méthodes et organisations**, en identifiant les process et organisations cibles pour des caisses globalement comparables et non au niveau du réseau sans prendre en compte les profils des caisses.

[127] Le schéma 4 présente la manière d'apprécier les activités d'une caisse dans ce cadre et les modalités dans lesquelles elles seraient pilotées.

Schéma 4 : Approche cible des activités d'une caisse, de sa catégorie et des nouveaux modes de pilotage



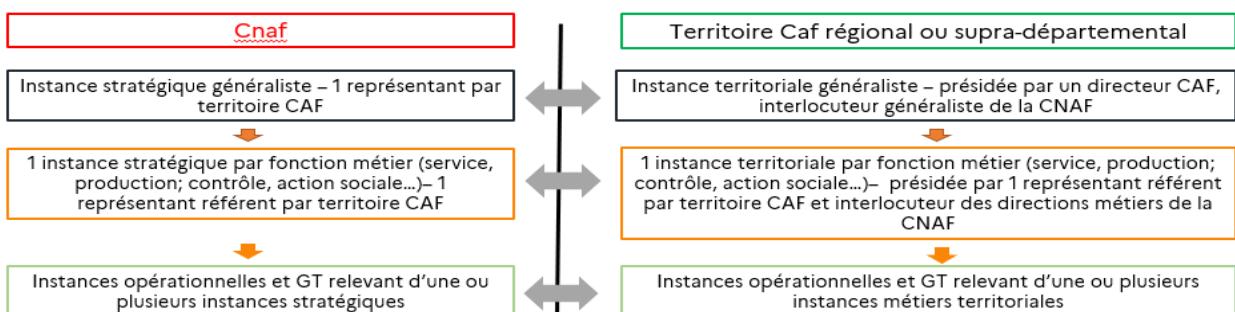
Source : Mission

[128] Le pilotage de l'activité reposeraient sur une évolution de l'organisation du réseau avec :

- Des directeurs ou agents de direction référents territoriaux pour les fonctions métiers,
- Une nouvelle comitologie au niveau de l'échelon régional ou *supra*-départemental présidée par un directeur interlocuteur généraliste de la caisse nationale et accompagné de directeurs / agents de direction prenant en charge des volets métiers et représentant leur territoire dans des instances de branche,
- Ces instances étant revues et déployées systématiquement pour toutes les fonctions métiers (à l'instar de la démarche mise en œuvre actuellement en matière de production et de GRH)
- Ces instances proposant des actions et décisions générales et selon les catégories de caisses soumises à la comitologie nationale

[129] Le schéma 5 présente les nouveaux modes envisagés de structuration des échanges et du pilotage au sein du réseau.

Schéma 5 : Mode de pilotage cible proposé par la mission entre le niveau national et le niveau local



Source : Mission

[130] Les recommandations ci-après permettent de tendre vers le système proposé.

**Recommandation n°12** Affirmer un nouvel échelon d'organisation : déployer des nouveaux CPOG au niveau régional ou *intra* régional en les articulant avec les CPOG des caisses ou, *a minima*, adopter une charte commune dans l'attente d'un CPOG de ce niveau lors de la prochaine COG

**Recommandation n°13** Par le réexamen des modes de mesure, de pilotage et d'accompagnement national et local, créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence -de la performance, de l'efficience et de la qualité de service aux usagers- entre caisses comparables et au sein du niveau régional ou *intra* régional

**Recommandation n°14** Outre les évolutions arrêtées dans le cadre du SDSI (système cible d'information), structurer le nouveau système de production en (a) clarifiant les fonctions et missions prises en charge au plan national, régional ou interrégional et local, (b) adaptant le système d'allocation des moyens et d'assignation de performance en conséquence en développant la reconnaissance du fait régional ou *supra*-départemental et en adaptant les cibles aux différents profils de caisses, (c) renforçant le pilotage national et participatif *via* des instances nationales dédiées destinées à structurer l'activité du réseau (caisse nationale et caisses locales)

## 2.7.2 Garantir le suivi dans le temps des performances

[131] Hormis la création de nouveaux indicateurs en nombre réduit (voir indicateur composite proposé *supra*) et des aménagements plus ponctuels suggérés dans les annexes (cf. annexes 8 et 9), la mission se prononce pour une stabilité des indicateurs de pilotage et de suivi.

[132] La mission rappelle toutefois sa recommandation de mettre en place un indicateur de délai entre la prise de rendez-vous et la date du rendez-vous proposé, déjà recommandé par le précédent rapport de l'IGAS sur les enjeux communs aux différentes branches<sup>27</sup>.

**Recommandation n°15** Conserver un nombre réduit d'indicateurs, privilégier leur stabilité et introduire de manière limitée de nouveaux indicateurs stratégiques correspondant aux nouveaux objectifs conventionnels

## 2.8 Suivre la production et les stocks

[133] Au regard de la situation de tensions très fortes et pérennes sur la production tant en quantité qu'en qualité ; **ce point justifie une vigilance très renforcée et doit structurer le dialogue de gestion ; plusieurs points peuvent retenir l'attention :**

- **Le solde apprécié en jours ;**
- **L'antériorité des stocks** appréciée à un niveau plus fin (15 jours, 30 jours, 60 jours, 90 jours, 180 jours, au-delà de 180 jours).

[134] L'objectif serait de **renforcer encore le suivi en assignant des objectifs courants de niveau de solde et de composition de l'antériorité** :

- **Au réseau ;**

---

<sup>27</sup> Voir Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, Céline Perruchon et Jean-Philippe Vinquant, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, rapport IGAS IGF, décembre 2021.

- **Aux caisses comparables** (selon trois « blocs »: performance / coût de gestion / fichier – territoire) ;
- **Aux échelons régionaux ou supra-départementaux.**

[135] Des performances dégradées justifieraient :

- **De différer le déploiement de chantiers ou réformes clefs (clause de GO / NO GO selon l'approche portée par l'indicateur composite proposé supra) ;**
- **Un plan de soutien (a) national en cas de difficulté du réseau (b) territorial en cas de difficulté d'une caisse dans un espace déterminé, (c) sectoriel en cas de difficultés de catégories de caisse... ;**
- **Ces soutiens seraient apportés au bénéfice des dispositifs mis en œuvre récemment via les transferts de la production, le service national d'appui (SNAP) qui doit absorber les services régionaux (SRAP), le système « Caf à forts enjeux » pouvant être décliné dans les territoires sous supervision nationale et les autres solidarités au sein des territoires.**

**Recommandation n°16** Elaborer un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place une clause nouvelle de *GO/NO GO* partagée des projets majeurs reposant en particulier sur un indicateur composite cible

### 3 Mieux répondre aux besoins des usagers : des principes pour l'action sociale, une simplification incontournable de la réglementation, une évolution forte des services offerts, dans un cadre maîtrisé

#### 3.1 Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale

[136] La mission n'a pu prioriser ce champ pourtant stratégique, à la fois faute de temps et du fait que **le chantier majeur du service public de la petite enfance (SPPE) est en cours de détermination** ; une **phase transitoire** devrait donc sans doute être prévue, avec une révision / clause de revoyure une fois les actions relevant du SPPE clarifiées. L'annexe 5 analyse cependant le pilotage de l'action sociale.

[137] Pour autant, les travaux de la mission et échanges avec les acteurs territoriaux conduisent à formuler plusieurs principes de nature à, le cas échéant, orienter les travaux sur le FNAS :

- **La mise en place du SPPE ne devrait pas conduire à un désinvestissement des logiques de cofinancement sur les autres ensembles d'actions** (effets de substitution ou d'éviction) ; elle ne devrait pas davantage conduire sur le champ petite enfance comme sur les autres à écarter toute initiative territoriale ou capacité de territorialisation des actions ;
- **La période actuelle est clef** du fait des transferts de dépenses de personnel du FNAS (hors gestions directes) vers le FNGA lors de la période précédente, du déploiement du nouveau SI et de la systématisation des CTG ; il s'agit d'apprécier quand la Caf intervient bien en subsidiarité ou en complément des autres actions ou quand elles est seule si cela est justifié (ressources budgétaires et humaines), la période à venir doit être consacrée à l'exploitation de ces éléments pour enfin **définir de nouveaux systèmes cibles d'action sociale des Caf au titre de la période suivante**.

[138] Ces deux approches transverses donnent lieu à deux recommandations distinctes.

**Recommandation n°17** Garantir le respect de principes élémentaires dans le volet action sociale de la COG : (a) tirer les conséquences de la mise en place annoncée du SPPE, (b) mesurer et prévenir les effets d'éviction d'actions des acteurs locaux, enfin (c) préserver à la fois une possibilité d'action territoriale de l'action sociale et la territorialisation des politiques pour, enfin, affirmer la cohérence de l'action sociale des Caf avec les interventions des collectivités territoriales

**Recommandation n°18** Au terme de la période conventionnelle, déterminer un socle opposable d'organisation de l'action sociale pour toutes les caisses prenant en compte l'implication des acteurs locaux et la fin des gestions directes via (a) la capitalisation des enseignements issus des CTG, (b) la poursuite de la convergence des organisations entre caisses [socles], (c) l'évaluation des bénéfices issus du plein déploiement d'OMEGA et (d) les enseignements de la mise en œuvre de l'approche populationnelle

### 3.2 Pour améliorer l'accès aux droits et le calcul du juste droit : des simplifications réglementaires et un investissement plus important du réseau sur ces enjeux nécessaires

#### 3.2.1 Le besoin incontournable d'un programme ambitieux de simplifications combinant approches réglementaires et techniques

[139] **Afin d'améliorer l'accès aux droits des usagers et le calcul du juste droit, la mise en œuvre d'un programme de simplifications est prioritaire.** A chaque fois que la mission a interrogé les agents dans le cadre des six groupes d'écoutes qu'elle a entendus dans trois Caf différentes, à la question que faire pour améliorer le service rendu à l'usager et votre travail, la réponse unanime des agents a été : « *simplifier la réglementation* » et « *la stabilité* » (ralentir le rythme des réformes nouvelles).

[140] Ces simplifications annoncées depuis longtemps et déjà mentionnées dans les engagements de l'Etat lors des COG 2013-2017 et 2018-2022 n'ont été que très partiellement mises en œuvre.

[141] L'existence de **bases ressources** comportant un périmètre de ressources différent d'une prestation à l'autre et celle de périodes de référence d'étendues différentes se justifie au regard de l'objectif spécifique de chaque prestation liée à un besoin social différent. S'il n'est pas souhaitable de viser une harmonisation totale des bases ressources une certaine convergence est nécessaire.

[142] La prise en compte d'une définition du **revenu** différent (net imposable, net à payer, net versé, etc. en ce qui concerne le revenu salarial) quant à elle se justifie difficilement. Elle n'est pas comprise des allocataires et est source d'erreurs<sup>28</sup>. Par ailleurs, afin de simplifier la récupération automatique des ressources, il est souhaitable d'extraire de la base ressources celles qui sont difficiles à récupérer et pour lesquelles l'impact sur les droits n'est pas conséquent.

[143] Ces deux sujets ont été traités dans le cadre, d'une part, du **rapport sur le revenu universel d'activité**<sup>29</sup> qui a avancé la notion de revenu social de référence et détaillé les enjeux de simplification de la base ressources et, d'autre part, de **l'étude du Conseil d'Etat**<sup>30</sup> qui présente des propositions précises. Il avait également été étudiés antérieurement<sup>31</sup>.

[144] Dans le prolongement de ces travaux, actuellement, le gouvernement et la Cnaf poursuivent l'objectif d'aboutir à **un revenu social de référence**, qui serait consultable dans le portail numérique des droits sociaux (PNDS). Il serait l'agrégat du revenu social d'activité et des prestations, immédiatement utilisable et consultable par les allocataires pour comprendre le calcul de leurs droits. Parallèlement, un chantier sur l'affichage du revenu social de référence sur les bulletins de salaire et les décomptes de prestations est piloté par la Direction de la Sécurité sociale.

---

<sup>28</sup> Au demeurant, cette complexité se trouve également dans la DSN, voir Eric Ginesy et Laurent Gratieux, *La gouvernance du GIP-MDS et des dispositifs de déclarations sociales*, rapport IGAS, juillet 2022.

<sup>29</sup> Fabrice Lenglart, rapporteur à la réforme du revenu universel d'activité, avec le concours d'Azadeh Akrami-Castanon (IGAS), *Rapport sur le revenu universel d'activité*, janvier 2022.

<sup>30</sup> Conseil d'Etat, *Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte*, Etude, novembre 2021.

<sup>31</sup> Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuel Walraet, avec le concours d'Isabelle Mendret, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, Rapport IGAS-IGF, juin 2017.

[145] **Concernant le périmètre de la base ressources**, la mission préconise à court terme de prioriser les simplifications consistant à **la centrer sur des ressources fiables, relativement stables et pouvant être récupérées automatiquement**, en particulier pour les prestations aujourd’hui adossées au DRM (allocations logement) ou ayant vocation à l’être à court terme (RSA<sup>32</sup>, prime d’activité).

[146] **Ces simplifications** -définition unique **du revenu**, consultation dans le PNDS, affichage sur le bulletin de paye dans le cas où le revenu retenu serait un revenu à reconstituer, comme c'est le cas actuellement pour le « net perçu » (qui est certainement la notion la plus juste mais qui manque de lisibilité) **et la simplification *a minima* de la base ressources** (sans chercher une complète harmonisation) **sont des enjeux prioritaires**. Elles doivent intervenir préalablement à l’intervention d’autres réformes telle que la solidarité à la source et sa première étape, la mise en place de la demande unique de prestation.

[147] **Concernant les périodes de référence, la mission attire l’attention sur trois enjeux** : la période doit **répondre à l’enjeu de chaque prestation** (ainsi il est logique que le RSA et la prime d’activité s’adaptent trimestriellement aux variations de ressources qu’elles ont pour fonction de compléter alors que les AL visent à permettre le paiement du loyer qui n’évolue que peu), **une période de référence trop courte conduit à des fluctuations de droits** plus importantes ce qui peut rendre difficile la gestion du budget des ménages et augmentent aussi les impacts des erreurs; enfin il semble **préférable de privilégier un rythme d’actualisation annuel pour les prestations dont la période de référence est annuelle** (comme c’était le cas autrefois pour les aides au logement dont la période était N-2 actualisée annuellement) ou trimestriel actualisé trimestriellement (comme c'est le cas aujourd’hui pour le RSA et la prime d’activité) car sinon une erreur sur une période impacte les périodes antérieures. Concrètement, la mission estime **souhaitable à terme de revenir vers une actualisation annuelle des aides au logement sur la base de ressources N-1 civil** (cf. annexe 9) et de continuer à prendre en compte d'une façon ou d'une autre les niveaux de loyer<sup>33</sup>.

[148] Enfin, il convient **d’éviter le recours à des ressources trop contemporaines**. Le point de référence constitue un enjeu clef dans le cadre de la récupération automatique des ressources : il influe sur la justesse de la donnée prise en compte. Un point de départ (par exemple M-3) et *a fortiori* un point d’arrivée (par exemple M-1) très proche du présent conduisent à prendre en compte des données qui peuvent encore évoluer et qui devront être corrigées par la suite<sup>34</sup>.

[149] **Pour mener à bien ces travaux, un engagement résolu de l’Etat doit donc être formalisé au service d’un programme complet de simplifications.**

**Recommandation n°19** Mettre en œuvre pour la prochaine période conventionnelle, un programme complet et prioritaire de simplifications réglementaires et techniques, notamment dans le cadre de la « solidarité à la source » reposant en particulier (a) sur une notion unique de salaires et de revenus d’activité, (b) sur le recours à des paramètres ou droits plus figés

**Recommandation n°20** Organiser et rendre effectif un suivi complet des engagements de l’Etat qui formalise les éventuels décalages en matière de mise en œuvre et leurs impacts

<sup>32</sup> Par exemple des intérêts du livret A qui sont dans la base RSA et ne sont pas contrôlable par les CAF.

<sup>33</sup> Notamment en fonction de la catégorie de logement (parc social où les catégories de niveaux de loyers dépendent des revenus des ménages et du mode de financement associé) et de la localisation (niveau de tension sur le marché immobilier).

<sup>34</sup> L’employeur déclare en effet le salaire à un instant t (par exemple le 20 du mois) et peut ensuite être amené à procéder à des régularisations. Il peut en aller de même pour les déclarants de la sphère sociale.

### 3.2.2 Tirer les enseignements de la réforme des aides au logement en matière d'accès aux droits des usagers et du calcul de leurs droits

« Les gens avaient des habitudes de vie, maintenant tous les trois mois, leur vie change. Ils ne peuvent plus gérer un budget. Même nous, on ne sait parfois pas expliquer ce qui s'est passé quand c'est la machine qui recalcule, quand on clique sur le fait génératrice et qu'on ne sait pas pourquoi. Quand on est en rendez-vous et qu'on n'arrive pas à expliquer aux gens, les allocataires pensent qu'on est incompétents. » Agent s'exprimant dans le cadre d'un des groupes d'écoute des agents entendus par la mission.

Cette phrase est représentative de propos fréquemment entendus par la mission dans différentes Caf (dans le cadre des six groupes de 12 agents réunis et des temps d'immersion)

Source : *Propos recueillis par la mission dans le cadre de groupes d'écoutes*

[150] **La réforme des aides au logement a contribué à éloigner les usagers de leurs droits, indépendamment des difficultés liées aux systèmes d'information car elle a introduit à la fois de la complexité supplémentaire** (sur le plan juridique et de la fréquence des démarches) et de l'instabilité, en raison d'une part, de la variation des droits trimestrielle (quand ils sont bien calculés) et d'autre part, **des erreurs générant indus et rappels**. Ces évolutions sont à rebours des attentes révélées par différentes études et dans le cadre de la concertation sur la réforme du revenu universel d'activité.

[151] Pour la mission, **l'attention portée aux dysfonctionnements des SI a pu conduire à sous-estimer jusqu'ici l'impact structurel et pérenne de la réforme règlementaire** : la mise en place d'une base de ressource de 12 mois glissants, actualisée trimestriellement, conduit à une actualisation trimestrielle des ressources à récupérer et des calculs, là où elle était autrefois annuelle ; les erreurs sur un mois au lieu d'impacter le seul dernier trimestre impactent également les calculs des trimestres antérieurs; la nouvelle base ressource des aides au logement est désormais désarticulée car elle comporte à la fois des ressources sur 12 mois glissants et d'autres ressources sur le N-1 civil et le N-2 civil ; enfin, la base de ressources des aides au logement étant prise en compte pour le calcul d'autres prestations, telles que le RSA et la prime d'activité, les erreurs de calcul des AL conduisent aussi à des régularisation sur ces autres prestations. Le système global est devenu plus instable et surtout, cela peut rendre plus difficile la gestion de leur budget pour les usagers.

[152] **Ces difficultés liées à la complexification de la règlementation se sont ajoutées aux limites du dispositif de ressources mensuelles (DRM, cf. ci-dessous).** La réforme a conduit à de nombreuses erreurs dans le calcul des droits, en raison notamment de la faible qualité des données contenues dans le DRM et de leur inadaptation pour le calcul trimestriel de prestations. Les données du DRM sont en effet alimentées par des flux PASRAU et DSN conçus pour le recouvrement de l'impôt annuellement sur la base d'une ressource annuelle stable et non pour le calcul de droits trimestriels. Selon la Cnaf, 10 % des ressources contenues dans le DRM sont « flottantes » c'est-à-dire qu'elles évoluent sur une base infra-trimestrielle.

[153] **En 2021, les erreurs non corrigées à 9 mois<sup>35</sup> dans le calcul de l'aide au logement liée à des données erronées, représentent 12 % des prestations versées contre 8 % en 2020, soit une augmentation de 50 %.** Ces erreurs génèrent indus et rappels. En retour, les usagers sont susceptibles de renoncer à leur droit aux aides au logement en raison de la peur des indus. Cela a été rapporté à la mission par des chargés de service aux usagers rencontrés dans les Caf. La mission recommande de réaliser une enquête pour objectiver ce phénomène.

<sup>35</sup> Dit indice résiduel de risque données (IRR données)

[154] Enfin, **la logique de la réforme soulève une incompréhension de principe**. Selon les agents rencontrés par la mission, les allocataires ont du mal à comprendre pourquoi l'aide au logement varie mensuellement alors que le loyer reste stable et est réactualisé seulement annuellement. Si une telle variation se comprend pour le RSA et la prime d'activité qui ont vocation à compléter des ressources qui varient pour garantir « un filet de sécurité » pour l'une et améliorer les revenus du travail pour l'autre, les aides au logement par principe poursuivent un autre objectif que le RSA et la PA : il s'agit de solvabiliser les ménages pour les aider à payer leur loyer qui lui est stable.

### 3.2.3 Sécuriser le fonctionnement du DRM, avant de mettre en œuvre la demande unique de prestations dans le cadre du chantier de « solidarité à la source »

[155] Dans la continuité des travaux sur le revenu universel d'activité notamment, **le Président de la République a annoncé en 2022 le projet de « solidarité à la source »**. Selon les éléments communiqués par la Cnaf, la solidarité à la source serait réalisée en **deux phases** : la première phase consisterait à aller vers **une demande unique de prestation**, le « dites-le nous une fois », la seconde phase consisterait à **déetecter automatiquement les droits** des personnes, même non-allocataires de la Caf, éligibles à une prestation, en récupérant de façon automatique les informations nécessaires à cette vérification auprès des différents acteurs publics et privés qui les détiennent.

[156] La première phase serait divisée en trois étapes : la première consistera à vérifier l'éligibilité au RSA et à la PA pour les allocataires des AL, la deuxième étape à vérifier l'éligibilité au RSA et à la PA pour tous les allocataires. Le calcul serait basé sur la calculette développée par le centre national d'appui au *datamining*. La troisième étape consistera à mettre en place pour les allocataires de la Caf et les *primo-demandeurs* une demande unique de services et de prestations sur un périmètre de prestation qui reste à déterminer.

Schéma 6 : Etapes du chantier de la solidarité à la source



Source : Cnaf

[157] **La fiabilisation indispensable du dispositif de ressources mensuelles (DRM) est nécessaire, selon la mission, avant de mettre en œuvre la demande unique de prestation.**

[158] **Le calcul des prestations à partir des données DRM rencontre aujourd'hui plusieurs types de difficultés, mises en évidence dans le cadre de la réforme des AL :**

- **La faible qualité des données.** Les erreurs déclaratives liées aux données prises en compte pour le calcul des aides au logement, et non corrigées à 9 mois ont augmenté de 50 % suite la mise en œuvre de la réforme. Cela inclue les erreurs de la part des organismes et les variations des données. La Cnaf indique que 10 % des droits AL sont recalculés infra-trimestriellement à la suite des régularisations et retards ;

- **L'augmentation des erreurs de liquidation ;**
- **La non-disponibilité de certaines catégories de ressources dans le DRM**, ce qui impose de compléter par des données déclaratives, recueillies trimestriellement alors qu'elles l'étaient autrefois annuellement ;
- **Les anomalies techniques**, conduisant à des indisponibilités temporaires du DRM, bloquant la liquidation des droits.

[159] Outre la documentation qui permet d'étayer ces constats, la mission tient à souligner qu'au cours de ses déplacements, les agents ont fréquemment abordé d'eux-mêmes ces sujets. La réforme des AL les a fortement perturbés et les a mis en situation d'insécurité. Compte tenu de l'importance des erreurs et de la difficulté à expliquer le calcul du droit, les agents ont indiqué à la mission qu'ils éprouvent une certaine perte de légitimité face aux allocataires.

[160] Selon la mission, ces dysfonctionnements ont plusieurs origines, qu'il convient de distinguer car la résolution des problèmes appelle des réponses de natures différentes :

- D'abord, le calcul trimestriel de prestations à partir des données DRM reposant sur des flux DSN et PASRAU adaptés au recouvrement sur une base annuelle a conduit à des dysfonctionnements liés à l'articulation entre la logique annuelle des ressources recueillies et leur réactualisation trimestrielle<sup>36</sup> ;
- Ensuite, **la gouvernance et le partage des responsabilités concernant le DRM** soulève des questions car elle a conduit à une dissociation entre l'opérateur du DRM qui fournit les données, l'utilisateur des données (la Cnaf), les entités responsables de la rectification à la racine des données (cf ci-dessous). Compte tenu du principe selon lequel le DRM fait foi, aujourd'hui les droits des usagers dépendent de tiers fournissant les données ;

[161] En amont, la mission considère que **compte tenu des volumes industriels que représentent les prestations versées, il est nécessaire de développer une ingénierie préventive au sein de l'opérateur du DRM (Cnav) et de réexaminer les règles de gestion des flux** afin de sécuriser les données et de réduire les rectifications en aval<sup>37</sup>.

[162] En aval, aujourd'hui, **la rectification des erreurs, ne dépend que partiellement de l'usager et ne dépend pas de l'organisme qui verse la prestation. La correction des erreurs contenues dans le DRM se fait à la fois à la racine et en cas d'urgence par la Cnaf qui force le droit**. La rectification à la racine se fait selon du double circuit, sur la base d'un signalement de l'allocataire: d'une part, le PNDS (qui affiche aussi les données issues du DRM) est responsable de gérer la relation avec l'employeur en vue de la correction du flux DSN ; d'autre part, les organismes de la sphère sociale, sont sollicités directement par l'allocataire pour correction du flux PASRAU (sans le concours du PNDS). Une médiation systématique par le PNDS permettrait un meilleur suivi de la demande de rectification et le partage de l'information. Cela permettrait de renseigner l'allocataire sur l'avancement de sa demande de correction. Les avantages et inconvénients d'une extension de la mission de médiation du PNDS devraient être étudiés pour rendre un arbitrage et, le cas échéant, planifier la mise en œuvre de ce chantier.

---

<sup>36</sup> Ainsi, les indemnités journalières AT-MP et maladie ont posé des difficultés de traitement notamment en ce qui concerne la période d'imputation, aspect qui a du donner lieu à régularisation tant dans la conception du système que dans la prise en compte technique de ces spécificités pouvant avoir des effets majeurs sur le calcul des droits.

<sup>37</sup> Voir Eric Ginesy et Laurent Gratieux, *La gouvernance du GIP-MDS et des dispositifs de déclarations sociales*, rapport IGAS, juillet 2022.

[163] En outre, **la nouvelle règle de calcul des aides au logement** (calcul trimestriel sur la base d'une période de 12 mois glissants M-13-M-2), c'est à dire la réforme de la contemporénisation elle-même est source de nombreuses difficultés, comme expliqué précédemment.

[164] Pour la mission, en matière de périodes de référence et d'actualisation des aides au logement, **une période de référence correspondant à l'année civile N-1 avec une actualisation annuelle, aurait l'avantage de concilier équité** (en rapprochant la période de prise en compte de la date de versement), **simplicité, stabilité et conformité à l'objectif de la prestation** (qui consiste à aider au paiement d'un loyer, qui lui ne varie pas trimestriellement mais annuellement). Dans la mesure où il ne serait pas envisagé d'engager une nouvelle réforme des aides au logement, la mission recommande de **procéder à minima à des aménagements en ayant recours à des effets figés**, avec fixation d'un seuil pour éviter les impacts négatifs pour les allocataires, si une importante régularisation entraînait un rappel ou un indu conséquent pour l'allocataire.

