

Les parcours des usagers de la Sécurité sociale :

Comment mieux accompagner les moments importants de la vie ?

OCTOBRE 2024

2024-006R

• ANNEXES

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

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : METHODOLOGIE.....	3
ANNEXE 2 : ETAT DES LIEUX DES PARCOURS DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE : RESULTATS DE L'ENQUETE AUPRES DES CAISSES LOCALES	15
ANNEXE 3 : REPERES SUR LE RECOURS A LA NOTION DE PARCOURS USAGERS AU NIVEAU INTERNATIONAL.....	50
ANNEXE 4 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE FAMILLE. L'EXEMPLE DU PARCOURS « SEPARATION ».....	63
ANNEXE 5 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE MALADIE. L'EXEMPLE DU PARCOURS COORDONNE « ARRIVEE DE L'ENFANT » DES BRANCHES FAMILLE ET MALADIE.....	131
ANNEXE 6 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE RECOUVREMENT. L'EXEMPLE DU PARCOURS « CREATION D'ENTREPRISE »	168
ANNEXE 7 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE VIEILLESSE. LES EXEMPLES DE DEUX SITUATIONS COMPLEXES DU PARCOURS « PASSAGE A LA RETRAITE »	201
ANNEXE 8 : LE PARCOURS « PASSAGE A LA MAJORITE DES JEUNES DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE » DES CAF ET CPAM DU LOT	251
ANNEXE 9 : EVALUATION DES EFFETS DU PARCOURS « CREATION D'ENTREPRISE » A L'AIDE DES DONNEES DE LA BRANCHE RECOUVREMENT.....	279
ANNEXE 10 : ECOUTE USAGERS SUR LE « PARCOURS SEPARATION »	332

ANNEXE 1 : Méthodologie

ANNEXE 1 : METHODOLOGIE.....	3
1 LA MISSION A DEBUTE SES TRAVAUX PAR UNE PHASE DE PRE-CADRAGE AFIN DE DETERMINER LE SUJET LE PLUS PERTINENT ET UTILE.....	4
1.1 LA MISSION A RENCONTRE DE NOMBREUX INTERLOCUTEURS, DONT CERTAINS EXTERIEURS AU CHAMP DE LA SECURITE SOCIALE	4
1.2 LA MISSION A ORGANISE DES DEPLACEMENTS EN PRIVILEGIANT DES TERRITOIRES ET POPULATIONS PLUS ELOIGNES DES SERVICES PUBLICS	5
1.3 LA MISSION A REDIGE SA LETTRE DE MISSION	5
2 LA MISSION A CROISE PLUSIEURS APPROCHES METHODOLOGIQUES COMPLEMENTAIRES PERMETTANT UNE ANALYSE DES PARCOURS JUSQU'A L'USAGER.....	6
2.1 L'ETABLISSEMENT D'UN ETAT DES LIEUX DES PARCOURS USAGERS DEPASSANT LE SEUL CHAMP DE LA SECURITE SOCIALE FRANÇAISE	6
2.1.1 La mission a adressé un questionnaire aux conseillers aux affaires sociales (CAS) des ambassades de France de six pays.....	7
2.1.2 La mission a mené des auditions auprès d'organismes publics et privés confrontés à des enjeux d'amélioration de la relation usagers.	7
2.1.3 La mission a adressé un questionnaire à l'ensemble des caisses locales de sécurité sociale des régimes général (hors CNSA) et agricole.	8
2.2 LES RESULTATS DE L'ETUDE APPROFONDIE DE CINQ PARCOURS ONT CONSTITUE LE SOCLE DU MATERIAU EXPLOITE PAR LA MISSION	9
2.2.1 Le choix d'approfondir cinq parcours.....	9
2.2.2 Une trame commune d'examen.....	10
2.2.3 Les apports des déplacements	10
2.3 LA MISSION A SPECIFIQUEMENT INVESTI LA QUESTION DES METHODES QUALITATIVES ET QUANTITATIVES D'EVALUATION DES EFFETS DES PARCOURS, Y COMPRIS EN UTILISANT DES METHODES NOUVELLES POUR L'IGAS.....	11
2.3.1 Avec l'aide du « pôle data » de l'Igas, la mission a cherché à mesurer les effets du parcours « Création d'entreprise » de l'Urssaf en exploitant les données de contact et de production disponibles.	12
2.3.2 La mission a mené une écoute usagers avec l'aide d'un prestataire extérieur.	13

[1] La problématique des parcours usagers des organismes de sécurité sociale est très vaste et n'avait pas encore donné lieu à évaluation de la part de l'IGAS. La mission a considéré utile de présenter dans une annexe dédiée une vision d'ensemble de ses choix méthodologiques - détaillés dans des annexes dédiées - pour cadrer ses travaux puis mener ses investigations.

1 La mission a débuté ses travaux par une phase de pré-cadrage afin de déterminer le sujet le plus pertinent et utile

[2] Sujet très vaste et peu cadré par la fiche du programme de travail, la mission a dû prendre le temps de rencontrer de nombreux acteurs, à différents niveaux, et incluant des usagers eux-mêmes afin de dégager le sujet le plus pertinent et le plus utile dans le contexte évoqué ci-dessus.

1.1 La mission a rencontré de nombreux interlocuteurs, dont certains extérieurs au champ de la sécurité sociale

[3] La mission a commencé par rencontrer les membres de l'IGAS ayant participé à la rédaction de la fiche de mission du programme de travail et les inspecteurs de l'IGAS dans le service ou à l'extérieur connaissant le sujet des parcours usagers et/ ou des organismes de sécurité sociale. Elle a ensuite rencontré des personnes qualifiées extérieures afin de s'imprégner de l'ensemble des problématiques entourant le concept polysémique de « parcours » et commencer à déterminer les principaux axes à traiter. Elle a ainsi rencontré Julien Damon, conseiller scientifique de l'EN3S, enseignant à l'IEP de Paris et à HEC, Dominique Libault, directeur général de l'EN3S, Président du Haut Conseil au financement de la protection sociale, Antoine Rode, chargé de recherche à l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services.

[4] Sur la notion de parcours usagers, la mission a rencontré BearingPoint, société de conseil, qui a accompagné une caisse nationale dans ses travaux méthodologiques de création de parcours.

[5] Au niveau institutionnel, afin de recueillir leurs attentes concernant le sujet des parcours usagers des organismes de sécurité sociale et déterminer le périmètre le plus pertinent, la mission a rencontré :

- Dans la sphère « sécurité sociale » :
 - les directions générales des organismes de sécurité sociale du régime général (hors CNSA) et du régime agricole ;
 - la direction de la sécurité sociale ;
- Hors sécurité sociale, afin d'élargir la focale :
 - France Travail qui figurait dans l'intitulé de la mission du programme de travail (Pôle Emploi) ;
 - la direction interministérielle de la transformation publique dans son rôle de préparation des comités interministériels de la transformation publique (CITP) mais également pour son impulsion et son appui méthodologique sur l'expérience usagers ;

- l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) plus particulièrement dans le cadre du programme France Services ;
- la Commission nationale informatique et liberté, concernant le sujet de l'échange de données ;
- le défenseur des droits concernant les problématiques d'accès aux droits des personnes.

1.2 La mission a organisé des déplacements en privilégiant des territoires et populations plus éloignés des services publics

[6] Dans le même temps qu'elle menait ses auditions, la mission a organisé plusieurs déplacements pour aller à la rencontre des acteurs de terrain et observer les problématiques de parcours usagers de façon la plus concrète possible. Eu égard à l'attente exprimée sur le recueil de la parole et du point de vue des usagers, la mission a choisi de se rendre dans un premier temps auprès d'usagers plus éloignés des services publics ou ayant moins recours aux droits sociaux (quartiers de la politique de la ville, ruralité).

[7] La mission s'est ainsi déplacée dans les Yvelines, en quartiers prioritaires de la politique de la Ville à Trappes et aux Mureaux, à la rencontre d'espaces France Services portés par des associations ainsi qu'au centre communal d'action sociale (CCAS) des Mureaux. Dans un deuxième temps, la mission est allée à Mantes-la-Jolie, dans les locaux communs Caf/Cpam à la rencontre des équipes d'accueil et de front office.

[8] La mission a choisi de se déplacer également dans des territoires ruraux dans lesquels l'éloignement des usagers vis-à-vis des services publics est renforcé par les problématiques de mobilité et de distance géographique. Elle s'est ainsi rendue en Charente où elle a rencontré un espace France services, un CCAS et une maison des solidarités (conseil départemental), ainsi que dans la Marne, où elle s'est rendue au centre local d'information et de coordination sur les aides aux personnes âgées (CLIC) et l'espace France services de Dormans.

[9] A ces différentes occasions, la mission a pu assister à des rendez-vous d'usagers qu'ils soient planifiés ou en accueil sans rendez-vous. Elle a également pu échanger avec les différents agents et les usagers. Ces premières observations ont permis à la mission d'avoir une approche opérationnelle et humaine de la relation usagers et de ses freins.

[10] Dans un deuxième temps, la mission a organisé un déplacement de trois jours à Lille à la rencontre des caisses locales du périmètre de la mission (Caf, Cpam, Carsat, Urssaf, MSA) et d'une agence locale de France Travail. Ce déplacement avait pour objectif d'échanger sur la mise en œuvre des parcours usagers à l'échelon local : freins et leviers, stratégies de déploiement, partenariats, outils pratiques à destination des agents et des usagers...

1.3 La mission a rédigé sa lettre de mission

[11] Les divers échanges de la mission avec les interlocuteurs de terrain et au niveau national ont démontré le caractère vaste et hétérogène du sujet embrassant à la fois les organismes de sécurité sociale et France Travail.

[12] Par ailleurs, la mission a rencontré le cabinet de la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités pour recueillir son positionnement par rapport à cette mission du programme de travail. Malgré tout l'intérêt des parcours de France Travail, il a été confirmé à la mission, compte tenu des nombreux chantiers encore en train d'être menés par cet opérateur, la pertinence de concentrer les travaux sur les parcours usagers des organismes de sécurité sociale. Pour autant, l'analyse du passage à la retraite des demandeurs d'emploi a permis d'étudier les relations entre la branche vieillesse et France Travail. De même, la mission s'est penchée sur la transformation des métiers de l'indemnisation menée par France Travail, qui a débouché sur la fonction de « conseiller référent indemnisation » (CRI). Par ailleurs, la branche autonomie pilotée par la CNSA n'ayant pas de réseau territorial en propre et ne délivrant pas de prestation directement à des usagers, la mission ne l'a pas intégrée dans son périmètre au même titre que les autres caisses, excepté pour les éventuels points d'articulation qui pourraient exister sur des parcours des autres branches.

[13] La mission a alors travaillé à la définition de questions évaluatives de ces parcours regroupées en trois grandes thématiques :

- La conception et le pilotage des parcours
- Le déploiement des parcours au niveau local
- La mesure de l'impact des parcours.

[14] A la fin de la phase de cadrage et du processus qualité de l'IGAS, la mission a soumis un projet de lettre de mission à la signature du chef de l'IGAS. Cette lettre de mission a été signée le 3 avril 2024 et demande à la mission de formuler « 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. ».

2 La mission a croisé plusieurs approches méthodologiques complémentaires permettant une analyse des parcours jusqu'à l'utilisateur

2.1 L'établissement d'un état des lieux des parcours usagers dépassant le seul champ de la sécurité sociale française

[15] Afin de disposer d'un état des lieux le plus robuste du recours à la pratique des parcours usagers, la mission a élaboré deux questionnaires et élargi ses auditions à des organismes, dans la sphère publique mais également dans la sphère privée, confrontés à des enjeux similaires.

2.1.1 La mission a adressé un questionnaire aux conseillers aux affaires sociales (CAS) des ambassades de France de six pays

[16] La mission a pris connaissance de la documentation de l'association internationale de la sécurité sociale (AISS), dont les lignes directrices fixent les principes en matière de qualité de service pour les 320 institutions adhérentes. La mission s'est particulièrement intéressée à la ligne directrice « Concevoir le parcours client » qui donne des repères généraux pour le déploiement de parcours.

[17] En complément, afin d'obtenir un état des lieux le plus actualisé possible, la mission a élaboré un court questionnaire à destination des CAS du Royaume-Uni, d'Allemagne, de Suède, d'Italie, du Danemark et d'Espagne, transmis via la direction des affaires européennes et internationales (DAEI). Quatre questions principales ont été posées sur le système de sécurité sociale :

- L'existence d'initiatives ou de dispositifs consacrés à l'accès aux droits sociaux des individus dans des moments de vie particuliers ;
- L'existence d'initiatives ou de dispositifs consacrés à l'accompagnement de groupes populationnels particuliers ;
- L'existence de dispositifs similaires, dont l'objectif initial d'accompagnement n'a pas été atteint, conduisant à son abandon ; si oui, quelles en sont les raisons ;
- L'existence d'un service ou dispositif comparable à un « parcours » usager (du système de sécurité sociale français) inspirant.

[18] Les six CAS ont répondu au questionnaire, ce qui a permis à la mission d'élaborer une annexe et de démontrer que le « parcours usagers » est approprié de façon différente dans les pays étudiés et très en retrait par rapport aux pratiques de numérisation et de digitalisation de la relation usagers des organismes de sécurité sociale.

[19] Les enseignements de ce parangonnage sont présentés en annexe 3.

2.1.2 La mission a mené des auditions auprès d'organismes publics et privés confrontés à des enjeux d'amélioration de la relation usagers.

[20] Afin de nourrir la réflexion de la mission de pratiques extérieures au champ de la sécurité sociale, la mission a mené diverses auditions pour appréhender les enjeux et les modalités de la relation usagers ainsi que l'utilisation du « parcours usagers » :

- Dans la sphère publique, la mission a rencontré la DGFIP, grande administration à réseau engagée de longue date dans l'amélioration de sa relation avec les contribuables, ainsi que France Travail qui a transformé l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés en créant une nouvelle fonction, le conseiller référent indemnisation (CRI), susceptible d'inspirer les organismes de sécurité sociale.
- Dans la sphère privée, la mission a échangé avec la MAIF, société d'assurance qui de ce fait partage de nombreuses problématiques avec les OSS, notamment l'accompagnement de moments de vie de ses clients.

[21] Par ailleurs, sur le volet méthodologique et dans la même idée d'inspiration pour les recommandations de la mission, celle-ci a rencontré BearingPoint.

2.1.3 La mission a adressé un questionnaire à l'ensemble des caisses locales de sécurité sociale des régimes général (hors CNSA) et agricole.

[22] L'objectif de ce questionnaire était de disposer d'un état des lieux des parcours usagers le plus complet et robuste possible en matière d'existant mais également de dynamique à l'œuvre dans les différents réseaux et de perspective de déploiement. Il répond également aux besoins des caisses nationales et de la DSS, qui ne disposaient pas d'un tel état des lieux. Le détail de la méthode et l'ensemble des résultats sont présentés en annexe 2.

[23] Le questionnaire est construit en trois grandes parties :

- Etat des lieux des parcours construit en partant des parcours identifiés dans les COG et des moments de vie DITP ainsi que, pour les publics bénéficiaires, à partir d'un recensement des publics spécifiques réalisé par les caisses nationales et notamment la CNAF avec son approche populationnelle. La partie « état des lieux » s'achève avec le recensement des parcours en cours d'élaboration ou dont celle-ci serait jugée utile par les caisses.
- Méthodologie des parcours : de l'élaboration à l'évaluation, en passant par le déploiement ; freins et leviers.
- Les effets des parcours usagers (attendus et constatés) sur les usagers, les caisses et leurs collaborateurs et les partenariats.

[24] La plupart des questions étaient des questions fermées, parfois avec la possibilité de préciser des éléments, notamment par le fait de cocher un item « autre ». La dernière question, ouverte, invitait les caisses à partager leur point de vue sur les perspectives de développement des parcours et les prérequis. Il n'était pas demandé de produire des données, à l'exception des Caf concernant le parcours séparation.

[25] Le questionnaire en format pdf, pour tenir compte de tous les embranchements logiques, fait 96 pages. Pour autant, en fonction de la branche concernée, les caisses locales n'avaient à remplir chacune qu'une partie du questionnaire et n'avaient pas à rechercher de données.

[26] Le taux de réponse final de 97,5 % démontre une mobilisation importante des organismes de sécurité sociale.

[27] La mission a donné en début de questionnaire une définition simple des termes « parcours usagers », suffisamment précise pour permettre un traitement pertinent des réponses mais pas trop prescriptive afin d'avoir un état des lieux le plus exhaustif et complet. Malgré cet effort de clarification, l'exploitation des réponses au questionnaire - confrontée aux déplacements et auditions de la mission - a démontré que les résultats ne peuvent être compris que comme de grandes tendances majorantes de la réalité du déploiement des parcours.

2.2 Les résultats de l'étude approfondie de cinq parcours ont constitué le socle du matériau exploité par la mission

2.2.1 Le choix d'approfondir cinq parcours

[28] **La mission a jugé nécessaire de réaliser quelques monographies approfondies de parcours déjà mis en place.** En effet, la polysémie du terme parcours et la diversité des situations (moments de vie ou populations) objets de parcours imposaient de les objectiver *in concreto* avant de chercher à généraliser constats et recommandations. De même, il importait de tenir compte de l'hétérogénéité propre aux différentes branches, en termes d'organisation et d'animation de leur réseau, de stratégie de relation usagers, de systèmes d'informations, de pratiques partenariales, y compris pour apprécier la faisabilité de parcours interbranches. Enfin, c'est en prenant le temps d'investiguer de manière approfondie des parcours que la mission a pu échanger avec des usagers bénéficiaires et des agents des caisses locales chargés de les mettre en œuvre, ce qui constituait un axe central de la méthodologie retenue.

[29] **C'est en croisant plusieurs critères que cinq parcours ont été retenus :** la branche pilote (de manière à toutes les couvrir), le caractère monobranché ou pluri-branches du parcours, l'existence ou la nécessité de partenariats hors sécurité sociale (notamment avec France travail et les espaces France services), la diversité des moments de vie et des publics (âges, exposition à des fragilités sociales, ...) concernés en incluant des moments de vie touchant d'importants pans de la population, la maturité des parcours (y compris en sélectionnant une situation de vie n'ayant pas encore donné lieu à un parcours formalisé quoique cela paraisse *a priori* souhaitable à la mission), le périmètre territorial de déploiement (en retenant au moins un parcours d'initiative locale)

[30] **Les cinq parcours finalement sélectionnés font chacun l'objet d'une annexe spécifique :**

- **Séparation (annexe 4) :** parcours généralisé dans les CAF à partir de 2021, et également mis en place au sein du régime agricole. Ce moment de vie appelle en principe des partenariats avec d'autres branches et avec des partenaires extérieurs à la sécurité sociale ;
- **Naissance-arrivée de l'enfant (annexe 5) :** parcours copiloté par la CNAF et la CNAM et déployé nationalement depuis 2023 dans sa dernière version ;
- **Création d'entreprise des travailleurs indépendants (TI, annexe 6) :** ce parcours a été progressivement déployé dans le réseau des Urssaf à partir de 2019, qui se positionnent au sein de la sécurité sociale comme caisses de référence pour les TI, population qui présente des besoins d'accompagnement spécifique et appelle des coopérations avec des institutions extérieures à la sécurité sociale également (France travail, DGFIP, ...) ;
- **Enfin, deux situations complexes de passage à la retraite : les demandeurs d'emploi, et la retraite pour inaptitude par la voie médicale (annexe 7).** Même si ces situations ne bénéficiaient pas au moment de la mission de parcours attentionnés (déclinaisons du parcours général de passage à la retraite de la CNAV) formalisés en tant que tels, les examiner permet d'apprécier les mesures alternatives à des parcours mises en place par la branche. Elles présentent de surcroît l'intérêt de devoir s'appuyer sur des partenariats interbranche (principalement avec la CNAM pour l'inaptitude par la voie médicale) ou extérieurs à la sécurité sociale (avec France Travail pour les demandeurs d'emploi).

- **Passage à la majorité des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) du département du Lot (annexe 8) :** d'initiative locale et expérimenté depuis 2022, ce parcours est copiloté par la Caf et la Cnam, en étroite partenariat avec les services de la collectivité départementale ;

2.2.2 Une trame commune d'examen

[31] Pour structurer les investigations, **une trame commune** aux cinq parcours a été définie. Elle fixait un socle commun d'informations à recueillir, libre ensuite à chaque membre de la mission de les compléter en fonction des spécificités de chaque parcours. Ce socle commun était organisé selon les items suivants :

- Description générale du parcours : définition, publics cibles, existence de segments populationnels différenciés, objectifs assignés aux parcours.
- Elaboration du parcours : origine et fait générateur, historique, méthode de conception, moyens mobilisés, association des usagers, des autres OSS, des partenaires
- Déroulé et contenu du parcours : jalonnement dans le temps, principales étapes, actions d'aller-vers, version digitale, canaux de contact, contenu en actions et services, éventuelles différenciations entre publics, engagements de qualité de service, point de vue des usagers, point de vue des agents
- Pilotage et organisation : place du parcours dans la stratégie d'ensemble, modalités de pilotage, conséquences sur l'organisation des caisses (accueil, traitement du dossier), ressources consacrées, systèmes d'informations, échanges de données, communication externe et interne
- Evaluation : en amont de la prise de décision, évaluation des expérimentations, indicateurs et instruments de suivi et de pilotage, évaluation des effets du parcours, écoute usagers, écoute agents.

[32] Pour chacun de ces parcours approfondis, la mission a veillé à rencontrer l'ensemble des services des caisses nationales chargés de les concevoir, déployer, gérer, piloter et évaluer, ainsi que les principaux partenaires. Les structures concernées ont différé selon les choix organisationnels des caisses nationales, variables, notamment en matière de relation usagers.

2.2.3 Les apports des déplacements

[33] **Chaque parcours a donné lieu à au moins un déplacement de deux membres de la mission, d'une durée de deux à trois jours.** Les régions ou départements choisis l'ont été :

- soit parce qu'ils ont été préfigurateurs du parcours et offraient un recul et une expertise supérieurs : Urssaf Languedoc-Roussillon pour le parcours « création d'entreprise »,
- soit parce qu'ils ont été signalés par la caisse nationale pour leur avance relative dans le déploiement ou pour des initiatives prometteuses : Caf-Cnam des Pyrénées-Atlantique pour le parcours naissance-arrivée de l'enfant, Carsat Languedoc-Roussillon pour le passage à la retraite pour inaptitude par la voie médicale, Caf du Bas-Rhin pour le parcours séparation ;

- soit parce qu'il avait pris l'initiative d'expérimentations en cours (jeunes ASE du Lot).

[34] Par ailleurs, **afin d'appréhender les organisations spécifiques des caisses** qui pourraient faciliter la mise en œuvre des parcours, la mission a mené des auditions en visio-conférence avec une caisse générales de sécurité sociale (La Réunion) et une caisse commune de sécurité sociale (Hautes-Alpes).

[35] Malgré tout leur intérêt, **ces déplacements ont été en nombres trop limités, et orientés pour observer de bonnes pratiques, pour fournir des constats généralisables à l'ensemble du territoire national**, qui plus est dans des réseaux de caisses marqués par des hétérogénéités territoriales importantes en termes de publics, de ressources, de réseaux de partenaires sur lesquels s'appuyer. L'enquête réalisée auprès de l'ensemble des caisses est donc utilement venue compléter ou relativiser certains constats faits lors de déplacements, de même que des échanges plus ponctuels avec d'autres caisses, ou encore l'exploitation de la documentation transmise par les caisses nationales (bilans d'expérimentations locales, par exemple).

[36] **Malgré ces limites et biais, ces déplacements ont été capitaux pour entendre la parole des usagers, des agents en contact avec eux et des partenaires de parcours, mais aussi pour observer directement les organisations et outils de travail** utilisés pour mettre en œuvre concrètement un parcours, dans certains cas élaborés localement à défaut d'outillage national. Le **recueil par la mission de la parole d'usagers a pris des formes variées** : entretiens en tête-à-tête, participation à des rendez-vous individuels, participation à des ateliers ou webinaires collectifs, focus groupes.

2.3 La mission a spécifiquement investi la question des méthodes qualitatives et quantitatives d'évaluation des effets des parcours, y compris en utilisant des méthodes nouvelles pour l'Igas

[37] Il était attendu de la mission qu'elle examine la manière dont sont évalués par les OSS les parcours existants mais aussi qu'elle réalise elle-même des évaluations permettant d'objectiver les impacts de ce type d'instruments d'action publique.

[38] Pour ce faire, **elle a mobilisé à la fois des méthodes quantitatives d'exploitation de données**, sur le parcours création d'entreprise de l'Urssaf, **et des méthodes qualitatives d'écoutes usagers**, appliquées, avec l'aide d'un prestataire privé, au parcours séparation. Dans le cas de l'Ussaf, la démarche n'a pas été purement quantitative, puisqu'elle s'est appuyée sur des échanges avec les experts de ce parcours et un déplacement en Languedoc-Roussillon qui ont contribué à cadrer l'étude statistique, sélectionner les données collectées, et interpréter les résultats. **La mission n'est pas allée jusqu'à croiser les résultats de ces deux méthodes en les appliquant à un même parcours**, ce qui aurait certainement été riche en enseignements supplémentaires. En effet, dans le temps imparti, la mission s'est orientée vers les branches qui lui sont apparues être les mieux outillées pour, rapidement, transmettre les données nécessaires pour des études économétriques (en l'espèce l'Urssaf) et pour organiser des ateliers d'écoutes usagers (en l'espèce la Cnaf, qui en a une plus grande expérience que les autres branches).

[39] Ces deux travaux donnent lieu à deux annexes spécifiques, dont les principaux enjeux méthodologiques sont résumés ci-après.

2.3.1 Avec l'aide du « pôle data » de l'Igas, la mission a cherché à mesurer les effets du parcours « Création d'entreprise » de l'Urssaf en exploitant les données de contact et de production disponibles.

[40] **La mission a mobilisé le pôle Data de l'Igas** pour chercher à identifier et à quantifier les effets propres au parcours, d'abord pour les TI qui en sont bénéficiaires, mais aussi sur l'activité des Urssaf, **en prenant pour références premières les objectifs du parcours affichés par la branche recouvrement elle-même**. La méthode employée et les résultats sont présentés en annexe 9.

[41] En substance, **l'évaluation consiste à identifier des groupes de bénéficiaires effectifs de l'offre** (ou « groupes traités », pour reprendre la terminologie usuelle pour ce type d'études) **et à les comparer, en observant des variables d'intérêt mesurant les effets de l'offre, à des groupes pertinents de non bénéficiaires (ou « groupe non traités »)**. Tout l'enjeu consiste à obtenir des groupes traités et non traités suffisamment ressemblants (au bénéfice du traitement près) pour que les écarts mesurés sur les variables d'intérêt puissent être attribués au « traitement » (le bénéfice du parcours dans le cas d'espèce) et non à des caractéristiques non prises en compte des TI, ou à d'autres facteurs indépendants du parcours qui ne seraient pas identifiés.

[42] Le recours au pôle data se justifie par la quantité de données à traiter et par le besoin de mobiliser des méthodes d'évaluation requérant expertises, méthodes statistiques et économétriques et outils spécifiques.

[43] **Ce type d'évaluation n'avait pas encore été mené par l'Urssaf**, qui a néanmoins élaboré des instruments de suivi des activités liées à ce parcours, encore en train de monter en puissance, de même qu'une écoute usager régulière des primo-créateurs d'entreprise.

[44] **A la connaissance de la mission, de telles évaluations n'ont pas plus été réalisées par un autre organisme de sécurité sociale sur un autre parcours usagers**. Plusieurs explications à cela peuvent être avancées : des définitions de ces parcours (début, fin, bénéficiaires, objectifs, ...) insuffisamment précises pour mener une évaluation rigoureuse, le manque de données directement rattachables au parcours, le faible recul sur la plupart des parcours pour permettre une évaluation *ex post*, le besoin de prioriser des ressources évaluatives rares sur des instruments d'action publique considérés à plus forts enjeux sociaux ou budgétaires.

[45] Identifier et mesurer l'impact d'un parcours usagers se heurte aussi à des problématiques, certes classiques pour des évaluateurs, mais majeures dans le cas des organismes de sécurité sociale. En effet, la sécurité sociale connaît des changements très fréquents de réglementation, de son organisation, des outils utilisés par les caisses, ayant pour objet et/ou pour effet d'améliorer ou altérer la relation usagers. Tout l'enjeu consiste alors à chercher à isoler l'effet du seul parcours.

[46] Enfin, dans le cas du parcours création d'entreprise - comme pour d'autres - , il ne peut pas être fait abstraction du contexte économique, en particulier parce que la période de déploiement du parcours (2019-2024) a inclus la pandémie du covid avec des effets lourds sur l'activité des TI ainsi que sur leurs relations avec les Urssaf qui ont accompagné en 2020 et 2021 de manière massive les entreprises rencontrant des difficultés à acquitter leur contributions sociales (report de cotisations, adaptation des échéanciers, plan d'apurement, recouvrement amiable privilégié, mobilisation de l'action sociale pour les TI, ...).

[47] Le parcours création d'entreprise de l'Urssaf a été choisi par la mission pour réaliser cette étude car c'est pour lui que ces limites sont apparues les plus surmontables.

2.3.2 La mission a mené une écoute usagers avec l'aide d'un prestataire extérieur.

[48] La mission a choisi d'avoir recours à un prestataire privé (la société Magellan Consulting), retenu dans le cadre d'un marché interministériel, pour animer des « ateliers de facilitation » auxquels ont pris part des panels d'usagers des CAF ayant vécu ou vivant une séparation, et pour en restituer les échanges.

[49] L'objectif du recours par l'IGAS à une prestation externe de recueil de la parole des usagers était de mettre en regard, d'un côté, le déroulé du parcours séparation et les attendus fixés par la CNAF avec, d'un autre côté, l'expérience vécue par les allocataires, de faire apparaître des irritants mal pris en compte aujourd'hui pour les personnes concernées, d'identifier les besoins insuffisamment couverts au moment d'une séparation, que ces besoins concernent la branche famille, une autre branche et notamment la branche maladie ou un partenaire des CAF (ex. mutuelles, juge aux affaires familiales (JAF), administration fiscale...). L'impact anticipé de la prestation externe était d'alimenter, par son approche qualitative, l'évaluation plus large des résultats du parcours séparation menée par la mission IGAS.

[50] Ainsi, la mission a pu s'appuyer et capitaliser sur l'expérience et les méthodes de cette société, déjà intervenue sur des questions d'accès et de non-recours aux droits sociaux. Les membres de la mission ont été présents auprès du prestataire tout au long des travaux, organisés en trois phases : cadrage et préparation ; organisation et tenue des ateliers ; analyse et écriture du rapport de restitution. Notamment, au moins deux membres de la mission ont participé à chacun des quatre ateliers organisés entre le 24 mai et le 7 juin.

[51] Les trois Caf ciblées ont été retenues, en lien avec la caisse nationale, pour différents motifs. Ce sont en premier lieu des caisses de taille importante, ce qui accroissait leur capacité à recruter un nombre suffisant de participants aux ateliers. La Caf du Bas-Rhin (Strasbourg) a été choisie car elle était expérimentatrice initiale du parcours séparation. Deux ateliers y ont été organisés, l'un avec des bénéficiaires du parcours, l'autre avec des usagers qui n'ont pas bénéficié du parcours, dans une approche comparative. La Caf du Nord et celle des Yvelines ont été sélectionnées car la mission s'était déplacée, au début de ses travaux, dans ces territoires, ce qui facilitait la compréhension par la mission Igas de l'écosystème d'acteurs.

[52] La mission a tiré des enseignements méthodologiques concernant l'animation de tels ateliers collectifs abordant des expériences personnelles et parfois éprouvantes. Elle a aussi mesuré le temps à consacrer au recrutement des participants, à contacter en très grand nombre pour aboutir à dix ou quinze participants effectifs. Les conditions matérielles d'organisation (horaires, organisation de la salle, défraiement, ...) sont ressorties comme étant déterminantes.

[53] **En conclusion**, le choix de croiser des méthodologies de portée transversale (entretiens de pré-cadrage, enquête auprès des caisses couvrant tout le champ des OSS, parangonnage international) et des approfondissements plus « verticaux » (monographies de cinq parcours correspondant chacun à un moment de vie, une catégorie d'usagers et une caisse pilote principale), est apparu pertinent. En effet, il a permis de conforter nombre de constats tirés de l'état des lieux, mais aussi de prendre acte et de tirer le maximum de bénéfices de la diversité des parcours et organisations. Cependant, du fait même de cette diversité de moments de vie et de structures des caisses, la mission est bien consciente que ses travaux ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Autre enseignement, les résultats des méthodes d'évaluations quantitatives et qualitatives mobilisées ont été très instructifs, pour la mission comme pour de futurs travaux d'évaluation. L'évaluation quantitative du parcours « Création d'entreprise » a notamment illustré combien, pour déterminer les bonnes analyses à réaliser et correctement interpréter les résultats, elle doit s'appuyer sur une bonne connaissance de l'objet étudié et sur des entretiens - donc sur croisement avec des méthodes qualitatives - avec les acteurs opérationnels producteurs et utilisateurs de ces données. Enfin, bien qu'en nombre limité, les parangonnages avec d'autres institutions publiques ou privées ont tous été utilisés pour alimenter le présent rapport.

ANNEXE 2 : Etat des lieux des parcours des organismes de sécurité sociale : résultats de l'enquête auprès des caisses locales

ANNEXE 2 : ETAT DES LIEUX DES PARCOURS DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE : RESULTATS DE L'ENQUETE AUPRES DES CAISSES LOCALES	15
1 OBJECTIFS ET METHODOLOGIE D'ELABORATION DE L'ETAT DES LIEUX.....	17
1.1 NI LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE NI LES CAISSES NATIONALES NE DISPOSENT D'UNE CONNAISSANCE FINE DU DEPLOIEMENT DES PARCOURS	17
1.2 UN ETAT DES LIEUX REALISE A PARTIR DU RENSEIGNEMENT D'UN QUESTIONNAIRE ADRESSE A L'ENSEMBLE DES CAISSES LOCALES.....	17
1.2.1 <i>Un intérêt certain des caisses nationales qui s'est manifesté par une collaboration et un relai importants.....</i>	18
1.2.2 <i>Un questionnaire qui donne une vision assez complète du déploiement des parcours et des perspectives des caisses</i>	18
1.2.3 <i>Une mobilisation importante des caisses permet un taux de réponse final de 97,5 %.....</i>	19
2 LES PARCOURS EXISTANTS ET LEUR DEPLOIEMENT TMOIGNENT D'UNE ORIGINE RECENTE QUI TEND A PRENDRE DE L'AMPLEUR CES DERNIERES ANNEES.....	20
2.1 UNE DYNAMIQUE « PARCOURS » DEBUTE AVANT 2010 ET DONT L'ESSOR EST PRIS DANS LES ANNEES 2020 ET 2021.....	20
2.2 LES PARCOURS « MOMENTS DE VIE » DEPOSES A LA SUITE D'UNE IMPULSION NATIONALE.....	21
2.2.1 <i>Le déploiement des parcours nationaux par moment de vie.....</i>	21
2.2.2 <i>Le déploiement des parcours locaux par moment de vie</i>	23
2.2.3 <i>La déclinaison attentionnée des parcours par moments de vie, une démarche encore prudente des caisses.....</i>	24
2.3 LE DEPLOIEMENT DES PARCOURS AVEC UNE APPROCHE POPULATIONNELLE EST TRES MAJORITAIREMENT LE FAIT DE LA BRANCHE MALADIE	25
2.3.1 <i>Le déploiement des parcours nationaux avec une approche populationnelle cible prioritairement les publics jeunes</i>	25
2.3.2 <i>Le déploiement des parcours locaux selon une approche populationnelle répond à des vulnérabilités de différents publics</i>	26
2.4 LE NOMBRE MOYEN DE PARCOURS DEPOSES PAR CHAQUE CAISSE ATTESTE D'UNE DYNAMIQUE REELLE	28
2.5 LES USAGERS SONT ASSOCIES A LA DEMARCHE PARCOURS DANS UN TIERS DES CAS ET DAVANTAGE EN FIN DE PARCOURS POUR RECUEILLIR LEUR SATISFACTION.....	29
2.6 LES PARCOURS USAGERS DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE DU REGIME GENERAL ONT UN CARACTERE PARTENARIAL MARQUE ET INTERBRANCHE DANS UNE MOINDRE MESURE	30
3 LA METHODOLOGIE DES PARCOURS POURRAIT ETRE DAVANTAGE STRUCTUREE ET ACCOMPAGNEE PAR LE NIVEAU NATIONAL.....	32
3.1 LA PHASE DE CREATION DES PARCOURS ASSOCIE LES USAGERS DE FAÇON INDIRECTE ET LES EFFETS ATTENDUS NE SONT PAS PRIORITAIREMENT CONCENTRES SUR LES USAGERS.....	32
3.1.1 <i>Méthodologie d'élaboration, un soutien du niveau national à amplifier</i>	32
3.1.2 <i>L'association des usagers, une démarche installée dans la branche recouvrement et qui concerne plus de la moitié des caisses de sécurité sociale.</i>	32

3.1.3	<i>Des procédés d'association des usagers variés qui privilégient globalement la remontée des informations par les agents des caisses et les focus groupes</i>	33
3.1.4	<i>Les effets attendus des parcours sont unanimement tournés vers les usagers mais s'intéressent également aux aspects organisationnels des caisses et aux partenariats</i>	33
3.2	LE DEPLOIEMENT DES PARCOURS FAIT L'OBJET D'UN OUTILLAGE INEGAL ET ASSOCIE LES PARTENAIRES DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE	35
3.2.1	<i>La connaissance des parcours et les outils supports au déploiement sont inégaux selon les branches</i>	35
3.2.2	<i>L'association des partenaires hors organismes de sécurité sociale, au premier rang desquels les espaces France service, permet d'orienter les usagers vers les parcours</i>	37
3.2.3	<i>Une petite majorité des caisses considère que le déploiement des parcours nécessite des ressources humaines supplémentaires</i>	38
3.3	UN DISPOSITIF D'EVALUATION EST MIS EN PLACE PAR LA MOITIE DES CAISSES ET ASSOCIE LES USAGERS DE FAÇON INEGALE	38
4	LA MISE EN PLACE DES PARCOURS PRODUIT PLUSIEURS EFFETS ORGANISATIONNELS ET ILS SONT CONSIDERES ETRE DES INSTRUMENTS PERTINENTS, D'ABORD AU PROFIT DES USAGERS	39
4.1	LE DEPLOIEMENT DES PARCOURS ENTRAINE DES MODIFICATIONS ORGANISATIONNELLES	39
4.1.1	<i>Sur l'organisation interne de la caisse</i>	39
4.1.2	<i>Sur le travail des agents</i>	40
4.1.3	<i>Sur l'organisation interbranche</i>	40
4.2	LE DEPLOIEMENT DES PARCOURS PEUT ENTRAINER UNE REAFFECTATION DES MOYENS EN RESSOURCES HUMAINES EN INTERNE MAIS N'A PAS D'EFFET D'EVICION SUR LA QUALITE DES AUTRES SERVICES	41
4.3	LE PARCOURS EST PERÇU COMME UN INSTRUMENT PERTINENT POUR LES USAGERS	41
5	LES PERSPECTIVES DE PARCOURS DES CAISSES LOCALES	43
5.1	DES PARCOURS EN COURS D'ELABORATION OU DONT LE DEPLOIEMENT SERAIT UTILE SELON LES CAISSES	43
5.1.1	<i>Des parcours par moments de vie</i>	43
5.1.2	<i>Des parcours avec une approche populationnelle</i>	44
5.2	LE BON DEPLOIEMENT DES PARCOURS RECLAME DE NOUVELLES COMPETENCES AU SEIN DES CAISSES	45
5.3	LE DEVELOPPEMENT DES PARCOURS NECESSITE DE LEVER DES FREINS AU PREMIER RANG DESQUELS UNE CONTRAINTE DE MOYENS ET D'ECHANGES DE DONNEES	46
5.4	LA GRANDE MAJORITE DES CAISSES LOCALES QUI SOUHAITENT DEVELOPPER LES PARCOURS USAGERS EN IDENTIFIE DES PRE REQUIS QUI CONSTITUENT AUTANT DE LEVIERS	47

1 Objectifs et méthodologie d'élaboration de l'état des lieux

1.1 Ni la direction de la sécurité sociale ni les caisses nationales ne disposent d'une connaissance fine du déploiement des parcours

[1] Dès la phase de cadrage de ses travaux, la mission a cherché à identifier les parcours usagers en termes de définitions conceptuelles, comme en termes de cartographie de l'existant et des perspectives de déploiement. Elle s'est donc intéressée à l'état des lieux des conventions d'objectifs et de gestion (COG) des branches du régime général et du régime agricole, périmètre des organismes de sécurité sociale retenu pour ses travaux.

[2] Le constat d'une utilisation très hétérogène du terme « parcours » en interbranche mais également au sein de chacune d'entre elles s'est imposé à la mission. Le terme de parcours est utilisé à de nombreuses reprises et recouvre des acceptions différentes, il est également utilisé alternativement voire aléatoirement avec d'autres termes très employés dans les branches tels qu'offre de service ou accompagnement. Dans le cadre de la relation usagers, les COG actuelles proposent plus de 80 fois l'utilisation du terme « parcours » pour l'ensemble de leurs usagers qu'il s'agisse de personnes physiques ou d'entreprises, de professionnels de santé ou d'individus dénommés allocataires, adhérents, cotisants, assurés.... Pour autant, de nombreux parcours annoncés dans les COG ne sont pas encore déployés. Par ailleurs, la direction de la sécurité sociale a indiqué à la mission lors des premiers entretiens que la dynamique interbranche demeurerait modeste, au moins dans la mise en œuvre.

[3] Durant la phase de cadrage, la mission a rencontré l'ensemble des directions générales des caisses nationales, et le directeur de la sécurité sociale. Tous se sont dit intéressés par un état des lieux de l'existence et du degré de déploiement des parcours.

[4] Par ailleurs, la DSS a indiqué à la mission son ambition d'élaborer pour les prochaines COG une annexe transversale sur les parcours usagers à l'instar de celle qui a été produite pour les COG en cours sur le « Dites-le nous une fois » (DLNUF). Ce travail envisagé lors de l'élaboration des COG actuelles n'avait pu être concrétisé faute de temps.

[5] Le questionnaire proposé aux caisses avait donc un double objectif d'état des lieux et de perspectives de déploiement sur des sujets variés : type de parcours, publics visés, objectifs, méthodologie, freins et leviers.

1.2 Un état des lieux réalisé à partir du renseignement d'un questionnaire adressé à l'ensemble des caisses locales

[6] Afin de disposer d'une vue la plus exhaustive possible, la mission a choisi d'élaborer un questionnaire adressé à l'ensemble des caisses locales du régime général et du régime agricole.

1.2.1 Un intérêt certain des caisses nationales qui s'est manifesté par une collaboration et un relai importants

[7] La mission a conçu un projet de questionnaire qu'elle a souhaité faire tester par des caisses qu'elle avait déjà rencontrées dans le cadre de ses investigations. C'est ainsi que des caisses du Nord et des Yvelines ont relu et fait des propositions d'amélioration du questionnaire.

[8] Dans le même temps, les caisses nationales ont également formulé des propositions. L'ensemble a été intégré au mieux afin de tenir compte de l'objectif d'un questionnaire unique pour l'ensemble des caisses locales du régime général (hors CNSA) et du régime agricole. Ce choix méthodologique d'un questionnaire unique avait vocation à avoir une vision d'ensemble à partir de questions formulées exactement de la même manière pour l'ensemble des caisses et de leur donner une visibilité en interbranche de l'ensemble des parcours quelle que soit l'approche, par moment de vie ou par public spécifique.

[9] Chaque caisse nationale a ensuite aidé la mission en accompagnant l'annonce du questionnaire et les relances régulières de la mission afin d'obtenir le meilleur taux de retour possible.

1.2.2 Un questionnaire qui donne une vision assez complète du déploiement des parcours et des perspectives des caisses

[10] La mission a donné en début de questionnaire une définition simple des termes « parcours usagers », suffisamment précise pour permettre un traitement pertinent des réponses mais pas trop prescriptive afin d'avoir un état des lieux le plus exhaustif et complet.

Définition donnée par la mission en première page du 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...

[11] Le questionnaire est construit en trois grandes parties :

- Etat des lieux des parcours construit à partir des parcours identifiés dans les COG et les moments de vie DITP ainsi que, pour les publics bénéficiaires, à partir d'un recensement des publics spécifiques réalisé par les caisses nationales et notamment la CNAF avec son approche populationnelle. La partie « état des lieux » s'achève sur le recensement des parcours en cours d'élaboration ou dont celle-ci serait jugée utile par les caisses.
- Méthodologie des parcours : de l'élaboration à l'évaluation, en passant par le déploiement.
- Les effets des parcours usagers.

[12] La plupart des questions étaient des questions fermées, parfois avec la possibilité de préciser des éléments, notamment par le fait de cocher un item « autre ». La dernière question, ouverte, invitait les caisses à partager leur point de vue sur les perspectives de développement des parcours et les pré-requis. Il n'était pas demandé de produire des données, à l'exception des Caf concernant le parcours séparation, objet d'une étude approfondie de la mission.

[13] Le questionnaire en format pdf fait 96 pages. Pour autant, en fonction de la branche concernée, les caisses locales n'avaient à remplir chacune qu'une partie du questionnaire et n'avaient pas à rechercher de données.

1.2.3 Une mobilisation importante des caisses permet un taux de réponse final de 97,5 %

[14] Le questionnaire a été transmis à l'ensemble des adresses communiquées par les caisses nationales le 2 mai 2024 après avoir informé leurs directeurs généraux par mail. Ainsi, le questionnaire a été transmis à 100 Caf, 16 CARSAT, 102 Cnam, 35 MSA, 21 URSSAF et 4 CGSS¹.

[15] La date de retour initiale a été fixée au 23 mai 2024, ce qui, compte tenu des ponts du mois de mai et de la nécessaire implication de plusieurs services au sein d'une même caisse pour assurer son renseignement, n'a pas été suffisant et ce malgré le soutien des relais nationaux.

[16] Le questionnaire a définitivement été clos le jeudi 30 mai.

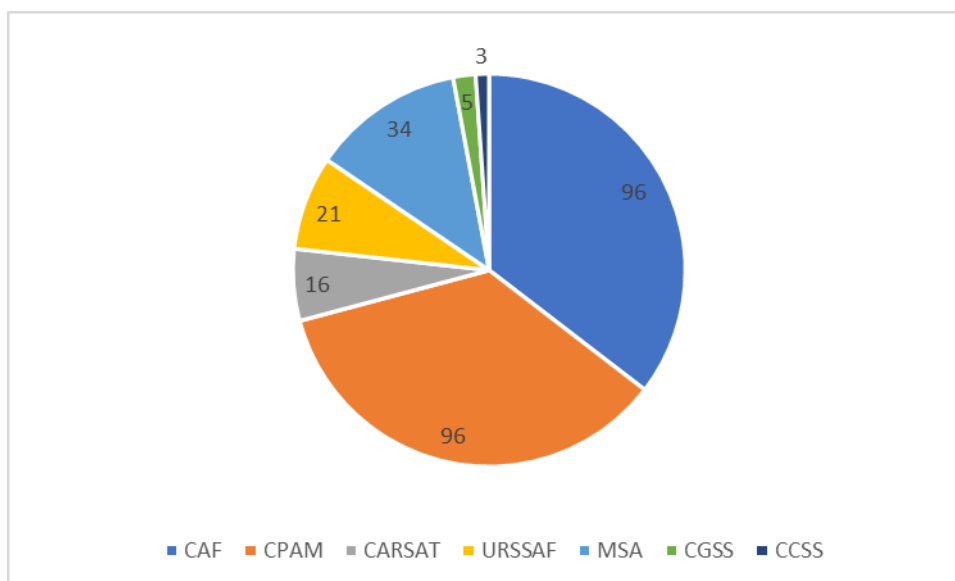
[17] A cette date, 251 questionnaires sur 278 envoyés étaient retournés à la mission. Après consultation des réponses partiellement validées, la mission a décidé d'intégrer 20 questionnaires supplémentaires qui avaient un niveau de renseignement suffisant mais dont les répondant n'avaient pas cliqué sur la dernière icône de retour.

[18] La mission a ainsi exploité 271 questionnaires, ce qui correspond à 97,5 % des réponses attendues. Ce taux de réponse varie très peu borné par 95 % pour les URSSAF et 100 % pour les CARSAT. Le nombre de caisses répondantes est rappelé en début d'exploitation des résultats de chaque question traitée dans la présente annexe. L'investissement des caisses nationales et locales est à souligner dans une période de tensions RH liée aux ponts de mai et malgré quelques difficultés techniques² liées à la solution technique de questionnaire et aux mailings transmis par les caisses.

¹ Les CCSS des Hautes-Alpes et de Lozère sont intégrées dans les retours Caf et Cnam, selon les adresses mail communiquées.

² Par exemple, le questionnaire de l'Urssaf Centre Val de Loire n'a pu être pris en compte dans le traitement statistique car transmis vierge à la suite d'un incident technique. Il a en revanche pu faire l'objet de l'exploitation qualitative introduite dans l'annexe parcours « création d'entreprise ».

Graphique 1 : Répartition du nombre de réponses par caisse



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

2 Les parcours existants et leur déploiement témoignent d'une origine récente qui tend à prendre de l'ampleur ces dernières années

Caveat relatif à l'interprétation des résultats de l'enquête

Les éléments présentés dans cette annexe sont les résultats de l'exploitation du questionnaire rempli par les 271 caisses répondantes, de façon déclarative et parfois sans exhaustivité. Malgré les éléments de définition donnés par la mission, la mission a constaté que la notion de « parcours usagers » n'est pas suffisamment appropriée de façon uniforme par les différentes branches pour éviter un traitement équivoque du questionnaire. Par ailleurs, la mission considère que les notions de parcours national et local n'étant pas suffisamment clarifiées, il existe un risque de doublon dans les réponses des caisses sur l'état des lieux des parcours à ces deux niveaux. Par conséquent les résultats de l'enquête et notamment, la présente partie concernant l'état des lieux, sont à interpréter avec prudence et à considérer davantage comme des tendances majorantes d'une dynamique peu homogène au sein des OSS.

2.1 Une dynamique « parcours » débutée avant 2010 et dont l'essor est pris dans les années 2020 et 2021

[19] Les caisses locales ont été interrogées pour chaque parcours qu'elles ont déployé³ sur l'année de début de mise en œuvre. A partir des 2414 mentions de parcours déployés des 271 caisses répondantes, il ressort que :

³ Qu'il s'agisse d'un parcours piloté par la caisse répondante ou au déploiement duquel elle a été associée.

- Moins de 10 % des parcours ont été mis en œuvre avant 2010 et que les précurseurs de cette dynamique parcours sont les CARSAT (19 % des parcours mis en œuvre avant 2010) ;
- Les URSSAF et dans une moindre mesure les Caf, ont déployé plus tardivement des parcours. Ainsi, les URSSAF mettent en œuvre très peu de parcours avant 2019 (moins de 10 % du total des parcours mis en œuvre par ces caisses). Enfin, 17 % des parcours des Caf sont déployés avant 2018 ;
- Globalement, la mise en œuvre des parcours dans l'ensemble des branches décolle à partir de 2020/2021, sur la fin des COG 2018-2022. Ainsi de 2020 à aujourd'hui, les deux tiers des parcours existants sont lancés par les caisses sur la période. C'est presque les trois quarts pour les Caf et les URSSAF alors que ce n'est même pas la moitié pour les Carsat et les MSA.

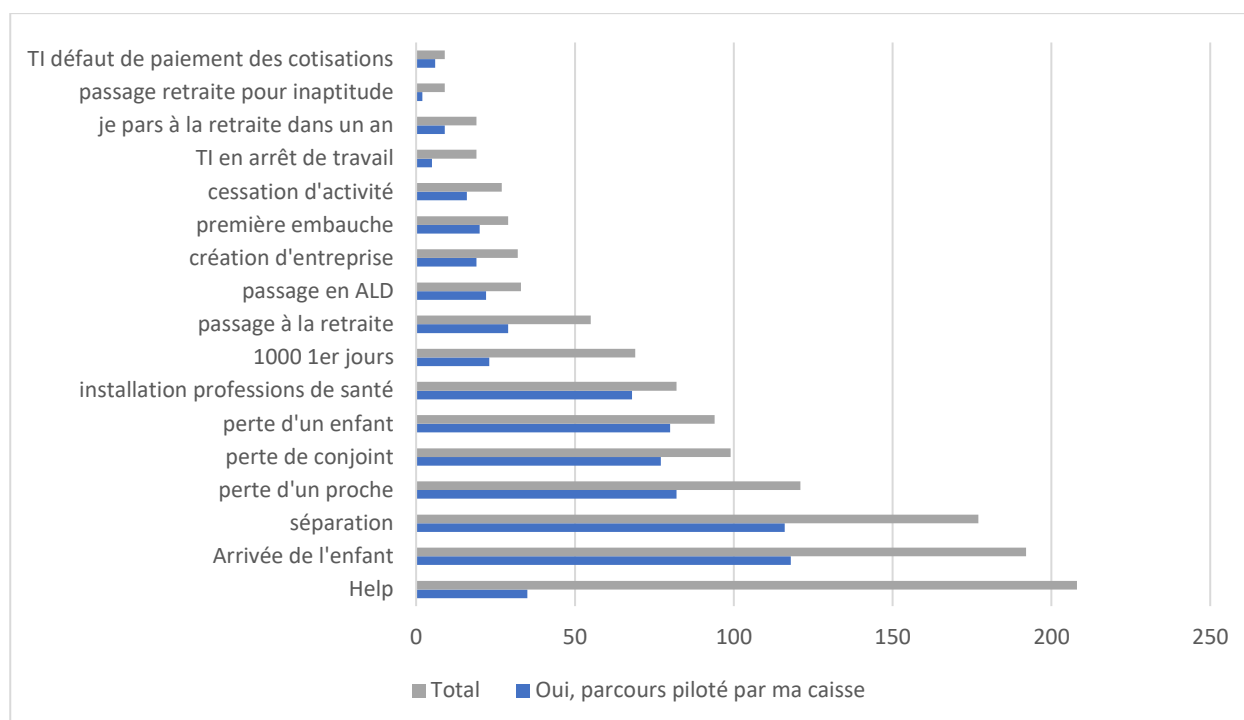
2.2 Les parcours « moments de vie » déployés à la suite d'une impulsion nationale

[20] La mission a interrogé les caisses sur le déploiement des parcours selon une approche par moments de vie. Elle a posé la question s'agissant des parcours nationaux déployés au niveau local en s'appuyant sur le recensement des parcours « moments de vie » des COG des cinq caisses nationales concernées et s'agissant des parcours initiés et déployés au niveau local à partir d'une liste de moments de vie proposés en s'appuyant sur les travaux de la DITP⁴ et en retenant ceux qui s'appliquent aux parcours des usagers des organismes de sécurité sociale. Pour cette deuxième question, la mission proposait également une rubrique « autre ».

2.2.1 Le déploiement des parcours nationaux par moment de vie

[21] Toutes caisses confondues, les 271 répondants déclarent mettre en œuvre 1274 parcours soit qu'ils en soient les pilotes (727), soit qu'ils soient associés à la mise en œuvre (547). Sur les 17 parcours mis en œuvre, les trois premiers totalisent plus de 40 % du total. Il s'agit des parcours « Help », « Arrivée de l'enfant » et « Séparation ».

⁴ Site de la DITP « Pour répondre aux demandes prioritaires des Français, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une nouvelle méthode de simplification pour 10 « Moments de vie ». L'objectif : des services publics plus proches, plus simples et plus efficaces en agissant sur la transformation des organisations, l'allégement des procédures, la qualité de l'information, la numérisation des tâches et l'utilisation des données. » Il s'agit de « 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 ».

Graphique 2 : Les parcours nationaux par moment de vie déployés par l'ensemble des caisses⁵

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

Tableau 1 : Les parcours nationaux par moments de vie dans lesquels les caisses s'investissent (pilote ou associée) le plus par ordre d'importance

Ordre d'importance	CAF (394 pour 9 parcours)	CPAM (500 pour 16 parcours)	MSA (106 pour 11 parcours)	CARSAT (74 pour 10 parcours)	URSSAF (96 pour 9 parcours)
1	Séparation (91)	Help ⁶ (92)	Séparation (32)	Passage à la retraite (16)	Première embauche/ Help (20)
2	Arrivée de l'enfant (83)	Arrivée de l'enfant (81)	Perte d'un proche (29)	Je pars à la retraite dans un an / Perte de conjoint/ Help (14)	Création d'entreprise/ Cessation d'activité (19)
3	Help (78)	Installation des PS (76)	Arrivée de l'enfant / Perte d'un enfant (11)		
4	Perte d'un enfant (62)	Perte d'un proche (69)			
5	Perte de conjoint (48)	Séparation (52)	Passage à la retraite (7)	Passage en retraite pour inaptitude (8)	TI défaut de paiement de cotisation (7)

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

⁵ La mission avait proposé un parcours supplémentaire figurant dans les COG mais que seules deux caisses ont déclaré mettre en œuvre : le parcours « Réaffiliation et ouverture des droits des salariés détachés à tort ».

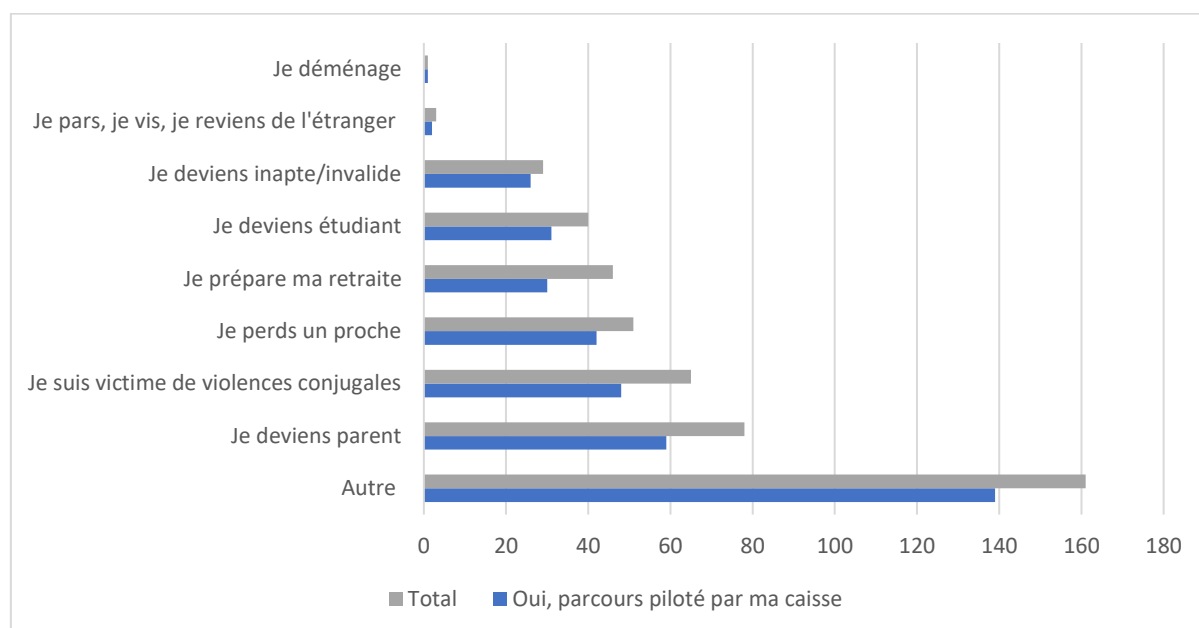
⁶ Help est un parcours coordonné (Urssaf, Caf, Cpm, Carsat) pour les travailleurs indépendants qui rencontrent des difficultés d'ordre financier, médical, familial ou social. Il débute par le renseignement d'un questionnaire en ligne.

2.2.2 Le déploiement des parcours locaux par moment de vie

[22] Afin de compléter la cartographie des parcours par moment de vie, la mission a demandé si des parcours locaux, y compris des parcours expérimentés au local sous impulsion du national mais non mentionnés comme tels dans les COG étaient effectivement déployés par les caisses locales.

[23] Les caisses ont déclaré déployer un tel type de parcours 474 fois et en tant que pilote dans 80 % des cas. Il ressort de l'exploitation des résultats qu'un tiers de ces parcours ne correspond pas à l'un des moments de vie proposé par la mission.

Graphique 3 : Les parcours locaux par moment de vie déployés par les caisses



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[24] Parmi les 80 caisses qui ont répondu « autre », près de la moitié d'entre elles ne déploie qu'un seul autre parcours et un peu plus d'un quart deux autres parcours. Les moments de vie récurrents⁷ déclarés par les caisses concernent le passage à la majorité des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, les détenus ou sortants de détention, le changement de régime général/ agricole, l'installation en tant qu'exploitant agricole, être en arrêt de travail, situation de difficulté/ mal-être, migrant/ réfugié. Pour certains parcours la limite moment de vie/ approche par public cible peut être tenue.

⁷ La mission ne retient ici que des moments de vie qui n'étaient pas proposés dans la liste des moments de vie utilisés dans les COG.

Tableau 2 : Les moments de vie à l'origine des parcours locaux par ordre d'importance

Ordre d'importance	Caf	Cpam	MSA	Carsat	Urssaf
1	Je suis victime de violences conjugales	Je deviens parent	Je prépare ma retraite	Je prépare ma retraite	Je prépare ma retraite
2	Je deviens parent	Je deviens étudiant	Je deviens parent	Je perds un proche	
3	Je perds un proche	Je deviens inapte ou invalide			

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

2.2.3 La déclinaison attentionnée des parcours par moments de vie, une démarche encore prudente des caisses

[25] Pour chaque parcours « moment de vie », la mission a cherché à savoir si les caisses locales mettaient en œuvre une déclinaison attentionnée⁸ du parcours pour un ou plusieurs publics spécifiques dont elle avait proposé une liste sur la base des premiers entretiens et documents consultés⁹. Il ressort de l'exploitation des résultats, que, toutes caisses et tous parcours (nationaux et locaux) confondus, un peu plus de 40 % des parcours moments de vie ont au moins une déclinaison attentionnée pour un public spécifique. Globalement, le public¹⁰ qui ressort le plus en termes de déclinaison attentionnée est celui des travailleurs indépendants¹¹, suivi des personnes précaires et des mono parents.

[26] La branche famille ne propose de déclinaison attentionnée que dans un tiers des cas et privilégie alors les mono parents, les travailleurs indépendants et les personnes précaires.

[27] La branche maladie ne propose également de déclinaison attentionnée que pour un tiers des parcours moment de vie que ses caisses déploient, celles-ci privilégiant les publics précaires, les travailleurs indépendants et les mono parents.

[28] Pour les MSA, moins de 40 % des parcours moments de vie ont une déclinaison attentionnée, principalement au profit des personnes précaires, des travailleurs indépendants puis des mono parents et des jeunes s'agissant des publics proposés par la mission. Mais dans la très grande majorité des cas, les parcours ont une déclinaison attentionnée pour les exploitants agricoles.

⁸ Il s'agit d'une déclinaison d'un parcours national à destination de publics spécifiques et selon des modalités adaptées à leurs besoins et à leur degré d'autonomie (par exemple : accompagnement social, visites à domicile, rendez-vous réguliers avec un gestionnaire). Par exemple, le parcours attentionnée mono parents du parcours arrivée de l'enfant.

⁹ Jeunes, Précaires, Mono-parents, Personnes âgées, Sortants de détention, Etrangers, Personnes handicapées, Aidants, Migrants, Inaptes/invalides, Travailleurs indépendants

¹⁰ Les « autres » ne font pas ressortir de public dépassant en nombre les catégories proposées par la mission que ce soit dans les chiffres au global ou par type de caisse sauf pour la MSA.

¹¹ En raison de la forte occurrence du parcours HELP dont il est la cible.

[29] Les CARSAT déclarent offrir une déclinaison attentionnée dans la très grande majorité des cas (+ de 85 %). Les publics spécifiques les plus concernés sont les personnes précaires, les travailleurs indépendants suivis des personnes handicapées et des personnes inaptes ou invalides.

[30] Les URSSAF offrent une déclinaison attentionnée dans deux tiers des cas et quasi uniquement au profit des travailleurs indépendants pour lesquels ces parcours ont été conçus.

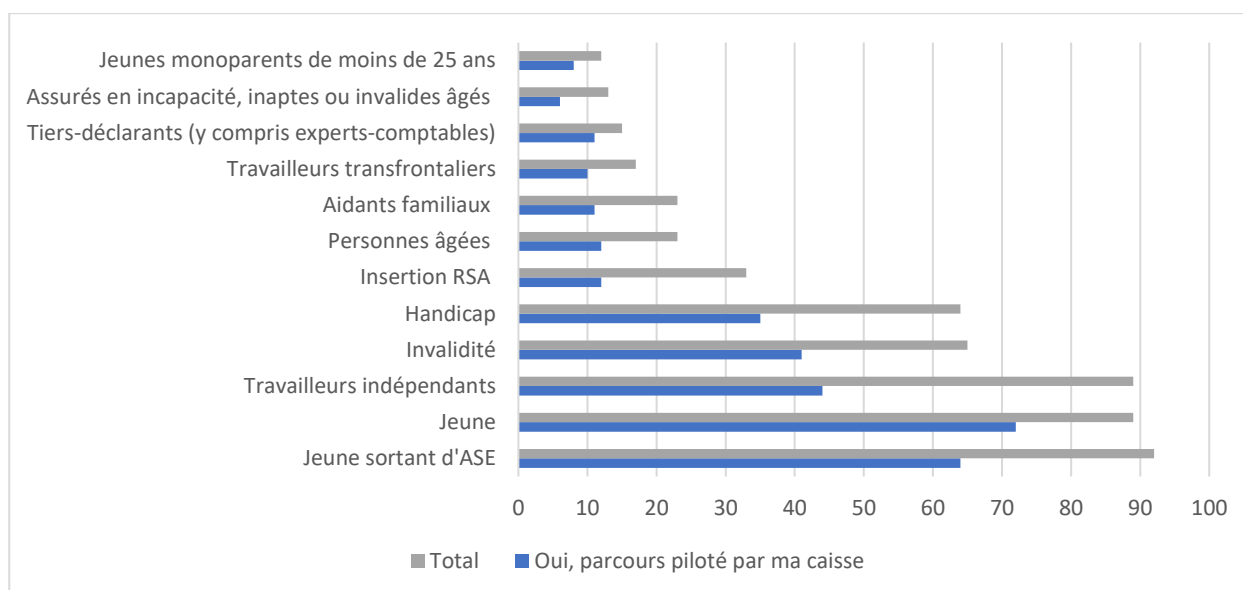
2.3 Le déploiement des parcours avec une approche populationnelle est très majoritairement le fait de la branche maladie

[31] La mission a interrogé les caisses sur le déploiement des parcours selon une approche populationnelle. Elle a posé la question s'agissant des parcours nationaux déployés au niveau local en s'appuyant sur le recensement des parcours « populationnels » des COG¹² des cinq caisses nationales concernées et s'agissant des parcours initiés et déployés au niveau local à partir d'une liste de publics spécifiques établis par la mission sur la base de documents et d'entretiens avec les caisses nationales. Pour cette deuxième question, la mission proposait également une rubrique « autre ».

2.3.1 Le déploiement des parcours nationaux avec une approche populationnelle cible prioritairement les publics jeunes

[32] Toutes caisses confondues, les 271 répondants déclarent mettre en œuvre 552 parcours soit qu'ils en soient les pilotes (339), soit qu'ils soient associés à la mise en œuvre (213).

¹² Jeune, Jeunes mono-parents de moins de 25 ans, Jeune sortant d'ASE, Handicap, Artistes-auteurs, Usagers relevant de l'économie collaborative, Assurés volontaires, Travailleurs transfrontaliers, Entreprises étrangères sans établissement en France, Personnes âgées, Insertion RSA, A destination des assurés en incapacité, inaptes ou invalides âgés, Aidants familiaux, Travailleurs indépendants, Salariés saisonniers, Invalidité, Tiers-déclarants (y compris experts-comptables), Travailleurs domiciliés à l'étranger.

Graphique 4 : Les parcours nationaux par approche populationnelle¹³

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[33] Le public jeune¹⁴ représente plus du tiers des parcours nationaux déployés selon une approche populationnelle. Les travailleurs indépendants et les publics invalides et en situation de handicap bénéficient également d'une attention particulière de la part des organismes de sécurité sociale qui se traduit par le déploiement de parcours dédiés.

[34] En termes de répartition entre les branches, les parcours nationaux selon une approche populationnelle déployés par les Cnam représentent 67 % du total, les Caf 14 %, les Carsat 11 %, les Urssaf 6 % et les MSA 1 %. Compte tenu du nombre de caisses par branche, on constate un retrait de la branche famille sur le déploiement de parcours nationaux selon une approche populationnelle.

Tableau 3 : Les populations les plus représentées dans les parcours nationaux déployés par les branches¹⁵ par ordre d'importance

Ordre d'importance	Caf	Cnam	Carsat	Urssaf
1	Travailleurs indépendants	Jeunes sortants de l'ASE	Travailleurs indépendants	Travailleurs indépendants
2	Personnes en situation de handicap	Jeunes	Personnes en invalidité /	Tiers-déclarants
3	Jeunes sortants de l'ASE	Personnes en invalidité	Personnes âgées	

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

¹³ Pour une meilleure lecture, la mission a choisi de ne pas représenter graphiquement les parcours qui avaient recueillis moins de 5 réponses totales.

¹⁴ « Jeune », « jeune sortant d'ASE » et « Jeunes mono-parents de moins de 25 ans ».

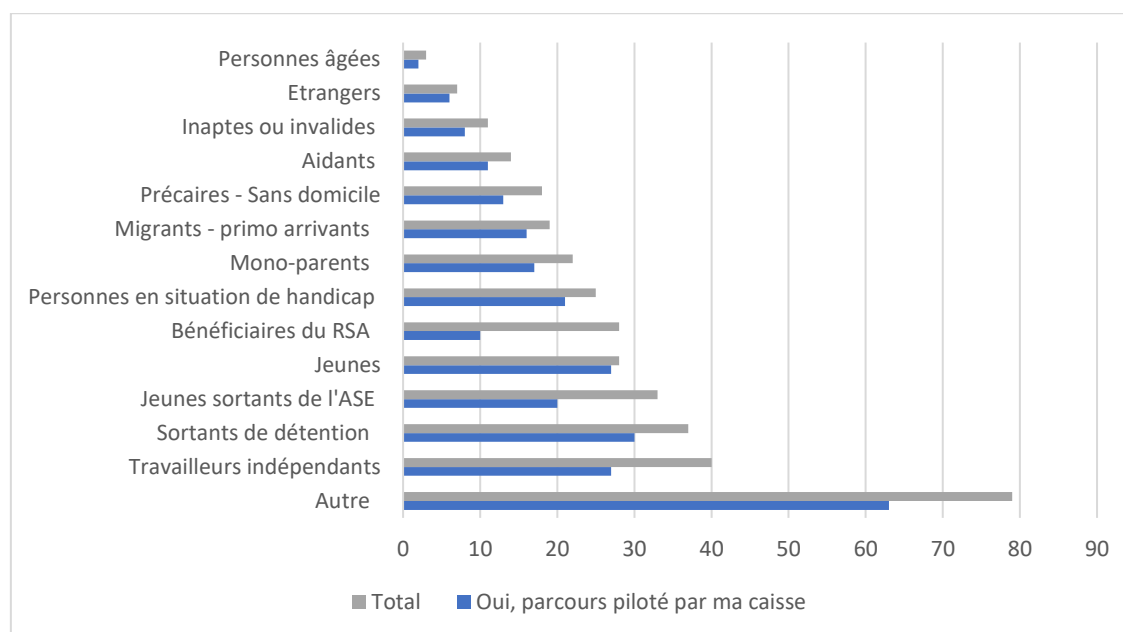
¹⁵ Le régime agricole n'est pas représenté dans ce tableau compte tenu du très faible nombre de parcours et de l'éparpillement des publics dans les réponses.

2.3.2 Le déploiement des parcours locaux selon une approche populationnelle répond à des vulnérabilités de différents publics

[35] Afin de compléter la cartographie des parcours selon une approche populationnelle, la mission a demandé si des parcours locaux, y compris des parcours expérimentés au local sous impulsion du national mais ne faisant pas partie des COG étaient effectivement déployés par les caisses locales. La mission a proposé plusieurs publics spécifiques¹⁶ en se basant sur un premier recensement effectué par la Cnaf et sur les premiers échanges avec les caisses locales lors du déplacement de la mission dans les Yvelines et à Lille. Cette liste était complétée d'un item « autre » et de la possibilité de renseigner jusqu'à 5 autres parcours selon une approche populationnelle. La mission demandait d'en préciser l'intitulé retenu au local.

[36] Les caisses ont déclaré déployer un tel type de parcours 364 fois et en tant que pilote dans les trois quarts des cas. Les « autres », c'est-à-dire des parcours selon une approche populationnelle pour d'autres publics que ceux proposés par la mission, représentent environ 20 % des parcours populationnels déployés au local.

Graphique 5 : Les parcours locaux par approche populationnelle déployés dans l'ensemble des branches



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[37] Parmi les 79 réponses « autres »¹⁷ ressortent de façon importante les publics en situation de fragilité, les personnes détenues (ou leur famille) ainsi que dans une moindre mesure les bénéficiaires de la CSS, les travailleurs transfrontaliers, les étudiants.

¹⁶ Jeunes, Jeunes sortants de l'ASE, Personnes en situation de handicap, Personnes âgées, Travailleurs indépendants, Précaires – Sans domicile, Aidants, Inaptes ou invalides, Etrangers, Migrants – primo arrivants, Mono-parents, Sortants de détention, Bénéficiaires du RSA

¹⁷ La mission ne mentionne que les réponses qui ne peuvent pas être assimilées à des propositions de publics qu'elle avait formulées.

[38] En termes de répartition par branche, c'est la branche maladie qui est la plus impliquée dans cette dynamique avec un la déclaration de 170 parcours selon une approche populationnelle qu'elle en soit pilote ou qu'elle s'associe à une autre caisse (ratio de 1,77). C'est ensuite la branche famille avec ses 111 parcours (ratio de 1,16) puis les Carsat avec ses 18 parcours (ratio de 1,125). Le régime agricole et la branche recouvrement ont un ratio inférieur à 1 (respectivement 0,97 et 0,62).

Tableau 4 : Les publics spécifiques à l'origine des parcours locaux par ordre d'importance

Ordre d'importance	Caf	Cpam	MSA	Carsat	Urssaf
1	Sortants de détention	Jeunes sortants de l'ASE	Personnes en situation de fragilité	Travailleurs indépendants	Travailleurs indépendants
2	Mono-parents	Jeunes	Bénéficiaires du RSA	Personnes en situation de handicap /	
3	Migrants primo-arrivants	Sortants de détention		Bénéficiaires du RSA	

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

2.4 Le nombre moyen de parcours déployés par chaque caisse atteste d'une dynamique réelle

Tableau 5 : Nombre moyen de parcours déployés par caisse et par branche

	Nbr de caisses	Parcours national par moment de vie	Parcours national par approche populationnelle	Nbr moy de parcours nationaux par moment de vie et par caisse	Nbr moy de parcours nationaux par caisse
Caf	96	394	67	4	5
Cpam	96	500	318	5	9
MSA	34	106	6	3	3
Carsat	16	74	53	5	8
Urssaf	20	96	29	5	6
CCSS	3	21	6	7	9
CGSS	5	23	13	5	7
Total	270	1214	492	4	6

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[39] Si on considère uniquement les parcours déployés sous impulsion nationale déclarés par les caisses, en moyenne chacune d'entre elle met en œuvre entre 4 (parcours moment de vie) et 6 (parcours moment de vie et approche populationnelle).

[40] Dans le détail des branches, c'est la MSA qui met en œuvre le moins de parcours, 3 en moyenne, ce qui peut s'expliquer par l'effet d'intégration de différentes branches en son sein. Les Cnam, quant à elles, sont celles qui déploient le plus de parcours : entre 5 et 9 en moyenne, suivies des CARSAT (entre 5 et 8). Les Caf sont les plus en retrait de cette dynamique malgré le déploiement généralisé de certains parcours par la branche famille.

2.5 Les usagers sont associés à la démarche parcours dans un tiers des cas et davantage en fin de parcours pour recueillir leur satisfaction

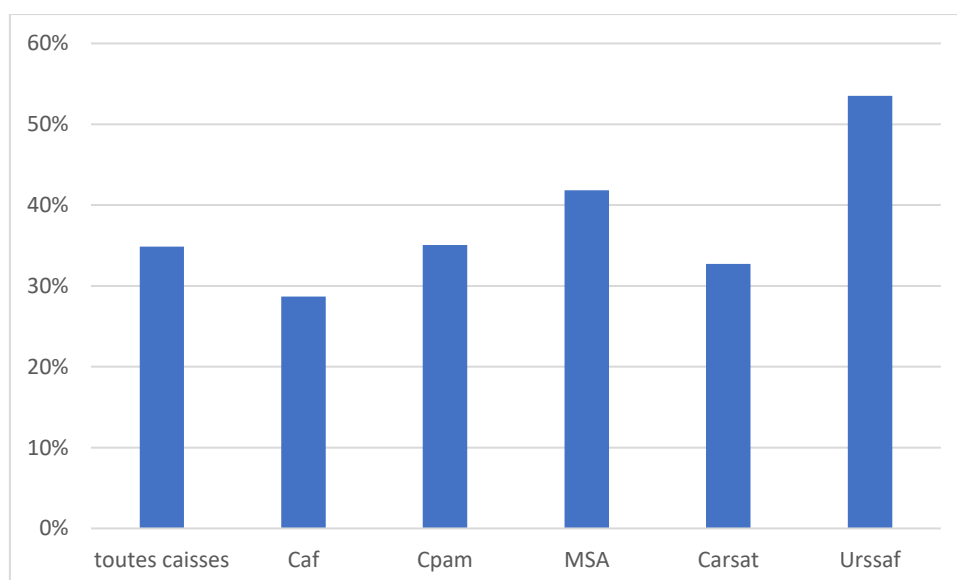
[41] Pour l'ensemble des parcours déployés par les caisses locales et exposés supra, la mission a cherché à savoir si les usagers ont été associés et si oui à quelle phase de déploiement du parcours :

- Durant la phase d'élaboration du parcours pour recueillir leurs attentes et leurs besoins ;
- Pendant le parcours, pour connaître leur satisfaction ;
- A la fin de parcours pour connaître leur satisfaction.

[42] Au global, les caisses déclarent associer les usagers dans un peu plus d'un cas sur trois (35 %), cette moyenne demeurant stable en fonction de l'échelon national ou local d'impulsion du parcours ou en fonction de l'approche de la démarche retenue (moment de vie ou approche populationnelle).

[43] Dans le détail des branches, c'est la branche recouvrement qui déclare associer le plus les usagers (dans plus d'un cas sur deux) et la branche famille le moins dans moins d'un cas sur trois.

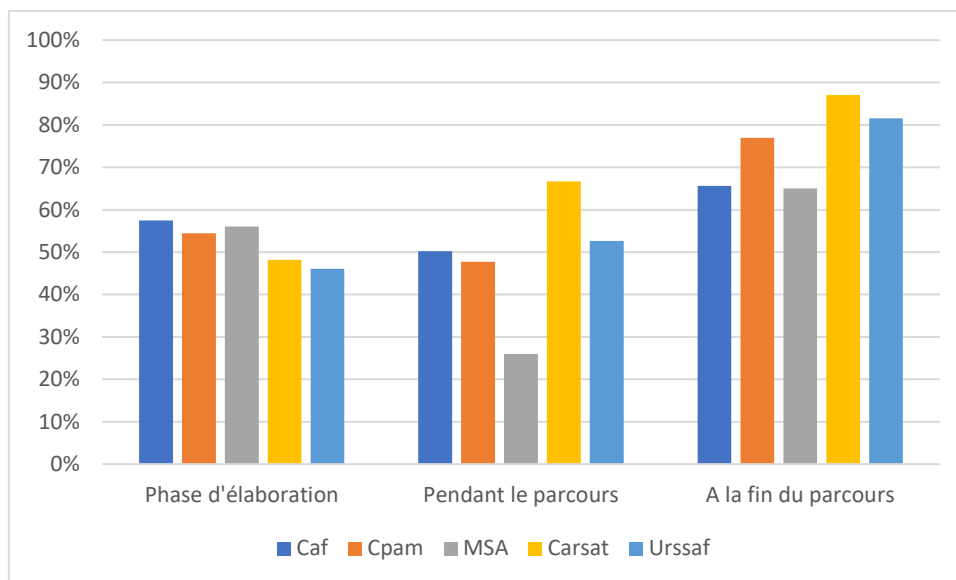
Graphique 6 : Pourcentage d'association des usagers déclaré par les caisses



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[44] Concernant le moment de cette association des usagers, lorsque les caisses l'ont déclarée, il s'agit davantage de recueillir leur satisfaction en fin de parcours, dans trois quarts des cas, que de les associer à l'élaboration de la démarche, dans un peu plus de la moitié des cas, ou de recueillir leur satisfaction en cours de parcours¹⁸. Ce sont les parcours locaux qui permettent la meilleure association des usagers pendant la phase d'élaboration (6 usagers sur 10).

Graphique 7 : Association des usagers selon les phases du parcours et les caisses locales



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

2.6 Les parcours usagers des organismes de sécurité sociale du régime général ont un caractère partenarial marqué et interbranche dans une moindre mesure

[45] Toutes branches confondues le déploiement des parcours implique au moins un partenaire dans plus de 8 cas sur 10¹⁹. Pour la branche vieillesse, cette association partenariale a lieu dans plus de 9 cas sur 10. Pour la branche famille et la branche maladie, c'est presque dans 9 cas sur 10. A l'inverse moins de la moitié des parcours du régime agricole associent au moins un partenaire. Parmi les parcours partenariaux, près de 7 sur 10²⁰ sont déclarés comme étant des parcours interbranches. Les Caf, les Urssaf et les Carsat se situent un peu au-dessus de cette moyenne alors que les parcours de la MSA ne sont interbranches que dans 4 cas sur 10 (ceci s'expliquant par le caractère interbranche des MSA).

[46] Pour l'ensemble des parcours déclarés, ils ont un caractère interbranche (au moins une autre branche que la caisse qui se déclare pilote) dans un peu plus de 6 cas sur 10 (6,3). Lorsqu'on isole le parcours Help qui est conçu en interbranche mais ne concerne encore qu'un nombre limité de

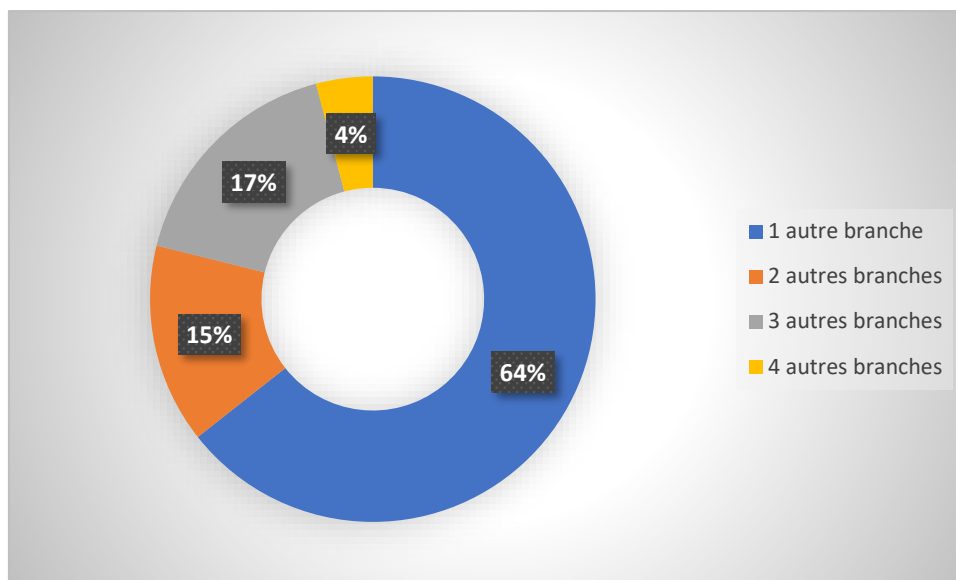
¹⁸ Sur ce point la mission a pu observer lors de ses déplacements les difficultés des agents à savoir en temps réel, via leurs différents logiciels, qu'ils sont en interlocution avec une personne, usager d'un parcours.

¹⁹ La branche recouvrement est dans cette moyenne.

²⁰ La branche maladie est dans cette moyenne.

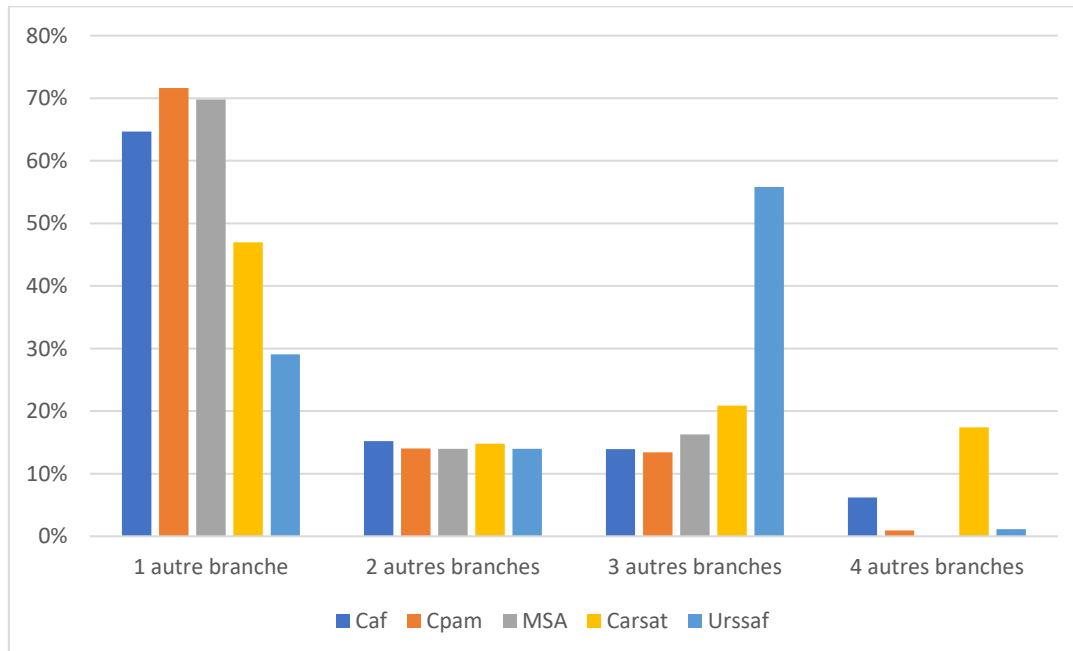
bénéficiaires, ils ne sont plus qu'un peu moins de 6 sur 10 (5,7). Et ces parcours n'associent majoritairement (64 % des cas) qu'une seule autre branche.

Graphique 8 : Ventilation par nombre de branches des parcours interbranches toutes caisses confondues



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

Graphique 9 : Répartition par caisse du nombre de branches des parcours interbranches



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

3 La méthodologie des parcours pourrait être davantage structurée et accompagnée par le niveau national

3.1 La phase de création des parcours associe les usagers de façon indirecte et les effets attendus ne sont pas prioritairement concentrés sur les usagers

3.1.1 Méthodologie d'élaboration, un soutien du niveau national à amplifier

[47] A la question « existe-t-il une doctrine/ méthodologie nationale de cadrage ou d'aide à l'élaboration des parcours locaux ? », seul un peu plus d'un tiers (95 caisses) répond par l'affirmative. 173 répondants sur 268 déclarent ne pas disposer de méthodologie nationale.

[48] C'est le réseau des MSA qui se déclare le plus outillé méthodologiquement par le niveau national avec presque 60 % des répondants. A l'inverse seuls, 13 % des CARSAT et un gros quart des Cpm indiquent disposer de ce soutien de leur caisse nationale. Enfin, les réseaux Caf et Urssaf sont un peu au-dessus de la moyenne, atteignant presque 40 % de réponses positives.

[49] Dès lors que les caisses interrogées déploient des parcours locaux et disposent d'une méthodologie nationale, presque 9 caisses sur 10 l'utilisent (sur 106 répondants).

[50] A la question de l'élaboration d'une méthodologie locale pour élaborer des parcours, 70 % des caisses répondent par la négative, le petit tiers restant en a développé une ou est en train de le faire. Cette dynamique d'élaboration au niveau local est la plus forte dans la branche recouvrement avec presque une caisse sur deux parmi les répondants (13/21) et dans la branche maladie avec un gros tiers des répondants (25/72). A l'opposé, les branches famille et vieillesse déclarent à presque 80 % ne pas avoir ou être en train d'élaborer une méthodologie locale.

3.1.2 L'association des usagers, une démarche installée dans la branche recouvrement et qui concerne plus de la moitié des caisses de sécurité sociale

[51] Toutes branches confondues, l'association des usagers à l'élaboration des parcours est réalisée par la moitié des caisses (137/266).

[52] Dans la branche recouvrement, 9 caisses sur 10 associent les usagers. Dans la branche vieillesse, elles sont presque 7 sur 10. A l'inverse, dans les branches famille et maladie, ce sont un peu moins de la moitié des caisses qui associent les usagers, de façon générale au cours de l'élaboration des parcours. Enfin, un peu plus d'une MSA sur deux réalise cette démarche.

3.1.3 Des procédés d'association des usagers variés qui privilégient globalement la remontée des informations par les agents des caisses et les focus groupes

[53] Parmi les différents procédés d'association des usagers²¹, deux techniques se détachent globalement parmi l'ensemble des caisses de sécurité sociale. Ainsi la remontée d'information via les agents de front office représente 22 % des caisses répondantes. Celle-ci est privilégiée par les caisses des branches famille, maladie (à égalité avec le focus groupe) et du régime agricole. L'autre technique la plus utilisée est celle du focus groupe, globalement par presque une caisse sur 5 et de façon privilégiée par les branches vieillesse et recouvrement.

[54] Parmi les différents procédés, viennent ensuite le suivi des réclamations, deuxième outil utilisé par les caisses de la branche vieillesse et celles du régime agricole ; la sollicitation des représentants des usagers et les enquêtes qualitatives par sondage est le 3^{ème} outil du réseau des Cnam.

[55] Les procédés les moins utilisés sont l'utilisateur mystère cité une seule fois sur 404 occurrences et les entretiens semi-directifs (cité 12 fois). Le questionnaire en sortie de contact par motif est quant à lui utilisé par l'ensemble des caisses mais sans jamais être l'outil phare.

[56] La question comprenait une rubrique « autre ». L'exploitation des résultats met en avant la mobilisation des partenaires dans les procédés d'association des usagers.

3.1.4 Les effets attendus des parcours sont unanimement tournés vers les usagers mais s'intéressent également aux aspects organisationnels des caisses et aux partenariats

[57] La mission s'est intéressée aux effets attendus (intentions) par les caisses lorsqu'elles créent un parcours selon trois angles d'approche : les usagers, l'organisation de la caisse et les partenariats.

3.1.4.1 Concernant les usagers, l'effet le plus attendu est un meilleur accès aux droits

[58] Sur 264 caisses répondant à cette question, la quasi-totalité (255) déclare que les parcours sont créés pour avoir des effets sur les usagers.

[59] Sur le détail des effets attendus²², la mission avait proposé aux répondants de classer les effets du rang 1 à 3. En pondérant²³ les résultats par ordre d'importance, il ressort que l'effet le plus attendu par les caisses est celui d'un meilleur accès aux droits des personnes²⁴ (rang 1 pour 218 caisses), suivi par la simplification des démarches et l'autonomisation des usagers en troisième effet attendu.

²¹ La mission a établi une liste de proposition de réponses : Questionnaire en sortie de contact par motif, Enquête quantitative par sondage, Focus groupe, Entretiens semi-directifs, Sollicitation de représentants d'utilisateurs, Suivi détaillé des réclamations, Usagers mystères, Remontées via les agents de front office complétée par un « autre » avec la possibilité de préciser.

²² Les effets attendus proposés par la mission concernant les usagers sont : Meilleur accès aux droits, Autonomisation des usagers, Enrichissement des services offerts, Simplification des démarches, Gain de temps, Réduction des erreurs (indus, mauvais régime...), Autre.

²³ Des scores ont été attribués aux différents rangs : rang 1 = x 3 ; rang 2 = x 2 et rang 3 = x 1.

²⁴ A noter que sur 17 « autre », 6 caisses ont évoqué l'accès aux soins.

[60] Ce schéma est vérifié pour les Cnam et les Carsat. Les Caf placent l'enrichissement des services offerts et la réduction des erreurs en troisième et quatrième positions devant l'autonomisation des usagers. Les MSA placent l'enrichissement des services offerts en troisième position, juste devant l'autonomisation des usagers. Enfin les Urssaf placent en première position la simplification des démarches devant le meilleur accès aux droits et l'autonomisation des usagers.

[61] Le gain de temps pour les usagers et la réduction d'erreurs sont à l'inverse les effets les moins attendus par les organismes de sécurité sociale lorsqu'ils développent des parcours usagers.

3.1.4.2 Plusieurs effets attendus également concernant l'organisation des caisses

[62] Plus de 8 caisses sur 10 (222/ 264 répondants) déclarent attendre des effets sur l'organisation des caisses²⁵.

[63] L'effet attendu sur l'organisation des caisses le plus cité est l'efficacité de l'organisation entre le front et le back office (122 fois dont 46 fois en rang 1) mais lorsque l'on pondère avec le rang, l'effet le plus attendu est la baisse globale du nombre de sollicitations des usagers (115 fois dont 70 fois en rang 1). Viennent ensuite une meilleure gestion des cas complexes (112 fois) et le sens du travail pour les agents (110 fois) puis le découloignement interne (92 fois dont 40 en rang 3) et la baisse des erreurs/ indus/ réclamations (86 fois).

[64] La diminution globale de la charge d'activités n'est pas un effet recherché par les caisses qui ne sont que 17 à le citer dont 8 en rang 3. Enfin, dans les « autres » (8 réponses), une caisse évoque l'amélioration de l'image de la caisse comme acteur clé du territoire dans les effets attendus.

[65] Dans le détail, les effets attendus varient d'une branche à l'autre :

[66] Pour la branche famille, l'effet le plus attendu concerne le sens du travail pour les agents (58 fois sur 96 répondants avec 50 % en rang 2), puis le découloignement interne (46 fois). L'efficacité de l'organisation front/ back et la baisse des erreurs et indus sont cités respectivement 37 et 34 fois mais en rang un pour près des 50 % des caisses. Viennent ensuite la gestion des cas complexes et la baisse globale du nombre de sollicitations des usagers.

[67] Pour la branche maladie, trois effets attendus se détachent nettement : la baisse globale des sollicitations des usagers (citée 49 fois dont 71 % en rang 1), la gestion des cas complexes (47 fois) et l'efficacité front/ back (44 fois). Viennent ensuite le sens du travail pour les agents (27 fois dont un quart en rang 1) et la diminution des erreurs (24 fois dont la moitié en rang 2).

[68] Pour le régime agricole, le trio de tête des effets attendus dans l'organisation des caisses est constitué par l'efficacité front/ back (cités 22 fois pour 34 caisses dont la moitié en rang 1), la baisse globale du nombre de sollicitations des usagers (cité 17 fois dont plus des trois quarts en rang 1) et la meilleure gestion des cas complexes (citée 19 fois). Vient ensuite le découloignement interne.

²⁵ Proposition de réponses : Baisse globale du nombre de sollicitations des usagers, Efficacité de l'organisation front/ back, Sens du travail pour les agents, Baisse des erreurs/ indus/réclamations, Meilleure gestion des cas complexes, Découloignement interne, Diminution globale de la charge d'activités, Autre.

[69] Pour la branche vieillesse, c'est la baisse globale du nombre de sollicitations qui est l'effet le plus attendu placé presque 6 fois sur 10 en rang 1 (7 caisses) suivi par l'efficacité front/ back placé en rang 1 par la moitié des 8 caisses et la meilleure gestion des situations complexes.

[70] Pour la branche recouvrement, c'est également la baisse globale du nombre de sollicitations qui est l'effet le plus attendu, suivi par une meilleure gestion des situations complexes et par le sens du travail pour les agents.

3.1.4.3 L'orientation simplifiée des usagers vers les parcours est l'effet le plus recherché concernant les partenariats

[71] Plus de 8 caisses sur 10 (221 sur 265 répondants à cette question) espèrent également que les parcours vont avoir des effets sur les partenariats au moment où elles les déploient. L'effet le plus recherché est une orientation simplifiée des usagers vers le parcours (cité 204 fois et de rang 1 dans un cas sur deux). Les caisses en attendent ensuite une information de premier niveau délivrée aux usagers par leurs partenaires (plutôt placé en rang 2, cet effet est cité 172 fois). Viennent ensuite les effets tenant à l'opportunité de créer de nouveaux partenariats et l'échange de données entre partenaires dans la logique du « Dites-le nous une fois ». Dans les « autres » sont cités à plusieurs reprises parmi les 15 réponses la co-construction des actions et l'enrichissement des offres, l'interconnaissance renforcée voire la mise en synergie des moyens (OSS/ partenaires).

[72] L'orientation simplifiée des usagers vers les parcours est l'effet le plus recherché pour les Caf, les Cnam et les MSA qui connaissent des situations de non-recours plus importantes que les Carsat et les Urssaf qui recherchent en premier lieu à faire délivrer une information de 1^{er} niveau par leurs partenaires. L'échange de données reste une préoccupation importante pour les Caf et les Cnam.

3.2 Le déploiement des parcours fait l'objet d'un outillage inégal et associe les partenaires des organismes de sécurité sociale

3.2.1 La connaissance des parcours et les outils supports au déploiement sont inégaux selon les branches

3.2.1.1 Les caisses déclarent majoritairement outiller les usagers et mettre les parcours en visibilité

[73] Plus de trois quarts des 266 caisses répondantes déclarent qu'il existe des outils support²⁶ au déploiement de leurs parcours. Les branches qui mobilisent le plus ces outils sont la branche famille et la branche recouvrement (85 % d'entre elles). Les Cnam quant à elles sont en retrait sur cet item car elles ne sont qu'un tiers à proposer des outils aux usagers. Les Carsat et les MSA sont dans la moyenne globale.

²⁶ Information générale de la caisse, Existence d'un référent de parcours identifié par l'utilisateur, Visibilité sur le compte de l'utilisateur, Actions d'aller-vers, Actions spécifiques pour des publics ciblés, documentations type flyers, pochettes, information des partenaires

[74] Dans les deux tiers des cas, les caisses considèrent que les usagers ont connaissance du fait que leurs démarches s'intègrent dans un parcours usagers structuré. Pour 28 % des caisses, ceci se vérifie dans la majorité des parcours et pour près de 40 % dans certains parcours seulement. Environ un tiers des caisses (87) déclare que les usagers n'en ont pas connaissance.

[75] Les URSSAF mettent très majoritairement en visibilité les parcours pour leurs usagers (95 %) ; à l'opposé, les Cnam sont en retrait de la moyenne (de 5 points) et les Carsat ne portent majoritairement pas à la connaissance des usagers le fait qu'ils sont dans un parcours (56 %).

[76] Selon les 166 caisses répondant à la question de la modalité de cette mise en visibilité, dans 7 cas sur 10, les usagers en sont informés par des actions de la caisse qu'il s'agisse d'actions d'aller vers ou d'actions spécifiques pour des publics ciblés. Dans 2 cas sur 10, il s'agit d'informations générales des caisses. A l'opposé la visibilité de cette information sur le compte de l'utilisateur n'est citée que par deux caisses répondantes et l'existence d'un référent de parcours identifié par l'utilisateur que par 5 caisses.

[77] L'ensemble des caisses répond globalement à ce schéma à l'exception du réseau des Carsat qui semble favoriser l'information générale par la caisse. Ce résultat est à prendre avec prudence car seules 7 caisses sur les 16 ont répondu à cette question.

3.2.1.2 Bien que les Carsat soient un peu en retrait sur cette pratique, les agents des caisses ont très largement conscience d'accompagner l'utilisateur dans un parcours

[78] Dans plus de 8 cas sur 10 (sur 265 répondants), il existe des outils supports au déploiement des parcours pour les agents du type boîte à outils, chatbot agent, paramétrage particulier des logiciels métiers...

[79] L'ensemble des caisses se situe autour de cette moyenne : les Cnam sont légèrement en dessous avec les trois-quarts des caisses qui outillent leurs agents pour le déploiement des parcours et les Caf, MSA et Urssaf dans 9 cas sur 10.

[80] Dans 8 cas sur 10, les agents ont conscience du fait qu'un utilisateur donné dont ils traitent la situation s'intègre à un parcours usagers structuré par la caisse.

[81] Cette moyenne cache des disparités sensibles entre caisses. Alors que la branche famille et la branche recouvrement déclarent des pourcentages supérieurs à 90 %, la branche vieillesse déclare que les agents ont cette conscience uniquement dans un cas sur 6 et la branche maladie dans les trois quarts des cas, les MSA étant dans la moyenne constatée.

[82] Sur la façon dont les agents ont cette information de l'utilisateur dans le parcours, la branche recouvrement déclare dans 6 cas sur 10 que cette information lui est donnée directement sur le profil de l'assuré, la branche vieillesse dans presque 4 cas sur 10.

[83] L'existence d'un référent de parcours n'est pas non plus le moyen de connaissance le plus important. Il ne représente qu'un peu moins de 4 cas sur 10 dans la branche maladie et un peu moins de 3 cas sur 10 dans la branche famille, dans la branche recouvrement et pour le régime agricole.

[84] Les caisses ayant été invitées par la mission à préciser d'autres moyens de connaissance indiquent majoritairement :

- Pour les Caf et les Carsat : l'outillage et la communication internes, la formation sur les parcours ;
- Pour les Cnam : s'ajoutent aux moyens soulevés par les Caf et les Carsat, le ciblage et le traitement de situations spécifiques notamment par la mission accompagnement santé (MAS) ;
- Pour les MSA, en complément l'accent est mis sur les requêtes et outils SI.

3.2.1.3 Les Caf outillent davantage les partenaires que les autres caisses

[85] Dans un peu plus de 7 cas sur 10 (sur 266 répondants), les caisses déclarent qu'il existe des outils supports au déploiement des parcours pour les partenaires. Dans le détail, les Cnam et les Urssaf se situent dans cette moyenne générale quand les Caf sont au-dessus avec plus de 8 cas sur 10, les MAS et les Carsat en dessous avec respectivement moins de 5 cas sur 10 et 6 cas sur 10.

3.2.2 L'association des partenaires hors organismes de sécurité sociale, au premier rang desquels les espaces France service, permet d'orienter les usagers vers les parcours

[86] 85 % des 267 répondant à cette question déclarent que des partenaires, hors organismes de sécurité sociale, sont associés étroitement afin d'orienter les usagers vers les parcours déployés par les caisses.

[87] Il a ensuite été demandé aux caisses de classer par ordre d'implication plusieurs partenaires. Il en ressort que ce sont les Espaces France service (EFS) qui sont le plus associés suivis par les associations et les collectivités puis les autres administrations et les CCAS.

[88] Les Caf associent légèrement plus les partenaires que les autres caisses (presque 9 cas sur 10) et autant les ESF que les collectivités, puis les associations et dans une moindre mesure/intensité les CCAS et les autres administrations.

[89] Les Cnam privilégient les associations afin d'orienter les usagers vers leurs parcours puis les ESF et les collectivités.

[90] Les MSA n'associent des partenaires que dans moins de 7 cas sur 10 et privilégient nettement les EFS. En termes d'importance, ils ont ensuite recours aux autres administrations puis aux associations. Les collectivités et encore davantage les CCAS sont les moins associés.

[91] Les Carsat indiquent toutes mobiliser des partenaires et très principalement les EFS, puis les CCAS.

[92] Enfin, les Urssaf sont 80 % des répondants (16/20) à déclarer collaborer avec des partenariats reposant très majoritairement sur les autres administrations et les associations, et non les EFS puisque la branche recouvrement n'intégrera qu'à partir de 2025 le bouquet national d'offres de France services.

3.2.3 Une petite majorité des caisses considère que le déploiement des parcours nécessite des ressources humaines supplémentaires

[93] Les caisses ont été sollicitées pour répondre à la question des éventuels moyens supplémentaires en ressources humaines nécessités par le déploiement des parcours. Au global, sur 266 répondants, plus de 55 % indiquent que le déploiement des parcours nécessite des ressources humaines supplémentaires, 44 % ni plus ni moins de ressources et moins de 1 % que le déploiement des parcours permet de gagner en efficacité et donc nécessite moins de ressources.

[94] Dans le détail, cette question de la réduction des besoins en RH ne se traduit que dans les Carsat et les Urssaf où elle ne reflète que l'avis d'une poignée de caisses.

[95] Le seul réseau où le déploiement de parcours ne nécessite pas majoritairement plus de ressources est celui des Carsat (4 cas sur 10). A l'opposé dans plus de 6 cas sur 10, les MSA indiquent le besoin de ressources supplémentaires. Les autres branches famille, maladie et recouvrement se situent autour de la moyenne globale des 55 %.

3.3 Un dispositif d'évaluation est mis en place par la moitié des caisses et associe les usagers de façon inégale

[96] La moitié des caisses répondantes (258) déclare mettre en place un dispositif d'évaluation dédié aux parcours. Si les Caf et les Cnam se situent parfaitement dans cette moyenne, les Urssaf et les Carsat sont sensiblement au-dessus (respectivement 65 % et 67 %) alors que les MSA sont sensiblement en dessous (35 %).

[97] Les dispositifs d'évaluation mobilisent principalement des procédés d'écoute usagers : sur 270 réponses, il s'agit principalement de questionnaires en sortie de contact (66) et de remontées d'info agents (57). Les caisses font également appel à d'autres méthodes d'évaluation constituées dans 8 cas sur 10 par des indicateurs de suivi ou de résultat. Elles ont également recours au datamining (8 réponses) et à d'autres procédés (cités par 10 caisses) qui passent par de l'analyse de data à la suite d'un requête ou des questionnaires variés.

[98] Dans le détail, les branches utilisent des procédés différents :

[99] Les 50 % des Caf qui ont mis en place un dispositif d'évaluation, utilisent principalement la remontée d'information via les agents au contact des usagers puis le suivi des réclamations, les questionnaires en sortie de contact et l'enquête quantitative par sondage. Un tiers d'entre elles ajoute un autre procédé qui est constitué dans 8 cas sur 10 de la mise en place d'indicateurs de suivi ou de résultat.

[100] La petite moitié des Cnam qui ont mis en place un dispositif d'évaluation, utilisent principalement le questionnaire en sortie de contact (environ 4 cas sur 10) puis les remontées via les agents au contact des usagers (moins de 2 cas sur 10) et l'enquête quantitative par sondage (1,5 cas sur 10). Elles sont plus de 4 sur 10 à compléter ce procédé par une autre méthode d'évaluation, qui là encore est très majoritairement basée sur des indicateurs de suivi ou de résultat (85 %).

[101] Le gros tiers des caisses de MSA qui déclare mettre en place un dispositif d'évaluation dédié aux parcours s'appuie principalement sur les remontées des agents au contact des usagers et sur des enquêtes à chaud, complété dans plus de 7 cas sur 10 par des indicateurs de suivi ou de résultat.

[102] Les deux tiers des Carsat qui déclarent mettre en œuvre un dispositif d'évaluation utilisent principalement le procédé usager du focus groupe, ainsi que le questionnaire en sortie de contact et l'enquête qualitative par sondage. Deux tiers d'entre elles complètent ce procédé par des indicateurs de suivi et de résultat (6 cas sur 10) et par du datamining dans (4 cas sur 10).

[103] Les deux tiers des Urssaf qui déclarent un dispositif d'évaluation dédié aux parcours privilégient le questionnaire en sortie de contact puis la remontée via les agents au contact des usagers. Une grosse moitié d'entre eux complète ce procédé par des indicateurs de suivi et de résultat (dans 8 cas sur 10).

4 La mise en place des parcours produit plusieurs effets organisationnels et ils sont considérés être des instruments pertinents, d'abord au profit des usagers

4.1 Le déploiement des parcours entraîne des modifications organisationnelles

4.1.1 Sur l'organisation interne de la caisse

[104] Les trois quarts des caisses répondantes (268) déclarent que le déploiement des parcours produit des effets sur l'organisation interne des caisses.

[105] Par ordre d'importance décroissant, les modifications citées par les caisses sont :

- au niveau des rendez-vous (cité par 24 % des caisses) ;
- un découplage interne des services (22,5 %) ;
- du traitement en front, back et middle office (21 %) ;
- au niveau de l'accueil (17,5 %) ;
- une spécialisation des agents par public cible (13 %) ;
- autre (3 %).

[106] Dans presque 9 cas sur 10, les Caf, MSA et Urssaf déclarent ce changement d'organisation interne des caisses qui semble moins impactée par le déploiement des parcours pour les Cnam et Carsat (moins de 6 cas sur 10).

[107] Concernant les principaux effets, seule la branche recouvrement se démarque nettement des autres branches. Les principales modifications dans l'organisation interne sont :

- pour les Caf, un décloisonnement interne des services (27 %) et une modification des rendez-vous (24 %) ;
- pour les Cnam, une modification au niveau des RDV (24 %) puis au niveau de l'accueil et du traitement des demandes en front, back et middle office (22 %) ainsi qu'un décloisonnement interne des services (19 %) ;
- pour les MSA, une modification au niveau des RDV (26 %), puis un décloisonnement des services (24 %) et le traitement des demandes en front, back et middle office (23 %) ;
- pour les Carsat, une modification au niveau des RDV et un décloisonnement des services (23 %) puis une modification au niveau de l'accueil (17 %) ;
- pour les Urssaf, une modification du traitement des demandes en front, back et middle office (32 %) puis une spécialisation des agents par public cible (26 %).

4.1.2 Sur le travail des agents

[108] Quasiment 8 caisses sur 10 des 265 répondantes indiquent que le déploiement des parcours entraîne des modifications sur le travail des agents²⁷.

[109] Le réseau où le travail des agents est le plus impacté est celui des Urssaf (95 %), à l'opposé les Carsat et les Cnam déclarent dans moins de 7 cas sur 10 cet impact.

[110] D'un point de vue qualitatif, les modifications constatées concernent le sens du travail et le temps consacré aux usagers qui en ont le plus besoin (39 %) et le lien avec les usagers (38 %).

[111] Ces deux effets principaux se vérifient pour toutes les branches. Pour les Carsat, suit de très près l'effet de spécialisation des tâches des agents. La réduction de la charge mentale des agents et la question du bien-être au travail ne recueillent qu'un faible score (entre 1,8 et 4,5 %) dans toutes les branches à l'exception des Caf (16 %).

4.1.3 Sur l'organisation interbranche

[112] Les trois quarts des caisses (263 répondants) déclarent que le déploiement des parcours a un effet sur l'organisation en interbranche. Cette déclaration concerne plus de 8 caisses sur 10 si on exclut les MSA du fait de leur constitution interbranche, celles-ci déclarant un effet interbranche dans 4 cas sur 10. Ce sont les Urssaf qui déclarent le plus cet effet à 95 % (19 caisses sur les 20 répondantes).

[113] A la question fermée à triple choix de la modification d'organisation interbranche, les réponses, par ordre décroissant d'importance, sont :

²⁷ La mission a proposé une liste de modifications complétée par « autre » (représentant moins de 3 % des réponses) : Spécialisation des tâches, Réduction de la charge mentale/ bien-être au travail, Sens du travail/ temps consacrés à ceux qui en ont le plus besoin, Lien avec les usagers.

- Point de contact entre caisses (agents identifiés, numéro spécifique d'appel, mail ad hoc de contact...), cité 172 fois ;
- Déploiement d'outils *ad hoc* avec les partenaires (ex. accès à des logiciels ou données spécifiques, en lien avec les parcours usagers), cité 135 fois ;
- Référentiel de pratiques croisé entre acteurs, cité 96 fois.

[114] Cet ordre se vérifie pour toutes les branches sauf les MSA et les Carsat qui constatent que le déploiement d'outils *ad hoc* avec les partenaires est un effet plus important que les points de contacts entre caisses.

4.2 Le déploiement des parcours peut entraîner une réaffectation des moyens en ressources humaines en interne mais n'a pas d'effet d'éviction sur la qualité des autres services

[115] Dans le cadre du déploiement des parcours, la mission a posé la question de l'observation par les caisses d'une réaffectation des moyens :

- Vers des publics spécifiques

[116] Une petite moitié des 263 caisses répondantes indique avoir observé une réaffectation des moyens vers des publics spécifiques. Dans le réseau des Urssaf, cette observation concerne presque 8 caisses sur 10. A l'opposé, elle ne concerne que 4 caisses sur 10 s'agissant des Carsat.

- Vers des modalités de contacts particulières

[117] 6 caisses sur 10 (264 répondantes) indiquent que le déploiement des parcours a eu un effet de réaffectation des moyens vers des modalités de contact particulières. Le réseau des Urssaf se situe au-dessus de cette moyenne avec un effet observé par les trois quarts des caisses. Les Carsat sont quant à elles légèrement au-dessus de cette moyenne et les Cnam légèrement en dessous.

