

Les parcours des usagers de la Sécurité sociale :

Comment mieux accompagner les moments importants de la vie ?

OCTOBRE 2024

2024-006R

• **RAPPORT**

Valentine
Fournier

Laurent
Vilboeuf

Alexandre
Grosse

Bruno
Vincent

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Avec la participation de Léna **Coupé**, stagiaire à l'IGAS

Et de Juliette **Berthe** et Mathieu **Navarro** (stagiaire), membres du pôle data de
l'IGAS



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

SYNTHÈSE

[1] **Les usagers sont au cœur des missions, des stratégies, et du travail quotidien des agents des organismes de sécurité sociale (OSS).** Ils sont aussi au cœur des préoccupations de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui leur consacre un axe transversal dans son programme pluriannuel de travail 2023-2025.

[2] **La mission intitulée « Les parcours des usagers de la Sécurité sociale : Comment mieux accompagner les moments importants de la vie ? »** s'est déroulée entre février et septembre 2024, près d'un an après la signature, à l'été 2023, des **conventions d'objectifs et de gestion (COG) 2023-2027** des branches maladie, famille, retraite et recouvrement du régime général. Ces COG, ainsi que celle du régime agricole (2021-2025), **ont chacune parmi leurs tout premiers axes stratégiques l'amélioration de leurs relations avec les usagers et elles incluent toutes une ambition de développement de « parcours », y compris interbranches.** L'objectif de la mission de l'IGAS a donc été de dresser un état des lieux et de contribuer à concrétiser les engagements ambitieux de ces COG d'ici 2027, de répondre aux attentes de la direction de la sécurité sociale et aux besoins exprimés par les caisses nationales et locales.

[3] Dans ce contexte, **la mission a exploré, avec les « parcours », une modalité particulière de structuration de la relation de service. Cette notion de parcours n'est actuellement pas stabilisée.** De plus en plus utilisée depuis le début des années 2000 dans la sphère publique, elle trouve ses origines à la croisée du marketing et de l'accompagnement social. Dans la sphère de la sécurité sociale, selon les acceptions, le parcours peut renvoyer à une simple adaptation de l'offre de services et/ou des modalités de relation à l'utilisateur ; il peut être conçu pour certaines catégories de publics ou pour accompagner un événement traversé par l'individu ; il peut s'étendre sur une durée plus ou moins longue d'interactions avec un ou plusieurs organismes publics, généralement organisés en silos. Ces utilisations **non encadrées et non homogènes entre les différentes branches du terme « parcours usagers » sont porteuses de risques et nuisent à leur déploiement efficace.**

La mission propose une clarification conceptuelle de la notion de parcours usagers des organismes de sécurité sociale

[4] Pour répondre aux besoins des usagers et aux engagements des COG, **les parcours usagers des OSS doivent reposer sur un socle de six éléments cumulatifs :**

- Le parcours usager met **l'utilisateur au cœur** de la conception et du déroulement du parcours dont il est acteur grâce à des actions d'aller-vers et d'accessibilité des caisses envers tous les usagers.
- Le parcours usagers est centré sur **un moment de vie** (naissance, perte d'un proche, séparation, atteinte de la majorité, passage à la retraite, devenir aidant, ...) : c'est bien parce que la personne traverse un événement de vie particulier, qui entraîne un changement de situation important, qu'elle va entrer en contact avec un ou plusieurs organismes de sécurité sociale et d'autres administrations le cas échéant. Ces moments de vie sont choisis car ils se caractérisent par la complexité administrative qui pèse sur l'utilisateur et/ou la charge

émotionnelle qui est la sienne. En effet, il est dans l'intérêt de l'utilisateur mais aussi des pouvoirs publics d'accompagner plus particulièrement les usagers durant ces moments de vie, dans une logique d'investissement social, car ils sont générateurs de risques sur la trajectoire de vie de la personne (rupture de droits sociaux, perte de revenu, décrochage durable de l'autonomie financière, isolement...).

- Le parcours usagers est déployé **pour tous les usagers** concernés par le moment de vie **dans une logique d'universalisme proportionné** : à chacun selon ses moyens (degré d'autonomie), à chacun selon ses besoins (degré de complexité et d'urgence des situations). Le parcours doit être proposé et adapté à tous. Les plus autonomes doivent avoir accès à des parcours digitaux, ce qui permet de dégager et de concentrer les moyens sur l'accompagnement renforcé des usagers qui en ont le plus besoin. Pour ces usagers-ci, les parcours sont adaptés et déclinés en parcours dits attentionnés. La mission souligne par exemple la situation particulière des personnes étrangères extra Union européenne (UE).
- Le parcours usagers est **conçu et mis en œuvre en interbranche** et avec les autres acteurs institutionnels clefs tels que France Travail, la DGFIP et les collectivités locales notamment.
- Le parcours usagers est **jalonné dans le temps, avec un début et une fin marqués** : il s'inscrit dans une certaine durée (il n'est ni ponctuel, ni permanent) et il est constitué d'étapes qui permettent à l'utilisateur de passer d'une situation à une autre.
- Le parcours usagers est **représenté graphiquement pour être mis en visibilité** de chaque usager : il a pour objectif de réduire la complexité (réelle ou ressentie par l'utilisateur) et de mettre en cohérence les informations et les démarches d'une institution à l'autre dans une approche la plus individualisée possible pour chaque usager.

Pour couvrir toutes les dimensions et tout le périmètre du sujet, peu exploré jusqu'ici de manière transversale¹, la mission a mobilisé plusieurs approches méthodologiques complémentaires.

[5] **Le cadrage et l'état des lieux se sont appuyés sur** une enquête auprès de 278 caisses locales, qui y ont répondu à 97,5 %, sur des rencontres avec des acteurs publics (France Travail, direction générale des finances publiques (DGFIP), ...) privés (société d'assurance, cabinet de conseil) confrontés aux mêmes problématiques, et sur un parangonnage auprès de six pays européens. La mission a approfondi cinq parcours existants, choisis parce qu'ils concernent des usagers et des moments de vie répondant aux critères de complexité et/ou de charge émotionnelle, et qu'ils couvrent les quatre caisses nationales du régime général : le parcours « séparation » (pilotage CNAF, voir annexe 4), le parcours coordonné « arrivée de l'enfant » (pilotage CNAF et CNAM, voir annexe 5), le parcours des travailleurs indépendants créateurs d'entreprise (pilotage Urssaf-Caisse nationale, voir annexe 6), le parcours d'accès à la majorité de jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) initié dans le Lot (copiloté par les Caf et Cnam de ce département, voir annexe 7) et enfin le parcours passage à la retraite (pilotage CNAV, voir annexe 8) pour deux populations spécifiques : les demandeurs d'emploi et les demandeurs de retraite pour inaptitude par la voie médicale. Près de 4 millions de personnes sont concernées chaque année par ces moments de vie, et donc susceptibles d'emprunter ces parcours. Enfin, la mission a employé des méthodes d'évaluations quantitatives et qualitatives pour chercher à objectiver les effets et

¹ A l'exception du rapport IGAS-IGF de la mission relative aux enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général (rapport IGAS N°2021-042R et IGF N°2021-M-022-02, décembre 2021).

l'intérêt d'un parcours, et comment les optimiser. Des méthodes économétriques d'évaluation d'impact du parcours « création d'entreprise » ont exploité les données de la branche recouvrement (voir annexe 9). Une écoute usagers, sous la forme d'ateliers, a été diligentée avec l'appui d'un prestataire pour le parcours « séparation » (voir annexe 10). Tout au long de ses travaux et déplacements, la mission a toujours eu à cœur de se mettre « dans la tête et dans les pas » des usagers, au cours d'entretiens individuels ou collectifs, en participant à des rendez-vous, ou en échangeant avec les agents en contact avec eux.

[6] En complément du présent rapport et des vingt recommandations qu'il formule, les dix annexes présentent l'ensemble de ces travaux et de nombreuses illustrations concrètes de la réalité des parcours existants, vécue par les usagers et par les agents des caisses qui les mettent en œuvre.

Il existe un écart important, tant au fond que dans les délais de mise en œuvre, entre les ambitions initiales et le déploiement effectif des parcours.

[7] **Le déploiement des parcours par les caisses de sécurité sociale est hétérogène dans les approches adoptées sur le fond et la méthode**, et manque d'instruments de pilotage et d'évaluation permettant d'en mesurer pleinement la pertinence. Les résultats de l'analyse de chacun des parcours approfondis, détaillés dans les annexes, font apparaître un bilan contrasté. En termes quantitatifs, il n'est à ce jour pas possible de mesurer la proportion des près de quatre millions de personnes potentiellement concernées par les cinq parcours approfondis par la mission qui en bénéficient effectivement. Globalement, les caisses locales déclarent déployer en moyenne entre quatre et six « parcours » (entendus selon des acceptions qui ne sont généralement pas conformes à la définition posée par la mission). En termes qualitatifs, la plupart des parcours observés par la mission présentent encore de fortes marges de progrès par rapport aux ambitions et au calendrier de déploiement affichés par les caisses. Toutefois, **les investigations de la mission ont aussi montré une dynamique autour des parcours** enclenchée dans les caisses qui déclarent y trouver un intérêt certain, **une volonté sincère des agents** en contact avec les usagers de mieux les accompagner et de leur apporter des solutions rapides et concrètes, ainsi que de nombreuses initiatives partenariales innovantes.

[8] **De plus, le déploiement de parcours de qualité se heurte à des outils peu adaptés aux défis posés par leur mise en œuvre opérationnelle et efficiente.** L'outillage des agents des caisses est à ce jour insuffisant et trop incomplet pour leur permettre de remplir les promesses des parcours usagers. Ce constat vaut pour l'organisation interne des caisses (systèmes d'information, outils de traçabilité des contacts) mais plus encore lorsque le parcours implique plusieurs branches. En particulier, les données sont encore trop peu échangées entre caisses malgré les avancées réglementaires en la matière. L'écoute usagers est encore peu mobilisée de façon systématique dans la conception et l'amélioration continue des parcours et se limite souvent à des indicateurs classiques de qualité de service (enquête de satisfaction globale, satisfaction à la suite d'un contact, recueil de la parole des agents voire des partenaires).

[9] **Au vu de ces constats, la priorité n'est pas de mettre en place de nouveaux parcours, mais de recentrer et de rendre efficaces et lisibles les parcours existants.** D'autant que le parcours n'est pas la panacée : la définition exigeante proposée par la mission implique que les caisses s'assurent avant d'envisager un parcours qu'il n'existe pas de moyens plus simples de faciliter l'accès aux droits des usagers. Elle nécessite également de reprendre l'ensemble des parcours déjà

existants et de les comparer aux critères de cette définition avant d'élaborer de nouveaux parcours pour des moments de vie non traités aujourd'hui (par exemple « je deviens aidant », « je suis étranger et je m'installe en France ») ou des déclinaisons attentionnées de parcours existants pour des publics fragiles (par exemple les jeunes, les demandeurs d'emploi, les étrangers ressortissants hors Union européenne). De l'avis de la mission, ces travaux devront rapidement faire l'objet d'une **feuille de route interbranche**.

La mission propose un cadre opérationnel pour déployer une politique de parcours ciblée, outillée, pilotée et transverse aux organismes de sécurité sociale, et plus largement aux opérateurs du champ social et même interministériel.

[10] **Une instance de pilotage interbranche forte, dont le principe est prévu dans les COG, est indispensable** pour consolider les parcours interbranches existants ou en concevoir de nouveaux, pour mettre en commun les ressources des branches, pour prioriser ensemble et synchroniser les chantiers. Sa composition socle, autour de la direction de la sécurité sociale, doit être resserrée, mais ouverte en tant que de besoin aux grands partenaires de la sécurité sociale et inscrite dans un cadre interministériel en associant la direction interministérielle de la transformation publique. Des représentants des usagers devront y être régulièrement associés.

[11] C'est aussi d'une **méthodologie, commune et interbranche**, d'élaboration et d'amélioration continue des parcours dont ont besoin les OSS. Cette méthodologie commune pourrait se structurer en cinq étapes : un état des lieux recueillant l'attente des usagers ; la modélisation du ou des parcours cibles ; le développement d'outils et de ressources professionnelles adaptés aux parcours ; des expérimentations sur certains territoires assorties d'évaluations ; et enfin, si ces expérimentations sont concluantes, le déploiement généralisé. La mission a identifié des conditions pour réussir un projet de parcours. La première est d'associer l'utilisateur à toutes les étapes, du « premier au dernier kilomètre ». La deuxième consiste à prévoir systématiquement un parcours digital performant pour les usagers autonomes, notamment pour redéployer des ressources au bénéfice d'utilisateurs ayant besoin d'accompagnement humain. La troisième condition de réussite est de ménager pour les caisses locales des marges de déclinaisons territoriales, par exemple pour choisir les segments d'utilisateurs à accompagner de manière plus attentionnée, ou s'appuyer sur le tissu partenarial local. Le dernier facteur de réussite est de ne pas considérer un parcours comme figé dans le temps ; dès l'origine, il doit être conçu comme évolutif, non seulement pour s'adapter à des changements réglementaires fréquents, mais aussi pour intégrer les apports d'évolutions technologiques rapides en matière d'exploitation de données (jusqu'à l'utilisation de l'intelligence artificielle) ou de marketing de service. L'avenir est à des parcours toujours plus personnalisés.

[12] **Les outils et moyens d'action des caisses ont été particulièrement examinés par la mission, convaincue que la mise en œuvre des parcours, pour en tirer tous les bénéfices, nécessite des outils performants et d'investir dans la mobilisation des acteurs.** Ses recommandations concernent d'abord les organisations des caisses les plus adaptées pour mettre l'utilisateur au centre, ainsi que l'investissement en formation à prévoir dans les compétences relationnelles d'agents amenés à être plus fréquemment en prise avec les émotions d'utilisateurs. Pour la plupart engagés ou prévus dans le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSI) 2023-2027, les chantiers visant à automatiser les échanges de données entre caisses et à unifier les systèmes d'information regroupant les données de contacts sont essentiels pour des parcours simplifiés, performants et évaluables. Ils sont à synchroniser avec la feuille de route des parcours

proposée par la mission. La mission invite les caisses à investir davantage dans les outils du travail quotidien des agents des caisses locales (organisation de visioconférences, calendriers communs, dossiers usagers partagés, ...), au bénéfice des usagers, mais aussi pour des raisons d'efficience et de qualité de vie au travail des agents. Quant aux écoutes usagers, la palette d'instruments est vaste et de plus en plus utilisée au sein de chaque branche. Il reste néanmoins à les mobiliser en interbranche pour évaluer régulièrement les besoins et les attentes liés aux principaux moments de vie. Enfin, en réponse au déficit d'évaluation des parcours, dû notamment à l'insuffisance de données, la mission recommande d'évaluer complètement au moins un parcours existant et un futur nouveau parcours pour mieux objectiver son intérêt et optimiser ses effets. Ces évaluations devraient prendre en compte les moyens budgétaires consacrés et associer l'ensemble des acteurs.

[13] En termes de **ressources à mobiliser**, la mission a veillé à inscrire ses recommandations dans les engagements, budgets et chantiers déjà prévus par les COG en vigueur, sans aller au-delà car **les enjeux des parcours sont avant tout qualitatifs**. Les logiques de priorisation sélective des nouveaux parcours et de redéploiement, au bénéfice des usagers nécessitant un accompagnement renforcé, des marges de manœuvre dégagées par des parcours numériques plus performants, répondent également à cet impératif de ressources limitées.

En conclusion, des parcours usagers, bien employés, peuvent répondre à certaines des attentes exprimées par nos concitoyens d'un accompagnement plus efficace, plus attentionné et plus individualisé de la part des services publics

[14] Une **politique efficace de parcours impliquant tous les acteurs concernés par des « moments de vie »**, est nécessaire pour contribuer à surmonter les tensions entre d'un côté les demandes de nombre de nos concitoyens d'être davantage accompagnés pour traverser des événements de vie possiblement déstabilisants, et d'un autre côté des démarches administratives qui restent complexes et en voie de numérisation rapide. Les attentes sont fortes et y répondre est un moyen, parmi d'autres, pour renforcer la confiance à l'égard des services publics, en premier lieu ceux des organismes sociaux, chargés du lien social et de la protection des individus contre les risques de la vie.

[15] En effet, à maints égards, **le parcours participe de la réinvention de la sécurité sociale tout en restant fidèle à ses fondamentaux** : il accompagne un moment de vie, malheureux ou heureux (au lieu de simplement assurer un risque), il propose des services et de la relation humaine (et non seulement la délivrance de prestations pour couvrir des charges), il s'adapte à la situation de chaque personne (pour une vision plus exigeante du principe d'égalité), il vise à l'autonomie réelle de l'utilisateur (au-delà de sa seule sécurité financière) et enfin il cherche à faire tomber les murs administratifs des caisses en mettant l'utilisateur au centre (alors que l'organisation en branches et régimes reste depuis 1945 très structurante). La mission n'aura eu de cesse de vouloir mettre les parcours au service de ces transformations, pour le bénéfice premier des usagers.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Définition et objectifs				
1	Adopter une définition commune des parcours usagers des organismes de sécurité sociale reposant sur six éléments cumulatifs : - l'utilisateur-acteur au cœur de la conception et du déroulement ; - un moment de vie ; - un déploiement généralisé à tous les usagers et adapté à leurs capacités et à leurs besoins ; - une conception en interbranche ; - des jalons dans le temps ; - une mise en visibilité de l'utilisateur.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	T1 2025
5	Décliner, pour chaque parcours, des versions attentionnées, adaptées à certaines catégories d'utilisateurs et les outiller en tenant compte du degré d'autonomie des personnes et/ou de la complexité de leur situation.	1	OSS	2024/ 2027
6	S'assurer que les utilisateurs ciblés ont bien été mis en mesure d'accéder au parcours et à chacune de ses étapes, par des pratiques d'aller-vers adaptées.	1	OSS et partenaires	2024/ 2027
Lignes directrices pour une feuille de route des parcours				
2	S'assurer par une étude d'opportunité préalable à l'élaboration de tout nouveau parcours qu'il n'existe pas de moyens plus simples pour les caisses et les utilisateurs de répondre à leurs besoins.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	2024/ 2027
3	Déterminer les parcours existants qui feront l'objet d'une consolidation et les mesures à prendre pour les mettre à niveau du socle d'éléments constitutifs.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	T1 2025
4	Remettre à plat les ambitions des COG en matière de déploiement de parcours et n'en créer de nouveaux qu'après avoir priorisé les moments de vie retenus, en interbranche et en associant les utilisateurs.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	T1 2025
Gouvernance et méthode interbranches				
7	Mettre en place un comité de pilotage dédié aux parcours, présidé et animé par la direction de la sécurité sociale, impliquant des représentants des utilisateurs et associant des partenaires extérieurs, dont la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).	1	DSS	T1 2025
8	Constituer jusqu'en 2027 une équipe projet composée d'experts de haut niveau mandatés par chaque caisse nationale, chargée de préparer et de coordonner la mise en œuvre effective des décisions du comité de pilotage.	1	DSS et OSS	T1 2025
9	Assurer davantage de visibilité et de transversalité à la question de la relation utilisateurs en adaptant l'organisation de la direction de la sécurité sociale et des caisses nationales.	2	DSS et OSS	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
10	Elaborer, diffuser et veiller à appliquer une méthodologie interbranche, propre à la sécurité sociale, de conception des parcours, qui, a minima, : - associe les usagers de façon continue ; - inclut le parcours généraliste digital ; - ménage des marges d'adaptation locales ; - anticipe l'évolutivité dans le temps du parcours.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	S1 2025
Organisation et outils				
11	Prendre appui sur le développement des parcours pour accélérer le déploiement d'organisations du travail centrées sur l'utilisateur (polyvalence des agents, rapprochement travail social / gestion administrative, middle office, meilleure connaissance réciproque des activités et des personnes intervenant sur un parcours, ...) et de modalités d'accueil qui tendent à supprimer pour lui les silos administratifs des branches (accueils communs, rendez-vous communs, référent unique pour les publics les plus fragiles, ...).	2	OSS	2024/2026
12	Compléter les programmes de formation des agents en contact avec des usagers pour qu'ils soient mieux préparés à accompagner des personnes confrontées à des moments de vie, notamment à gérer des émotions. Intégrer ces évolutions métiers dans les fiches de poste.	2	OSS UCANSS	2025
13	Renforcer les partenariats avec les espaces France services afin d'asseoir leur rôle de détection des usagers concernés par les moments de vie et d'orientation vers les parcours.	2	DSS OSS ANCT	2025
14	Synchroniser les chantiers « Dites-le nous une fois » (ou circulation de la donnée) et la feuille de route des parcours, de sorte que les effets simplificateurs de l'automatisation des échanges de données bénéficient aux parcours dès leur mise en place.	2	DSS et OSS dans le cadre du COPIL	2025/2027
15	Inclure, dans les travaux prévus par le SSSI 2023-2027 et consacrés aux parcours interbranches, un volet consacré aux parcours digitaux et ajouter dans les systèmes d'information des « marqueurs » permettant à tout agent de visualiser facilement qu'un usager est concerné par un parcours.	1	DSS et OSS dans le cadre du COPIL SSSI	T1 2025
16	Mobiliser, pour la création de nouveaux parcours ou l'actualisation des parcours existants, les potentialités d'individualisation des parcours usagers offertes par le recours à l'intelligence artificielle et par l'exploitation en temps réel des données associées à un usager.	2	OSS	2025/2027
17	Doter les agents d'outils de travail collaboratifs communs à la sécurité sociale, ou du moins aisément interopérables, entre caisses locales de branches différentes : calendriers partagés, outils de visio ou audioconférences, partage de notes et de documents, accès croisés à certains systèmes d'informations, ...	1	OSS	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Evaluation				
18	Mettre en place et exploiter des écoutes usagers en interbranche sur des moments de vie.	2	OSS	Avant 2026
19	Formaliser pour chaque parcours les objectifs poursuivis (d'abord pour les usagers) et leur associer un nombre d'indicateurs d'évaluation proportionné aux enjeux sociaux et financiers afférents au parcours.	1	OSS	S1 2025
20	Réaliser, dans le cadre du comité de pilotage, avant la préparation des prochaines conventions d'objectifs et de gestion, au moins une évaluation approfondie d'un parcours interbranche existant et évaluer <i>in itinere</i> un des nouveaux parcours à créer.	2	COPIL	Avant 2027

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	7
RAPPORT	12
1 LE PARCOURS USAGERS : UNE NOTION RELATIVEMENT RECENTE, AUX CONTOURS VARIABLES ET AUX USAGES DISPARATES QUI A BESOIN D'UNE DEFINITION CLAIRE ET PARTAGEE POUR TROUVER SA PLACE DANS LA RELATION USAGERS.....	14
1.1 LA RELATION AVEC LES USAGERS : UN ENJEU CENTRAL DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE, DES MODALITES DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIEES	14
1.1.1 La relation avec les usagers et la qualité de service figurent au premier rang des orientations stratégiques des organismes de sécurité sociale	14
1.1.2 L'enrichissement de la relation avec les usagers s'appuie sur une diversification de ses modalités et sur le renforcement des partenariats	16
1.2 L'ÉMERGENCE DES PARCOURS USAGERS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES TRADUIT UNE ATTENTION A L'USAGER ET A LA PRISE EN COMPTE DE SES ATTENTES.....	18
1.2.1 La notion de parcours usagers s'inspire de l'expérience client et des pratiques de l'accompagnement social	18
1.2.2 La notion de parcours usagers est présente dans diverses politiques publiques interministérielles et chez d'autres opérateurs.....	19
1.2.3 Les prémices des parcours usagers sont présents dans les conventions d'objectifs et de gestion à compter de la fin des années 2000	20
1.3 L'UTILISATION HETEROGENE DU TERME PARCOURS NECESSITE UNE CLARIFICATION CONCEPTUELLE POUR LUI ASSURER UNE VERITABLE PLUS-VALUE	22
1.3.1 Les COG en vigueur ambitionnent de développer de nouveaux parcours sans définition commune ni articulation avec les autres modalités de la relation de service.....	22
1.3.2 La cartographie des parcours établie par la mission montre un déploiement encore limité et hétérogène.....	24
1.3.3 La mission propose un socle d'éléments constitutifs des parcours usagers des organismes de sécurité sociale.....	26
2 L'USAGER DOIT ETRE AU CŒUR DE PARCOURS MIEUX PRIORISES ET PENSES DANS UNE LOGIQUE D'UNIVERSALISME PROPORTIONNE	27
2.1 LES OBJECTIFS PRIMORDIAUX DES PARCOURS DOIVENT ETRE CENTRES SUR LES USAGERS	28
2.1.1 Le parcours peut être un accélérateur d'une meilleure prise en compte des usagers par un changement de posture des caisses.....	28
2.1.2 Des objectifs plus secondaires d'amélioration du fonctionnement des caisses	30
2.2 DES PARCOURS EXISTANTS A CONSOLIDER PRIORITAIREMENT ET DE NOUVEAUX PARCOURS A IDENTIFIER DE MANIERE SELECTIVE.....	31
2.2.1 La consolidation des parcours existants.....	31
2.2.2 Le développement en nombre limité de nouveaux parcours.....	34
2.3 DES PARCOURS PENSES POUR TOUS ET ADAPTABLES AUX BESOINS SPECIFIQUES DE CHAQUE USAGER	36
3 LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS NECESSITENT UNE FEUILLE DE ROUTE NATIONALE ET DE LA METHODE	41
3.1 DEFINITION, CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS USAGERS : INSTAURER UN PILOTAGE EN INTERBRANCHE.....	41
3.1.1 Un pilotage et une coordination insuffisamment organisés au sein de la sécurité sociale malgré des initiatives prometteuses.....	41
3.1.2 Conforter le rôle pivot de la direction de la sécurité sociale et l'articulation avec les priorités interministérielles en s'appuyant sur une instance nationale de pilotage des parcours.....	43

3.2	ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE UNE METHODOLOGIE DE CONCEPTION DES PARCOURS COMMUNE AUX ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE.....	46
4	LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS, POUR EN TIRER TOUS LES BENEFICES, NECESSITE DES OUTILS PERFORMANTS ET UN INVESTISSEMENT DANS LA MOBILISATION DES ACTEURS.....	49
4.1	UTILISER LES PARCOURS USAGERS COMME LEVIERS D'INNOVATION ET DE TRANSFORMATION DES CAISSES EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COUTS ASSOCIES.....	49
4.1.1	<i>Mieux apprécier les coûts et les gains associés aux parcours dès leur conception.....</i>	49
4.1.2	<i>Penser l'organisation des caisses pour répondre aux besoins des usagers des parcours</i>	51
4.1.3	<i>Mobiliser les agents des caisses et accompagner leur montée en compétences.....</i>	55
4.1.4	<i>Développer et approfondir les collaborations avec les partenaires, dont les espaces France services</i>	58
4.2	FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS PAR DES OUTILS PERFORMANTS ET COLLABORATIFS.....	59
4.2.1	<i>Construire un socle technique en interbranche : des outils de relation usagers en omnicanal et d'exploitation des données au bénéfice des usagers.....</i>	59
4.2.2	<i>Concevoir des outils de pilotage et de gestion propres aux parcours et les inscrire dans des trajectoires de personnalisation des parcours.....</i>	61
4.2.3	<i>Ne pas négliger les outils de collaboration quotidienne des agents des caisses.....</i>	64
4.3	MOBILISER LES USAGERS A TOUTES LES ETAPES DU PARCOURS, JUSQU'À SON EVALUATION.....	65
4.3.1	<i>Développer une méthodologie commune d'écoute usagers.....</i>	65
4.3.2	<i>Mettre en place des dispositifs d'évaluation proportionnés aux enjeux de chaque parcours.....</i>	67
	LISTE DES ANNEXES.....	71
	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	72
	SIGLES UTILISES.....	85
	LETTRE DE MISSION	88

RAPPORT

[16] Le programme d'activité de l'Igas comporte un axe transverse « Fournir une vision d'ensemble du parcours usager dans les politiques sociales » incluant, pour le premier semestre 2024, une mission relative au parcours usagers dans les organismes de Sécurité sociale (OSS) et Pôle emploi.

[17] La notion de « parcours usager » renvoie à l'expérience, courante, d'une personne qui traverse un événement de vie complexe ou chargé d'émotions et qui est confrontée, pour accéder aux droits et services dont elle peut bénéficier, à de nombreuses démarches, souvent répétées, et à l'organisation en silos des institutions. Elle s'inscrit dans les problématiques plus globales de simplification de l'accès à des droits sociaux complexes, et d'accessibilité à des services publics dont les mutations (digitalisation, contraction du réseau d'accueils physiques) sont porteuses de risques d'éloignement pour certains usagers.

[18] Cette mission a été confiée en février 2024 à Valentine Fournier, Alexandre Grosse, Laurent Vilboeuf et Bruno Vincent, membres de l'Igas, avec la participation de Léna Coupé, stagiaire. Le pôle data de l'Igas a apporté son concours à la mission et un cabinet externe a été mobilisé pour réaliser une écoute d'usagers.

[19] La mission a commencé par une phase de cadrage conséquente afin de délimiter un sujet proposé de façon assez large. La mission a rencontré la direction de la sécurité sociale (DSS) et les directions générales des caisses de sécurité sociale du régime général² et du régime agricole, la direction de France travail et le cabinet de la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités. Elle est également allée à la rencontre d'usagers et des acteurs de terrain (caisses locales de sécurité sociale et partenaires tels que des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des Espaces France Services notamment) dans plusieurs départements³. Cette phase de cadrage s'est conclue par la rédaction d'une lettre de mission à la signature du chef de l'Igas en date du 3 avril 2024 qui a recentré les travaux de la mission dans le champ des OSS, les parcours usagers de France travail étant encore en cours d'élaboration.

[20] La mission avait pour objectifs de dresser un état des lieux et de formuler des recommandations pour améliorer les parcours usagers des organismes de sécurité sociale : Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF Caisse nationale). Les parcours de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ont également fait l'objet d'un examen par la mission afin d'apprécier l'impact de son organisation intégrée sur la construction et la mise en œuvre de parcours usagers. Il s'agit d'établir la pertinence de cet instrument de la relation usager des OSS et de définir les conditions dans lesquelles les objectifs ambitieux assignés aux caisses en termes de parcours usagers dans les COG peuvent être atteints.

² Hors Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

³ Lors de la phase de cadrage, la mission s'est rendue dans les Yvelines, dans le Nord, dans la Marne et en Charente.

[21] Il est ressorti des premiers entretiens et déplacements de la mission que la problématique des parcours usagers n'avait pas fait l'objet d'investigations poussées malgré la place croissante qu'ils occupent, les constats déjà formulés dans le rapport IGAS-IGF de 2021 sur « Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale »⁴ et les engagements ambitieux pris dans les COG.