[165] Par ailleurs, actuellement, le RSA et la prime d'activité sont calculées sur des ressources déclaratives encore plus contemporaines que les AL post-réforme (M-13 à M-2), puisque leur période de référence est M-3 à M-1. **La prise en compte d'une période de référence de M-4 à M-2 pour le calcul du RSA et de la PA au lieu de la période actuelle qui est de M-3 à M-1** (avec une forte instabilité constatée de la donnée déclarée en M-1) **permettrait d'arriver au moins sur le même point d'arrivée que les AL, à savoir M-2** (leur période de référence étant M-13 à M-2).

**Recommandation n°21** Sécuriser le fonctionnement du DRM, avant de mettre en place la demande unique de prestation, en déterminant des cibles de contrôle qualité, en faisant évoluer sa gouvernance et en assurant les ajustements nécessaires de la réglementation (bases ressources, définition du revenu de référence, période de référence) concernant les aides au logement, le RSA et la prime d'activité

[166] Concrètement, en termes de **gouvernance du DRM**, de partage de compétences et d'organisation opérationnelle, il serait souhaitable :

- En amont, de mettre en place des cibles de contrôle de la qualité des données, avant de nouveaux adossements au DRM ;
- En aval, d'examiner l'hypothèse d'un élargissement de la mission du PNDS à un accompagnement de l'allocataires pour effectuer toutes les corrections, à la fois celles liées à des erreurs de l'employeurs et celles liées à des erreurs des organismes sociaux versant les revenus de remplacement.

[167] Sur le plan des **ajustements règlementaires**, selon la mission, il conviendrait de :

- Simplifier la base ressources pour pouvoir automatiser et limiter le déclaratif, en supprimant certaines catégories de ressources trop difficiles à prendre en compte. A court terme, la Cnaf fait des propositions sur AL et PA-RSA ;
- Retenir une définition unique du salaire, des revenus d'activité et des revenus de substitution pour les différentes prestations, à minima pour les AL et le RSA/la PA.(Vérifier les 2 définitions actuelles) ;
- Prendre en compte une période de référence M-4-M-2 pour le RSA et la PA au lieu de la période actuelle qui est de M-3-M1 ;
- Revoir la période de référence des AL, en prenant en compte idéalement une période de référence N-1 année civile réactualisée annuellement. A défaut s'il y avait une volonté politique

de conserver un période de 12 mois glissant, l'articuler avec une actualisation semestrielle au lieu de trimestrielle fixer un seuil au-delà duquel les indus ou rappels ne sont pas régularisés (droits figés).

[168] Par ailleurs, la mission a eu connaissance des **résultats intermédiaires de l'expérimentation de l'adossement du RSA et de la PA au DRM** (en décembre 2022). A la lecture des résultats, elle attire l'attention de la tutelle sur les deux points suivants mentionnés dans le bilan (réalisé avec la période de référence M-3 à M-1) :

- « *Une incompréhension du mécanisme de pré remplissage aux deux-tiers des DTR (usagers et collaborateurs des Caf), qui est perçu comme porteur de complexité pour l'usager (...) peut générer de nouveaux risques dégradant la qualité des données entrantes. De plus, peu d'allocataires ont compris que les données préaffichées ne sont que partielles, il existe donc un risque important de calculer le droit trimestriel avec des ressources incomplètes et de générer a posteriori des indus conséquents. Le mécanisme est donc pourvoyeur d'insécurisation pour les allocataires et comporte un risque important d'accroissement de contacts en relation de service.* » Cela souligne qu'il est difficilement envisageable de mettre en œuvre la réforme en maintenant la période de référence actuelle M-3 à M-1.
- « *L'affichage du revenu net social sur les bulletins de salaire et les décomptes de prestations sociales courant 2023 sous réserve de parution du décret, fait consensus auprès des allocataires et des collaborateurs et apparaît comme le véritable élément de simplification proposé et attendu* » ; à cet égard, l'arrêté permettant l'affichage du net social sur le bulletin de paye vient d'être publié le 7 février 2023.

[169] D'une manière plus générale, au vu de ce premier bilan, la mission considère que les garanties sur la qualité des données, le processus, les simplifications législatives et règlementaires, la compréhension des usagers sont à ce stade insuffisantes pour décider de la mise en œuvre de l'adossement au DRM. Elle invite par ailleurs la Cnaf à réaliser des études qualitatives solides d'écoute des usagers et des agents. D'après les documents dont elle a eu connaissance, notamment l'étude de Mac Kinsey de 2019 visant à « *sécuriser la mise en œuvre du programme de modernisation des Aides Personnelles au Logement* », l'écoute des usagers et des agents semble avoir été très insuffisante en amont de la réforme des aides au logement (cf. annexe 9).

[170] Les deux dernières difficultés liées aux DRM tiennent à la **complexité des bases ressources** (cf. *supra*) et aux dysfonctionnements du **système d'information** (cf. annexes 9, 10 et 11).

### 3.2.4 La stratégie d'accès aux droits : des résultats prometteurs mais des progrès conditionnés aux moyens humains qui pourront être dégagés pour l'accompagnement

[171] En matière d'accès aux droits, **plusieurs évolutions prometteuses sont intervenues au cours de la COG passée**. Les étendre demanderait un investissement en moyens humains car les bilans des expérimentations montrent que **le facteur clef de réussite de chacun de ces dispositifs est la qualité de l'accompagnement par les agents et le temps qu'ils ont pu consacrer aux usagers**.

[172] La Cnaf a en effet développé **une stratégie d'aller-vers** reposant sur plusieurs types d'actions : **les contacts proactifs, l'accompagnement des allocataires à travers le rendez-vous des droits et le datamining accès aux droits**. La mise en place des parcours et le recours au numérique y contribuent également (cf. annexe 8). Cette stratégie semble répondre dans son principe aux

attentes. L'écoute usagers<sup>38</sup> montre en effet que ceux-ci attendent une démarche proactive de la part des Caf pour les aider à connaître leurs droits et les services auxquels ils peuvent prétendre et qu'ils les aident à les maintenir dans leurs droits (envois de SMS à des moments clefs de façon préventive, par exemple au moment de faire la déclaration trimestrielle de revenus).

[173] Concernant **les contacts pro-actifs**, en 2020, la Cnaf indique que 54 % des caisses qui ont déployé une action complémentaire de prévention des indus ont choisi de conduire au moins une action proactive. À la suite de tests et au regard des résultats, la Cnaf a décidé la généralisation de deux plans fin 2022, ayant démontré leur efficacité selon elle au niveau du ROI des indicateurs d'efficacité des actions, il s'agit des plans DTR RSA / PPA et DTR AAH. Cette stratégie doit également permettre de réduire les flux en entant en aval.

[174] Par ailleurs, le **datamining**, utilisé pour définir un risque d'indu dans le cadre des données entrantes et scorer un risque métier lors de la liquidation des prestations, est désormais aussi déployé pour **déterminer un risque de non-recours** aux droits. En 2020 et 2021, les Caf ont eu à réaliser au moins une campagne annuelle d'accès aux droits sur la base du modèle Prime d'activité au titre des plans de contrôle. En 2021, au moins 3 291 allocataires ont ouvert un nouveau droit à la prime d'activité, pour un montant moyen de 220 €, soit 5,5 % des allocataires détectés. Le modèle *datamining* « allocation de soutien familial » a quant à lui été généralisé à toutes les Caf pivot Aripa en novembre 2021 à la suite d'une expérimentation réalisée en 2020 auprès de six Caf pivot.

[175] Si **les campagnes de datamining** ont démontré qu'il permettait d'améliorer le recours aux droits, la mission relève qu'elles **mettent aussi en évidence les limites du modèle** : les modalités de prise de contact des allocataires (téléphone plutôt que SMS) et l'accompagnement pour aider à faire les démarches sont déterminants ; le taux de droits ouverts reste bien en dessous de la proportion de personnes éligibles contactées (64 % des personnes contactées dans le cadre de l'expérimentation *datamining* PA étaient éligibles mais seulement 11 % des personnes contactées ont ouvert un droit) ; si la première campagne sur une prestation est efficace, le taux d'ouverture des droits diminue lors des campagnes suivantes ; le modèle n'est pas pertinent sur toutes les prestations ; enfin il permet d'agir sur le non-recours partiel au sein de la branche famille et détecter les droits des allocataires d'une prestation qui n'ont pas recours à d'autres prestations auxquelles ils seraient éligibles ; mais, en l'état actuel du partage des données entre organismes et d'utilisation possible du RNCPS, il ne permet pas d'aller chercher les non-allocataires de la Caf, connu des autres opérateurs.

[176] Enfin, le **rendez-vous des droits** constitue une avancée qui, pour être étendue, doit bénéficier de réallocations de moyens. La Cnaf a mis en place en 2014 ce « rendez-vous des droits » afin de réduire le non-recours. Selon la logique du guichet unique, les Caf proposent à certains publics allocataires un entretien personnalisé pour faire le point sur un grand nombre de leurs droits sociaux, gérés ou non par les Caf. Selon le rapport IGAS-IGF d'évaluation de la COG Cnaf de 2017, « *ce dispositif a été déployé au-delà des objectifs* ».

[177] **L'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis » mise en place au dernier trimestre 2017 a étendu le dispositif à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec des ressources faibles**, dont 42 % n'étaient pas connus des Caf. Selon une étude de la Drees reposant sur une comparaison par rapport à un échantillon témoin, **ces rendez-vous des droits élargis ont eu globalement un effet positif très fort** sur l'ouverture de nouveaux droits. Plusieurs des résultats conduisent à penser que cet impact positif tient en grande partie à l'accompagnement

---

<sup>38</sup> Ecoute usagers réalisée par le Centre national d'appui aux métiers de la Cnaf en décembre 2021. 3305 personnes de 12 Caf ont été interrogées

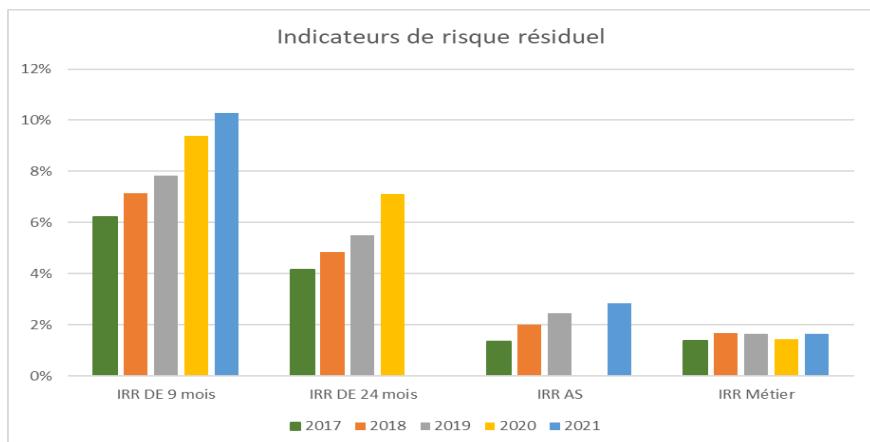
qui est réalisé pendant cet entretien. De fait, la part de personnes ayant ouvert un nouveau droit à la suite d'un rendez-vous est plus élevée lorsque l'agent Caf les a aidées à entamer les démarches que lorsqu'il les a simplement informées.

### 3.2.5 La maîtrise des risques : une forte dégradation en raison notamment des tensions de production, une plus grande attention nécessaire dans le cadre de la COG à venir

[178] La qualité du versement du juste droit a diminué fortement au cours de la période 2018-2022, en lien avec la dégradation de la **qualité des données entrantes**. Les erreurs liées aux données déclaratives non corrigées au bout de 9 mois augmentent ainsi chaque année depuis 2017, pour atteindre 8,3 Md€ en 2021, soit 10,3 % des prestations versées. En 2019, elles représentaient 6,3 Md€, soit 7,8 % des prestations, soit une augmentation de 30 % en 2 ans. L'impact budgétaire pour la Cnaf (différence entre les rappels et les indus) représente un surcoût de 3,8 Md€ en 2021.

[179] Si la Cour des comptes regarde plus attentivement l'indicateur de risque résiduel (IRR) à 9 mois, l'IRR à 24 mois permet de voir les erreurs qui demeurent, une fois que tous les contrôles sont intervenus. Ces erreurs augmentent de 1,3 Md€ entre 2019 et 2020.

Graphique 28 : Évolution des différents IRR sur les dernières années



Source : Cnaf. Nota bene : il s'agit ici des valeurs centrales des estimations des taux d'indus/rappels résiduels

[180] Cette dégradation de la maîtrise des risques s'explique notamment par l'extension de la prime d'activité (prime très génératrice d'erreurs car elle s'adapte trimestriellement aux ressources fluctuantes et au changements de situations fréquents du public allocataire), la crise sanitaire (priorisation de la production au détriment du contrôle) et la réforme des AL (cf. supra).

[181] La période a pourtant été marquée également par des progrès en matière de **contrôle**. Ainsi, malgré une réduction des effectifs affectés aux contrôles (289 ETPMA soit -25 % sur la période de la COG), et une augmentation des erreurs (plus d'1 Md€ entre 2020 et 2021) et donc de la base à sécuriser, l'**indice résiduel de risque métier reste stable**. Cela met en évidence une augmentation de la productivité de la vérification grâce -notamment- au recours au *datamining* qui permet de cartographier les zones de risques, avec des contrôles ensuite orientés en fonction de ces cibles.

[182] En matière de **recouvrement**, au cours de la période 2018-2022, le **nombre d'indus augmentant, le nombre de créances à recouvrer augmente aussi**. Ainsi pour atteindre la cible de l'indicateur, il est nécessaire pour les Caf de recouvrer un nombre de créances plus important que dans le passé, alors même que les moyens consacrés au recouvrement sont globalement stables, et que les outils à disposition des Caf sont obsolètes (leur modernisation n'a pas fait l'objet d'une

priorisation au cours de la COG passée, au regard de l'ensemble des autres chantiers SI qui ont dû être conduits en particulier celui lié à la réforme des aides au logement).

Tableau 11 : Prestations, solde et à recouvrer et taux de recouvrement en 2021 en Md€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prestations versées	72,33	75,17	76,07	75,86	80,23	83,66	80,74
Reste à recouvrer au 31/12	1,51	1,56	1,53	1,50	1,55	1,56	1,66
Solde à rec. / presta. versées	2,10 %	2,07 %	2,01 %	1,99 %	1,93 %	1,86 %	2,03 %

Source : Cnaf

[183] Lors des échanges avec les équipes chargées du recouvrement dans les trois Caf où elle s'est déplacée, la mission a pu constater **le niveau élevé du stock d'indus**. Compte tenu du risque de prescription à 24 mois, le haut niveau de stocks conduit les Caf à se concentrer sur les indus les plus anciens, sur le point d'être prescrits, délaissant les plus récents. Or il est plus facile de recouvrer une dette récente. Ces indus deviennent à leur tour, plus anciens donc difficiles à recouvrer. **L'importance du stock crée ainsi un cercle vicieux qui embolise le processus de recouvrement**. Par ailleurs, le recouvrement d'une partie des créances peut s'avérer plus couteux en moyens humains et en frais externes (frais d'huissiers) que les créances elles-mêmes. Outre la question de l'efficience, cela soulève une question managériale et de sens au travail. La mission a pu échanger avec des agents qui exprimaient leur incompréhension devant l'utilité de recouvrer ces créances.

[184] Dans ces conditions, **la mission recommande de conduire une réflexion nationale sur la gestion de l'antériorité** : analyser les contenus des dossiers pour alléger la production en lien avec le certificateur, identifier la valeur d'abandon de créance en lien avec le coût pour la branche (si nécessaire en le limitant par période à définir ou en l'excluant en cas de fraude avérée), lisser la nature des vérifications dans l'année en fonction de l'antériorité des dossiers.

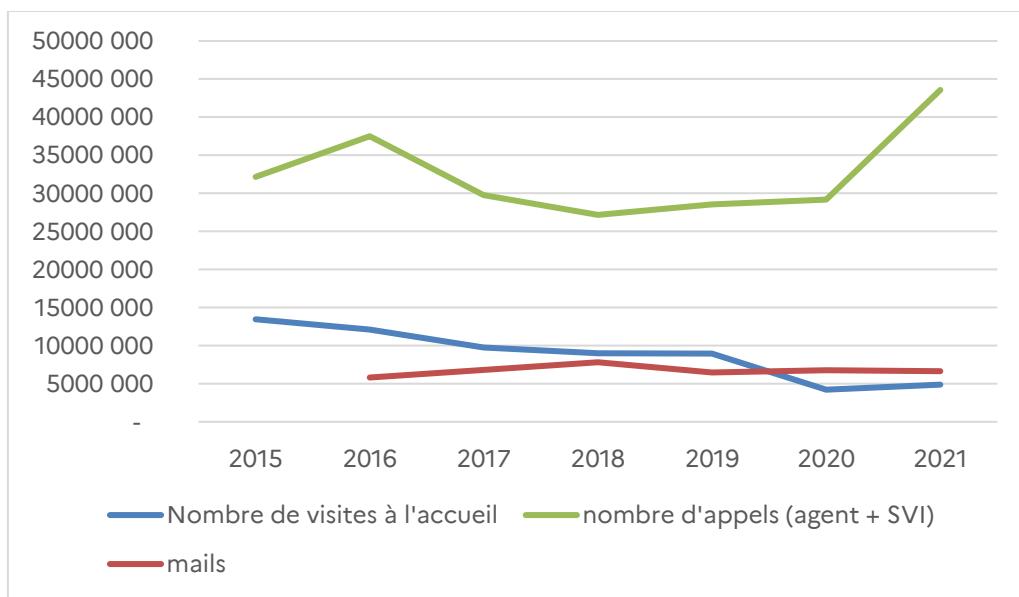
[185] Enfin, le montant des créances recouvrées, diminue au cours de la COG. Pourtant les indicateurs sur le recouvrement ne le montrent pas puisque l'un concerne le taux de créances recouvrées en nombre de créances et l'autre porte sur le recouvrement financier. **La mission recommande ainsi de compléter ces indicateurs par un indicateur qualitatif qui pourrait être le taux en volume financier des créances recouvrées** (de manière non financière).

### 3.3 Rénover la stratégie de relation de service

#### 3.3.1 Dans un contexte de tension sur les effectifs et compte tenu de la nécessité de prioriser le versement des prestations, l'ajustement a porté sur la qualité de service rendu

[186] **Pendant la période 2018-2022, les flux se sont avérés globalement plus élevés que prévus, avec une répartition entre canaux différente des prévisions** (voir *supra*) : ils ont été très supérieurs aux prévisions pour le téléphone, inférieurs pour les mails, inférieurs pour l'accueil physique alors qu'étaient attendus une augmentation des mails et une relative stabilité des autres canaux (cf. annexe 6).

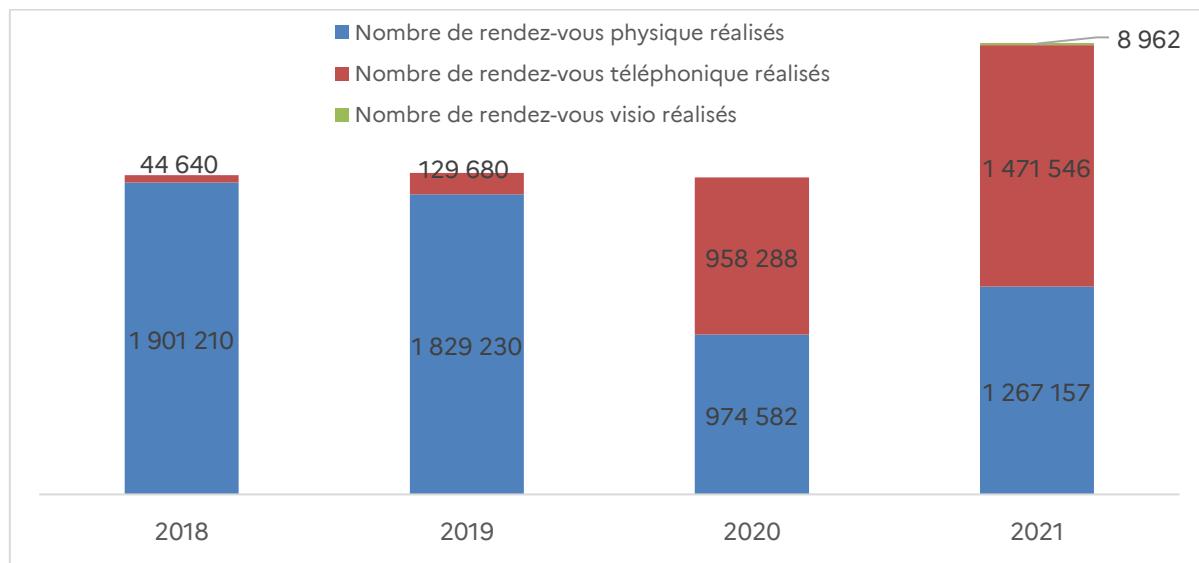
Graphique 29 : Flux entrants: visites, appels, mails (en nombre, entre 2015 et 2021)



Source : *Données Cnaf, travaux mission.*

[187] **Le nombre total de rendez-vous tous canaux confondus est en augmentation.** Depuis la crise sanitaire, les Caf ont en effet développé les rendez-vous téléphoniques, à la place d'une partie des rendez-vous physiques. Néanmoins l'augmentation du nombre de rendez-vous téléphoniques est bien plus importante que la baisse du nombre de rendez-vous physiques.

Graphique 30 : Nombre de rendez-vous entre 2018 et 2021

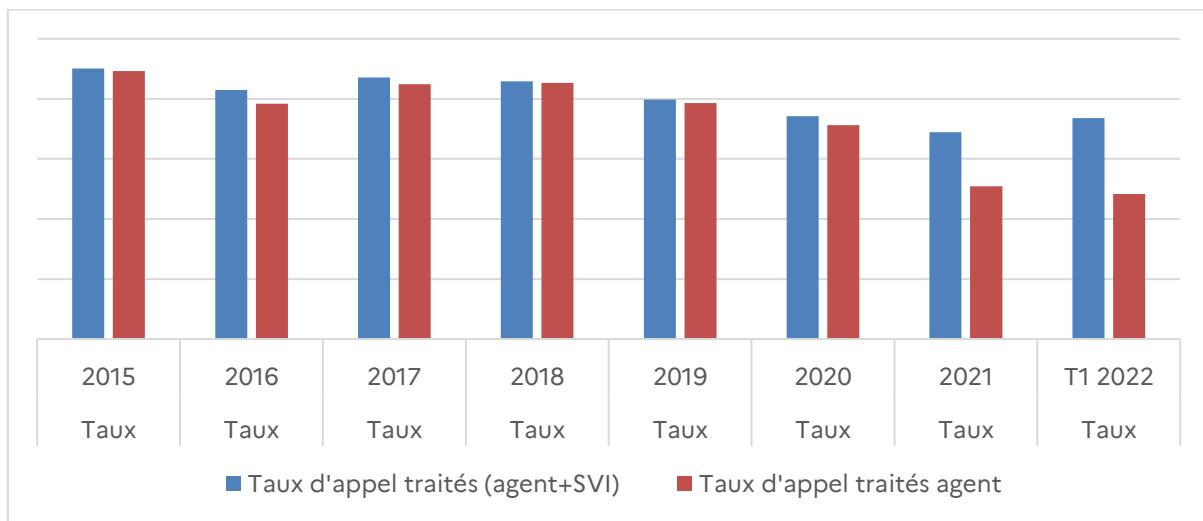


Source : *Données Cnaf, travaux mission. Nota bene : les rendez-vous en visio ont été déployés à compter de 2021*

[188] **La crise sanitaire a contribué à accroître la place du canal téléphonique et cette tendance s'est prolongée au cours des années suivantes.**

[189] Face à cette hausse du nombre d'appel, **le taux d'appels traité diminue, de 90 % en 2015 à 69 % en 2021**. Lorsqu'on ne prend pas en compte les appels traités par le serveur vocal interactif, mais uniquement ceux traités par les agents, la dégradation est encore plus forte : de 89 % en 2015 à 51 % en 2021 (en à 48 % au premier trimestre 2022).

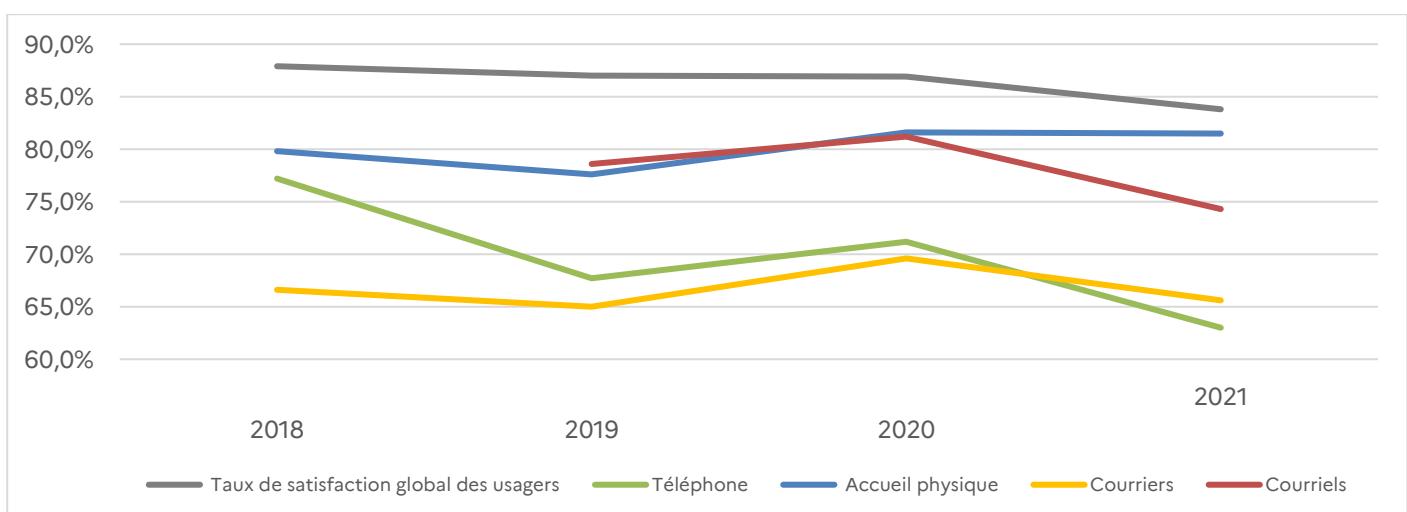
Graphique 31 : Evolution du taux d'appels traités entre 2015 et 2021



Source : *Données Cnaf, travaux mission*.

[190] Dans un contexte de rendu d'effectifs trop élevé par rapport aux charges de la branche et à ses gains de productivité (cf. *supra*), l'ajustement s'est donc fait par la qualité, tant en matière de versement du juste droit, qu'en matière de relation de service. Ainsi les indicateurs de satisfaction des usagers se dégradent, à l'exception de celui lié à l'accueil physique. **L'indicateur de satisfaction globale tous canaux confondus passe de 88 % en 2018 à 84 % en 2021.**

Graphique 32 : Evolution du taux de satisfaction des usagers entre 2018 et 2021



Source : *Cnaf, traitement mission*

[191] Par ailleurs, **afin de préserver les effectifs en production compte tenu des tensions qui existaient** déjà, conformément aux préconisations du rapport IGAS-IGF de 2017, les restitutions d'effectifs ont beaucoup pesé sur la relation de service. De nombreuses Caf ont recruté des CDD à la

place des CDI restitués, ce qui conduit à une augmentation de la rotation des agents et entrave leur montée en compétence (cf. annexe 4).