[118] La mission a interrogé les caisses sur une éventuelle constatation de la dégradation de la qualité des autres services liée à la mobilisation de moyens sur les parcours. La réponse à cette question est quasi unanimement négative. En effet sur 255 répondants à cette question, seules dix caisses (dont 6 caf) répondent « oui ».

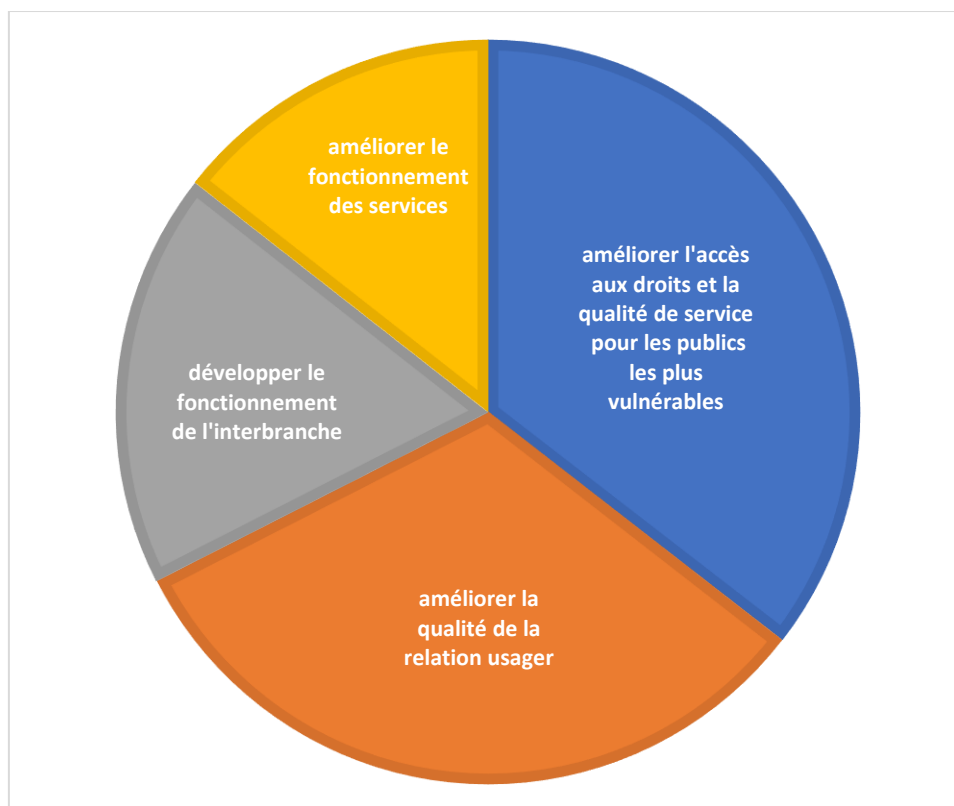
4.3 Le parcours est perçu comme un instrument pertinent pour les usagers

[119] La mission a interrogé les caisses sur la pertinence du parcours pour :

- Améliorer l'accès aux droits et la qualité de service pour les publics les plus vulnérables ;
- Améliorer la qualité de la relation usager ;
- Le développement de l'interbranche ;
- Améliorer le fonctionnement des services.

[120] La mission a demandé aux caisses de classer ces propositions par ordre d'importance du plus pertinent au moins pertinent (rang 1 à 4).

Graphique 10 : Pertinence²⁸ des parcours usagers pour l'ensemble des branches



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[121] Bien que dans des proportions différentes la réponse des caisses est unanime : le parcours est un instrument pertinent pour améliorer l'accès aux droits et la qualité de service pour les publics les plus vulnérables (63 % de rang 1) et pour améliorer la qualité de la relation usager (30 % de rang 1). Ces deux items consacrés aux usagers représentent donc 93 % de rang 1. Suit le développement de l'interbranche (7 % de rang 1). Les Carsat accordent un plus grand intérêt au développement de l'interbranche qui recueille 14 % de rang 1. A l'opposé, aucune Urssaf ne place cet item en rang 1.

[122] Enfin d'après les résultats à cette question, les caisses ne positionnent pas le parcours comme un instrument pertinent pour améliorer le fonctionnement des services (moins de 1 % de rang 1 et moins de 3 % de rang 2).

²⁸ Représentation pondérée par le classement des caisses des rangs 1 à 4.

5 Les perspectives de parcours des caisses locales

5.1 Des parcours en cours d'élaboration ou dont le déploiement serait utile selon les caisses

[123] 268 caisses (sur 271 questionnaires validés) ont répondu à la question de savoir si elles avaient des parcours en cours d'élaboration à leur initiative ou des parcours dont elles pensent que l'élaboration serait utile.

[124] Un peu moins des deux tiers des répondants ont répondu par l'affirmative à cette question. L'ensemble des branches se situe autour de cette moyenne à l'exception de la branche vieillesse dont les caisses répondent « oui » à plus de 80 %.

5.1.1 Des parcours par moments de vie

[125] Les trois quarts des 176 caisses répondantes confirment l'intérêt pour le déploiement de parcours avec une approche moment de vie, les Carsat et les Urssaf étant très en dessous de cette moyenne (respectivement 58 et 50 %).

[126] Les moments de vie les plus cités par les caisses sont :

- « Je suis victime de violences conjugales », cité par 52 caisses soit un tiers des répondants (uniquement Caf, Cnam et MSA) ;
- « Je deviens inapte ou invalide », cité par 32 caisses (toutes branches) soit un peu moins d'une sur 5 ;
- « Je deviens étudiant » et « Je deviens parent » sont également cités plus de 25 fois et par les 5 réseaux en même temps.

[127] A noter que 70 caisses répondent « autre » moment de vie. Pour autant l'exploitation des réponses fait ressortir davantage de problématiques populationnelles autour des personnes en situation de handicap, d'aidants, de bénéficiaires du RSA ou encore de familles monoparentales.

[128] Dans le détail par branches, les parcours par moment de vie jugés les plus utiles sont :

- pour la branche famille : « je suis victime de violences conjugales » et « je deviens étudiant ». Parmi les réponses « autre » ressort principalement les jeunes sortants de l'ASE et les personnes en situation de handicap ;
- pour la branche maladie : « je suis victime de violences conjugales » et « je deviens inapte ou invalide ». Aux préoccupations des publics en sortie d'ASE et en situation de handicap, les Cnam prêtent une attention particulière également aux sortants de détention, à la perte d'un enfant et aux familles mono parentales ;
- pour le régime agricole : « je suis victime de violences conjugales » se détache également. La question du changement de régime et de la perte d'un enfant sont également cités dans « autre » ;

- pour la branche vieillesse : « je pars, je vis, je reviens de l'étranger » se détache. L'exploitation des réponses « autres » montre une vigilance particulière à la situation de la retraite progressive et à certains publics (Aidants, TI, BRSA, assurés multi employeurs) ;
- pour la branche recouvrement : « je déménage » est la première préoccupation ». L'exploitation des réponses « autre » montre un intérêt pour les débiteurs récurrents et les saisonniers.

[129] Ces parcours par moment de vie sont majoritairement en cours d'élaboration au niveau local mais dans plus d'un tiers des cas, les caisses estiment qu'une initiative nationale serait utile. C'est particulièrement le cas pour les moments de vie « Je pars, je vis, je reviens de l'étranger » et « Je perds un proche » puis « Je deviens étudiant » et « Je deviens parent ».

5.1.2 Des parcours avec une approche populationnelle

[130] Presque 4 caisses sur 5 des 171 caisses répondantes à la question confirment l'intérêt pour le déploiement de parcours avec une approche populationnelle. C'est le régime agricole qui est le plus en retrait sur ce point avec 7 caisses sur 10 faisant part de leur intérêt. A l'opposé, les caisses de la branche vieillesse sont 9 sur 10 à juger l'élaboration de parcours avec une approche populationnelle utile.

[131] Les publics les plus cités, par ordre décroissant d'importance, sont :

- Les personnes en situation de handicap (58 fois et par toutes les branches) ;
- Les travailleurs indépendants (51 fois et par toutes les branches) ;
- Les personnes sortant de détention (36 fois et par toutes les branches sauf la MSA) ;
- Les aidants, les jeunes et les mono parents (32 fois) ;
- Les précaires (28 fois) ;
- Les personnes de nationalité étrangère (18 fois) ;
- Les personnes âgées (17 fois) ;
- Les personnes inaptes ou invalides (14 fois).

[132] Seules les Caf et les MSA font part plusieurs fois d'un autre public spécifique, via la rubrique « autre ». Il s'agit des jeunes sortant de l'ASE pour les Caf et des travailleurs saisonniers pour les MSA.

[133] Dans le détail par branches, les publics prioritaires pour l'élaboration de parcours, qu'elle soit déjà en cours localement ou qu'elle soit jugée utile, sont :

- Pour les Caf : les personnes en situation de handicap (32 caisses) et les travailleurs indépendants (22) ;
- Pour les Cnam : les travailleurs indépendants (21) et les personnes sortant de détention (17) ;
- Pour les MSA : les travailleurs indépendants (8) puis les personnes sortant de détention, les jeunes et les aidants (chacun cité par 2 caisses) ;

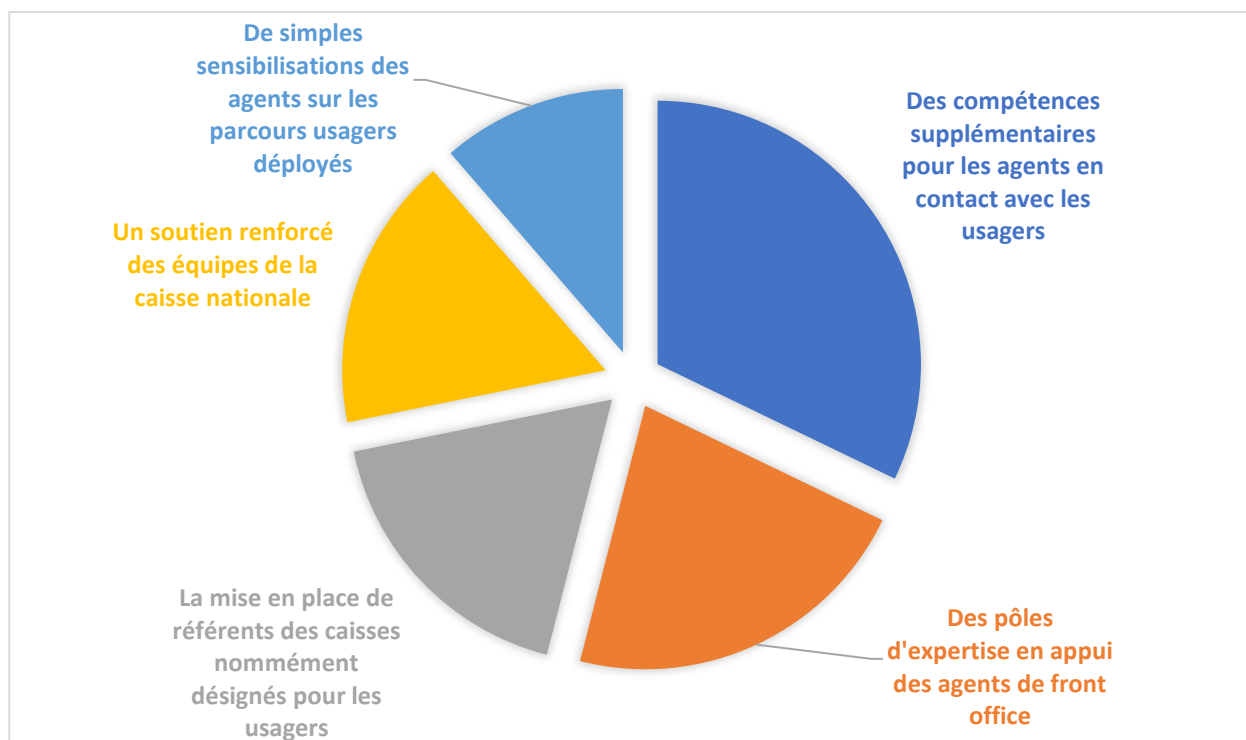
- Pour les Carsat : les travailleurs indépendants (5) et les personnes sortant de détention (4) ;
- Pour les Urssaf : les travailleurs indépendants (7) et les personnes sortant de détention et les aidants (chacun cité par 2 caisses).

[134] Ces parcours par approche populationnelle sont déjà en cours d'élaboration dans 6 cas sur 10. Pour un quart des caisses qui se prononce, une initiative nationale serait utile et notamment pour les publics personnes âgées, mono parents et personnes étrangères.

5.2 Le bon déploiement des parcours réclame de nouvelles compétences au sein des caisses

[135] La mission a interrogé les caisses sur ce que réclame le bon déploiement des parcours. Cette question comportait 5 possibilités de réponse (plusieurs possibles), sans possibilité de choisir une rubrique « autre » et sans classement par ordre d'importance des items.

Graphique 11 : Les éléments utiles au bon déploiement des parcours



Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[136] Les caisses répondant mettent en avant la nécessité de compétences supplémentaires pour les agents au contact des usagers. Cet aspect est premier pour toutes les branches. Dans des proportions différentes le deuxième besoin pour les Caf, Cpam et MSA est la mise en place de pôles d'expertise en appui des agents de front office. Pour les Carsat, ce deuxième besoin se situe davantage dans un soutien renforcé des équipes de la caisse nationale et pour les Urssaf, dans la mise en place de référents des caisses nommément désignés pour les usagers.

[137] Pour les caisses, la mise en place des parcours relève donc de l'acquisition de nouvelles compétences pour les agents, les simples sensibilisations sur les parcours déployés paraissent insuffisantes.

5.3 Le développement des parcours nécessite de lever des freins au premier rang desquels une contrainte de moyens et d'échanges de données

[138] La mission a demandé aux caisses de classer de 1 à 3 les principaux freins ou obstacles qu'elles identifient pour le développement des parcours usagers parmi ceux listés ci-après :

- La méconnaissance du rôle et modalités d'intervention des acteurs intervenant potentiellement autour du même événement de vie / autour de la même cible populationnelle ;
- La difficulté à faire évoluer les pratiques, postures et/ou compétences professionnelles des agents de la caisse ;
- L'insuffisance d'impulsion nationale ;
- L'identification des publics cibles des parcours ;
- Les changements fréquents de la réglementation ;
- La lourdeur des échanges de données entre opérateurs ;
- Les difficultés organisationnelles à travailler en transversalité au sein même de la caisse ;
- La complexité à se coordonner entre acteurs différents ;
- Le désintérêt des équipes pour un sujet dont ils ne perçoivent pas la plus-value ;
- La lourdeur pour mettre en place un parcours usagers ;
- La contrainte de moyens ;
- L'inadéquation de l'instrument « parcours » aux besoins des usagers dans nombre de situation ;
- Autres priorités opérationnelles qui prennent le dessus.

[139] 268 caisses ont répondu à cette question en classant leurs trois choix par ordre de priorité du frein le plus important au frein le moins important. Il en ressort, toutes caisses confondues, les 3 principaux freins au développement des parcours :

- La contrainte de moyens, citée 157 fois et pour 4 caisses sur 10 en rang 1 ;
- La lourdeur des échanges de données entre opérateurs, citée 150 fois et pour un tiers des caisses en rang 1 ;
- L'identification des publics cibles des parcours, citée 69 fois et pour deux caisses sur 10 en rang 1 (45 % dans les deux premiers rangs).

[140] A l’opposé, les freins jugés les moins importants par les caisses sont le désintérêt des équipes pour un sujet dont ils ne perçoivent pas la plus-value (cité 1 fois) et l’inadéquation de l’instrument « parcours » aux besoins des usagers dans nombre de situation (cité 37 fois).

Tableau 6 : Comparaison des principaux freins identifiés par branches

	Caf	Cpam	MSA	Carsat	Urssaf
Frein n°1	Contrainte de moyens	La lourdeur des échanges de données entre opérateurs	Contrainte de moyens	La lourdeur des échanges de données entre opérateurs	Les changements fréquents de la réglementation
Frein n°2	La lourdeur pour mettre en place un parcours usagers	Contrainte de moyens	La méconnaissance du rôle et modalités d'intervention des acteurs	Autres priorités opérationnelles qui prennent le dessus	L'inadéquation de l'instrument « parcours » aux besoins des usagers dans nombre de situations
Frein n°3	La complexité à se coordonner entre acteurs différents	L'identification des publics cibles des parcours	Les changements fréquents de la réglementation	Les changements fréquents de la réglementation	La lourdeur des échanges de données entre opérateurs

Source : Enquête et traitement de données réalisés par la mission

[141] A l’exception des Caf, le frein le moins cité et priorisé par les caisses est le désintérêt des équipes pour un sujet dont ils ne perçoivent pas la plus-value, suivi par les Carsat et les Urssaf des difficultés organisationnelles à travailler en transversalité au sein même de la caisse ; pour les MSA de la difficulté à faire évoluer les pratiques, postures et/ou compétences professionnelles des agents de la caisse et pour les Cpam des changements fréquents de la réglementation.

[142] Les freins les moins identifiés par les Caf sont l'identification des publics cibles des parcours et l'insuffisance d'impulsion nationale.

5.4 La grande majorité des caisses locales qui souhaitent développer les parcours usagers en identifie des pré requis qui constituent autant de leviers

[143] 138 caisses ont répondu à la dernière question ouverte « Pensez-vous développer les parcours usagers, avec quel(s) prérequis le cas échéant ? ».

[144] Dans la très grande majorité des cas, les caisses répondantes souhaitent poursuivre la dynamique des parcours usagers soit en développant de nouveaux parcours soit en consolidant et en adaptant à des publics spécifiques des parcours déjà déployés. Les caisses soulèvent la tension qui existe entre création de parcours et de parcours attentionnés, consommateurs de ressources et les exigences de traitement des flux des demandes des usagers. La question de l’efficacité et de l’efficience des parcours est un point d’attention, en lien avec des enjeux appréciés au niveau local. Certaines caisses appellent l’attention sur le fait que le premier pré requis est d’avoir une bonne situation de son « stock » et de maîtriser la production de masse.

Elles appellent également l'attention sur le temps nécessaire à la mise en place d'un parcours et l'intérêt de les étaler dans le temps.

[145] Sur la question des pré-requis, les caisses²⁹ identifient de nombreux leviers d'amélioration qui peuvent être regroupés par thématiques :

- Les pré requis relatifs aux usagers des parcours
 - La détermination de publics spécifiques pour développer des parcours attentionnés ;
 - Le ciblage rigoureux des publics cibles ;
 - L'existence et l'accessibilité de la donnée pour un public spécifique (ex les aidants) ;
 - La co construction et l'amélioration continue du parcours avec les usagers via de l'écoute usagers : focus groupe.
- Les pré requis relatifs aux ressources parcours
 - Dégager les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre (pour certaines petites caisses : question de la taille critique. Réflexion sur le territoire de mise en œuvre de certains parcours) ;
 - Ciblage d'agents rencontrant une appétence pour les domaines de la relation au public ;
 - Disposer de collaborateurs formés disposant des compétences (savoirs-faire et savoirs-être) requis pour gérer de manière attentionnée des situations complexes ;
 - Développement de nouvelles compétences pour les agents ;
 - Créer un coordonnateur parcours par caisse ;
 - Un appui méthodologique du national.
- Les pré requis relatifs à l'organisation et aux pratiques des caisses
 - Nécessité de définir l'offre d'accompagnement la plus adaptée ;
 - Adapter l'aller vers ;
 - Détermination des différentes étapes des parcours envisagés d'un point de départ à un point d'arrivée ;
 - Décloisonner les services à l'interne, travailler en transversalité.
- Les pré requis relatifs à l'inter branche
 - Une impulsion stratégique nationale avec des priorités sérieées, tout en laissant une liberté de déclinaison au niveau local en fonction des moyens disponibles et des spécificités territoriales (partenariats, besoin...) ;
 - Faciliter les échanges de données entre les organismes de Sécurité sociale ;
 - Développer des systèmes d'information partagés ;
 - Désigner un "leader" par parcours pour coordonner les différentes opérations ;
 - Une boîte à outils commune.

²⁹ Réponses proposées par plusieurs caisses.

- Les pré requis relatifs au partenariat
 - Pilotage en mode projet en associant les partenaires dès la conception ;
 - Disponibilité et engagement des partenaires (ex jeunes ASE).
- Les pré requis relatifs aux outils
 - Une méthodologie nationale avec définition d'objectifs prioritaires et de gains attendus et une évaluation ;
 - La formalisation d'un kit de déploiement des parcours non prescriptif afin d'harmoniser les supports (webinaire/flyer) et la démarche (sms de réassurance à chaque étape/ discours client de présentation du parcours) ;
 - Outil de diagnostic local partagé avec les partenaires d'un territoire donné ;
 - Outils de contacts et de suivi facilitant ;
 - Formalisation des parcours et outils de communication interne et externe.

ANNEXE 3 : Repères sur le recours à la notion de parcours usagers au niveau international

ANNEXE 3 : REPERES SUR LE RECOURS A LA NOTION DE PARCOURS USAGERS AU NIVEAU INTERNATIONAL ... 50

1 LA MISE EN ŒUVRE DE PARCOURS USAGERS EST RECOMMANDEE PAR L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SECURITE SOCIALE (AISS) 51

- 1.1 L'AISS A ELABORE DES LIGNES DIRECTRICES POUR PERMETTRE AUX INSTITUTIONS DE LA SECURITE SOCIALE DES PAYS ADHERENTS DE PROGRESSER SUR LA QUALITE DE SERVICES 51
- 1.2 DES LIGNES DIRECTRICES FIXENT LES PRINCIPES ET LES PRATIQUES EN MATIERE DE QUALITE DE SERVICES 51
- 1.3 UNE LIGNE DIRECTRICE S'INTERESSE AU « PARCOURS CLIENT » 52

2 LES ELEMENTS DE PARANGONNAGE DANS SIX PAYS EUROPEENS MONTRENT UN RECOURS INEGAL AUX PARCOURS USAGERS..... 53

- 2.1 LA MISSION A ADRESSE UN QUESTIONNAIRE AUX CONSEILLERS AUX AFFAIRES SOCIALES (CAS) DES AMBASSADES DE FRANCE DE SIX PAYS EUROPEENS 53
- 2.2 DES REPONSES QUI METTENT EN EVIDENCE DES SITUATIONS DIVERSIFIEES S'AGISSANT DU RECOURS AUX PARCOURS USAGERS ET UN FORT DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DIGITALE 55
 - 2.2.1 Des situations diversifiées selon les pays 55
 - 2.2.2 Des constats convergents se dégagent sur la numérisation générale des relations avec les usagers et un recours limité à la notion de « parcours usagers » 61

1 La mise en œuvre de parcours usagers est recommandée par l'association internationale de la sécurité sociale (AISS)

1.1 L'AISS a élaboré des lignes directrices pour permettre aux institutions de la sécurité sociale des pays adhérents de progresser sur la qualité de services

[1] Officiellement créée en 1927 sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la « conférence internationale des mutuelles et des assurances sociales », se transforme en 1947 en association internationale de la sécurité sociale (AISS), toujours rattachée à l'OIT ce qui va permettre à des organismes sociaux créés par les Etats d'y adhérer³⁰. Regroupant actuellement 324 institutions membres dans 163 pays³¹ (et quatre pays sur les 5 examinés *infra*)³², l'AISS développe une forte activité en vue de la promotion de la sécurité sociale et élabore de nombreux guides et manuels à destination de ses membres.

[2] Elle met en œuvre un programme dit de « reconnaissance » organisé autour de l'évaluation des institutions membres volontaires. Ce programme s'appuie notamment sur l'évaluation de la mise en œuvre des treize « lignes directrices » générales qu'elle a élaborées³³, par exemple³⁴ : la « bonne gouvernance », les « technologies de l'information et de la communication », les « solutions administratives pour l'extension de la couverture », la « communication des administrations de sécurité sociale », la « gestion des ressources humaines dans l'administration de la sécurité sociale », « erreur, évasion et fraude dans les systèmes de sécurité sociale », ou encore la « qualité des services ».

1.2 Des lignes directrices fixent les principes et les pratiques en matière de qualité de services

[3] La qualité de service se décline en vingt-sept lignes directrices à visée plus opérationnelle qui ont pour objectif de donner « aux gestionnaires des institutions de sécurité sociale l'accès à des connaissances concises et pratiques en matière de bonnes pratiques internationales dans des domaines clés de l'administration de la sécurité sociale »³⁵. Selon l'AISS, « cette série de lignes directrices forme un modèle de qualité des services, qui recouvre sept domaines intéressant toutes les institutions de sécurité sociale. La notion de qualité des services dans le secteur de la

³⁰ Un an plus tard en 1948, la sécurité sociale est inscrite comme droit fondamental dans la déclaration universelle des droits de l'homme.

³¹ Source : rapport d'activité AISS 2022-2023. Les cinq caisses françaises sont adhérentes à l'AISS.

³² Le Danemark a quitté l'AISS en 2019.

³³ Les lignes directrices sont élaborées par les commissions techniques de l'AISS et le personnel du secrétariat de l'organisation, sur la base d'une vaste consultation menée auprès d'experts, d'organisations internationales et des membres de l'association, répartis dans le monde entier. Elles sont accessibles en ligne, à l'adresse www.issa.int/excellence.

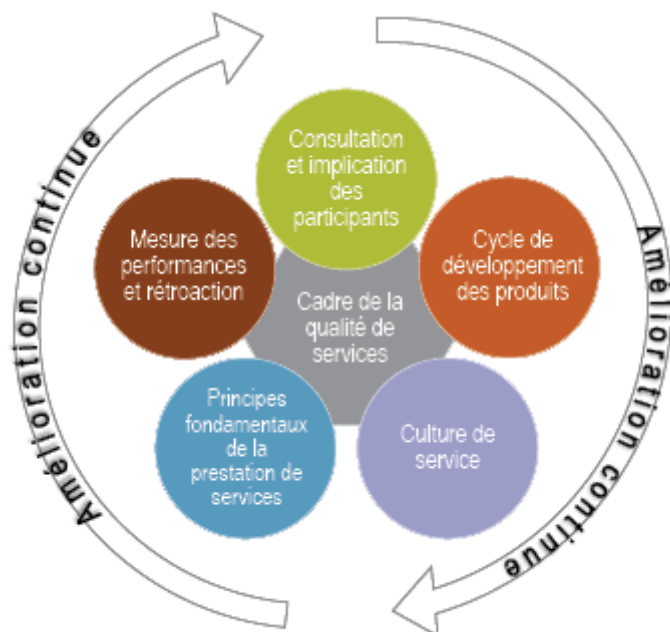
³⁴ La liste complète des lignes directrices et les modalités d'organisation des évaluations des institutions membres sont accessibles sur le site de l'AISS.

³⁵ Ibid.

sécurité sociale, et le secteur public en général, s'inspire de l'expérience du secteur privé. Ces lignes directrices sont fondées sur les meilleures pratiques mises en œuvre dans le secteur privé ».

[4] Ces lignes directrices englobent de très nombreux aspects de la qualité de service, par exemple : la « gouvernance », les « ressources essentielles », « comprendre les besoins et attentes des usagers », « définir les résultats attendus en matière de services », « faire appel au design thinking »³⁶, « réduire l'effort client », « logique de guichet unique », « interopérabilité », « évoluer vers le numérique par défaut ».

Schéma 1 : « Modèle de qualité des services » conçu par l'AISS



Source : Lignes directrices de l'AISS « qualité des services », 2019

1.3 Une ligne directrice s'intéresse au « parcours client »

[5] Une sixième ligne directrice intitulée « **Concevoir le parcours client** » donne aux institutions membres, quel que soit leur niveau de maturité quant à cette problématique, des conseils et des repères généraux. L'AISS considère en effet que 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. Il est alors « *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* »³⁷.

³⁶ *Design thinking* ou « pensée design » : approche créative centrée sur l'utilisateur pour résoudre les problèmes et stimuler l'innovation.

³⁷ « Lignes directrices de l'AISS an matière de qualité de service », guide actualisé en 2019.

« Concevoir le parcours client » : les lignes directrices données par l'AISS

Structures :

- La carte du parcours client est une représentation graphique des parcours de divers types d'usagers. Elle décrit les interactions du client avec un ou plusieurs services à l'occasion de différents événements de la vie. Elle peut également se concevoir comme un récit permettant de comprendre ce que vit le client. La direction d'un organisme de sécurité sociale devrait prendre ce genre de document pour point de départ.
- La direction devrait définir les résultats auxquels le parcours client doit aboutir pour garantir la qualité des services délivrés.
- La direction devrait repérer les lacunes ou les désagréments qui nuisent à l'expérience client, par exemple : une expérience inégale en fonction des canaux et appareils utilisés, une inégalité des résultats selon les départements de l'institution ou les organismes ; l'obligation d'accomplir plusieurs fois la même démarche.
- Le conseil et la direction devraient placer les clients et leurs besoins, en constante évolution, au cœur de leur stratégie et de leurs programmes de transformation.

Mécanismes :

Au minimum :

- La direction devrait identifier et établir des profils types d'usagers.
- Le conseil et la direction devraient repérer et cartographier les événements de la vie pour comprendre à chaque étape, le but que poursuit l'utilisateur ; ce que l'utilisateur veut savoir ; quelles relations l'utilisateur entretient avec l'institution ; ce que ressent l'utilisateur à telle ou telle étape ; ce qui pourrait faire que l'institution ne réponde pas pleinement aux attentes de l'utilisateur à telle ou telle étape ; la personne ou l'élément qui influe sur la réaction de l'utilisateur à telle ou telle étape.
- La direction devrait mesurer l'écart entre les résultats visés et la situation existante, et comprendre chacune des étapes conduisant aux résultats visés.
- Le conseil et la direction devraient traduire l'analyse des événements de la vie en actions pour améliorer les résultats.

2 Les éléments de parangonnage dans six pays européens montrent un recours inégal aux parcours usagers

2.1 La mission a adressé un questionnaire aux conseillers aux affaires sociales (CAS) des ambassades de France de six pays européens

[6] A la demande de la mission, la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) des ministères sociaux a saisi les CAS de six pays choisis pour leur proximité avec le système français de sécurité sociale afin de limiter les risques de contresens dans l'interprétation des données recueillies : le questionnaire a donc été adressé aux CAS du **Royaume-Uni, d'Allemagne, de Suède, d'Italie, du Danemark et d'Espagne**. Ces données ont toutes été recueillies à la mi-juin 2024 sous forme d'une compilation par pays des réponses au questionnaire.

[7] Le questionnaire adressé aux CAS a délibérément été limité à quatre grandes questions précédées d'une courte introduction permettant de mieux cerner le sujet de la mission.

Questionnaire de la mission « parcours usagers » adressé aux CAS des six pays contactés

Dans le cadre de son programme de travail, l'IGAS conduit une mission concernant les « Parcours usagers dans les organismes de sécurité sociale ».

La notion de « parcours » est utilisée de longue date par les acteurs des politiques sociales. Plus récemment, les parcours ont émergé comme instruments d'organisation de l'accès à des droits sociaux ou des services publics, plus précisément sur des événements ou moments de vie, ou à destination de groupes populationnels particuliers, dans un contexte d'importantes mutations qu'elles soient sociétales ou propres à l'offre de service des organismes de sécurité sociale.

Dénommés « Parcours usagers », ils visent à organiser et formaliser les offres de service de manière efficiente et à favoriser le développement de contacts utiles entre l'organisme de sécurité sociale et l'utilisateur. L'objectif est de renforcer l'accompagnement des personnes ou des familles dans les moments de vie où elles en ont le plus besoin, en accordant une attention particulière à l'accompagnement des situations spécifiques pouvant être des facteurs de vulnérabilité supplémentaires, comme la monoparentalité, le handicap, le décès de l'enfant ou d'un parent.

Plus globalement, le déploiement des parcours doit permettre de renforcer l'articulation des compétences des caisses de sécurité sociale, en matière de relation de service, d'accès aux droits, de relations partenariales et d'actions sociales.

Le « parcours usagers » constitue donc l'un des instruments de la relation usagers déployé par les organismes de sécurité sociale en France, qui se singularise par une répartition des risques sociaux entre des branches et réseaux différents (CNAM, CNAF, CNAV, URSSAF pour le recouvrement) source de possibles cloisonnements et complexités préjudiciables à l'utilisateur.

Ces parcours usagers sont répartis en deux grandes catégories :

Les parcours qui ont vocation à traiter des événements ou moments de vie : arrivée de l'enfant ; séparation ; création d'entreprise ; perte d'un proche ; etc. ;

Ceux qui sont plutôt ciblés sur un groupe d'utilisateurs (« parcours populationnels ») : jeunes mono-parents de moins de 25 ans ; jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; artistes-auteurs ; etc.

Parmi l'ensemble des parcours usagers existants, la mission a retenu les parcours suivants :

Arrivée de l'enfant-Séparation-Création d'entreprise-Transition invalidité-inaptitude vers la retraite (pour cette situation il n'existe cependant pas encore de parcours formalisé mais un projet seulement) -Jeunes sortants de l'ASE.

Le bref questionnaire ci-dessous vise en premier lieu à connaître s'il existe des dispositifs spécifiques destinés à des individus vivant des événements ou moments de vie, ou à des groupes populationnels dont l'accès à des droits sociaux nécessite un accompagnement particulier et structuré, proposé par la sécurité sociale (ou équivalent) du pays.

Plus précisément, il s'agit de prendre connaissance de l'offre de service proposée, des acteurs concernés, de la méthode de déploiement, ainsi que-le cas échéant-si les effets attendus ont pu donner lieu à une évaluation de ses effets.

La mission souhaite donc disposer de quelques éléments d'informations susceptibles de lui permettre d'identifier des pratiques intéressantes, voire -a contrario-des initiatives qui n'ont pas réussi dans une démarche de *benchmark* concernant les systèmes de sécurité sociale.

1-Le système de sécurité sociale a-t-il développé des initiatives ayant donné lieu à une formalisation ou dispose-t-il de dispositifs consacrés à l'accès aux droits sociaux des individus dans des moments de vie particuliers ? (Grossesse, parentalité, séparation, création d'entreprise, passage à la retraite dans des cas particuliers par exemple ?)

1-1. Si oui, quels en sont les grands principes ou les lignes directrices ?

1-2. Comment sont ciblés les moments de vie concernés ?

2-Le système de sécurité sociale -t-il développé des initiatives ayant donné lieu à une formalisation ou dispose-t-il de dispositifs consacrés à l'accompagnement de groupes populationnels particuliers (jeunes mono-parents, jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance, aidants familiaux, inaptes...)

2-1. Si oui, quels en sont les grands principes ou les lignes directrices ? (Acteurs concernés, financement, type d'accompagnement : prestations sociales, accompagnement social...)

2.2-Comment est identifiée la population concernée ?

3-Existe-t-il des dispositifs similaires mis en place par des organismes de sécurité sociale, dont l'objectif initial d'accompagnement n'a pas été atteint, conduisant à son abandon ? Si oui, quelles en sont les raisons ?

4-Le système de protection sociale de votre pays, propose-t-il un service ou dispositif comparable à un « parcours » usager dont il n'existe pas d'équivalent français et qui vous semblerait pertinent et inspirant pour les travaux de la mission ?

2.2 Des réponses qui mettent en évidence des situations diversifiées s'agissant du recours aux parcours usagers et un fort développement de l'offre digitale

2.2.1 Des situations diversifiées selon les pays

[8] Les contributions des conseillers aux affaires sociales des six pays interrogés font ressortir des modalités d'organisation de la relation de service généralement marquées par la digitalisation des modalités de la relation usagers.

● L'Allemagne :

[9] Comme l'indique la réponse du conseiller aux affaires sociales : « Une démarche structurée et formalisée au niveau fédéral de définition de parcours intégrés (guichet unique, prise en charge globale, automaticité de l'accès aux droits) pour des populations statutaires ciblées n'est pas identifiée en Allemagne. Des raisons institutionnelles comme principielles semblent y concourir ». En effet, « si la législation fédérale et la jurisprudence des juridictions fédérales encadrent le champ et les modalités de calcul de nombreuses prestations sociales en Allemagne, les conditions de leur délivrance sont pour l'essentiel définies par les collectivités territoriales (Länder et souvent, par délégation, arrondissements ou communes) ou des opérateurs (l'Agence fédérale pour l'emploi notamment) et organisations professionnelles (par exemple, la fédération des caisses d'assurance maladie, l'association des médecins hospitaliers et la fédération hospitalière dans le domaine de la santé) pleinement autonomes », « toutefois, l'importance de la culture partenariale laisse augurer d'une bonne coordination des parcours à l'échelle locale, sans que des données consolidées puissent conforter cette hypothèse.

[10] De plus, de nombreuses plateformes de centralisation de l'information sur les droits de populations statutaires spécifiques existent. Le plus souvent, l'obligation de quérir ses droits à des guichets différents est toutefois maintenue » : « l'attachement à la quérabilité des droits semble

demeurer ancré dans la culture politique allemande³⁸ » comme le souligne le conseiller aux affaires sociales.

[11] « L'accompagnement des demandeurs d'emploi relevant des minima sociaux par les Job centers, portés conjointement par l'Etat fédéral et les communes, constitue une exception notable, assurant une prise en charge globale des bénéficiaires par un véritable guichet unique ».

[12] S'agissant de l'arrivée de l'enfant, si des informations sous forme d'infographies et une « to do-list » (Checkliste vor der Geburt³⁹) sont centralisées sur le site internet du portail familial, les prestations spécifiques à la grossesse restent toutefois versées par des guichets différents. Pour autant, l'accompagnement à la parentalité débute par une offre de service grossesse délivrée par des structures locales dépendantes des Länder⁴⁰ et comprend un parcours spécifique d'examens médicaux qui inclut six bilans⁴¹ au cours de la première année de l'enfant puis quatre bilans supplémentaires jusqu'à ses quatorze ans. Des offres spécifiques des communes sont également prévues pour les familles en difficulté : consultations de professionnels permettant d'accompagner la famille sur tous les plans, lieux de rencontre pour les parents et les enfants...

[13] Un dispositif assimilable à un parcours existe aussi sur la séparation et débute par une consultation gratuite avec le Jugendamt qui oriente les parents qui se séparent vers les dispositifs de soutien mobilisables et peut verser une avance sur la pension alimentaire. Un site fédéral mis en place en 2022 centralise toute l'information sur les dispositifs existants⁴².

[14] S'agissant des autres situations (création d'entreprise, passage à la retraite des invalides ou inaptes), il n'existe pas de parcours, mais plutôt des offres de service dématérialisées des ministères concernés⁴³.

● L'Espagne :

[15] Selon les informations recueillies, **l'Espagne n'a pas mis en place ou organisé de parcours usagers spécifiques**. Ses efforts en matière d'accessibilité ont plutôt porté ces dernières années sur la numérisation et l'accès à distance aux dossiers et démarches administratives. Ainsi, au-delà de la réponse téléphonique classique (« et souvent saturée »⁴⁴), de la prise en charge présentielle des usagers (la prise de rendez-vous préalable est obligatoire et les délais sont souvent longs), l'accès peut se faire en ligne par plusieurs voies :

³⁸ On parle en allemand de « Holschuld », littéralement : le devoir d'aller chercher les prestations auxquelles on a droit. Source : CAS.

³⁹ Liste de contrôle ou check list avant la naissance.

⁴⁰ Les 556 Jugendamt ou services de la jeunesse.

⁴¹ Les Untersuchungen qui ne sont obligatoires cependant que dans trois Länder

⁴² STARK

⁴³ Ministère de l'économie et de la protection du climat, s'agissant des étapes de la création d'entreprise et la protection sociale ; ministère de la famille, des personnes âgées femmes et de la jeunesse, s'agissant de l'accès aux prestations familiales pour les travailleurs indépendants.

⁴⁴ Source CAS.

- via **l'application de la sécurité sociale** qui permet de consulter les notifications reçues, d'obtenir des certificats, des consultations et d'avoir accès à son dossier personnel, de demander des rendez-vous pour les démarches administratives présentielle, de trouver les points de contact des différentes entités gestionnaires de la sécurité sociale, de localiser les officines les plus proches, de localiser les navires hôpitaux de la sécurité sociale de la marine, d'avoir accès aux liens des différents sites web de la sécurité sociale ;
- via **le certificat électronique** : Il n'est pas propre à la sécurité sociale, mais commun à toutes les administrations et permet de mener à bien des démarches administratives à distance en matière de sécurité sociale, de fiscalité, d'éducation etc., après avoir fait certifier son identité et sa signature auprès d'une administration habilitée.
- via **l'espace « Mon dossier citoyen »**⁴⁵ qui permet la communication avec les administrations, la consultation des données personnelles, les rendez-vous, l'accès à des informations.

● **L'Italie :**

[16] L'approche italienne ne consiste pas à organiser des parcours usagers pour des publics particuliers ou sur des événements de vie. La relation de service apparaît essentiellement organisée autour de **l'accessibilité en ligne des prestations de sécurité sociale**, via le site de l'institut national de prévoyance sociale (INPS). Les services accessibles via le site de l'INPS sont aussi bien des prestations que des dispositifs ou mesures d'accompagnement social.

[17] L'approche italienne apparaît plutôt orientée sur la mise en accès par la voie numérique de droits et de prestations.

● **Le Royaume-Uni :**

[18] La singularité notable de la situation anglaise réside dans la concentration de toutes les informations concernant les relations entre les usagers et l'administration publique sur le site gouvernemental « gov.uk » : « *ce site parapluie a pour vocation de concentrer en son sein toutes les publications, procédures et transactions de l'ensemble des services publics britanniques* ». Ce site évoque notamment la notion de parcours en développant, par type de prestation ou de service et en fonction des situations de vie rencontrées par les citoyens, des rubriques « étapes par étapes ». Ainsi et par exemple, sont traitées les situations de vie suivantes : le changement d'adresse, l'installation en tant qu'entrepreneur individuel, le décès d'un proche ou le divorce.

[19] Cette logique de parcours (« étape par étape ») était très développée dans les sites précédents et a été momentanément abandonnée en 2004 car peu utilisée, les usagers préférant disposer d'informations plus précises sur des besoins identifiés préalablement. Visant à se substituer totalement à l'accueil physique, ce site intègre cependant de nouveau la logique de parcours mais uniquement sous la forme de la description d'étapes à franchir dans certaines situations. L'enjeu d'accessibilité est donc déterminant pour les publics handicapés ou en difficulté par rapport au numérique. Comme l'indique le conseiller aux affaires sociales, « les

⁴⁵ « Mi carpeta ciudadana » qui contient des informations relatives à tous les aspects de la vie du citoyen : éducation, logement, citoyenneté, travail, santé, situation personnelle et familiale etc.

solutions technologiques n'envisagent cependant à aucun moment un rendez-vous en personne avec un conseiller ».

● **Danemark :**

[20] Partageant les compétences avec les communes dans le domaine du versement des prestations sociales, « Udbetaling Danmark » est l'autorité créée en 2012 pour coordonner le versement des prestations sociales et simplifier les démarches administratives avec la mise en place d'un interlocuteur unique. Gérant la retraite, les allocations logement, les prestations familiales, les pensions de réversion et les allocations maternité - mais pas les accidents du travail⁴⁶ ni l'indemnisation du chômage⁴⁷ - l'autorité s'appuie très largement sur les outils numériques, à partir du portail commun du secteur public danois qui fournit un point d'accès unique aux informations sur les prestations et services des autorités publiques et leurs services en ligne.

[21] L'approche danoise utilise le recours aux « moments de vie » pour déployer offres de services et parcours autour de quatre principes : accessibilité, assistance personnalisée, flexibilité des options proposées, et continuité via des dispositifs d'accompagnement et des droits pour éviter les situations de rupture.

[22] Le fait de devenir parents est par exemple traité par les organismes de sécurité sociale, de manière approfondie.

- Avant la naissance : invitation des futurs parents à prendre un rendez-vous avec leur médecin et bénéfice de visites gratuites avec généraliste et sage-femme, réception d'informations et de directives de santé via une application dédiée, notamment sur les possibilités de choix du lieu de l'accouchement. Appui d'un « planificateur parental » pour simuler la situation notamment en cas de congé parental, cours gratuits de préparation à la naissance et à la parentalité organisés par la commune ce qui implique un lien entre les différents acteurs.
- Pendant la première année suivant la grossesse : accompagnement de la transition entre l'hôpital et le domicile avec des visites de professionnels (infirmière – ou infirmier - puéricultrice), informations aux parents sur les tests de santé et les soins dentaires, sur les options de garde et une « garantie de garde d'enfant » (assurance d'obtenir une place en crèche à partir de 30 semaines), versement automatique des allocations familiales et des aides financières spécifiques.

[23] La séparation est également un des moments de vie donnant lieu à un accompagnement renforcé plutôt sous forme d'un « bouquet de services » conjuguant des cours en numérique sur la collaboration entre conjoints après le divorce, une assistance pour le partage des biens, des allocations familiales pour les parents isolés, de l'aide pour les démarches administratives.

[24] Le moment du passage à la retraite est traité en deux périodes : la planification de la retraite et le passage à la retraite.

⁴⁶ Gérés par les assurances privées.

⁴⁷ Gérée par des caisses privées agréées par l'Etat.

[25] Enfin des initiatives spécifiques d'accompagnement comprenant des prestations sociales et des actions de soutien social et professionnel ont été développées pour accompagner des populations particulières : jeunes mono-parents, aidants familiaux, personnes en situation d'invalidité...

- **La Suède :**

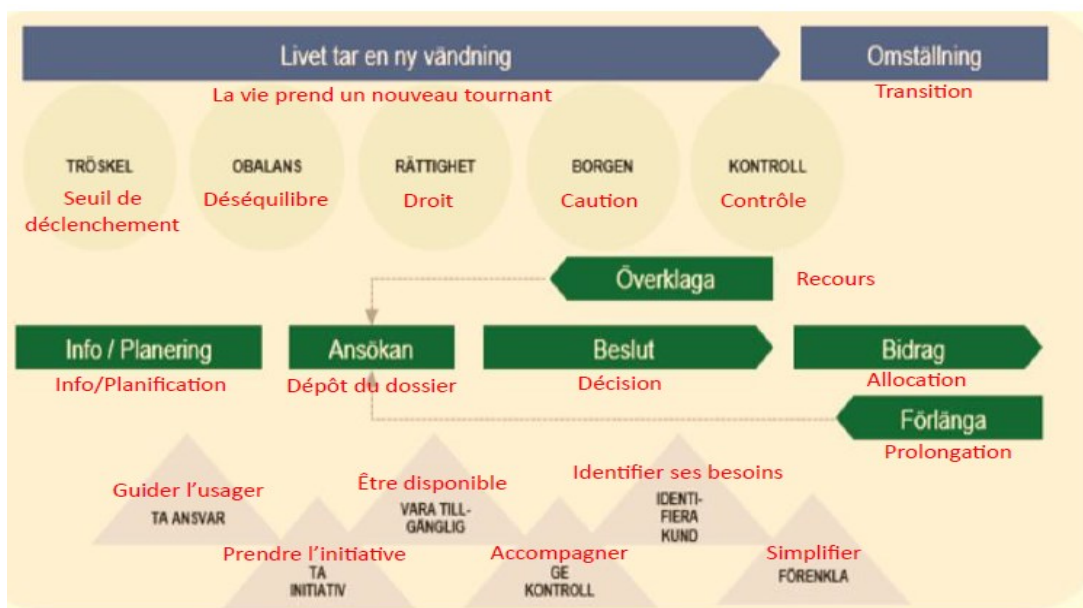
[26] La caisse nationale de sécurité sociale suédoise (Försäkringskassan) qui recouvre les compétences de la CNAM, de la CNAF et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) déploie une stratégie essentiellement fondée sur le développement d'une relation numérique pour 2035 avec les usagers. Selon le chef de l'unité de l'accueil numérique des usagers de la caisse, la « réflexion sur la stratégie numérique via les parcours usagers est la manière d'assurer un traitement uniforme et équitable des usagers en fonction de leur situation de vie ». Et la caisse indique mettre en œuvre plusieurs programmes dédiés au changement de situation des individus : « quand la vie prend un nouveau tour » (c'est-à-dire un « événement ou moment de vie »), « futur parent ».

[27] Les principes de la stratégie de la caisse suédoise reposent sur un contact d'abord numérique entre l'administration et l'assuré, un contact numérique qui se prolonge tout au long de la gestion de sa situation afin que l'assuré puisse suivre l'instruction de sa demande en ligne, des contacts qui maximisent l'efficacité de la relation (sur le principe « dites-le nous une fois ») et une facilité dans la relation assuré/gestionnaire, et qui place l'utilisateur au centre : les administrations doivent se communiquer les informations entre elles et les gestionnaires s'adapter à la situation singulière de la personne.

[28] Ainsi, depuis 2012, Försäkringskassan développe un « parcours usager global » car accompagnant les personnes sur l'ensemble de ses droits, en s'appuyant sur un prestataire externe à partir d'une écoute de 450 usagers ayant bénéficié d'allocations parentales, maladie, de prestations de soins :

[29] Le schéma reproduit ci-dessous cartographie les différents besoins associés à un changement de situation de vie pour l'utilisateur : il faut que celui-ci puisse comprendre ses droits et avoir un sentiment de contrôle et de sécurité sur ce qui lui arrive, et soit informé de sa sortie d'un régime de droits pour entrer dans un autre. Les actions identifiées en retour par Försäkringskassan sont d'informer l'assuré sur ses droits et obligations, de le guider dans ses demandes de prestations sociales, et plus généralement d'aplanir les difficultés et de simplifier l'accès au système.

Schéma 2 : le parcours usagers global de la caisse nationale de sécurité sociale suédoise



Source : CAS régional pour les pays nordiques

Commentaires :

Ce schéma « permet d'illustrer le rôle que joue *Försäkringskassan* auprès des usagers lorsque ceux-ci font face à un changement de circonstances et que leur vie prend un nouveau tournant (étape « *När livet tar en ny vändning* ») par exemple lorsqu'un deuil survient ou que l'utilisateur devient parent.

Cette période nécessite que l'individu s'ajuste aux circonstances une fois le palier franchi (*tröskel*), ce qui peut générer un déséquilibre dans sa vie (*obalans*). Dans cette situation, le rôle de l'administration est d'être au rendez-vous en donnant de l'information et en planifiant la suite des événements (*info/planering*).

L'administration doit identifier l'utilisateur et ses besoins (*identifiera kund*, *kund* signifiant client), simplifier autant que possible les démarches (*förenkla processer*) pour guider au mieux l'utilisateur dans ses démarches (*ta ansvar*), mais aussi prendre l'initiative de répondre aux besoins des usagers qu'ils n'ont pas forcément identifiés eux-mêmes (*ta initiativ*).

Durant toutes ces interactions, l'administration se doit d'être disponible (*vara tillgänglig*) pour accompagner les usagers dans leurs démarches auprès de la caisse (*ansökan*), ce qui leur permet d'exercer leurs droits (*rättighet*).

La demande des usagers est instruite (*handläggning*) et donne finalement lieu à une décision (*beslut*), sur laquelle les usagers doivent pouvoir avoir un contrôle (*ge kontroll*), notamment celui d'accepter la décision ou de la contester (*överklaga*).

Pendant la phase où la décision est contestée, l'administré a besoin d'avoir des garanties sur l'avenir de sa situation financière (*att gå i borgen för* signifie qu'on prend la responsabilité du paiement de quelque chose, qu'on se porte garant au niveau financier), d'être informé et de contrôler (*kontroll*) ce qui se passe.

Dans la deuxième étape, celle de transition (*omställning*), l'utilisateur est éligible à une allocation (*bidrag*) dont il accepte le montant, et dont il peut demander la prolongation du versement (*förlänga*), ce qui nécessite qu'il demande à nouveau l'aide (*ansökan*).

[30] Cette démarche a permis de dégager des « directives générales » sur la construction d'un parcours usager dans les administrations sociales suédoises :

- « Le parcours usager (en suédois kundresa, parcours client) est d'abord, et de plus en plus, digital. Il est envisagé par les administrations sociales comme un outil pour favoriser une communication effective entre l'utilisateur des services publics et l'administration.
- Un stratège digital est la personne centrale qui crée les parcours usagers avec les autres professionnels que sont les designers UX/UI. La digitalisation de la société a changé les manières d'interagir avec l'administration et modifié les attentes des usagers envers le service public. L'utilisateur s'attend à ce que l'interaction avec Försäkringskassan soit aussi « smidigt » (ou, dans le langage des start-ups, « seamless », sans effort) que de commander une livraison de repas à domicile.
- L'expérience utilisateur (kundupplevelsen) est un concept central dans la conception du parcours usager. Dans le secteur privé, il est nécessaire de la prendre en compte car il s'agit de l'élément distinctif entre deux entreprises offrant des services équivalents.
- Les attentes les plus courantes de l'utilisateur sont ainsi de pouvoir avoir accès à ce qu'il veut quand il veut, de se voir recommander des contenus et des expériences calibrés sur ses besoins individuels, mais aussi de pouvoir avoir un dialogue avec les autorités qui prennent une décision le concernant.
- Il faut distinguer le produit, de l'expérience qu'offre le produit. Le design peut être centré sur l'utilisateur en général ou un groupe particulier d'utilisateurs.
- Le parcours de l'utilisateur ne suit pas toujours les trajets prévus par les designers : l'utilisateur peut revenir en arrière ou sauter des étapes »⁴⁸.

2.2.2 Des constats convergents se dégagent sur la numérisation générale des relations avec les usagers et un recours limité à la notion de « parcours usagers »

[31] 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'INPS, le Royaume-Uni avec « Gov.Uk ») - ce choix pouvant aller jusqu'à ne plus faire référence à un rendez-vous physique entre l'utilisateur et l'agent (Royaume-Uni) - d'autres conservent des accueils physiques ou téléphoniques (Espagne, Allemagne), notamment compte tenu du partage des compétences entre les différents organismes débiteurs des prestations ou des services qui existent.

[32] 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 voire au Danemark 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

⁴⁸ Synthèse réalisée par le conseiller aux affaires sociale pour la Suède.

abouties. Le Danemark a développé une approche très structurée à partir des quatre principes qui constituent plutôt des lignes directrices pour la relation de service en général.

[33] Finalement, si la référence à des « moments de vie » est assez générale et complète dans les pays interrogés, leur traitement sous forme de parcours usagers reste assez marginal : des « pas-à-pas » descriptifs des démarches à accomplir sont parfois décrits sur les sites publics (Royaume-Uni) avec des offres d'informations précises sur les prestations ou les droits.

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

[35] Toutefois, le « parcours usagers » impliquant un début, une fin de parcours, 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.

[36] La digitalisation parfois très poussée et encore en développement constitue l'autre aspect très marquant de ce rapide panorama, qui met en lumière la question des personnes en situation d'illectronisme : « 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.)⁴⁹».

⁴⁹ Note CAS juin 2024.

ANNEXE 4 : La relation usagers et les parcours de la branche famille.

L'exemple du parcours « séparation »

ANNEXE 4 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE FAMILLE. L'EXEMPLE DU PARCOURS « SEPARATION ».....	63
1 LA BRANCHE FAMILLE ET LES PARCOURS USAGERS.....	65
1.1 LES USAGERS DE LA BRANCHE	65
1.2 UNE STRATEGIE OMNISCANALE.....	66
1.3 LES INTERVENTIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE LA BRANCHE.....	69
1.4 LES PARCOURS USAGERS	71
1.4.1 L'historique et la définition de la notion.....	71
1.4.1.1 Le cadre national posé en 2017 et l'ambition affichée à partir de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022	71
1.4.1.2 Le caractère large et relativement flou de la définition retenue	71
1.4.2 Les parcours usagers dans la COG 2023-2027 de la branche	72
1.4.3 Les objectifs des parcours usagers.....	73
1.4.4 L'élaboration des parcours usagers.....	74
1.4.5 La place de l'utilisateur dans le parcours.....	75
1.4.6 Les partenaires des parcours usagers	77
1.4.7 Le pilotage national des parcours usagers.....	78
1.4.8 Les parcours usagers dans le réseau des Caf.....	79
1.4.9 L'évaluation des parcours usagers.....	81
1.5 L'APPROCHE POPULATIONNELLE	83
1.5.1 L'origine de la démarche	83
1.5.2 La définition de l'approche populationnelle.....	84
1.5.3 Les bénéfices attendus.....	85
1.5.4 Le déploiement dans le réseau des Caf	86
1.5.5 Les points d'attention identifiés par la branche.....	86
1.5.6 L'articulation avec les parcours usagers de la branche	86
1.6 DES PRATIQUES RECENTES : POLITIQUE DE RENDEZ-VOUS ET STRATEGIE D' « ALLER-VERS ».....	88
1.6.1 La politique de rendez-vous	88
1.6.2 La stratégie d' « aller vers ».....	89
1.7 LE REFERENT ALLOCATAIRE	90
1.8 L'ECOUTE USAGERS.....	90
1.9 LA QUALITE DE SERVICE	92
2 LE PARCOURS SEPARATION	95
2.1 CARACTERISTIQUES GENERALES DU PARCOURS	95
2.1.1 Origine du parcours séparation.....	95
2.1.2 Définition	96
2.1.3 Comparaison du parcours séparation de la branche famille et du régime agricole	96
2.1.4 Public cible.....	98
2.1.5 Objectifs et contenu.....	100
2.1.6 Expérimentation dans six Caf.....	101
2.1.7 Bilan de l'expérimentation.....	101
2.1.7.1 Le dispositif d'évaluation de l'expérimentation	102
2.1.7.2 L'utilité des actions et outils déployés	102

2.1.7.3	L'impact sur l'organisation des Caf et leurs agents	103
2.1.7.4	La mesure d'impact sur les usagers.....	104
2.1.7.5	La mesure de l'efficacité	106
2.1.8	<i>La généralisation dans le réseau.....</i>	107
2.1.9	<i>Organismes concernés par le parcours</i>	108
2.2	DEROULE DU PARCOURS	109
2.2.1	<i>Entrée dans le parcours.....</i>	109
2.2.2	<i>Déroulé et fin du parcours.....</i>	111
2.3	CONTENU DES SERVICES PROPOSES AUX USAGERS	112
2.4	ENJEUX POPULATIONNELS ASSOCIES AU PARCOURS	113
2.4.1	<i>L'approche populationnelle de la branche et le parcours séparation</i>	113
2.4.2	<i>Les déclinaisons populationnelles du parcours séparation</i>	113
2.5	PILOTAGE ET DEPLOIEMENT OPERATIONNEL DU PARCOURS.....	114
2.5.1	<i>Montée en compétence des personnels.....</i>	114
2.5.2	<i>Enjeux de systèmes d'information.....</i>	115
2.5.3	<i>Suivi de l'activité</i>	116
2.6	TRAVAIL PARTENARIAL	117
2.6.1	<i>Dialogue local</i>	117
2.6.2	<i>Formation-sensibilisation des partenaires</i>	118
2.6.3	<i>Actions conjointes</i>	119
2.6.4	<i>Echanges de données</i>	119
2.6.5	<i>Articulation des sites publics en ligne.....</i>	119
2.6.6	<i>Les progrès contrastés du travail partenarial autour du parcours séparation</i>	122
2.7	EVALUATIONS DU PARCOURS	123
2.7.1	<i>Evaluations conduites au sein de la branche.....</i>	123
2.7.2	<i>Evaluation conduite par la mission Igas</i>	128
2.7.3	<i>Pistes d'évaluation.....</i>	128
2.8	MISES A JOUR DU PARCOURS SEPARATION	129
2.8.1	<i>Les travaux conjoints avec la CNAM en 2023</i>	129
2.8.2	<i>Les autres mises à jour du parcours</i>	129

[1] La mission Igas a fait le choix d'examiner le parcours séparation piloté par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) : parmi les parcours usagers actuellement déployés dans la branche famille, celui-ci est le plus ancien (déploiement en 2021). Il cible des usagers traversant un événement de vie potentiellement fragilisant, qu'ils aient ou non des enfants.

[2] Afin de repositionner le parcours séparation dans l'environnement plus global de la relation de service déployée par la branche famille, l'annexe détaille tout d'abord les modes de contacts existants entre la branche et les usagers, avant d'examiner dans un second temps le parcours séparation en lui-même. La mission a mené une écoute usagers par atelier d'échanges collectifs d'allocataires dans trois caisses d'allocations familiales (Caf du Nord, des Yvelines, du Bas-Rhin) et a, pour l'animation et la restitution de ces ateliers, sollicité l'appui d'un cabinet externe. Les résultats de son analyse figurent dans l'annexe relative à l'écoute usagers du parcours séparation (annexe 10).

1 La branche famille et les parcours usagers

[3] Afin de resituer les parcours usagers dans le cadre plus général d'action de la branche famille, sont ici présentées les principales composantes de la relation de service de la branche, et, à chaque fois, leur articulation avec la problématique des parcours usagers.

1.1 Les usagers de la branche

[4] La branche famille recouvre en 2023 32,3 millions de personnes, dont 13,5 millions d'enfants⁵⁰. Elle occupe une place centrale sur la question des parcours usagers dans la mesure où toute rupture dans les démarches et prises en charge des personnes peut avoir un retentissement majeur et immédiat sur leur existence avec des pertes de revenus, qui plus est pour des personnes souvent en situation de précarité. Les bénéficiaires reçoivent en effet des aides de la branche de nature variée, allant des champs enfance (ex. allocations familiales, allocations de rentrée scolaire, prestation d'accueil du jeune enfant), au logement (ex. aide personnalisée au logement, allocation de logement social, allocation de logement familial) en passant par la solidarité (ex. prime d'activité, revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, allocation d'éducation de l'enfant handicapé), le tout pour près de 100 milliards d'euros versés par an par la branche⁵¹. La branche famille a donc pour allocataires un grand nombre de foyers ayant des faibles revenus : ainsi, 2 foyers allocataires sur 5 déclarent en 2023 sur leurs revenus 2021 n'avoir eu aucun revenu annuel ou des revenus mensuels moyens inférieurs à 1000 euros par mois⁵².

⁵⁰ Rapport d'activité 2023 de la branche famille. Ne sont pas décomptés ici les cas particuliers d'usagers ne bénéficiant pas de prestations des Caf mais étant pourtant leurs usagers. C'est ainsi le cas des personnes non allocataires de la Caf mais concernées par une problématique de pension alimentaire nécessitant l'intermédiation de l'Agence de Recouvrement des Impayés de Pensions Alimentaires (ARIPA), agence adossée depuis 2017 à la CNAF (22 caisses pivots) et au régime agricole (Mutualité sociale agricole Sud-Champagne).

⁵¹ Versement pour le compte de l'Etat et financement par l'Etat pour un grand nombre de prestations versées par la branche, en particulier celles relevant du champ de la solidarité.

⁵² https://data.caf.fr/explore/dataset/ndur_s_revn2_nat/

1.2 Une stratégie omnicanale

[5] La convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 entre l'Etat et la Cnaf a trois axes stratégiques :

- Développer des services attentionnés tout au long des parcours de vie ;
- Garantir un accès efficace au juste droit en rénovant le modèle de délivrance des prestations ;
- Mobiliser tous les leviers de performance de la branche et accompagner les transformations.

Fiches thématiques de la COG 2023-2027 de la Cnaf

Axe 1 : Développer des services attentionnés tout au long des parcours de vie

FICHE THÉMATIQUE N°1 : Répondre aux besoins d'accueil diversifiés des jeunes enfants et de leurs familles dans le cadre du service public de la petite enfance

FICHE THÉMATIQUE N°2 : Réduire les inégalités d'accès des enfants et adolescents aux activités péri et extrascolaires pour favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et l'épanouissement des enfants

FICHE THÉMATIQUE N°3 : Favoriser l'autonomie et l'accès aux droits des adolescents et des jeunes adultes

FICHE THÉMATIQUE N°4 : Soutenir les parents, en couple, seuls ou séparés, dans l'exercice de leur parentalité, de la naissance à l'adolescence

FICHE THÉMATIQUE N°5 : Soutenir les outre-mer dans la dynamique de développement de leurs équipements et services à destination des familles

FICHE THÉMATIQUE N°6 : Favoriser l'accès et le maintien dans le logement notamment des allocataires les plus fragiles

FICHE THÉMATIQUE N°7 : Renforcer la solidarité par le soutien aux politiques d'insertion, d'autonomie et de handicap, en lien avec les partenaires

Axe 2 : Garantir un accès efficace au juste droit en rénovant le modèle de délivrance des prestations

FICHE THÉMATIQUE N°8 : Sécuriser et accompagner nos publics dans une relation de confiance centrée sur l'accès aux droits et aux services

FICHE THÉMATIQUE N°9 : Moderniser et sécuriser la délivrance des prestations par la Solidarité à la source

FICHE THÉMATIQUE N°10 : Lutter contre les erreurs et la fraude afin de garantir le versement à bon droit des prestations légales et d'action sociale

Axe 3 : Mobiliser tous les leviers de performance de la Branche et accompagner les transformations

FICHE THÉMATIQUE N°11 : Renforcer l'impact des Caf sur les territoires en amplifiant les coopérations entre Caf, entre Branches et avec les partenaires locaux

FICHE THÉMATIQUE N°12 : Assurer un pilotage efficient des ressources de la Branche et de la transition écologique, vecteur de performance collective et de transformation du réseau

FICHE THÉMATIQUE N°13 : Accroître la délivrance de valeur et l'efficacité du système d'information

FICHE THÉMATIQUE N°14 : Soutenir l'innovation pour concevoir et coconstruire un service public adapté aux besoins actuels et futurs des usagers

FICHE THÉMATIQUE N°15 : Valoriser les données, piloter, évaluer au service des politiques publiques et d'une ingénierie sociale renforcée

FICHE THÉMATIQUE N°16 : Renforcer l'engagement de la Branche dans la transition écologique

[6] La branche famille s'inscrit dans le programme Services Publics +, programme d'amélioration continue des services publics animé et piloté par la direction interministérielle de la transformation publique (voir encadré ci-dessous).

Les cinq piliers de la démarche d'amélioration continue du programme Services Publics +

1. Les engagements de service publics

C'est la promesse commune faite aux usagers de tous les services publics. Ils engagent l'ensemble des agents publics et sont déclinés selon les spécificités de chaque administration. Les engagements sont partagés avec les usagers : ils sont affichés dans les sites d'accueil du public et sur les sites internet des administrations.

2. La transparence sur les résultats

Pour renforcer la relation de confiance entre les Français et l'administration, les services publics rendent compte des résultats de qualité de service et de satisfaction usagers. Les résultats sont affichés dans les sites d'accueil du public et publiés sur le site Services Publics +

3. L'écoute des usagers

Les services publics s'engagent à mieux prendre en compte les attentes des usagers pour améliorer le service rendu. Ils mettent en œuvre des enquêtes de satisfaction et répondent aux témoignages des usagers dans le cadre du dispositif interministériel "Je donne mon avis avec Services Publics +".

4. La démarche d'amélioration continue

L'objectif de Services Publics + est d'identifier et de prioriser les actions qui permettent d'améliorer concrètement le service rendu aux usagers en associant l'ensemble des parties prenantes concernées (usagers, agents, élus, partenaires, etc.). L'amélioration continue est conduite au niveau central, mais également au niveau de chaque site d'accueil du public, en responsabilisant les équipes de terrain sur leur impact dans l'amélioration du ressenti des usagers.

5. La labellisation de la qualité de service (sur la base du volontariat)

La labellisation permet aux services publics les plus engagés de valoriser les efforts menés par les agents pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

Source : <https://www.modernisation.gouv.fr/ameliorer-lexperience-usagers/services-publics-plus>

[7] Dans ce contexte, la branche offre aux allocataires de multiples façons d'accéder aux informations et droits qui les concernent et d'entrer en contact pour leurs démarches. Par ordre décroissant de volumétrie de contacts, les canaux accessibles sont (voir schéma ci-dessous) : l'application mobile et le site Internet caf.fr qui proposent des téléservices (avec ou sans nécessité de se connecter à son espace personnel allocataire), les courriers, le téléphone⁵³ (tout venant ou sur rendez-vous), les courriels, l'accueil physique sur rendez-vous.

⁵³ A noter : depuis la crise covid, les contacts téléphoniques ont fortement augmenté (+32 % entre 2019 et 2021 – in BSA 2021 CNAF).

Schéma 1 : Volumétrie de contacts de la branche famille avec ses usagers en 2022



Source : Rapport d'activité 2022, Cnaf. Note de lecture : l'importance de l'accueil physique est sous-valorisée ici dans la mesure où ne sont pas décomptés les accueils tout venant ne donnant pas lieu à un rendez-vous.

[8] Pour autant, ces canaux de contacts sont insuffisamment articulés les uns avec les autres en termes de suivi de la relation avec les allocataires. C'est donc un des objectifs de la COG 2023-2027 que de « Faire évoluer [l'] approche de la relation de service vers une relation omnicanale » et de « Déployer une solution technique de gestion de la relation aux publics (GRP) ». Cet outil GRP est un des enjeux SI (système d'information) majeurs actuellement portés par la CNAF dans la mesure où il doit permettre de suivre, à grande échelle et de façon facilitée pour les collaborateurs des CAF, le déroulé des démarches des allocataires, et ce quels que soient les canaux de contact successifs qu'ils mobilisent. En juin 2023, la base de données d'interaction en omnicanal des usagers a été constituée ; en novembre 2023, ces informations ont été mises en visibilité pour les conseillers via une fiche clients en « vision 360° » pour une utilisation en posture d'accueil. La brique relative aux motifs de contacts est, elle, prévue pour 2025.

[9] Un tel outil de relation usagers, en particulier sur les motifs de contact, constituera une avancée précieuse pour accroître demain l'efficacité des parcours usagers déployés par la branche, dans la mesure où il facilitera le suivi dynamique et cross canal des contacts des usagers concernés par les parcours. Aujourd'hui, la branche estime la répétition de contacts par une approche globale et déclarative lors de son enquête de satisfaction usagers, mais elle n'est pas en mesure (sauf à mener un travail minutieux et complexe outil par outil) de retracer individuellement les contacts omnicanaux des usagers.

[10] Néanmoins, l'outil de GRP ne suffira pas à lui-seul à améliorer la traçabilité. En effet, les parcours usagers ne sont, quant à eux, pas aujourd'hui déclinés dans le système d'information de la branche, ce qui en limite considérablement le suivi, tant au niveau national que local. En d'autres termes, n'est pas associé au profil d'un allocataire le fait qu'il est en train de dérouler un parcours usagers donné. Tout au plus est-il identifiable que, pour certains contacts (ex. les rendez-vous prévus dans le parcours séparation, des ateliers d'information), un usager avait pour motif de contact tel ou tel parcours. Cette contrainte limite donc fortement la capacité des conseillers en relation de service à identifier les usagers dans des parcours ainsi que le suivi (à une maille

individuelle ou macro) des parcours, en articulant profil des allocataires, historique de contacts et données relatives aux prestations demandées et servies.

[11] La branche est enfin partenaire du réseau des France services. Concernant ces espaces, la branche famille inscrit leur rôle en complémentarité de son action. La branche famille avait développé dès 2015 des partenariats « Points relais Caf » et « Points numériques Caf » pour renforcer l'accessibilité et le maillage territorial de la branche, un certain nombre de ces partenaires étant devenus maisons des services au public (Msap) puis/ou France Services. Les France Services, que la branche finance au niveau national, proposent une information de premier niveau et un accompagnement de proximité. Le partenariat s'établit principalement autour de la formation des personnels des France services, notamment sur les parcours usagers développés par la branche⁵⁴ et la réponse de back-office apportée à leurs interrogations. Plus de 600 000 demandes concernant les Caf ont été traitées dans les France Services en 2023⁵⁵.

1.3 Les interventions sociales des travailleurs sociaux de la branche

[12] La branche réunit près de 1800 travailleurs sociaux⁵⁶. Leurs modes d'intervention a fait l'objet d'un important travail de refonte en 2018-2019 conduisant au déploiement début 2020 d'une nouvelle doctrine du travail social au sein de la branche. Les nouvelles orientations visent à garantir :

- un socle national d'interventions rénové au regard des orientations portées par l'Etat ;
- un accompagnement social global plus systématique et formalisé entre la famille et le travailleur social ;
- l'accompagnement du parcours des familles et le lien avec les territoires, notamment via le renforcement des actions collectives et du travail en réseau ;
- une approche de l'inclusion sociale qui prenne en considération les mutations numériques qui impactent les allocataires ;
- le cadre d'intervention, de pilotage et d'évaluation de l'activité de travail social.

[13] Le rôle du travail social en Caf est non seulement de l'information-conseil des allocataires mais aussi, et surtout en termes de temps pour les travailleurs sociaux, de l'accompagnement individualisé, le tout dans un objectif d'accès aux droits.

[14] Cette doctrine pose un nouveau socle national du travail social⁵⁷, par lequel la branche réaffirme les caractéristiques du travail social qu'elle effectue, par comparaison aux autres acteurs du travail social (ex. collectivités locales, associations) qui développent eux des approches plus

⁵⁴ Dans le cadre de la formation initiale obligatoire des conseillers France Services, un module de formation sur la situation de vie « je me sépare » a été conçu par la Cnaf et est délivré par les caf au niveau local.

⁵⁵ Chiffre fourni par la Cnaf.

⁵⁶ In Doctrine du travail social, Cnaf, 2019.

⁵⁷ Le précédent socle, plus large, remontait à 2009.

généralistes. Ce socle national rénové couvre cinq situations⁵⁸ (la principale nouveauté porte sur la monoparentalité⁵⁹) :

- La séparation des parents,
- Le décès d'un parent,
- Le décès d'un enfant,
- Les impayés de loyer,
- La monoparentalité.

[15] Les caisses locales ont de larges marges de manœuvre quant aux modalités de déploiement de ce socle, en particulier sur le volume d'interventions sociales réalisées. Ainsi, la doctrine précise : « Le choix de la ou les prestations et le niveau de revenu des allocataires qui seront ciblés dans le cadre de ce nouveau parcours « monoparentalité » relèvent des arbitrages à prendre par la caisse localement au regard de son contexte local et de ses moyens ». En effet, pour des raisons en partie d'héritage historique, le nombre de travailleurs sociaux par caisse locale varie fortement, ce qui ne leur donne pas la même capacité de prise en charge.

[16] Le travail social a un lien étroit avec les logiques de parcours à plusieurs titres. Tout d'abord, le mode d'intervention des travailleurs sociaux de la branche est avec la doctrine nationale intrinsèquement conçu comme un parcours : il y a accompagnement individualisé, avec un début et une fin (généralement un accompagnement dure six mois), un référent connu de l'usager (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. A cela s'ajoute le fait que le socle du travail social fait une large place aux situations directement liées à un événement de vie défavorable 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. Les travailleurs sociaux sont donc coutumiers de travailler autour de faits générateurs (événements de vie) et de parcours usagers et ont des systèmes d'information (Gesica) prévus à cette fin.

[17] A cela s'ajoute le fait que la doctrine du travail social affirme la nécessité d'inscrire le travail social des Caf dans des logiques de développement social local et donc de partenariat avec divers acteurs sociaux locaux, au premier rang desquels les conseils départementaux, chefs de file de l'action sociale. Cela conduit dans certains cas à des répartitions de publics entre acteurs : ainsi, sauf situation particulière, les bénéficiaires du RSA (suivis par le conseil départemental) ne font pas l'objet d'actions proactives de proposition d'accompagnement par le travail social de la Caf.

[18] Ce contexte se traduit par la place importante qu'occupe le travail social dans la modélisation des parcours usagers élaborés par la branche famille et dans leur rôle décisif d'impulsion vers plus de transversalité entre services dans les Caf. Cela explique sans doute le fait que l'outillage des parcours usagers est aujourd'hui plus axé sur les publics vulnérables (ex. pas de rendez-vous téléphonique proposé dans le cadre du parcours séparation, uniquement un rendez-

⁵⁸ La doctrine du travail social de la Cnaf parle ici tantôt de cas, situations, événements ou parcours, sans que les termes employés ne semblent se distinguer véritablement pour les rédacteurs de la doctrine.

⁵⁹ Le socle de 2009 intégrait aussi l'accompagnement des familles confrontées à l'indécence de leur logement et l'accompagnement des familles bénéficiaires du RSA majoré.

vous physique) et moins sur les allocataires autonomes qui ne sont pas le cœur de cible habituel du travail social.

1.4 Les parcours usagers

1.4.1 L'historique et la définition de la notion

1.4.1.1 Le cadre national posé en 2017 et l'ambition affichée à partir de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022

[19] Les parcours usagers sont apparus relativement récemment dans la stratégie pluriannuelle de la branche famille (convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022). La crise covid a fait prendre un peu de retard par rapport à l'ambition initialement fixée dans la COG mais le premier parcours à avoir été généralisé dans le réseau est le parcours séparation (déploiement initialement prévu en 2019, effectif en 2021⁶⁰). Cette démarche est inspirée des logiques parcours développées antérieurement dans le secteur privé (parcours client, parcours d'achat, enjeu de fidélisation, ciblage d'offre personnalisée)⁶¹, auxquelles s'adjoignent différentes autres dynamiques (dématérialisation des contacts conduisant à des enjeux d'articulation des canaux de contacts, complexification de la réglementation conduisant à une segmentation des offres de services).

[20] Afin de poser un cadre partagé aux parcours usagers de la branche, la CNAF a diffusé à son réseau un Dossier Repères en 2017 intitulé « Guide méthodologique pour la conception et la mise en œuvre de parcours usagers ». La définition de la notion de parcours est posée d'une façon large et relativement imprécise : « Le terme parcours est utilisé pour définir la relation qui se noue entre un usager et la branche famille à l'occasion d'un évènement, d'un changement de situation, d'une évolution réglementaire ou d'une offre de service qu'elle souhaite déployer. Le parcours regroupe l'ensemble des contacts établis entre la branche et l'utilisateur, ainsi que les différentes étapes de gestion mises en œuvre pour valoriser une offre de service ou prendre en compte une demande ou l'anticiper ». Toute démarche d'un usager ne s'inscrit donc pas dans une logique de parcours : pour ce faire, la branche doit avoir la stratégie de « valoriser une offre de service » particulière. Inversement, toute offre de service mise en avant par la branche ne s'inscrit pas non plus nécessairement dans une logique de parcours : elle doit s'inscrire dans la volonté de répondre aux besoins et attentes d'utilisateurs qui déroulent des démarches administratives en plusieurs contacts associées à plusieurs étapes de gestion.

1.4.1.2 Le caractère large et relativement flou de la définition retenue

[21] Le caractère très large de cette définition s'explique par le caractère précurseur de ce guide à l'époque. Il n'en reste pas moins que certains éléments posent question et peuvent être sources de confusion : si l'association d'un parcours à un événement (ex. le décès d'un proche) et à un changement de situation (ex. arrivée d'un enfant) ne pose pas de difficultés de compréhension majeures (il y a un avant et un après avec différentes actions à opérer), il n'en est pas de même pour une évolution réglementaire ou une offre de service que la branche souhaite

⁶⁰ La COG prévoyait aussi la conception d'un parcours naissance en lien avec la Cnam, la Ccmsa et l'Acoss.

⁶¹ Dossier Repères n°1, Cnaf, 2017, « Guide méthodologique pour la conception et la mise en œuvre de parcours usagers ».

déployer. En effet, la dimension temporelle d'étapes à dérouler paraît moins évidente à discerner dans ces derniers cas, sauf à considérer que tout contact d'un allocataire avec la branche peut se concevoir sous la forme d'un parcours, ce qui n'est pas la finalité de la branche⁶². Certains acteurs de la branche auditionnés par la mission déclarent ainsi que « chez nous, tout est parcours », ce qui illustre le risque de confusion dans le pilotage du dispositif.

[22] En effet, la définition précise de ce qui relève d'un parcours usagers est essentielle car, comme le rappelle le guide méthodologique de la Cnaf, la modélisation d'un parcours cible repose sur l'identification d'un « point d'entrée unique » (en pratique, ce point d'entrée se fait pour les Caf sur requête à partir de l'identification d'un changement de situation qui concerne l'allocataire). Les acteurs de la branche parlent fréquemment de « parcours attentionné » quand ils évoquent un parcours usagers formellement structuré par la branche : cela illustre le fait qu'un simple enchaînement de contacts, parfois dénommé « parcours » au sens d'interactions répétées au cours des démarches d'un usager auprès d'une Caf autour d'une même demande, n'est pas considéré comme un « parcours usagers » (voir ci-dessous les éléments sur la réitération de contacts). A titre d'exemple, à ce jour, demander le revenu de solidarités actives (RSA) est une démarche qui se déploie en plusieurs contacts avec la Caf et avec des actualisations trimestrielles (dispositif de ressources mensuelles) sans pour autant que la Cnaf n'identifie cela comme un « parcours usagers ».

[23] Pour autant, la mission a constaté qu'il existe un certain flou, à la Cnaf comme en Caf, sur l'usage du terme « parcours usagers », nombre de collaborateurs auditionnés ne sachant pas précisément s'ils doivent ou non qualifier de « parcours usagers » certains segments de leur offre de service (ex. jeunes sortants de l'ASE, réfugiés, HELP pour les travailleurs indépendants en difficultés). En effet, structurer des parcours usagers n'est pas le seul moyen de simplifier les démarches des usagers : des échanges de données (ex. le programme interbranche « Dites-le nous une fois ») ou encore les offres globales (cf. traitement en une fois de ce qui auparavant l'était en plusieurs) sont autant de moyens de simplifier les démarches des usagers, sans pour autant créer de parcours (l'objectif dans ces cas-là est même d'éviter aux usagers d'avoir à dérouler un parcours de démarches). Par ailleurs, l'émergence, quasi concomitante aux parcours usagers, de l'approche populationnelle au sein de la branche n'est certainement pas étrangère à ce flou (voir ci-dessous). Enfin, s'ajoute le fait que ce qui est vu par les collaborateurs de la branche comme le parcours interne d'un dossier entre différents services d'une Caf n'est pas nécessaire visible de l'utilisateur : ce décalage de perception peut être source de confusion dans l'usage du mot parcours selon le point de vue adopté.

1.4.2 Les parcours usagers dans la COG 2023-2027 de la branche

[24] Le développement de parcours usagers est une ambition de la COG actuelle de la branche et la rédaction de la COG met nettement l'action sur leur dimension interbranche (voir les notes de bas de page). Elle se traduit par différentes actions telles que :

⁶² Relevons néanmoins que les méthodes de design de service, notamment celles dénommées UX design (user experience design), reposent souvent sur une conception poussée du mot parcours, le moindre contact, y compris pour simplement accéder à une information, pouvant se concevoir comme un parcours de l'utilisateur. Ainsi, la conception d'une page Internet ou l'organisation d'un accueil physique peuvent être conçues de sorte à objectiver et modéliser les différentes étapes par lesquelles l'utilisateur passe ou doit passer, constituant de ce fait un parcours pour un designer.

- Fiche 3 / action 3.1 : Développer une démarche « parcours jeune »⁶³
- Fiche 4 / action 1.1 : Généraliser les offres de service du parcours « arrivée de l'enfant »⁶⁴
- Fiche 4 / action 4.3.1 : Proposer une offre de service du type "parcours" pour les parents n'ayant pas la résidence principale de l'enfant et débiteurs d'une pension alimentaire
- Fiche 7 / action 1.2 : Simplifier le parcours handicap pour améliorer l'accès aux droits des personnes en situation de handicap⁶⁵
- Fiche 8 / action 3.3 : Confirmer les parcours attentionnés de travail social des Caf dans le référentiel du service socle sur le périmètre défini par la doctrine nationale
- Fiche 9 / action 1.3 : Etudier les conditions d'amélioration des parcours usagers et de création de nouveaux parcours entre les branches au sein de la Sécurité sociale⁶⁶
- Fiche 13 / action 2.2.4 : Mettre en place des parcours usagers homogènes et interbranches et un « système de design » commun de la sécurité sociale (Cnaf, cheffe de file dans le cadre du schéma stratégique des systèmes d'information (SSSI) de la sécurité sociale)

[25] D'autres actions prévues dans la COG illustrent la diffusion progressive du terme parcours à des acceptions plus larges que celle initiale de « parcours usagers » posée dans le guide Cnaf de 2017 (ex. refonte du parcours de contacts des usagers en relation de service, modélisation d'un parcours inter administrations autour du dispositif de ressources mensuelles (DRM)), et certaines actions prévues visent au contraire à faire disparaître des étapes de démarches des usagers (ex. faciliter le parcours usagers en leur permettant d'effectuer leurs demandes de prestations au travers d'une démarche unifiée grâce à la « demande unique de prestations et de services »).

1.4.3 Les objectifs des parcours usagers

[26] Il ressort des auditions menées par la mission que des objectifs variés sont visés par la branche à travers la mise en place de parcours usagers : favoriser l'accès aux droits, simplifier les démarches des allocataires (« expérience client »), mieux maîtriser les sollicitations entrantes, proposer des offres qui répondent mieux aux besoins, humaniser la relation avec l'utilisateur lorsqu'il traverse une épreuve de vie difficile... Cette variété d'objectifs se résume dans le fait que « pour la branche famille (...), la relation avec l'utilisateur, la qualité du service rendu constituent désormais un enjeu essentiel de performance »⁶⁷. L'orientation majeure des parcours usagers est donc de

⁶³ L'action 1.1 prévoit une action interbranche avec des « Ateliers avec les jeunes et leurs parents pour comprendre leurs besoins et les intégrer dans le parcours jeunes interbranches ».

⁶⁴ Le parcours arrivée de l'enfant est mentionné comme mis en œuvre en coopération avec l'assurance maladie.

⁶⁵ La COG pointe l'importance des travaux interbranches et plus largement partenariaux pour ce parcours : « la Cnaf poursuivra les travaux de développement des échanges dématérialisés avec l'ensemble des acteurs (CNSA, MDPH, Cnam, Cnav) »

⁶⁶ La COG de la CNAF pointe l'importance pour ce parcours de la dimension interbranche : « Ces parcours attentionnés s'ancreront, notamment pour les segments d'allocataires qui y sont propices ou d'événements de vie (par exemple naissance, séparation, deuil...) dans une dynamique de coopération/parcours interbranches et inter-partenaires territoriaux (Départements, MDPH, ...). » Cette orientation concerne aussi les COG des autres branches de la sécurité sociale.

⁶⁷ In Guide méthodologique pour la conception et la mise en œuvre de parcours usagers, CNAF, 2017.

« se mettre dans les pas (ensemble d’actions/démarches organisées autour d’un événement de vie jalonné dans le temps) et la tête de l’usager (profils) pour améliorer le service rendu et l’expérience que l’usager fait de nos services »⁶⁸.

1.4.4 L’élaboration des parcours usagers

[27] L’élaboration des parcours usagers est une tâche complexe, raison pour laquelle la Cnaf s’est dotée en 2017 d’un guide qui détaille à son réseau la marche à suivre. D’après l’enquête menée par la mission auprès du réseau des Caf, un faible nombre de Caf ont connaissance de ce guide méthodologique (un peu plus d’un tiers des Caf), mais parmi celles qui déclarent le connaître, elles sont presque les trois quarts à déclarer l’appliquer à l’élaboration de leurs parcours usagers locaux. Parmi celles qui déclarent ne pas savoir qu’il existe, près d’une sur sept déclare avoir élaboré une méthodologie d’aide à l’élaboration de parcours locaux⁶⁹. Lors d’une prochaine actualisation de ce guide, ces méthodologies locales pourraient utilement alimenter la réflexion nationale.

[28] Dans le guide 2017 de la Cnaf, les grands jalons de l’élaboration des parcours usagers sont bien identifiés une fois posé l’objet visé (pour quoi – besoins ; pour qui – public cible) :

- état des lieux de l’existant (auprès des usagers, des agents, des partenaires) ;
- modélisation d’un parcours-repère (y compris sur le volet suivi, évaluation et pilotage) ;
- construction de la boîte à outils du parcours ;
- déploiement du parcours sur des sites pilotes (avant retour d’expérience et généralisation).

[29] L’écoute usagers est soulignée comme incontournable : « Identifiées comme facteurs clés de succès, la mobilisation des usagers et l’exploitation des données sont deux conditions indispensables à la création d’un parcours » (voir plus de détails dans la partie ci-dessous sur l’écoute usagers).

[30] Le point de départ de l’élaboration de parcours est l’usager : d’après le guide, « la création d’un parcours qui sera proposé aux allocataires nécessite de comprendre et d’analyser les situations de vie et les profils des usagers en fonction des événements de vie qu’ils ont à connaître ». Pour y parvenir, la branche pointe ainsi l’utilité à recourir à des méthodes d’écoute usagers (ex. entretiens usagers – il est à noter cependant que ce point est très peu développé dans le guide, aucun recensement des méthodes existantes ni des moyens de les mettre en œuvre n’est détaillé), à des focus group métiers, à des entretiens avec des partenaires et à des travaux quantitatifs. Pour autant, la branche n’en déduit pas qu’il faille systématiquement mener des actions d’écoute usagers, par exemple via le recours à des persona⁷⁰. Pour la branche, les ingrédients à prendre en compte dans l’élaboration d’un parcours ne se réduisent pas à la prise en considération des usagers (même si leurs besoins et attentes en sont un élément à la fois initial

⁶⁸ Op. cit : guide Cnaf, 2017.

⁶⁹ Caf 10, Caf 18, Caf 56, Caf 68, Caf 71, Caf 83, Caf 86, Caf 90, CSS de Mayotte.

⁷⁰ « Les « persona » (profilage) servent à formaliser et regrouper l’ensemble des besoins, attentes et caractéristiques d’usage selon des profils-types d’allocataires (...). Représentant un segment, une typologie d’usagers, les « persona » constituent un support pour formaliser des services personnalisés selon une maille qui en permette une gestion efficiente ». Dossier Repères n°1, 2017, CNAF.

et déterminant) : ils doivent répondre aux impératifs de gestion de la branche, aux postures métiers des collaborateurs, à l'organisation des Caf et au contexte partenarial. En effet, l'objectif des parcours est que l'utilisateur en tire bénéfice, mais aussi la branche, l'agent des Caf et leurs partenaires.

[31] Ces différentes étapes d'élaboration sont estimées prendre une durée globale d'environ 9 mois. Les auditions faites par la mission et les cas concrets déjà observés tendent à montrer que ce temps est en pratique plus long, notamment du fait de la phase d'expérimentation qui prend plus de temps que les deux mois prévus dans le guide (ex. plusieurs années sur le parcours séparation).

[32] Les acteurs nationaux comme locaux de la branche auditionnés par la mission ont souligné que l'élaboration de nouveaux parcours usagers est une activité lourde. Non seulement elle mobilise des compétences relativement rares dans les branches (gestion de projets complexes et partenariaux), mais elle requiert aussi de réunir des fonctions internes variées autour d'un même objet (relation de service, travail social, production, fonctions support notamment informatiques...) et de mobiliser des partenaires (connaissance croisée des offres existantes), le tout sur un temps relativement court (quelques mois à une année). Un des enjeux plus ou moins explicites est de réconcilier les points de vue de différents services, voire acteurs, autour de la situation de l'utilisateur.

[33] Le guide ne prévoit pas la phase de mise à jour des parcours usagers existants (ex. adaptation d'un parcours existant à des évolutions réglementaires ultérieures à sa mise en place ou à des changements dans l'offre multicanal de l'opérateur). Or nombre d'acteurs rencontrés ont fait part du fait que cela peut représenter, selon l'objet des actualisations, un travail conséquent pour les équipes qu'il n'est pas toujours aisé de mettre à l'agenda.

[34] Il n'existe à ce jour aucun parcours national de la Cnaf qui ait été intrinsèquement créé de façon interbranche. Pour autant la convention cadre signée entre la Cnaf et la Cnam en février 2022 pose les bases d'une telle collaboration pour l'avenir. Son article 3 vise à « définir des parcours coordonnés adaptés à des situations de vie préalablement identifiés et susceptibles de fragiliser les assurés et/ou les allocataires » et prévoit un dispositif de remontée au comité de pilotage de la convention ainsi que des éléments de mise en œuvre ultérieurs (adaptation des formations internes de chacun). La convention détaille en revanche que « les Parties s'engagent à travailler sur l'opérationnalité et l'optimisation des parcours existants, en renforçant la coordination Cnam/Caf dans la prise en charge de la personne, ainsi qu'en améliorant la lisibilité et la fluidité des offres de service ». Les deux traductions les plus concrètes de cet alinéa portent en 2023 sur le parcours séparation (lettre commune aux deux réseaux) et pour 2024 sur le parcours arrivée de l'enfant. Aucune mention n'est faite de l'opportunité de travailler en interbranche l'écoute usagers et l'état des lieux, phase initiale à l'élaboration de tout parcours. L'article 3 se concentre pour l'essentiel sur les enjeux numériques de fluidification des démarches des usages (France connect, actions d'inclusion numérique).

1.4.5 La place de l'utilisateur dans le parcours

[35] Dans son guide méthodologique sur les parcours usagers de 2017, la branche estime que « les parcours proposés doivent être portés à la connaissance des usagers » et que le « socle

méthodologique [sur les parcours diffusés par la Cnaf à son réseau en 2017] permettra à terme (...) de proposer des standards fiables pour les usagers : " je connais les étapes des parcours " »⁷¹.

[36] Cet objectif de mise en visibilité des parcours pour les usagers recouvre pourtant une réalité incertaine. En effet, les investigations menées par la mission tendent à montrer que la branche ne se fixe pas pour objectif opérationnel que les usagers sachent précisément que les démarches qu'ils conduisent s'inscrivent dans un parcours usagers donné, contexte souvent résumé dans l'expression entendue en auditions : « les parcours usagers doivent être transparents pour les usagers ». En d'autres termes, l'important pour la branche est finalement que les usagers soient bien pris en charge, et ce suivant la logique parcours définie par la branche, mais pas qu'ils sachent que leur prise en charge relève d'une structuration *ad hoc* de la branche (en l'occurrence un parcours usagers donné). Ainsi, une femme concernée par le parcours arrivée de l'enfant bénéficiera d'offres coordonnées de la branche dans le cadre du parcours usagers et adaptées à sa situation (ex. newsletters, informations collectives, suivi social) mais n'aura pas connaissance du fait que la mise à disposition de ces offres s'inscrit dans une logique de parcours qu'elle déroulera au fil des mois.

[37] Si masquer aux usagers l'ingénierie interne de la branche est louable pour ne pas reporter sur eux les complexités organisationnelles associées à leur prise en charge, les maintenir dans l'ignorance du fait qu'ils sont en train de dérouler un parcours est lourd de conséquences : les usagers perdent en visibilité sur ce qu'ils ont fait (ou qui a été fait pour eux), ce qui est en cours et ce qui interviendra plus tard, le tout autour de l'événement de vie associé au parcours. Ce maintien dans l'ignorance fait courir le risque de pertes d'efficacité et d'autonomie pour les personnes bénéficiaires. En effet, n'étant pas mis en capacité de se projeter dans le fait qu'ils sont en train de cheminer sur un parcours, les usagers peuvent moins aisément être acteurs de celui-ci (ex. relancer la Caf – ou un partenaire - si une action de cette dernière n'a pas été réalisée dans le calendrier qu'elle s'était engagée à tenir ; anticiper une étape ultérieure par exemple en préparant d'ores et déjà les éléments qui seront nécessaires).

[38] Porter à la connaissance des usagers leur inscription dans un parcours nécessiterait d'examiner avec ces derniers (écoute usagers) des points peu travaillés à ce jour, en particulier ce dont ils auraient besoin dans la conduite de leurs démarches, notamment ceux qui sont autonomes et qui sollicitent peu la Caf, comme par exemple : frise temporelle dans le compte personnel Caf, popup de rappel personnalisé sur certaines démarches, mise en visibilité d'engagements de gestion des Caf, par exemple sur le délai prévisionnel d'une demande d'aide prévue dans le parcours, capacité donnée aux usagers de suivre dans leur compte Caf le stade d'instruction d'une demande intégrée à leur parcours... Ces actions entreraient utilement en écho aux actions d'inclusion numérique portées par la branche.

⁷¹ L'objectif est bien de faire que l'utilisateur soit acteur de son parcours : « 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. L'utilisateur devient aussi un partenaire de la relation de service. Il doit s'informer sur les droits et sur les services via le bon média, entrer en contact par le bon canal quand cela est nécessaire, contribuer à l'évaluation et à l'amélioration du service et des offres de manière directe ou indirecte (forums, sondages, réseaux sociaux...) ».

[39] Faute d'une volonté affichée de la branche d'associer les partenaires à l'élaboration et au pilotage des parcours usagers, un des dommages collatéraux de cette invisibilisation des parcours pour les usagers qui en sont bénéficiaires est que les partenaires de la Cnaf qui accompagnent les mêmes usagers n'ont parfois connaissance ni du fait que l'utilisateur concerné est dans un parcours usagers de la Caf (ex. décès d'un proche, arrivée de l'enfant, séparation) ni des actions concrètes par lesquelles ils pourraient directement contribuer à l'amélioration de la situation de la personne au regard de l'événement de vie qu'elle traverse. Les auditions menées par la mission auprès des France services ou de services sociaux de collectivités montrent que ces derniers soit ne connaissent pas les offres parcours de la branche famille, soit les connaissent (actions de sensibilisation-information) mais ne voient pas de quelle façon s'y inscrire, ce qui s'explique aisément par le fait que l'articulation concrète, notamment en termes d'échange de données et de traçabilité des situations et actions d'un partenaire à l'autre n'a souvent pas été suffisamment travaillée.

1.4.6 Les partenaires des parcours usagers

[40] Un des objectifs des parcours est d'intensifier le travail partenarial autour des besoins d'un usager dans un parcours. Les investigations menées par la mission tendent à montrer que le travail autour des parcours (élaboration, mise en place) est un puissant levier d'intensification du dialogue partenarial pour la branche, notamment pour présenter cette nouvelle offre Caf et examiner la façon qu'elle pourrait avoir de s'articuler avec les offres des partenaires ou comment ces dernières pourraient s'inclure dans les parcours Caf.

[41] Pour autant, l'objectif fixé en 2017 (cf. guide Cnaf de conception des parcours) d'une fluidification des échanges avec les partenaires « notamment par le transfert de données » progresse relativement lentement : ainsi, il existe encore de nombreuses situations où les informations en possession d'un acteur ne sont pas transmises à un autre, y compris au sein de la sécurité sociale et y compris au sein de parcours usagers d'ores et déjà déployés (ex. absence de transmission de données entre Caf et Cnam autour d'une séparation d'allocataires – voir ci-dessous). Ce manque d'échanges de données limite de façon structurelle les actions entreprises par les partenaires de la branche autour des parcours usagers dans la mesure où ils ne leur permettent pas de mener de façon proactive des actions ciblées de propositions d'offre pour des usagers dont ils identifieraient qu'ils sont de potentiels bénéficiaires (ex. complémentaire santé solidaire (C2S) pour la Cnam, voir ci-dessous).

[42] Cette limite au transfert de données est désormais plus technique (mise en place opérationnelle des moyens informatiques et de gestion des transferts de données) que juridique⁷² et devrait être dépassée dans les années à venir⁷³. La difficulté est aujourd'hui imparfaitement contournée par des actions communes entre branches (ex. ateliers d'information et entretiens individualisés Caf-Cnam autour du parcours arrivée de l'enfant, par exemple). Notons enfin que, même si le traitement des enjeux partenariaux n'a pas encore atteint l'ambition initiale fixée par la Cnaf en 2017, le travail mené autour des parcours permet une meilleure connaissance des offres

⁷² Décret d'application de la 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 ».

⁷³ Voir la partie 4.2 du présent rapport.

et rôles respectifs des uns et des autres (ex. formation réciproque), ce qui est un préalable essentiel à la bonne orientation des usagers.

1.4.7 Le pilotage national des parcours usagers

[43] La démarche d'ensemble est pilotée par le département relation de service et appui aux métiers (Darsem) de la direction du réseau de la Cnaf. Chaque nouveau parcours est élaboré en mode projet avec un copilotage d'une direction de la Cnaf et une direction de Caf. Chaque diffusion d'un nouveau parcours usagers national devait s'accompagner de la diffusion des outils permettant son suivi.

[44] Ces ambitions initiales posées, la réalité dénote des fragilités multiples en termes de pilotage. En termes de ressources humaines, le pilotage de la démarche au niveau de la Cnaf repose sur des effectifs très réduits, faisant courir des risques de discontinuité d'activité (ex. vacance de poste de l'unique référent national métier sur les parcours pendant les mois d'investigations de la présente mission) et d'une faible diffusion-appropriation des parcours en dehors des personnes directement concernées par leur portage (ex. faible maîtrise des concepts et différences entre approches organisationnelles – voir ci-dessous). A cela s'ajoute la faiblesse des outils de suivi-reporting associés aux parcours usagers entre les caisses locales et la Cnaf : à titre d'exemple, le parcours séparation - qui est donc le plus structuré et ancien dans la branche - prévoyait en 2021 un tableau de bord avec divers indicateurs mais, en l'absence d'outils SI simples pour requêter et mettre en forme les données, l'écrasante majorité des caisses locales ne fait pas ce suivi et la mise en œuvre concrète des parcours dans les caisses locales ainsi que les résultats atteints sont largement un point aveugle pour la Cnaf.

[45] Enfin, les parcours usagers sont des objets vivants en cela qu'ils doivent être adaptés au cours du temps du fait d'évolutions multiples (changements réglementaires, changements dans la stratégie de la branche, changements sociaux...). L'actualisation des parcours usagers existants est donc un enjeu important et représente une charge de travail conséquente pour les concepteurs (point rappelé par de multiples interlocuteurs auditionnés, dans la branche famille mais aussi dans les autres branches) : à titre d'exemple, le parcours séparation déployé en 2021 a fait l'objet d'une première mise à jour en 2023 (renforcement du lien avec la branche maladie), et doit en appeler d'autres. Pour autant, le guide méthodologique des parcours usagers de la Cnaf de 2017 ne dit quasi rien de ce sujet et de la façon de procéder, en particulier pour les Caf qui déploient des parcours locaux.

[46] A ces éléments, s'ajoute l'absence quasi-totale de suivi par la Cnaf des parcours usagers déployés dans le réseau (actions menées, public entrant, résultats). L'illustration la plus caractéristique concerne le parcours séparation qui prévoyait lors de sa diffusion en 2021 la tenue d'un tableau de bord (détail des indicateurs dans la lettre réseau de la Cnaf) mais en pratique, de nombreuses caisses ne font pas ce suivi, ou de façon très partielle (quelques indicateurs suivis). Outre le fait qu'il est explicitement mentionné dans la lettre réseau que le suivi de ces indicateurs par les caisses ne leur est pas opposable (donc pas exigible, pas de lien avec les indicateurs des

contrats pluriannuels de gestion (CPG)⁷⁴), les caisses locales arguent que le suivi opérationnel des parcours usagers est généralement gourmand en ressources rares (requête pour extraire les données, analyse statistique), sachant que les outils informatiques n'ont pas été conçus pour faciliter ce suivi (cf. éclatement logiciel, absence de codification informatique d'actes métiers associés à un parcours donné, pas d'outil clé en main mis à disposition par la Cnaf). La Cnaf est donc assez largement aveugle quant au suivi des parcours usagers (en dehors de quelques données macro-périodiques du type : nombre de caisses ayant déployé un parcours usagers donné ; nombre de collaborateurs formés sur un parcours usagers).

[47] Ces différents éléments illustrent à la fois la fragilité du dispositif actuel et l'ambition relativement limitée que la branche a décidé d'avoir sur les parcours usagers, en particulier lorsqu'on effectue une comparaison avec les transformations structurantes d'ampleur portées par ailleurs par l'approche populationnelle pourtant apparue après la conception des premiers parcours usagers (voir ci-dessous) : cette dernière emporte des adaptations organisationnelles et un portage stratégique de beaucoup plus grande ampleur que les parcours usagers.

1.4.8 Les parcours usagers dans le réseau des Caf

[48] Le déploiement des parcours usagers dans le réseau des Caf se fait suivant une logique double :

- i. Mise en œuvre des parcours usagers définis nationalement : la Cnaf raisonne suivant une logique de parcours dit « socle » (diffusé par lettre réseau et accompagné d'une boîte à outils élaboré par la branche), autour duquel chaque Caf peut ajouter des offres et particularités liées à sa stratégie, à son tissu local d'acteurs et aux spécificités de son public. La phase d'expérimentation aide à définir le dénominateur commun entre différents territoires. En effet, le parcours socle ne doit pas prévoir des actions ou la mobilisation de partenaires qui seraient hors de portée pour une Caf donnée au regard de ses moyens ou de sa situation locale. La Cnaf se déclare de plus vigilante à ce qu'un parcours socle ne soit pas trop précis afin de ne pas percuter des offres préexistantes localement. La diffusion dans le réseau d'un parcours prévoit la formation des agents (suivant la nature du parcours) et, si besoin, l'information ou la formation de partenaires. Chaque caisse peut selon sa stratégie, ses ressources et ses partenariats développer des actions supplémentaires qui se greffent sur le parcours socle défini nationalement.
- ii. Création de parcours usagers locaux, en déclinaison de la méthodologie diffusée en 2017 (voir ci-dessus). Ces créations sont laissées à l'initiative de chaque caisse en fonction des enjeux propres à leur territoire, aux orientations de la caisse et aux moyens dont elle dispose.

[49] D'après l'enquête par questionnaire menée par la mission Igas auprès des organismes locaux de sécurité sociale (voir tableau ci-dessous), chaque Caf déclare déployer en moyenne 7 à 8 parcours usagers (médiane à 7). Ce sont sans surprise les parcours qui font l'objet d'un portage

⁷⁴ Les objectifs de la COG sur les parcours usagers figurent en revanche dans le CPG des caisses locales, certaines apportant même des développements complémentaires à ce qui est mentionné dans la COG (ex. CPOG de la Caf du Bas-Rhin : «

nous mettrons en œuvre des parcours attentionnés en direction des populations fragilisées : réfugiés, personnes incarcérées, jeunes majeurs sortant de l'ASE, sans-abris ».

national qui sont le plus fréquemment déployés dans le réseau des Caf : séparation, arrivée d'un enfant, Help, perte d'un proche. Il est néanmoins instructif de noter que certains parcours qui ne font pas l'objet d'un portage national (initiative locale) existent aujourd'hui dans une Caf sur cinq (ex. parcours sortants de détention), ce qui pose la question d'une capitalisation nationale d'un tel parcours à l'échelle du réseau des Caf (près de 200 établissements pénitentiaires existent en France répartis dans presque la totalité des départements). Il faut aussi noter que l'initiative actuelle de l'Etat – à laquelle la branche famille contribue - d'expérimenter un « pack nouveau départ » dans le Val d'Oise puis en 2024 dans quatre autres départements survient dans un contexte où de nombreuses Caf (plus de deux sur cinq) déclarent avoir localement déjà mis sur pied un parcours pour les victimes de violences conjugales : cela conduira inévitablement à adapter les dispositifs existants si le « pack nouveau départ » venait demain à être généralisé à l'ensemble du réseau des Caf.

Tableau 1 : Les 10 parcours usagers les plus fréquemment déployés par les caisses locales d'allocations familiales, 2024

Les 10 parcours usagers les plus fréquemment déployés par les caisses locales d'allocations familiales	% de Caf déclarant déployer le parcours (ordre décroissant)
Séparation	94%
Arrivée de l'enfant/naissance	87%
Help	81%
Perte d'un enfant	64%
Perte de conjoint	50%
Je suis victime de violences conjugales	41%
Sortants de détention	22%
Handicap	21%
Travailleurs indépendants	19%
1 000 premiers jours	18%

Source : Enquête Igas par questionnaire (données déclaratives des Caf), mai-juin 2024. Note de lecture : un certain nombre de Caf ont déclaré mettre en œuvre le parcours national handicap et d'autres avoir un parcours local personnes en situation de handicap : environ une Caf sur cinq a déclaré déployer l'un et/ou l'autre ou les deux.

[50] L'enquête de l'Igas fait apparaître une multiplicité d'autres parcours usagers dont la fréquence est moindre dans le réseau : mono-parents (décliné parfois spécifiquement sur les jeunes de moins de 25 ans), migrants-primo arrivants, je deviens étudiant, jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), jeune, et de façon encore plus ponctuelle, impayés de loyer, passage à la retraite, insertion des bénéficiaires du RSA, travailleurs transfrontaliers, je deviens invalide ou inapte, aidants, grossesse multiple, logement indécent... Cette connaissance fine de ce qui se fait dans le réseau constitue un point d'appui pour la branche pour capitaliser sur des expériences de parcours existants si d'autres Caf ou la Cnaf souhaitent développer dans l'avenir des parcours proches ou similaires.

[51] Le déploiement d'un nouveau parcours usagers dans le réseau des Caf nécessite à la fois d'adapter les organisations (ex. prévoir des points de contact spécifiques, comme des rendez-vous associés à un parcours donné), de former les collaborateurs de la branche et de sensibiliser

les partenaires, locaux comme nationaux. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné le fait que la phase d'adaptation de posture des collaborateurs est souvent longue (plus longue que la phase d'expérimentation elle-même), tant les logiques parcours sont nouvelles pour un certain nombre d'agents. Cette durée devrait tendre à se réduire dans les années à venir à mesure que se développent des approches qui ont toutes comme point commun de créer un lien plus étroit entre les agents de la caisse et les allocataires (approche populationnelle, parcours usagers, référent allocataire, émergence d'un middle office...).

[52] Plusieurs gestionnaires conseils rencontrés (et volontaires pour s'inscrire dans la logique parcours) ont cependant fait part à la mission du fait que déployer des parcours usagers, y compris sur un prorata faible de leur temps de travail, augmentait très nettement le sens que leur procure leur travail. Notons toutefois que certains parcours usagers (perte d'un proche, séparation quand il y a des violences conjugales) requièrent des qualités particulières de gestion des émotions (tant celles que ressent le collaborateur que celles de l'utilisateur) auxquelles ces personnels sont peu formés. Il y a là un enjeu pour les caisses à accompagner les agents (échanges de pratiques, supervision).

[53] Cette remarque quant à l'impact positif des parcours usagers sur le sens au travail des agents est moins vraie pour les conseillers de service aux usagers (front office – relation de service) pour qui les parcours usagers ne sont qu'un nouveau segment de l'offre. L'enjeu pour ces derniers est celui de l'information et de la compétence d'orientation (cf. identifier qu'un usager rencontré est un potentiel bénéficiaire d'un parcours usagers, orienter l'utilisateur en question vers les bons interlocuteurs prévus dans le cadre du parcours usagers déployé au sein de la caisse) dans un contexte où la majorité des personnels en contrat à durée déterminée (CDD) et une part importante du *turn over* des effectifs gérés par les Caf se concentrent sur ces services de front office.

[54] Comme indiqué précédemment, pour les travailleurs sociaux, le déploiement de nouveaux parcours usagers ne pose pas d'enjeu particulier d'acculturation de leur posture dans la mesure où la doctrine du travail social conçoit intrinsèquement leur activité sous la forme de parcours. L'adaptation des compétences porte uniquement sur les nouveaux outils et processus associés à chaque parcours.

1.4.9 L'évaluation des parcours usagers

[55] L'évaluation de l'impact des parcours usagers était peu abordée dans le guide Cnaf de 2017. Tout au plus était-il mentionné que « les parcours nationaux établis par la Cnaf avec l'appui des Caf ont vocation, à proposer au réseau des parcours de référence partagés, évaluables et reproductibles (...). Une fois la modélisation du parcours réalisée, reste à identifier les indicateurs d'évaluation et de suivi tels que : la baisse du nombre de contacts, la baisse du nombre d'abandons des téléprocédures, la baisse des indus et des régularisations ».

[56] En pratique, les travaux d'évaluation menés par la Cnaf ou les Caf sont relativement rares, jamais de méthode contrefactuelle (groupe test/groupe témoin) n'a été déployée, alors que le réseau des Caf pourrait en pratique tout à fait le permettre, *a minima* en phase

d'expérimentation⁷⁵ (ces méthodes étant relativement pointues techniquement, la branche tirerait bénéfice à s'associer à un laboratoire de recherches tel que l'Institut des politiques publiques). Au-delà de ces méthodologies contrefactuelles, la rareté des travaux évaluatifs sur les parcours usagers⁷⁶ peut s'expliquer par le caractère relativement récent du déploiement des parcours usagers et par la lourdeur (perçue ou réelle) de ce type de démarche, en plus du faible outillage existant. L'écoute usagers pilotée par la mission Igas a montré que le recueil de la parole des usagers peut être fortement chronophage selon la méthode utilisée (ex. plus d'un millier d'appels sortants de Caf pour parvenir à rencontrer en atelier une cinquantaine d'allocataires en cours de séparation). Il n'en reste pas moins que quelques actions évaluatives ont été menées (voir pour exemple ci-dessous les deux enquêtes quantitatives nationales menées en 2023 auprès d'agents des Caf d'un côté et auprès d'usagers d'un autre sur le parcours séparation).