[22] Aussi, pour nourrir ses constats et analyses, la mission a mobilisé plusieurs approches méthodologiques complémentaires (présentées globalement en annexe 1, et de manière plus détaillée en annexes 2, 3, 9 et 10). Elle a approfondi l'étude de cinq parcours usagers impliquant l'ensemble des OSS, ayant des degrés de maturité différents, développés à l'initiative nationale ou locale et concernant une diversité de publics cibles : parcours « Séparation » de la branche famille (annexe 4), parcours coordonné « Arrivée de l'enfant » associant branches famille et maladie (annexe 5), parcours « Création d'entreprise » de la branche recouvrement (annexe 6), parcours « Passage à la retraite » (annexe 7) pour deux populations spécifiques : les demandeurs d'emploi et les demandeurs de retraite pour inaptitude par la voie médicale, parcours d'accès à la majorité de jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) initié dans le Lot (copiloté par les Caf et Cnam de ce département, annexe 8). L'étude de ces cinq parcours a donné lieu, pour chacun d'entre eux, à un ou plusieurs déplacements de la mission. Elle a également choisi de mener une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des caisses locales afin de disposer d'un état des lieux de l'existant et d'éléments de mise en perspectives en termes de types de parcours, publics visés, objectifs, méthodologie, freins et leviers. Les résultats tirés de cette enquête sont présentés en annexe 2. Par ailleurs, la mission a cherché, en utilisant des méthodes économétriques avec l'appui du pôle data de l'Igas, à établir l'impact du parcours création d'entreprise de la branche recouvrement (annexe 9). Enfin, la mission s'est attachée à travailler spécifiquement la place des usagers dans cette dynamique de parcours et a mené un travail de recueil de leur parole sur le parcours séparation de la branche famille via des ateliers collectifs organisés dans trois Caf en lien avec un prestataire (annexe 10). Pour compléter ces approches et identifier des pratiques ou expériences inspirantes, la mission a effectué des parangonnages dans les sphères publique et privée ainsi qu'à l'international (annexe 3). Leurs enseignements sont présentés dans des encadrés, dans le corps du rapport.

[23] Alors que l'expression « parcours usagers » est très présente dans les COG et dans les discours, l'état des lieux réalisé par la mission montre qu'il s'agit aujourd'hui d'une notion aux contours variables et qui fait l'objet d'usages disparates dont l'essor actuel rend nécessaire l'adoption d'une définition claire et partagée (1). Sujet de la relation de service, l'utilisateur doit être au cœur de parcours mieux priorités et pensés dans une logique d'universalisme proportionné (2). Enfin, la mise en œuvre des parcours nécessite une feuille de route nationale et une méthode construites et partagées entre organismes de sécurité sociale et plus largement avec leurs partenaires (3) ainsi que le déploiement d'outils performants et la mobilisation de tous les acteurs du parcours, au premier rang desquels les usagers (4).

⁴ La mission a également pris connaissance des travaux de la Cour des comptes relatifs à « La qualité des services rendus par les caisses de sécurité sociale du régime général : simplifier les démarches et faciliter les contacts avec les usagers », présentés dans son rapport 2024 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

1 Le parcours usagers : une notion relativement récente, aux contours variables et aux usages disparates qui a besoin d'une définition claire et partagée pour trouver sa place dans la relation usagers

1.1 La relation avec les usagers : un enjeu central des organismes de sécurité sociale, des modalités de plus en plus diversifiées

1.1.1 La relation avec les usagers et la qualité de service figurent au premier rang des orientations stratégiques des organismes de sécurité sociale

- **Les organismes de sécurité sociale sont parties prenantes des priorités des pouvoirs publics visant à rendre un meilleur service aux usagers.**

[24] Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics se sont engagés dans un mouvement de transformations de l'administration dont les objectifs d'amélioration des relations avec les usagers et de qualité de service sont centraux. Les OSS se sont impliqués dans ces mouvements de réforme, dans lesquels les conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'Etat ont pris une grande part⁵.

[25] **Dans la période récente, les OSS ont ainsi été parties prenantes des travaux de mise en œuvre des principes de la loi ESSOC⁶** qui a voulu modifier la relation usager, de manière à passer d'une administration de contrôle à une administration de conseil et d'accompagnement.

[26] **En 2021, ils ont adhéré à Services Publics +**, programme interministériel de transformation et d'amélioration continue de la qualité et de l'efficacité des services publics dont l'objectif est de faire des avis des Français la clé de l'amélioration continue des services publics⁷. Ce programme les conduit à prendre divers engagements de bienveillance, de droit à l'erreur, de facilité de contact, d'accompagnement adapté des personnes, de performance quant aux délais de traitement des demandes et plus généralement de la qualité de service et d'une information claire, simple et accessible. **La mission considère que les engagements des COG et de ceux du programme Services publics + gagnaient à converger davantage dans les prochaines COG.**

[27] **Les références aux parcours sont très peu nombreuses dans les engagements de Services publics +.** Il y est cependant indiqué que l'administration « accompagne l'utilisateur dans son parcours » (...) » et « travaille, avec l'ensemble des administrations concernées, à la simplification des parcours de ses usagers ».

⁵ Ainsi, le préambule de la COG 2001-2004 de la CNAF indique que « la COG CNAF 1997-2000 a marqué la volonté de la branche famille de placer l'allocataire au cœur de son développement ».

⁶ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

⁷ Le programme s'appuie sur les cinq piliers de la démarche d'amélioration continue : 1. Les engagements de service public ; 2. La transparence sur les résultats ; 3. L'écoute des usagers ; 4. La démarche d'amélioration continue ; 5. La labellisation de la qualité de service (sur la base du volontariat).

- **La relation usager et la qualité de service font l'objet de larges développements dans les différentes conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale sans pour autant donner lieu à une stratégie interbranche.**

[28] La relation usager comme la qualité de service figurent comme des priorités majeures, en général positionnées parmi les toutes premières, des engagements nationaux des caisses de sécurité sociale dans les COG de la dernière génération⁸.

Tableau 1 : La relation usager et la qualité de service dans les axes stratégiques des COG actuelles

Caisse nationale	Formulation de l'axe stratégique dans la COG
CNAF	La qualité de service est transversale aux trois axes stratégiques de la COG et s'appuie sur le principe directeur de « la rénovation et l'amélioration du service rendu afin qu'il soit toujours plus accessible, plus rapide et de qualité pour toutes et tous sur l'ensemble des territoires ». L'axe 1 concentre les engagements de qualité de service : « Développer des services attentionnés tout au long des parcours de vie ».
CNAM	Une des trois « priorités stratégiques » : « Le maintien d'un haut niveau de qualité de service » et une des six « orientations complémentaires » : « Garantir aux usagers une offre de services performante et personnalisée », déclinée en trois fiches : <ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre l'amélioration de la délivrance des prestations ; - Offrir une relation de service personnalisée et garantir sa qualité ; - Développer des offres et des services coordonnés avec d'autres institutions, notamment en interbranche.
CNAV	Orientation stratégique « Construire un service public de la retraite à hauteur d'assuré ». Partie 1 : « Être présents pour les assurés tout au long de leur vie » et Partie 2 : « Assurer une prise en charge de qualité en améliorant le modèle de production de service ».
URSSAF Caisse nationale	Ambition 1 : « Offrir à nos publics des services performants et adaptés », déclinée en trois fiches : <ul style="list-style-type: none"> - Garantir, sur l'ensemble du territoire, un socle de services commun et homogène à tous les usagers ; - Offrir des accompagnements supplémentaires harmonisés aux usagers en fonction de leurs besoins ; - Simplifier le parcours des usagers et contribuer à la lutte contre le non-recours aux droits.
CCMSA	Axe stratégique : « Garantir un service socle de qualité, performant et homogène » : <ul style="list-style-type: none"> - Offrir une haute qualité du service sur tous les territoires ; - Adapter la relation de service par une approche personnalisée des situations ; - Déployer une relation de service dématérialisée adaptée aux attentes de nos adhérents

Source : Synthèse mission à partir de l'exploitation des COG

⁸ 2023-2027 pour toutes les COG sauf celle de la CCMSA qui couvre la période 2021-2025.

[29] Par ailleurs, la **qualité de service** fait l'objet d'un suivi *via* une batterie **d'indicateurs fixés dans les COG**, dont certains sont communs à tous les organismes⁹ (satisfaction par mode de contact, délais de traitement, nombre d'appels téléphoniques traités, aboutis, nombre de bénéficiaires de telle ou telle prestation ou service¹⁰ etc...) et **la mesure de la satisfaction globale des usagers à partir d'enquêtes *ad hoc***.

[30] **Pour enrichir l'approche, l'écoute des usagers** est traitée selon différentes modalités dans toutes les COG : enquêtes de satisfaction générales ou sur des sujets plus précis, « à chaud » ou « à froid », focus groups, analyses de données résultant parfois de l'exploitation d'outils de gestion de la relation client (« GRC »), remontées par les agents du « front office ». **La mission n'a au cours de ses investigations pas repéré d'écoute usagers organisée en interbranche pour des parcours mobilisant plusieurs caisses.**

1.1.2 L'enrichissement de la relation avec les usagers s'appuie sur une diversification de ses modalités et sur le renforcement des partenariats

[31] Les caisses utilisent de nombreuses modalités de relations avec leurs usagers et les mobilisent en omni ou multi-canal, pour permettre le contact le plus fluide et rapide avec leurs usagers, les accompagner de manière à garantir l'accès aux prestations et services les mieux adaptés à leur situation et contribuer à limiter le non-recours, ainsi que pour réaliser les objectifs de gains de productivité que leur fixent les COG. Elles s'appuient sur des partenaires et notamment le réseau des espaces France services afin de territorialiser leur action.

● Des canaux de contacts diversifiés et qui se veulent adaptés à tous les publics

[32] La relation avec les usagers repose, pour toutes les branches de la sécurité sociale, sur le développement **de l'offre de service numérique¹¹**, laquelle se développe particulièrement dans le cadre des COG actuelles dans le cadre d'une **offre multicanale**. Ainsi, **le maintien des canaux plus traditionnels** (courriers, mails, téléphone, rendez-vous physiques, partenariats territoriaux...), vise à assurer un contact avec les personnes les plus fragiles et les plus éloignées des canaux numériques ou dont la situation est complexe¹². L'accessibilité des usagers en situation de handicap est également définie comme un enjeu majeur de la relation de service.

[33] Rejoignant les constats de l'Igas¹³, dans son rapport 2024 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes note¹⁴ que « pour répondre à cette

⁹ La DSS a piloté la conception d'un dictionnaire des indicateurs qui valide un certain nombre d'indicateurs clés pour la sécurité sociale.

¹⁰ Par exemple, de bénéficiaires de la C2S, de la PAJE, du RSA, nombre d'ASPA liquidées, de retraites attribuées....

¹¹ Par exemple, le fort développement des services en ligne pour faciliter la demande de retraite fait l'objet de deux indicateurs de la COG vieillesse : taux de demandes de retraite déposées en ligne (droits propres) et taux de demandes de droits dérivés déposées en ligne.

¹² Le maintien d'une variété de canaux de contacts, permettant à l'utilisateur de choisir celui qui lui convient le mieux, tout en développant l'offre numérique, est une stratégie des OSS français qui ne se retrouve pas dans certains pays voisins qui privilégient quasi-exclusivement la voie digitale (voir annexe 3).

¹³ Rapport « Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale », (décembre 2019).

¹⁴ L'étude porte sur les branches maladie, famille et vieillesse.

demande croissante [de sollicitations], des services numériques ont été développés -ce qui n'est pas sans poser des difficultés à certains usagers-, les canaux de contact traditionnels, téléphone et accueil physique, ont été réduits et les espaces France Services sont montés en puissance ». La Cour évoque la nécessité d'un saut qualitatif [dans la relation de service] indispensable pour faciliter les démarches des usagers.

- **Le développement d'actions proactives dites « d'aller-vers »**

[34] L'aller-vers combine des méthodes de détection et d'orientation des usagers les plus en difficulté, afin de lutter contre les situations de non-recours ainsi que des méthodes d'entrée en relation via différentes pratiques, adaptées à la situation de la personne. Elle est fréquemment mobilisée par les caisses tant au niveau national que local : projets développés dans les territoires zéro non-recours (expérimentation prévue dans la loi différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification (dite « 3DS ») de février 2022, et inscrite dans le cadre du Pacte des solidarités), démarche « RADAR » de la branche vieillesse¹⁵, contacts proactifs de la branche famille envers des publics particuliers (ex. jeunes, parents isolés, grossesses précoces)¹⁶, objectif d'amplification de la politique d'aller-vers déployée par la branche maladie pendant la crise sanitaire pour faciliter l'accès aux droits et aux soins.

- **Le soutien du réseau France services**

[35] **Trois branches de la Sécurité sociale (famille, maladie et vieillesse) ainsi que la MSA s'appuient déjà sur le réseau des Espaces France Services (EFS), qu'elles financent à près de 40 %¹⁷. L'URSSAF Caisse nationale prévoit d'intégrer le réseau en 2025 pour une phase d'expérimentations concernant l'accompagnement des auto-entrepreneurs ainsi que des particuliers employeurs adhérents au chèque emploi service universel (CESU) et de leurs salariés dans l'utilisation des services et applications Urssaf.**

[36] Le réseau France services comprend de l'ordre de 2 700 « espaces »¹⁸ avec un objectif de 2 750 à fin 2024. Ce partenariat est mobilisé par les quatre caisses pour compléter l'implantation territoriale de leur réseau afin d'aider les usagers éloignés d'une agence ou d'une implantation ou qui rencontrent des difficultés pour effectuer leurs démarches. **L'accord-cadre national conclu le 29 juin 2023 pour la période 2023-2025** après le premier accord-cadre signé en 2021 entre les opérateurs associés et l'agence nationale de la cohésion des territoires définit le cadre de cette collaboration qui prévoit les modalités d'articulation entre les conseillers France Services (niveau 1) et les opérateurs des caisses (back office, niveau 2)¹⁹.

[37] **En pratique, la mission a constaté que les frontières entre le niveau 1 et le niveau 2 étaient parfois ténues, ce qui constitue un objet de travail régulier entre les caisses et les EFS**, les OSS ne souhaitant pas que les agents des EFS entreprennent de démarches au-delà de celles que les

¹⁵ RADAR : « recours et accompagnement aux droits de l'assurance retraite ». Instruction réseau CNAV du 17 octobre 2023. L'article 78 de la loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 inscrit explicitement la lutte contre le non-recours dans les missions de la CNAV.

¹⁶ COG CNAF 2023-2027.

¹⁷ Rapport sénatorial d'information n° 778 (2021-2022) de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2022.

¹⁸ Dont 1600 espaces en zone rurale ; entretien mission avec la direction de l'ANCT du 28 mars 2024.

¹⁹ Voir également 3-3-4.

personnes peuvent faire elles-mêmes en toute autonomie. Pour les démarches qui nécessitent une expertise, le relai doit être pris par les agents des caisses, ce qui repose la question de l'accessibilité pour une partie du public. La mission a relevé lors de ses déplacements des initiatives visant à développer des rendez-vous visio des agents des caisses locales avec les usagers sur le lieu des EFS (et si besoin avec la médiation d'un collaborateur de l'EFS). **L'accord-cadre précité évoque l'élaboration d'une « charte de la relation back office »** afin de « rappeler les différents canaux de communication dédiés et préciser les modalités d'utilisation de ces canaux en fonction de la caractérisation de la demande de l'utilisateur ».

1.2 L'émergence des parcours usagers dans les politiques publiques traduit une attention à l'utilisateur et à la prise en compte de ses attentes

[38] Les « parcours usagers » sont apparus progressivement dans la sphère de la sécurité sociale depuis la décennie 2010. Ils doivent être distingués des autres catégories de parcours mobilisés par d'autres acteurs publics et privés même s'ils partagent parfois des caractéristiques communes.

1.2.1 La notion de parcours usagers s'inspire de l'expérience client et des pratiques de l'accompagnement social

[39] **L'expérience client**, ou CX pour Customer eXperience, est un **concept marketing** qui désigne la perception d'un client vis-à-vis d'une marque ou d'une entreprise, et plus particulièrement **l'ensemble de ses émotions et de ses sentiments ressentis lors de ses différents contacts avec l'entreprise**, créant un ressenti global qui peut faire l'objet de mesures de satisfaction. Sa gestion vise à la fidélisation du client vis-à-vis de la marque ou de l'entreprise via l'amélioration continue de la relation client. **Dans le cas du parcours d'achat, elle fait référence à la façon dont l'entreprise interagit avec le client à chaque étape et à la façon dont le client ressent cette interaction.**

[40] **Face à un changement d'attentes des « administrés » vis-à-vis des services publics et à la volonté de ces derniers de fournir aux citoyens des services (ouvertures de droits, accès à des prestations) et des informations de manière rapide et efficace, le concept et les techniques de CX ont commencé à être mobilisés.** Il s'agit principalement d'en tirer des effets bénéfiques en termes de confiance accrue des usagers envers l'administration, de réduction des coûts administratifs en diminuant les contacts et autres recours mais également, à terme du moins après une période de transition, en termes d'attractivité et de qualité de vie au travail des agents publics.

[41] **Par ailleurs, le parcours usagers fait référence à la notion de personnalisation de la relation tout comme dans les pratiques de l'accompagnement social.** Il s'agit de faire évoluer l'utilisateur dans son parcours, en s'appuyant sur ses ressources propres et son degré d'autonomie. **Ainsi la branche famille mobilise intensément le travail social au sein des parcours :** le mode d'intervention des travailleurs sociaux est intrinsèquement conçu comme un parcours dès lors qu'il y a un accompagnement individualisé, avec un début et une fin (généralement un accompagnement dure six mois), un référent connu de l'utilisateur (dont il a souvent les coordonnées) répondant à une logique de diagnostic social initial et de contractualisation avec les familles, suivis d'un plan

d'actions puis d'un bilan en fin d'intervention. Par ailleurs, le socle du travail social redéfini par la CNAF en 2019 fait une large place aux situations directement liées à un événement de vie difficile pour les usagers (séparation, décès d'un parent, décès d'un enfant), ce qui correspond désormais à des parcours usagers déployés dans la branche au-delà du seul travail social.

1.2.2 La notion de parcours usagers est présente dans diverses politiques publiques interministérielles et chez d'autres opérateurs

- Les parcours usagers sont **présents dans les orientations interministérielles de la transformation publique**, qui promeuvent des approches axées sur les « événements » ou « moments » de vie.

[42] La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pilote les politiques prioritaires du gouvernement, nombreuses à porter sur la qualité du service rendu aux usagers. Elle propose une offre d'accompagnement pour écouter les usagers et simplifier les parcours²⁰. Les décisions prises dans le cadre des derniers comités interministériels de la transformation publique (CITP) privilégient l'approche par « moments de vie ». Cette approche est cohérente avec la mise en place de parcours usagers par les organismes de sécurité sociale.

[43] Toutefois, il ressort des entretiens menés par la mission avec la DITP, la DSS et les caisses que la synchronisation entre le temps long des COG et les décisions plus ponctuelles et rapides des CITP est parfois malaisée et ressentie comme une difficulté par les acteurs.

- La notion de parcours est utilisée depuis de nombreuses années par les acteurs des **politiques sanitaires, sociales et médico-sociales**.

[44] Ainsi, la notion de « **parcours de soins** » occupe depuis plusieurs années une place importante dans le champ des politiques sanitaires, comme l'illustrent les très nombreuses occurrences dans la COG actuelle de la CNAM. Dans le domaine de **l'emploi et de l'insertion professionnelle**, la convention tripartite Etat-Pôle emploi-UNEDIC 2019-2022 invite l'opérateur à renforcer ses partenariats avec les autres acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion, pour mieux coordonner les services et « assurer à chacun un **parcours fluide d'insertion dans l'emploi** ». Dans la période plus récente, c'est la **promesse d'une entrée rapide en « parcours »** personnalisés pour éviter les ruptures, « sans couture », adaptés au degré d'autonomie des demandeurs d'emploi qui est **au cœur de la création de France Travail** et qui repose sur un accompagnement adapté à chaque profil et un suivi plus individualisé²¹ et qui aboutit à la création et à la modélisation de parcours différents en fonction de la distance à l'emploi.

[45] En revanche, dans un contexte de réduction importante des « contacts spontanés » (passage de 18 millions en 2016 à 6 millions d'accueils guichet²²) **la notion de parcours n'apparaît pas centrale dans la stratégie de la relation usagers de la DGFIP** qui insiste sur l'approche par événements de vie et qui organise une complémentarité des canaux de contacts en offrant à

²⁰ <https://www.modernisation.gouv.fr/loffre-daccompagnement-de-la-ditp/experience-usagers>: référence au lancement d'une action autour de la perte d'un proche.

²¹ Rapport de synthèse de la concertation de la mission de préfiguration France Travail, avril 2023.

²² Entretien mission/DGFIP du 30 avril 2024. La crise sanitaire mais aussi le prélèvement à la source ont largement contribué à cette baisse importante.

l'usager le choix de cette modalité dans une approche multicanale : en accompagnant l'autonomisation numérique des usagers pour inciter au maximum à utiliser les canaux numériques, la DGFIP réserve l'offre de rendez-vous aux usagers les plus en difficulté ou ceux dont les questions impliquent une approche documentée. Le choix de permettre au contribuable d'avoir accès par la voie numérique via le site « impots.gouv.fr » à des « événements de vie »²³ en décrivant les démarches à accomplir traduit la volonté de la DGFIP de concrétiser la promesse « l'impôt s'adapte à votre vie »²⁴. En dehors d'une collaboration plus avancée avec l'URSSAF Caisse nationale, la DGFIP précise ne pas avoir particulièrement développé le travail inter-institutionnel avec les organismes de sécurité sociale sur des parcours ou moments de vie.

1.2.3 Les prémices des parcours usagers sont présents dans les conventions d'objectifs et de gestion à compter de la fin des années 2000

[46] **L'emploi de la notion de « parcours » s'est généralisé progressivement, quoique suivant des calendriers différents, dans les COG des OSS à partir des précédentes générations. Elle y a coexisté avec d'autres modalités de délivrance du service :** « offre de service »²⁵, « offres d'accompagnement », « services attentionnés »²⁶, « parcours coordonné »²⁷, « parcours d'insertion sociale » pour faciliter le retour ou le maintien dans l'emploi des personnes et des familles en situation de précarité²⁸. La notion de « parcours » et *a fortiori* de « parcours usagers » est donc encore assez peu utilisée au sein des organismes de sécurité sociale qui évoquent plutôt la mobilisation « d'offres de services », avec parfois une présentation mêlant les différentes notions²⁹. Par exemple, les « parcours clients » qui doivent être améliorés dans la COG CNAM 2006-2009 sont ainsi une catégorie des « services attentionnés ».

[47] **Mais, à partir de la génération des COG 2013-2017, certaines caisses recourent à la notion de « parcours usagers » de manière plus systématique et s'engagent dans un effort de clarification de la notion.** La CNAV prévoit par exemple la création de sept parcours et la CNAF identifie des « parcours généraux pour faciliter l'accès aux droits » et des parcours spécifiques répondant à des événements de vie particuliers³⁰. Les deux caisses vont chacune lancer des **travaux méthodologiques entre 2016 et 2017 qui vont déboucher sur un guide méthodologique pour la branche famille et pour la CNAV sur des instructions au réseau** comprenant des définitions et des modalités de conception et de déploiement de parcours usagers préalablement expérimentés (parcours « je demande ma retraite » et « j'ai perdu mon conjoint ») mais pas sur un guide méthodologique général à destination des CARSAT.

²³ Dans les pages consacrées aux particuliers : « Je déménage, je me marie/je me pacse, j'ai de nouvelles personnes à charge, je me sépare, un de mes proches est décédé, j'ai perdu mon emploi, je pars à la retraite, je pars à l'étranger/j'arrive en France. Dans la rubrique « professionnels : « créer mon activité », « cesser mon activité/transmettre mon entreprise », etc .

²⁴ Entretien DGFIP-mission.

²⁵ COG de la branche recouvrement ; voir annexe 6.

²⁶ COG CNAM 2006-2009 ; voir annexe 5.

²⁷ Convention cadre de partenariat CNAM-CNAF de février 2022.

²⁸ COG CNAF pour les années 2009-2012.

²⁹ COG CNAM 2006-2009.

³⁰ COG CNAF 2013-2017.

Les parcours usagers des organismes de sécurité sociale au niveau international

- **L'association internationale de la sécurité sociale publie en 2019 une version révisée de ses « lignes directrices » sur la qualité des services** ayant pour objectif d'aider les institutions de sécurité sociale adhérentes à améliorer leur performance dans ce domaine. S'inspirant des expériences du secteur privé, 27 lignes directrices posent le socle d'une démarche conceptuelle et méthodologique pour engager et déployer une politique cohérente de la qualité de service, quelle que soit la branche de la sécurité sociale. Parmi ces 27 lignes directrices, l'AISS identifie une sixième ligne directrice intitulée « Concevoir le parcours client ». En effet, si « la qualité d'un service peut être évaluée à différents stades de son cycle de vie » (...), « cette approche n'est pas toujours synonyme de qualité globale du service pour le client » et il est plus judicieux « d'analyser et d'évaluer la manière dont les clients vivent différents événements de la vie, qui correspondent à des étapes ou moments capitaux de la vie communs à tous les usagers ».

Les notions d'évènement de vie et de parcours figurent donc bien dans les principes structurants reconnus comme étant essentiels par l'association internationale qui fédère les principales institutions de sécurité sociale de nombreux pays.³¹

- **L'enquête menée auprès de six pays européens** par la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) des ministères sociaux, à la demande de la mission, **pose des constats convergents : la numérisation généralisée des relations avec les usagers et un recours limité à la notion de « parcours usagers ».**

Les orientations stratégiques des six pays examinés mettent en évidence un choix affirmé et généralisé de renforcer la relation de service autour d'une offre numérique. De ce point de vue, quelle que soit l'utilisation ou la référence à la notion de parcours usagers, certains pays orientent toutes les demandes d'informations ou de prestations, voire d'accompagnement, à partir d'un site unique (Italie avec le site de l'institut national de prévoyance sociale (INPS), le Royaume-Uni avec « Gov.Uk ») ce choix pouvant aller jusqu'à ne plus mentionner de rendez-vous physique entre l'utilisateur et l'agent (Royaume-Uni). D'autres conservent des accueils physiques ou téléphoniques (Espagne, Allemagne).

La référence à la notion de « parcours » dans le sens d'étapes successives et modélisées et de partenariats entre différents acteurs transparaît plus nettement en Suède autour de moments de vie. La démarche suédoise qui articule un « parcours usager global » ayant été intégré dans la stratégie numérique de la caisse, et ayant permis de diffuser des directives générales pour l'élaboration de parcours dans les administrations sociales est l'une des plus abouties. Le Danemark a pour sa part beaucoup développé une approche structurée à partir des quatre principes qui constituent plutôt des lignes directrices pour la relation de service en général : l'accessibilité, l'assistance personnalisée, la flexibilité³² et la continuité³³.

Les particularités organisationnelles de ces pays et notamment la diversité des acteurs susceptibles de délivrer services et prestations (Allemagne, Danemark) peuvent inciter les acteurs locaux notamment à développer des partenariats et à mettre en œuvre des parcours locaux dont la mission n'a pu avoir connaissance.

Toutefois, le « parcours usagers » impliquant un début, une fin, des jalons conjuguant offres de services, prestations et action sociale, et une approche partenariale se retrouve peu dans les pays examinés même si subsistent des zones d'incertitudes sur les initiatives locales.

³¹ 324 institutions adhérentes dans 164 pays.

³² Les dispositifs sont présentés comme étant souvent conçus de manière à offrir des options flexibles pour répondre aux besoins spécifiques des individus dans différentes situations.

³³ De nombreux dispositifs d'accompagnement lors des périodes transitoires sont accordés automatiquement ce qui assure une continuité des droits.

La digitalisation parfois très poussée et encore en développement constitue l'autre aspect très marquant de ce rapide panorama, qui place les personnes en situation d'illectronisme au cœur des problématiques de la relation usagers. Par exemple, le Gouvernement britannique a ainsi été critiqué par le Comité des Communications et du Numérique de la Chambre des Lords en 2023 pour son absence de stratégie contre l'exclusion numérique. Le rapport souligne que 1,7 million de ménages n'ont pas accès à internet à leur domicile et que plus de 20 % des adultes britanniques ne maîtrisent pas toutes les compétences informatiques de base (allumer son appareil, entrer ses identifiants, se connecter à un réseau Wi-Fi, faire varier le volume, etc).

1.3 L'utilisation hétérogène du terme parcours nécessite une clarification conceptuelle pour lui assurer une véritable plus-value

1.3.1 Les COG en vigueur ambitionnent de développer de nouveaux parcours sans définition commune ni articulation avec les autres modalités de la relation de service

[48] **La génération actuelle des COG conforte le recours à cette modalité particulière de structuration de la relation usager en mettant l'accent sur la dimension interbranche et l'association avec des partenaires externes à la sécurité sociale** (DGFIP, France Travail, collectivités, associations par exemple). Pour autant, la notion de parcours cohabite encore dans les COG avec d'autres « offres de services », « offres socles », « services attentionnés », « offres coordonnées », sans qu'aucune de ces notions ne recouvre de réalités homogènes d'une branche à l'autre, en l'absence de définitions partagées.

[49] **Les parcours sont cités dans toutes les COG sous des appellations différentes** (parcours usagers, parcours clients, parcours coordonnés, parcours interbranches ...) et dans des acceptions parfois hétérogènes mais souvent avec des références aux COG d'autres caisses³⁴. **La mission identifie de très nombreuses occurrences du terme « parcours » dans les cinq COG en cours qui recouvrent au moins trois catégories distinctes :**

- des parcours autour d'événements de vie » : parcours « arrivée de l'enfant/naissance » ; parcours cessation d'activités, création d'entreprise, parcours perte d'un proche, ... ;
- des parcours en référence à des publics spécifiques : « jeunes », « mono-parents », jeunes sortants d'ASE, « aidants familiaux », invalidité, services « versement en lieu unique » (VLU) et « très grandes entreprises » (TGE) de la branche recouvrement, ... ;
- d'autres références au terme « parcours » qui recouvrent davantage des processus de gestion ou d'organisation des caisses : parcours de réclamation, parcours de gestion des coordonnées bancaires, parcours de contact, parcours inter-administrations autour du dispositif de ressources mensuelles (DRM), parcours de paiement en ligne, parcours de prévention santé conjoint AGIRC-ARRCO, ...

³⁴ Voir par exemple COG URSSAF : parcours cessation d'activités avec la CNAV ; ou HELP avec CAF, CARSAT et CPAM.

[50] Cette énumération, qui concerne parfois toutes les branches parfois certaines seulement, ne correspond cependant pas toujours des pratiques avérées et modélisées et conduit en pratique à entretenir le flou sur la réalité du parcours, faisant courir le risque de transformer l'expression en un mot valise non spécifique de la relation usager.

[51] Pour autant, l'emploi du mot parcours traduit l'ambition des organismes de sécurité sociale de traiter des événements de vie ou des segments de population présentant des spécificités (publics « fragiles » ou dont les dossiers présentent des éléments de complexité) via ce mode spécifique de structuration de la relation aux usagers. Aussi, l'ensemble des COG porte l'ambition de développer de nouveaux parcours. **La dimension « interbranche » ou « partenariale » des parcours usagers apparaît de manière plus nette dans les dernières COG.** Des travaux à mener en commun sont en cours ou à venir entre la CNAM et la CNAF (parcours « jeunes », « séparation », « naissance »), la CNAM et la CNAV (assurés en incapacité, inaptés, invalides ou âgés), ou la CNAV et l'URSSAF Caisse nationale.