### 3.3.2 Le virage populationnel, le développement des parcours, une meilleure orientation en amont et une véritable complémentarité entre canaux pour mieux répondre aux besoins

[192] Aujourd’hui, la relation de service paraît trop organisée à partir de l’offre, et pas assez à partir du besoin des usagers. Ainsi, les appels téléphoniques sont gérés en flux, sans orientation selon le type de demande, le degré d’urgence ou la complexité, ce qui peut conduire à de la réitération. Par ailleurs, la distinction entre la réponse de niveau 1 et la réponse de niveau 2 ne semble comprise ni des usagers ni des agents. Elle ne permet pas toujours d’apporter une réponse complète dès le premier contact, comme le révèle l’écoute usagers<sup>39</sup> et, comme a pu le constater la mission, en échangeant avec de nombreux agents<sup>40</sup>. Les usagers expriment également le souhait de pouvoir disposer d’un interlocuteur référent sur leur dossier.

[193] Surtout, certains types de besoins ne semblent pas trouver de réponse organisée à ce stade comme l’aide à la navigation à distance pour la réalisation de démarche en ligne<sup>41</sup>, l’aide à la réalisation de la démarche pour les personnes illettrées (s’il existe des dispositifs ponctuels de détection de l’illettrisme et l’illettrisme et des ateliers numériques pour permettre à ceux qui ont un niveau minimal d’autonomie de progresser, il n’existe pas d’aide aux démarches pour ces publics<sup>42</sup>), et enfin pour répondre aux situations d’urgence<sup>43</sup> (cf. annexe 8).

[194] La relation de service devrait donc être réorganisée autour de l’allocataire, en fonction de son profil et surtout de son type de besoin : première demande de prestation, renouvellement d’une demande, suspensions de droit, indus, *etc.*

[195] S’agissant du profil de l’allocataire, la Cnaf a mis en place une nouvelle approche dite populationnelle consistant à spécialiser des agents dans le traitement des dossiers d’un type de population, pouvant percevoir plusieurs prestations mais différenciée selon sa caractéristique dominante. Après une première expérimentation engagée en mars 2021 dans six Caf qui a donné lieu à une évaluation positive, une extension dans de nouvelles Caf avec évaluation est en cours, en vue d’une généralisation en 2023. Lors de ses déplacements dans des Caf ayant d’ores et déjà mis en œuvre cette démarche, soit dans le cadre de l’expérimentation soit de façon volontaire, la mission a

---

<sup>39</sup> Ecoute usagers réalisée par le Centre national d’appui aux métiers de la Cnaf en décembre 2021. 3305 personnes de 12 Caf ont été interrogées

<sup>40</sup> A plusieurs reprises des agents ont souligné les limites de la réponse que peuvent apporter des chargés de service usager (CSU). « Les gens font la queue deux heures pour venir à l’espace numérique pour que quelqu’un les aide à faire quelque chose qu’on peut faire sur le site internet. Les CSU n’ont rien de plus que le caffr. » (Chargé de service usager s’exprimant dans le cadre d’un des groupes d’écoute des agents réunis par la mission, reflète des propos souvent entendus par la mission au cours de ses déplacements).

<sup>41</sup> Lors des immersions en plateforme téléphonique, la mission a constaté que de nombreux allocataires appelaient pour avoir une aide pour réaliser une démarche (DTR *etc.*) en sollicitant à cette occasion à la fois des informations juridiques et concernant la navigation sur le site internet. Dans de telle occasions, le conseiller n’est pas autorisé à attendre que l’usager fasse une partie de la démarche en même temps ce même quand l’allocataire le demande explicitement, par crainte de se tromper ou de bloquer à l’écran suivant. Cela peut conduire à de la réitération (l’allocataire appelle à l’étape suivante), ou à des erreurs.

<sup>42</sup> Dans les accueils sur bornes, les CSU accompagnent les usagers pour la réalisation des démarches (indications fournies) mais ils ne sont pas autorisés à se substituer à l’allocataire qui doit écrire seul et renseigner seul toutes les informations. Or force est de constater que certains ne peuvent le faire. Une partie de ces usagers s’orientent alors vers les France Services sans que la mission d’aider ces publics en réalisant leurs démarches ne soit clairement attribuée aux France Service.

<sup>43</sup> Dans les faits, la mission n’a pas observé d’organisation spécifique à la gestion des situations d’urgence en matière de prestations, généralisée dans le réseau.

**pu constater qu'elle était plébiscitée par les agents.** Ceux-ci apprécient de pouvoir traiter le dossier de bout en bout et se sentent plus compétents pour traiter les dossiers d'un public particulier, grâce à la formation spécifique reçue et parfois grâce à des droits d'accès à divers portails partenaires où ils trouvent les informations concernant ce public. Ils estiment cela réduit leur charge cognitive.

[196] **Cette démarche concerne d'abord la production** : la spécialisation des agents sur un type de public rencontrant plus souvent des situations communes doit permettre de faciliter le traitement des dossiers et de « faire bien du premier coup ». **Elle permet également de réorganiser la relation de service**, dans la mesure où elle permet d'adapter les principes d'ordonnancement aux besoins des publics et l'utilisation des canaux de contact les plus adaptés au profil allocataire. Elle amorce une stratégie de *middle office*, l'agent étant responsabilisé sur une intervention complète sur le dossier de l'allocataire. La mise en place d'un nouveau métier de *middle office*, se situant entre les métiers de chargé de service usager<sup>44</sup> (CSU) et de gestionnaire de conseil allocataire<sup>45</sup> (GCA) est d'ailleurs envisagée par la Cnaf.

[197] **L'approche populationnelle permettrait de combiner l'orientation du public vers les interlocuteurs les plus adaptés au sein de l'organisme avec l'orientation vers un canal privilégié.** Un tel fléchage serait possible en l'absence d'une approche populationnelle mais celle-ci le facilite et renforce encore sa pertinence.

[198] **La Cnaf a également développé dans la période récente des parcours en fonction de situations de vie qui peuvent servir d'appui afin de différencier l'organisation de la réponse en fonction des besoins** (parcours décès, décès d'un enfant, séparation, naissance entre 2019 et 2022). **Ils sont plébiscités par les agents** (« *les parcours, c'est génial pour nous comme pour les allocataires : cela va plus vite, on ouvre des droits, on se connaît mieux et on peut aiguiller* »<sup>46</sup>). Cette approche se combine avec l'approche populationnelle. Ainsi, un allocataire primo-demandeur se verra proposer un parcours d'intégration composé d'un socle commun à l'ensemble des allocataires et d'éléments spécifiques à son groupe populationnel. Un changement de situation (naissance, séparation, décès) peut faire entrer l'allocataire dans un groupe populationnel spécifique, avec une offre de service dédiée : par exemple, l'enregistrement d'une séparation déclenchera l'intégration de l'allocataire dans le groupe populationnel des parents isolés et lui donnera accès à l'offre de service.

[199] **Actuellement, les canaux fonctionnent de façon ouverte et parallèle. L'usager a le choix du canal qu'il préfère, sans forcément avoir toutes les informations pertinentes en amont pour arbitrer entre eux et retenir le medium le plus approprié pour lui et sa demande.** La mission a pu constater lors de ses déplacements que certains allocataires accueillis par un conseiller de service à l'usager recevaient une réponse qui aurait nécessité un rendez-vous téléphonique ou physique, dans la mesure où le CSU à l'accueil physique ne pouvait pas toujours consulter les outils (Nims notamment) contenant les éléments de réponse ou ne comprenait pas l'origine du blocage. L'écouter usager mentionne aussi ce décalage : « *on ne fait pas deux heures de route pour aller sur le Caf.fr. Si c'est ça, on peut aller chez un partenaire de la Caf* » - Allocataire (écoute usagers). « *La dernière fois, je suis allé en accueil, on m'a dit de téléphoner !* » - Allocataire (écoute usagers).

---

<sup>44</sup> Apportant aujourd'hui une réponse de premier niveau, dite de « niveau 1 ».

<sup>45</sup> Etant en mesure aujourd'hui de liquider les prestations et d'apporter une réponse plus complète et approfondie, dite « de niveau 2 ».

<sup>46</sup> Ecoute usagers réalisée par le Centre national d'appui aux métiers de la Cnaf en décembre 2021. 3305 personnes de 12 Caf ont été interrogées

[200] Par ailleurs, **les usagers ne semblent pas comprendre la différence entre les accueils partenaires et les accueils Caf, ni la différence entre les différents types d'accueil Caf.** Sur le site caf.fr, cette distinction entre les différents types d'accueil n'apparaît clairement alors qu'ils n'apportent pas le même type de réponse (les accueils partenaires, les accueils France service et les différents types d'accueils Caf), comme a pu le constater la mission en navigant sur le site. Dans le cadre de l'écoute usager et du test utilisateur sur le caf.fr<sup>47</sup>, ce manque de lisibilité est également relevé. Enfin, l'absence de carte en ligne pour la plupart des départements, sur le site caf.fr ne facilite pas la lisibilité de l'accueil physique et l'accessibilité.

[201] Ces insuffisances dans l'orientation créent un engorgement et peuvent différer l'accès aux prestations d'usagers souvent les plus éloignés de leurs droits.

[202] **La mission recommande donc de cartographier les besoins et d'identifier, pour chaque le canal, chaque demande et chaque profil d'usager le medium le plus adapté, sans qu'aucun canal ne devienne exclusif.** Cela peut se faire par recours à la meilleure information les usagers en amont, aux « *nudge* », à des méthodes de redirection. Pour les plus fragiles et les moins compétents, l'orientation directive (nécessité de passer par un canal ou un filtre avant de pouvoir accéder à un autre) ne devrait être envisagée que pour des situations spécifiques, après avoir procédé à des tests et des évaluations (enquêtes qualitatives : écoute usagers, enquêtes mystère etc.). Une telle stratégie doit permettre de combiner l'industrialisation du processus de réponse et la possibilité de « maintenir la porte ouverte » pour les usagers les plus en difficulté pour faire valoir leurs droits sociaux.

[203] **Dans le cadre d'une telle stratégie de service globale tournée vers les attentes des usagers et plus dynamique, le rôle et le fonctionnement des différents types d'accueil physique devraient être redéfinis :** identifier les situations nécessitant un accueil en flux, généraliser l'accueil en rendez-vous, interroger le rôle des accueils sur borne.

**Recommandation n°22** Mettre en place l'approche populationnelle (a) en la combinant avec le déploiement plus intensif de parcours formalisés (plan de charge à définir dans la COG pour des parcours de vie et de populations), (b) pour orienter mieux les publics dès la prise en charge avec des modes de contacts privilégiés et (c) en veillant à un déploiement dans le réseau combinant territorialisation et mise en œuvre homogène

**Recommandation n°23** Améliorer l'orientation notamment en amont, la lisibilité des accueils, les différents modes de contact pour renforcer la prise en charge en (a) renforçant l'intégration des modes de contact (CRM adapté, ajustements de l'organisation téléphonique), (b) en déployant les parcours de vie et de populations et (c), compte tenu de ces évolutions, revoir les sites internet et en particulier caf.fr (d) en pleine articulation avec le PNDS

[204] L'outil de gestion de la relation client (CRM) permettant de mettre en place une vision omnicanale est évoqué plus loin au 3.3.5.

---

<sup>47</sup> Restitution des tests utilisateurs caf.fr - Contacter ma Caf, étude faite par cap gemini – mai 2021. « Des points d'accueil différents identifiés, mais une différence qui pose question. Tous les participant.e.s ont vu la légende, directement, ou après consultation approfondie 3 (dont 2 très connaisseurs de la Cnaf) comprennent la différence et ce qu'est un point d'accueil partenaires. 4 voient une différence mais qui n'est pas claire. » La recommandation formulée par le cabinet de conseil pour y remédier souligne le manque de clarté de la stratégie elle-même. Il recommande de préciser via une infobulle la présence systématique d'un agent caf dans un accueil partenaire « pour rassurer », ce qui ne correspond pas à la réalité.

### 3.3.3 L'accessibilité des Caf : des objectifs plus précis et un meilleur suivi à l'échelle nationale sont nécessaires

[205] En matière d'accueil physique, **si l'accessibilité des Caf est affirmée dans son principe, elle ne semble pas ou peu pilotée à l'échelle nationale que ce soit en termes d'objectifs<sup>48</sup> ou de suivi.**

[206] En effet, il n'existe pas de réelle exigence en termes de maillage territorial, ni d'accessibilité en temps de trajet, des Caf elles-mêmes. La norme porte sur l'accessibilité des Caf et de leurs partenaires alors qu'il n'existe pas d'orientation claire à l'échelle nationale concernant le rôle de ceux-ci dans la stratégie d'accueil. Dans les réponses écrites apportées aux questions de l'IGAS, la Cnaf indique « *le maillage territorial déployé par la branche Famille avec ses sites d'accueil propres et ses partenaires relais permet, avec plus de 3000 sites, de couvrir 76 % des bassins de vie (BV) au sens de l'INSEE et 92,7 % des allocataires. Un point de contact Caf ou partenaire Caf est accessible à moins de 30 minutes en tous points du territoire.* »

[207] **L'accessibilité n'est ainsi pas toujours effective.** Les allocataires estiment qu'il leur est difficile d'accéder physiquement à la Caf. L'écoute usagers de décembre 2021 indique : « *Les répondants font également part d'une fermeture massive des accueils (« forteresse ») qui sont, dans la plupart des cas, disponibles uniquement sur rendez-vous et pour la réalisation de démarches en ligne* ».

[208] **Certaines Caf ne proposent plus d'accueil physique en flux**, comme a pu le constater la mission dans deux départements où l'intégralité de cet accueil en flux est assuré par les structures France Services et d'autres partenaires.

[209] Enfin, **la place de l'accueil sur rendez-vous s'est développée mais les délais entre la prise de rendez-vous et le rendez-vous semblent importants** et ne font l'objet d'aucun suivi de la part de la Cnaf (seul le délai entre la demande de rendez-vous et l'obtention d'une date de rendez-vous est un indicateur). Lors de ses déplacements et à partir de la navigation sur le site de la Cnaf (pages locales des Caf), la mission a pu constater que ce délai est fréquemment de l'ordre de 3 à 4 semaines. Dans certaines rares Caf, un délai plus court est proposé pour certains motifs de rendez-vous précis, souvent liés à des situations dramatiques (décès d'un enfant par exemple). Parfois, aucun créneau de rendez-vous n'est proposé (donc toutes les plages ouvertes -même éloignées- sont déjà préemptées et indisponibles).

### 3.3.4 Clarifier la place de Frances services et les autres partenaires dans la stratégie d'accueil physique

[210] Aujourd'hui, dans certains départements, les points France services assurent une partie de l'accueil. Si les structures France Services accueillent une part minoritaire des flux (7 %), elles assurent, avec les autres partenaires, l'essentiel du maillage territorial (66 % de l'ensemble des sites d'accueils – graphique 33).

---

<sup>48</sup> La lettre réseau relative à l'accueil physique ne fixe pas réellement d'objectifs en matière d'accueil, qu'il s'agisse de plage ou de jours d'ouverture, ou encore de taux de disponibilité des rendez-vous ou de délai entre la demande de rendez-vous et la date de rendez-vous.

Graphique 33 : La place des partenaires d'accueil dans le réseau Caf



3484 sites au total (RIOSS 10/21) – 274 sites Caf et 911 permanences (RNDC 2020)

Chiffres janvier à octobre 2021

Source : Cnaf

[211] **La Cnaf tient un discours ambigu concernant leur rôle**, comme l'avait déjà souligné le rapport sur les enjeux communs des branches de la sécurité sociale<sup>49</sup>. Elle considère que les structures France Services ont avant tout une mission d'accès aux droits. Pourtant, la norme à atteindre fixée par la lettre réseau est « *celle d'un point de contact a minima par bassin de vie assuré par la Caf ou par un de ses partenaires d'accueil.* » Cela signifie que, dans certains territoires, l'accès à un accompagnement physique sur les sujets de la compétence de la Cnaf relève entièrement de France Services ou d'autres partenaires.

[212] La mission a pu constater dans le cadre de ses déplacements que, **dans certains départements, France services assure une partie de l'accueil physique aux usagers, sans autre rendez-vous pris ensuite à la Caf dans la très grande majorité des cas. Il existe même des Caf où France services reste le seul accueil ouvert en flux** dans le département pour les démarches relevant de la branche (la Caf renvoie alors vers France services depuis sa page locale comme seule modalité d'accueil physique en flux).

[213] En milieu rural, dans certains départements, compte tenu de la faiblesse du maillage des accueils Caf, le seul accueil physique possible est assuré par les France Services. Dans ces circonstances, pour garantir l'équité de traitement devant le service public sur le territoire, il apparaît **nécessaire que le niveau de réponse offert par ces structures soit aussi proche que possible de celui offert par une structure relevant de la Caf**. Dans la mesure où les agents France Services ne peuvent être -par construction- aussi formés que les agents Caf sur des sujets du ressort de la branche, le déploiement de visioconférences avec des agents Caf depuis les France Services en milieu rural doit pouvoir être généralisé<sup>50</sup>. En milieu urbain, elles semblent répondre aux besoins d'allocataires ayant besoin d'un accompagnement important, avec une durée de rendez-vous élevée (notamment de personnes illettrées ou maitrisant mal le français).

<sup>49</sup> Voir Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, Céline Perruchon et Jean-Philippe Vinquant, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, rapport IGAS IGF, décembre 2021.

<sup>50</sup> Deux Caf visitées par la mission ont d'ores et déjà expérimenté un tel dispositif. Leurs directions considéraient l'expérience positive et envisageaient sa pérennisation, voire son extension

[214] Il semble difficilement envisageable à court terme de renvoyer dans tous les départements une part importante de l'accueil assuré par les Caf aux France Services, ni de leur confier entièrement la responsabilité de l'accueil en flux<sup>51</sup>, compte tenu de l'hétérogénéité du réseau.

[215] **La mission recommande plutôt d'assumer la place que les France Service jouent actuellement, ainsi que celles des autres partenaires et de l'étendre partout où cela est possible**, dans un double objectif : garantir l'accessibilité physique des Caf, notamment en milieu rural où le réseau des Caf est moins dense, et accueillir partout les personnes les plus éloignées de leurs droits.

[216] Il convient surtout de **tirer toutes les conséquences du rôle joué par les France Services** et de son renforcement, **en matière** :

- **D'investissement dans l'animation de la relation partenariale**, par la mise en place de ligne téléphonique dédiée voire idéalement de référent Caf identifié ;
- **De moyens humains** : organisations de permanences par des agents Caf, notamment en milieu rural, où France service est parfois le seul lieu physique accessible où il est possible d'accéder à un accompagnement sur un sujet Caf, et développement des visioconférences ;
- **De reporting** : mieux utiliser en termes de consolidations des résultats et d'analyse, les potentialités importantes de l'outil de compte-rendu d'activité renseigné par les agents France Service (que la mission a pu consulter lors d'une séance d'immersion) et réaliser des évaluations qualitatives : enquêtes mystère, écoute usagers, voire des recherches académiques sur des cohortes) à faire réaliser par la Cnaf et / ou l'ANCT.

[217] Le renforcement du financement de la part de la Cnaf mais aussi des autres opérateurs et de l'Etat doit aussi être envisagé. Actuellement les collectivités territoriales assurent parfois une part importante du financement alors que les France Services assurent une partie des missions d'accueil des opérateurs, comme le souligne le rapport IGAS IGF<sup>52</sup> sur les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale : « *la question du dimensionnement des équipes des MFS et plus généralement des moyens dont elles disposent va se poser. Actuellement, chaque MFS reçoit une subvention de l'Etat de 30 000 € pour un coût de fonctionnement moyen d'environ 110 000 €<sup>78</sup>, soit 73 % de coût à la charge de l'entité qui la porte (collectivité territoriale, opérateur, notamment La Poste et la MSA, association).* » Par ailleurs, les contributions des opérateurs ne sont actuellement pas proportionnelles aux flux des personnes accueillies par les France Services sur le champ de compétence de chaque opérateur. Ainsi la branche famille représente 21 % des flux mais contribue à hauteur de 11 % en 2021 des ressources de ces structures<sup>53</sup>.

[218] Un rapport du Sénat<sup>54</sup> estime qu'il est prématuré de revoir le système de financement. Il propose toutefois d'aller vers une solution hybride prenant davantage en compte les données de fréquentation, après amélioration du *reporting*. Dans l'hypothèse d'une extension du rôle de France Services, le rapport IGAS IGF précité recommandait d'envisager un renforcement de la contribution des caisses au budget des MFS et/ou à leurs effectifs (mises à disposition d'agents) et de mobiliser

---

<sup>51</sup> Par ailleurs, certaines structures France service font aussi l'accueil sur rendez-vous. Cela semble avoir pris une part croissante dans l'accueil assuré par les France services, à la suite de la crise sanitaire. Cela permet aussi aux structures de réserver en amont des plages horaires adaptées aux nombres de démarches à effectuer par les usagers.

<sup>52</sup> Voir Valérie Champagne, Mewen Le Garre, Eric Paridimal, Céline Perruchon et Jean-Philippe Vinquant, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, rapport IGAS IGF, décembre 2021.

<sup>53</sup> Note du 8 décembre 2021 de la Cnaf sur le partenariat avec France Services

<sup>54</sup> Bernard Delcros, *Premier bilan du financement des maisons France services*, rapport d'information fait au nom de la commission des finances, enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2022.

en tant que de besoin le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) et le fonds pour la prospective et la performance.

[219] Dans ce contexte d'incertitude, d'une part, quant aux orientations retenues par l'Etat et, d'autre part, quant aux montants devant être mobilisés à ce titre, la mission se prononce pour que la contribution au titre du fonctionnement des France services revête un caractère évaluatif (cf. *supra*). Les conséquences du scénario retenu *in fine* pourraient conduire par la suite à un réexamen des moyens propres donnés à la branche sous réserve des enquêtes proposées.

[220] Outre, les France services, le rôle d'autres partenaires devrait être consolidé et étendu notamment ceux spécialisés dans le service aux étrangers, d'autant plus que les problématiques relevant de la Caf sont pour ces publics souvent imbriquées avec d'autres problématiques bien connues de ces associations notamment celle du renouvellement du titre de séjour.

[221] Dans tous les cas, la mission estime qu'un accueil en flux doit être maintenu, en particulier pour les usagers ayant du mal à faire les démarches eux-mêmes et à identifier leurs droits<sup>55</sup>.

**Recommandation n°24** Réexaminer l'accueil multimodal en flux : (a) revoir la stratégie multicanale « ouverte » pour aller vers une stratégie « guidée », (b) élaborer une division des tâches opérante avec le réseau des maisons France services sur la base d'un diagnostic partagé et d'une feuille de route consensuelle conduisant à déterminer strictement la professionnalisation de leur activité, leur champ d'intervention et sa complémentarité avec l'action des Caf de manière générale et déclinée dans les territoires, (c) revenir sur le principe général de l'accueil en flux et l'accessibilité réputée complète

### 3.3.5 Des outils permettant une vision multicanale, des flux mieux orientés et une infrastructure téléphonique à consolider

[222] Les outils actuels ne permettent qu'un suivi canal par canal qui est par ailleurs incomplet. **Il est actuellement impossible de connaître le parcours global des usagers et déterminer par exemple le taux de réitération multicanal.** Par ailleurs, **les motifs renseignés d'appels sont incomplets** et ne sont pas consolidés à l'échelle de l'ensemble du réseau (pour connaître les principaux motifs de contacts par prestation, par exemple). L'absence de vision à 360 degrés avec une appréhension de tous les canaux et une consolidation des informations de chaque canal est un obstacle à l'évaluation de la stratégie de service et au déploiement d'une véritable stratégie omnicanale avec un chainage entre canaux. A juste titre, la Cnaf entend développer un programme de gestion de la relation client (CRM ou *Customer Relationship Management*). **Le développement d'un tel outil doit être une des priorités de la COG à venir** afin de renforcer l'intégration des modes de contact. Il devra permettre également de **mieux prioriser et orienter les flux téléphoniques**, en fonction de l'urgence et du besoin des usagers.

---

<sup>55</sup> Mention de clarification apportée à la suite de la contradiction.

## Schéma 7 : Gestion omnicanale

➤ D'une gestion multicanal vers une gestion omnicanal ...



Source : Cnaf

[223] Par ailleurs, **l'infrastructure technique en matière de réponse téléphonique a rencontré des difficultés très importantes** qui ont conduit à perturber très fortement le taux et la qualité des réponses apportées. Le renouvellement de l'architecture s'est heurté à des problématiques procédurales. Des solutions intermédiaires ont dû être trouvées. **La mise au point d'une solution stable et pérenne est un enjeu de première importance.** La solidité de la solution et de l'architecture techniques mises en œuvre ont vocation à être appréciées par la suite dans le cadre du dialogue de gestion entre l'Etat et la Cnaf. Cette attention devra s'inscrire dans un *continuum* d'échanges au regard des deux projets internes phares mentionnés *supra* : le déploiement d'un réel CRM et la priorisation des prises en charge.

**Recommandation n°25** Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle infrastructure technique et architecture de la réponse téléphonique et prioriser pendant la COG à venir le développement de l'outil CRM de gestion omnicanale de la relation client

### 3.3.6 Un accompagnement plus prononcé pour garantir l'accès aux droits de ceux qui en ont le plus besoin

[224] Compte tenu du risque de « fracture numérique », les réseaux de services publics ont été amenés à se mobiliser. Ces actions sont toutefois souvent développées en silo par chaque réseau et sont largement liées aux capacités et partenariats pouvant être noués aux niveaux local ou national. Le réseau des Caf déploie ainsi une multitude d'actions très territorialisées sans que la stratégie d'ensemble, articulée avec celles des autres opérateurs publics (Pôle emploi notamment) ne soit réellement avérée. Se pose également **la question de l'attention portée aux situations - prioritaires et toujours conjuguées avec l'illectronisme- d'incapacité à maîtriser le français** comme langue étrangère ou encore à maîtriser le français bien que résident ou ayant vécu plusieurs années en France. A ce stade, une stratégie globale sur ce plan demeurerait à élaborer, avec le soutien de l'Etat et en lien avec les autres acteurs, en particulier l'Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme. Outre qu'elle devrait être établie au cours de la période à venir, les moyens dégagés par les gains d'efficacité enregistrés par ailleurs devraient être en priorité affectés à ces missions.

**Recommandation n°26** Faire encore plus pour ceux qui en ont le plus besoin : (a) déployer un parcours pérenne et régulier d'accompagnement social et de services pour les usagers en situation de grande vulnérabilité dans le cadre de l'approche populationnelle, (b) clarifier le rôle dévolu aux Caf en matière de détection et de prise en charge de l'illettrisme donc aussi de l'illectronisme

## 4 Améliorer le fonctionnement de la branche : faire évoluer le système d'information, adopter une démarche RH ambitieuse, pour créer les conditions indispensables aux changements

### 4.1 Poursuivre les évolutions du système d'information

[225] **La mission n'a pu expertiser en profondeur les systèmes d'information, nombreux et complexes, de la branche.** Elle propose cependant une approche générale des SI dans l'annexe 10.