[57] A la connaissance de la mission, aucune évaluation poussée n'a été menée sur les volets initialement identifiés dans le guide méthodologique, à savoir les éléments retraçables objectifs que sont les contacts, le déroulement des démarches ou les données administratives (ex. indus, régularisations), auxquels pourraient être ajoutés divers éléments d'accès aux droits (profil des publics contactés qui entrent dans le parcours versus profils de ceux qui n'entrent pas, accès aux aides et à quelles aides, délai d'obtention des aides, rupture dans le versement des aides...). Ce type de travaux évaluatifs permettraient d'alimenter un travail plus fin de déclinaison des parcours pour des sous-populations précises (ex. primo-naissance pour le parcours arrivée de l'enfant ou parents non-gardiens ou cohabitant sous le même toit pour le parcours séparation). Ces raffinements populationnels sont aujourd'hui relativement rares, même si les acteurs locaux identifient souvent, via leurs agents, des besoins associés à certaines populations spécifiques.

[58] L'examen des problématiques de coûts et d'efficience est pour ainsi dire inexistante dans les travaux de la Cnaf concernant les parcours usagers existants. La question n'est ni posée en amont (elle est évitée du fait du cadre limité et souple offert par les parcours socles, qui n'imposent pas de cibles quantitatives par exemple sur la part du public cible à effectivement intégrer dans un parcours usagers), ni en aval au moment des bilans par parcours usagers (qui jusqu'à présent sont rares étant donné le caractère relativement récent de la majorité des parcours ; mais aucune méthodologie n'a été posée pour mener ce travail). Il est souvent rappelé par les acteurs rencontrés, y compris la DSS, que les parcours usagers n'ont pas en premier lieu une visée d'efficience mais de qualité de service.

[59] Pour autant, les déplacements effectués par la mission montrent systématiquement que cette question des ressources déployables sur les parcours usagers (dès lors que l'on va au-delà de parcours digitaux portés par le national) est récurrente car, aux dires des équipes locales, les parcours usagers sont fortement consommateurs en ressources (ex. rendez-vous physique de 45 minutes pour le parcours séparation, quand un rendez-vous téléphonique dure généralement 15 à 20 minutes). En pratique, il y a donc bien un arbitrage fait par les directions des caisses entre les moyens internes déployés sur des objectifs des CPG déclinant les indicateurs de la COG et des pratiques organisationnelles non suivies dans les CPG tels que les parcours usagers. Cette question

⁷⁵ Dès lors qu'elles sont anticipées dès le début de la conception d'un parcours, ce type de méthodes peuvent s'inscrire dans la temporalité de la conception globale d'un parcours.

⁷⁶ A noter, la branche mène des travaux d'écoute usagers rétrospectifs support à une évaluation de son activité de façon périodique (ex. baromètre de satisfaction par canal de contacts) ou ponctuelle (ex. inclusion numérique-illettrisme).

des moyens n'est pourtant pas neutre car, au national (principalement pour les coûts de conception⁷⁷) et au local (principalement pour les coûts de mise en œuvre – datamining, contacts sortants, rendez-vous, ateliers d'informations collectives, accompagnement social, travail avec les partenaires), les acteurs de la branche déclarent qu'il ne faut pas multiplier les nouveaux parcours usagers dans les années à venir sous peine de mettre en difficultés les équipes métier qui les déploient. Il apparaît donc que l'impact des parcours usagers en termes de mobilisation de ressources de la branche est une question centrale : la réponse aux besoins des usagers est certes l'objectif affiché par chacun, mais en pratique les moyens mis à disposition (ex. nombre de pages de rendez-vous ouvertes, nombre d'ateliers d'information proposés, intensité des actions d'aller-vers pour intégrer des personnes aux parcours, nombre d'accompagnements sociaux proposés) dépendent directement des moyens que chaque caisse peut et veut déployer sur le sujet.

[60] Certains acteurs espèrent toutefois un effet bénéfique des parcours par une diminution de la réitération de contacts des usagers grâce au fait que les bonnes informations leur sont apportées au bon moment. La Caf du Bas-Rhin aurait ainsi estimé lors de sa phase d'expérimentation du parcours séparation une quasi-division par deux de la réitération de contacts des personnes concernées. Notons néanmoins qu'un certain nombre d'acteurs interrogés estime que les parcours usagers peuvent avoir un effet inverse d'accroissement des contacts du fait d'une meilleure connaissance par les usagers de leurs droits (auxquels ils sont donc incités à recourir). Les ateliers d'échanges avec des allocataires organisés par la mission ont montré que ce phénomène est tout à fait vraisemblable étant donné le manque de visibilité et de lisibilité déclaré par les personnes sur les droits qu'elles peuvent exercer.

[61] N'est pas non plus examiné en quoi l'intégration dans un parcours usagers permet de limiter les ruptures de droit et donc de limiter la charge associée à des contacts entrants des allocataires.

1.5 L'approche populationnelle

1.5.1 L'origine de la démarche

[62] Bien qu'apparue après les parcours usagers dans la branche, l'approche populationnelle est appelée à avoir un impact plus structurant sur l'organisation des caisses.

[63] Jusqu'à récemment, l'organisation des caisses reposait pour l'essentiel sur une dichotomie relativement forte entre différentes activités : production (back office), relation de service (front office), accompagnement, action sociale... La structuration de la production fortement centrée autour des prestations visait à améliorer la performance de la branche (cf. indicateurs COG)⁷⁸.

⁷⁷ Il est à noter qu'une grosse part de la phase de conception consiste à modéliser les parcours usagers et à outiller les futurs collaborateurs des Caf, notamment en rendez-vous, ce qui est source de gain d'efficacité (plus d'informations délivrées en un temps plus court, par exemple grâce à la transmission de checklist, simulateurs, scripts de réponse et fiches thématiques usagers comme par exemple pour le parcours séparation).

⁷⁸ Dans les années 2000, les gestionnaires conseil (GC) des Caf avaient des portefeuilles allocataires, ce qui impliquait un suivi dans le temps des mêmes dossiers allocataires. Cette organisation reposant sur une référence GC/allocataires nécessitait une polyvalence assez forte des gestionnaires conseil. La complexification de la réglementation, la création de nouvelles prestations et la recherche de gains d'efficacité productive ont conduit au déploiement progressif d'une organisation de la production centrée

Pour autant, elle présente au fil du temps un certain nombre de limites auxquelles la branche tente de remédier, notamment par le déploiement d'une approche populationnelle de son organisation. En effet, cette organisation historique conduisant à une forte spécialisation des collaborateurs (amoindrie dans certains cas par une stratégie dite de « polyvalence raisonnée »⁷⁹) limite la capacité de la caisse à traiter de façon globale la situation de l'allocataire lorsqu'elle interagit avec lui, ce qui peut avoir pour effet d'allonger les délais de démarche, de multiplier le nombre de points de contacts et de traiter moins efficacement les situations de fragilité. Elle a fait aussi courir le risque d'une perte de sens au travail pour les agents dans la mesure où la parcellisation des tâches limite la capacité des équipes à se forger une vision globale des usagers concernés par les dossiers traités. Bien que difficilement quantifiables les effets de cette organisation sur la qualité de service et sur la productivité sont perçus comme potentiellement négatifs.

[64] S'appuyant sur diverses initiatives en caisses locales (ex. polyvalence raisonnée à la Caf de l'Hérault, démarche globale sur la qualité à la Caf de Seine-Saint-Denis), la branche a décidé d'initier l'expérimentation dans six caisses locales de diverses approches populationnelles à partir de mars 2021, pour une durée d'un an⁸⁰.

1.5.2 La définition de l'approche populationnelle

[65] La CNAF définit de la façon suivante ce qu'est une approche populationnelle dans son réseau⁸¹ : « L'approche populationnelle est une démarche alternative qui n'utilise pas la prestation comme critère de qualification d'un profil d'allocataires, mais qui s'appuie sur un ensemble de caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques pour définir un profil. Avant d'être bénéficiaire de RSA, un allocataire est avant tout un usager ayant une situation professionnelle, une situation familiale, un niveau de revenus et une adresse qui vont conditionner ses besoins et attentes vis-à-vis de la Caf et déterminer les prestations légales et autres offres de service de la Branche dont il pourra bénéficier ». Le schéma ci-dessus décrit la distinction entre les deux approches organisationnelles.

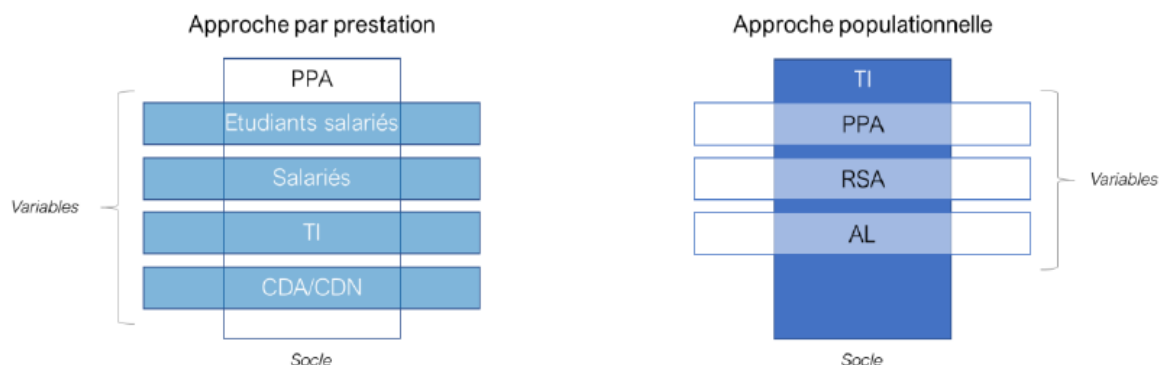
sur une spécialisation par prestation et bloc de prestations, organisation qui a cours désormais dans la grande majorité des caisses locales.

⁷⁹ Dans ce cas, les agents ne traitent que les pièces correspondant à un bouquet de prestations considérées proches (règles de gestion similaires, interdépendances fréquentes). Dans la spécialisation par prestation, les agents ne traitent que les pièces correspondant à une prestation spécifique.

⁸⁰ Caf du Bas-Rhin, de la Drôme, d'Eure-et-Loir, de la Haute-Garonne, du Morbihan et du Var.

⁸¹ CNAF, Dossier Repères, L'approche populationnelle : premiers enseignements. 21 avril 2022, LR 2022-020.

Graphique 1 : Organisations selon une approche par prestation ou une approche populationnelle



Source : CNAF, *Dossier Repères, L'approche populationnelle : premiers enseignements*. 21 avril 2022, LR 2022-020.

[66] En termes opérationnels, la CNAF a mené un travail de typologie par grands profils des allocataires (ex. travailleurs indépendants, personnes en situation de handicap, familles monoparentales, transfrontaliers, ressortissants étrangers), qui sont appelés « segments » (dix macro-segments sont pré-identifiés dans la méthodologie nationale). Ce travail de typologie nécessite de disposer des bonnes informations sur les personnes dans les systèmes d'information de la branche (ainsi, le fait que les personnes sont des travailleurs indépendants n'était pas identifiable dans les données dont disposait la branche au départ de la démarche ; il a donc fallu récupérer la donnée pour la codifier dans le système ainsi que former les collaborateurs à la compréhension des ressources de ce public particulier). A partir de là, chaque Caf s'empare de la segmentation pour évaluer le poids propre à chaque segment dans son activité et donc la manière d'adapter l'organisation de sa production de service suivant l'approche populationnelle.

1.5.3 Les bénéfices attendus

[67] Les principaux bénéfices attendus de l'approche populationnelle sont de mieux prendre en charge les allocataires qui bénéficient de plusieurs prestations (situation majoritaire parmi les allocataires), d'amplifier les actions de lutte contre le non-recours aux droits et d'améliorer le travail des collaborateurs, notamment au sein de la production (charge cognitive liée à la diversité des situations des allocataires complexifiant le traitement des prestations, monotonie des tâches liée à la spécialisation par prestation des collaborateurs, faible vision d'ensemble de la situation de l'allocataire quant aux différentes prestations qui lui sont versées). Une des attentes de l'approche populationnelle est de simplifier le travail des collaborateurs : maîtrisant mieux la base ressources de chaque segment de population, ces derniers seraient plus en capacité de traiter les prestations des allocataires, prestations dont les interdépendances de calcul peuvent être un enjeu de bon traitement des dossiers.

[68] La phase d'expérimentation a permis de montrer qu'un des bénéfices de l'approche populationnelle, au-delà de ceux mentionnés plus haut, réside dans l'approfondissement du lien avec la relation de service, les travailleurs sociaux et les partenaires. A titre d'exemple, la Caf du Bas-Rhin a mis en place une organisation de production populationnelle qui conduit certains gestionnaires conseil de l'unité Famille monoparentale à s'engager sur une part de leur temps,

pour le moment sur la base du volontariat, dans des actions de relation de service (en particulier sur rendez-vous). Un autre intérêt identifié est que les agents de production, ayant dès lors une meilleure compréhension globale des dossiers traités, recourent plus à des contacts sortants (ex. appel direct à l'utilisateur), par exemple lorsqu'ils constatent une erreur déclarative fréquente sur le segment populationnel dont ils ont la charge.

1.5.4 Le déploiement dans le réseau des Caf

[69] La branche famille est désormais passée à l'étape du déploiement de l'approche populationnelle : certaines caisses, plus en avance, sont en train de faire la bascule (ex. Var, Bas-Rhin, Pyrénées-Atlantiques, pour 100 % de leur fichier allocataires, tout allocataire étant appelé demain à être rattaché à une unité de production populationnelle) quand le processus va s'échelonner sur plusieurs années ailleurs (bascule de toutes les Caf dans l'approche populationnelle à horizon 2027, pour tout ou partie de leur fichier allocataires). En effet, cette évolution est tellement restructurante pour l'organisation interne des Caf qu'elle nécessite un long travail interne de préparation.

[70] Plusieurs étapes doivent être mises en œuvre par les caisses locales pour déployer la démarche : d'abord, diviser leur fichier allocataires en sous-ensembles (ou segments) distincts, qui regroupent des allocataires partageant des caractéristiques communes ; puis appliquer des règles de priorisation d'affectation (un allocataire pouvant appartenir à plusieurs groupes au départ) ; enfin, définir l'évolution d'organisation de la production à opérer pour déployer l'approche populationnelle dans la caisse.

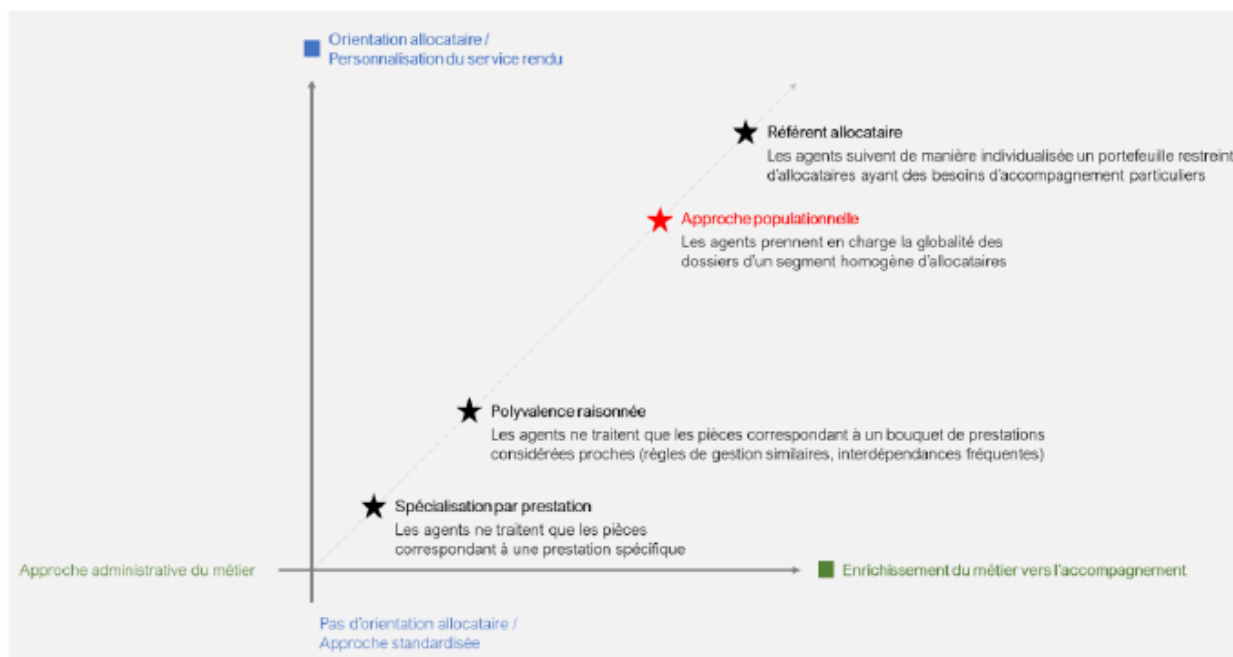
1.5.5 Les points d'attention identifiés par la branche

[71] L'expérimentation a permis d'identifier plusieurs points d'attention, qui constituent autant de points d'approfondissements actuels : lissage des charges d'activité différentes en logique prestation et en logique populationnelle, enjeu parfois long d'acculturation et de réassurance des équipes, nécessité d'évaluer le retour sur investissement de l'approche populationnelle, structuration des contacts sortants, extension éventuelle de la démarche aux enjeux des différentes dimensions types de contacts de la relation de service et de gestion de la relation usager...

1.5.6 L'articulation avec les parcours usagers de la branche

[72] L'articulation de l'approche populationnelle et de l'approche situationnelle (parcours usagers par événement de vie) a jusqu'à présent été peu investiguée par la branche famille. Le dossier Repère de 2022 a ainsi mené un travail utile de clarification des concepts et approches engagées par la branche mais il ne traite pour ainsi dire pas la question des parcours usagers (ainsi le graphique ci-dessous qui synthétise les principales démarches de la branche ne fait pas apparaître les parcours usagers).

Graphique 2 : Comparaison des approches organisationnelles présentées par la branche famille en 2022



Source : CNAF, *Dossier Repères, L'approche populationnelle : premiers enseignements*. 21 avril 2022, LR 2022-020.

[73] Outre le fait que les deux démarches sont relativement récentes, elles ont pour ainsi dire progressé de façon parallèle. La mission a pu constater au cours de ses investigations que cette situation a pour effet une certaine confusion au sein des équipes de la branche, au siège comme dans les caisses locales, sur la place de chaque instrument et plus encore sur l'articulation entre ces démarches pourtant de nature distincte. Le risque est de tout qualifier de « parcours », quand bien même l'objet traité ne répond guère à une logique de parcours (début/fin, étapes identifiables, offre de service spécifique...). Les acteurs auditionnés au siège de la branche estiment que les parcours usagers seront probablement plus évolutifs dans le temps (ex. changement de la réglementation nécessitant des actualisations des parcours) que l'approche populationnelle, dont l'objet est par lui-même plus englobant.

[74] La mission a organisé un déplacement au sein de la Caf du Bas-Rhin qui a permis d'examiner cette articulation entre approche populationnelle et parcours usagers. En effet, cette Caf présente la double caractéristique d'avoir été, de façon quasi simultanée, expérimentatrice de l'approche populationnelle (segment Famille monoparentale) et expérimentatrice du parcours séparation. Il en ressort plusieurs éléments riches d'enseignements :

- recourir au vocable de « parcours » pour des populations spécifiques (ex. parcours handicap) au lieu de le réserver à des événements de vie (ex. arrivée d'un enfant) est source de confusion. En effet, la méthodologie relative aux parcours (voir ci-dessus) trouve mal à s'appliquer dès lors qu'aucun point d'entrée n'est clairement identifiable. Cela incline à penser que le terme parcours mériterait d'être réservé aux événements de vie et changements de statut.

- certains moments de vie traduits dans des parcours usagers (ex. « je me sépare » dans le parcours séparation) peuvent conduire à faire basculer un allocataire d'un segment populationnel vers un autre (ex. une séparation conduit souvent à intégrer un allocataire dans le segment Familles monoparentales). La formalisation de cette bascule (et donc de l'articulation entre parcours usagers et approche populationnelle) présente plusieurs intérêts aux premiers rangs desquels le fait de confier aux mêmes équipes ces cas d'allocataires et d'intégrer une vision dynamique du dossier de l'allocataire dans son nouveau statut dès le moment où sa situation change.
- le croisement de l'approche populationnelle et des parcours usagers fait apparaître des risques de non délivrance de l'offre parcours : ainsi, une personne en situation de handicap (segment populationnel handicap, prioritaire sur le segment populationnel famille monoparentale dans l'affectation des allocataires à un segment) se trouve hors du spectre des bénéficiaires ciblés par le parcours séparation dans la mesure où son dossier n'est pas géré par l'unité populationnelle famille monoparentale (qui a en gestion le parcours séparation). Il est donc nécessaire que les caisses prévoient des processus internes permettant de s'assurer que les personnes n'appartenant pas au segment principalement concerné par un parcours usagers puissent tout de même être bénéficiaire des parcours usagers.

1.6 Des pratiques récentes : politique de rendez-vous et stratégie d'« aller-vers »

[75] Ces deux pratiques ont un lien étroit avec les parcours usagers dans la mesure où les parcours usagers les mobilisent souvent intensément.

1.6.1 La politique de rendez-vous

[76] A commencé à se développer dans la branche il y a une dizaine d'années le recours au rendez-vous en accueil physique pour les équipes en charge de la relation de service. Consécutivement à la crise covid, ce développement s'est fortement accéléré, diversifié et structuré. La politique de rendez-vous a connu un véritable essor, non seulement en accueil physique mais plus encore par téléphone, si bien qu'aujourd'hui les deux canaux représentent des volumétries de contacts proches (1,3 et 1,4 million en 2022). D'après les auditions terrain menées par la mission, les rendez-vous téléphoniques sont généralement d'une durée plus courte (une quinzaine de minutes) que ceux en accueil (30 à 45 minutes, parfois moins). C'est pour l'essentiel l'objet du rendez-vous qui en détermine la durée (ex. rendez-vous généraliste pris par l'utilisateur en ligne, rendez-vous des droits, rendez-vous associé à un parcours usagers), certaines prises de rendez-vous étant libres d'accès pour les usagers et d'autres pas.

[77] Ce développement des rendez-vous répond à l'objectif de mieux traiter les demandes des usagers dès le premier contact et donc limiter la réitération. Dans la mesure où il est fortement consommateur en ressources de la branche (temps de préparation, temps du rendez-vous), il est généralement prévu localement que les rendez-vous physiques fassent l'objet d'un appel préalable pour confirmer la nécessité du rendez-vous (certaines demandes sont traitées dès cet appel préalable) et assurer sa préparation (ex. pièces à apporter) voire faire que l'appel

préparatoire résolve la demande de la personne. Cet appel permet aussi de diminuer le nombre de rendez-vous physiques non honorés.

[78] Cette politique de rendez-vous conduit à identifier l'émergence d'une activité intermédiaire entre l'opposition traditionnelle de la relation de service (front office) et la production (back office), communément dénommée middle office. Cette expression vise à suggérer que des personnes relativement expertes sur la gestion et l'instruction de prestations se trouvent, pour une partie de leur temps, en contact direct avec des usagers ou, inversement, que des collaborateurs de la relation de service montent en compétence pour traiter certaines demandes simples et faire le lien direct, sur un dossier donné vu en entretien, avec les équipes de la production. Prendre en charge des rendez-vous permet aux collaborateurs concernés dans les caisses d'avoir une vision plus globale de la situation des allocataires, et donc de donner un plus grand sens aux tâches qu'ils réalisent. Cela nécessite une polyvalence de compétences et un savoir relationnel diversifié.

[79] Les données de satisfaction par rapport à la qualité de service (voir ci-dessous) ne permettent pas à ce jour d'objectiver de façon nette le bénéfice de la politique de rendez-vous sur les contacts avec les usagers, mais les mesures faites invitent à préciser la méthodologie des enquêtes (ex. nature des rendez-vous, réitération de contacts post rendez-vous, durée différenciée de traitement des dossiers pour les personnes reçues en rendez-vous par comparaison avec celles ne l'ayant pas été).

[80] Ce déploiement important de la politique des rendez-vous constitue un point d'appui fort pour le développement de parcours usagers. En effet, pour les situations complexes ou les usagers qui en ont besoin, ce type de mode de relation permet une vision large des besoins de l'utilisateur. Ainsi, le rendez-vous socle du parcours séparation (format prévu de 45 minutes en accueil physique) est l'occasion d'aborder une grande variété de sujets avec l'utilisateur (voir ci-dessous). L'enjeu actuel pour la branche est de parvenir à la fois à bien cibler ce type d'offre vers les usagers qui en ont le plus besoin et à s'assurer que ce qui s'échange lors de rendez-vous permet un déroulé ultérieur plus simple et plus efficace des démarches et traitements des dossiers.

1.6.2 La stratégie d'« aller vers »

[81] L'expression « aller vers » est entendue, dans la branche, dans un sens plus restrictif que celui habituellement utilisé en santé publique. Il est compris dans la branche comme le fait d'opérer un ou plusieurs contacts sortants (téléphone, mail, courrier) auprès d'utilisateurs spécifiquement ciblés pour une raison précise (ex. éviter une suspension de droit, accompagner un utilisateur dans ses démarches). Là encore, la crise sanitaire de 2020 a constitué une étape décisive dans l'émergence de ce mode de relation, qui a depuis été intégré de façon pérenne dans la stratégie de relation de service de la branche. Cette stratégie repose sur le développement des techniques de datamining (détection des allocataires à cibler).

[82] Après une expérimentation en 2021 dans 8 Caf pilotes (Caf du Bas-Rhin, les 2 Caf de Corse, la Caf du Finistère, de la Gironde, de la Haute-Garonne, de l'Hérault et du Var), cette politique de contacts sortants s'est généralisée à l'ensemble de la branche avec la diffusion fin 2022 d'un plan

de contacts sortants, suivi de 15 kits⁸² regroupant une soixantaine de types de contacts sortants (services en ligne, accompagnement d'évolutions ou de certaines situations spécifiques, élément ponctuel relatif à un dossier en cours de traitement).

[83] En 2022, plus d'un allocataire sur quatre (26 %) déclaraient avoir été directement contacté par la Caf, afin de lui fournir des informations sur son dossier, les démarches ou les droits. Les usagers expriment une forte satisfaction par rapport à ce mode de contact (91 % de satisfaits en 2022).

[84] Les parcours usagers tirent un bénéfice direct de cette politique de contacts sortants : tout d'abord, l'entrée dans un parcours s'effectue généralement après l'identification par la Caf d'un événement de vie pour un allocataire donnant lieu à un contact sortant lui proposant une offre de service (ex. prise de contact dénommé « mise à disposition » en rendez-vous pour un parent ayant déclaré en ligne un changement de situation correspondant à une séparation). Par ailleurs, au cours du parcours usagers, les personnes sont l'objet d'un suivi attentionné pour leur pousser des informations ou services correspondant à leurs besoins et à leurs situations (ex. dans le parcours arrivée de l'enfant, des propositions de participation à des ateliers d'information ou la transmission d'information relative à la garde d'enfants et aux aides associées).

1.7 Le référent allocataire

[85] Ce dispositif qui consiste à désigner un interlocuteur identifié de l'allocataire pour le traitement d'une situation spécifique est décrit dans l'annexe relative aux jeunes sortants de l'ASE (aide sociale à l'enfance). Il constitue un point de comparaison intéressant pour les parcours usagers car, selon les besoins des personnes, les parcours usagers peuvent s'organiser autour de différentes modalités : référent identifié (ex. avec le travail social dans le cadre du parcours séparation), équipe identifiée (notamment en lien avec les unités de productions populationnelles – voir ci-dessus), ou aucun interlocuteur spécifiquement connu de l'utilisateur (cas le plus fréquent des parcours usagers dans la branche famille).

1.8 L'écoute usagers

[86] L'écoute usagers est la dénomination donnée au fait de collecter des éléments d'information relatifs à l'expérience vécue par les usagers, à leurs attentes, besoins et comportements dans une finalité d'amélioration des services proposés (ex. nature des offres, modes de délivrance). Elle peut passer par une interrogation directe ou indirecte des usagers (ex. interrogation d'agents directement en contact avec les usagers ou de partenaires).

[87] La Cnaf porte une forte ambition sur l'écoute usagers. Plusieurs entités au sein de la branche famille mènent des actions d'écoute usagers, parmi lesquelles la direction des statistiques (baromètre de satisfaction – voir quelques éléments ci-dessous), la direction des études (approche ethno-sociologique en lien avec le Caf Lab⁸³), le Centre national d'appui métier

⁸² Exemples : kit prévention des indus, kit pour optimiser les DTRSA/PPA, kit pour optimiser les DTAAH, kit incitation à la mise à jour des changements de situation professionnelle, kit maîtriser la réitération des contacts.

⁸³ Le panel allocataires constitué par la branche lui est rattaché, à Grenoble.

(Cnam) et les Caf elles-mêmes, soit en lien avec le national soit de façon autonome au regard des spécificités de leur territoire et de leur stratégie locale de déploiement de l'offre.

[88] La structure centrale dans le dispositif est le Cnam, qui à la fois porte des outils plus industriels et a un rôle d'appui méthodologique pour la branche. Il a mené diverses écoutes usagers en 2023⁸⁴, pour l'essentiel auprès d'allocataires (près de 80 000)⁸⁵. Les principales méthodes qu'ils mobilisent sont : les focus groups (6 en 2023), les entretiens individuels (5 études en 2023), et les études par questionnaires (14 en 2023). D'autres méthodes sont parfois utilisées de manière très ponctuelle (ex. persona sur l'inclusion numérique). Le Cnam prévoit de développer le recours à des ateliers d'idéation avec des allocataires. Il est aussi en train de structurer une approche d'UX design avec le recrutement d'un chef de projet spécialisé sur ce volet afin d'approfondir le travail mené ces dernières années d'UI design (design d'interface utilisateurs, par exemple concernant la cinématique d'écrans d'une fonctionnalité) et d'industrialiser ce type de méthodes à l'échelle de la branche.

[89] L'articulation des écoutes usagers avec le réseau se fait via plusieurs canaux :

- appui méthodologique pour le réseau dans les actions d'écoute usagers portées par les Caf (ex. guide méthodologique sur les focus groups)
- constitution d'un réseau interne à la branche de 11 Caf partenaires sur l'écoute usagers
- livraison au réseau des résultats des études et produits du Cnam (ex. kit de lutte pour la prise en charge des personnes illettrées).

Les études d'écoute usagers réalisées par les caisses locales ne sont pas aujourd'hui cartographiées ni capitalisées de façon exhaustive par le Cnam. Cela permettrait pourtant que les travaux faits à un endroit puissent bénéficier largement au reste du réseau de manière plus systématique.

Il n'existe par ailleurs pas d'écoute usagers interbranche à laquelle participerait la Cnaf. Les prises de contacts avec la caisse nationale d'assurance maladie se développent dans le cadre de sujets d'intérêt commun et ce dans la suite de la convention signée entre les deux acteurs en 2022 mais elle n'a pas eu à ce jour de traduction concrète sur le volet de l'écoute usagers. Ce serait pourtant une étape importante dans la construction de parcours usagers interbranche.

L'écoute usagers n'est pas aujourd'hui articulée avec les données de contacts, de profils et de prestations des usagers interrogés. C'est une limite importante à la profondeur des analyses qui sont menées mais la création de l'outil GRP (voir ci-dessus) pourrait constituer une première étape pour se rapprocher de cet objectif.

Le guide méthodologique de la Cnaf pour la conception de parcours usagers (2017) pointe le fait que lors de la phase d'état des lieux les méthodes usuelles d'écoute usagers doivent être utilisées (focus groups, entretiens individuels, recueil et analyse de données, entretiens partenaires, retours métiers), ce que la mission a pu constater, certes avec des degrés d'approfondissement variables.

⁸⁴ Ce chiffre ne prend pas en compte les travaux faits dans d'autres directions ou dans les Caf.

⁸⁵ Environ 6500 collaborateurs de la branche ont été concernés aussi par des écoutes usagers en 2023 (chiffre fourni par le Cnam à la mission).

1.9 La qualité de service

[90] La satisfaction des allocataires a été mesurée à 84 % en 2022⁸⁶ (stable par rapport à 2021). Cela restait un niveau inférieur à celui mesuré avant la réforme des allocations logement et très en-deçà de l'objectif de la COG (91 %) (voir ci-dessous les cibles pluriannuelles des principaux indicateurs de relation usager et de qualité de service de la COG CNAF 2023-2027).

Tableau 2 : Cibles pluriannuelles des principaux indicateurs de relation usager et de qualité de service de la COG CNAF 2023-2027

N°	N° ind	Indicateurs de résultat	Cibles				
			2023	2024	2025	2026	2027
22	COG-08-22	Taux de satisfaction global des usagers	85%	86%	87%	89%	91%
23	COG-08-23	Taux de satisfaction par canal :					
		a. Courriels	75%	80%	83%	86%	90%
		b. Téléphone	76%	80%	81%	83%	85%
		c. Accueil physique (avec ou sans rdv)	82%	87%	90%	93%	93%
24	COG-08-24	Taux de réitération	25,8%	24,5%	23%	21%	18%
25	COG-08-25	Taux de réclamations traitées dans le délai de 10 jours	71%	75%	78%	82%	85%
26	COG-08-26	Taux d'appels aboutis (téléconseiller + SVI)	83%	85%	86%	87%	88%
27	COG-08-27	Taux de courriels traités dans le délai de 2 jours sur les courriels d'information générale	50%	60%	65%	80%	80%
28	COG-08-28	Taux d'utilisation des téléservices bouquet allocataires	85,6%	86,6%	87,5%	88,4%	89,3%
29	COG-08-29	Délai moyen de démarche des prestations légales	16j	15j	15j	14j	13j
30	COG-08-30	Délai moyen de démarche des bénéficiaires de minima sociaux	14j	13j	13j	12j	11j
31	COG-08-31	Délai moyen de démarche des demandes de prestations afférentes au minima sociaux.	25,5j	24j	22,5j	21j	19,5j
32	COG-08-32	Délai moyen de démarche des pièces de demande de l'aide personnelle au logement	40j	38j	35j	30j	30j
33	COG-08-33	Proportion du stock national dont l'antériorité est supérieure à 40 jours	11%	10%	9%	8%	7%
34	COG-08-34	Nombre de personnes reçues en rendez-vous des droits (au national et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et dans les zones de revitalisation rurales (ZRR))	330 000	330 000	330 000	330 000	330 000
35	COG-08-35	Nombre d'ouverture de droit à l'issue du rdv des droits	82 000	82 000	82 000	82 000	82 000
36	COG-09-36	Nombre de contacts sortants suite à repérage via datamining de bénéficiaires potentiels du RSA et PPA	25 000	25 000	50 000	60 000	60 000

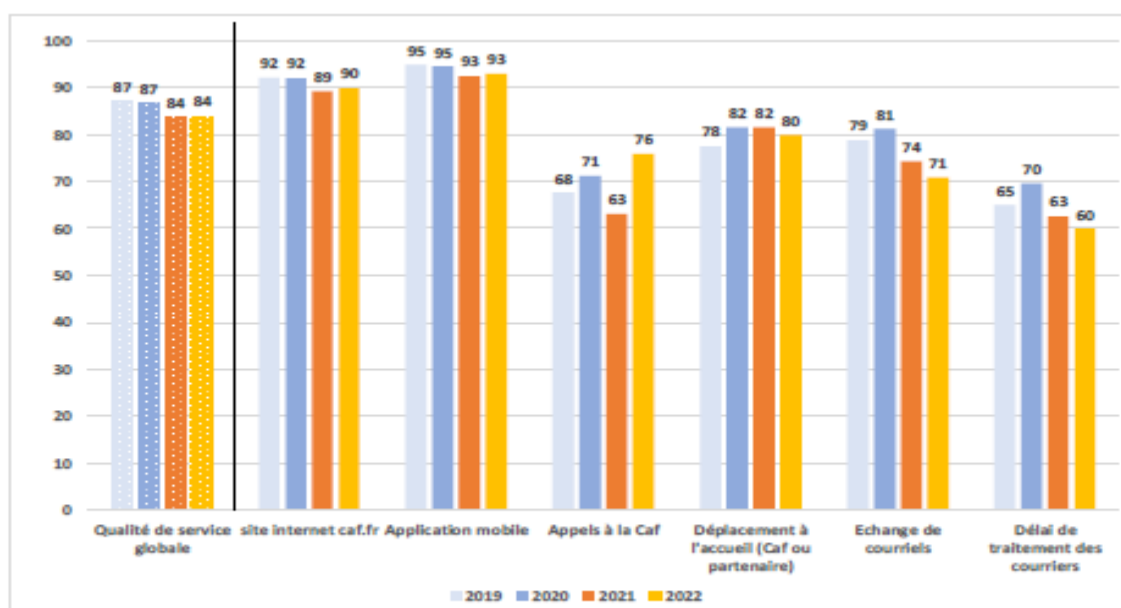
Source : COG CNAF 2023-2027

[91] Le taux de satisfaction varie fortement par canal de contact (voir graphique ci-dessous). Ainsi, quand l'application mobile est à plus de 93 %, la satisfaction sur le délai de traitement des courriers est de seulement 60 %, en baisse depuis plusieurs années. La satisfaction quant au téléphone est en progrès (76 % - objectif COG de 78 %). Le déplacement en accueil procure certes une satisfaction légèrement plus grande (80 %) mais l'écart est faible avec le téléphone alors que la démarche de se déplacer dans une Caf est plus coûteuse en temps pour les personnes (dossiers

⁸⁶ Baromètre BSA 2022 établi auprès de 63 000 répondants.

complexes, besoin de réassurance). Il ressort de ces éléments que la qualité au téléphone, par mail et la rapidité de traitement sont clés pour améliorer le niveau de satisfaction globale.

Graphique 3 : Taux de satisfaction globaux des services de la CNAF depuis 2019 (en %)



Sources : CNAF, baromètres de satisfaction 2019, 2020, 2021, 2022

[92] Il est à noter que le fait de venir en accueil pour un rendez-vous ou sans rendez-vous n'impacte que marginalement la satisfaction (79 % dans les deux cas – deux tiers des visites en accueil sont sans rendez-vous, un tiers avec). C'est logiquement sur le temps d'attente que l'écart est le plus marqué (10 points de pourcentage), mais, sur la clarté des réponses, le taux de satisfaction est plus faible quand on vient pour un rendez-vous (82 %) que sans (84 %), situation qui devrait appeler une analyse approfondie de la Cnaf pour comprendre ce qui se joue dans les rendez-vous pour que leur tenue n'impacte pas positivement la satisfaction des personnes (le constat est inverse pour les rendez-vous téléphoniques, 78 % sur rendez-vous versus 75 % sans). Notons que les personnes signalent une satisfaction notablement plus grande quand ils sont accueillis chez un partenaire de la Caf, comme par exemple les France services (88 % vs 79 % - une visite sur 10 a lieu chez un partenaire), ce qui doit constituer un point d'appui pour les Caf dans la plus grande ouverture des parcours usagers vers leurs partenaires (ce constat est vrai aussi sur la clarté des réponses : 89 % de satisfaits quand le rendez-vous a lieu chez un partenaire, versus 83 % en Caf).

[93] La mesure de la satisfaction selon divers profils d'allocataires ne fait pas apparaître de différences saillantes entre profils (tous les profils examinés se situent entre 83 et 86 % de satisfaction générale). Pour autant, la Cnaf relève des spécificités populationnelles instructives sur des points plus précis : « Les allocataires âgés de 50 ans ou plus trouvent les démarches à la Caf moins simples que l'ensemble des allocataires. Ils sont moins satisfaits des canaux dématérialisés (site internet et application mobile) et au contraire plus satisfaits des échanges téléphoniques. Les familles monoparentales se démarquent des autres configurations familiales sur quelques modalités : elles sont plus satisfaites de l'application mobile et des échanges téléphoniques que

l'ensemble des allocataires et moins du site Caf.fr, des déplacements à l'accueil de la Caf ou chez un partenaire et des délais de traitement des courriers »⁸⁷.

[94] Il est à noter une faible dispersion des Caf sur la satisfaction associée au site Internet et à l'application mobile (ce qui est logique vu que les deux sont administrés nationalement) mais une dispersion forte sur les autres canaux de contacts, en particulier le téléphone et l'accueil physique. Cet élément est important à avoir à l'esprit car il a nécessairement un impact sur la perception que les usagers ont des parcours usagers déployés dans les caisses (la place des éléments physiques, rendez-vous ou informations collectives, constitue souvent un des éléments forts des parcours usagers déployés dans les Caf, les parcours digitaux occupant une place encore à ce jour quasi inexistante).

[95] La part des allocataires ayant dû contacter plusieurs fois la Caf pour que leur dernière demande soit prise en compte est de plus d'un sur quatre (27 %), signe des difficultés rencontrées par les personnes à exercer leurs droits. Parmi celles-ci, la part de ces allocataires qui ont dû faire plus de 5 relances est supérieur à un sur dix (12 % - en léger progrès, il était l'année d'avant de 14 %). Cela illustre l'ampleur des démarches administratives réalisées par les personnes dès lors que leur demande ne se règle pas de façon simple, notamment par Internet ou l'application mobile. Cela renforce l'importance d'une prise en charge attentionnée, en particulier dans les moments de vie où les personnes sont plus vulnérables (ex. séparation, décès d'un proche) ou face à des changements majeurs et potentiellement complexes dans leur existence (ex. arrivée d'un enfant), tels que cela est visé à travers la structuration de parcours usagers autour d'événements de vie. Tout en étant consommateurs de ressources internes, les parcours usagers peuvent dans ce contexte constituer des leviers de réduction de la réitération de contacts, gain qu'il faudrait objectiver pour estimer la balance coûts/bénéfices du déploiement des parcours.

[96] Pour autant, le baromètre de satisfaction de la Cnaf sur les services de base ne contient pas de question portant sur les parcours usagers. En effet, la branche ne faisant en pratique pas savoir aux usagers qu'ils bénéficient d'une prise en charge particulière (un parcours usagers donné), il n'est pas possible d'interroger ces derniers, à l'occasion du baromètre, sur le fait qu'ils auraient ou non bénéficié d'une telle offre. Il n'est donc pas possible de savoir ensuite quels sont, pour ces derniers, le taux de satisfaction générale ou par canal, la réitération de contacts ou l'appréciation quant à la simplicité des démarches. Ce problème illustre à nouveau la limite majeure évoquée précédemment liée au fait de ne pas informer les usagers du fait qu'ils bénéficient d'une offre *ad hoc* structurée sous forme de parcours usagers. En effet, si les usagers pouvaient le signaler, il serait du même coup aisé d'introduire une question dans le questionnaire (« Avez-vous bénéficié d'un parcours usagers ? Si oui, lequel ? ») pour ensuite effectuer différents éléments de croisement dans l'analyse des réponses afin d'apprécier finement l'impact des parcours usagers sur la satisfaction. En l'absence d'information des usagers sur les parcours usagers, il pourrait être *a minima* utile de les interroger sur le fait qu'ils aient ou non connu les principaux moments de vie que suit la caisse (séparation, arrivée de l'enfant, décès d'un proche...) : cela ne permettra pas d'évaluer les parcours (beaucoup de personnes dans la cible des parcours n'en bénéficient pas), mais cela sera au moins utile pour mieux connaître la situation globale du public cible.

⁸⁷ Résultats du baromètre de satisfaction des allocataires des différents services de la Cnaf en 2022 Point 3, Commission d'administration générale et de la qualité de service de la Cnaf, 12 juillet 2023.

2 Le parcours séparation

[97] Les développements qui suivent sont centrés sur le parcours séparation tel qu'il se déploie dans la branche famille. Pour autant, ce parcours usagers existant aussi au sein du régime agricole (CCMSA et MSA), sont détaillées certaines différences qui existent entre les deux parcours.

[98] L'essentiel du matériau utilisé pour rédiger cette partie a été collecté :

- Auprès de la CNAF et de la CNAM
- Auprès de caisses locales, en premier lieu la Caf du Bas-Rhin, la Caf du Nord, la Caf des Yvelines, et, plus secondairement, la Caf des Pyrénées-Atlantiques
- Auprès de quelques partenaires locaux des Caf : caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), maisons France services (MFS), services sociaux de collectivités, juge aux affaires familiales, gendarmerie...
- Auprès d'une cinquantaine d'allocataires en cours de séparation rencontrés dans le Bas-Rhin, le Nord et les Yvelines (dispositif qualitatif d'écoute usagers par ateliers d'échanges collectifs).

2.1 Caractéristiques générales du parcours

2.1.1 Origine du parcours séparation

[99] Le déploiement du parcours « séparation » correspond à l'objectif de la COG 2018-2022 d'« accompagner chacun dans son parcours de vie » et, plus spécifiquement, de « travailler sur un "parcours séparation interinstitutionnel" afin de mieux coordonner les interventions respectives des Caf et des partenaires, et rendre plus aisé l'ensemble des démarches à faire pour ces familles fragilisées par une séparation »⁸⁸. Cette priorisation de l'événement de vie des séparations a principalement trois facteurs d'explication :

- la hausse sociale du phénomène depuis plusieurs décennies⁸⁹ ;
- la vulnérabilité des familles et des personnes en situation de séparation (besoins de soutien financier⁹⁰, enjeux de maintien des liens parents-enfants⁹¹, risque d'isolement, situations de violences conjugales, etc.) ;
- la création en 2017 de l'Agence de Recouvrement des Impayés de Pensions Alimentaires (ARIPA – dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires), agence adossée à la branche

⁸⁸ D'après la CPAM du Bas-Rhin, son association aux travaux sur le parcours séparation avec la Caf expérimentatrice du Bas-Rhin sur le parcours séparation n'est intervenue qu'en 2021, une fois le déploiement généralisé dans la branche famille. Cette association a permis de préparer la lettre réseau (LR) commune CNAF/CNAM de 2023 sur le parcours séparation.

⁸⁹ D'après la LR 2021-007 de la Cnaf, en 30 ans, le nombre de familles monoparentales a doublé, passant de 950 000 en 1990 à 1,7 million aujourd'hui. En 2019, 282 640 séparations ont été enregistrées par les Caf dont 206 693 pour les familles avec charge d'enfant (soit 73 % des séparations).

⁹⁰ Près d'un tiers des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté. (in LR 2021-007).

⁹¹ Près d'un enfant mineur sur dix de couples séparés ne voit jamais son père.(in LR 2021-007).

famille et au régime agricole constituant un élargissement de l'offre de service pour ces deux réseaux⁹².

2.1.2 Définition

[100] La Cnaf définit le parcours séparation de la façon suivante : « Le « parcours séparation » n'est pas un dispositif supplémentaire mais rassemble un ensemble de pratiques existantes ou à développer en matière de relation de service, de consignes métiers ou de postures professionnelles. Il permet sur la base de la situation et des besoins de chacun, de présenter et de promouvoir les offres et les services de la Caf et de ses partenaires pour faciliter les démarches et améliorer l'accès aux droits et aux services »⁹³. En d'autres termes, le parcours séparation est la mise sous une forme coordonnée d'offres existantes et non un nouveau dispositif. Il n'a pas pour origine immédiate un changement de la réglementation mais consiste en une modification des modalités opérationnelles de délivrance de services auparavant éclatés pour les usagers.

[101] La conception du parcours « séparation » a fait l'objet d'un copilotage au sein de la CNAF entre la direction des politiques familles et sociales et la direction du réseau notamment par la mobilisation d'un pilote dans chacune des directions.

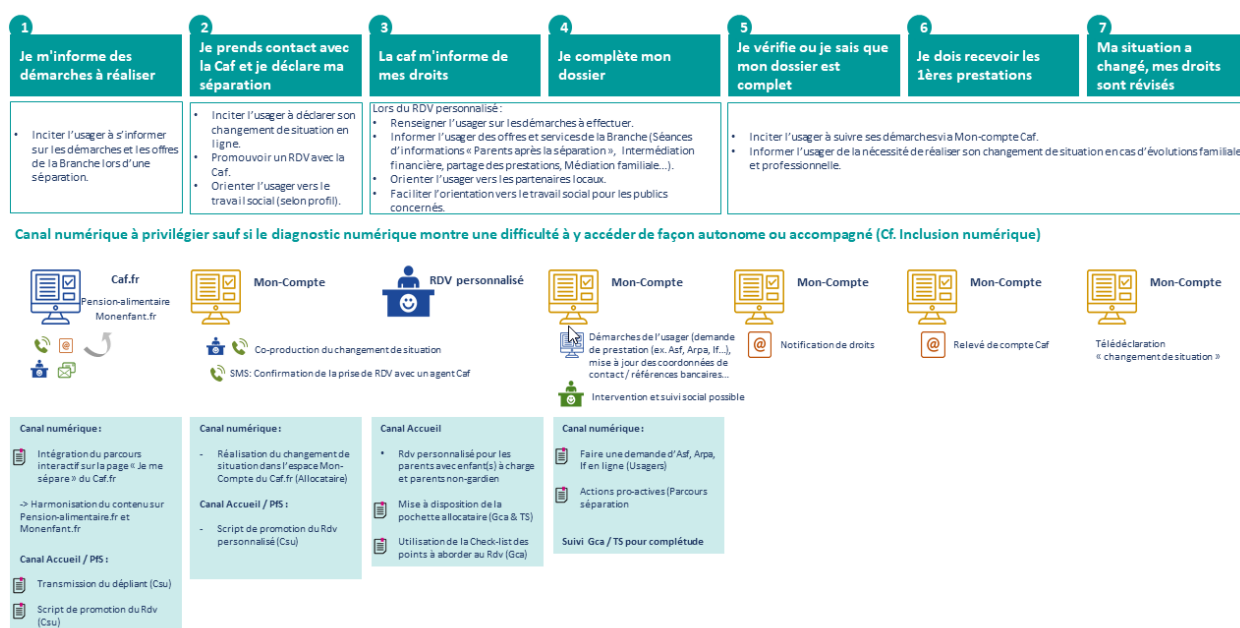
2.1.3 Comparaison du parcours séparation de la branche famille et du régime agricole

[102] La Cnaf a défini sept étapes du parcours séparation (voir graphique ci-dessous). Le canal numérique (caf.fr ou compte personnel Caf en ligne) est privilégié, excepté pour l'étape d'information sur les droits (étape 3) où est positionné un rendez-vous personnalisé en présentiel. La mission a constaté que sa durée était variable selon l'agent (gestionnaire conseil ou travailleur social) qui l'assure et donc selon l'objectif visé (information-conseil / accompagnement social), les premiers faisant des rendez-vous proches de 15 à 20 minutes, les seconds étant sur la cible de 45 minutes.

⁹² Déploiement effectif du service de l'intermédiation financière depuis le 1er janvier 2021.

⁹³ Annexe 5a, dossier repère Parcours séparation, Cnaf.

Schéma 2 : Les sept étapes du parcours séparation de la Cnaf

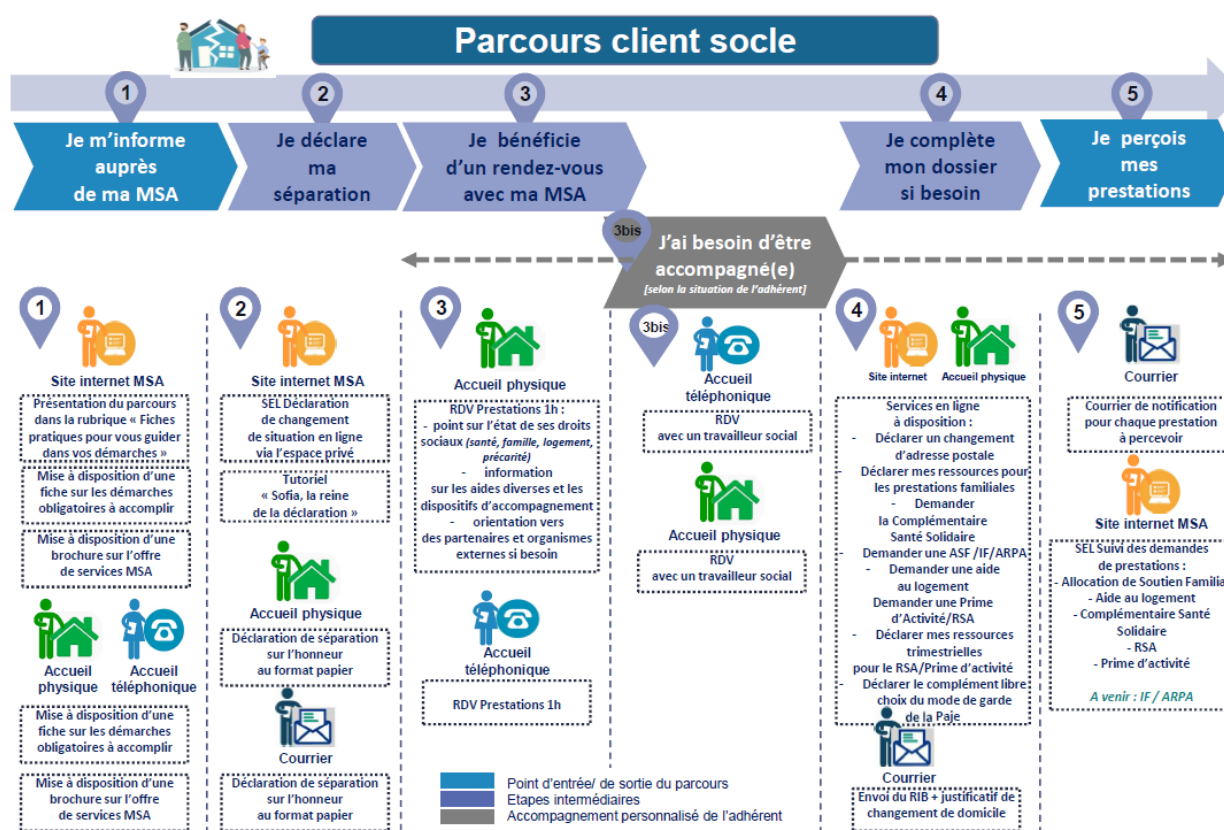


Source : LR Cnaf 2021

[103] Le parcours séparation défini par la CCMSA (régime agricole) en 2021 repose lui aussi sur l'identification de plusieurs étapes⁹⁴. Par comparaison, il affiche une offre multicanale plus diversifiée (voir graphique ci-dessous). La CCMSA laisse ainsi plus de place à l'accueil physique et met en avant de la même façon la déclaration de changement de situation en format papier et celle sur Internet (côté branche famille, l'utilisateur est incité à faire sa déclaration en ligne). Le canal téléphonique est lui-aussi plus largement proposé : tandis que côté Cnaf, le rendez-vous personnalisé est prévu sur un format de 45 minutes uniquement en présentiel, côté MSA, le rendez-vous (dénommé lui « prestation ») est calibré sur 1h et peut-être délivré en accueil physique ou téléphonique. Le choix du seul accueil physique par la branche famille a pour effet de concentrer les moyens mobilisés pour le parcours séparation sur des publics globalement moins autonomes (en particulier avec la mobilisation du travail social). Si la branche souhaite mieux toucher les publics autonomes (l'écoute usagers réalisée par la mission Igas tend à montrer que mieux outiller les allocataires autonomes dans les démarches, en particulier à distance, est un enjeu pour l'approfondissement et la consolidation du parcours séparation dans la période à venir), ouvrir la possibilité de rendez-vous personnalisé séparation par téléphone ou par visio, voire sans rendez-vous avec des outils d'auto-diagnostic en ligne, est une piste à étudier.

⁹⁴ Il n'existe pas de structure de dialogue formelle nationale entre CNAF et CCMSA sur leur parcours séparation respectif, ce qui n'empêche pas des échanges informels entre agents.

Schéma 3 : Les six étapes du parcours séparation de la CCMSA



Source : Lettre MSA à toutes les caisses n° DM-DFRS-2021-089, Parcours client « je me sépare ».

[104] En dehors de ces différences, les parcours de la branche famille et du régime agricole sont très similaires dans leur structuration : information préalable, déclaration de changement de situation, rendez-vous dédié, dossier à compléter, perception des nouvelles prestations. Les deux réseaux se sont organisés autour d'un parcours dit « socle » défini nationalement, laissant aux caisses locales la latitude de l'enrichir en fonction de leurs stratégies propres et de la densité territoriale des offres de leurs partenaires (ex. partenariat sur les signalements avec la gendarmerie dans le Bas-Rhin).

[105] *In fine*, le parcours dit « socle » est relativement réduit. Aux dires des dirigeants de la Cnaf, cet état de fait résulte de la volonté de non seulement laisser de larges marges d'initiatives aux caisses locales mais aussi de ne pas percuter, par une structuration nationale trop prescriptive, des organisations locales préexistantes ainsi que de ne pas fixer des objectifs trop difficilement atteignables localement, notamment du fait des hétérogénéités du tissu local de partenaires. Si la mission Igas comprend et partage cette approche, elle considère néanmoins qu'elle ne doit pas avoir pour traduction un défaut de suivi et de pilotage par le national du parcours déployé localement, ce qui est aujourd'hui le cas (voir ci-dessous).

2.1.4 Public cible

[106] Le parcours séparation concerne toute personne en couple ayant le projet de se séparer, en instance de séparation ou déjà séparé. Néanmoins, la plus grosse composante de l'offre de la branche famille concerne les parents, la présence d'enfants dans un couple en séparation étant

une zone de risques accrus (appauvrissement, parentalité, logement...), pour les parents comme pour les enfants. Du fait de la compétence de la branche sur l'intermédiation financière, le parcours séparation peut concerner des personnes qui sont allocataires de la Caf et d'autres qui ne le sont pas. D'après l'enquête conduite par l'Igas auprès du réseau des Caf, 84 % d'entre elles estiment identifier la totalité du public cible de ce parcours. Cette appréciation mérite d'être nuancée dans la mesure où, comme a pu le relever la mission à diverses reprises lors de ses investigations, les Caf ne touchent généralement pas les personnes dont elles n'ont pas les coordonnées (ce qui est souvent le cas pour le parent qui n'est pas gestionnaire du compte caf). A cela s'ajoute le fait que pour les personnes non allocataires qui se mettent d'accord sur une pension alimentaire et choisissent de ne pas recourir à l'intermédiation financière, les Caf n'ont pas connaissance de leur existence.

[107] En pratique, le fait générateur principal à partir duquel les Caf identifient le public cible est le changement de situation matrimoniale opéré par l'allocataire sur son compte personnel en ligne⁹⁵. C'est à partir de cette information que chaque Caf réalise des campagnes sortantes auprès des allocataires potentiels bénéficiaires du parcours séparation.

[108] Découle de cette phase de repérage une conséquence opérationnelle immédiate : seules les personnes dont la Caf dispose des coordonnées peuvent être contactées pour recevoir de l'information ou une proposition d'accompagnement autour de leur séparation. Ainsi, les personnes qui ne sont pas antérieurement détentrices du compte de la Caf auquel étaient rattachés les enfants et les prestations ne peuvent être contactées quand leurs coordonnées n'étaient pas, au préalable, enregistrées sur le compte de leur ex-conjoint. La mission n'a pas été en mesure de déterminer l'ampleur du phénomène, tout au plus a-t-elle pu constater lors de son écoute usagers que le phénomène n'est pas rare, que le problème est parfois identifié en caisse et qu'il peut concerner des personnes ayant un besoin critique d'accompagnement (grande vulnérabilité sociale, absence de maîtrise de la langue française, grande difficulté à s'orienter et à mener des démarches administratives...). La mission note que cette limite dans le ciblage du public potentiel n'est pas toujours bien connue par les acteurs de la branche et qu'ils ne se mettent que marginalement en capacité d'échanger des données avec des partenaires pour identifier les personnes qu'ils ne touchent pas mais qui sont dans la cible.

[109] Il existe néanmoins plusieurs filets pour rattraper les personnes concernées: peuvent ainsi être identifiées sur le canal téléphonique celles n'ayant pas de compte Caf en propre mais qui appelleraient pour signaler leur séparation (suivant les processus internes à la Caf, la personne peut alors se trouver orienter vers le site caf.fr, un rendez-vous avec un gestionnaire conseil ou un accompagnement social avec un travailleur social) ; il existe aussi des orientations de personnes vers la Caf qui sont opérées par des travailleurs sociaux⁹⁶ de la ville, du département ou d'associations locales partenaires de la Caf (par exemple les Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF)). En effet, le travail fait par chaque Caf pour faire connaître et promouvoir son parcours séparation est un levier d'orientation de publics vers la caisse.

⁹⁵ Peuvent aussi être identifiées sur le canal téléphonique des personnes n'ayant pas de compte Caf en propre qui appelleraient pour signaler leur séparation.

⁹⁶ D'après les auditions menées par la mission dans la Marne et en Charente, il apparaît que les travailleurs sociaux des collectivités identifient désormais bien le fait que la séparation fait partie du socle d'intervention des travailleurs sociaux des Caf (cf. doctrine du travail social, Cnaf, 2019).

[110] Par ailleurs, certains publics sont tout à la fois identifiés comme en séparation mais ne sont pas destinataires de contacts sortants des Caf. A titre d'exemple, dans le Bas-Rhin, la mise à disposition du travail social consécutive au changement de situation pour motif séparation cible les seuls parents avec enfants non bénéficiaires du RSA. En effet, dans une logique de partenariat avec le conseil départemental et d'allocation optimale des ressources humaines de la Caf en travailleurs sociaux, celle-ci considère que ces allocataires du RSA bénéficient déjà d'un accompagnement social par les circonscriptions d'action sociale du département (volet insertion du RSA). Cette position, si elle s'explique par la volonté de ne pas multiplier les accompagnements sociaux autour d'une même situation (enjeux d'efficacité et d'efficience), pose question dans la mesure où un travailleur social de secteur n'a ni la même connaissance des offres de service de la Caf associées à un séparation ni la même capacité à accélérer en interne de la Caf le traitement d'un dossier qui le justifierait, contrairement à ce que peut faire un travailleur social salarié de la Caf. Notons toutefois que la mission Igas a observé dans cette Caf que les personnes en cours de séparation présentant des signes de violences conjugales font systématiquement l'objet d'une orientation vers le travail social, qu'elles soient ou non suivies par ailleurs, charge aux services sociaux de se mettre ensuite en relation pour assurer une prise en charge efficace et protectrice pour la personne concernée.

2.1.5 Objectifs et contenu

[111] Les objectifs du parcours séparation sont de simplifier les démarches des allocataires concernés et de permettre un recours aux droits accru par une meilleure information des personnes en séparation sur les aides de la Caf et sur les aides des partenaires de la Caf, et, en fonction des besoins, par la mise en place d'un accompagnement social de la Caf. Ainsi, la lettre réseau de 2021 relative au déploiement du parcours détaille que le parcours séparation « permet sur la base de la situation et des besoins de chacun, de présenter et de promouvoir les offres et les services de la Caf et de ses partenaires pour faciliter les démarches et améliorer l'accès aux droits et aux services ». A cela s'ajoute d'autres objectifs visant à ce que l'épisode de vie difficile de la séparation se déroule mieux pour les parents comme pour les enfants (ex. actions de médiation, d'aide à la parentalité).

[112] Dès lors, pour les personnes en cours de séparation, le socle commun d'intervention minimum des Caf repose sur :

- le versement de prestations financières auprès des allocataires : allocation de soutien aux familles (ASF), RSA majoré, prime d'activité majorée, etc. ;
- l'appui au versement et au recouvrement des pensions alimentaires⁹⁷ ;
- l'information, l'accompagnement et l'orientation des parents :
 - Informer les parents ayant une charge d'enfant sur leurs droits et devoirs et les services à leur disposition dans le cadre des séances d'information collectives « parents et la séparation ».

⁹⁷ Il faut noter l'accroissement de l'audience de l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires avec la systématisation (sauf refus formellement signalé de la part des personnes) de l'intermédiation financière pour les nouvelles situations de séparation.

- Prévenir et accompagner les situations les plus fragiles en déployant une offre de service d'intervention sociale individualisée des parents.
- Favoriser les relations parents-enfants et l'exercice de la coparentalité grâce à un large réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (actions Reaap) et le soutien aux lieux d'accueil enfant parent (LAEP).
- Soutenir l'exercice d'une coparentalité apaisée en orientant les parents vers les services de médiation familiale, les espaces de rencontre ou les services d'aide à domicile.

2.1.6 Expérimentation dans six Caf

[113] D'avril 2019 à février 2020, un parcours séparation a été élaboré puis expérimenté sous différentes formes dans six Caf ⁹⁸. Plusieurs objectifs étaient assignés à cette phase d'expérimentation (in LR 2021) :

- Identifier les principaux freins et leviers au déploiement du parcours socle dans ses grandes étapes ;
- Vérifier la pertinence des outils constituant le kit outils ;
- Identifier les bonnes pratiques ;
- Identifier les impacts métiers et compétences nécessaires au sein des Caf pour accompagner le parcours ;
- Evaluer les gains générés par les actions mises en place ;
- Déterminer les ajustements et compléments à apporter avant généralisation au réseau.

[114] Un copilotage DR-Dpfas a été mis en place. Une comitologie ad hoc a été créée avec les Caf concernées, représentées par des binômes de référents du parcours séparation (offre de service/relation de service) et associant différentes entités de la Cnaf (chef de projet, Dser, Cnam de la Cnaf, Dpfas-DR). Cette phase d'expérimentation n'était pas interbranche dans sa conception mais la branche famille a dès le départ souhaité tester l'impact de cette structuration de l'offre vis-à-vis de ses partenaires⁹⁹ et des Caf pivots pour le recouvrement des pensions alimentaires.

2.1.7 Bilan de l'expérimentation

[115] Le bilan de la phase d'expérimentation a été coordonné à la fois par la direction des statistiques, des études et de la recherche (Dser) et le Centre national d'appui aux métiers (Cnam) de la Cnaf.

⁹⁸ Loire-Atlantique, Mayenne, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Hauts-de-Seine et Martinique.

⁹⁹ Voir ci-dessous pour plus de détails sur le travail partenarial. En pratique, la Cnaf a laissé une large marge de manœuvre aux Caf pour mener ce travail, même si de grandes similarités s'observent d'un territoire à l'autre dans le choix des partenaires (collectivités, associations, CIDFF...).

2.1.7.1 Le dispositif d'évaluation de l'expérimentation

[116] Un bilan de l'expérimentation a été établi puis diffusé à l'ensemble du réseau en 2021. Il s'est fondé sur des retours des référents locaux du parcours, une écoute usagers (2200 questionnaires exploitables) et une écoute agents (133 agents). Les principaux éléments examinés à l'occasion de ce bilan portaient sur la boîte à outils du parcours : actions de promotion des offres Caf, séances d'information collectives « Parents après la séparation », supports de communication (pochette allocataires à remettre en rendez-vous, flyer usagers et flyer partenaires, outils d'appui aux métiers (outil de diagnostic, checklist des points à aborder en rendez-vous, tableau de bord de pilotage)...

[117] L'évaluation apporte des constats positifs principalement sur la pertinence et les conditions d'usage des actions et outils déployés (qualité de prise en main de l'action, perception des acteurs impactés) et sur l'impact du parcours pour les Caf (leur organisation, leurs agents) et moins sur les enjeux d'efficience et d'impacts pour l'usager.

2.1.7.2 L'utilité des actions et outils déployés

[118] Divers éléments de la boîte à outils sont évalués mais les éléments les plus saillants sont :

- la confirmation du besoin d'information des usagers, en premier lieu de la Caf : lors d'une séparation, 80 % des allocataires déclarent avoir un besoin d'information par rapport à la Caf, 70 % par rapport à des acteurs publics comme les impôts, l'assurance maladie, l'école, la mairie. Ils déclarent d'ailleurs avoir pu obtenir les informations dont ils avaient besoin dans 60 % des cas par rapport à la Caf, et 44 % par rapport aux autres acteurs).
- l'utilité des canaux de contacts principalement mobilisés par le parcours séparation (caf.fr, application mobile et rendez-vous) : ainsi, la Cnaf note qu'en termes d'intérêt pour les allocataires, « Trois canaux d'information se détachent des autres, dans des proportions équivalentes : un rendez-vous avec un professionnel de la Caf (46 %), des documents à télécharger sur le site caf.fr (44 %) des répondants dans les deux cas et des documents à télécharger à partir de l'application mobile (41 %). Les autres modes d'informations (documents remis à l'accueil, séances d'information collectives ou d'autres) n'intéressent les répondants qu'à la marge ».
- la complémentarité (plus que la substituabilité) des rendez-vous assurés par les gestionnaires conseils (examens ponctuels des droits) et des rendez-vous réalisés par des travailleurs sociaux (accompagnement social plus global).
- la pertinence de mener des campagnes de contacts sortants pour faire connaître les offres de la Caf et la possibilité d'un rendez-vous, voire d'un accompagnement, constat cependant peu vérifié pour les parents non gardiens (80 % de ceux contactés ne sont pas intéressés, sachant que la recherche de leurs coordonnées est souvent un travail lourd pour les Caf).
- le besoin exprimé d'une plus grande personnalisation en ligne. Ainsi, concernant le parcours interactif sur caf.fr, la Cnaf relève que « l'idée d'avoir un parcours interactif personnalisé est appréciée. Son fonctionnement est simple et son design plaisant. Cependant le parcours semble ne pas aller assez loin dans la personnalisation. Les usagers attendent des informations plus précises (accès aux démarches administratives, remplissage de

formulaire, prise de contact directe avec des structures d'accompagnement évoquées dans un rayon proche de sa zone de résidence, présence des offres locales...) ».

2.1.7.3 L'impact sur l'organisation des Caf et leurs agents

[119] Les agents concernés par l'expérimentation ont reçu une formation de 1h30 à 2h, ce qui apparaît une durée satisfaisante. L'outil de diagnostic mis à la disposition des conseillers de service à l'utilisateur est jugé positivement, en particulier pour les orientations vers les travailleurs sociaux, même s'il a été souhaité que l'outil prenne plus la forme d'un mémo que d'un PPT pour n'être pas utilisé uniquement en amont des entretiens mais aussi pendant les rendez-vous pour orienter les allocataires vers les bons interlocuteurs. La checklist des points à aborder en rendez-vous est jugée peu adaptée (trop d'items pour le temps imparti en rendez-vous). Elle sera pourtant, avec quelques ajustements formels, intégrée dans la boîte à outils lors de la phase de généralisation. La mission a pu constater lors d'observation-immersion de rendez-vous que des collaborateurs Caf ne l'utilisent pas et privilégient un document interne de deux pages (contre plus d'une dizaine pour la checklist). L'écoute usagers menée par l'Igas a par ailleurs montré à quel point les usagers peuvent être demandeurs de disposer d'un tel document. Cela pose non seulement la question de leur remettre en rendez-vous (ce que font certaines Caf, mais pas d'autres, en cohérence avec les orientations nationales) et d'en faire une version dématérialisée et personnalisable en ligne (en lien avec le parcours interactif sur caf.fr ; voir sur ce sujet les pistes de réflexions de l'annexe relative à l'écoute usagers menée sur le parcours séparation).

[120] La structuration du parcours séparation apparaît être un moyen de donner aux agents des Caf une meilleure vision générale des services des Caf et des partenaires, et ce en particulier grâce au flyer « Je me sépare », aux supports de formation, aux fiches thématiques du livret usagers et aux flyers « partenaires ». Cela est en pratique porté par les formations, des réunions d'équipe à l'occasion de la mise en place du parcours, des discussions entre collègues (du service ou de la Caf) et des échanges avec des partenaires. La branche distingue les effets du parcours sur les agents selon les types de métiers exercés :

- « les conseillers service à l'utilisateur (CSU) ont été peu impactés par la mise en place du parcours car le nombre de personnes venant à l'accueil ou appelant pour un motif « séparation » est resté faible en comparaison des autres motifs. De plus, l'orientation vers les outils numériques (changement de situation sur le [Caf.fr](https://caf.fr), promotion des offres présentes sur le [Caf.fr](https://caf.fr)...), la promotion d'un rendez-vous avec un gestionnaire conseil (GCA) et d'un travailleur social (TS) et la transmission du flyer sont des activités qui s'inscrivent dans la continuité des missions actuelles d'un CSU.
- les gestionnaires conseils : seules la présentation et la transmission de la pochette allocataire en RDV ont été contraintes par le temps effectif du rendez-vous Les 15 minutes dédiées à ces rendez-vous ne permettent pas d'approfondir les offres avec l'utilisateur et mériteraient d'être allongées de 10 à 15 minutes. Cette situation crée un sentiment de frustration pour ces professionnels.
- Pour le travail social, le parcours et la mise en place des actions pro-actives sont déjà effectifs dans la majorité des Caf dans la mesure où la séparation est intégrée dans le socle du travail social. De plus, les actions pro-actives qui ont nécessité quelques ajustements à la marge s'inscrivent dans la continuité des missions d'un travailleur social ».

[121] Lors du déplacement effectué par la mission dans la Caf du Bas-Rhin, les auditions de collaborateurs de la caisse ont confirmé que l'arrivée des parcours changeait peu de choses pour les CSU (le parcours séparation n'est qu'un élément d'offre supplémentaire dans l'ensemble de ce qu'ils ont à maîtriser, leur rôle de détection leur paraissant assez modeste au regard des flux limités en accueil entrant) et pour les TS (dont la doctrine du travail social posée en 2019 les avait déjà largement accoutumés à travailler sur une logique de parcours et plus particulièrement sur l'événement de vie de la séparation qui fait partie du socle métier des TS des Caf). C'est pour les gestionnaires conseils (c'est-à-dire des agents qui font la majorité de leur temps de l'instruction de dossiers) que le parcours a l'impact le plus grand dans la mesure où ils se retrouvent dès lors en contact direct avec les usagers, ce qui nécessite des savoirs plus globaux et une posture relationnelle différente. Il est à noter cependant qu'à ce stade, l'impact est faible car il ne concerne qu'un nombre très limité de GCA (4 sur une équipe de 15 de l'unité de production Famille monoparentale), que cela se fait sur la base du volontariat, et que les rendez-vous personnalisés séparation n'occupent que deux demi-journées par mois pour les GCA concernés. Ces derniers ont cependant fait part du grand bénéfice qu'ils retirent de ce type de rendez-vous qui change d'après eux complètement la représentation qu'ils se font de leur travail et de l'intérêt qu'ils y trouvent.

[122] Le document de bilan de l'expérimentation fait apparaître que le parcours sert à décroiser le fonctionnement des services de la Caf (relation de service, production, action sociale) et à faciliter l'approche globale autour de l'usager en interne. Ces éléments relevés lors de l'expérimentation ont été confirmés lors de chaque déplacement en Caf fait par la mission en 2024, preuve qu'il y a là un bénéfice important et durable pour les Caf et leurs agents de la structuration de l'activité en parcours usagers.

[123] Concernant la mise à disposition d'un tableau de bord facilitant le pilotage en caisse locale, les avis sont relativement critiques. La Cnaf relève ainsi que « l'appropriation du tableau de bord reste compliquée en l'état sans accompagnement (la mise à jour des données est assez complexe, malgré la procédure, il y a trop d'items et répond à trop d'objectifs différents difficilement utilisables...). L'utilité et l'adaptabilité à l'activité locale des Caf sont incertaines ». La caisse nationale préconisait dès lors de : « Permettre d'avoir une périodicité mensuelle du tableau de bord. Accompagner la prise en main de cet outil lors de la généralisation du parcours. Identifier les réelles plus-values de l'outil et les mettre en avant lors de sa généralisation. Modifier la requête pour intégrer la donnée « Demande séparation », point de départ de l'offre de travail social ». Si un motif « séparation » a ultérieurement été créé informatiquement dans le SI des Caf, il ne semble pas que tous les enseignements de la phase d'expérimentation aient été tirés : non seulement le tableau de bord déployé in fine en phase de généralisation reste assez lourd, n'est pas automatisé dans son remplissage et n'est en bout de course que très peu utilisé par les caisses (voir ci-dessous les résultats de l'enquête Igas auprès du réseau des caisses locales de sécurité sociale).

2.1.7.4 La mesure d'impact sur les usagers

[124] Concernant les usagers, la branche relève elle-même l'ambiguïté intrinsèque au parcours usagers tel qu'il a été déployé : « si sa mise en place constitue une réalité concrète pour les Caf (et leurs partenaires), il peut tout à fait passer inaperçu pour ses destinataires. Il ne constitue en effet pas à proprement parler une prestation, un service ou un accompagnement qui serait

(facilement) identifiable, mais il emporte avec lui des modes de contact et d'orientation "repensés". » En d'autres termes, l'utilisateur n'étant pas explicitement informé du fait qu'il fait l'objet d'une prise en charge *ad hoc* sous la forme d'un parcours, il n'est pas complètement aisé de mesurer sa satisfaction dans la mesure où l'utilisateur identifie mal ce qu'offre de spécifique le parcours séparation en dehors de quelques éléments bien repérés (flyer « Je me sépare », fiches usagers).

[125] Pour lever cette difficulté, la Cnaf aurait dû mettre sur pied une évaluation comparant des usagers bénéficiaires du parcours avec des usagers ne l'étant pas. Elle le détaille de la façon suivante : « Pour approcher les effets du parcours du point de vue de ses bénéficiaires, c'est le principe d'une fausse cohorte qui a été retenu pour comparer l'opinion de personnes séparées au cours de la période d'expérimentation du parcours (entre octobre 2019 et février 2020) à celle de personnes séparées antérieurement (entre mars et août 2019) – sur la base du territoire de l'expérimentation (pour limiter les effets d'offres locales). »

[126] Pourtant, cette méthode n'a pas été concluante, la Cnaf détaillant les causes de cet échec : « La simple comparaison entre les allocataires selon la période de leur séparation s'est en fait révélée peu opérante. D'une part, même si quelques mois seulement distinguent les deux périodes considérées, ils ne placent pas tout à fait les allocataires dans la même situation par rapport à la situation ; dans ce contexte, quelques mois peuvent permettre de prendre du recul ou d'apprécier différemment les choses - notamment par rapport au vécu de la séparation. D'autre part, même s'ils n'en étaient *a priori* pas destinataires, plus de la moitié des allocataires séparés avant la période "parcours" ont eu connaissance du flyer et / ou du livret – probablement à l'occasion d'un passage à la Caf, d'un rendez-vous individuel ou par un accès numérique (courriel ou internet). Cela explique sans doute en grande partie une relative indistinction du point de vue des allocataires en fonction de la période de séparation ». Ce constat laisse à penser que la branche famille gagnerait à structurer de façon plus rigoureuse ses évaluations *ex ante* par une approche contrefactuelle plus rigoureuse, comparant des Caf expérimentatrices du dispositif avec des Caf aux caractéristiques proches mais qui ne le sont pas.

[127] Il est aussi permis de se demander si la relative indistinction des résultats observés entre les allocataires bénéficiaires du parcours et ceux qui ne l'étaient pas ne pourrait pas s'expliquer plus simplement par l'impact peut-être relativement limité du parcours sur la satisfaction des usagers, ces derniers n'étant pas en mesure de juger de la qualité des services qui leur sont proposés, avec ou sans parcours. L'écoute usagers menée par la mission Igas sur le parcours séparation (voir l'annexe correspondante) a ainsi mis en évidence la méconnaissance d'un certain nombre d'usagers quant aux droits qui sont les leurs et des aides dont ils peuvent bénéficier : un allocataire qui est informé de ses droits/aides et en bénéficie (grâce à un « parcours séparation » dont il ne connaît pas l'existence) trouve cela normal, quand, à l'inverse, un allocataire qui n'est pas informé (et ne recourt pas aux aides) n'en forge aucune insatisfaction particulière étant donné qu'il ne sait pas ce qu'il manque. En d'autres termes, il est fragile d'espérer mesurer des écarts de satisfaction des usagers sur une offre de services quand les usagers ne sont pas en capacité de jauger sa qualité, contrairement à la mesure de données plus objectives (accès à des prestations, délais de délivrance) pour lesquelles les mesures d'impact pour les usagers posent moins de difficultés méthodologiques d'interprétation.

[128] De façon proportionnée aux enjeux de chaque parcours, les évaluations via l'écoute usagers doivent donc être complétées d'approches évaluatives et contrefactuelles reposant sur des données de gestion (contacts, canaux utilisés et réitération, prestations activées, délais d'accès aux droits). La Cnaf avait ainsi listé un certain nombre d'indicateurs objectifs de ce type (voir tableau ci-dessous) mais elle ne met que très marginalement en avant dans son bilan de l'expérimentation les résultats obtenus avec ces indicateurs (si bien qu'il n'est pas clair pour la mission Igas de savoir si ces indicateurs ont réellement été mesurés lors de la phase d'expérimentation). Faire ce travail constituerait donc une piste de progrès incontestable pour la branche afin de déterminer l'apport réel des parcours du point de vue des usagers, et ce par des données objectives de gestion.

Tableau 3 : Les indicateurs d'évaluation prévus au lancement de l'expérimentation du parcours séparation dans six caf, 2019

Indicateurs d'évaluation quantitatifs	Cibles et Objectifs
	Côté usagers : Amélioration dans l'accès aux droit Accès à la bonne information Suivi des démarches réalisées Bonne orientation vers les partenaires Plus-value des rdv personnalisés Visibilité et lisibilité des offres et services proposés
	Côté partenaires : Meilleure visibilité des offres Caf Meilleure orientation vers les partenaires locaux Augmentation de la fréquentation des lieux d'accueils, ...
	Métiers : Identifier les principaux freins et leviers au déploiement du parcours socle dans ses grandes étapes Identifier les bonnes pratiques Identifier les impacts métiers et les compétences nécessaires au sein des Caf pour accompagner le déploiement du parcours Déterminer les ajustements et compléments à apporter avant la généralisation Coordination avec le processus Aripa
Indicateurs d'évaluation qualitatifs	Cibles et Objectifs
	Nombre et ratio sur les rdv (GC / TS) issu d'un FG « Séparation »
	Nombre et ratio sur les contacts allocataires à la suite d'une déclaration de séparation
	Nombre et ratio sur les multi-contactant à la suite d'une déclaration de séparation
	Droits ouverts : Nombre, type et montant des droits ouverts à M + 4 à la suite d'une déclaration de séparation
	Nombre et ratio sur les indus/rappels liés à la séparation
	Demande de prestation ASF : nombre, délais de traitement,...
	Nombre et ratio sur les dossiers incomplets ASF
	Taux de recouvrement de pensions alimentaires
	Fréquentation des offres de services dédiées :
	- Médiation familiale
	- Séances d'informations après la séparation
	- Espace rencontre
	Partenariat local :
	- Nombre de partenaires mobilisés sur le parcours
	- Nombre de nouveaux partenaires de la Caf mobilité sur le parcours (typologie, modalité de partenariat...)
	Charge de travail des collaborateurs Gca, Csu et TS suite à la mise en place du parcours séparation

Source : LR Cnaf, 2021

2.1.7.5 La mesure de l'efficience

[129] Concernant l'efficience des parcours (à savoir, mener des actions d'accès aux droits au moindre coût pour la branche et les allocataires), la mission a pu constater à l'occasion de ses auditions dans toutes les Caf visitées à quel point ce sujet occupe de façon constante les responsables de caisse (déployer des moyens seulement quand le gain marginal en termes d'efficacité le justifie, structurer des organisations uniquement si la caisse a les moyens, notamment RH, de les maintenir durablement sans fragiliser les équipes de la production et de la relation de service, ce qui signifie sans dégrader les indicateurs de performance de la caisse). Pour

autant, ce point n'apparaît que de manière réduite dans le bilan de l'expérimentation fait par la Cnaf. Sont retranscrits ci-dessous les principaux éléments d'efficacité présentés, qui portent pour l'essentiel sur les contacts sortants en début de parcours :

- Une plus-value de l'appel pro-actif par rapport à l'envoi de la mise à disposition (MAD) par courrier est identifiée : 40 % de taux de recours à l'offre dans le cadre des MAD par courrier contre 72 % dans le cadre des appels pro-actifs¹⁰⁰. Le principe d'un appel couplé à deux relances si l'usager ne répond pas ne se justifie pas au regard de la charge de travail que cela représente et du taux de décroché. Le 3ème appel ne semble pas opportun (seulement 4 % des allocataires ont décroché au 3ème appel).
- Cette action d'appels sortants (plutôt que des courriers de MAD) implique d'investir davantage de ressources. Sur l'échelle d'un département (Bas-Rhin), il est estimé par la caisse qu'une augmentation de 10 % du taux de recours correspond à 1 ETP supplémentaire¹⁰¹.
- L'action vis-à-vis des multi-contactants (un appel sortant pro-actif) cible les allocataires à l'origine de plus de 6 contacts en 3 mois pour faire quasiment disparaître leur réitération de contacts.
- Pour les séances d'informations collectives, l'envoi d'un SMS a été jugé pertinent et efficace. Plus rapide qu'un appel téléphonique, il génère un gain de temps dans l'activité des travailleurs sociaux et la participation des usagers à la suite de l'envoi d'un SMS permet d'atteindre des taux similaires voire supérieurs aux appels sortants. Cependant, les séances d'information collectives ne semblent intéresser qu'à la marge les allocataires.

[130] Ces constats conduisent les évaluateurs de l'expérimentation à préconiser un ciblage plus fin des actions les plus consommatrices de moyens, et ce vers les publics ayant les besoins les plus importants : prioriser les appels pro-actifs pour les familles les plus vulnérables et les dossiers avec indus versus campagne mél pour les autres (logique d'adaptation de l'intensité relationnelle suivant le profil des allocataires) ; développer les appels pro-actifs vis-à-vis des parents non gardiens en lien avec le service de l'Aripa ; limiter l'appel pro-actif à 2 fois maximum contre 3 préconisées pendant l'expérimentation ; cibler les rendez-vous personnalisés aux parents avec enfants...

2.1.8 La généralisation dans le réseau

[131] Dans la COG 2018-2022 de la Cnaf, la généralisation d'un parcours usager concernant la séparation des parents était prévue pour 2019. Du fait de la crise sanitaire de 2020, c'est finalement en 2021, par une lettre réseau, que la Cnaf généralise le parcours séparation à l'ensemble des Caf.

¹⁰⁰ Une comparaison avec des contacts par sms et courriels aurait été précieuse dans la mesure où leur coût marginal est faible.

¹⁰¹ Bien que la mission ait pu constater le caractère chronophage pour les équipes CNAF des sollicitations directes envers les usagers (avoir l'usager qui décroche, le convaincre d'engager une démarche, le rappeler au besoin pour s'assurer du commencement des démarches), le volume d'1 ETP mesuré ici lui semble élevé.

[132] En avril 2022, la Cnaf recensait 51 Caf ayant déployé totalement le parcours séparation, 45 partiellement, 1 pas du tout. L'enquête adressée par l'Igas aux Caf en mai-juin 2024 a confirmé le déploiement dans la quasi-totalité du réseau : 94 % des Caf se déclaraient concernées par ce parcours (soit 92 parmi les 98 Caf ayant répondu à l'enquête), 85 % s'estimant pilotes du parcours séparation (15 % s'estiment seulement associées, ce qui illustre un moindre engagement de leur part sur le parcours vu que c'est la branche famille qui en est à l'origine).

2.1.9 Organismes concernés par le parcours

[133] La création du parcours séparation s'est faite à l'initiative de la branche famille. La lettre réseau Cnaf de 2021 mettait à la disposition des Caf un certain nombre d'outils de communication pour faciliter le déploiement du parcours auprès de leurs partenaires (voir encadré ci-dessous), laissant à l'appréciation de chaque caisse le soin de sélectionner les partenaires appropriés au regard des particularités de son tissu local (enjeux d'information des partenaires et, selon le tissu local, d'enrichissement du parcours socle).

[134] Au sein d'une instance nationale pilotée par la CNAF et dénommée « ruptures » (préexistante au parcours usagers), une communication régulière est donnée par la CNAF à ses partenaires nationaux faisant ainsi connaître le parcours au-delà des Caf.

Les partenaires (acteurs et relais) du parcours séparation listés dans la lettre réseau 2021 de la Cnaf

- Monde judiciaire : tribunaux judiciaires (Tj), cours d'appel, juges aux affaires familiales (Jaf), procureurs, conseils départementaux d'accès aux droits (Cdad), avocats, huissiers, notaires ;
- Espaces qui accueillent les familles, parents, enfants et adolescents : services de médiation familiale (médiateurs libéraux et services conventionnés), espaces de rencontre, réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), associations familiales (ex : Unaf-Udaf), structures d'animation de la vie sociale (centres sociaux, espaces de vie sociale), lieux d'accueil enfants-parents (Laep), points Info Famille, missions locales ;
- Points « relais » des Caf : France Services ;
- Structures d'aide aux femmes victimes de violences conjugales (centres d'information sur les droits des femmes et de la famille (Cidff), associations d'aide aux victimes, Violences Femmes Info - 3919) ;
- Professionnels en lien régulier avec les familles : écoles, médecins généralistes, PMI, Cnam ;
- Autres professionnels de l'accompagnement des familles : établissement d'information, de consultation et de conseil conjugal (Eiccf), psychologues, pédopsychiatres ;
- Têtes de réseau associatives nationales : Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (Fncidff), Familles rurales, Fédération syndicale des familles monoparentales, Association nationale des Restos du cœur, Fédération nationale des centres sociaux, Fédération française des espaces de rencontre (Ffer), Association professionnelle des médiateurs familiaux (Apfm), Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (Fenamef) ;
- Pouvoirs publics : communautés de communes, conseils départementaux, conseils régionaux, ministère des Solidarités et de la santé, ministère de la Justice, Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, délégués départementaux aux droits des femmes et à l'égalité, préfectures et leur direction départementale de la cohésion sociale et de la pdes populations, commissaires à la lutte contre la pauvreté ;
- Les relais d'opinion ;

- Les médias (presse professionnelle spécialisée, juridique, associative, médicale, protection sociale, généraliste, famille, féminine, radios, TV) ;
- Le cercle social et familial des parents concernés (amis, parents...).

[135] A la suite de la convention signée entre la CNAF et la CNAM en 2022¹⁰², une seconde lettre réseau, conjointe aux deux branches, a été diffusée fin 2023 respectivement aux Caf et Cnam afin d'assurer une meilleure coordination entre les deux opérateurs et leurs offres de services respectives. Cette lettre réseau n'apporte pas de nouveauté sur les process en eux-mêmes (par exemple, pas d'échange de données automatique et régulier) mais vise à une acculturation réciproque aux offres et outils déployés entre les deux branches (information-sensibilisation des collaborateurs pour permettre des orientations croisées plus fluides) :

- Constitution d'une ressource documentaire commune (offres de services de chaque branche, adhésions existantes entre les Caf et les Cnam) ;
- Mise en place de formations conjointes des agents en relation de service avec les allocataires/assurés (front office)
- Sensibilisation des agents de la branche maladie à la détection des familles concernées (en s'appuyant sur les supports de formation France services) et réciproquement ;
- Mise à disposition des agents en relation de service avec les allocataires/assurés (front office) des supports métiers ;
- Facilitation de l'orientation interbranche des usagers depuis les plateformes numériques (Caf.fr et notamment la page « Je me sépare », Ameli.fr).

[136] Cette lettre réseau de 2023 vise à ce que les CPAM soient mieux en mesure d'orienter les personnes concernées vers le parcours séparation des Caf quand cela est pertinent. Réciproquement, les agents Caf lors des rendez-vous séparation prévus dans le parcours socle de la LR Cnaf de 2021 devraient eux être plus à même ainsi d'orienter les allocataires vers les offres de services de la CPAM (prise de rendez-vous, ou, si l'allocataire ne peut le faire par lui-même, sollicitation directe via la plateforme espace partenaire de la branche maladie).

2.2 Déroulé du parcours

2.2.1 Entrée dans le parcours

[137] L'entrée dans le parcours est en apparence relativement simple : d'après le logigramme national présenté ci-dessus (schéma 2), il s'agit des premières démarches que fait l'utilisateur concernant sa séparation. En pratique, aux dires de nombreux acteurs auditionnés, l'entrée dans le parcours est déclenchée par la déclaration de la séparation à la Caf, ce qui du point de vue des agents en caisses locales correspond au début du parcours dans la mesure où c'est à partir de ce moment qu'ils vont identifier un usager concerné par le parcours séparation et déclencher des actions *ad hoc*. Pour autant certaines offres de services proposées dans le cadre du parcours

¹⁰² La convention cadre CNAM-CNAF du 2 février 2022 visant à renforcer les coopérations entre les deux branches dans le cadre de la lutte contre le non-recours aux droits, l'accès aux droits et aux soins et l'accompagnement des publics vulnérables.

s'adressent aux parents qui n'ont pas encore acté la séparation (notamment les séances d'information collectives « Parents et la séparation »). Les actions proposées étant laissées à l'initiative des personnes contactées, le début du parcours est parfois très antérieur à la déclaration de changement de situation : l'écoute usagers réalisée par la mission Igas a ainsi montré que pour certaines personnes la première étape du parcours (s'informer) débute plusieurs mois avant la séparation effective. Il n'en reste pas moins que, d'un point de vue opérationnel pour les caisses locales, c'est la déclaration de séparation qui constitue l'amorce (fait générateur) principale des actions associées au parcours, en particulier les campagnes de contacts sortants.

[138] En effet, la phase de repérage du public cible et de promotion du parcours séparation est une étape clé pour faire connaître le parcours séparation aux usagers concernés afin de les mettre en capacité, s'ils le souhaitent, de le mobiliser. Malgré les différences parfois fortes qui existent entre caisses locales, les investigations menées par la mission Igas tendent à montrer plusieurs points convergents parmi les caisses visitées et les indications données par la caisse nationale à la mission :

- les campagnes sortantes sont plus fréquemment faites par mél que par téléphone. La phase d'expérimentation a montré la plus grande efficacité du téléphone mais le recours au mél correspond en fait à la volonté des caisses locales d'ajuster la promotion de l'offre à leur capacité opérationnelle à déployer des agents sur les rendez-vous.
- les campagnes sortantes sont souvent adressées à l'ensemble des allocataires déclarant un changement de situation pour un motif de séparation. On relève néanmoins quelques exceptions, comme par exemple dans le Bas-Rhin (ex. répartition de public, comme les bénéficiaires du RSA, avec le conseil départemental), ce qui peut interroger au regard du bénéfice que représente l'accompagnement social par les Caf (meilleure connaissance par le travailleur social des offres de service de la Caf et du parcours séparation lui-même, plus grande capacité du travailleur social de la Caf à se mettre en lien avec les autres services de la Caf, par exemple pour s'informer sur l'éligibilité aux droits d'un allocataire ou pour demander un traitement accéléré sur un dossier). Cette méthode est en pratique adaptée par les agents des Caf lorsqu'est identifiée une suspicion de violences intrafamiliales, par exemple en accueil physique (ex. une femme bénéficiaire du RSA qui est victime de violences de la part de son ex-conjoint).
- l'intensité relationnelle des contacts pro-actifs des Caf n'est que marginalement modulée en fonction des caractéristiques des allocataires (ex. vulnérabilité, situation complexe), alors que l'expérimentation du parcours tendait à montrer la pertinence d'une telle approche (voir ci-dessus). La branche famille pourrait utilement mener un travail plus poussé dans une logique d'universalisme proportionné des moyens déployés par la branche en fonction des besoins des personnes. Aujourd'hui, les Caf ne font pas d'analyse de risques quant au profil des publics qui ne se saisissent pas de la proposition initiale de service qui leur est adressée. Or, on pourrait considérer que les Caf devraient se donner les moyens de faire bénéficier du parcours séparation (rendez-vous et/ou travail social) les allocataires qui en ont le plus besoin. L'écoute usagers réalisée par la mission Igas auprès d'allocataires qui bénéficient du parcours séparation et d'autres qui n'en bénéficient pas montre qu'aujourd'hui, il y a une part réelle d'aléa dans la nature des publics qui sont bénéficiaires : selon toute vraisemblance, l'ensemble des personnes qui en auraient besoin n'en bénéficient pas, et ce, non par parce qu'elles ne le souhaitent pas, mais parce qu'elles n'ont pas eu connaissance

(ex. mél initial ouvert par le conjoint) ou n'ont pas compris (ex. mauvaise compréhension de l'offre, maîtrise insuffisante de la langue française) l'offre proposée.

[139] Les orientations nationales de la branche consistent à prévoir, en début de parcours, l'invitation de l'utilisateur à une information collective (libre participation) où l'offre de service Caf lui est présentée. Or, en pratique, la mission Igas a constaté que plusieurs des Caf qu'elle a visitées ont arrêté de réaliser des informations collectives relatives à la séparation au regard de la faiblesse du nombre de participants rapportée à la lourdeur organisationnelle d'une telle action (en particulier lorsqu'elle se monte de façon partenariale), sans pour autant basculer à ce jour sur un format distancié (webinaire).

[140] En pratique, l'entrée dans le parcours se fait de façon très diverse, comme le montre l'écoute usagers commandée par la mission Igas : initiative personnelle de changer sa situation sur son compte personnel, orientation par un tiers (ex. travailleur social de collectivités territoriales ou de centre communal d'action social, (CCAS) vers la Caf, usage du parcours interactif Je me sépare sur caf.fr orientant vers l'acte de changement de situation, appel à la Caf pour signaler sa séparation et prendre des renseignements sur les démarches administratives à faire...

2.2.2 Déroulé et fin du parcours

[141] Pour les personnes qui bénéficient du rendez-vous personnalisé prévu dans le parcours socle national, le parcours se déroule de manière très différente selon qu'elles sont ou non suivies par le travail social (et ce indépendamment des sept étapes générales formalisées dans le parcours national, cela s'expliquant par le fait que les usagers mènent généralement plusieurs démarches) :

- Pour les personnes accompagnées par un travailleur social, elles entrent dans le cadre de la doctrine nationale du travail social (2019, voir ci-dessus), ce qui les conduit à bénéficier de rendez-vous réguliers (souvent toutes les deux à trois semaines) afin d'examiner, à partir d'un diagnostic initial, l'ensemble des problématiques associées à leur situation et de contractualiser avec le travailleur social les actions réciproques à réaliser. La durée de l'accompagnement prévue est de six mois, potentiellement renouvelable si le bilan de fin d'accompagnement montre qu'une prolongation est nécessaire.
- Pour les personnes non accompagnées par un travailleur social (ex. rendez-vous personnalisé avec un GCA sans suite sociale donnée à ce rendez-vous), le contact physique avec la Caf se réduit pour l'essentiel au rendez-vous personnalisé, ces dernières menant par ailleurs seules leurs démarches. L'étape de fin n'est pour ainsi dire pas formalisée dans la pratique par les caisses

[142] Les personnes interrogées lors des ateliers d'échanges collectifs montés par la mission Igas tendent à montrer que, du point de vue des usagers, le déroulé global des démarches administratives en lien avec leur séparation s'étale sur plus d'une année : si un certain nombre de démarches interviennent tout de suite après la séparation (ex. déclaration de changement de situation, demandes d'aides financières à la Caf), d'autres prennent plus de temps (ex. jugement sur la séparation, pension alimentaire, déclaration fiscale séparée, activation d'aides au logement à la suite d'un déménagement).

[143] Ce décalage manifeste entre une offre Caf pour l'essentiel structurée autour d'un unique rendez-vous personnalisé (hors travail social donc) et la réalité de vie des personnes (plusieurs mois de démarches administratives entre le début et la fin) conduit à s'interroger quant aux actions menées par les Caf pour accompagner les usagers tout au long de leur parcours. La Caf n'a ainsi pas créé d'outils, en particulier dématérialisés, pour les usagers afin de personnaliser les démarches qu'ils ont à faire (voir par exemple ci-dessus les remarques faites sur le parcours interactif en ligne dans le bilan de l'expérimentation), pour phaser dans le temps ces démarches (ex. frise numérique sur les démarches à faire) ou pour explorer la forme que pourrait prendre un accompagnement numérique aux démarches (ex. popup/méls associés au compte personnel en ligne pour rappeler les démarches à faire, par exemple au moment des déclarations fiscales, ou pour solliciter une aide dont le rendez-vous personnalisé aurait pu montrer l'intérêt pour la personne).

2.3 Contenu des services proposés aux usagers

[144] Au-delà du rendez-vous personnalisé en accueil physique, de la possibilité d'un accompagnement social associé à la séparation et à la possibilité d'utiliser le parcours interactif Je me sépare sur le site caf.fr, différents services ont été mis en place en lien avec le parcours séparation. Il n'existe certes pas de moyen pour l'allocataire de visualiser sur son compte personnel caf.fr le déroulé de son parcours, et cela constituerait une piste de progrès (voir ci-dessus), mais une "pochette usager" est distribuée aux usagers bénéficiant d'un rendez-vous personnalisé. Elle contient :

- Une check-list complète des démarches à réaliser y compris auprès de l'assurance maladie ; La mission a pu constater qu'elle n'est fréquemment pas remise aux allocataires, soit du fait d'une directive en ce sens de la caisse locale soit par crainte de l'agent qui tient le rendez-vous de générer des questions sur lesquelles il ne sera pas à l'aise pour répondre (notamment sur des segments d'offre qui concernent des partenaires de la Caf). Il n'en reste pas moins que, lors de l'écoute usagers diligentée par la mission Igas, il ressort de manière récurrente l'attente des usagers de bénéficier d'une telle checklist (parfois dénommée par ces derniers « mémo ») des démarches administratives à faire. Elle pourrait d'ailleurs être un livrable dématérialisé et personnalisé consécutif à l'utilisation du parcours interactif en ligne par l'allocataire.
- Diverses fiches thématiques que le gestionnaire conseil ou le travailleur social donne, lors du rendez-vous personnalisé, à l'utilisateur en fonction de sa situation : médiation familiale, violences, aides financières, aide à domicile, procédure de déclaration de la séparation, espaces de rencontre, informations et aides concernant la séparation sur le caf.fr, pension alimentaire (ARIPA), services près de chez soi avec données de contacts, accompagnement personnalisé avec un travailleur social, accès au logement. A nouveau, la mise à disposition de ces fiches de façon dématérialisée suivant les réponses apportées par l'allocataire au parcours interactif séparation serait de nature à autonomiser au maximum les personnes qui sont en capacité de mener tout ou partie de leurs démarches par elles-mêmes.

[145] Aujourd'hui, l'adaptation du parcours séparation au degré d'autonomie des personnes se résume pour l'essentiel au fait de faire ou non profiter d'un accompagnement social les allocataires et d'adapter le contenu de la pochette usager à leur situation (lors de l'écoute usagers

faite par la mission Igas, tous les usagers n'avaient pas souvenir qu'une telle pochette leur avait été remise, la mission a pu constater lors de ses observations en situation de rendez-vous que cette remise n'était pas systématique).

2.4 Enjeux populationnels associés au parcours

2.4.1 L'approche populationnelle de la branche et le parcours séparation

[146] Comme indiqué précédemment, l'articulation entre l'approche populationnelle de la branche et les parcours usagers est un sujet qui, aux dires mêmes des responsables de la Cnaf, appelle des travaux à venir. Dans une des Caf les plus avancées quant à l'articulation entre approche populationnelle et parcours usagers sur la séparation¹⁰³ (ex. Bas-Rhin, voir la sous partie relative à l'approche populationnelle dans la partie 1 pour plus de détails), plusieurs ajustements sont nécessaires dans la mesure où la séparation ne conduit pas toujours à basculer dans le segment Famille monoparentale, en particulier :

- Lorsque le couple n'avait pas d'enfants ;
- Lorsque l'un ou les deux allocataires qui se séparent se remettent en couple immédiatement avec une autre personne ;
- Lorsque la personne appartient à un segment populationnel hiérarchisé par la Caf de façon plus haute que les familles monoparentales (ex. handicap – voir le détail de cette mécanique ci-dessus dans la sous partie relative à l'approche populationnelle de la branche).

[147] Ces cas illustrent la nécessité pour les caisses locales de prévoir des cordes de rappel organisationnelles de façon à ce que tous les allocataires, qu'ils basculent ou non dans le segment populationnel Famille monoparentale, puissent bien être, s'ils le souhaitent, bénéficiaires du parcours séparation.

2.4.2 Les déclinaisons populationnelles du parcours séparation

[148] Un enjeu populationnel d'une autre nature existe concernant le parcours séparation, à savoir sa déclinaison fine pour des sous populations connaissant des problématiques particulières. La Cog 2023-2027 prévoit ainsi le déploiement d'une variante du parcours séparation « parent non hébergeant » en lien avec les services d'intermédiation financière. Les travaux de conception sont planifiés sur 2024.

[149] D'après l'enquête conduite par l'Igas auprès du réseau des Caf, 42 % des Caf déclarent opérer une déclinaison attentionnée du parcours pour au moins un public particulier. Dans la grande majorité des cas, elle cible les femmes victimes de violences. On recense quelques autres déclinaisons : situation de cumul séparation et grossesse, deuxième parent lorsqu'il n'a pas de compte caf, les familles dont un des parents est incarcéré.

¹⁰³ A savoir : confier à quelques agents de l'unité de production du segment populationnel Familles monoparentales la charge du parcours séparation.

[150] La mission a relevé au cours de ses investigations d'autres déclinaisons qui mériteraient d'être étudiées, comme par exemple les personnes séparées cohabitantes, situation qui s'explique par la difficulté majeure que rencontrent certaines populations pour se reloger et que constatent de nombreuses Caf.

2.5 Pilotage et déploiement opérationnel du parcours

2.5.1 Montée en compétence des personnels

[151] Une des conditions de réussite pour le déploiement opérationnel du parcours séparation porte sur sa bonne appropriation par les personnels des caisses locales, et ce d'autant plus que les outils SI mis en place pour l'utilisateur et vis-à-vis des partenaires sont relativement limités (voir ci-dessous), donnant du même coup un rôle central d'information et d'orientation aux agents des Caf.

[152] D'après les informations fournies par la branche à la mission Igas, la montée en compétence des personnels des Caf concernant le parcours séparation passe pour l'essentiel par une formation e-learning qui leur est délivrée (présentation de la méthodologie générale puis de la spécificité du « parcours séparation »). Cette formation comprend les volets suivants :

- Séparation (dont les éléments relatifs à l'assurance maladie)
- Violences conjugales
- Intermédiation financière
- Cas pratiques

En sus, une formation présentielle est dispensée une fois par an aux agents. Elle dure une journée complète. D'après la Cnaf, en 2022, 1089 agents ont été formés au parcours séparation et en 2023, 2279.

[153] Ces formations sont l'occasion de faire connaître différents outils pratiques créés pour faciliter le travail des agents des Caf, parmi lesquels :

- une check-list des points à aborder lors du rendez-vous personnalisé
- une fiche sur les violences conjugales
- une fiche sur l'intermédiation financière
- les différents supports de communication créés (flyer pour l'accueil, pour les partenaires...)

[154] Concernant les campagnes de contacts sortants en début de parcours, un kit marketing a été mis en place pour aller au-devant des allocataires, kit composé de 5 fiches :

- Fiche n°1 – Usagers en situation de séparation reçus par un Csu venant à l'accueil ou téléphonant à la Caf
- Fiche n°2 – Allocataires en situation de séparation avec enfant à charge
- Fiche n°3 – Allocataires déclarant une séparation avec enfant et ayant pris un rendez-vous avec un gestionnaire conseil

- Fiche n°4 – Usagers en situation de séparation / Séances d'information
- Fiche n°5 – Allocataires multi-contactants sur le thème de la séparation

2.5.2 Enjeux de systèmes d'information

[155] La mise en place du parcours séparation s'est traduite par différents travaux informatiques pour la branche famille. Aucun logiciel dédié au suivi du parcours séparation n'a été créé mais plusieurs outils ou actes métiers ont été mis en place :

- création en 2021 d'un parcours interactif en ligne
- mise en place d'un système de requête permettant d'identifier et de contacter les allocataires ayant signalé un changement de situation pour un motif de séparation
- création en 2023 d'un motif « séparation » pour les rendez-vous des droits, ce qui permet aux caisses locales de tracer l'activité de rendez-vous faite au titre du parcours¹⁰⁴.

[156] En l'état, les développements informatiques impliqués par le parcours séparation sont tout à fait mineurs, et vraisemblablement pas à la hauteur des besoins de simplification des démarches que pourraient attendre les personnes concernées par une séparation. Diverses voies d'approfondissement existent, qui ne sont d'ailleurs souvent pas spécifiques aux parcours usagers :

- renforcer les outils en ligne de sorte à donner aux allocataires la capacité de visualiser par eux-mêmes leur parcours (démarches faites, en cours ou à faire) et de mener leurs démarches de façon autonome, et ce grâce à des outils dématérialisés plus personnalisés (ex. parcours interactif plus personnalisé dans ses questionnements et dans ses livrables individuels) ; intégrer dans le compte personnel des allocataires des informations directement en lien avec leur parcours séparation, par exemple via un item spécifique (suivi des démarches et des délais)
- transmettre aux CPAM des données relatives aux allocataires séparés dont le niveau de revenus peut laisser penser qu'ils pourraient bénéficier de la complémentaire santé solidaire (C2S). En effet, côté CCMSA, la proposition de C2S est intégrée dans le parcours, les agents MSA disposant de toutes les données pour le faire dans leur base adhérents. Côté branche famille, les agents Caf se bornent à informer les personnes et les orienter vers la CPAM pour qu'ils effectuent des démarches et demandes.
- créer un chatbot génératif répondant aux questions des allocataires concernés par le parcours séparation en personnalisant les réponses grâce à leurs données de profil, de contact et de prestation.
- donner aux agents Caf en relation de service la capacité d'identifier dès l'ouverture d'un profil allocataire le fait que l'allocataire bénéficie du parcours séparation. A l'heure actuelle, sauf à faire des manipulations spécifiques (qui prennent un peu de temps et auxquelles il faut penser), il n'existe pas de moyen simple et direct pour eux de le savoir.

¹⁰⁴ A noter, la mission a constaté que toutes les Caf n'ont pas connaissance de ce motif et donc ne l'utilisent pas, ce qui a pour effet de rendre difficile le suivi de l'activité associée au parcours.

- organiser des workflows entre les équipes réalisant des rendez-vous personnalisés séparation et les autres services de la Caf (unités de production, travail social, relation de service), de sorte le pré-diagnostic fait en rendez-vous puisse être capitalisé entre différents services et être utile aux agents qui pourraient être de nouveau en contact avec l'utilisateur par la suite.
- mettre en place une alimentation automatisée du tableau de bord de suivi de l'activité associée au parcours séparation (voir ci-dessous).

2.5.3 Suivi de l'activité

[157] Comme indiqué précédemment, lors de la phase d'expérimentation, le tableau de bord testé avait fait l'objet de diverses critiques. Il ne semble pas que les ajustements proposés aient conduit à des résultats probants. En effet, la lettre réseau de 2021 généralisant le déploiement du parcours séparation a listé un certain nombre d'indicateurs de suivi du parcours avec la mise à disposition d'un Excel à remplir (voir l'encadré ci-dessous).

Liste des indicateurs de pilotage proposés pour le suivi du parcours

- Moyenne et médiane du nombre de contacts (Mail, Appel téléphonique, Courrier, RDV) des personnes ayant déclaré une séparation ;
- Nombre et ratio des multi-contactants parmi les personnes ayant déclaré une séparation avec ou sans enfant à charge ;
- Droits aux prestations ouverts : nature des nouvelles prestations, nombre de nouvelles prestations, et montant des droits ouverts à M + 4 pour les personnes ayant déclaré une séparation avec ou sans enfant à charge ;
- Droits aux prestations recalculés : nombre et ratio sur les indus détectés, rappels des droits ouverts à M + 4 pour les personnes ayant déclaré une séparation avec ou sans enfant à charge ;
- Nombre et ratio de rendez-vous personnalisés (GC et TS) sur le nombre total de personnes ayant déclaré une séparation avec enfant à charge ;
- Nombre et ratio de personnes reçues en rendez-vous des droits sur nombre total de personnes ayant déclaré une séparation avec enfant à charge ;
- Taux de formation des agents au « parcours séparation » (hors tableau de bord) ;
- Nombre et ratio d'information-conseil à destination des personnes ayant déclaré une séparation avec enfant à charge ;
- Nombre et ratio des accompagnements à destination des personnes ayant déclaré une séparation avec enfant à charge ;
- Nombre de supports de communication distribués aux allocataires et aux partenaires (hors tableau de bord).

Extrait de la LR N° 2021-007, CNAF

[158] Il ressort de l'enquête menée par l'Igas auprès de l'ensemble des Caf que ce tableau de bord est peu utilisé et qu'il n'est pas le support pour la Cnaf de remontées d'informations sur le parcours. Presque aucune Caf n'a été en mesure de transmettre à la mission l'intégralité des données du tableau de bord remplies pour l'année 2023 et à peine la moitié suivent l'un ou l'autre

des indicateurs détaillés ci-dessus (souvent moins de la moitié des indicateurs sont remplis). L'exploitation des données semble indiquer une hétérogénéité importante entre caisses dans la mise en œuvre du parcours séparation¹⁰⁵, mais ce constat est à prendre avec précaution dans la mesure où la cohérence des réponses posent souvent question¹⁰⁶, illustration regrettable de l'absence de consolidation de ce type de données par les Caf et par la Cnaf. D'après les échanges de la mission avec des caisses locales et la Cnaf, ce tableau de bord est jugé lourd, complexe et insuffisamment automatisé dans son remplissage : en effet, la diffusion de ce modèle de tableau de bord ne s'est pas accompagnée d'un dispositif simplifié de requêtage élaboré par la Cnaf, ce qui faisait courir, par avance, un grand risque d'un déploiement faible et hétérogène de cet outil de pilotage.