Les principales caractéristiques des cinq parcours usagers approfondis par la mission

Le parcours « Séparation » de la branche famille (annexe 4) : généralisé à partir de 2021 par la CNAF (la même année, la CCMSA a mis en place son parcours propre), il vise les plus de 400 000 couples qui se séparent chaque année, plus prioritairement ceux avec enfants. Les objectifs du parcours séparation sont la simplification des démarches et un recours aux droits accru par une meilleure information des personnes en séparation sur les aides des Caf et de leurs partenaires. Le socle commun d'intervention des Caf repose sur l'accès aux prestations financières (allocation de soutien aux familles (ASF), minimas sociaux, action sociale, ...), l'appui au versement et au recouvrement des pensions alimentaires, l'information, l'accompagnement et l'orientation des parents (séances d'information collectives, intervention sociale individualisée, orientation vers la médiation familiale, ...). Les femmes victimes de violences conjugales font l'objet d'un suivi et d'offres de services spécifiques.

Le parcours coordonné « Arrivée de l'enfant » des branches famille et maladie (annexe 5) : piloté par la CNAF, il prolonge le parcours « maternité » de la CNAM et est mis en œuvre par les deux caisses de manière coordonnée, pour accompagner les quelque 700 000 naissances et adoptions annuelles. Généralisé en 2023, ce parcours illustre la volonté de la branche famille d'agréger l'ensemble de l'offre existante pour en améliorer la lisibilité et mieux l'articuler avec le parcours maternité. Le parcours ouvre accès à des informations, des prestations et des services, via l'entrée dans un parcours digital interactif ou grâce à des actions « d'aller-vers » (plan de contacts sortants en plusieurs étapes).

Le parcours « Création d'entreprise » de la branche recouvrement (annexe 6) : déployé à partir de 2019 et dénommé « Mes premiers mois avec l'Urssaf » dans sa dernière version de juillet 2023, ce parcours est destiné aux travailleurs indépendants (TI) qui créent leur première entreprise (soit plus de 600 000 primo-crétions en 2023). Pendant 9 mois (pour les auto-entrepreneurs) ou 15 mois (pour les autres TI), les Urssaf les accompagnent en leur proposant des informations sur les canaux digitaux et des actions collectives (ateliers, webinaires), les contactent dans une logique préventive en cas d'anomalies de déclaration ou de paiement, mettent à leur service des équipes dédiées qui traitent leurs contacts entrants.

Deux situations complexes du parcours « Passage à la retraite » (annexe 7) : les demandeurs d'emploi et la retraite pour inaptitude par la voie médicale : la CNAV a, depuis une dizaine d'années modélisé sous forme de parcours la préparation et la demande de retraite. La mission s'est penchée sur deux situations spécifiques, pour examiner si ces parcours en place prenaient suffisamment en compte leurs particularités. La procédure d'accès à leur retraite pour les demandeurs d'emploi, tout d'abord, repose sur des fondements juridiques issus à la fois du code du travail et du code de la sécurité sociale et sur des institutions (CNAV et France travail principalement) qui obéissent à des réglementations propres. Cette transition entre les deux statuts de demandeurs d'emploi et de retraités, qui concerne aujourd'hui environ 70 000 personnes par an, a fait l'objet de conventions nationales entre France Travail et la CNAV qui n'ont toutefois pas permis d'éviter en 2023 la génération de trop-perçus en nombre importants. L'actualisation du cadre conventionnel et la création d'un parcours adapté aux demandeurs d'emploi, engagées par les deux organismes, sont indispensables. Deuxième situation, l'accès à la retraite pour inaptitude par la voie médicale permet à des personnes reconnues inaptes par un médecin conseil de l'assurance maladie de bénéficier d'une retraite à taux plein dès 62 ans, sans décote. Environ 30 000 demandes sont examinées en moyenne chaque année. Ce processus présente toutefois des aspérités et des irritants procéduraux, ainsi que des risques juridiques liés à la violation du secret médical. Conscients de ces enjeux, la CNAM et la CNAF ont déjà pris un certain nombre d'initiatives mais devraient là aussi envisager une déclinaison attentionnée, adaptée à ce public spécifique, du parcours de passage à la retraite pour accompagner plus globalement ces personnes.

Le parcours d'accès à la majorité des jeunes de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du Lot (annexe 8) : expérimenté depuis février 2022 par les Caf et Cnam, en étroite partenariat avec les services du département du Lot, ce parcours propose un accompagnement renforcé, préventif et proactif, des jeunes pré-majeurs et majeurs domiciliés sur le territoire de Cahors et bénéficiant d'une mesure de placement à l'ASE, y compris mineurs non accompagnés. Il a concerné 84 jeunes entre avril 2022 et avril 2024. Son objectif est l'autonomie des jeunes à l'égard de ces organismes sociaux. Cet accompagnement personnalisé est assuré par un binôme de référents de chacune des caisses, que les jeunes connaissent et peuvent joindre directement. D'une durée d'environ un an, il est borné par deux rendez-vous conjoints Caf/Cnam : le premier durant le trimestre précédant la majorité et le second rendez-vous deux mois avant les 19 ans.

1.3.2 La cartographie des parcours établie par la mission montre un déploiement encore limité et hétérogène

[52] Dans les COG, il n'existe pas de définition homogène du « parcours usagers » qui permettrait son développement harmonisé et efficace au sein de la Sécurité sociale. **Pour compléter l'état des lieux, la mission a souhaité diligenter un questionnaire à l'ensemble des caisses locales du régime général et du régime agricole.**

[53] Afin de guider les caisses, la mission a donné un éclairage sur la notion de parcours usagers. Elle s'est fondée sur les premiers retours des caisses et l'étude des COG, qui, en pratique usent du terme aussi bien pour des moments de vie que pour des approches populationnelles. Selon le questionnaire : *« Par "parcours usagers", il faut entendre un outil qui permet de formaliser les différentes étapes par lesquelles passe un usager tout au long de sa relation avec des organismes de sécurité sociale, notamment lors d'un moment de vie particulier, pour bénéficier de prestations et services associés. Certains parcours sont principalement dédiés à des populations connaissant des fragilités particulières. La formalisation de parcours a pour objectif de garantir l'accès aux droits et aux services et leur qualité pour l'usager, quelles que soient ses caractéristiques. Par « usager », il faut*

comprendre tout individu bénéficiaire final des actions de la caisse : assuré, allocataire, cotisant, employeur, retraité... ».

[54] **L'ensemble des résultats issus de l'exploitation des 271 questionnaires renseignés par les caisses locales³⁵ (soit un taux de retour de 97,5 %) est présenté en annexe 2. Ces données doivent être prises avec prudence et en considérant qu'elles donnent des tendances majorantes d'une dynamique peu homogène au sein des OSS.** Pour autant elles apportent des éléments précieux, notamment qualitatifs, sur l'existant et les perspectives des parcours usagers :

- **Chaque caisse déploie en moyenne entre 4³⁶ et 6³⁷ parcours.**
- **Si la dynamique des « parcours » a débuté un peu avant 2010, l'essor est très récent et réellement pris dans les années 2020-2021,** probablement accéléré par les innovations rendues nécessaires par la période de la crise sanitaire qui a bouleversé la relation usagers. Ainsi, les deux tiers des parcours existants³⁸ sont mis en œuvre par les caisses à partir de 2020. C'est presque les trois quarts pour les Caf et les URSSAF et près de la moitié pour les Carsat et les MSA.
- **Le déploiement des parcours est réalisé sous impulsion nationale et par moments de vie et se concentre principalement sur trois parcours (40 %).** En effet, ce type de parcours est le plus déployé car prévu dans les COG. Il s'agit principalement des parcours « Help », « Arrivée de l'enfant » et « Séparation ». Un autre moment de vie fait particulièrement l'objet de parcours : il s'agit de la perte d'un proche/ conjoint/ enfant.
- **La déclinaison attentionnée (pour certains publics) des parcours par moment de vie est une démarche encore prudente** des caisses et concerne majoritairement les travailleurs indépendants³⁹, les personnes en situation de précarité et les mono parents.
- **Le déploiement des parcours avec une approche populationnelle (donc pas par moment de vie) est marqué dans la branche maladie et cible prioritairement les publics jeunes.** Au niveau local, la démarche vise à répondre aux vulnérabilités de publics spécifiques tels que les personnes détenues ou sortants de détention, les jeunes et notamment les jeunes sortants de dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, les bénéficiaires du RSA...

³⁵ 96 CAF, 96 CPAM, 16 CARSAT, 21 URSSAF, 34 MSA, 5 CGSS et 3 CCSS

³⁶ Sur la base des réponses des caisses concernant les parcours nationaux avec une approche par moment de vie.

³⁷ Sur la base des réponses des caisses concernant l'ensemble des parcours nationaux (y compris selon une approche populationnelle).

³⁸ A partir des 2414 réponses des 271 caisses répondantes.

³⁹ Très probablement sous l'effet du déploiement important du parcours Help cité par 208 caisses sur 271.

- Selon les réponses données par les caisses locales, **les parcours usagers ont un caractère partenarial et interbranche marqué** puisque dans plus de 8 cas sur 10 leur déploiement implique au moins un partenaire, qui dans 7 cas sur 10 est un autre organisme de sécurité sociale. **Ce résultat diverge des constats de la mission via ses déplacements et entretiens.** Il peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la surreprésentation du parcours Help dans les réponses des caisses ⁴⁰ (parcours fortement déployé mais ne touchant que peu de personnes) mais également par le fait que nombre de caisses ont estimé que dès lors qu'une démarche ou une action impliquait une autre branche, même de manière très secondaire, alors le parcours était interbranche⁴¹.

[55] **Au final, la cartographie établie par la mission montre un déploiement hétérogène selon les OSS et un décalage assez important entre les annonces des COG et la réalité du déploiement des parcours existants.**

1.3.3 La mission propose un socle d'éléments constitutifs des parcours usagers des organismes de sécurité sociale

[56] La volonté de l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission est de poursuivre et d'amplifier la dynamique de déploiement des parcours usagers comme outils privilégiés d'une relation de services revisitée, incluant un volet d'accompagnement adapté à la situation singulière de la personne et permettant un meilleur accès à ses droits.

[57] Pour autant la mission a relevé les ambiguïtés et les imprécisions des approches, des objectifs et des résultats attendus de ces parcours usagers, engendrées par une absence de définition partagée par les acteurs de la sécurité sociale et leurs partenaires.

[58] Ainsi, bien que l'approche populationnelle puisse être utilisée par certaines caisses pour élaborer des parcours, **la mission considère que c'est l'approche par moment de vie qui doit être retenue** : c'est bien parce que la personne traverse un événement de vie particulier, qui entraîne un changement de situation important, qu'elle va entrer en contact avec un ou plusieurs organismes de sécurité sociale et d'autres administrations le cas échéant. Le parcours a pour objectif de réduire la complexité (réelle ou ressentie par l'utilisateur) et de mettre en cohérence les informations et les démarches d'une institution à l'autre. **Le moment de vie invite donc à voir la relation de l'utilisateur, depuis sa place et à partir de ses attentes et ressentis**, et non du point de vue de l'administration qui transmet un formulaire, constitue un dossier, ouvre un droit ou délivre une prestation. Le parcours usagers est donc de temps long et constitué d'étapes qui permettent à l'utilisateur de passer d'une situation à une autre, à l'occasion d'événement de vie dont la complexité ou les enjeux nécessitent du temps. La plupart des parcours étudiés par la mission ont une durée qui se situe autour d'une année (jeunes ASE du Lot, création d'entreprise), voire au-delà (arrivée de l'enfant, séparation).

[59] A partir de ses investigations, la mission propose une clarification conceptuelle de la notion de parcours usagers des organismes de sécurité sociale. Celle-ci a pour objectif de permettre de poursuivre la dynamique engagée en sécurisant les échanges inter branches et inter

⁴⁰ 204 parcours Help sur un total de 954 parcours déclarés partenariaux.

⁴¹ Exemple « séparation » parcours monobranche de la CNAF déclaré interbranche 110 fois (et monobranche 158).

institutionnels. Parler le même langage pour collaborer et co-élaborer les parcours semble aujourd'hui incontournable.

[60] **Plus qu'une définition, la mission choisit de proposer des éléments cumulatifs qui sont constitutifs d'un parcours usagers au sens des engagements des COG.** Elle propose que les autres modalités de relation de service existantes mais qui ne concentrent pas tous ces critères (ou ne pourraient pas y répondre moyennant quelques adaptations) continuent à être développées et mises en œuvre par les OSS mais ne constituent pas des parcours usagers appelant la mise en œuvre des recommandations suivantes de la mission. **Ce sont ces éléments structurants qui seraient retenus par le dispositif de gouvernance proposé au 3.1 pour mettre en œuvre les ambitions annoncées dans les COG, les suivre et les évaluer.**

[61] **Le parcours usagers est un mode de structuration de la relation aux usagers :**

- **mettant l'utilisateur au cœur de la conception et du déroulement du parcours, en tant qu'acteur et ayant pour objectif premier d'accompagner un changement de sa situation ;**
- **centré sur un moment de vie ;**
- **déployé pour tous les usagers concernés par le moment de vie dans une logique d'universalisme proportionné : à chacun selon ses moyens (degré d'autonomie), à chacun selon ses besoins (degré de complexité et d'urgence des situations) ;**
- **conçu en interbranches et avec les autres acteurs institutionnels clefs tels que France travail, la DGFIP et les collectivités locales notamment ;**
- **jalonné dans le temps avec un début et une fin marqués (voire des étapes identifiées) ;**
- **représenté graphiquement pour être mis en visibilité de chaque usager (déroulement individuel du parcours).**

Recommandation n°1 Adopter une définition commune des parcours usagers des organismes de sécurité sociale reposant sur six éléments cumulatifs : l'utilisateur-acteur au cœur de la conception et du déroulement ; un moment de vie ; un déploiement généralisé à tous les usagers et adapté à leurs capacités et à leurs besoins ; une conception en interbranche ; des jalons dans le temps ; une mise en visibilité de l'utilisateur.

2 L'utilisateur doit être au cœur de parcours mieux priorisés et pensés dans une logique d'universalisme proportionné

[62] **Les parcours usagers des organismes de sécurité sociale concernent un nombre d'utilisateurs très important.** Ne serait-ce que pour les quatre parcours nationaux étudiés par la mission, ce sont près de quatre millions d'utilisateurs chaque année qui sont potentiellement concernés : 425 000 séparations conjugales (divorces, ruptures de pactes civils de solidarité (PACS) ou d'union libres) ont lieu en moyenne chaque année⁴² pour le parcours séparation, autour de 700 000 naissances⁴³

⁴² DREES, Les ruptures familiales, les séparations et les familles séparées paru le 20 juillet 2020.

⁴³ INSEE, Naissances et taux de natalité : plus de 700 000 jusqu'à 2023.

par an pour le parcours arrivée de l'enfant, 722 000 nouveaux retraités en 2021⁴⁴ pour le parcours passage à la retraite⁴⁵, environ 600 000 premières créations d'entreprises en 2023 pour le parcours création d'entreprise des travailleurs indépendants. Il est donc fondamental que les enjeux des parcours prennent en considération leurs besoins et leurs attentes mais aussi leur degré d'autonomie dans la conduite de leurs démarches.

2.1 Les objectifs primordiaux des parcours doivent être centrés sur les usagers

[63] Les objectifs assignés aux parcours usagers des OSS dont la mission a approfondi l'étude tiennent à la fois aux usagers et aux caisses elles-mêmes. Lors de l'étude des parcours et des différents entretiens menés par la mission, celle-ci a constaté que les objectifs tournés vers les usagers, bien que présents dans les documents cadres, pouvaient parfois être placés au second plan lors de la mise en œuvre, les caisses étant prises dans des enjeux organisationnels et de ressources parfois difficiles à dépasser. Par conséquent, la mission insiste sur la nécessité de bien placer les besoins des usagers comme une priorité lors de la conception et de la mise en œuvre des parcours

2.1.1 Le parcours peut être un accélérateur d'une meilleure prise en compte des usagers par un changement de posture des caisses

[64] Lors des nombreux entretiens menés par la mission, les professionnels rencontrés ont tous fait état d'un **changement de positionnement, plus ou moins profond, de la relation entre l'institution et ses usagers dans leur grande diversité**. Plusieurs acteurs ont également insisté sur l'importance d'une meilleure image de la sécurité sociale. Si, de prime abord, cet enjeu d'image peut paraître tourné vers l'institution elle-même, travailler cet aspect a indéniablement des effets sur les usagers et sur le recours aux organismes de sécurité sociale. Rapprocher l'utilisateur des services publics en général et des organismes de sécurité sociale en particulier est un objectif gouvernemental qui trouve sa traduction dans plusieurs axes des politiques prioritaires du Gouvernement⁴⁶.

[65] **L'émergence de la notion d'utilisateur des organismes de sécurité sociale est encore relativement récente** (depuis une quinzaine d'années dans les COG) et peine à s'installer dans le vocabulaire quotidien des professionnels des OSS. Ainsi demeurent présentes les notions qui font référence à la situation de la personne vis-à-vis de l'organisme (allocataire, assuré, cotisant, adhérent, mais aussi client, ...). Au-delà de la question sémantique, **le terme utilisateur permet d'appréhender la personne dans une approche globale de ses besoins et de penser la personnalisation des réponses**. Les démarches d'évaluation 360° des droits sociaux proposées par certaines caisses participent de cette évolution et doivent être accentuées dans une logique interbranche plus poussée. A ce titre, la mission a relevé les **pratiques inspirantes** :

⁴⁴ DREES, Les retraités et les retraites – Edition 2023.

⁴⁵ Que la mission a étudié pour deux publics spécifiques.

⁴⁶ Circulaire du 19 septembre 2022 – Politiques prioritaires du Gouvernement : axe « Prendre soin des Français » et axe « Transformer nos services publics et construire une renaissance démocratique ».

- de la MSA avec son « **rendez-vous prestations** » : il s'agit d'un dispositif d'accompagnement individuel proposé aux adhérents salariés et non-salariés qui permet de faire le point sur l'ensemble des prestations sociales et des droits de la personne lors d'un rendez-vous de 40 minutes. Ce rendez-vous est préférentiellement effectué en face-à-face dans un des points d'accueil mais peut s'adapter aux besoins des personnes et se dérouler par téléphone voire au domicile de la personne. Après avoir fait le point, le conseiller peut accompagner la personne dans ses démarches et l'orienter vers les partenaires et organismes extérieurs ;
- de la Caf avec son « **rendez-vous des droits** »⁴⁷ qui s'adresse aux allocataires les plus vulnérables en leur proposant, dans une démarche proactive et individualisée, un entretien personnalisé pour faire le point – et si nécessaire proposer un accompagnement - sur un grand nombre de droits sociaux gérés ou non par la Caf.

[66] **Le terme usager renvoie également à la position de la personne vis-à-vis de l'institution en lui conférant une place d'acteur**, contrairement à la posture passive de l'administré. Le dossier repère de la Cnaf sur les parcours usagers de 2017 soulève ce sujet en indiquant que « l'utilisateur devient un acteur du service délivré. Il lui est demandé de comprendre les conditions d'accès aux droits ou aux services, de saisir des informations, de vérifier les données reçues ou d'envoyer de manière autonome des documents adaptés. ». Dans un document intitulé « Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service public » de 2014, le SGMAP indiquait que, plus qu'un acteur, **l'utilisateur est le « véritable expert de la relation avec l'administration »** avant d'ajouter : « Bien souvent, lui seul a une perception du parcours administratif global, qui ne se résume pas à une simple démarche à effectuer, mais qui consiste en des interactions avec plusieurs administrations, des documents à fournir, des dossiers à constituer, des délais à respecter, etc. ». Cette vision positive de l'autonomisation des usagers ne saurait occulter que la dématérialisation peut constituer pour certains une barrière à l'accès à leurs droits que les OSS sont tenus de lever (voir partie 2.3), et représente pour partie un report de charge d'activité (saisies d'informations) des caisses vers les usagers.

[67] **Dès lors le parcours doit principalement viser des objectifs qualitatifs pour l'utilisateur dans sa relation avec un ou plusieurs organismes de sécurité sociale, à l'occasion d'un moment de vie.** Il s'agit d'une simplification administrative, d'une meilleure information, d'un meilleur accès aux droits, de l'effectivité d'un droit. Dans le questionnaire soumis aux caisses, la mission a interrogé les effets attendus pour les usagers des parcours. **La quasi-totalité des caisses confirme créer des parcours pour avoir des effets sur les usagers et évoque en majorité un meilleur accès aux droits des personnes, puis la simplification des démarches et l'autonomisation des usagers.**

[68] **Ce qui différencie le parcours de la simple offre de services, c'est le changement de situation de la personne**, à l'occasion d'un moment de vie, suffisamment complexe ou difficile pour nécessiter de l'aider à résoudre la complexité administrative (et souvent réglementaire). En effet, il est dans l'intérêt de l'utilisateur mais aussi des pouvoirs publics d'accompagner plus particulièrement les usagers durant ces moments de vie, **dans une logique d'investissement social, car ils sont générateurs de risques sur la trajectoire de vie de la personne** (rupture de droits sociaux, perte de revenu, décrochage durable de l'autonomie financière, isolement...). **L'ambition fondamentale du parcours est d'accompagner le changement de situation d'une personne lors**

⁴⁷ Expérimentation des « rendez-vous des droits élargis » aux demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec des ressources faibles en 2017.

d'un moment de vie, en complément des objectifs de simplification administrative et d'accélération de l'accès aux droits. Dès lors, le parcours doit nécessairement être conçu à partir des usagers « en se mettant dans leurs pas et dans leur tête »⁴⁸ et mis en visibilité de l'usager, pour qu'il contribue au mieux de ses propres capacités aux différentes étapes et démarches du parcours. L'objectif visé est d'assurer un passage le plus serein et le plus facile d'une situation ou d'un état A à une situation ou un état B. Pour certains parcours, il est proposé un accompagnement plus ou moins long, voire un autre parcours lorsque la situation ou l'état B est advenu.

[69] Si les objectifs centrés sur les usagers sont les premiers à prendre en compte pour envisager la création d'un parcours, les effets induits sur le fonctionnement des caisses ne sont pas à négliger et doivent dans la mesure du possible être anticipés pour assurer une meilleure effectivité et efficience du parcours.

2.1.2 Des objectifs plus secondaires d'amélioration du fonctionnement des caisses

[70] Dans son enquête en ligne, la mission a interrogé les caisses sur les effets attendus et les effets constatés dans la mise en œuvre des parcours.

[71] **Les résultats du questionnaire montrent que la grande majorité des caisses attendent des effets du parcours sur leur organisation** : efficience entre le front et le back office, baisse du nombre de sollicitations des usagers, meilleure gestion des cas complexes, décloisonnement interne. Les politiques d'accueil sur rendez-vous sont elles aussi impactées par les parcours. En effet, la mission a constaté lors de ses déplacements une adaptation et une personnalisation des rendez-vous dans le cadre des parcours en fonction des publics concernés. Outre la diversification de leurs modalités techniques (téléphone, visio, y compris chez des partenaires), certaines caisses peuvent aller jusqu'à proposer des rendez-vous à domicile. **Le sens du travail pour les agents est également fortement mis en avant par les caisses**, ce que la mission a également constaté lors de ses nombreux déplacements. Le parcours, *a fortiori* sa déclinaison attentionnée, permet, pour une partie des agents d'une caisse dont ce n'est habituellement pas la mission, de s'intéresser à un public spécifique, d'entrer en relation avec lui et de lui consacrer plus de temps. Les agents rencontrés par la mission, positionnés sur ces nouvelles fonctions, sur la base du volontariat se disent unanimement satisfaits par cet enrichissement de leurs fonctions.

[72] **Les caisses déclarent que le déploiement des parcours a un effet sur l'organisation en interbranche** qui se traduit principalement par une meilleure interconnaissance et des points de contacts créés entre caisses d'un même territoire. Par extension, et comme l'a constaté la mission lors de ses déplacements, cet effet se vérifie pour les partenaires hors sécurité sociale (conseil départemental, France Travail, associations...) impliqués dans le parcours. On constate que **se crée au niveau d'un territoire une communauté professionnelle autour des objectifs et des publics visés par le parcours**. Cette qualité de partenariat dans sa double dimension institutionnelle et interpersonnelle ruisselle sur d'autres projets ou démarches à l'échelle d'un territoire.

[73] **Les caisses attendent également des effets concernant les partenaires extérieurs à la sécurité sociale, avec une meilleure information et une orientation simplifiée des usagers vers les**

⁴⁸ « Suivre pas à pas l'usager pour améliorer le service public », SGMAP, 2014.

parcours. Notons toutefois que les caisses n'envisagent pas à ce stade une intégration pleine et entière des partenaires dans la conception (ex. écoute usagers commune) et le déploiement des parcours usagers (suivi commun de dossiers, accès croisé aux dossiers, prise de rendez-vous réciproque...).

[74] **Pour autant, tout aussi positifs soient-ils, ces effets doivent demeurer de second rang par rapport aux objectifs tournés vers les usagers. Le parcours ne doit pas venir pallier un dysfonctionnement ponctuel** dans l'organisation d'une caisse, de l'interbranche ou d'un partenariat. Ainsi, s'agissant du parcours à la retraite des bénéficiaires de l'AAH, la mission a constaté les avancées des caisses concernées (CNAF et CNAV) afin d'éviter les ruptures de droits des personnes. Demeure un dernier irritant tenant à la non-transmission du RIB de la personne de la branche famille vers la branche vieillesse qui ne justifie pas à lui seul la mise en place d'un parcours usagers. En effet, le parcours est un instrument qui nécessite l'implication de l'utilisateur et qui peut être coûteux en ressources, au moins au démarrage. Dès lors, il est nécessaire de s'assurer que l'objectif visé ne peut pas être rempli par un autre moyen comme une nouvelle offre de services, un accompagnement dédié à un certain public, un partenariat renouvelé, un transfert automatique de données entre partenaires...

Recommandation n°2 S'assurer par une étude d'opportunité préalable à l'élaboration de tout nouveau parcours qu'il n'existe pas de moyens plus simples pour les caisses et les usagers de répondre à leurs besoins.

2.2 Des parcours existants à consolider prioritairement et de nouveaux parcours à identifier de manière sélective

[75] L'enjeu central des OSS, y compris pour des questions de ressources, demeure de trouver et de préserver le point d'équilibre entre gestion de la masse pour la délivrance des droits et prestations et amélioration de la qualité de service via une meilleure personnalisation et une approche globale de l'utilisateur.

[76] **Chacune des COG atteste de l'ambition de développer de nouveaux parcours et formule de manière identique l'engagement commun suivant** (exemple tiré de la COG de l'Urssaf Caisse nationale) : « En lien avec les autres branches et en s'appuyant sur les expériences mises en œuvre au niveau local, sur les démarches d'écoute usager et d'ingénierie des processus, l'Urssaf étudiera les conditions d'amélioration des parcours usagers et de création de nouveaux parcours entre les branches au sein de la sécurité sociale, et ce en cohérence avec les services du portail national des droits sociaux (PNDS) ».

[77] L'investissement dans les parcours est conséquent pour les OSS et doit porter sur des priorités, en lien avec la complexité ressentie par les usagers eux-mêmes lors d'événements de vie particuliers. La mission recommande donc de ne développer qu'un nombre limité de nouveaux parcours pour faire porter un effort suffisant sur la consolidation des parcours existants.

2.2.1 La consolidation des parcours existants

[78] Sans prétendre à l'exhaustivité des modalités de consolidation de chaque parcours étudié par la mission, **il est possible de regrouper sous plusieurs thématiques les pistes d'amélioration**

possibles des parcours existants, en lien avec les éléments constitutifs de la définition proposés par la mission :

- **Renforcer la dimension interbranche ou interinstitutionnelle des parcours** : cet axe d'amélioration est identifié depuis plusieurs années par l'IGAS⁴⁹. La mission a montré son importance pour les usagers eux-mêmes, dans le parcours séparation par l'écoute usager réalisée en lien avec un prestataire (annexe 10) ;
- **Jalonner le déroulement des parcours et en formaliser le début et la fin** : ceci constitue des repères incontournables pour les usagers et permet de les rendre acteurs, à chaque étape et en dynamique de leur parcours. L'utilisateur sait où il se situe de son parcours et les échéances à venir ; il contribue ainsi avec ses ressources et compétences à son bon déroulement ;
- **Créer une représentation graphique et schématique du parcours** : cet axe d'amélioration concerne tous les parcours approfondis par la mission. De telles représentations permettent à l'ensemble des acteurs du parcours de se positionner dans le temps, que ce soient les usagers eux-mêmes, les agents des OSS ou les partenaires extérieurs, nombreux en fonction de la situation de la personne.
- **Mener une écoute usager spécifique au parcours** ou à l'événement de vie qu'il couvre : l'expérience menée par la mission pour le parcours séparation (*focus groups*) est riche d'enseignements sur l'apport de l'expérience usagers. Seul un dispositif d'écoute usager l'impliquant directement⁵⁰ permet de se centrer réellement sur les attentes et les besoins des usagers. L'exploitation des données d'enquête de satisfaction globale, des réclamations et remontées des agents liées à une démarche spécifique est précieuse mais ne peuvent se substituer à une collecte directe et *ad hoc* de la parole des usagers qui n'est aujourd'hui pas systématique dans les caisses.
- Cette écoute doit alimenter le **dispositif de mise à jour périodique du parcours** constitué par des retours de terrain, l'intégration des évolutions réglementaires et techniques, l'adaptation aux nouveaux besoins, attentes et comportements du public cible.
- **Développer des modalités qui s'adaptent aux capacités des usagers** : elles concernent aussi bien les actions d'aller-vers que les modalités de contact et/ou d'accompagnement (nature des services, régularité des contacts, durée, multicanal, physique/distanciel, proactivité du référent/proactivité des personnes...). D'un parcours entièrement digitalisé à un

⁴⁹ Rapport annuel 2001 de l'Igas, « Les institutions sociales face aux usagers » : « L'affirmation d'une identité de chacun des grands réseaux, l'assurance maladie ou l'assurance vieillesse, l'assurance chômage, par exemple, heureuse à bien des égards, ne contribue pas spontanément à jeter des ponts entre eux. Il en va de même entre les grands secteurs, tels que le travail, la santé, la protection sociale ou l'aide sociale, où se superposent à des clivages fonctionnels des régimes juridiques le plus souvent étanches. Or, le « parcours » de l'utilisateur est de plus en plus fréquemment transversal, au moins sur la durée, de sorte qu'il se heurte, parfois violemment, dans le cas des publics les plus exposés, à ces rigidités souvent dirimantes, que la lente montée en puissance des politiques partenariales peine à pallier efficacement. Dès lors, le symptôme prend le pas sur l'approche globale de la personne, et les habitudes institutionnelles deviennent autant de freins à l'innovation. »

















⁵⁰ L'enquête par questionnaire montre que les dispositifs d'écoute usager mis en place par les caisses relèvent fréquemment d'une écoute indirecte via les agents des OSS et les partenaires.









accompagnement renforcé, l'ensemble des usagers doivent être mis en mesure de suivre le parcours le plus adapté à leurs capacités.