[226] **Trois points principaux** doivent être pris en compte :

- **Le système de production est aujourd'hui dédoublé** en ce que la mise en œuvre du nouveau système d'information (NSI) est partielle et limitée aux aides au logement ; se pose la question du choix entre ancien et nouveau système ainsi que les questions de soutenabilité de ce système dual et de la capacité de la branche à maintenir ces deux systèmes, à garantir leur articulation tout en mettant en œuvre les nouvelles réformes et en faisant évoluer les systèmes ; ce point est de plus structurants et nécessaire, au bénéfice des travaux en cours, un arbitrage très explicite et un suivi particulier ;
- **Les nombreux chantiers de la période COG achevée ont conduit à de la non qualité** tant en ce qui concerne les développements réalisés pour cette réforme que pour les autres ; ces phénomènes se sont révélés à ce stade dans un niveau relativement élevé d'anomalies et d'incidents qui ont pu être résolus ou non ; **l'appréciation par la branche de cette « dette technique » de manière pleine et entière revêt une importance toute particulière** ; certes à ce stade, les dispositifs de supervision ne permettent pas de détecter de défaillances majeures ayant des incidences financières significatives ; mais la période à venir doit au premier chef, être consacrée, à la résorption de cette dette technique au dimensions des plus plurielles potentiellement ;
- **Les priorités liées aux projets nouveaux et au NSI ont eu un effet d'éviction sur d'autres projets** devant être conduits au cours de la période ; en particulier, des projets **métiers et destinés à améliorer les conditions de travail et la productivité des agents** ; ces constats sont homogènes à ceux formulés précédemment<sup>56</sup> mais, au regard des projets très importants menés entre 2018 et 2022, l'ampleur de cet effet d'éviction est sans nul doute supérieure ; les besoins d'amélioration sont néanmoins manifestes (gestion des contentieux et des créances notamment) ; la prise en compte de ces besoins revêt, pour la mission, un caractère prioritaire.

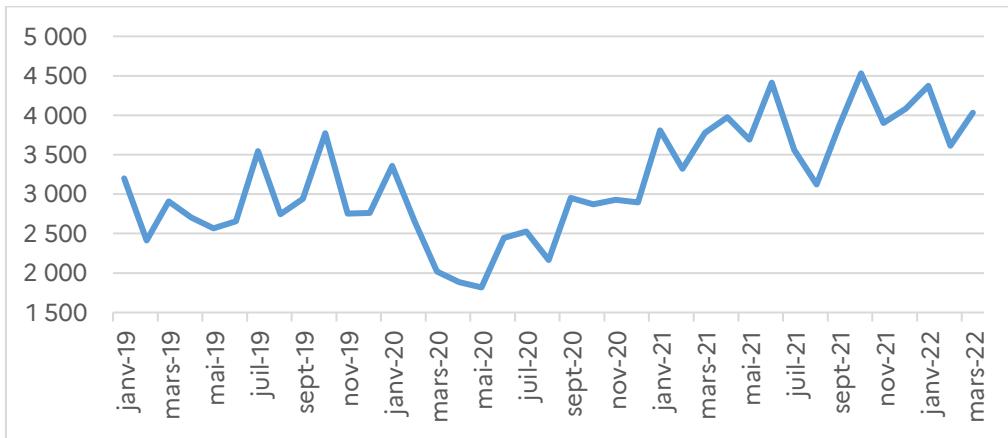
[227] En effet, les systèmes d'information jouent **un rôle central dans la productivité et dans la qualité de production** et dans la capacité qu'ont les agents d'exercer leurs fonctions et de comprendre leurs actions et les conséquences de leurs interventions. Loin de constituer un simple enjeu annexe et technique, les systèmes d'information sont la condition -sine qua non, nécessaire mais non suffisante- du bon fonctionnement de la branche.

---

<sup>56</sup> Nombre des éléments ci-après sont en effet homogènes avec les constats formulés précédemment, ils présentent néanmoins un degré de criticité a priori supérieur ; voir par exemple Stéphanie Dupays, Laurent Gratieux Mathilde Ravanel-Vassy, Laurent Vachey, avec le concours de Mathieu Fouquet, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, rapport IGAS-IGF, octobre 2017.

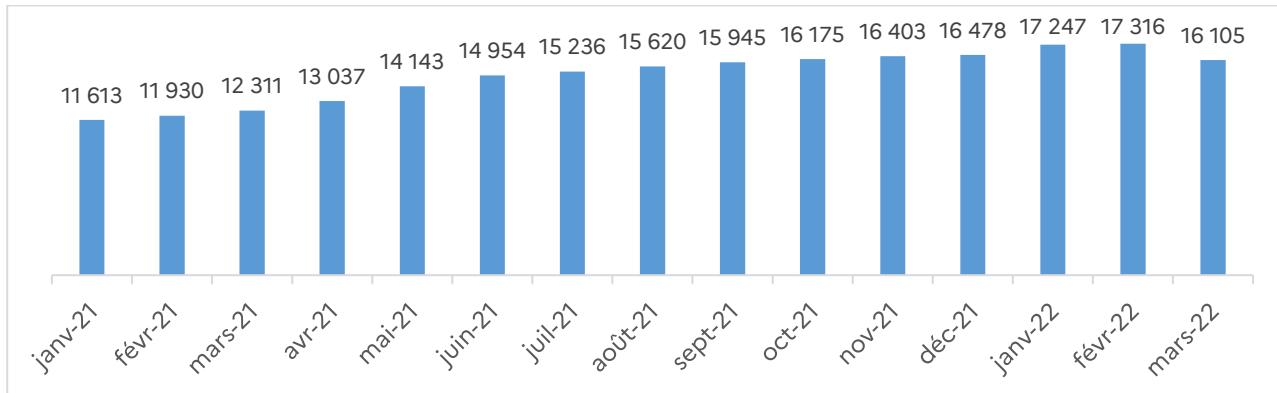
[228] **Les perturbations qui ont eu lieu à la suite de la réforme des aides au logement ont ainsi durablement marqués son activité.** Elles ont conduit à des incidents de production plus importants (graphique 34) et à un nombre croissant d'incidents non résolus (graphique 35).

Graphique 34 : Incidents de production - par mois - entre janvier 2019 et mars 2022



Source : Cnaf, travaux mission

Graphique 35 : Nombre d'incidents non résolus (stock à fin de mois) - entre janvier 2021 et mars 2022



Source : Cnaf, travaux mission

[229] Dans ce contexte, **la période conventionnelle à venir devrait nécessairement poursuivre un objectif d'apurement de la dette technique, de stabilisation du système et, dans un contexte de mise en œuvre partielle du nouveau système, de choix stratégique sur les orientations clefs à mener** pour à la fois garantir la sécurité et la stabilité des systèmes d'information mais aussi la compatibilité des développements prioritaires avec les objectifs métiers poursuivis et les réformes devant être mises en œuvre.

#### 4.1.1 Une architecture cible à arrêter

[230] Le déploiement du nouveau système d'information et de ses interfaces métiers demeure à ce stade partiel. Aussi, **la branche utilise-t-elle aujourd'hui deux systèmes distincts : l'ancien et le nouveau.** L'IGAS ne dispose pas des compétences techniques pour déterminer la marche à suivre pour la future COG et le SDSI. Néanmoins, la mission souligne que le choix de cette orientation est clef et devra être assuré par la branche et les tutelles avant la conclusion de la COG. L'objectif majeur doit être de stabiliser le système et d'éviter à tout prix les niveaux d'anomalies constatés au cours des

dernières années. **Pour la mission, cet objectif de sécurisation doit primer sur la mise en œuvre de toute autre mesure nouvelle, y compris en ce qui concerne des évolutions législatives ou réglementaires** qui pourraient de ce fait être différées, sinon pour des raisons politiques, pour des justifications techniques évidentes.

**Recommandation n°27** Arbitrer, à la suite des évaluations dans le cadre du SDSI et à une analyse externe, la cible du futur système d'information et garantir sa compatibilité avec les chantiers réglementaires en cours / envisagés et les évolutions portées par le texte conventionnel

#### 4.1.2 Des chantiers à prioriser

[231] La COG précédente et son SDSI n'ont pu être mis en œuvre que partiellement et dans des conditions parfois très dégradées. La Cnaf doit donc évaluer la dette technique à apurer ou résorber. Au-delà, alors que la précédente période a conduit à faire primer les évolutions du fait de réformes et de décisions externes sur nombres d'autres considérations, **la mission estime que priorité doit être donnée dans les années à venir aux chantiers internes**, qu'il s'agisse notamment du nouvel outil de **CRM** dont la branche a tant besoin, de l'**urbanisation** des systèmes, du développement de **contrôles natifs** ou de la poursuite des logiques d'**automatisation** qui apparaissent ô combien nécessaires au regard des charges devant être assumées. Pour la mission, telles sont les priorités qu'il convient de préserver.

**Recommandation n°28** Sanctuariser les chantiers clefs pour améliorer l'efficience et la productivité, quitte à revoir la priorité de certains chantiers réglementaires : CRM, urbanisation, contrôles natifs, automatisation

#### 4.1.3 Des moyens à affirmer, un pilotage à renforcer

[232] Sur un autre plan, **les chantiers informatiques majeurs devraient donner lieu à une conduite de projet et un mode de pilotage encore plus adaptés**. Ils devraient permettre d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur les risques de difficultés voire d'incidents majeurs afin de prévenir tout incident de type industriel sur le modèle de la réforme des aides au logement.

**Recommandation n°29** Dans la démarche globale de pilotage des projets majeurs, garantir l'articulation entre les projets majeurs et leurs volets SI : (a) déterminer les modalités de *Retex* et de prévision / suivi / évaluation propres aux projets SI découlant de priorités politiques et (b) promouvoir le cadre normatif de nature à sécuriser la mise en œuvre des chantiers en renvoyant au champ réglementaire la fixation de la date précise de mise en œuvre des changements

[233] **Le renforcement de la conduite et du pilotage des projets nécessite aussi des moyens adaptés.** La branche est relativement moins dotée que les autres en termes de moyens humains dévolus à l'informatique. Dans un contexte de surcharge générale, le recours aux prestations d'assistance semble à encourager notamment en termes d'accompagnement à la conduite du changement du côté des MOA. Enfin, le pilotage plus affirmé de la fonction justifierait de prêter une attention encore plus prononcée à la résolution des incidents et problèmes.

**Recommandation n°30** Dans le cadre du dialogue sur la COG et le SDSI, (a) envisager le renforcement des moyens informatiques dès lors que la trajectoire le justifierait et notamment (b) en garantissant un soutien aux relations MOE/MOA et des prestations d'assistance MOA, et (c) en priorisant la sécurisation des développements et le suivi / la résolution des anomalies

#### 4.1.4 Une expérience utilisateur, condition de productivité, qui doit être au centre des préoccupations

[234] **Les chantiers de la période précédente et les différentes urgences ont pu conduire à oublier que la réponse aux besoins des agents doit conduire à des développements informatiques prioritaires.** La relation à l'outil informatique est centrale et clef : les anomalies intervenues au cours de la période récente ont conduit à affecter la confiance des agents dans le système, d'autant plus que certains demeurent confrontés à des applications vétustes et peu fonctionnelles (applications de recouvrement et de gestion des contentieux en particulier).

[235] Alors que, *via* le baromètre social institutionnel, les agents font état de difficultés plus prononcées dans la branche famille que dans les autres branches, **une attention renforcée à l'ergonomie des systèmes d'information est un des leviers essentiels pour améliorer la qualité de vie au travail et baisser les charges parasites et perturbatrices** affectant actuellement les opérations courantes de gestion.

**Recommandation n°31** Affirmer la primauté des besoins des agents utilisateurs : (a) garantir l'intégration croissant des postes de travail des techniciens et assurer l'urbanisation du système, y compris dans les volets partenariaux, (b) revoir l'ergonomie et les fonctions des applications vétustes, (c) renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs avant, pendant et après les innovations et changements SI et (d) en faire un point clef des évaluations partagées devant être assurées entre la Cnaf et la tutelle

## 4.2 Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès

[236] Dans le cadre de ses travaux et de ses déplacements, la mission a constaté à quel point la première richesse de la branche famille est constituée de ses agents, qui sont attachés à l'institution pour servir au mieux les bénéficiaires et à répondre à leurs besoins. L'annexe 4 présente les ressources humaines et les dynamiques à l'œuvre de manière détaillée. La période 2018-2022 n'a pas été sans effets sur les salariés qui ont, au premier chef, du mettre en place des réformes de manière constante, dans un contexte de pressions très fortes des pouvoirs publics et des usagers et alors même que les conditions de réussite n'étaient pas toujours remplies dès le lancement de la réforme (aides au logement en particulier). Ainsi, **les agents des Caf font part de leurs préoccupations de manière plus prononcée que les agents des autres caisses** en soulignant, dans le cadre du baromètre social institutionnel réalisé au sein du régime général en 2021 :

- **une charge de travail élevée** (pour 78 % des agents de Caf interrogés) dans des proportions supérieures à celle de l'ensemble des salariés du régime général (72 % des agents interrogés toutes branches confondues)<sup>57</sup> ;
- **une complexité croissante des dossiers ou des situations à traiter** (71 % des répondants Caf pour 61 % pour les répondants toutes branches confondues).

[237] **Par conséquent, la qualité du management et de la gestion des ressources humaines sont des points clefs** pour préserver et approfondir cette richesse. **Loin de constituer un élément annexe** ou relevant exclusivement d'une autre démarche (SDRH, projet de branche ou d'entreprise),

<sup>57</sup> Le véritable écart est donc supérieur à l'écart apparent de 6 ponts en ce que l'avis des agents des Caf est pris en compte dans les 72 %. La même remarque s'applique sur la présentation *infra*.

**la mission considère indispensable que la future COG comprenne des développements sur l'ensemble des champs métiers et, en particulier, sur la GRH.**

#### 4.2.1 Une nouvelle dynamique dans la gestion des ressources humaines à renforcer

[238] **La gestion des ressources humaines a indubitablement progressé au cours des dernières années. Elle va devoir poursuivre ces évolutions, pour faire face à des défis nouveaux et, au premier chef, celui des tensions de recrutement.** Devancer les difficultés que tous les employeurs sont susceptibles de rencontrer -et peut être certains secteurs autrefois sécurisés plus que d'autres- nécessite de jouer sur des leviers complémentaires et incontournables. La GPEC doit ainsi être encore plus approfondie, les questions d'attractivité et de fidélisation encore plus prises en compte, les opérations de transferts d'un organisme en tension vers un organisme plus serein doivent être mieux évaluées en termes de conséquences RH, la reconnaissance des nouveaux métiers doit être encore mieux assurée, la démarche QVT doit connaître un nouvel essor.

**Recommandation n°32** Dans le cadre du futur SDRH, (a) poursuivre et approfondir les démarches de GPEC au sein des Caf, (b) travailler les questions d'attractivité et de fidélisation des agents dans la perspective de tensions de recrutement, (c) tirer les enseignements des opérations de transfert de production, (d) assurer la reconnaissance et la consolidation des nouveaux métiers (production notamment, liens *front / middle* et *back office* également) et (e) déployer des approches rénovées de qualité de vie au travail

#### 4.2.2 Un ajustement des charges selon les possibilités RH à encourager

[239] **Les opérations de transfert de production et d'ETPMA d'organismes en tension (métropoles, région parisienne) vers des organismes connaissant des tensions moindres (départements ruraux) sont un des moyens pour surmonter les difficultés de recrutement dans les grandes zones urbaines et la moindre attractivité relative des postes dans ces régions au regard des coûts auxquels les salariés sont confrontés.**

[240] **La mission considère logique de veiller à la bonne répartition des charges au sein du réseau**, notamment dans une démarche de gestion active des ressources humaines. Si **ce mouvement doit** nécessairement être poursuivi et encouragé, il doit être **strictement évalué** (cf. *supra*) et il justifie d'autant plus une évolution de la gouvernance et du pilotage du réseau dans le cadre avancé plus haut par la mission.

**Recommandation n°33** Ajuster les charges dans le réseau selon les possibilités RH (transferts, coopérations, mutualisations et missions nationales notamment)

#### 4.2.3 Une reconnaissance accrue de toutes les activités et de l'action des agents

[241] Si la COG n'est pas un projet d'entreprise ou de branche au sens strict, elle **donne à voir les priorités de l'institution**. De ce point de vue, il est évident que **tous les secteurs d'activité doivent contribuer aux priorités de la branche**. **Chaque métier doit ainsi pouvoir se retrouver dans le texte conventionnel**, en identifiant les objectifs assignés aux services qu'il sert et la manière dont ceux-ci s'intègrent dans une démarche plus globale de changement.

[242] La mission considère ainsi que la COG doit comporter des développements sur chacun des corps de métiers. Elle considère, par exemple, que **les activités financières et de contrôle interne** -particulièrement oubliées dans la COG 2018-2022- y ont toutes leur place : la COG pourrait être le

moyen d'inscrire et de programmer les actions participant à la démarche d'amélioration continue convvenue avec le certificateur. Des actions de même nature pourraient concerner les autres corps de métier.

[243] **Cette démarche de formalisation des objectifs est non seulement une marque de reconnaissance de la contribution de chacun mais aussi un vecteur puissant de sens.** Alors que les changements se succèdent tant en martinée de réformes, d'outils, de contextes d'action et de relations avec les usagers, les agents ont, plus que jamais, besoin qu'on les fasse participer aux évolutions et qu'on leur donne les perspectives et les justifications qui conduisent à moderniser constamment le réseau des Caf. La COG est le vecteur adapté pour poser les bases de ce sens recherché et attendu.

**Recommandation n°34** Renforcer le travail sur la reconnaissance du travail des agents et le sens de leurs missions : dans le cadre des communications internes à venir, (a) rappeler l'apport des agents aux changements passés, à venir et en cours, leur rôle central lors des crises, (b) démontrer - pour mieux le justifier- le bien-fondé des changements et des modes rénovés de pilotage

**Recommandation n°35** Garantir la reconnaissance dans la COG des différents volets métiers et engagements internes et externes (RH, contrôle interne, recouvrement, statistiques et qualité comptable), en particulier utiliser la COG comme moyen d'arrêter la trajectoire plus globale d'amélioration induite par les engagements souscrits dans le cadre de la procédure de certification (stabiliser la feuille de route et prévoir les éventuels évènements susceptibles d'affecter sa mise en œuvre)

## Conclusion

[244] Les schémas proposés ci-après synthétisent les travaux conduits sur la COG passé, la COG à venir et les risques propres à chaque acteur, identifiés par la mission.

[245] La mission entend avant tout attirer l'attention sur le défi important que les parties doivent relever : il s'agit de poser les jalons de nature à permettre le bon fonctionnement de la branche après une période des plus perturbées.

[246] Il convient pour cela de conserver le cadre pluriannuel et l'outil COG tout en le faisant évoluer pour le rendre encore plus adapté aux évolutions.

[247] La mission souligne qu'il est nécessaire de souscrire des engagements possibles et envisageables et non de fixer des objectifs ou des cibles destinés à être constamment révisés ou abandonnés.

[248] Par ailleurs, sans faire table rase de l'distant, il s'agit de proposer un nouveau mode d'organisation et de pilotage du réseau pour le rendre plus performant.

[249] La nécessaire faisabilité ds actions et projets ne concerne pas que la branche ou l'Etat mais avant tout les usagers : nombres d'entre eux dépendent de la qualité du service offert par les caisses d'allocations familiales.

[250] Pour la mission, le sens des responsabilités doit conduire à faire preuve de vigilance avant de s'engager dans des évolutions nouvelles et disruptives pour mieux créer des conditions renouvelées d'efficacité collective, gage de qualité du service rendu, de pérennité d'action de la branche donc de capacité actuelle et future des pouvoirs publics à se reposer sur le réseau.

[251] Il est en effet important de définir un futur souhaitable : celui-ci ne peut reposer sur des idéaux (contemporanéité intégrale, automatisation absolue, zéro défaut, zéro non-recours...) ; il doit constituer un horizon atteignable sur plusieurs années. La période récente montre bien que toute inversion de ces priorités peut avoir des conséquences négatives.

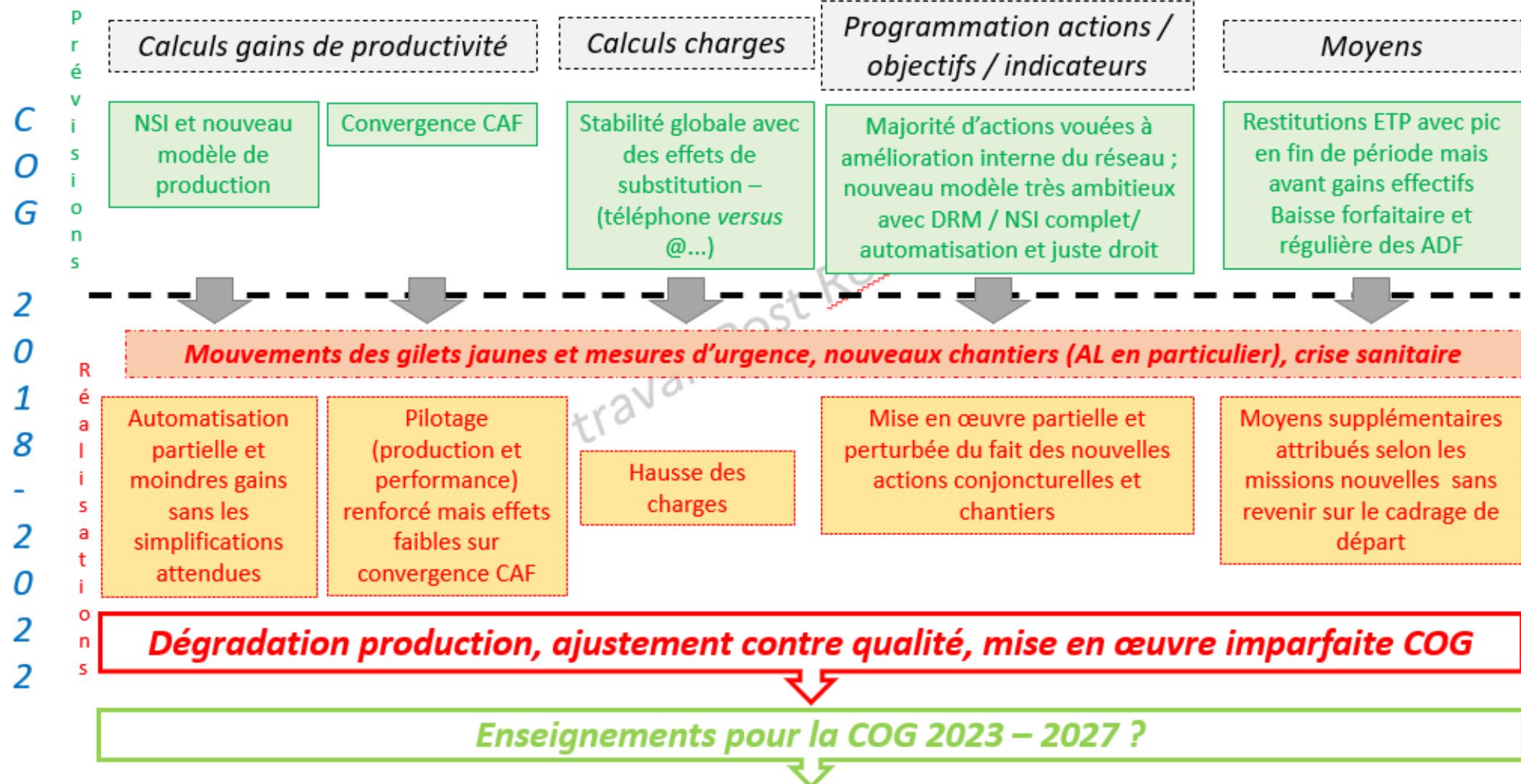
[252] La mission formule ainsi le vœu que la COG à avenir soit celle d'une ambition atteignable et traduise des équilibres partagés et accessibles.

Azadeh AKRAMI-CASTANON

Corinne CHERUBINI

Benjamin FERRAS

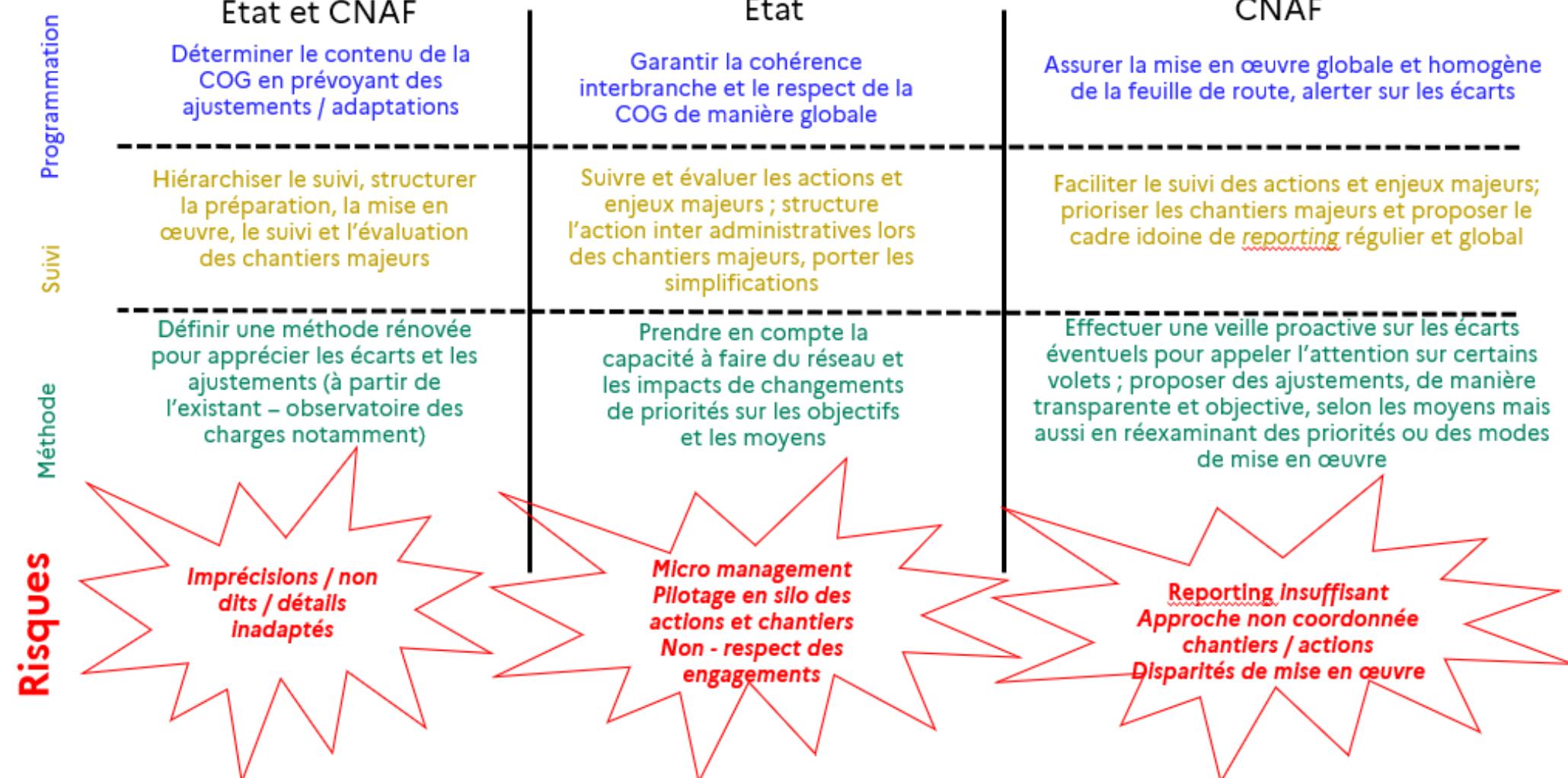
## Synthèse : analyse simplifiée de la COG 2018-22



## Synthèse : propositions pour la COG 2023-27

Prévisions	Calculs gains de productivité	Calculs charges	Programmation actions / objectifs / indicateurs	Moyens	
	Pas de gisements évidents et forts, à identifier/préciser selon les chantiers et leur réalisation (pas en prévision mais selon analyse SPPE et solidarité à la source en particulier)	Approche prudente – <i>a minima</i> stabilité (?)	Reprise reste à faire précédente COG avec priorités SI et trajectoire SI arbitrée Retour à l'équilibre du réseau « Tunnels » de performances / échéances	Stabilisation ETP en phase 1 Stabilité ADF Evaluer effets chantiers en phase 2 et leurs impacts charges / moyens	
Principes	<p><b>(1) Réexaminer les priorités entre chantiers* et (2) Eviter les chantiers non prévus</b></p> <p>* Chantiers gouvernementaux (AAH – CMG versus SPPE, solidarité à la source) et chantiers métiers (NSI ou mesures d'efficience ou amélioration poste de travail) =&gt; Prioriser d'abord ces chantiers métiers incontournables pour le retour à l'équilibre et la recherche d'efficacité</p> <p><b>Suivi de la production / clause de GO / NO GO</b></p> <p><b>Mode projet rénové pour les différentes parties</b></p>			<p><b>Mettre en œuvre un programme ambitieux et complet de simplifications avec ou sans la solidarité à la source</b></p> <p><b>Priorité à l'interne / Nouveau système de production / Organisation clarifiée du réseau / Combiner retour à l'équilibre et convergence</b></p>	
Préservation	<p><b>Préservation du cadre pluriannuel mais ajustement de la COG selon situation du réseau et engagements réseau et Etat; pas d'avenant dans la limite des valeurs tunnel, avenant impératif si chantier majeur ou évolution forte</b></p> <p><b>Intégration, dans dialogue de gestion via publicité des travaux annuels</b></p>				

## Un changement du pilotage par l'Etat et la CNAF est nécessaire





# LETTRE DE MISSION



Inspection générale des affaires sociales

30 MARS 2022

Paris, le 25 MARS 2022

Nos Réf. : Cais-SSA/CIV-SSA/D-22-000943

Le Ministre des Solidarités et de la Santé

Le Ministre délégué chargé des Comptes publics

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'Enfance et des Familles

à

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale  
des Affaires sociales

**Objet : évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF et diagnostic dans la perspective de son renouvellement.**

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2022 arrivant à son terme, son évaluation est inscrite au programme de travail des inspections.