[159] En l'état actuel de son organisation, la branche n'est en capacité ni de détailler finement les actions que l'ensemble de son réseau déploie au titre du parcours séparation, ni d'analyser quels profils d'allocataires mobilisent quels segments du parcours séparation ni de suivre les moyens humains déployés dans les Caf au titre de ce parcours. Aucun objectif opérationnel chiffré à atteindre en lien avec le parcours séparation n'est assigné aux Caf dans leurs CPG. A la date du début des travaux de la mission, la Cnaf n'avait qu'une vision imparfaite des Caf qui déployaient ou non le parcours séparation, ce qui illustre l'absence de pilotage opérationnel du dispositif.

[160] Dans un contexte où les Caf auditionnées par la mission déclarent toutes que, tout en étant une réponse intéressante aux besoins des allocataires, les parcours usagers sont fortement chronophages et consommateurs de ressources, ces faiblesses concernant le pilotage du dispositif par la Cnaf apparaissent problématiques. Il serait nécessaire de revoir le tableau de bord national pour permettre un suivi unifié d'un nombre resserré d'indicateurs, de fixer quelques objectifs (ex. proportion de personnes séparées dans l'année bénéficiant d'un rendez-vous personnalisé) et de suivre le volume d'ETPT (équivalents temps plein annuels travaillés) mobilisés par chaque caisse sur des actions associées au parcours.

2.6 Travail partenarial

2.6.1 Dialogue local

[161] La mise en place du parcours séparation vise à structurer de façon plus transversale et globale l'organisation interne des Caf autour des besoins des allocataires, à faire connaître le parcours séparation à leurs partenaires et à faire connaître aux allocataires les services proposés par la Caf et ses partenaires. L'information et l'orientation des allocataires sur le tissu partenarial est donc des enjeux importants du parcours séparation (voir ci-dessus pour la liste des partenaires).

¹⁰⁵ Ainsi, certaines caisses déclarent qu'à peine plus d'une personne sur dix en séparation et ayant des enfants à charge bénéficie d'un accompagnement social, quand, dans d'autres caisses, ce ratio dépasse les trois quarts.

¹⁰⁶ Par exemple, mention de deux à trois fois plus de rendez-vous personnalisés séparation qu'il n'y a eu de personnes séparées dans l'année.

[162] La mission Igas a pu constater localement que la mise en place du parcours séparation constitue un levier de resserrement des liens partenariaux pour les Caf car il donne l'occasion de présentations croisées des offres de chacun autour de cette situation de vie. Il permet donc aux Caf de renforcer leur ancrage local.

[163] Le site caf.fr offre un espace pour les partenaires où est tenue à jour une base documentaire « @doc partenaires » sur les droits et prestations, y compris sur la séparation.

[164] D'après l'enquête menée par l'Igas auprès du réseau des caf, 86 % des Caf déclarent que des partenaires sont impliqués dans le parcours séparation, aux premiers rangs desquels (par ordre décroissant de fréquence) les associations, la CPAM, les collectivités territoriales et les services de l'Etat (voir tableau ci-dessous). Seules 5 % des Caf déclarent avoir impliqué les bailleurs sociaux dans le parcours séparation : l'écoute usagers diligentée par la mission Igas montre que le logement est pourtant un des premiers sujets de préoccupation pour les personnes concernées, souvent déterminant pour plusieurs autres (garde d'enfants, reprise d'emploi...) et qu'au regard des faibles revenus d'un certain nombre d'allocataires, l'enjeu pour ces derniers est de trouver un logement dans le parc social. Même si l'attribution des logements sociaux ne relève pas de la compétence des bailleurs sociaux, construire des relations avec ces derniers permet, d'après plusieurs travailleurs sociaux interrogés par la mission, d'anticiper des mouvements dans le parc et d'aider localement des usagers dans leurs démarches.

Tableau 4 : Partenaires des Caf impliqués par ces dernières dans le parcours séparation

Associations	67%
CPAM	64%
Collectivités territoriales	50%
Autres administrations/organismes (dont justice, CIDFF)	30%
Espaces France Services	24%
Centres sociaux	24%
Services de l'Etat	20%
MSA	16%
France Travail	11%
CARSAT	5%
Bailleurs sociaux	5%
Structures de soins	3%

Source : Enquête Igas auprès des Caf, 2024. Lecture : 67 % des Caf déclarent que des associations sont impliquées dans le parcours séparation.

2.6.2 Formation-sensibilisation des partenaires

[165] Comme indiqué précédemment, le partenariat avec la branche maladie (convention commune de 2022) vise à resserrer les liens entre les deux branches. La formation réciproque aux offres de services respectives de l'une et de l'autre est un des axes de mises en œuvre de ce partenariat dans chaque réseau, et ce à partir de modules/supports élaborés nationalement.

[166] Pour le réseau France Services, il n'y a pas de convention spécifique liée au déploiement des parcours usagers. Néanmoins, lors de la formation initiale obligatoire des conseillers France Services, un module de formation sur la situation de vie « je me sépare » a été conçu par la Cnaf

et est délivré par les Caf au niveau local. Par ailleurs, une fiche d'information à destination de l'ensemble des partenaires a été créée. (Fiche n°5 – Supports d'information à destination des partenaires). Lors de ses déplacements en Espaces France services, les conseillers rencontrés ont bien confirmé l'existence de ces formations mais la notion de « parcours séparation » ne leur évoquait rien. Cette méconnaissance du mot « parcours » par un partenaire aussi important illustre le fait que, les usagers n'étant pas eux-mêmes conscients de dérouler un parcours *ad hoc*, les partenaires ne le sont pas non plus. Cette situation limite, par construction, le rôle que les partenaires peuvent prendre dans le déploiement individuel des parcours séparation des usagers, tant pour orienter des usagers vers les Caf que pour accompagner des usages identifiés par les Caf.

2.6.3 Actions conjointes

[167] Quelques actions conjointes peuvent être menées localement entre partenaires autour du parcours séparation (ex. ateliers d'information partagés, rendez-vous commun (par exemple caf-cpam, ou France services-caf)), prise de rendez-vous par la Caf auprès d'un partenaire. A la connaissance de la mission, il n'existe pas de recensement de ces pratiques et elles paraissent avoir une ampleur relativement limitée en termes de nombre d'usagers touchés. Cela s'explique en partie par leur caractère relativement chronophage et lourd à organiser (synchronisation d'agenda) et bouscule parfois les pratiques traditionnelles des équipes des Caf.

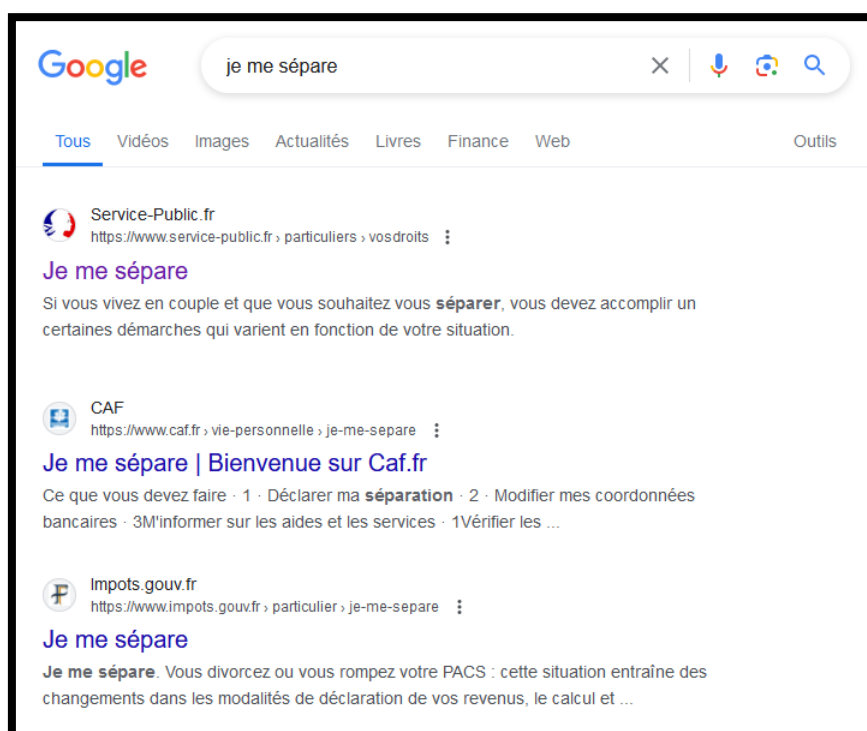
2.6.4 Echanges de données

[168] En dehors des cas (relativement ponctuels) où des partenaires font état aux Caf de situation de séparation qui appelleraient leur attention (par exemple, via l'orientation faite par des travailleurs sociaux de collectivités locales ou via l'orientation de la gendarmerie dans des situations où il y a des suspicions, voire des constats, de violences intrafamiliales), les échanges d'informations individuelles entre partenaires autour du parcours séparation sont quasi inexistantes. Quelques Caf échangent ponctuellement des informations avec la CPAM sur les bénéficiaires potentiels de la C2S mais cela reste marginal et dans tous les cas artisanal (ex. échange de fichiers excel). Or l'échange de données entre partenaires, sous réserve de respecter les règles du règlement RGPD, serait de nature à fluidifier le parcours des usagers en permettant des actions plus pro-actives des partenaires de la Caf (voir ci-dessus l'exemple de la CPAM autour de la C2S).

2.6.5 Articulation des sites publics en ligne

[169] La mission constate que, lorsque l'utilisateur consulte Internet pour collecter des informations à l'occasion d'une séparation, il fait face à divers sites publics dont l'articulation est largement perfectible. Les trois premiers sites référencés pour la recherche « je me sépare » sont service-public.fr, caf.fr et impots.gouv.fr (voir ci-dessous). Des mots clés légèrement différents comme « séparation démarches » ou « je me sépare démarches » font apparaître dans les dix premiers référencement des sites comme celui du ministère de la justice ou celui de l'assurance maladie.

Schéma 4 : Capture écran d'une recherche google sur le mot clé « je me sépare »



Source : Recherche en ligne Igas le 8 juillet 2024.

[170] Concernant le premier site référencé (service-public.fr¹⁰⁷), il a une page intitulée « Fiches pratiques par événement de vie » (une vingtaine dont « Je me sépare »). Elle donne accès à un simulateur à remplir par l'utilisateur (statut marital, locataire/propriétaire du logement, enfants à charge) qui permet ensuite d'accéder à différents items de démarches¹⁰⁸ : parmi elles, aucun ne pointe vers le site de la Caf et son parcours interactif séparation. Les problématiques centrales du parcours séparation de la Caf (aides sociales telles que l'allocation de soutien familial, médiation, coparentalité...) ne sont pas abordées.

[171] Concernant le deuxième site référencé (caf.fr), il donne accès à la page du site de la Caf dédié « je me sépare ». Cette page propose un premier choix à l'internaute, distingue suivant qu'il est ou non allocataire de la Caf et lui indique des premières démarches en fonction (ex. pour les allocataires, déclarer sa séparation, changer son relevé d'identité bancaire (RIB), s'informer sur les aides) et, toujours sur cette page propose le remplissage d'un questionnaire pour « bénéficier d'un accompagnement personnalisé et adapté à ma situation » (le lien pointe vers le parcours interactif de la Caf).

¹⁰⁷ Site porté par la DILA, direction de l'information législative et réglementaire, services du Premier ministre.

¹⁰⁸ Les items en question : procédure de divorce/rupture, enfant, logement, animal, comptes bancaires, véhicule en commun, minima sociaux, impôt sur le revenu.

Le parcours interactif Séparation sur Caf.fr

Ce simulateur propose à l'internaute de répondre à une liste de questions qui, en fonction de ses réponses, lui indique un certain nombre de démarches à faire. Ce simulateur regroupe un nombre variable de questions selon les réponses apportées par l'internaute, à titre d'illustration :

Avez-vous déclaré votre changement de situation auprès de la Caf ?

Avez-vous des enfants ?

Le mode de résidence des enfants est-il défini ?

Le droit de visite est-il effectif ?

Recherchez-vous un mode de garde ?

La pension alimentaire est-elle fixée pour vos enfants ?

Avez-vous des difficultés pour rester dans votre logement ou pour trouver un nouveau logement ?

A partir des réponses à ces questions, le site génère ce qu'il dénomme « Mon parcours personnalisé » qui se peut se décomposer en 3 étapes :

3 étapes avec ma Caf :



En cliquant sur chacune des images, vous êtes orienté vers la rubrique choisie :

1. l'Espace Mon Compte pour déclarer votre séparation,
2. la rubrique Droits et prestations pour consulter l'ensemble des aides de la Caf,
3. la page dédiée au rendez-vous personnalisé.

La page Internet liste ensuite des services de proximité adaptés aux réponses de l'internaute¹⁰⁹ : prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), choix du mode de garde sur monenfant.fr, le service public des pensions alimentaires, l'allocation de soutien familial (Asf), médiation familiale, séance collective « Parents après la séparation », accès ou maintien dans le logement, victime de violences conjugales. La page fait, pour terminer, des liens vers les pages dédiées aux problématiques de séparation des sites Internet de la DGFIP, de la caisse d'assurance maladie et de service-public.fr pour l'aide juridictionnelle, et évoque les enjeux France travail et la banque.

[172] Cette page de caf.fr a été particulièrement bien conçue : elle réunit de façon ergonomique en un seul endroit un grand nombre d'informations et de liens vers d'autres sites utiles. On peut regretter qu'elle ne pousse pas plus loin la personnalisation en générant par exemple un pdf de la checklist avec les items ciblés grâce aux réponses aux questions de l'internaute. Il pourrait aussi utilement pointer vers le site service-public.fr qui liste certaines questions que le site caf.fr n'aborde pas.

¹⁰⁹ A minima, le simulateur propose des informations à l'internaute sur la médiation familiale et les violences conjugales.

[173] Concernant le troisième site (impots.gouv.fr), il identifie huit changements de situation¹¹⁰ dont « Je me sépare ». La page fournit un grand nombre d'informations aux usagers sur des questions et démarches à réaliser concernant l'administration fiscale mais aucun lien n'est fait vers le site Caf.fr. Lorsque la DGFIP a été auditionnée par la mission, cette dernière n'a pas montré d'intérêt à mailler plus finement son action avec celle de la branche famille. Une impulsion interministérielle, par exemple portée par la DITP (direction interministérielle de la transformation publique), pourrait inciter à mieux chaîner ces différentes interventions et sites internet publics. Or, à ce jour, l'événement de vie « Je me sépare » ne fait pas partie des dix moments de vie prioritairement traités par la DITP¹¹¹. Au regard de l'importance de cet événement de vie dans l'existence de nombreux usagers, une impulsion interministérielle minimale pour que les démarches s'articulent de façon plus fluide serait bénéfique. Notons toutefois que la DITP impulse en lien avec la branche famille (en cours d'expérimentation dans plusieurs territoires) un pack « nouveau départ » pour les femmes victimes de violences conjugales.

Il est à noter que le site mesdroitssociaux.gouv.fr présente peu d'intérêt pour une personne qui se sépare. Il est très mal référencé : pour la recherche « je me sépare », il ne fait pas partie des cent premiers sites référencés¹¹². De plus, le site a une page par événement de vie avec un item dédié aux séparations « Vous vous séparez de votre conjoint »¹¹³ mais cette page ne fait que pointer vers le simulateur des droits et démarches « je me sépare » du site service-public.fr.

En conclusion, il apparaît que les pages du site de la Caf sont bien référencées, bien faites (quoique pouvant être plus personnalisées) et offrent une couverture relativement large des problématiques induites par une séparation. A l'inverse, le site de la Caf n'est pas identifié par les deux autres sites publics importants que sont service-public.fr et impots.gouv.fr, ce qui n'est pas satisfaisant : l'utilisateur ne peut pas naviguer de façon fluide de l'un vers l'autre et les informations transmises entre ces différents sites ne sont pas harmonisées (ex. champs couverts variables).

2.6.6 Les progrès contrastés du travail partenarial autour du parcours séparation

[174] Malgré les actions partenariales entreprises, l'écoute agents pilotée par la Cnaf en 2023 sur le parcours séparation (voir ci-dessous) fait apparaître la place limitée des partenaires des caf (sécurité sociale ou non) dans le parcours (et donc l'étendue réelle du parcours du point de vue des démarches multi-acteurs que les usagers ont à réaliser). La branche relève ainsi que « interrogés sur les réactions des partenaires à la présentation du parcours, les collaborateurs

¹¹⁰ 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 ou j'arrive en France.

¹¹¹ Dix moments ont ainsi été identifiés comme prioritaires par la DITP :

- 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

¹¹² Test effectué le 7 juillet 2024.

¹¹³ <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/vos-evenements-de-vie/accueil>

indiquent que les partenaires trouvent la démarche intéressante et souhaitent s'y inscrire pleinement. Cependant, ils n'arrivent pas à voir clairement quelle est leur place et regrettent le manque d'informations concernant les actions à mener ». La mission Igas considère que ce point est à mettre en lien direct avec le fait que la branche, tout en faisant bénéficier les allocataires de ses offres et services autour de la séparation, ne les informe pas de façon spécifique sur le fait qu'ils bénéficient d'un « parcours » *ad hoc* ; du même coup, l'intégration d'un usager donné dans le parcours séparation porté par la Caf est invisible des partenaires, aucune action parallèle entre la Caf et ses partenaires n'étant menée pour faire connaître quel allocataire bénéficie individuellement du parcours séparation (pas d'échange de données).

[175] Notons toutefois qu'en termes institutionnels, la mise en place du parcours séparation permet bien une intensification des liens partenariaux dans bien des cas, puisque pour plus de la moitié des collaborateurs des Caf (55 %) le parcours séparation a été l'occasion de présenter cette offre aux partenaires en premier lieu aux collectivités départementales (74 %), puis aux Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles – CIDFF (55 %) et les CCAS (53 %)¹¹⁴.

[176] Ces données indiquent qu'*in fine* le parcours séparation, dans son déploiement actuel, est en premier lieu un moyen pour la branche famille de présenter la palette de ses services sous la forme d'une offre intégrée plus que le vecteur d'un parcours séparation véritablement partenarial prenant l'usager dans la globalité des enjeux qu'il a à connaître à l'occasion d'une séparation. Ainsi, plus de la moitié des allocataires (51 %) déclarent que la Caf ne les a pas orientés vers d'autres organismes. Le travail autour du parcours séparation est néanmoins un vrai plus pour les collaborateurs : avant la mise en place du parcours séparation, plus de la moitié des collaborateurs interrogés (56 %) ont rencontré des difficultés pour accompagner les personnes concernées par une séparation ; avec la mise en œuvre du parcours séparation, 67 % des répondants considèrent que la situation s'est améliorée.

2.7 Evaluations du parcours

2.7.1 Evaluations conduites au sein de la branche

[177] La branche ne déploie pas de mesure de la satisfaction spécifique au cours ou à la fin du parcours séparation de chaque usager ou d'un échantillon. Les usagers ne sachant pas qu'ils bénéficient d'une prise en charge *ad hoc* de la Caf structurée sous la forme d'un parcours ne peuvent donc pas être interrogés sur ce point lors de l'enquête générale pilotée par la Cnaf à travers son baromètre de la satisfaction.

[178] Si elle réalise néanmoins des enquêtes ponctuelles auprès de son réseau et des usagers. La Cnaf n'a pas encore piloté d'enquête d'évaluation du parcours séparation auprès de ses partenaires locaux comme nationaux. Cela serait pourtant un levier d'amélioration du parcours séparation et la Cnaf a indiqué à la mission prévoir de le réaliser en 2024 mais sans donner d'échéance précise pour cette démarche. Plusieurs temps, complémentaires, sont présentés ci-dessous : une enquête nationale datant de 2022, une évaluation nationale de 2023, et un travail local.

¹¹⁴ Les France services ne sont pas présentés dans les résultats de l'étude.

● L'interrogation des directions des Caf en 2022

[179] La Cnaf a réalisé en 2022 une enquête par questionnaires auprès des directions des caf portant sur le déploiement du parcours séparation. Plus de la moitié des caf (54 %) évoquaient des difficultés de déploiement du parcours et les motifs avancés étaient : contexte de charge qui rend la mobilisation des équipes difficile à certains moments (ex. réforme des allocations logement) et priorisation de la production ; rigidité dans les modalités de formation (ex. durée des modules) ; tableau de pilotage peu « accessible » et complexe à utiliser ; dimensionnement de l'équipe en travail social inadaptée ; partenariat interne difficile à mettre en place ; mobilisation des acteurs et coordination complexes. Les outils métiers se sont bien diffusés dans le réseau à l'exception des actions pro-actives d'appels sortants qui peinaient à monter en charge : moins d'une Caf sur quatre déclarait effectuer des appels sortants de travailleurs sociaux pour proposer un RDV à la place d'un RDV GCA et des appels sortants à destination des multi-contactants. La raison donnée pour cette action réduite sur les appels sortants était la volonté des Caf de contenir la charge de travail associée au parcours séparation, illustrant bien ainsi l'arbitrage permanent au niveau local entre volonté de déployer le parcours et capacité à faire en termes de mobilisation de ressources internes.

[180] 20 Caf déclaraient à l'époque avoir modifié la checklist pour la remettre à l'utilisateur. Des offres et actions spécifiques ont été déployées autour des violences intra-familiales. Il existe une certaine hétérogénéité dans les possibilités de prise de rendez-vous via le site caf.fr : 13 % ne le permettent pas pour un rendez-vous avec un GCA et 82 % ne le permettent pas pour un rendez-vous avec un travailleur social. Le principal bénéfice perçu de la mise en place du parcours est le renforcement de la transversalité interne (73 % des Caf le déclarent), loin devant l'approche globale de la situation allocataire combinée avec l'offre globale proposée qui n'est plébiscitée que par un tiers des caisses, devant la valorisation des partenariats (23 %) ou encore l'amélioration de l'accompagnement et de l'accès aux droits (19 %). L'intérêt majeur perçu alors par les directions des caisses est donc interne.

● L'évaluation bi-dimensionnelle de 2023

[181] La Cnaf a réalisé en 2023 une évaluation bi-dimensionnelle du parcours séparation avec une écoute usagers et une écoute agents, les deux via des enquêtes par questionnaire.

○ L'écoute usagers

[182] Même si le principal point de contact identifié entre les équipes des caf et l'utilisateur est le rendez-vous personnalisé, l'enquête montre que la majorité des usagers (64 %) a au moins deux contacts avec la CAF pour évoquer sa situation (dans plus d'un quart des cas, c'est plus de trois contacts). Or, à ce jour, le parcours séparation ne chaîne pas ces différents contacts ni en termes d'outils internes aux Caf ni pour l'utilisateur lui-même dans son compte personnel. Il y aurait donc une piste de progrès à véritablement organiser ces différents contacts sur une logique de continuum s'inscrivant dans le cadre de la même situation de vie (séparation), ce qui donnerait plus encore de corps à la notion de « parcours » utilisé par la branche famille.

[183] La satisfaction exprimée par les usagers du parcours se situe autour de 75 %. Cette valeur est donc très proche de la satisfaction mesurée dans le baromètre général tout allocataire confondu (qu'il y ait parcours usagers ou non), ce qui n'indique en conséquence pas d'effet très différenciant du parcours séparation sur la mesure de la satisfaction générale¹¹⁵.

[184] Les outils créés au titre du parcours sont globalement plébiscités quand ils sont utilisés, ce qui n'est cependant que rarement le cas, soit parce que les usagers déclarent ne pas avoir été orientés vers ces outils, soit parce que les usagers ne les ont pas mobilisés. Il y a donc un enjeu de personnalisation (donner la bonne information au bon moment aux usagers) et un enjeu d'appropriation et d'utilisation des outils par les collaborateurs des caf (voir ci-dessous).

[185] La mission Igas relève plusieurs limites méthodologiques à l'analyse des données de l'enquête :

- Tout d'abord les résultats ne sont pas ventilés selon que la personne a eu ou non un rendez-vous personnalisé ni selon les profils des personnes en séparation, ce qui constitue une limite forte à l'interprétation des résultats.

- De plus, les résultats ne sont pas ventilés selon que la personne a eu un rendez-vous avec un travailleur social (très formé à l'accompagnement global et aux logiques parcours) ou un autre type de collaborateur (ex. gestionnaire conseil), pour qui la logique parcours est nouvelle. Or l'enquête (grâce à son volet agents évoqué ci-dessous) montre qu'il y a une réelle différence entre les deux : un travailleur social sur deux n'a pas connaissance de l'existence de la checklist alors que c'est deux fois plus fréquent chez les gestionnaires conseil et les conseillers de service à l'utilisateur (alors que dans plus de 4 cas sur 5 la caf du répondant déploie le parcours séparation depuis plus d'un an, ce qui illustre le temps long d'appropriation des parcours par les équipes en caf). Ce point est confirmé par ailleurs : les GC/CSU sont plus nombreux (64 %) que les travailleurs sociaux (47 %) à déclarer s'être sentis en difficulté pour apporter les informations aux allocataires avant la mise en place du parcours séparation.

○ **L'écoute agents**

[186] Les domaines les plus évoqués par les collaborateurs avec les usagers sont sans surprise ceux pour lesquels le parcours a au fond été conçu, à savoir ceux de la Caf : les informations sur les prestations de la Caf (citées par 95 % des répondants), les démarches administratives à effectuer auprès de la Caf (94 % de citation), les aides financières spécifiques à la séparation (90 %). Les domaines les moins évoqués sont à l'inverse ceux qui concernent les partenaires : l'offre de rendez-vous personnalisé avec un partenaire (51 %), les démarches administratives à effectuer auprès d'autres organismes (64 %). La checklist, qui est par essence un moyen d'aborder des thématiques ne concernant pas uniquement la Caf, est très peu utilisée (54 % des collaborateurs disent ne jamais ou presque jamais l'utiliser dans leurs échanges avec les personnes) – tout comme la pochette séparation avec les fiches thématiques dont il est prévu qu'elles soient remises aux usagers (50 %).

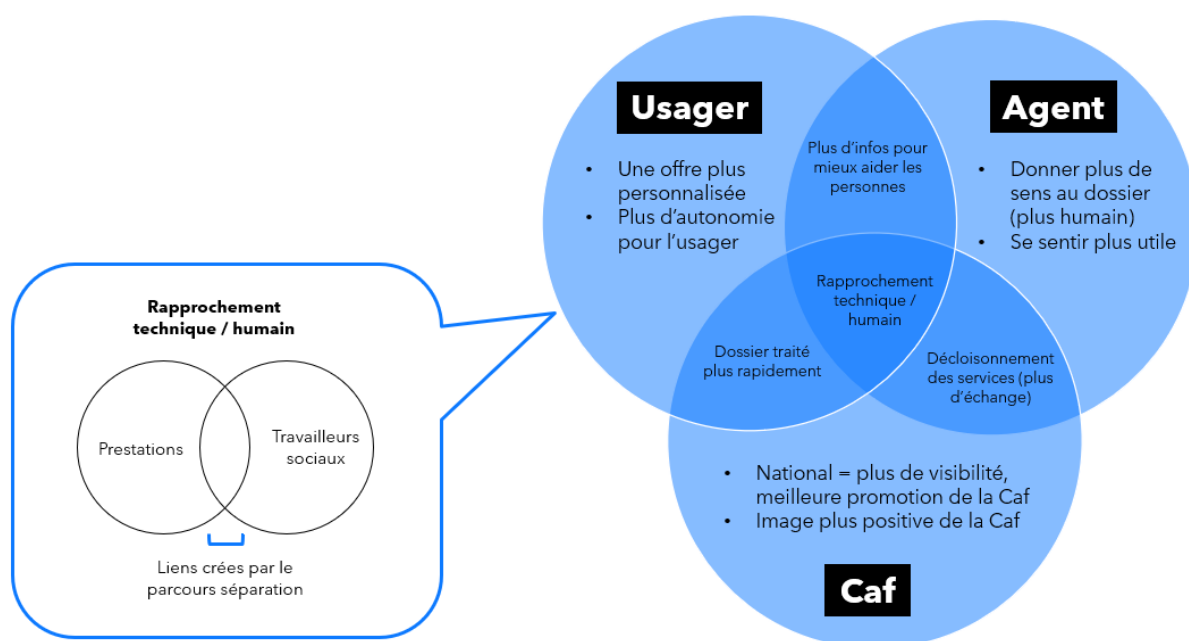
¹¹⁵ Seule une véritable mesure contrefactuelle permettrait une estimation fiable.

• Des évaluations locales

[187] L'enquête menée par l'Igas auprès des Caf a permis d'identifier des caisses locales qui mènent des travaux d'évaluation du parcours séparation. Ainsi, la Caf des Alpes-Maritimes (06) a réalisé début 2024 une analyse approfondie et de qualité du parcours séparation en s'appuyant sur le croisement de plusieurs approches : le remplissage pour les années 2022 et 2023 du tableau de bord prévu pour suivre le parcours, l'exploitation à la maille du département des données de l'enquête pilotée par la Cnaf sur l'écoute usagers du parcours séparation (voir ci-dessus) et deux focus groups internes auprès des agents de la Caf.

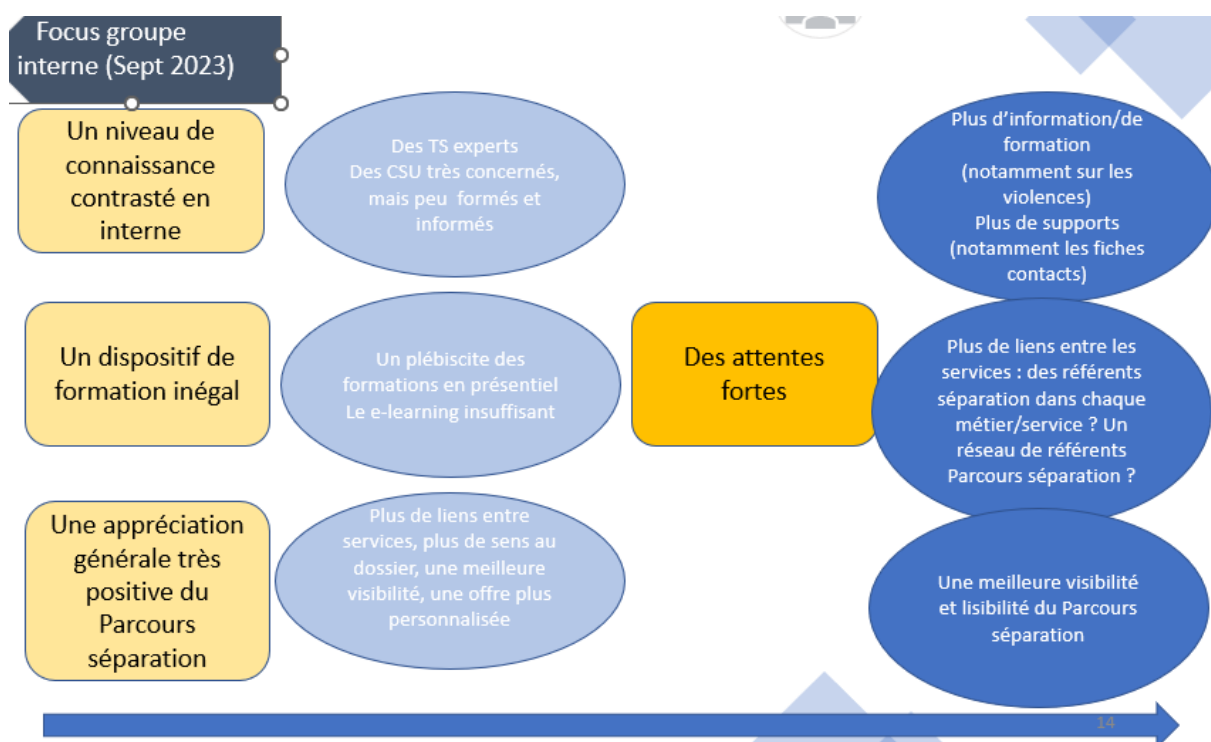
[188] Le focus group de septembre 2023 a notamment conduit à produire une appréciation générale du parcours séparation (voir ci-dessous) qui illustre les bénéfices perçus du parcours pour les collaborateurs. Il met le doigt sur plusieurs enjeux identifiés par la mission Igas au cours de ses investigations, tels que la mise en capacité des personnels à traiter les situations de violences qu'ils détectent et les moyens internes de parvenir à assurer un fonctionnement transversal fluide entre services (voir ci-dessous).

Schéma 5 : Appréciation générale issue du focus group agents réalisé par la Caf des Alpes-Maritimes en septembre 2023



Source : Caf 06, Compte-rendu d'évaluation du Parcours séparation

Schéma 6 : Synthèse des actions internes identifiées par le focus group agents de septembre 2023 dans la Caf 06



Source : Caf 06, Compte-rendu d'évaluation du Parcours séparation.

[189] D'après les données produites par cette Caf, près d'une séparation déclarée sur deux concerne des personnes ayant des enfants à charge. Parmi ces dernières, près de deux sur cinq ont bénéficié d'un rendez-vous personnalisé et un peu plus d'un quart d'un accompagnement social. Dans les 4 mois après l'entrée dans le parcours séparation, près de 30 % des allocataires bénéficient de l'ouverture de nouveaux droits, ratio encore plus élevé pour les allocataires inactifs, à bas revenus ou ayant 3 enfants à charge ou plus. Cela illustre le fait que le parcours permet, dans ce territoire, un ciblage renforcé en direction des publics les plus vulnérables. Les deux droits les plus fréquemment ouverts sont d'abord la prime d'activité (dont la mission a constaté lors de son écoute usagers qu'elle n'est souvent pas connue des allocataires) puis l'allocation de soutien familial.

[190] La Caf s'est de plus essayée à réaliser une analyse contrefactuelle qu'elle dénomme « estimation miroir ». Elle a pour cela comparé l'ouverture de droits en 2023 pour des allocataires ayant eu des rendez-vous des droits par rapport à des allocataires n'ayant pas eu de rendez-vous : pour les allocataires avec enfants¹¹⁶, le taux d'ouverture passe de 35 % à 47 %¹¹⁷. Les actions entreprises au titre du parcours ont permis d'identifier des cas de violences dans un cinquième à un quart des cas suivant l'année prise en compte pour les allocataires ayant des enfants à charge. Une telle prévalence suggère l'importance qu'il y a à articuler finement le parcours séparation et le pack « nouveau rebond » (violences conjugales, DITP) dans les mois et années à venir.

¹¹⁶ Les effectifs pris en compte ne sont pas négligeables : 370 allocataires ayant eu un rendez-vous, 694 ne l'ayant pas eu.

¹¹⁷ Ecart à prendre avec précaution car l'analyse des biais de sélection mériterait un examen approfondi.

[191] Le bilan des actions pro-actives (appels sortants) à destination des allocataires sans enfants a fait apparaître un manque d'efficacité (3 ouvertures de droit pour 395 appels sortants de la Caf) qui a conduit la Caf à suspendre cette action et la déclinaison spécifique du parcours sur cette population.

[192] La Caf relève par ailleurs la difficulté à réaliser le suivi du parcours qui, engageant trois services distincts en son sein, nécessite de collecter des données dans quatre outils métiers distincts. Elle en tire la conclusion qu'il faut centraliser le suivi des actions sur un outil unique, intégrer un suivi des signalements de violences conjugales par l'ensemble des services et faire des points réguliers de suivi inter-services.

2.7.2 Evaluation conduite par la mission Igas

[193] Les résultats qualitatifs de l'écoute usagers commandée par la mission au cabinet Magellan sont présentés dans une annexe séparée (annexe 10).

[194] D'après l'enquête conduite par l'Igas auprès du réseau des Caf, seules 37 % des Caf déclarent associer les usagers au parcours séparation, que ce soit au stade de l'élaboration du parcours, durant le déroulé individuel des parcours ou à la fin. Dans le détail, un peu plus d'une sur dix l'a fait au moment de l'élaboration du parcours (12 %), 16 % le font durant le parcours pour connaître la satisfaction et une sur quatre le fait à la fin du parcours (toujours pour connaître la satisfaction des usagers). La prise en compte directe du point de vue des usagers sur le parcours séparation occupe donc une place mineure dans la majorité des caisses locales de la branche famille. Cela mériterait d'être rectifié en particulier en fin de parcours, afin de mieux connaître la perception des usagers et ainsi d'améliorer en continu le parcours de façon efficace.

2.7.3 Pistes d'évaluation

[195] La branche n'a pas à ce jour examiné quelques questions cruciales, relatives notamment à l'analyse du profil et des motifs d'activation (ou non) du parcours séparation par les allocataires. Cela constituerait un point d'appui fort pour mener des actions d'aller-vers plus ciblées et plus efficaces. De la même façon, la branche n'a pas été étudié en quoi le parcours impacte la réitération de contacts¹¹⁸, les natures des contacts utilisés par les allocataires, l'accès aux droits et aux prestations, la rapidité de cet accès ou encore certains indicateurs de performance (indus, impayés de pension alimentaire...).

[196] Ces différentes pistes d'évaluation nécessiteraient de la part de la Cnaf non seulement un travail pour coupler des méthodes qualitatives et des méthodes quantitatives d'évaluation du parcours séparation, mais aussi de mettre en lien les données de profil, de contacts et de prestations des allocataires dans une approche longitudinale.

[197] De tels travaux pourraient permettre des approfondissements du parcours séparation, par exemple en distinguant les situations de vie selon des degrés de vulnérabilité/complexité (ex. séparation à l'amiable versus séparation avec violences) pour moduler l'action des Caf et

¹¹⁸ La Caf du Bas-Rhin déclare avoir observé, en phase d'expérimentation 2019, une baisse nette de la réitération grâce au parcours. Pour autant, d'autres acteurs auditionnés par la mission tendent à penser que la réitération de contacts peut être un signe bénéfique si elle est la traduction d'une diminution du non recours aux droits.

l'engagement de ressources associées à chaque situation en fonction des besoins et des objectifs visés.

2.8 Mises à jour du parcours séparation

[198] De façon unanime, les acteurs auditionnés par la mission déclarent que la mise à jour des parcours est un travail lourd qui doit être anticipé, sous peine que le parcours ne devienne rapidement obsolète. Plusieurs facteurs peuvent motiver ces actualisations : des changements dans la réglementation ou dans l'action nationale ou locale des partenaires de la Caf, des transformations dans les comportements, besoins ou attentes des usagers, et des évolutions dans la stratégie de la branche famille elle-même (par exemple offre de contacts multicanaux, nouveaux services). Pour autant, il n'apparaît pas à ce stade que la branche se soit dotée de process formalisant une boucle d'amélioration continue du parcours, ce qui constitue donc un chantier pour l'avenir. Cela n'a néanmoins pas empêché des actualisations ponctuelles, en particulier pour approfondir la relation interbranche famille-maladie.

2.8.1 Les travaux conjoints avec la CNAM en 2023

[199] La Cnaf et la Cnam, dans la continuité de leur convention de partenariat de 2022, ont diffusé dans leurs réseaux respectifs fin 2023 une lettre réseau conjointe sur l'actualisation du parcours séparation. Outre l'adaptation de certains outils, cette mise à jour constitue une première étape d'approfondissement du parcours en interbranche. Les progrès sont à ce stade limités (meilleure maîtrise réciproque des offres et services de chacun pour mieux orienter les usagers). Comme indiqué précédemment, d'autres travaux pourraient suivre (ex. transmission croisée de données).

2.8.2 Les autres mises à jour du parcours

[200] Différentes mises à jour sont en cours de déploiement ou en préparation. Ainsi, le module de formation violences conjugales du parcours a été mis à jour fin 2023 pour s'adapter aux évolutions législatives et réglementaires (cf. aide d'urgence pour les victimes de violences conjugales). De la même façon, des travaux ont été engagés pour adapter l'offre de service aux parents n'ayant pas la résidence principale de l'enfant.

[201] Face aux difficultés récurrentes identifiées sur le tableau de bord du parcours séparation, la Cnaf a déclaré travailler à l'élaboration d'un tableau de pilotage pour l'ensemble des parcours usagers (objectif qu'elle s'était déjà fixé en 2022 à l'occasion de l'évaluation du parcours séparation auprès des directions des Caf). La mission Igas n'a pas connaissance de l'horizon temporel que s'est donné la Caf pour concrétiser ce sujet pourtant prioritaire.

[202] D'autres adaptations sont d'ores et déjà prévues (ex. sur l'accompagnement des parents non hébergeants) ou à prévoir comme celles liées au déploiement dans la branche de l'approche populationnelle (enjeu d'articulation avec le parcours séparation – voir ci-dessus) et à l'expérimentation du pack Nouveau départ (cf. ci-dessus).

ANNEXE 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

ANNEXE 5 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE MALADIE. L'EXEMPLE DU PARCOURS COORDONNE « ARRIVÉE DE L'ENFANT » DES BRANCHES FAMILLE ET MALADIE.....	131
INTRODUCTION	132
1 LES PARCOURS USAGERS DANS LA RELATION DE SERVICE DE L'ASSURANCE MALADIE	132
1.1 L'ASSURANCE MALADIE COUVRE UN PUBLIC DIVERSIFIÉ ET NOMBREUX QU'ELLE PREND EN CHARGE GRÂCE À UN RÉSEAU MAILLANT L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	132
1.2 UN RECOURS CROISSANT AU NUMÉRIQUE, QUI PRÉSERVE UN USAGE CONSÉQUENT DES CANAUX DE CONTACTS TRADITIONNELS.....	133
1.2.1 Une impulsion croissante vers le numérique pour les usagers dits autonomes qui soulève des interrogations pour les publics fragiles.....	133
1.2.2 La Mission d'Accompagnement Santé (MAS), illustration d'une offre de service d'accompagnement intégrée.....	136
1.3 L'UTILISATION CROISSANTE DU « PARCOURS USAGER », NOTION ANCIENNE AU SEIN DE LA BRANCHE MALADIE, MAIS POLYSEMIQUE	137
1.4 UN TRAVAIL DE PLUS EN PLUS ÉTROIT AVEC LA BRANCHE FAMILLE, NOTAMMENT POUR LE DÉPLOIEMENT DE PARCOURS USAGERS	138
2 LE PARCOURS ARRIVÉE DE L'ENFANT : UN PARCOURS COORDONNÉ DES BRANCHES FAMILLE ET MALADIE	140
2.1 CONTEXTE ET ORIGINE : UNE CONCEPTION ÉLARGIE ET UNE PRISE EN CHARGE MIEUX COORDONNÉE DE LA PARENTALITÉ	140
2.1.1 Un parcours qui prolonge le parcours maternité, historiquement piloté et déployé par l'Assurance Maladie	140
2.1.2 Un parcours qui illustre l'attention politique et administrative croissante portée à la parentalité et à la petite enfance	142
2.2 LA CONCEPTION DU PARCOURS ARRIVÉE DE L'ENFANT S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE MÉTHODOLOGIE NATIONALE ÉTABLIE PAR LA CNAF	143
2.2.1 Les objectifs du parcours : visibilité des démarches et coordination des acteurs	143
2.2.2 Méthodologie d'élaboration du parcours arrivée de l'enfant.....	144
2.3 UN PARCOURS INTERBRANCHE QUI PRÉVOIT UN ACCOMPAGNEMENT COORDONNÉ	149
2.3.1 Les caractéristiques du parcours.....	149
2.3.2 L'organisation interne des caisses	162
2.4 UN PARCOURS PROMETTEUR DONT LE DÉPLOIEMENT RÉCENT NE PERMET PAS DE DRESSER UN VRAI BILAN	163
2.4.1 Des évaluations précoces qui mettent en évidence le besoin de coordination	163
2.4.2 Les perspectives du parcours arrivée de l'enfant	167

Introduction

[1] La présente annexe présente les actions de la sécurité sociale entreprises dans une logique de parcours coordonné autour du moment de vie de l'arrivée d'un enfant. La branche maladie du régime général qui a été la première à structurer son action avec un parcours maternité, et la branche famille (qui s'est organisée plus récemment, avec un parcours appelé « Arrivée de l'enfant ») ont structuré leurs offres de services sous la forme de parcours, posant aujourd'hui un enjeu d'harmonisation interbranche des services proposés.

[2] La présente annexe détaille la relation de service au sein de la branche maladie (1) avant de présenter le parcours arrivée de l'enfant (2), piloté par la branche famille depuis la COG 2023-2027.

1 Les parcours usagers dans la relation de service de l'assurance maladie

1.1 L'assurance maladie couvre un public diversifié et nombreux qu'elle prend en charge grâce à un réseau maillant l'ensemble du territoire

[3] Une particularité de l'assurance maladie du régime général réside dans l'étendue des publics qu'elle couvre, avec près de 60 millions de bénéficiaires, soit 88 % de la population¹¹⁹. C'est la branche de sécurité sociale qui a le plus grand nombre d'assurés. Son public cible se répartit en trois catégories principales : les assurés¹²⁰ tout d'abord ; des acteurs professionnels du système de santé ensuite, salariés et libéraux, entendus au sens large et couvrant par exemple, les établissements, les laboratoires et taxis ; enfin, les entreprises (par exemple pour les risques des maladies et accidents du travail).

[4] La Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2023-2027 de la CNAM fixe les grandes orientations stratégiques de l'opérateur, et assigne six grands objectifs à l'assurance maladie¹²¹ :

- garantir aux usagers une offre de services performante et personnalisée ;
- assurer l'accessibilité territoriale et financière du système de soins ;
- faire de la prévention, des enjeux de la transition écologique et de la santé publique des marqueurs de l'engagement de l'assurance maladie ;
- impulser et accompagner la transformation du système de soins ;

¹¹⁹ [https://www.securite-](https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2020/CHIFFRES%20CLES%202020%20ED2019.pdf)

[sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2020/CHIFFRES%20CLES%202020%20ED2019.pdf](https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2020/CHIFFRES%20CLES%202020%20ED2019.pdf)

¹²⁰ Les bénéficiaires du régime général de l'assurance maladie, dont les étudiants, les travailleurs indépendants et une partie des sections locales mutualistes de fonctionnaires ainsi que toute personne bénéficiant de droit à l'assurance maladie au titre de la résidence avec la Protection Universelle Maladie (PUMA) et les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (C2S).

¹²¹ Une COG dédiée à la branche risques professionnels est en cours d'élaboration au moment de la mission.

- déployer une stratégie ambitieuse de lutte contre la fraude ;
- soutenir opérationnellement les ambitions grâce à la performance et l'efficacité de la branche.

[5] Pour mener ses missions, l'assurance maladie s'appuie sur près de 87 000 collaborateurs¹²² répartis dans 164 ¹²³ structures aux fonctions et champs d'intervention complémentaires. L'assurance maladie regroupe ainsi :

- 102 Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM) couvrant, par exemple, l'affiliation des assurés sociaux et la gestion de leurs droits et le traitement des feuilles de soins et prestations ;
- 16 caisses régionales : les Caisses Régionales d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (Carsat) et la Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile-de-France (Cramif), qui interviennent en particulier sur les risques professionnels avec un volet prévention, la tarification et l'accompagnement des assurés en difficulté ;
- 16 Directions Régionales du Service Médical (DRSM) constituées de praticiens-conseils et de personnels administration, acteurs médicaux de la gestion du risque et du service du contrôle médical ;
- 4 Caisses Générales de Sécurité Sociale (CGSS)¹²⁴ outre-mer, et deux Caisses Communes de Sécurité Sociale (CCSS)¹²⁵ ;
- 13 Unions pour la Gestion des Établissements de Caisses de l'Assurance Maladie (UGECAM) qui gèrent les 225 établissements sanitaires et médico-sociaux de la branche maladie ; 9 Centres de Traitement Informatique (CTI) ;
- 3 Centres d'Éditique Informatique Régionale (CEIR) chargés du traitement des données , dont le but est d'informatiser et de régionaliser la gestion des prestations versées aux assurés.

1.2 Un recours croissant au numérique, qui préserve un usage conséquent des canaux de contacts traditionnels

1.2.1 Une impulsion croissante vers le numérique pour les usagers dits autonomes qui soulève des interrogations pour les publics fragiles

[6] La stratégie relation usager de la branche maladie réside essentiellement dans l'incitation renforcée à l'usage des outils numériques par les assurés dits autonomes, en particulier à partir du

¹²² <https://www.ucanss.fr/rapports/emploi/carnet-emploi-2023.pdf>

¹²³ <https://www.assurance-maladie.ameli.fr/qui-sommes-nous/organisation/reseau-proximite>

¹²⁴ Les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) assurent dans les départements d'outre-mer les missions de la Sécurité sociale pour les branches maladie, vieillesse et veuvage, et recouvrement, confiées en métropole aux Urssaf, caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et mutualité sociale agricole (MSA).

¹²⁵ L'une en Lozère regroupant la branche famille, maladie et recouvrement, la seconde réunissant les branches maladie et famille dans les Hautes-Alpes.

compte Ameli¹²⁶. Elle repose sur la dématérialisation d'un très grand nombre de démarches pour l'assuré, afin de consacrer prioritairement les canaux traditionnels que sont l'accueil physique et le téléphone aux assurés nécessitant un accompagnement particulier, en raison de fragilités. Ainsi, alors qu'en 2021 environ 40 millions d'assurés¹²⁷ disposaient d'un compte Ameli, ils étaient 44 millions en 2023¹²⁸, de la même manière, près de 11 millions ont activé leur Espace Santé, après deux ans d'existence¹²⁹.

[7] Pour cela, de nombreux services en ligne ont été instaurés, comme la demande de remboursement d'une feuille de soins, le coffre-fort numérique, ou encore « Mon espace santé ». Cette stratégie suppose la maîtrise des outils numériques par les assurés, y compris pour ceux rencontrant le plus de difficultés, ce qui pose des enjeux d'inclusion numérique. Pour ce faire, la branche organise des ateliers numériques. Par ailleurs, elle s'inscrit dans le programme interbranche « Dites-le nous une fois » (une annexe spécifique sur ce point figure dans la COG 2023-2027 de la branche) dont le but est d'éviter aux usagers de fournir, lors de leurs démarches en ligne, des informations ou pièces justificatives déjà détenues par d'autres organismes de sécurité sociale.

[8] Ainsi, la stratégie repose sur trois piliers définis dans la COG actuelle :

- l'espace numérique pour les personnes autonomes et les démarches simples ;
- l'accueil sur rendez-vous dans une « logique d'échanges conclusifs sur des sujets d'expertise (complémentaire santé solidaire (C2S), prestations en espèces, etc.) » ;
- le maintien d'une offre sans rendez-vous pour les situations d'urgence.

[9] Cette stratégie multicanale a fait l'objet en 2023 d'une lettre-réseau (LR-DDO-81/2023) visant à renforcer l'offre de rendez-vous et à réorganiser l'accueil. Partant du constat que l'accueil et les rendez-vous étaient fortement hétérogènes sur l'ensemble du territoire, la caisse nationale a fixé l'objectif d'une convergence vers un volume minimal d'activité, fixé en moyenne à trois rendez-vous téléphoniques pour 100 assurés sur une année. De fait, trois objectifs sont mis en avant :

- Une offre de rendez-vous renforcée (développement des rendez-vous et de rendez-vous téléphoniques dits « conclusifs ») ;
- La qualité, avec la prise en charge des demandes urgentes et la formation métier ;
- La réduction du flux de visites sans rendez-vous avec le renforcement du partenariat avec le réseau France Services.

¹²⁶ L'expérimentation de la carte Vitale sur smartphone, en cours dans huit départements au moment de la mission, avant éventuelle généralisation en 2025, devrait accélérer ce mouvement.

¹²⁷ <https://www.assurance-maladie.ameli.fr/presse/2021-09-21-cp-40-millions-comptes-ameli>

¹²⁸ <https://rapport-annuel.assurance-maladie.fr/chiffres-cles>

¹²⁹ <https://www.assurance-maladie.ameli.fr/actualite/mon-espace-sante-2-ans-le-carnet-de-sante-numerique-deja-active-par-11-millions-de-francais>

[10] Il est par exemple demandé au réseau de « surbooker » des box de rendez-vous (à savoir : prévoir plus de rendez-vous qu'il n'existe de plages ouvertes), de réduire de 30 à 15 minutes leur durée et d'instaurer des plages de temps dédiées à leur préparation. Une pratique courante consiste à appeler l'assuré quelques jours avant le rendez-vous afin de lui rappeler le rendez-vous et de le préparer : cette pratique permet non seulement d'assurer une plus grande utilité au rendez-vous mais aussi, dans certains cas, de répondre dès cette étape aux besoins de la personne, ce qui permet de libérer la plage horaire du rendez-vous pour d'autres assurés.

[11] L'enjeu par ailleurs affiché est d'améliorer la prise en charge des demandes urgentes. En effet, pour un même motif, alors que certaines CPAM proposeront un accompagnement le jour même, d'autres en positionneront un à J+2 ou J+3, voire plus. Ainsi sont définis deux types de demandes justifiant une prise en charge prioritaire, le jour même :

- indemnités journalières : perte de revenus supérieure à 30 jours, à la suite d'un arrêt de travail ;
- gestion des bénéficiaires : ouverture de droits nécessaires à la couverture de soins prévus à brève échéance ou déjà engagés (soins onéreux, hospitalisation).

[12] En outre, un rappel des consignes de prise en charge des demandes d'aide médicale d'Etat (AME) est réalisé, avec l'instruction d'accueillir les primo-demandeurs sans rendez-vous et de développer sur ce sujet leur partenariat avec les Espaces France Services. La remise de la carte de l'AME doit également se faire sans rendez-vous et sur simple visite du demandeur.

[13] Toutefois, malgré ces directives de la caisse nationale de maintenir l'accueil sans rendez-vous pour les demandes urgentes données dans la lettre au réseau précitée, certaines caisses primaires ont pu faire le choix de ne conserver un accueil ouvert uniquement aux personnes ayant rendez-vous – en particulier à la suite de la fermeture des sites lors de la crise de la Covid-19. Les orientations de la COG actuelle garantissent désormais un accueil physique tout en le recentrant sur les situations des personnes qui en ont le plus besoin.

[14] La volonté de dématérialisation de l'ensemble des démarches s'élargit à tous les assurés, y compris ceux fragiles, comme l'illustre une rubrique consacrée à ce sujet sur le site de l'Assurance Maladie. Datée du 14 mars 2024, son titre est « Le compte Ameli : un outil pour accompagner les assurés fragilisés dans leurs démarches en ligne ». Le compte Ameli est décrit comme un outil permettant de répondre aux demandes des assurés les plus fragiles. Pourtant, la création d'un compte Ameli peut aussi présenter le risque de pénaliser les usagers les plus éloignés du numérique. Pour y répondre, un encadré est consacré aux espaces France Services, qui invite les assurés à s'y rendre afin d'être accompagnés dans leurs démarches et utilisation des outils numériques.

[15] Cette redirection des publics fragiles vers les espaces France Services où les agents ne sont formés qu'à un traitement des demandes de niveau 1 - là où au sein de la branche maladie, les usagers peuvent être pris en charge en accueil de niveau 2 par des conseillers formés à des situations complexes - pourrait compliquer les démarches de ces assurés confrontés à un plus grand nombre d'opérateurs à rencontrer pour traiter leur situation. Ajoutée à l'inégale répartition

des espaces France services sur le territoire¹³⁰, cette complexification du paysage d'acteurs peut avoir des conséquences néfastes pour les usagers fragiles, notamment par des prises en charges retardées, ce qui d'un point de vue sanitaire peut parfois engendrer des pertes de chance¹³¹.

1.2.2 La Mission d'Accompagnement Santé (MAS), illustration d'une offre de service d'accompagnement intégrée

[16] L'assurance maladie œuvre à l'amélioration de l'accès aux soins. En 2020, un travail de rapprochement des actions menées a conduit à confier un champ d'action conséquent à la Mission Accompagnement Santé (MAS)¹³², afin de constituer le point d'entrée de l'offre de service d'accompagnement intégrée. Considérant l'étendue des questions d'accès aux droits et aux soins, celle-ci s'appuie sur une forte collaboration avec les différents services des caisses, afin notamment de promouvoir son action auprès des professionnels de santé via les délégués de l'Assurance Maladie et les partenaires afin d'accroître la détection des situations de fragilités chez les assurés. Concrètement, son objectif est d'assurer un accompagnement attentionné par un conseiller afin de fluidifier le parcours de l'assuré qui en a besoin et de faciliter, le cas échéant, l'ouverture de ses droits.

[17] Les MAS s'appuient sur une démarche que la Cnam qualifie d'« aller-vers » auprès de certains publics identifiés comme fragiles à travers des partenariats établis, entre organismes de protection sociale, des entités publiques (ex. France travail) ou d'autres types de structures comme des associations (Les Restaurants du Cœur, Emmaüs par exemple). Pour cela, elles usent d'une approche populationnelle qui a conduit à identifier certains publics dits fragiles, notamment les personnes en situation de handicap, éloignées du numérique, âgées, jeunes, en situation de non-recours aux droits ou au soins, écrouées, demandeurs d'emploi.

[18] Sa mise en place conduit localement à mener une forte collaboration entre les différents services de l'Assurance Maladie (CPAM, CGSS, Carsat, Cramif, DRSM) et entre services internes de chaque caisse (service social, service médical, centre examens de santé, Ugecam) ce qui favorise leur décroisement. Pour traiter globalement les questions d'accès aux droits et aux soins, les agents des MAS doivent pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance de l'ensemble des acteurs et organismes intervenant autour des populations accompagnées, de l'offre de soins disponible sur le territoire et des partenaires extérieurs possiblement mobilisables.

[19] Il s'agit pour les MAS d'une démarche de mise en réseau, afin de travailler avec des partenaires externes (institutions publiques, associations, centres sociaux...) pour qu'ils soient en capacité de mettre en contact avec la MAS les assurés qui en ont besoin. Le conseiller accompagnant santé est ainsi chargé de contacter l'assuré, de réaliser un bilan des droits et des besoins et d'établir une orientation et un accompagnement en lien avec sa santé.

¹³⁰ Delcros Bernard, Pousnier-Winsback Marie-Agnès, Vilnius Florence. *France Services, Une nouvelle étape vers un « service universel »*. 2023

¹³¹ Voir notamment le rapport IGAS-IGF décembre 2022 « Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de sécurité sociale ».

¹³² Présentée de manière détaillée dans la LR-DDO-101/2020.

[20] Ces conseillers constituent des interlocuteurs privilégiés pour les assurés fragiles en leur offrant un accompagnement dans un objectif d'autonomisation dans leurs démarches. A ce titre, en 2023, près de 220 000 accompagnements individuels ont été réalisés, soit 0,34 % des assurés accompagnés, et plus de la moitié a abouti à la réalisation de soins¹³³.

1.3 L'utilisation croissante du « parcours usager », notion ancienne au sein de la branche maladie, mais polysémique

[21] Le terme parcours est fréquemment utilisé au sein de la branche mais recouvre des réalités diverses. Ce terme est employé depuis les années 2000 dans plusieurs sens, ce qui complexifie son recensement et sa bonne appréhension dans la documentation disponible : « parcours de soins », « parcours attentionné », « parcours d'installation », « parcours usager ». Propre à la branche maladie, le « parcours de soins » est très présent au sein des COG, en raison d'un usage commun dans le secteur de la santé, en particulier depuis qu'est instauré le « parcours de soins coordonné »¹³⁴. Le ministère de la santé évoque ainsi une « révolution qui place les patients au centre de la prise en charge. L'objectif est que ce ne soit pas eux qui s'adaptent au système de santé mais le système qui s'organise pour répondre à leurs besoins »¹³⁵. Le parcours place l'usager au centre de l'organisation de sa prise en charge. La notion de « parcours d'installation » a quant à elle émergé à la suite de l'intégration du régime social des indépendants (RSI) et concerne l'accompagnement des professionnels de santé libéraux dans les démarches et les formalités à réaliser au moment de leur installation, particulièrement, lorsqu'il s'agit de la première. Ce parcours est particulièrement cité dans la COG actuelle de la CNAM et illustre la volonté d'accompagner les professionnels de santé, dans un contexte de pénurie touchant de nombreux territoires.

[22] La notion de « services attentionnés » apparaît relativement tôt au sein des COG, laissant apparaître les prémices du parcours usager. Elle figure dans la COG 2006-2009 dont un titre est consacré à cet emploi : « Proposer des services attentionnés » ainsi qu'un sous-titre, faisant intervenir la notion de parcours : « Des parcours clients et des services dédiés à certaines populations ou segments de publics ». Ils visent à prendre en compte des situations de fragilité administrative, sociale ou médicale, en informant et orientant vers le parcours de soins, notamment pour les personnes éloignées du système de santé. Il est d'ailleurs précisé à ce titre, que le service social « s'attachera à articuler ses interventions avec les actions réalisées par les services administratifs et médicaux de la branche et les principaux partenaires extérieurs ». Ce terme prend ensuite l'appellation de « parcours attentionnés » dans la COG suivante, avec une exigence d'associer « les autres organismes de sécurité sociale et en cohérence avec les démarches de modernisation et de simplification portées par l'Etat ». C'est dans ce cadre que les parcours dits « maternité » et « déménagement » ont été créés en amont de la COG, en 2008.

¹³³ Rapport d'activité 2023 de l'Assurance Maladie.

¹³⁴ Le parcours de soins coordonné a été mis en place par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Il consiste à confier à un médecin traitant les différentes interventions des professionnels de santé pour un même assuré, dans un objectif de rationalisation des soins. Son respect conditionne la prise en charge normale des dépenses de santé. A défaut, les patients s'exposent à des majorations financières.

¹³⁵ Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités « Parcours de santé, de soins et de vie. Une approche globale au plus près des patients » In sate.gouv.fr : Parcours des patients et des usagers.

[23] Ces offres, aussi appelées « offres d'accompagnement », « offres attentionnées », ou simplement « offres de services » contribuent à obscurcir la distinction entre les parcours usagers existants et ce qui relève de « l'offre de services ». En effet, du point de vue de la mission, le parcours usagers n'est pas tant une nouvelle offre de services qu'un mode de structuration de services existants tournée vers l'utilisateur et ses démarches.

[24] Ainsi lorsque la mission a sollicité la documentation relative aux parcours usagers de la branche, elle a reçu un ensemble de lettres-réseaux consacrées à des « offres d'accompagnement » (personnes écrouées, sans-abris, nouveaux étudiants étrangers, personnes entrant en invalidité), pouvant ainsi laisser penser qu'il s'agissait de parcours, bien que ce terme demeurât absent de cette documentation. Cela illustre la relative confusion qui entoure l'usage du terme parcours au sein de la branche, y compris pour les équipes nationales en charge de piloter la relation usager. Le terme est utilisé dans une acception floue et polysémique, sans définition posée au préalable ni méthodologie claire. Cette situation est facteur de confusion. Une clarification entre offre d'accompagnement et parcours usagers est nécessaire : les objectifs poursuivis, bien que similaires (améliorer l'accès aux droits, limiter le non-recours par exemple) ne sont pas poursuivis de la même manière. Les parcours et offres d'accompagnement relèvent de la direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins et de la direction déléguée aux opérations, plus précisément de la direction de l'intervention sociale et de l'accès aux soins.

[25] La COG 2023-2027 promeut les approches coordonnées et interbranches dans le cadre de la fiche n°1.3 intitulée « Développer des offres et des services coordonnés avec d'autres institutions, notamment en interbranches ». Y sont annoncés différents parcours : séparation ; jeunes (dont des parcours attentionnés pour des publics spécifiques : monoparents de moins de 25 ans, jeunes sortants d'ASE); assurés en incapacité ou invalides âgés ; aidants familiaux ; travailleurs indépendants à l'occasion de la création d'entreprise ; passage en retraite pour inaptitude.

1.4 Un travail de plus en plus étroit avec la branche famille, notamment pour le déploiement de parcours usagers

[26] L'assurance maladie prend une place croissante dans les travaux interbranches, en particulier dans le déploiement des parcours usagers communs. Si elle développait déjà un certain nombre de services attentionnés, parfois appelés parcours attentionnés et donc mono branches, elle s'investit fortement dans le déploiement des parcours interbranches.

[27] D'après l'enquête de la mission réalisée par questionnaire (en mai 2024) auprès de l'ensemble des caisses primaires¹³⁶, les parcours usagers les plus fréquemment déclarés comme déployés par les CPAM (sur 98 répondants) sont :

- Help (93 caisses dont 8 pilotes) ;
- Arrivée de l'enfant/naissance (87 dont 43 pilotes) ;
- Installation des professionnels de santé (77 dont 66 pilotes) ;

¹³⁶ Voir annexe 2 pour les résultats détaillés.

- Jeunes (73 dont 53 pilotes) ;
- Perte d'un proche (72 dont 49 pilotes) ;
- Invalidité (52 dont 36 pilotes) ;
- Séparation (55 dont 20 pilotes) ;
- Jeunes sortants d'ASE (77).

[28] Ce recensement illustre le faible nombre de parcours usagers que les caisses locales de la branche maladie déclarent piloter elles-mêmes, mais aussi les nombreux parcours auxquels elles disent s'associer dans une logique interbranche : le parcours arrivée de l'enfant piloté par la Cnaf, perte d'un proche piloté par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), et Help, piloté par l'Urssaf-Caisse nationale (repérage et accompagnement des indépendants en difficultés). Ces parcours peuvent trouver localement un pilote d'une branche différente de la caisse nationale initiatrice. Ainsi, d'après les données recueillies par la mission à partir de l'enquête par questionnaire, le parcours perte d'un proche apparaît davantage piloté localement par les CPAM que par les CARSAT.

[29] Si précédemment des partenariats interbranches pouvaient avoir été conclus, en particulier au niveau local, une impulsion au niveau national a été donnée par la signature d'une convention cadre de partenariat entre Cnam et Cnaf en février 2022. Son objet principal est la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et aux soins, l'accompagnement des publics vulnérables dans une perspective d'amélioration de la qualité de service rendu à leurs usagers et la simplification des démarches à réaliser¹³⁷.

[30] Ainsi, la Cnaf et la Cnam se sont engagées ensemble à s'acculturer réciproquement grâce à la mise à disposition de ressources sur l'accès aux droits, comme la C2S, les MAS, les services en ligne ou le dispositif d'inclusion numérique par la branche maladie, et les différents dispositifs d'action sociale qui couvrent les différents champs d'action des Caf ou encore les services en ligne monenfant.fr.

[31] L'article 3 est dédié à la mise en place de parcours coordonnés (comprendre « en interbranche »), et occupe une place relativement importante par rapport aux autres articles. Il exprime l'engagement des deux caisses à travailler sur l'opérationnalité et l'optimisation des parcours existants, en se coordonnant sur la prise en charge de la personne tout en améliorant la lisibilité des offres de services. Figurent, à l'ordre du jour du comité de pilotage annuel, des thématiques telles que les segments populationnels ou les événements de vie, traités par les directions métiers en fonction des priorités et ressources disponibles propres à chaque partie. Ces parcours coordonnés peuvent se traduire par des accueils coordonnés, qu'ils soient physiques ou dématérialisés, dont l'objectif est de regrouper au sein d'un même espace un agent de chaque branche en capacité de répondre aux usagers à l'ensemble de leurs questions liées à leur situation.

¹³⁷ Les articles principaux de la convention sont les suivants. Article 2 : connaissances et informations réciproques sur les champs d'interventions, offres de services et les prestations des parties. Article 3 : parcours coordonnés adaptés à des situations de vie spécifiques. Article 4 : accueils coordonnés des Caf et CPAM. Article 6 : échange de données. Article 7 : référents nationaux. Article 8 : gouvernance et suivi du partenariat. Article 9 : partenariat locaux

Ceux-ci sont laissés à la libre marge de manœuvre des caisses au niveau local, qu'il s'agisse d'accueils communs, de permanences communes, d'ateliers communs ou de rendez-vous coordonnés. Ce point entre en résonance avec la mise en place du parcours coordonné « arrivée de l'enfant » dont le déploiement prévoit des ateliers collectifs et des rendez-vous conjoints (voir ci-dessous).

[32] Cette convention vise aussi à faciliter les échanges de données, en particulier lorsqu'ils sont nécessaires à l'orientation des publics cibles au travers de l'article 82 de la loi 2020-1675 du 14 décembre 2020, qui rend possibles les échanges de données à caractère personnel par les organismes de sécurité sociale dans un objectif de lutte contre le non-recours aux droits. Toutefois, la mission a observé à plusieurs reprises, notamment lors des divers entretiens qu'elle a pu réaliser, des difficultés quant à la possibilité effective d'y procéder, au regard de la compatibilité technique des systèmes d'informations au niveau national comme au niveau local.

[33] L'annexe 1 jointe à la convention annonce le déploiement de parcours usagers comme « central pour renforcer l'accès aux droits et aux soins ». Les deux branches s'engagent ainsi à collaborer sur des thèmes prioritaires tels que les jeunes, les aidants familiaux, ou encore la naissance et les jeunes parents. Des groupes de travail ont ainsi été créés sur les thèmes « Naissance / Jeunes parents » ou « Jeunes (cible généraliste – cible sortie Aide Sociale à l'Enfance) ». Les référents nationaux identifiés dans le cadre de cette coopération sont pour la branche famille la direction du réseau, notamment le département appui à la relation de service et aux métiers, et la direction des politiques familiales et sociales, et pour la branche maladie, la direction de l'intervention sociale et de l'accès aux soins, en charge des partenariats, la direction de la relation client et du marketing, et la direction des assurés pour les aspects sanitaires.

[34] Le parcours « arrivée de l'enfant » s'inscrit dans ce cadre. En effet, lors de ses investigations, la mission a pu observer des illustrations de ce copilotage au niveau local, par la mise en place d'ateliers communs, ou encore de rendez-vous communs¹³⁸.

2 Le parcours arrivée de l'enfant : un parcours coordonné des branches famille et maladie

2.1 Contexte et origine : une conception élargie et une prise en charge mieux coordonnée de la parentalité

2.1.1 Un parcours qui prolonge le parcours maternité, historiquement piloté et déployé par l'Assurance Maladie

[35] Le parcours arrivée de l'enfant est piloté par la Caisse nationale aux allocations familiales (Cnaf) en partenariat avec la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). Il s'agit donc d'un « parcours coordonné ». Il complète en effet le volet accès aux droits du « parcours maternité » de la branche Maladie créé en 2009, et n'a pas vocation à s'y substituer.

¹³⁸ Aspect développé dans l'analyse du parcours arrivée de l'enfant.

[36] Le parcours maternité créé par l'Assurance Maladie s'adresse à toutes les femmes enceintes, les couples et les parents d'enfant de 0 à 3 ans. Toutefois, ce parcours traite essentiellement l'aspect sanitaire de cet événement de vie¹³⁹. Il poursuit deux objectifs :

- informer les femmes enceintes sur leurs droits et démarches pour favoriser l'accès aux droits et aux soins, et ainsi limiter les inégalités sociales de santé dans le suivi de leur grossesse ;
- leur apporter des conseils en santé pour réduire les facteurs de risques liés à la grossesse et pour les aider à adopter des comportements favorables à leur santé et à celle de leur enfant jusqu'à l'âge de 3 ans. A ce parcours, sont associés la Protection Maternelle et Infantile (PMI) et les professionnels de santé, telles les sages-femmes. La CNAF n'est pas un partenaire sur ce volet, mais peut selon les territoires, intervenir au sein des ateliers santé.

[37] La déclaration de grossesse déclenche des actions d'accompagnement diverses et personnalisées telles que l'envoi des livrets « Je prépare l'arrivée de mon enfant »¹⁴⁰ et « J'accompagne les premiers pas de mon enfant »¹⁴¹ sur le compte Ameli, ainsi que d'un calendrier personnalisé concernant le suivi médical. En outre, sont envoyés des messages et SMS, invitant à réaliser différents soins et gestes de prévention, comme la vaccination et la réalisation d'un bilan bucco-dentaire au quatrième mois de grossesse. Des rappels sont envoyés périodiquement concernant les examens de suivi médical et les différentes vaccinations.

[38] Enfin, des ateliers futurs parents – santé et prévention sont organisés par les différentes CPAM, en partenariat avec un professionnel de santé, centrés sur les thématiques relatives à la santé et à la prévention durant la grossesse et la petite enfance en cohérence avec les priorités de santé publique.

[39] L'introduction du parcours « arrivée de l'enfant » par la CNAF en partenariat avec la CNAM souligne la volonté de la branche famille de prendre en compte ce moment de vie dans une acceptation élargie. En effet, le parcours a vocation à agréger l'ensemble de l'offre existante afin d'en améliorer la lisibilité et l'articulation.

[40] La coexistence des deux parcours peut cependant être source de confusion. Dans une logique centrée sur l'utilisateur, l'articulation entre ces deux parcours mériterait d'être clarifiée par les deux branches.

[41] Selon les territoires, les constats de la missions réalisés lors des investigations terrain¹⁴², montrent que l'ambition pourrait être d'offrir un parcours englobant, intégrant le parcours maternité au parcours arrivée de l'enfant, grâce à un travail interbranche. Toutefois, interrogée sur ce point, la CNAM indique que sa ligne directrice est de maintenir et de faire coexister ces deux parcours, en dépit du risque de confusion pour les usagers et les agents déjà souligné.

¹³⁹ Même s'il évoque également le versement des indemnités journalières de maternité.

¹⁴⁰ Il s'agit d'un document d'une quarantaine de pages recensant les différentes étapes durant la grossesse (suivi médical, réflexes santé, la grossesse au travail, le congé maternité...), avant l'accouchement (le choix de la maternité, les frais d'accouchement, l'anesthésie...) et après la naissance (le suivi de l'enfant et le retour à la maison).

¹⁴¹ Document d'une dizaine de pages, il recense entre autres, le suivi médical de l'enfant, les bons réflexes à avoir et quand consulter.

¹⁴² La mission s'est rendue dans les Pyrénées-Atlantiques pour approfondir le parcours coordonné Caf/Cpam arrivée de l'enfant.

[42] La mission a choisi d'examiner plus particulièrement le parcours arrivée de l'enfant piloté par la Cnaf en partenariat avec la Cnam, dans la mesure où il constitue à ce stade, le seul parcours coordonné interbranche, conçu autour d'un moment de vie prioritaire, tel que conçu dans les programmes interministériels de transformation publique¹⁴³ et avec la mise en place concrète de dispositifs abordés dans la convention cadre Cnaf/Cnam de février 2022, comme la mise en place d'ateliers ou de rendez-vous communs.

2.1.2 Un parcours qui illustre l'attention politique et administrative croissante portée à la parentalité et à la petite enfance

[43] Le parcours arrivée de l'enfant intervient dans un contexte où l'attention politique et administrative portée à cette thématique se renforce. Sans évoquer l'ensemble des politiques publiques sur ce champ, le parcours s'intègre aux politiques initiées sur le champ de la petite enfance et du soutien à la parentalité, au travers de la démarche de « 1 000 premiers jours » et du service public de la petite enfance.

[44] La politique des 1 000 premiers jours¹⁴⁴ s'articule autour de cinq objectifs :

- Mettre à disposition des parents et futurs parents des informations simples, accessibles et fiables : site 1000-premiers-jours.fr, application mobile des 1 000 premiers jours, livret de nos 1 000 premiers jours, Maisons des 1 000 premiers jours.
- Améliorer l'accompagnement des parents pendant toute la période : généralisation de l'entretien prénatal précoce et de l'entretien postnatal précoce, par exemple.
- Proposer un accompagnement renforcé selon les besoins des parents et les vulnérabilités : déploiement vers un service adapté aux parents en situation de handicap¹⁴⁵, ou en renforçant les moyens de prise en charge en cas de détresse psychologique.
- Inviter les parents à prendre du temps pour construire la relation avec leur enfant : congés maternité et paternité.
- Améliorer la qualité des modes d'accueil du jeune enfant.

Quant à la politique d'accueil du jeune enfant, politique prioritaire du gouvernement depuis 2022, elle est structurée autour de trois axes principaux :

- la levée de tous les freins au développement de l'offre d'accueil,
- le respect des besoins des jeunes enfants replacés au cœur des objectifs, pratiques et contrôles de l'accueil du jeune enfant afin d'attirer vers les métiers de la petite enfance de nouveaux professionnels,

¹⁴³ Le 8^{ème} Comité interministériel de la transformation publique a annoncé deux nouveaux moments de vie, dont « Je deviens parent ».

¹⁴⁴ Instruction n°SGMCAS/202174 du 1^{er} avril 2021 relative aux engagements du Gouvernement pour l'année 2021 autour de la politique des 1 000 premiers jours de l'enfant et de ses modalités de déclinaison territoriale, ainsi qu'aux leviers supplémentaires mis à disposition des acteurs locaux.

¹⁴⁵ En particulier, les services d'accompagnement à la parentalité des personnes en situation de handicap (SAPPH).

- et « l’aller-vers » chaque parent et chaque enfant pour les accompagner vers un accueil réellement universel.

[45] La superposition et la multiplication de politiques dans le champ de la petite enfance et de la parentalité sont donc potentiellement sources de confusion et accroissent le risque de faible compréhension par les parents et de faible lisibilité pour les autres acteurs du domaine. Ainsi, si le parcours arrivée de l’enfant s’inscrit dans ces deux politiques, aucune instruction n’est clairement donnée dans la COG de la CNAF sur leur articulation. En revanche, la dernière COG de la CNAM présente la création du parcours coordonné « naissance » en coopération étroite avec la CNAF, action également coordonnée avec le « futur service universel d’accueil du jeune enfant » et la démarche « mille premiers jours », ce qui est de nature à clarifier et mieux articuler les processus.

2.2 La conception du parcours arrivée de l’enfant s’inscrit dans le cadre d’une méthodologie nationale établie par la Cnaf

[46] Le parcours arrivée de l’enfant est le deuxième parcours après le parcours « séparation »¹⁴⁶, à être déployé par la Cnaf. Il s’agit en revanche, du premier parcours interbranche depuis la signature de la convention cadre Cnaf/Cnam. On parle plus exactement du « parcours coordonné Caf/CPAM à destination des futurs parents et des parents de jeunes enfants » inscrit dans la COG 2023-2027.

2.2.1 Les objectifs du parcours : visibilité des démarches et coordination des acteurs

- Une meilleure visibilité et une articulation renforcée de l’offre de services existante :

[47] L’ambition première affichée par la Cnaf est « d’améliorer la visibilité et l’articulation de l’offre de service existante en faveur des futurs et jeunes parents afin de promouvoir un accompagnement global, de simplifier les démarches et d’améliorer l’accès aux droits et aux services pour ce public »¹⁴⁷. La richesse des offres de services des Caf et de leurs partenaires peut être une source de complexité pour les usagers. Une recherche-action menée en 2018 par cinq étudiants de l’Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S)¹⁴⁸, sous la direction de Julien Orlandini, directeur de la Caf du Var, portant sur la mise en œuvre d’un parcours naissance interbranche, a mis en exergue la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de la naissance justifiant la création d’un parcours dédié afin de simplifier les diverses démarches auxquelles sont confrontés les usagers. Cette recherche-action souligne l’intervention de multiples acteurs et l’envoi simultané après la déclaration de grossesse de nombreux documents :

- Le carnet de santé délivré par les maternités ou les PMI ;
- Le livret des parents « Première naissance » rédigé en partenariat avec les Caf et les MSA ;

¹⁴⁶ Hourcade, Lucie, et Aurélien Place. « La branche Famille lance son premier « parcours usager » : l’accompagnement des séparations familiales », *Informations sociales*, vol. 201, no. 1, 2020, pp. 95-102.

¹⁴⁷ 1-LR_2023_185__Annexe_1__Dossier_repere_du_parcours_arrivee_de_l_enfant

¹⁴⁸ Clarard H., Leduc C., Louis-Marie R., Nicolaud C., Saint Cricq P., « Mettre en place un parcours naissance interbranche : périmètre et modalités », sous la direction de Julien Orlandini, EN3S, 2018, 42p.

- Le document « ma maternité – je prépare l'arrivée de mon enfant » délivré par l'Assurance maladie.

[48] En outre, qu'il s'agisse des aides légales ou extra-légales selon les territoires, les relations entre les différents acteurs intervenant lors de cette période ne sont pas toujours clairement établies. Ces disparités territoriales créent des inégalités de services et d'accompagnement, contre lesquelles le parcours permet de lutter en impulsant la mise en relation de ces différents interlocuteurs.

- Renforcer l'accompagnement auprès des familles et notamment les familles vulnérables :

[49] De façon globale, la démarche « parcours » trouve sa justification dans le besoin de renforcer l'accompagnement dans les moments où les familles en ont le plus besoin. L'arrivée d'un enfant, lors d'une naissance ou d'une adoption, a été identifiée comme un événement susceptible de fragiliser l'équilibre familial, en particulier, lorsque des facteurs de vulnérabilité supplémentaires s'ajoutent à ce moment de vie tels que la monoparentalité, le handicap, les naissances multiples ou encore le décès de l'enfant ou du parent.

- Le parcours coordonné favorise l'articulation des compétences au sein des Caf et avec les CPAM :

[50] Le déploiement du parcours doit permettre de renforcer l'articulation des compétences des Caf, en particulier en matière de relation de service, d'accès aux droits, de relations partenariales et d'action sociale. « La mise en œuvre des parcours doit permettre de proposer un accompagnement global qui soit structuré à partir de la situation et du besoin de l'utilisateur et non pas à partir de l'organisation interne des métiers au sein de la Caf »¹⁴⁹.

[51] Les Caf accompagnent les familles dans le cadre de l'arrivée d'un enfant, en particulier sous forme de prestations financières et au titre de l'action sociale sur le champ de la petite enfance et du soutien à la parentalité, de la même manière que les CPAM le font au cours de la grossesse et de la petite enfance d'un point de vue sanitaire. Le parcours coordonné vise donc de plus grandes complémentarités et coopérations entre les Caf et CPAM sur l'accompagnement des futurs et jeunes parents ainsi que sur les actions à mettre en œuvre dans un objectif d'accès aux droits et aux différents services.

2.2.2 Méthodologie d'élaboration du parcours arrivée de l'enfant

[52] Dans le cadre de la démarche parcours usager, la Cnaf a élaboré un « dossier repère » sous la forme d'un guide afin de créer un socle méthodologique homogène, avec des clés pour mieux concevoir et piloter les services et relations de services. Ce guide suit cinq étapes clés.

¹⁴⁹ 1-LR_2023_185__Annexe_1__Dossier_repere_du_parcours_arrivee_de_l_enfant

- Étape 1 : État des lieux

[53] Réalisé avec l'ensemble des parties prenantes que sont les différentes équipes opérationnelles¹⁵⁰ des Caf, ainsi que les usagers connus ou potentiels, le maillage partenarial national¹⁵¹, l'état des lieux permet de définir le diagnostic du processus de gestion global, de faire le point sur l'ensemble des services rendus, d'avoir une vision claire des attentes et des besoins des usagers et partenaires, d'identifier les écarts au besoin de chaque cible. La mobilisation des usagers et l'exploitation des données sont identifiées comme « deux conditions indispensables à la création du parcours »¹⁵².

- Étape 2 : Modélisation du « parcours cible »

[54] Cette étape, correspondant à « se mettre dans les pas et dans la tête de l'utilisateur » partant de la situation de vie « Je deviens parent », a fait l'objet d'un copilotage au sein de la Cnaf entre d'une part, la direction des politiques familiales et sociales, et la direction du réseau d'autre part. En outre, divers organismes du réseau de la branche maladie ont également participé à ces travaux pour l'aspect interbranche et la conception d'un parcours coordonné. Un groupe de travail a été créé avec les Caf volontaires qui ont participé à la conception et à l'expérimentation. L'assurance maladie a été associée aux travaux pour le volet interbranche et la conception du parcours coordonné.

[55] Une écoute usager a été menée sur les séances d'informations collectives en août 2022 dans les départements expérimentateurs. La démarche a consisté à interroger la satisfaction des parents ayant bénéficié de l'offre, l'aide apportée et les pistes potentielles d'amélioration. Une enquête a également été réalisée la même année auprès des parents vivant dans les départements expérimentateurs, sur leur connaissance de l'offre de la Caf, leur compréhension de l'information en matière de démarche administrative, sur l'offre de services locale et leur satisfaction vis-à-vis de celles-ci. Les agents des Caf expérimentatrices qui sont en relation directe avec les parents ont eux-aussi été sollicités afin de mesurer la pertinence des outils métiers mis à disposition, leurs modalités d'utilisation et d'appropriation.

[56] D'autre part, une enquête a été menée par la Cnaf et la Cnam, en août 2022, afin d'identifier les difficultés rencontrées, les bonnes pratiques. Cette enquête a permis l'élaboration du guide méthodologique de mise en œuvre des groupes d'informations de collectifs communs. Ces données sont évoquées plus précisément *infra*.

[57] Cette étape a donné lieu aux deux modélisations suivantes, accessibles à toutes les caisses Caf dans l'outil « SharePoint » dédié aux parcours usagers, afin d'accompagner les agents. Ces modélisations ne sont toutefois pas visibles par les usagers.

¹⁵⁰ Concrètement, il s'agit entre autres des conseillers de service aux usagers (CSU), gestionnaires conseils (GC), et travailleurs sociaux (TS).

¹⁵¹ Entre autres, les relais petite enfance (REP), maisons des 1 000 premiers jours, crèches, associations, ...

¹⁵² 1-Dossier_repere_N_1_Parcours_Usagers_V1.3

Parcours v1 – Je vais avoir un enfant

1	2	3	4	5	6	7
Je m'informe sur les démarches à réaliser	Je déclare la grossesse	La caf m'informe sur mes droits et des offres de service de proximité	Je complète mon dossier	Je vérifie l'avancée de mon dossier	Je peux recevoir le paiement des prestations actualisées	Ma situation a changé, mes droits sont révisés
Inciter l'utilisateur à s'informer sur les démarches et les offres de la Branche lors d'une grossesse ou en vue de l'arrivée de l'enfant.	- Inciter l'utilisateur à déclarer sa grossesse en ligne. - Orienter vers les parcours spécifiques (selon profil).	- Renseigner l'utilisateur sur les démarches à effectuer. - Informar l'utilisateur des offres et services de la Branche. - Orienter l'utilisateur vers les partenaires locaux. - Faciliter l'orientation vers un RDV Caf (ou vers un RDV en travail social si une offre locale existe)		Inciter l'utilisateur à suivre ses démarches et ses paiements via Caf.fr Mon-Compte ou l'appli mobile.		- Informar l'utilisateur de la nécessité de réaliser son changement de situation en cas d'évolutions familiale (décès, séparation,...) et/ou professionnelle. - Orienter vers les parcours spécifiques (selon profil).

Canal numérique à privilégier sauf si le diagnostic numérique montre une difficulté à y accéder de façon autonome ou même accompagné (Cf. Inclusion numérique)

 Caf.fr Monsieur.fr Portail des droits sociaux  Co-production du changement de situation	 Mon-Compte  Co-production du changement de situation	 RDV personnalisé Niveau 2	 Mon-Compte  Intervention et suivi social possible	 Mon-Compte  Notification de droits	 Mon-Compte  Relevé de compte Caf	 Mon-Compte  Téléclaration « changement de situation »
Canal numérique :  Mise à jour de l'éditorial et présentation du parcours interactif sur la page « J'attends un enfant » du Caf.fr Actions pro-active (Accueil / Pfs) :  Sensibiliser/inciter les futurs parents à télédéclarer rapidement la grossesse puis la naissance sur le Caf.fr et à les accompagner dans leurs démarches s'ils ne sont pas autonomes. - Pochette et fiches - Promotion des RDV	Canal numérique : - Promotion de la déclaration de grossesse en ligne (demande de prime à la naissance pour les primo-demandeurs). Flux d'information CAF -> PMI Action pro-active :  Adresser une information aux parents qui ont déclaré la grossesse (Offres, services, promotion des informations collectives...).	Canal Accueil  Réalisation du Rdv personnalisé en niveau 2. - Pochette usagers. - Check-list. Actions pro-actives :  Actualisation de la page locale caf.fr  Incitation à la déclaration de ressources suite à une déclaration de grossesse  Allocataires fait une demande de prime à la naissance avec ressources absentes  Diffusion d'une information aux parents qui ont déclaré la grossesse (Offres, services, promotion des groupes de naissance etc) - 7ème mois - Newsletter.  Diffusion du guipe Parent (envoi à M+1 de la DG)	Ressources complémentaires valorisées sur les différents supports : - Parcours Interactif – Interbranche - PNDS - Appli mobile – 1000 jours - Guide Parents			

Parcours v2 – de l'arrivée de l'enfant à l'entrée à l'école

1	2	3	4	5	6
Je déclare la naissance	La caf m'informe sur mes droits et les offres de service de proximité	Je complète mon dossier	Je vérifie l'avancée de mon dossier	Je peux recevoir le paiement des prestations actualisées	Ma situation a changé, mes droits sont révisés
Inciter l'utilisateur à déclarer la naissance.	- Renseigner l'utilisateur sur les démarches à effectuer. - Informar l'utilisateur des offres et services de la Branche. - Orienter l'utilisateur vers les partenaires locaux. - Faciliter l'orientation vers un RDV Caf (ou vers un RDV en travail social si une offre locale existe)		Inciter l'utilisateur à suivre ses démarches et ses paiements via Caf.fr Mon-Compte ou l'appli mobile.		- Informar l'utilisateur de la nécessité de réaliser son changement de situation en cas d'évolutions familiale (décès, séparation,...) et/ou professionnelle. - Orienter vers les parcours spécifiques (selon le profil).

Canal numérique à privilégier sauf si le diagnostic numérique montre une difficulté à y accéder de façon autonome ou même accompagné (Cf. Inclusion numérique)

 Mon-Compte Monsieur.fr Portail des droits sociaux   Co-production du changement de situation  	 RDV personnalisé Niveau 2	 Mon-Compte	 Mon-Compte  Notification de droits	 Mon-Compte  Relevé de compte Caf	 Mon-Compte Télédéclaration « changement de situation »
Canal numérique :  Promotion du parcours interactif sur la page « J'attends un enfant » du Caf.fr Actions pro-active (Accueil / Pfs) :  Sensibiliser/inciter les futurs parents à télédéclarer rapidement la naissance sur le Caf.fr et à les accompagner dans leur démarche s'ils ne sont pas autonomes - Pochette et fiches - Promotion des RDV	Canal numérique : - Promotion de la déclaration de grossesse en ligne. Flux d'information CAF -> PMI Action pro-active :  Adresser une information aux parents qui ont déclaré la naissance (Offres, services, promotion des groupes de naissance...). Naissance, 1 an, 2 ans - Page locale Caf.fr - Newsletter - Sms	Canal Accueil  Réalisation du Rdv personnalisé en niveau 2 - Pochette usagers. - Check-list. Actions pro-actives :  Sensibiliser/inciter les futurs parents à télédéclarer rapidement la naissance sur le Caf.fr  Contacter les futurs parents primo-demandeurs ayant déclaré une naissance et à inciter à prendre un RDV personnalisé si aucun RDV n'a été pris pendant la grossesse  Mails  Allocataires ayant déclaré l'adoption d'un enfant de moins de 3 ans  Allocataires ayant un enfant qui va avoir 3 ans dans l'année  Allocataires sans DT naissance	Ressources complémentaires valorisées sur les différents supports : - Parcours Interactif – Interbranche (PNDS) - Appli mobile – 1000 jours - Guide Parents		

[58] La modélisation des ces parcours a été prévue pour « présenter les démarches et le suivi du dossier par l'utilisateur, mettre en avant les outils qui peuvent lui être proposés, proposer des actions de contacts sortants, guider dans l'utilisation des outils mis à disposition par le parcours »¹⁵³.

- Étape 3 : La mise à disposition d'une boîte à outils

[59] Transmise au même moment que la lettre réseau en novembre 2023, la boîte à outils doit faciliter la déclinaison du parcours socle, permettre sa mise en place et assurer son suivi sur le terrain en aidant et rendant autonomes les Caf dans la déclinaison et la personnalisation du parcours au niveau local. Elle propose donc des supports et outils identifiés comme leviers d'optimisation et des indicateurs de performance pour piloter et suivre le déploiement du parcours.

[60] Un espace « SharePoint » destiné aux Caf a été créé permettant de centraliser l'ensemble des livrables et des ressources des différents parcours constituant par ailleurs un espace dédié avec le réseau afin d'informer, échanger, et capitaliser les bonnes pratiques. La boîte à outils rassemble différents éléments tels que le dossier repère, le kit de pilotage et métiers et leurs outils, les démarches Caf/CPAM, un kit usager, partenaires et interbranche, etc. Le kit pilotage centralise des outils de pilotage¹⁵⁴, la modélisation du parcours¹⁵⁵, deux plans d'actions¹⁵⁶ devant faciliter la préparation et le déploiement du parcours, et deux diaporamas de présentation générale du parcours. La mission regrette toutefois, malgré ses demandes et sollicitations auprès de la caisse nationale, de ne pas avoir eu accès à l'espace SharePoint.

[61] Le kit métier contient des outils de formation¹⁵⁷, une « check-list » des démarches à réaliser par l'utilisateur¹⁵⁸, un simulateur de cumul de complément de mode de garde(CMG)¹⁵⁹, une présentation des enchaînements dans la prise en charge des usagers¹⁶⁰, des scripts « agents » à utiliser pour promouvoir les téléprocédures¹⁶¹, les offres de rendez-vous ainsi que les informations

¹⁵³ 1-LR_2023_185__Annexe_2__Boite_a_outils_du_parcours_arrivee_de_l_enfant

¹⁵⁴ Les outils de pilotage sont : une lettre de mission, une fiche permettant le cadrage local du projet, une proposition d'article CafCom permettant le recrutement d'un éventuel groupe de projet si tel est le choix de l'organisation en local, un tableau de bord de pilotage censé compléter les outils dans un temps ultérieur.

¹⁵⁵ Cf. modélisation du parcours plus haut.

¹⁵⁶ Point développé dans l'étape 5 de la généralisation du parcours.

¹⁵⁷ Les outils de formation sont composés de cinq modules de formation : « module 1 présentation du parcours » ; « module 2 : les supports numériques, les outils et actions pro-actives du parcours » ; « module annexe « Assurance maladie, l'arrivée de l'enfant » ; « module annexe : familles endeuillées » ; « module annexe : les modes d'accueil ».

¹⁵⁸ La check-list présente les différentes démarches à réaliser par l'utilisateur. Elle comprend les démarches Caf, les démarches à réaliser auprès de la CPAM et de la Mutuelle, une partie « aide et accompagnement » pour les démarches d'état civil, employeur, centre des impôts. Elle a vocation à être un guide pour les collaborateurs, mais peut être fournie aux usagers « autant que de besoin ».

¹⁵⁹ Créé par la Caf des Pyrénées-Atlantiques, le simulateur de cumul de CMG permet d'avoir une estimation du montant du CMG qui sera versé par la Caf.

¹⁶⁰ Il s'agit d'un document PowerPoint où sont illustrées les différentes modalités de prise en charge des usagers à partir de quatre cas d'usage : l'utilisateur appelle la Caf et est pris en charge par un téléconseiller-Csu ; l'utilisateur se présente à l'accueil de la Caf sans RDV et est reçu par un Csus ; s'il s'agit d'un parent seul ou si localement la Caf a une offre spécifique : l'utilisateur vient en rendez-vous (préalablement fixé) avec un travailleurs social, et bénéficie d'une offre attentionnée ; l'utilisateur vient en RDV avec un gestionnaire conseil allocataire et veut connaître les démarches à réaliser.

¹⁶¹ Trois scripts sont proposés pour permettre une meilleure orientation des usagers vers les offres de service de la branche ou en interbranche.

collectives Caf-CPAM, la présentation du parcours interactif, la présentation de l'espace @docCsu dédié à la prise en charge des publics, le circuit de traitement des déclarations de grossesse.

[62] Quant au kit usager, destiné aux agents il comprend des outils pour « allers-vers » dans un plan de contacts sortants comportant plusieurs actions à mettre en œuvre¹⁶², les outils dédiés à l'orientation et à l'information des usagers¹⁶³. Le kit partenaires à vocation à outiller les partenaires relais d'informations ou porteurs de service aux familles afin qu'ils puissent orienter les parents et futurs parents vers les offres de service de la branche les plus adaptées à leurs situations

[63] La robustesse des éléments méthodologiques et des supports métier peut être particulièrement soulignée, et a été de nature à faciliter le déroulement de l'expérimentation, comme la mission a pu le constater lors de ses déplacements.

- Étape 4 : La phase d'expérimentation dans huit territoires volontaires

[64] Le parcours a été expérimenté dans huit Caf et CPAM volontaires entre novembre 2021 et février 2023¹⁶⁴ afin de vérifier et d'ajuster le dispositif et les supports en amont de la généralisation. Au sein de chaque Caf un référent parcours a été identifié, avec pour mission la déclinaison des formations en interne avec l'appui des centres de ressources (CDR) et la diffusion de la documentation associée.

[65] Une écoute usager a été menée sur les séances d'informations collectives dispensées conjointement par les Caf et CPAM expérimentatrices, en août 2022. Il s'est agi d'interroger la satisfaction des parents en ayant bénéficié. Des leviers d'amélioration ont été identifiés, à propos des horaires des ateliers collectifs par exemple, ou encore sur le fait d'intégrer le sujet du sommeil.

[66] La même démarche a été menée auprès des agents des Caf impliqués dans l'expérimentation qui sont en relation directe avec les parents, pour mesurer la pertinence des outils métiers mis à leur disposition, la manière dont ils les utilisent et se les approprient, , etc. L'une des remontées et suggestions principales a été la mise en place d'un binôme « action sociale – relation de service » pour piloter le projet, afin de fluidifier les échanges de pratiques et la circulation de l'information. Cette démarche a notamment conduit par la suite à l'élaboration du guide méthodologique des ateliers collectifs.

[67] Enfin, le retour d'expérience sur l'élaboration du parcours a pointé des tâches « particulièrement chronophages pour la Cnaf et les Caf expérimentatrices »¹⁶⁵.

[68] La mise en place d'actions de promotion croisées des sites et supports existants, la création d'outils communs, le renforcement de la connaissance mutuelle sur les droits, les démarches et les offres de services, la généralisation d'ateliers collectifs Caf/CPAM, ou encore le déploiement

¹⁶² La création d'une page locale sur le Caf.fr ; cinq actions pour pousser de l'information par mail ; une action de relance en l'absence de déclaration de ressources ; une action spécifique de promotion des informations collectives Caf-CPAM.

¹⁶³ Affiche, dépliant, pochette usagers et fiches, fiche « démarche », fiche « offre de service », une check-list, un guide pour aider à mieux identifier son besoin d'accueil avant un Rendez-vous avec le relais ou en accueil Caf, des vidéos.

¹⁶⁴ Côtes d'Armor, Hautes-Alpes, Pas-de-Calais, Isère, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Seine-Saint-Denis et La Réunion.

¹⁶⁵ Propos rapportés par la Cnaf dans le cas de la grille d'analyse du parcours naissance remplie conjointement avec la Cnam.

de rendez-vous individuels ou communs, ont ainsi constitué des thématiques particulièrement travaillées.

- Étape 5 : Généralisation du parcours

[69] Une fois la généralisation décidée, elle s'est déployée selon deux phases à la suite de la publication de lettre réseau :

- Phase 1 : Préparation du déploiement, de novembre 2023 à mars 2024¹⁶⁶.

Cette phase a consisté à identifier un agent de direction Caf en tant que pilote opérationnel chargé de porter le projet et de réaliser un diagnostic de territoire (ressources locales, offres de services existantes, ...)

- Phase 2 : Généralisation du parcours auprès des usagers et des partenaires, à compter de mars 2024¹⁶⁷.

Ce second temps a notamment été consacré à la communication interne, à la formation, à l'organisation de l'accueil du public pour prendre en charge les rendez-vous personnalisés dédiés au parcours, au renforcement des actions de la Caf autour de l'arrivée de l'enfant avec les partenaires locaux, à la bonne articulation et à la complémentarité entre les métiers et les offres de services, qu'elles soient légales, extralégales, ou partenariales.

2.3 Un parcours interbranche qui prévoit un accompagnement coordonné

2.3.1 Les caractéristiques du parcours

- Avant la naissance : un accompagnement dynamique
 - Le fait générateur du parcours : la déclaration de grossesse.

¹⁶⁶ Les différentes étapes indiquées dans la lettre réseaux sont, de manière plus détaillée : « Identifier un agent de direction en tant que pilote stratégique pour le portage du projet ; créer un binôme de référents du parcours choisis pour leur expertise en relation de service, prestations sociales et action sociale ; mettre en place une organisation de gestion de projet pour préparer le déploiement du parcours en local ; déterminer un temps dédié au pilotage ; dispenser des formations ; promouvoir le parcours en interne Caf ; mettre à jour les informations locales à destination des usagers ; mettre en œuvre les actions et utiliser les livrables de la boîte à outils ; promouvoir le parcours auprès des partenaires locaux externes ; conduire un diagnostic de territoire sur les ressources locales permettant : d'identifier les offres de service de territoire pour répondre aux enjeux du parcours, déterminer les zones blanches (géographiques, services, etc...), Intégrer le parcours dans les conventions territoriales globales (CTG) et les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) »

¹⁶⁷ Les étapes identifiées dans la lettre réseaux sont, de manière plus détaillée : Assurer un pilotage global du parcours et la lisibilité de celui-ci en interne ; promouvoir le parcours auprès des usagers et des partenaires ; organiser la ligne du public pour prendre en charge les rendez-vous personnalisés dédiés au parcours ; déployer le plan de contacts sortants auprès des usagers ; participer aux animations proposées par les centres de ressources ; renforcer les actions et les interventions de la Caf autour de l'arrivée de l'enfant en lien avec les partenaires locaux ; veiller à une articulation et une complémentarité entre les métiers (front office / versement des prestations légales / traitement des aides financières d'action sociale...) mais également entre les offres de services proposées à l'arrivée de l'enfant (prestations légales et extra-légales, offres de modes d'accueil, offres partenariales) .

[70] Le médecin ou la sage-femme remplit la déclaration de grossesse en ligne et la télétransmet directement à la CPAM et à la Caf. Si la déclaration est réalisée sous format papier – ce qui est de plus en plus rare –, la femme enceinte doit envoyer un « volet rose » à l'Assurance Maladie et deux « volets bleus » à la Caf. Cas le plus général, la personne déclare la grossesse en ligne et, si n'est pas allocataire, elle doit créer son espace en faisant une demande de prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et envoie le « volet bleu ». Les Caf doivent transmettre via des flux dématérialisés, les déclarations de grossesse qu'elles enregistrent¹⁶⁸ aux services de la Protection Maternelle Infantile (PMI).

- Pour les personnes adoptant ou accueillant un enfant :

[71] L'utilisateur doit s'orienter vers la rubrique « j'accueille ou recueille un enfant », déclarer l'arrivée de l'enfant. Il pourra ensuite estimer ses droits et en faire la demande. En revanche, d'après les documents renseignés par les caisses nationales à la demande de la mission, il ne semble pas exister de prise en charge spécifique de ces situations dans le cadre du parcours arrivée de l'enfant.

- L'ensemble des actions dispensées par les deux caisses :

[72] La réception de la déclaration de grossesse entraîne les actions suivantes :

- Par la Caf :
 - L'envoi du livret des « 1 000 premiers jours »¹⁶⁹ pour les premières grossesses¹⁷⁰ ;
 - Une notification sur le compte Caf pour informer sur la prime à la naissance et encourager à déclarer sa situation et ses ressources.
 - Des mails sont envoyés à différentes étapes de la grossesse, concernant les démarches et services proposés (après la déclaration de grossesse ; au sixième mois, centré sur le mode d'accueil ; à la déclaration de naissance).
 - Dans les accueils Caf une infographie « Arrivée de l'enfant » regroupant l'ensemble de l'offre de services proposé par la Caf aux usagers est affichée :

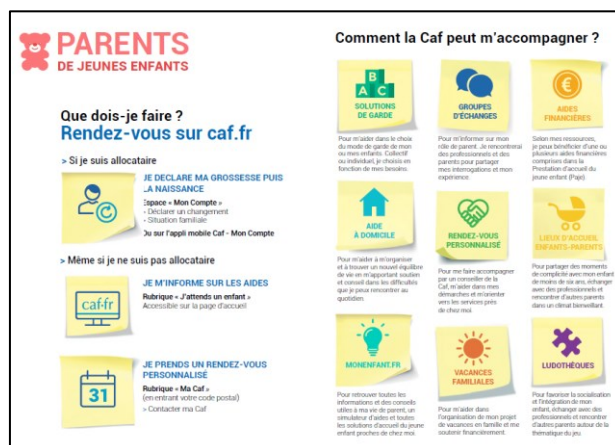
¹⁶⁸ Il s'agit d'une obligation réglementaire, encadrée par la lettre réseau n°2021-020 consacrée à la dématérialisation devant permettre aux services de Pmi de promouvoir et de mieux assurer les missions qui leurs sont confiées.

¹⁶⁹ Ce livret propose des repères sur les thèmes suivants : la relation parent-enfant ; les bouleversements émotionnels pour les parents ; l'alimentation et l'activité physique ; les gestes pour un environnement plus sain ; les services et professionnels à destination des parents.

¹⁷⁰ Cet envoi sera prochainement généralisé à l'ensemble des grossesses.



- En outre, sont proposées des « pochettes usagers » regroupant plusieurs fiches « démarches » et fiches « offres de services »¹⁷¹ en accueil Caf, en libre-service ou données par l'agent Caf dans le cadre d'un rendez-vous.
- Un dépliant est transmis aux usagers et accessible en libre-service, qui rassemble des informations sur les actions clés que l'utilisateur doit réaliser (déclarer la grossesse et la naissance, s'informer sur les aides de la Caf et prendre un rendez-vous personnalisé), l'offre de la Caf et l'offre numérique de la Caf :



- Pour tous les usagers se rendant sur Caf.fr est proposé, via un parcours interactif, un accompagnement de la grossesse jusqu'aux trois ans de l'enfant, qui est dit personnalisé en fonction des réponses à quelques questions posées :

¹⁷¹ Cette fiche rassemble des informations sur les diverses aides financières ; le rendez-vous personnalisé ; le site monenfant.fr ; la Protection maternelle infantile (PMI) ; les Relais Petite Enfance (RPE) ; la Solution Garde Accueil Individuel ; la Solution Garde Accueil Collectif ; les Groupes d'échanges ; les Lieux d'Accueil Enfants-Parents (LAEP) ; l'Aide à domicile.

Parcours naissance

Enceinte ou parent d'un jeune enfant ?

Nous vous proposons de répondre à quelques questions pour mieux vous accompagner et vous offrir des services adaptés, de votre grossesse jusqu'aux 3 ans de votre enfant :

Quelle est votre situation ?

Vous attendez un enfant

Vous attendez un enfant et vous avez un enfant de moins de 3 ans

Votre enfant est né et a moins de 3 ans

Vous adoptez un enfant de moins de 3 ans

Avez-vous déclaré votre changement de situation à la Caf ?

Oui

Non

Recherchez-vous un mode de garde ?

Oui

Non

Envisagez-vous de réduire ou de cesser votre activité pour vous occuper de votre enfant ?

Oui

Non

Êtes-vous dans l'une des situations suivantes ?

Vous élevez seul votre enfant

Vous ou votre enfant est en situation de handicap

Vous avez moins de 20 ans

Vous êtes parent d'enfants multiples (jumeaux, triplés, etc.)

Vous êtes dans aucune de ces situations

- En dessous de ce parcours interactif, un encadré « Bon à savoir » renvoie vers l'onglet « Vous attendez un enfant » rassemblant l'ensemble des démarches avant et après la naissance : le livret des 1 000 premiers jours ; un questionnaire afin d'évaluer le bien-être émotionnel après la naissance de l'enfant. La mission n'a toutefois pas identifié l'existence d'une frise chronologique reprenant l'ensemble des étapes du parcours, comprenant les démarches administratives à réaliser ainsi que les soins à effectuer, qui mettrait en visibilité le parcours pour l'utilisateur.
- Ce parcours interactif a vocation à constituer le point d'entrée dans le parcours afin d'établir les premiers droits et prestations dont pourra bénéficier l'allocataire et l'inviter si besoin à prendre rendez-vous, quelles que soient les réponses, ou à envoyer un message à sa Caf, de manière à obtenir des réponses attentionnées. En effet, un parcours plus personnalisé s'affiche avec trois étapes successives « 1. Je vérifie mon profil ; 2. Je m'informe sur les aides et mes droits ; 3. Je prends un rendez-vous personnalisé ». Quelles que soient les informations renseignées, le rendez-vous personnalisé est proposé. Une fois que l'utilisateur a sélectionné la prise de rendez-vous personnalisé, les informations suivantes sont affichées :

Le rendez-vous personnalisé, qu'est-ce que c'est ?

Démarches administratives, aspects financiers, relation enfants/parents, éducation, mode de garde... Nombreuses sont les préoccupations des futurs parents et des parents d'enfant(s) de moins de trois ans.

Que vous soyez *allocataire* ou non, un conseiller de la Caf peut vous aider dans vos démarches, vous orienter vers les services de proximité qui pourront vous donner toutes les informations utiles et répondre à vos questions :

- Comment m'organiser dans mon rôle de parent ?
- Comment choisir mon mode de garde ?
- Qui peut m'aider en cas de difficultés ?
- Où trouver les informations dont j'ai besoin ?
- Comment développer l'éveil de mon enfant ?
- Quelles sont les aides auxquelles je peux prétendre ?

Comment prendre rendez-vous ?

Le premier rendez-vous personnalisé peut être proposé par votre Caf une fois que vous avez déclaré votre grossesse ou la naissance de votre enfant dans l'Espace Mon Compte > Mon Profil > [Consulter ou modifier](#).

Vous pouvez aussi prendre [rendez-vous en ligne](#) vous-même en choisissant le motif "Ma situation change" puis "J'attends un enfant".

Si vous êtes déjà accompagné par un travailleur social de la Caf ou d'une autre structure, vous pouvez aussi lui poser directement vos questions.

Comment va se passer le rendez-vous ?

Ce rendez-vous personnalisé permet de vous aider dans vos démarches, d'étudier vos droits et de vous apporter des conseils et des solutions adaptés à vos besoins. C'est aussi l'occasion d'aborder plusieurs aspects de la vie quotidienne et de vous présenter tous les services disponibles près de chez vous comme :

-  Les différents modes de garde adaptés à votre situation et à vos besoins.
-  L'aide à domicile pour vous apporter soutien et conseils le temps de vous organiser.
-  Les groupes d'échanges pour discuter entre parents et professionnels et trouver du soutien.
-  Les lieux d'accueil du jeune enfant pour partager des moments de complicité avec votre enfant hors du cadre familial.

[73] Ce parcours interactif sera ainsi transparent et invisible, ou prendra fin, pour les plus autonomes dès lors qu'ils auront obtenu les informations fournies par l'ensemble des liens présentés en bas de page généré par le parcours interactif (monenfant.fr ; relais petite enfance : aide à domicile ; protection maternelle et infantile ; etc.). Il permet dans une autre mesure aux agents et aux Caf de se consacrer aux personnes qui, *a priori*, en auraient le plus besoin à la suite de la prise d'un rendez-vous personnalisé. En effet, les instructions adressées aux Caf indiquent que le parcours arrivée de l'enfant vise à « accorder une attention particulière à l'accompagnement de situations spécifiques, pouvant être des facteurs de vulnérabilité supplémentaires, tels que la monoparentalité, le handicap, les naissances multiples ou encore le décès de l'enfant ou du parent »¹⁷². Ainsi, dans l'enquête réalisée par la mission auprès des caisses, les déclinaisons du parcours concernent en majorité les mono-parents (41,7 %), les jeunes (10 %), et les précaires (10 %)¹⁷³.

[74] En revanche, pour les personnes qui n'auraient pas initié ce parcours digital et qui auraient simplement déclaré leur grossesse sans se rendre sur caf.fr, les mails constituent les principales actions d'aller-vers. S'il n'existe pas de directive nationale claire, néanmoins, les caisses sont incitées à envoyer des mails invitant à se rendre sur caf.fr afin de consulter l'ensemble des offres, et d'autres messages sont envoyés en fonction du moment de la grossesse, invitant le cas échéant

¹⁷² LR 22023-185 Annexe 1 : Dossier repère du parcours arrivée de l'enfant.

¹⁷³ Sur 60 réponses, 25 ont déclaré la déclinaison « mono-parents » ; 6 « jeunes » ; 6 « précaires ». La récurrence des catégories distinctes « précaires » et mono-parents » parmi les publics donnant lieu à des parcours attentionnés ne doit pas occulter la porosité entre ces deux catégories.

les futurs parents aux actions qu'elles conduisent, par exemple les ateliers collectifs. Pour les non-allocataires, la double transmission effectuée par les professionnels de santé de la déclaration de grossesse, permet d'inviter les usagers qui ne seraient pas allocataires à le devenir.

- Par la CPAM :
 - La CPAM envoie un courrier de confirmation de prise en compte de la déclaration de grossesse ainsi qu'un calendrier des examens médicaux et des étapes clés de la grossesse, dont la date de congé maternité.
 - Elle diffuse des campagnes nationales par mail et sms en direction des femmes enceintes et des jeunes parents, notamment concernant la vaccination et le bilan bucco-dentaire proposé au quatrième mois de grossesse.

[75] Si ces actions ne figurent pas dans le parcours arrivée de l'enfant conçu par la Cnaf en partenariat avec la Cnam, il n'en demeure pas moins que ces actions d'aller-vers sont réalisées depuis plusieurs années dans le cadre du parcours maternité développé par l'Assurance Maladie en 2008. La mission aurait trouvé intéressant que l'ensemble des démarches de la branche maladie soient plus clairement intégré au parcours coordonné, afin de renforcer la dimension interbranche et globale du parcours, bien que dans la documentation de sensibilisation, envoyée notamment aux partenaires, les offres des CPAM soient bien mentionnées (frais de soins, rattachement sur les cartes Vitale, le retour au domicile...) ¹⁷⁴.