- **Décliner les parcours organisés par moment de vie en parcours attentionnés** pour des publics fragiles ou dont la complexité de la situation le nécessite. Le parcours attentionné est une version adaptée du parcours pour des publics donnés connaissant des problématiques particulières (ex. déclinaison pour les mères isolées du parcours « arrivée de l'enfant »).
- **Poursuivre l'outillage et la formation des agents des OSS** impliqués dans les parcours.
- **Mettre en place des dispositifs de suivi et d'évaluation** propres aux parcours.

[79] **Chaque parcours existant, pour se conformer à la définition retenue par l'instance de gouvernance de la relation usager des OSS (cf 3.1) devra être revu à l'aune de ces pistes d'amélioration.** Ainsi par exemple, selon l'analyse de la mission, le parcours séparation pourrait être jalonné dans le temps avec un début et une fin plus marqués, être mis en visibilité des usagers et être déployé en interbranche. Le tableau ci-dessous synthétise les constats développés en annexes 4, 5, 6 et 7.

Tableau 2 : Appréciation synthétique des parcours usagers approfondis par la mission au regard des éléments constitutifs proposés par la mission

Éléments constitutifs /parcours usagers approfondis par la mission	Parcours Arrivée de l'enfant	Parcours Création d'entreprise	Parcours Séparation	Parcours Passage à la majorité des jeunes de l'aide sociale à l'enfance du Lot
L'utilisateur-acteur au cœur de la conception et du déroulement				
Un moment de vie				
Un déploiement généralisé à tous les usagers et adapté à leurs capacités et à leurs besoins				
Une conception en interbranche				

Des jalons dans le temps, un début et une fin marqués				
Une mise en visibilité de l'utilisateur				

Source : Synthèse des constats de la mission présentés en annexes 4 à 8

[80] Les autres modes d'organisation de la relation usagers dénommés « parcours » dans les COG ou par les caisses locales qui ne satisfont pas aux éléments constitutifs de la définition qui sera retenue, n'entrent pas dans le champ des recommandations de la mission. S'ils ne peuvent être consolidés selon les axes définis *supra*, ils relèvent davantage d'offres de services ou d'accompagnement spécifiques ou coordonnées propres à chaque branche et la mission ne se prononce pas sur leur devenir ou sur les moyens à y consacrer.

Recommandation n°3 Déterminer les parcours existants qui feront l'objet d'une consolidation et les mesures à prendre pour les mettre à niveau du socle d'éléments constitutifs.

2.2.2 Le développement en nombre limité de nouveaux parcours

[81] L'enquête diligentée par la mission auprès des caisses fait apparaître qu'elles considèrent le parcours comme un mode pertinent de structuration de la relation usager bien qu'il nécessite des prérequis techniques ou de gestion de la charge d'activité et de nouvelles pratiques et compétences professionnelles.

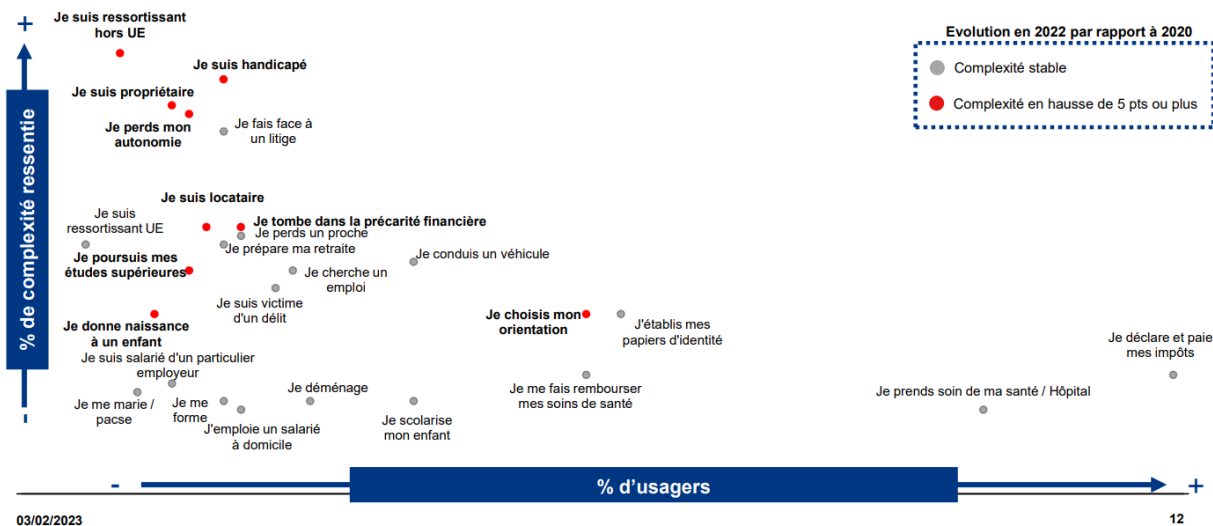
[82] En se fondant sur des sources différentes, plusieurs idées de nouveaux parcours possibles ont été identifiées par la mission :

[83] A partir d'une liste proposée par la mission, les caisses envisagent de développer de nouveaux parcours autour de certains événements de vie : « je suis victime de violences conjugales » (en articulation étroite avec le parcours séparation), « je deviens inapte ou invalide », « je deviens étudiant » et « je deviens parent ». Par ailleurs, les caisses appellent l'attention sur des publics particuliers pour lesquels des parcours attentionnés peuvent être systématiquement envisagés en déclinaison des parcours généraux : les personnes en situation de handicap, les travailleurs indépendants, les personnes détenues et sortant de détention, les aidants, les jeunes et les mono parents. La mission considère que dès lors que la situation de la personne est stabilisée (qu'elle a définitivement traversé le moment de vie), il faut mettre fin au parcours et repasser à une offre de services dédiée.

[84] Afin de compléter ces propositions, il pourrait être intéressant de réaliser, en interbranche et en associant des usagers, une cartographie des moments de vie suivant leur récurrence pour les usagers, leur sensibilité et leur complexité réelle et ressentie. La DITP publie tous les deux ans son « Baromètre de la complexité administrative et de la confiance en l'administration par événements de vie ». La dernière édition a été publiée le 3 janvier 2023 et atteste que le taux de

complexité ressentie le plus élevé est toujours associé aux démarches des ressortissants hors UE, devant les démarches liées au handicap, à la perte d'autonomie ou au logement.

ÉVOLUTION DE LA COMPLEXITÉ RESENTIE PAR LES FRANÇAIS À L'ÉGARD DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES 2022-2020



Source : DITP, Baromètre 2022 de la complexité administrative et de la confiance en l'administration par événements de vie.

[85] Ces propositions sont à mettre en regard des priorités gouvernementales qui ont identifié 10 moments de vie prioritaires⁵¹ suivis lors des CITP dont 6 concernent des parcours usagers des OSS (Je deviens parent ; Je deviens étudiant ; Je pars, je vis, je reviens de l'étranger ; Je déménage ; Je prépare ma retraite ; Je perds un proche). Concernant les OSS, le moment de vie « je deviens parent » est réaffirmé comme prioritaire⁵². La mission préconise par ailleurs que les usagers soient associés dès le choix des moments de vie prioritaires et non pas uniquement au moment de l'élaboration d'un guide dédié comme cela a été fait par la DITP pour le moment de vie « je perds un proche »⁵³. Pour le Conseil d'Etat⁵⁴, cette association doit s'efforcer de prendre en compte l'ensemble des attentes des usagers qu'elles soient exprimées (par l'expression de représentants des usagers, de consultation publique sur le registre de la participation citoyenne ou dans les enquêtes de satisfaction déjà menées par les institutions) ou non (dispositifs de lutte contre le non-recours).

[86] Lors des auditions avec la DSS et les caisses nationales, l'évènement de vie « je deviens aidant » a été avancé parmi ceux sur lesquels il conviendrait d'avancer eu égard aux besoins en la

⁵¹ Je deviens parent ; Je deviens étudiant ; Je vote ; J'établis mon identité ou celle de mes proches ; Je m'engage dans la vie associative ; Je pars, je vis, je reviens de l'étranger ; Je déménage ; Je rénove mon logement ; Je prépare ma retraite ; Je perds un proche.

⁵² Le CITP d'avril 2024 prend l'engagement 6 de « Poursuivre l'approche par « moment de vie » autour de deux nouvelles priorités : « je deviens parent » et « je scolarise un enfant » ».

⁵³ Un de mes proches est décédé en France – Guide des principales démarches à réaliser et des personnes à contacter pour être aidé.

⁵⁴ L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique, 1.1.3 Les attentes des usagers aujourd'hui, p. 45 à 55.

matière liés au vieillissement de la population et aux difficultés auxquelles se heurtent ces personnes, qu'il s'agisse de représentation de la personne aidée dans ses démarches mais également des répercussions sur la vie professionnelle, financière et sociale de l'aidant⁵⁵.

[87] Compte tenu des travaux qu'elle a menés, la mission souligne également l'intérêt de deux parcours dits attentionnés car nécessitant une attention particulière pour des publics spécifiques :

- **Le parcours attentionné « passage à la majorité des jeunes suivis par l'aide sociale à l'enfance (ASE) »** qui nécessite une impulsion nationale afin de travailler le partenariat avec les conseils départementaux (annexe 8) ;
- **Une déclinaison attentionnée du parcours « passage à la retraite » pour les demandeurs d'emploi indemnisés** : la mission a en effet constaté lors de ses investigations que le simple processus conventionnel entre France travail et la CNAV consistant en des mécanismes administratifs et de transferts de données, n'avait pas permis, sans association et mobilisation des usagers, d'éviter de nombreuses situations de trop-perçus fragilisant les personnes (annexe 7).

Recommandation n°4 Remettre à plat les ambitions des COG en matière de déploiement de parcours et n'en créer de nouveaux qu'après avoir priorisé les moments de vie retenus, en interbranche et en associant les usagers.

2.3 Des parcours pensés pour tous et adaptables aux besoins spécifiques de chaque usager

[88] Comme évoqué précédemment, le parcours est une modalité de la relation de service qui invite à l'envisager à partir du point de vue de l'utilisateur et participant d'une prise en charge globale de sa situation, évoluant à l'occasion d'un événement de vie. **Dès lors, le parcours usagers doit être déployé pour l'ensemble des usagers concernés par cet événement de vie.**

- Le déploiement des parcours dans une logique d'universalisme proportionné

[89] Selon le principe d'universalisme proportionné développé par Sir Michael Marmot en 2010⁵⁶, « les actions doivent être universelles, mais avec une ampleur et une intensité proportionnelles au niveau de défaveur sociale. (...) Une plus grande intensité d'action sera probablement nécessaire pour ceux qui ont un plus grand désavantage social et économique, mais se concentrer uniquement sur les plus défavorisés ne réduira pas le gradient de santé et ne s'attaquera qu'à une petite partie du problème ». **Il s'agit donc de faire du parcours une intervention universelle pour l'ensemble des usagers concernés par un moment de vie donné mais avec une intensité et des modalités variables en fonction de différents sous-groupes d'utilisateurs (ex. degré d'autonomie) et de leurs besoins spécifiques.** Plus concrètement, il convient de trouver les modalités les plus

⁵⁵ Le comité de pilotage de la convention de partenariat CNAF/CNAM de février 2022 fait état du lancement d'une expérimentation menée dans 7 départements, visant à « aller-vers » les proches aidants (Var, Flandres, Hautes-Alpes, Doubs, Sarthe, Haute-Marne, Indre-et-Loire). Était avancée la perspective de généralisation de cette initiative en 2024 et de diffusion d'une lettre aux réseaux dans les deux branches.

⁵⁶ Marmot, M., « Fair society, healthy lives ». Strategic review of health inequalities in England post-2010. The Marmot Review, February 2010.

adaptées aux capacités et ressources de chaque personne et ce à toutes les étapes du parcours. **Pour les plus autonomes ou dont les situations sont les plus simples, un parcours entièrement digital est à promouvoir.** Il peut être complété d'une aide ponctuelle via des robots ou des canaux permettant d'obtenir des informations plus précises (par exemple échange de mails ou questions posées sur des forums dont les réponses pourront servir à plusieurs usagers tel que pratiqué notamment par les Cnam). Ce parcours entièrement digital permet une personnalisation des réponses grâce aux informations transmises par la personne et celles dont disposent déjà les OSS. **Pour les usagers les moins autonomes ou confrontés à des situations plus complexes requérant un accompagnement humain renforcé et personnalisé, ponctuel ou dans la durée,** des « **parcours attentionnés** » (qualificatif déjà employé dans certaines branches) sont à privilégier, en général destinés à une catégorie d'usagers homogène du point de vue de ses besoins (par exemple : jeunes, familles monoparentales, demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RSA, ...).

Recommandation n°5 Décliner, pour chaque parcours, des versions attentionnées adaptées à certaines catégories d'usagers et les outiller en tenant compte du degré d'autonomie des personnes et/ou de la complexité de leur situation.

- L'utilisateur mis en capacité d'être acteur de son parcours

[90] **Le sujet qui demeure comme perspective de travail majeure est donc celui du meilleur contact en fonction de l'utilisateur et de sa capacité à être acteur du parcours proposé.** Malgré les perspectives de simplification ouvertes par la réforme de la solidarité à la source, les prestations sociales demeurent quérables et les parcours dits « sans couture » ne peuvent totalement exister, tant que l'action de l'utilisateur est, à un moment donné, nécessaire à l'ouverture d'un droit ou au versement d'une prestation.

[91] **L'autonomie de l'utilisateur, sa capacité à faire, s'apprécie en lien avec son environnement.** A cet égard, la dimension partenariale des parcours est un enjeu d'importance d'une part pour connaître plus finement les besoins et les attentes de certains publics mais également pour adapter au mieux les modalités des parcours. Les associations y ont une place centrale.

[92] **La question de l'outillage des usagers eux-mêmes est essentielle pour favoriser leur autonomie dans les démarches.** La mission a pu constater que les caisses n'ont souvent pas le réflexe de formaliser le parcours avec l'utilisateur, puis de lui remettre des documents supports, une fois le contenu du parcours arrêté avec lui. Ce constat a été relevé, y compris dans le parcours jeunes ASE, alors même que la relation est personnalisée par un référent unique qui réalise un document de synthèse à l'issue du premier entretien conjoint Caf/ Cnam. Ce document n'est pas remis aux jeunes, qui ne repartent qu'avec des informations générales, pour la plupart accessibles en ligne. Ce même constat est fait dans le parcours séparation alors qu'une *check list* exhaustive des démarches existe et pourrait être le support d'un document plus personnalisé. Lors de l'écoute usagers menée par la mission, de nombreuses personnes ont spontanément indiqué qu'un tel document récapitulant les démarches et les étapes leur serait très précieux. La mission a pu sentir une certaine réserve de la part de certaines caisses, en ce qu'une telle démarche pourrait créer le début d'un document opposable par l'utilisateur dans la relation de service.

- L'accessibilité du parcours pour tous les usagers

[93] **La mission a également relevé l'enjeu, dans la relation de service, que les caisses s'assurent que le message délivré à l'utilisateur soit d'une part, bien reçu et d'autre part, bien compris.** Cela

renvoie à deux sujets particuliers de l'aller-vers et de l'adaptation des messages, du langage, aux besoins du public.

- **Concernant les pratiques d'aller-vers, la mission a constaté la difficulté pour les caisses d'arriver à toucher le public cible de bénéficiaires d'un parcours et à ne pas limiter son action à un contact généraliste sortant.** Ces difficultés tiennent au manque d'information des caisses elles-mêmes ou parfois à un manque de ciblage des modalités d'aller-vers spécifique en fonction des publics, ainsi qu'aux moyens qu'elles sont en capacité de déployer sur les actions d'aller-vers : l'indifférenciation des canaux de contact en fonction des publics génère une non-réponse de la part de certains. Pour chaque parcours, il convient d'identifier, pour chaque sous-public, les modalités d'aller-vers qui assurent de pouvoir toucher l'usager : du sms au mail, en passant par l'appel sortant ou la visite à domicile dans certains cas très ciblés. Les campagnes d'aller-vers doivent permettre d'établir un échange : l'usager doit être mis en position d'intervenir à chaque étape.
- **Concernant la bonne compréhension des usagers, la mission souligne deux sujets d'amélioration : l'inclusion numérique et le langage adapté.**
- ✓ **La mission a noté les efforts des caisses pour accompagner les usagers dans la maîtrise de l'environnement numérique via les accueils réalisés en agence et l'aide apportée par les agents à la demande des usagers.** Le partenariat avec les espaces France service permet également d'accompagner les usagers dans leurs démarches, certains espaces France services étant par ailleurs portés par des associations qui développent des actions d'inclusion numérique⁵⁷. Malgré ces efforts, certains usagers souhaitent un contact humain car plus qu'une difficulté avec le numérique c'est le fait d'être seul qui constitue la difficulté principale pour eux. **Ils ont un besoin de réassurance qui passe par la relation humaine.** A cet égard, la mission a noté la volonté des caisses de remettre en place un accueil physique pour les usagers même si les pratiques ont évolué depuis la crise sanitaire (baisse de l'accueil sans rendez-vous) et que les bonnes pratiques développées à cette période, notamment via la visioconférence, ne sont pas encore totalement entrées dans les pratiques.
- ✓ **Lors de ses déplacements, la mission a également constaté le nombre conséquent des usagers se rendant dans les accueils physiques car en incapacité de communiquer via les autres canaux de contact.** Que le public soit allophone, illettré ou en situation de handicap, l'accès aux droits de ces publics est réduit et fortement conditionné au développement **d'initiatives des caisses, que la mission estime encore trop limitées.** Ainsi, dans la continuité des engagements⁵⁸ Services publics +, la mission souligne l'initiative de l'URSSAF qui a élaboré en janvier 2024 un **guide pratique « Così »** (COurriers Sortants Intelligibles) qui refond l'ensemble des courriers de l'URSSAF afin de les rendre les plus intelligibles possibles, y compris pour les usagers éloignés des formalités administratives. Dans le même ordre d'idées, la CNAF a élaboré un **lexique usager** à partir de 42 000 retours à un

⁵⁷ PIMMS médiation, qui porte 91 espaces France services, a également développé les points d'accompagnement numérique aux démarches administratives (PAND@) qui sont des espaces dédiés à la réalisation de démarches administratives en autonomie ou avec l'accompagnement d'un médiateur.

⁵⁸ Les 8 engagements détaillés, DITP, juin 2023 : 5. Vous disposez d'une information simple et accessible « Les agents sont formés au langage clair et accessible à tous. »

questionnaire en ligne sur la complexité de certains mots et expressions. Afin d'augmenter la bonne compréhension des usagers et d'outiller les agents, la CNAF a également élaboré un **kit illettrisme**⁵⁹ qui a pour objectif la détection de ces publics pour les accompagner au mieux sans les stigmatiser et les orienter vers des dispositifs d'information ou de formation pour favoriser leur inclusion sociale. **La mission a également relevé des initiatives sur les possibilités de traduire les échanges avec les usagers se rendant dans les accueils.** Ainsi la CNAF a mené en 2023 l'expérimentation d'un outil de traduction en 85 langues. La conclusion de cette expérimentation est relativement prudente sur l'utilisation de cet outil spécifique mais positive pour les usagers eux-mêmes : « Il semble pertinent d'autoriser les Caf à se procurer un outil de traduction spontanée notamment pour celles avec une forte volumétrie d'accueil de publics migrants ou allophones. »⁶⁰ Lors de ses déplacements, la mission a également observé l'utilisation de plusieurs applications sur smartphone ou de *google translate*. C'est par exemple le cas dans les Urssaf concernées par le public des auto-entrepreneurs, issus de plusieurs nationalités étrangères et allophones. Sur les sites internet des caisses, comme sur le portail national des droits sociaux, les démarches sont inaccessibles aux publics allophones ou illettrés. Seuls certains sites adaptent l'accès pour les personnes sourdes et malvoyantes. Pourtant des solutions existent afin de permettre l'accès à l'information et aux démarches pour le plus grand nombre. Le site de Pimms médiation, réseau national qui a pour objectif de faciliter l'accès des populations aux services publics et aux droits sociaux utilise une solution qui permet d'optimiser l'expérience en ligne de tous les internautes quelles que soient leurs situations : handicaps, seniors, illettrisme, langue étrangère (37 langues traduites), zone bas débit... **Ce sujet, qui conditionne l'accès aux droits de nombreux publics, devrait faire l'objet d'un travail plus soutenu à l'échelon interbranche, regroupant l'ensemble des organismes de sécurité sociale, sous l'impulsion de la DITP, dans le cadre du suivi du programme Services publics +.**

Recommandation n°6 S'assurer que les usagers ciblés ont bien été mis en mesure d'accéder au parcours et à chacune de ses étapes, par des pratiques d'aller-vers adaptées.

⁵⁹ L'illettrisme décrit la situation des adultes qui ont été scolarisés en France mais qui n'ont pas suffisamment acquis la maîtrise des compétences de base (lecture, écriture, calcul) pour être autonomes dans les situations de la vie quotidienne. 7 % des 16-65 ans ayant été scolarisés en France sont en situation d'illettrisme, soit 2 500 000 personnes. 20 % des bénéficiaires du RSA sont en situation d'illettrisme.

⁶⁰ Bilan expérimentation outil de traduction 2023, document transmis par la Cnaf à la mission.

Focus sur le public des personnes étrangères

L'enquête réalisée par la mission n'a pas montré de préoccupation marquée des caisses de sécurité sociale pour ce public, même si localement certaines caisses ont mis en place des parcours pour les primo-arrivants (notamment des Caf).

Pour autant, ce public recouvre des réalités différentes (étudiants, travailleurs saisonniers y compris dans le domaine agricole, demandeurs d'asile...) et des besoins spécifiques liés à la fragilité de leur situation.

En outre, le dernier baromètre de la complexité administrative de la DITP de janvier 2023 montre que le **taux de complexité ressentie le plus élevé est associé aux démarches des ressortissants étrangers hors Union européenne**. 50 % d'entre eux indiquent que les démarches sont compliquées (28 % pour les résidents étrangers ressortissants de l'UE). Ces populations sont exposées à des ruptures de droits sociaux consécutives à des situations de discontinuité ou de rupture de la régularité de leur situation en matière de droit au séjour, qui parfois ne leur sont pas imputables.

Les équipes du défenseur des droits rencontrées par la mission ont témoigné de difficultés réelles rencontrées par les usagers ressortissants étrangers dans l'accès aux droits sociaux liées principalement au défaut d'actualisation de textes du code de la sécurité sociale à la suite des réformes successives du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) créant, modifiant ou supprimant des titres de séjour. Des instructions ont été données afin d'en réduire la portée sur la situation des personnes (lettre instruction du 6 juillet 2018 de la DSS ayant pour objet la mise à jour des documents requis pour justifier de la régularité de l'entrée et du séjour en France des ressortissants étrangers non communautaires sollicitant les prestations familiales ; instruction technique de la CAF 2021-042 relative aux modalités d'ouverture ou de prolongation des droits aux prestations lors d'une demande de titres de séjour) mais des problématiques d'application des textes réglementaires subsistent. **Cette difficulté a été amplifiée par la mise en œuvre de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF)** qui concerne actuellement 70 % des demandes relatives aux titres de séjour et délivrant de manière dématérialisée les documents provisoires attestant le séjour régulier de la personne. Consciente de ces difficultés, la direction générale des étrangers en France (DGEF) a réaffirmé par courrier du 10 octobre dernier au directeur de la sécurité sociale et aux directeurs généraux de la CNAF et de la CNAM que ces nouveaux documents doivent permettre l'ouverture ou le maintien des droits associés et qu'ils ont les mêmes effets que les anciens récépissés papier de demande auxquels les agents des caisses étaient habitués.

Par ailleurs, la DGEF pilote des travaux interministériels relatifs à l'accès aux droits des personnes dans leur parcours d'intégration du statut de demandeur d'asile au statut de bénéficiaire de la protection internationale (BPI). Un groupe de travail se réunit régulièrement afin d'identifier l'ensemble des irritants entravant l'accès aux droits et le parcours d'intégration des nouveaux BPI et les actions à engager pour lever ces freins.

Les pistes d'amélioration afin d'assurer l'ouverture et le maintien des droits concernent :

- la diffusion de flyers sur l'ANEF BPI pour contribuer à une meilleure prise en compte des nouveaux documents provisoires et afin de permettre aux opérateurs de transmettre des consignes métier à leur réseau ;
- l'accès des caisses à l'ANEF à des fins de consultation afin de faciliter le travail d'ouverture des droits (à l'instar de ce qui existait avec l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF)) ;
- l'évolution de la durée de la deuxième attestation de prolongation d'instruction de 3 à 6 mois ;
- le renouvellement des attestations sans acte à effectuer par les préfectures ;
- des modifications réglementaires comme par exemple l'article R. 111-3 du code de la sécurité sociale relatif à la liste des titres de séjour permettant l'accès à l'assurance maladie.

Les organismes de sécurité sociale ont également fait évoluer leur doctrine afin de permettre un meilleur accès aux droits des BPI. Ainsi, la CNAF a transmis une instruction afin de prolonger les droits des BPI pour une durée allant jusqu'à 24 mois dans une démarche pro-active auprès des allocataires ; la CNAM a permis la bascule automatique du NNP (numéro provisoire de sécurité sociale attribué aux demandeurs d'asile) au NIA (numéro attribué aux BPI dans l'attente du numéro définitif une fois la reconnaissance de l'état civil effectuée) et la prolongation automatique, pour les BPI, du NIA dont la durée est normalement limitée à 9 mois.

Malgré cette volonté, il n'en demeure pas moins que de nombreuses difficultés demeurent pour ce public particulièrement fragilisé par la barrière de la langue (mais aussi le manque de références et de culture administratives) et bien souvent des situations de précarité et d'isolement. L'écoute usagers pilotée par la mission sur le parcours séparation a montré que nombre de personnes ne parlant pas la langue française n'entrent pas dans le parcours séparation par manque de compréhension alors que le parcours pourrait répondre à leurs besoins. Les associations jouent dès lors un rôle primordial pour accompagner ces publics dans leurs démarches, et sont des partenaires privilégiés des OSS. Elles mettent régulièrement en lumière ces difficultés⁶¹ : demandes excessives de justificatifs, délais anormalement longs, dématérialisation des procédures compliquant l'accès aux droits pour des personnes cumulant illettrisme et mauvaise maîtrise de la langue française...

Aussi, la mission invite les organismes de sécurité sociale à réfléchir à un parcours pour les étrangers au moment de leur arrivée en France mais également à des versions attentionnées de certains parcours pour ce public spécifique, tout autant confronté aux moments de vie (exemple : passage à la retraite des personnes de nationalité étrangère dont la mission a également pu constater les difficultés).

3 La conception et la mise en œuvre des parcours nécessitent une feuille de route nationale et de la méthode

[94] Le déploiement encore modeste et retardé des parcours usagers, par rapport aux ambitions initiales, résulte de la complexité de tels projets, démultipliée avec le nombre d'acteurs. Cette caractéristique n'est pas propre aux parcours, mais commune à tous les projets interbranches. **Une impulsion nationale forte et coordonnée, attendue des acteurs locaux eux-mêmes, est indispensable si la sécurité sociale veut déployer effectivement un programme ambitieux de parcours usagers.** Elle doit s'en donner les moyens, en commençant par un dispositif de pilotage interbranche adapté à des projets complexes et multi-acteurs, aujourd'hui inexistant.

3.1 Définition, conception et mise en œuvre des parcours usagers : instaurer un pilotage en interbranche

3.1.1 Un pilotage et une coordination insuffisamment organisés au sein de la sécurité sociale malgré des initiatives prometteuses

[95] **Il n'existe actuellement pas d'instance pérenne de gouvernance interbranche consacrée à la relation usager des organismes de sécurité sociale, a fortiori aux parcours des usagers.** Au sein

⁶¹ Accès aux droits des personnes étrangères – Recensement interassociatif / octobre 2021. Enquête sur les difficultés d'accès aux droits sociaux des personnes étrangères en Ile-de-France, réalisée par la fédération des acteurs de la solidarité (FAS) d'Ile-de-France, novembre 2023.

des caisses nationales, les pratiques observées sont plus hétéroclites, avec généralement un dispositif de pilotage au moins minimal mis en place au moment de la création d'un parcours. En pratique, le suivi d'ensemble par la sécurité sociale est assuré par la quatrième sous-direction de la DSS, chargée du pilotage du service public de la sécurité sociale, parmi de nombreux autres dossiers transversaux importants pour le pilotage et la gestion des branches (conventionnement avec l'Etat, budget, performance, systèmes d'information, ...), organisation qui présente l'intérêt de centraliser les informations et de faciliter un suivi cohérent par l'Etat de ces sujets intriqués.

[96] **En conséquence, le traitement de la relation usager reste dominé par des approches par branche** et son analyse est avant tout rythmée par le calendrier pluriannuel des COG ou celui, différent et moins régulier, des chantiers interministériels de la transformation publique pilotés par la DITP. La mission a également constaté que **les directions métiers des ministères sociaux étaient peu associées**. Au premier rang de ces directions, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) considère ne pas jouer de rôle moteur dans la création de parcours usagers mais indique son intérêt à être plus étroitement associée. Elle est en effet chargée de politiques publiques (par exemple le programme «territoire zéro non-recours») et de certains publics (bénéficiaires de minima sociaux, familles, personnes en situation de handicap, ...), prioritairement intéressés par les objectifs des parcours, et qui est susceptible d'apporter sa connaissance des missions et des actions menées par les services déconcentrés de l'Etat intervenant dans le domaine de la cohésion sociale (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), par exemple) souvent en collaboration avec les collectivités territoriales. De même, l'absence de gouvernance dédiée n'est pas sans lien, sans en être la cause unique, avec les **difficultés à faire aboutir dès la finalisation de la rédaction des COG 2023-2027 le plan d'actions dédié aux parcours usagers commun à toutes les branches** qu'avait fort opportunément souhaité la DSS⁶². *A contrario*, les chantiers « *Dites-le nous une fois* » consacrés aux échanges de données entre caisses, ont donné lieu à des annexes des COG bien articulées entre elles.

[97] **Par exception, une initiative conjointe de la CNAF et de la CNAM est à souligner**. Les deux caisses nationales ont conclu en février 2022 une convention-cadre de partenariat visant trois objectifs : « la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et aux soins », « l'accompagnement des publics vulnérables dans une perspective d'amélioration du service rendu à leurs usagers respectifs » ; « la simplification des démarches ». Parmi les quatre axes de travail prévus dans la convention⁶³, l'un concerne les parcours usagers : « Définir des parcours coordonnés adaptés à des situations de vie préalablement identifiés et susceptibles de fragiliser les assurés et/ou les allocataires ». Une gouvernance *ad hoc* est prévue, avec l'installation d'un comité de pilotage. Cette convention a été précisée par une feuille de route 2021-2022 toujours en vigueur, qui liste les situations de vie et les populations prioritaires, ainsi que les modalités de ce partenariat ⁶⁴.