Dans ce cadre, la mission dressera un bilan de cette convention et des engagements de l'Etat et de la CNAF. Elle concentrera particulièrement ses travaux sur les domaines qui constitueront les principaux objectifs stratégiques de la prochaine convention qui sera négociée avec la CNAF dès le premier semestre 2022, dans la perspective d'une signature avant la fin de l'année.

La branche famille a vu son champ d'interventions évoluer au cours des dernières années : de verseur des prestations légales de la branche famille, elle est de plus en plus conduite à prendre en charge des missions au-delà de son cœur de métier traditionnel : versement de prestations hors champ de la famille et fournisseur de données à la sphère publique. Ce mouvement d'élargissement du périmètre d'intervention de la CNAF s'est fait de façon pragmatique, sans que le coût complet de ces nouvelles activités ou les conséquences de cet élargissement sur le périmètre historique ne soient analysées.

Aussi, prenant appui sur la réforme des aides au logement et la mise en place de l'intermédiation financière des pensions alimentaires, la mission réalisera un examen détaillé de la charge en gestion, des impacts sur la relation de service et la production dans le champ des activités historiques de la CNAF et enfin du coût complet de la mise en œuvre de ces dispositifs. Elle pourra proposer des comparaisons avec les coûts complets d'autres administrations compétentes sur des missions similaires, comme par exemple la DGFiP. Cette analyse pourra être mise en regard des frais de gestion facturés pour le versement de ces prestations. La mission pourra réaliser les mêmes analyses dans le cadre de la mise en œuvre de nouvelles prestations versées automatiquement grâce à l'analyse du dispositif ressources mensuelles et s'appuiera pour ce faire sur l'exemple de l'indemnité inflation. La mission s'efforcera de mesurer l'impact de ces réformes sur la feuille de route de la COG CNAF et dans quelle mesure elle a su ou peut à l'avenir s'organiser pour sécuriser de tels projets sans détériorer son cœur de métier.

De manière générale, un focus particulier est également demandé à la mission sur le bilan et les perspectives d'un recours plus systématique aux données du dispositif ressources mensuelles et les axes d'optimisation de cette démarche et notamment s'agissant des modes de transmission de données afin de limiter la charge qui pèse sur les systèmes de la CNAF. Elle s'assurera des voies et moyens d'une mise en œuvre la plus rapide possible de l'extension du dispositif ressources mensuelles au plus grand nombre de prestations sociales, à commencer par la prime d'activité et le revenu de solidarité active.

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS 3<sup>e</sup> 07  
Téléphone : 01 40 56 60 00

139, rue de Bercy – 75672 PARIS  
Tél. : 01 40 04 04 04

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux. Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse [igas-civils@social.gouv.fr](mailto:igas-civils@social.gouv.fr) ou par voie postale. Pour en savoir plus : <http://www.legalis.fr/rgpd/la-norme-du-règlement-général-sur-la-protection-des-données-perso>

Concernant les systèmes d'information, la mission appréciera l'avancée des travaux de la CNAF en matière de digitalisation et d'automatisation. Une vision d'ensemble de l'état du parc applicatif et de sa trajectoire à court/moyen terme doit permettre de mieux apprécier l'efficience de la fonction SI et d'intégrer les objectifs de modernisation du socle technique dans les travaux à conduire. La mission élaborera ainsi un panorama global de la charge que représente chaque projet au sein de la DSi de la CNAF. Elle s'attachera également à identifier la charge SI liée à des projets non anticipés dus aux réformes mises en œuvre.

Les échanges entre la CNAF et l'Etat sur le système d'information doivent permettre des arbitrages fiables, solides et le plus en amont possible de projets de réforme et aussi de construire une trajectoire vers le Nouveau Système d'Information (NSI) cohérente avec les besoins des pouvoirs publics. La mission s'assurera que cette trajectoire vers le NSI permette une plus grande souplesse des systèmes d'information et garantisse le versement courant des prestations tout en permettant de répondre favorablement aux éventuelles demandes politiques de réformes de début de mandature. Elle portera enfin une appréciation sur la qualité du pilotage en matière de projets SI, la stratégie d'ensemble et l'adéquation entre les moyens et les missions.

Au vu de l'augmentation du poids financier des prestations mises en œuvre par la CNAF, la mission s'attachera à analyser la qualité des modèles de prévision des dépenses développés par la CNAF (via un exercice de retour d'expérience) et l'adéquation de la fréquence et du calendrier des exercices de prévision avec les besoins en matière de budgétisation et de suivi des dépenses.

S'agissant de la relation de service, le contexte de la crise sanitaire a accélérée certaines évolutions à l'œuvre relatives aux canaux de contact privilégiés par les assurés sociaux, avec notamment un recours accru aux outils numériques. Par ailleurs, la qualité de service offerte par la CNAF est régulièrement affectée par les pics d'activité dus à la cyclicité de l'activité ou à des événements (réformes, incidents SI, etc.). Il est donc demandé à la mission d'évaluer la stratégie multicanale de la CNAF et sa déclinaison opérationnelle dans les CAF ainsi que la relation de service dans ses différentes composantes (accueil physique, téléphonique, échanges dématérialisés). Ce faisant, la mission examinera les travaux engagés par la CNAF pour faire évoluer cette stratégie afin non seulement d'intégrer l'adaptation des comportements des usagers et la diversité des usages et des publics mais également sous l'angle de la gestion des pics d'activité. Elle pourra faire toute proposition de nature à assurer la robustesse de la stratégie.

La mission mettra particulièrement l'accent sur l'analyse de la stratégie de la branche famille en matière de réponse téléphonique au regard des difficultés structurelles rencontrées par celle-ci dans la réalisation de ses objectifs conventionnels et des moyens supplémentaires demandés en cours de COG pour y pallier. Il est demandé à la mission d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion de la téléphonie en analysant particulièrement l'ingénierie des processus, le dimensionnement des équipes dédiées, l'organisation et les outils, la performance comparée des CAF et les procédures de suivi et de pilotage.

La mission expertisera également la performance des outils numériques mis en place et les possibilités mobilisables par la branche famille pour développer davantage ces télé-services. La mission évaluera, enfin, la stratégie globale de la CNAF en matière d'accueil physique, et, notamment, le degré d'uniformisation des modalités d'accueil au sein du réseau des CAF pour parvenir à l'égal accès aux droits de tous les usagers quel que soit leur bassin de vie. Elle prendra en compte la question du rôle territorial des CAF et le lien avec des partenaires (interbranche, interrégime, France services), élément important dans l'accompagnement des publics fragiles et la lutte contre l'illectronisme.

Une attention particulière sera portée à la qualité de service à l'égard des publics fragiles et à la capacité de la CNAF à toucher l'ensemble de ses usagers potentiels. La modernisation de la relation de service aux usagers, en s'appuyant sur les opportunités du numérique, peut fragiliser l'accès au droit de certains allocataires. La mission pourra, à ce titre, mettre en évidence l'éventuelle corrélation entre généralisation du recours au dispositif ressources mensuelles et augmentation du non recours aux droits, avec une attention particulière à porter à la situation de l'inclusion numérique dans les DGM. Dans le prolongement, la mission s'attachera à identifier plus précisément les motifs de non recours et définira les éventuelles actions correctives à prévoir grâce, notamment, à une utilisation ambitieuse du datamining et de l'intelligence artificielle. La mission pourra proposer de créer des parcours attentionnés pour certains publics, éventuellement en interbranche. Pour ce faire elle analysera les dispositifs existants, leur mise en œuvre et leur efficacité pour répondre aux enjeux des publics fragiles. Elle pourra proposer des méthodes d'élaboration de ces parcours afin de les rendre réellement transverses et d'en faire une solution contre le non recours.

**En matière d'efficience, les enjeux structurants de la future COG conditionnent autant la capacité de la branche à atteindre des objectifs ambitieux d'économies budgétaires que de rendre un service fiable et rapide. Ils résident dans l'extension de la dématérialisation/digitalisation de la relation de service à l'ensemble des prestations servies par la CAF. Dans cette logique, vous évaluerez dans quelles conditions la poursuite de l'automatisation des procédures ainsi que l'augmentation des liquidations automatiques peut être poursuivie sur la prochaine COG afin de réduire les délais de liquidation et de réaliser des gains d'efficience. La mission réinterrogera la taille critique des CAF au regard des missions accomplies et analysera la pertinence du développement accru de pôles de compétences, au niveau du réseau, sur des activités spécifiques. La mission analysera en outre les autres pistes d'efficience et de maîtrise des risques liées à l'organisation du travail (spécialisation, levier offert par le télétravail généralisé, mutualisation de proximité, optimisation des processus, harmonisation des pratiques et convergence des délais de traitement entre CAF, ciblage des contrôles...). La lutte contre les fraudes constitue également un enjeu prioritaire pour le Gouvernement. En 2021, les contrôles ont été allégés, comme en 2020, ce qui a conduit à diviser par deux les objectifs annuels de contrôle. Cet allègement s'est traduit par une augmentation des erreurs et fraudes des prestations, qui représentent désormais 5,5%, au-delà de l'objectif de la COG (4%). La mission donnera des pistes d'optimisation de la politique de lutte contre les fraudes de la branche. De même, elle évaluera l'utilisation par la CNAF des outils modernes de ciblage des contrôles, (datamining, big data, intelligence artificielle). Elle fera des propositions concrètes pour renforcer les échanges de données entre administrations à des fins de lutte contre les indus, en s'attachant à proposer des scénarios robustes sur les plans juridiques et informatiques. Par ailleurs, la mission s'attachera à analyser les indicateurs mobilisés par la CNAF pour mesurer sa productivité et son efficience de gestion et formulera des recommandations pour constituer un nouvel indicateur robuste de suivi de cette productivité. Enfin, la mission évaluera la pertinence de l'organisation territoriale actuelle du réseau des CAF, en particulier au regard des écarts de productivité entre départements et du potentiel de mutualisation des fonctions d'accueil avec d'autres caisses en interbranche et/ou de production avec d'autres CAF.**

**S'agissant de l'action sociale de la CNAF, son cœur centré sur la petite enfance est complété par d'autres missions relatives à la parentalité et à la jeunesse. L'attention de la mission est d'abord et tout particulièrement portée sur le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, pour laquelle les objectifs fixés dans l'actuelle COG n'ont pas été atteints. Sur la base notamment des travaux récemment conduits<sup>1</sup> ou appelés à l'être dans les prochains mois<sup>2</sup>, la mission identifiera des limites du système d'incitation actuel et s'attachera à présenter des scénarios d'évolution (en matière par exemple de modalités de financement des modes d'accueil du jeune enfant, de moyens alloués à la branche famille ou encore de son rôle au sein des acteurs de la politique de la petite enfance) permettant de les dépasser et d'encourager une dynamique de création de places ambitieuse, notamment dans les territoires sous dotés. A l'occasion ou en complément de cette démarche générale, la mission s'attachera également à : procéder à une comparaison et une évaluation des modalités économiques des structures d'accueil, qu'elles soient publiques, privées non lucratives ou privées lucratives ; évaluer de manière objective la demande de garde des parents ; réaliser une évaluation *ex post* de la réforme des aides à l'investissement, du contrat enfance jeunesse, ainsi que du plan de rebond déployé à partir de février 2021 ; s'intéresser aux nouveaux instruments déployés dans l'objectif d'atténuer les inégalités territoriales et de favoriser l'accès aux modes d'accueil des enfants en situation de handicap ou de pauvreté.**

Dans un deuxième temps, la mission analysera la performance de la branche famille et l'opportunité de son intervention dans ses missions autres que l'accueil du jeune enfant. Elle examinera les missions relatives à la jeunesse et à la parentalité. L'implication de la branche famille dans le financement des accueils de loisirs avec ou sans hébergement étant majeure, les actions menées en matière d'égal accès aux vacances et aux loisirs, et, plus spécifiquement, l'investissement dans la mise en œuvre du plan mercredi seront analysés. Une analyse des actions de la branche famille en matière de soutien à la parentalité, domaine dont l'ordonnance du 19 mai 2021 a conforté l'appartenance aux politiques familiales, serait également souhaitée. Elle s'attachera à veiller à l'articulation des actions déployées par la CNAF avec celles des autres acteurs intervenant sur ce champ, notamment au titre des 1000 premiers jours, dans le contexte du déploiement des comités départementaux des services aux familles institués par la même ordonnance.

Plus largement, vous vous attacherez à esquisser les évolutions souhaitables, aussi bien en matière partenariale que financière, de l'action sociale de la CNAF. La mission dressera notamment un bilan du déploiement, du contenu et de la mise en œuvre des conventions territoriales globales (CTG), ainsi que de leur articulation avec les schémas départementaux des services aux familles (SDSF). Cette analyse conduira la mission à s'interroger sur l'évolution du positionnement des CAF, notamment l'articulation entre son rôle traditionnel d'organisme de sécurité sociale et celui d'opérateur au service du développement social des territoires.

<sup>1</sup> Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale

<sup>2</sup> Avis du CESE relatif à la mise en place d'un service public de la petite enfance (remise prévue le 22 mars), bilan de la politique d'accueil de jeune enfant que le HCPEA (remise prévue à l'automne)

Compte tenu de la nécessité de signer cette convention avant la fin de l'année 2022, des délais de négociation et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclairer les choix, le rapport devra être remis au plus tard à la fin du mois de juin 2022.

Olivier VÉRAN

Olivier DUSSOYT

Adrien TAQUET

## **OBSERVATIONS DE LA CNAF ET REPONSES DE L'IGAS**



Le directeur général

IGAS

**Objet : MISSION IGAS D'EVALUATION DE LA COG 2018-2022 - REPONSE CONTRADICTOIRE AU RAPPORT DU 17 MARS 2023**

Par lettre de mission du 25 mars 2022, l'IGAS a été chargée de l'évaluation de la COG 2018-2022 de la branche famille de la sécurité sociale.



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

La Cnaf a été destinataire le 17 mars 2023 du rapport de cette mission d'évaluation et invitée à faire parvenir ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire prévue.

La Cnaf souhaite dans un premier temps faire part d'observations générales quant à la méthodologie de la mission et au contenu du rapport, ainsi qu'à l'articulation de cette mission (calendrier, délais) au regard du calendrier d'élaboration et de discussions de la COG 2023-2027.

Elle fait ensuite part des observations qui lui semblent les plus sensibles sur le contenu des constats et préconisations formulées dans le rapport, étant souligné que dans le court délai dont elle dispose pour cette réponse contradictoire et au regard du calendrier des discussions de la COG, il ne lui a pas semblé utile de rechercher l'exhaustivité dans ces observations.

### **1. Observations générales sur la méthodologie et le calendrier de la mission**

Outre le délai conséquent de réalisation de la mission qui n'aura pas permis d'utiliser ses conclusions dans le cadre des discussions conduites depuis plusieurs mois avec les administrations centrales dans la perspective de la prochaine COG, la Cnaf souhaite faire part des observations suivantes sur la méthodologie retenue par la mission.

#### **Réponse de la mission :**

La mission regrette les difficultés d'organisation et de disponibilité de ressources rencontrées. Elle l'a rappelé aux commanditaires et à l'organisme. Elle a été amenée à recadrer ses travaux en lien avec eux. Les documents matérialisant ce recadrage et ces précisions sont présentés dans le rapport. La mission souligne que les principales orientations du rapport ont été portées à la connaissance de la CNAF et des commanditaires d'abord la mi-juillet puis au dernier trimestre 2022.

Les travaux de la mission se sont très fortement centrés sur les questions relatives au pilotage général du réseau, au pilotage de la production, du service et des moyens en particulier, en limitant davantage les investigations sur certains autres domaines, soit faute de temps, soit parce que des rapports conduits par d'autres missions (Igas, Igas/ IGF, autres) pouvaient déjà exister par ailleurs.

Si la Cnaf a entendu ce parti pris et organisé les travaux et réponses en conséquence, il n'en demeure pas moins qu'il lui semble que cette approche aboutit à un rapport relativement déséquilibré, qui comporte des dispositions très étayées sur les questions de pilotage, notamment de production et du service, mais plus ténues sur les questions d'action sociale, et notamment sur l'évaluation de la COG sur le champ des politiques d'intervention (qui représentaient au moins la moitié de la COG 2018-2022), sur les questions relatives aux systèmes d'information, dont la mission indique pour autant, et à juste titre, qu'elles auront eu un impact majeur dans la trajectoire de la COG écoulée, ainsi que sur les champs de la maîtrise des risques et de la lutte contre fraude.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Elle les comprend et ne remet pas en cause leur justification. Elle rappelle que des développements ne pouvaient être consacrés à certains champs eu égard au fait que les projets majeurs demeuraient et pour certains demeurent en cours de définition (service public de la petite enfance et solidarité à la source) : sur ces champs, l'apport de la mission était des plus incertains. Au-delà, elle a considéré que sur le champ de l'action sociale, les travaux d'évaluation menés par la CNAF permettaient aux parties de disposer de l'ensemble des dimensions nécessaires. Elle s'est donc limitée à formuler des analyses générales et complémentaires s'agissant de la méthode et du pilotage de l'action sociale.

La mission convient que ses travaux se sont centrés sur la production et le pilotage. Cette attention a été présentée lors du recadrage à l'organisme et aux commanditaires. Elle a été considérée comme justifiée et tout à fait prioritaire au regard de la situation de production de la branche, des difficultés passées à évaluer l'équilibre charges – moyens et les gains de productivité.

En ce qui concerne les systèmes d'information, la mission rappelle que des travaux ont été conduits entre les tutelles et la CNAF à ce propos pendant le déroulement de la mission. Les conditions dans lesquelles les missions d'inspection couvrent ce champ demeurent un aspect à travailler et clarifier, en lien avec les travaux nombreux menés sur ce champ tant en interne que dans le cadre de procédures externes (certification notamment).

S'agissant de la maîtrise des risques et la lutte contre les fraudes, les travaux existants sont légion et semblent également suffisants. Le fait de ne pas se centrer sur ces sujets au demeurant analysés diversement lors de la période précédente et dans la COG actuelle, a été arrêté avec l'organisme et les commanditaires.

La situation que connaît le réseau depuis 2021 en matière d'écoulement de la charge et de dégradation de la qualité du service peut permettre de comprendre la forte focalisation mise par la mission sur ces questions. Mais il apparaît que le traitement partiel des autres sujets, bien qu'explicite et assumé par la mission depuis juillet 2022, conduit les tutelles à lancer des investigations complémentaires sur le sujet du fonds national d'action sociale en mars 2023, dans un calendrier peu compatible avec la conclusion rapide et pourtant très attendue de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de cette remarque et renvoie aux développements supra.

## 2.

### Observations de la Cnaf sur les constats et propositions du rapport

#### **2.1. En préalable, la Cnaf souligne la qualité des travaux d'objectivation conduits sur sa situation et certaines des préconisations formulées qui lui semblent essentielles**

- ***La Cnaf est largement en phase avec les constats dressés par la mission quant à la trajectoire de la COG écoulée.***

Elle confirme les difficultés rencontrées durant cette période conventionnelle, au confluent de charges nouvelles non anticipées au moment de la conclusion de la COG et des difficultés résultant de la mise en œuvre de la réforme logement, ainsi que leur impact sur sa situation (parties 1.1 et certaines du 1.2 du rapport), et souligne le caractère central de cette objectivation pour bien comprendre sa situation à l'aube de la future COG. Elle salue également l'attention attirée par la mission sur la nécessité de préserver la branche, au regard de ses difficultés actuelles et de son rôle central en matière de cohésion sociale, ainsi que la reconnaissance par la mission des nombreux efforts faits par le réseau pour s'adapter et faire face dans pareil contexte, au double défi de la crise sanitaire et du choc de production. A cet égard, la mission souligne notamment le taux d'avancement moyen des actions de la COG de 92%, dont 76% d'actions totalement finalisées (en tenant compte des résultats 2022).

La Cnaf constate la convergence entre les préconisations de la mission et ses propres demandes sur le champ des moyens en dépenses de fonctionnement, de l'évolution de certaines règles de gestion (cf préconisations 8, 9 et 10), et souligne son plein accord sur l'importance à accorder aux ressources humaines de la branche, ainsi que sur les préconisations mentionnées en la matière, convergentes avec ses propres orientations (cf notamment préconisations 32 et 33).

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

- ***La Cnaf est également en accord avec les constats de la mission relatifs à l'absence de réel cadre permettant de re-discuter les trajectoires d'objectifs et de moyens avec l'Etat en cours de COG en cas d'événements nouveaux de nature à modifier substantiellement la trajectoire initiale.***

Elle rappelle que la seule clause de revoyure prévue pour la COG 2018-2022 était activable en cas de capacité de la branche à restituer davantage de moyens que prévu dans la COG. L'inverse n'était pas possible, et la Cnaf n'a de ce fait pu discuter avec l'Etat des moyens nécessaires à la prise en charge de nouvelles missions qu'au coup par coup, sans révision du cadre d'ensemble, sans échange sur sa trajectoire globale, et sans que ses difficultés puissent réellement être prises en compte. De la même manière, aucun cadre existant ou prévu n'a permis d'objectiver, et de tirer les conséquences de la moindre réalisation des gains de productivité prévus par la COG, et il est exact comme la mission le souligne, que la branche a dû restituer les emplois prévus sans réaliser pour autant les gains attendus (et ce malgré l'alerte étayée faite par la Branche à l'Etat en septembre 2021 à l'appui de sa demande de gel de la restitution des emplois pour 2022).

La Cnaf adhère donc à la proposition formulée par la mission d'une part de prévoir pour la future COG un cadre et des mécanismes de revoyure en cas de fort impact non prévu sur la trajectoire, a fortiori dans le contexte particulier d'élaboration de la COG où, comme souligné en partie 2.4, certains projets centraux (SPPE, solidarité à la source, ...) ne sont pas totalement arbitrés et les moyens nécessaires pas définitivement identifiés. Elle estime également totalement nécessaire d'autre part de se doter de

dispositifs permettant de constater la réalisation effective des gains de productivité avant de restituer les emplois correspondants (cf recommandation 3). Il lui semble toutefois que les modalités proposées à cet effet par la mission (partie 2.4 et recommandation 4) sont un peu complexes à mettre en œuvre de part et d'autre avec l'Etat, notamment avec les mécanismes de seuil proposés, et propose de conduire une réflexion alternative avec l'Etat conservant la substance de la proposition de la mission, mais en allégeant ses modalités.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Elle ne pourra qu'être attentive aux solutions trouvées en espérant leur effectivité et leurs impacts. Si les pistes avancées sont un élément dans le débat devant intervenir entre les parties, ces travaux auront démontré leur utilité.

- ***La Cnaf souligne également la pertinence et l'importance des préconisations de la mission visant à constituer un réel programme de simplifications règlementaires.***

Un tel programme semble effectivement indispensable et appelé de ses vœux et note à ce titre que les mesures proposées par la mission sur le RSA et la prime d'activité sont convergentes avec les siennes dans le cadre de la solidarité à la source, en particulier le décalage de la période de référence M-2/ M-4. Elle rappelle toutefois que la simplification est, en tant que tel, un chantier coûteux. Les travaux de la Solidarité à la source et d'échanges de données autour du « Dites-le nous une fois » sont deux bons exemples qui vont dans le sens de cette recommandation tout en présentant un coût majeur en développement, en concurrence avec des projets de gains de productivité par exemple. Elle souligne enfin que si elle est force de propositions, elle n'est pas décisionnaire sur nombre d'aspects relatifs aux simplifications règlementaires.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Elle rappelle l'importance de ce plan tant en tant que tel mais aussi en ce qu'il doit être pensée pour combiner simplifications pour les usagers et les organismes. Les travaux menés dans le cadre du rapport visent à cet objectif qui, selon la mission, a trop souvent été négligé, oublié voire écarté. Pour la mission une démarche de simplification globale, planifiée et combinant les avantages susmentionnés est indispensable. Elle aurait pu constituer la seule recommandation du rapport.

- ***Enfin, la Cnaf n'a pas d'observations à formuler sur les orientations proposées par la mission concernant l'évolution des systèmes d'information et le nécessaire renforcement des moyens afférents (tant de MOA que de MOE) – cf recommandations 27 à 31.***

Elle adhère à la recommandation de la mission de priorisation des chantiers majeurs dans le SDSI et à la nécessité de réaliser des retours d'expérience systématiques des projets majeurs conduits dans ce cadre

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

## **2.2. La Cnaf tient en revanche à nuancer ou préciser certains constats et à exprimer son désaccord sur certaines analyses ou préconisations**

- ***La Cnaf se félicite que la mission soit inscrite en rupture par rapport aux périodes antérieures et elle partage la préconisation de préserver ses moyens en début de COG et de n'envisager des restitutions d'emplois que sous certaines conditions et en deuxième partie de COG (recommandation 3). Elle est en revanche en désaccord avec la partie 2.3 du rapport qui***

*estime que la branche peut revenir à une situation saine à iso effectifs à court terme (notamment au regard des délais de recrutement des agents), à condition d'obtenir une pause dans les réformes et de n'envisager, peu ou prou, la mise en œuvre de nouvelles missions que dans une deuxième partie de la COG, et sous réserves de vérifications.*

La Cnaf partage les constats dressés par la mission sur la grande fragilité de sa situation et l'extrême nécessité de revenir à une situation plus saine en matière de production et de relation de service, dans les meilleurs délais, ce qui doit constituer la priorité du début de la nouvelle COG.