[76] Dans les cas où les caisses n'organisent pas d'ateliers de séances d'informations collectives Caf-CPAM, ou du moins, dans les cas où elles se limitent à des informations sur les droits et démarches, la branche maladie peut proposer des ateliers santé, afin de renforcer l'accompagnement en santé des (futurs) parents et des enfants, prioritairement destinés aux personnes en situation de fragilité. Ces ateliers mettent en avant les informations pratiques sur le suivi de la grossesse et du post-partum ¹⁷⁵, sur les comportements favorables à leur santé et à celle de leur enfant ¹⁷⁶, et fournissent une vision globale des services et offres de prévention proposés par l'Assurance Maladie et d'autres partenaires, au niveau national et local.

[77] Dans le cadre du parcours coordonné, au sein de l'item "Grossesse" de la rubrique « Maternité, paternité, adoption » du site ameli.fr, plusieurs informations et documents sont mis à disposition comme « La doudou liste » ¹⁷⁷ présentant les différentes étapes de la grossesse avec le renvoi vers des partenaires du parcours (Caf.fr, monenfant.fr, PMI, application 1 000 Premiers

¹⁷⁴ PPT Offres Caf-CPAM, « L'arrivée de l'enfant ». Sensibilisation des partenaires.

¹⁷⁵ En particulier s'agissant des rendez-vous peu utilisés tels que le bilan prénatal de prévention, prénatal précoce et post-natal précoce, dans le cadre de la prévention de la dépression post-partum, l'organisation du retour à la maison, le suivi de la mère et de l'enfant lors de la période post-natale, ainsi que sur le rôle des différents professionnels de santé.

¹⁷⁶ Il est conseillé d'aborder les thématiques telles que l'alimentation, la consommation de tabac et d'alcool, l'hygiène bucco-dentaire, les risques environnementaux et infectieux et la consommation de médicaments.

¹⁷⁷ La « doudou liste » présente les différentes étapes de la grossesse, au 1^{er} trimestre (le rendez-vous médical pour confirmer la grossesse, le rendez-vous prénatal, la déclaration de grossesse, la 1^{ère} échographie, le bilan prénatal de prévention, la mise à jour de la carte Vitale, etc.), au 2^{ème} trimestre (deuxième examen prénatal, prendre rendez-vous pour l'examen bucco-dentaire, se renseigner sur la maternité envisagée, troisième examen prénatal, etc.), au 3^{ème} trimestre (examen prénatal, se renseigner sur les services d'aide à domicile, l'envoi des pièces justificatives à la caisse d'assurance maladie pour bénéficier du congé maternité, etc.) et à la naissance de l'enfant (déclarer la naissance, rattacher l'enfant sur la carte Vitale du second parent, planifier l'entretien postnatal, planifier les séances de suivi postnatal, etc.).

jours), ainsi qu'un court paragraphe consacré aux ateliers collectifs, invitant l'utilisateur à prendre contact avec sa CPAM pour les dates et modalités.

[78] L'assurance maladie se donne l'ambition¹⁷⁸ de proposer des ateliers spécifiquement dédiés à la santé, prioritairement destinés aux personnes en situation de fragilité dans un objectif de réduction des inégalités sociales de santé. Ces ateliers ciblent les publics en situation de fragilité socio-économique, sans pour autant exclure les usagers qui ne seraient pas en situation de vulnérabilité, mais qui ont un accès aux informations moins aisé, sont isolés ou ont trop peu de temps pour s'informer. L'objectif est de centrer l'atelier sur des thématiques relatives à la santé et à la prévention pendant la grossesse et la petite enfance en cohérence avec les priorités de santé publique (consommation de tabac, alcool, hygiène bucco-dentaire, risques environnementaux et infectieux, consommation de médicaments...). D'autres partenaires, selon l'appréciation locale, peuvent être conviés.

○ Les actions interbranches

[79] Un plan de contacts sortants dédiés à l'arrivée de l'enfant a été instauré, qui comporte cinq envois de mails informatifs de la Caf, qui chacun intègre également des éléments relatifs à la branche maladie. Une action de relance est réalisée en l'absence de déclaration de ressources permettant le calcul de la prime à la naissance, réalisée par mail et/ou sms¹⁷⁹. Une action spécifique est menée afin de promouvoir les séances d'informations collectives, par mail et/ou sms. Chaque caisse, doit être attentive à l'accessibilité de l'information pour tous les publics.

[80] En effet, le parcours arrivée de l'enfant prévoit la généralisation de séances d'informations collectives Caf-Cpam¹⁸⁰. Une certaine marge de manœuvre est toutefois laissée à l'appréciation des caisses locales en fonction de leur contexte particulier. Ainsi, il est conseillé de proposer ces séances en formats présentiel et distanciel, le premier facilitant le repérage de situations de fragilité, le second favorisant la participation des co-parents et de contourner les contraintes de déplacements et de temps de travail. Leur fréquence est également laissée à la libre appréciation des caisses. Les séances doivent être animées par un gestionnaire conseil, ou un travailleur social côté Caf, et un conseiller service ou accompagnement santé, côté assurance maladie.

[81] Un socle commun de contenu Cnaf/Cnam doit être conservé et dispensé en local, mais peut et doit adapter localement le support de présentation dédié aux séances collectives fourni par les caisses nationales dans le cadre du déploiement du parcours, en fonction des offres de services existantes. Le support présente les éléments suivants :

[82] Le contenu de la branche maladie est concentré sur le suivi de la grossesse¹⁸¹, les soins et la maternité avant la naissance¹⁸², les dispositifs de prévention¹⁸³, le congé maternité et paternité

¹⁷⁸1-LR_2023_185__Annexe_3__Presentation_parcours_coordonne_Caf_Cpam_Arrivee_de_l_enfant

¹⁷⁹ Ce qui pourrait constituer une formalité à simplifier dans le cadre de la solidarité à la source par exemple.

¹⁸⁰ A cet égard, un guide méthodologique a été élaboré à destination des Caf et CPAM, issu de groupes et de travail et d'expérimentations menées par la Cnaf, la Cnam et les différents organismes expérimentateurs.

¹⁸¹ Examens prénataux obligatoires, nombre d'échographies conseillé, séances de préparation à la naissance et à la parentalité qui sont pris en charge à 100 % par l'assurance maladie, les professionnels à consulter.

¹⁸² C2S, le choix de la maternité, prise en charge des frais d'accouchement par l'assurance maladie.

¹⁸³ Examen bucco-dentaire ; vaccination contre la grippe et la covid-19.

concernant les indemnités journalières, l'accueil de l'enfant, les soins et la maternité après la naissance¹⁸⁴.

[83] La branche famille présente l'offre de service de la Caf pour les parents d'enfants de 0 à 3 ans, précisément les démarches administratives¹⁸⁵ auprès de la Caf, les aides financières¹⁸⁶, les modes d'accueil¹⁸⁷, les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), les groupes d'échanges si la Caf en propose, le programme 1 000 premiers jours, le programme Malin¹⁸⁸, l'accompagnement social proposé au sein des Caf. Enfin, le rendez-vous individuel avec des agents Caf/CPam est mis en avant afin d'apporter des réponses au cas par cas.

[84] Enfin, en complément des temps d'informations collectifs conjoints et des ateliers santé mis en place par la branche maladie, des groupes de partage et d'échanges portés par des partenaires sur les territoires et s'inscrivant dans la politique des 1 000 premiers jours, peuvent bénéficier d'un financement Caf dans le cadre du Fonds national parentalité. Ils concernent les deux branches dans la mesure où peuvent être abordés lors des ateliers, des sujets liés à l'alimentation, le sommeil ou le développement de l'enfant. Il appartient aux Caf d'inciter à leur développement et de recenser l'offre proposée, pour en faire la promotion notamment lors des séances collectives.

Une forte coordination des caisses en Pyrénées-Atlantiques¹⁸⁹ : l'exemple de l'atelier naissance

Afin de convier les parents à ces ateliers, outre les documents systématiquement envoyés à la suite de la déclaration de naissance, l'invitation jointe par mail, les Caf et CPAM conduisent conjointement une campagne d'appels sortants vers les femmes ayant déclaré une grossesse et les invitent à participer à ces ateliers. Une fois inscrites, un courrier leur est envoyé 10 jours avant la date de l'atelier et un sms 7 jours avant. Par ailleurs, ces ateliers naissance sont relayés au sein des maternités et par les sages-femmes au travers du calendrier du suivi de grossesse.

Chaque année, une vingtaine d'ateliers ont lieu avec une évolution croissante du nombre de participants : 380 en 2021, 410 en 2022 et 604 en 2023. A chaque atelier, 25 à 45 participants dont 80 % sont primipares. Le canal de la visioconférence, initié lors de la crise sanitaire est privilégié pour réunir davantage les deux parents, tout en limitant les contraintes matérielles pour les participants (déplacements, contraintes horaires). Un atelier a par ailleurs été organisé au centre social de Pau, en présentiel, afin de toucher les populations plus éloignées des outils numériques.

Une marge d'appréciation est laissée aux caisses quant à la présentation dispensée lors des ateliers. C'est ainsi que les deux caisses ont choisi de faire intervenir au sein de ces ateliers une sage-femme et une diététicienne. Dans les faits, il a été décidé de regrouper au sein d'un même atelier l'atelier santé normalement dispensé par la CPAM.

¹⁸⁴ Prise en charge des frais d'accouchement ; le retour à la maison.

¹⁸⁵ La déclaration de grossesse et de naissance en tant qu'allocataire ou non allocataire ; la déclaration d'adoption.

¹⁸⁶ La prime à la naissance ; l'allocation de Base lorsque l'enfant est né ; la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ; le complément de libre choix du mode de garde (Cmg).

¹⁸⁷ Qu'il s'agisse des accueils collectifs (crèches, micro-crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies), de l'accueil individuel (assistants maternels, maisons d'assistants maternels et gardes d'enfants à domicile).

¹⁸⁸ Le programme Malin, propose des conseils sur la nutrition du bébé et de la famille sous un angle pratique et financier.

¹⁸⁹ La mission s'est rendue dans les Pyrénées-Atlantiques dans le cadre du parcours arrivée de l'enfant à partir des recommandations des caisses nationales, en raison de la maturité et de l'état de déploiement du parcours.

L'atelier constitue également un lieu d'échanges très interactif avec et entre les parents via le « chat » qui permet d'une part de poser des questions directement aux professionnels, et d'autre part facilite le partage d'informations et de conseils, favorisant notamment la mise en réseau de l'offre existante sur le territoire. La mission a pu constater, outre la qualité des échanges entre la salle et les intervenants, l'opportunité offerte aux parents d'accéder facilement à une information de base conséquente.

En outre, un questionnaire de satisfaction est envoyé le lendemain du webinaire. Ainsi, de septembre 2023 à mars 2024, sur 43 répondants, 55,8 % étaient très satisfaits, 39,5 % satisfaits et 4,7 % l'étaient peu. Parmi eux, 95 % étaient âgés entre 20 et 25 ans ; 95 % en vie conjugale ou maritale ; 93 % étaient primipares et 35 % étaient accompagnés du co-parent durant le webinaire. 81 % ont eu connaissance de l'atelier par le mail d'information de la CPAM. Les thèmes qui ont le plus intéressé étaient : les téléservices et les droits de la Caf (81 %) et de la CPAM (67 %) ; le retour à domicile (65 %) et le déroulement de la grossesse (56 %).

[85] Par ailleurs, le mémo dénommé « La doudou liste » qui a vocation à être distribué à la suite des ateliers naissance, également disponible dans les accueils Caf et à la suite des rendez-vous, doit permettre aux futurs parents de retrouver sur un document simple et accessible, l'ensemble des actions à réaliser durant la grossesse et après (démarches administratives, suivi médical, autres informations santé ou pratiques). Le parcours coordonné arrivée de l'enfant prévoit également de proposer des rendez-vous individuels, Caf ou CPAM, ou conjoints. Ces rendez-vous sont organisés à la suite de détections réalisées lors des ateliers d'informations collectives ou de toute autre prise de contact en front office, ainsi qu'à la demande des usagers. Ces rendez-vous préparés par les agents qui croisent leurs informations respectives sur la situation du ou des parents, permettent d'aborder la situation globale de la famille, en particulier sur les droits et prestations, ainsi que sur l'ensemble des services disponibles à proximité.

Un panorama clair des droits et services en Pyrénées-Atlantiques.

L'exemple du rendez-vous naissance coordonné

La Caf et la CPAM des Pyrénées-Atlantiques inscrivent automatiquement les participantes et participants aux ateliers à un entretien individuel conjoint. La liste des inscrits est transmise à la cellule aller-vers qui les recontacte par la suite afin de planifier le rendez-vous. Ainsi, sur les sites de Pau et Bayonne ont lieu chaque mois, entre 60 et 70 entretiens naissance individuels. La population cible est constituée des futures mères entre les quatrième et sixième mois de grossesse. Toutefois, ce rendez-vous peut être pris à n'importe quel moment de la grossesse, à la suite d'un appel, après s'être rendu en accueil Caf ou CPAM, ou bien via caf.fr qui redirigera vers les canaux de contacts.

Le rendez-vous dure 45 minutes et est divisé en trois temps. L'agent Caf introduit le propos, l'agent CPAM prend le relais en abordant toutes les démarches et vérifiant les informations de l'utilisateur (médecin traitant, mutuelle, congé maternité et paternité, déclaration à l'état civil de la mairie, double rattachement sur la carte Vitale...), puis l'agent Caf reprend la parole et aborde à son tour l'ensemble des étapes administratives (prime à la naissance, allocation de base, PreParE, CMG, etc.). L'utilisateur est à tout moment libre de poser des questions aux agents qui disposent des informations sur sa situation ce qui personnalise l'entretien et permet d'aller sur les sujets qui sont susceptibles de le préoccuper.

Le rendez-vous a lieu en visioconférence sur « Zoom » ce qui permet de réunir les agents de la Caf et de la CPAM pourtant localisés sur des sites distincts. En 2023, 1 356 rendez-vous coordonnés ont été tenus dont 446 provenaient des ateliers naissance, le restant étant issu de la campagne des appels sortants. Par ailleurs, seulement 18 % des personnes dont la grossesse a débuté en 2023 ont uniquement bénéficié du rendez-vous individuel coordonné et non de l'atelier naissance Caf/CPAM. Ce chiffre souligne à quel point les ateliers collectifs sont un moyen de repérer les femmes enceintes et futurs parents et de leur proposer un suivi personnalisé. Six demi-journées de rendez-vous sont consacrées par semaine en matinée (3 pour le Béarn, 3 pour le Pays-Basque, animées par un gestionnaire conseil allocataire Caf et un agent CPAM).

- La dimension partenariale : « terreau » nécessaire pour le parcours

[86] Le parcours arrivée de l'enfant, en visant à promouvoir l'ensemble de l'offre existante sur le territoire, implique divers acteurs et outils, tels que : les communes, les conseils départementaux au titre de la PMI ; les espaces Frances Services ; les centres communaux d'action sociale (CCAS) ; le site, l'application et les maisons des 1 000 premiers jours ; les relais petite enfance (RPE) ; les ludothèques ; le site monenfant.fr¹⁹⁰ ; le site mesdroitssociaux.gouv.fr ; etc.

[87] Dans le cadre du déploiement du parcours, un diaporama de sensibilisation aux offres Caf et CPAM a été constitué et leur est envoyé. Sont ainsi rassemblés l'ensemble des démarches (déclaration de grossesse, indemnités journalières, rattachement sur les cartes Vitale...), les aides financières et de prise en charge des frais (les frais de soins, prestations financières), l'accompagnement (le retour à domicile), les actions interbranches.

[88] Une plaquette « partenaire » conçue au niveau national, leur est remise, sur laquelle sont rassemblées les principales offres de la branche famille. Parallèlement, sont mis en avant sur caf.fr les partenaires suivants : établissement d'accueil du jeune enfant ; lieu d'accueil enfants-parents¹⁹¹ (LAEP) ; relais petite enfance (RPE). Pour la CNAF une attention soutenue doit être portée par les caisses au niveau local aux différents acteurs du champ de la parentalité et de la petite enfance existants (associations, crèches, etc.).

[89] En outre, des informations sur les partenaires sont rassemblées sur caf.fr qui présentent les différentes aides et structures existantes. Une attention particulière est donnée à la Protection Maternelle Infantile (PMI) qui organise des consultations et actions médico-sociales de prévention et de suivi en faveur des femmes enceintes, des parents et des enfants de moins de 6 ans, ainsi que des activités de planification familiale et d'éducation familiale.

[90] L'ensemble des outils mis à disposition des Caf et des CPAM, en particulier les dépliants (« Arrivée de l'enfant » et « La doudou liste ») sont téléchargeables sous format PDF afin de faciliter leur diffusion aux partenaires.

[91] Dans le cadre de la formation initiale obligatoire des conseillers France Services, un module de formation de deux heures est consacré à la situation de vie « j'attends un enfant ». Coconstruit par la Cnaf, la Cnam et la CCMSA, cette formation est délivrée conjointement par les organismes au niveau local.

¹⁹⁰ Monenfant.fr est un site conçu par la Cnaf, proposant un accompagnement aux parents et aux professionnels de la petite enfance, de la jeunesse et de la parentalité. Il permet par exemple la recherche géolocalisée d'un mode d'accueil ou d'un service parentalité, la simulation du reste à charge en crèche et l'estimation de la Paje, etc.

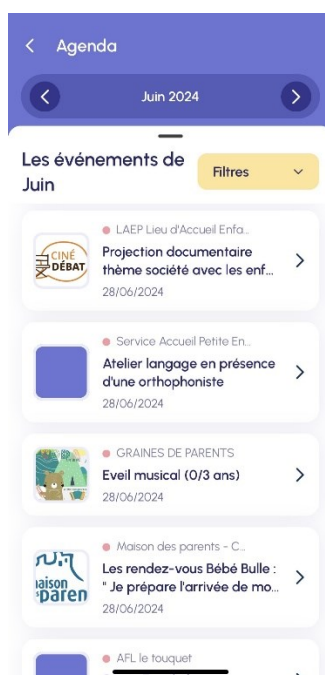
¹⁹¹ Financés par la Caf, les LEAP Sont des lieux de rencontres, d'écoute et d'échanges pour les parents et leurs enfants, notamment, en préparant la vie en collectivité en sociabilisant les jeunes enfants.

La mise en relation de tous les acteurs du domaine de la parentalité.

L'exemple de l'application « Tipi : la tribu des parents » dans les Pyrénées-Atlantiques

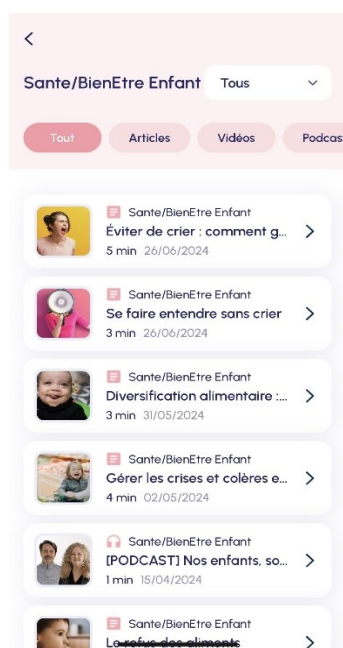
Tipi est une application créée conjointement par la Caf des Pyrénées-Atlantiques et la Caf du Var à partir de 2022. L'application, à destination des parents, vise à regrouper dans une seule application, en complémentarité de la politique des 1 000 premiers jours, les structures et offres locales autour de la parentalité au sens large. Les objectifs affichés sont les suivants :

- Rappeler les droits auxquels les parents ont accès et proposer les services accessibles à côté de chez eux :



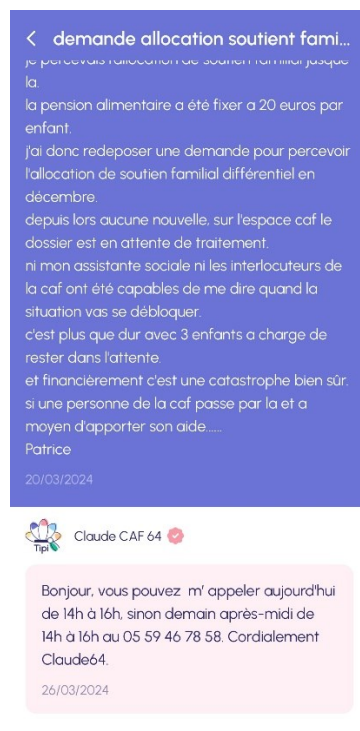
Par exemple, voici les événements liés à la parentalité proposés à proximité (un filtre est possible entre les Pyrénées-Atlantiques et le Var grâce à la localisation).

- Proposer des conseils sur des thématiques spécifiques :



Le contenu de l'application est élaboré avec l'appui d'un conseil scientifique, présidé par le Professeur Michel Delage, psychiatre. Il est composé de médecins, psychiatres, psychologues, responsables de la PMI et de l'éducation Nationale ainsi que des directeurs des Caf du Var et des Pyrénées-Atlantiques.

– Créer une communauté des parents en leur donnant la possibilité d'échanger entre eux ou avec des experts sur la parentalité :



La copie d'écran ci-dessus illustre de quelle manière le chat constitue un moyen d'échanges entre parents et peut également constituer un vecteur de mise en relation, voire de repérage de fragilité par les agents des Caf.

La mission a noté la maturité du parcours arrivée de l'enfant dans ce département. Le parcours s'inscrit dans un contexte local où le maillage partenarial est fort, au-delà même des liens particulièrement denses entre la Caf et la CPAM. Si l'application TIPI va au-delà du champ du parcours, et constitue ainsi un enrichissement local, la mission souligne la richesse de l'offre de services et des pratiques professionnelles locales, « terreau » nécessaire au déploiement optimal du parcours.

- Après la naissance, une organisation toutefois moins lisible

[92] Les Caf et CPAM sont incitées à promouvoir plusieurs lieux ressources pour accompagner la parentalité. Cependant, aucune directive véritablement claire n'a été identifiée par la mission sur la manière de procéder ni du moment opportun, si ce n'est d'en faire la promotion au travers des outils de communication en ligne et en accueil, lors des séances collectives et des rendez-vous individuels.

[93] Plusieurs incitations doivent ainsi être menées sur Caf.fr, afin de sensibiliser et d'inviter les parents à télédéclarer rapidement la naissance. A la suite, une information aux parents doit être adressée sur l'offre de services existante par la Caf, dont les groupes d'échanges organisés par les Caf. Une action pro-active doit par ailleurs être menée, par mail ou sms par les Caf, afin d'organiser un rendez-vous personnalisé si aucun n'a été réalisé à ce stade.

[94] Bien que le parcours arrivée de l'enfant s'adresse aux (futurs) parents de 0 à 3 ans, l'essentiel des démarches proactives émanant des caisses sont réalisées durant la grossesse et sont censées permettre aux parents d'anticiper l'ensemble des démarches à réaliser durant et surtout après celle-ci, qu'il s'agisse du recours aux droits, aux services et prestations, ou du suivi médical. Cette anticipation permet aux caisses de réduire les actions d'informations après la naissance auprès des parents, puisque la période de la naissance aux trois ans de l'enfant vise davantage à accompagner la parentalité, à partir d'aides extra légales.

[95] Le soutien à la parentalité pour accompagner les parents après la naissance s'articule autour de différents lieux ressources. Chaque Caf a, au niveau local, pour mission d'en faire la promotion et d'être en mesure d'orienter les parents en fonction de leurs besoins. Il leur appartient ainsi d'adapter leurs outils de communication en fonction de ce qui existe sur leur territoire. Entre autres, il peut s'agir :

- des Réseaux d'Écoute et d'Appui et d'Accompagnement des Parents (Reaap). Selon les départements, les Reaap sont plus ou moins développés et peuvent regrouper divers acteurs institutionnels (conseil départemental, MSA...).
- des Lieux d'Accueil Enfants-Parents (LAEP) qui constituent eux, des lieux de rencontres, d'écoute et d'échanges pour les parents et leurs jeunes enfants.
- Les Maisons des 1 000 premiers jours, visent à proposer dans un lieu unique, des informations et un panel de services dédiés aux (futurs) parents et aux jeunes enfants. Elles peuvent notamment rassembler des professionnels du social, du médical, de l'enseignement et de l'animation afin de répondre aux questions des parents. Leur développement est encore en cours dans divers territoires.
- Enfin, les ludothèques sont des lieux dédiés aux jeux et aux jouets.

[96] Toutes ces structures sont financées, au moins en partie, grâce au Fonds national de parentalité (FNP) de la Cnaf.

[97] Les travailleurs sociaux des Caf interviennent auprès des familles, en cas d'événements identifiés par le socle national du travail social (séparation, décès enfant ou parent, impayés de loyer, emprunt accessions et parents seuls).

[98] Enfin, les Caf ont l'instruction de mettre en avant le service de Protection maternelle et infantile (PMI) de leur département, en tant qu'organisme proposant des consultations et des actions médico-sociales de prévention, des parents et des enfants de moins de six ans. Ainsi, les Caf ont été invitées « à mettre tout en œuvre pour transmettre, via des flux dématérialisés, les déclarations de grossesse qu'elles enregistrent »¹⁹².

¹⁹² Extrait issu de l'annexe 1 de la lettre réseau 2023_185 dédié au Dossier repère sur le parcours arrivée de l'enfant de la Cnaf.

2.3.2 L'organisation interne des caisses

[99] Si la mission n'a eu accès qu'à peu d'informations sur l'organisation interne des caisses, celle-ci variant d'une caisse à une autre, plusieurs éléments identifiés lors de la phase d'expérimentation ont été transmis aux caisses, présentés comme des facteurs de réussite :

- un pilotage stratégique par la direction ;
- la gestion du projet par un binôme de référents offre de service à l'allocataire – offre de service aux partenaires.

[100] Une équipe projet pluridisciplinaire (chargé de communication, chargé d'études, managers, gestionnaire conseil allocataires, conseiller de service à l'usager, chargé de conseil et de développement, etc.) ;

[101] La détermination du périmètre de chaque acteur dans le parcours, de son rôle et de son implication contribue à identifier les complémentarités et à améliorer l'efficacité de l'action conduite.

[102] Une attention particulière est portée à la transversalité au sein des caisses, particulièrement entre l'action sociale individuelle, l'action sociale collective, la relation de service et les services de production des droits.

[103] En outre, les centres de ressources interviennent sur l'ensemble des secteurs d'activité d'une Caf : la gestion des prestations légales et déléguées, la relation de service à l'usager et aux partenaires, la gestion des processus pilotage et supports, et sont notamment chargés d'accompagner le pilotage au sein des Caf. Ainsi, ces centres occupent-ils une place importante dans le : conseil organisationnel auprès des Caf, l'appui à la montée en compétence des référents sur le parcours, et ils jouent un rôle d'intermédiaire entre Caf et Cnaf et un appui à l'animation des binômes locaux, tout en étant garants de la déclinaison locale des différents outils et supports.

L'organisation interne de la Caf des Pyrénées-Atlantiques : la polyvalence « raisonnée »

Depuis 2021, la Caf des Pyrénées-Atlantiques (PA) développe pour son organisation l'approche populationnelle prônée par la branche famille, qui plutôt que d'utiliser la prestation comme critère de qualification d'un profil d'allocataire, s'appuie sur un ensemble de caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques pour définir un profil. Cette approche permet au gestionnaire-conseil de devenir expert d'une population allocataire dans sa globalité. En termes de compétences, les agents de la Caf des PA développent une « polyvalence raisonnée » : il est attendu que la première personne qui traite le dossier soit suffisamment compétente pour le transmettre à l'agent qui s'occupe de la bonne « corbeille ». Au sein de ces corbeilles, les agents sont pluriels : production, relation de service, travail social, lien avec les partenaires afin de fonctionner sur un modèle « middle-office ».

Ainsi, le parcours naissance s'inscrit au sein du pôle « parentalité » où chacun est spécialisé dans le traitement des droits liés à la parentalité. À la suite d'un bilan de cette nouvelle organisation auprès des agents, ont été constatées une diminution du taux de rejet, une baisse du nombre de pièces produites, une montée en compétences vécue et exprimée par les agents, ainsi qu'une plus grande cohésion au sein des équipes.

2.4 Un parcours prometteur dont le déploiement récent ne permet pas de dresser un vrai bilan

2.4.1 Des évaluations précoces qui mettent en évidence le besoin de coordination

- Les (futurs) parents sont satisfaits dès lors qu'ils bénéficient de l'offre de service

[104] Une enquête auprès des (futurs) parents a été menée dans les territoires expérimentateurs à l'été 2022, soit environ huit mois après le début de l'expérimentation. Plus de 9 000 allocataires ont été contactés, moins de 2 500 ont débuté le questionnaire, moins de 2 000 ont été exploités, dont environ 1 500 complétés entièrement. Parmi les répondants, 95 % étaient des femmes, âgées de 31 ans en moyenne, et 87 % étaient en couple. Une majorité de ces femmes provenaient de « classes moyennes et supérieures »¹⁹³, 44 % étaient enceintes, dont 26 % primipares, 56 % qui ont accouché, dont 20 % de primipares. Enfin, 47 % résidaient sur un territoire sur lequel le parcours était « plus fortement déployé ».

[105] Il ressort de l'enquête que :

- 90 % des allocataires ont informé leur Caf de la (future) naissance de leur enfant et 85 % des assurés leur CPAM ;
- Le fait d'être en contact ou non avec sa Caf, et qui est l'initiative de ce contact, est fortement corrélé au niveau de déploiement du parcours ;
- En revanche, à la question « Parmi les informations suivantes, quelles sont celles communiquées par votre Caf ? », de nombreuses réponses « non » sont indiquées sur des sujets que le parcours doit pourtant couvrir, aboutissant à un taux de satisfaction mitigé :
 - 59 % ont répondu « oui » à « les démarches administratives à effectuer auprès de la Caf » ;
 - 48 % ont répondu oui à « les aides financières de la Caf » ;
 - 75 % ont répondu « non » à les démarches administratives à effectuer auprès d'autres institutions ;
 - 78 % ont répondu « non » à « les modes de gardes individuel/collectif » ;
 - 92 % ont répondu « non » à « les services de proximité ».
 - 94 % ont répondu « non » à « l'existence de groupes d'échanges locaux entre parents » ;
 - 77 % ont répondu « non » à « l'application ou au site des 1 000 premiers jours ».

[106] Par ailleurs, lorsque ces informations ont été transmises, dans leur grande majorité elles ont été communiquées par voie électronique, excepté pour le rendez-vous personnalisé (61 %). Il faut toutefois apprécier ces résultats avec prudence, au regard du délai de huit mois écoulé entre les

¹⁹³ Informations fournies en provenance de l'évaluation DSER du comité de suivi du parcours arrivée de l'enfant opérée par la Cnaf.

ateliers et la réalisation de l'enquête, ce qui est long pour conserver un souvenir précis des informations délivrées.

[107] Concernant la satisfaction générale des (futurs) parents, 10 % estiment « très satisfaisant », 45 % « assez satisfaisant », 34 % « peu satisfaisant » et 11 % « pas du tout satisfaisant » l'accompagnement de la Caf et les informations fournies pendant la grossesse. Les réponses sont similaires autour de la naissance.

[108] Une enquête de satisfaction concernant les séances collectives Caf-CPAM avait été réalisée sous la forme d'un questionnaire, à l'été 2022 par le Centre national d'appui aux métiers (Cnam) de la CNAF. Les résultats en étaient les suivants :

- pour 92 % des parents, la séance d'informations collectives a répondu à leurs attentes ;
- 94 % des parents ont déclaré s'être sentis à l'aise pour prendre la parole. Une écoute usager a été réalisée sur les groupes d'échanges à destination des parents en août 2022. Ces groupes de paroles doivent permettre de sensibiliser les (futurs) parents lors de la grossesse et des 1 000 premiers jours. Ces groupes de parole sont coanimés par la Caf et la CPAM, pilotés nationalement par la DPFAS Pôle Famille jeunesse et Parentalité. Le questionnaire a été réalisé et envoyé par voie électronique. Parmi les 65 répondants, tous étaient des femmes, dont 73 % âgées de 30 à 39 ans. La majeure partie était en couple (73 %) et était déjà parents (71,5 %). Près de 70 % étaient en activité (salarié ou indépendant). Ces groupes d'échanges et de parole coanimés par les Caf et CPAM ne sont pas mentionnés dans les instructions nationales liées au parcours arrivée de l'enfant, si ce n'est dans le cas des ateliers collectifs où quand ceux-ci sont portés par des partenaires sur le territoire et s'inscrivent dans la politique des 1 000 premiers jours et qu'ils peuvent ainsi bénéficier de financement par les Caf¹⁹⁴.

[109] Pour la majorité des participants à ces groupes d'échanges les informations étaient compréhensibles (98 %), adaptées aux besoins (96 %) et utiles pour leur culture générale (91 %). Les parents se sont sentis à l'aise pour répondre aux questions et participer (94 %). Les trois points positifs relevés sont les partages d'expérience (83 %), les informations délivrées par des experts différents (72 %) et le format collectif (58 %). En revanche, 55 % estiment que la participation au groupe d'échanges n'a pas facilité les démarches engagées dans le cadre de l'accueil de leur enfant. Les points d'amélioration proposés par les usagers sont un format plus long et une tenue de l'atelier en soirée, un meilleur équilibre entre l'intervention de l'expert métier et le temps de parole des parents. Les mères ont également regretté la composition du groupe, dont les absents sont, la plus grande partie du temps, les pères ou les co-parents.

[110] Ces résultats positifs montrent l'utilité de ces groupes d'échanges au même titre que les séances collectives. Le manque de suivi du nombre de personnes bénéficiaires de l'ensemble de l'offre du parcours « arrivée de l'enfant » et de ses effets est cependant regrettable.

¹⁹⁴ 1-LR_2023_185__Annexe_3__Presentation_parcours_coordonne_Caf_Cpam_Arrivee_de_l_enfant.docx

- Davantage de transversalité pour les agents

[111] Les agents ont également été sollicités dans le cadre d'une enquête quantitative menée par la Cnaf. Sur les 200 questionnaires débutés, 111 étaient exploitables et 70 complétés entièrement. La moitié des agents sont conseillers services à l'allocataire (CSU), gestionnaires conseil allocataire (GCA) ou travailleurs sociaux et assimilés. 58 exerçaient dans un territoire sur lequel le déploiement du parcours arrivée de l'enfant est « plus fort » selon les termes de l'enquête.

[112] Parmi les informations délivrées aux usagers, la majorité concernait les démarches administratives à effectuer auprès de la Caf (94 %), les aides financières de la Caf (84 %), les modes de garde individuel et collectif (84 %). Dans une moindre mesure, elles concernaient des services de proximité (63 %), les démarches administratives à effectuer auprès d'autres institutions (60 %), les réunions d'informations aux futurs parents (55 %), le rendez-vous personnalisé (49 %), l'existence de groupes d'échanges locaux entre parents (33 %), l'application ou le site des 1 000 premiers jours (32 %).

[113] En outre, concernant les agents en lien avec les partenaires, un tiers a participé à des démarches dans le cadre du parcours (groupes de parole, réunions d'informations aux parents et réunions parcours lui-même). Les réactions des partenaires ont été jugées plutôt favorables du fait d'un intérêt et une volonté d'inscription dans la démarche. Les outils utilisés sont les pages internet caf.fr et de monenfant.fr. 34 % des partenaires ont une bonne vision et le parcours arrivée de l'enfant y a contribué, pour 27 % c'était déjà le cas avant la mise en place du parcours arrivée de l'enfant. Seuls 6 % en ont une mauvaise vision et considèrent que le parcours aurait détérioré la situation.

[114] A nouveau, puisque les investigations ont été réalisées alors même que le parcours était en cours de déploiement, il serait hasardeux de tirer des conclusions définitives, d'autant plus que les évaluations existantes n'ont été menées qu'auprès des Caf, excluant les CPAM. Ce dernier point interroge sur le caractère véritablement coordonné du parcours arrivée de l'enfant, et sur la maturité du travail en interbranche.

- Un parcours prometteur à condition d'être mieux outillé et évalué

[115] Sur la base de ses observations, la mission a estimé le parcours arrivée de l'enfant pertinent et prometteur, dans la mesure où il s'inscrit dans les différentes politiques publiques liées à l'arrivée de l'enfant, la parentalité, dans une dimension élargie au-delà du seul domaine sanitaire du parcours maternité de l'assurance maladie.

[116] Le parcours arrivée de l'enfant illustre tout l'intérêt d'une approche interbranche, dans le partage d'informations, les rencontres régulières qu'il implique, les échanges de pratiques et d'informations et « l'acculturation » qui en résulte entre les agents des deux réseaux et le bénéfice pour les usagers qui présentent des fragilités.

[117] Il est également possible, bien que ce ne soit pas suffisamment évalué à ce stade, qu'une telle approche d'un événement de vie particulièrement important et susceptible de modifier les équilibres dans la vie des usagers, incite à un rapprochement plus global des deux caisses au bénéfice de l'utilisateur.

[118] Toutefois, des difficultés et des irritants demeurent :

- à cause de l'utilisation d'outils de travail au quotidien différents : ainsi, les Caf utilisent Teams et les CPAM Zoom, ce qui complique notamment la mise en place de rendez-vous communs,
- en matière de partage d'informations et communication entre caisses, mais également sur des aspects plus techniques, tels que des partages de données difficiles à réaliser en raison de la confidentialité des données de santé, et en l'absence d'un système automatisé fluidifiant les échanges.

[119] Ceci engendre des coûts de logistique et de coordination car les outils, les fonctionnements internes et priorités des caisses diffèrent. Pour la mission, il est ainsi indispensable que les caisses nationales investissent davantage le sujet des systèmes d'information pour fluidifier les parcours coordonnés et interbranches au niveau local. Sans cela, les caisses au niveau local, continueront à s'ajuster, créant inévitablement des inégalités dans les services rendus entre territoires et usagers.

[120] Au-delà de l'aspect interbranche, le parcours arrivée de l'enfant doit permettre une mise en relation de l'ensemble des acteurs locaux concernés par le champ de la parentalité et de la petite enfance, justement car ceux-ci sont nombreux et que l'offre peut paraître peu lisible pour les (futurs) parents. La plus-value du parcours sur cet aspect réside dans la capacité des caisses au niveau local à réunir les acteurs et à se coordonner afin de créer une offre commune lisible et claire pour les usagers.

L'ajustement au niveau local lorsque les outils manquent : l'exemple des Pyrénées-Atlantiques

L'organisation des rendez-vous des droits au sein du parcours arrivée de l'enfant entre la Caf et la CPAM n'a pas entraîné à ce jour la mise en place par les branches d'un outil partagé de travail quotidien, permettant de les planifier sur des calendriers communs. Ainsi les caisses ont été conduites à acheter une licence d'un outil du marché. A usage interne uniquement, l'outil constitue une interface de rendez-vous en quelques clics, où figurent seuls les créneaux encore réservables. Les informations essentielles sur l'utilisateur sont renseignées afin de préparer au mieux le rendez-vous. Par ailleurs, un mail est automatiquement envoyé à l'allocataire par le système lorsque le rendez-vous est pris. En outre, les agents Caf et CPAM qui assurent les rendez-vous ont dû créer un groupe « WhatsApp » pour échanger plus aisément. Concernant le partage de données, les caisses se les échangent via l'application « Bluefiles ». Elles utilisent un dossier partagé sur « OneDrive » accessible à tous les membres du comité de pilotage lorsque les données ne sont pas sensibles.

La Caf et la CPAM se réunissent mensuellement pour évoquer le suivi opérationnel et les projets en cours liés aux parcours. Afin d'assurer concrètement le suivi opérationnel, les deux caisses ont créé elles-mêmes un tableau de bord qui constitue le principal outil permettant de mesurer et d'évaluer la mise en place du parcours et son déploiement. Exemples de données tirées de ce tableau de bord : en 2023, le taux de présence aux ateliers naissance s'est établi à 71 %¹⁹⁵ ; ils ont touché 12 % des personnes dont la grossesse démarrait en 2023. Sur le site de Bayonne, plus de 99 % des participantes ont été reçues ensuite en rendez-vous individuel, le site de Pau atteignait le même taux pour l'année 2024 lors de notre déplacement.

¹⁹⁵ Sur 846 inscrits, 604 participantes et participants

2.4.2 Les perspectives du parcours arrivée de l'enfant

[121] Un bilan du déploiement des ateliers conjoints sur l'année 2023¹⁹⁶ a été évoqué lors du Copil Cnam/Cnaf de juin 2024. Il a été l'occasion d'aborder les remontées des caisses. Des points d'amélioration ont été mis en avant :

- Il est prévu de mettre en place des ateliers spécifiques pour les très jeunes mamans et les travailleuses indépendantes, afin de viser encore plus spécifiquement les situations présentant de potentielles fragilités. Le mémo « doudou liste » évoluera en ce sens afin d'évoquer des besoins plus spécifiques ;
- En outre, afin de renforcer les liaisons entre les Caf et les CPAM, un lien sera ajouté vers la Caf sur ameli.fr, concernant la thématique de la déclaration de grossesse. Inversement, le site caf.fr renverra vers le calendrier maternité présent sur le site ameli.fr ;
- Une mise à jour du parcours arrivée de l'enfant sur le site caf.fr ;
- Une présentation de la liste des actions à réaliser et des informations pratiques pour les futurs parents. Afin de poursuivre l'accompagnement des caisses pour déployer ce parcours, sont prévus des webinaires communs Caf/CPAM par région.

¹⁹⁶ Sur 71 CPAM, 44 avaient mis en place des ateliers conjoints dont 57 % en distanciel et 43 % en présentiel ; au total, 6 697 personnes y ont participé.

ANNEXE 6 : La relation usagers et les parcours de la branche recouvrement.

L'exemple du parcours « Création d'entreprise »

ANNEXE 6 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE RECOUVREMENT. L'EXEMPLE DU PARCOURS « CREATION D'ENTREPRISE » 168

1 LES PARCOURS USAGERS DANS LA RELATION DE SERVICE DE LA BRANCHE RECOUVREMENT 170

1.1	LES USAGERS DE LA BRANCHE RECOUVREMENT ET LES CARACTERISTIQUES SINGULIERES DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS	170
1.2	LES GRANDES LIGNES DE LA STRATEGIE DE RELATION DE SERVICE DE LA BRANCHE ET LA PLACE DONNEE AUX « PARCOURS »	172
1.2.1	<i>L'amélioration de la relation de service au premier rang des ambitions de la convention d'objectifs et de gestion (COG)</i>	172
1.2.2	<i>Le « parcours » : un concept bien présent dans la COG mais insuffisamment cerné.</i>	173
1.3	LA CARTOGRAPHIE DES PARCOURS DE LA BRANCHE ETABLIE PAR L'ENQUETE DE LA MISSION AUPRES DES CAISSES LOCALES.....	175
1.4	ORGANISATION ET OUTILS DE LA RELATION DE SERVICE : DES ATOUTS, DES LIMITES ET DES AMBITIONS POUR LE DEPLOIEMENT DE PARCOURS	176

2 « MES PREMIERS MOIS AVEC L'URSSAF » : LE PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT A LA CREATION D'ENTREPRISE DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS 179

2.1	CONTEXTE ET ORIGINE DU DISPOSITIF: DEUX FACTEURS DETERMINANTS, L'INTEGRATION DU RSI DANS LE REGIME GENERAL ET LA DYNAMIQUE TRES FORTE DE L'AUTO-ENTREPRENARIAT	179
2.2	DEUX OBJECTIFS CONVERGENTS : SIMPLIFICATION AU BENEFICE DES CREATEURS ET EFFICIENCE AU BENEFICE DE LA BRANCHE.	181
2.3	2018-2024 : HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION D'UN PARCOURS	181
2.3.1	<i>Un projet conduit en interne et s'appuyant fortement sur quelques Urssaf expérimentatrices.</i>	182
2.3.2	<i>Généalogie de l'offre de service en Languedoc-Roussillon</i>	183
2.3.3	<i>Les étapes du déploiement national</i>	184
2.4	DESCRIPTION DU PARCOURS	186
2.4.1	<i>Les publics cibles</i>	186
2.4.2	<i>Durées et jalons : un « parcours » au sens commun du terme mais dont la temporalité est peu mise en visibilité des usagers</i>	188
2.4.3	<i>Les quatre axes du contenu du parcours</i>	191
2.4.4	<i>Les canaux de contact : promouvoir les outils digitaux sans négliger les contacts téléphoniques et les rendez-vous</i>	192
2.5	LES CHOIX ORGANISATIONNELS DES CAISSES ET LES ENJEUX DE RESSOURCES HUMAINES.....	194
2.6	LES LIMITES DES SYSTEMES D'INFORMATIONS ET OUTILS NUMERIQUES ACTUELS POUR GERER UN PARCOURS	195
2.7	ENJEUX PARTENARIAUX : LA PLACE LIMITEE DE L'INTERBRANCHE COMPAREE A D'AUTRES PARTENARIATS	198
2.8	SUIVI ET L'EVALUATION : UNE PREOCCUPATION REELLE ET DE NOUVEAUX INSTRUMENTS A VENIR.....	198

[1] **De prime abord, la branche recouvrement paraît périphérique ou singulière au regard des enjeux des parcours** usagers de la sécurité sociale : les cotisants sont des usagers captifs, soumis à des obligations de déclaration et de paiement plutôt que des bénéficiaires de droits nécessitant d'être accompagnés. **Cette vision méconnaît l'infléchissement stratégique opéré il y a quelques années par la branche**, qui met le lien entre financement et droits sociaux au cœur de la relation de confiance avec les cotisants. De plus, **cette vision n'est pas adaptée à certaines catégories d'usagers, au premier rang desquels les travailleurs indépendants**, qui sont des personnes exposées à des risques sociaux avant d'être des entreprises. Enfin, l'intégration du régime social des indépendants (RSI), la crise sanitaire puis les mesures de soutien décidées face aux effets économiques de la guerre en Ukraine, ont confié à la branche des missions de délivrance de prestations qui l'ont de ce point de vue rapprochée des autres branches.

[2] **Aussi, parmi les cinq parcours à approfondir, la mission a choisi d'en retenir un de la branche recouvrement : le parcours « Création d'entreprise »** qui est dénommé « **Mes premiers mois avec l'Urssaf** » dans sa dernière version déployée à partir de l'été 2023. Ce parcours est destiné à accompagner pendant une durée définie tous les travailleurs indépendants primo-créeurs d'entreprise.

[3] **Pour conduire ses investigations**, la mission a pu s'appuyer sur les services de l'Urssaf Caisse nationale. Elle a également eu **l'opportunité de bénéficier de l'expérience de l'Urssaf Languedoc-Roussillon**, qui a conçu, expérimenté depuis 2018 et contribué à outiller et à déployer au national ce parcours. Des échanges sur la mise en œuvre du parcours dans les Urssaf Nord-Pas de Calais et Ile-de-France ont complété les constats faits en Languedoc-Roussillon. La mission a veillé à toujours prendre en considération les attentes et appréciations des usagers eux-mêmes, ainsi que des partenaires des Urssaf. Les informations recueillies à l'aide du questionnaire qui concernent la branche recouvrement ont été exploitées pour documenter cette présente annexe, en plus de l'annexe globale et comparative (annexe n° 2).

[4] **Enfin, la mission a choisi d'appliquer à ce parcours des méthodes d'analyse statistique** pour chercher à mesurer l'impact de ce parcours sur les primo-créeurs qui en ont bénéficié. Ces travaux font l'objet d'une annexe dédiée (annexe n° 9).

[5] **La présente annexe** commence par caractériser **les usagers** de la branche recouvrement, en s'arrêtant sur les travailleurs indépendants, ainsi que **la place des parcours** dans la stratégie de relation de service de la branche (1). Elle s'attache ensuite à **analyser de manière complète le parcours « Création d'entreprise »**, de sa genèse à la mesure de ses effets. Elle propose également, dans une approche comparative, des encadrés concernant deux parcours postérieurs de la branche recouvrement, « Première embauche » (proposé à tous les employeurs) et « Cessation d'activités » (pour les TI), qui mettent en lumière des innovations méthodologiques intéressantes (2).

1 Les parcours usagers dans la relation de service de la branche recouvrement

1.1 Les usagers de la branche recouvrement et les caractéristiques singulières des travailleurs indépendants

[6] **Les usagers de la branche recouvrement sont avant tout des cotisants** (au sens large puisque les Urssaf recouvrent également des prélèvements fiscaux). A l'instar de ceux de la DGFIP, les usagers des Urssaf se caractérisent par la très grande diversité de publics (particuliers ou entreprises), de statuts d'entreprise, d'enjeux financiers, et de secteurs d'activité. Pour les Urssaf, cette diversité s'est accrue avec l'extension progressive de leur périmètre d'activités liée à la prise en charge du recouvrement de prélèvements préalablement exercés par d'autres structures¹⁹⁷. Il est notable qu'aujourd'hui, en nombre, les comptes détenus par des usagers personnes physiques (travailleurs indépendants, particuliers employeurs) sont très majoritaires dans le portefeuille de la branche recouvrement : ils représentaient en 2022 8,1 millions de comptes sur 13,3 au total (soit 60 %). Il en résulte que les publics des Urssaf sont en nombre d'abord des particuliers, non familiers, et *a fortiori* non spécialistes, de la réglementation fiscal-social.

[7] **La nature de la relation entre les Urssaf et leurs usagers s'est progressivement enrichie** pour renforcer le lien entre les prélèvements versés et les droits sociaux associés, mécanique pour les prestations assurantielles. Cette évolution est le fruit d'une inflexion stratégique de la branche, qui a tiré les conséquences d'une image dégradée et de ce qu'un changement de posture, davantage centrée sur une « relation de confiance », serait également favorable à l'efficacité du recouvrement. La DGFIP avait déployé une stratégie similaire en misant sur la qualité de service pour accroître le civisme fiscal des contribuables. L'intégration des missions du RSI à compter de 2020 constitue une étape importante dans ces changements de rapport aux usagers : l'Urssaf a été positionnée comme caisse de référence vis-à-vis des autres branches dispensatrices de prestations et elle s'est vu confier la gestion de l'action sociale du RSI, ce qui l'a conduite à verser directement des aides financières, en concertation avec les autres branches. La crise économique qui a accompagné la pandémie de la covid a conforté ce repositionnement puisque les Urssaf ont été en première ligne pour accorder aux entreprises en difficultés des mesures de soutien financier très conséquentes (à l'instar de la DGFIP qui a géré le fonds de solidarité, mission nouvelle pour l'administration fiscale).

[8] Le champ des travailleurs indépendants regroupe des statuts juridiques différents, avec pour point commun de ne pas se trouver dans un lien de subordination juridique avec un employeur. Depuis la création en 2009 du régime simplifié¹⁹⁸ des auto-entrepreneurs (AE, aussi dénommés « micro-entrepreneurs » en 2014), il est devenu habituel de les distinguer des travailleurs indépendants dits « classiques ». Pour les deux catégories, il existe cinq groupes

¹⁹⁷ Exemples de transferts d'activités opérés au cours de la COG 2018-2022, outre le RSI qui constitue le principal: recouvrement des artistes auteurs, des voyageurs représentants placiers, des contributions à la formation professionnelle auparavant recouvrées par les opérateurs de compétences (OPCO).

¹⁹⁸ Régime simplifié de déclaration et de paiement de cotisations et contributions sociales ainsi que d'une franchise de TVA – dès lors que leur chiffre d'affaires n'excède pas des plafonds réglementaires. Ces seuils varient selon que l'activité principale est respectivement de la vente de biens (plafond de 188 700 € depuis le 1er janvier 2023) ou de prestations de services (plafond de 77 700 €).

professionnels : les commerçants, les artisans, les professions libérales, réglementées ou non réglementées, et les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC). S'y ajoutent les non-salariés agricoles, qui relèvent de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Quant aux indépendants non travailleurs salariés au sens de la protection sociale (dirigeants de certaines sociétés ou mandataires sociaux), ils sont assimilés aux salariés par le code de la sécurité sociale et sont rattachés au régime général, et non à la protection sociale des indépendants. Non ciblée par le parcours « Création d'entreprise », cette dernière catégorie n'est pas traitée dans le cadre de cette annexe.

[9] Les obligations déclaratives diffèrent selon le statut :

- Les AE déclarent, mensuellement ou trimestriellement, même s'il est nul, uniquement leur chiffre d'affaires, assiette des contributions sociales et de l'impôt sur le revenu si le cotisant a opté pour le versement forfaitaire libératoire. En qualité de contribuable, l'AE reste néanmoins encore tenu de réaliser annuellement une déclaration de revenus.
- Les TI « classiques », ou « au réel » déclarent leurs revenus (au sens de l'impôt sur le revenu) et acquittent leurs contributions sociales, mensuellement ou trimestriellement, sur la base d'échéanciers prévisionnels, qui font l'objet de régularisations au moment de la déclaration annuelle de revenus.

[10] Des règles spécifiques s'appliquent la première année suivant la création de l'entreprise. Pour les TI au réel, les échéanciers prévisionnels sont, faute de référence de l'année précédente, établis forfaitairement ou sur la base d'une estimation faite par le cotisant ; aucune déclaration ou paiement ne sont demandés avant la fin du premier trimestre ; le cotisant peut changer de statut jusqu'à la fin du premier trimestre ; enfin, sous un certain nombre de conditions tenant au statut (elles diffèrent entre les AE et les autres TI), à l'âge, à la situation professionnelle et sociale du cotisant, celui-ci peut bénéficier de l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE).

[11] L'ensemble des TI représente une proportion croissante de la population active et le premier segment de comptes de la branche recouvrement. Ils sont l'objet d'un suivi et d'études statistiques spécifiques, notamment pour le compte du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) et dans le cadre de l'« observatoire statistique » des TI dont l'Urssaf Caisse nationale a la responsabilité.

Principales caractéristiques socio-économiques des travailleurs indépendants

Le nombre et la dynamique des comptes : fin 2022, 4,3 millions de comptes étaient actifs, dont 3,9 millions hors PAMC, soit 2 millions de plus qu'en 2018 (et + 5,8 % par rapport à 2021).

Cette dynamique est portée avant tout par les AE puisque la population des TI classiques est quasiment stable depuis 2018 : le nombre d'AE est supérieur à celui des TI classiques depuis 2020, sous l'effet notamment des relèvements de seuils décidés en LFI pour 2018.

Les AE représentaient fin 2022 62 % des comptes et parmi les 2,4 millions de comptes d'AE fin 2022, 30 % étaient économiquement inactifs (absence de déclaration ou déclaration nulle).

Les TI (hors PAMC) étaient à 34 % des commerçants, à 33 % des artisans, à 15 % des professions libérales réglementées et à 17 % des professions libérales non réglementées.

Les secteurs d'activités des TI sont très divers et éclatés. Parmi les plus représentés pour les AE : activités de poste et de courrier (livreurs), bâtiment et travaux publics (BTP), conseil en gestion, enseignement, arts et spectacle, nettoyage, coiffure et autres soins à la personne, informatique/information/communication, ...

La population des TI reste très majoritairement (62 %) masculine, et rajeunit chaque année.

Les revenus des TI : en 2021, 2/3 des cotisants avaient des revenus inférieurs au SMIC (90 % pour les AE, 48 % pour les autres TI). A noter toutefois que ces chiffres moyens masquent de très fortes disparités, et que près d'1/4 des AE sont par ailleurs salariés.

Source : « Les travailleurs indépendants et leur protection sociale », édition 2023/données 2022, URSSAF CN

[12] **Approfondir un parcours bénéficiant aux TI présente plusieurs intérêts pour la mission.** Ces usagers interagissent avec les Urssaf d'abord en tant qu'unités économiques redevables de prélèvements sociaux et sont à ce titre **exposés à la complexité du droit et des procédures** - et à leur nouveauté pour les primo-créeurs. **Les TI sont également des individus exposés à des risques sociaux et éligibles à des services et prestations sociaux.** Un des enjeux de l'intégration du RSI était de maintenir, sinon d'améliorer l'approche globale du TI en tant qu'individu. Ce d'autant plus qu'il est avéré que certaines catégories de TI ont moins accès ou recours à leur couverture maladie, aux indemnités journalières ou aux aides à la parentalité, ce qui peut expliquer la relativement faible féminisation de cette catégorie d'actifs. En outre, l'auto-entrepreneuriat amène vers les Urssaf des populations rencontrant des besoins particuliers ou des difficultés d'accès aux droits sociaux, tels que les jeunes, des actifs étrangers ou des demandeurs d'emploi, si bien que la branche recouvrement est souvent pour eux un premier contact ou point d'accès à la sécurité sociale dans son ensemble.

1.2 Les grandes lignes de la stratégie de relation de service de la branche et la place donnée aux « parcours »

1.2.1 L'amélioration de la relation de service au premier rang des ambitions de la convention d'objectifs et de gestion (COG)

[13] **C'est la convention d'objectifs et de gestion** qui fixe la stratégie de relation de services de la branche. A la connaissance de la mission, elle n'a pas donné lieu à une synthèse plus didactique ou opérationnelle pour les agents ou les usagers. La COG est complétée, sans intégration évidente¹⁹⁹, par les engagements interministériels « Services publics + ». A l'instar de la COG précédente, **la COG 2023 -2027**, signée le 29 juin 2023, **positionne en priorité première la relation de service**, en fixant comme première des trois « ambitions » qui structurent la COG : « **Offrir à nos publics des services performants et adaptés** ». Ce premier axe stratégique est décliné en trois « Fiches thématiques »²⁰⁰ dont le contenu est riche et marque une **amplification de l'ambition de la branche** par rapport à la COG 2018-2022. Deux orientations sous-tendent cet axe : la première

¹⁹⁹ Ainsi, ni les engagements ni les indicateurs clés de la charte ne sont présents dans la COG.

²⁰⁰ Fiche thématique 1 : « Garantir, sur l'ensemble du territoire, un socle de services commun et homogène à tous les usagers ». Fiche thématique 2 : « Offrir des accompagnements supplémentaires harmonisés aux usagers en fonction de leurs besoins ». Fiche thématique 3 : « Simplifier le parcours des usagers et contribuer à la lutte contre le non-recours aux droits ».

consiste à garantir un socle de services communs et homogènes à tous les usagers, pour corriger des hétérogénéités sources d'iniquités entre publics et territoires. Ainsi, les départements d'outre-mer font l'objet d'axes de travail spécifiques. La seconde orientation est de fournir, au-delà de ce socle, des services supplémentaires, davantage personnalisés en fonction des besoins des usagers et plus proactifs. Pour cela, l'Urssaf compte affiner sa connaissance des usagers en collectant de nouvelles données (comportements, traces numériques, avis,...) et exploiter les données massives dont dispose la branche, grâce notamment à une vision omnicanale et historicisée (aujourd'hui non disponible) des interactions usagers-Urssaf, et grâce à l'intelligence artificielle. **Une formule de la COG résume bien l'objectif final poursuivi : « proposer la bonne offre de service, au bon moment, à la bonne personne, via le bon canal. »**

[14] **Les indicateurs retenus** pour le premier axe stratégique de la COG sont également très stables par rapport à la précédente COG²⁰¹. Ce sont les taux de satisfaction globale et par contact qui sont les plus englobants et dont il est attendu la plus grande progression sur la période²⁰². Il est à noter que les indicateurs de la COG ne sont déclinés que pour une seule population particulière, les travailleurs indépendants, et une seule catégorie de territoires, les départements d'outre-mer, ce qui est révélateur de l'attention dont ils bénéficient, du fait notamment de moindres performances²⁰³.

1.2.2 Le « parcours » : un concept bien présent dans la COG mais insuffisamment cerné.

[15] Comme il l'était dans la COG 2018-2023, **le terme « parcours » est très présent dans la COG actuelle**, à titre principal dans la **fiche thématique n°3 : « Simplifier le parcours des usagers et contribuer à la lutte contre le non-recours aux droits »**. Il n'est **pas défini ni utilisé de manière univoque**. Il est employé pour certains moments de vie comme pour certaines populations. **Une spécificité de la branche recouvrement est l'emploi dominant de la formule « offre des services »**, même pour des dispositifs qui présentent des caractéristiques attendues d'un parcours, comme par exemple un accompagnement jalonné dans le temps. La mission a cherché à comprendre ces choix sémantiques en interrogeant divers responsables nationaux ou locaux, sans parvenir à des conclusions nettes. Si les deux termes sont jugés intéressants et porteurs d'un point de vue marketing, « offre de service » paraît présenter quelques avantages : il est plus ancien et ancré dans la culture professionnelle de la branche ; il est plus générique et permet, pour un public ou événement de vie donné, de présenter une offre globale d'accompagnement ; il serait moins associé à des engagements de service opposables pour la branche. Pour autant, il est admis par un certain nombre d'interlocuteurs de la mission que le mot « parcours » est adapté aux orientations que se donne la branche d'une relation de service toujours plus « centrée utilisateur », notamment pour les services digitaux, et utilisant des techniques inspirées du marketing de service. **Enfin, un consensus paraît se dégager, et ressort de la lecture de la COG, sur la pertinence du mot parcours pour des services mobilisant des partenaires extérieurs à la**

²⁰¹ Taux d'appels aboutis, taux de traitement des réclamations, taux de traitement des courriels dans les délais, taux de réitérations, taux de dématérialisation des paiements, taux de comptes créditeurs.

²⁰² Taux de satisfaction globale : +5 points attendus entre 2023 (80 %) et 2027 (85 %) ; taux de satisfaction par contact : +9 points attendus, de 76 % en 2023 à 85 % en 2027.

²⁰³ Dans les DOM, le taux de satisfaction globale est indiqué dans la COG à 60 % pour 2023, soit 20 points de moins qu'en métropole.

branche recouvrement, en interbranche ou extérieurs à la sécurité sociale, dans un objectif de simplification.

[16] C'est dans ce cadre partenarial que le mot « parcours » est préférentiellement utilisé dans la fiche thématique n°3, qui prévoit des « parcours simplifiés et à dimension interbranche » au bénéfice de certaines populations d'usagers (travailleurs indépendants, particuliers employeurs, artistes auteurs, assurés volontaires, ...), en association avec les autres caisses du régime général mais aussi avec France travail ou la DGFIP. Notamment, l'ensemble des engagements « Dites-le nous une fois » de la COG est également rattaché à cette fiche thématique « parcours ». **La seule lecture de la COG ne permet pas d'établir la feuille de route de la branche pour construire de nouveaux parcours, au sens d'un dispositif structuré et identifié.** L'action commune à toutes les COG est libellée dans la COG de l'Urssaf dans les mêmes termes : « 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) ».

[17] **Le recensement dans la COG et la catégorisation** des services aux usagers s'apparentant à des parcours (voir tableau 1), qu'ils soient dénommés ainsi ou non, permet néanmoins de discerner les priorités de la branche en la matière et fait ressortir que **les parcours sont dans leur très grande majorité des services proposés à une population donnée pour accompagner un moment de vie de l'entreprise.** Plus rares sont les parcours communs à plusieurs catégories d'usagers. L'Urssaf a identifié six « événements de vie principaux » qui peuvent jalonner la vie des employeurs et des TI : la création d'entreprise, la première embauche, les franchissements de seuils d'effectifs, des retards de paiement, des paiements sur taxation d'office et enfin la cessation d'activités.

Tableau 1 : Recensement et typologie des utilisations dans la COG 2023-2027 du terme « parcours » et d'offres de services similaires

1. Offres de service structurées, rattachées à un moment de vie ou à une population	
Travailleurs indépendants	-Création d'entreprise (<i>parcours existant</i>): extension au périmètre fiscal et à France travail ; extension et adaptation dans les départements d'outre-mer (DOM). -Help / entreprises en difficulté (<i>parcours existant</i>) : enrichissement par la détection du non-recours aux aides sociales à l'aide des échanges croisés de données ; extension et adaptation dans les DOM. -Cessation d'activités (<i>parcours existant</i>): généralisation à partir de 2023 ; parcours spécifique en cas de cessation en vue d'un départ à la retraite. -Perte d'un conjoint ou d'un enfant, invalidité : participation de l'Urssaf aux travaux interbranches relatifs à ces parcours.
Tous employeurs	-Offre de service « première embauche » (<i>existante</i> , extension et adaptation dans les DOM)

Particuliers employeurs et salariés à domicile	-Rupture du contrat de travail
Artistes-auteurs	-«Parcours artiste-auteur » (<i>programmé pour 2025</i>) : mise à disposition de données par l'Urssaf - Difficultés économiques : dispositif d'accompagnement de type Help (<i>programmé pour 2025</i>)
Tiers déclarants et experts comptables, VLU, Très grandes entreprises (TGE)	Amélioration de la lisibilité et optimisation de ces offres de services (existantes) sur le site urssaf.fr.
2. Simplifications de certaines étapes de la relation usager à l'aide de transmissions automatisées de données (entre OSS, avec la DGFiP, avec France Travail), au bénéfice de divers segments de populations : particuliers employeurs et salariés à domicile, assurés volontaires, travailleurs frontaliers en Suisse, entreprises étrangères, salariés mobiles à l'international, ...	
3. Simplification de « parcours » au sens de processus administratifs de gestion du recouvrement : parcours de paiement en ligne; parcours de recouvrement, de recouvrement amiable, de recouvrement forcé ; parcours de fiabilisation des données ; parcours de fraude (du signalement au recouvrement), parcours de réclamation, parcours de ré-affiliation et d'ouverture de droits des salariés détachés à tort, parcours de gestion des coordonnées bancaires.	

Source : *synthèse du contenu de la COG 2023-2027 réalisée par la mission*

[18] En revanche, la **COG ne prévoit pas de parcours d'accompagnement de « moments de vie » du TI en tant que personne**, découplés de la vie de leur entreprise, sinon au travers de l'offre Help qui n'est mobilisable qu'en cas de difficultés avérées et de toutes natures. De même, la COG ne prévoit pas de déclinaison d'offres de services liées à des moments de vie, pour certaines catégories de leur cible ayant des besoins spécifiques.

1.3 La cartographie des parcours de la branche établie par l'enquête de la mission auprès des caisses locales

[19] L'ensemble des Urssaf et CGSS ont répondu à l'enquête de la mission, dont les résultats sont présentés de manière complète et comparative dans l'annexe 9. Les principaux enseignements en termes de déploiement dans la branche recouvrement de parcours nationaux ou locaux sont présentés ci-après.

[20] **S'agissant des parcours nationaux**, les Urssaf se déclarent mobilisées (en tant que pilotes ou associées) essentiellement par les quatre initiés et pilotés par la branche recouvrement : Help, Création d'entreprise, Offre première embauche et Cessation d'activités. **Ces quatre parcours**

nationaux sont déployés sur l'ensemble du territoire métropolitain²⁰⁴ et dans une partie des départements ultra-marins, le cas échéant plus tardivement que sur le reste du territoire national²⁰⁵. Les autres parcours nationaux déclarés sont, sauf quelques exceptions non significatives, des offres de services de la branche (ainsi, un tiers des Urssaf déclarent proposer un parcours pour les TI en défaut de paiement de cotisations). De manière générale, ces parcours nationaux ne font **pas l'objet d'adaptations** pour accompagner de manière plus intensive, ou plus attentionnée, certains publics, ce qui est cohérent avec l'absence, pour ces parcours, d'incitation à le faire de la part de la caisse nationale. Hormis les TI (segment de cotisants qui bénéficient en réalité d'une ligne de service dédiée), seuls les tiers-déclarants / experts comptables sont mentionnés, et ce par un tiers des caisses, comme bénéficiant de parcours suivant une logique populationnelle. Ces réponses peuvent être l'écho des travaux en cours pour affiner l'organisation des caisses par lignes de service, ou encore d'adaptations locales de l'offre « Première embauche » pour tenir compte du recours fréquent à des tiers déclarants en cas de recrutement.

[21] En ce qui concerne les **parcours d'initiative locale**, même si les 2/3 des caisses déclarent en mettre en œuvre, les réponses les plus fréquentes concernent en réalité des offres et parcours nationaux : les départs à la retraite (en réalité pris en charge via le parcours « cessation d'activités ») ou les TI de manière générale (qui bénéficient d'un ensemble d'offres dédiées). Il est à souligner que **les 2/3 des Urssaf appellent de leurs vœux la création de nouveaux parcours**, ce qui montre leur intérêt pour ces instruments.

[22] Au final, les réponses des Urssaf peuvent être utilisées comme des **indicateurs de situations ou de populations repérées localement comme nécessitant d'être mieux accompagnées**, en gardant à l'esprit qu'elles le sont à chaque fois par un nombre limité de caisses (une à trois citations). Il y a d'une part des **moments de vie** : déménager, devenir parent, partir ou revenir de l'étranger, créer une startup, devenir inapte ou invalide, problème de santé du TI, arrêt de travail du TI, décès du TI; et d'autre part **des situations** : être en situation de handicap, être étudiant, être jeune médecin ou médecin remplaçant, être étranger, être transfrontalier (cas notamment de la Suisse), être bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA), être incarcéré. Ne sont en revanche pas mentionnés les aidants familiaux (ce qui peut s'expliquer par les caractéristiques des usagers de la branche).

1.4 Organisation et outils de la relation de service : des atouts, des limites et des ambitions pour le déploiement de parcours

[23] Le déploiement de parcours usagers s'inscrit dans un cadre organisationnel propre à chaque branche et nécessite des outils et partenariats pour leur bonne mise en œuvre. La branche recouvrement dispose pour cela d'un certain nombre d'atouts et se heurte encore à des limites, qu'elle ambitionne de dépasser durant cette COG.

²⁰⁴ En neutralisant l'erreur technique d'une Urssaf lors de la transmission des réponses au questionnaire, et en considérant comme des omissions l'absence de déclaration du parcours Help par une caisse, et du parcours Cessation par une autre.

²⁰⁵ En Martinique, déploiement des 4 parcours (à partir de 2023) ; à La Réunion, 3 des 4 parcours (à l'exception de l'offre première embauche) ; en Guyane, uniquement Help ; aucun des quatre en Guadeloupe et à Mayotte. Les Urssaf de ces deux derniers départements n'identifient pas de parcours qu'il serait utile de développer.

[24] Tout d'abord, la branche recouvrement est désormais organisée par **grands segments de cotisants** qui bénéficient chacun de « lignes de services » dédiées, selon une approche dite populationnelle. Amorcé avec les très grandes entreprises puis les centres de gestion des particuliers employeurs il y a une quinzaine d'années, ce mode d'organisation a été conforté avec l'intégration du RSI en 2018-2020 qui a conduit la branche à l'étendre à d'autres populations : « régime général » (cotisants employeurs), praticiens médicaux, ... Il est aujourd'hui déployé à grande échelle dans la branche recouvrement. Pour les TI, cette segmentation est particulièrement aboutie, depuis la Caisse nationale (avec la direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)) jusqu'aux caisses régionales (DRTI). Les TI bénéficient ainsi de canaux de contact, d'offres de services et même d'accueils dédiés. C'est dans un second temps, après avoir amorcé ce virage populationnel, et incitées à le faire avec l'intégration du RSI à partir de 2018, que les Urssaf ont initié de premières offres de services par moment de vie des entreprises. A ce jour, l'articulation des deux approches, populationnelles et par moment de vie, ne paraît pas être une difficulté pour les Urssaf. Cela tient à la segmentation du fichier des cotisants en segments qui se recoupent rarement²⁰⁶, mais aussi au nombre encore maîtrisé d'offres de service.

[25] Le rapprochement des fonctions de *front office* et de *back office* pour les intégrer dans des services de *middle office* (MO) est un autre infléchissement conséquent de la COG actuelle, qui vise à ce que d'ici 2027 plus de la moitié des contacts entrants soient pris en charge « de bout en bout » par un gestionnaire de MO. Les Urssaf priorisent librement les services concernés. Il est à noter que certaines lignes de services (par exemple celle dédiée aux très grandes entreprises) ou cellules chargées de parcours (comme des cellules créateurs d'entreprise ou première embauche) sont déjà organisées en MO.

[26] **En termes de méthodes et d'outils de gestion de la relation usagers et de la production, la COG 2023-2027 nourrit de fortes ambitions.** Plusieurs exemples d'approches ou de mesures annoncées dans la COG méritent d'être relevés car ils sont innovants par rapport à la précédente COG, comme par exemple : la collecte et l'utilisation massive des données (actions, contacts, traces numériques, comportements, avis, ...) pour acquérir une connaissance très affinée des usagers (360° et omnicanale); une gouvernance des offres de services fondée sur une démarche systématique d'« analyse de la valeur » pour apprécier leur retour sur investissement; l'adaptation aux « événements de vie » des entreprises et des usagers ; la co-construction des offres avec les partenaires pour garantir des « services sans couture, fluides entre les canaux, qu'ils soient physiques ou digitaux » (selon les termes de la COG) ; l'utilisation des méthodes d'UX design²⁰⁷ pour recueillir les attentes des usagers dans une logique d'amélioration continue.

[27] Actant son positionnement de « fer de lance », le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSI 2023-2027) confie à l'Urssaf la responsabilité du chantier qui vise à établir un cadre commun facilitant la convergence des initiatives « big data ». Au sein de la Caisse nationale, c'est la direction de l'innovation et du digital (DID) qui est chargée, aux côtés de la direction des services informatiques (DSI) et des directions métiers, de promouvoir

²⁰⁶ Les travailleurs indépendants également employeurs constituent un contre-exemple, pour lequel certaines Urssaf ont mis en place une structure de gestion dédiée.

²⁰⁷ 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).

l'innovation et de déployer la feuille de route de transformation digitale de la branche. Elle a notamment pour objectif d'intervenir sur les principales offres de services, comme elle s'est appliquée à le faire sur l'offre « Cessation d'activités » (encadré dédié ci-dessous). De manière plus structurelle, la DID a le projet de construire d'ici la fin de la COG une base de référence globale des usagers et de leurs parcours construite à partir d'écoutes usagers relatant leurs expériences et attentes.

[28] Nonobstant ces ambitions, les travaux statistiques menés par la mission pour évaluer l'effet des parcours ont pu mesurer la qualité mais aussi les limites, à ce jour, des données dont dispose la branche pour effectuer des analyses complètes des parcours usagers (annexe 9).

[29] Enfin, les parcours doivent pouvoir s'appuyer sur **des partenariats**, pour les concevoir, les mettre en œuvre ou orienter vers eux. Avec les OSS, il existe à ce jour très peu d'accords nationaux spécifiques aux parcours. Help, le plus interbranche, fait exception. Les autres accords nationaux dont la mission a pris connaissance sont centrés sur la facilitation d'échanges de données, notamment concernant les TI avec la CNAF²⁰⁸. Il n'existe pas de convention de ce type avec la CNAM et la convention conclue en 2019 avec la CNAV au moment de l'intégration du RSI est de portée générale. Au-delà des OSS, la DGFIP et France travail devraient être des partenaires de premier rang. Parmi les objectifs de la « feuille de route » Urssaf/DGFIP 2021-2024 figure celui d'« offrir une offre globale de parcours autour de certains événements de vie », qui n'a pas encore eu de traduction concrète sur ce point, priorité ayant été donnée aux accueils communs des TI²⁰⁹. Au moment de la mission, des expérimentations étaient en cours pour proposer des rendez-vous communs aux deux organismes, pour les TI créateurs et les cotisants débiteurs. Avec France travail, le partenariat sur les TI est en train d'être rediscuté, notamment sur les accueils communs et des interventions croisées. **Au niveau local**, l'Urssaf veut intensifier et structurer sa politique partenariale. Des objectifs sont fixés dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) et des feuilles de route existent dans certaines régions, dont un des axes est la promotion auprès de partenaires des offres de services et leur déploiement. Enfin, la branche recouvrement va rejoindre l'offre des **Maisons France Services** à partir de 2025, à titre expérimental dans 19 départements, dans une démarche d'« aller vers » pour deux publics, ciblés mais nombreux : les AE et les particuliers employeurs. La mission y voit une opportunité de promouvoir les parcours création d'entreprise et Help, et pour dynamiser l'interbranche au bénéfice de ces publics. A terme se posera la question de l'opportunité de maintenir des « accueils communs » des TI²¹⁰, bien moins densément implantés et qui ne proposent que des réponses de premier niveau.

²⁰⁸ Convention de partenariat de mai 2022 entre la CNAF et l'Urssaf-CN, visant à renforcer les actions communes dans la gestion des droits, l'accès aux droits, l'amélioration de la qualité de service aux TI et la lutte contre la fraude. Pour son versant accès aux droits, cette convention s'est concrétisée par une instruction commune aux deux réseaux de septembre 2023, et par des conventions locales.

²⁰⁹ Circulaire conjointe Urssaf CN / DGFIP d'avril 2023, consacrée aux « modalités de partenariat dans le cadre de la généralisation de l'accueil commun des travailleurs indépendants »

²¹⁰ Héritiers des accueils du RSI lors de son intégration dans le régime général, pour maintenir des guichets interbranches, ce sont en réalité des accueils assurés par des agents des Urssaf formés pour répondre à des questions de premier niveau relevant de la CNAF, de l'assurance maladie, de la CNAV, ou encore France travail et la DGFIP.

2 « Mes premiers mois avec l'Urssaf » : le parcours d'accompagnement à la création d'entreprise des travailleurs indépendants

[30] Depuis 2023, le parcours d'accompagnement des travailleurs indépendants créateurs d'entreprise, désormais dénommé « **Mes premiers mois avec l'Urssaf** », est organisé par la note au réseau du 18 juillet 2023 : « 'Mes premiers mois avec l'Urssaf'. Consolidation de l'offre d'accompagnement des créateurs AE/TI ». Il est souligné que la formule « offre d'accompagnement » a été préférée au terme « parcours », même si le terme parcours est employé à plusieurs reprises dans la note elle-même. C'est cette version du parcours, la dernière en date, qui est l'objet des analyses descriptives de cette partie. Il est néanmoins paru utile de revenir au contexte de la création de cette offre en 2018, de retracer les étapes de son élaboration et ses versions successives.

2.1 Contexte et origine du dispositif: deux facteurs déterminants, l'intégration du RSI dans le régime général et la dynamique très forte de l'auto-entrepreneuriat

[31] **Le lancement de ce parcours à partir de 2018 est concomitant et directement lié à la fin du RSI** et au transfert sur la période 2018-2020 de ses activités aux caisses du régime général décidé en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. C'est aux URSSAF qu'a été confiée la mission de collecte. Ce transfert fait suite aux dysfonctionnements, notamment informatiques, rencontrés par le RSI depuis sa création. Ce contexte a amené les pouvoirs publics à être très attentifs à la conduite du changement afin de rétablir la confiance des indépendants et à veiller à ce que le service rendu s'améliore nettement. **Le parcours création d'entreprise résulte d'une impulsion politique forte.** Ainsi, un « Programme du gouvernement en faveur des travailleurs indépendants » a été présenté le 5 septembre 2017, dont le volet sécurité sociale a été intégré dans la LFSS pour 2018. Il y est annoncé « un accompagnement individualisé des créateurs d'entreprise » et la « désignation pour chaque entreprise d'un interlocuteur dédié, qui accompagnera personnellement l'entrepreneur dans la période de lancement de son activité », dans l'objectif de « faciliter la vie des travailleurs indépendants ». Le calendrier a permis d'inclure dans la COG 2018 une fiche thématique « Faciliter la création et la reprise d'une entreprise » comportant l'action « Mettre en place un parcours attentionné « jeune entreprise » ». Il est à noter qu'initialement ce parcours n'était pas destiné aux seuls travailleurs indépendants.

[32] **La bonne compréhension des origines de ce parcours nécessite de rappeler d'autres éléments de contexte.**

[33] Le premier est la **forte dynamique de l'auto-entrepreneuriat**. Même si ce régime a été mis en place dès 2009, il a bénéficié d'un soutien renouvelé et accru des pouvoirs publics matérialisé par le doublement des plafonds de chiffres d'affaires pour bénéficier de ce statut. L'augmentation du nombre d'AE alors suscitée (partie 1.1) n'a ensuite été freinée ni par la crise sanitaire (qui au contraire a vu augmenter de manière considérable la demande de certains services comme la

livraison à domicile), ni par le resserrement des conditions de bénéfice de l'ACRE au 1^{er} janvier 2020²¹¹.

[34] De plus, deux mesures de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi « Pacte ») ont fortement marqué le contexte d'apparition de ce parcours. Premièrement, le projet de « guichet unique » pour les formalités des entreprises dont les difficultés techniques ont pesé sur les relations avec les organismes publics et privés concernés. Nonobstant ces difficultés, il importe de garder à l'esprit que **le parcours proposé par l'Urssaf n'est qu'une composante d'un processus complexe faisant intervenir un nombre conséquent d'organismes, pour la plupart extérieurs à la sécurité sociale, plus ou moins bien coordonnés autour du « guichet unique »**. La seconde mesure est plus structurante encore : la suppression, à des fins de simplification, des stages préparatoires obligatoires pour les indépendants jusqu'alors organisés par les organismes consulaires, et qui incluaient une information sur les obligations fiscales et sociales.

[35] Dans ce contexte de transformations rapides et de défiance à l'égard des OSS, les représentants des TI se sont montrés très vigilants, d'autant que leur positionnement institutionnel a profondément évolué avec la suppression du RSI où ils siégeaient dans les instances nationales et locales. Pour limiter ce qui était perçu comme une perte de prérogatives de décision et de contrôle, a été créé le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) qui a pour principales missions de veiller à la bonne application aux TI des règles de leur protection sociale, à la qualité des services rendus, de fixer les orientations de l'action sanitaire et sociale et à coordonner l'action des instances régionales. Pour cela, le CPSTI est doté d'un dispositif de médiation national et régional et de missions consultatives : il est ainsi saisi pour avis sur des projets de textes intéressant les TI et sur la qualité de service, et il peut formuler des recommandations. S'il n'est pas doté de moyens humains, il s'appuie sur les caisses nationales et tout particulièrement les Urssaf – ce qui confirme leur rôle de caisses de référence pour ces populations – pour remplir ses missions, notamment publier chaque année l'observatoire statistique des TI.

L'assemblée générale du CPSTI est composée de 24 membres : outre 2 personnalités qualifiées désignées par l'Etat, 22 membres sont désignés par les organisations professionnelles représentatives (15 pour les actifs, 7 pour les retraités). Il est utile de noter que parmi les 15 représentants de TI actifs, 3 sont désignés par la fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE), soit 20 % de ces sièges alors que les AE représentent désormais plus de la moitié des TI. Cette proportion est en revanche plus proche de la part de leur contribution au financement de la sécurité sociale. Eu égard aux caractéristiques des AE, qui sont en moyenne plus vulnérables, économiquement et socialement que les autres TI, il convient de prêter attention à ce que cette représentation permette néanmoins de leur assurer une bonne qualité de service et d'aide à l'accès aux droits.

²¹¹ La loi de finances initiale pour 2020 a réintroduit des conditions d'éligibilité pour les AE (l'ACRE n'est ouverte qu'à certaines catégories : chômeurs indemnisés, bénéficiaires de minima sociaux, jeunes de moins de 26 ans, ...), a restreint de 3 à 1 an la durée du bénéfice de l'aide, et a fixé à 50 % le taux de réduction de cotisations sociales (au lieu de 75 % la première année).

2.2 Deux objectifs convergents : simplification au bénéfice des créateurs et efficience au bénéfice de la branche.

[36] **Un double objectif** est fixé à ce parcours, de manière claire et visible dans la note au réseau de juillet 2023²¹² :

- **Accompagner** les travailleurs indépendants créateurs d'entreprises lorsqu'ils ne sont pas encore familiers des différents services à contacter ou ne connaissent pas encore leurs droits ou obligations.
- **Prévenir les potentielles difficultés susceptibles de générer une charge de travail ultérieure en URSSAF.**

[37] **Le premier objectif**, attendu pour un instrument de la relation de service, **est tourné vers les besoins des usagers**. Outre les obligations, la connaissance des « droits » est mise en avant. Il rejoint une action de la COG : « Investir massivement sur l'entrée en relation entre l'Urssaf et ses nouveaux ou futurs usagers ». **Le second est moins communément affiché**, qui répond à des **préoccupations de charge de travail, et même d'efficience de la branche**. Il traduit que cette offre de service est aussi conçue comme un investissement dans les premiers temps de relations, dont il est attendu des retours en termes de moindres charges ultérieures (moins de contacts entrants et sortants, moins d'anomalies à rectifier, moins de taxation d'office à diligenter).

[38] De manière plus implicite, d'autres objectifs sont poursuivis. Aux deux objectifs présents dans la note, la DNRTI en ajoute un troisième : **positionner l'Urssaf comme acteur référent au cœur de l'activité des TI**. S'il paraît plus institutionnel, cet objectif rejoint celui de l'accès aux droits en ce qu'il positionne l'Urssaf comme caisse de référence pour orienter les TI vers les caisses des autres branches. Enfin, en proposant ce parcours, l'Urssaf poursuivait aussi des objectifs de communication et d'image de marque, d'une institution qui se veut attentionnée et à l'écoute. *A contrario*, la lutte contre la fraude n'est jamais évoquée, alors qu'elle a partie liée avec la relation de confiance.

[39] Dans la note réseau, ces objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs de suivi ou d'impact. Pour autant, la note réseau annonce un outillage complet de suivi (outils de contact à utiliser, projet de tableau de bord de l'offre de service : voir *infra*).

2.3 2018-2024 : histoire de la construction d'un parcours

[40] Bénéficiant de la stabilité des responsables et acteurs de ce parcours, tant au niveau de la caisse centrale qu'au sein de l'Urssaf Languedoc-Roussillon, la mission a pu retracer les réflexions et étapes qui ont jalonné son histoire depuis son expérimentation locale en 2018 jusqu'à sa généralisation en 2023.

²¹² Ces objectifs étaient les mêmes dans la note de 2019 correspondant à la première version de l'offre.

2.3.1 Un projet conduit en interne et s'appuyant fortement sur quelques Urssaf expérimentatrices

[41] Le projet a été mené par un nombre limité d'acteurs. Au niveau central, la DNRTI est cheffe de file. Elle s'appuie sur des directions transverses, principalement la direction de la communication pour la dernière mouture, en réponse au déficit de notoriété du parcours pointé par les enquêtes. En revanche, la DID n'a à ce jour été impliquée à aucun stade du projet, malgré ses ressources en matière d'écoute usagers ou de méthodes collaboratives, qui ont été priorisées sur d'autres projets.

[42] Méthode habituelle au sein de la branche recouvrement projet, la DNRTI a choisi de commencer par expérimenter dans quelques Urssaf avant, les résultats étant probants, de déployer sur l'ensemble du territoire. L'Urssaf de Languedoc-Roussillon s'est portée volontaire et a été retenue, notamment en raison du poids important des TI dans le fichier de cotisants et des relations anciennes nouées avec la DNRTI. Selon ses termes, la responsable régionale du projet a apprécié avoir eu « carte blanche » pour définir la cible et construire les outils nécessaires, en lien étroit avec la DNRTI dans le cadre d'une gestion de projet souple. Deux autres Urssaf ont rejoint l'expérimentation quelques mois plus tard sur la base du projet établi par l'Urssaf Languedoc-Roussillon : l'Urssaf Centre-Val de Loire et l'Urssaf Champagne-Ardenne.

[43] **Pour élaborer l'offre, les responsables du projet se sont appuyés sur les ressources internes à la branche.** Ainsi, au-delà des présentations faites dans le cadre des instances nationales et régionales de gouvernance des caisses, **les usagers n'ont pas été directement associés à la définition initiale de l'offre**, ni à sa première généralisation en 2020 ni à sa nouvelle mouture en 2023. Plusieurs explications à cela : une posture prudente et introvertie des Urssaf²¹³ suite aux dysfonctionnements du RSI ; un récent investissement de la branche en matière d'écoute usagers et d'UX design²¹⁴ ; la gestion du recouvrement des TI puis l'intégration des agents du RSI procuraient aux Urssaf des ressources internes et une connaissance des besoins des TI jugées suffisantes. Le constat réalisé sur cette offre ne saurait occulter les rapides changements de pratiques depuis 2018 en matière d'écoute usager, qui constitue désormais une composante systématique des projets d'élaboration d'offres de services.

[44] **De même, ni les autres OSS ni d'autres partenaires institutionnels n'ont été associés** à la genèse de l'offre, en dépit de la posture de caisse de référence interbranche pour les TI ou des besoins des usagers. L'explication générale mise en avant est que construire une telle offre est lourd et qu'il est plus simple et opérant de commencer en monobranche pour ensuite proposer aux partenaires de s'adjoindre au projet. Au niveau national, le parcours création a pris une dimension interbranche lorsqu'il s'est agi d'enrichir l'offre avec des « newsletters » adressées aux créateurs chaque mois sur la durée de l'offre, dont certaines ont été élaborées avec l'assurance maladie ou la branche famille : « Que faire en cas de maladie », « Concilier vie pro / vie perso », « Maternité / paternité » et « Help ». **Au-delà des OSS**, la participation de l'INPI (au titre du « guichet unique ») ou de la DGFIP aurait eu une valeur ajoutée réelle pour ce parcours, alors que, malgré des efforts de rapprochement et d'unification des procédures, les écarts persistant de règles fiscal-socials (assiettes, taux, ...) appliquées par la DGFIP d'une part et la branche recouvrement de l'autre, ont d'indéniables sources de complexités, d'irritants et d'erreurs pour

²¹³ La formule « Fermer les écouteilles » a été employée pour décrire le contexte de l'époque.

²¹⁴ La DID a été créée en 2018 et a dû prioriser des moyens sur d'autres chantiers.

les TI. S'agissant de la DGFIP, dans le cadre de la feuille de route 2021-2024 commune aux deux réseaux, les directeurs généraux ont acté fin 2022 la participation de la DGFIP au parcours, qui ne s'est pas encore matérialisée.

2.3.2 Généalogie de l'offre de service en Languedoc-Roussillon

[45] Au sein de l'Urssaf Languedoc-Roussillon (dont le siège est à Montpellier), c'est la sous-direction « Services et production travailleurs indépendants », dont le responsable est directeur régional des travailleurs indépendants (DRTI) qui a piloté l'expérimentation. L'adjointe du DRTI, également manager du secteur production TI, est la responsable du projet jusqu'à ce jour. Les réflexions et chantiers techniques ont pu s'appuyer sur les agents du RSI présents dans les mêmes locaux que ceux de l'Urssaf même avant le transfert de 2020.

[46] Au cours du déplacement réalisé en mai 2024, ces acteurs ont partagé avec la mission les différentes étapes du projet dénommé « Initio » jusqu'en janvier 2020, les raisons des choix successivement opérés, fruits de compromis entre bonne réponse aux attentes estimées des créateurs et contraintes techniques. Tirés de ce matériau riche, plusieurs constats méritent d'être soulignés :

- **Le public cible** : il a connu plusieurs ajustements, notamment la première année d'expérimentation, pour s'élargir progressivement. Si l'ensemble des catégories de TI étaient couvertes dès février 2018, seuls les moins de 30 ans étaient initialement visés, considérant que leurs besoins d'accompagnement étaient supérieurs. Cette condition d'âge a été levée dès avril 2018 pour les TI « classiques » et seulement en février 2022 pour les AE. A partir de mai 2023, la cible est définie en utilisant la requête nationale correspondant à la nouvelle offre nationale. Il ressort des données transmises que dès 2018, la cible était ambitieuse, avec près de 10 000 TI possiblement bénéficiaires de l'offre. Cette cible a triplé en 2022, sous l'effet de la suppression du plafond de 30 ans pour les AE (passés de 63 % à 83 % de la cible entre 2018 et 2022).

Tableau 2 : Evolution 2018-2023 de la cible de bénéficiaires en Languedoc-Roussillon

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (8 mois)
Cible totale	9 328	10 938	10 944	13 872	38 606	24 831
dont % AE	63 %	64 %	71 %	70 %	83 %	83 %
% avec adresse mèl	62 %	71 %	71 %	69 %	78 %	71 %

Source : exploitation par la mission de données de l'Urssaf Languedoc-Roussillon

- **L'organisation retenue :** dès début 2018, l'Urssaf a créé une « **cellule d'accompagnement des créateurs** » dédiée à cette offre de service. Elle était composée de 6 personnes (4 conseillers, un animateur et un responsable), à compétences mixtes front et back office, et dotés d'une connaissance des TI (3 conseillers sur les 4 venaient du RSI). Ce modèle organisationnel, en *middle office*, permet d'installer une relation personnalisée avec un interlocuteur nommément connu. Il a été repris par la suite dans d'autres régions, sans toutefois être généralisé. L'Urssaf Languedoc-Roussillon l'a abandonné en mai 2024 pour confier la gestion de l'offre aux conseillers du *back office* des TI, sans la relation plus directe et personnelle facilitée par la cellule créateurs, pour des raisons de gestion des ressources humaines et non consécutivement à une remise en cause de l'efficacité d'une cellule dédiée.
- **Les outils :** les équipes locales se sont efforcées de trouver des solutions pour pallier les insuffisances des SI et outils de travail nationaux. Ainsi, un outil *ad hoc* a dû être créé (« Ouscac ») pour disposer d'un outil de gestion de l'offre, et principalement l'historique des contacts, non disponible. Un « marquage » des primo-créateurs a été inséré dans les SI de production (en utilisant des champs non prévus pour cela), afin que les gestionnaires identifient les bénéficiaires.
- **Les données de contact :** les difficultés à récupérer les contacts des cotisants, téléphoniques et adresses mèls, sont très problématiques pour la bonne gestion d'une offre initiée par un contact sortant de l'Urssaf pour en faire la proposition. L'Urssaf ne dispose que d'environ 70 % des adresses mèls au moment de l'immatriculation de l'entreprise, car les liasses transmises par l'INPI sont incomplètes. Les premières semaines, une part non négligeable de l'activité des gestionnaires de l'offre doit être consacrée à la recherche de ces adresses, pour finalement parvenir à en récupérer 90 %, et il est fort probable que parmi les 10 % manquant figurent des cotisants moins à l'aise avec les démarches de l'Urssaf et qui tireraient davantage bénéfice de ce parcours.

[47] Après un an d'expérimentation, une « enquête de satisfaction » a été réalisée auprès des bénéficiaires. Ses résultats très positifs²¹⁵ ont conduit à pérenniser l'expérimentation en 2019.

2.3.3 Les étapes du déploiement national

[48] Le bilan établi par les trois régions expérimentatrices ayant été jugé concluant, le déploiement national est formalisé par une note au réseau de juillet 2019²¹⁶. L'« offre d'accompagnement » ainsi modélisée est très inspirée de celle mise en place en Languedoc-Roussillon. Il est demandé aux Urssaf de la déployer au cours du second semestre 2019. En réalité, du fait de retards de déploiements et surtout de la crise sanitaire en 2020, le parcours ne sera proposé que par 5 Urssaf en 2019 (sur 25) et 8 en 2020. 2021 connaît une forte montée en puissance (voir tableau 3) : hormis trois DOM, la totalité des Urssaf déclarent près de 300 000

²¹⁵ Même si le panel des répondants a été réduit (115 réponses sur plus de 2000 sollicitations par courriels) et non conçu pour être représentatif, 90 % des répondants ressentent le besoin d'être accompagnés en tant que créateurs d'entreprise; 80 % ont considéré que l'offre a répondu à leurs besoins et étaient satisfaits de la qualité de la réponse.

²¹⁶ Note DNRTI, « Généralisation de l'offre d'accompagnement personnalisé des créateurs d'entreprise ».

créateurs « contactés »²¹⁷. La montée en puissance se poursuit pour atteindre près de 380 000 TI « contactés » en 2022, dont un quart en Ile-de-France. La DNRTI a alors procédé à un retour d'expérience et à un recensement de bonnes pratiques, avec l'aide de 7 Urssaf.

[49] Au vu des fortes disparités interrégionales observées par rapport au « socle » de services fixé par la note de 2019, mais aussi pour réguler la charge d'activité induite par l'offre, une nouvelle note est adressée au réseau en juillet 2023, intitulée « *Mes premiers mois avec l'Urssaf* » Consolidation de l'offre d'accompagnement des créateurs AE et TI. Socle commun ». Même si les cadrages de 2019 et de 2023 sont très proches, plusieurs évolutions sont à signaler (voir développements *infra*) : une différenciation plus marquée entre TI classiques et AE ; une digitalisation accrue, un outillage de suivi et d'évaluation renforcé ; l'enrichissement du contenu de l'offre avec des actions collectives. La dynamique haussière se poursuit en 2023 : avec près de 540 000 TI déclarés « contactés », l'offre approche sa cible théorique. Les départements ultra-marins restent globalement en retrait et trois (la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte) ne proposaient pas l'offre début 2024.

Des travaux sont en cours pour parachever l'application de la note de 2023, principalement pour enrichir les canaux digitaux (abonnement automatique à la newsletter par exemple) et créer de nouveaux outils de suivi et d'évaluation. En tant qu'« Urssaf d'appui », la caisse de Languedoc-Roussillon continue à être mobilisée pour tester des outils, coanimer des ateliers ou répondre, aux côtés de la DNRTI, aux sollicitations des autres Urssaf. Le pilotage national du parcours paraît souple et relativement informel, empruntant à des modalités standards d'animation et de collaboration (désignation de référents régionaux pour cette offre, groupe Teams, sharepoint, ...).

Au final, ce mode de pilotage a contribué à l'efficacité de l'action, du moins pour cette offre de service désormais bien établie, au sein d'un réseau DNRTI/DRTI bien intégré et dès lors que des outils de suivi (tableaux de bord) existent.

²¹⁷ Jusqu'en 2023, la définition du créateur « contacté » n'est pas normée nationalement, si bien que les données collectées sont par trop hétérogènes pour être exploitées autrement que de manière très agrégée et pour dégager des tendances.

Tableau 3 : Montée en puissance du déploiement de l'offre sur 2018-2023

Nombre de créateurs contactés	TOTAL					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Guadeloupe						0
Guyane				627	3278	0
Martinique						3 045
Auvergne				2 897	3618	5 060
Rhône-Alpes				14 999	19769	27 704
Bourgogne		3 391	10 616	12 798	5166	6 295
Franche-Comté						7 186
Bretagne				19 469	31993	31 078
Centre Val de Loire		9 151	1 752	21 476	18943	22 131
Corse				1 709	2475	3 330
Alsace						15 518
Champagne-Ardenne		5 680	14 700	24 634	17529	8 407
Lorraine						12 078
Nord Pas-de-Calais				20 904	37690	28 332
Picardie						11 641
Ile-de-France				79 676	101675	180 206
La Réunion				434		1 716
Normandie			451	9 744	20520	17 656
Aquitaine		605	3 636	8 527	7194	20 553
Limousin			4 315	6 838	10071	7 328
Poitou-Charentes						10 645
Languedoc-Roussillon	9 315	11 662	11 469	14 332	24 521	37 025
Midi Pyrénées				88	151	12 409
PACA			4 460	32 218	52278	44 212
Pays de la Loire				25 573	22752	25 167
TOTAL	9 315	30 489	51 399	296 943	379 623	538 722

Source : Urssaf CN, DNRTI (données déclaratives des Urssaf)

2.4 Description du parcours

2.4.1 Les publics cibles

[50] Le parcours des TI primo-créateurs d'entreprise s'appuie sur une bonne définition de sa cible. **Il s'adresse à l'ensemble des TI primo-créateurs, artisans, commerçants ou professions libérales.** Le ciblage des entrepreneurs créant leur première entreprise est un choix d'efficience, en considérant que les créateurs en situation de réinscription dans le même statut ont déjà pu être accompagnés, ou appréhendent plus facilement les formalités. En pratique, l'Urssaf a accès à l'ensemble des créations de comptes de TI via le « guichet unique » des entreprises. Il s'agit ensuite d'exclure de ces listes les comptes d'individus ayant déjà eu un compte de TI du même statut (a contrario, un créateur TI au réel ayant déjà été AE est considéré comme un primo-créateur). Pour ne pas trop restreindre la cible, et d'expérience, l'Urssaf préconise de traiter aussi comme primo-créateur un créateur d'entreprise ayant détenu un compte plus de 12 mois avant sa nouvelle affiliation, considérant qu'un nouvel accompagnement est nécessaire. Sous ces conventions, les TI primo-créateurs représentent environ 75 % des TI créateurs. En pratique, des requêtes sont mises à disposition par la DNRTI, que les Urssaf sont tenues d'utiliser à une fréquence au moins mensuelle pour constituer le fichier des nouveaux bénéficiaires du parcours ; ceux-ci sont marqués dans certains SI à l'aide d'un marquage « CREA » qui permet aux gestionnaires de les repérer.

[51] Les données exploitées par la mission, reprises dans l'encadré ci-dessous, montrent le nombre important des primo-créateurs, leur grande diversité (y compris selon les régions) qui justifierait d'utiliser les marges de manœuvre laissées pour déployer les parcours, ainsi que la part conséquente des usagers jeunes pour qui il est pertinent d'investir des ressources d'accompagnement.

Caractéristiques des primo-créateurs de 2023 et début 2024

Pour réaliser son évaluation de l'impact du parcours, la mission a recueilli des données descriptives de la population cible de primo-créateurs²¹⁸, détenteurs d'un premier compte de TI créé entre le 1^{er} janvier 2023 et le 3 juin 2024 (soit 17 mois).

Sur cette période, 937 510 nouveaux comptes ont été immatriculés, soit en moyenne 55 000 par mois et 660 000 par an. A 86,5 %, il s'agissait d'AE et à 13,5 %, de TI au réel. Ces primo-créateurs étaient des hommes à 57,9 % et à 42,1 % des femmes (37,6 % de femmes pour les seuls TI au réel). Leur âge moyen était de 35 ans, légèrement plus élevé pour les TI au réel (37,3 ans). Fait notable, 27,2 % des primo-créateurs AE avaient moins de 25 ans (11,7 % pour les TI au réel) : le parcours création d'entreprise met donc l'Urssaf en relation avec des populations jeunes pour qui ce sera souvent le premier contact avec des démarches administratives relativement complexes et s'inscrivant dans la durée, et avec la sécurité sociale, ce qui confirme l'enjeu d'investir sur ce segment de TI.

Cette population présente également des spécificités territoriales. Près de la moitié des primo-créations étaient concentrées dans trois régions : d'abord et de loin l'Ile-de-France (250 000 comptes créés, soit 27 % du total et davantage que le poids de cette région dans la population générale et dans la population active), ensuite Rhône-Alpes (11 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (10 %).

La répartition par catégories de la nomenclature nationale d'activités (codes NAF) fait apparaître que seules trois catégories représentent chacune plus de 5 % du total (et 20 % à elles trois). Les dix premières catégories (40 % du total) représentent des métiers et niveaux de formation très divers : les activités de poste et de courrier (livreurs, 8 % soit 75 000), les activités de conseils pour les affaires et autres conseils de gestion (6,8 %), les autres services personnels, la vente à distance sur catalogue, le nettoyage courant des bâtiments, la programmation informatique, les activités de design, les agences immobilières, les conseils en relations publiques et communication, les soins de beauté.

[52] Dans cette cible globale, la version de 2023 du parcours distingue nettement deux groupes, les TI au réel et les AE, auxquels la note de 2023 attribue deux « parcours » distincts, en termes de durée et de modalités d'accompagnement. Comme il sera développé *infra*, le parcours des TI au réel est plus long (12 mois) que celui des AE (9 mois) et plus accompagné. L'explication avancée pour cette différenciation est la plus grande complexité des processus de déclaration et de paiement des TI au réel, alors que 9 mois seraient suffisants pour « acculturer » aux déclarations sociales et au fonctionnement de l'Urssaf.

[53] Cette différenciation est discutable. Si les déclarations de chiffres d'affaires sont en effet simplifiées pour les AE, ils sont tenus comme les TI au réel d'effectuer une déclaration de revenus auprès de la DGFIP cohérente avec leurs déclarations aux Urssaf et avec le prélèvement libératoire, ce qui n'est pas sans susciter difficultés et questions au moment d'effectuer leurs déclarations. Une part significative des AE, plus précaires en moyenne que les TI au réel, a besoin

²¹⁸ Il est rappelé (voir détail dans l'annexe 9), que les données transmises et exploitées par la mission concernent les « purs » primo-créateurs, qui n'avaient jamais été immatriculés auprès de l'Urssaf antérieurement, alors que les requêtes définissant la cible laissent la possibilité aux Urssaf régionale d'inclure des TI immatriculés par le passé, en général plus d'un an avant leur nouvelle immatriculation.

d'un accompagnement global plus attentionné que les canaux digitaux qui lui sont préférentiellement proposés. Ces analyses sont partagées par des acteurs en contact avec les usagers. Au final, la mission émet l'hypothèse que le moindre investissement sur le parcours des AE (orientation vers la version digitale du parcours, moindre recours aux rendez-vous, ...) tient aussi à des considérations de moyens, dès lors que les AE représentant près de 85 % et la part la plus dynamique de la cible.

[54] Enfin, en-deçà de la *summa divisio* entre AE et TI au réel, le cadrage du parcours n'invite pas à le décliner en intensifiant l'accompagnement sur des populations à besoins spécifiques. Les résultats de l'enquête menée par la mission auprès de toutes les caisses confirment que les Urssaf régionales n'ont, à une exception près²¹⁹, pas pris d'initiative de ce type. Pourtant, en fonction des caractéristiques des usagers ou de l'écosystème de partenaires, des adaptations locales des paramètres du parcours pourraient être pertinentes, au bénéfice de certains publics, comme l'a observé la mission lors de ses déplacements : jeunes, femmes, demandeurs d'emploi, non francophones, bénéficiaires du RSA, situation de handicap, AE dont les chiffre d'affaires est proche du plafond ouvrant droit au bénéfice de ce régime ... Il convient de nuancer ce constat en mentionnant les nombreuses actions partenariales pour « aller vers » certains publics ou, à l'accueil, orienter des TI vers des organismes tiers lorsque l'Urssaf n'est pas en capacité de les prendre en charge.

2.4.2 Durées et jalons : un « parcours » au sens commun du terme mais dont la temporalité est peu mise en visibilité des usagers

[55] « Mes premiers mois avec l'Urssaf » présente des **caractéristiques temporelles importantes** :

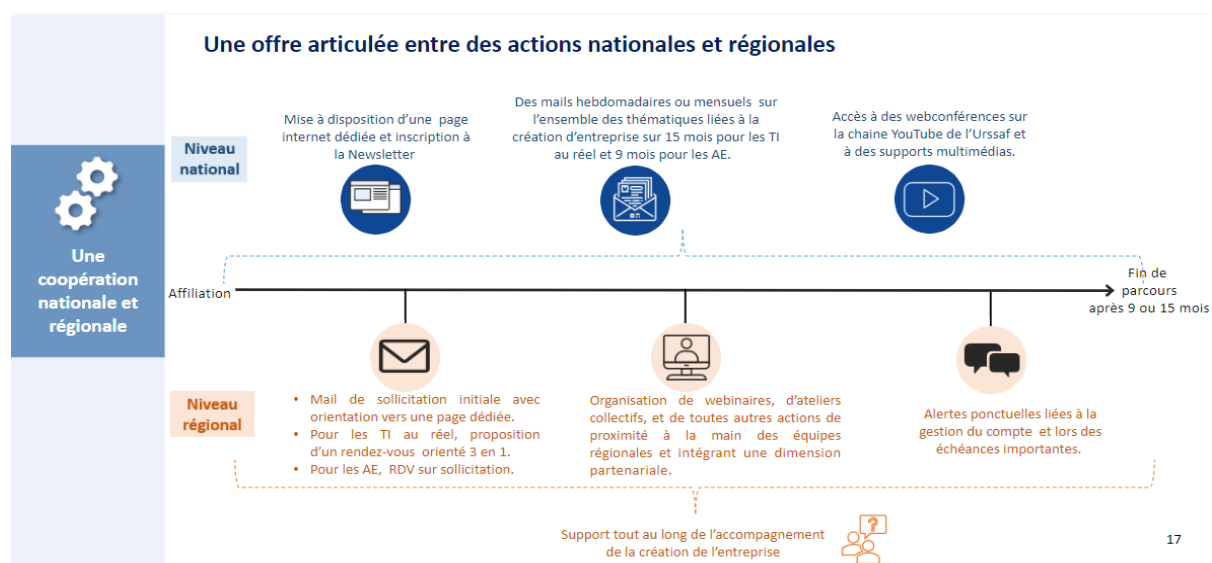
- Il est borné dans le temps et a une durée fixée à 9 mois pour les AE et 12 mois pour les TI au réel. Les Urssaf ont la possibilité de proposer des parcours plus longs que ces parcours « socles »²²⁰
- Pour les TI effectivement bénéficiaires de l'offre, le parcours est doublement jalonné d'échéances administratives régulières (déclarations ou paiements mensuels ou trimestriels) et d'actions de l'Urssaf régulières (envois mensuels de newsletters) ou non (rendez-vous, actions collectives, par exemple). Un accent est mis sur les 90 premiers jours, correspondant à la période durant laquelle le statut de l'entreprise et la périodicité des paiements peuvent encore être modifiés.

[56] Pourtant, la mission n'a **pas identifié de visualisation de la durée complète du parcours, de logigramme didactique alors qu'elle aurait une valeur ajoutée forte** pour les usagers, les agents et les partenaires. Elle permettrait de se repérer, de se projeter et d'anticiper les prochaines échéances et la fin de l'accompagnement. Dans une version numérique et plus élaborée, le logigramme pourrait même être personnalisé avec les échéances et périodicité choisis par le cotisant. La seule visualisation dans le temps de toute la durée du parcours identifiée par la mission est une vue agents.

²¹⁹ L'Urssaf Auvergne a indiqué avoir décliné le parcours création d'entreprise pour des TI « jeunes ».

²²⁰ Ainsi l'Urssaf de Lille propose des parcours de 12 mois pour les AE et 18 mois pour les TI au réel.

Vue agents du parcours Création d'entreprise



17

Source : Kit de déploiement Urssaf

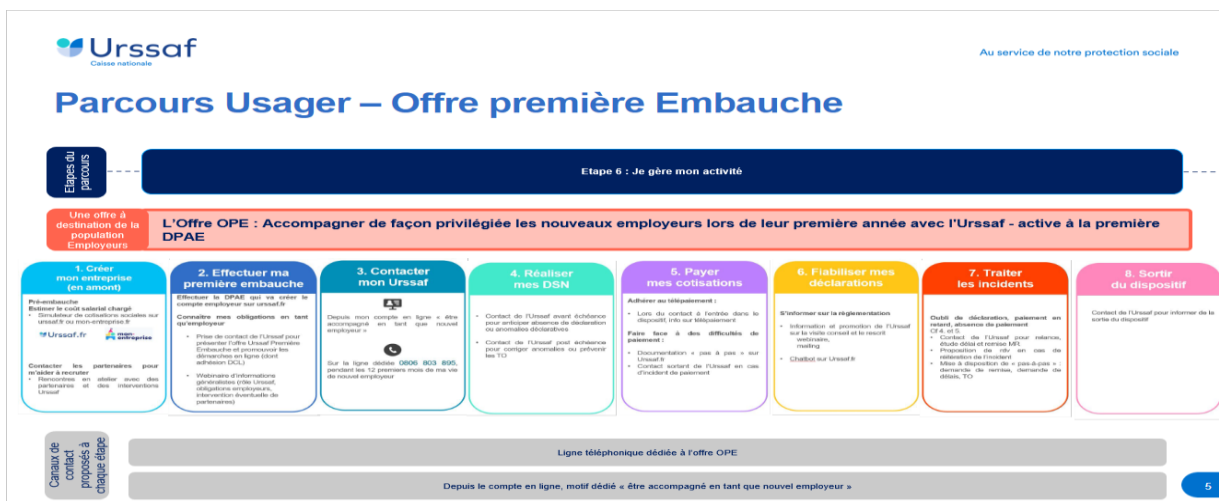
[57] **Le début effectif du parcours est un point de fragilité**, pour sa gestion comme pour son évaluation. Une fois le primo-créditeur connu de l'Urssaf, elle doit prendre contact avec lui dans les 30 jours suivant l'immatriculation pour lui proposer l'offre de service, prioritairement par courriel. Une première difficulté tient au fait que les coordonnées de contact transmises par l'INPI au titre du « guichet unique » ne sont à ce moment-là pas disponibles pour une part importante de cotisants (de l'ordre de 30 % en Languedoc-Roussillon). Ceux-là, soit ne bénéficieront pas du parcours, soit y entreront plus tardivement, une fois contact pris avec l'Urssaf. **Pour les cotisants sollicités, à partir de quand considérer qu'ils sont entrés dans le parcours ?** Une fois la main tendue par le biais de l'envoi du courriel ? Une fois celui-ci lu ? Une fois la main saisie par le cotisant qui prend l'initiative d'un contact entrant avec l'Urssaf ? Une fois qu'une partie suffisante du chemin a été parcourue ensemble, au travers d'échanges avec des conseillers (rendez-vous, échanges téléphoniques, courriels, participation à des webinaires,...) et/ou en n'utilisant que les services numériques sans interactions humaines (lecture des newsletters, chatbox, ...) ? Cette question n'est pas tranchée par l'Urssaf si bien qu'il n'y a pas de définition univoque de ce qu'est un utilisateur de l'offre d'accompagnement.