⁶² En revanche, les travaux préparatoires de la COG réalisés par la DSS ont permis un tout premier recensement des parcours déployés. De plus, la mission n'a pas constaté d'incohérence dans le contenu de cette génération de COG lorsque plusieurs caisses sont concernées par un même parcours.

⁶³ Les trois autres axes : « renforcer la connaissance réciproque » ; « proposer des initiatives d'accueils coordonnés Caf/CPAM » ; « construire des modalités de détections et d'orientations réciproques au travers de la mise en place d'échanges de données conformes au RGPD ».

⁶⁴ Jeunes, aidants familiaux, personnes en situation de précarité, séparation ou situations monoparentales, naissance ou jeunes parents, travailleurs indépendants en contribuant en tant que de besoin au parcours HELP, le partage de données, le mode opératoire des accueils coordonnés.

[98] **La problématique de la gouvernance de la qualité de service et de la relation usagers, priorités au cœur des programmes gouvernementaux de transformation de l'action publique, dépasse le champ de la seule sécurité sociale.** Selon toutes les parties intéressées, la coopération entre la DITP et les acteurs nationaux de la sécurité sociale est très perfectible, faute notamment d'instance de pilotage dédiée. Ainsi, les décisions prises en comité interministériel de la transformation publique (CITP) relatives à la relation usagers et aux moments de vie sont perçues comme mal anticipées et trop peu préparées conjointement, et donc insuffisamment articulées avec la programmation inscrite dans la pluri-annualité des COG, même si les objectifs poursuivis peuvent converger. **La mission considère que les OSS ne pourraient que tirer bénéfice d'un appui méthodologique renforcé de la DITP, au surcroît bien positionnée institutionnellement pour faciliter des partenariats avec des ministères ou opérateurs extérieurs à la sécurité sociale.** Dans le même temps, la DITP gagnerait à s'appuyer plus encore qu'elle ne le fait sur les expériences existantes lorsqu'elle initie les travaux sur un moment de vie (exemple du parcours naissance/arrivée de l'enfant des branches maladie et famille pour le futur moment de vie DITP « Je deviens parent »).

[99] Enfin, un des constats marquants de la mission, ressorti de plusieurs entretiens, est que **les équipes des différentes caisses nationales** chargées de l'écoute usager, de la conception de parcours, de l'innovation ou de *l'UX design*⁶⁵ **ne collaborent que très rarement ensemble, et pour beaucoup ne se connaissent pas.** Cela confirme que la pratique de l'interbranche est très faible en ces domaines, et la nécessité d'une impulsion volontariste.

[100] En termes de **gouvernance, il n'existe pas d'instance de pilotage interbranche consacrée à la relation usagers dans son ensemble**, ni aux parcours usagers, malgré les engagements à dimension interbranche pris par les caisses dans leurs COG respectives et au travers du programme « Services publics + ». De telles instances existent en revanche, pilotées par la DSS, en matière de systèmes d'informations et de circulation de la donnée.

3.1.2 Conforter le rôle pivot de la direction de la sécurité sociale et l'articulation avec les priorités interministérielles en s'appuyant sur une instance nationale de pilotage des parcours

[101] **Conscients des enjeux lourds de pilotage des parcours, les rédacteurs des COG ont inséré dans chacune un engagement de l'Etat annonçant un dispositif de pilotage dédié :** « Les travaux d'amélioration et de création de parcours interbranches feront l'objet d'un pilotage par les services de l'Etat, notamment à travers **la mise en place d'un comité de pilotage semestriel** ». **A l'issue de ses travaux, la mission ne peut que conforter ce choix :** les bénéfices à retirer d'une gouvernance de pilotage pérenne, d'impulsion, de priorisation, de coordination et de suivi, l'emporteront sur les coûts d'organisation et de coordination inévitablement associés à ce type de dispositifs.

⁶⁵ UX est l'acronyme en anglais de User eXperience, soit l'expérience de l'utilisateur. L'UX design recouvre des méthodes de conception d'outils numériques (interfaces, applications, etc) centrées sur l'expérience de l'utilisateur (client ou usager).

[102] **Cette nouvelle instance pourrait s'appuyer sur l'expérience acquise** par les branches famille et maladie dans le cadre du partenariat formalisé en 2022 présenté *supra*. Mais aussi sur la gouvernance mise en place pour mener à bien les chantiers interbranches « Dites-le nous une fois » (ou « Circulation de la donnée »), ou encore sur celle mise en place depuis plusieurs années pour conduire la transformation numérique de la sécurité sociale définie dans le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSI) 2023-2027, qui combine un comité stratégique réunissant le DSS et les DG des caisses, et un comité de pilotage réunissant les DSI, ainsi qu'une comitologie spécifique pour chaque projet.

[103] Il appartiendra à la DSS, responsable du comité de pilotage, d'en lister les missions en lien avec les autres participants, de manière à déterminer son bon niveau d'intervention et les marges de manœuvre à laisser aux OSS. **En cohérence avec les constats et recommandations des travaux de la mission, le comité de pilotage devrait assurer au moins le socle des missions suivantes :**

- **Formaliser, à partir des éléments constitutifs dégagés par la mission, une définition des parcours usagers de la sécurité sociale au sens des engagements pris dans les COG.** Cette définition sera suffisamment précise et opérationnelle pour servir « d'étalon » de la qualité d'un parcours, en particulier pour la consolidation des parcours existant.
- Etablir une **feuille de route pluriannuelle** (à horizon 2027) **des parcours**, structurée en deux volets : i) **les parcours existant à consolider** ; ii) **les nouveaux parcours à développer**, en nombre limité et à l'appui d'une écoute usagers solide. Le copil disposerait des informations nécessaires pour articuler au mieux cette feuille de route avec l'avancement des chantiers du SSSI ou de la circulation de la donnée, de manière à ne pas fixer pour les parcours d'échéances antérieures à la disponibilité de prérequis techniques.
- Assurer le **suivi de l'avancement** de la feuille de route et arbitrer les mises à jour.
- Fixer les grandes lignes de **l'écoute usager** à mettre en place pour prioriser les parcours à consolider ou créer et suivre dans le temps l'appréciation par les usagers de l'accompagnement dont ils bénéficient dans les moments de vie objets de parcours.
- Arrêter les **positions communes de la sécurité sociale** vis-à-vis des grands partenaires nationaux des parcours (ministères, opérateurs, France services, réseaux associatifs, associations d'élus, ...) et les **propositions ou demandes d'appui à formuler auprès de la DITP.**
- Commander et valider les **ressources méthodologiques interbranches**, *a minima* un guide méthodologique de conception des parcours propre aux OSS, ou encore des ressources pour les caisses facilitant les échanges de données et le développement d'outils de travail communs.
- Fixer un niveau d'ambition pour **l'évaluation** des effets des parcours usagers (voir recommandations 19 et 20).
- Garantir que le PNDS présente les parcours déployés de manière complète et cohérente avec les autres portails publics (service-public.fr, portails des caisses), et oriente efficacement vers eux.

[104] **La composition du copil serait resserrée pour en assurer l'efficacité :**

- Un nombre limité de membres permanents : le DSS (présidence et animation), le DGCS et les DG des cinq caisses nationales (régimes général et agricole). Il serait pertinent d'y ajouter le DG de la CNSA, mais cette hypothèse n'a pas été investiguée plus avant par la mission.
- Un principe d'ouverture, au cas par cas en fonction des projets envisagés, à la participation de partenaires de parcours : DITP, DGEFP, France Travail, DGS, DGFIP, CLEISS, ANCT (France services), autres départements ministériels (logement, éducation nationale, justice, ...), ... L'association de la DITP permettrait de bénéficier de son expertise méthodologique et répondrait à l'objectif de mieux articuler, en amont, les travaux sur les parcours de la sécurité sociale et les chantiers interministériels relatifs aux moments de vie.
- Pour la mission, l'association de représentants d'utilisateurs au fonctionnement du copil est essentielle. La mission n'est pas en mesure d'en préconiser les modalités de manière précise, en l'absence de représentation des usagers de la Sécurité sociale dans sa globalité. Pour organiser cette représentation, la DSS pourra prendre appui sur les représentants des usagers dans les instances de gouvernance des caisses nationales.

Recommandation n°7 Mettre en place un comité de pilotage dédié aux parcours, présidé et animé par la direction de la sécurité sociale, impliquant des représentants des usagers et associant des partenaires extérieurs, dont la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

[105] Tirant les enseignements des constats présentés précédemment (absence d'habitudes de travail interbranche sur ces thématiques, complexités intrinsèques aux projets parcours), **la mission recommande de recourir en l'espèce à une équipe projet, chargée de préparer et de coordonner la mise en œuvre des décisions du copil et de la feuille de route des parcours.** Pilotée par la DSS, elle constituera une **communauté professionnelle** de spécialistes de la relation usagers de la sécurité sociale, des systèmes d'information et du marketing, composée notamment de représentants de chaque caisse nationale experts de ces questions, mais aussi suffisamment à l'aise sur le métier des caisses, pour être mandatés par leur direction générale pour coordonner la déclinaison dans leur branche de la feuille de route de parcours et pour y diffuser les ressources méthodologiques interbranches. Cette équipe projet collaborerait régulièrement avec les équipes de la DITP, de l'ANCT (France services), de la DILA (Service-Public.fr), d'homologues d'autres administrations, etc. Elle serait installée jusqu'en 2027 et la signature des prochaines COG, date à laquelle l'opportunité de la supprimer au bénéfice d'organisations plus classiques d'un travail interbranche pérennisé devra être appréciée au regard de la robustesse des méthodes et habitudes de travail interbranche, ainsi que du devenir du copil.

Recommandation n°8 Constituer jusqu'en 2027 une équipe projet composée d'experts de haut niveau mandatés par chaque caisse nationale, chargée de préparer et de coordonner la mise en œuvre effective des décisions du comité de pilotage.

[106] **Les décisions les plus structurantes prises dans le cadre du copil** (définition commune, feuille de route pluriannuelle de parcours, fonctionnement de l'équipe projet, ...) **pourraient être formalisées courant 2025 par une note de la DSS aux directions générales des caisses nationales.** Un support conventionnel, au demeurant plus long à activer, ne paraît pas indispensable puisque les engagements de principe relatifs aux parcours figurent déjà dans les COG en vigueur. **Une**

convention cadre interbranche, concernant les parcours voire d'autres composantes de la relation de service, **aura en revanche toute son utilité en amont de la négociation de la prochaine génération de COG.**

[107] Au vu de ses constats, la mission considère que **l'extension des attributions du copil à la relation usagers dans son ensemble devrait être étudiée sérieusement dans un second temps, une fois que le copil parcours aura produit ses effets.** De nombreuses questions relatives à la relation usagers gagneraient en effet à être davantage traitées en interbranche. Peuvent par exemple être cités : la réalisation et l'exploitation en interbranche d'écoutes usagers (enquêtes de satisfaction, cartographie des irritants, ...) ; l'adoption en amont des prochaines COG d'une stratégie plus unifiée pour les grands enjeux communs⁶⁶ (implantations territoriales, engagements d'accueil des publics, règles homogènes d'utilisation des différents canaux de contact, ...) qui déclinerait pour la Sécurité sociale le programme « Services publics + », ...

[108] Enfin, il est relevé que la relation usagers est rarement identifiée dans les **organigrammes des caisses nationale de sécurité sociale ou de la DSS**, à la différence d'autres services publics. A minima, la mission considère que cette invisibilité de l'utilisateur ne rend pas justice aux efforts importants réalisés par les OSS. Au-delà, et bien que ce point n'ait pas particulièrement été investigué, l'absence de structure chargée de la relation usager, bien positionnée en transversal dans les organigrammes, a sans doute des conséquences sur la bonne appréhension de ces enjeux, leur prise en compte dans les arbitrages internes et la capacité à mobiliser les autres services. Ne serait-ce que pour les chantiers liés aux parcours, par nature très transversaux, de telles structures, qui ne nécessitent pas forcément de ressources humaines supplémentaires et peuvent aussi prendre la forme légère de directions de projet, seraient fort utiles pour interagir avec le copil et l'équipe-projet proposés par la mission, relayer et coordonner la bonne mise en œuvre des décisions.

Recommandation n°9 Assurer davantage de visibilité et de transversalité à la question de la relation usagers en adaptant l'organisation de la direction de la sécurité sociale et des caisses nationales.

3.2 Elaborer et mettre en œuvre une méthodologie de conception des parcours commune aux organismes de sécurité sociale

[109] **Alors que les interlocuteurs de la mission se rejoignent largement pour pointer qu'élaborer un parcours usagers est « lourd et chronophage »,** notamment pour les plus petites structures qui disposent du moins de ressources, **il n'existe pas de cadre méthodologique commun à la disposition des organismes de sécurité sociale.** Au niveau interministériel, la DITP n'en a pas produit encore, malgré la place donnée à l'accompagnement des moments de vie dans la transformation de l'action publique et bien que ses missions et moyens, en tant que pôle ressources, la positionneraient pour le faire. Parmi les caisses nationales, seule la CNAF a élaboré

⁶⁶ Ce document constituerait une première application de l'article L. 114-23 du code de la sécurité sociale, qui prévoit l'adoption, entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale, de « conventions cadres de performance du service public de la sécurité sociale » qui fixent préalablement aux COG des objectifs transversaux et actions communs sur certains enjeux interbranches. Outre la relation usager et la qualité de service, sont possiblement concernés la gestion des ressources humaines, la politique immobilière, les achats, les systèmes d'information, ...

et diffusé dans son réseau, en 2017, un dossier « Repère » intitulé *Guide méthodologique pour la conception et la mise en œuvre des parcours usagers*. La CNAV a investi sur la méthodologie en 2016, sans produire et mettre à disposition de son réseau un tel guide. Elle s'est appuyée sur un cabinet de conseil extérieur pour structurer une méthodologie qui est fondamentalement de gestion de projet, et importer des modalités d'appréhender la relation client acculturées de plus longue date dans des entreprises de service. Cette absence de méthodologie nationale ou locale est confirmée dans l'enquête réalisée par la mission par les deux tiers de l'ensemble des caisses (y compris, dans la même proportion, par les Caf).

[110] **Or certaines des caractéristiques des parcours usagers proposés par la mission requièrent une méthodologie projet solidement partagée.** Des parcours interbranches ou interinstitutionnels, conçus pour et avec les usagers, adaptés à tous types de publics y compris les plus fragiles, omnicanaux et reposant sur des outils performants : construire de tels parcours implique de mobiliser et de coordonner une grande diversité d'acteurs internes et externes, d'expertises métiers mais aussi supports (SI, data, innovation, communication). Construire un cadre méthodologique propre aux OSS est justifié, ne serait-ce qu'au regard des spécificités de leurs publics et de problématiques communes. Enfin, l'intérêt d'une méthodologie commune sera d'accélérer les rapprochements de pratiques et l'instillation d'une « culture usager » commune.

[111] **Une fois la décision prise de construire un nouveau parcours, sur la base d'une étude d'opportunité préalable,** la mission propose, en s'inspirant de pratiques observées, **de structurer la méthodologie d'élaboration d'un parcours en cinq étapes principales**, pour former un macro-processus qui associe régulièrement, à une échelle interbranche, des usagers et des caisses locales. La pratique de co-construction de projets avec les caisses locales est déjà répandue dans chacune des branches du régime général. Ce macro-processus est à adapter selon les moments de vie et en fonction des acteurs du parcours. Il a vocation à s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, autant aux parcours nationaux qu'à leur déclinaison locale. Au global, la durée d'un tel projet interbranche peut difficilement être inférieure à un an et sera plus vraisemblablement proche d'un an et demi, *a fortiori* s'il associe des partenaires extérieurs à la sécurité sociale, dont un temps suffisant à consacrer à une expérimentation robuste.

[112] **Les cinq étapes principales de l'élaboration d'un parcours usagers envisagées par la mission sont les suivantes :**

- Etape I : Etat des lieux de l'existant et recueil des attentes des usagers. Plusieurs mois sont à consacrer à cette étape, dont il importe de ne pas sous-estimer la durée (réunir les bons acteurs et recruter des panels d'usagers est souvent plus chronophage qu'envisagé initialement). Cette étape initiale pourrait se décomposer en deux ensembles de travaux qui peuvent être réalisés en parallèle :
 - 1.1. L'établissement d'un état des lieux interbranche complet du cadre réglementaire et organisationnel, des démarches en place avant la formalisation du parcours, ainsi que des pratiques de caisses pour prendre en charge ce moment de vie. Il s'agit de croiser des sources diverses et complémentaires : documentation à rassembler, exploitation des données, écoute agents (sous la forme d'ateliers, de questionnaires,...) des différents OSS suffisamment représentatifs de la diversité des territoires (y compris ultra-marins), écoute des partenaires.

- 1.2. Un recueil en interbranche des besoins, attentes et comportements des usagers sur l'existant. Ces travaux sont essentiels et mobilisent des dispositifs d'écoute usagers (voir partie 3.5.1) en interbranche - pratique quasiment inexistante actuellement – sur des panels représentatifs de la diversité des profils d'usagers (notamment en termes d'autonomie numérique et administrative). D'autres sources, plus indirectes, sont mobilisables : agents et partenaires en contact avec des usagers (notamment pour les publics fragiles : associations, services communaux ou départementaux, ...). Différents formats de livrables sont possibles : caractérisation de profils types (aussi appelés persona), carte d'expérience, carte d'émotions, ... Si ces outils inspirés des techniques marketing sont pertinents, il conviendrait de les adapter en veillant à nourrir suffisamment les caractéristiques sociales des différentes catégories d'usagers.
- Etape II : Modélisation du ou des parcours-cibles. Il s'agit de décrire à la fois les différentes étapes du parcours, les actions de l'utilisateur et de l'OSS rattachées à chacune, et ce pour chaque modalité de contact (logique omnicanale). Dans la plupart des cas, un parcours socle totalement digital devrait être modélisé pour les publics autonomes et les situations ne présentant pas de complexité ; il constituerait, sauf pour des parcours consacrés exclusivement à des publics fragiles ou à des situations complexes, le parcours principal. Il serait assorti de parcours attentionnés pour un ou des publics justifiant un accompagnement renforcé, qui ménagent des marges d'adaptations locales. La modélisation de deux « vues » du parcours, une vue « usager » et une vue « agents » paraît une méthode opérationnelle. Les livrables de cette étape se caractérisent par une certaine complexité, puisqu'ils devraient être à la fois précis et fournir une vision globale du parcours. Enfin, il paraît pertinent de fixer dès cette étape de modélisation les objectifs clés du parcours répondant aux attentes formulées par les usagers, objectifs parfois qualifiés de « promesses » (par exemple : délais de traitement, situation atteinte à telle étape, ...).
- Etape III : Développement d'outils et de ressources professionnelles pour les agents en charge de la mise en œuvre du parcours, ainsi que pour les partenaires. La durée de cette étape est variable selon l'ampleur des chantiers à faire aboutir, notamment informatiques. Il est fréquemment nécessaire d'arbitrer entre la durée du projet et l'exhaustivité des dispositifs d'accompagnement. Un socle d'outils a été identifié par la mission : le ou les parcours digitaux assortis de téléservices, des requêtes sur les bases de données permettant de déterminer la cible du parcours et de réaliser des démarches d'« aller-vers » certains publics, un ensemble de ressources professionnelles pour les agents (front-office, back ou middle office, travailleurs sociaux) souvent rassemblées en « boîtes à outils » ou « kits de déploiement », un dispositif de formation, des supports de communication externe et interne, ainsi qu'un dispositif de pilotage correctement calibré aux enjeux. Un facteur de réussite de cette étape est de s'appuyer sur des tests, usagers et agents, notamment sur les outils numériques, à commencer suffisamment en amont des projets.
- Etape IV : Expérimentation sur certains territoires. Cette pratique est déjà bien intégrée dans la gestion de projets des OSS. Un temps suffisant devrait être prévu pour préparer l'expérimentation, déployer les outils, disposer d'une durée suffisante d'observations et en faire le bilan et retour d'expérience. Les modalités de ce retour et les indicateurs de résultats pris en compte, seront utilement prévus en amont de l'expérimentation. Le bilan devrait s'appuyer sur une analyse de ces indicateurs, ainsi que sur des écoutes usagers et agents, dont il importe de tenir véritablement compte des avis et suggestions.

- Etape V : Si les résultats de l'expérimentation sont suffisamment probants : généralisation. Conformément aux pratiques des caisses, elle serait formalisée par des instructions nationales adressées aux réseaux. Pour des parcours interbranches ou interinstitutionnels, il s'agirait d'une instruction commune. Un soin particulier devrait être attaché à une large communication interne et externe, vis-à-vis des usagers mais aussi des principaux partenaires susceptibles d'orienter vers le parcours, dont les espaces France services. Des dispositifs de suivi et d'évaluation, voire une gouvernance *ad hoc* au moins dans un premier temps, à proportionner aux enjeux, devraient être mis en place (voir partie 4.3).

[113] Si le déploiement généralisé du parcours marque une étape décisive du projet, il est important de **ne pas penser le parcours comme figé**. Il est appelé à évoluer via des cycles d'amélioration continue, du fait : des changements de réglementation, d'innovations technologiques qui conduiront à le simplifier et à le personnaliser de plus en plus (voir partie 4.2), mais aussi des résultats des écoutes usagers et agents. Pour cela, est mis en place un dispositif de pilotage pérenne, au-delà du mode projet de la création, interbranche.

Recommandation n°10 Elaborer, diffuser et veiller à appliquer une méthodologie interbranche, propre à la sécurité sociale, de conception des parcours, qui, *a minima* : - associe les usagers de façon continue ; - inclut le parcours généraliste digital ; - ménage des marges d'adaptation locales ; - anticipe l'évolutivité dans le temps du parcours.

4 La mise en œuvre des parcours, pour en tirer tous les bénéfices, nécessite des outils performants et un investissement dans la mobilisation des acteurs

[114] **Les contraintes ou prérequis techniques au bon déploiement des parcours sont fréquemment mis en avant par les responsables et praticiens des parcours.** Ils l'ont particulièrement été par les caisses locales, par le biais de l'enquête réalisée auprès d'eux. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de consacrer des développements conséquents aux modalités pratiques de mise en œuvre de parcours, à la performance des outils et à la mobilisation des acteurs, en veillant à les circonscrire autant que possible aux parcours, bien que nombre des constats et recommandations trouveraient à s'appliquer à d'autres dispositifs ou activités des OSS.

4.1 Utiliser les parcours usagers comme leviers d'innovation et de transformation des caisses en prenant en considération les coûts associés

4.1.1 Mieux apprécier les coûts et les gains associés aux parcours dès leur conception

[115] **Les appréciations recueillies par la mission sur les coûts des parcours, et plus rarement les gains budgétaires qu'ils permettent, sont équivoques.** Certains interlocuteurs jugent que les

considérations budgétaires sont secondaires, tandis que d'autres pointent leurs coûts et le manque de ressources et d'expertise pour mettre en place les parcours, quand d'autres enfin, plus rares, espèrent que les parcours permettront à terme des gains d'efficience par une baisse de la répétition de contacts entrants. L'enquête réalisée par la mission confirme que la question des moyens n'est pas la plus prégnante. Une petite majorité des caisses (55 %) considère que le déploiement des parcours nécessite des ressources humaines supplémentaires, les autres qu'il n'en requiert ni plus, ni moins. D'ailleurs, les parcours, bien que très présents dans les COG 2023-2027, n'ont pas fait l'objet de discussions budgétaires au moment de leur préparation et aucune ligne budgétaire ne leur est consacrée dans les sous-jacents des enveloppes budgétaires, ni dans les lettres interprétatives adressées aux directions générales de caisses nationales. La direction de la sécurité sociale considère en effet que les enjeux liés aux parcours sont suffisamment faibles pour être globalisés, le cas échéant, dans des enveloppes plus larges consacrées à la relation de service. Par voie de conséquence, les budgets adossés aux contrats pluriannuels de gestion (CPG) dont a pu prendre connaissance la mission ne font pas plus mention des parcours.

[116] **En réalité, les coûts et bénéfices budgétaires des parcours sont très mal connus car quasiment jamais évalués**, ni *ex ante*, ni *ex post*. Les coûts sont pourtant réels, que ce soient les coûts d'élaboration ou les coûts de gestion du parcours (équipes dédiées, accompagnement plus intensif, ...). Les bénéfices budgétaires, directs ou indirects, sont moins connus encore, que ce soient les effets de la numérisation de la relation sur les parcours digitaux, ou même ceux des parcours attentionnés (baisse des contacts, des répétitions, de régularisations chronophages des erreurs d'attribution de droits, de gestion des ruptures de droit, ...). Par exception, la mission a relevé dans la branche recouvrement plusieurs chiffrages de coûts de mise en œuvre de parcours (en l'espèce, pour les parcours « création d'entreprise »⁶⁷ et « première embauche ») et de certains des bénéfices attendus.

[117] **Pourtant, la mission considère que les parcours usagers se prêteraient bien à des approches et calculs de retours sur investissement** (à l'instar, plus largement, de la relation de service). Ce recours à la notion d'investissement, budgétaire en plus d'être social, se rencontre dans certaines branches (la CNAV et les Urssaf notamment), de manière plus ou moins formalisée. Pour une appréciation juste et complète du bilan budgétaire net, il est essentiel de raisonner globalement, en incluant les canaux digitaux. *A contrario*, la mission a constaté chez beaucoup d'interlocuteurs, notamment des caisses locales, un important biais qui consiste à ne considérer que les modes de contacts physiques et les ressources humaines qu'ils nécessitent, en faisant abstraction des canaux digitaux qui, conçus pour être plus performants du fait des parcours, ont vocation à limiter la charge d'accueil et de gestion. **Au global, il paraît à la mission très souhaitable et tout à fait possible de concevoir des parcours dont le bilan budgétaire net est équilibré, voire positif.**

[118] **Au vu de ces constats, la mission considère que la situation actuelle d'absence de chiffrage budgétaire des parcours n'est pas satisfaisante**, d'abord car elle contribue à entretenir des idées reçues non objectivées et qu'elle constitue un frein au développement des parcours. Ce point ressort clairement de l'enquête auprès des caisses locales : 4 caisses locales sur 10 citent la contrainte des moyens parmi les trois premiers freins, et elle est classée comme premier frein par les Caf, les Cnam et les caisses de la MSA. C'est pourquoi la mission recommande qu'au moins un des parcours interbranches existant et un des futurs nouveaux parcours fassent l'objet d'une

⁶⁷ L'USSAF Caisse nationale a ainsi chiffré à 114 ETP (soit 1,2 % du plafond d'emplois) le nombre d'emplois consacrés en 2022 au parcours « Création d'entreprise ».

évaluation coûts / bénéfices budgétaires complète (voir partie 3.5), à la fois pour fixer les principes d'une méthodologie commune, identifier les conditions d'optimisation du retour sur investissement et, si le résultat est concluant, lever les réticences budgétaires au développement des parcours.

[119] Enfin, la baisse du non-recours aux prestations et services de la sécurité sociale est un objectif central de nombre de parcours et des démarches d'aller-vers : ils ont naturellement pour effet d'augmenter le niveau des dépenses par rapport à ce qu'elles seraient en l'absence de parcours. Ces effets doivent être correctement anticipés et chiffrés pour piloter les comptes sociaux. Ils ne sauraient toutefois être assimilés à des « coûts » des parcours dès lors qu'il s'agit de dépenses sociales juridiquement acquises aux usagers.

4.1.2 Penser l'organisation des caisses pour répondre aux besoins des usagers des parcours

[120] **Les parcours ne justifient pas à eux-seuls de revoir en profondeur l'organisation des caisses locales**, d'autant que pour une majorité des usagers, le parcours digital est privilégié et suffisant. Pour autant, les parcours interpellent les organisations actuelles avec des enjeux spécifiques et nouveaux : la capacité à accompagner dans le temps un usager, la recherche d'une personnalisation du service, l'invisibilisation pour l'usager des cloisonnements internes aux caisses (travail social, front, back office), entre branches ou, les cas échéant, avec des institutions extérieures à la sécurité sociale, ou encore la capacité à collaborer avec des partenaires associés aux parcours (France travail, espaces France services, associations, collectivités, ...).

[121] Pour faire face à ces enjeux, et même si le cas général reste la prise en charge des parcours en utilisant les organisations de droit commun, **les caisses peuvent avoir recours à des schémas organisationnels spécifiques, parfois innovants. Par exemple :**

- Des cellules ou unités dédiées à un parcours ou à un moment de vie, dotées de canaux de contacts directs (numéro de téléphone, adresse mël), fonctionnant alors en *middle office* pour faciliter un traitement global. La branche recouvrement notamment a préconisé ce type d'organisation (parcours création d'entreprise, première embauche), qui présente plusieurs avantages, notamment de visibilité interne et externe, et de spécialisation des agents.
- Sans les transcrire dans les organigrammes, des groupes d'agents peuvent être spécialisés dans la gestion des parcours, pour tout ou partie de leur temps. Ce choix organisationnel a par exemple été retenu pour le parcours jeunes ASE du Lot, le parcours Help ou au sein de la Carsat Bourgogne-France Comté avec la constitution d'une unité « parcours retraite attentionnée ».
- Matérialisant l'interbranche, certains parcours donnent lieu à des rendez-vous individuels communs (sur place ou à distance). La mission l'a observé pour le parcours jeunes ASE du Lot (binôme entre un agent de CAF et de la mission d'accompagnement santé (MAS) de la CPAM), pour le parcours « naissance » (CAF/CPAM) ou pour certains rendez-vous de parcours de passage à la retraite (conjoint entre la CARSAT et France travail, ou avec l'Urssaf pour les demandeurs d'emploi). Des rendez-vous communs Urssaf/DGFIP sont en cours d'expérimentation pour les travailleurs indépendants créateurs d'entreprise. Les caisses y

ont recours de manière sélective, car ils requièrent des temps de coordination des agendas et de préparation commune. Le binôme entre un conseiller administratif et un travailleur social est un format plébiscité pour les parcours attentionnés, mais peu retenu en pratique car consommateur de ressources rares dans les caisses.

- L'atelier ou le webinaire d'information collective est un dispositif fréquent dans l'offre de services des parcours interbranches, qui permet de toucher plusieurs dizaines voire centaines de personnes, en général de manière interactive. Ils sont proposés dans toutes les branches, y compris en associant des partenaires extérieurs à la sécurité sociale et dans des approches d'aller-vers. Exemple de mise en oeuvre, Caf et Cnam des Pyrénées-Atlantiques proposent des « ateliers naissance » aux parents. Il faut néanmoins noter que pour certains moments de vie (séparation, par exemple), certaines caisses relèvent une faible efficacité de ces temps collectifs et ont donc arrêté d'en proposer. Le procédé est donc à adapter à chaque moment de vie.
- Enfin, proposer un référent nommément connu des usagers est un schéma qui paraît répondre aux usagers ciblés par les parcours attentionnés, qui s'inspire des principes du travail social. La Cnaf a invité les caisses à expérimenter la désignation d'un « conseiller référent allocataire », de manière très ciblée pour certains publics, les usagers à indus répétés et les jeunes adultes suivis par l'ASE (c'est dans ce cadre que la CAF et la CPAM du Lot ont mis en place un parcours interbranche). Ce mode organisationnel n'est toutefois pas sans poser des difficultés, tenant à des contraintes matérielles (continuité du service durant les absences et congés) ou à l'exposition personnelle d'agents qui, lorsqu'ils ne sont pas travailleurs sociaux, ne sont pas familiers de ce type de relations avec des usagers. Ces difficultés sont bien illustrées par le retour d'expérience du conseiller référent indemnisation (CRI) déployé par France travail (voir encadré dédié). C'est pourquoi la structure d'accompagnement collectif (unité ou cellule dédiée) est un schéma qui reste préféré par les caisses locales au référent unique.