Elle ne conteste pas non plus les constats d'hétérogénéité au sein du réseau, même si le terme de « double standard » retenu par la mission (cf recommandation 2 et partie 1) résume de façon peut être un peu rapide une situation bien plus complexe. De fait, si les constats d'hétérogénéité mentionnés en partie 1.2.4 sur la situation qualifiée de « double standard » ne sont pas remis en cause, cette situation ne résulte pas d'un choix délibéré, mais plutôt de l'incapacité à faire face à la charge avec les moyens disponibles, et de devoir ainsi définir des priorités pour prévenir les ruptures de droits et traiter les dossiers des bénéficiaires de minima sociaux au regard de leur fragilité.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces remarques. Elle adhère au rappel d'une situation complexe proposée ci-dessus. Elle convient que la situation actuelle est, pour une très large partie, subie. Le double standard souligné n'est jamais que le reflet des difficultés structurelles de production et de la difficulté à ajuster de manière constante charges et moyens dans tous les organismes. Les priorités données sur certains publics vulnérables ne sont aucunement remises en cause par la mission. Elles sont pleinement justifiées. Mais dans un contexte de charges trop fortes, elles ont d'autres effets qu'il convient de mesurer.

La Cnaf est en revanche en désaccord sur les propositions formulées par la mission en partie 2.3 :

- d'abord parce qu'à iso moyens, elle ne parvient pas à résorber les retards actuels, et à revenir à une situation de qualité de service saine, malgré des plans d'actions de grande ampleur et la mobilisation totale de tous les leviers restant à sa disposition (heures supplémentaires, CDD, entraides, ...)
- ensuite parce que les moyens disponibles actuellement, même s'ils demeuraient stables sur les premières années de la COG, ne lui permettraient pas non plus de faire face aux flux et à la charge prévisionnelles, et ce à iso-missions. Ces points ont été documentés dans les éléments fournis aux services de l'Etat dans le cadre des discussions de la future COG, et montrent que selon le niveau d'amélioration recherché, pas moins de 310 à 418 ETP sont nécessaires sur la production, 164 à 254 sur la relation téléphonique, et 437 à 662 sur la qualité du droit à brève échéance pour revenir à une situation saine (fourchette haute de ces emplois) ou au moins à une situation moins dégradée et plus acceptable (fourchette basse mentionnée). Ce nonobstant les besoins pouvant également exister dès à présent et à iso-missions sur d'autres domaines (gestion des prestations d'action sociale, accompagnement des allocataires dans le cadre de nos offres et parcours ...)
- enfin, parce que l'hypothèse sur laquelle se fonde la mission, qui consiste à proposer que la branche ne prenne aucune nouvelle mission sur les premières années de la COG afin de concentrer ses ressources et ses efforts sur le retour à une situation saine, ne semble pas réaliste et se voit déjà invalidée par les faits.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces remarques. Elle rappelle que ses constats ont été opérés en première intention fin juillet, sur la base des informations disponibles et en amont des travaux internes de la branche et des négociations de la COG. La mission ne peut donc se prononcer sur les éléments indiqués ci-dessus. Ils ne constituent pas nécessairement des désaccords mais des analyses produites à des moments et dans des contextes différents, avec une difficulté à identifier les sources des gains de productivité constatés.

Pour mémoire, la position de la mission produite à la période indiquée est la suivante : La situation de production de la branche est particulièrement dégradée, le retour à meilleure fortune constitue donc une priorité. Ce retour justifie de mettre un terme aux restitutions d'effectifs et de considérer comme acquis les ressources allouées en correction de la trajectoire COG, en considérant ces moyens comme pérennes.

Par ailleurs, la mission considérait comme nécessaire de sursoir à toute réforme nouvelle pour permettre un retour tant de la branche dans son ensemble que de chaque organisme à une situation normale de production et veiller à ce que les allocataires disposent d'un service standard sur l'ensemble du territoire. La mission a dans ce cadre recommandé de veiller à ce que les nouveaux chantiers majeurs (SPPE, solidarité à la source en particulier) ne soient lancés que dès lors que deux conditions seraient réunies : situation stabilisée de production et maturité du projet. La mission a en outre recommandé de ne pas mener d'autres projets majeurs, ce avant que le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne soit élaboré et arrêté. La mission n'avait pas connaissance en juin/juillet des arbitrages en train d'être pris, ou très récemment pris, qui ont été pris dans les semaines qui ont suivi concernant certains chantiers (triple réforme du CMG, calendrier et étapes de la solidarité à la source, période de transition et calendrier arbitré concernant la réforme de la déconjugualisation de l'AAH). La mission recommandait enfin de donner la priorité à la production et de différer les autres chantiers et actions ainsi que d'identifier tous les allégements susceptibles d'être mis en œuvre et de nature à alléger la charge de production.

Cette approche conduisait donc, dès lors que ces approches seraient mises en œuvre et ce cadre respecté, à ne pas demander de moyens supplémentaires de manière immédiate. En effet, l'analyse de la mission se justifiait par le temps nécessaire à la montée en compétences des agents recrutés et le temps pour que ceux-ci atteignent, après leur formation, la productivité attendue.

En effet, la branche est confrontée à des charges d'une technicité particulière qui ne semblent pas pouvoir être résorbées autrement que par la mobilisation d'agents formés et maîtrisant les process et la réglementation. La mission a souligné par ailleurs la difficulté réelle actuellement à identifier les charges assurées par les différents organismes, la charge actuelle et surtout future supportée par la branche et les gains de productivités intervenus de manière détaillée ou susceptibles d'intervenir. Dans ce cadre, la mobilisation de moyens pérennes dans des organismes spécifiques sur des missions particulières est susceptible de générer ultérieurement une inertie délicate à remettre en cause dans l'affectation des moyens. En tout état de cause, une attention particulière devrait être portée à ce sujet.

Pour autant, la mission n'écartait pas, à la suite de la mise en place du schéma proposé ci-dessus, en cas de difficultés persistantes, l'octroi de moyens nouveaux pour parvenir à la nécessaire stabilisation de la production.

Surtout, dans la mesure où certains projets majeurs ont été arbitrés et seraient mis en œuvre dans un calendrier relativement ambitieux avec un impact sur la charge, un renforcement des moyens en amont de façon à les préparer serait nécessaire. Les éléments qui auront un impact sur la charge peuvent être les suivants : déconjugualisation de l'AAH avec une double prestation à gérer, triple réforme du CMG, la phase de conception/développement et puis de déploiement de la solidarité à la source avant que des gains de productivités puissent ultérieurement être générés, et certainement la réforme du service public ce la petite enfance dont les contours ne sont pas encore connus par la mission à ce stade. Une évaluation fine et objectivée de la charge, que ne pouvait bien entendu faire la mission IGAS elle-même devra être faite pour évaluer les moyens nécessaires. Il serait néanmoins de la considérer avec souplesse et éviter l'approche trop rigide adoptée lors de la précédente COG, puisqu'il a été montré qu'il est difficile de tout anticiper précisément. Il est également important d'accorder une partie des moyens bien en amont afin d'investir dans la conception même

des chantiers afin de s'assurer de la maîtrise des risques associés en aval. Un investissement sur les moyens en amont peut permettre un meilleur retour sur investissement en aval.

La Branche adhère à l'alerte posée par la mission, qui rappelle que la dimension « couteau suisse » de la branche famille peut trouver des limites et peut amener des difficultés, en l'éloignant parfois de son cœur de métier et de son identité et par les charges nouvelles générées, souvent peu ou pas compensées.

Pour autant, il est évident que la branche à vocation, par son rôle d'opérateur, son « ADN », ses compétences, sa capacité d'intervention, son maillage territorial, à continuer à prendre en charge de nouvelles missions, et à demeurer un opérateur de confiance de l'Etat dans le champ social.

L'hypothèse que les pouvoirs publics attendent pour confier de nouvelles politiques publiques à la branche semble peu réaliste en soi.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces éléments. C'est parce qu'elle entend que le rôle central de la branche et son rôle d'opérateur de confiance doit conduire à revoir les demandes formulées à son endroit. A cet égard, la mission souligne dans le rapport définitif que les chantiers récents devraient être reconstruits ou alors que leur mise en œuvre devrait conduire à acter une situation dégradée et/ou à ne pas lancer des chantiers majeurs mis en avant (SPPE et solidarité à la source notamment). Cette approche peut sembler peu réaliste. Elle est cependant tout à fait possible et relève avant tout d'une prise de décision. Il est clair que cette approche a pu être recommandée dans de nombreux contextes et sans doute parfois à tort. Si la mission l'a rappelée c'est bien parce qu'elle a estimé, pour les raisons indiquées supra que cette voie était non seulement possible mais hautement souhaitable donc crédible au regard du contexte. La mission n'exclut bien entendu pas que des nouvelles missions soient à moyen ou long terme confiées à la branche, elle souligne qu'à court terme, une stabilisation est souhaitable. Il existe selon la mission, un risque que la Cnaf ne puisse absorber des réformes nouvelles, à court terme selon les conditions de mise en œuvre de celles-ci.

Les faits démontrent déjà que la branche a à prendre en charge, dès ce début de COG, de nouvelles missions : déconjugualisation de l'AAH avec effet en octobre 2023 (mesure votée au Parlement), mise en œuvre d'une nouvelle aide aux victimes de violences conjugales en novembre 2023 (PPL Létard, votée au Parlement) et mise en œuvre d'un « pack nouveau départ » (parcours d'accompagnement de ces victimes) à titre expérimental dès le 1<sup>er</sup> semestre 2023, expérimentations territoires zéro non recours, participation aux travaux et expérimentations France Travail, extension de l'assurance vieillesse aux aidants pour ne citer que les plus proches dans le temps ; et ce sans parler des projets majeurs dont les premiers travaux et / ou expérimentations interviennent dès 2023 ou 2024 (SPPE, solidarité à la source, ...).

Une hypothèse de trajectoire reposant sur une absence de nouvelles missions en début de COG nous apparaît dès lors en soi irréaliste, et la mobilisation de toutes les ressources de la branche ne suffit déjà pas à revenir à une situation saine.

La branche précise donc que sa proposition aux services de l'Etat, après objectivation de cet ensemble, consiste en une demande de moyens supplémentaires net supérieur à 1000 ETP sur la COG, pour revenir à une situation saine et absorber celles des missions nouvelles dont les contours sont déjà connus et cadrés, avec une concentration importante de ces moyens dès le début de la COG et un besoin qui s'amoindrira au fur et à mesure, voire avec une capacité à dégager des gains de productivité nets à partir de 2027, qui, sous réserve de leur constat, devrait permettre à la branche de premières restitutions d'emplois cette année-là.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces éléments. Ils ne font qu'illustrer que la démarche recommandée en juillet n'a pas été retenue. Dans ce contexte, une autre modalité d'action doit logiquement être déployée. La mission n'est cependant pas en mesure, au stade de la contradiction, d'évaluer des demandes formulées au cours de la négociation ni le niveau de contributions attendues dans les différentes réformes et expérimentations citées.

- *La Cnaf partage les constats de fragilité de sa situation de production, et reconnaît une hétérogénéité persistante au sein de son réseau, mais souhaite nuancer certains constats ou causes soulignées, et exprime son désaccord sur certaines des solutions préconisées (cf partie 2.7, et préconisations 12, 13, 14)*

La Cnaf adhère totalement à la préconisation de la mission de conserver une maille départementale, de même qu'elle se satisfait que son orientation d'organisation de la production du service autour d'une approche populationnelle, de renforcement de l'aller vers et d'accompagnement des publics les plus précaires soit confirmée par la mission.

Elle ne conteste pas le caractère peu lisible de son dispositif de mutualisation, fruit d'une sédimentation historique, et qui nécessite aujourd'hui un toilettage, une optimisation et un pilotage clarifié.

Elle est également en accord avec la mission sur la nécessité de re-définir certains dispositifs ou mécanismes de pilotage et d'organisation afin de favoriser une meilleure homogénéité du réseau dans sa performance, avec une réelle clarification des instances et modalités de fonctionnement au sein du réseau, et la réflexion sur ces sujets a déjà d'ailleurs été engagée avec les Caf.

Elle a d'autant moins de difficultés à mettre en œuvre la préconisation de la mission de regrouper les Caf par groupes de tailles homogènes pour leur comparaison qu'elle le fait déjà, il en va de même pour la proposition de la mission de disposer d'instances regroupant des représentants territoriaux régionaux en fonction des métiers. Des Instances nationales d'appui existent déjà par métiers (production, contrôle, qualité, gestion de l'action sociale, etc), organisées autour de représentants régionaux des caisses, et constituent un point d'appui intéressant dans les évolutions à conduire. Une instance regroupant un directeur par région, désigné par ses pairs, se réunit mensuellement (COB) avec la Cnaf sur les sujets opérationnels. Sur ces points, il s'agit donc davantage de faire évoluer et parachever des dispositifs partiellement engagés ou existants que d'une modification radicale, et ceci s'inscrit bien dans les réflexions menées par la Cnaf, de même que celles relatives au renforcement du pilotage national.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces éléments. Elle a totalement conscience des actions d'ores et déjà déployées et mises en œuvre. Elles semblent cependant tout à fait en deçà de ce qui est nécessaire. C'est tout le sens des recommandations de la mission qui ne visent pas au fonctionnement actuel à la carte et variable selon les champs et les secteurs mais bien à l'adoption d'un cadre homogène de conduite des politiques du réseau avec une approche participative clarifiée et une nouvelle logique de déploiement des chantiers dans le réseau selon une catégorisation nouvelle des organismes.

La Cnaf est en revanche en désaccord avec les propositions de la mission visant à asseoir un échelon régional, ou supra-départemental, tant dans le pilotage que dans la gouvernance (cf partie 7.2.1 / recommandation 12, voire 13).

Il semble d'abord y avoir une contradiction non négligeable à promouvoir le maintien d'une Caf par département, tout en instaurant un échelon régional qui conduirait les Caf à travailler dans une logique de pré-régionalisation alors que ceci n'est pas l'objectif poursuivi, ni politique ni organisationnel. Qu'il

existe différents types de coopérations au niveau régional, voire de mutualisations est un fait, et d'autres pourront se développer, mais il semble d'abord y avoir un enjeu et un danger d'ordre politique à ancrer cet échelon et à consacrer y compris des CPOG ou chartes régionales (ou suprdépartementales), faisant donc y compris intervenir les conseils d'administration. Une attention forte est à porter à la perception par le corps social (administrateurs, agents, partenaires, élus, ...) de ce qui pourrait être perçu comme une régionalisation qui ne dit pas son nom, ou à tout le moins une préparation de la régionalisation, alors que ce n'est pas le projet de la branche. Ceci serait en outre susceptible de générer des tensions fortes au sein des régions, avec une « course au leadership » de certains présidents ou directeurs, peu propice à la coopération et à la performance.

#### **Réponse de la mission :**

La mission considère qu'il peut y avoir une contradiction qui a pu exister par le passé entre la volonté, d'une part, de clarifier le fonctionnement du réseau et de clarifier les schémas de mutualisation – aspect à nouveau reconnu comme nécessaire par la CNAF et, d'autre part, de penser chaque organisation comme spécifique à la carte et devant être déployé d'une manière spécifique. Les travaux soulignent que les coopérations sont multiples, enchevêtrées et illisibles à tous les niveaux. Une maîtrise renforcée nécessite une action globale de clarification et de définition des niveaux pertinents de coopération. Ce d'autant plus qu'au-delà des coopérations connues du niveau national, nombre d'autres coopérations sont mises en œuvre au niveau local. Et la « course au leadership » existe d'ores et déjà mais d'une manière moins objective et claire et sans qu'elle repose sur une délibération locale. Au-delà, les territoires actuels sont nombreux et pas nécessairement pertinents (région administrative notamment). L'objet des propos de la mission est de rappeler que la convergence des performances, annoncée et souhaitée par chaque COG ou analyse de la situation de la branche a jusqu'ici achoppé : les réalisations ne sont pas à la hauteur des objectifs et des enjeux. Seul un changement de cadre est susceptible de créer les conditions d'une performance renouvelée et plus homogène. La proposition de la mission doit s'apprécier à la lumière de cet objectif. La proposition de la mission est au demeurant aménageable et laisse des marges importantes à la branche et au territoire, marge qui n'existent pas dans l'organisation plurielle actuelle. La conviction de la mission est que ce point doit être impérieusement traité. La branche devrait choisir un cadre clair et lisible pour tous. Poursuivre dans le cadre actuel présenterait des limites évidentes.

Au demeurant, la nécessité pour la mission de faire évoluer ce cadre justifie aussi de ne pas mobiliser la branche sur une pluralité de projets et chantiers, une démarche de ce type est nécessaire mais fortement mobilisatrice.

Par ailleurs, la désignation d'un directeur par région ou par territoire supra-départemental en tant qu'interlocuteur privilégié de la Cnaf et chargé de facto de la coordination de ses collègues, voire garant de la performance régionale, nous semble assez peu vouée à la réussite, tant pour des questions de culture du réseau, qu'au regard d'expériences précédentes. En effet, cette consécration du fait régional n'aurait de sens, outre son aspect politique, que si cet échelon avait démontré une efficacité supérieure jusqu'ici.

#### **Réponse de la mission :**

La mission ne propose pas la mise en place d'un échelon régional mais la définition, par les caisses, de territoires pertinents qu'ils soient régionaux ou supra départementaux. Il est erroné de souligner que seul une émulation sortirait de ce cadre puisque la proposition repose justement sur une plus grande coopération et solidarité. Plus qu'une course au leadership qui n'est ni proposée ni souhaitée par le rapport, il convient d'y voir la généralisation d'une démarche plus coordonnée et participative. Les approches de maîtrise et de pouvoir par chaque caisse (« culture du réseau ») ont perdu de leur pertinence du fait de coopérations et mutualisations à échelles variables. Cela a justifié la proposition formulée par le rapport. Elle est logiquement soumise à la critique. Mais le statu quo ne semble ni justifiable ni à encourager pour les raisons évoquées supra et dans le rapport.

Lors des deux COG écoulées, les dispositifs de mutualisation et de coopération ont, sous des formes différentes, été fondés sur des approches très largement, voire essentiellement fondées, sur la maille régionale. Dans un premier cas (COG 2013-2017) au travers de schémas régionaux de mutualisations avec un certain pilotage de la Cnaf, dans la COG suivante, au travers du dispositif « coopérations et solidarités », où la main a été fortement laissée aux régions pour s'organiser.

**Réponse de la mission :**

La mission donne acte à la branche de ces éléments. Pour autant, les effets de ces actions sont mesurés. Ils ne conduisent pas à reprendre les analyses produites dans le rapport tenant compte de ces dynamiques.

Dans les deux cas, un même constat peut être dressé : celui de la très forte hétérogénéité du fonctionnement des régions, qui aboutit à une très forte hétérogénéité de la performance et des réalisations, intéressantes dans certains cas, inexistantes dans d'autres, et ne peut qu'être de nature à renforcer les écarts de performance au sein du réseau. Ces mêmes constats peuvent se faire sur chaque dispositif laissé à la main des régions (ex-pilotage des SRAP, etc).

A ce stade, l'échelon régional n'a à ce jour pas suffisamment démontré sa pertinence ni son efficience au sein de la branche famille, en tout cas pour devenir un échelon permanent et multi-thématique de mutualisation et de pilotage.

**Réponse de la mission :**

Le rapport souligne ces limites. Il propose que les SRAP soient pilotés au niveau national et intégrés dans le SNAP. Ces arguments sont sans effets sur les analyses de la mission, d'autant plus que la référence à la « région » au sens région administrative n'est pas retenue par la mission. Tous ces éléments ont été exposé aux parties et formalisés dans le rapport. Il ne semble pas pertinent de revenir sur ceux-ci hormis pour indiquer que la description de la proposition présentée et critiquée dans ce courrier ne correspond pas à la proposition effectivement avancée.

Enfin, les projets portés par la branche peuvent emprunter d'autres modalités pour arriver plus efficacement au même objectif, notamment au travers d'une organisation en réseau densifiée, reposant sur des jumelages et appariements de Caf entre elles (qui peuvent déborder totalement le cadre de la région ou de l'inter-région), des dispositifs de régulation fins, et un pilotage national renforcé, qui nous semblent de nature à régler de façon plus substantielle la question des écarts de performance du réseau, favoriser un certain aménagement du territoire tout en facilitant et diversifiant les politiques de recrutements et de fidélisation. Cette approche, respectueuse de l'échelon départemental, nous semble également plus efficace, en ce qu'elle nous permet de dépasser aussi une limite posée par un fonctionnement en région : dans certaines régions, les caisses rencontrent toutes les même difficultés et problématiques (ex des caisses d'Île de France, ce qui réduit assez considérablement les possibilités de coopération ou de prise en charge). A l'inverse, dans d'autres régions (ex ouest de l'Occitanie), la configuration régionale qui comprend une Caf de taille importante et des Caf de petite taille conduit inexorablement, en consacrant le fait régional, à concentrer dans la grosse Caf un maximum de fonctions et à se priver des possibilités offertes (bassins d'emplois, etc) par ces petites caisses au bénéfice d'autres caisses du réseau.

Pour ces différents motifs, et quoique l'objectif de réduction des écarts de performance soit pleinement partagé, la Cnaf entend recourir à d'autres modalités pour y parvenir, pour autant que les moyens lui en soient donnés.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de cette position. Elle ne la partage pas en ce qu'elle constitue une justification d'un existant qui doit être réexaminé est critiqué et en ce que le courrier se borne à indiquer que de nouvelles modalités seront définies pour faire converger les performances. Au bénéfice des COG

successives, il sera nécessaire de disposer d'éléments tangibles présentant ces modalités. Les axes développés ou envisagés à ce stade n'apparaissent pas à la hauteur des enjeux.

De plus, les seuls moyens supplémentaires ne permettront en aucun cas de faire converger les performances :

- les travaux de la mission sur la très forte diversité des effectifs et de leurs évolutions montrent à la fois une réelle inertie des moyens humains pour des raisons compréhensibles
- et l'impact des choix différents faits par chaque caisse est à rapprocher d'une extrême hétérogénéité des performances dans toutes ses dimensions, élément qui singularise particulièrement le réseau par rapport à d'autres organisations de même nature

- ***La Cnaf partage nombre de constats portés en partie 3.2.2 et 3.2.3 relatifs à l'impact de la réforme logement en matière d'accès aux droits, mais souhaite nuancer les constats et conclusions de la mission relatifs à l'utilisation du DRM pour l'avenir***

La branche famille a été la première à utiliser à cette échelle le DRM pour le calcul d'une prestation de l'ampleur de l'allocation logement. Les constats réalisés par la mission sont partagés quant aux impacts.

Mais justement, parce que la branche a appris, dans la douleur, à utiliser le DRM, elle a aussi veillé à organiser la « Drmisation » de futures prestations (RSA/ prime d'activité) dans une approche très prudente, fondée sur une expérimentation à blanc, avec de nombreux échanges et remontées auprès de l'Etat, sur les risques ou points de failles, avec des demandes d'évolution formulées, des points d'attentions soulevés, une évolution substantielle des périodes de ressources prises en compte pour utiliser le DRM dans les meilleures conditions pour le RSA et la PA (passage de M-1/ M- 3 à M-2/ M-4), la création d'une ligne « revenu net social » sur les bulletins de salaire, la création d'un parcours allocataire afin que celui-ci puisse modifier les données dans le DRM, etc ...

Ces différentes dispositions, de nature à éviter de reproduire les difficultés rencontrées dans la réforme logement, nous sembleraient devoir être davantage soulignées, ne serait-ce qu'au regard de la ré-assurance nécessaire pour les équipes et les usagers.

#### Réponse de la mission :

La mission considère que les éléments mentionnés par la Cnaf (une évolution substantielle des périodes de ressources prises en compte pour utiliser le DRM dans les meilleures conditions pour le RSA et la PA (passage de M-1/ M- 3 à M-2/ M-4), la création d'une ligne « revenu net social » sur les bulletins de salaire, la création d'un parcours allocataire afin que celui-ci puisse modifier les données dans le DRM etc.) sont de nature à réduire les risques. C'est pourquoi la mission indique dans le rapport que ces évolutions sont un prérequis avant la mise en place du DRM. Néanmoins, plusieurs éléments conduisent la mission à appeler à la prudence dans le cadre du rapport :

- Certaines de ces évolutions n'étaient pas encore arbitrées au moment de la rédaction du rapport à la connaissance de la mission (notamment le passage du M-1/M-3 au M-2/M-4)
- D'autres améliorations sont encore nécessaires notamment concernant la gouvernance du DRM et la fiabilisation des données en amont (cibles à établir) et pas seulement en aval (parcours usagers pour corriger les données, évoqué ci-dessus)
- Les résultats des tests dont disposait la mission au moment de l'élaboration du rapport ne permettaient pas de conclure à une mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes.

La mission prend bonne note des différentes avancées et n'exclut bien entendu pas que des tests ultérieurs qui seraient réalisés en s'appuyant sur les évolutions mentionnées ci-dessus (dont le décalage de la période de référence) puissent aboutir à des résultats meilleurs. La mission s'est prononcée sur la base des résultats en sa disposition au moment de la rédaction du rapport. Elle souligne néanmoins la nécessité de faire preuve de la plus grande prudence au regard des précédents. Elle souligne la nécessité de succéder les confirmations de lancement effectifs de projets de ce type pour des raisons évidentes.

- ***La Cnaf souhaite nuancer les constats et recommandations relatifs à sa politique d'accueil physique et exprimer ses réserves sur certaines préconisations :***

La mission souligne, en partie 3, les difficultés rencontrées et résultats dégradés sur la relation de service, que nous ne pouvons que confirmer.

Elle mentionne les orientations que la branche entend déployer sur la future COG (approche populationnelle, omnicanale, enjeux sur la relation téléphonique, déploiement des parcours, de l'aller vers,...) et en souligne la pertinence. La Cnaf est ainsi parfaitement en phase avec les recommandations 22, 23, 25 et 26.

En revanche, elle est plus nuancée sur l'analyse réalisée et les préconisations qui en découlent relatives à sa politique d'accueil physique.

La politique d'implantation des accueils physiques et son pilotage ont connu différentes étapes dans le temps :

- d'abord orientée vers une réduction et une rationalisation au cours de COG plus anciennes, et sous la contrainte des réductions de moyens, les Caf ont été conduites dans le passé à supprimer différents sites ou permanences et à concentrer leurs sites d'accueil sur les chefs-lieux et principales villes de leurs départements, avec quelques permanences en complément
- ensuite, et pour éviter la désertification de certains territoires, une politique volontariste de déploiement de partenariats relais et numériques, avec une labellisation correspondant à certains critères, a été conduite notamment au cours de la COG 2013-2017, en lien avec le déploiement d'une nouvelle doctrine d'accueil. Ceci a permis au réseau de conserver un maillage territorial avec ses partenaires non négligeable, dont une part significative (MSAP, PIMMS, etc) a d'ailleurs servi de point d'appui au déploiement des France services au cours de cette COG, favorisant ainsi l'intégration de la branche dans le dispositif et sa capacité de relais (actuellement, les motifs Caf sont les premiers motifs de visites dans les FS).
- Face à la montée en charge exponentielle des FS au cours de la COG écoulée, à un rythme et selon des modalités (lieux, partenaires mobilisés, etc) qui échappaient à la Branche, la position a plutôt été celle du statu quo concernant les implantations d'accueil, le temps de mesurer l'incidence des implantations FS sur les nôtres et la bonne inter-action d'ensemble.
- la politique d'accueil de la branche a en parallèle été extrêmement ébranlée par la crise sanitaire et ses suites, avec une diminution tout à fait considérable des flux d'accueil physique (effet déport vers le téléphone), une demande accrue de rendez-vous, notamment téléphonique, des allocataires, un besoin d'accueil qualitatif renforcé, inconditionnel pour certains allocataires parmi les plus fragiles.