Focus sur un parcours postérieur, assorti d'une mise en visibilité dans le temps : l'offre « Première embauche »

L'offre de service « Première embauche » (OPE) a été généralisée à l'ensemble des régions à partir de septembre 2022, après deux vagues d'expérimentations, suivi de retours d'expérience, en mars 2021 et en janvier 2022.

Elle est proposée aux nouveaux employeurs (y compris TI) pendant l'année qui suit leur première déclaration préalable à l'embauche (DPAE). En 2023, la cible ainsi définie représentait 120 000 comptes. L'OPE poursuit un objectif double, à l'instar de l'offre pour les créateurs d'entreprise : 1. Un objectif de relation de service : faciliter les démarches des nouveaux employeurs ; 2. Un objectif d'amélioration de leur situation déclarative et administrative, indissociable des chantiers de mise en qualité de la déclaration sociale nominative (DSN). En effet, les nouveaux employeurs se caractérisent par des taux plus importants de taxation d'office, de restes à recouvrer ou de comptes créditeurs, ce qui justifie selon l'Urssaf d'investir de l'accompagnement sur la première année.

La durée du parcours dure un an à partir de la première DPAE. Il est jalonné des échéances déclaratives et de paiement, et de contacts entrants et sortants. Par une démarche pro-active, l'Urssaf contacte le néo-employeur peu après la réception de la DPAE pour lui présenter l'offre, par courriel un courriel de bienvenue suivi d'un appel de présentation de l'offre. L'accord de principe recueilli par le cotisant vaut, le cas échéant, entrée dans le dispositif. La frise ci-dessous visualise l'année du parcours, de manière un peu plus complète que les logigrammes disponibles pour le parcours création d'entreprise.



L'OPE présente de nombreux points communs avec le parcours création : difficulté à définir précisément à partir de quand un cotisant est bénéficiaire effectif du parcours, absence de déclinaison du parcours socle selon les caractéristiques des entreprises (par exemple : en cas de recours à un tiers déclarant), l'objet des contacts sortants de l'Urssaf (à la fois préventifs pour les six premières échéances, et réactifs en cas d'anomalies), les canaux de contacts proposés (compte en ligne, ligne téléphonique dédiée), proposition de webinaires, recours à des cellules dédiées fonctionnant en « middle office » pour gérer l'offre, les limites des SI pour tracer les bénéficiaires (marquage « OPE » dans les SI existant), ...

Quelques spécificités notables sont à souligner. Par nature, la dimension interbranche de cette offre est faible. Un dispositif d'écoute usager est mis en place, par le biais de questionnaires envoyés 6 mois et 12 mois après la DPAE. Il en ressort une encore faible notoriété de l'offre, et une réelle satisfaction des employeurs qui en bénéficient.

Pour améliorer les outils de gestion de l'OPE et travailler sa notoriété, un plan d'action d'amélioration de l'offre est en préparation à la mi-2024, dont pourra bénéficier également le parcours création d'entreprise.

[58] En revanche, la **fin du parcours** est en principe plus nette. A son terme, le TI est « exclu administrativement du dispositif » et basculé vers les modes de contact de droit commun. Il est ressorti des échanges que la réalité est moins tranchée puisqu'une période de transition est laissée dans certaines régions aux cotisants qui continuent d'utiliser les canaux de contact et les coordonnées spécifiques à l'offre.

2.4.3 Les quatre axes du contenu du parcours

[59] L'« offre d'accompagnement » est présentée par l'Urssaf comme **organisée autour de quatre axes**, synthétisés par la mission dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Vision d'ensemble de l'offre d'accompagnement

	Moments du parcours	Objectifs	Moyens mis en oeuvre
1^{er} axe : présentation des premières démarches suite à la création de l'entreprise	Dans les 30 jours suivant l'affiliation	-Proposer les services et accompagnements -Première information sur les obligations et démarches, et sur le lien contributions / prestations sociales	-Courriel initial (modèle national) ou téléphone à défaut. -Orientation vers pages internet dédiées, invitations à s'abonner aux newsletters mensuelles (distinctes selon AE et TI au réel), et à créer son compte en ligne. - Proposition d'un rendez-vous individuel (physique ou téléphonique): systématiquement pour TI au réel. Pour AE : laissé à la discrétion des régions, et en tout état de cause si le créateur le demande.
2^{ème} axe : proposition de participation à des actions collectives	Tout au long du parcours	-En complément de l'information dématérialisée et du RDV le cas échéant, apporter une information opérationnelle sur le périmètre de la protection sociale	-Webinaires ou ateliers collectifs, pilotés au niveau de chaque Urssaf en intégrant une dimension partenariale.
3^{ème} axe : actions proactives (contacts sortants) dans une logique de prévention	En cas de risques d'anomalies (déclaration ou paiement)	-Alerter avec une visée pédagogique pour prévenir ou limiter les effets des anomalies	- Suivi régulier du compte du cotisant (impayés, débit/crédit, absence de déclaration de CA, ...), à l'aide

			de requêtes de repérage des anomalies -Appels téléphoniques ou courriels sortants de l'Urssaf
4^{ème} axe : support tout au long de l'accompagnement (contacts entrants)	A la demande des créateurs	-Répondre aux demandes d'informations diverses et prendre en charge directement des actes de gestion courant du compte	-Organisation middle office (« cellule ») préconisée - Contacts (mèls, téléphones) dédiés à l'offre.

Source : synthèse établie par la mission

2.4.4 Les canaux de contact : promouvoir les outils digitaux sans négliger les contacts téléphoniques et les rendez-vous

[60] Les canaux de contact prévus pour ce parcours ne dérogent pas aux principes qui structurent la relation de service de la branche dans son ensemble : une offre multicanale (tous les canaux doivent être accessibles) et une tendance à la digitalisation croissante.

[61] **Certaines spécificités de cette offre sont néanmoins à noter :**

- La consigne d'utiliser prioritairement le courriel (y compris la messagerie sécurisée du compte en ligne) pour le premier contact proactif et de réserver le téléphone à l'absence d'adresse mèl. Le choix du courriel, justifié pour des raisons de moyens, n'est pas sans conséquence sur la capacité du parcours à toucher son public : une part importante des courriels (autour de la moitié) n'est pas lue ou pas comprise. Quant au courrier postal, il a été abandonné dans certaines Urssaf, et continue d'être utilisé par d'autres (par exemple en Ile-de-France) en l'absence d'adresse mèl. Des courriels types sont mis à la disposition des agents, où sont soignées la forme et l'accessibilité de la langue employée²²¹, et qui mettent en avant la gratuité de l'offre (importante alors que nombre d'entreprises privées ou d'organismes consulaires proposent des services d'accompagnement payants).
- Le rendez-vous individuel, physique ou à distance, continue à être central au début de l'offre au moins pour les TI au réel. Il répond à une attente des usagers et est considéré par les Urssaf comme un investissement nécessaire. En pratique, il ne touche qu'une très faible minorité de la cible. Le rendez-vous peut prendre plusieurs formes, du rendez-vous planifié et long (30 à 45 minutes), dans les locaux ou téléphoniques, à des appels téléphoniques entrants non planifiés mais qui permettent néanmoins de présenter l'offre et de traiter les questions du créateur. Quant à l'accueil « tout venant », la COG 2023-2027 l'a à nouveau rendu systématique dans tous les sites des Urssaf au moins une demi-journée par semaine pour tous les usagers. Pour les seuls TI, existent de plus 42 « accueils communs » interbranches.

²²¹ Conformément aux engagements Services publics +, la branche a conduit un projet « courrier sortant intelligible » (COSI)

- Le téléphone est très utilisé, quoique plus chronophage et (hors rendez-vous planifié) davantage source de désorganisation que les courriels. En plus du numéro de téléphone dédié à la ligne de service TI, certaines Urssaf ont conservé ceux de la cellule créateurs mis en place avec la version 2019 de l'offre. La doctrine de la branche relative au recours aux SMS est prudente et restreinte à certaines utilisations (rappel d'échéance avant taxation d'office, rappel de rendez-vous, ...) et préconise de ne pas les utiliser pour promouvoir une offre de services – certaines Urssaf y ont néanmoins recours pour cela.
- Les bénéficiaires de l'offre disposent de coordonnées de contacts privilégiés, dont ils sont informés dès le courrier de sollicitation. La première mouture de l'offre en 2019 préconisait des contacts personnalisés (noms, adresse mèl et numéro de téléphone d'un conseiller référent). Aujourd'hui, sont privilégiées des boîtes aux lettres fonctionnelles plus adaptées pour assurer la continuité du service en cas d'absences.

[62] L'offre de 2023 a pris **un tournant marqué vers la digitalisation**. La mission identifie plusieurs raisons à cela : les changements de pratiques induits par la crise sanitaire, la part croissante des AE pour beaucoup très demandeurs de ces canaux ; et enfin des considérations de moyens puisqu'un cotisant autonome sur les canaux numériques ne mobilise pas de temps d'agent, qui peut ainsi être priorisé pour des usagers avec besoins d'accompagnement renforcé. Comme vu *supra* au regard de la politique de rendez-vous, les AE sont prioritairement orientés vers les canaux digitaux, sans leur fermer les autres canaux. Cette orientation nationale est appliquée de manière très variable selon les Urssaf, certaines proposant des rendez-vous aux AE également.

[63] **Si les nouveaux outils digitaux proposés aux primo-créateurs ont une visée principalement informationnelle, de nouveaux téléservices montent en puissance :**

- Une **page dédiée** est accessible depuis urssaf.fr et autoentrepreneur.urssaf.fr qui fournit des informations pour évoluer dans les premiers mois d'activités. La personnalisation des informations ne va pas au-delà de la distinction AE / TI au réel. Il est à noter une préoccupation de **varier les formats des supports de communication**, allant de fiches techniques à des émissions sur la chaîne U-tube de la branche, en passant par des tutoriels animés, conçus avec la direction de la communication (DICOM). Enfin, une application pour téléphone est dédiée aux AE.
- Autre nouveauté de l'offre de 2023, des **lettres d'informations** (« newsletters ») sont envoyées chaque mois aux créateurs qui s'y sont abonnés²²². Leurs thématiques correspondent aux problématiques rencontrées par un créateur à ce moment de son parcours. Là encore, l'offre diffère entre AE²²³ et autres TI²²⁴, chacun ayant sa collection de lettres, en partie communes : la première est consacrée à la création du compte en ligne ;

²²² L'inscription automatique était en test au moment de la mission.

²²³ Liste des 11 lettres d'information : création compte ; 90 premiers jours ; comprendre cotisations, taux et droits ; que faire en cas de maladie (IJ) ; concilier vie pro/perso ; maternité-paternité ; difficultés de paiement ; Help ; changer de statut et devenir TI classique + première embauche ; mobilité internationale ; « fin de l'accompagnement (mois 11) »

²²⁴ Liste des 14 lettres d'information : création compte ; 90 premiers jours ; réception échéancier prévisionnel (mois 3) ; comprendre cotisations, taux et droits ; que faire en cas de maladie ; concilier vie pro/perso ; mobilité internationale ; incidents de paiement ; première embauche (9) ; Help ; maternité-paternité ; action sociale ; comprendre le « 3 en 1 » et la régularisation (mois 13) ; « fin de l'accompagnement (mois 14) ».

la seconde s'intitule « Ce que je dois faire dans les 90 premiers jours » ; la dernière, « Fin de l'accompagnement ». Leur contenu est volontairement simple et renvoie vers des sites institutionnels. Deux d'entre elles concernent d'autres branches de la sécurité sociale et ont été conçues avec elles : « Que faire en cas de maladie » et « Maternité-paternité ». Deux autres ont une dimension interbranche : « Help » et « Action sociale ».

- Dans le cadre de sa politique globale de création de **téléservices**, la branche en développe à destination des primo-créateurs. Peuvent être cités le chatbot pour les AE créé en 2019 et très utilisé, ou encore les simulateurs (très importants en début d'activité pour choisir le statut approprié, anticiper ou non les prélèvements, opter pour le prélèvement libératoire) accessibles sur un portail distinct (mon-entreprise.urssaf.fr), et non depuis le portail national des droits sociaux (PNDS).

2.5 Les choix organisationnels des caisses et les enjeux de ressources humaines

[64] Vu des caisses, le parcours des créateurs d'entreprise s'est matérialisé dans des organisations innovantes et bien accueillies par les agents.

[65] Reprenant l'organisation expérimentée en Languedoc-Roussillon, lors de la généralisation de l'offre en 2020, la caisse nationale a préconisé de **créer une « cellule dédiée » en mesure de traiter de bout en bout les demandes, soit du *middle office***. Ce faisant, elle anticipait la bascule vers le *middle office* prévue dans la COG 2023-2027. Toutes les Urssaf n'ont cependant pas suivi cette orientation.

[66] **La question des effectifs supplémentaires nécessaires a bien été prise en compte au moment de la généralisation de l'offre de service, ce que la mission souligne positivement. Une étude d'impact a été réalisée** en interne en mars 2019, qui a extrapolé les emplois nécessaires à partir des observations dans les trois Urssaf expérimentatrices et a conclu à un besoin de 158 ETP supplémentaires (soit 1,2 % du plafond d'emplois réalisé en 2019), sur la base d'hypothèses hautes de recours au service et sans tenir compte de la forte dynamique annuelle de créations. Par manque de recul, cette étude n'a pas chiffré divers gains, pourtant réels, attendus de « réduction de la non -qualité » des dossiers cotisants. Autre marque de l'intérêt apporté aux coûts de gestion de ce parcours, la note de 2019 de généralisation du parcours a fourni à titre indicatif un dimensionnement optimal de la cellule, fonction du nombre d'usagers à accompagner. Autre étude portée à la connaissance de la mission : pour préparer la nouvelle COG, appliquant en cela une recommandation de l'IGAS²²⁵, une nouvelle projection a été réalisée fin 2022²²⁶ des emplois nécessaires sur la période 2023-2027 pour assurer l'accompagnement avec des perspectives tendanciennes de hausse de plus de 30 % du nombre annuel de primo-créateurs entre 2022 et 2027. Il ressort de cette étude qu'en 2022 114 ETP étaient consacrés à cette offre (coûts bruts, sans minoration des besoins de prise en charge sans l'offre)²²⁷. Elle conclut en outre que sans mesure

²²⁵ Rapport 2022-036R d'évaluation de la COG 2018-2022 de l'ACOSS.

²²⁶ Une évaluation similaire a été réalisée pour l'offre « Première embauche ».

²²⁷ La mission note que les chiffrages de 2019 et de 2022 aboutissent à des besoins en emplois supérieurs à ceux retenus pour construire la trajectoire budgétaire de la COG 2018-2022 (à savoir 100 ETP) pour le total des deux offres, créateurs et première embauche, et à ceux déclarés au moment du bilan de la COG pour ces deux offres (136 ETP).

correctrice, 45 ETP seraient nécessaires pour absorber la dynamique tendancielle à horizon 2027. Pour absorber une partie de cette hausse, l'étude fait l'hypothèse que la nouvelle offre interdira les appels téléphoniques lorsque le cotisant ne répondra pas au premier courriel de présentation du parcours, et permettra de reporter des sollicitations individuelles vers l'accompagnement collectif (webinaires, diffusions d'informations, ...) moins consommateur en moyens, et que les sollicitations pour anomalies diminueront également. Au final, les besoins supplémentaires seraient ramenés, au niveau national, à +24 ETP en 2027, soit un quantum absorbable par les Urssaf. Une mise à jour de cette évaluation est annoncée, mais non encore programmée. Bien que certaines des hypothèses de calcul soient discutables, la mission note l'intérêt de telles évaluations *ex ante* pour calibrer les ambitions et paramètres de l'offre et permettre des analyses coûts/bénéfices. En tout état de cause, le budget adossé à la COG 2023-2027 de l'Urssaf ne comporte pas de ligne de moyens supplémentaires ou d'économies liées au déploiement des parcours.

[67] **Le volet qualitatif, en termes de profils et de formation, de la constitution des cellules n'a pas été négligé.** Ainsi, lors de la généralisation de 2020 il était préconisé de s'appuyer sur les compétences des agents des deux réseaux, RSI et Urssaf²²⁸, et des compétences de front et de back-office. Il est en effet attendu de ces conseillers une **polyvalence** supérieure à d'autres fonctions (relation client, gestion administrative, gestion du compte, recouvrement), même s'il est admis que les questions adressées à la cellule n'ont **pas la même technicité** que d'autres fonctions. Des formations spécifiques et communes sont préconisées, sur le fond comme sur les outils et des fiches pratiques²²⁹ sont mises à disposition des cellules ; tous ces supports ont largement été coconstruits avec les régions expérimentatrices.

[68] Il ressort des entretiens menés que les postes en cellule d'accompagnement des créateurs n'ont **pas connu les mêmes problèmes d'attractivité** que d'autres postes en front office (par exemple les plates-formes téléphoniques, confrontées à d'importants taux de rotation et de contrats à durée déterminée). Sont particulièrement appréciés de la part des agents : la diversité des missions, le contact personnalisé, les retours positifs des usagers dont ils ont accompagné un projet entrepreneurial ou qu'ils ont aidé en cas de difficultés, et enfin le fait de contribuer à valoriser l'image de l'Urssaf. Dans certains cas, les agents des cellules participent à des actions d'informations partenariales hors les murs, mission nouvelle pour beaucoup et gratifiante.

2.6 Les limites des systèmes d'informations et outils numériques actuels pour gérer un parcours

[69] **Le principal enseignement relatif aux systèmes d'informations (SI) pour déployer un parcours est qu'ils sont d'une importance primordiale**, puisqu'un parcours suppose un suivi dans le temps, faisant intervenir des acteurs différents d'une même caisse, et souvent des partenaires extérieurs. Cette importance se mesure à la place que la note de 2023 accorde à l'« outillage » de l'offre en des termes souvent techniques. Le fait est qu'il n'existe pas « un » SI parcours, mais que sa mise en œuvre nécessite de solliciter **des SI de production (SNV2), des requêtes ad hoc et**

²²⁸ Ce que semblent avoir fait la plupart des Urssaf. Ainsi en Languedoc-Roussillon, 3 conseillers sur 4 et l'animateur provenaient du RSI lors de la création de la cellule. A Lille, l'équipe de 10 personnes qui compose la cellule est quasi paritaire.

²²⁹ Par exemple : comment préparer et conduire un entretien de démarrage, les ressources webinaires.

divers SI de contacts avec les usagers. Ceux-ci ne sont **pas unifiés** encore et ne sont pas tous requêtables au niveau régional. En revanche, le déploiement du parcours n'a pas buté sur des problématiques, techniques ou juridiques, d'échanges de données. Ceci tient au fait que ce parcours est encore mono-branche, même si le partenariat avec la CNAF se développe. La riche feuille de route « Dites-le nous une fois » de la branche, concernant en particulier les usagers TI, devrait lever bon nombre d'obstacles SI résiduels.

[70] Concrètement, la mission a relevé **un certain nombre de freins** à un déploiement simplifié du parcours, parmi lesquels :

- **L'absence de « marquage »** simple d'un créateur inclus dans le parcours, d'une étiquette/d'un label / d'une pastille (*tag*) qui soit facilement visible de tous dans tous les SI. Ce développement, également utile pour d'autres parcours, paraît léger à mettre en œuvre.
- **La dispersion des SI de contacts selon les canaux et les sens de contact**, avec par exemple des SI différents pour les contacts entrants et sortants (et l'absence d'historique pour ceux-ci), sans requête agrégative. De ce fait, retracer l'historique des contacts d'un usager en omnicanal n'est aujourd'hui possible qu'au prix de nombreuses requêtes.
- L'absence d'accès à des données existant au niveau national et constitutives du parcours, comme par exemple l'existence d'un compte en ligne, de l'abonnement à la newsletter, des traces numériques laissées sur les portails,
- Le problème central de l'indisponibilité de données de contact, tout particulièrement le numéro de téléphone et l'adresse mèl (pourtant associée au compte en ligne) : **mettre à disposition de tout le réseau des bases de données de contact à jour en temps réel devrait être un chantier prioritaire et urgent.**

[71] **L'Urssaf est bien consciente de ces limites et s'est fixé des cibles ambitieuses dans sa COG et dans son schéma directeur informatique 2023-2027 associé.** Y figure en bonne place la construction d'un outil unifié et omnicanal (« 360 ») de la gestion relation client. Une brique fondamentale a été livrée à l'été 2024 : un nouveau **référentiel des contacts et abonnements** (dit RCA) agrège et met à la disposition de tous les gestionnaires les coordonnées de contacts, mises à jour régulièrement et mises en qualité. Cette avancée permettra de toucher les cibles du parcours création de manière beaucoup plus exhaustive et réactive, et en consacrant nettement moins de ressources à la recherche des coordonnées de contact.

[72] Dans l'attente, pour malgré tout déployer des parcours, **l'Urssaf a fait le choix de composer avec les outils existants quitte à développer des solutions techniques provisoires.** Deux exemples sont illustratifs. Premièrement, le marquage « Crea » a utilisé un champ de donnée non conçu pour cela et qui reste non immédiatement visible. Second exemple : le palliatif de l'outil « Ouscac » élaboré en Languedoc-Roussillon sur la base d'un outil du RSI, déployé localement en 2018 pour gérer l'offre de manière plus complète que les SI nationaux: s'il a rempli son office au démarrage de l'offre, il a été abandonné fin 2023 du fait de problèmes de performance, et n'a pas encore été remplacé. Si le choix de lancer en 2023 une nouvelle mouture du parcours, sans attendre de pouvoir mettre à disposition un outil adapté, est pragmatique et compréhensible, il alourdit le travail quotidien des agents et nécessite une conduite du changement vigilante.

Focus sur un parcours postérieur, « Cessation d'activités » des TI, prévu d'emblée avec des versions successives de plus en plus personnalisées

Dans une démarche globale d'accompagnement des TI tout au long de la vie de leur entreprise, une offre de service « cessation d'activités » est déployée dans toutes les Urssaf depuis octobre 2023 (après une expérimentation par l'Urssaf de Lorraine qui l'a initiée). Elle vise à répondre aux incompréhensions et difficultés rencontrées par les indépendants confrontés à des démarches complexes, et à l'insuffisance de l'accompagnement proposé jusqu'alors par les Urssaf.

Parmi les TI, l'offre de services initiale vise plusieurs publics :

- Deux catégories de publics dits en proactivité, que l'Urssaf contacte sur la base d'un requêtage : les nouveaux radiés et les futurs retraités (à savoir ceux qui entrent dans leur 61^{ème} année).
- Les cotisants repérés « en opportunité » lors de contacts avec les Urssaf comme étant sur le point de cesser leur activité.

L'accompagnement proposé est modulé selon la complexité perçue de la situation : un rendez-vous est proposé aux situations les complexes ; aux autres cotisants est envoyé un « mémo » informatif. Ce mémo présente les formalités et points d'attention concernant l'Urssaf (y compris des situations particulières : décès, liquidation judiciaire, changement de régime fiscal et social) mais aussi la protection sociale proposée en cas de cessation d'activité, qu'elle soit délivrée par la sécurité sociale (assurance maladie, retraite, famille) ou l'assurance chômage, mais aussi leurs obligations vis-à-vis de l'administration fiscale.

Un certain nombre de points communs avec l'offre création d'entreprise est à noter : l'outillage mis à disposition pour repérer les cibles (requêtes) et suivre le déploiement de l'offre (tableaux de bord dédiés) ; l'importance accordée aux campagnes de mailing pour contacter les bénéficiaires ; l'approche par « offre de services » qui prime sur celle d'un parcours qui serait jalonné dans le temps et visibilisé ainsi (ce qui serait notamment utile pour les proches retraités) ; la promotion d'une organisation en « middle office » ; l'utilisation d'écoutes usagers lors de phases aval du projet (conception de supports, satisfaction de bénéficiaires, ...) plutôt qu'au moment de la conception de l'offre.

La mission note *a contrario* des évolutions intéressantes par rapport à l'offre création d'entreprise :

- la dimension interbranche (CNAV) et interinstitutionnelle (INPI, DGFIP, France travail) est plus marquée, bien que centrée sur de la transmission d'informations et de l'orientation vers les sites institutionnels des partenaires.
- la direction de l'innovation et du digital (DID) a appuyé la DNRTI pour concevoir l'offre de service ;
- le parcours « cessation d'activité » est annoncé d'emblée comme s'inscrivant dans une trajectoire de « versions » qui s'enrichiront dans le temps dans le sens d'une personnalisation accrue du service. Ainsi, la « version socle » de 2023 s'adresse de manière uniforme à tous les publics, sans distinction de statut. La seconde version (« version 1 ») intégrera une information ciblée par « persona » - la déclinaison sur les indépendants proches de la retraite préfigure cette approche et une « dimension digitale » accrue : depuis 2023, le portail de l'Urssaf s'est enrichi d'une checklist et d'un assistant virtuel auquel poser des questions ; un simulateur est en préparation. La version cible (version 2) se caractérisera par une personnalisation plus poussée du service proposé, grâce à des techniques de « marketing automatisé » (*marketing automation*) s'appuyant sur les traces numériques laissées par un usager sur les portails de l'Urssaf, croisées avec les données de son dossier.

La note de 2023 formule ainsi la démarche projet ainsi à l'œuvre : « Cette trajectoire évolutive permettra un ajustement de l'offre au fil de l'eau grâce aux apprentissages issus des versions successives et donne la possibilité d'intégrer au fur et à mesure les besoins pour aboutir à un dispositif cible industrialisable et mesurable sur l'ensemble du réseau des Urssaf. » Cette démarche a vocation à s'étendre aux autres offres, y compris à « Mes premiers mois avec l'Urssaf ».

[73] **En conclusion, les SI existants permettent, au prix de lourdeurs et de manque de données, de gérer l'offre de manière satisfaisante, ils ne permettent pas de la piloter automatiquement et moins encore de l'évaluer finement.** La mission est néanmoins consciente de l'ampleur des besoins de développements informatiques à l'échelle de la branche, et qu'il a fallu opérer des arbitrages au bénéfice de projets plus stratégiques ou urgents.

2.7 Enjeux partenariaux : la place limitée de l'interbranche comparée à d'autres partenariats

[74] **La dimension interbranche du parcours création d'entreprise est à ce jour réduite,** en regard de son positionnement volontariste comme caisse de référence pour les TI. Au niveau national, elle se limite à la co-élaboration de lettres d'information. Au niveau local, l'interbranche est plus marqué : sur 19 répondants à l'enquête de la mission, 7 répondent la déployer en partenariat avec les CAF, autant avec les CARSAT, et 9 avec les CPAM. Les caisses n'ont pas été questionnées sur la nature de ces partenariats. Comme demandé par le cadrage national et observé par la mission au cours des déplacements, ces partenariats prennent la forme d'ateliers ou webinaires conjoints. Seule l'offre première embauche est moins partenariale. En revanche, « Help » est mis en œuvre par la totalité des Urssaf répondantes avec les trois autres branches, et le parcours « Cessation d'activités » associe les Carsat pour 15 Urssaf répondantes. Enfin, il ressort des déplacements que la coordination de la gestion de l'action sociale des indépendants a permis de faire se connaître et de développer des collaborations avec les CPAM et CARSAT (non les CAF, qui conservent leur action sociale propre).

[75] En revanche, du fait de leurs missions, **les Urssaf se sont largement tournées vers des partenaires extérieurs à la sécurité sociale.** Au niveau national, des perspectives de partenariats sur ce parcours sont annoncées avec la DGFIP (dans le cadre de sa feuille de route conjointe) et France travail, mais non encore formalisées ni concrétisées²³⁰. Au niveau local, en réponse à l'enquête, 9 Urssaf répondant déclarent des partenariats avec les directions départementales des finances publiques (DDFIP) ou les chambres consulaires et 7 avec des associations, soit autant qu'avec France Travail. Durant ses déplacements, la mission a en effet pu constater la proximité et la richesse des partenariats avec les chambres consulaires et des organisations professionnelles, d'ailleurs souvent représentées au conseil d'administration et avec des associations (entrepreneuriat féminin, indépendants en situation de handicap, incubateurs, ...). Ces partenariats prennent souvent la forme d'actions d'aller-vers (forums, salons, ...) ou de formations croisées.

2.8 Suivi et l'évaluation : une préoccupation réelle et de nouveaux instruments à venir

[76] **Depuis l'origine du parcours, l'Urssaf a mis en œuvre des outils de suivi et d'évaluation qui se sont perfectionnés avec le temps, et que la mission considère correctement proportionnés aux enjeux, qui plus est au regard des données disponibles :**

²³⁰ A titre expérimental, des rendez-vous communs avec des agents de la DGFIP sont proposés aux TI créateurs par l'Urssaf Ile-de-France, initiative qui semble répondre à un vrai besoin et qui rencontre son public.

- La gestion du projet a suivi un **cycle classique d'expérimentation – retour d'expérience – généralisation**, pour la mouture de 2020 comme pour celle de 2023. L'Urssaf Languedoc-Roussillon a réalisé en 2018 un bilan consistant de l'expérimentation (centré sur l'organisation), suivi d'une enquête de satisfaction. La décision de consolider l'offre en 2023 s'est appuyée sur les retours de 7 régions d'appui.
- Il n'a pas été prévu de dispositif d'évaluation de l'offre de 2020, mais essentiellement un suivi quantitatif de la montée en puissance de l'offre, réalisé sans possibilité de requêter dans des bases et nécessitant que les Urssaf saisissent des données dans des tableaux.
- **Initiative notable d'écoute nationale usagers sur un parcours**, l'offre des créateurs d'entreprise est testée dans les deux dernières éditions du baromètre de satisfaction des TI réalisé annuellement pour le compte du CPSTI sur l'ensemble des branches. La catégorie des « nouveaux affiliés » est interrogée, entendu comme les affiliés depuis moins de 2 ans (soit un panel plus large que la cible du parcours). Parmi d'autres questions relatives à leurs relations avec les Urssaf, ils ont été interrogés en décembre 2023 et janvier 2024 pour savoir s'ils avaient été contactés par l'Urssaf pour participer au dispositif d'accompagnement : 19 % ont répondu positivement ; pour mesurer leur connaissance de la page d'accueil « Mes premiers mois avec l'Urssaf » : 20 % la connaissaient ; leur niveau de satisfaction de l'offre d'accompagnement : 87 % en étaient satisfaits. Il en résulte que l'offre d'accompagnement souffrait encore d'un **important déficit de notoriété, mais qu'elle donne pleinement satisfaction à ceux qui la connaissent**. Les résultats de la prochaine enquête seront plus significatifs, puisque fin 2024 largement plus de la moitié des nouveaux affiliés auront été éligibles à la nouvelle offre.

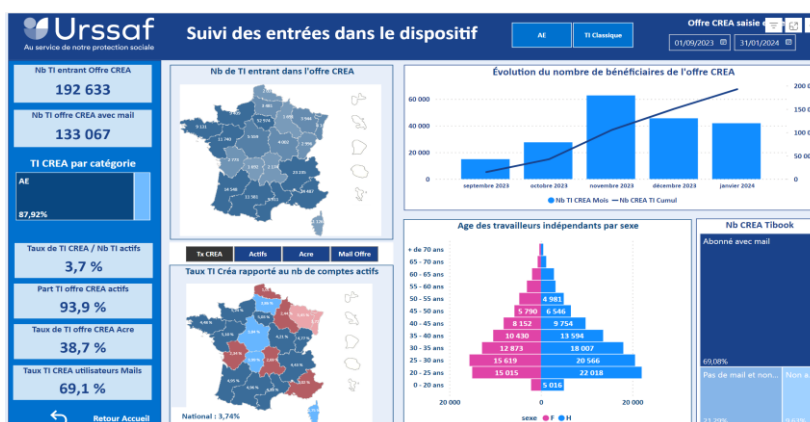
[77] Au niveau local, des **écoutes usagers** sont déclarées être réalisées auprès des bénéficiaires du parcours, principalement à sa fin (10 caisses sur les 11 répondant à cette question en réalisent) et moins en cours de parcours (6 caisses sur les 11 répondant).

[78] La consolidation de l'offre en 2023 s'accompagne d'une amplification positive de la démarche évaluative. **Deux nouveautés sont à signaler :**

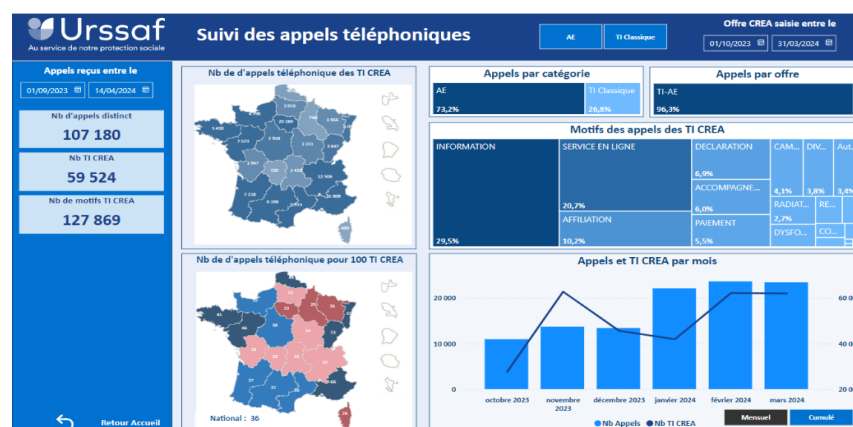
- **La construction de tableaux de bord nationaux** dédiés à cette offre d'accompagnement, facilitée, sans régler toutes les difficultés, par l'utilisation du marquage « CREA ». Les travaux de fiabilisation devraient être achevés à l'été 2024. Les maquettes transmises à la mission illustrent que les tableaux de bord comporteront un suivi des entrées dans le dispositif, des données relatives à l'état des comptes cotisants et quelques données de contact.

Maquettes du projet de tableau de bord de l'offre créateur (en cours de finalisation à la date de la mission)

Entrées dans le dispositif



Suivis des appels téléphoniques



Source : Urssaf CN, DNRTI

- Une **enquête qualitative spécifique** à la nouvelle offre est prévue pour le second semestre 2024.

[79] Au-delà de ces réalisations et chantiers utiles pour piloter l'offre, **il n'a pas été réalisé d'évaluation nationale des bénéfices du parcours pour ceux qui l'ont suivi**²³¹. Pour apprécier cet « effet parcours », il faut avoir recours à des méthodes comparatives entre groupes ayant bénéficié du parcours et groupes par ailleurs comparables mais n'en ayant pas bénéficié. C'est l'objet de l'étude réalisée par la mission avec le pôle data de l'IGAS, qui n'a donc pas de précédent dans la branche sur ce type d'offres de services. Ses modalités et résultats sont présentés en annexe n°9.

²³¹ Initiative intéressante, l'Urssaf Ile-de-France a réalisé une étude pour chercher à mesurer sur 2023 des effets du parcours création sur la qualité des déclarations et la conformité des paiements, en comparant celles de TI créateurs ayant bénéficié ou non de rendez-vous. L'étude observe des écarts réels pour ces deux groupes, mais sans avoir pu neutraliser les biais de sélection du bénéfice du rendez-vous.

ANNEXE 7 : La relation usagers et les parcours de la branche vieillesse. Les exemples de deux situations complexes du parcours « Passage à la retraite »

ANNEXE 7 : LA RELATION USAGERS ET LES PARCOURS DE LA BRANCHE VIEILLESSE. LES EXEMPLES DE DEUX SITUATIONS COMPLEXES DU PARCOURS « PASSAGE A LA RETRAITE ».....201

1 LA CNAV MENE UNE POLITIQUE DE RELATION USAGERS AMBITIEUSE MAIS DE NOMBREUX PARCOURS ANNONCES RESTENT ENCORE A CONCEVOIR OU A DEPLOYER..... 203

1.1	LA STRATEGIE DE LA CNAV EN MATIERE DE RELATION CLIENT.....	205
1.1.1	<i>De la vie active à la retraite : une large population d'assurés.....</i>	205
1.1.2	<i>Une stratégie de la relation client qui met l'accent sur la diversité des canaux de contacts en fonction des publics et des territoires et la lutte contre le non-recours</i>	206
1.1.3	<i>L'écoute client au cœur de la relation de services de la CNAV</i>	208
1.1.4	<i>Les parcours usagers qui existent ou en projet contribuent aux objectifs transversaux de la CNAV</i>	209
1.1.5	<i>Les parcours actuels résultent d'une sédimentation progressive des initiatives de la branche depuis 2014.....</i>	210
1.1.5.1	Dès 2014 la CNAV annonce sept projets de parcours et consolide la démarche à partir de 2018	210
1.1.5.2	La relation clients au cœur de la COG actuelle (2023-2027)	211
1.2	LES PARCOURS USAGER DE LA CNAV S'INSCRIVENT ACTUELLEMENT DANS UN CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE FORMALISE AU NIVEAU NATIONAL.....	212
1.2.1	<i>Une définition de la notion de parcours et cinq critères clés.....</i>	213
1.2.2	<i>Les bénéfices qui peuvent être tirés des parcours : à la fois pour l'utilisateur et la caisse</i>	214
1.2.3	<i>Une méthodologie robuste a été élaborée et déployée auprès des caisses par la CNAV pour faciliter le déploiement et l'adaptation, de parcours à partir de fin 2016</i>	216
1.2.4	<i>Si les modalités de l'évaluation ne sont généralement pas spécifiques aux parcours eux-mêmes, deux bilans qualitatifs sont disponibles au niveau national et des évaluations peuvent être produites localement.....</i>	217
1.2.4.1	Pour les parcours existants les indicateurs de suivi restent très généraux	217
1.2.4.2	Deux bilans qualitatifs de parcours sont disponibles au niveau national et des évaluations locales peuvent être lancées par les caisses	219
1.3	« MACROS-PARCOURS » ET « PARCOURS ATTENTIONNES » :	222
1.4	DES PROJETS A CONSOLIDER AVEC L'AGIRC-ARRCO POUR SIMPLIFIER LES PARCOURS DES ASSURES	226
1.5	LE RESEAU DES CARSAT S'APPUIE SUR LA DYNAMIQUE NATIONALE POUR DEPLOYER DES PARCOURS AU PLAN LOCAL.....	228

2 DES MODALITES D'ACCES A LA RETRAITE ENCORE IMPARFAITES QUI PEUVENT ENGENDRER DES DIFFICULTES POUR CERTAINS PUBLICS FRAGILES.....231

2.1	LE PASSAGE A LA RETRAITE DES DEMANDEURS D'EMPLOI S'INSCRIT DANS UN CADRE PROCEDURAL PEU TRANSPARENT ET PEU FLUIDE POUR LES ALLOCATAIRES DEJA FRAGILISES ET PEUT ENTRAINER UNE RUPTURE DE DROITS	231
2.1.1	<i>Une procédure de passage à la retraite des demandeurs d'emploi qui articule difficilement deux réglementations reposant sur des événements déclencheurs différents.....</i>	231
2.1.2	<i>Un cadre organisationnel trop général pour un public parfois mal informé</i>	233
2.1.3	<i>Un « risque industriel » mal maîtrisé</i>	234

2.1.4	<i>Sous l'empire de la convention applicable jusqu'en mai 2024 le processus en vigueur ne prémunissait pas suffisamment les demandeurs d'emploi contre le risque de trop-perçus.....</i>	236
2.1.5	<i>La clarification et la sécurisation de la situation des demandeurs d'emploi en âge de demander la liquidation de leur pension de retraite constitue un axe de progrès indispensable et qui est engagé ..</i>	236
2.1.5.1	<i>Une réflexion a été lancée sur l'amélioration de la situation dès 2019 mais est restée sans suite jusqu'au premier semestre 2024.....</i>	236
2.1.5.2	<i>Une amélioration significative de la situation implique la mise en place rapide d'un parcours interinstitutionnel visible par les agents des deux réseaux et par les usagers eux-mêmes</i>	237
2.2	<i>LA RETRAITE POUR INAPTITUDE (RPI) PAR LA VOIE MEDICALE : UNE TRANSITION A MIEUX ENCADRER ET ACCOMPAGNER COMPTE TENU DE LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION ET DES FRAGILITES DU PUBLIC CONCERNE</i>	239
2.2.1	<i>La retraite pour inaptitude : un droit déjà ancien et une procédure qui a très peu évolué.....</i>	240
2.2.2	<i>Une procédure inadaptée qui engendre des risques administratifs et juridiques</i>	242
2.2.3	<i>Conjuguer information et accompagnement à chaque étape du processus afin de fluidifier et sécuriser l'accès à la retraite pour inaptitude par la voie médicale.....</i>	248
2.2.3.1	<i>Des travaux à peine engagés au niveau national mais qui posent les bases d'une collaboration entre la CNAV et la CNAM</i>	248
2.2.3.2	<i>Le caractère partiel des premières solutions envisagées implique toutefois une approche plus globale afin de garantir un accès plus facile et plus sûr pour les personnes potentiellement éligibles à la retraite pour inaptitude.....</i>	249

[1] Dans cette annexe consacrée à l'action du régime général et de base de la branche vieillesse de la sécurité sociale porté par la CNAV, la mission a fait le choix de ne pas procéder à l'analyse approfondie de l'un des parcours déjà existants. Elle s'est plutôt concentrée sur deux situations particulières pour lesquelles il n'existe pas de « parcours » ad hoc et qui témoignent des difficultés rencontrées à la fois par les assurés mais aussi la branche elle-même pour les traiter de manière fluide et sans risque de rupture de droits. Ces deux situations ont en effet mis en évidence au cours des années et des mois passés des difficultés d'ordres différents allant du non-recours des bénéficiaires potentiels, en passant par des difficultés d'ordres administratifs ou juridiques jusqu'à un incident significatif dans l'un des deux cas.

[2] Pour prendre en charge ces deux situations, ces constats conduisent à s'interroger sur l'intérêt d'une simplification et d'une sécurisation des processus existants dans l'intérêt des usagers et sur la nécessité de créer de véritables parcours clairement modélisés et visibles, favorisant l'accès aux droits, et déployés dans les réseaux des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) dans le premier cas, France Travail dans le second cas.

[3] Après avoir examiné succinctement dans la première partie le cadre général dans lequel la CNAV développe sa relation aux assurés et les principes et repères conceptuels et méthodologiques qu'elle promeut pour l'élaboration des parcours, la seconde partie de l'annexe examine d'une part, le cas des assurés susceptibles de bénéficier de la retraite pour inaptitude par la voie médicale, et d'autre part, le passage à la retraite des assurés demandeurs d'emploi et notamment les demandeurs d'emploi indemnisés.

[4] Pour mener ses investigations la mission a rencontré les caisses nationales concernées, CNAV, CNAM, ainsi que la direction générale de France Travail ; elle a aussi conduit des entretiens avec les CARSAT de Montpellier et Lille, la direction régionale du service médical de l'assurance maladie (DRSM) d'Occitanie, et l'échelon local (ELSM) de la DRSM de Nouvelle-Aquitaine des Pyrénées-Atlantiques, le directeur de la retraite de l'AGIRC-ARRCO.

1 La CNAV mène une politique de relation usagers ambitieuse mais de nombreux parcours annoncés restent encore à concevoir ou à déployer

[5] La CNAV est le premier organisme français gestionnaire des retraites des travailleurs du secteur privé (industrie, commerce et services). Elle pilote quinze CARSAT (la gestion de l'Ile-de-France relevant de la caisse nationale), quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) d'outre-mer et la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), et assure un rôle central dans la branche en pilotant des projets structurants notamment sur le partage des données et comme opérateur des systèmes d'information communs pour tous les acteurs de la branche. Ce réseau de la CNAV qui gère la retraite de base du régime général de la sécurité sociale²³² contribue aussi avec d'autres acteurs (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), départements, associations etc.) aux actions en faveur du bien-vieillir et de la préservation de l'autonomie des retraités. Elle verse

²³² La CNAV pilote et gère les CARSAT pour la partie de leur activité relative aux retraites.

près de 140 milliards de prestations²³³ et elle coopère en permanence étroitement avec près de vingt autres régimes de retraite de base et les régimes complémentaires de retraite.

[6] Cette spécificité notable de la branche retraite qui déploie son action partenariale dans une forte logique inter-régimes oriente fortement son action dans une optique de simplification pour les assurés qui ont eu une carrière diversifiée et dont la reconstitution peut s'avérer complexe²³⁴ car ils ont cotisé à plusieurs régimes. La CNAV et son réseau doivent donc traditionnellement traiter de situations diversifiées avec les autres régimes de base (agricoles, fonctionnaires, professions libérales etc..) mais aussi les régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO notamment)

[7] Cette préoccupation est fortement portée par l'Etat et traduite dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses du régime général. Des avancées importantes ont été réalisées dans le cadre de la COG 2018-2022 avec, par exemple, la mise en service de la demande unique de retraite en ligne pour les pensions de droits propres (2019), puis les pensions de réversion (2020), mais aussi les avancées progressives des projets portés sous l'égide du RGPU (« répertoire de gestion des carrières uniques²³⁵ permettant de centraliser les données sur les carrières »²³⁶ et intégrant année après année les données des différents régimes.

[8] Ces projets de la CNAV, fortement soutenus dans les COG par l'Etat qui la positionne comme maître d'œuvre de nombreux systèmes d'information²³⁷ illustrent une « stratégie de coopérations renforcées afin de simplifier l'offre de service », avec les régimes de base, les régimes complémentaires, « dans une approche marquée par le « Faisons-le une fois »²³⁸. Contribuant à la fluidité et à la simplicité des parcours usagers, cette dimension de l'action de la CNAV constitue donc une caractéristique notable de cette caisse. La CNAV et les caisses régionales du régime général emploient plus de 14 000 salariés et s'appuient sur un réseau de proximité comptant 221 agences et 334 « points d'accueil retraite »²³⁹ mais aussi sur le réseau France Services, partenariat important pour la CNAV.

[9] La CNAV affirme de plus en plus fortement au fil des COG la place centrale de la relation « client » et s'attache à sécuriser le passage de l'assuré à la retraite très en amont de celle-ci mais aussi une fois celle-ci obtenue. Même si elle traite la situation des retraités sous différents aspects, la particularité de la CNAV est que le cœur de ses missions consiste à gérer **un évènement de vie**

²³³ Sur les 270 milliards de prestations de retraite nettes versées en 2023 par l'ensemble des régimes de base. Source : « *Les chiffres clés de la sécurité sociale 2023* ».

²³⁴ Selon la CNAV la cause principale de l'augmentation du non-recours tient à la poly-affiliation croissante des assurés (2,2 régimes en moyenne pour les retraités français contre 3,2 pour les assurés aujourd'hui âgés de 60 ans). Selon la DREES « 24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quittés depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite » : DREES, « études et résultat » septembre 2019, n°1124.

²³⁵ Et le SNGI (système national de gestion des identifiants) créé en 1988 mais qui s'enrichit continuellement de nouvelles données : voir INSEE, courrier des statistiques n°8 2022.

²³⁶ Le RGPU permet ainsi de centraliser les données de l'AGIRC-ARRCO, les carrières des travailleurs indépendants, des agents non-titulaires de l'Etat cotisant à l'IRCANTEC, du régime des mines etc.

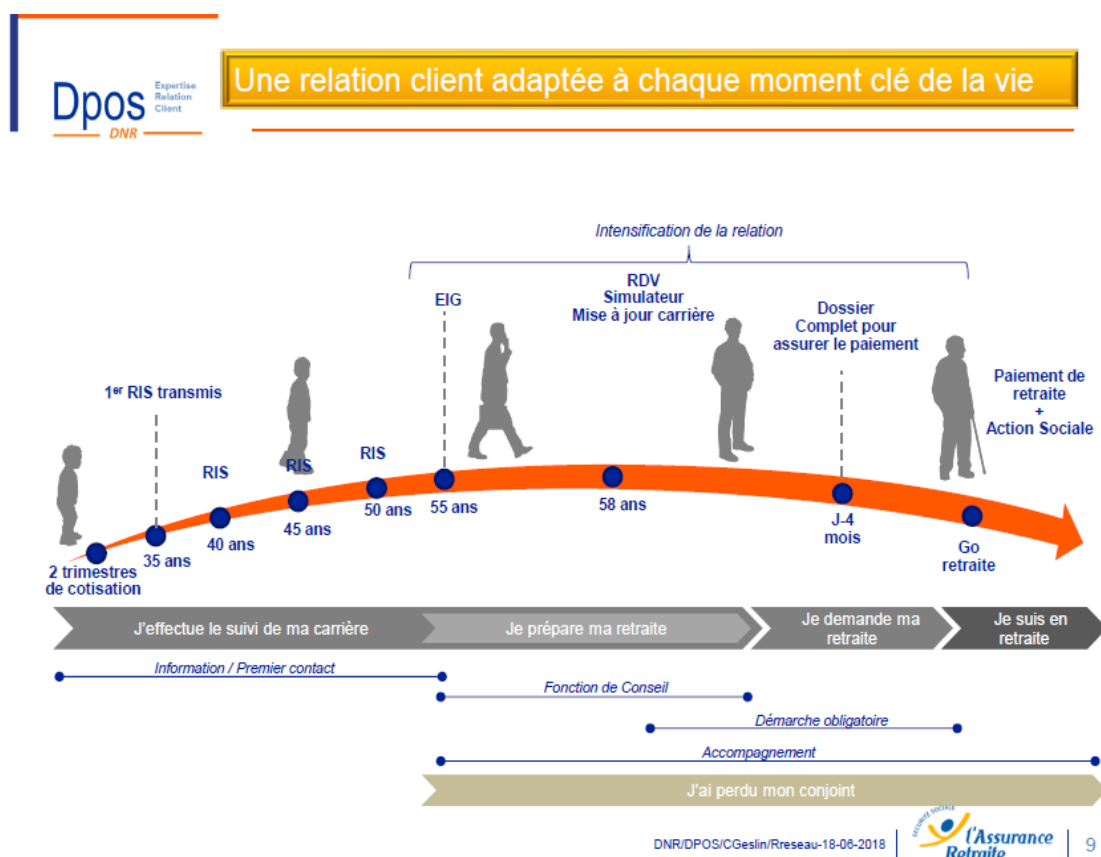
²³⁷ La CNAV joue en outre à la demande de l'Etat le rôle d'opérateur pour le compte de l'ensemble de la sphère sociale pour de nombreux projets : RGPU, LIFA (nouveau référentiel des liens familiaux) qui pourra contribuer au développement des parcours usagers en facilitant les démarches.

²³⁸ COG 2023-2027, orientations stratégiques, p.15.

²³⁹ Site INTERNET de l'assurance retraite : « chiffres clés 2023 ».

principal, le passage à la retraite, autour duquel vont s'organiser ses prestations, offres de services et parcours.

Schéma 1 : Schéma CNAV : « Une relation client adaptée à chaque moment clé de la vie »



1.1 La stratégie de la CNAV en matière de relation client

1.1.1 De la vie active à la retraite : une large population d'assurés

[10] Avec plus de 17,4 millions de retraités (retraites personnelles et de réversion)²⁴⁰ au 31 décembre 2023 et plus de 919 000 nouvelles retraites en 2023, la CNAV développe avec constance une stratégie de la relation client qui se veut « adaptée à chaque moment de la vie » de l'assuré, et qui touche également 20 millions d'actifs (cf. schéma *supra*).

[11] Décomposant les grandes étapes de la vie de l'assuré, la CNAV identifie ainsi une phase de premiers contacts très en amont de la demande, puis des actions diverses après que la pension a été liquidée, ce qui va impliquer la conception d'offres de service en ligne, de parcours spécifiques et d'actions adaptées au public notamment les publics dits « fragiles » c'est à dire les personnes en situation de non-recours ou dont les dossiers sont complexes (poly-pensionnés par exemple). **Les quatre parcours que la CNAV affiche mettre en œuvre sont : « j'effectue le suivi de ma**

²⁴⁰ 14,6 millions de retraites personnelles et 2,8 millions pensions de réversion. « Les chiffres clés de la sécurité sociale 2023 », édition 2024.

carrière », puis « je prépare ma retraite », suivi de « je demande ma retraite » et enfin « je suis en retraite ».

[12] Cette structuration de la relation de service, déjà engagée au cours des années passées, figure en première partie de la COG 2023-2027 sous l'intitulé général : « Être présent pour les assurés tout au long de leur vie ». Cette orientation stratégique de la CNAV d'aller davantage d'une part vers les **actifs** mais aussi les **retraités** eux-mêmes se concrétise par la volonté d'« engager au plus tôt un dialogue avec les actifs afin de faciliter une démarche de consolidation de la carrière « au fil de l'eau »²⁴¹ et permet à la caisse d'annoncer son ambition « de réussir sa mue, devenir caisse de carrière autant que caisse de retraite »²⁴².

1.1.2 Une stratégie de la relation client qui met l'accent sur la diversité des canaux de contacts en fonction des publics et des territoires et la lutte contre le non-recours

[13] La stratégie de la relation « clients » apparaît en première partie de la COG actuelle sous l'intitulé général « être présent pour les assurés tout au long de leur vie » se traduit notamment par la volonté de renforcer le « front office » et pour cela :

- développer **des services en ligne** adaptés et la possibilité pour les assurés de réaliser de nombreuses démarches eux-mêmes ou de bénéficier de services dématérialisés²⁴³ : cette orientation déjà présente dans la COG 2018-2022²⁴⁴ est en pratique centrale puisque la caisse va inciter au maximum les assurés à déposer leurs demandes en ligne et développe toute une gamme de services à cette fin (depuis 2019 pour la demande de retraite en ligne).
- dans un souci d'équilibre et pour tenir compte des assurés plus éloignés, un objectif d'augmenter le nombre de **rendez-vous** - quelle qu'en soit la forme - est également fixé. L'actuelle COG fixe ainsi l'objectif de développer fortement une politique de rendez-vous individualisés « pour atteindre une cible d'un million de rendez-vous annuels en 2027 (contre 450 000 en 2023) »²⁴⁵. Pour faciliter le passage au « tout rendez-vous » dans un contexte de contraction de l'accueil physique liée aux conséquences de la crise sanitaire, mais aussi compte tenu de la baisse tendancielle des effectifs, la CNAV met en place un outil national de prise de rendez-vous en ligne, quelle que soit la forme des rendez-vous. Par ailleurs, l'outil de gestion de la relation clients (GRC) est interfacé avec les autres outils informatiques et permet de partager entre agents du front office, et notamment les agents des plateformes téléphoniques, les contacts qui ont eu lieu avec les usagers ce qui facilite une vision globale de la situation de l'assuré. La CNAV indique toutefois que cet outil de GRC ne permet pas techniquement d'identifier les données relatives aux parcours.

²⁴¹ COG 2018-2022.

²⁴² « Orientations stratégiques de l'assurance retraite COG 2023-2027.

²⁴³ www.lassuranceretraite.fr

²⁴⁴ Rapport IGAS-IGF de décembre 2022, « Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale ».

²⁴⁵ COG 2023-2027.

[14] A la différence d'autres caisses dont le nombre d'implantations physiques a fortement diminué²⁴⁶, la CNAV assure vouloir conserver son implantation territoriale et poursuivre son partenariat avec les réseaux locaux, comme les espaces **France services** par exemple²⁴⁷ : l'aide au départ de la retraite est d'ailleurs le premier motif d'accompagnement des usagers des espaces France services. Ce partenariat est d'autant plus indispensable pour le réseau que le nombre d'implantations physiques reste inférieur à celui des autres réseaux²⁴⁸.

[15] **La lutte contre le non-recours** est en outre une préoccupation majeure de la CNAV (le non recours concerne 50 % des personnes seules en 2016²⁴⁹ s'agissant du minimum vieillesse soit environ 300 000 personnes) notamment pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), les assurés de plus de 70 ans en droits propres non liquidés, et les pensions de réversion s'agissant d'assurés particulièrement fragiles au regard des situations de vie dans lesquelles ils se trouvent. Pour lutter contre ce non-recours, la CNAV a créé et déployé la démarche « RADAR » (recours et accompagnement aux droits de l'assurance retraite), qui fixe le cadre général de déploiement de la stratégie de la caisse en matière de non-recours aux droits et aux prestations d'action sociale autour de trois principes : informer, détecter et accompagner. Cette démarche implique que chaque caisse formalise un schéma territorial pour identifier avec ses partenaires les leviers d'action à mobiliser pour 2023-2027. Chaque année la CNAV fournit donc aux caisses une liste d'assurés en situation potentielle de non-recours issue des bases nationales, à charge pour les caisses d'organiser les actions adaptées²⁵⁰.

[16] -Des opérations menées par **le service social des CARSAT** mais aussi **des partenaires locaux** : ainsi, s'agissant des retraités eux-mêmes, des actions spécifiques sont également déployées visant à améliorer les conditions de vie des jeunes retraités et des retraités en perte d'autonomie²⁵¹. Cette orientation très structurante pour la branche résulte aussi des missions issues de la politique nationale dite du « bien vieillir » et visant à créer et déployer une offre d'action sociale en faveur des retraités²⁵².

[17] Quel que soit le parcours, la CNAV prévoit de consolider l'articulation entre les services du GIP Union retraite et les parcours clients, en généralisant les services digitaux l'utilisation indifférenciée des termes « offre de services » mêlant rendez-vous et service digital et « parcours » est fréquente.

[18] Le renforcement de la stratégie client « de manière transverse » se caractérise aussi par un suivi plus approfondi de chaque canal de la relation en traitant le plus en amont l'insatisfaction avant qu'elle ne débouche sur la contestation, ce qui se concrétise par la création et la

²⁴⁶ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Cour des comptes, mai 2024.

²⁴⁷ Instruction CNAV Domaine relation client du 24 mars 2022 offre de proximité de la branche retraite De l'accueil au conseil et COG 2023-2027.

²⁴⁸ Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024,

²⁴⁹ Dossier de la DREES n° 97 de mai 2022 : Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules.

²⁵⁰ Instruction Réseau CNAV Domaine relation client ref.2023-24 du 17 octobre 2023.

²⁵¹ COG 2023-2027, orientations stratégiques : « amplifier l'accompagnement du bien-vieillir en déployant une offre nouvelle à destination des jeunes retraités » ; par exemple : « La création d'un parcours dédié aux aidants familiaux » par l'action sociale de la branche vieillesse afin d'aider les retraités en perte d'autonomie. La COG 2018-2022 promeut des parcours adaptés « au carrefour entre retraite et action sociale ».

²⁵² Politique inter-régime « pour bien vieillir » avec la CCMSA, la CNRACL, l'Agirc-Arrco.

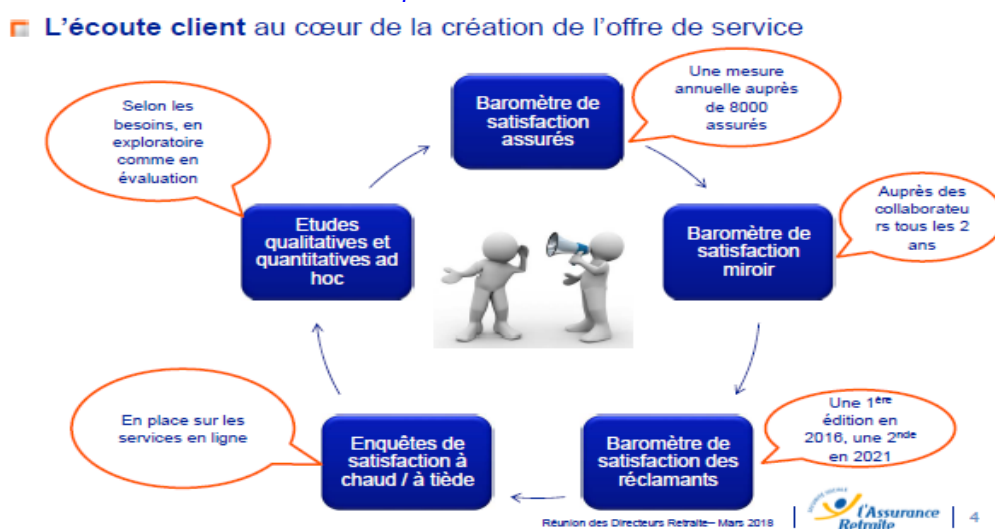
généralisation d'un « parcours réclamant ». Celui-ci, qui contribue également à détecter les « irritants » et les difficultés rencontrées par les usagers, est une des modalités de l'écoute usagers.

[19] Enfin, caractéristique de la CNAV qui met logiquement l'accent sur la coopération « inter-régimes »²⁵³, la COG 2018-2022 annonce les orientations du schéma stratégique dès la sécurité sociale (SSSI) « en participant aux travaux d'identification de parcours usagers transverses aux branches de la sécurité sociale permettant une amélioration de l'expérience usagers au sein de la sphère sécurité sociale ».

1.1.3 L'écoute client au cœur de la relation de services de la CNAV

[20] Cette très forte attention à la qualité du service rendu aux usagers se traduit par une politique d'écoute principalement organisée autour de plusieurs **enquêtes de satisfaction** et notamment un baromètre général de satisfaction assurés (portant sur 8000 assurés), un baromètre de « satisfaction miroir » (auprès des collaborateurs, tous les deux ans), un baromètre de satisfaction des réclamants (deux éditions, en 2016 puis 2021), des enquêtes de satisfaction « à chaud » et « à tiède » (déjà en place sur les services en ligne), et des études qualitatives et quantitatives spécifiques (« en exploratoire » ou en évaluation).

Schéma 2 : Présentation CNAV de la « Relation client de la branche retraite : ambition 2022 et point de situation ».



Source : Direction de la retraite département du pilotage et de l'offre de service avril 2024

[21] Pour autant cette écoute client **ne permet pas précisément de mesurer l'impact des parcours existants faute d'indicateurs dédiés**, ceux-ci mesurant plutôt le niveau de satisfaction global ou par type de contact (voir *infra*).

²⁵³ Situation spécifique dans laquelle la CNAV, régime de base de la branche vieillesse coordonne son activité avec 20 régimes spéciaux. La COG pour 2018-2022 met particulièrement l'accent sur le renforcement de la coopération inter régimes en lançant les chantiers pour construire un front office unique et bâtir des parcours clients « inter régimes ». La COG actuelle doit permettre de tirer un premier bilan des dispositifs inter régimes pour lutter contre le non-recours partiel.

1.1.4 Les parcours usagers qui existent ou en projet contribuent aux objectifs transversaux de la CNAV

[22] Les parcours n'occupent pas en affichage une place centrale dans les orientations stratégiques de la branche vieillesse dans un contexte marqué par une augmentation importante du nombre de retraités qui implique une très forte mobilisation sur la gestion d'une masse de dossiers en croissance forte. Cette modalité de la relation aux usagers constitue pourtant un **axe important de son action** : en effet, **le passage à la retraite est conçu comme un parcours** qui commence dès le milieu de la vie active et continue alors même que la pension est liquidée. **La notion de parcours est donc étroitement liée à l'activité de fond de la CNAV** et se déploie à partir de différents canaux, numériques ou plus traditionnels (téléphone, accueil physique).

[23] Ainsi, la COG 2023-2027 met en avant la volonté d'afficher « un service public bienveillant fondé sur des **parcours attentionnés** allant au-devant des assurés fragilisés ou pour les personnes ayant un dossier complexe » et de centrer davantage son effort sur des publics spécifiques. Dès lors, les actions qui sont mises en œuvre visent à orienter au maximum les publics autonomes par rapport au numérique vers les canaux digitaux, et inversement, à renforcer une logique de parcours avec un accompagnement renforcé – **les « parcours attentionnés »** - en particulier pour les assurés les plus fragiles.

[24] Dans ce cadre, l'assurance retraite entend enrichir son offre pour les assurés fragilisés. Aussi s'engage-t-elle de nouveau à développer, avec ses partenaires, des parcours de prise en charge d'assurés se trouvant « dans des situations connues comme génératrices de complexités lors de la liquidation des droits », et à communiquer à grande échelle et par de multiples canaux sur ces parcours.

[25] **Les objectifs transversaux** régulièrement rappelés par les « référentiels clients »²⁵⁴ qui présentent les parcours existants au réseau territorial sont placés en exergue. Les gains attendus visent à la fois les usagers, l'activité des caisses et les agents :

- le développement d'une **offre de service « cross-canal »** en proposant un **parcours « lisible » afin d'accompagner les assurés fragiles**,
- **l'amélioration de la qualité du service, en diminuant la réitération** et en augmentant le **taux de résolution** au premier contact,
- **l'accompagnement renforcé des équipes de terrain** dans la mise en œuvre des parcours et du cross-canal²⁵⁵.

[26] La COG 2023-2027, forte des enseignements de la période antérieure qui a été particulièrement riche pour la branche s'agissant de la définition et des modalités de conception des « parcours », indique que seul un dialogue constant avec les assurés permet « d'ajuster les services et les parcours », et que « **la création de parcours dédiés à des situations spécifiques constitue un objectif fort pour la branche**, pour faciliter les démarches de tous les assurés, en inscrivant à chaque fois que cela a du sens cette démarche dans une perspective

²⁵⁴ « Référentiels clients » : dénomination des référentiels métiers fréquemment utilisés par la CNAV.

²⁵⁵ Référentiels CNAV « J'ai perdu mon conjoint » et « Je demande ma retraite » du 30 mars 2018 toujours en application.

interbranches »²⁵⁶. Enfin, la contribution des parcours usagers à la lutte contre le phénomène de non-recours important pour certaines prestations (pension de réversion, ASPA) ou pour certains publics (assurés les plus âgés sans droits liquidés) est un axe qui mobilise les caisses autour de plans d'action adaptés à leur territoire²⁵⁷.

1.1.5 Les parcours actuels résultent d'une sédimentation progressive des initiatives de la branche depuis 2014

1.1.5.1 Dès 2014 la CNAV annonce sept projets de parcours et consolide la démarche à partir de 2018

- Les premières annonces de parcours dans la COG 2014-2017 :

[27] Dès 2014, la CNAV s'engage à mettre en œuvre des « parcours dédiés en fonction des différents publics d'assurés pour simplifier leur accès aux droits » et énumère sept projets de parcours dont la création est alors annoncée de manière échelonnée pour les quatre années d'exercice de la COG jusqu'en 2017 :

- « Je souhaite m'informer sur la retraite, les services, je souhaite recevoir régulièrement de l'information » (2014)²⁵⁸ s'inscrit dans l'offre de service générale de la CNAV ;
- « Je souhaite consulter mon relevé de carrière » (2014) : concrétisation dans le parcours rénové « je prépare ma retraite » en 2018 ;
- « Je souhaite être informé sur le suivi de mon dossier » (2015) qui s'inscrit dans la politique visant à développer l'accompagnement tout au long de la vie développée dans la COG 2023-2027.
- « Je demande ma retraite » (prévoit trois parcours « attentionnés » (2015) :
- « Je souhaite consolider ma carrière » (2016) qui est repris dans les projets ultérieurs et notamment « je prépare ma retraite » ;
- « Je souhaite faire une réclamation » (2016) : concrétisé dans le parcours du réclamant ;
- « Je souhaite connaître mon âge de départ à la retraite et son montant. Je souhaite être conseillé » qui s'inscrira dans la stratégie plus générale de la CNAV.

[28] Ces projets ne se concrétiseront pas tous sous cette forme et, dans cette période, la notion de « parcours » semble alors être utilisée autant pour décrire des offres de service que des démarches organisées en étapes permettant l'accès à un droit ou à une information, concernant potentiellement tous les assurés, parfois avec une démarche « plus attentionnée ».

C'est seulement vers la fin de cette COG, en 2016, que la CNAV va lancer les travaux structurants qui vont être utilisés par la suite pour clarifier la notion mais aussi la méthodologie d'élaboration des parcours (voir partie 1.2).

²⁵⁶ COG 2023-2027 « Orientations stratégiques ».

²⁵⁷ Instruction réseau CNAV RADAR du 17 octobre 2023.

²⁵⁸ Les années indiquées correspondent à la date de création prévues dans la COG de la CNAV 2014-2017

- Consolidation des démarches en direction de l'interbranche et des publics ayant des besoins particuliers en 2018 :

[29] La période de la COG 2018-2022 constitue une période de consolidation et d'accélération s'agissant des parcours usagers pour la branche vieillesse. Les enjeux posés en 2018 structurent les actions et les engagements autour des trois grands « temps » de la relation à l'assuré de la branche vieillesse qui permettent de comprendre les actions qui seront développées dans les années de cette COG mais aussi au-delà : l'offre à destination de plus de 20 millions **d'actifs**, l'offre de service au moment du **passage à la retraite et celle à destination des retraités**.

[30] Si cette COG met l'accent sur la consolidation du « front office » quel que soit le canal et accentue le passage « au tout rendez-vous » dans un contexte de contraction de l'accueil physique elle doit aussi permettre de continuer à développer un service en ligne « simple et transparent » et cette capacité d'accueil sur rendez-vous.

[31] La COG met également en évidence la volonté d'afficher « un service public bienveillant » fondé sur des **parcours attentionnés** allant au-devant des assurés fragilisés ou pour les personnes ayant un dossier « complexe » et de centrer davantage son effort sur des publics spécifiques. Dès lors, les actions qui sont mises en œuvre visent à orienter au maximum les publics autonomes par rapport au numérique vers les canaux digitaux, tout en conservant une offre via les canaux traditionnels (le « offline » : téléphone, courriers, rendez-vous).

[32] Quel que soit le parcours, la CNAV prévoit de consolider l'articulation entre les services du GIP Union retraite et les parcours clients, en y intégrant les services digitaux et elle met logiquement l'accent sur la coopération « inter-régime » en 2018.

[33] Enfin, dans une logique d'écoute usager, le renforcement de la stratégie client transparait nettement dans cette génération de convention, qui organise et structure mieux chaque canal de la relation client en renforçant le traitement de l'insatisfaction, ce qui débouchera sur la création et la généralisation d'un « parcours réclamant ».

1.1.5.2 La relation clients au cœur de la COG actuelle (2023-2027)

[34] La CNAV place ostensiblement la relation client au cœur de son dispositif en déclarant « construire un service public à hauteur de l'assuré » : consolidation du front office pour réduire les délais de réponses téléphoniques et par messagerie, développement des services en ligne, dont les parcours digitaux, et des capacités d'accueil sur rendez-vous. En fixant l'objectif de développer fortement une politique de rendez-vous individualisés, la CNAV assure également vouloir conserver son implantation territoriale et poursuivre son partenariat avec les réseaux locaux, comme les espaces France services. Ceux-ci sont plébiscités par les usagers interrogés lors de l'enquête de satisfaction annuelle pour 2023.

[35] Elle accentue aussi l'orientation visant à mobiliser les actifs le plus en amont possible et à aider les retraités à mieux vivre leur retraite²⁵⁹. Dans ce cadre, l'Assurance retraite entend enrichir son offre de conseil pour les assurés **présentant des besoins particuliers**. Aussi s'engage-t-elle de

²⁵⁹ Voir le « Panorama des comportements conjugaux et configurations familiales chez les seniors : grandes évolutions et conséquences pour les personnes et les politiques publiques » -document Eclair'âge » juillet 2024 Portrait des seniors et de leur mode de vie.

nouveau à développer, avec ses partenaires, des parcours attentionnés de prise en charge d'assurés se trouvant « dans des situations connues comme génératrices de complexités lors de la liquidation des droits », et à communiquer à grande échelle et par de multiples canaux sur ces parcours.

[36] **Elle s'engage ainsi à mettre en place plusieurs parcours ciblés sur des segments d'usagers** : deux concernent les travailleurs indépendants²⁶⁰ et un troisième concernant des usagers non actifs et déjà accompagnés par d'autres organismes sociaux (demandeurs d'emploi, bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) Bien que la COG semble n'évoquer dans un premier temps que trois créations de parcours, elle complète sa présentation indiquant également dans un autre chapitre des parcours attentionnés à venir pour les personnes ayant une carrière heurtée, mais aussi la création d'un parcours pour les aidants, ce qui s'inscrit dans sa stratégie d'aller vers la population déjà retraitée.

[37] De plus, la COG évoque également les parcours dans différentes parties de manière plus structurante. D'une part : « la caisse contribue à l'amélioration des parcours usagers et à la création de nouveaux parcours entre les branches de la sécurité sociale et ce, en cohérence avec les services du portail national des droits sociaux (PNDS) », reprenant ainsi une formulation énoncée à l'identique dans les COG 2023-2027 de la CNAM, de la CNAF et de la branche recouvrement. Cet engagement n'a pas donné lieu à concrétisation visible par la mission à ce stade. D'autre part, elle prend position dans sa fonction d'opérateur commun pour la sécurité sociale de systèmes d'information « pour l'Etat, les systèmes d'information constituent un axe majeur de la transformation numérique de la sécurité sociale » et « ils participent à la création de parcours simplifiés ».

[38] Pour l'assurance vieillesse très rompue au partenariat avec les autres régimes (retraites complémentaires, régime agricole et autres régimes spéciaux), la relation avec les autres institutions passe en effet très largement par des échanges de données (avec la CNAF pour les BRSA et les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé, France travail pour les demandeurs d'emploi indemnisés ou non, la CNAM pour les invalides et l'inaptitude, ...).

1.2 Les parcours usager de la CNAV s'inscrivent actuellement dans un cadre conceptuel et méthodologique formalisé au niveau national

[39] Trois axes clés des parcours sont présentés à la mission par la direction des partenariats de la CNAV : proactivité pour éviter les ruptures, cross canal pour orienter l'assuré vers le bon canal, réassurance pour éviter la réitération²⁶¹. Ils constituent toutefois des références de principe peu opérationnelles. La conception de la caisse du parcours usagers est en revanche plus explicite dans les différents documents « métiers » examinés par la mission.

²⁶⁰ Un parcours couplant un dispositif d'alerte aux assurés pour leur signaler les années de cotisations incomplètes et un accompagnement spécifique pour accompagner cette population lorsqu'elle rencontre des difficultés particulières ; et un autre parcours devant être coordonné avec l'URSSAF qui a mis en place pour eux en 2023 un parcours « Cessation d'activité » pour les travailleurs indépendants (voir annexe 6).

²⁶¹ Entretien mission-CNAV d'avril 2024.

1.2.1 Une définition de la notion de parcours et cinq critères clés

En cohérence avec les ambitions de l'Assurance retraite de lier la performance de production et l'amélioration continue des offres de service de la branche, le département de l'offre de services de la direction des retraites (DOSMR)²⁶² définit ainsi le parcours : « *On entend par parcours un enchaînement d'étapes et de procédures permettant de garantir la qualité de service attendue par l'assuré et l'amélioration de la performance de production* »²⁶³.

[40] **En outre cinq critères clefs** qui caractérisent la notion de parcours au sein de la branche retraite sont régulièrement rappelés dans les instructions au réseau (les « Référentiels Relation client » notamment) :

- Le parcours est « **un moment de vie** » d'un assuré lors duquel plusieurs interactions avec son agence retraite peuvent avoir lieu ;
- Pour chaque parcours **une offre de service** est définie qui correspond à l'ensemble des services (proactifs ou réactifs) proposés par la caisse **lors des interactions** avec l'assuré ;
- Un parcours est nécessairement structuré autour de **plusieurs étapes clés** pendant lesquelles **un ou plusieurs canaux de contacts** sont disponibles pour interagir avec la caisse ;
- Pour chaque parcours, « **un parcours attentionné à destination des publics fragiles** » est défini. Il s'agit de l'offre de services déclinée pour les assurés identifiés en situation de fragilité ;
- Pour chaque parcours, les **moments de vérité** sont identifiés : il s'agit des instants ou des périodes pouvant faire basculer l'expérience de l'assuré vers une expérience positive ou négative. Cette composante du parcours constitue un aspect original de la définition du parcours usager par la CNAV que l'on ne retrouve pas dans d'autres branches de la sécurité sociale.

²⁶² Direction opérationnelle des services et de la maîtrise des risques.

²⁶³ Cette définition se retrouve également dans le référentiel client du 30 mars 2018, « je demande ma retraite » et dans le document de présentation : « Relation client de la branche retraite : ambition 2022 et point de situation ».

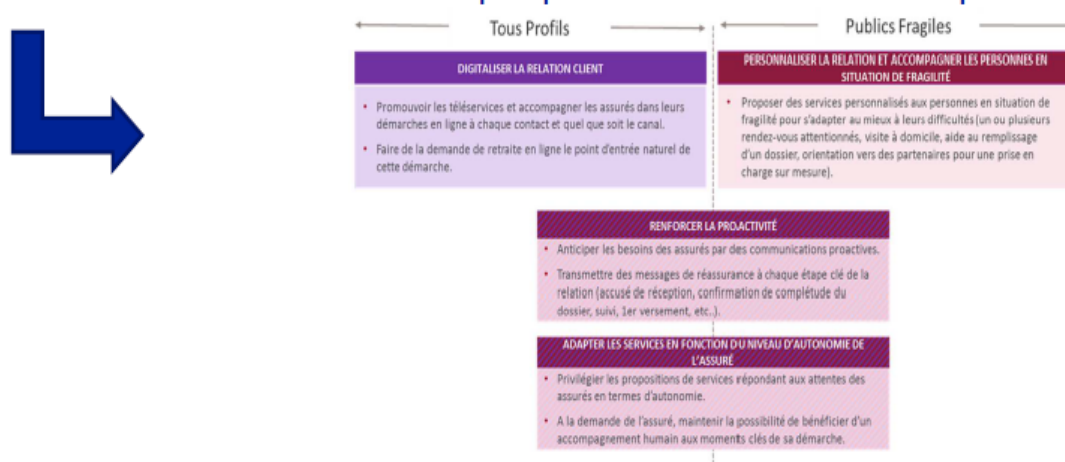
Principes directeurs de la construction des parcours

5 critères clés définissant les parcours au sein de la branche retraite:

-  Un parcours est un **moment de la vie** d'un assuré lors duquel plusieurs interactions avec son agence retraite peuvent avoir lieu.
-  Pour chaque parcours, une **offre de services est définie**, qui correspond à l'ensemble des services (proactifs ou réactifs) proposés par la Caisse lors des interactions avec l'assuré.
-  Un parcours est structuré autour de **plusieurs étapes clés** pendant lesquelles un ou plusieurs **canaux de contacts** sont disponibles pour interagir avec la Caisse.
-  Pour chaque parcours, un « **parcours attentionné à destination des publics fragiles** » est défini. Il s'agit de l'offre de services déclinée pour les assurés identifiés en situation de fragilité.
-  Pour chaque parcours les « **moments de vérité** » sont identifiés : il s'agit des instants ou des périodes pouvant faire basculer l'expérience de l'assuré vers une expérience positive ou négative.

« On entend par parcours un enchaînement d'étapes et de procédures permettant de garantir la qualité de service attendue par l'assuré et l'amélioration de la performance de production. »

Ces critères se sont traduits en principes directeurs lors de la création des parcours:



1.2.2 Les bénéfices qui peuvent être tirés des parcours : à la fois pour l'utilisateur et la caisse

[41] Les « **enjeux** » des parcours sont bien identifiés²⁶⁴ même si la formulation retenue les apparente plutôt à des objectifs :

- « renforcer la transversalité pour mieux accompagner les assurés dans leurs démarches »,
- « accompagner le changement auprès des collaborateurs internes »,
- « harmoniser les pratiques tout en s'adaptant au contexte local ».

[42] Les parcours tels que la CNAV les conçoit et les déploie dans ses référentiels clients et ses instructions doivent permettre aux caisses d'en tirer les bénéfices attendus : une optimisation de l'offre de service, un renforcement de la digitalisation des démarches, un accompagnement renforcé pour les publics en situation de fragilité, une meilleure cohérence entre les différents canaux de contact, une harmonisation des pratiques au sein des caisses.

²⁶⁴Source : référentiels de la relation clients du 30 mars 2018 toujours en vigueur.

[43] Les bénéfices attendus tels qu'ils résultent des référentiels métiers et des instructions de la CNAV sont explicitement décrits dans les documents internes et notamment les instructions au réseau, à des fins pédagogiques et pour en faciliter le déploiement :

Les bénéfices pour la caisse	Les bénéfices pour les assurés
Référentiels « je demande ma retraite » et « j'ai perdu mon conjoint »	Référentiels « je demande ma retraite » et « j'ai perdu mon conjoint »
La cohérence d'ensemble des parcours qui se structurent autour d'une gradation de l'accompagnement, selon les besoins et profils des assurés.	Un accompagnement adapté à des publics fragiles, prenant en compte leurs besoins dans la globalité (accès aux droits retraite, accès aux soins et accompagnement social).
Un rééquilibrage du temps consacré à la prise en charge des assurés en fonction de leur degré d'autonomie. En particulier, le renforcement de la demande de retraite en ligne permet de libérer des ressources pour mieux accompagner les assurés les plus en difficulté.	Une limitation du nombre de situations de ruptures de droits.
Une mise en valeur renforcée du rôle de conseil et d'accompagnement des agents retraite	
Un renforcement des synergies entre les différents services impliqués par la mise en œuvre des parcours, à savoir le service retraite, le service social et l'action sociale	
Référentiel « déploiement du parcours réclamant »	Référentiel « déploiement du parcours réclamant »
Structurer l'activité réclamation autour d'engagements de délais de traitement impactant la relation client et les processus métier.	Avoir une visibilité sur le délai et le suivi du traitement de leur réclamation.
Permettre des gains de productivité par l'amélioration des processus.	Être accompagné dans les cas de situation de fragilité.
Réduire la réitération des assurés sur le suivi du traitement des réclamations.	Bénéficier d'une équité de traitement sur tout le territoire (des engagements de délais harmonisés tout au long de la démarche).
Améliorer la qualité de vie au travail des collaborateurs.	

Source : *Référentiels clients et instructions réseau*

[44] Ces référentiels datés du mois de mars 2018 traduisent tous un saut qualitatif et une certaine forme de maturité. Les concepteurs pour la CNAV de ces trois parcours²⁶⁵ ont pu bénéficier de premiers apports méthodologiques élaborés en 2016²⁶⁶.

[45] L'intérêt pour les assurés consiste aussi à disposer d'une meilleure visibilité sur les étapes et les offres de service associées en les rendant par ailleurs acteurs de leurs parcours²⁶⁷ : la démarche en ligne « *Mon agenda retraite* »²⁶⁸ illustre cette volonté de donner de la visibilité aux assurés qui préparent leur demande.

²⁶⁵ Soit le département de l'offre de service et de la maîtrise des risques (DOSMR) de la direction des retraites, chargée du pilotage de l'offre de service.

²⁶⁶ Voir *infra*.

²⁶⁷ Entretien direction nationale de la retraite juillet 2024.

²⁶⁸ <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/actif/age-depart/mon-agenda-retraite.html>

[46] S'agissant des bénéfices attendus des parcours, il ressort de l'enquête en ligne diligentée par la mission que la quasi-totalité des caisses interrogées déclarent que pour elles, les parcours permettent un meilleur accès aux droits, simplifient les démarches et autonomisent les usagers²⁶⁹.

1.2.3 Une méthodologie robuste a été élaborée et déployée auprès des caisses par la CNAV pour faciliter le déploiement et l'adaptation, de parcours à partir de fin 2016

La CNAV, avec l'appui d'un consultant externe, a mené des travaux visant à clarifier sa doctrine s'agissant de la conception et du déploiement des parcours, ce qui lui a servi de point d'appui pour les initiatives plus formalisées qui se sont déployées à partir de la COG 2018-2022. Ainsi, dès novembre 2016, une première ébauche de méthodologie est élaborée pour bâtir des parcours au sein de la branche²⁷⁰, qui sera mise en œuvre pour tester les deux parcours « *je demande ma retraite* » et « *j'ai perdu mon conjoint* ». Ces parcours seront expérimentés de juin à novembre 2017 dans quatre caisses et donneront lieu à une évaluation par un organisme extérieur (voir *infra*).

[47] Les principales étapes décrites dans le document élaboré en novembre 2016 pour l'expérimentation identifient quatre étapes principales fortement détaillées et illustrées :

- **Identifier les irritants**, sources d'insatisfaction, et les bonnes pratiques dans le parcours actuel de l'assuré à chaque étape-clé à la fois pour tous et pour les assurés fragiles (et par exemple, la difficulté à joindre l'agence ou le manque de visibilité sur les étapes).
- **Construire une fiche d'identité** du parcours comprenant la cible, les principes directeurs en termes de relation client, les étapes clé, les « moments de vérité » des parcours, c'est-à-dire les situations qui peuvent faire basculer la perception de l'usager vers la satisfaction ou au contraire l'insatisfaction.
- Définir les **bonnes pratiques par étapes clés** du parcours cible (canaux de contact à utiliser en cible, actions avant et après l'étape).
- Un **plan d'action** construit à partir des écarts entre le parcours cible structuré par canal de contact et un **kit d'appui** à l'expérimentation des parcours doivent compléter la démarche.

[48] Développées et approfondies par le département du pilotage de l'offre de service de la direction nationale de la retraite fin 2023 dans le cadre de la préparation du parcours « *je prépare mon passage à la retraite* », ce sont **quatre étapes organisent la méthode finalement retenue par la CNAV** après la phase expérimentale de l'année 2017 : étude exploratoire²⁷¹, atelier « persona » pour modéliser les profils types, ateliers de construction des parcours associant les différentes directions de la CNAV²⁷², élaboration du kit de déploiement pour accompagner la mise en place régionale sur les différents volets (offre de service, organisation/ressources humaines, outils et pilotage, communication, rédaction du référentiel client en cohérence avec les référentiels clients

²⁶⁹ Voir annexe 2.

²⁷⁰ « Assistance à la mise en place de parcours clients intégrant un accompagnement spécifique pour les publics fragiles. Méthode d'élaboration des parcours », Bearing Point, novembre 2016.

²⁷¹ L'étude exploratoire cible les personnes âgées de 55 à 62 ans : enquête auprès de 1000 assurés sondés et des entretiens individuels en face à face au domicile des assurés plus enquêtes auprès des CARSAT ; ces enquêtes permettent d'appréhender les comportements des utilisateurs, d'identifier leurs attentes, et de déterminer une segmentation d'assurés, mais aussi les pratiques des caisses.

²⁷² DPOS, CARSAT participantes, D3PMR, DRH, direction de la statistique

déjà diffusés). La question de l'évaluation n'apparaît pas dans l'énumération des points clés de cette méthodologie, mais des indicateurs figurent dans les « référentiels clients ».

[49] Toutefois, sur les 17 caisses interrogées lors de l'enquête en ligne diligentée par la mission, 13 caisses indiquent ne pas connaître de méthodologie nationale d'aide au déploiement et à l'élaboration de parcours locaux et 78 % n'en ont pas élaboré une localement²⁷³. Ces réponses confirment que l'initiative des parcours comme leur conception et la méthodologie d'élaboration restent des exercices nationaux qui associent toutefois des caisses régionales en fonction du projet. En outre, les caisses expriment un besoin d'appui de la part de la caisse nationale pour mettre en œuvre les parcours conçus nationalement.

1.2.4 Si les modalités de l'évaluation ne sont généralement pas spécifiques aux parcours eux-mêmes, deux bilans qualitatifs sont disponibles au niveau national et des évaluations peuvent être produites localement

[50] L'évaluation qualitative et l'appréciation de l'impact des parcours reposent sur des enquêtes de satisfaction générales et souvent sur les indicateurs globaux de la COG, sauf pour deux parcours importants qui ont fait l'objet d'une évaluation plus approfondie en 2017 par un organisme extérieur avant leur généralisation²⁷⁴.

1.2.4.1 Pour les parcours existants les indicateurs de suivi restent très généraux

Intitulé du parcours	Indicateurs associés
Parcours " <i>je demande ma retraite</i> " : référentiel client du 30 mars 2018	Ce parcours participe à l'atteinte des indicateurs de performance inscrits dans la COG, et notamment le taux de satisfaction des assurés ou encore le taux de demandes de retraite en ligne (DRL) « Les indicateurs de suivi liés au parcours seront communiqués et suivis par la direction de la coordination nationale » ²⁷⁵ .
Parcours " <i>j'ai perdu mon conjoint</i> " : référentiel client du 30 mars 2018	Ce parcours participe à l'atteinte des indicateurs de performance inscrits dans la COG et notamment le taux de satisfaction des assurés ou encore le taux de demandes de retraite de réversion en ligne (DRL). "Les indicateurs de suivi liés au parcours seront communiqués et suivis par la direction de la coordination nationale » ²⁷⁶ .

²⁷³ Enquête en ligne de la mission IGAS : 11 caisses sur 14 répondants ; à noter que deux caisses déclarent avoir élaboré un parcours local, et qu'un autre parcours local est en cours de création.

²⁷⁴ « Expérimentation des parcours clients au sein des 4 CARSAT pilotes par le pôle de gérontologie et d'innovation Bourgogne-Franche-Comté pour la CNAV, mars 2018.

²⁷⁵ Aucun indicateur spécifique n'a été communiqué à la mission.

²⁷⁶ Aucun indicateur spécifique n'a été communiqué à la mission pour ce parcours.

Instruction CNAV de mars 2024 sur le projet de parcours en cours de révision <i>"je prépare mon passage à la retraite"</i>	Des indicateurs orientés relation client sont intégrés dans un système d'information et seront disponibles selon la caisse et la périodicité souhaitée (volume de demandes de régularisation de carrière en ligne par nature, volume d'assurés ayant effectué au moins une déclaration en ligne).
Le <i>parcours réclamant</i> : référentiel client mis à jour en septembre 2018.	Les indicateurs COG liés à l'activité réclamation seront communiqués et suivis par la direction de la performance et des moyens. Un tableau de bord de pilotage sera mis à disposition du réseau de la branche retraite.

Source : *Référentiels clients*

[51] L'annexe de la COG 2023-2027 identifie plus d'une vingtaine d'indicateurs pour suivre la relation de service et le lien avec les usagers et notamment le taux de satisfaction et le nombre de demandes de retraite en ligne, pour les droits propres et les droits dérivés (pensions de réversion notamment). La mission n'a en revanche pas repéré d'indicateurs spécifiques permettant de mesurer les effets des parcours actuels ou encore en projet.

[52] La CNAV a donc surtout mis l'accent sur le « taux de satisfaction » et a développé les enquêtes de satisfaction²⁷⁷ en présentant « l'écoute client au cœur de la création de l'offre de service »²⁷⁸. Enquêtes de satisfaction générales, baromètre auprès des agents et de satisfaction des réclamants, enquêtes à chaud et enquêtes spécifiques constituent une grande partie de l'évaluation qualitative de la relation de service, en plus des indicateurs de la COG qui y sont dédiés (voir supra 1-1-3).

[53] Le baromètre annuel de la caisse inclut toutefois depuis plusieurs années une analyse²⁷⁹ de la satisfaction des assurés qui permet, à partir de l'exploitation de l'enquête annuelle de mettre en évidence :

- L'importance de la visibilité du parcours, notamment pour les actifs (les retraités portent un jugement rétrospectif plutôt positif sur leur parcours de demande de retraite) : « la clarté des informations et des prochaines étapes est essentielle »²⁸⁰.
- L'intérêt des canaux numériques : la digitalisation est désormais bien ancrée dans les parcours avec l'usage de l'espace personnel et de la demande de retraite en ligne.

²⁷⁷ Document interne de présentation de la direction du pilotage et de l'offre de service de la DNR) actualisé à fin 2023.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ La méthode de la CNAV permet de prendre en compte les effets de corrélation croisée entre tous les items retenus (types de canaux, visibilité) et la satisfaction exprimée.

²⁸⁰ Baromètre de satisfaction pour 2021. Enquête CNAV d'août à octobre 2021 sur 7 840 nouveaux retraités et 5444 actifs.

- Enfin, le maintien à un niveau élevé des canaux écrits, du téléphone et des rendez-vous en agence, démontre la nécessité de maintenir ces points d'entrée pour les usagers les moins autonomes ou ceux dont le dossier est complexe ou encore qui ont besoin de réassurance.

[54] Enfin, compte tenu de la politique très claire en faveur de la promotion des démarches en ligne, les taux de demandes de retraite déposées en ligne et les taux de demandes de réversion en ligne constituent des indicateurs de mesure du succès de ces parcours en ligne²⁸¹. Les bons résultats des enquêtes de satisfaction portant sur le service en ligne de demande de retraite personnelle²⁸² et le service en ligne « demande de réversion »²⁸³ corroborent la stratégie de développement des services en ligne pour les assurés autonomes.

1.2.4.2 Deux bilans qualitatifs de parcours sont disponibles au niveau national et des évaluations locales peuvent être lancées par les caisses

[55] Comme évoqué précédemment, la CNAV a lancé en 2017 l'expérimentation de deux parcours assurés, « Je demande ma retraite » et « J'ai perdu ma conjointe/mon conjoint », au sein de quatre CARSAT pilotes (Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Nord-Picardie et Sud-Est) qui les ont mis en œuvre avant un déploiement généralisé afin « d'harmoniser les offres de service au sein du réseau et d'accroître leur qualité, notamment pour les publics fragiles mais aussi pour les plus autonomes ». Une évaluation qualitative de ces deux parcours expérimentaux réalisée par la CNAV a mis en lumière les « bonnes pratiques retenues », « les bonnes pratiques modifiées » et les « bonnes pratiques optionnelles ».

²⁸¹ Taux de demandes de retraites en ligne : 65,47 % et taux de demande de droits dérivés en ligne : 41,57 %.

²⁸² Indicateurs sur les notes de satisfaction pour la DRL (enquête de satisfaction de l'observatoire du numérique de la DITP) : entre avril 2023 et fin mars 2024 : note de 8,6/10 sur la satisfaction générale, et 9,1/10 sur la simplicité du langage.

²⁸³ Ecoute client CNAV.

Schéma 3 : Evaluation des parcours « je demande ma retraite » et « j'ai perdu mon conjoint »

Evaluation par bonne pratique

Le bilan détaillé a permis d'évaluer la pertinence individuelle des bonnes pratiques

Pour chaque bonne pratique, il a été déterminé s'il fallait la retenir en l'état, la modifier, ou la rendre optionnelle.

Bonnes pratiques retenues	Bonnes pratiques modifiées	Bonnes pratiques optionnelles
DP PF Invitation aux réunions d'information collectives un an avant le passage à la retraite	DP PF Contact par appel sortant quatre mois avant le passage à la retraite	DP & PR PF Planification d'un RDV attentionné « dépôt du dossier »
DP PF Envoi proactif du dossier DP six mois avant le passage à la retraite	DP PF Planification d'un RDV attentionné « constitution du dossier »	PR TP Remise du flyer informatif commun retraite – service social
DP PF Courrier personnalisé avec proposition de RDV cinq mois avant le passage à la retraite	DP TP Planification d'un RDV « constitution du dossier » (tél) ou « dépôt du dossier »	
DP TP Promotion des téléservices par téléphone, en agence, et en réponse à un mail	DP & PR TP Appel sortant proactif en cas de pièce manquante, doublé d'un courrier	
DP & PR TP Réponse à une question de niveau 1 au téléphone, en agence, par email ou par courrier	PR TP & PF RDV attentionné « constitution du dossier », ou RDV téléphonique	
PR TP Envoi proactif du dossier PR suite à la réception d'un avis de décès		
DP & PR PF Repérage et orientation des situations de fragilité repérées en Front Office		

Légende :

- Parcours :
 - DP : « Je demande ma retraite »
 - PR : « J'ai perdu mon conjoint »
- Public cible :
 - TP : « Tous publics »
 - PF : « Publics fragiles »

Source : Direction de la retraite, CNAV, 2024

[56] Selon cette évaluation qualitative, il ressort qu'avant la mise en place de ces parcours, chaque CARSAT organisait les versements des pensions de retraite, parfois sans réelle logique de parcours, pouvant ainsi limiter la communication entre les agents et les futurs retraités à un seul courrier. Ce manque d'échanges amenait souvent les assurés fragiles, ou au dossier administratif parfois complexe, à reprendre contact plusieurs fois avec la branche retraite pour connaître l'avancée de leur dossier, et ce, jusqu'au premier versement de la pension. De plus, les agents ne recevaient pas de formation sur la prise en charge des fragilités des usagers²⁸⁴.

[57] Lors des entretiens avec la mission, la direction de la retraite de la CNAV indique tirer comme enseignement des expérimentations les trois **axes clés déjà évoqués (proactivité/cross-canal/réassurance) pour le déploiement des futurs parcours** : ces axes structurants sont à mettre en perspective avec les deux situations observées par la mission s'agissant du passage à la retraite

²⁸⁴ Voir également le rapport de l'IGAS d'août 2022 : « Evaluation de la COG CNAV » 2018-2022, notamment pages 79 et suivantes.

des demandeurs d'emploi et les potentiels bénéficiaires de la retraite pour inaptitude par la voie médicale²⁸⁵.

[58] On peut toutefois remarquer que les bénéfices des parcours tels qu'ils sont formalisés lors de leur modélisation et lors de leur déploiement généralisé sont assez généraux : une évaluation plus fine resterait à effectuer à partir des indicateurs généraux de la COG ou des projets d'indicateurs *ad hoc* parfois évoqués, mais qui n'ont pas été portés à la connaissance de la mission.

[59] L'exemple de l'expérimentation « Vivons retraite » des Hauts de France illustre la capacité d'adaptation des parcours nationaux par les caisses locales : cette offre est présentée comme une offre de services régionale qui décline deux parcours nationaux : « bien préparer sa retraite », « bien vivre sa retraite ». Ce parcours régional « Vivons retraite » est, selon la CARSAT des Hauts de France, le nom labellisé e la mise en œuvre globale et régionale d'une offre de service « Retraite » portée et partagée par les directions métiers de la CARSAT (offre de services retraite individuelle et collective) et de l'action sociale vieillesse d'autre part.

[60] Cette action a fait l'objet d'une évaluation qualitative.

L'expérimentation « Vivons retraite » en Hauts de France

Certaines CARSAT ont évalué de manière plus approfondie des expérimentations locales : ainsi, la CARSAT des Hauts de France engage une réflexion en 2019 en vue d'élaborer une offre globale d'accompagnement individuelle et collective à la retraite baptisée « *vivons retraite* » visant à :

- renforcer la proximité de l'offre de service en s'appuyant sur le réseau des partenaires et notamment les centres sociaux dans 5 départements,
- renforcer la visibilité et l'impact de l'offre de service auprès des retraités,
- mettre en place une politique de prévention plus intense avec une détection accrue des fragilités.



- Des informations générales ou personnalisées sur la retraite,
- Via lassuranceretraite.fr, la plateforme téléphonique 3960, ou les accueils chez nos partenaires
- Des RDV et conseils personnalisés pour préparer et anticiper le dossier retraite
- Des réunions de préparation retraite

Préparer son dossier retraite



- Les ateliers Vivons retraite « Bienvenue à la retraite »
- Les ateliers Vivons retraite « Autonomie numérique »
- L'offre digitale d'accompagnement au passage à la retraite

Préparer sa vie à la retraite



²⁸⁵ Voir partie 2 de l'annexe.

- L'évaluation régionale d'un parcours régional conçu comme une déclinaison

[61] Bâtie sur un partenariat déjà solide avec la fédération des centres sociaux du Nord-Pas de Calais et pays picard, cette opération vise à renforcer l'accompagnement et la préparation de la vie à la retraite des futurs et jeunes retraités. Elle est organisée autour de trois types de prestations mises en œuvre par environ 80 centres sociaux²⁸⁶. L'évaluation confiée à un organisme extérieur formulera plusieurs pistes d'évolution du programme²⁸⁷.

[62] L'évaluation menée par la CARSAT avec l'appui d'un cabinet externe pour le volet action sociale, s'est appuyée sur l'examen des indicateurs relatifs à la satisfaction client, sur le suivi et le traitement des « réclamations retraite », au travers de questionnaires d'évaluation de la satisfaction client à l'issue des réunions collectives retraite d'une et d'autre part suite à des entretiens conseils retraite individuels lors d'opérations spécifiques telles que les rendez-vous retraite.

1.3 « Macros-parcours » et « parcours attentionnés » :

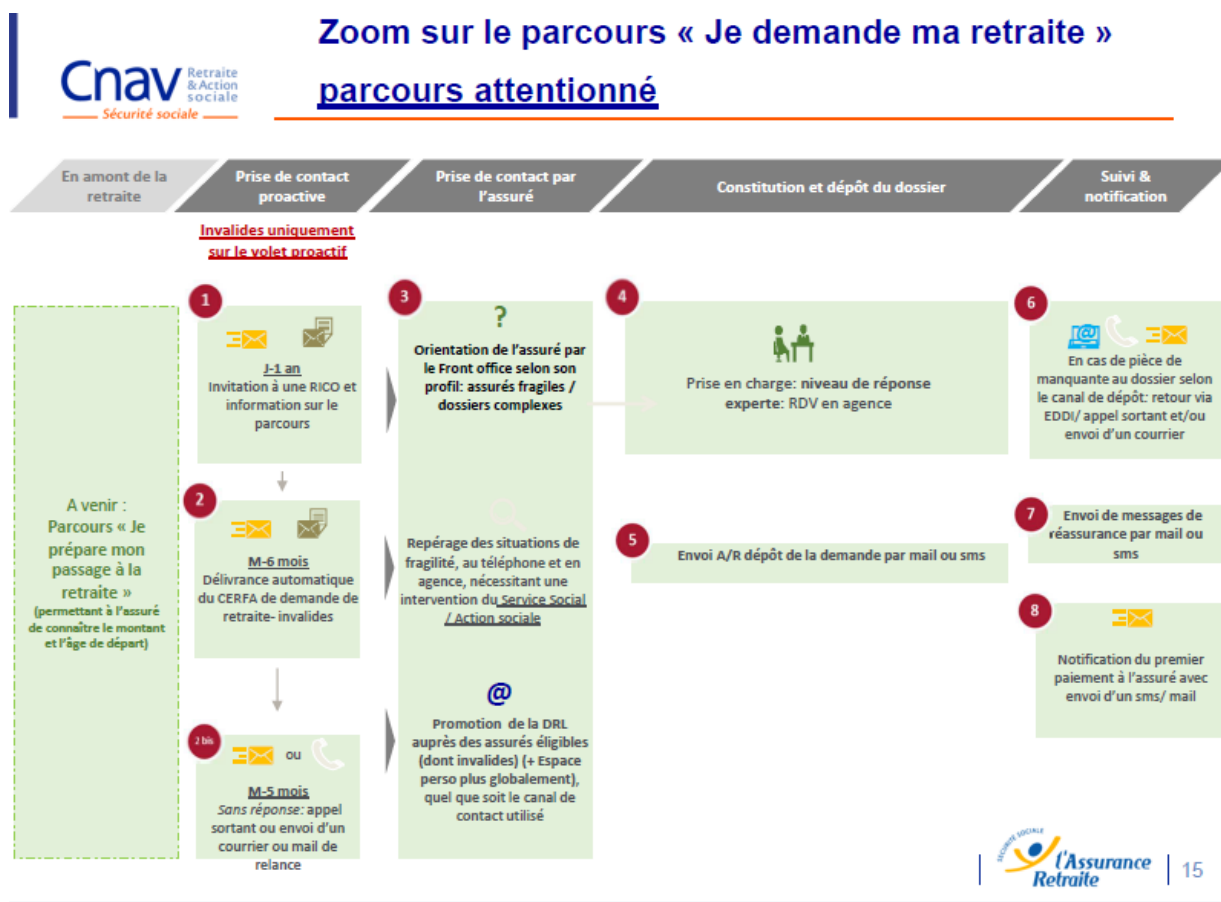
[63] Approche caractéristique du sujet parcours usagers par la CNAV, le cadre de référence examiné par la mission distingue des parcours principaux ou parcours « tous assurés », à destination de tous les assurés, quelle que soit leur autonomie face aux différents types de canaux et dont les dossiers ne sont pas complexes et leurs déclinaisons par des parcours spécifiques dits « attentionnés » qui ciblent des populations présentant des particularités notables (travailleurs indépendants par exemple) ou en raison des spécificités de la situation des assurés (publics fragiles ou publics aux parcours professionnels et personnels complexes). Les instructions nationales et les « référentiels clients » de la CNAV distinguent donc des parcours principaux ou « macro-parcours » avec des « parcours attentionnés » pour des publics spécifiques

[64] La modélisation par la CNAV du parcours principal « je prépare mon passage à la retraite » illustre bien l'articulation entre le cas général (parcours en ligne) et le traitement des situations particulières qui appellent une réponse « attentionnée » (voir schéma CNAV ci-dessous).

²⁸⁶ Ateliers collectifs « bienvenue à la retraite » (retraités entre 6 mois et deux ans d'entrée dans la retraite), ateliers collectifs « autonomie numérique », enfin, assurer une mission de niveau 1 d'accueil, d'information et d'orientation sur l'accès aux droits sur les démarches liées à la préparation de la retraite ou lors de la vie en retraite, et de détection des publics fragiles.

²⁸⁷ Confirmer le ciblage du programme « Vivons Retraite ! » sur le passage à la retraite en se donnant davantage les moyens de toucher ce nouveau public. Adapter le contenu et le format du programme aux attentes des jeunes et futurs retraités. Continuer d'outiller et de former les professionnels qui mettent en œuvre le programme. Renforcer l'ancrage territorial et les dynamiques partenariales des centres sociaux autour du programme. Partager un référentiel et des outils de repérage et d'accompagnement des fragilités ou pré-fragilités. Inscrire les ateliers autonomie numérique dans la dynamique de structuration des politiques d'inclusion numérique.

Schéma 4 : Parcours attentionné « je demande ma retraite »



Source : CNAV

[65] Un recensement des principaux « parcours » ou présentés comme tels au niveau national et qui ont pu être identifiés à ce jour dans les instructions et référentiels de la CNAV, soit sous forme de projets soit déjà mis en œuvre met en évidence une gamme assez complète de services regroupés sous cette appellation. La mission identifie pour le niveau national trois « macro-parcours » existants ainsi que des projets devant faire l'objet de parcours attentionnés pour les publics fragiles certains étant explicitement cités dans la COG actuelle :

Intitulé du parcours	Etat des lieux du déploiement
« Je demande ma retraite » : (fiche CNAV réf. Relation client du 30 mars 2018)	A donné lieu à un bilan. Ce « macro-parcours emblématique de la branche vieillesse se décline sous deux formes : -Un parcours « tous assurés » s'adressant à des assurés autonomes et dont le dossier ne présente pas de complexités. -Un parcours plus attentionné.

« J'ai perdu mon conjoint » : avec un parcours attentionné. Fiche CNAV « référentiel relation client » du 30 mars 2018.	A donné lieu à un bilan et une évaluation qualitative des « bonnes pratiques ». Là encore, un parcours qui se décompose en deux modalités distinctes selon le public comme indiqué pour le parcours précédent.
« J'effectue le suivi de ma carrière tout au long de ma vie »	A élaborer : s'inscrit dans le prolongement des annonces effectuées dans le cadre de la COG 2014-2017.
« Je prépare mon passage à la retraite »	Le parcours « je prépare ma retraite » déjà existant est en cours de validation après rénovation avec un parcours digital et s'appuiera donc sur des services en ligne améliorés. Il poursuit l'objectif d'accompagner et conseiller au mieux les actifs dans l'étape de préparation de leur passage à la retraite. Il se situe en amont du parcours « Je demande ma retraite » et vise à fluidifier la démarche de demande de retraite personnelle afin que celle-ci ne devienne plus qu'une simple « formalité ».
« Je suis retraité »	A élaborer : s'inscrit directement dans la politique de la branche en direction des retraités et du bien vieillir et de la lutte contre le non-recours
- Deux parcours à destination d'assurés présentant des besoins particuliers : « <i>parcours des travailleurs indépendants en cessation d'activité</i> » qui existe côté URSSAF depuis 2023 et aide aux démarches en lien avec l'URSSAF caisse nationale ²⁸⁸	A élaborer : s'inscrit dans l'action « enrichir l'offre de conseil à destination des assurés présentant des besoins particuliers ».
-Parcours-type pour les assurés changeant de régime	A élaborer : s'inscrit également dans l'action « enrichir l'offre de conseil à destination des assurés présentant des besoins particuliers » et peut constituer une déclinaison du projet de parcours « j'effectue le suivi de ma carrière tout au long de ma vie ».
-Le parcours "aidants"	A élaborer. Illustre la volonté de la branche de déployer son action vers les retraités les plus vulnérables.

Source : Mission

²⁸⁸ Voir annexe 6.

[66] La CNAV ambitionne aussi de détecter, massivement, ceux qui se trouvent dans une situation atypique, ceux qui se manifestent très tardivement – ceux qui, brutalement, se retrouvent en rupture de ressources « car les parcours clients les ont laissés de côté »²⁸⁹.

[67] Cette orientation illustre le principe « d'universalisme proportionné » importé du domaine de la santé²⁹⁰ : le parcours « je demande ma retraite » a par exemple été élaboré dès l'origine en intégrant une approche différenciée entre les assurés autonomes et ceux nécessitant un accompagnement renforcé. On peut considérer que l'existence d'un parcours « attentionné » est une composante « transverse » tant cette approche est intégrée dans chaque parcours.

[68] L'exemple tiré du parcours « j'ai perdu mon conjoint » met en évidence que « si la situation de veuvage est toujours une situation complexe à vivre, une gradation dans l'accompagnement des assurés est nécessaire. En effet, une partie des assurés et de leurs aidants ont tout à fait la capacité d'effectuer leur demande de réversion en toute autonomie, via le service en ligne ou demande papier » : « plutôt que de recevoir tous les assurés en rendez-vous, il convient d'inciter l'assuré à déposer sa demande de pension de réversion », « ce qui permettra à un conseiller d'engager l'instruction et de revenir vers l'assuré si besoin »²⁹¹. Un parcours général se décline donc également en parcours attentionné pour cet évènement de vie²⁹² :

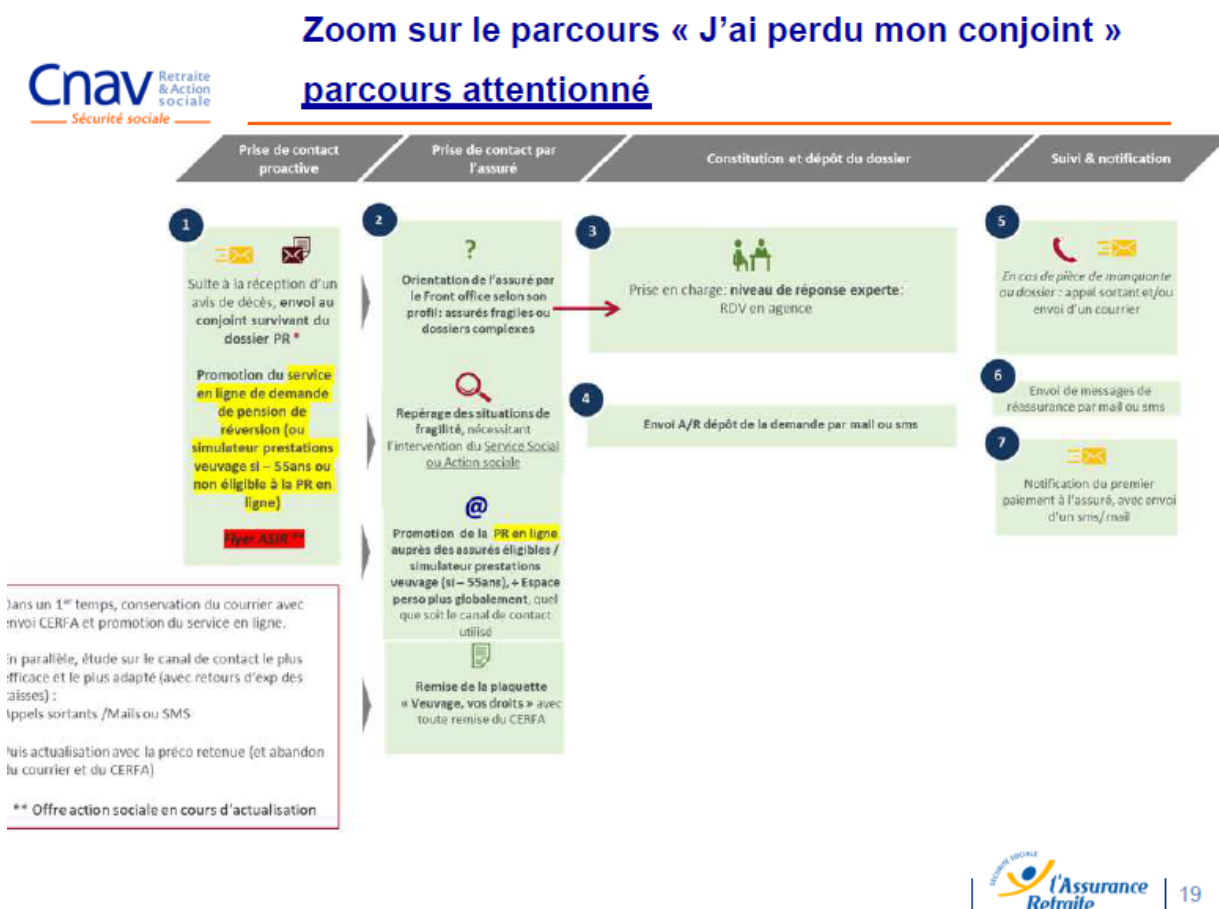
²⁸⁹ Orientations stratégiques COG 2023-2027.

²⁹⁰ Et plus particulièrement du domaine de la protection maternelle et infantile.

²⁹¹ Référentiel client Déploiement du parcours « j'ai perdu mon conjoint ».30 mars 2018, CNAV, DOSMR.