Le conseiller référent indemnisation (CRI) de France travail

La mission a pris connaissance avec intérêt (y compris à l'occasion d'un déplacement dans l'agence France travail de Tourcoing) des changements progressivement mis en place depuis 2016 par Pôle emploi puis France travail, pour organiser la relation avec les demandeurs d'emploi (DE) indemnisés.

En effet, les points communs sont nombreux avec les parcours usagers des OSS : délivrance de prestations sociales (principalement l'allocation d'aide au retour à l'emploi), sur une période bornée et jalonnée dans le temps, au bénéfice de publics divers dont certains sont fragilisés et à besoins spécifiques. Ce « parcours » d'indemnisation- terme peu usité pour l'indemnisation par France Travail –coexiste avec le parcours d'accompagnement vers l'emploi accompli par le demandeur d'emploi avec l'appui de conseillers référents emploi.

La mise en place du conseiller référent indemnisation (CRI) vise à accompagner de manière plus personnalisée les DE que ne le faisaient les conseillers « gestion des droits », de bout en bout et, changement principal, de manière proactive et non plus seulement réactive (en réponse aux sollicitations des DE). Quelques « moments clés » du parcours d'indemnisation ont été identifiés, lors desquels les CRI ont à contacter les DE : notification des droits, existence de trop-perçus, fin de droits, principalement. L'objectif premier est d'augmenter la satisfaction des DE, mais aussi de leur donner la visibilité nécessaire pour se projeter sereinement dans leur recherche d'emploi. Cette transformation est aussi conçue comme un levier pour améliorer l'image de l'opérateur et la qualité de vie au travail des conseillers.

Le principal changement vécu par le DE est qu'il dispose du nom et des coordonnées d'un conseiller, qu'il peut solliciter et qui le contacte de manière proactive. Chaque CRI se voit attribuer un « portefeuille » de DE à accompagner. Une partie des activités (accueil général, par exemple), reste exercée collectivement (l'accueil physique ou téléphonique, le remplacement de CRI absents, ...). L'instauration des CRI est un important changement de posture des conseillers indemnisation, desquels il est attendu de passer d'une gestion de masse à une relation personnalisée et d'être plus autonomes. L'opérateur considère que ces transformations ne mobilisent pas de moyens supplémentaires et n'ont pas d'impact budgétaire significatif.

Le déploiement des CRI a suivi plusieurs phases, retardées par la crise sanitaire et marquées par la volonté d'avancer très progressivement pour accompagner certaines résistances au changement et construire de nouveaux outils métiers. Une expérimentation a été menée en 2017 et 2019 dans 4 régions et une dizaine d'agences, puis approfondie et étendue à sept régions et à une quinzaine d'agences fin 2020 et en 2021. Elle a été jugée concluante, au regard notamment d'indicateurs de résultats comparant les agences expérimentatrices à des agences « témoins » : concluante pour les DE (augmentation de la satisfaction plus forte qu'en agences témoins, accès facilité au conseiller, proactivité), pour les CRI volontaires engagés dans l'expérimentation (valorisation de leur travail, gain en sérénité dans la relation) et les conseillers référents emploi (moins sollicités sur des questions d'indemnisation) et concluante pour l'activité générale des caisses (diminution des réitérations et des visites en agences).

L'expérimentation a également mis en lumière l'importance d'outiller les CRI (gestion du portefeuille de DE, requêtes) comme les équipes locales de direction (attribution en partie automatique des DE à chacun des CRI, pilotage d'ensemble), mais aussi la forte nécessité d'accompagner professionnellement les CRI (temps de présentation, formations, kit, outil d'autodiagnostic, ...).

Au final, Pôle emploi a opté pour une démarche de déploiement progressif et « à la main » des agences, leur laissant la liberté de choisir le rythme de franchissement avant la fin 2022 de trois paliers, définis nationalement, structurant la trajectoire vers la cible. Ce temps a pu être mis à profit pour organiser le dialogue social local ou formaliser un projet d'agence. Ce choix tirait les conséquences des freins au changement observés, de manière variable selon les territoires et les équipes, freins principalement liés au changement de posture demandé aux agents par la mise en place de la fonction de CRI, et notamment l'appréhension de nouvelles activités et la charge mentale associée à une relation plus personnalisée. Ces difficultés sont apparues plus prégnantes à mesure que le projet changeait d'échelle, partant d'expérimentations mobilisant d'abord des agents volontaires, jusqu'à la généralisation qui nécessite de mobiliser l'ensemble des conseillers, inégalement disposés et préparés à ce changement de posture qui les met davantage en relation avec les DE et implique des capacités de gestion de la relation et de gestion des émotions auprès d'un public vulnérable. A ce jour, le déploiement des CRI est encore en phase de consolidation.

[122] Certains cas particuliers d'organisation des caisses sont a priori favorables aux parcours interbranches. Il en est ainsi du guichet unique des caisses de la MSA, dont les agents polyvalents assurent des diagnostics globaux de la situation sociale des usagers, peuvent identifier plus facilement des fragilités et orienter vers un parcours. Il en est de même pour les CGSS dans les DOM (sans les CAF qui restent des caisses séparées). Toutefois, la mission n'a pas mis en évidence que ces structures aient particulièrement capitalisé sur ces avantages organisationnels pour déployer davantage ou différemment des parcours. En revanche, les caisses communes (CCSS)⁶⁸ et les accueils communs des CAF et des CPAM sont pour ces deux branches de forts atouts potentiels pour déployer des parcours interbranches, en ce qu'ils facilitent les rendez-vous et autres actions collectives communes, les échanges de pratiques professionnelles. Pour cette

⁶⁸ Exemple de la CCSS des Hautes Alpes et de son dispositif de subrogation interbranche pour les personnes passant de l'AAH à l'invalidité.

raison aussi, et à la suite de précédents travaux de l'Igas, la mission ne peut qu'encourager à accélérer la dynamique de mise en commun des sites. Quant aux accueils uniques interbranches dédiés aux travailleurs indépendants, ils avaient pour finalité de proposer, après la suppression du régime social des indépendants (RSI), des offres de service couvrant l'ensemble des risques et des droits. Même s'ils semblent avec le temps s'être recentrés sur la branche recouvrement, ils pourraient davantage proposer des offres de service interbranches comme des parcours dédiés aux travailleurs indépendants, bien identifiés dans l'enquête de la mission comme population à accompagner prioritairement.

[123] Enfin, les parcours bénéficieront assurément de changements organisationnels plus profonds et globaux à l'œuvre dans les branches, à condition de penser leur bonne articulation :

- Le premier changement structurel est le **développement du « middle office » (MO)**, qui consiste à confier aux mêmes agents les contacts avec les usagers (front office/FO) et au moins une partie du traitement au fond des dossiers (back office). L'orientation donnée vers le MO vise des bénéfices à la fois internes aux caisses (décloisonner les activités, diversifier et enrichir les tâches des agents, pallier le manque d'attractivité des métiers de l'accueil, ...) et pour l'usager puisque le MO permet le traitement de bout en bout des dossiers et le contact avec un seul référent ou une équipe de référents dédiés. Le développement du MO est inscrit dans la COG de l'Urssaf, avec pour objectif de couvrir d'ici 2027 la moitié des contacts avec les usagers, sur l'ensemble des lignes de service.
- **L'approche populationnelle** est le second de ces changements. Il consiste à organiser le FO et le MO en fonction de grands segments de populations, de manière à mieux connaître et à mieux servir ces publics. Les caisses sont inégalement engagées dans cette voie. La CNAF s'y engage de manière résolue dans la COG 2023-2027, laissant les CAF opter pour la segmentation qui correspond le mieux à leur taille, à leurs ressources et à leurs publics, sur la base d'une dizaine de segments principaux proposés par la caisse nationale (personnes en situation de handicap, TI, familles monoparentales, ...) et la traduire d'ici 2027 dans leur organisation, pour tout ou partie des allocataires, en substitution de l'organisation actuelle, structurée selon les prestations servies. Dans la branche recouvrement, la direction a été prise à partir de 2018 pour un nombre limité de segments de cotisants (employeurs du régime général, très grandes entreprises, TI, particuliers employeurs, associations, ...). L'approche populationnelle est à la fois une opportunité pour les parcours et génératrice de risques. Une opportunité car les deux démarches convergent dans leur philosophie de mieux accompagner les usagers en tant que personnes ; de plus, l'approche populationnelle facilite la déclinaison attentionnée de parcours au bénéfice des publics identifiés dans la segmentation (jeunes, situations de handicap, TI, familles monoparentales...). Les risques sont que l'approche populationnelle n'éclipse celle par moment de vie, ou que les moments de vie qui concernent plusieurs segments populationnels soient difficilement gérables sauf à prévoir une complexe organisation matricielle dans les caisses. Il semble néanmoins à la mission qu'il existe des solutions organisationnelles (cellule transversale par moment de vie, règles de priorité de prise en charge, bonne interconnaissance des agents chargés des parcours dans les différentes caisses...) pour que les bénéfices l'emportent sur les risques.

Un des intérêts de l'approche populationnelle est enfin de permettre une meilleure prise en charge dans la durée du bénéficiaire du parcours une fois celui-ci arrivé à son terme⁶⁹.

[124] Au final, les parcours questionnent l'organisation des caisses, au même titre que d'autres changements à l'œuvre. Il convient cependant de ne pas surpondérer les choix organisationnels, variables selon les tailles des organismes ou les ressources localement disponibles. Pour le bon fonctionnement de l'interbranche, l'interconnaissance personnelle des agents semble en revanche un facteur déterminant.

Recommandation n°11 Prendre appui sur le développement des parcours pour accélérer le déploiement d'organisations du travail centrées sur l'utilisateur (polyvalence des agents, rapprochement travail social / gestion administrative, *middle office*, meilleure connaissance réciproque des activités et des personnes intervenant sur un parcours, ...) et de modalités d'accueil qui tendent à supprimer pour lui les silos administratifs des branches (accueils communs, rendez-vous communs, référent unique pour les publics les plus fragiles, ...).

4.1.3 Mobiliser les agents des caisses et accompagner leur montée en compétences

[125] Le contact humain est primordial pour accompagner des moments de vie difficiles ou des situations personnelles fragiles comme l'ambitionnent plusieurs parcours. Plus précisément, il est attendu des agents des caisses qu'ils soient mobilisés à deux titres : i) maîtriser des compétences techniques et relationnelles, des méthodes de travail et des postures spécifiques, nouvelles pour certains ; ii) être eux aussi acteurs des parcours pour en maximiser les effets.

[126] Les agents concernés par les parcours recouvrent des catégories de métiers divers, spécialisés ou polyvalents, techniciens de la production ou de la relation de service, mais également des travailleurs sociaux, des fonctions support (informaticiens ou experts de la donnée pour les requêtes et échanges de données, services de communication, ...) et bien entendu les directions pour coordonner un grand nombre d'acteurs.

[127] Interrogées sur leurs besoins pour mettre en place des parcours, toutes les branches ont positionné en besoin premier l'acquisition de compétences supplémentaires pour les agents en contact des usagers, une simple sensibilisation n'étant pas jugée suffisante. En cela, les OSS s'inspirent du concept de « symétrie des attentions » qui met sur le même plan, et conditionne l'une à l'autre, la qualité de la relation d'un organisme avec les clients et la qualité de la relation entre cet organisme et ses collaborateurs. Les investigations de la mission ont confirmé et permis de préciser les connaissances et compétences requises :

- pour tous les agents : connaissance de publics spécifiques et de leurs besoins ; aisance dans l'utilisation des SI de contacts (par exemple : savoir retracer l'historique des contacts) et dans la navigation d'un canal de contact digital ou physique à l'autre ; une capacité à collaborer avec les organismes d'autres branches ou des partenaires extérieurs ; aptitude et appétence pour des actions proactives d'aller-vers, y compris hors les murs ou sous forme d'animation d'actions collectives (forums, ateliers, ...).

⁶⁹ Par exemple, un parent, seul après une séparation, intégré dans le segment « familles monoparentales » de la CNAF.

- pour les gestionnaires de parcours en middle office : acquérir une grande polyvalence est exigeant et en même temps apprécié par les intéressés qui diversifient leurs activités et trouvent gratifiant, sinon de la fierté, de pouvoir proposer eux-mêmes des solutions aux usagers qui les contactent.
- pour les agents directement en contact avec les usagers : la mission a pu constater et souligne combien accompagner des usagers confrontés à des moments de vie éprouvants ou à des situations personnelles difficiles n'est ni facile à vivre ni acquis. Très souvent, ces agents sont confrontés aux émotions des usagers et aux leurs. Or, si les travailleurs sociaux y sont préparés et formés, tel n'est généralement pas le cas des conseillers de relation clients ou de production. D'une certaine manière, les parcours rapprochent ces univers professionnels et il est de la responsabilité de leur employeur de les y former. Au cours de ses investigations, la mission n'a pas identifié de module de formation ambitieuse à la gestion des émotions, comme celles existant dans certaines entreprises confrontées à des situations similaires, dans le secteur des assurances notamment (voir encadré). La mission invite les OSS à investir dans ce type de formations.

L'expérience d'une société d'assurance mutuelle dans la gestion de sa relation de service

La mission a souhaité rencontrer un acteur privé, experts de la relation client, afin d'identifier des pratiques pouvant inspirer les parcours usagers des OSS.

La mission retient particulièrement deux pratiques inspirantes :

- Dans le champ de l'évolution des compétences en matière de gestion émotionnelle des agents du front office :

La raison d'être affichée par cette société se traduit tout au long de la relation avec les sociétaires ainsi qu'en interne envers les collaborateurs ainsi qu'envers toutes les parties prenantes que sont les partenaires. Elle se matérialise autour de la posture émotionnelle et de la symétrie des attentions déployées dans l'entreprise. La gestion des émotions est un sujet travaillé sur le temps long, depuis qu'un cabinet extérieur avait mis en évidence que les collaborateurs faisaient primer un haut niveau de technicité des réponses apportées, au détriment de la qualité de l'accueil et de la relation avec la personne dans l'état émotionnel du moment de l'interlocution. Ce sujet a été travaillé avec les collaborateurs en ateliers afin de déterminer les émotions auxquelles ils pouvaient être confrontés avec les sociétaires, différentes selon les situations de vie ou sinistres, les besoins qu'elles traduisaient et la meilleure manière d'accompagner les collaborateurs avec des éléments de langage clefs. Aujourd'hui, l'ensemble des collaborateurs bénéficient à leur arrivée d'une journée de formation sur la gestion des émotions, dite « écoute-émotions ». Les managers ont une formation complémentaire sur la façon de réaliser une écoute-émotion et de former les collaborateurs. Cette valeur de l'entreprise fait l'objet d'un suivi via le baromètre annuel de satisfaction par lequel ils tentent de mesurer l'état émotionnel du sociétaire, en utilisant un « positive emotion score ». Des effets positifs ont été constatés et se retrouvent dans les verbatims (« je me sens écouté », « écoute attentive »...) Cet axe de travail a amené l'entreprise à modifier les fiches de poste des emplois proposés pour y intégrer la dimension de la posture émotionnelle et des capacités relationnelles, en plus des compétences techniques expertes. Cette posture a intégré les valeurs de l'entreprise et trouve également une traduction dans le management par la confiance.

- Dans le champ de l'association des usagers par une intégration stratégique du design de service :

Un « groupe ressources » d'une quinzaine d'utilisateurs (potentiels) est associé tout au long du processus de conception d'un nouveau parcours. Ce groupe est animé sur un réseau social et permet de prendre en compte en temps réel les retours, les besoins des utilisateurs et de tester des maquettes. Il évite ainsi l'« effet tunnel » constaté fréquemment par les caisses entre les écoutes usagers faites au tout début du projet et au moment de sa mise en œuvre, sans autres sollicitations en cours de projet. Pour les interlocuteurs de cette société, ce procédé permet de passer d'une simple intuition sur un besoin ou une attente à une autre proposition de valeur, en apportant des garanties qui n'auraient pas été les mêmes sans ce groupe ressource. Cette structure légère permet une économie de temps et d'argent, et de développer des liens plus privilégiés avec des bêta testeurs qui ne sont pas forcément déjà sociétaires (et d'éviter ainsi un biais d'adhésion aux valeurs et aux produits proposés).

[128] Les caisses ont en général bien identifié ces besoins auxquels elles répondent de différentes manières, comme des fiches de poste ou des modules de formation adaptés aux gestionnaires de parcours. Peuvent être cités parmi les exemples de formations rencontrés par la mission : parcours séparation : formation Caf en *e-learning* incluant la connaissance des dispositifs de la CNAM et l'accompagnement des situations de violences conjugales ; parcours des jeunes de l'ASE du Lot : formation à l'ASE ; parcours création d'entreprise : formations aux droits vieillesse et maladie ouverts en cotisant, au droit fiscal. En outre, les caisses nationales mettent généralement à disposition des équipes un ensemble de ressources métiers rassemblées dans des « boîtes à outils » ou « kits de déploiement ». On y trouve, entre autres nombreux exemples : des aides pour réaliser des requêtes ou des actions d'aller-vers (exemple d'un kit « contacts sortants » de la CNAF), des modèles de message-types, parfois en langage simplifié, des trames de rendez-vous, des scripts de conversations téléphoniques, des listes de partenaires auxquels adresser des usagers, des grilles d'évaluation de situation, des méthodes d'animation d'ateliers, etc. En revanche, les dispositifs d'appui sont apparus plus lacunaires pour accompagner certains publics à besoins particuliers d'accompagnement, comme les usagers de nationalité extra-européenne, les non-francophones ou encore les personnes en situation de handicap, même si des initiatives ponctuelles sont prises.

[129] Si les agents doivent être compétents et outillés, il importe pour la réussite des parcours qu'ils en soient aussi des acteurs mobilisés, ne serait-ce que parce que la proactivité des caisses est un marqueur de ces dispositifs. La posture d'agent-acteur se concrétise de plusieurs manières :

- Tout d'abord, il est ressorti des entretiens avec des agents que c'est fréquemment le volontariat qui les a amenés à s'impliquer dans la dynamique des parcours, bien que les métiers en contact avec les usagers soient généralement présentés comme moins attractifs (maîtrise plus faible de son activité, appréhension de la conflictualité) et qu'ils doivent consacrer un temps conséquent à se former, et malgré des tâches de coordination avec des acteurs internes et externes (pour les parcours interbranches notamment) plus ingrates. Le sens trouvé dans ces fonctions semble compenser la charge émotionnelle de ces activités.
- Ensuite, comme développé plus haut (partie 3.2), la mise en place, l'évaluation puis l'amélioration des parcours imposent d'associer les agents au moment de la conception puis des boucles d'amélioration des parcours. Il est attendu d'eux qu'ils apportent leur avis de praticiens des parcours, mais aussi d'être des vecteurs indirects d'écoute usagers.

Recommandation n°12 Compléter les programmes de formation des agents en contact avec des usagers pour qu'ils soient mieux préparés à accompagner des personnes confrontées à des moments de vie, notamment à gérer des émotions. Intégrer ces évolutions métiers dans les fiches de poste.

4.1.4 Développer et approfondir les collaborations avec les partenaires, dont les espaces France services

[130] **L'association d'organisations partenaires est nécessaire pour des parcours efficaces.** Ces partenariats prennent généralement la forme de conventions bilatérales, notamment comme supports d'échanges de données. Pour autant, une seule convention nationale a été identifiée intégrant la thématique des parcours. Il s'agit de la convention-cadre entre la CNAF et la CNAM précitée, signée en février 2022. De manière notable, un pan conséquent des engagements qu'elles formalisent concerne des actions d'informations croisées sur leurs offres réciproques. C'est un enseignement général de l'enquête et des investigations de la mission : la bonne connaissance des acteurs associés aux parcours, y compris les relations interpersonnelles, est à la fois un facteur clé de succès et un des effets de parcours interbranches qui fonctionnent.

[131] **S'appuyer sur des partenaires extérieurs est très pratiqué et pertinent pour des parcours, pour assurer quatre fonctions : détecter** des publics cibles éloignés ; les **orienter** vers les parcours ; coopérer dans le cadre de démarches communes **d'aller-vers** ; et enfin **contribuer à l'offre de service** du parcours (sous la forme d'ateliers, de webinaires, ou en assistant des usagers), au bénéfice de la qualité des actions et d'une mise en commun efficiente des moyens. En somme, les tiers partenaires sont reconnus jouer un rôle premier dans le « 1er kilomètre » du parcours, celui qui oriente ou amène vers lui. Les résultats de l'enquête objectivent cette idée : pour 85 % des caisses répondantes, les partenaires extérieurs à la sécurité sociale sont étroitement associés pour orienter vers les parcours. Les plus mobilisés sont les associations (particulièrement par la CNAM), et les services sociaux du bloc communal et des départements. Ces partenariats passent aussi par des échanges de fichiers et de données, réalisés avec plus de prudence voire de réserves quand le partenaire est hors sécurité sociale (voir 4.2.1 pour le cadre juridique et les outils). Ils sont pourtant indispensables lorsque les bénéficiaires sont demandeurs d'emploi, ou bénéficiaires de l'ASE (fichiers détenus par les collectivités départementales, sans base nationale commune).

[132] **Les espaces France services (EFS) sont des partenaires de première importance.** Indépendamment même des parcours, ils sont devenus des partenaires incontournables des OSS, dont ils complètent le réseau territorial en offrant des réponses de premier niveau. De ce fait, ils pourraient et devraient être des appuis davantage sollicités pour les parcours : pour les faire connaître, pour orienter vers eux, y compris leur version digitale grâce à l'accompagnement au numérique qu'ils proposent ; pour aider à réaliser la première action qui fait entrer dans le parcours ; pour héberger dans certains cas les rendez-vous physiques ou à distance, y compris de parcours interbranches ou interinstitutionnels (avec notamment la DGFIP, France travail, le ministère de la justice ou le ministère de l'intérieur, tous parties prenantes du « bouquet » France services), et parfois plus facilement qu'avec plusieurs caisses locales. En revanche, **il est important que chacun reste dans son rôle**, que les EFS n'interviennent qu'en premier niveau et que les branches n'entretiennent pas de confusion en présentant des EFS comme étant des accueils à part entière des OSS. Pour approcher ce niveau d'ambition, les EFS devraient mieux être positionnés par les OSS comme partenaires de premier plan des parcours, et leurs agents mieux

formés, même si les parcours (par exemple les parcours séparation et naissance, et plus largement les procédures, à défaut de parcours formalisés, de demande de retraite) sont déjà présents dans la formation socle dispensée nationalement, ou dans les webinaires d'actualité dispensés par les caisses locales. Une telle orientation dépasse le cadre de la mission et des organismes de sécurité sociale : elle interroge l'opportunité de donner une place aux événements de vie en tant qu'objets de politique interministérielle dans la charte d'engagement des France services, dont ils sont actuellement absents, et qu'il conviendrait d'amender à ce titre en portant une position interbranche commune.

Recommandation n°13 Renforcer les partenariats avec les espaces France services afin d'asseoir leur rôle de détection des usagers concernés par les moments de vie et d'orientation vers les parcours.

4.2 Faciliter la mise en œuvre des parcours par des outils performants et collaboratifs

[133] **Un des constats forts de la mission est que concevoir, gérer et piloter un parcours exige des outils adaptés, a fortiori en interbranche.** L'enquête auprès des caisses locales le démontre : après la contrainte de moyens, la lourdeur des échanges de données est le second frein déclaré au déploiement des parcours. De même, parmi les prérequis qu'elles mentionnent, de nombreux concernent les outils. Or, globalement, **outils et systèmes d'informations sont aujourd'hui en retrait par rapport aux objectifs affichés pour les parcours**, ce qui oblige les caisses à revoir au moins temporairement à la baisse leurs ambitions et à composer tant bien que mal avec l'existant.

[134] La DSS et les directions des caisses ont néanmoins conscience du besoin d'aligner les ambitions et les outils, comme en témoignent les priorités figurant dans le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSI) pour 2023-2027 et les schémas directeurs informatiques des caisses. **Selon la mission, l'effort doit porter en même temps sur trois niveaux d'outils.**

4.2.1 Construire un socle technique en interbranche : des outils de relation usagers en omnicanal et d'exploitation des données au bénéfice des usagers

[135] Deux blocs de chantiers très structurants pour les caisses, sans être spécifiques aux parcours, leur bénéficieront directement :

- **L'unification des outils de gestion de la relation client (GRC) omnicanale et la fiabilisation des données de contact : des chantiers prioritaires**

[136] **Les SI et données de contact sont encore des freins particulièrement lourds au développement des parcours en général, et a fortiori en interbranche.** En effet, par construction, les parcours nécessitent de pouvoir tracer contacts et actions dans le temps (au moins sur la durée du parcours), dans l'espace (entre organismes et branches) et entre différents canaux, d'autant que ceux-ci et les données de contact se diversifient bien au-delà des traditionnels téléphone, mail, accueil physique ou courrier postal : les agents des caisses doivent désormais composer avec

les comptes en ligne, les abonnements, des échanges avec robots, les traces numériques laissées lors des navigations, etc. Or, aujourd'hui l'éclatement de la relation client entre plusieurs SI reste la règle, encore loin de l'ambition omnicanale affichée par toutes les caisses qui consiste à proposer l'ensemble des canaux de contacts, digitaux ou physiques, à tous les usagers, libre à eux de choisir ceux qui correspondent à leurs besoins et à leurs capacités. S'y ajoutent les difficultés récurrentes à disposer de bases de données de contacts fiables et à jour, auxquelles sont confrontées toutes les caisses. Ces difficultés sont encore plus problématiques lorsqu'elles touchent des usagers plus éloignés des services publics. A l'occasion de l'évaluation du parcours création d'entreprise de l'Urssaf, la mission a été confrontée aux limites des SI actuels : il a été nécessaire de demander au service statistique de l'Urssaf d'agréger des données de contacts issues de plusieurs SI - sans pouvoir les obtenir toutes. De plus, la branche peine à récupérer rapidement des coordonnées de contact fiables, notamment les adresses mails sur lesquelles repose pourtant toute la proposition de l'offre. Des exemples similaires se rencontrent dans toutes les branches.

[137] Les COG 2023-2027, avec des degrés de précision variables, s'attèlent à construire des outils de gestion de la relation client (GRC) omnicanaux et unifiés, dits à 360°, ainsi que des référentiels de contacts plus exhaustifs et fiabilisés. Par exemple, dans la branche recouvrement, un nouveau « référentiel de contacts et d'abonnements » a été mis à disposition des Urssaf à l'été 2024. L'enrichissement, la fiabilisation et le partage des données de contact figurent en bonne place dans le SSSI 2023-2027⁷⁰ : il conviendra de bien les articuler dans le temps, quitte à en faire des préalables au déploiement généralisé de certains parcours.

- **La montée en puissance des échanges de données et de leur exploitation au bénéfice des droits des usagers inscrits dans des parcours**

[138] Les échanges de données jouent **un rôle essentiel** dans la réussite de parcours, pour plusieurs raisons : contacter les usagers cibles pour améliorer l'accès aux droits ; automatiser et donc supprimer certaines démarches pour simplifier le parcours ; personnaliser le contenu de parcours en s'appuyant sur le maximum de données disponibles ; et enfin les suivre et les évaluer.

[139] La mission insiste particulièrement sur **l'objectif d'automatisation du maximum d'étapes d'un parcours grâce aux échanges de données**. La comparaison des parcours « séparation » des régimes agricole et général est à cet égard intéressante : l'intégration au sein du guichet unique du régime agricole des branches maladie et famille permet aux caisses de la MSA de proposer concrètement aux usagers y ayant droit la C2S, là où les CAF se contentent d'actions d'information et d'orientation vers les CPAM.

[140] L'utilisation des données et les échanges de données ont connu une impulsion forte dans les COG 2023-2027. Elle s'est notamment concrétisée par l'élaboration concomitante des feuilles de route des différentes branches, formalisées dans des annexes « Dites-le nous une fois ». Le pilotage est assuré par une gouvernance interbranche dédiée à la « circulation de la donnée ». Onze chantiers structurent cette feuille de route commune, composée d'une soixantaine

⁷⁰ Au travers de plusieurs actions de son axe 1, notamment : l'action « mutualiser les données de contact d'un individu » (horizon 2025, pilotage CNAM), « mutualiser les données de contact d'une entreprise / d'un entrepreneur » (pilotage Urssaf), « instruire la mise en place d'un référentiel commun des données bancaires pour un individu » (horizon 2027, pilotage CNAV), développement et enrichissement d'un référentiel des liens familiaux (dit « Lifa », pilotage CNAV).

d'engagements. Deux chantiers nécessitent une plus forte coordination des actions : la facilitation du passage à la retraite de certains assurés sociaux ; et les échanges internes à la sécurité sociale des données relatives aux travailleurs non-salariés. Certaines des actions ainsi programmées ouvrent des perspectives prometteuses pour certains parcours : le pré-remplissage, grâce aux revenus et chiffres d'affaires transmis par l'Urssaf, des ressources trimestrielles des TI, l'automatisation du versement des prestations maladie des salariés Cesu et Paje grâce à la transmission par l'Urssaf des arrêts de travail, le pré-remplissage des ressources du conjoint survivant lors d'une demande de pension de réversion, etc. A ce jour, l'aboutissement des chantiers conformément au calendrier des COG n'est pas remis en cause, bien que les chantiers impliquant la mobilisation de partenaires extérieurs à la sécurité sociale (France Travail, ministère de la justice, ministère de l'intérieur, ...) soient plus longs à concrétiser.

[141] Toutefois, **les premiers résultats de cette impulsion donnée à la circulation des données sont encore modestes**. La segmentation des fichiers clients ou la fourniture de données issues de requêtes aux gestionnaires en sont de premières concrétisations. Quelques initiatives d'échanges de données au bénéfice de parcours ont été relevées, sous la forme de conventions bilatérales entre caisses pour favoriser l'accès aux droits, nationales (par exemple : CNAF et CNAM, ou Urssaf et CNAF pour les travailleurs indépendants), ou locales (comme la mission l'a observé, pour le parcours jeunes ASE du Lot, entre la CAF, la CPAM et le conseil départemental). **Une accélération de ces chantiers est nécessaire au bon fonctionnement des parcours**. Elle est juridiquement facilitée depuis la modification en 2022⁷¹ de l'article 114-8 5 (II°) du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que l'objectif poursuivi est de favoriser l'accès aux droits. Des conventions entre organismes, supports juridiques de ces échanges, restent néanmoins nécessaires. Des solutions techniques d'échanges de données existent (les *application programming interfaces (API)*). Il demeure que ce type d'échanges de données, pour certaines personnelles, ne peut se faire que dans le respect du règlement européen sur la protection des données (RGPD) et nécessite un solide dispositif de maîtrise des risques. Les caisses locales doivent être outillées pour cela. A titre d'exemple, pour accompagner et convaincre les organismes réticents, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) projette de mettre à disposition des caisses un kit facilitant le conventionnement entre organismes dans le cadre des expérimentations de territoires zéro non-recours.