Face à ce bouleversement, la branche a essayé de s'adapter dans le contexte difficile d'écoulement de la charge déjà cité, avec une réduction de moyens à opérer, tout en travaillant à l'élaboration de son futur modèle, qui prend bien en compte ces différentes évolutions. Cette dynamique est d'ailleurs constatée dans d'autres réseaux.

Il ne nous semble donc pas exact d'évoquer une politique peu pilotée, ni de mentionner des pratiques de fermetures, de délais importants de prise de rendez-vous, de « délestage » un peu rapide dans certaines Caf vers les France services, etc. comme étant des composantes organisationnelles désormais délibérées alors qu'elles ne sont que la résultante de difficultés de faire face à la charge, et sont davantage subies que choisies par les caisses.

Il est d'ailleurs à noter que dans le cadre des plans de production mis en œuvre depuis 2022 pour résorber le solde, la Cnaf a strictement normé la politique de réduction du service dans les accueils.

**Réponse de la mission :**

La mission n'indique pas que « *les fermetures, les délais importants de prise de rendez-vous, le « délestage » dans certaines Caf vers les France services* » sont une composante organisationnelle délibérée. Le rapport souligne que c'est bien la pression sur les effectifs qui a conduit à une dégradation de la qualité de la relation de service au sens large, qui peut prendre diverses formes. La mission n'ignore pas les difficultés rencontrées par la branche, dans un contexte d'effectifs restreints et de la nécessité à laquelle elle a dû faire face pour s'adapter dans tous ses métiers et le souligne dans le rapport.

Concernant le pilotage de la relation de service, compte tenu des données en sa disposition, des écarts entre les orientations formulées au niveau national et les stratégies de certaines CAF, et des documents dont elle a pris connaissance qui s'attachent à définir les modalités et non des axes stratégiques avec des critères en matière de services rendu à l'usager, la mission considère que le pilotage de la relation de service demeure un axe de progrès.

Par ailleurs, la branche ne peut adhérer à la proposition de revenir sur l'accueil en flux (recommandation n° 24). Toutes les études usagers réalisées, tous les constats de terrain, les travaux conduits avec les directeurs de Caf pour préparer la Cog ont convergé vers la nécessité de maintenir un accueil en flux, certes différent de l'actuel, qui concerne probablement moins d'usagers, mais devra accueillir inconditionnellement, et avec un niveau de réponse adapté, les plus précaires et fragiles de nos bénéficiaires.

Cette tendance à moins d'accueil quantitatif (moins de visites, de demandes, ...) et plus d'accueil qualitatif (niveau de réponse accru, accueil inconditionnel des plus fragiles, ...), inscrit dans une stratégie multi-canale ciblée et orientée, constitue un axe majeur de la future politique de la branche.

#### Réponse de la mission :

La recommandation 24 ne propose pas de cesser l'accueil en flux. La mission souligne à travers cette recommandation que cette accessibilité complète en flux est réputée réalisée, mais ne l'est pas dans les faits. Pour la mission, il est nécessaire de maintenir un accueil en flux orienté vers les plus éloignés de leurs droits.

C'est précisément dans cet objectif et afin de prioriser l'accessibilité pour ces publics que la mission préconise de réorganiser l'accueil et de renvoyer toutes les demandes qui peuvent l'être vers d'autres canaux dans le cadre d'une stratégie omnicanale dynamique en ayant recours à des méthodes initatives, voire semi-dirigées pour certaines prestations et certains publics. La mission prend bonne note que c'est l'orientation dans laquelle s'inscrit la branche pour la prochaine COG et le salue. Elle note toutefois que c'était aussi une orientation mise en avant lors de la dernière COG mais qui n'a pu être mise en œuvre pour plusieurs raisons : d'une part l'absence de CRM à 360° ce qui conduit la mission à insister sur sa priorisation pour la COG à venir, d'autre part, l'absence d'une cartographie formalisée des besoins usagers (type de demande) selon éventuellement les types de publics et une offre insuffisamment tournée vers le besoin usagers mais vers ses propres modalités. Au demeurant, la mission souligne la grande diversité des approches retenues localement, qui peuvent aller au-delà de la simple adaptation et qui justifient de repenser le socle mis en place dans tous les territoires en lien avec les interventions des partenaires.

C'est dans ce cadre que les préconisations de la mission relatives à l'articulation avec les France service seront également examinées, avec une approche plus nuancée qu'évoqué par la mission (partie 3.3.4).

Si la branche entend effectivement améliorer ses inter-actions avec les France service, le reporting, l'offre de services, etc ; elle souhaite de façon très claire et non ambiguë que les France service jouent leur rôle de réponse de premier niveau et de service du dernier kilomètre grâce à leur maillage territorial, et que les Caf prennent en charge l'accueil de leurs usagers, tant inconditionnel que pour les réponses plus précises ou complexes, leur accompagnement, le traitement de leurs difficultés ; en bref, qu'il y ait bien une complémentarité organisée et pilotée mais en aucun cas une substitution.

### Réponse de la mission :

La mission ne se prononce pas sur le fait de savoir s'il doit y avoir une substitution des France Service ou non pour assurer une partie de l'accueil à la place des caf, ni dans quelle mesure. C'est une orientation possible, une autre serait que les CAF assurent effectivement un accueil inconditionnel. La mission souligne qu'une clarification entre deux orientations doit intervenir et toutes les conséquences doivent en être tirées dans un cas comme dans l'autre.

La mission a observé que cet accueil inconditionnel évoqué par la CNAF dans sa réponse n'est pas toujours assuré par les CAF elles-mêmes pour diverses raisons : un maillage territorial insuffisant du réseau des CAF elles-mêmes, une fermeture des accueils, la non-disponibilité de rendez-vous ou l'absence d'accueil en flux dans certains départements ou encore, car les agents des caf n'ont pas le temps d'aider les usagers les plus éloignés de leurs droits, à réaliser toutes les démarches nécessaires. Si la CNAF estime que c'est le rôle des CAF d'assurer cet accueil inconditionnel, il faudrait alors assurer la présence physique ou en visioconférence dans tous les points FS/partenaires d'agents des caf sur certains créneaux (ou rouvrir de nombreux accueil, mais cette orientation semble bien moins efficiente et n'a jamais été évoquée par aucune personne rencontrée par la mission) afin que les usagers puissent effectivement accéder à un point où se trouve un agent caf à moins de 30 minutes de chez eux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il serait également nécessaire de dégager des plages de rendez-vous plus longs pour certains rendez-vous pour assurer l'accès ou le maintien dans les droits de celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Si la CNAF estime que c'est aux France Service d'assurer l'accueil dans le cadre d'un maillage dense et d'accompagner les usagers qui ont besoin que quelqu'un les aide de façon active dans la réalisation de leurs démarches (voire la réalise en partie pour eux quand ils ne peuvent le faire), alors il conviendrait qu'elle mette à la disposition des France service les moyens pour le faire, ce que cela suppose est détaillé dans le rapport.

Il semble à la mission que la seconde orientation est plus proche de la réalité actuelle et qu'elle présente certains avantages, déjà évoqués par le rapport IGAS-IGF sur les enjeux communs des branches. Cette orientation présente également toutefois des inconvénients, évoqués par le rapport de la présente mission. C'est pourquoi la mission ne tranche pas clairement entre les deux options.

Enfin, la mission IGAS est consciente que les deux options nécessitent des moyens humains, c'est pourquoi elle préconise que les gains de productivité qui interviendraient ultérieurement soient en partie affectés à l'amélioration de l'accès aux droit et la relation de service des usagers les plus éloignés de leurs droits.

- *Enfin, et quoique le sujet n'ait été que peu abordé par la mission pour les motifs déjà évoqués, la Cnaf souhaite rappeler le caractère essentiel de l'action sociale qu'elle délivre.*

Elle attire notamment l'attention de la mission et de la tutelle sur les enjeux territoriaux qu'elle comporte pour contribuer aux politiques familiales et à la cohésion sociale, au-delà du service public de la petite enfance, et notamment s'agissant de nos interventions en matière de soutien à la parentalité, d'animation de la vie sociale et de politique en direction de la jeunesse. Sur ces différents domaines, les besoins des familles demeurent prégnants, ainsi que les attentes des partenaires dont nombre de dispositifs reposent sur le concours des Caf, tant en ingénierie qu'en financement.

Cela a été peu soulignée par la mission, mais dans une période marquée par la forte inflation, des difficultés de recrutement (petite enfance, filière animation) et un Fnas dont l'évolution a été limitée à 2% par an, le niveau de solvabilisation des services aux familles par la Branche s'est érodé durant la Cog. Il sera donc particulièrement nécessaire d'adopter une trajectoire de rattrapage durant les 5 prochaines années sous peine de voir une partie des services fragilisés disparaître. En outre, il apparaît nécessaire de conserver les mécanismes instaurés par la Cog 2018-2022 en matière de fongibilité et de reports de crédits non consommés afin de garantir des capacités d'adaptation et une meilleure exécution du Fnas. La Cnaf tient ensuite à rappeler l'importance du travail social. Celui-ci a fait l'objet d'une importante mise à jour de son cadre d'intervention lors de la dernière Cog (précision des faits génératrices, articulation individuel/collectif, positionnement coordonné avec les autres acteurs). Cette avancée doit pouvoir s'inscrire dans la durée pour produire ses pleins effets. La Cog 2018-2022

aura également marqué une avancée significative en matière de territorialisation des politiques avec le renforcement des schémas départementaux de services aux familles et le déploiement des conventions territoriales globales. Si ces deux points constituent des succès à mettre au crédit de la Branche, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent s'accompagner des ressources nécessaires à leur bonne mise en œuvre dans la durée.

Il en va de même pour la poursuite de la modernisation de la gestion de l'action sociale et de son pilotage, qui devront être dotée à la hauteur des enjeux futurs de développement régulé des services aux familles.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Elle estime qu'elles sont largement fondées. Dans le cadre évoqué supra, la mission s'est limitée à affirmer des principes qui pourraient utilement compléter les éléments développés ci-dessus, tout en soulignant l'intérêt d'évaluer les outils de pilotage local.

Nicolas Grivel

## Annexe – synthèse de la position de la Cnaf sur les recommandations

Cette annexe ne reprend pas dans le détail l'ensemble des observations, mais mentionne leur synthèse, afin de faciliter le contradictoire.

### I. Tirer les enseignements de la COG 2018-2022

1. Construire les travaux COG autour de deux périodes distinctes dans l'optique de résorber structurellement la crise de production sans obérer, dans cette même phase, la préparation et le développement de projets pouvant être lancés en seconde phase (P1 / DSS et DB / CNAF)

Cnaf : Cette recommandation nous semble difficile à appliquer dans la mesure où les projets de deuxième partie de Cog doivent dès à présent être initiés (qu'il s'agisse de réformes ou de projets à gain d'efficience), et du fait que les pouvoirs publics sont peu susceptibles de reporter des priorités politiques (ex. de la déconjugalisation de l'AAH, solidarité à la source, service public de la petite enfance, aides aux victimes de violences conjugales...). En outre, même ce faisant, la Cnaf ne pourrait à iso-moyens résorber la crise de production, des besoins de moyens supplémentaires à cette seule fin ayant été quantifiés et objectivés.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

2. Prioriser la mise en œuvre du reste à faire de la précédente COG et mettre un terme au « double standard » de production selon les organismes et les prestations (P1 / DSS et CNAF / DB, DGCS et DHUP)

Cnaf : La Cnaf s'est attachée à mettre en évidence le reste à faire de la précédente Cog dans les travaux de la future Cog. Les moyens dont elle disposera conditionneront fortement sa capacité à faire. Il est à noter qu'une part de ce « reste à faire » est toutefois à planifier au-delà de la future période conventionnelle, à l'instar des travaux de modernisation du SI engagés avec la réforme AL. Par ailleurs, s'agissant du « double standard » mentionné par la mission, la Cnaf ne pas remet pas en cause le constat d'hétérogénéité du réseau ainsi dressé, mais rappelle que cette situation ne résulte pas d'un choix délibéré, mais plutôt de l'incapacité à faire face la charge avec les moyens disponibles, et de devoir ainsi définir des priorités pour prévenir les ruptures de droits et traiter les dossiers des bénéficiaires de minima sociaux au regard de leur fragilité.

#### Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces remarques.

3. En ce qui concerne les effectifs, partir de la base 2022 sans la remettre en question, à charges et missions constants par rapport à 2022 (hors réforme de l'AAH, du CMG etc.) éviter tout restitution d'emplois en première phase de COG pour renforcer la production (donc pérenniser les moyens supplémentaires accordés et prendre en compte les tendances pour ARIPA notamment) et, sous réserve de la négociation, des emplois informatiques et de contrôle interne ; réserver toute restitution ou augmentation d'emploi à la seconde phase dans l'hypothèse où aucune réforme nouvelle accroissant la charge ne serait mise en œuvre et que les gains seraient effectivement constatés et imputables à des projets dûment évalués (P1 DSS et DB / CNAF)

Cnaf : La Cnaf réitère ses réserves préalablement formulées sur le caractère réaliste d'une phase « blanche » en début de Cog. Dans la réalité, la Cnaf considère cette proposition de stabilisation

insuffisante eu égard à la fois aux besoins pour rétablir la situation de production et assurer les besoins nécessaires à la mise en place des nouvelles réformes (cf développement en page 4 et 5) et ce malgré les gains de productivité qui pourraient être à terme escomptés des différents projets informatiques du SDSI, sous réserve de son financement intégral. Cf développements en pages 4 et 5

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques**

4. Prévoir dans la COG des valeurs « tunnel » permettant de déterminer chaque année les objectifs, moyens, et priorités en prenant en compte les charges (hors action sociale et autres gestions techniques), les réformes nouvelles, la situation conjoncturelle globale (crise, reprise...) ou la situation du réseau et déterminer, chaque année dans un avis public la trajectoire ajustée en autorisant une alerte de la CNAF, une demande de la tutelle ou en produisant un diagnostic partagé (P2 DSS et CNAF / DB, DGCS et DHUP)

Cnaf : La Cnaf prend bonne note de cette recommandation et partage la nécessité de se doter d'un dispositif ad'hoc, tout en attirant l'attention de la mission sur le risque de charge de reporting lié au dispositif proposé, si celui-ci ne menait pas à un réel dialogue de gestion permettant d'adapter la trajectoire. Elle suggère de travailler avec l'Etat un dispositif alternatif conservant la substance de cette proposition mais allégé quant à ses modalités (cf développements en page 3)

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques**

5. Suivre la mise en œuvre de la COG en fonction du poids des chantiers et actions pour (a) structurer le dialogue de gestion autour des impacts majeurs et (b) mettre en place des dispositifs *ad hoc* pour les chantiers majeurs (structure projet et unicité du chef de projet stratégique côté Etat) (P3 DSS et CNAF / DB, DGCS et DHUP)

Cnaf : La Cnaf rejoue la mission sur cette recommandation, dans des modalités à définir conjointement et de façon pragmatique.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques**

15. Conserver un nombre réduit d'indicateurs, privilégier leur stabilité et introduire de manière limitée de nouveaux indicateurs stratégiques correspondant aux nouveaux objectifs conventionnels (P3 DSS et CNAF / DB, DGCS, DHUP et DREES)

Cnaf : La Cnaf rejoue la mission sur cette recommandation, en ce qu'elle invite à réduire le nombre de livrables suivis par la tutelle et donc à favoriser une meilleure adaptation en cours de route des actions envisagées lors de la négociation.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques**

20. Organiser et rendre effectif un suivi complet des engagements de l'Etat qui formalise les éventuels décalages en matière de mise en œuvre et leurs impacts (P2 / DSS / DB, DGCS et DHUP, en lien avec CNAF)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation, les engagements de l'Etat ne faisant pas, à date, l'objet de suivi.

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques

## II. **Mettre en œuvre un nouveau pilotage de l'activité**

12. Affirmer un nouvel échelon d'organisation : déployer, en particulier pour les fonctions mutualisées, des nouveaux CPOG au niveau régional ou supra-départemental en les articulant avec les CPOG des caisses sur les fonctions « cœur » ou, *a minima*, adopter une charte commune dans l'attente d'un CPOG de ce niveau lors de la prochaine COG (P2 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf ne partage pas l'avis de la mission et formule d'importantes réserves à ce sujet. Le dispositif proposé par la mission lui semble présenter un réel risque politique, sans pour autant faire la démonstration de son efficacité opérationnelle, tout en privant la branche, par le caractère contraint qu'il instaurerait sur cette maille régionale ou supra-départementale, d'autres dispositifs plus efficaces. La branche envisage donc d'autres modalités pour parvenir à une homogénéité du réseau dans sa performance (cf développements pages 5, 6 et 7)

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

13. Par le réexamen des modes de mesure, de pilotage et d'accompagnement national et local, créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence - de la performance, de l'efficience et de la qualité de service aux usagers - entre caisses comparables et au sein du niveau régional ou supra-départemental (P1 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : la Cnaf adhère à la nécessité de créer les conditions d'une nouvelle démarche de convergence et de réduction des écarts au sein du réseau. Toutefois, et au regard de nos réserves sur la proposition précédente (CPOG régionaux), la Cnaf envisage d'autres dispositions pour y parvenir (cf développements pages 5,6 et 7)

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

14. Outre les évolutions arrêtées dans le cadre du SDSI (système cible d'information), structurer le nouveau système de production en (a) clarifiant les fonctions et missions prises en charge au plan national, régional ou interrégional et local, (b) adaptant le système d'allocation des moyens et d'assignation de performance en conséquence en développant la reconnaissance du fait régional ou supra-départemental et en adaptant les cibles aux différents profils de caisses, (c) renforçant le pilotage national et participatif *via* des instances nationales dédiées destinées à structurer l'activité du réseau (caisse nationale et caisses locales) (P2 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf réitère ses réserves et ne considère pas comme établi un « fait régional », en particulier en matière d'appui à la production. Elle adhère à l'objectif de clarification des missions et à l'intérêt de faire évoluer le pilotage de même que certaines dispositions d'allocations des moyens, mais envisage d'autres dispositions pour y parvenir (cf développements en pages 5, 6 et 7)

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

16. Elaborer un suivi régulier et partagé de la production avec les pouvoirs publics en identifiant clairement la situation conjoncturelle permettant de mettre en place une clause nouvelle de *GO/NO GO* partagée des projets majeurs reposant en particulier sur un indicateur composite cible ; préserver les rôles de l'Etat et de la Cnaf dans ce cadre (P1 / CNAF et DSS / DB, DGCS et DHUP)

Cnaf : La Cnaf souscrit au principe mais souligne la dimension politique du calendrier qui ne rendra pas nécessairement toujours possible cette prise en compte.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

10. Poursuivre et approfondir (a) la professionnalisation du pilotage de la production, en évaluant ses nombreux effets et (b) les opérations de transferts de production des régions en tension vers les autres, en identifiant leurs impacts (P2 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf rejoue cette recommandation qui corrobore nos travaux actuels sur la future Cog. Nous partageons également le principe de transferts de production entre territoires et confirmons que ce type de modalité nous semble le plus adapté, en comparaison à des dispositifs régionaux, de même qu'une évolution et un renforcement du pilotage national.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

**III. Garantir la bonne mise en œuvre des réformes et affirmer un plan ambitieux de simplifications**

6. Capitaliser les enseignements du passé : (a) assurer systématiquement un *retex* global des réformes majeures et tout particulièrement celle des aides au logement, en prêtant attention aux impacts multidimensionnels des réformes et (b) réexaminer si nécessaire le plan de charge d'ores et déjà arrêté et (c) redéfinir, à partir de l'existant (observatoire des charges notamment), une méthode partagée Etat-Cnaf de suivi et d'évaluation des charges, de la productivité et des gains (P1 / DSS, DHUP et CNAF / DB et DGCS)

Cnaf : La Cnaf rejoue la nécessité de réaliser des retours d'expérience réguliers sur les réformes majeures en associant les différents acteurs impliqués, y compris les équipes des tutelles, et d'en tirer des enseignements sur tous les plans, y compris les moyens affectés.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

7. Renforcer la professionnalisation dans la gestion des projets : (a) mettre en place un pilotage *ex ante*, en vie réelle et *ex post* pertinent et identifié / incarné des projets, (b) déterminer les modes d'évaluation des gains ou charges liées aux réformes pour alimenter le dialogue de gestion et les

ajustements en découlant à la trajectoire arrêtée et (c) assurer les modalités pertinentes d'arbitrage - de principe et opérationnel- des réformes majeures (P2 / CNAF et DSS / DB, DGCS et DHUP)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur sa recommandation qui corrobore les travaux en cours sur la gestion de projet et les relations MOA/MOE dans le cadre d'un programme transverse du futur SDSI (a et c), des dispositifs qui existent déjà en matière d'évaluation des gains et charges, mais pourraient être renforcés (b).

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques.

19. Mettre en œuvre pour la prochaine période conventionnelle, un programme complet et prioritaire de simplifications réglementaires et techniques, notamment dans la perspective de la « solidarité à la source » reposant en particulier (a) sur une notion unique de salaires et de revenus d'activité, (b) sur le recours à des paramètres ou droits plus figés, (c) sur des aménagements apportés au recours à des données trop contemporaines ainsi que (d) sur l'effectivité du dites-le nous une fois » en faisant évoluer de manière profonde les normes, les usages et l'organisation des informations et de leur partage (P1 / Gouvernement, DSS / CNAF, DB, DGCS et DHUP)

• Cnaf : La Cnaf est d'accord avec les préconisations de la mission visant à constituer un réel programme de simplifications réglementaires, programme indispensable et appelé de ses vœux et note à ce titre que les mesures proposées par la mission sur le RSA et la prime d'activité sont convergentes avec les siennes dans le cadre de la solidarité à la source, en particulier le décalage de la période de référence M-2/ M-4. Elle rappelle toutefois que la simplification est, en tant que tel, un chantier coûteux. Les travaux de la Solidarité à la source et d'échanges de données autour du « Dites-le nous une fois » sont deux bons exemples qui vont dans le sens de cette recommandation tout en présentant un coût majeur en développement, en concurrence avec des projets de gains de productivité par exemple. Elle souligne enfin que si elle est force de propositions, elle n'est pas décisionnaire sur nombre d'aspects relatifs aux simplifications réglementaires.

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques.

#### **IV. Adopter une approche adaptée de l'équilibre charges-moyens et de la productivité**

8. Ajuster les règles budgétaires tout en en préservant les grands principes régissant la COG précédente (P3 / DSS et DB / CNAF)

Cnaf : la Cnaf souscrit à ces propositions, qui sont de nature à fluidifier la gestion et à débloquer certaines situations, sans compromettre le cadre général existant.

**Réponse de la mission :**  
La mission prend acte de ces remarques.

9. Dans un contexte incertain (développement du télétravail, prix de l'énergie, etc.), écarter l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement et évaluer les marges éventuelles en vue de la COG suivante (P3 / DSS et DB / CNAF)

Cnaf : La Cnaf partage le besoin d'écartier l'idée d'une baisse des dépenses de fonctionnement mais défend également le besoin d'une hausse de certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement tant au regard de l'inflation constatée (et particulièrement sur certains postes) que pour investir sur la sobriété énergétique et la décarbonation de nos organismes.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

11. Ajuster l'approche actuelle de la productivité des agents et des dispositifs pour prendre en compte l'évolution des *process* (complexité réglementaire et automatisation) (P3 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

v.

#### **Clarifier le cadre cible en matière d'action sociale**

17. Garantir le respect de principes élémentaires dans le volet action sociale de la COG : (a) tirer les conséquences de la mise en place annoncée du SPPE, (b) mesurer et prévenir les effets d'éviction et/ou de substitution d'actions des acteurs locaux, enfin (c) préserver à la fois une possibilité d'action territoriale de l'action sociale et la territorialisation des politiques pour affirmer la cohérence de l'action sociale des CAF avec les interventions des collectivités territoriales (P2 / DSS, DB, DGCS et CNAF / Autres DAC concernées par l'action sociale de la branche)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation. La Cnaf souhaite dans le cadre de la Cog 2023-2027 poursuivre la mise en œuvre des politiques d'action sociale en renforçant leur dimension territoriale. Cela suppose de s'appuyer pleinement sur les ressources et les capacités d'innovation et d'initiative des acteurs locaux (Caf et partenaires).

La proposition d'une fiche dédiée aux territoires dans la Cog portée par la branche vise à affirmer cette ambition en soulignant les dynamiques de coopération internes et externes à la Branche, l'importance des fonds locaux en complémentarité des fonds nationaux ou encore l'inscription du SPPE dans des orientations nationales précisées et mises en œuvre localement par l'intermédiaire des Ctgs.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

18. Au terme de la période conventionnelle, déterminer un socle opposable d'organisation de l'action sociale pour toutes les caisses prenant en compte l'implication des acteurs locaux et la fin des gestions directes via (a) la capitalisation des enseignements issus des CTG, (b) la poursuite de la convergence des organisations entre caisses [sociés], (c) l'évaluation des bénéfices issus du plein déploiement d'OMEGA et (d) les enseignements de la mise en œuvre de l'approche populationnelle (P2 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation tout en rappelant que si la logique d'un socle d'organisation autour des questions de front et de back office partenariaux et autour du socle de travail social fait partie des réflexions engagées par la Branche, celle ci doit prendre en compte les tailles d'organismes et la diversité des territoires.

En effet, les modalités de partenariats et les caractéristiques des territoires sont susceptibles d'influer fortement sur l'organisation même (notamment les possibilités de sortie des gestions directes résiduelles, non encore présentes partout) permettant de déployer un haut niveau d'équipements et services pour les familles. A ce titre les Ctg, bien que reposant sur un cadre identique posé par la Branche se caractérisent par une diversité de réalisation et une profondeur partenariale variable. Les autres apports identifiés par la mission sont évidemment capitaux et contribueront à l'évolution des métiers et des activités relatives à l'action sociale. C'est notamment le cas d'Oméga. La Cnaf se permet cependant de rappeler que si la rénovation de l'outil informatique de l'action sociale doit contribuer à générer des gains de productivité, elle vise avant tout à améliorer la qualité de service par une amélioration des délais de versement des subventions, un meilleur pilotage des activités de traitement, le renforcement de la maîtrise des risques issus du parcours déclaratifs des partenaires et une fiabilisation des données de politiques publiques. En outre, il convient de noter que le plein déploiement ne devra pas interrompre la dynamique d'évolution de l'outil sur le temps long (MEV, MER, renforcement de l'ergonomie).

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

VI.