²⁹² La lutte contre le non-recours concernant les pensions de réversion est également un objectif de la COG actuelle (Fiche 3).

Schéma 5 : Schéma du parcours « attentionné » j'ai perdu mon conjoint. CNAV direction de la retraite.



[69] Ces Des parcours mobilisent des partenariats en interbranche ou avec des partenaires externes Pour la CNAV déjà rompue au partenariat avec les autres régimes de retraite (retraites complémentaires, régime agricole, régimes spéciaux) la relation avec les autres institutions passe très largement par des échanges de données et s'inscrit dans une logique d'amélioration continue (avec la CNAF pour les BRSA et les BAAH, France travail pour les DE indemnisés ou non, la CNAM pour les invalides et l'inaptitude, France Travail pour les demandeurs d'emploi etc...). Toutefois, comme indiqué précédemment l'engagement de la COG actuelle de « développer de nouveaux parcours entre les branches en cohérence avec les services du PNDS » n'a pas donné lieu à une concrétisation visible par la mission au moment d'achever la rédaction de ce rapport.

1.4 Des projets à consolider avec l'AGIRC-ARRCO pour simplifier les parcours des assurés

[70] Si la phase de préparation comme la demande de retraite elle-même font l'objet d'un service en ligne inter-régimes créé sous le pilotage du GIP Union retraite²⁹³, ce qui contribue fortement à simplifier les parcours jusqu'à la liquidation, le traitement ultérieur et notamment les interactions, les demandes de rendez-vous, la gestion des incidents impliquent toujours que l'assuré conserve deux interlocuteurs pour le traitement de sa situation : son régime de base et le

²⁹³ Le GIP Union retraite réunit les 35 régimes de retraite de base et complémentaires depuis 2014.

régime complémentaire. S’agissant de la CNAV et de l’AGIRC-ARRCO²⁹⁴. La double démarche qu’impose cette situation a déjà été soulignée par un rapport récent Igf-Igas²⁹⁵ et des efforts ont été entrepris par les deux organismes pour pallier certains inconvénients.

[71] Au-delà de l’organisation de rendez-vous communs, des initiatives plus structurantes ont ainsi été engagées pour faciliter les démarches des assurés et fluidifier leur parcours avec l’objectif général de mieux accompagner les assurés « fragiles » ou ayant des « carrières à trous » :

- La mise à jour coordonnée des carrières : une étape utile pour les assurés

[72] Dans le prolongement de la déclaration d’intention commune des conseils d’administration des deux organismes²⁹⁶, une « convention de projets Cnav-Agirc-Arrco » du 28 mars 2023 définit le cadre de mise en place d’une « gestion coordonnée des demandes et besoins de mise à jour d’éléments de carrière par leurs assurés », via le déploiement d’une « plateforme virtuelle commune carrière » qui aura pour mission de gérer de manière unifiée des mises à jour de carrière du RGCU. Les objectifs poursuivis par les deux organismes sont clairs : « améliorer l’offre et la qualité du service rendu aux assurés afin de répondre au mieux à leurs attentes, notamment par une prise en charge et une réponse à la demande coordonnée et unifiée » et « mettre à disposition des assurés une vision commune de la carrière mise à jour ». Ainsi, l’assuré pourra-t-il « opérer ses demandes de modification de carrière en une seule fois via un service en ligne de co-production » qui affiche sa carrière RGCU. Ce projet doit se déployer entre 2024 et 2027²⁹⁷. Cette avancée permet à l’assuré de ne disposer que d’une seule ligne récapitulant sa carrière au lieu de deux.

- Les rendez-vous communs de la retraite : une démarche classique mais à fort impact

[73] Initiative lancée en 2021, les rendez-vous communs de la retraite doivent permettre aux assurés de rencontrer en même temps un conseiller CNAV et un conseiller du régime complémentaire afin de bénéficier de l’expertise des deux organismes au cours d’un même rendez-vous. Si un peu moins de 48 000 rendez-vous ont pu être réalisés, les organisateurs se fixent un objectif de 110 000 rendez-vous en 2024. Si l’intérêt de ces rendez-vous est incontestable, la nécessité d’un ciblage renforcé sur des publics en difficulté (voir partie 2 pour les demandeurs d’emploi), paraît particulièrement utile au regard des résultats obtenus en 2023 (5176 travailleurs handicapés ou invalides²⁹⁸) et la simplification des contacts pour les assurés.

- Un renforcement du réseau territorial davantage orienté sur l’accueil des assurés

[74] Au-delà du simple changement de nom, la transformation des CICAS (centres d’information et de coordination de l’action sociale) en agences conseil²⁹⁹ entre 2021 et fin 2022 s’accompagne

²⁹⁴ Régime de retraites complémentaire obligatoire pour les salariés du secteur privé.

²⁹⁵ Rapport Igf-Igas « Les enjeux d’intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale » décembre 2021.

²⁹⁶ Déclaration d’intention Cnav-Agirc-Arrco du 16 mars 2021.

²⁹⁷ Projet sur trois ans : « en flux » les fichiers respectifs alimenteront le RGCU dès 2024 et les assurés n’auront plus qu’une seule ligne sur leur attestation de carrière et non deux, « en stock » avec un croisement des fichiers, et aussi pour combler les carrières « à trous ».

²⁹⁸ CNAV « rendez-vous de la retraite » mars 2024.

²⁹⁹ Soit une agence par département auxquelles s’ajoutent des permanences et des accueils par filières professionnelles : bâtiment et travaux publics, journalistes, secteur du spectacle,

d'une évolution des 600 agents du réseau en agents de front office, alors que seulement la moitié d'entre eux y étaient dédiés dans l'organisation précédente.

[75] Ainsi, qu'il s'agisse d'un parcours général ou d'un parcours attentionné plus particulièrement dédié à un public spécifique au regard de la complexité de son dossier de retraite ou de sa situation personnelle, un effort continu de simplification coordonné entre le régime de base et le régime complémentaire obligatoire porté par l'Agirc-Arrco doit perdurer afin de continuer à gommer progressivement les aspérités intrinsèques au parcours des assurés.

[76] Les travaux menés dans ce cadre par exemple entre la CNAV et l'AGIRC-ARRCO dans le cadre du GIP Union retraite et permettant l'estimation et la simulation de la retraite sur les portails respectifs des organismes illustrent les avancées réalisées dans ce domaine. L'assuré dispose d'un accès au simulateur de retraite dans son espace personnel et peut donc connaître rapidement le montant qui sera liquidé³⁰⁰.

[77] Si des améliorations sont apportées par chacune des deux institutions, des marges de progrès existent encore cependant s'agissant de la phase postérieure à la liquidation, notamment lors des échanges de pièces administratives (RIB, carte nationale d'identité par exemple) fournies par un assuré à l'un des organismes et que l'autre caisse va redemander.

1.5 Le réseau des CARSAT s'appuie sur la dynamique nationale pour déployer des parcours au plan local

- Les CARSAT s'appuient sur les parcours nationaux mais les adaptent aussi :

[78] L'enquête en ligne adressée par la mission aux caisses régionales (CARSAT, CNAV pour l'Île-de-France) met en évidence quelques caractéristiques s'agissant des modalités de mise en œuvre des parcours par les caisses locales : les parcours restent essentiellement d'inspiration nationale et sont déployés ensuite dans les caisses régionales. Ainsi, toutes les caisses métropolitaines interrogées déploient des parcours nationaux ou ce qu'elles identifient comme des parcours : quinze caisses interrogées déploient le parcours « Help »³⁰¹, quatorze le parcours « je perds mon conjoint » (quatre caisses indiquent mettre en œuvre un parcours « perte d'un proche »), assez logiquement les seize caisses ayant répondu appliquent le parcours « passage à la retraite » (je demande ma retraite) et quatorze « je passe à la retraite dans un an » (« je prépare mon passage à la retraite »)³⁰².

[79] Sept caisses indiquent mettre en œuvre un parcours « passage en retraite pour inaptitude » ce qui recouvre plutôt les procédures d'accès à cette retraite anticipée à taux plein à soixante-deux ans qu'il s'agisse d'une inaptitude présumée (invalides ou bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé) ou après avis médical sans qu'un « parcours » modélisé et visible des usagers ait été conçu et modélisé au niveau national.

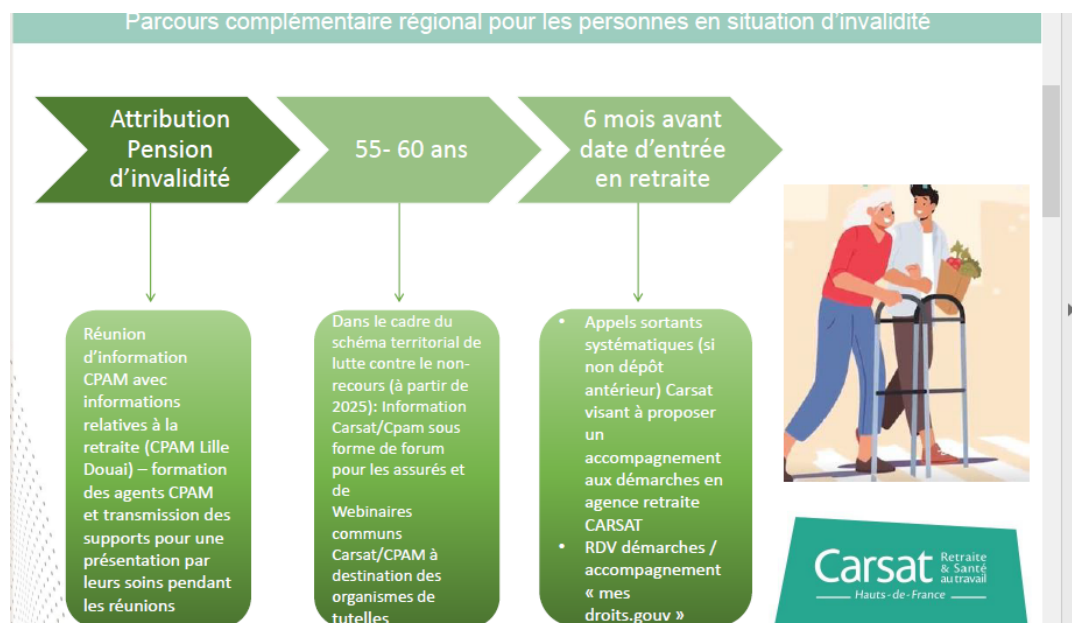
³⁰⁰ Le simulateur « Marel » constitue une offre digitale inter-régime commune pour mieux préparer sa retraite.

³⁰¹ Parcours interbranche, piloté par l'Urssaf, qui propose un accompagnement aux travailleurs indépendants qui déclarent rencontrer des difficultés économiques ou personnelles.

³⁰² La différence de dénomination provient de l'appellation retenue par l'enquête en ligne pas totalement identique à la dénomination retenue dans les référentiels clients de la CNAV.

[80] Certaines caisses locales ont élaboré des parcours attentionnés pour décliner ce qu'elles présentent pourtant comme un parcours national et, par exemple s'agissant des personnes en invalidité ou inaptitude pour « je demande ma retraite » la CARSAT des Hauts de France a élaboré trois « parcours complémentaires régionaux »³⁰³ modélisés mais à usage interne pour décliner les instructions CNAV ou CNAV-CNAF en s'appuyant suivant les cas sur les instructions nationales, les fiches « consignes » très détaillées, à usage interne, pour les personnes en situation d'invalidité ou d'inaptitude³⁰⁴ :

Schéma 6 : CARSAT des Hauts de France : exemple de parcours attentionné régional pour les personnes en situation d'invalidité



[81] Dans l'objectif de **clarifier les modalités de la relation aux usagers en interne** et pour tous les services concernés et favoriser l'appropriation des parcours par tous les agents, la **CARSAT Languedoc-Roussillon** organise une « tournée 2024 » sur les parcours clients à destination des secteurs retraite de l'action sociale qui, partant du contexte socio-économique régional, met en évidence l'ampleur du phénomène de non-recours et ses causes, les principales situations concernées et les initiatives comme le rôle de chaque acteur de la CARSAT pour y faire face.

³⁰³ Pour « les personnes bénéficiaires de l'AAH », « les personnes bénéficiaires d'une pension d'invalidité, les bénéficiaires de l'AAH », « les personnes reconnues travailleurs handicapés » suite à la notification MDPH.

³⁰⁴ Circulaire CNAV-CNAF « passage à la retraite des assurés titulaires de l'AAH » du 2 janvier 2024, ref.2024-1 » ; Circulaire CNAV 2023-25 du 28 novembre 2023 « passage à la retraite des assurés bénéficiaires d'une pension d'invalidité à/c du 1^{er} septembre 2023 » ; « Fiche consignes » CNAV domaine retraite « passage à la retraite des assurés titulaires de l'AAH » ref. 2023-43 du 15 novembre 2023.

[82] Définissant la notion « d'assuré fragile »³⁰⁵, par opposition à celle de l'assuré « autonome »³⁰⁶, la CARSAT présente :

- les **différents parcours existants** sur l'espace personnel de l'assuré puis les différents parcours existants à la fois pour les assurés autonomes et pour les assurés fragiles.
- **l'offre de service retraite de la CARSAT** (différentes modalités d'accueil des assurés³⁰⁷, différents canaux d'information³⁰⁸).
- L'offre de service du réseau **France Services**.
- Les CARSAT mettent aussi en place des parcours pour répondre à des besoins locaux spécifiques :

[83] Les réponses apportées par tout ou partie des 17 caisses interrogées³⁰⁹ par l'enquête en ligne montrent que certaines caisses mettent en place des réponses sous forme de parcours pour faire face à des besoins localement identifiés : « passage à la retraite pour des personnes dans l'incapacité de réaliser leur demande », « je suis en rupture de ressources », « j'ai travaillé à l'étranger et je souhaite connaître mes droits à la retraite » « j'ai une faible retraite et je souhaite demander l'ASPA », « transition vers la retraite » (demandeurs d'emploi, BRSA, BAAH).

[84] A la question des parcours qui sont en cours d'élaboration ou qui devraient être créés (soit par le niveau national soit au niveau local) quelques caisses³¹⁰ proposent l'élaboration de parcours sur des sujets non traités à ce stade par la CNAV et selon des « moments de vie » : « je pars, je vis, je reviens de l'étranger », « je déménage », « je deviens inapte ou invalide », « je rentre dans la vie active », ou pour des publics spécifiques : personnes en situation de handicap, étrangers, sortants de détention, ou personnes incarcérées, un parcours « transfrontalier », un parcours « grand réitérant ».

[85] Ainsi, la CARSAT des Hauts de France déploie une « offre attentionnée » vis-à-vis des assurés résidant à l'étranger ainsi que des assurés transfrontaliers, cette CARSAT étant le pôle de compétence régional pour la Belgique et les Pays-Bas en direction des résidents étrangers souhaitant prendre leur retraite ou régulariser leur carrière³¹¹.

³⁰⁵ Situation de veuvage pouvant générer des ruptures de de droit, perte d'autonomie, risque d'isolement, fragilité financière et sociale, fragilité numérique, besoin d'être accompagné dans ses démarches. Source : « Parcours client en CARSAT Languedoc-Roussillon ». Tournée 2024.

³⁰⁶ Connaissance/maîtrise du numérique, recherche des informations sur sa situation en autonomie, réalisation des démarches par l'assuré lui-même sur son espace personnel. Source : ibid.

³⁰⁷ En agences (rendez-vous individuels, ateliers collectifs, « rendez-vous de la retraite », téléphone, Visio), et sur la plateforme (téléphone, mail)

³⁰⁸ Webinaires, podcast, chaîne YOUTUBE, réseaux sociaux, mailing et SMS, tables rondes connectées.

³⁰⁹ Avec un taux de réponse allant de 1 à 16 caisses.

³¹⁰ Entre une et quatre caisses.

³¹¹ Echanges mission-CARSAT Hauts de France juillet 2024.

2 Des modalités d'accès à la retraite encore imparfaites qui peuvent engendrer des difficultés pour certains publics fragiles

[86] Dans les deux situations évoquées ci-dessous, la caisse nationale a prévu dans la COG actuelle de lancer des actions correctives, actions également évoquées dans le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (2023-2027). Elle engage également des réflexions en partenariat avec France Travail mais sans présenter, jusqu'à une période très récente, de solution globale permettant de traiter à la fois les « irritants » et lourdeurs administratives pour les usagers, ni les risques de non-recours ou de perte de droits, voire les risques juridiques liés aux actuelles procédures. Pour autant, la création, dont le principe est annoncé, d'un véritable parcours attentionné tels qu'ils ont été définis par la CNAV dans au moins l'un des deux cas serait de nature à traiter l'ensemble des questions qui vont être évoquées ci-après.

2.1 Le passage à la retraite des demandeurs d'emploi s'inscrit dans un cadre procédural peu transparent et peu fluide pour les allocataires déjà fragilisés et peut entraîner une rupture de droits

[87] Selon une estimation de la CNAV, environ 70 000 demandeurs d'emploi en moyenne annuelle basculent vers la retraite qu'ils soient ou non indemnisés. La direction de France Travail indique ne pas pouvoir disposer de chiffres précis, les allocataires étant désinscrits automatiquement ne s'actualisent plus ce qui ne permet pas à l'opérateur de connaître le motif de la désinscription et donc de quantifier le nombre de demandeurs d'emploi passant à la retraite³¹².

2.1.1 Une procédure de passage à la retraite des demandeurs d'emploi qui articule difficilement deux réglementations reposant sur des événements déclencheurs différents

[88] Le fait générateur de l'arrêt du versement des allocations chômage prévu par le code du travail s'articule en effet de manière malaisée avec la « quérabilité » de la pension de retraite prévue par le code de la sécurité sociale. En effet, conformément au Code du travail³¹³, le versement de l'allocation d'assurance chômage doit prendre fin lorsque l'allocataire atteint l'âge légal de la retraite, sous réserve qu'il justifie de la durée d'assurance requise pour avoir droit à une pension de vieillesse à taux plein, et au plus tard à l'âge du taux plein automatique (67 ans). Ainsi, la loi impose l'arrêt automatique de l'indemnisation dès lors que l'allocataire atteint l'âge pour liquider une retraite à taux plein.

[89] L'arrêt du versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ou de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) du fait de la perception d'une retraite à taux plein suppose que France Travail

³¹² Source : échange mission-France Travail du 1^{er} août 2024.

³¹³ Article L.5421-4 du code du travail.

ait connaissance de la date à laquelle l’allocataire remplit les conditions du taux plein³¹⁴. A défaut d’une information fiable, le versement de l’allocation se poursuit au-delà de cette date, ce qui engendre alors des trop-perçus pour le demandeur d’emploi si celui-ci n’a pas déposé sa demande de retraite.

[90] Or, il résulte des dispositions du code de la sécurité sociale³¹⁵ que la pension de retraite obéit au principe de quérabilité de la demande et que son versement ne peut donc jamais être rétroactif si le demandeur d’emploi n’a pas formulé sa demande le jour où il en remplit pourtant les conditions. Le bénéfice de la retraite pour un demandeur d’emploi indemnisé ne résulte donc pas d’un « parcours sans couture » mais dépend d’un acte volontaire de l’assuré : la demande de liquidation de sa pension.

[91] Cette différence entre la date prédictive d’ouverture du droit à la retraite calculée à partir des données disponibles à France Travail et la date à laquelle le demandeur d’emploi aurait pu réellement faire liquider sa pension -soit parfois plus tôt au regard des trimestres effectivement cotisés- peut aboutir, si les informations recueillies par Pôle emploi sont inexactes ou incomplètes quelles qu’en soit la raison, à considérer que le demandeur d’emploi a perçu des allocations de chômage indûment alors qu’il aurait dû demander la liquidation de sa retraite à taux plein et ne l’a pas fait (différence entre date d’acquisition prévisionnelle et durée réelle d’acquisition de la retraite à taux plein).

[92] Or l’allocataire peut- s’il n’a pas compris ou s’il n’est pas assez informé - ne pas répondre aux différentes demandes lui parvenant visant à compléter les informations de son dossier de demande de retraite qui doit servir à alimenter le flux d’informations utiles pour que France Travail arrête au bon moment les allocations de chômage sans rupture des droits et ne pas demander la liquidation de sa pension de retraite.

[93] France Travail a ainsi pu notifier des trop perçus sur la base de données incomplètes et donc inexactes à partir d’un relevé de carrière incomplet car ne prenant pas en compte toutes les informations utiles pour déterminer la date exacte d’acquisition du taux plein que seule l’attestation de carrière officielle de la CNAV permet de fixer.

[94] L’information automatique en flux de la CNAV vers France travail a pu ainsi aboutir à des erreurs préjudiciables aux demandeurs d’emploi indemnisés compte tenu des textes applicables et d’un processus administratif trop formel et insuffisamment attentionné dans certains cas.

[95] Le parcours des demandeurs d’emploi indemnisés présente donc des « aspérités » potentiellement génératrices de difficultés pour l’usager et notamment les demandeurs d’emploi les plus fragiles et les moins à même de capter une information parfois peu explicite ou tardive.

³¹⁴ Le risque est encore plus important pour les demandeurs d’emploi qui peuvent bénéficier d’un départ anticipé à taux plein (carrières longues, handicap ...) et qui pourraient l’ignorer.

³¹⁵ Il résulte des dispositions de l’article R. 351-37 du code de la sécurité sociale : que chaque assuré indique la date à compter de laquelle il désire entrer en jouissance de sa pension, cette date étant nécessairement le premier jour d’un mois et ne pouvant être antérieure au dépôt de la demande. Si l’assuré n’indique pas la date d’entrée en jouissance de sa pension, celle-ci prend effet le premier jour du mois suivant la réception de la demande par la caisse chargée de la liquidation des droits à pension de vieillesse.

2.1.2 Un cadre organisationnel trop général pour un public parfois mal informé

[96] Cette situation résulte largement du cadre conventionnel entre les trois institutions concernées et il n'existe pas à proprement parler d'instruction sur le passage à la retraite des demandeurs d'emploi ni *a fortiori* de parcours modélisé ni à la CNAV ni à France Travail. Cette convention nationale conclue entre Pôle emploi, l'UNEDIC et la CNAV le 5 mai 2021³¹⁶ pour une durée de trois années énonce une volonté commune « d'améliorer la qualité de service rendu, de simplifier les démarches administratives des usagers, de prévenir les indus et de lutter contre la fraude. Il s'agit notamment d'offrir aux demandeurs d'emploi un parcours de préparation et de passage à la retraite qui permette une continuité de service entre Pôle emploi et la branche vieillesse ».

[97] Cette convention qui est donc arrivée à expiration poursuivait l'objectif de faciliter le passage à la retraite des demandeurs d'emploi en permettant aux deux opérateurs de confirmer la date prévisionnelle d'ouverture des droits à la retraite et d'automatiser le processus, et plus précisément :

- à la CNAV d'identifier les demandeurs d'emploi dont l'âge est inférieur de deux ans et six mois à l'âge légal de départ à la retraite, ou à défaut sept mois, afin de réaliser une régularisation de carrière et de transmettre une première information à l'assuré ;
- à Pôle emploi de vérifier les conditions d'attribution et d'interruption des prestations de chômage, d'inciter les demandeurs d'emploi à anticiper le dépôt de leur demande de liquidation des droits à l'assurance vieillesse et de sécuriser les situations afin d'éviter ou limiter les trop-perçus.

[98] Décrivant un processus d'échange réciproque, cette convention nationale détaillait le processus de gestion et précisait les échanges de données entre les deux organismes : Pôle emploi s'engageait dans ce cadre à signaler à la CNAV les demandeurs d'emploi près de la retraite afin de lui permettre de procéder à des reconstitutions de carrière et en retour, la CNAV communiquait à Pôle emploi les informations données au DE (le nombre de trimestre acquis et la date prévisionnelle d'obtention du taux plein).

[99] Enchâssé dans ces échanges d'information entre organismes, le processus impliquait aussi une information des usagers à des périodes différentes :

- Pôle emploi devait ainsi transmettre aux caisses gestionnaires de l'assurance vieillesse qui s'engageaient à proposer une régularisation de carrière, la liste de demandeurs d'emploi atteignant l'âge légal moins deux ans et six mois, puis afin de permettre une mise à jour des informations, à l'âge légal moins sept mois (DE pour lesquels une régularisation n'a pu avoir lieu, ou nouveaux DE) ;
- Les caisses transmettaient en retour une « attestation de carrière » remise dans le même temps à l'assuré demandeur d'emploi.

³¹⁶ Convention du 5 mai 2021 précédée par une convention technique Pôle emploi-CNAV relative aux échanges de périodes de chômage du 11 juillet 2017 encadrant les échanges de fichiers électroniques.

[100] D'autre part la convention prévoyait des plans d'action régionaux pour permettre une acculturation des agents et des actions d'information à destination des usagers : des ateliers « emploi-retraite » ont ainsi été mis en œuvre sur tout le territoire au bénéfice des demandeurs d'emploi³¹⁷.

[101] Un modèle type de convention régionale a été diffusé par la CNAV sur le modèle de la convention nationale en 2021 et aussi des modes opératoires pour la gestion au sujet des régularisation de carrières qui sont typées « convention avec FT » avec en sortie une attestation à destination du demandeur d'emploi et de France Travail.

[102] Pour autant, la gestion en masse organisée par cette convention n'a pas permis d'éviter le risque de trop perçus répétés et parfois très lourds au détriment des demandeurs d'emploi, même si la responsabilité finale du dépôt de la demande leur incombe selon les textes en vigueur.

2.1.3 Un « risque industriel » mal maîtrisé

[103] Ainsi, l'incident de l'année 2023 qui a abouti à la notification de plusieurs centaines de trop perçus³¹⁸ dans un contexte où le nombre de demandes de retraites en ligne a augmenté illustre l'insuffisance du cadre de collaboration entre la CNAV et France Travail hérité d'un processus initié au début des années 2000³¹⁹ et a provoqué des situations individuelles difficiles pour plusieurs centaines d'allocataires qui se sont retrouvés sans ressources³²⁰ et avec un échéancier de remboursement³²¹.

[104] La volumétrie importante et concentrée dans le temps de cet incident a été fortement accentuée par la mise en place à la demande de l'UNEDIC d'un flux informatisé entre Pôle emploi et la CNAV à partir de janvier 2021³²². L'utilisation par Pôle emploi de relevés de carrières parfois erronés car incomplets transmis par les demandeurs d'emploi eux-mêmes³²³ a pu entrer en contradiction avec les informations provenant du flux dématérialisé adressé par la CNAV. En effet seules ces informations (formalisées par l'attestation de régularisation de carrière sécurisée)

³¹⁷ De septembre 2021 à octobre 2023, 95 521 bénéficiaires des ateliers emploi-retraite soit en webinaire, soit en présentiel, voire en « phygital ». Document interne de bilan « déclinaisons régionales-état des lieux, relations et conventionnements DR Pôle emploi-CARSAT, déploiement des ateliers emploi-retraite ». Cinq régions ont signé des conventions avec les CARSAT (volet retraite) : l'Île de France, la Bretagne, la Nouvelle Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie. Les ateliers retraite sont déployés sur l'ensemble du territoire et les partenariats existent même s'ils ne sont pas toujours formalisés via une convention. Source : Direction de l'indemnisation France-Travail.

³¹⁸ Le nombre de 2500 trop-perçus notifiés doit être apprécié avec prudence selon France Travail car ces 2500 trop-perçus ne seraient pas exclusivement liés à cette opération et il n'existe pas selon les interlocuteurs de la mission de chiffrage spécifique à cette opération de vérification.

³¹⁹ La convention du 5 mai 2021 étant très largement inspirée d'une première convention datant de 2004.

³²⁰ Car ne percevant pas encore leur pension de retraite.

³²¹ Trop-perçus s'échelonnant de 5000 à 100 000 euros : *rapport pour 2023 du médiateur national de Pôle emploi* : « Trop-perçus déclenchés par les flux informatiques de la CARSAT » : 150 000 dossiers « douteux » font en outre l'objet d'une vérification au niveau régional.

³²² Voir le communiqué de presse CNAV/Pôle emploi/ Unedic du 20 mai 2021. Pôle emploi intègre ainsi dans son système d'information un flux dit « LURA » (liquidation unique des régimes alignés) qui portent sur la date prévisionnelle de la retraite à taux plein des demandeurs d'emploi.

³²³ Relevé de carrière disponible sur l'espace personnel retraite de l'assuré.

peuvent être prises en compte étant actualisées à l'issue du processus conventionnel mis en place en mai 2021 entre les deux organismes, ce qui a pu ne pas être le cas dans certaines situations.

[105] L'utilisation par Pôle emploi de données prévisionnelles non stabilisées et qui n'auraient pas dû être utilisées en contradiction avec le flux d'informations en provenance de la CNAV a été la conséquence :

- soit de l'absence de réponse de l'allocataire mal informé ou resté sans réaction au cours de la procédure normale,
- soit de la fourniture à Pôle emploi d'un relevé de carrière incomplet par le demandeur-assuré,
- soit de l'absence de réponse de la branche vieillesse à une sollicitation de l'assuré³²⁴ et donc à l'émission d'une attestation inexacte.

[106] La notification de trop perçus qui s'en est suivie a entraîné des situations socialement délicates au regard de l'importance des sommes en jeu et de la situation précaire de nombreuses personnes concernées. Le médiateur de Pôle emploi a signalé ces dysfonctionnements répétés dans son rapport annuel pour 2023 en précisant que « le médiateur régional ne peut et ne doit pas être l'amortisseur d'un dysfonctionnement aussi important et bien identifié, dont la portée est nationale et la sensibilité extrême ». Il a adressé une note d'alerte au directeur général de Pôle emploi dès l'été 2023.

[107] Des pistes de résolution des trop-perçus ont été rapidement mises en place par les deux réseaux afin de procéder à des remises de dettes de l'échelonnement jusqu'à 96 échéances. Une note de l'UNEDIC³²⁵ formule des recommandations aux instances paritaires en distinguant les solutions selon le cas où :

- le trop-perçu a pour origine une erreur de France Travail, notamment lorsque ses services ont utilisé un simple relevé de carrière remis par le demandeur ou présent dans le dossier et non « l'attestation officielle délivrée par la CNAV (« chômage indemnisé : régularisation de carrière ») : dans ce cas, préconisation d'une remise du trop-perçu ;
- le trop-perçu vient d'une erreur de la CARSAT qui aurait fourni une date erronée du taux plein dans l'attestation, et dans ce cas, le demandeur d'emploi est invité par France Travail à déposer un recours après de la commission de recours amiable de la caisse de retraite.
- Enfin, si la situation résulte d'une négligence de l'assuré-demandeur d'emploi, qui n'aurait jamais répondu aux demandes qui lui auraient été faites, l'instance paritaire appréciera la situation au cas par cas.

[108] Le traitement des situations critiques engendrées par les notifications de trop-perçus étant gérées au niveau régional par les CARSAT et les directions régionales de France Travail, la mission n'a pu disposer d'un état du suivi national des régularisations opérées, ce qui est assez inattendu au regard de l'ampleur du dysfonctionnement.

³²⁴ Différence entre le taux effectif et le taux prédictif.

³²⁵ Note du 16 mai 2024 traitant des « préconisations relatives au traitement des dossiers de trop-perçus « retraites » par les instances ».

2.1.4 Sous l'empire de la convention applicable jusqu'en mai 2024 le processus en vigueur ne prémunissait pas suffisamment les demandeurs d'emploi contre le risque de trop-perçus

[109] Malgré les différentes relances de la CNAV puis-au bout du processus- de France Travail, certains allocataires ont pu ainsi considérer que la simple fourniture d'un relevé de carrière disponible sur leur espace personnel suffisait. Jusqu'à une date récente, aucune explication très claire ne les informait suffisamment tôt de l'arrêt automatique de l'indemnisation du chômage à l'arrivée de l'âge légal de la retraite³²⁶.

[110] En effet, aucune correspondance adressée au demandeur d'emploi de la part de la CNAV ou de France Travail ne précisait jusqu'en mars 2024 de manière explicite le risque d'un arrêt automatique du versement de l'indemnisation au titre de l'assurance (ARE) ou de la solidarité (ASS) si France Travail n'était pas en possession du document « chômage indemnisé : régularisation de carrière »³²⁷. En effet, selon la lettre-type communément utilisée par France Travail jusqu'en mars 2024, le libellé suivant était utilisé : « Nous vous invitons à vous rapprocher de votre caisse de retraite afin d'y déposer dès maintenant votre dossier. Celle-ci seule habilitée à valider le nombre de trimestres nécessaires étudiera alors votre situation et vous notifiera sa décision », sans expliciter la différence pourtant essentielle entre un simple « relevé de carrière » et « l'attestation de régularisation de carrière ».

2.1.5 La clarification et la sécurisation de la situation des demandeurs d'emploi en âge de demander la liquidation de leur pension de retraite constitue un axe de progrès indispensable et qui est engagé

2.1.5.1 Une réflexion a été lancée sur l'amélioration de la situation dès 2019 mais est restée sans suite jusqu'au premier semestre 2024

[111] Conscients des imperfections de la procédure en vigueur, les deux opérateurs ont dès 2019, identifié le besoin d'un *parcours attentionné* et organisé un groupe de travail pour « inventer ensemble un parcours simple de passage à la retraite des demandeurs d'emploi »³²⁸. L'objectif consistait à concevoir et livrer un parcours du passage à la retraite des assurés-demandeurs d'emploi, identifier les besoins d'accompagnement sur le parcours en vigueur pour les agents des deux institutions, et accompagner les usagers et les agents sur ce futur parcours.

[112] Mais aucune suite visible ne sera donnée à ce travail préparatoire jusqu'au second semestre 2024 alors que les dysfonctionnements avaient été bien repérés par les participants : « interruptions de paiement », « flou réglementaire sur l'âge de départ », « les conditions de taux plein ou non », le « jargon administratif », « les dépôts de dossiers de retraite à tort »³²⁹.

³²⁶ Entretien de la mission avec la direction de l'indemnisation de France Travail et illustration du règlement amiable RA-2023-075 du Défenseur de droits du 15 décembre 2023 relatif à l'annulation d'un trop-perçu d'ARE.

³²⁷ Également appelé « attestation conventionnelle de mise à jour de carrière ». Lettre-type France Travail « demande d'un document concernant votre retraite ». Mars 2024.France Travail.

³²⁸ Session LAB des 4 et 5 juin 2019 ; DSILL Département le lab Pôle emploi. Groupe réunissant des agents de Pôle emploi et de la CNAV et des usagers.

³²⁹ *Idem*.

2.1.5.2 Une amélioration significative de la situation implique la mise en place rapide d'un parcours interinstitutionnel visible par les agents des deux réseaux et par les usagers eux-mêmes

[113] Au regard des constats opérés par la mission, mais aussi des premiers échanges organisés entre les deux opérateurs, il apparaît que **seule une refonte totale du processus organisant le passage à la retraite des assurés demandeurs d'emploi indemnisés ou non s'impose désormais très rapidement** à la fois compte tenu de l'arrivée à échéance de la convention tripartite de mai 2021 sur ce sujet, mais aussi et surtout des risques présentés par le processus actuel. Ainsi, plusieurs axes de progrès devraient être envisagées par les acteurs autour de quelques principes forts :

- Un **pilotage étroit** du traitement des informations issues du flux dématérialisé de la CNAV à France Travail pour éviter les notifications automatiques résultant de la simple comparaison des données,
- Une **information claire et en français « facile à lire et à comprendre »** mais aussi diffusée au moment le plus opportun aux demandeurs d'emploi afin de fiabiliser les informations disponibles sur leur carrière : davantage que des lettres-types générales³³⁰ adressées trop tôt avant la date prévisible du taux plein³³¹, une information sous double timbre, beaucoup plus précoce, compréhensible et personnalisée en direction des demandeurs d'emploi indemnisés notamment **pour qu'ils prennent conscience du risque de trop-perçu** s'ils continuent à percevoir une indemnisation au titre du chômage alors qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein³³².
- Compte tenu des spécificités de ce public, il conviendrait de confier la primeur des informations à donner à l'assuré, à France Travail qui le suit régulièrement dans un mode d'accompagnement adapté à sa situation, pour l'inciter à entrer dans un processus de demande de retraite organisé.
- Pour cela, renforcer la sensibilisation des agents de France Travail et des CARSAT et maintenir voire renforcer les ateliers communs d'information des usagers déjà organisés sous l'empire de la convention tripartite du 5 mai 2021.
- Renforcer la sensibilisation des agents des CARSAT et de France Travail aux spécificités présentées par le public des assurés-demandeurs d'emploi indemnisés.
- Organiser un traitement attentionné des demandeurs d'emploi particulièrement vulnérables ou dont le dossier présente des facteurs de complexité particuliers.
- Mettre en place et formaliser un parcours attentionné I pour les assurés demandeurs d'emploi afin de faciliter une mise en œuvre harmonisée sur tout le territoire à partir d'une

³³⁰ Les lettres-type adressées aux demandeurs d'emploi indemnisés

³³¹ Le processus actuel prévoit que France Travail envoie des signalements à la CNAV 30 mois avant l'âge légal ce qui a été considéré comme étant beaucoup trop tôt pour établir des prévisions robustes.

³³² Si le risque d'arrêt automatique de l'indemnisation au titre du chômage a toujours été évoqué dans les lettres-types de Pôle emploi, la formulation très synthétique retenue n'a sans doute pas permis à des assurés demandeurs d'emploi d'en maîtriser toutes les implications dès lors qu'ils pouvaient considérer le simple relevé de carrière suffisant. Cette lettre-type sera rédigée de manière plus explicite et pédagogique dans sa version diffusée dans le réseau France Travail en mars 2024.

écoute usager et doter ce parcours d'indicateurs permettant d'en suivre la fluidité et la fiabilité.

[114] Enfin, sur un plan plus réglementaire, et sous pilotage de la DSS et de la DGEFP, engager une réflexion sur la compatibilité opérationnelle des règles du code du travail et du code de la sécurité sociale qui constituent le cadre juridique du système³³³.

[115] **Par un communiqué commun publié le 17 juillet 2024, les deux opérateurs annoncent le renouvellement de leur convention de partenariat et la mise en œuvre d'un nouveau parcours digital** dès novembre « avec la possibilité à tout moment de prendre rendez-vous en urgence et d'être accompagné »³³⁴, et prévoient déjà plusieurs actions :

- Une sensibilisation des demandeurs d'emploi dès l'âge de 55 ans.
- Un courrier co-signé France Travail et CNAV adressé par France Travail aux demandeurs d'emploi concernés pour les inciter à se rendre sur un site dédié, la CNAV adressant ensuite au demandeur d'emploi et à France Travail une attestation de régularisation de carrière indiquant l'âge de départ à la retraite.
- Une coopération renforcée des échelons régionaux en cas de détection de trop-perçus.

[116] Enfin par un message du 20 août 2024, la direction de la retraite de la CNAV informe la mission qu'une convention de partenariat relative à la coopération entre France Travail, l'UNEDIC et la CNAV « au bénéfice des assurés demandeurs d'emploi en fin de carrières » a été signée le 25 juillet pour une durée de 5 ans. **Cette convention prévoit bien la mise en place d'un parcours de préparation et de passage à la retraite des assurés demandeurs d'emploi, en les accompagnant et en les informant sur les modalités de liquidation de la retraite « et les possibilités d'amélioration de leurs ressources » (article 1 de la convention).** Dans ce nouveau parcours, France Travail s'engage à promouvoir et inciter les demandeurs d'emploi à entrer dans le parcours digital 15 mois avant l'âge légal, et la CNAV à délivrer les informations nécessaires au maintien des droits à l'assurance chômage. Coexisteront un parcours « digital » et un parcours attentionné impliquant un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi.

[117] Outre un certain nombre d'informations réciproques, du renforcement de l'information et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'engagements techniques et de création d'indicateurs de suivi, les parties s'engagent à mettre en place un « protocole technique de gestion » sur ce dispositif, visant à prévenir et « éviter les difficultés survenues dans la période de

³³³ En Allemagne, « s'agissant de la transition entre la prestation de solidarité destinée aux chômeurs, à savoir l'allocation citoyenne (Bürgergeld) et la retraite, l'usager doit effectuer une demande de pension auprès de l'Assurance retraite, comme c'est le cas pour les actifs. Le Jobcenter invite les bénéficiaires de l'allocation citoyenne ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite à déposer cette demande. Si elles le refusent, l'Agence pour l'emploi effectue cette demande pour leur compte. En effet, le versement du Bürgergeld n'intervient qu'en dernier recours, après toute autre prestation. Par ailleurs, le versement de l'allocation citoyenne se fait en début de mois et celui de la pension de retraite à terme échu, l'usager peut donc rester sans ressources pendant un mois. Pour pallier cette difficulté de trésorerie, les communes peuvent accorder un prêt aux usagers concernés ». Source : DAEI, enquête mission auprès du CAS auprès de l'ambassade de France en Allemagne.

³³⁴ Déclaration du directeur général de la CNAV. Source : communiqué de presse commun du 17 juillet 2024.

la convention précédente » et à « réaliser une analyse des trop-perçus afin de conduire des travaux sur les évolutions envisageables ».

[118] La convention indique que la mise en œuvre de ces dispositions sera effectuée en 2025 et le service en ligne « compléter ma carrière et déclarer mes enfants » sera ouvert fin 2024.

[119] Toutefois, au-delà de cette convention nationale, **l'appropriation effective de ces engagements par les agents des deux réseaux et leurs déclinaisons pratiques pour les assurés-demandeurs d'emploi eux-mêmes devraient impliquer la description et une mise en visibilité du parcours qu'il soit digital ou attentionné, associer les usagers eux-mêmes et indiquer clairement les jalons qui le constituent. La mission ne peut que soutenir la démarche qui est engagée pour compléter les engagements généraux pris dans cette convention par la création et la modélisation d'un parcours digital et dans une version attentionnée associant les usagers dès sa conception**

[120] La mission recommande également d'associer étroitement l'AGIRC-ARRCO à ces travaux menés par la CNAV et France Travail tant au niveau national qu'au niveau territorial afin de permettre la diffusion d'une information complète aux demandeurs d'emploi, au-delà des initiatives communes déjà engagées³³⁵.

2.2 La retraite pour inaptitude (RPI) par la voie médicale : une transition à mieux encadrer et accompagner compte tenu de la complexité de la réglementation et des fragilités du public concerné

[121] 27 485 demandes de retraite pour inaptitude par la voie médicale au sens de l'article L 351-7 du code de la sécurité sociale ont été traitées par les échelons locaux des directions régionales du service médical (DRSM) des CPAM en 2023 contre 32 849 en 2022. **La situation concerne donc un nombre significatif d'assurés et les enjeux liés à ce dispositif sont importants puisqu'il permet l'accès à une retraite anticipée comme d'autres dispositifs voisins** (la retraite anticipée pour carrière longue ou par exemple, les départs anticipés pour les personnes ayant été exposées à des facteurs de risques professionnels) et concernent des assurés dont l'espérance de vie est sensiblement inférieure à la moyenne des retraités³³⁶.

[122] En effet, la retraite pour inaptitude est devenue un dispositif de retraite anticipée depuis la réforme des retraites d'avril 2023. Elle coexiste donc en droit et en pratique avec plusieurs notions voisines, sans les recouvrir exactement, ce qui n'en facilite pas la compréhension par les usagers et les acteurs du processus : les notions d'incapacité, d'invalidité, de pénibilité ou d'inaptitude au sens du code du travail.

[123] Selon l'article L 351-7 du code de la sécurité sociale, « peut être reconnu inapte au travail, l'assuré qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée,

³³⁵ Par exemple : l'association systématique des « agences conseil retraite » (ex-CICAS) aux ateliers retraite coorganisés entre la CNAV et France Travail pour les demandeurs d'emploi. Près de 120 actions d'information ont été conduites par les CARSAT et les agences conseil de l'AGIRC-ARRCO au profit de demandeurs d'emploi et des agents de France Travail en 2023.

³³⁶ De 4,1 à 6,2 ans de moins selon les sexes et les catégories : rapport IGAS « Les départs en retraite au titre de l'inaptitude », octobre 2022.

compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle, et dont le taux est fixé par décret en Conseil d'état »³³⁷.

[124] Cette voie d'accès à la retraite pour inaptitude coexiste avec d'autres qui sont ouvertes aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité, aux bénéficiaires de l'allocation pour adultes handicapés, et à ceux qui perçoivent une retraite pour incapacité permanente reconnue par la MDPH. Ces autres voies d'accès reposent sur une inaptitude « présumée » qui n'oblige pas l'assuré à solliciter l'avis du médecin conseil de l'assurance maladie.

[125] Elle présente la particularité de permettre aux assurés qui ne rentrent pas dans l'une des trois autres catégories de bénéficier de la liquidation d'une pension à taux plein sans décote, dès soixante-deux ans même sans réunir les conditions de durée d'assurance.

2.2.1 La retraite pour inaptitude : un droit déjà ancien et une procédure qui a très peu évolué

- Un cadre juridique qui a peu évolué depuis l'origine mais dont les enjeux sont renouvelés avec la réforme d'avril 2023 :

[126] La retraite pour inaptitude est un dispositif déjà ancien³³⁸ qui vise à améliorer les conditions de départ en retraite de personnes en situation de handicap ou présentant des états de santé dégradés rendant difficiles les conditions de poursuite de leur activité professionnelle. Ainsi, les personnes concernées peuvent actuellement bénéficier d'une retraite à taux plein à partir de 62 ans et le calcul de leur retraite tient compte des trimestres validés. L'avantage consiste donc en la liquidation de la pension à taux plein, même si la condition de durée d'assurance n'est pas remplie mais aussi en permettant d'accéder immédiatement au minimum vieillesse et au minimum contributif.

[127] « Cette reconnaissance de l'inaptitude au travail par l'assurance vieillesse existe depuis les premières législations en matière d'assurance vieillesse »³³⁹, les seules modifications intervenues depuis étant liées aux évolutions successives de l'âge de la retraite³⁴⁰.

[128] Les enjeux de ce dispositif ont été identifiés par un précédent rapport IGAS d'octobre 2022 (public fragile, durée de vie en moyenne inférieure aux autres retraités, nouveau cas de retraite anticipée, etc...) et il concerne 58 943 personnes à fin décembre 2022 (dont environ 30 000 par la voie médicale), soit 8 % des demandes de retraite³⁴¹

[129] Selon les statistiques de la CNAM, 27 485 avis médicaux ont été rendus dans le cadre de cette procédure par les médecins-conseil de la sécurité sociale, dont 2922 avis médicaux défavorables et 93 décisions de CARSAT portant sur un motif administratif.

[130] Deux grandes catégories de publics sont principalement concernées :

³³⁷ Le taux d'incapacité de travail est fixé à 50 % par l'article R 351-21 du code de la sécurité sociale.

³³⁸ Circulaire ministérielle 151 du 5 août 1946 prise en application de l'ordonnance 45-2454 du 19 octobre 1945 relative au régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles.

³³⁹ Les cahiers de la CNAV juin 2011, Alessandra di Porto, « Les retraites pour inaptitude, comparaison avec les retraites normales ».

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ « Les comptes de la sécurité sociale », septembre 2022.

- les personnes bénéficiant d'une présomption d'incapacité liée au bénéfice d'une prestation³⁴² et qui peuvent bénéficier de la retraite pour incapacité sans avis du médecin conseil de l'assurance maladie (DRSM),
- et les autres bénéficiaires qui ne peuvent accéder à ce droit qu'après un avis médical du médecin-conseil.

[131] S'agissant de la première catégorie de bénéficiaires, le rapport IGAS d'octobre 2022 tout en proposant des améliorations du pilotage entre les caisses et une « harmonisation des flux échangés entre branches et entre caisses » ne mettait pas en évidence de dysfonctionnements majeurs tout en soulignant toutefois le déficit d'information des assurés potentiellement concernés mais aussi la faiblesse du « garde-fou »³⁴³ que représentent les médecins, assistantes sociales et techniciens retraite ainsi que l'absence de fluidité pour les bénéficiaires de l'AAH, contrairement aux invalides³⁴⁴.

[132] Or, s'agissant des BAAH qui n'exercent pas d'activité professionnelle³⁴⁵, la situation a été réglée par la CNAV en lien avec la CNAF : dans un objectif de soutien aux assurés les plus fragiles : a été mise en place, la substitution automatique de la retraite à l'AAH à l'âge de 62 ans³⁴⁶. Le dispositif fixe en effet depuis novembre 2023 la date d'effet de la retraite au premier jour du mois suivant la date à laquelle l'assuré atteint 62 ans, sans qu'aucune démarche de la part de l'assuré ne soit à entreprendre c'est-à-dire sans que l'assuré n'ait à déposer une demande de retraite personnelle. Il prévoit également la possibilité pour l'assuré de s'opposer à cette substitution automatique.

- **Les difficultés se concentrent donc essentiellement désormais sur la retraite pour incapacité par la voie médicale :**

[133] Si le passage à la retraite des autres catégories de bénéficiaires s'opère sans difficulté majeure repérée lors des précédentes investigations de l'IGAS³⁴⁷ (basculement automatique des personnes concernées en invalidité, et désormais en AAH dans le régime de l'assurance vieillesse), il n'en va pas de même s'agissant de assurés qui souhaitent passer par la voie médicale souvent présentée comme une « voiture-balai » par rapport aux voies plus automatiques mises en œuvre pour les invalides et les bénéficiaires de l'AAH.

³⁴² Et notamment : les personnes qui perçoivent une pension d'invalidité de la 1ère à la troisième catégorie, bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé, titulaires de la carte d'invalidité reconnus atteints d'une incapacité permanente au moins égale à 80 %.

³⁴³ Rapport IGAS octobre 2022 page 9.

³⁴⁴ Rapport IGAS octobre 2022 : « la transition vers la retraite des invalides est aisée ».

³⁴⁵ Les BAAH qui exercent une activité professionnelle restent soumis à l'obligation de déposer l'imprimé de retraite lors de la cessation de leur activité (article L 351-71 al.2 du CSS). Quant aux BAAH qui ont une activité professionnelle, ils ne remplissent pas les conditions d'ancienneté à âge fixe puisque l'âge auquel ils pourront bénéficier de leur pension à taux plein va dépendre des trimestres cotisés.

³⁴⁶ Circulaire CNAV/CNAF 2024-1 du 2 janvier 2024 et fiche consignes CNAV 2023-43 du 15 novembre 2023 : cette transition automatique entre la branche famille qui verse l'AAH et la branche vieillesse est effective à compter de novembre 2023.

³⁴⁷ « Les départs en retraite au titre de l'incapacité » rapport IGAS octobre 2022, Philippe LAFFON et Denis Le Bayon.

[134] La mission a ainsi pu constater lors des différents entretiens et des investigations qu'elle a pu mener que la procédure actuellement applicable présentait toujours des « irritants » de nature différente et un risque juridique non négligeable ce qui implique encore qu'elle soit examinée dans perspective de simplification et de visibilité pour les usagers mais également les gestionnaires de différents organismes concernés.

2.2.2 Une procédure inadaptée qui engendre des risques administratifs et juridiques

[135] Les personnes qui ne bénéficient pas d'une présomption d'incapacité peuvent déposer à la CARSAT une demande de reconnaissance de leur incapacité. C'est l'accès à la retraite pour incapacité par la voie médicale qui implique alors un circuit de la demande entre la CARSAT et l'échelon local du service médical (ELSM) de l'assurance maladie.

[136] Les caractéristiques des assurés qui bénéficient de cette retraite anticipée confirment leur fragilité et notamment leur état de santé dégradé : selon les données de la caisse nationale d'assurance maladie, les demandes de retraite pour incapacité examinées par les échelons locaux des services médicaux des CPAM (ELSM des directions régionales des services médicaux), les principales pathologies sont les troubles musculosquelettiques (TMS), et les maladies de l'appareil circulatoire³⁴⁸.

- La procédure d'accès à la retraite pour incapacité par la voie médicale : un processus en plusieurs étapes.

[137] La demande de pension vieillesse au titre de l'incapacité est déposée par l'assuré auprès de la CARSAT³⁴⁹ géographiquement compétente qui lui communique la demande unique de retraite (DUR) ainsi qu'un formulaire qui constituera le « rapport médical d'incapacité au travail »³⁵⁰. Le médecin traitant³⁵¹ renseigne ce rapport, concernant la partie relative à son état de santé, de même qu'un avis sur son degré d'incapacité de travail. Le médecin se prononce aussi le cas échéant sur l'attribution d'une majoration pour tierce-personne³⁵².

[138] L'assuré adresse à la CARSAT sa demande complétée³⁵³, datée et signée sur laquelle il a coché la case « incapacité », accompagnée du rapport médical sous pli cacheté portant la mention « confidentiel, secret médical » dans une enveloppe spéciale jointe par la CARSAT. La CARSAT numérise la DUR ainsi que la pièce jointe.

[139] La CARSAT adresse ensuite par la voie postale sous pli cacheté le rapport médical à l'échelon médical de la DRSM géographiquement compétent en vue de solliciter l'avis du médecin conseil, qui « fait figurer les éléments de son examen médical, formule ses conclusions, indique le diagnostic de l'affection principale, donne son avis sur l'incapacité, date et signe »³⁵⁴ et cela dans

³⁴⁸ Statistiques CNAM.

³⁴⁹ CGSS en outre-mer, CNAV en Ile de France.

³⁵⁰ CERFA n° 60-3510 communément appelé certificat « bleu ».

³⁵¹ Le cas échéant complété de l'avis du médecin du travail si l'assuré est encore en activité, mais cet avis n'est présent que de manière très exceptionnelle dans les dossiers selon la CNAV.

³⁵² Article L341-4-3° du CSS : cette majoration de la pension doit permettre à l'assuré de bénéficier de l'aide d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

³⁵³ Note « AMELI-Réseau » N°SM-2017-Pension de vieillesse au titre de l'incapacité au travail, 16/08/2021.

³⁵⁴ Ibid.

un délai d'un mois. Selon les informations recueillies par la mission³⁵⁵, la grande majorité des avis sont rendus « sur pièces » et sans convocation du demandeur. Le silence gardé pendant quatre mois vaut rejet de la demande par la CARSAT.

[140] Il n'existe pas de « barème » ni de guide méthodologique orientant la pratique médicale pour examiner les demandes soumises à l'échelon médical de la DRSM mais il a été indiqué à la mission que des points de repère sont donnés lors de la formation initiale des médecins-conseils.

[141] L'ELSM retourne ensuite le rapport médical par voie postale ou via un système d'information *ad hoc* à l'aide d'une fiche de liaison qui ne comporte aucun élément médical mais indique le sens de la décision. Selon les données de la CNAM, le délai moyen de traitement des demandes d'avis varie en métropole entre 8,67 et 31 jours selon les DRSM³⁵⁶.

[142] Des entretiens menés avec la CNAV, il ressort que la CARSAT perd la traçabilité du dossier dès lors qu'il a été adressé à l'ELSM, faute d'outil de suivi adapté, ce qui empêche parfois le service de la CARSAT de renseigner l'assuré sur l'état d'avancement de sa demande après son dépôt.

[143] En cas d'avis favorable, la CARSAT procède à la liquidation. Dans le cas contraire le demandeur peut former un recours dans un délai de deux mois devant la commission médicale de recours amiable (CMRA) composée de deux médecins et qui dispose de quatre mois pour rendre son avis et le transmettre à la CARSAT décisionnaire. Un recours juridictionnel reste possible après cette phase précontentieuse.

³⁵⁵ Sans qu'un chiffre précis n'ait pu être communiqué à la mission au niveau national par la CNAM.

³⁵⁶ L'instruction ministérielle DSS/2C/20/2019/54 du 14 mars 2019 fixe un délai indicatif d'un mois

Schéma 7 : Schéma descriptif de la procédure de traitement de la demande unique de retraite dans le cas d'une demande de retraite pour inaptitude par la voie médicale



Source : CNAV

- Une procédure peu fluide et « avec coutures » entre les différents intervenants :

[144] Les irritants administratifs et les problèmes juridiques soulevés par ce volet de la RPI qui constituent des sujets de préoccupation pour les deux caisses ont en grande partie été soulignés par le rapport IGAS précédemment cité d'octobre 2022, et ont encore été confirmés par les différents acteurs du processus ou constatés par la mission lors des entretiens au niveau des caisses nationales ou de caisses locales³⁵⁷.

[145] Ainsi alors même que 70 % du flux des demandes de retraite sont désormais dématérialisés par un service en ligne, la plupart des échanges entre les CARSAT et les services médicaux de l'assurance maladie (ELSM) se font encore sous format « papier » dans de très nombreuses caisses.

[146] Dès lors, la réception des enveloppes confidentielles à la CARSAT contenant le formulaire CERFA du rapport médical rempli par le médecin traitant³⁵⁸ et destiné au seul regard du médecin-conseil peut être ouvert par des agents de la CARSAT non autorisés et entraîne donc un risque de violation du secret médical, mais aussi une gestion administrative lourde par les CARSAT (voir le schéma ci-dessus) et un risque de rupture des droits en cas de mauvaise maîtrise des délais.

[147] Or, dans le rapport d'octobre 2022 consacré à la retraite pour inaptitude, la mission IGAS recommandait déjà explicitement de « limiter les mouvements des formulaires CERFA entre CARSAT et services médicaux et organiser leur transmission numérisée via l'outil d'échanges médicaux sécurisés d'AMELI-Pro ». D'autre part, la mission ne recommandait pas la dématérialisation des échanges entre médecins traitants, médecins du travail³⁵⁹ et médecins-conseils au regard du faible nombre de sollicitations dont pouvaient faire l'objet les médecins traitants par leurs patients et donc du risque de traitement inapproprié des dossiers. On peut ajouter qu'à défaut d'une coordination très étroite et synchronisée entre les deux services, le risque de voir déclarer l'irrecevabilité administrative alors que l'inaptitude aurait été reconnue pourrait être de nature à créer des difficultés supplémentaires pour des assurés déjà fragilisés³⁶⁰.

[148] Une enquête menée par la CNAV sur la procédure de la retraite pour inaptitude par la voie médicale a également mis en évidence un faible taux de satisfaction des CARSAT interrogées et corroboré les quatre principaux risques et les inconvénients du circuit actuel³⁶¹, à savoir, par ordre d'importance croissant :

- le risque de perte du dossier médical entre la CARSAT et l'ELSM,
- l'allongement des délais de traitement,
- le risque de non-recours pour défaut d'information des usagers qui a été souligné aussi bien au niveau national que dans les caisses et DRSM et ELSM rencontrés.

³⁵⁷ Rencontres avec les CARSAT de Montpellier, les ELSM de l'Hérault et de Bayonne.

³⁵⁸ Et de manière extrêmement rare par le médecin du travail : pas de statistiques disponibles à la CNAM. Voir également rapport IGAS d'octobre 2022.

³⁵⁹ N'intervenant que très rarement dans le processus.

³⁶⁰ Entretien mission- ELSM Pau-Bayonne du 26 avril 2024.

³⁶¹ Synthèse CNAV du questionnaire relatif aux pratiques des caisses du 4 septembre 2023.

- Le risque de violation du secret médical, clairement signalé par toutes les parties et déjà signalé par le rapport IGAS d'octobre 2022 et enfin identifié comme un sujet à traiter dans la COG CNAM 2023-2027 en lien avec la CNAV³⁶².

[149] Ces quatre risques auxquels s'ajoutent des pratiques de traitement administratif hétérogènes et des organisations diversifiées d'une CARSAT à l'autre, sont susceptibles d'altérer la qualité du suivi du dossier entre la caisse et l'ELSM³⁶³.

[150] Dans le cadre de cette enquête, la CNAV identifiera également plusieurs axes d'amélioration de niveaux très différents : dématérialiser les échanges ELSM/CARSAT, améliorer le suivi des demandes, mieux identifier les interlocuteurs de part et d'autre, développer les échanges numériques entre médecins-traitants et médecins-conseils, envoi direct du dossier par l'assuré au service médical, possibilité de télécharger le certificat médical via l'espace personnel, mieux informer l'assuré, etc. Pour autant, en dehors d'une expérience menée en Occitanie, le processus n'a guère évolué depuis plusieurs années malgré ses inconvénients.

- L'expérimentation menée en Languedoc-Roussillon puis étendue en Midi-Pyrénées entre CARSAT et la DRSM vise à expérimenter une méthode pour supprimer le risque de violation du secret médical :

[151] **La CARSAT Languedoc -Roussillon en lien étroit avec la DRSM d'Occitanie a engagé dès 2021 une première expérimentation visant à supprimer le risque de violation du secret médical qui existe lorsque des agents CARSAT sont amenés à ouvrir des enveloppes contenant des informations couvertes par le secret médical pour traiter le flux des demandes.**

[152] Un bilan positif ayant été partagé entre la CARSAT, la DRSM et l'ELSM de l'Hérault, une généralisation a été engagée sur l'ensemble de l'Occitanie, généralisation validée par la CNAM ce qui a permis la mise en œuvre du dispositif à compter de l'automne 2023.

[153] Le dispositif imaginé par les acteurs régionaux³⁶⁴ repose sur quatre niveaux :

- Une convention de partenariat relative au transfert des certificats médicaux réceptionnés par les deux CARSAT impliquées dont l'objet est de déterminer les modalités de transmission des informations entre les CARSAT et les ELSM pour « pouvoir répondre plus rapidement aux demandes et besoins des assurés », en assurant le passage à la retraite sans rupture de ressources.

[154] Les CARSAT LR et MP ont donc conclu ce partenariat pour favoriser la transmission dématérialisée et sécurisée via une application dédiée des certificats médicaux qu'elles reçoivent des assurés.

- Une convention de mise à disposition temporaire d'agents de la CARSAT auprès de la DRSM d'Occitanie, pour la tâche de numérisation des certificats médicaux reçus des assurés pour

³⁶² Annexe 1 « Dites-le-nous-une fois » de la COG CNAM : « faciliter et sécuriser l'échange de données médicales dans le cadre de la première liquidation de la retraite pour inaptitude ». » Sécuriser le transfert de ces données confidentielles entre le service médical, l'assuré et le service de la CARSAT chargé de la liquidation de la pension ». Annexe 2 de la COG CNAV également.

³⁶³ Synthèse du questionnaire relatif aux pratiques des caisses du 4 septembre 2023.CNAV.

³⁶⁴ D'abord expérimentée en Languedoc-Roussillon, l'expérimentation a ensuite été étendue à Midi-Pyrénées.

les adresser par voie numérique à l'ELSM, ceci dans le cadre d'un prêt de main d'œuvre à titre gratuit entre les deux organismes.

- Un avenant au contrat de travail des agents CARSAT concernés, déterminant pour chaque agent manipulant des données médicales les conditions de cette mise à disposition et rappelant les obligations liées au traitement de données couvertes par le secret médical, et notamment, précisant l'interdiction d'utiliser, de diffuser ou divulguer les informations nominatives à caractère personnel
- Un engagement individuel de confidentialité signé par la directrice régionale du service médical, le directeur de la CARSAT et l'agent, qui rappelle de manière précise la portée des obligations de confidentialité à respecter.

[155] L'expérimentation a été placée sous le pilotage annuel d'un comité régional composé de la CARSAT et de la DRSM qui devra s'assurer de la bonne exécution de la convention de partenariat et le dispositif a été soumis au CSE de la CARSAT en septembre 2023 dont le procès-verbal de séance n'a pas pu être communiqué à la mission par la direction de la CARSAT.

[156] Le retour des deux organismes est positif : la réduction des délais de traitement, des certificats médicaux qui ne sont plus perdus, ce qui permet de garder un historique des dossiers transmis et qui en facilite le suivi³⁶⁵, une sécurisation juridique du processus. En outre le traitement de cette procédure a permis selon les agents rencontrés un enrichissement des tâches, même s'il a été réalisé à effectif constant (une partie seulement des 15 agents de l'unité concernée ont été habilités, sans recrutement supplémentaire) : l'expérimentation menée en Occitanie a, selon les deux directions locales facilité les liens entre les deux caisses ;

- Le processus a été validé juridiquement par la CNAM :

[157] A la demande de la mission, la CNAM a confirmé la validation du montage juridique opéré par la CARSAT et la DRSM d'Occitanie. En effet, selon le code de la sécurité sociale, « seuls les praticiens-conseils et les personnels placés sous leur autorité ont accès aux données nominatives issues du traitement susvisé, lorsqu'elles sont associées au numéro de code d'une pathologie diagnostiquée ». De même, « les praticiens-conseils du service du contrôle médical et les personnes placées sous leur autorité n'ont accès aux données de santé à caractère personnel que si elles sont strictement nécessaires à l'exercice de leur mission, dans le respect du secret médical ».

[158] L'accès aux données de santé à caractère personnel ne peut donc s'exercer que sous l'autorité de praticiens-conseils : dès lors, ces dispositions légales impliquent que les agents devant accéder à des données de santé nominatives pour les besoins impératifs de leur activité professionnelle doivent impérativement être placés sous l'autorité fonctionnelle d'un praticien conseil lorsqu'ils n'appartiennent pas au personnel du Service médical ce qui permet de répondre ainsi aux exigences particulières de sécurité et de secret professionnel des données de santé nominatives confiées à ce service qui dépend de la branche maladie.

³⁶⁵ Bien qu'aucun tableau de bord ne soit généré selon les opérateurs de la CARSAT de Languedoc-Roussillon.

[159] En droit du travail, la CNAM rappelle aussi aux acteurs régionaux que ce prêt de main d'œuvre à but non lucratif entraîne pour les parties le respect d'obligations sur le volet des relations individuelles (avenant au contrat de travail du salarié et une convention de mise à disposition) et collectives de travail (consultations des représentants du personnel).

2.2.3 Conjuguer information et accompagnement à chaque étape du processus afin de fluidifier et sécuriser l'accès à la retraite pour inaptitude par la voie médicale

2.2.3.1 Des travaux à peine engagés au niveau national mais qui posent les bases d'une collaboration entre la CNAV et la CNAM

[160] **La CNAV a déjà bien identifié une partie du sujet et l'évoque aussi, comme la CNAM dans l'annexe II de sa COG consacrée à l'application du principe « dites-le nous une fois »** en indiquant que le traitement des difficultés rencontrées par les demandeurs et les caisses consistera à « éviter la transmission par l'assuré et par les caisses de retraites de l'enveloppe confidentielle « secret médical » au service médical de la CPAM (DRSM) »³⁶⁶. Le sujet est de nouveau évoqué lors du COPIL « circulation de la donnée » qui indique cependant que le planning initial de la COG serait « décalé de 2025 à 2026-2027 », « les adaptations organisationnelles, le circuit manuel d'échanges d'informations restant inchangé »³⁶⁷.

[161] Le sujet est également abordé par la COG de la CNAM qui indique de son côté que « le parcours à destination des assurés en incapacité, inaptés ou invalides âgés, piloté par la CNAV, aura pour vocation d'alerter les assurés détectés comme étant en situation de non-recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), en leur proposant une prise en charge renforcée. Ce parcours intégrera notamment une information diffusée plus largement et une simplification du circuit d'échange des pièces, allant du médecin traitant jusqu'à la décision finale de la reconnaissance d'inaptitude ».

[162] Lors d'une première réunion de travail en mars 2023 les deux caisses nationales³⁶⁸ se sont accordées sur un cadrage des travaux à mener autour de deux grandes orientations :

- Simplifier et optimiser le circuit de gestion des départs en retraite au titre de l'inaptitude³⁶⁹, « le circuit actuel étant devenu obsolète. Sans que ce circuit ne soit encore validé officiellement, les conclusions provisoires de ces travaux aboutissent à proposer que :
 - L'assuré transmette son dossier médical directement à l'ELSM de la CPAM.
 - Qu'un examen du droit à l'inaptitude par le médecin ne soit pas réalisé avant le dépôt de la demande de retraite par l'assuré afin d'éviter une éventuelle contradiction entre l'avis médical (favorable) et la décision de la CARSAT (défavorable pour des raisons administratives).
- Améliorer l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours.

³⁶⁶ Annexe 2 de la COG CNAV 2023-2027 : « Application du principe Dites-le-nous-une-fois », p.115.

³⁶⁷ COPIL circulation de la donnée DSS du mercredi 19 juin 2024.

³⁶⁸ Source : compte-rendu de la réunion de travail du 8 mars 2023. CNAM : direction de l'intervention sociale et de l'accès aux soins et animation du réseau des médecins-conseil, et CNAV : direction nationale de la retraite -mission des partenariats métier.

³⁶⁹ Ne vise en fait que l'accès à la retraite pour inaptitude par la voie médicale.

[163] Comme l'avait déjà relevé la mission précédente de l'IGAS, le groupe de travail des deux caisses considère aussi que l'un des enjeux clefs réside dans la détection des assurés potentiellement éligibles (voir *infra*).

2.2.3.2 Le caractère partiel des premières solutions envisagées implique toutefois une approche plus globale afin de garantir un accès plus facile et plus sûr pour les personnes potentiellement éligibles à la retraite pour inaptitude

[164] Au regard des difficultés de nature diverses qui sont désormais repérées, plusieurs axes de progrès seraient de nature à améliorer significativement le service rendu à un public particulièrement fragile, sous forme d'un parcours interbranche :

- **Mieux repérer et informer les bénéficiaires potentiels :**

[165] Un ciblage renforcé du public potentiellement éligible doit permettre à la fois de limiter le non-recours par méconnaissance de cette voie d'accès à une retraite anticipée mais aussi de faciliter les démarches des acteurs de la procédure et des usagers eux-mêmes.

[166] Selon les informations transmises à la mission par la CNAM, 10 499 assurés qui sont âgés de 62 ans et plus ont eu un arrêt de travail de plus de 6 mois en 2023³⁷⁰ : cette population constitue un public susceptible d'être concerné par cette voie d'accès à une retraite anticipée à taux plein pourrait utilement faire faire l'objet d'une attention particulière sous forme d'un « aller-vers » bien ciblé dans une optique de lutte contre le non-recours.

[167] Dès lors organiser régulièrement une campagne ciblée d'information à partir d'un listing élaboré coté assurance maladie pour proposer un rendez-vous ou, à défaut, sur invitation personnalisée assortie d'un suivi à des ateliers dédiés coanimés par la CARSAT et les échelons locaux de la DRSM sur tout le territoire et suivant le volume et les caractéristiques de la population concernée³⁷¹. Cette piste de travail peut s'avérer nécessaire à condition de ne pas créer de déception par l'effet d'un ciblage trop imprécis et d'une orientation insuffisamment ciblée³⁷², ce qui nécessite un examen préalable de la situation avec un technicien retraite.

[168] D'autre part, et pour les salariés, l'information des services de santé au travail via leur « cellule de prévention de la désinsertion professionnelle »³⁷³ pourrait contribuer à trouver une issue en cas d'impossibilité du maintien dans l'emploi. Quant aux demandeurs d'emploi, l'inclusion dans le processus rénové entre France Travail et la CARSAT évoqué précédemment (voir supra 2-1) devrait permettre de limiter le risque de non-recours.

³⁷⁰ Assurés de 62 ans et plus dont la date du début d'arrêt de travail est à 181 jours dans l'année considérée.

³⁷¹ De 3 assurés en Guyane à 268 en Ile de France en 2023 : statistiques communiquées par la CNAM en juillet 2024.

³⁷² Une démarche attentionnée a par exemple été mise en place par la CARSAT et la DRSM d'Occitanie impliquant des rendez-vous avec les personnes concernées pour analyser leur possible éligibilité au dispositif.

³⁷³ L'article 18 de la loi du 2 août 2021 crée des cellules de prévention de la désinsertion professionnelle au sein des SPSTI, dans un objectif de maintien dans l'emploi, mais qui permettent aussi de mieux identifier les situations individuelles des salariés en difficulté, de proposer des mesures individuelles, en lien avec l'assurance maladie et les autres acteurs du maintien dans l'emploi. Instruction Direction générale du travail et CNAM du 26 avril 2022.

[169] Enfin, l'actualisation et la rénovation, avec la création d'un parcours digital, du parcours « je prépare ma retraite » (voir supra n° 1-1-2-4) doit être l'occasion de communiquer une information générale et ciblée en fonction du profil des assurés et particulièrement des publics les plus fragiles, en associant le service social de la CARSAT.

- **Renforcer la connaissance des dispositifs par les assurés, mais aussi les médecins traitants et les médecins du travail peu familiers de cette faculté d'accéder à la retraite à taux plein :**

[170] Compte tenu de la rareté du geste professionnel pour les médecins traitants et secondairement pour les médecins du travail³⁷⁴, des formations systématiques apparaissent peu pertinentes alors que la visibilité sur l'ensemble de la procédure et des conditions d'accès au droit ainsi que la dématérialisation à terme des relations entre médecin traitant ou du travail, CARSAT et DLSP fluidifierait une procédure hachée et compartimentée.

[171] L'information des assurés tout au long de la procédure contribuerait à limiter les sollicitations nombreuses des assurés pour connaître l'état d'avancement de leur dossier et donc limiter la réitération et l'incertitude sur le suivi de leur demande notamment après que la CARSAT a adressé la demande à l'échelon local du service médical (ELSP).

- **Sécuriser la procédure et mieux piloter le dispositif en facilitant la traçabilité et le suivi des dossiers sur le sens des avis médicaux, le respect des délais de traitement :**

[172] Afin de sécuriser la procédure, généraliser l'expérimentation mise en œuvre en Occitanie puis expertiser la possibilité de garantir une liaison numérique sécurisée entre les assurés et le DRSP (pour le volet médical), les CARSAT et les DRSP en veillant à bien articuler dans le temps l'avis médical et la décision de la CARSAT pour éviter une contradiction préjudiciable à l'assuré.

[173] Mieux piloter le dispositif en facilitant la traçabilité et le suivi des dossiers sur le sens des avis médicaux, le respect des délais de traitement

[174] Enfin, à droit constant et au regard des caractéristiques de cette procédure qui comporte des étapes successives, de nombreuses « coutures », des acteurs potentiellement nombreux et un public fragile, mettre en place rapidement un parcours interbranche entre la CNAV, la CNAM, et les principaux acteurs et partenaires associés dont la MSA par exemple. Le parcours inaptitude par la voie médicale pourrait ainsi ultérieurement, dans la logique déployée par les deux caisses nationales, constituer un « parcours attentionné » du macro-parcours « je passe à la retraite ».

³⁷⁴ 28 284 avis rendus en 2023 ; CNAM.

ANNEXE 8 : Le parcours « Passage à la majorité des jeunes de l'Aide Sociale à l'Enfance » des Caf et Cnam du Lot

ANNEXE 8 : LE PARCOURS « PASSAGE A LA MAJORITE DES JEUNES DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE » DES CAF ET CPAM DU LOT 251

1 L'ELABORATION DU PARCOURS « JEUNES ASE DU LOT » TROUVE SON ORIGINE DANS LA RENCONTRE ENTRE DES ORIENTATIONS NATIONALES ET UNE CONVICTION FORTE DES ACTEURS DE TERRAIN 252

- 1.1 CE PARCOURS REpond A PLUSIEURS ORIENTATIONS NATIONALES DE POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DU PUBLIC JEUNE... 252
 - 1.1.1 La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018 identifie le public des jeunes ASE comme un public particulièrement vulnérable. 252
 - 1.1.2 L'engagement des caisses nationales CNAF et CNAM sur la thématique du public jeune, renforcé par une dynamique conjointe a été formalisée par la signature de la convention cadre de 2022. 253
 - 1.1.3 La CNAF mène des réflexions visant à personnaliser la relation usager dans un objectif d'accès aux droits. 255
- 1.2 DANS LE LOT, UNE METHODE DE CONCEPTION DU PARCOURS QUI EMBARQUE TOUS LES ACTEURS DU TERRITOIRE DANS UNE LOGIQUE D'EXPERIMENTATION 257
 - 1.2.1 Un projet initié par la branche famille autour d'intérêts communs..... 258
 - 1.2.2 Un projet fédérateur et approprié par les acteurs de terrain 258

2 LE PARCOURS « JEUNES ASE DU LOT » REPOSE SUR UNE REFERENCE PERSONNALISEE ET UNE ASSOCIATION DE L'USAGER..... 260

- 2.1 UN PARCOURS « PROCESSE » ET ADAPTE AU PUBLIC CIBLE 260
 - 2.1.1 Le public cible retenu dans le cadre de l'expérimentation 260
 - 2.1.2 Les objectifs assignés à ce parcours rencontrent l'objectif d'autonomisation de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance 260
 - 2.1.3 Un parcours jalonné, à durée déterminée et dont le contenu s'adapte aux besoins du jeune... 263
- 2.2 DES MODALITES DE MISES EN ŒUVRE PERSONNALISEES 265
 - 2.2.1 Le référent (Caf et Cnam) pierre angulaire du parcours et visage de la Sécurité sociale..... 265
 - 2.2.2 Des outils de communication et de suivi du parcours construits localement 266

3 LE PARCOURS JEUNES ASE PRODUIT DES EFFETS POSITIFS, PARFOIS AU-DELA DES ATTENTES ET DONNE SATISFACTION AUX USAGERS..... 268

- 3.1 DES INDICATEURS D'ÉVALUATION PENSES DES L'ORIGINE DU PROJET ET FORMALISES DANS LA CONVENTION DE PARTENARIAT 268
- 3.2 UN BILAN QUANTITATIF ENCORE MODESTE 269
- 3.3 DES EFFETS « PARCOURS » POSITIFS CORROBORES PAR UNE ÉCOUTE USAGERS 271
 - 3.3.1 Une inter connaissance des acteurs Caf Cnam et ASE renforcée 271
 - 3.3.2 L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes renforcé par ce parcours 272
 - 3.3.3 Des effets sur la qualité de vie au travail des référents 273

4 UNE DECISION D'EXTENSION DU PUBLIC BENEFICIAIRE DU PARCOURS PRISE SUR LA BASE D'UNE EVALUATION PARTIELLE 274

- 4.1 LES PRINCIPAUX AJUSTEMENTS ACTES PAR LES ACTEURS DANS UN OBJECTIF DE GENERALISATION A L'ENSEMBLE DU DEPARTEMENT 275
- 4.2 L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE CE PARCOURS ATTENTIONNE DOIT ÊTRE COMPLETEE 276

[1] La mission a choisi d'approfondir l'examen d'un parcours conçu à l'initiative des acteurs locaux. Son choix s'est porté sur le parcours « Jeunes de l'Aide Sociale à l'Enfance du Lot » pour plusieurs raisons :

- le caractère interbranche et partenarial de ce parcours ;
- le public cible vulnérable, évoqué dans les COG et lors de l'entretien avec le directeur de la sécurité sociale ;
- la personnalisation de la relation usager qui se voit donner un référent allocataire ;
- une expérimentation initiée il y a plus de deux ans soit un délai suffisant pour en effectuer une première analyse.

[2] **Le parcours a pour principal objectif d'assurer l'autonomie des jeunes confiés à l'ASE dans leur relation avec les organismes de sécurité sociale (Caf et Cnam) avant la fin de leur prise en charge.** A cette fin, il vise à proposer à ces jeunes, à l'approche de leur majorité et dans leur dix-neuvième année, un accompagnement individualisé et renforcé, proposé en interbranches.

[3] La présente annexe est construite à partir de la documentation transmise par les acteurs nationaux et locaux et des auditions menées par la mission notamment lors du déplacement qu'elle a effectué à Cahors du 15 au 17 mai 2024. Elle vise à présenter de façon détaillée la genèse et la méthodologie d'élaboration de ce parcours (1), ses principales caractéristiques et sa mise en œuvre (2), les effets du parcours et son évaluation (3), ainsi que les enseignements tirés des deux années d'expérimentation locale (4).

1 L'élaboration du parcours « Jeunes ASE du Lot » trouve son origine dans la rencontre entre des orientations nationales et une conviction forte des acteurs de terrain

[4] **L'élaboration de ce parcours est une dynamique, fondée sur une expérimentation menée depuis deux ans** où chaque acteur a trouvé sa place et s'est impliqué. La mission a rencontré des acteurs convaincus de l'intérêt de ce parcours, au bénéfice des jeunes, malgré le temps nécessaire à un travail entre le département et deux caisses de sécurité sociale relevant de deux branches différentes.

1.1 Ce parcours répond à plusieurs orientations nationales de politique publique en faveur du public jeune.

1.1.1 La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018 identifie le public des jeunes ASE comme un public particulièrement vulnérable.

[5] Lancée en septembre 2018, cette stratégie nationale vise à répondre aux problématiques de reproduction de la pauvreté, de précarité des jeunes, d'insertion et d'accès aux droits. Elle s'appuie sur deux orientations prioritaires dont la lutte contre les inégalités sociales dès le plus

jeune âge. Le public des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE y est considéré comme une cible prioritaire.

[6] **Des conventions entre l'Etat local et les conseils départementaux actent un engagement partagé à lutter contre les sorties dites sans solution des jeunes de l'ASE à 18 ans.** Un référentiel d'engagements visant la préservation du lien des jeunes majeurs avec des personnes ressources, l'accès à un logement stable, l'accès à des ressources financières et aux droits, la construction d'un parcours d'insertion professionnelle et l'accès à la couverture de soins a été élaboré

[7] **Dans le département du Lot, la contractualisation a permis de créer un poste de référent parcours autonomie et de définir des objectifs communs aux OSS et au Conseil départemental (CD)** pour quatre thèmes : l'accès au logement stable, l'accès aux droits, une situation financière stabilisée, un accès effectif à la santé adapté à chaque jeune.

1.1.2 L'engagement des caisses nationales CNAF et CNAM sur la thématique du public jeune, renforcé par une dynamique conjointe a été formalisée par la signature de la convention cadre de 2022.

- Un cadre national mis en place dès 2016

[8] **Depuis 2016, la CNAM a structuré ses relations avec les conseils départementaux au travers de conventions** qui visent à :

- instaurer des contacts privilégiés entre les Départements et la branche maladie,
- simplifier les démarches et améliorer le service rendu aux enfants confiés aux services de l'Aide sociale à l'enfance,
- assurer une couverture complète et rapide de ces enfants de l'entrée dans le dispositif jusqu'à la sortie, quel que soit l'âge,
- mettre en place une offre de service complète adaptée pour les jeunes (actions de prévention, lien avec les centres d'examen de santé, appui administratif pour toute difficultés à la prise en charge des soins...).

[9] **En 2020³⁷⁵, la CNAM a mis en place deux nouvelles mesures d'accompagnement afin de compléter son action auprès du public jeunes confiés à l'ASE :**

- la prolongation de la couverture complémentaire au-delà des 18 ans ;
- le rendez-vous "accès aux droits et aux soins" à l'approche des 19 ans.

[10] **La COG CNAF 2018-2022 évoque le public des « jeunes sortants de l'ASE » dans deux de ses fiches thématiques et prévoit :**

- De soutenir l'accès à l'autonomie des jeunes en matière de décohabitation en adaptant l'offre d'accompagnement en foyer jeunes travailleurs (FJT) proposée pour les nouveaux besoins des jeunes, notamment les plus vulnérables d'entre eux³⁷⁶ ;

³⁷⁵ Lettre-réseau LR-DDO-30/2020 du 18 février 2020 « Mise en œuvre des deux nouvelles actions d'accompagnement des futurs majeurs pris en charge par l'ASE ».

³⁷⁶ Fiche thématique 3 – Soutenir les jeunes âgés de 12 à 25 ans dans leur parcours d'accès à l'autonomie.

- De prendre appui sur le développement des parcours pour améliorer la détection des droits et l'information et plus particulièrement d'élargir le rendez-vous des droits aux publics fragiles qui requièrent une attention particulière en matière d'accès aux droits, en cohérence avec le développement de parcours coordonnés en inter branches par évènement ou situation de vie³⁷⁷.

[11] **Ces orientations de la CNAM d'un côté et de la CNAF de l'autre sont également portées conjointement et seront formalisées par la signature de la convention cadre de partenariat par les deux directeurs généraux le 2 février 2022.** L'objectif principal de cette convention est de « renforcer les actions communes de la Cnam et de la Cnaf, de lutte contre le non recours aux droits sociaux et aux soins, et d'accompagnement des publics vulnérables dans une perspective d'amélioration de la qualité de service rendue à leurs usagers respectifs, ainsi que la simplification des démarches qu'ils ont à accomplir ». Afin de remplir cet objectif, les deux têtes de réseau conviennent d'agir conjointement pour définir des parcours coordonnés (événements de vie) et proposer des initiatives d'accueils coordonnés aux publics les plus vulnérables. Un modèle de convention de partenariat local en annexe de cette convention cadre facilite le déploiement de cette dynamique dans les territoires.

● Des groupes de travail thématiques associant les caisses locales

[12] **Dans le cadre de ce partenariat sont également mis en place des groupes de travail thématiques³⁷⁸ Cnaf-Cnam associant des caisses locales. La Caf et la Cnam du Lot ont participé durant l'année 2021 aux travaux du GT « jeunes ».** Le programme de travail détaillé de ce GT comprend 5 actions :

- Recenser les offres de services disponibles à l'attention des jeunes et repérer les moments clés et faits générateurs d'une offre de service Cnaf/Cnam ;
- Renforcer l'information des publics jeunes sur les offres de services et les dispositifs ;
- Elaborer un module pédagogique sur l'éducation à la protection sociale à destination des classes secondaires et des partenaires Jeunes ;
- Proposer des actions spécifiques (ex/ Rdv conjoints...) en direction de certains publics (ex/ jeunes étudiants étrangers, apprentis, Ase, etc...) avec pour sous-action « Expérimenter la mise en place d'un référent allocataire « jeune sortant d'Ase » » ;
- Identifier les besoins de partage / échange de données utiles à la bonne prise en charge du public et en conformité avec la réglementation.
- Une orientation réaffirmée dans les nouvelles COG CNAF et CNAM

[13] Dans une note du 19 septembre 2023, la CNAF décline les orientations de la COG 2023-2027 dans le champ de l'enfance et de la jeunesse la Cog 2023-2027. Elle y évoque notamment **la création d'un « parcours jeune » afin de favoriser l'accès aux droits et aux services des jeunes. Généralisé en 2025, ce parcours proposera, selon les situations de vie des jeunes, des offres de services globales conjuguant prestations et action sociale, associant les partenaires nationaux et locaux tels que la Cnam et le réseau des Cnam et/ou les conseils départementaux.**

³⁷⁷ Fiche thématique 8 – Développer l'accès aux droits.

³⁷⁸ Jeunes, aidants familiaux, précarité, séparation/mono-parents, naissance/ jeunes parents, Partage/échange de données, accueils coordonnés/ conjoints.

[14] Il proposera plusieurs niveaux d'accompagnement :

- un parcours généraliste permettant de relayer dès 16 ans de l'information sur les loisirs, l'engagement, la culture et une information favorisant l'accès aux droits lors de la décohabitation ;
- des parcours attentionnés pour les publics plus fragiles (jeunes monoparents et sortants d'Ase).

[15] Dans la COG 2023-2027, la CNAM porte l'ambition « d'éviter la rupture des droits en développant de nouveaux échanges de données de masse en interbranches et d'améliorer ou de créer des parcours communs attentionnés au bénéfice des assurés exposés à des situations complexes, ou lors d'un moment de vie particulier ». Elle évoque spécifiquement « **la démarche de généralisation du parcours « jeune » à compter de 2024-2025 (qui) s'appuie sur les travaux actuellement menés par la Cnaf et la Cnam dans leur feuille de route commune.** Deux niveaux d'accompagnement devront être généralisés : un « parcours généraliste » destiné à l'ensemble des jeunes à partir de 16 ans, « parcours attentionnés » en direction de certains publics plus fragiles : mono-parents de moins de 25 ans et jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ».

[16] **Le questionnaire confirme que la population « jeune » et particulièrement « jeunes (sortants) de l'ASE » fait l'objet de déploiements (ou de perspectives) plus ou moins avancés de la part des caisses locales.** Ainsi, 92 caisses locales (sur 271 répondants) déclarent mettre en œuvre un parcours national avec une approche attentionnée envers le public des jeunes sortants de l'ASE (et 89 envers le public jeune). Ces réponses sont très majoritairement effectuées par les Cnam (67 %) et concernent donc plus vraisemblablement la déclinaison des orientations de la Cnam précitées qu'un réel parcours usagers à l'instar de l'expérimentation du Lot. Par ailleurs, la mission a échangé avec des caisses d'autres territoires et constaté que l'état d'avancement des autres projets était très en retrait par rapport aux acteurs lotois. **Au niveau local, les organismes de sécurité sociale travaillent à créer un lien opérationnel avec le Conseil départemental et les services de l'ASE, sans lequel l'accès au public cible est particulièrement difficile à réaliser.** Un travail national CNAF, CNAM avec l'association des départements de France et l'ANDASS³⁷⁹ serait très certainement de nature à favoriser ce partenariat.

1.1.3 La CNAF mène des réflexions visant à personnaliser la relation usager dans un objectif d'accès aux droits.

[17] Dans le cadre de la COG 2018-2022, trois domaines sont identifiés afin d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur :

- La modernisation du modèle de production de service ;
- Le renforcement de l'accès aux droits ;
- Le développement des services.

[18] **La CNAF développe alors l'approche populationnelle qui lui permet d'apprécier et de traiter la situation de l'allocataire de façon globale** et non par prestations (organisation traditionnelle des Caf). « L'approche populationnelle est une démarche alternative qui n'utilise

³⁷⁹ Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé

pas la prestation comme critère de qualification d'un profil d'allocataires, mais qui s'appuie sur un ensemble de caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques pour définir un profil. Avant d'être bénéficiaire de RSA, un allocataire est avant tout un usager ayant une situation professionnelle, une situation familiale, un niveau de revenus et une adresse qui vont conditionner ses besoins et attentes vis-à-vis de la Caf et déterminer les prestations légales et autres offres de service de la Branche dont il pourra bénéficier »³⁸⁰.

[19] Afin d'apporter un accompagnement individualisé et personnalisé à des publics cibles dits « de niche » et identifiés en raison de leur grande fragilité sociale³⁸¹, la CNAF va développer dans le même temps le référent allocataire.

[20] Celui-ci prend en charge l'accompagnement administratif de l'allocataire. Cet accompagnement (différent de l'accompagnement social effectué par un travailleur social) a pour objectifs :

- De favoriser l'autonomie de l'usager dans ses démarches administratives, leur compréhension mais également l'utilisation des outils numériques ;
- De proposer des services personnalisés dans le but d'améliorer les interactions avec la Caf, de fluidifier les démarches, d'éviter les erreurs dans les déclarations et, in fine, d'améliorer l'accès aux droits.

[21] Les différentes approches évoquées supra nécessitent d'être articulées au plus près des besoins des publics identifiés. Elles peuvent ainsi s'avérer complémentaires notamment dans le cas du public jeune/ jeunes ASE :

³⁸⁰ Dossier Repères – L'approche populationnelle : premiers enseignements. 2022

³⁸¹ Le référent allocataire et la démarche Parcours s'inscrivent dans une logique d'aller vers et ont pour point commun de mettre l'accent sur le sens et la plus-value d'un accompagnement personnalisé des allocataires rencontrant des difficultés particulières.

Schéma 1 : Comparaison des deux modalités organisationnelles de l'approche populationnelle et du référent allocataire

	Approche populationnelle	Référent allocataire
Cible (Exemple)	 Jeunes de 18 à 25 ans	 Jeunes sortant de l'ASE → <u>Sous-segment restreint des 18-25 ans ayant une fragilité particulière</u>
Besoins prioritaires de la cible (Exemple)	 « Parcours d'intégration Nouvel allocataire » pour connaître les droits auxquels ils peuvent prétendre et les offres de service Caf Sensibilisation sur certains événements/situations de vie généralement présents sur ce segment (ex : colocation, 1 ^{er} emploi, vie maritale, 1 ^{er} enfant)	 Aide à l'insertion (emploi, logement) Information sur le déblocage de l'ARS consignée et le renouvellement automatique des droits C2S Sensibilisation sur les démarches à effectuer avant 19 ans pour prévenir les ruptures de droits → <u>Besoins spécifiques par rapport au segment des 18-25 ans</u>
Prise en charge Caf (Exemple)	 Par un groupe d'agents maîtrisant les prestations versées au segment, connaissant leurs principaux besoins et adaptant les modalités de délivrance du service en fonction (ex : recours aux modes de contact préférentiels)	 Par quelques agents du groupe « 18-25 ans » formés aux spécificités du sous-segment, dédiant ½ journée par semaine à l'accompagnement de ces jeunes (ex : RDV conjoints Caf-Cpam, ateliers de sensibilisation) → <u>Référents allocataires au sein d'un groupe Approche populationnelle</u>

Source : CNAF Dossier repères – L'approche populationnelle : premiers enseignements.

1.2 Dans le Lot, une méthode de conception du parcours qui embarque tous les acteurs du territoire dans une logique d'expérimentation

[22] La dynamique projet employée par les acteurs lotois est un facteur qui a contribué et contribue indéniablement encore aujourd'hui à la réussite de l'expérimentation au bénéfice des jeunes confiés à l'ASE.

[23] Piloté par la Caf, le projet a rencontré les attentes des autres acteurs du territoire et a permis de les fédérer autour d'objectifs communs à forts enjeux sur ce territoire décrit comme vieillissant et où les jeunes, y compris les mineurs non accompagnés ou jeunes majeurs étrangers, sont vus comme une richesse à soutenir dans leur parcours d'autonomisation.

1.2.1 Un projet initié par la branche famille autour d'intérêts communs

[24] Dans le cadre des orientations nationales exposées supra, la Caf du Lot a été à l'initiative de la proposition de ce parcours attentionné pour les jeunes confiés à l'ASE. **Depuis 2019 la CAF du lot et la Cnaf copilotent un groupe de travail national visant à expérimenter un accompagnement attentionné et personnalisé auprès de publics ciblés³⁸² et mis en œuvre par un référent allocataire identifié comme l'interlocuteur unique pour les questions liés à la Caf pendant la durée de l'accompagnement.** Initialement trois puis six Caf se sont portées volontaires pour mettre en place localement ce « parcours jeunes ASE » ; elles sont réunies régulièrement³⁸³ pour faire le point sur l'avancée de la mise en œuvre locale et proposer à terme une offre de déploiement.

[25] **Après un travail partenarial entre la Caf et la Cnam du Lot afin de construire une offre d'accompagnement commune pour ce public spécifique et dans une logique interbranches, le projet a été présenté formellement au Conseil départemental³⁸⁴ en avril 2021 (deux séances tripartites préparatoires s'étaient tenues en janvier et mars 2021).**

[26] Les travaux de construction du parcours se sont déroulés durant toute l'année 2021 et ont débouché sur sa mise en place effective début 2022 dans le cadre d'une **convention de partenariat entre le Département, la Caf et la Cnam du Lot**. Cette convention contient les engagements de chaque partenaire, les modalités de collaboration entre eux et les personnes ressources nommément désignées au sein des trois institutions.

[27] La mission note que l'engagement du Conseil départemental aux niveaux technique et politique est un élément clé de la réussite du parcours³⁸⁵.

[28] A l'initiative du projet, la Caf du Lot reste le pilote et le moteur principal du parcours, conformément aux orientations des COG CNAF et CPAM 2023-2027.

1.2.2 Un projet fédérateur et approprié par les acteurs de terrain

[29] **L'élaboration du projet a associé les trois institutions Caf, CPAM et Conseil Départemental à plusieurs niveaux : la direction, l'encadrement intermédiaire et les agents au contact des jeunes** ont tous été associés à la démarche. Chaque acteur, de la place qu'il occupe soutient et met en œuvre le parcours.

[30] Les trois directions ont impulsé et conçu le projet, en ont arrêté les grandes lignes et garantissent les conditions de sa mise en œuvre. Les cadres sont en charge de la mise en œuvre opérationnelle du projet, notamment la phase d'identification et de contact avec les jeunes

³⁸² A l'origine un autre public était identifié (allocataires précaires avec indus répétés) mais n'a finalement pas bénéficié de l'expérimentation.

³⁸³ Lors de son déplacement à Cahors, la mission a pu participer à la réunion de ce GT le 15 mai en présence des Caf du Lot, de l'Orne et de l'Allier et de la direction réseau de la CNAF. Les Caf du Calvados et des Pyrénées Atlantiques étaient excusées alors que la Caf des Ardennes a arrêté le projet.

³⁸⁴ Étaient présentes la directrice adjointe des solidarités en charge de l'enfance, la famille et la santé, la coordinatrice Cellule MNA Jeunes Majeurs et la référente des parcours autonomie.

³⁸⁵ D'autres territoires qui avaient manifesté l'intérêt de mettre en œuvre ce parcours ont abandonné faute de portage politique et/ou technique des conseils départementaux concernés.

bénéficiaires. Enfin, les professionnels au contact des jeunes mettent en œuvre le parcours avec eux.

[31] **Les travaux d'élaboration du parcours ont également associé les partenaires locaux** qui prennent en charge ce public. Ainsi outre les structures³⁸⁶ et professionnels prenant en charge les jeunes ASE, la mission locale et la Maison des Adolescents de Cahors ont été invités à une réunion de présentation, d'information et d'échange sur le parcours.

[32] **Cette méthodologie participative d'élaboration du parcours qui a duré plus d'une année a permis à chacun de s'approprier les objectifs généraux et les modalités de mise en œuvre attendues de la part de chaque acteur.** Ainsi au moment du démarrage de l'expérimentation début 2022, les rôle et place de chacun étaient définis et connus.

[33] Plus concrètement deux rendez-vous ont permis aux acteurs du territoire de se retrouver autour de ce projet, de **créer de l'inter connaissance institutionnelle** et de s'identifier institutionnellement et personnellement :

- Le cycle de formation des référents Caf et Cpm et de leur encadrement de novembre 2021 à janvier 2022 ;

 FORMATION REFERENT ALLOCATAIRE Public : JEUNES MAJEURS SORTANT DE L'ASE				
	Date	Thème	Public concerné	Intervenants
Présentation du projet d'expérimentation aux référents Caf et Cpm	26/11/2021 14h - 17h	Présentation du projet d'expérimentation aux référents Caf et Cpm (Les éléments de contexte et les objectifs, le public concerné par l'expérimentation, l'offre de service Caf/Cpm, les missions et activités des référents Caf et Cpm, les outils à disposition des référents Caf et Cpm, l'évaluation de l'expérimentation, le planning de mise en œuvre de l'expérimentation)	Référents Caf et Cpm	Managers Caf et Cpm
La protection de l'enfance dans le département du Lot	17/12/2021 9h - 12h	Présentation de la protection de l'enfance de la Lot, des modalités de prise en charge et d'accompagnement, du Contrat Jeune Majeur et du public MNA.	Référents Caf et Cpm / encadrement	Professionnels ASE : référente autonomie et coordonatrice cellule MNA
Dispositifs et offres de service jeunes	11/01/2022 14h - 17h	La Maison des Adolescents et des jeunes	Référents Caf et Cpm / encadrement	Professionnels de la structure
	25/01/2022 14h - 17h	La Mission locale	Référents Caf et Cpm / encadrement	Professionnels de la structure
Conduite d'un entretien	31/01/2022 14h - 17h	Techniques d'entretien principalement accès pour un jeune public et détresse sociale	Référents Caf et Cpm / encadrement	IRPS

Source : Caf du Lot

- La présentation aux partenaires du parcours en avril 2022 en amont des tout premiers rendez-vous de jeunes.

³⁸⁶ Maisons d'enfants à caractère social, lieux de vie, Résidence habitat jeunes.

[34] Les acteurs rencontrés par la mission ont apprécié ces rendez-vous et sont en demande de nouvelles rencontres afin d'entretenir la dynamique partenariale initiée ou renforcée par la mise en œuvre du parcours.

[35] La mission a constaté lors de son déplacement la grande qualité des liens institutionnels et interpersonnels qui unissent les acteurs lotois autour de ce projet. **Cette dimension de « partenariat institutionnel à visage humain » paraît centrale dans la réussite du projet.** La mission constate que ce partenariat n'a pas été acquis sans faire l'objet d'un travail conséquent par des rencontres régulières pendant plus d'un an en amont du début effectif du parcours. Il se poursuit par des échanges réguliers entre les parties prenantes et la tenue régulière d'un comité de suivi de l'expérimentation.

2 Le parcours « jeunes ASE du Lot » repose sur une référence personnalisée et une association de l'utilisateur.

2.1 Un parcours « processé » et adapté au public cible

2.1.1 Le public cible retenu dans le cadre de l'expérimentation

[36] Lors des premières réflexions³⁸⁷ le public cible a été restreint aux jeunes placés en famille d'accueil ou en établissement qu'ils aient ou non l'intention de signer un contrat jeune majeur. Etaient exclus les jeunes faisant l'objet d'un accompagnement éducatif en milieu ouvert et les mineurs non -accompagnés.

[37] Dès mai 2021, le public cible est élargi aux mineurs non accompagnés partant du constat que ce public nécessite d'être accompagné dans ses démarches administratives, notamment l'obtention de la complémentaire santé solidaire (C2S). Ainsi si **le nombre de jeunes MNA fluctue sur la période de l'expérimentation**³⁸⁸, ils **représentent une proportion non négligeable du nombre de jeunes bénéficiant du parcours**³⁸⁹ (un tiers au moment du déplacement de la mission).

[38] Le public concerné par l'expérimentation, qui se déroule de février 2022 à décembre 2023, est constitué des **jeunes pré-majeurs et majeurs domiciliés sur le territoire de Cahors, bénéficiant d'une mesure de placement à l'ASE et affiliés au régime général de la sécurité sociale.**

[39] Chaque jeune ainsi identifié s'est vu proposer l'entrée dans le parcours Caf/ Cnam.

2.1.2 Les objectifs assignés à ce parcours rencontrent l'objectif d'autonomisation de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance

[40] L'offre d'accompagnement Caf/ Cnam consiste à :

- Mettre en œuvre un accompagnement renforcé des jeunes pré majeurs et jeunes majeurs ;

³⁸⁷ Réunion de janvier et mars 2021.

³⁸⁸ Au 30/06/2023 : 77 jeunes dont 43 MNA ; au 31/12/2023 : 70 jeunes dont 30 MNA ; au 30/04/2024 : 80 jeunes dont 23 MNA.

³⁸⁹ Au 30 juin 2023, ils représentent 56 % puis 43 % au 31/12/2023 et 29 % au 30 avril 2024.

- Impulser une dynamique et un maillage partenarial dense au bénéfice de ce public vulnérable.

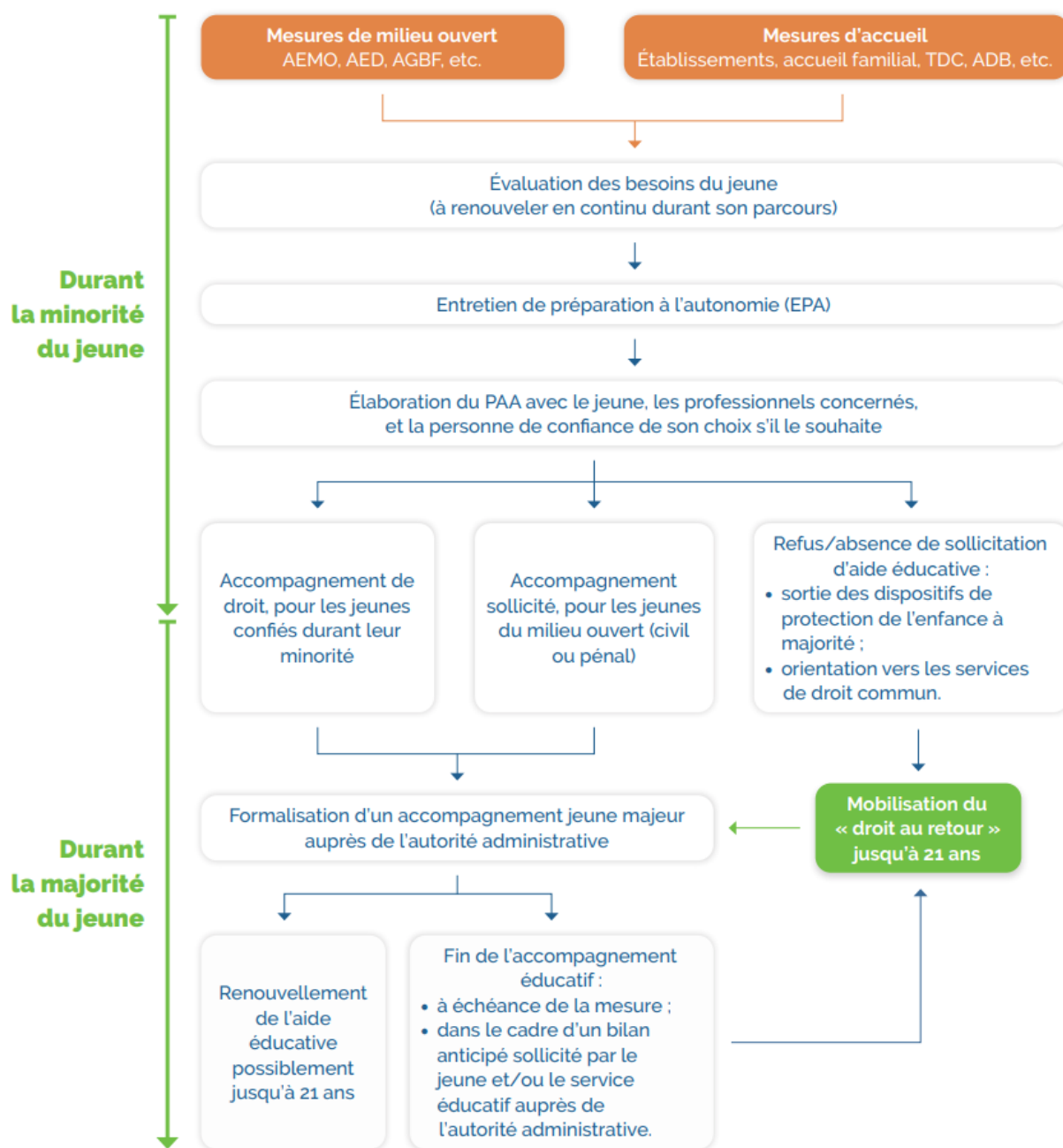
[41] A cette fin, l'accompagnement doit s'inscrire dans une démarche préventive et pro-active qui s'intègre dans le parcours vers l'autonomie du jeune porté par l'aide sociale à l'enfance³⁹⁰. **Le parcours Caf/ Cnam doit permettre au jeune qui en bénéficie de développer son autonomie administrative et numérique dans ses démarches avec les organismes de sécurité sociale.**

[42] **Le Parcours Caf/ Cnam s'intègre à la démarche d'élaboration du projet d'accès à l'autonomie (PAA)** qui « constitue le dernier projet d'accompagnement du parcours du jeune en protection de l'enfance. Il s'appuie sur les éléments de progression et les besoins restant à pourvoir, tels qu'identifiés par le jeune depuis ses 16 ans » et dans la phase d'accompagnement qui se situe autour du passage à la majorité³⁹¹. De ce point de vue, le moment où le parcours Caf/ Cnam est proposé aux jeunes est pertinent puisque le PAA « formalise les futures étapes au regard des besoins identifiés du jeune, et précise les conditions et les modalités de son accompagnement par les professionnels de protection de l'enfance, mais aussi des autres professionnels pertinents ».

³⁹⁰ Recommandations de bonnes pratiques professionnelles du 6 février 2024, relatives à l'amélioration de la prise en charge des personnes accompagnées à leur sortie des dispositifs de protection de l'enfance : volet 2 relatif à l'accompagnement vers l'autonomie

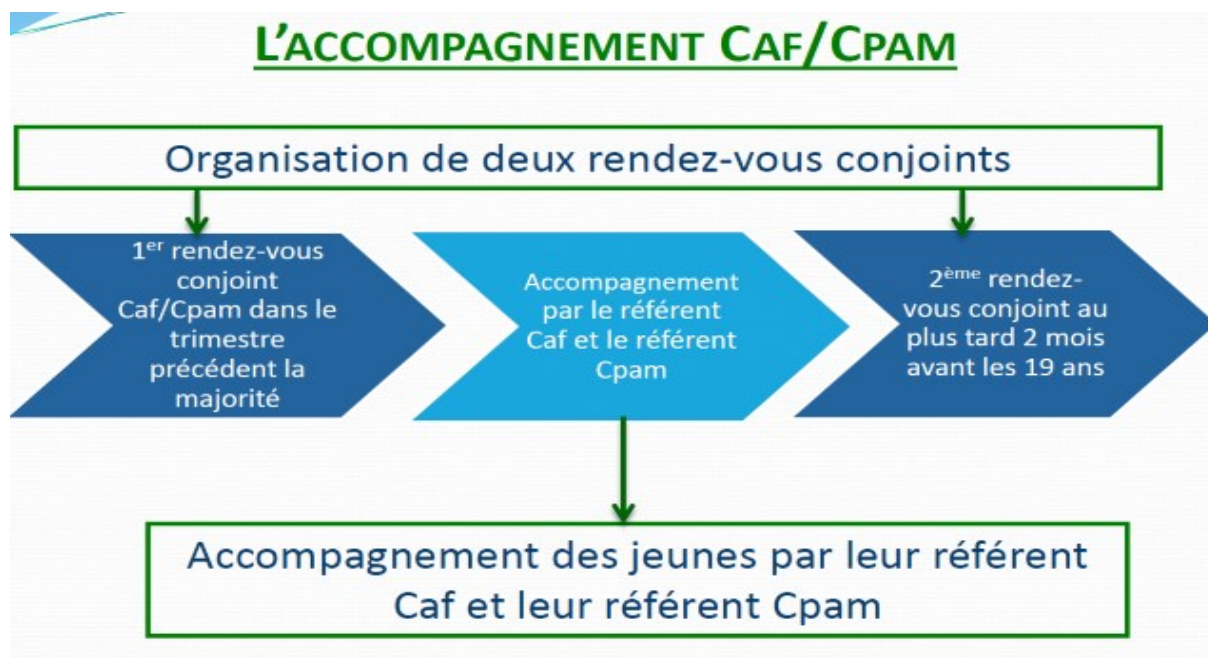
³⁹¹ loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant : mise en place d'un entretien/projet d'accès à l'autonomie en continuité du PPE (à 17 ans)

Schéma 2 : Etapes de l'accompagnement administratif jeune majeur – Logigramme



Source : HAS, recommandations de bonnes pratiques professionnelles du 6 février 2024

2.1.3 Un parcours jalonné, à durée déterminée et dont le contenu s'adapte aux besoins du jeune



Source : PPT de présentation de l'expérimentation pour la mission

[43] L'offre d'accompagnement repose ainsi sur l'organisation de **deux rendez-vous conjoints d'accès aux droits et aux soins** :

- Un **premier rendez-vous est proposé à tout jeune confié à l'ASE au cours du trimestre précédant sa majorité.**

[44] Ce premier rendez-vous conjoint (réfèrent Caf et réfèrent Cnam) a lieu à l'accueil de la Caf, en présence de l'éducateur de la structure de placement ou de l'assistante familiale qui accueille le jeune. Il permet :

- L'identification du réfèrent Caf et du réfèrent Cnam par le jeune avec remise des coordonnées ;
- Une prise de connaissance commune et le recueil des informations utiles sur la situation du jeune et ses projets (diagnostic) ;
- Un point sur son degré d'autonomie dans ses démarches administratives et dans l'utilisation des outils numériques ;
- La proposition d'un accompagnement et d'une orientation adaptés à ses besoins ;
- La promotion du caf.fr et du compte Ameli ;
- La remise d'une pochette et de fiches thématiques (santé, logement, insertion, contacts Caf et Cnam, sites et partenaires utiles...) et la mise à disposition de cette information par voie dématérialisée.

[45] Une trame de rendez-vous conjoint a été formalisée à cet effet.

[46] A l'issue de ce premier rendez-vous, l'accord du jeune pour bénéficier du parcours est sollicité par les référents.

- **Un second rendez-vous est proposé au plus tard 2 mois avant les 19 ans du jeune, à l'approche de l'échéance du droit à la C2S.**

Ce rendez-vous se déroule à l'accueil de la Cpam et a pour objectifs de :

- Accompagner le jeune dans la constitution de sa demande de Complémentaire Santé Solidaire s'il est éligible ;
- Renouveler l'information des services et dispositifs qui peuvent lui être proposés par l'Assurance Maladie pour lui permettre de s'insérer durablement dans un parcours de soins ;
- Lui proposer, si besoin un examen de prévention santé et/ou un accompagnement par le service Mission Accompagnement Santé qui pourra, le cas échéant, l'orienter vers le service social en cas de freins psycho sociaux détectés ;
- Faire le point sur ses droits Caf actuels et potentiels et établir un bilan des démarches entreprises et de l'accompagnement mis en œuvre par son référent Caf depuis le premier rendez-vous.

[47] Ce second rendez-vous conjoint vient théoriquement clore l'accompagnement proposé au jeune et donc formaliser son passage vers le droit commun. Dans la pratique, la mission a constaté qu'aussi bien pour les jeunes que pour les référents la possibilité de poursuivre des contacts privilégiés perdurent à l'issue du parcours.

[48] Afin de faciliter la disponibilité des jeunes et l'organisation des professionnels qui les accompagnent (au moins pour le premier rendez-vous) ceux-ci sont proposés les mercredis et vendredis après-midi. Si la modalité du rendez-vous sur place est privilégiée, les référents s'adaptent également aux contraintes de jeunes et peuvent proposer de les tenir en visioconférence ou par téléphone.