Recommandation n°14 Synchroniser les chantiers « Dites-le nous une fois » (ou circulation de la donnée) et la feuille de route des parcours, de sorte que les effets simplificateurs de l'automatisation des échanges de données bénéficient aux parcours dès leur mise en place.

4.2.2 Concevoir des outils de pilotage et de gestion propres aux parcours et les inscrire dans des trajectoires de personnalisation des parcours

[142] Au-delà de ces deux chantiers transversaux, **les parcours requièrent des fonctionnalités informatiques spécifiques**, raison pour laquelle « Mettre en place des parcours usagers homogènes et interbranches » est une des orientations stratégiques du SSSI 2023-2027. La mission confirme l'intérêt de cette place laissée aux parcours dans le SSSI, à la fois pour outiller les générations actuelles de parcours, mais aussi les suivantes en s'appuyant sur **une vision**

⁷¹ Loi n°2022-17 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS »

prospective des besoins et sur une veille active sur les innovations technologiques et marketing déployées par des services publics ou privés comparables. La CNAF a été désignée chef de file de cette orientation stratégique, dont les travaux n'avaient pas démarré à la date de la mission. Ces travaux ne feront pas l'économie d'un cadrage plus précis de cette orientation, qui se recoupe avec d'autres orientations du SSSI – par exemple celles consacrées aux échanges de données ou encore à l'expérience des usagers des portails numériques.

[143] **Alimentant les réflexions à venir sur ce chantier, la mission a identifié des actions qui devraient prioritairement bénéficier aux parcours usagers, actuels ou à venir :**

- **Mieux outiller les parcours actuels :**
 - Les **parcours digitaux** proposés par les caisses sont encore trop peu visibles et ne permettent quasiment jamais aux usagers de se situer et de se projeter dans le temps, de connaître les prochaines étapes de leurs démarches autour d'un même moment de vie.
 - La plupart de ces parcours digitaux gagneraient également à voir étoffée l'offre des **services numériques** qui leur sont associés, dans une double logique d'autonomisation des usagers qui le peuvent et le souhaitent, et de gains d'efficacité des caisses : téléservices, simulateurs, robots couplés à de l'intelligence artificielle (chatbots, vobots, livechats).
 - **Accélérer et harmoniser l'outillage d'une relation omnicanale interbranche** : si ces enjeux d'orchestration des différents canaux et d'accès aux historiques des dossiers dépassent la seule question des parcours, ils devraient être au premier rang des priorités de toutes les caisses pour réaliser les objectifs des COG en termes de parcours interbranches. Or chacune est encore, qui plus est sans coordination évidente, en train d'élaborer son propre outil de GRC omnicanal. Il est important de noter que l'approche par les outils est ici insuffisante : en amont, c'est certainement sur **une stratégie commune d'usage des différents canaux de contact** (téléphone, SMS, courriels, ...) dont auraient besoin les parcours usagers, à définir en cohérence avec les principes de Services publics+. L'utilisation très hétéroclite des SMS, pourtant très efficaces pour signaler des échéances et dans le même temps porteurs de risques, est un exemple illustratif du besoin de stratégie commune.

- Un exemple révélateur des lacunes des SI actuels est qu’aucun parcours ne peut y être facilement repéré à l’aide de « **marqueurs** » visibles des agents des caisses ou requêtables sans traitements lourds ou approximatifs. Au mieux, les événements de vie justifiant le parcours donnent lieu à des « motifs » particuliers de contacts (téléphone, rendez-vous, courriels). **La mission recommande donc de généraliser ce type de « marqueurs » de parcours.** Pour être pleinement utiles, ces marqueurs devraient prendre **deux modalités, correspondant à deux situations différentes vis-à-vis du parcours de l’usager en question.** Premièrement, le marqueur indiquerait qu’un usager est dans la cible du parcours (car concerné par le moment de vie), sans en bénéficier encore. Deuxièmement, le marqueur signalerait (avec une couleur, une infographie ou un texte différent) que l’usager bénéficie effectivement du parcours. Cette seconde modalité serait activée soit par l’usager lui-même via les outils digitaux, soit automatiquement en cas de contact ou d’un rendez-vous afférent au parcours, soit par défaut par une intervention des agents de la caisse (notamment pour des usagers nécessitant un accompagnement attentionné). Dans chacun de ces cas, l’usager a non seulement bien conscience d’être accompagné dans le cadre d’un parcours⁷², mais en a en plus manifesté le souhait (en naviguant sur le parcours digital, en prenant un rendez-vous, en contactant la caisse, ...).

● **Projeter les besoins fonctionnels de parcours appelés à être de plus en plus personnalisés :**

- Au cours de ses investigations, la mission a relevé, auprès des acteurs les plus avancés dans leurs réflexions, qu’ils anticipent des parcours digitaux qui seront à l’avenir de **plus en plus personnalisés et évolutifs** au fur et à mesure que le parcours est déroulé par un usager. Si l’idée fait son chemin, les quelques prémices de cette tendance sont encore très rudimentaires. Ainsi, anticipant cette tendance de manière encore exploratoire, le parcours « cessation d’activités » proposé par l’Urssaf aux travailleurs indépendants à partir de 2023 en « version socle », annonce d’emblée des versions ultérieures plus personnalisées et automatisées qui seront déployées selon des boucles d’amélioration continue. Pour pousser plus loin la réflexion, on pourrait par exemple concevoir des parcours digitaux d’accès à la majorité des jeunes (communs à la CNAF et à la CNAM) très modulés selon leur autonomie familiale, leur situation professionnelle ou étudiante ou encore leur état de santé. De même, les parcours digitaux d’accès à la retraite pourraient être nettement plus individualisés qu’ils ne le sont aujourd’hui.
- **Si les outils numériques ne sont pas encore mûrs pour cela, ils doivent d’ores et déjà être anticipés.** Ils supposent en effet que le parcours digital exploite en temps réel les SI administratifs et de production, s’adapte au gré des informations nouvelles et des contacts (questions, réponses, suites données) et utilise les traces numériques laissées par l’usager lors de ses navigations sur les portails, sous réserve que l’intéressé ait donné son accord. Peu usitées aujourd’hui par les OSS, les techniques d’intelligence artificielle trouveront ici de vastes terrains d’application. Enfin, couplés à des méthodes marketing plus performantes (« marketing automatisé », ou *marketing automation*) en mesure de réaliser des campagnes ciblées et massives, ces outils combineront à terme des améliorations de la relation client et des gains de productivité conséquents.

⁷² Puisque la mission propose que la bonne mise en visibilité du parcours pour l’usager soit un des éléments du socle constitutif de sa définition (partie 2, recommandation 1).

Recommandation n°15 Inclure, dans les travaux prévus par le SSSI 2023-2027 et consacrés aux parcours interbranches, un volet consacré aux parcours digitaux et ajouter dans les systèmes d'information des « marqueurs » permettant à tout agent de visualiser facilement qu'un usager est concerné par un parcours.

Recommandation n°16 Mobiliser, pour la création de nouveaux parcours ou l'actualisation des parcours existants, les potentialités d'individualisation des parcours usagers offertes par le recours à l'intelligence artificielle et par l'exploitation en temps réel des données associées à un usager.

4.2.3 Ne pas négliger les outils de collaboration quotidienne des agents des caisses

[144] **Plus prosaïquement, la mission a pu relever combien l'environnement numérique du travail quotidien des agents des caisses locales n'était pas suffisamment adapté à l'accompagnement interinstitutionnel, et dans la durée, d'un parcours usager.** Ce constat est particulièrement patent pour les parcours interbranches avec accompagnement attentionné, reposant sur des rendez-vous ou autres contacts physiques, et qui nécessitent des échanges entre agents de branches différentes. Certaines fonctionnalités simples mais essentielles sont ainsi difficiles à mener à bien : organiser des rendez-vous en visio-conférence ou des webconférences (lorsque les outils du marché utilisés diffèrent entre les branches), planifier et partager des calendriers, mettre en commun des dossiers individuels ou partager des notes de rendez-vous, partager des ressources métiers, accéder en consultation aux bases d'un autre OSS.

[145] Quelques exemples observés par la mission illustrent les problèmes très concrets rencontrés par les agents de terrain, qui ont à inventer des solutions non optimales quoiqu'opérantes. Pour gérer le parcours « création d'entreprise », l'Urssaf de Languedoc-Roussillon a réutilisé en l'adaptant un outil du RSI (renommé « Ouscac »), mis à disposition de tout le réseau puis abandonné car trop lourd avant la décision de le remplacer par un nouvel outil, toujours attendu. Autre exemple : les Caf et Cnam des Pyrénées-Atlantiques partenaires du parcours « arrivée de l'enfant » ont dû pallier l'absence d'appliquet de gestion des rendez-vous en acquérant localement un outil du marché, et jonglent entre Zoom et Teams pour organiser des rendez-vous communs. Dernier exemple, les référents du parcours jeune ASE de la CAF et de la CPAM du Lot utilisent chacun leurs propres outils de suivi (classeur Excel conçu *ad hoc* par la CAF et comportant situation du jeune et plan d'accompagnement, outil « Bali » de la mission d'accompagnement santé pour la CPAM) et grilles d'évaluation. Or ce qui peut paraître suffisant et pragmatique en phase d'expérimentations, ne saurait être satisfaisant si ce parcours devait être généralisé à l'échelle nationale.

[146] **C'est pourquoi, la mission invite les caisses et la DSS à ne pas sous-prioriser les chantiers de convergence, ou a minima d'interopérabilité, de tels outils collaboratifs, et ce au bénéfice des parcours et de l'efficacité des caisses.** Vu des agents, ces chantiers sont en quelque sorte le « dernier kilomètre » à ne pas négliger. La mission note positivement que le SSSI comporte un axe 3 intitulé « Modernisation des outils des agents » dont la CNAM est chef de file, qui insiste sur la convergence du socle technique de l'environnement de travail et vise un « environnement numérique ergonomique et collaboratif ». Elle relève cependant que les parcours usagers ne sont pas mentionnés comme cas d'usage pour de tels outils collaboratifs. Enfin, eu égard aux cycles

d'investissement, ces chantiers s'inscrivent dans un temps plus long (2027 ou au-delà) que les ambitions de la COG pour les parcours. Il semble pourtant que des outils collaboratifs légers permettraient de répondre à un horizon plus rapproché aux limites des outils actuels pour travailler en interbranche.

[147] **Au final, les parcours apparaissent pour l'interbranche comme des catalyseurs et des accélérateurs de la modernisation des SI de la sécurité sociale.** Il sera nécessaire de bien séquencer dans la feuille de route des parcours leur rythme de déploiement et le calendrier des chantiers SI, de manière à éviter autant que faire se peut que les agents aient à travailler sur des outils mal adaptés et transitoires. Ce sera une des missions de l'équipe projet proposée par la mission.

Recommandation n°17 Doter les agents d'outils de travail collaboratifs communs à la sécurité sociale, ou du moins aisément interopérables, entre caisses locales de branches différentes : calendriers partagés, outils de visio ou audioconférences, partage de notes et de documents, accès croisés à certains systèmes d'informations, ...

4.3 Mobiliser les usagers à toutes les étapes du parcours, jusqu'à son évaluation

[148] Considérant que les parcours doivent d'abord bénéficier aux usagers, la mission a approfondi plus particulièrement la réalité et les méthodes d'association des usagers. Alors que les écoutes usagers devraient également être centrales dans les évaluations attendues pour ce type de dispositifs, elles restent rares et lacunaires s'agissant des parcours.

4.3.1 Développer une méthodologie commune d'écoute usagers

[149] L'« écoute usager » est la dénomination générique donnée à la collecte des éléments d'information relatifs à l'expérience vécue par les usagers, à leurs attentes, besoins et comportements afin d'améliorer les services proposés. Elle peut passer par une interrogation directe ou indirecte (interrogation d'agents en contact avec les usagers ou de partenaires) des usagers.

[150] En pratique, les instruments d'« écoute usagers » sont divers (voir encadré) et peuvent intervenir à plusieurs échelles et moments :

- Aux différentes étapes de la vie du projet de conception du parcours (voir partie 3.2) : *ex ante* (recueil des besoins/ irritants), durant la phase d'expérimentation, et *ex post* à des fins d'évaluation et d'amélioration continue du dispositif.
- Lors des différentes étapes d'un parcours individuel d'utilisateur : à son début, lorsqu'existent des dispositifs de profilage ou d'évaluation des besoins de l'utilisateur, amenant parfois à l'orienter et à personnaliser le parcours ; *in itinere* (sous la forme d'écoute « à chaud ») ; et à sa fin (souvent via une mesure de satisfaction).

Les méthodes d'écoute usagers déployées dans les organismes de sécurité sociale

Les organismes de sécurité sociale disposent d'un spectre large de méthodes pour recueillir la parole et la vision des bénéficiaires. Les méthodes d'écoute directe les plus souvent utilisées sont :

- Les questionnaires à chaud, qui sont des enquêtes délivrées après un contact des usagers avec la caisse pour apprécier leur satisfaction.
- Les questionnaires à froid, qui sont des enquêtes délivrées à un rythme généralement annuel (ex. enquête de satisfaction) ou de façon ponctuelle (ex. enquête thématique), pour apprécier la perception globale qu'ont les usagers de leurs caisses (contacts, délais de traitement des prestations, adéquation des réponses aux besoins...).
- Les focus groups, qui consistent à réunir une douzaine d'usagers dans un même lieu pour organiser des échanges collectifs autour d'un sujet d'intérêt commun de sorte à identifier des points convergents de satisfaction et d'irritants quant à leur relation avec la caisse.

D'autres méthodes souvent déployées par les caisses permettent de se forger une représentation de l'expérience des usagers sans pour autant les interroger de façon *ad hoc* :

- Le suivi des réclamations des usagers, qui permet de manière tant quantitative (nombre de réclamations pour un motif donné) que qualitative (verbatim usagers quant à la nature de la réclamation) d'identifier des irritants vécus par ces derniers. Le même travail peut être fait avec le recours à la médiation.
- La remontée d'agents en contact avec le public, qui est un dispositif de consultation interne des caisses par lequel sont identifiées, depuis le point de vue de leurs collaborateurs, les difficultés rencontrées par les usagers avec lesquels les agents sont en contact.
- L'interrogation de partenaires, concernant des usagers utilisateurs des services à la fois de la caisse et des partenaires.
- La modélisation de persona, c'est-à-dire l'identification de cas-types d'usagers (ex. par âge, situation socio-professionnelle, niveau de revenus) à partir desquels sont analysés les besoins (ex. droits dont ils peuvent bénéficier), les comportements (ex. fréquence des contacts et canaux de contacts privilégiés, recours aux droits) et les attentes (ex. offre de services inadaptée) ; dans une logique d'analyse de parcours, elle peut se décliner sous la forme d'usager traceur.

D'autres méthodes existent mais sont plus rarement mobilisées par les OSS :

- Les entretiens semi-directifs d'usagers, qui sont un mode d'interrogation directe et individuelle d'usagers, souvent utiles pour comprendre finement la représentation que se font les usagers de la caisse et les parcours de vie et de démarches qui sont les leurs.
- L'utilisateur mystère, qui est une méthode par laquelle un collaborateur de la caisse ou un prestataire externe se fait passer pour un usager et sollicite des services pour apprécier la qualité des réponses qui lui sont apportées.

[151] Plusieurs constats ressortent des investigations de la mission :

- Le premier dépasse les seuls parcours : il n'existe pas de dispositif national d'écoute usagers interbranche. Les grandes enquêtes de satisfaction sont propres à chaque caisse nationale et les services qui les organisent ne travaillent pas ensemble. Localement, des initiatives d'écoutes interbranches peuvent en revanche exister, à petite échelle.
- Les écoutes usagers sont plus fréquentes en fin de parcours qu'au moment de leur conception. Certains des principaux parcours, à l'instar du parcours création d'entreprise, ont été élaborés sans écoute usagers d'ampleur.

- Très rares sont les dispositifs d'écoute usagers dédiés à des parcours, y compris à des parcours digitaux, hormis les enquêtes diligentées - le plus souvent sous la forme de questionnaires usagers et agents, plus rarement de focus groups - durant les expérimentations avant généralisation. Par exception, l'enquête annuelle de satisfaction des Urssaf interroge désormais les TI récemment créateurs d'entreprise sur la notoriété du parcours « Mes premiers mois avec l'Urssaf » et leur satisfaction. Une enquête qualitative plus approfondie est programmée fin 2024. De même, la CNAV inclut dans son enquête annuelle de satisfaction globale des usagers des questions se référant aux étapes de préparation de la retraite.

[152] Au global, la mission note que l'écoute usagers est prise au sérieux par les OSS. Devenue incontournable dans leur discours, elle est de plus en plus présente dans leurs pratiques. Certains des réseaux, notamment la branche famille, sont dotés de dispositifs très complets et mettent des ressources à disposition des caisses locales. En cela, elles répondent aux engagements Services publics + (notamment l'engagement n°7 : « Votre avis est pris en compte pour améliorer le service rendu ») exigeants, y compris en matière de co-construction. Désormais, il paraît nécessaire de faire changer d'échelle l'écoute usagers et de passer à l'interbranche. Le développement de parcours usagers interbranches le requiert et peut ici encore être un catalyseur efficace. S'agissant des parcours digitaux, les techniques se sophistiquent et emprunteront de plus en plus à celles du marketing, notamment grâce à données plus nombreuses et plus fines (cf 3.4), que les caisses auront intérêt à davantage analyser et exploiter ensemble. Quant à l'écoute d'usagers plus fragiles, elle continuera à reposer sur des techniques plus qualitatives, moins automatisées et partant plus lourdes.⁷³

Recommandation n°18 Mettre en place et exploiter des écoutes usagers en interbranche sur des moments de vie.

4.3.2 Mettre en place des dispositifs d'évaluation proportionnés aux enjeux de chaque parcours

[153] **La mission n'a pas identifié d'exemple d'évaluation complète d'un des parcours**, qui cherche à mesurer ses différents effets, et encore moins à croiser ces résultats avec les moyens mobilisés par les caisses, dans une logique d'efficience. D'ailleurs, aucune caisse n'a établi de cadre d'évaluation d'un parcours, pas même la CNAF dans sa lettre réseau de 2017 consacrée à la méthodologie des parcours usagers. La branche la plus avancée en termes de suivi, et d'évaluation au moins partielle, paraît être l'Urssaf, à l'aide de tableaux de bord de suivi de certaines offres (création d'entreprise, première embauche, cessation d'activités). Dans les autres branches, la mission a relevé des évaluations d'expérimentations des parcours avant leur généralisation, peu approfondies en ce qu'en général elles n'ont pas cherché à mesurer des effets propres du parcours comme mode d'organisation de la relation de service.

⁷³ La DITP a lancé en juillet 2024 un appel à manifestation d'intérêt auprès d'organismes de recherche publique pour développer un dispositif territorialisé d'écoute du ressenti et des attentes des usagers éloignés des services publics. Est visée une méthodologie de nature qualitative, moins exposée aux biais de recrutement liés aux méthodes déclaratives et quantitatives, et appliquée sur un temps long (au moins douze mois).

[154] A cet état de fait, la mission trouve plusieurs explications : i) le parcours paraît considéré par les caisses comme objet d'évaluation moins prioritaire que d'autres, compte tenu des enjeux (notamment budgétaires) ; ii) les évaluations se heurtent à d'indéniables limites techniques de qualité et d'accès aux données (de contacts, de traçabilité dans le temps, de capacité à les croiser avec des données de production). Notamment, la seule définition de qui est bénéficiaire d'un parcours est tout sauf triviale ; iii) enfin, à cette heure, la jeunesse de nombre de parcours n'offre pas suffisamment de recul pour des évaluations ex post solides.

[155] La mission ne conteste pas ces raisons et ne **recommande pas de systématiser des évaluations complètes pour tous les parcours. Toutefois, elle considère que l'ambition évaluatrice actuelle est trop faible**, surtout pour les parcours, existants ou à venir, qui dans leur volet attentionné mobilisent le plus de moyens. Elle souligne en outre que la relation de service favorise des évaluations avec contrefactuel, comparant des groupes de bénéficiaires et de non bénéficiaires, plus facilement que d'autres dispositifs davantage encadrés par le principe d'égalité qui limite les possibilités d'expérimentations territoriales ou bénéficiant à une partie des usagers seulement.

[156] Afin d'explorer les possibilités actuelles d'**évaluer avec des méthodes économétriques les effets d'un parcours, la mission a choisi d'approfondir, avec l'appui du pôle data de l'Igas, le parcours proposé par l'Urssaf aux travailleurs indépendants créateurs d'entreprise**. Ce parcours a été choisi en raison de son antériorité plus grande et de sa modélisation plus avancée que d'autres parcours. De plus, la documentation associée au parcours laissait penser que la branche recouvrement, dont l'expertise statistique est reconnue, disposerait d'une large palette de données de contact exploitables. Les principaux résultats et enseignements de cette étude sont résumés dans l'encadré ci-dessous et présentés de manière développée dans l'annexe 9. **Ils permettent de conclure que les effets mesurés de ce parcours sont positifs mais quantitativement limités.**

Principaux résultats et enseignements de l'évaluation du parcours « Création d'entreprise » réalisée à l'aide des données de la branche recouvrement

Objectifs de l'évaluation : identifier et quantifier les effets propres du parcours, en prenant pour références premières les deux objectifs principaux du parcours affichés par l'Urssaf : accompagner les TI primo-créeurs d'entreprise et prévenir les difficultés susceptibles de générer une charge de travail ultérieure pour les Urssaf.

Les données utilisées : trois ensembles de données sont pertinentes pour ce type d'évaluation : 1. des données de caractéristiques socio-économiques des primo-créeurs ; 2. des données relatives au bénéfice de ce parcours (proposition initiale du parcours, historiques des contacts omnicanaux, entrants et sortants, rendez-vous, inscription à la newsletter, participation à des ateliers collectifs, ...) ; 3. des indicateurs d'impact du parcours.

Pour s'adapter au fait que les données nécessaires n'étaient que partiellement disponibles (aux niveaux national ou régional), la mission a été conduite à :

-Restreindre l'identification des bénéficiaires du parcours aux usagers ayant eu certains types de contacts (téléphoniques, mails, rendez-vous, accueil physique), entrants et/ou sortants, avec l'Urssaf durant leurs premiers mois d'activité. Le parcours complet n'a donc pas pu être évalué.

- Resserrer la mesure des effets du parcours sur trois indicateurs d'impact : le respect de l'échéance de la première déclaration par les autoentrepreneurs (AE), le respect des règles fixées par l'Urssaf pour le premier versement, le bénéfice de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE) pour les créateurs de moins de 26 ans.

Les méthodes mises en œuvre : la mission, dépendante des données disponibles, a cherché à comparer les indicateurs d'impact entre les bénéficiaires du parcours et des groupes témoins au moyen de méthodes économétriques différentes. Une méthode d'appariement - consistant à identifier pour chaque bénéficiaire du parcours un « jumeau », ayant les mêmes caractéristiques socio-économiques mais non bénéficiaire – a été appliquée à l'échelle nationale et en Languedoc-Roussillon. Seul un nombre réduit de caractéristiques des TI était disponible pour procéder à ces appariements, si bien que leurs résultats sont à utiliser avec précaution. La mission a également tiré profit de modalités de mise en œuvre différentes du parcours selon les régions. Ainsi, l'Urssaf Languedoc-Roussillon, entre 2018 et 2022, a restreint pour les AE le bénéfice du parcours aux moins de 30 ans, ce qui a permis de comparer les indicateurs d'impact des créateurs autour de cet âge seuil. De même, la région Midi-Pyrénées s'est singularisée en ne déployant à grande échelle le parcours qu'à partir de la mi-2023, permettant de comparer les indicateurs d'impact entre les deux semestres.

Les principaux résultats obtenus sur les effets du parcours :

Tout d'abord, la richesse des données a permis de réaliser d'instructives statistiques descriptives sur les quelque 630 000 primo-créateurs de 2023. Notamment, une typologie de dix groupes d'AE a été construite. Ces résultats pourraient être utilisés par la branche recouvrement pour segmenter et décliner plus finement le parcours, au bénéfice de catégories d'âge (les plus jeunes) ou de secteurs d'activités (livraison à domicile, restauration rapide, vente à distance, ...) dont les indicateurs d'impact sont moins bons. En tout cas, ces résultats confortent l'accent mis par la branche sur les TI « au réel », dont le taux de conformité du premier versement est très en retrait par rapport aux AE.

S'agissant des effets propres du parcours, ils sont à ce jour encore difficiles à évaluer, faute de données suffisamment complètes. Pour autant, les premiers résultats obtenus en utilisant des méthodes différentes permettent de conclure à des effets, statistiquement significatifs, qui sont favorables bien que souvent limités. Il ressort des méthodes d'appariement utilisées au niveau national, que les AE primo-créateurs ayant sollicité des contacts avec l'Urssaf voient leur taux de réalisation dans les délais de la première déclaration (81,9 %) amélioré de 5,5 points par rapport à leurs « jumeaux » du groupe témoin (76,4 %). Le taux de paiement conforme est supérieur de 2,1 points pour les AE, et de près de 18 points pour les TI au réel (51,5 % versus 33,7 %). Pour le recours à l'ACRE des moins de 26 ans, l'écart est important, s'élevant à 21 points (61 % versus 40 %). En Midi-Pyrénées, il a été mesuré (sans utiliser de méthode d'appariement) que le déploiement du parcours à l'été 2023 s'est accompagné d'une amélioration entre les deux semestres de 4 points de la première déclaration des AE, de 7 points de la conformité du premier versement, et de 7 points du bénéfice de l'Acre pour les moins de 26 ans.

Les enseignements plus généraux sur la méthodologie d'évaluation d'un parcours :

-Les méthodes économétriques standards peuvent trouver à s'appliquer pour évaluer des parcours. Instruments de la relation usagers moins encadrés par le principe d'égalité que des prestations légales, il est fréquent qu'ils se déploient selon des temporalités différentes selon les territoires, ce qui ouvre d'intéressantes opportunités d'« expériences quasi-naturelles ».

-Une évaluation de parcours est exigeante en termes de besoins de données de contacts individuelles, multicanales et disponibles sur une durée de plusieurs mois, et parfois plusieurs années pour mesurer des effets sur le long terme, bien au-delà de la fin du parcours. Tendre vers l'exhaustivité, au moins pour les principales composantes du parcours, est essentiel pour ne pas fausser l'évaluation et identifier avec suffisamment d'assurance des groupes « traités » et des groupes « non traités ». Intégrer dans les SI un « marqueur » pour les usagers effectivement bénéficiaires du parcours renforce notablement la capacité à mener ces évaluations.

-Ces défis sont démultipliés pour évaluer des parcours interbranches. Il s'agit d'évaluations plus lourdes encore, qui nécessitent de combiner des méthodes quantitatives et qualitatives, notamment d'écoutes usagers pour évaluer le ressenti, la confiance ou l'autonomie des usagers.

[157] **Au vu de ces éléments, la mission formule les recommandations suivantes en matière d'évaluation :**

- Pour chaque parcours existant ou à créer, définir plus précisément que ce n'est fait aujourd'hui les objectifs de résultats poursuivis et les quelques indicateurs clés associés, en proportionnant leur nombre aux enjeux financiers et sociaux.
- Pour chaque parcours existant ou à créer, questionner les bénéficiaires concernés par ce moment de vie dans les baromètres de satisfaction (ceux des caisses ou ceux réalisés par la DITP lorsque le moment de vie fait l'objet d'une politique interministérielle). Ce sondage des usagers pourrait n'être porté que par la caisse pilote du parcours, et ne pas être annuel pour tous les moments de vie.
- Réaliser au moins une évaluation approfondie, d'un parcours existant, interbranche et complet – incluant sa dimension digitale pour les plus autonomes. Cette évaluation se concentrerait sur les effets sur les usagers au regard des objectifs fixés (accès à des prestations et services, satisfaction, autonomisation), et analyserait également les coûts et bénéfices associés pour les organismes de sécurité sociale (déport vers les canaux numériques, évolution des réitérations, des indus, des réclamations, ...). Ce faisant, l'objectif premier de cette évaluation serait de prouver l'intérêt de l'instrument parcours et les conditions de réussite à partager en interbranche.
- La complexité de l'évaluation (suivi de trajectoires, éclatement des données, détermination des groupes témoins contrefactuels) plaide pour que les directions des études des caisses nationales soient mobilisées pour la mener. Il est proposé de réaliser cette étude sur un des parcours existant pour ne pas tarder à la lancer : les parcours « naissance » ou « je demande ma retraite » paraissent intéressants pour mener cette évaluation. Il paraît aussi nécessaire d'évaluer *in itinere* l'expérimentation des nouveaux parcours prévus dans la feuille de route (par exemple : la demande de retraite de certains publics fragiles, la transition vers le statut d'aidants, ou l'accès à la majorité de publics jeunes). Une telle approche permettrait, si le dispositif d'évaluation est prévu *ex ante*, de mener une approche contrefactuelle en impliquant dans l'expérimentation des caisses locales qui déploient le parcours, et d'autres non, permettant de comparer la situation des bénéficiaires avec celle de publics similaires ne profitant pas du parcours.

Recommandation n°19 Formaliser pour chaque parcours les objectifs poursuivis (d'abord pour les usagers) et leur associer un nombre d'indicateurs d'évaluation proportionné aux enjeux sociaux et financiers afférents au parcours.

Recommandation n°20 Réaliser, dans le cadre du comité de pilotage, avant la préparation des prochaines conventions d'objectifs et de gestion, au moins une évaluation approfondie d'un parcours interbranche existant et évaluer *in itinere* un des nouveaux parcours à créer.