## **Affirmer une stratégie renouvelée de service aux usagers**

25. Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle infrastructure technique et architecture de la réponse téléphonique et prioriser pendant la COG à venir le développement de l'outil de gestion omnicanale de la relation client (CRM) (P2 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

22. Mettre en place l'approche populationnelle (a) en la combinant avec le déploiement plus intensif de parcours formalisés (plan de charge à définir dans la COG pour des parcours de vie et de populations), (b) pour orienter mieux les publics dès la prise en charge avec des modes de contacts privilégiés et (c) en veillant à un déploiement dans le réseau combinant territorialisation et mise en œuvre homogène (P2 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

23. Réexaminer l'accueil multimodal en flux : (a) revoir la stratégie multicanale « ouverte » pour aller vers une stratégie « guidée », (b) élaborer une division des tâches opérante avec le réseau des maisons France services sur la base d'un diagnostic partagé et d'une feuille de route consensuelle conduisant à déterminer strictement la professionnalisation de leur activité, leur champ d'intervention et sa

complémentarité avec l'action des Caf de manière générale et déclinée dans les territoires, (c) revenir sur le principe général de l'accueil en flux et l'accessibilité réputée complète (P1 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf a bien prévu la mise en œuvre d'une stratégie multi-canale renouvelée. Elle émet en revanche de fortes réserves sur les préconisations de la mission quant au rôle des France services et aux conséquences à en tirer sur l'organisation de l'accueil physique des Caf. S'il est effectivement nécessaire de bien préciser, au terme d'une montée en charge rapide et exponentielle des France services, le rôle respectif de chacun ; la Cnaf considère que les FS agissent en complémentarité territoriale, mais ne peuvent se substituer aux Caf, qui organiseront un accueil inconditionnel nécessaire aux besoins de nos publics, notamment les plus précaires (cf développements en pages 8 et 9).

**Réponse de la mission :**

**La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.**

24. Améliorer l'orientation notamment en amont, la lisibilité des accueils, les différents modes de contact pour renforcer la prise en charge en (a) renforçant l'intégration des modes de contact (CRM adapté, ajustements de l'organisation téléphonique), (b) en déployant les parcours de vie et de populations et (c), compte tenu de ces évolutions, revoir les sites internet et en particulier caf.fr (d) en pleine articulation avec le PNDS (P2 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog.

**Réponse de la mission :**

**La mission prend acte de ces remarques.**

26. Faire encore plus pour ceux qui en ont le plus besoin : (a) déployer un parcours pérenne et régulier d'accompagnement social et de services pour les usagers en situation de grande vulnérabilité dans le cadre de l'approche populationnelle, notamment en synergie avec les autres acteurs de la sphère sociale et (b) clarifier le rôle dévolu aux CAF en matière de détection et de prise en charge de l'illettrisme donc aussi de l'illectronisme (P2 / CNAF / DSS et DGCS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog. La Cnaf rappelle que la lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme emporte un double enjeu d'accès aux droits et de gains d'efficiences.

**Réponse de la mission :**

**La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.**

VII.

## Poursuivre les évolutions du système d'information

27. Arbitrer, à la suite des évaluations dans le cadre du SDSI et à une analyse externe, la cible du futur système d'information et garantir sa compatibilité avec les chantiers réglementaires en cours / envisagés et les évolutions portées par le texte conventionnel (P1 / CNAF et DSS / DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog et SDSI. La trajectoire de Modernisation du SI a été totalement revue en lien avec cet enjeu de soutenabilité, avec l'appui d'une analyse externe.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

28. Sanctuariser les chantiers clefs pour améliorer l'efficience et la productivité, quitte à revoir la priorité de certains chantiers réglementaires : CRM, urbanisation, contrôles natifs, automatisation (P1 / CNAF et DSS / DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui rejoint le besoin d'une Cog reposant sur un équilibre entre les réformes au service du public et les enjeux d'efficience. Elle confirme son fort investissement sur ces chantiers pour la prochaine COG. Elle reste toutefois dubitative sur l'effectivité de priorisation de ce type de projets face à des chantiers réglementaires souhaités par les pouvoirs publics.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques. Les propositions et développements du rapport demeurent inchangés.

29. Dans la démarche globale de pilotage des projets majeurs, garantir l'articulation entre les projets majeurs et leurs volets SI : (a) déterminer les modalités de *retex* et de prévision / suivi / évaluation propres aux projets SI découlant de priorités politiques et (b) promouvoir le cadre normatif de nature à sécuriser la mise en œuvre des chantiers en renvoyant au champ réglementaire la fixation de la date précise de mise en œuvre des changements (P3 / CNAF et DSS / DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les travaux menés dans le cadre de l'élaboration du SDSI pour améliorer les pratiques de mise en œuvre des évolutions informatiques et de collaboration entre les équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage, en particulier en expérimentant davantage les pratiques agiles.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

30. Dans le cadre du dialogue sur la COG et le SDSI, (a) envisager le renforcement des moyens informatiques dès lors que la trajectoire le justifierait et notamment (b) en garantissant un soutien aux relations MOE/MOA et des prestations d'assistance MOA, et (c) en priorisant la sécurisation des développements et le suivi / la résolution des anomalies (P2 / DSS et DB / CNAF)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation et a fait des demandes en ce sens.

**Réponse de la mission :**

La mission prend acte de ces remarques.

31. Pour toujours mieux répondre aux besoins des usagers et leur permettre d'obtenir la qualité de relation et la fiabilité des opérations qu'ils attendent, affirmer la primauté des besoins des agents utilisateurs : (a) garantir l'intégration croissante des postes de travail des techniciens et assurer l'urbanisation du système, y compris dans les volets partenariaux, (b) revoir l'ergonomie et les fonctions des applications vétustes, (c) renforcer l'analyse des besoins et difficultés utilisateurs avant, pendant et après les innovations et changements SI et (d) en faire un point clef des évaluations partagées devant être assurées entre la CNAF et la tutelle (P2 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog, avec un point d'attention sur sa capacité à faire, fortement dépendante du financement du SDSI.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques**

VIII.

### **Mobiliser les agents autour de la nouvelle démarche de progrès**

32. Dans le cadre du futur SDRH, (a) poursuivre et approfondir les démarches de GPEC au sein des CAF, (b) travailler les questions d'attractivité et de fidélisation des agents dans la perspective de tensions de recrutement, (c) tirer les enseignements des opérations de transfert de production, (d) assurer la reconnaissance et la consolidation des nouveaux métiers (production notamment, liens *front / middle* et *back office* également) et (e) déployer des approches rénovées de qualité de vie au travail (P3 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog et s'inscrit dans la continuité et l'approfondissement des travaux déjà engagés.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

33. Ajuster les charges dans le réseau selon les possibilités RH (transferts, coopérations, mutualisations et missions nationales notamment) (P3 / CNAF / DSS et DB)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation qui corrobore les éléments portés dans le cadre des travaux Cog.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

34. Renforcer le travail sur la reconnaissance du travail des agents et le sens de leurs missions : dans le cadre des communications internes à venir, (a) rappeler l'apport des agents aux changements passés, à venir et en cours, leur rôle central lors des crises, (b) démontrer -pour mieux le justifier- le bien-fondé des changements et des modes rénovés de pilotage (P2 / CNAF / DSS)

Cnaf : La Cnaf rejoint la mission sur cette recommandation, qu'elle a déjà mise en œuvre à différentes reprises, mais mérite effectivement d'être régulièrement réitérée, et salue la reconnaissance faite par la mission à l'égard des collaboratrices et collaborateurs de la branche.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

35. Garantir la reconnaissance dans la COG des différents volets métiers et engagements internes et externes (RH, contrôle interne, recouvrement, statistiques et qualité comptable), en particulier utiliser la COG comme moyen d'arrêter la trajectoire plus globale d'amélioration induite par les engagements souscrits dans le cadre de la procédure de certification (stabiliser la feuille de route et prévoir les éventuels évènements susceptibles d'affecter sa mise en œuvre) (P2 / CNAF / DSS, DREES et DB)

Cnaf : la Cnaf souscrit à cette préconisation, qui permet de rappeler l'importance de chacune des missions de ses agents. Elle a d'ailleurs proposé à l'Etat une structuration de la COG permettant de valoriser l'ensemble des fonctions exercées dans la branche.

**Réponse de la mission :**  
**La mission prend acte de ces remarques.**

**Erratum :**

La Cnaf signale enfin une formulation pouvant prêter à confusion en page 26 du rapport.

Concernant les emplois obtenus au titre de l'intermédiation financière des pensions alimentaires, ce sont + 427 ETP, représentant + 336 ETPMA qui ont été obtenus en 2020, et non 336 en 2020 puis 427 en 2021.

Dans le détail et pour mémoire, les emplois obtenus pour assurer l'intermédiation financière des pensions alimentaires sont les suivants :

- + 427 ETP en 2020
- + 90 ETP en mars 2022
- + 100 ETP en novembre 2022
- +108 ETP en mars 2023.

**Réponse de la mission :**  
**La mission a modifié la rédaction dans le tableau page 28.**

## LISTE DES ANNEXES

n°	Annexe
1	Mise en œuvre de la COG 2018-2022
2	Réformes intervenues / réformes envisagées
3	Budget et FNGA
4	Ressources humaines
5	Pilotage de l'action sociale
6	Equilibre charges – moyens et productivité
7	Production et pilotage du réseau
8	Relation de service
9	Accès aux droits, gestion des droits et contrôle interne
10	Systèmes d'information
11	Livrables intermédiaires 1 et 2



# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## Cabinet du ministre des solidarités, de l'autonomie et du handicap

David BLIN, directeur adjoint du cabinet

Charlotte GALLAND, conseillère chargée du budget et des comptes sociaux

## Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

Marion MARTY, conseillère comptes sociaux et transformation publique

## Délégation interministérielle à la prévention et à lutte contre la pauvreté

Marine, JEANTET, déléguée

Francis BOUYER, secrétaire général

Charles DUPORTAIL, conseiller

## Contrôle général et financier

Jean-Pierre GUERIN, contrôleur général

## Cour des comptes

Jean-Pierre VIOLA, conseiller maître

Jean-Luc FULACHIER, conseiller maître

David APPIA, conseiller maître

Sébastien DORLHIAC, conseiller référendaire

Philippe LAVASTRE, conseiller

Laure TERRASSE, auditeur

## Direction du budget

Mélanie JODER, directrice

Marie CHANCHOLE, sous-directrice chargée des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle (6<sup>ème</sup> sous-direction)

John HOULDSWORTH, adjoint à la sous-directrice chargée des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle (6<sup>ème</sup> sous-direction)

Rayan NEZZAR, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

Laurent PELLEN, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

Ducoeur MAFOUANA, adjoint du chef de bureau des comptes sociaux et de la santé

## Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Benoît DUJOL, directeur générale de la cohésion sociale

Florence ALLOT, cheffe de service en charge des politiques d'appui

Jérôme JUMEL, chef de service en charge du service des politiques sociales et médico-sociales

Jean-Régis CATTA, sous-directeur enfance et famille

Anne MORVAN-“PARIS, sous-directrice enfance et famille

Denis DARNAND, sous-directeur inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté

Sandrine MICLON-HAUTBOIS, adjoint du sous-directeur inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté

Benjamin VOISIN, chef de service en charge du service des politiques sociales et médico-sociales

Direction générale de l'outre-mer

Pierre-Emmanuel BARTIER, chef de bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

Fatma LEONARD, chargée de mission enfance, personnes âgées, personnes âgées, bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

Béatrice MOUZET-RABAUX, chargée de mission protection sociale, bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

**Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**

Pierre QUIGNON-FLEURET, adjoint du sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

Nolwenn ARIAN, cheffe du bureau de aides personnelles au logement

Laurianne TAVANO, adjointe à la cheffe du bureau de aides personnelles au logement

**Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques**

Fabrice LENGLART, directeur

**Direction de la sécurité sociale**

Franck VON LENNEP, directeur

Nohmie BEN-REKASSA, cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de la sécurité sociale

David BLIN, directeur de projet, secrétaire général du comité de filière petite enfance

Laurent GALLET, chef de service

Laurent LENIERE, adjoint à la sous-directrice pilotage du service public de la sécurité sociale

Marion MUSCAT, adjointe à la sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Guillaume THOREY, adjoint à la cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de la sécurité sociale

Claire VINCENTI, sous-directrice pilotage du service public de la sécurité sociale

**Agence nationale de la cohésion sociale**

Jérôme GUITTON, directeur général délégué Territoires et ruralités

Guillaume CLEDIERE, responsable du programme France Services

**Haut-conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge**

Michel VILLAC, président

Laurence RIOUX, secrétaire générale

**Caisse nationale d'allocations familiales**

● Conseil d'administration :

Isabelle SANCERNI, présidente du conseil d'administration

Nathalie AKATOVA, FNAE

Christophe BLANCO, CFDT

Jacques BUISSON, UNAF, chef de file

Frédérique DAVID, FNAE, chef de file

Jean-Yves DELANNOY, CFE-CGC, chef de file

Clotilde FURINI, CFTC

Christian GELIS, CPME, chef de file

Béatrice GRUAU-RACINE, MEDEF, chef de file

Agnès HAUTIN, U2P

Pascal LEBLOND, CFTC, chef de file

Michel LE DIREACH, CFDT, chef de file

Denise PAUL, CFE-CGC

Joël RAFFARD, CGT, chef de file

Jacques RIMEIZE, FO, chef de file

Alain ROCHETTE, U2P, chef de file

● Direction générale

Nicolas GRIVEL, directeur général

Constance BENSUSSAN, directrice des instances et des relations institutionnelles, directrice de cabinet

Frédéric VABRE, directeur des instances et des relations institutionnelles, directeur de cabinet

● Direction de l'audit général

Bertrand DEUMIE, directeur

● Direction comptable et financière

Jean-Baptiste HY, directeur comptable et financier

Juliette SUSSA, direction comptable et financière, fondée de pouvoirs, directrice du département normes et audits de vérification

● Direction de l'évaluation et de la stratégie

Arnaud ROZAN, directeur général délégué chargé du pilotage stratégique et de la coordination des évaluations

Ange CHEVALLIER, directeur du département coordination et suivi de l'action institutionnelle

Marie CROUZETTE, chef de projet MOA

Sylvie DOUCET, conseillère stratégique convention d'objectifs et de gestion

Jean-Marc LAPORTE, directeur adjoint de l'évaluation et de la stratégie, directeur du département évaluation et aide au pilotage

Isabelle SIGURET, chargée de contrôle de gestion

- Direction des statistiques, des études et de la recherche

Arnaud ROZAN, directeur général délégué chargé du pilotage stratégique et de la coordination des évaluations

Lucie GONZALEZ, directrice des statistiques, des études et de la recherche

Direction des politiques familiales et sociales

Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiales et sociales

Jérôme LEPAGE, directeur adjoint

Pauline DOMINGO, directrice du département enfance, jeunesse et parentalité

Guillaume GEORGE, directeur du département ingénierie des échanges et des prestations

Vincent NICOLLE, directeur du département gestion et financement de l'action sociale

Stanislas ROUSTEAU, responsable adjoint insertion et cadre de vie

- Direction du réseau

Agnès BASSO-FATTORI, directrice générale déléguée chargée de la direction du réseau

Marc LE FLOC'H, directeur adjoint du réseau

Thomas DESMOULINS, directeur du département prévention, contrôles et lutte contre la fraude

Edith FOURTANIER, directrice du département gestion budgétaire immobilière et achats nationaux

Pia MOULIN-SEURRE, directrice du département des réseaux humains du réseau

Solange POVEDA, directrice du département appui à la relation de services et aux métiers

Esther TRICOIT, directrice du département de la production

Leila ZRARI, directrice du département analyses et optimisation de la production de services

- Direction des systèmes d'information

Vincent RAVOUNA, directeur

Patrick JARJPURA, direction des systèmes d'information, directeur adjoint

Hélène TAUDIERE, responsable des synthèses système d'informations

Valérie MARTY, coordinatrice de la modernisation des prestations

**Bouches du Rhône**

- Caisse d'allocation familiales des Bouches du Rhône

Yves FASANARO, directeur général

Isabelle DU COUEDIC, directrice adjoint, en charge des ressources humaines

Aude LAGET-JAEN, sous-directrice en charge de la direction du pilotage et de l'évaluation et des missions institutionnelles

Véronique MAUNIER, sous-directrice fondée de pouvoirs à la direction comptable et financière

Catherine de MEIRLEIRE, directrice comptable et financière

Aline ROUILLOON, sous-directrice de la relation de service centralisée

Isabelle URBANI, directrice adjointe, service aux allocataires et partenaires

Louise AISSA, agent audiencier

Salah ATTALAH, responsable d'équipe production

Virginie BEGHI, maîtrise de risque - MQSI

Linda BENAMAR, maîtrise de risque - données entrantes

Baptiste BERNARDI, conseiller de service à l'usager – plateforme de service

Carole BONACCORSI, responsable appui métier

Dylan BRAU, gestionnaire conseil allocataire - ingénierie production

Christelle CASTELLI, chargée d'études juridiques spécialisée

Caroline CORMONT, cadre de relation de service

Nicolas CRESSON, responsable d'ingénierie production

Nadine DRIDI, conseillère de service à l'usager - accueil

Marina FLANDIN, gestionnaire conseil allocataire- gestion des prestations centralisées

Valentine FESTINES, responsable gestion de la relation de services

Audrey FRANCOU, maîtrise des risques - données entrantes

Fabrice JULIEN, gestionnaire conseil allocataire- ingénierie production

Marie LEGRAND, référent technique action sociale

Cécile MARTIN, responsable créances et litiges

Valérie MARTINEZ-PITARCH, responsable du secteur partenariat relais

Mouez MELLOULI, technicien ressources humaines

Linda MENDIL, gestionnaire conseil allocataire - gestion des prestations centralisées

Sophie MIRGUET-RUEL, REPI tiers

Emilie OPBROEK, gestionnaire conseil allocataire – territoire Centre

Marie-Annick RATSARATANY, maîtrise des risques - MQSI

Patricia SANTALIESTRA, Médiatrice

Djmaila SOILIHI, conseillère de service à l'usager – plateforme de service

Erika REBOUL, conseiller de service à l'usager- plateforme de service

Valérie SAVARY, maîtrise des risques – MQSI

Jean-Baptiste WARTON, technicien immobilier expert

Henri RAZZA, Gestionnaire Expert des Litiges et Créances

● Médiance 13

Natifa ALI, agent France services

Frédérique DE MEO, responsable territoire

Arav GUESSOUM, coordinateur France services nord

Georges MISTRAL, coordinateur France services nord

**Cher**

● Caisse d'allocations familiales du Cher

Jérémie AUDOIN, directeur

Nathalie THOUVENOT, directrice adjointe

Ludivine DESPIAU-GIACALONE, directrice comptable et financière

Christelle ALLELY, manager production

Sarah ALOUACHE, chargée ressources humaines

Céline BAILLY, responsable appui à la production du service

Mathilde BECLIN, conseillère service à l'usager – téléphone

Frédéric BLUM, responsable relations clients et communication digitale

Marie CAMUS, conseillère de service usager

Gwendoline DROUIN-DUCASTELLE, agente de développement social

Sandra ERROUSSI, responsable du centre social de Vierzon et des offres de travail social

Nathalie HABERT, agente de développement social

Aurélie FOURGEOT, chargé de conseils et développement

Marjorie GORDET, gestionnaire maîtrise des risques

Stéphanie KERN, coordinatrice qualité et du plan de contrôle interne

Elodie LASNE, responsable service vérification

Delphine LEROY, gestionnaire conseil

Sophie LINARD, conseillère de service à l'usager accueil et téléphone

Sylvie MONTOYA, pôle juridique – fraude

Nelly MORISSET, chargée de conseil et développement

Bénédicte PERRIN, responsable accueil

Nadine RAMBEAU, gestionnaire conseil

Stéphanie RENAUX, conseillère service à l'usager téléphone

Marine RESENDE, chargée de ressources humaines  
Gwenaëlle ROBICHON, manager prestations  
Elisabeth RIVIERE, gestionnaire action sociale  
Valérie TALBOT, comptable  
Sarah TREIL, responsable du groupe Vierzon  
Valérie ZEPHIR, gestionnaire conseil allocataire  
Stéphanie RENAUT, conseillère service à l'usager téléphone  
Sylvie WILLEMS, responsable pôle allocataires

**Paris**

- Caisse d'allocations familiales de Paris  
Tahar BELMOUNES, directeur  
Kheira ABDELAMEK, conseillère service usager  
Laila AHMIM, gestionnaire conseil aides financières collectives  
Laurent ANTELMI, responsable de la relation de service  
Afef AISSAOUI, conseillère service spécialisée  
Samia AZIZI, responsable adjointe accueil du centre de La Chapelle  
Géraldine BAUDOIN, responsable d'un centre de gestion au centre de Finlay  
Nagette BENNOUI, gestionnaire experte lutte contre la fraude  
Sylvain BOILEAU, gestionnaire conseil allocataires  
Marie-Pierre BOUYROUX, responsable d'une unité de recouvrement  
Marie-Jeanne CASTELLANI, responsable d'une unité prestations  
Sokaha CHAN, conseillère service usager  
Carole CHERON, responsable d'unités de maîtrise des risques  
Yamina CHILLAOUI, référente technique contentieux  
Christine CLEDA, référente technique contentieux  
Elène DECHAMBENOIT, responsable d'une unité maîtrise des risques  
Isabelle DELOUVRIER, responsable d'une unité maîtrise des risques  
Miguel DIAS, chargé de relations sociales  
Sophie DORTEL, conseillère en économie sociale et familiale  
Virginie DUBUS, conseillère technique  
Gianni DRAGONE, responsable contentieux général et fraudes  
Naema EL MOUMOU, conseillère service usager  
Margaux FLEURET, contrôleur allocataires  
Nicolas FLORET, conseiller service usager

Aurélie FROMAGE, assistante sociale  
Laurie GODICHOT, experte recouvrement  
Gwénael HACQUES, directeur adjoint en charge des ressources  
Shaziah HAJRI, conseillère service usager  
Sébastien HAMELET, sous-directeur en charge de la production  
Myriam JANSEN, conseillère en économie sociale et familiale  
Pierre JUAN, conseiller service spécialisé  
Cindy KALONJIMULUMBA, conseillère service spécialisé  
Justine KARABETIAN, conseillère service spécialisé  
Pascale LACHINE, assistante de direction  
Ouassila LARAB, assistante sociale  
Elodie LAYE, responsable d'une unité maîtrise des risques  
Elodie LEBEAU, responsable du service communication et attachée de direction  
Corinne LEGER, responsable d'unités de prestations familiales  
Camille LEJEUNE, sous-directrice du développement  
Camille LEPOUTRE, référente technique maîtrise des risques  
Juliette LEVEQUE, graphiste  
Josette MARCOU, référente technique maîtrise des risques  
Jessica MALIKI, conseillère service spécialisé  
Véronique MARTIN, responsable d'unités recouvrement  
Davy MARTINAGE, référent technique comptabilité  
Sarah MAZOUNI, conseillère service spécialisé  
Gaël MOENDZENAHOU, gestionnaire conseil allocataire expert  
Lucile MONTIGAUD, chargée de développement  
Laetitia POININ, experte paye  
Wendy RANO, gestionnaire conseil allocataires  
Nathalie ROLAND, responsable d'unités de maîtrise des risques  
Didier ROUVEAU, directeur comptable et financier  
Khady SANE, conseillère service usager  
Fatima SAYAH, chargée d'accès aux droits  
Constance TIGNON, audiencière  
Franck Roland TOUGMA, conseiller service spécialisé  
Louise VASSE, conseillère en économie sociale et familiale  
Laëtitia VIPARD, responsable du département développement des territoires d'action sociale  
Thérèse YESSOUFOU, responsable du centre Nationale

## **Saône-et-Loire**

- Caisse d'allocation familiales de Saône-et-Loire

Isabelle JOSTE, présidente du conseil d'administration

Cécile ALADAME, directrice

Mélissa AUDUBEY, sous-directrice

Alexandre SABY, sous-directeur

Frédérique NICOLAÏ, directrice comptable et financière

Agnès BENOIT, gestionnaire conseil ARIPA

Virginie DUNAND, responsable de la plateforme de services

Antoine LACHAUD, conseiller technique territorial, en charge de la politique jeunesse

Cecile MULLER, gestionnaire conseil

Marine PRIEUR, travailleur social

Karine VIALLET, responsable du pôle allocation de soutien familial

- Collectivité locale

Communauté de communes Mâconnais Tournugeois, Patricia CLEMENT, 1<sup>ère</sup> vice-présidente

Communauté de communes entre Saône et Grosne, Fabrice GRAS, directeur enfance-jeunesse

## **Var**

- Caisse d'allocation familiales du Var

Julien ORLANDINI, directeur de la Caf du Var

Fanny ANIC-MONGIN, sous-directrice développement des services et des territoires

Pascale TRUCY, directrice comptable et financière

Céline BAILLY, responsable appui à la production du service

Stéphane LOPEZ, responsable accès aux droits et aux services

Emilie FAISSOLLE, responsable relation de service

Lucie FAUVEL, stagiaire école nationale supérieure de sécurité sociale

Stéphanie FIGON, coordonnateur maîtrise des risques

Carine HAMONNEAU, responsable adjointe accès aux droits

Claire GRIFFON, responsable développement social

Christelle JONQUIERES, manager branche ingénierie et gestion action sociale

Annie LASERRE, responsable de la branche gestion de la production

Virginie ROMAN, manager opérationnel du pôle travailleurs non-salariés

- Pôle emploi

Carine CARVELLA, coordinatrice départementale

**Vendée**

- Caisse d'allocations familiales de Vendée

Michel PEZAS, président du Conseil d'administration

Sylvie GUEDIN, directrice

Aude COURNEE, directrice adjointe

Laetitia CORREAS, directrice comptable et financière par intérim

Marie-Antoinette BILLAUD, conseillère technique action sociale

Fabienne CLOUTOUR, responsable prestations

Laurence DAGUZE-DUVAL, conseillère technique action sociale

Sophie DUMAS, conseillère technique action sociale

Florence DUBAILE, responsable de la relation de service

Elodie EXSHAW, responsable prestations territoire Côte

Amandine FERREIRA, chargée de communication

Virginie MAINDRON, conseillère technique parentalité

Carole MENEUST, responsable du département action sociale

Adrien PASQUET, conseiller technique action sociale

Elise TENAILLEAU, conseillère technique action sociale

- Caisse primaire d'assurance maladie

Gaël PEROCHEAU, directeur prestations et relations de service

- Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

Medhi VERMEULEN, directeur-adjoint DDETS

- La Roche Agglomération

Cécile OLIVIER, animatrice Relais Petite Enfance

- URSSAF Pays de la Loire

Marion GUYOMARD, directrice de la ligne de service travailleurs indépendants

**Association des directeurs de caisse d'allocations familiales**

Thierry MATHIEU, président

Elisabeth MALIS, vice-présidente

Laurent PONTE, vice-président

Gaëlle GAUTRONNEAU, secrétaire

Christian DELAFOSSE, trésorier

**France services**

- Fontenay aux Roses

Chloé HOUVENAGEL, directrice générale adjointe des services à la population de la ville de Fontenay-aux-Roses

Mélanie DE GAND, responsable France Services

Louise HERVE, conseillère France Services

- Vitry sur Seine - Centre social Balzac

Dalila BOUKEROUI, référente France services

Yazid BERBEDJ, référent France services

**Inspection générale des affaires sociales**

Laurent CAUSSAT

Laurent GRATIEUX

Daniel LENOIR

Jean-Philippe VINQUANT

**Personnes qualifiées**

Vincent MAZURIC, conseiller d'Etat et ancien directeur général de la Cnaf

Vincent DUBOIS, professeur de sociologie et sciences politiques