LISTE DES ANNEXES

1. Méthodologie
2. Etat des lieux des parcours des organismes de sécurité sociale : résultats de l'enquête auprès des caisses locales
3. Repères sur le recours à la notion de parcours usagers au niveau international
4. La relation usagers et les parcours de la branche famille. L'exemple du parcours « Séparation »
5. La relation usagers et les parcours de la branche maladie. L'exemple du parcours coordonné « Arrivée de l'enfant » des branches famille et maladie
6. La relation usagers et les parcours de la branche recouvrement. L'exemple du parcours « Création d'entreprise »
7. La relation usagers et les parcours de la branche vieillesse. Les exemples de deux situations complexes du parcours « Passage à la retraite »
8. Le parcours « Passage à la majorité des jeunes de l'aide sociale à l'enfance » des Caf et Cnam du Lot
9. Evaluation des effets du parcours « Création d'entreprise » à l'aide des données de la branche recouvrement
10. Ecoute usagers du parcours « Séparation »

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Cabinet ministériel et administrations centrales

Cabinet de la ministre du travail, de la santé et des solidarités

Justine HOICHEMAIN, conseillère en charge des comptes sociaux

Direction de la sécurité sociale

Franck VON LENNEP, directeur

Pierre PRIBILE, directeur

Delphine CHAMPETIER, cheffe de service, adjointe au directeur

Claire VINCENTI, sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

Laurent LENIERE, adjoint à la sous-directrice

Alexandre MARGUERITE, adjoint à la sous-directrice

Nohmie BEN REKASSA, cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale

Guillaume THOREY, adjoint à la cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale

Anne-Gaëlle CASANDJAN, cheffe de bureau division des affaires communautaires et internationales

Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Benoît DUJOL, directeur général

Denis DARNAND, sous-directeur de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Direction interministérielle de la transformation publique

Thierry LAMBERT, délégué interministériel

Ghislain DERIANO, chef du service expérience usagers

Anne-Sophie MILGRAM, directrice du programme gouvernemental Simplifier les démarches par l'approche des moments de vie

Direction générale des finances publiques

Daniel BALDAIA, chef de la mission Stratégie relations aux publics

Sandra PERNET, chargée de mission relation aux publics et responsable du secteur « internet »

Stéphane ALBISETTI, accueil physique et partenariat France services

Direction générale des étrangers en France

David COSTE, directeur de l'intégration et de l'accès à la nationalité

Eric DECHARNE, chef du bureau de l'accompagnement social et professionnel à la sous-direction de l'intégration des étrangers

Anaïs GUILLOU, cheffe adjointe du bureau de l'accompagnement social et professionnel

Direction des affaires européennes et internationales des ministères sociaux

Catherine BORSI-SERHAN, direction des affaires européennes et internationales

Autorités administratives indépendantes

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Eric DELISLE, chef du service de l'emploi, des solidarités, du sport et de l'habitat

Basile GULEY, juriste

Défenseur des droits

Pierre AURIEL, adjoint au directeur - affaires publiques

Elsa ALASSEUR, cheffe du pôle droits fondamentaux des étrangers (DFE)

Laurence MARQUETTY, cheffe du pôle régimes d'assurance sociale (RAS)

Nouria AHAMADA, juriste au pôle DFE

Mathilde BROUZES, juriste au pôle DFE

Véronique MARCENAT, juriste au pôle RAS

Eléonore QUINIOU, juriste au pôle RAS – coordinatrice retraite

Agences et opérateurs

Agence nationale de la cohésion des territoires

Eric ETIENNE, directeur général délégué territoires et ruralités

Guillaume CLEDIERE, directeur du programme France services

France Travail

Charline NICOLAS, directrice générale adjointe

Jean-Pierre TABEUR, directeur département accompagnement et prestations

Leila CHEURFI, département accompagnement et prestations

Carine ROUILLARD, directrice générale adjointe de l'administration, des finances et de la gestion

Hervé JOUANNEAU, directeur de la direction du développement des compétences dans les territoires

Elisabeth GUEGUEN, directrice de l'indemnisation et de la réglementation

Frederic ROBINEAU, adjoint à la direction de l'indemnisation et de la réglementation

Monika MISKOLCZY, chargée de mission, cabinet, direction générale adjointe de la stratégie et des relations institutionnelles

Caisses nationales de sécurité sociale

Caisse nationale d'allocations familiales

Nicolas GRIVEL, directeur général

Agnès BASSO-FATTORI, directrice générale déléguée chargée de la direction du réseau

Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice générale déléguée chargée des politiques familiales et sociales (DPFAS)

Solange POVEDA, directrice du département relation de service et appui aux métiers, direction du réseau

Laurent DELIN, adjoint à la directrice de la relation de service et appui au métier

Vincent CLAUDE, conseiller direction DPFAS (parcours arrivée de l'enfant)

Delphine BILQUEY, responsable du centre national d'appui au métier (CNAM)

Elodie KACZKA, référente du pôle écoutes usagers du CNAM

Florent HOSATTE, responsable du pôle MOA de la modernisation des prestations, département ingénierie des échanges

Charlotte KUNTSMANN, conseillère en politique sociale et familiale, référente de parcours usagers pour les parcours en lien avec la parentalité

Patricia CHANTIN, directrice adjointe de cabinet du directeur général

Caisse nationale d'assurance maladie

Fanny RICHARD, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins, direction déléguée aux opérations

Docteur Rémi PECAULT-CHARBY, médecin conseil, responsable des missions nationales

Docteur Jérémie BUISSON, direction déléguée aux opérations

Isabelle DARME, direction déléguée aux opérations

Elodie NAFFRECHOUX, direction déléguée aux opérations

Sandrine DUBERT, direction déléguée aux opérations

Caisse nationale d'assurance vieillesse

Renaud VILLARD, directeur général

Frédéric BIRRITTIERRI, directeur retraite

Jean-François CAUSSE, responsable de la mission partenariat

Jean-Bernard NILLES, responsable du département offre de services

Solène GAUDIN, département de l'offre de services, chargée de marketing

URSSAF Caisse nationale

Sophie PATOUT, directrice déléguée

Evelyne FLEURET, adjointe au directeur de cabinet

Julie AUBERTIE, directrice nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)

Alexandre MAUDOUX, adjoint de la directrice, DNRTI

Véronique DRULANG, sous-directrice, département action sociale et partenariat, DNRTI

Cyrille HAGNERE, adjoint du directeur, direction des études, des statistiques et de la prévision (DISEP)

Anne-Laure ZENNOU, responsable du département des statistiques et de l'animation du réseau, DISEP

Svetlana ROGANOVA, chargée d'études statistiques, DISEP

François ALIBERT, chargé d'études statistiques, DISEP

Carole LECLERC, directrice de l'innovation et du digital (DID)

Françoise DOLL, directrice équipe studio X, DID

Simon NICOLAS, responsable département expérience digitale et relation usager, DID

Patricia POULET-MATHIS, directrice des offres particulières

Nicolas DELAFORGE, directeur de la relation client, de la production et de la maîtrise des activités

Pierre RAMON BALDIE, directeur de la gestion du réseau et des moyens (DGRM)

Bruno DURAND, responsable de projets, DRGM

Jean GARDAIR, sous-directeur du pilotage et de la performance (DAPS)

Laurent VIVAT, sous-direction des partenariats, DAPS

Anne-Cécile VASSEUR, chargée de mission, DAPS

Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)

Daniel COUILLAUD, président

Eric LE BONT, directeur

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Anne-Laure TORRESIN, directrice générale

Cyrielle HERONNEAU, directrice digitalisation, innovation, gestion des connaissances, relation et expérience de service

Valérie AVILES, directrice métier famille retraite et invalidité, direction déléguée aux opérations (DDO)

Florent VIEIL, attaché de direction, DDO

Karine VALDENNAIRE, responsable de département, DDO

Marie-Dominique EMERY, adjointe du département relation et expérience de service, DDO

AGIRC-ARCCO :

Frédéric ROULLIER, directeur du produit retraite et de l'offre de service

Entreprises privées

MAIF

Chloé BEAUMONT, responsable design et marketing stratégique

Agnès RENIE, responsable de l'excellence opérationnelle et de la satisfaction sociétaria

BearingPoint

Axelle PAQUER, présidente de Bearing Point France, Belgique, Luxembourg, Afrique

Muriel MONTEIRO, associée en charge expérience clients usagers

Iphigénie DJELLOULI, manager secteur public protection sociale et santé

Sylvain SURMONNE, directeur associé santé protection sociale

Personnalités qualifiées

Dominique LIBAULT, directeur de l'EN3S

Julien DAMON, conseiller scientifique de l'EN3S, enseignant à l'IEP de Paris et à HEC

Antoine RODE, chargé de recherche à l'Odenore (observatoire des non-recours aux droits et aux services)

Céline PERRUCHON, Laurent GRATIEUX, Jean-Philippe VINQUANT, Frédéric TURBLIN, Denis LE BAYON, Stéphanie FILLION, Louis-Charles VIOSSAT et Patrice LECOCQ, membres de l'IGAS

Déplacements de la mission

Yvelines

Maison France services Les Mureaux

Ali RIH, directeur de la MFS

Et plusieurs médiateurs de l'équipe du PIMMS des Mureaux

Centre communal d'action sociale (CCAS) Les Mureaux

Henri LEBLANC, directeur du pôle accompagnement et solidarités

Gisèle MPUNGA, directrice des solidarités et du CCAS

Leslie MESNAY, cheffe de service santé

Natercia LOUREIRO, agent social – domiciliation

Mylène LEBRETON, intervenante sociale au commissariat

Najat RAZAL EL QARAOUI, agent d'accueil CCAS

Kolo DOUKOURE, technicienne intervenante sociale familiale

Mireille MAMECHE, médiatrice santé

Hamza GHANIM, chargé de projets espace seniors

Valérie PERRINE, agent d'accompagnement personnalisé seniors

Maison France Services de Trappes

Sébastien Le Goff, directeur des maisons France services de Trappes et de Guyancourt

Et plusieurs médiateurs sociaux

CAF des Yvelines

Didier GROSJEAN, directeur

Aurélie SCHAAF, directrice adjointe des allocataires et des partenaires, Caf des Yvelines

Stéphanie AFONSO-FERNANDES, responsable du pôle accompagnement social et numérique, Caf des Yvelines

Béatrice MENDY, responsable pôle accueil et partenariats prestations

Laurence GARNIER, travailleur social, Caf des Yvelines

Delphine HILBERT, attachée de direction, responsable du pôle appui au pilotage

Stéphanie SALSON, travailleuse sociale

Marine CUPIT, chargée d'innovation

CPAM des Yvelines

Vincent COMPAIN, directeur adjoint service, CPAM des Yvelines

Margaux HONNET, manager stratégique, direction de l'accompagnement des assurés, CPAM des Yvelines

Elodie MARCHE, manager de proximité, filière accueil, CPAM des Yvelines

Pyrénées atlantiques

CPAM

Vincent MAGINOT, directeur

Dounia EL GUASMI, sous-directrice, service à l'utilisateur

Clotilde CHOCHOIS, adjointe à la sous-directrice, service à l'utilisateur

Michelle REY, responsable prévention CPAM de Bayonne

Murielle LAFFITTE, adjointe direction appui au pilotage

Stéphanie LE BURLU, responsable pilotage de la stratégie

Apollin MALCOURT, responsable marketing écoute client

Docteur Philippe NAKPANE, directeur du pôle santé publique

Docteur Beatrice DUPEROU, directrice du pôle santé publique

Hanane AZZIDIN responsable de l'accueil CPAM de Pau

Jennifer MONTAMAT gestionnaire conseil Pau

Benoît TRAVISI, gestionnaire conseil

Echelon local du service médical (ELSM) de Pau- Bayonne

Docteur Soula CIBRARIO, médecin chef adjoint

Stéphanie CHIPEY, référente technique du service médical de Pau-Bayonne

Lionel FLOQUERT, responsable -adjoint du pôle invalidité

CAF

Jérôme ROTETA, directeur

Naima CHOUKRI, sous-directrice, service à l'allocataire

Thibault ROULIN, sous- directeur services aux partenaires

Isabelle DUMAS, directrice comptable et financière

Régis COLLIN, adjoint à la sous-directrice service à l'allocataire

Natacha SANCHEZ directrice-adjointe en charge des ressources

Astrid SEZE, manager pôle parents et familles monoparentales Bayonne

Gisele BRAQUESSAC, manager pôle parents et familles monoparentales Bayonne

Frédéric DOMERCQ, manager opérationnel de la relation de service

Delphine LAURENT, responsable du territoire BEARN

Lea DI DIO, responsable communication

Jessica DONNAY, écoutante rebond solo

Mélanie SAUBION, gestionnaire conseil allocations

Erkia ABBAOUI, manager de proximité

Lot

Mélanie RIDEL, directrice adjointe enfance, famille santé, conseil départemental du Lot

Elodie VERMUNT, directrice par intérim, Cnam du Lot

Valérie GUILLON, directrice, Caf du Lot

Isabelle LARRIBE-LLORCA, directrice adjointe, Caf du Lot

Guillaume BOLOS, responsable de secteur, mission locale du Lot

Nikolaz GUYOVIC, directeur de la direction de la citoyenneté et de la légalité, préfecture du Lot

Nadine LAFFORGUE, cheffe du bureau des migrations et de l'intégration, préfecture du Lot

Jean-Pierre CHAUBAUD, éducateur à la maison d'enfants à caractère social (MECS) de Montcuq, Apprentis d'Auteuil

Camille COUDERC, référente jeunes ASE, Caf du Lot

Sara GBIPKI, référente jeunes ASE, Caf du Lot

Cristel MARCELLE, référente jeunes ASE, Caf du Lot

Jihane DAOUDI, référente jeunes ASE, Cnam du Lot

Séverine CANTALOUBE, référente jeunes ASE, Cnam du Lot

Jean-Luc TESTUT, responsable solidarité, écoute client, mission d'accompagnement santé (MAS) et partenariats, Cnam du Lot

Marie SOLIGNAC, référente parcours autonomie, conseil départemental du Lot

Isabelle BENAC, coordinatrice des dispositifs mineurs non accompagnés et jeunes majeurs, conseil départemental du Lot

Lydie CLAUZEL, responsable du département Prestations, Caf du Lot

Marianne PEROCHÉAU, éducatrice au service jeunes en insertion

2 jeunes prises en charge par l'ASE du lot et deux majeurs anciennement pris en charge par le conseil départemental en qualité de mineurs non accompagnés

Stéphanie BOYER, directrice de la maison des adolescents du Lot

Réunion en visio-conférence du groupe de travail national CNAF « parcours jeune ASE »

Chrystelle FOUSSIER-FERNANDEZ, direction réseau de la CNAF

Laetitia KSIBI-SAHLI, responsable production Caf de l'Allier

Marie GIRAUD, assistante sociale Caf de l'Allier

Frédéric WALLET, responsable action sociale Caf de l'Orne

Cécile MORON, responsable unité de production Caf de l'Orne

Occitanie

Urssaf Languedoc-Roussillon

François HIEBEL, directeur régional

Frédéric AZEMARD, directeur adjoint

Pierre PETIGNY, directeur de recouvrement des travailleurs indépendants

Sylvie LAVAL, adjointe au directeur de recouvrement des travailleurs indépendants

Aurelien LE CAMPION, responsable de projets transverses et d'innovation travailleurs indépendants

Sandrine SAUREL, responsable relation de service travailleurs indépendants, site de Montpellier

Sophie SALERNO, responsable du service action sociale

Véronique MONCLUS, responsable d'unité

Laurence COTTY, conseillère cellule d'accompagnement des créateurs

Pierre VERA, représentant du CPSTI au conseil d'administration de l'URSSAF Languedoc-Roussillon, président de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de l'Aude et trésorier de la CMA Occitanie

Benjamin MALEK, caisse d'allocations familiales, département du Gard

Amel AIT AKLI, doctorante (précarités des travailleurs indépendants)

DRSM

Docteur Isabelle VERIEN, médecin conseil-adjoint DRSM d'Occitanie

Docteur Sophie RUGGIERI, directrice de la DRSM

Docteur Frédéric MARGAROLI, responsable du pôle prestations

ELSM de l'Hérault

Malika LAGNAOUI, unité de traitement des avis des médecins traitants

Corinne PROCOPION, assistante technique

Nathalie CHAZAL, chargée de mission du service social

CARSAT

Eric MICHON, directeur régional

Marie-Christine d'AVRINCOURT, directrice adjointe

Angélique POIGNANT, direction offre de service retraite

Sonia BOURDE, responsable service social

Mustapha ELALI, assistant social bassin de Tau, Sète, Frontignan

Sabrina RIGO-LAFITTE, référente technique et législation

Jean-Antoine RAMOS, responsable cellule des entrées

David MESGUICH, responsable production centralisée retraites

Franck NAASSENS, responsable gestion des flux courrier

Marne

Espace France Services

Bérénice RIQUET, conseillère France services

Sandrine LEBON, responsable et conseillère France Services

Centre local d'information et de coordination (CLIC)

Gaëlle EGRAND, coordinatrice du CLIC des Paysages de la Champagne

Département de la Marne

Emmanuelle MAINSANT, cheffe du service personnes âgées département de la Marne, pôle solidarité

Marie-Sophie DUCOIN, assistante de service social - pôle solidarités direction enfance, famille et prévention santé – département de la Marne

Romane PAIANO, stagiaire pôle solidarités, direction enfance, famille et prévention santé – département de la Marne

Commune de Dormans

Véronique BULLIARD, adjointe au maire de la commune de Dormans chargée des affaires sociales

Michel COURTEAUX, maire de la Commune de Dormans / vice- président de la CCPC, chargé de France services

Régis COUTANT, président de la Communauté de Communes des Paysages de la Champagne (CCPC) – porteur de l'espace France services des Paysages de la Champagne

Charente

Espace France services

Thomas PARIS, responsable du pôle de solidarité de la communauté de communes de la Rochefoucauld, responsable de l'espace France Services

Fabrice MAZIERE, conseiller France services

Centre communal d'action sociale d'Angoulême

Mme REVEILLERE-MERCIER, directrice du CCAS d'Angoulême

Mme POULAIN, responsable du service accompagnement social

Virginie SARDIN, agent d'accueil

Virginie CORBENIER, assistante sociale

Maison des solidarités du département (MDS Angoulême-Ma Campagne)

Sophie LASCAUX, responsable adjointe du territoire d'action sociale de l'angoumois

Pauline YOU, secrétaire de la MDS du quartier Victor Hugo

Murielle Madelin, secrétaire sur le territoire d'action sociale de l'Angoumois (secteur grande Garenne)

Hauts de France

CPAM (Lille Douai)

Carole GRARD, directrice

Milana SISAMOUTH, directrice adjointe – direction prestations et relation de service

Julien BROCK, sous-directeur – direction gestion de prestations

Lara DURAND-SOBASZEK, responsable partenariat et accompagnement des assurés

Elodie TAILLIEU, responsable délégués sociaux

Joanna TESSON, déléguée sociale

Aude BEELE, responsable département marketing

Valérie LEFEBVRE, responsable département employeurs

David BAUDRIER, responsable relation employeurs

Arnaud BECUWE, responsable département services aux assurés

CARSAT

Christophe MADIKA, directeur général

Frédéric MIQUEL, directeur de cabinet

Florent GAZZERA, directeur adjoint retraite

Clémentine SPIESER-GAZZERA, directrice adjointe maladie

Christine DOLLE, ingénieur-conseil régional

Emilie REIN, responsable sous-direction pilotage, qualité, service centraux

Frank LORINI, sous-directeur proximité et accompagnement du réseau

Mélanie DE BLOCK, responsable département coordination de l'offre de services retraite

Clément ROYER, technicien conseil retraite

Laurie PERRAULT, sous-directrice pilotage et action sociale vieillesse

Geraldine DELCROIX, responsable action sociale vieillesse

Laëtitia JEZIERSKI, technicienne action sociale vieillesse

Sarah LEVEUGLE, responsable du pôle Ingénierie

Céline LECOUSTRE, chargé de développement – service ingénierie

Christelle AUBERT, responsable service social régional

Audeline CLAISSE, assistante sociale – service social régional

Barbara PAGNON, assistante sociale – service social régional

Mathieu LOGEON, responsable des départements aides financières aux entreprises et actuariat

Magali FILLETTE, responsable département communication - marketing – offre de services

Flore-Anne LOURME, responsable marketing – offre de services

Imène MAZOUZI, responsable contentieux, médiation, réclamation

Angélique DELANNOY, coordinatrice réclamation

Caf du Nord

Audrey MATHON-DEBETENCOURT, directrice

Sébastien SEURON, directeur adjoint, direction services aux usagers

Valérie SAGOT, sous-directrice, direction services aux usagers

Majid FERGANI, médiateur, direction services aux usagers

Sylvie WASIK, responsable secteur flux entrants et offre de service usagers et partenaires, direction services aux usagers

Catherine LEMAIRE, référente technique secteur flux entrants et offre de service usagers et partenaires, direction services aux usagers

Margaux DUQUESNOIS, responsable accueil agence Lille, direction services aux usagers

Justine PARCY, technicienne service aux usagers (TSU) , direction services aux usagers

Sandrine BOUCOT, responsable d'unité PF, direction services aux usagers

Marine DELACROIX, référente technique, direction services aux usagers

Adélaïde RAVELEAUX, directrice adjointe, direction développement des territoires

Antoine TONDEUR, sous-directeur, direction développement des territoires

Juliette SIMONIN, chargée d'animation et d'évaluation départementale, direction développement des territoires

Nassera ZANZAN, chargée d'intervention sociale, direction développement des territoires

Virginie BARON, chargée d'intervention sociale, direction développement des territoires

Agnès MORAND, responsable ARIPA, agence comptable

Agathe DU PONTAVICE, stagiaire direction EN3S, direction générale

URSSAF

Laury DUCOMBS, directeur

Carine LEDUC, directrice adjointe

Laurent DELOFFRE, directeur régional du recouvrement travailleurs indépendants

Véronique DELHAYE, en charge des partenariats et médiatrice

Mélanie VERHELLE, responsable accueil et conseillers relations clients

Olivia DETROYE, responsable de l'unité middle office accompagnement des créateurs d'entreprise

Rachel DEGRUTERE, gestionnaire au sein de l'unité middle office accompagnement des créateurs d'entreprise

Bertrand CRESPEL, agent d'accueil

Arnaud PETITPAS, conseiller relation client

Soline MONLEON, responsable de service au sein du département immatriculation employeurs

Lise BRIRAUD, gestionnaire au sein du département immatriculation employeurs

Linda LEBORGNE, responsable adjointe du service national chèque emploi associatif

Christopher MARTIN, conseiller association au sein du service national chèque emploi associatif

Bilal BOUNAB, représentant de la fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE) au conseil d'administration

MSA Nord-Pas de Calais

Franck-Etienne RETAUX, directeur

Aurélien DANTHOIS, responsable développement sanitaire et social sur les territoires

Maïté HUARTE, responsable relation de service

Marie Andrée DEVYLDERE, responsable du service social du Nord

Isabelle RODRIGUES, chargée d'études cellule fragilité

Olivier BOURGEOIS, conseiller en protection sociale

Florence RANVIN, agent d'accueil

Elodie JNAINI, agent d'accueil

France Travail

Pascal DUMONT, directeur régional adjoint chargé de la stratégie et des relations avec les élus

Stéphan LATA, conseiller référent indemnisation

Valérie NISSE, conseillère emploi accompagnement

Pauline ZABLOCKI, conseillère emploi accompagnement

Bourgogne - Franche Comté

CARSAT (visio-conférence)

Aymeric de CHALUP, directeur branche retraite

Benjamin BIARD, adjoint département proximité retraite

Grand Est

Caf du Bas-Rhin

Francis BRISBOIS, directeur

Karine AUGUY, directrice adjointe

Isabelle NIAY, responsable du pôle relation de service

Marjorie MARSON, référente en travail social

Christelle CLEDAT, responsable d'une unité de production (segment des familles monoparentales)

Caroline PARENT, responsable d'une unité d'accueil (agence de Schiltigheim)

Stéphanie BELVOIX, travailleuse sociale

Isabelle JACOB, travailleuse sociale

Marie-Catherine SCHWARTZ, travailleuse sociale

Nadia YAICH, conseillère de service à l'utilisateur

Clémentine STEIBLI, conseillère de service à l'utilisateur

Samantha WILT, gestionnaire conseil allocataires

Fanny HAUTBOIS, gestionnaire conseil allocataires

Rachel REIMEL, gestionnaire conseil allocataires

Christelle JUCHIS JUCHS, gestionnaire conseil allocataires

Arnaud KAPFER, secrétaire CSE

Jeannique PAYSSERAND, secrétaire adjointe CSE

Saïda HANAFI, membre du CSE

Rhizlane RADOUANI, chargée de mission accès aux droits

CPAM du Bas-Rhin

Maxime ROUCHON, directeur

Nazim OUREB, sous-directeur remboursements et accès aux soins

Mathieu NARDIN, responsable du département droits et gestion des bénéficiaires

Saïd BOUNOUA, responsable du département accompagnement aux soins et relation aux établissements

Evelyne MONKA, chargée de mission

Caf du Haut-Rhin

Najate AIT HADDA, responsable contentieux et manager service ARIPA, Haut-Rhin

Ghislaine NADIF, responsable adjointe ARIPA du Haut-Rhin

Tribunal administratif de Saverne

Alexandre KRAUSHAAR, juge aux affaires familiales

Alexandra KRUMMENACKER, chargée de mission justice de proximité

Gendarmerie

Kathia COHEN, assistante sociale

Marion LE ROY, éducatrice spécialisée

Ile-de-France

Urssaf

Léa DIVAY-FEILLET, directrice adjointe chargée des opérations

Joelle BOUZONVILLE, responsable du département pilotage au sein de la direction régionale du recouvrement des travailleurs indépendants

La mission remercie les 54 usagers interrogés au cours de quatre ateliers organisés dans les caisses d'allocations familiales du Nord, des Yvelines et du Bas-Rhin, ainsi que tous les usagers rencontrés lors d'entretiens. Leurs contributions ont alimenté de manière essentielle les travaux de la mission.

SIGLES UTILISÉS

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AGIRC-ARRCO	Association générale des institutions de retraite des cadre-Association pour le régime des retraites complémentaires des salariés.
AISS	Association internationale de sécurité sociale
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
ANEF	Administration numérique pour les étrangers en France
ARIPA	Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation spécifique de solidarité
AT-MP	Accidents du travail-Maladies professionnelles
BO	Back office
BPI	Bénéficiaires de la protection internationale
C2S	Complémentaire santé solidaire
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESU	Chèque emploi service universel
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CLEISS	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COSI	Courrier sortant intelligible
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
CRA	Conseiller référent allocataire
CRI	Conseiller référent indemnisation

CX	Expérience client (customer experience)
DDETS	Direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités
DE	Demandeur d'emploi
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Direction générale de la santé
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DILA	Direction de l'information légale et administrative
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRM	Dispositif de ressources mensuelles
DSI	Direction des systèmes d'information
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUR	Demande unique de retraite
EFS	Espace France services
ESSOC (loi)	Loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance
FT	France Travail
GIP UR	Groupement d'intérêt public Union retraite
GRC	Gestion de la relation client
GRH	Gestion des ressources humaines
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
LURA	Liquidation unique des régimes alignés
MAS	Mission d'accompagnement santé (CPAM)
MSA	Mutualité sociale agricole
MO	Middle office
NIA	Numéro d'immatriculation d'attente
OSS	Organisme de sécurité sociale
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIMMS	Point d'information médiation multi services
PNDS	Portail numérique des droits sociaux
RADAR	Recours et accompagnement aux droits de l'assurance retraite
RGCU	Répertoire de gestion des carrières unique

RGPD	Règlement général sur la protection des données
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RSA	Revenu de solidarité active
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SSSI	Schéma stratégique des systèmes d'information
TGE	Très grandes entreprises
TI	Travailleur indépendant
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UX	Expérience utilisateur (user experience)

LETTRE DE MISSION

Paris, le – 3 AVR. 2024

Le chef de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Valentine FOURNIER
Alexandre GROSSE
Laurent VILBOEUF
Bruno VINCENT

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'évaluation des parcours usagers des organismes de sécurité sociale

Utilisée de longue date par les acteurs des politiques sociales, la notion de « parcours » a émergé plus récemment comme instrument d'organisation de l'accès à des droits sociaux ou à des services publics.

Dans la sphère de la protection sociale, les parcours formalisés sont depuis une dizaine d'années de plus en plus présents dans les conventions liant l'Etat aux organismes de sécurité sociale (OSS), d'abord pour mieux assurer le traitement satisfaisant et sans rupture de situations de vie rencontrées par les usagers du service public (naissance, perte d'un proche, séparation...). La référence aux parcours des usagers, quasi inexistante avant les années 2010, est devenue très présente dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022, tendance confirmée pour la période 2023-2027, avec pour objectifs « d'éviter la rupture des droits », et la création ou l'amélioration de « parcours communs attentionnés au bénéfice des assurés exposés à des situations complexes ou lors d'un moment de vie particulier » (COG CNAM).

S'agissant des finalités poursuivies, la notion de "parcours" renvoie à des efforts spécifiques et affichés comme tels de l'organisme pour structurer des procédures et faciliter l'accès à un droit au regard de la situation globale de l'utilisateur, censé être placé au centre dès la conception du parcours. Si les objectifs poursuivis sont relativement clairs et partagés, force est de constater que selon les acteurs et les contextes, il n'y a pas aujourd'hui de définition unique ni même de typologies ou de modélisation de ce qu'est un « parcours » usagers, confusion susceptible de nuire à leur déploiement et de limiter la portée des effets attendus.

Dans ce contexte, je vous confie la mission d'évaluer les parcours usagers des organismes de sécurité sociale : CNAF, CNAM, CNAV et l'URSSAF Caisse nationale. La CCMSA fera aussi l'objet d'un examen afin d'identifier l'impact de son organisation intégrée dans la construction et la mise en œuvre de parcours usagers. Cette évaluation devra permettre d'établir la pertinence de cet instrument de la relation usager des OSS et de définir les conditions dans lesquelles les objectifs ambitieux assignés aux caisses en termes de parcours usagers dans les COG peuvent être atteints.

Je vous demande donc de dresser un examen attentif des parcours usagers des organismes de sécurité sociale en prenant en compte :

- La diversité des parcours existants ;
- Leur déclinaison adaptée aux spécificités territoriales ;
- Les partenariats à l'œuvre et en particulier avec France travail et les collectivités locales ;
- Les adaptations particulières à certains publics spécifiques ;
- Les mesures d'impact déployées par les organismes.
-

Pour compléter cet examen, vous étudierez de façon plus approfondie quelques parcours tant du point de vue des usagers et des agents que sous un angle organisationnel (notamment moyens humains déployés, SI, échange de données, relations partenariales).

Vous veillerez également à porter une attention particulière aux modalités d'accès aux parcours usagers pour les personnes qui sont le plus éloignées des organismes de sécurité sociale, singulièrement au travers des espaces France services.

Par ailleurs, le parcours étant un instrument de la relation usager, vous rechercherez à recueillir la parole des usagers, à établir son niveau et ses modalités de prise en compte par les OSS dans les parcours et à identifier des éléments d'évaluation quant à l'apport des parcours usagers en termes d'accès aux droits, de qualité de service, voire d'amélioration ou de prévention de la dégradation des conditions de vie des intéressés.

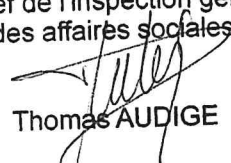
Enfin, vous effectuerez des parangonnages, tant dans la sphère publique que privée, pour identifier des expériences inspirantes hors du champ des organismes de la sécurité sociale.

Sur la base de ces investigations, vous formulerez toute recommandation utile permettant d'outiller les acteurs (direction de la sécurité sociale, direction générale de la cohésion sociale et Caisses nationales et locales de sécurité sociale) afin de mieux piloter, créer, déployer et évaluer les parcours usagers et leur mise en œuvre. L'évaluation menée permettra également de proposer une méthodologie suffisamment partagée pour surmonter les contraintes de l'interbranche et proposer des priorisations dans les parcours usagers à déployer dans le cadre des COG en cours.

Dans l'exercice de cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des autorités et des acteurs compétents dans le champ de la protection sociale et de l'accès aux services publics, en particulier les services de l'administration centrale et des organismes de sécurité sociale.

Vos conclusions et vos recommandations sont attendues d'ici septembre 2024.

Le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales



Thomas AUDIGE