[49] **Entre ces deux jalons, l'accompagnement se déroule sur une période d'un an et est individualisé**, en fonction des besoins et de la situation de la personne. Le jeune peut solliciter à sa convenance les référents dont il a le numéro (personnel pour la Caf et ligne institutionnelle dédiée pour la Cpam). L'accompagnement peut prendre la forme d'échanges téléphoniques, de rendez-vous sur place mais également d'orientation vers d'autres partenaires. Si des démarches sont à effectuer (ouverture de droits, dossiers de prestation), c'est le référent du jeune qui les effectue et reste en lien avec lui de bout en bout. Les référents effectuent également des appels auprès du jeune et envoient des sms pour leur donner des infos. La mission n'a pas relevé de cadre commun d'action pour les référents qui procèdent chacun selon leur propre pratique.

2.2 Des modalités de mises en œuvre personnalisées

2.2.1 Le référent (Caf et Cnam) pierre angulaire du parcours et visage de la Sécurité sociale

[50] Tout au long de son parcours, le jeune bénéficie d'un lien privilégié avec la Sécurité sociale via un référent de la Caf³⁹² et un référent de la Cnam.

- **Le référent Caf a pour mission d'être l'interlocuteur privilégié du jeune pour toutes questions liées à la Caf. Il informe, oriente et accompagne le jeune dans ses démarches d'accès aux droits et aux services en :**
 - Proposant et fixant les modalités d'un accompagnement adapté aux besoins du jeune ;
 - Fixant les modalités de l'accompagnement ;
 - Co construisant avec le jeune un plan d'accompagnement avec des actions à court/moyen terme ;
 - Mettant en œuvre ou en s'assurant de la mise en œuvre des actions proposées dans le plan d'accompagnement ;
 - Orientant vers les partenaires et dispositifs adaptés qu'ils soient locaux ou nationaux ;
 - Gérant et/ou coordonnant le traitement du dossier.
- **Le référent Cnam appartient à la mission accompagnement santé. Il informe et accompagne le jeune dans ses démarches d'accès aux droits et d'accès aux soins en :**
 - Proposant si besoin et avec l'accord du jeune un accompagnement par un agent de la Mission Accompagnement Santé ;
 - Etablissant un plan d'actions à réaliser par le jeune avec le soutien de l'agent Cnam, identifié et interlocuteur unique ;
 - S'assurant de la mise en œuvre des actions par le jeune, étape par étape ;
 - Gérant et/ou coordonnant le traitement de son dossier ;
 - Orientant vers les partenaires et dispositifs adaptés.

[51] Ces référents se distinguent du travail social en ce qu'ils proposent un accompagnement administratif visant à :

- Favoriser l'autonomie de l'utilisateur dans ses démarches et dans l'utilisation des outils numériques ;
- Proposer des services personnalisés dans le but d'améliorer les interactions avec les organismes de sécurité sociale, de fluidifier les démarches et d'éviter les erreurs de déclarations ou le non-recours et in fine d'améliorer l'accès aux justes droits des jeunes.

³⁹² 3 agents de la Caf avec des profils variés ont été désignés, sur la base du volontariat, pour assurer cette fonction. Pour la Cnam, ce sont les collaboratrices de la mission accompagnement santé qui assurent cette fonction.

- **Le référent de l'ASE** a pour principales missions de :
 - Assurer la **référence éducative et administrative** de tous les jeunes majeurs du département (tous les jeunes confiés sont reçus en entretien à leurs 17 ans en lien avec les équipes enfance du Département)
 - **Coordonner les différents intervenants** autour des situations individuelles.
 - Repérer les situations afin de faciliter le droit au retour des jeunes majeurs n'ayant pas sollicité de contrat jeunes majeurs ou l'ayant arrêté.
 - Construire tous les **outils d'informations à destination des jeunes majeurs** (guides, droit à la consultation du dossier ASE etc...).
 - Diffuser et informer : formation des assistants familiaux, commissions fonds d'aide aux jeunes (FAJD)....
 - **Développer les partenariats** (CPAM, CAF, Mission locale...) pour l'harmonisation des dispositifs et le ciblage et accompagnement des jeunes.

2.2.2 Des outils de communication et de suivi du parcours construits localement

- Les outils de communication et d'information à destination des jeunes

[52] Les acteurs locaux ont conçu des **outils supports du parcours qui sont remis au jeune lors du premier rendez-vous dans une pochette « Mes démarches avec la CPAM et la CAF en toute autonomie »**. Au dos de cette pochette figurent les coordonnées génériques des lieux où les jeunes peuvent venir à la rencontre des OSS³⁹³; les numéros des référents sont remis au moyen de cartes de visites.

[53] **Les documents remis dans la pochette sont adaptés à la situation du jeune rencontré**. Ce sont des fiches thématiques qui donnent les enjeux, démarches et contacts, intitulées :

- « Pour vos démarches » ;
- « Être jeunes parents » ;
- « Vacances et loisirs » ;
- « Logement » ;
- « Insertion » ;
- « Handicap » ;
- « Conditions d'ouverture de droits Caf » ;
- « Démarches déconsignation de l'allocation de rentrée scolaire »³⁹⁴ ;
- « 16-25 ans l'assurance maladie vous accompagne »³⁹⁵.

³⁹³ La CPAM est implantée à Cahors et à Figeac. La CAF est située à Cahors et effectue une permanence hebdomadaire à Figeac.

³⁹⁴ Fiche de la Banque des Territoires.

³⁹⁵ Recueil de fiches sur les thématiques suivantes : le compte Ameli, les conditions d'ouverture de droits à l'assurance maladie, la carte Vitale, l'aide médicale d'Etat, la complémentaire santé solidaire, le choix du médecin traitant, l'arrêt maladie, les difficultés d'accès aux droits et/ou aux soins, contraception et grossesse, la prévention santé, la vaccination.

[54] Ces documents conçus à partir des documents nationaux ont été adaptés aux jeunes et au territoire avec le rappel systématique des différentes coordonnées locales, y compris des partenaires. **Si les documents n'ont pas été conçus avec des jeunes, ils ont été relus par un groupe de jeunes avec les professionnels de l'ASE.** Leurs contributions ont été prises en comptes avant que les documents ne soient utilisés lors des rendez-vous.

[55] De l'avis des jeunes et des professionnels les accompagnant lors des premiers rendez-vous, cette documentation est très utile car le premier rendez-vous est dense et les jeunes peuvent ne pas être concernés immédiatement par leur contenu. Le fait de les avoir leur permet de retourner chercher l'information au bon moment.

● Les outils de suivi du parcours

[56] **Il n'existe pas d'outil de suivi commun Caf/ Cnam des parcours. De l'avis des référents rencontrés par la mission, un tel outil serait précieux pour partager l'information entre référent en temps réel et être plus efficient dans les actions d'aller-vers et les propositions faites aux jeunes en cours de parcours.**

[57] Côté Cnam, le suivi du parcours repose sur l'utilisation du logiciel Bali (logiciel utilisé par les MAS) en créant une catégorie « jeune ASE ». En effet, l'ensemble des jeunes qui entrent dans le parcours est déjà connu par la MAS qui a ouvert des droits aux jeunes à la demande du Conseil départemental. Les jeunes ont déjà bénéficié d'un bilan de santé par le centre de santé, cette proposition étant systématique pour tout jeune au moment de son entrée à l'ASE.

[58] Côté Caf, la caisse locale a conçu un outil ad hoc sous forme de classeur excel « Trame 1^{er} entretien et plan d'accompagnement Jeunes ASE placés ». Il est constitué de plusieurs onglets :

- « Présentation rôle référent + RDV1 » qui propose le script pour les référents face au jeune lors du premier RDV ;
- « Fiche Jeune » qui recense les principales informations administratives concernant le jeune ;
- « Situation et Projets » qui fait le point sur différents items : situation scolaire/ professionnelle, logement, situation familiale, handicap, mobilité et qui demande au jeune s'il envisage de « signer un contrat jeune majeur avec le Conseil Départemental » ;
- « Autonomie administrative et sur les outils numériques » en lien avec les objectifs du parcours, qui pose des questions évaluatives et sollicite l'accord du jeune à la suite de la formulation d'une proposition d'accompagnement dans les démarches administratives et en ligne de la Caf. Pour chaque proposition, l'accord du jeune est recueilli et noté ;
- « Orientations et actions » avec la mention des documents remis en fonction de la situation du jeune ; la proposition d'un nouveau rendez-vous selon la modalité souhaité par le jeune et une information + proposition d'accompagnement dans la démarche de récupération de l'allocation de rentrée scolaire dès les 18 ans du jeune ;
- « Synthèse » qui récapitule les éléments des premiers onglets sur une fiche unique ;

- « Plan d'accompagnement » qui permet au référent d'avoir une vue sur l'ensemble de l'accompagnement et de consigner toutes les démarches, actions et contacts avec le jeune.

[59] Concernant les entretiens conjoints, chaque référent dispose de sa propre grille, intégrée au classeur Excel pour la Caf et sous forme de document word pour la Cpm « Trame d'entretien RDV conjoint CAF/ CPAM/ ASE – Grille CPAM » ; celle-ci reprend de façon beaucoup plus succincte des éléments contenus dans les différents onglets du classeur Caf.

[60] **Une mise en partage de ces outils aurait une valeur ajoutée certaine pour les référents et pour les jeunes.**

3 Le parcours jeunes ASE produit des effets positifs, parfois au-delà des attentes et donne satisfaction aux usagers

3.1 Des indicateurs d'évaluation pensés dès l'origine du projet et formalisés dans la convention de partenariat

[61] **Dès le début des échanges, l'intérêt de disposer d'un dispositif d'évaluation est établi par les responsables du projet.**

[62] **Dans la convention de 2022, 3 batteries d'indicateurs (pour l'essentiel des indicateurs d'activités) sont formalisées qui sont ajustées dans la convention de 2023 :**

- des indicateurs Caf et Cpm :
 - Nombre de jeunes placés atteignant la majorité dans l'année ;
 - Nombre de jeunes placés orientés par l'ASE vers la Caf et la Cpm pour un rendez-vous ;
 - Nombre d'abandons en cours d'accompagnement et motif d'abandon ;
 - Ecoute usagers jeunes ;
 - Ecoute Référent Caf et Référent Cpm ;
 - Ecoute Référent Ase.
- des indicateurs Caf :
 - Nombre de jeunes accompagnés par un référent Caf ;
 - Durée moyenne de l'accompagnement ;
 - Nombre de RDV ou de prises de contact par jeune Allocataire => Référent ;
 - Nombre de RDV ou de prises de contact par jeune Référent => Allocataire ;
 - Nombre d'ouvertures de droits par prestations légales servies par la Caf ;
 - Nombre d'ouvertures de droits par prestations extra-légales servies par la Caf ;
 - Nombre d'orientations vers les partenaires ;

- Acquisition d'une autonomie numérique (utilise le Caf.fr pour ses démarches) ;
 - Acquisition d'une autonomie administrative (informe la Caf en cas de besoin) ;
 - Nombre de dossiers avec indus/rappels pendant l'accompagnement.
- des indicateurs Cpm :
- Taux de renouvellement Complémentaire santé solidaire à 17 ans et 10 mois ;
 - Taux de jeunes majeurs sortant notifiés par le Département à la Caisse accompagné des coordonnées pour mise à jour du dossier et programmation du rendez-vous « accès aux droits et aux soins » ;
 - Taux de jeunes majeurs sortant du dispositif et accompagnés dans le cadre du rendez-vous « accès aux droits et aux soins » avant les 19 ans ;
 - Taux de jeunes de 17 ans ayant bénéficié d'une information/sensibilisation collective de la part de l'Assurance Maladie (en option si action mise en œuvre) ;
 - Nombre de renouvellements de Complémentaire santé solidaire à 19 moins deux mois ;
 - Nombre de prises en charge par la Mission Accompagnement Santé ;
 - Nombre d'orientations partenaires internes ;
 - Nombre d'orientations partenaires externes.

[63] **Ces indicateurs n'abordent pas l'évaluation du service rendu à l'usager et du parcours sous l'angle du jeune** même si dès le début une écoute usagers jeunes et référents Caf et Cpm (étendue aux référents ASE) est prévue dans la convention. Ainsi **ne sont pas mesurés l'évolution de l'autonomie du jeune ni les effets sur la logique préventive du parcours en matière d'accès aux droits et aux soins.**

[64] Le dispositif d'évaluation est complété par une écoute usagers réalisée à partir de questionnaires à destination des jeunes accompagnés, des professionnels de l'Ase et du Référent Caf et Cpm.

3.2 Un bilan quantitatif encore modeste

[65] **La modestie du bilan quantitatif tient tout d'abord au petit nombre de jeunes concernés pendant les deux premières années.** En effet, afin de favoriser une dynamique d'acteurs locaux de proximité et de concentrer les efforts sur une petite échelle, le projet a concerné uniquement le public des jeunes placés à Cahors, (84 entre d'avril 2022 à avril 2024 soit deux ans).

Nombre de jeunes accompagnés

Nombre de jeunes orientés par l'ASE (entre avril 2022 et avril 2024)	Nombre de jeunes reçus au 1 ^{er} RDV	% de jeunes reçus au 1 ^{er} RDV	Nombre de jeunes accompagnés	% de jeunes accompagnés
84	74	88%	67	91%

Nombre de jeunes dont l'accompagnement est terminé

Nombre de fins d'accompagnement	% de fins d'accompagnement	Durée moyenne des accompagnements
27	40%	308 jours

Source : Caf du Lot – Données au 30 avril 2024

[66] **En termes de contenu et d'effets de l'accompagnement personnalisé proposé dans le parcours, il n'existe pas de données de contacts compilées dans un tableau de bord.** Ces données sont recueillies individuellement dans les supports de chaque caisse et ne font pas l'objet à l'heure actuel d'un traitement et d'une corrélation avec les autres données recueillies.

[67] **De même l'objectif principal du parcours, l'accès à l'autonomie administrative et numérique du jeune vis-à-vis des caisses de sécurité sociale ne fait pas l'objet de mesure globale.** Seule la Caf mesure cet indicateur et uniquement sur la base des déclarations du jeune lors du dernier rendez-vous.

Pour les jeunes dont l'accompagnement est terminé

Nombre de jeunes ayant acquis une autonomie administrative	% de jeunes ayant acquis une autonomie administrative	Nombre de jeunes ayant acquis une autonomie numérique	% de jeunes ayant acquis une autonomie numérique
12	44%	14	52%

Source : Caf du Lot – Données au 30 avril 2024

[68] **A ce stade, le bilan quantitatif est axé sur les ouvertures de droits, accompagnements et orientations effectués par chaque organisme.**

ACCOMPAGNEMENT CAF	ACCOMPAGNEMENT CPAM (02/2023 - 04/2024)
26 ouvertures de droits AL (Allocation Logement)	95 droits ouverts ou mis à jour (coordonnées du contact, carte vitale, médecin traitant, protection universelle maladie)
1 ouverture de droit PPA (Prime d'activité)	8 accompagnements numériques sur Ameli.fr
2 ouvertures de droit AAH (Allocation aux Adultes Handicapés)	4 orientations vers le Centre d'examen de Santé
➤ 42% des jeunes accompagnés ont bénéficié d'une ouverture de droits Caf.	4 orientations pour des soins (2 dentaires; 1 optique; 1 généraliste)
6 accompagnements pour la récupération de droits ARS (Allocation de Rentrée Scolaire) auprès de la CDC	29 orientations autres (2ième RDV majorité pris ou à prendre)

Source : Caf – Cpm du Lot – Données au 30 avril 2024

3.3 Des effets « parcours » positifs corroborés par une écoute usagers

[69] Une écoute usagers est mise en place via un questionnaire à destination des jeunes accompagnés, des professionnels de l'Ase et des référents Caf et Cpm.

3.3.1 Une inter connaissance des acteurs Caf Cpm et ASE renforcée

[70] L'élaboration et la mise en œuvre du parcours ont pris appui sur une méthode projet que les acteurs ont pu parfois qualifier de « chronophage ». En effet, des réunions régulières ont rassemblé les acteurs du projet aux différentes étapes et ont permis d'échanger sur les cadres et contraintes de chaque institution. Pour autant, **l'organisation de temps d'échange à tous les niveaux institutionnels, de la direction jusqu'aux agents au contact des jeunes, ont permis une acculturation importante dans les trois institutions.** La confiance nécessaire à la réussite du projet a été un objet de travail dont chacun s'est emparé.

[71] **Les actions de sensibilisation et d'information réalisées entre professionnels ont également joué un rôle important.** Les acteurs envisagent de reconduire ce type de réunion en y associant les référents allocataires qui n'avaient pu être présents lors des premières présentations et d'inviter plus largement les structures en charge du public jeunes ASE.

[72] Lors de son déplacement la mission a constaté, au-delà des procédures en place, la qualité des liens interpersonnels entre les agents des différentes institutions. Les retours, plus négatifs qui ont pu être évoqués à la mission, sont le fait d'agents qui n'ont pas été inclus initialement dans ce travail de connaissance/ reconnaissance institutionnel et qui n'étaient pas au clair avec les objectifs et le contenu du parcours ; les critiques portant sur des sujets étrangers au parcours.

[73] La mission note que les actions envisagées sont de nature à répondre à ces nouveaux besoins et a suggéré aux directions de formaliser un outil à destination des professionnels de l'ASE et des structures d'accueil des jeunes (en protection de l'enfance mais également plus largement auprès de partenaires type mission locales et MDA). **Cet outil de communication présenterait le parcours, ses objectifs, son contenu et ses modalités sous forme d'infographie sur un flyer.**

[74] La mission relève que la mise en œuvre de ce parcours a permis de construire des liens entre les institutions qui permettront de développer d'autres projets partenariaux pour d'autres publics communs. La directrice de la MDA a pu indiquer à la mission que depuis la mise en œuvre de ce parcours, il arrive que les professionnels fassent des orientations vers la Caf ou la Cnam, ce qu'ils ne faisaient pas avant et que le questionnaire d'accueil des jeunes à la MDA a été modifié pour intégrer une approche plus fine des droits sociaux.

3.3.2 L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes renforcé par ce parcours

[75] La mission a pu s'entretenir avec quatre jeunes³⁹⁶ durant son déplacement. Tous ont été en capacité de parler du parcours qui leur a été mis en visibilité grâce aux deux jalons des RDV conjoints. Ils ont tous fait référence à leurs interlocuteurs dédiés et à la documentation qui leur avait été remise. Même s'ils ne s'en servent pas dans l'immédiat, ils savent que cette ressource existe et s'y sont déjà intéressés pour celles qui concernent leur situation actuelle.

[76] Cette visibilité sur le fait d'être dans un parcours et singulièrement d'y être acteur pourrait être renforcée selon l'analyse de la mission en remettant systématiquement au jeune à l'issue du premier rendez-vous conjoint la fiche de synthèse existante dans la trame Caf qu'il conviendrait de compléter des éléments Cnam. Ceci redonnerait par ailleurs un intérêt supplémentaire au fait que les deux rendez-vous et singulièrement le premier demeurent conjoints. Le jeune serait ainsi en possession d'un document récapitulant son parcours personnalisé.

[77] Concernant la durée du parcours, les jeunes répondant au questionnaire de satisfaction indique majoritairement qu'elle n'est pas suffisante. Par ailleurs la mission a noté un flou au sujet de la fin du parcours que ce soit pour les référents Caf et Cnam comme pour les jeunes. Théoriquement clos à la fin du deuxième rendez-vous conjoint, le parcours peut perdurer dans le temps par la permission (voire l'incitation) donnée au jeune de continuer à contacter le référent. Lorsqu'il a été établi, le lien peut être difficile à rompre et l'orientation du jeune vers le droit commun de la relation allocataire/ assuré n'est pas assuré. La mission préconise que cette fin de parcours, ce relai soit formalisé afin qu'il ne repose pas uniquement sur la qualité du lien établi, laissant ainsi une responsabilité et une charge sur les référents. La mission estime que la fin du parcours doit être évaluée lors du dernier RDV en fonction du niveau d'autonomie atteint par le jeune ou de l'imminence de démarches à réaliser. Ainsi lors du dernier RDV la fin du parcours est formulée au jeune, tout en laissant par exemple un mois de contact supplémentaire et les contacts de droit commun lui sont remis. Si le jeune a besoin d'un temps supplémentaire, la prolongation est formalisée pour une durée et l'atteinte d'objectifs précis en termes d'autonomie ou d'ouverture de droits.

³⁹⁶ Dont deux jeunes majeurs étrangers, une jeune femme handicapée en cours d'ouverture d'une tutelle. Trois jeunes étaient encore dans le parcours et l'un d'eux l'avait terminé.

[78] **Les retours des questionnaires renseignés par les jeunes lors du dernier rendez-vous sont positifs** et indiquent que :

- Globalement l'ensemble des jeunes estiment qu'un lien de confiance a été établi avec la Caf et la Cbam grâce au parcours ;
- Avant le parcours, 73 % des jeunes ne connaissent pas la Caf et la Cbam ;
- Après le parcours, 82 % estiment mieux connaître les services, les aides possibles et les modalités de contact avec la Caf et la Cbam et 73 % estiment mieux connaître les informations et les démarches vis-à-vis de la Caf et la Cbam.

[79] **Les professionnels de l'ASE trouvent une réelle plus-value pour les jeunes et eux-mêmes et considèrent que ce parcours favorise l'accès aux droits et aux soins.**

3.3.3 Des effets sur la qualité de vie au travail des référents

[80] **Le déploiement du parcours n'a pas impliqué de modification de l'organisation interne des caisses. La mission a noté qu'il constitue une plus-value pour l'exercice des missions des agents.**

[81] Concernant les agents de la Cbam, ce sont les personnels de la MAS qui sont mobilisés. Côté Caf, trois gestionnaires conseils exercent les fonctions de référent allocataire. Ceux-ci ont été choisis sur la base du volontariat et de compétences et connaissances spécifiques :

- Compétences et appétence pour la relation de service (écoute active et pédagogie) ;
- Compétences réglementaires et législatives ;
- Connaissances des partenaires et des circuits dédiés ;
- Connaissances des erreurs allocataires les plus fréquentes ou des causes de leurs incompréhensions.

[82] Par ailleurs, **avant le lancement de l'expérimentation, les agents ont été formés collectivement et accompagnés pour mener à bien leur mission.** Ils ont bénéficié de formation sur les thématiques suivantes :

- Conduite de l'entretien public jeune ;
- Utilisation de la trame d'entretien et d'accompagnement ;
- Protection de l'enfance / Protection des mineurs non accompagnés / Contrat Jeune Majeur ;
- Parcours et offres d'action sociale ;
- Dispositifs jeunes et offres locales jeunes.

[83] Les référents rencontrés par la mission ont tous fait état d'effets positifs du parcours sur l'exercice de leur mission au quotidien :

- Pour les référentes de l'ASE, celles-ci se disent déchargées des démarches liées à l'accès aux droits sociaux des jeunes qui nécessitent une grande disponibilité et une grande technicité. Leur charge mentale liée à ces démarches se trouve réduite et elles sont sécurisées par le fait que le jeune reçoit une information complète et parfaitement adaptée à sa situation. Elles savent également qu'une relation s'instaure entre le jeune et les référentes Caf et Cnam qui permet des échanges réguliers et en tant que de besoin ;
- Pour les référentes Cnam, le parcours permet une corde de rappel pour les démarches importantes dans l'année des 18 ans : ouverture du compte Ameli, renouvellement de la C2S notamment ;
- Pour les référentes Caf, la mise en œuvre de ce parcours a constitué un enrichissement de leurs missions au quotidien par le lien direct et privilégié avec les jeunes. Le référent allocataire connaît davantage les besoins et les attentes de ce public et développe des compétences pour y répondre au mieux. Cette expertise et les modalités de mise en œuvre de ce parcours sont transférables à la prise en charge d'autres publics.

[84] Globalement, les référents Caf et Cnam expriment une réelle satisfaction à accompagner ce public. Ils considèrent que cette mission donne un nouveau sens à leur métier et leur permet d'acquérir de nouvelles compétences notamment relationnelles³⁹⁷.

[85] Le point d'amélioration indiqué à la mission par les référents est celui des outils communs de suivi du parcours. En effet, comme expliqué supra ceux-ci sont à ce jour conçus par institution et mériteraient d'être partagés afin de faciliter la fluidité des informations entre les acteurs et éviter des actions d'aller-vers les jeunes erratiques. Le maniement des outils actuels peut être qualifié de lourd. Pour autant la mission considère que la conception de l'outil conçu par la Caf est particulièrement pertinente et gagnerait à être complété par les agents de la Cnam, (indépendamment du renseignement de leur logiciel BALI) au moins pour les données de contact. En attendant des avancées techniques hypothétiques, la mission a suggéré aux directions de mettre en place un share point pour échanger l'ensemble des informations prévues dans la convention de façon plus fluide.

4 Une décision d'extension du public bénéficiaire du parcours prise sur la base d'une évaluation partielle

[86] L'expérimentation est arrivée à son terme en décembre 2023. Un bilan réunissant l'ensemble des acteurs devait être effectué au premier trimestre 2024 mais n'a pu se tenir en raison d'évènements conjoncturels multiples. Aussi, le déplacement de la mission a été l'occasion pour les acteurs d'échanger ces premiers éléments de bilan même si les perspectives 2024 étaient déjà arrêtées :

- Généralisation de l'expérimentation à l'ensemble du département ;

³⁹⁷ Retour des questionnaires de satisfaction.

- Evolution de l'offre de service Caf et Cnam et des modalités d'accompagnement.

4.1 Les principaux ajustements actés par les acteurs dans un objectif de généralisation à l'ensemble du département

[87] **Les acteurs souhaitent généraliser à l'ensemble du département la mise en œuvre de ce parcours. Le public cible quant à lui n'est à ce stade pas modifié** : il s'agit toujours des jeunes placés à l'ASE³⁹⁸, au moment du passage à leur majorité. Cette étape est pour autant importante en ce qu'elle va mobiliser un plus grand nombre de professionnels référents Caf, Cnam et concerner davantage de professionnels éducatifs. Le travail partenarial va, à nouveau, être déterminant dans le succès de cette généralisation. Les directions envisagent une nouvelle réunion de l'ensemble des parties prenantes de la mise en œuvre du parcours.

[88] **Les premières analyses des questionnaires de satisfaction ont permis d'identifier des pistes d'amélioration** et notamment :

- **Le fait de distinguer le public MNA des autres jeunes pour l'organisation du 1^{er} Rdv** :
 - Le rendez-vous avant 18 ans pour les MNA ne semble pas pertinent en raison de l'absence de titre de séjour permettant l'ouverture de droits côté Caf ;
 - En revanche, il faut maintenir ce rendez-vous pour les jeunes hors MNA dans le cadre de leur parcours vers l'autonomie.
- **Le fait de modifier ou d'améliorer l'offre de service et notamment l'accompagnement sur les outils numériques et le premier rendez-vous dont le caractère conjoint est remis en cause par les référents.** Le premier rendez-vous pourrait n'être mené que par le référent Caf pour gagner en lisibilité pour le jeune. En effet, les jeunes ont indiqué que ce premier RDV comportait beaucoup d'informations et la mission a pu constater auprès des jeunes rencontrés une certaine confusion entre les référents, les organismes et les informations dispensés à chacun. Pour autant **la mission est réservée sur le fait de ne plus mener les rendez-vous conjointement car elle y voit un risque que la Caf et la Cnam mènent des parcours parallèles et non plus conjoints** et que ces pratiques multiplient les interlocuteurs auprès du jeune dans une démarche qui n'aurait plus sa cohérence d'ensemble.

[89] **La mission a relevé également certains points d'amélioration possible**, complémentaires de ceux évoqués supra :

- **Les outils de travail et d'évaluation de l'autonomisation du jeune** : lui remettre la fiche de synthèse à l'issue du premier rendez-vous ; évaluer son autonomie dans les démarches administratives et numériques via un court questionnaire de sorte à être en capacité de mesurer son évolution.
- **Formaliser d'autres jalons entre les deux rendez-vous**, autour de risques de rupture identifiés pour les jeunes (exemple renouvellement de la C2S pour les jeunes étrangers,

³⁹⁸ La mission relève que certains territoires travaillent autour d'un public plus large des jeunes suivis par l'ASE. Se pose également la question des jeunes sortant des dispositifs de la protection judiciaire de la jeunesse.

délivrance du titre de séjour). Cette identification permettrait de développer à ces moments précis des actions d'aller-vers et donnerait une nouvelle dynamique au parcours.

4.2 L'évaluation de l'impact de ce parcours attentionné doit être complétée

[90] Le dispositif d'évaluation pensé par les acteurs de terrain repose sur :

- Les indicateurs définis dans la première convention tripartite de 2022 et actualisés dans celle de 2023 ;
- Le dispositif d'écoute usagers via le renseignement d'un questionnaire adressé aux jeunes bénéficiaires, aux référents ASE, Caf, Cnam et aux professionnels en charge du suivi éducatif des jeunes concernés.

[91] **Ce dispositif ne permet pas de mesurer les effets du parcours en lien avec l'objectif assigné à ce parcours.** La mission a constaté qu'il y avait un décalage entre l'objectif attendu : l'autonomisation du jeune et les indicateurs retenus et renseignés. Si les indicateurs Caf (uniquement) contiennent deux items en lien avec l'objectif d'autonomisation (acquisition d'une autonomie numérique (utilise le Caf.fr pour ses démarches) et acquisition d'une autonomie administrative (informe la Caf en cas de besoin) existe dès la convention de 2022 ; les résultats de ces deux indicateurs ne sont pas renseignés dans le bilan (annexe 3) de la convention de 2023.

[92] Lors des échanges avec la mission, il a été mis en avant la **nécessité de se doter d'un outil permettant de formaliser l'évolution du jeune en termes d'autonomie dans ses démarches administratives et numériques.** Quelques questions évaluatives seraient intégrées lors des deux rendez-vous et permettraient ainsi de mesurer la progression du jeune en la matière.

[93] La mission note une confusion méthodologique sur l'objet de l'évaluation à mener entre l'expérimentation (qui inclut le process) et le parcours lui-même, incluant sa finalité qui est partagée par les acteurs et qui vise à l'autonomisation administrative et numérique du jeune.

[94] **Au moment de l'extension du dispositif, il paraît donc indispensable de réajuster la méthodologie d'évaluation afin de pouvoir réellement mesurer les effets de ce parcours sur les bénéficiaires directs que sont les jeunes pris en charge par l'ASE.**

[95] La mission a sollicité auprès des acteurs des données dont ils ne disposent pas sans reconstitution préalable afin de tenter de produire une évaluation du parcours et de l'impact du parcours. Dans une perspective de poursuite et de déploiement ces données devront être recueillies à l'avenir :

- Afin de permettre une comparaison avec un public qui n'en a pas bénéficié, les résultats d'accès aux droits, de contacts entrants et sortants avec les OSS et la progression de l'autonomie du jeune dans ses démarches seraient relevés pour le public des jeunes placés à l'ASE hors Cahors (qui n'ont pas bénéficié du parcours par définition) ;
- Afin de mesurer dans le temps les effets du parcours en termes d'autonomie, il pourrait être prévu une étude de cohorte avec les jeunes ayant bénéficié du parcours en les comparant

à ceux qui n'en ont pas bénéficié et en regardant le niveau d'autonomie dans les démarches, de juste recours aux droits sociaux.

[96] **L'efficience et la soutenabilité ont été évoquées lors du déplacement de la mission, dans le contexte de généralisation du parcours à l'ensemble du territoire départemental.** La mission a donc sollicité les caisses afin d'obtenir des éléments permettant d'évaluer la charge effective de travail des professionnels référents, mettant en œuvre le parcours. Ces éléments et leur analyse doivent être considérés avec prudence eu égard au faible nombre de cas sur lesquels ils portent, le choix ayant été fait de ne considérer que les parcours totalement terminés.

- La Caf du Lot a mené un travail afin d'évaluer la charge représentée par sa mise en œuvre³⁹⁹. **Les 32 jeunes dont la prise en charge est achevée début 2024 ont représenté pour les référentes Caf 126h35 de travail** de la préparation du 1^{er} rendez-vous à la tenue du 2^{ème} rendez-vous et incluant toutes les démarches (suivi des dossiers, contact avec le jeune ou ses éducateurs référents, accompagnement aux démarches, traitement des demandes des jeunes). En dehors des parcours qui n'ont pas été à leur terme (9 situations), **le temps de travail par jeune varie de 3 heures à 7h20 maximum** pour un jeune qui a eu 10 contacts avec son référent durant l'accompagnement (5 entrants et 5 sortants) alors que la moyenne des contacts par jeune se situe un peu en dessous des 4 (avec en moyenne deux fois plus d'appel du référent vers le jeune). Seules 7 prises en charge n'ont pas donné lieu à ouverture de droits ou versement d'une prestation sur la durée de l'accompagnement. **Des données fournies par la Caf du Lot, il semble se dessiner un impact du parcours sur les jeunes en termes d'autonomie acquise via l'accompagnement et de meilleure ouverture des droits mais ces éléments méritent d'être confirmés par une étude portant sur une période plus longue et sur une population plus importante.**
- Pour la Cnam, le déploiement du parcours s'appuyant sur la MAS, il ne génère pas de charge RH supplémentaire liée à une réorganisation interne de la caisse. Il implique une montée en compétences des agents concernant les spécificités de ce public (jeune étranger compris) et leur suivi.
- **Concernant l'évaluation du temps de travail, il est estimé, en moyenne par parcours à 4h45⁴⁰⁰.**

³⁹⁹ Dans un autre département, le temps de travail Caf dédié au parcours est de 190 heures/an pour l'accompagnement de 35 jeunes.

⁴⁰⁰ Temps moyen estimé à partir de 19 dossiers clôturés après extraction de BALI.

Tableau 1 : Estimation du temps de travail moyen des référents Cpm par décomposition du process Parcours jeunes ASE

Phase	Temps CPAM en minutes	Fréquence/observations
Envoi liste initiale par le CD à la CAF	Sans objet	
Planification du RdV1 par la CAF	Sans objet	
Adressage Planning par la CAF à la CPAM	Sans objet	2 /mois
Enregistrement planning par la CPAM	5	2 /mois
Préparation 1er rdv	15	par dossier
Réalisation 1er RdV	60	par assuré
Enregistrement BALI	15	par dossier
Suivi actions BALI	40	pour 3 actions en moyenne (C2S majoritairement)
Suivi relation tél	21	pour 7 rel tel en moyenne
Suivi rdv	123	pour 2 rdv en moyenne
Planification RDV 2 par la CPAM	10	
Adressage Planning par la CPAM à la CAF	5	1 fois par mois
TOTAL	284	soit 4h et 44 minutes par dossier + 15 minutes par mois pour l'enregistrement des plannings

[97] Au final, la mise en œuvre du parcours jeunes ASE du Lot implique un temps de travail des référents des caisses de Sécurité sociale d'une dizaine d'heures par jeune suivi sur la durée du parcours, actuellement de 12 mois. Les gains du parcours concernant la meilleure information des jeunes, leur autonomie acquise vis-à-vis des démarches administratives et les ouvertures de droits constatées mais également les retours positifs des éducateurs et des assistants familiaux sur la sécurisation des démarches des jeunes, permettent de formuler l'hypothèse d'un investissement positif tant pour les jeunes que pour les caisses. **La mission encourage les acteurs à vérifier cette hypothèse par la mise en place d'une évaluation d'impact sur la base des éléments précités.**

ANNEXE 9 : Evaluation des effets du parcours « Création d'entreprise » à l'aide des données de la branche recouvrement

ANNEXE 9 : EVALUATION DES EFFETS DU PARCOURS « CREATION D'ENTREPRISE » A L'AIDE DES DONNEES DE LA BRANCHE RECOUVREMENT.....	279
1 OBJECTIFS DE L'EVALUATION DU PARCOURS : IDENTIFIER ET QUANTIFIER LES EFFETS DU PARCOURS CREATION D'ENTREPRISE SUR SES BENEFICIAIRES ET SUR LES URSSAF.....	281
1.1 RAPPELS SUR LE PARCOURS CREATION D'ENTREPRISE DE L'URSSAF.....	281
1.2 OBJECTIFS ET MODALITES DE L'EVALUATION	283
1.3 L'EVALUATION D'IMPACT DU PARCOURS NECESSITE DE MOBILISER PLUSIEURS TYPES DE DONNEES QUI N'ONT PAS TOUTES ETE DISPONIBLES.....	284
2 PRESENTATION DES DONNEES UTILISEES POUR MENER L'EVALUATION DU PARCOURS.....	288
2.1 LES DONNEES COLLECTEES AUPRES DE LA BRANCHE RECOUVREMENT	288
2.1.1 A la maille nationale	288
2.1.2 En Languedoc-Roussillon.....	291
2.2 LES INDICATEURS D'IMPACT CHOISIS POUR EVALUER LES EFFETS DU PARCOURS	292
2.2.1 Le respect de l'échéance de la première déclaration par les auto-entrepreneurs.....	292
2.2.2 La conformité du premier versement réalisé par les AE et les TI au réel.	293
2.2.3 Le bénéfice de l'ACRE pour les primo-créateurs (AE et TI au réel) de moins de 26 ans	293
3 ANALYSES DESCRIPTIVES DES PRIMO-CREATEURS DE 2023, DE LEURS CONTACTS AVEC L'URSSAF ET DU RESPECT DE LEURS OBLIGATIONS VIS-A-VIS DE L'URSSAF.....	294
3.1 QUI SONT LES PRIMO-CREATEURS DE 2023 ?	294
3.1.1 Une répartition régionale des primo-créateurs qui suit l'activité économique du pays	294
3.1.2 Une population relativement jeune, active sur un nombre limité de secteurs très divers	296
3.1.3 Les femmes, une population sous-représentée parmi les primo-créateurs.....	298
3.2 LES CONTACTS ENTRE LES PRIMO-CREATEURS ET LES URSSAF.....	300
3.2.1 Analyse des contacts entrants en 2023 au niveau national.....	300
3.2.2 Contacts sortants en Languedoc-Roussillon	302
3.3 ANALYSES DES TROIS INDICATEURS D'IMPACT CHOISIS POUR L'EVALUATION : OBLIGATIONS DECLARATIVES (AE) ET DE PAIEMENT, ET BENEFICE DE L'ACRE	303
3.3.1 Respect de l'échéance de la première déclaration par les AE.....	303
3.3.2 Conformité du premier versement.....	305
3.3.3 Part des moins de 26 ans bénéficiaires de l'ACRE.....	308
3.4 TYPOLOGIE DES AE PRIMO CREATEURS OBTENUE PAR METHODE DE « CLUSTERING ».....	310
3.5 OBSERVATION DES INDICATEURS D'IMPACT SUR LES GROUPES AINSI OBTENUS.....	314
4 EVALUATION DES EFFETS DU PARCOURS	316
4.1 AU NIVEAU NATIONAL : APPLICATION D'UNE METHODE D'APPARIEMENT, UTILISANT LES CONTACTS ENTRANTS POUR IDENTIFIER LES PRIMO-CREATEURS BENEFICIAIRES DU PARCOURS	318
4.1.1 Impact des contacts entrants sur la première déclaration des AE	318
4.1.2 Impact des contacts entrants sur la conformité du premier versement.....	321

4.1.3	<i>Impact des contacts entrants sur le bénéfice de l'ACRE.....</i>	322
4.2	APPROCHE REGIONALE : RESULTATS OBTENUS EN APPLIQUANT DES METHODES DIFFERENTES DANS DEUX REGIONS (LANGUEDOC-ROUSSILLON ET MIDI-PYRENEES).....	322
4.2.1	<i>Eléments de contexte à prendre en considération pour interpréter les résultats : une amélioration tendancielle des déclarations et des paiements est à l'œuvre sur la période couverte par l'étude</i>	322
4.2.2	<i>Evaluation des effets du parcours pour les AE autour du seuil de 30 ans fixé par l'URSSAF Languedoc-Roussillon.....</i>	324
4.2.3	<i>Analyse de l'impact des contacts sortants en Languedoc -Roussillon</i>	325
4.2.4	<i>Evaluation des effets en Midi-Pyrénées du parcours mis en place à grande échelle à partir de juillet 2023</i>	328
5	SYNTHESE DES TRAVAUX REALISES.....	328

[1] Parmi les différentes méthodes d'évaluation, la mission a souhaité approfondir dans quelle mesure, sous quelles conditions et comment, des méthodes quantitatives d'exploitation de données d'organismes de sécurité sociale permettent d'identifier et de mesurer les effets d'un parcours usagers. Pour cela, elle s'est penchée sur le parcours proposé par les Urssaf aux travailleurs indépendants (TI) primo-créateurs d'entreprise, aujourd'hui dénommé « Mes premiers mois avec l'Urssaf ». A partir de ce parcours particulier, l'étude vise également à tirer des enseignements plus généraux sur l'évaluation de parcours usagers.

[2] Ce parcours a été choisi parmi les cinq approfondis par la mission car il a été modélisé de manière relativement simple par l'Urssaf, qu'il offre un recul de plusieurs années de mise en œuvre et que les travaux de cadrage ont conclu que la branche recouvrement serait celle qui fournirait le plus de données utilisables pour évaluer un parcours.

[3] Après avoir exposé la démarche générale de l'évaluation visée (1), la présente annexe détaille les données collectées (2), les statistiques descriptives des TI primo-créateurs que leur exploitation a permises (3). Enfin, elle expose et discute les résultats obtenus, en utilisant des méthodes économétriques, à la recherche des effets de ce parcours sur ses bénéficiaires et sur les Urssaf, et cherche à dégager des enseignements méthodologiques généralisables (4 et 5).

1 Objectifs de l'évaluation du parcours : identifier et quantifier les effets du parcours création d'entreprise sur ses bénéficiaires et sur les Urssaf

1.1 Rappels sur le parcours création d'entreprise de l'Urssaf⁴⁰¹

[4] L'Urssaf a mis en place un parcours destiné aux TI créateurs de leur entreprise, en affichant dans l'instruction à son réseau deux objectifs principaux :

- Accompagner les travailleurs indépendants créateurs d'entreprise lorsqu'ils ne sont pas encore familiers des différents services à contacter ou ne connaissent pas encore leurs droits ou obligations.
- Prévenir les potentielles difficultés susceptibles de générer une charge de travail ultérieure en URSSAF.

[5] Le premier objectif est tourné vers les besoins des usagers. Outre leurs obligations, la connaissance des droits assurantiels ouverts par les cotisations (retraite, indemnités journalières maladie, action sociale, ...) est mise en avant par l'Urssaf Caisse nationale. Le second objectif répond à des préoccupations de charge de travail, et même d'efficacité de la branche. Ainsi, ce parcours est aussi conçu comme un investissement dans les premiers temps de relations, dont il est attendu des retours en termes de moindres charges d'activités ultérieures (moins de contacts entrants et sortants, moins d'anomalies à rectifier, moins de taxation d'office à diligenter). De manière plus implicite, d'autres objectifs sont poursuivis. Ainsi, aux deux objectifs précités,

⁴⁰¹ Ces éléments sont repris de l'annexe 6, qui présente de manière détaillée ce parcours, dont ne sont rappelées ici que des caractéristiques importantes pour son évaluation.

l'Urssaf en ajoute un troisième : positionner l'Urssaf comme acteur de référence parmi les organismes de sécurité sociale pour les TI. Enfin, l'instauration de ce parcours poursuit également un objectif de communication externe, d'amélioration de l'image de la branche.

[6] Ce parcours a été progressivement mis en place à l'échelle nationale à partir de fin 2019 (après une expérimentation dans quelques Urssaf, dont l'Urssaf Languedoc-Roussillon à partir de début 2018), et déployé de manière plus uniforme dans une nouvelle version, dénommée « Mes premiers mois avec l'Urssaf », à partir de juillet 2023.

[7] La cible de l'offre est correctement définie, constituée de l'ensemble des TI dès le moment de l'immatriculation de leur nouvelle entreprise, quel que soit le statut de celle-ci : TI « au réel » (aussi qualifiés de TI « classiques », environ 15 % des primo-créateurs) ; ou auto-entrepreneurs (AE, environ 85 % des primo-créateurs), régime de déclaration du chiffre d'affaires simplifié, ouvert sous condition de chiffre d'affaires maximum. Le parcours est proposé aux AE pour une durée de 9 mois, et aux TI « au réel » pour une durée de 15 mois.

[8] Dans sa version en vigueur, le contenu du parcours est structuré en quatre axes (voir tableau ci-dessous). La version 2023 du parcours se veut plus digitale que la précédente de 2019 (notamment par l'importance accordée aux « lettres d'informations » (newsletters) mensuelles), plus encore pour les AE auxquels les Urssaf ne sont pas tenues de proposer un rendez-vous en début de parcours.

Tableau 1 : Vision d'ensemble du parcours créateur d'entreprise

	Moments du parcours	Objectifs	Moyens mis en oeuvre
1^{er} axe : présentation des premières démarches suite à la création de l'entreprise	Dans les 30 jours suivant l'affiliation	-Proposer les services et accompagnements -Première information sur les obligations et démarches, et sur le lien contributions / prestations sociales	-Courriel initial (modèle national) ou téléphone à défaut. -Orientation vers pages internet dédiées, invitations à s'abonner aux newsletters mensuelles (distinctes selon AE et TI au réel), et à créer son compte en ligne. - Proposition d'un rendez-vous individuel (physique ou téléphonique): systématiquement pour TI au réel. Pour AE : laissé à la discrétion des régions, et en tout état de cause si le créateur le demande.
2^{ème} axe : proposition de	Tout au long du parcours	-En complément de l'information dématérialisée et du RDV le cas échéant,	-Webinaires ou ateliers collectifs, pilotés au niveau de

participation à des actions collectives		apporter une information opérationnelle sur le périmètre de la protection sociale	chaque Urssaf en intégrant une dimension partenariale.
3^{ème} axe : actions proactives (contacts sortants) dans une logique de prévention	En cas de risques d'anomalies (déclaration ou paiement)	-Alerter avec une visée pédagogique pour prévenir ou limiter les effets des anomalies	- Suivi régulier du compte du cotisant (impayés, débit/crédit, absence de déclaration de CA, ...), à l'aide de requêtes de repérage des anomalies -Appels téléphoniques ou courriels sortants de l'Urssaf
4^{ème} axe : support tout au long de l'accompagnement (contacts entrants)	A la demande des créateurs	-Répondre aux demandes d'informations diverses et prendre en charge directement des actes de gestion courant du compte	-Organisation middle office (« cellule ») préconisée - Contacts (mèls, téléphones) dédiés à l'offre.

Source : synthèse établie par la mission

[9] L'ensemble des canaux de contact sont utilisables par les créateurs et leurs interlocuteurs en Urssaf, avec une place prééminente pour les courriels puisqu'en première intention, la proposition de l'offre aux nouveaux créateurs se fait par envoi d'un mèl lorsque l'adresse est connue de l'Urssaf.

1.2 Objectifs et modalités de l'évaluation

[10] La mission a mobilisé le pôle data de l'Igas pour chercher à identifier et à quantifier les effets propres au parcours, d'abord pour les TI qui en sont bénéficiaires, mais aussi sur l'activité des Urssaf, en prenant pour références premières les objectifs du parcours affichés par la branche recouvrement elle-même.

[11] En substance, l'évaluation consiste à identifier des groupes de bénéficiaires effectifs de l'offre (ou « groupes traités », pour reprendre la terminologie usuelle pour ce type d'études) et à les comparer, en observant des variables d'intérêt mesurant les effets de l'offre, à des groupes pertinents de non bénéficiaires (ou « groupes non traités »). Tout l'enjeu consiste à obtenir des groupes traités et non traités aux caractéristiques suffisamment proches (au bénéfice du traitement près) pour que les écarts mesurés sur les variables d'intérêt puissent être attribués au « traitement » (le bénéfice du parcours dans le cas d'espèce) et non à des caractéristiques non prises en compte des TI, ou à d'autres facteurs indépendants du parcours qui ne seraient pas pris en compte].

[12] Ce type d'évaluation n'avait pas encore été mené par l'Urssaf, qui a néanmoins mis en place des instruments de suivi des activités liées à ce parcours, pour certains encore en train d'être affinés au moment de la mission, de même qu'une écoute usager régulière des primo-créateurs d'entreprise.

[13] A la connaissance de la mission, de telles évaluations n'ont pas plus été réalisées par un autre organisme de sécurité sociale sur un autre parcours usagers. Plusieurs explications à cela peuvent être avancées : des caractéristiques de ces parcours (début, fin, bénéficiaires, objectifs, ...) insuffisamment précises pour mener une évaluation rigoureuse, le manque de données directement rattachables au parcours, le faible recul sur la plupart des parcours pour permettre une évaluation *ex post*, le besoin de prioriser des ressources évaluatives rares sur des instruments d'action publique considérés à plus forts enjeux sociaux ou budgétaires.

[14] Identifier et mesurer l'impact d'un parcours usagers se heurte aussi à des problématiques, certes classiques pour des évaluateurs, mais majeures dans le cas des organismes de sécurité sociale. En effet, la sécurité sociale connaît des changements très fréquents de réglementation, de son organisation, des outils utilisés par les caisses, ayant pour objet et/ou pour effet d'améliorer ou altérer la relation usagers. Tout l'enjeu consiste alors à chercher à isoler l'effet du seul parcours.

[15] Enfin, dans le cas du parcours création - comme pour d'autres - , il ne peut pas être fait abstraction du contexte économique, en particulier parce que la période de déploiement du parcours (2019-2024) a inclus la pandémie de la covid avec des effets lourds sur l'activité des TI ainsi que sur leurs relations avec les Urssaf qui ont accompagné en 2020 et 2021 de manière massive les entreprises rencontrant des difficultés à acquitter leur contributions sociales (report de cotisations, adaptation des échéanciers, plan d'apurement, recouvrement amiable privilégié, mobilisation de l'action sociale pour les TI, ...).

[16] Le parcours création d'entreprise de l'Urssaf a été choisi par la mission pour réaliser cette étude car c'est pour lui que les limites ci-dessus exposées sont apparues les plus surmontables.

1.3 L'évaluation d'impact du parcours nécessite de mobiliser plusieurs types de données qui n'ont pas toutes été disponibles

[17] Les données à utiliser pour évaluer un parcours comme le parcours création peuvent se regrouper en trois ensembles : les caractéristiques des usagers, les caractéristiques du parcours et les effets attendus.

[18] Toutes ces données n'ont pas pu être obtenues par la mission, comme les retracent les tableaux ci-dessous. Certaines n'ont pas été demandées à l'Urssaf ou aux autres branches impliquées dans le parcours, soit que leur indisponibilité était avérée, soit que le temps dévolu à la mission n'aurait pas permis de les exploiter.

[19] Premièrement, des données relatives aux caractéristiques descriptives des TI primo-créateurs, en tant que personnes et en tant qu'entreprises. Disposer de ces informations est particulièrement pertinent s'agissant du parcours création car les TI recouvrent des situations socio-économiques très diverses. De plus, elles sont indispensables pour mener certaines méthodes d'évaluation, notamment les méthodes d'appariement (voir partie 4), amenant à

constituer des groupes aussi comparables que possibles. Ces données ont été transmises et utilisées par la mission après avoir été anonymisées.

Tableau 2 : Indicateurs de caractéristiques des TI primo-créateurs identifiés comme pertinents par la mission

Indicateurs	Disponibilité
Numéro du compte entreprise (primo-création)	Oui
Date de création	Oui
Femme / homme	Oui
Date de naissance ou âge du créateur	Oui
Localisation géographique	Oui (département)
Statut de l'entreprise (AE, TI au réel)	Oui
Secteur d'activité (code activité principale exercée (APE), aussi appelé code NAF (nomenclature nationale d'activités française))	Oui
Formation et niveau d'étude	Non
Expérience professionnelle préalable	Non (NB : par définition, pour les primo-créateurs il s'agit de la première expérience de création d'entreprise)
Situation vis-à-vis d'autres organismes de sécurité sociale ou services publics (ex : prestations allouées, accompagnement par France travail, respect des obligations déclaratives (DGFIP, CNAF...))	Non demandé

[20] Deuxièmement, des données permettant d'identifier les TI bénéficiaires effectifs du parcours, la nature des contacts, services et prestations (le « traitement ») dont chacun a bénéficié. Ces données sont centrales, et renvoient à la définition même du parcours (usagers cibles, contenu), aux modalités de relations telles qu'elles sont prescrites par les instructions nationales mais aussi aux modalités de mise en œuvre pouvant différer selon les territoires. Comme développé dans la partie 3, les données de contact sont au cœur de l'évaluation d'un parcours usagers.

Tableau 3 : Indicateurs de bénéfice du parcours identifiés comme pertinents par la mission

Indicateurs	Disponibilité
Marqueur du TI dans les SI l'identifiant comme étant dans la cible des primo-créateurs à accompagner.	Non disponible de manière fiable au niveau national avant début 2024. Disponible en Languedoc-Roussillon de 2018 à octobre 2023.
Marqueur du TI dans les SI comme étant effectivement engagé dans le parcours.	Non disponible
Date et nature (en principe, courriel) du premier contact de proposition par l'Urssaf du parcours	L'envoi de ce courriel de présentation de l'offre n'est pas tracé dans les SI nationaux.
Bonne réception et suite donnée à ce premier contact par le TI (ouverture, lecture, clic sur les liens actifs du courriel)	Non disponible
Rendez-vous de proposition de l'offre (modalité, date)	Non disponible directement (ni au niveau national, ni en Languedoc-Roussillon).
Historique des contacts entrants : dates, canaux (accueil physique, téléphonique, mël) et motifs	Disponible
Historique des contacts sortants : dates, canaux (accueil physique, téléphonique, mël) et motifs	Non disponible au niveau national. Disponible en Languedoc-Roussillon
Création d'un compte en ligne	Non disponible
Abonnement aux lettres d'informations (« newsletters »)	Non disponible
Participation à des ateliers ou webinaires	Non disponible
Traces de navigation numérique sur les portails de l'Urssaf, utilisation des simulateurs et robots interactifs	Non demandés / Non disponibles

[21] Troisièmement, des indicateurs d'impact permettant d'apprécier les effets du parcours pour chacun des TI bénéficiaires, en se concentrant sur les données en lien direct avec les objectifs fixés au parcours (rappelés à ce titre dans le tableau ci-dessous).

Tableau 4 : Indicateurs d'effets du parcours identifiés comme pertinents par la mission

Objectifs du parcours	Indicateurs	Disponibilité
Accompagner et informer les TI /Accès à leurs droits Image de l'Urssaf	Satisfaction du TI pendant ou à l'issue du parcours	Non disponible pour chacun des primo-créateurs. Quant à l'enquête annuelle réalisée par l'Urssaf-CN, qui sonde un panel de primo-créateurs, elle ne permet pas d'associer à un TI sondé dans ce cadre un compte d'entreprise.
Accompagner et informer les TI /Accès à leurs droits	Bénéfice de l'ACRE (aide à la création ou à la reprise d'entreprise)	Oui
Prévenir les potentielles difficultés susceptibles de générer une charge de travail ultérieure en URSSAF.	Données déclaratives (pour AE) : échéances fixées par l'Urssaf, date de la déclaration, montant de la déclaration	Oui pour les AE. Les déclarations réalisées (au moment de la campagne de l'impôt sur le revenu) par les TI au réel auprès de la DGFIP n'ont pas été demandées
Financer la sécurité sociale	Données de paiement (pour AE et TI) : échéances, date, montant, situation du compte (débit ou crédit)	Oui
Prévenir les potentielles difficultés susceptibles de générer une charge de travail ultérieure en URSSAF.	Existence et motif d'un dossier Watt ⁴⁰²	Oui Cette table n'a pas été exploitée (difficulté à relier les motifs des dossiers Watt aux objectifs du parcours)
	Procédure de recouvrement amiable ou forcé	Non demandés et peu pertinents durant les premiers mois d'activité
	Réitération de contacts pour un même motif et évitables	Oui (transmis par le biais des contacts entrants et leurs motifs)

⁴⁰² Watt est le nom d'un outil de traitement des courriers en workflow. Un dossier « WATT » est ouvert par une URSSAF chaque fois que la situation du cotisant nécessite des opérations de gestion.

Accompagner et informer les TI /Accès à leurs droits	Indicateurs mesurant les effets du parcours sur l'accès aux droits et services proposés par les autres organismes de sécurité sociale (ex : CNAF pour parents, allocations logement, prime pour l'activité (PPA), ... ; CNAM pour accompagnement santé ; CNAV pour carrière ou préparation retraite)	Non investigué par la mission auprès des autres caisses nationales

[22] Même incomplètes, les données transmises ont été jugées suffisantes par la mission et le pôle data de l'Igas pour caractériser des groupes de bénéficiaires (« traités ») du parcours et se concentrer sur quelques indicateurs clés pour en mesurer les effets. Le détail des données collectées est présenté en partie 2.

[23] Il est à noter que certaines des données non disponibles au moment des travaux de la mission (premier semestre 2024) devraient l'être d'ici la fin de la période couverte par la COG 2023-2027. En effet, la branche recouvrement mène actuellement plusieurs chantiers d'enrichissement et d'unification de ses systèmes d'informations. En particulier, un nouveau SI de gestion de la relation client (GRC) devrait intégrer l'historique de l'ensemble des contacts, entrants et sortants, tous canaux confondus. Un tel outil unifié apportera une contribution décisive à la gestion, au pilotage et à des évaluations de parcours. Il serait précieux que ce nouveau SI, ou d'autres interopérables avec lui, inclue dans son champ l'ensemble des modalités de la relation usagers (compte en ligne, abonnements divers, échanges avec des robots, ...)

2 Présentation des données utilisées pour mener l'évaluation du parcours

2.1 Les données collectées auprès de la branche recouvrement

2.1.1 A la maille nationale

[24] Les données récoltées sur l'ensemble du territoire ont été transmises par l'Urssaf Caisse nationale. La nouveauté du type d'étude réalisé par la mission a exigé de la part de la direction des statistiques, des études et de la prévision (DISEP), en lien étroit avec la direction nationale des travailleurs indépendants (DNRTI), des travaux de requête, de vérification et de confection des bases, spécifiques pour la mission⁴⁰³.

⁴⁰³ La DISEP a estimé ce temps de préparation des données à deux semaines pour une personne à temps complet.

[25] Ces données portent sur l'ensemble des comptes de primo-créateurs qui vérifient les conditions suivantes : il existe moins de 90 jours entre la date de création du compte et d'immatriculation de la personne ; l'utilisateur n'a pas présenté de radiation de compte plus de 6 mois avant la création du nouveau compte⁴⁰⁴.

[26] Pour une région donnée, la profondeur historique des données dépend du calendrier de mise en place de l'offre. En effet, pour contenir les volumes de données à produire et à transmettre, l'Urssaf CN n'a généralement transmis les séries de données qu'à partir de l'année de déploiement du parcours, variable selon les régions. Le nombre de comptes de primo-créateurs par région et par année⁴⁰⁵ est donné dans le tableau 5.

Tableau 5 : Nombre de primo-créateurs par région et par année

Région	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Languedoc-Roussillon	15243	16791	20457	21589	28614	29963	31945	17821
Champagne-Ardenne	0	0	5903	6783	9358	10166	9349	5347
Centre-Val de Loire	0	0	12888	13824	18151	19998	19492	10709
Bourgogne	0	0	8700	9233	11708	11645	12142	6744
Lorraine	0	0	9931	10478	13442	14542	15833	8740
Alsace	0	0	10042	10538	13002	14282	13880	8025
Franche-Comté	0	0	5874	6265	7618	7746	8294	4377
Aquitaine	0	0	27264	27734	35428	38452	37575	2656
Normandie	0	0	0	17941	22072	22754	22817	12950
Poitou-Charentes	0	0	0	11087	13955	14973	14252	8179
Limousin	0	0	0	3831	5135	5314	5513	3162
Provence-Alpes-Cote-d'Azur	0	0	0	45172	61315	65770	63843	35374
Ile-de-France	0	0	0	0	154209	158490	170504	94704
Corse	0	0	0	0	2934	3388	3572	2150
Picardie	0	0	0	0	11472	12815	12961	7268
Nord-Pas de Calais	0	0	0	0	27990	28728	27614	16021
Pays de Loire	0	0	0	0	28356	30351	29066	16509
Bretagne	0	0	0	0	23180	25847	25533	15025
Midi-Pyrénées	0	0	0	0	28742	29495	29784	16955
Rhône-Alpes	0	0	0	0	64791	67783	66483	37958
Auvergne	0	0	0	0	8804	9500	9555	5603

Source : URSSAF-DISEP / traitement pôle data de l'IGAS

[27] Les données ont été transmises dans 5 tables différentes ; le numéro de compte anonymisé présent dans chaque table permet de faire le lien entre elles. Les informations disponibles et utilisées par la suite dans l'analyse sont les suivantes :

⁴⁰⁴ Ceci afin de ne pas exclure les primo-créateurs qui auraient radié puis recréé un compte suite à une erreur.

⁴⁰⁵ Pour 2024, jusqu'au mois de juin.

● Table 1 : Démographie

Cette table recense toutes les informations liées au compte et au primo-créateur (une ligne par compte) :

- Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
- Date d'immatriculation
- Date de début d'activité
- Date de naissance
- Sexe
- Département
- Statut juridique : auto-entrepreneur ou travailleur indépendant au réel
- Code de l'activité principale exercée (APE, aussi appelé code « NAF »)
- Date de début du bénéfice de l'ACRE
- Date de fin du bénéfice de l'ACRE

● Table 2 : Déclarations

Cette table recense toutes les informations liées aux déclarations du primo-créateur, avec une ligne par compte d'AE (pas de déclaration pour les TI au réel) et par déclaration.

- Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
- Période de réalisation du chiffre d'affaires correspondant à la déclaration
- Date de la déclaration
- Chiffre d'affaires déclaré
- Montant de cotisation calculé
- Echéance de paiement fixée par l'Urssaf
- Indicateur de retard de déclaration

● Table 3 : Affaires « WATT »

Une affaire « WATT » est ouverte par une URSSAF dès que le dossier du cotisant nécessite des opérations de gestion. Cette table n'a finalement pas été exploitée, les motifs d'ouverture de dossiers étant difficilement rattachables aux objectifs du parcours.

● Table 4 : Ecritures comptables liées aux opérations de recouvrement

Cette table recense toutes les informations liées aux écritures comptables. Elle permet d'identifier à quelle échéance correspond un paiement par la combinaison du numéro de compte et de la période de déclaration.

- Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
- Période de réalisation du chiffre d'affaires
- Montant de l'écriture comptable

- Caractérisation de l'opération comptable⁴⁰⁶
- Date du versement
- Date de journée comptable : correspond à la date de comptabilisation. Il peut y avoir un décalage de quelques jours avec la date de versement
- Echéance
- Statut juridique : auto-entrepreneur ou travailleur indépendant au réel

● Table 5 : Contacts entrants

- Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
- Type de contact : il existe 4 modalités : téléphone, mail, visite accueil, rendez-vous en Urssaf
- Date du contact
- Motif du contact

2.1.2 En Languedoc-Roussillon

[28] La région Languedoc-Roussillon (LR) est la première à avoir expérimenté le parcours des primo-créateurs, à partir de début 2018. Pour en assurer la gestion, elle a utilisé son propre système d'information (dénommé « Ouscac »), jusqu'à l'automne 2023. Avec l'appui des équipes de l'Urssaf, cet outil a pu être requêté sur toute cette période. A la différence des données nationales, les données de LR incluent, en plus des contacts entrants, les contacts sortants. Cependant, les données de paiement se sont avérées inexploitable pour l'étude, faute de pouvoir les rapprocher des périodes de déclaration. L'analyse des données LR porte donc essentiellement sur les données de déclaration des AE, avec comme objectif d'évaluer l'impact des contacts sortants.

[29] Ces données ont été demandées de la même manière qu'au niveau national, suivant les 5 mêmes tables :

● Table 1 : Données administratives

- Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
- Sexe
- Date de naissance
- Statut juridique : auto-entrepreneur ou TI « au réel »
- Code APE
- Département
- Date d'envoi du courriel de l'offre

⁴⁰⁶ Codes nomenclature utilisés par l'Urssaf CN : « DC » : le montant correspond à la somme attendue (débit ou crédit) ; « CAF » : crédit sans contrepartie avec période identifiée ; « CAV » : crédit sans contrepartie sans période identifiée ; « MER » : mise en recouvrement ; « CRT » : paiement suite à mise en recouvrement ; « ANV-ANC » : abandon de débits ; « ASC » : abandon de crédits.

- Date de début du bénéfice de l'ACRE
- Table 2 : Déclarations (pour les seuls AE)
 - Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
 - Date de réception de la déclaration
 - Période de réalisation du chiffre d'affaires correspondant à la déclaration
 - Chiffre d'affaires déclaré
 - Date de terme légal
 - Date de terme toléré
 - Montant de cotisations calculé
 - Indicateur de retard de déclaration
- Table 3 : Contacts
 - Numéro de compte anonymisé : permet de faire le lien entre les différentes tables
 - Date du contact
 - Sens du contact : entrant / sortant
 - Modalité du contact : il en existe quatre : téléphone, mail, courrier, accueil physique.
 - Le motif du contact. Il en existe 30 différents. Après échanges avec l'Urssaf, ils ont été regroupés en 6 catégories de motifs : « Assistance compte en ligne », « Gestion du compte », « Gestion interne », « Recouvrement », « Relation usagers », « Hors périmètre Urssaf ».

2.2 Les indicateurs d'impact choisis pour évaluer les effets du parcours

[30] Compte tenu des données disponibles (voir 1.3), les impacts évalués ont été ciblés sur le respect des obligations déclaratives et de paiement d'une part (effets sur les Urssaf, les finances sociales et le cotisant), et d'autre part sur l'accès à l'ACRE pour les jeunes primo-créeurs (bénéfice pour l'utilisateur). Des retraitements des données primaires transmises par l'Urssaf ont été réalisés pour être exploitables pour l'évaluation.

2.2.1 Le respect de l'échéance de la première déclaration par les auto-entrepreneurs

[31] Le premier indicateur retenu est le respect de la première échéance déclarative qui intervient après l'immatriculation de l'entreprise⁴⁰⁷, considérée de première importance par la branche recouvrement. En effet, réussir sa première déclaration, c'est-à-dire dans les délais autorisés par l'URSSAF, témoigne d'une bonne compréhension des obligations auxquelles le

⁴⁰⁷ Cet indicateur n'est valable que pour les AE, les TI faisant leur déclaration après un an d'activité auprès de la DGFIP.

primo-créateur est soumis. La première déclaration est cruciale dans le parcours de l'AE primo-créateur : si elle est réussie, les suivantes le seront avec une probabilité nettement plus élevée⁴⁰⁸.

[32] Cette variable d'intérêt a été construite à partir de la table 2 (« Déclarations ») de façon identique pour les données nationales et régionales. La base transmise ne permettant pas d'identifier les déclarations manquantes, il a fallu recréer cette information à partir d'autres informations disponibles. Ainsi, pour chaque auto-entrepreneur, à partir de la date de son début d'activité, une date théorique de première déclaration a été déterminée, selon la périodicité qu'il a choisie (déclarations mensuelles ou trimestrielles). On peut donc savoir si l'utilisateur a effectué ou non sa première déclaration en regardant si elle figure ou non dans la table à cette date théorique. De plus, l'URSSAF a ajouté un indicateur de retard lorsque la déclaration n'est pas réalisée dans le délai prescrit. Au final, la première déclaration est considérée réussie si elle a été effectuée et transmise avant l'échéance fixée par l'Urssaf⁴⁰⁹.

2.2.2 La conformité du premier versement réalisé par les AE et les TI au réel.

[33] Cette variable d'intérêt est construite en regroupant certaines variables de la table 4 regroupant les écritures comptables. Elle n'est donc disponible qu'au niveau national. Chaque primo-créateur peut être catégorisé dans l'une des situations suivantes :

- « Débiteur », quand le montant du versement est inférieur au montant de cotisation calculé par l'URSSAF à partir de la déclaration, ou bien si le versement a été effectué après la date de terme.
- « Créiteur », lorsque le montant du versement du primo-créateur est supérieur au montant de cotisation calculé par l'URSSAF et versé avant l'échéance.
- « Conforme », lorsque le montant du versement du primo-créateur est égal au montant dû et effectué en temps voulu.

2.2.3 Le bénéfice de l'ACRE pour les primo-créateurs (AE et TI au réel) de moins de 26 ans

[34] Enfin, l'un des objectifs du parcours est d'informer le primo-créateur sur ses droits. La mission a choisi d'étudier le recours à l'ACRE (aide à la création ou à la reprise d'entreprise), qui est une exonération temporaire de cotisations sociales. Les conditions d'obtention sont multiples (allocataires de minima sociaux, demandeurs d'emploi non indemnisés, par exemple), et il n'était pas possible pour la mission, faute de données, d'étudier l'ensemble des situations individuelles pour estimer si les personnes éligibles ont fait valoir leurs droits.

[35] *A contrario*, l'ensemble des moins de 26 ans sont éligibles sans autre condition que d'être en début d'activité et de ne pas avoir bénéficié de l'ACRE dans les trois dernières années (condition vérifiée pour les primo-créateurs). C'est cette population qui a été étudiée.

⁴⁰⁸ 93 % des personnes qui ont accompli leur première déclaration en temps voulu ont fait de même pour la deuxième, tandis que seulement 8 % des personnes ayant présenté un retard sur leur première déclaration ont fait leur deuxième déclaration à temps. Source : pôle data de l'Igas.

⁴⁰⁹ Il n'y a en revanche pas de possibilité de vérifier l'adéquation de la déclaration à la réalité du chiffre d'affaires réalisé.

[36] Cet indicateur a donc été retenu. Il permet de rechercher les effets du parcours sur un dispositif assimilable à une prestation sociale, qui plus est pour des publics jeunes. Cette variable d'intérêt est directement disponible dans la table de données « Démographie », aux niveaux national et régional.

3 Analyses descriptives des primo-créateurs de 2023, de leurs contacts avec l'Urssaf et du respect de leurs obligations vis-à-vis de l'Urssaf

3.1 Qui sont les primo-créateurs de 2023 ?

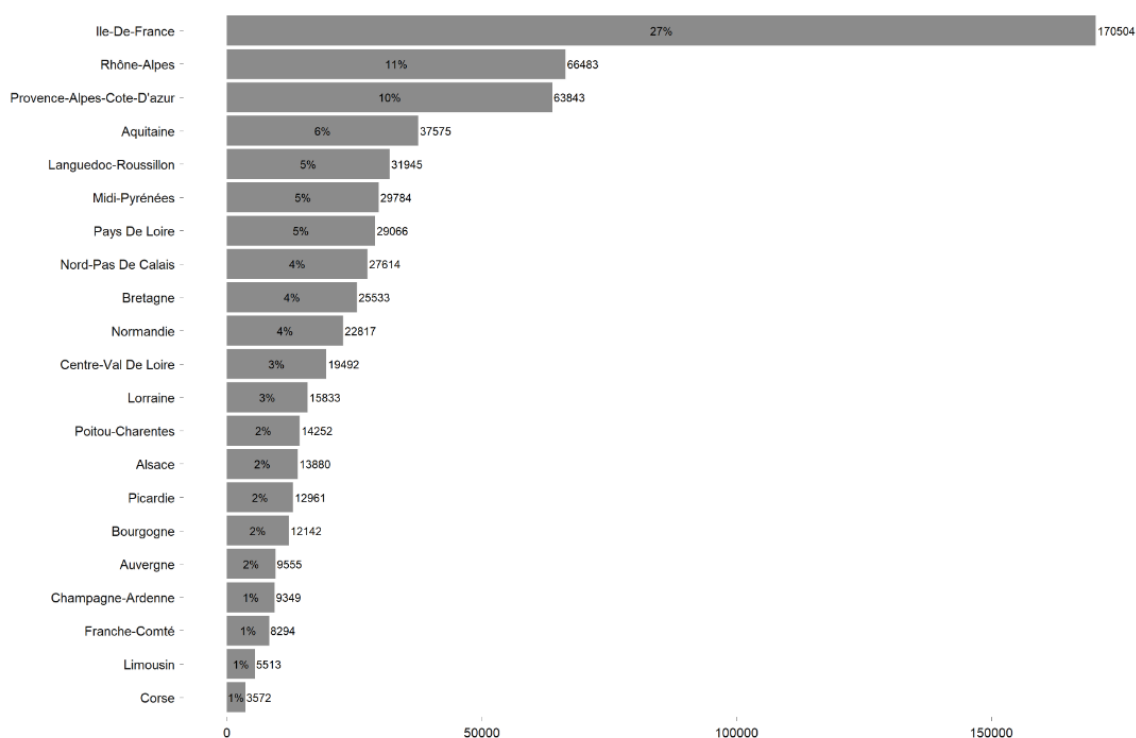
[37] En 2023, 630 007 primo-créateurs sont dénombrés dans les fichiers transmis par l'Urssaf Caisse nationale, contre 622 002 en 2022, soit une augmentation de 1,2 %. Les AE représentent la très grande majorité des primo-créateurs : ils sont 548 884 en 2023 (respectivement 544 883 en 2022), soit 87,1 % des primo-créateurs (resp. 87,6 % en 2022).

3.1.1 Une répartition régionale des primo-créateurs qui suit l'activité économique du pays

[38] La répartition territoriale des primo-créateurs est très proche de la répartition de la population et des activités économiques du pays. Ainsi, l'Île-de-France (27 %), les régions⁴¹⁰ Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur concentrent à elles trois 48 % des primo-créateurs en 2023.

⁴¹⁰ Au sens de l'organisation du réseau des Urssaf, qui diffère de la carte des circonscriptions régionales actuelles.

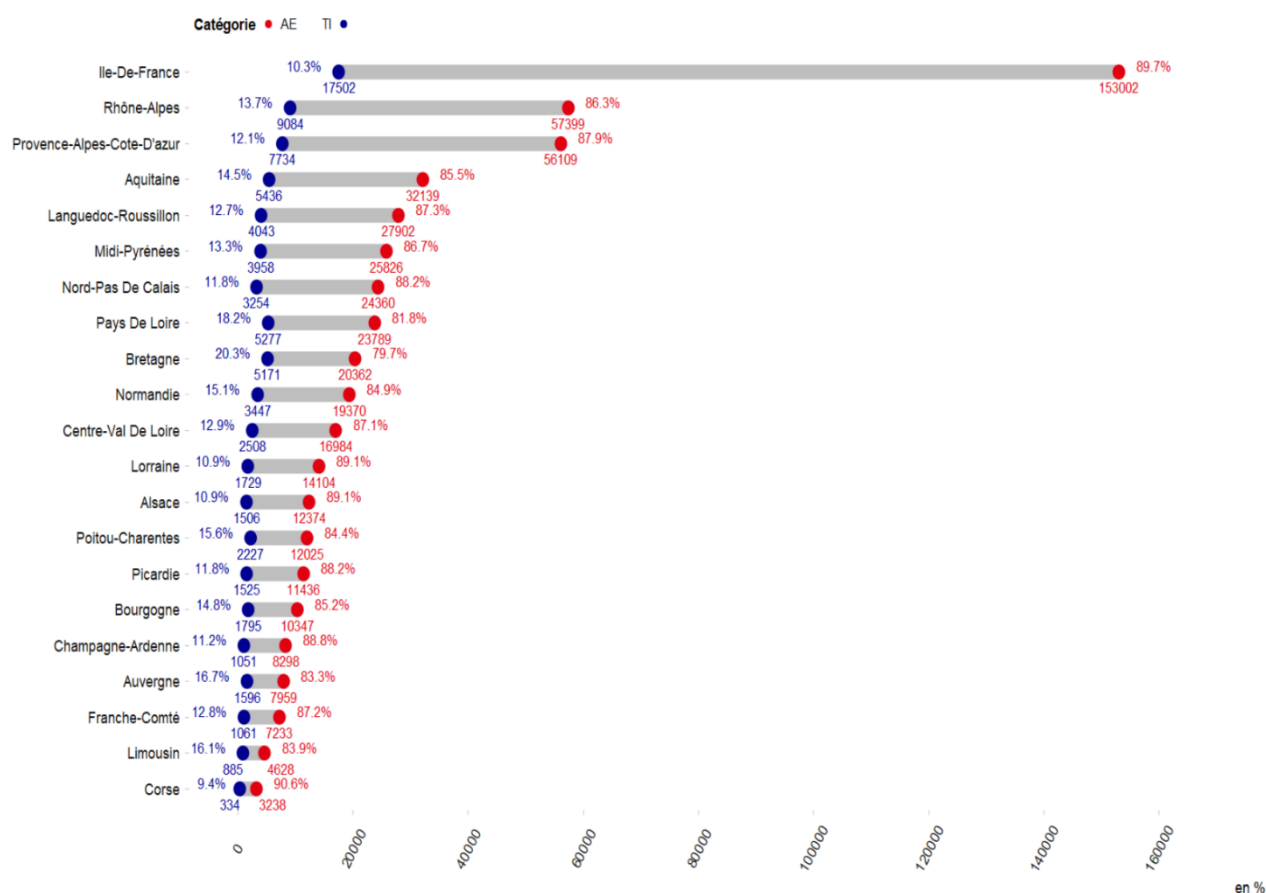
Graphique 1 : Fréquences absolue et relative des primo-créateurs par région en 2023



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[39] Il est intéressant de noter que la répartition entre auto-entrepreneurs (AE) et travailleurs indépendants (TI) au réel varie selon les régions. La Bretagne est la région avec la plus grande proportion de travailleurs indépendants au réel ; ils y atteignent 20,3 %, tandis que la Corse et l'Ile-de-France comptent autour de 10 % de TI parmi leurs primo-créateurs.

Graphique 2 : Proportion et nombre d'AE et de TI par région en 2023

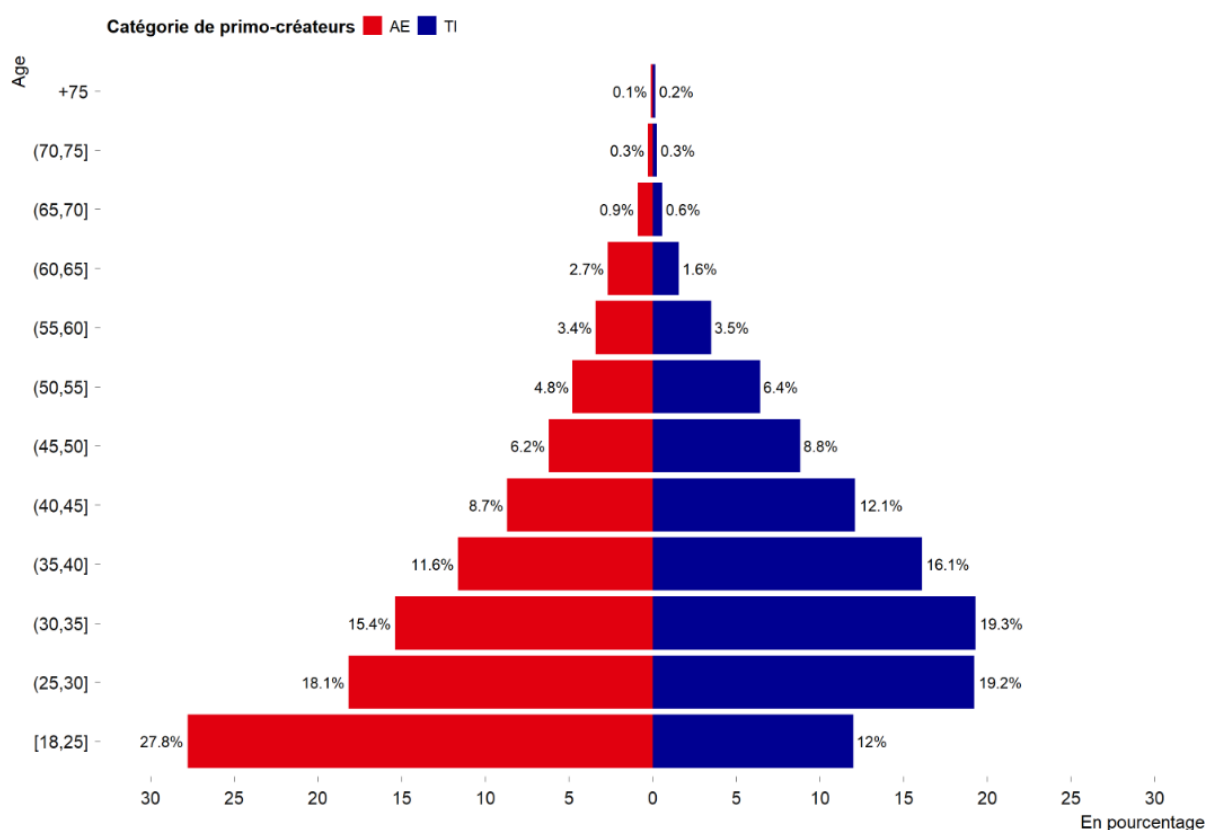


Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

3.1.2 Une population relativement jeune, active sur un nombre limité de secteurs très divers

[40] Les primo-créateurs sont jeunes : ils ont en moyenne 32 ans alors que les salariés du secteur privé ont en moyenne 41 ans. La moitié d'entre eux a entre 25 ans et 42 ans. Les âges diffèrent fortement entre AE et TI au réel : ceux-ci ont en moyenne 2,7 ans de plus que les AE (37,1 ans vs 34,4 ans). Plus du quart des AE a moins de 25 ans, alors qu'ils ne sont que 12 % des TI au réel dans cette tranche d'âge. Le régime d'auto-entrepreneur est un régime soumis à des conditions de revenus où les procédures de déclaration et de paiement sont simplifiées. Il se prête bien à un profil de jeune personne qui commence à travailler, ou d'étudiant. La pyramide des âges ci-dessous illustre ce décalage.

Graphique 3 : Pyramide des âges des primo-créateurs par catégorie en 2023

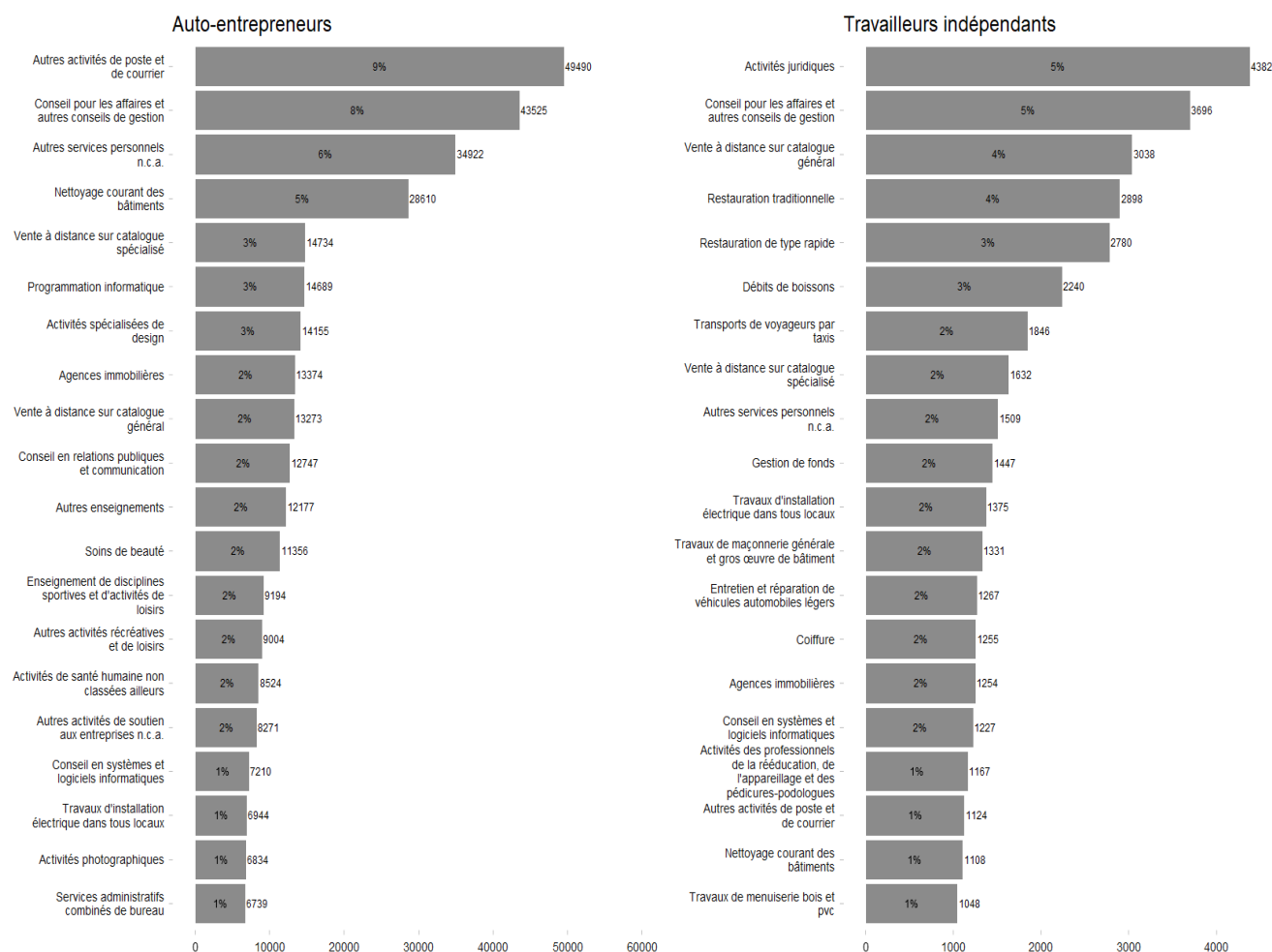


Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[41] La répartition par secteurs d'activité, affinée au niveau du code NAF complet ⁴¹¹, en sélectionnant les 20 plus représentés, fait apparaître que l'activité « Autres activités de poste et de courrier », concentre environ 9 % des auto-entrepreneurs. « Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion » ainsi que « Autres services personnels » représentent également un nombre important des primo-créations sous le statut AE (autour de 7 % chacune). Chez les TI au réel, les activités les plus représentées diffèrent de celles des AE. La catégorie « Activités juridiques » est la plus représentée (5 %), et les différentes catégories des métiers de la restauration totalisent 7 % des TI.

⁴¹¹ Code sur 5 caractères

Graphique 4 : 20 codes NAF les plus représentés parmi les primo-créateurs AE et TI au réel en 2023



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

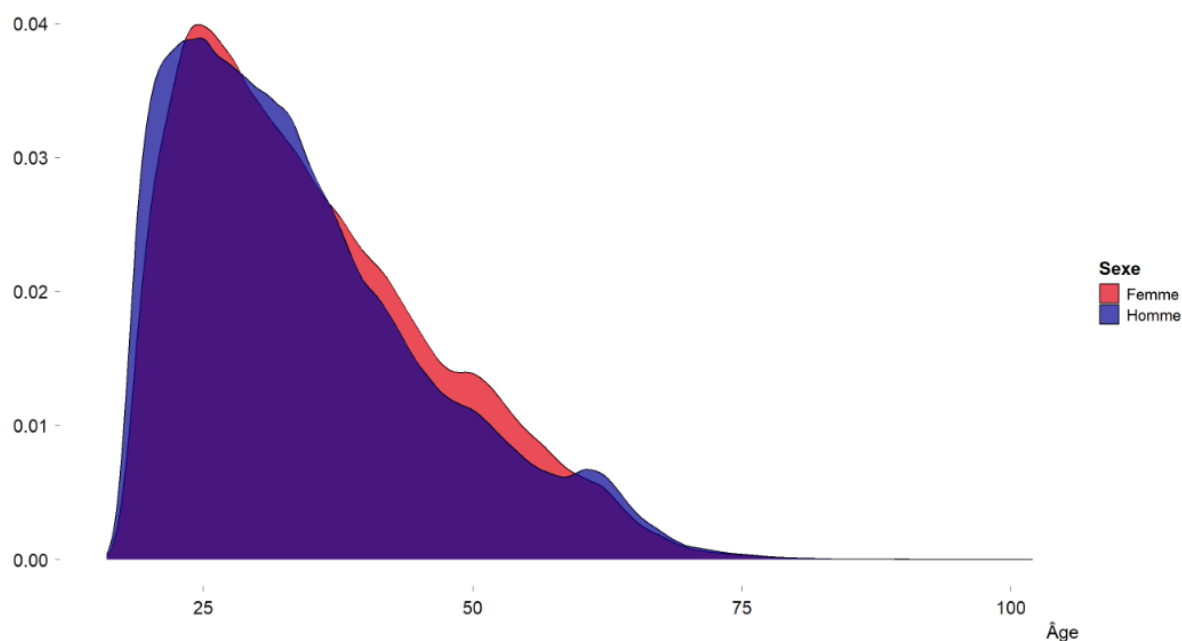
3.1.3 Les femmes, une population sous-représentée parmi les primo-créateurs

[42] Les femmes représentaient en 2020 environ la moitié des salariés (50,3 %) et seulement 36,5 % des travailleurs indépendants (INSEE ⁴¹²). La part de femmes est en augmentation puisqu'elles sont en 2023, selon les données transmises à la mission, à l'origine de 42 % des nouveaux comptes de travailleurs indépendants. Elles représentent 43 % des auto-entrepreneurs et seulement 37,5 % des travailleurs indépendants au réel⁴¹³. Elles sont en moyenne plus âgées que les hommes, et la dispersion des âges au-delà de la médiane est légèrement plus importante chez elles que chez les hommes.

⁴¹² [Caractéristiques des emplois – Femmes et hommes, l'égalité en question | Insee](#)

⁴¹³ Un test du chi2 montre que la catégorie d'auto-entrepreneur (AE vs TI) et le sexe ne sont pas indépendants ($p < 0.001$).

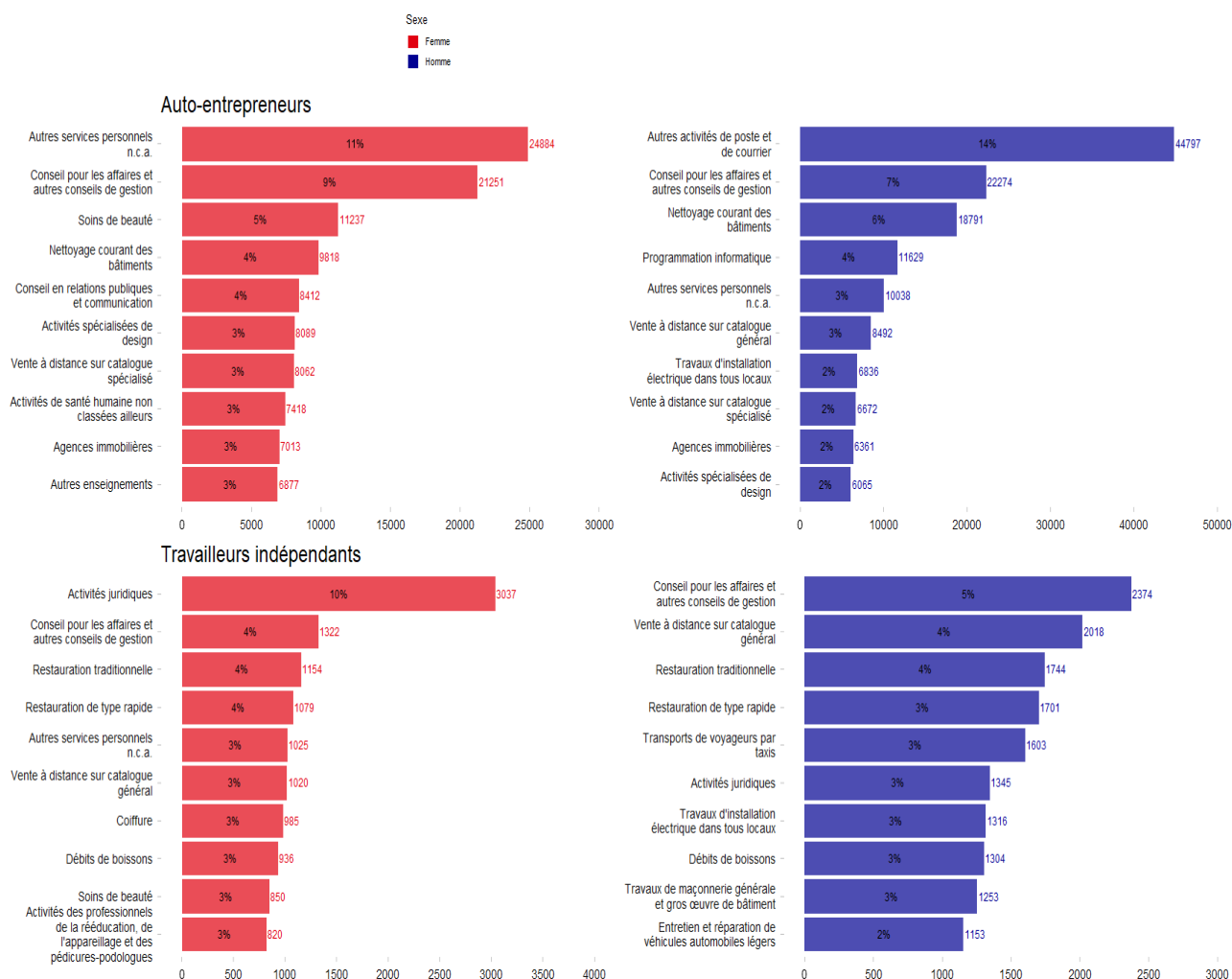
Graphique 5 : Densités de l'âge des primo-créateurs selon le sexe



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[43] Les femmes sont plus représentées dans certaines professions, quel que soit le statut de l'entreprise (AE ou TI au réel). En effet, chez les AE, l'activité la plus représentée chez les femmes est « Autres services personnels » (11 %, contre 3 % chez les hommes), tandis que l'activité la plus présente chez les hommes est « Autres activités de poste et de courrier », avec près de 14 % des primo-créations (2 % chez pour les femmes). Ce code NAF n'est pas présent dans les 10 activités les plus représentées chez les femmes. De la même manière, la profession « Soins de beauté » est la troisième plus fréquente chez les femmes AE sans apparaître chez les hommes. Par ailleurs, 10 % des femmes TI au réel exercent une « Activité juridique », contre seulement 3 % des hommes.

Graphique 6 : 10 codes NAF les plus représentés par sexe et sous-catégorie de primo-créateurs



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

3.2 Les contacts entre les primo-créateurs et les Urssaf

[44] L'Urssaf Caisse nationale n'a pu transmettre que les contacts entrants (non les sortants), et seulement une partie d'entre eux (voir parties 1 et 2). Ainsi, en 2023, la vision France entière porte seulement sur ce type de contacts. Les contacts sortants ont en revanche été obtenus et exploités pour la région Languedoc-Roussillon.

3.2.1 Analyse des contacts entrants en 2023 au niveau national

[45] En 2023, les Urssaf ont été contactées 270 350 fois par 117 458 personnes différentes, soit 18,6 % des primo-créateurs de cette année. Parmi les données transmises, le téléphone constitue le moyen privilégié pour contacter l'Urssaf : les appels téléphoniques représentent 89 % des contacts entrants (tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des contacts entrants de la part des primo-créateurs en 2023

Contact	Nombre	Pourcentage
Appel téléphonique	241363	89.28%
Mail entrant	13474	4.98%
Visite accueil sans RDV	9118	3.37%
Demande de RDV	6395	2.37%
Total	270350	

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

[46] Les TI au réel entrent plus en contact avec l'Urssaf que les AE : 35 % des primo-créateurs TI au réel ont eu un contact l'Urssaf en 2023 contre 16 % des AE seulement. En affinant sur les 3 premiers mois du parcours, 83 % des TI au réel n'ont aucun contact avec l'URSSAF, 9 % ont 1 seul contact, et 8 % ont 2 contacts ou plus. Pour les AE, seuls 6 % ont un contact avec l'URSSAF lors des 3 premiers mois, et 4 % en ont plus d'un.

[47] Les modes de contact sont liés au statut juridique du primo-créateur. Ainsi, les AE recourent davantage aux visites à l'accueil sans rendez-vous, tandis que les TI au réel utilisent davantage que les AE les e-mails et les demandes de rendez-vous.

Tableau 7 : Répartition des modes de contact entrants entre AE et TI au réel en 2023

Type de contact	AE	TI
Appel téléphonique	73.26%	26.74%
Demande de RDV	66.4%	33.6%
Mail entrant	48.51%	51.49%
Visite accueil sans RDV	90.1%	9.9%

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

[48] De la même façon, le mode de contact est corrélé à un type de demande en particulier. Ainsi, en 2023, plus des deux tiers des motifs de rendez-vous concernaient des questions liées au tout début de l'activité (« création d'une nouvelle activité », « comprendre le calcul des cotisations », « gestion de mon compte à l'Urssaf »).

Tableau 8 : Répartition des motifs de prise de rendez-vous en 2023

Libellé du motif	Nombre	Pourcentage
Création d'une nouvelle activité	1950	30.49%
Comprendre (le calcul de) mes cotisations	1477	23.1%
Concernant la gestion de mon compte à l'URSSAF	1020	15.95%
Changement d'activité ou de statut	638	9.98%
Explications sur le montant réclamé	578	9.04%
Régularisation de ma situation comptable	409	6.4%
Radiation de mon activité	195	3.05%
Procédure contentieuse en cours	124	1.94%
Action sociale	4	0.06%

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

[49] Les motifs des appels téléphoniques sont très variés et assez proches des visites spontanées à l'accueil. Dans les deux cas, une recherche d'information ou d'un service en ligne représentent plus de la moitié des motifs de contacts.

3.2.2 Contacts sortants en Languedoc-Roussillon

[50] Depuis 2018, les appels sortants⁴¹⁴ transmis par l'Urssaf LR connaissent une baisse importante, au profit des e-mails. En 2022⁴¹⁵, on compte à titre d'exemple 2425 appels sortants sur 1522 personnes. Ces appels sortants émanaient davantage⁴¹⁶ des TI au réel que des AE, les TI au réel représentant plus du quart des destinataires d'appels sortants (27 %), alors qu'ils ne représentaient que 17 % des primo-créations en 2022. Davantage de motifs sont traités lors d'un appel pour les AE (6,5) que pour les TI (5,3).

Tableau 9 : Évolution des contacts sortants de 2018 à 2022

Modalité	2018	2019	2020	2021	2022
Accueil physique	0	2	5	6	4
Courrier	105	36	10	1	1
Mail	4404	8171	11137	16753	8159
Telephone	9840	9410	6494	4344	2425

Source : Données URSSAF -LR / Traitement pôle data IGAS

⁴¹⁴ Les rendez-vous sont comptabilisés dans les appels sortants.

⁴¹⁵ Les données sur l'année 2023 s'arrêtent au mois de septembre avec la fin de l'utilisation d'OUSCAC. Afin de rester comparables avec les appels entrants au national établis sur 2023, l'étude se concentre sur l'année 2022.

⁴¹⁶ En tenant compte de la répartition des TI AE parmi les primo créateurs.

[51] Les appels sortants sont très concentrés sur les premiers temps après la création du compte. Plus des trois quarts (77 %) des appels ont lieu durant les 2 premiers mois suivant la création du compte. Ces appels sortants sont légèrement plus tardifs chez les TI au réel. En effet, plus du quart des appels sortants adressés aux TI sont effectués après les 2 premiers mois (27 %), contre un peu moins de 22 % chez les AE.

3.3 Analyses des trois indicateurs d'impact choisis pour l'évaluation : obligations déclaratives (AE) et de paiement, et bénéfice de l'ACRE

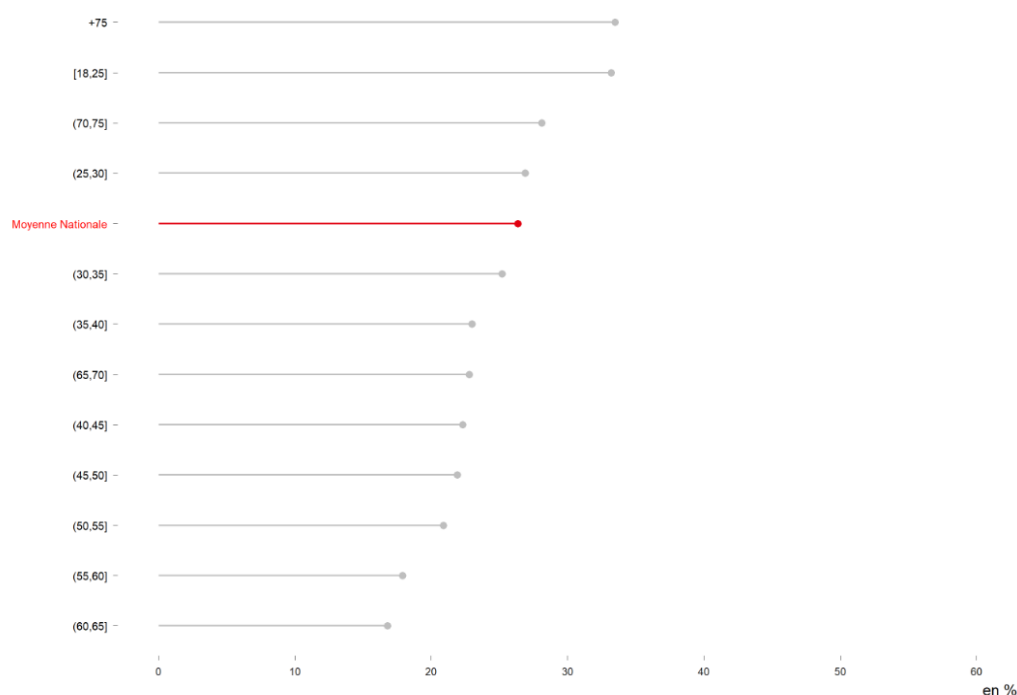
3.3.1 Respect de l'échéance de la première déclaration par les AE

[52] A l'échelle nationale, la première déclaration est effectuée dans plus de 84 % des cas. Toutefois, parmi eux, 12,5 % des AE la font en retard. En définitive, ce sont 73,7 % des primo-créeurs qui réalisent leur première déclaration dans les temps.

[53] L'âge est un facteur assez discriminant sur la capacité à faire sa première déclaration dans les temps. La part des AE qui ne font pas leur première déclaration dans les temps décroît avec l'âge (en faisant abstraction des primo-créeurs âgés de plus de 70 ans), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

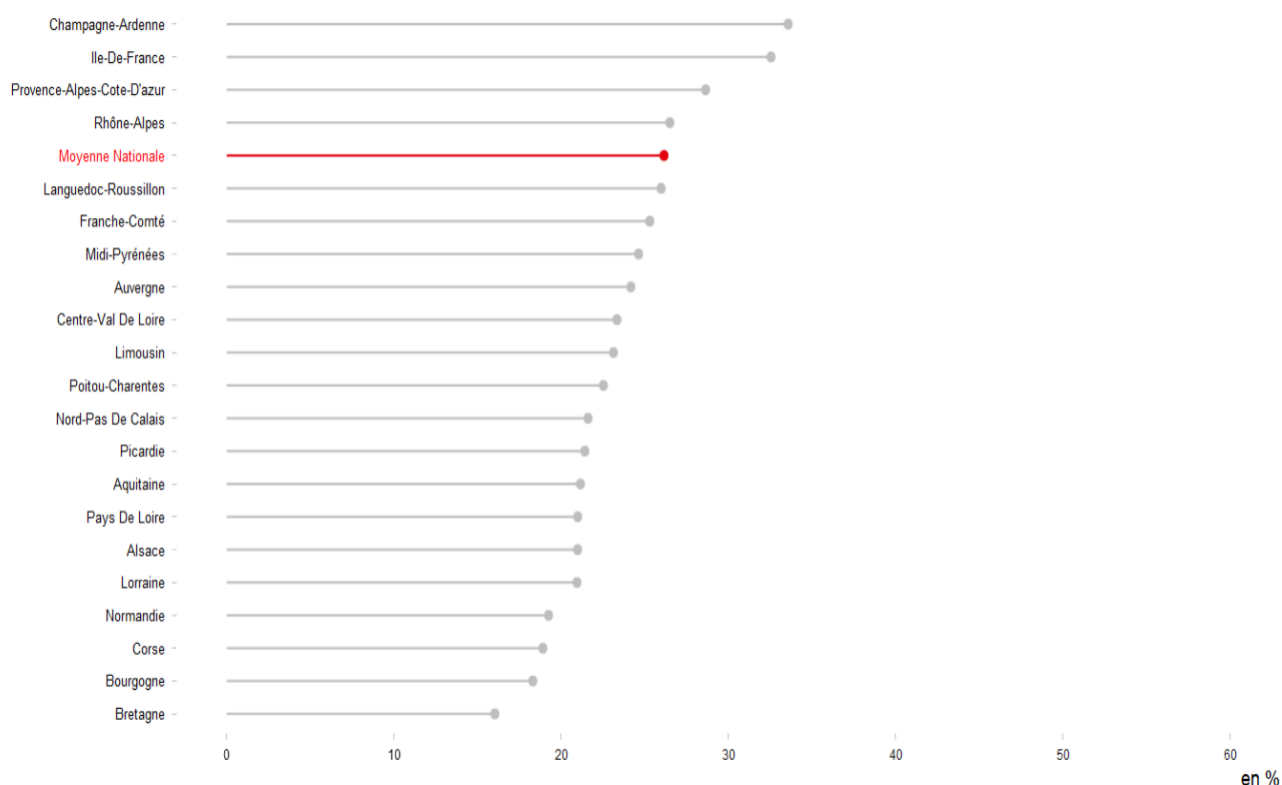
[54] De la même façon, on observe de fortes disparités régionales. En Champagne Ardenne et Ile-de-France, la part des déclarations qui ne sont pas réalisées dans les temps atteint 33 %, alors qu'en Bretagne elles sont deux fois moins fréquentes.

Graphique 7 : Part des premières déclarations d'AE qui ne sont pas réalisées avant l'échéance, par tranche d'âge (en %)



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

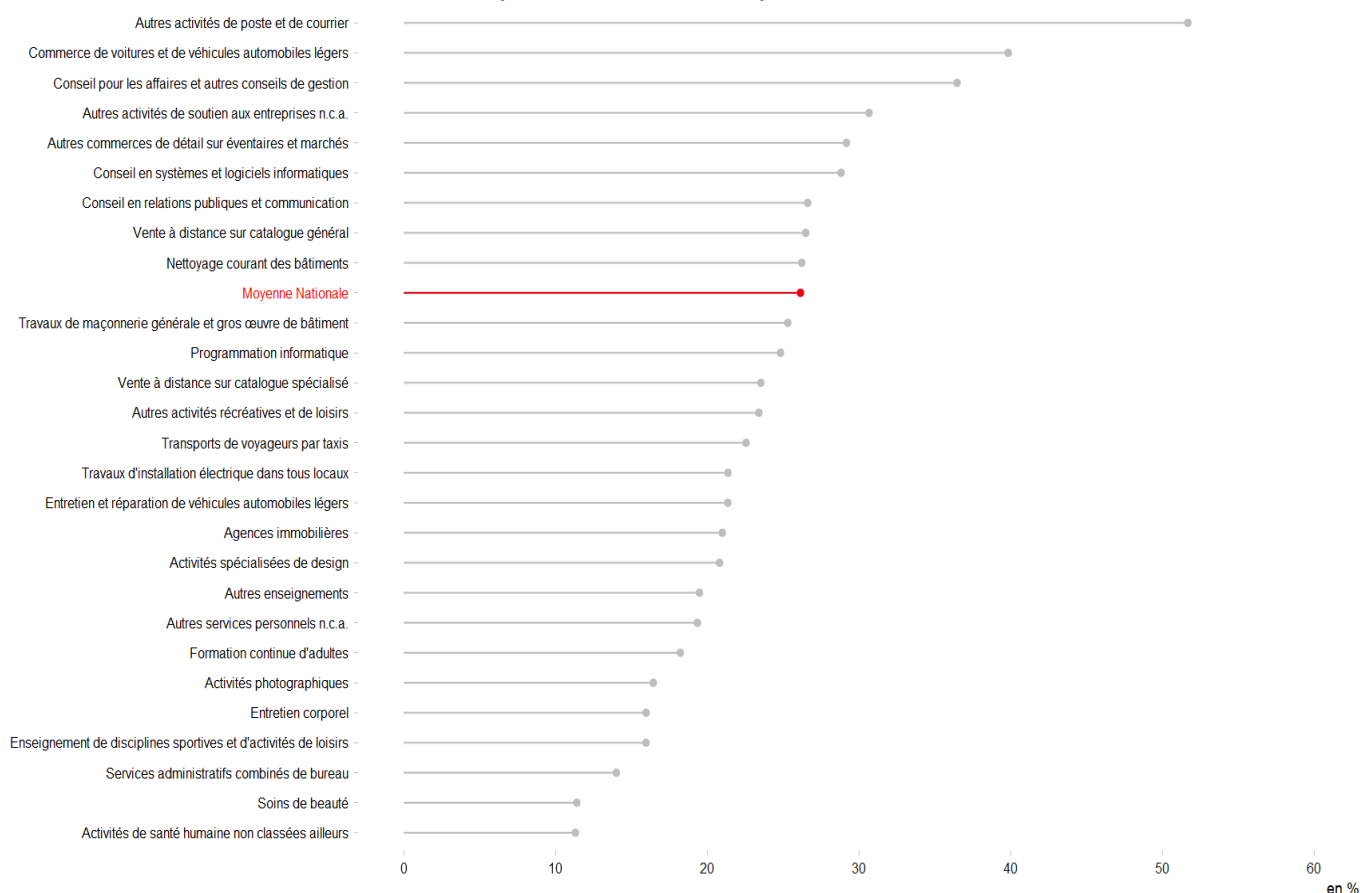
Graphique 8 : Part des premières déclarations d'AE non réalisées avant l'échéance, par région (en %)



Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

[55] Certaines professions sont plus sujettes que d'autres à ne pas déclarer dans les temps leurs premiers revenus. Il s'agit principalement des professions les moins qualifiées comme l'illustre le graphique ci-dessous. Les activités de poste et de courrier se distinguent, avec plus de la moitié de leurs déclarations non réalisées, ou non réalisées dans les temps.

Graphique 9 : Répartition par code NAF de la part des premières déclarations qui n'ont pas été réalisées dans les temps (codes NAF avec plus de 5000 observations)



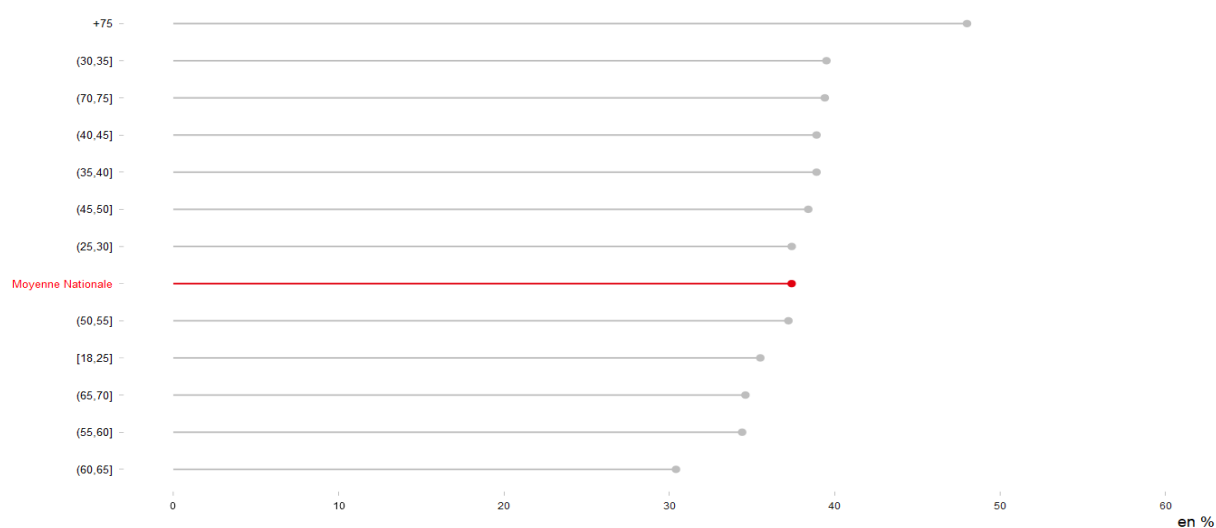
Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS
 Note de lecture : 55 % des déclarations réalisées par les AE pour l'activité « autres activités de poste et de courrier » ne sont pas réalisées dans les temps. En moyenne sur l'ensemble des codes d'activité 26 % des déclarations ne sont pas réalisées dans les temps.

3.3.2 Conformité du premier versement

[56] La part des primo-créateurs qui réalisent leur premier versement à temps et pour un montant conforme est de 62,6 %. Les AE qui ont déclaré un chiffre d'affaires non nul sont en moyenne 71 % à s'acquitter de leur première échéance pour le bon montant et dans les temps, quand ils sont seulement 33 % chez les TI au réel. Accompagner les TI au réel avant les premières échéances est donc un enjeu très important pour les Urssaf.

[57] L'âge est également un facteur discriminant. En effet, hormis la tranche d'âge des 18/25 ans, tous les tranches d'âge de moins de 50 ans réalisent moins bien le premier versement que la moyenne nationale.

Graphique 10 : Part des premiers versements non conformes, par tranche d'âge



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[58] La dispersion régionale fait ressortir trois régions Urssaf dont le taux de conformité est sensiblement moins bon qu'au national : l'Alsace, l'Île-de-France et, dans une moindre mesure, Poitou-Charentes.

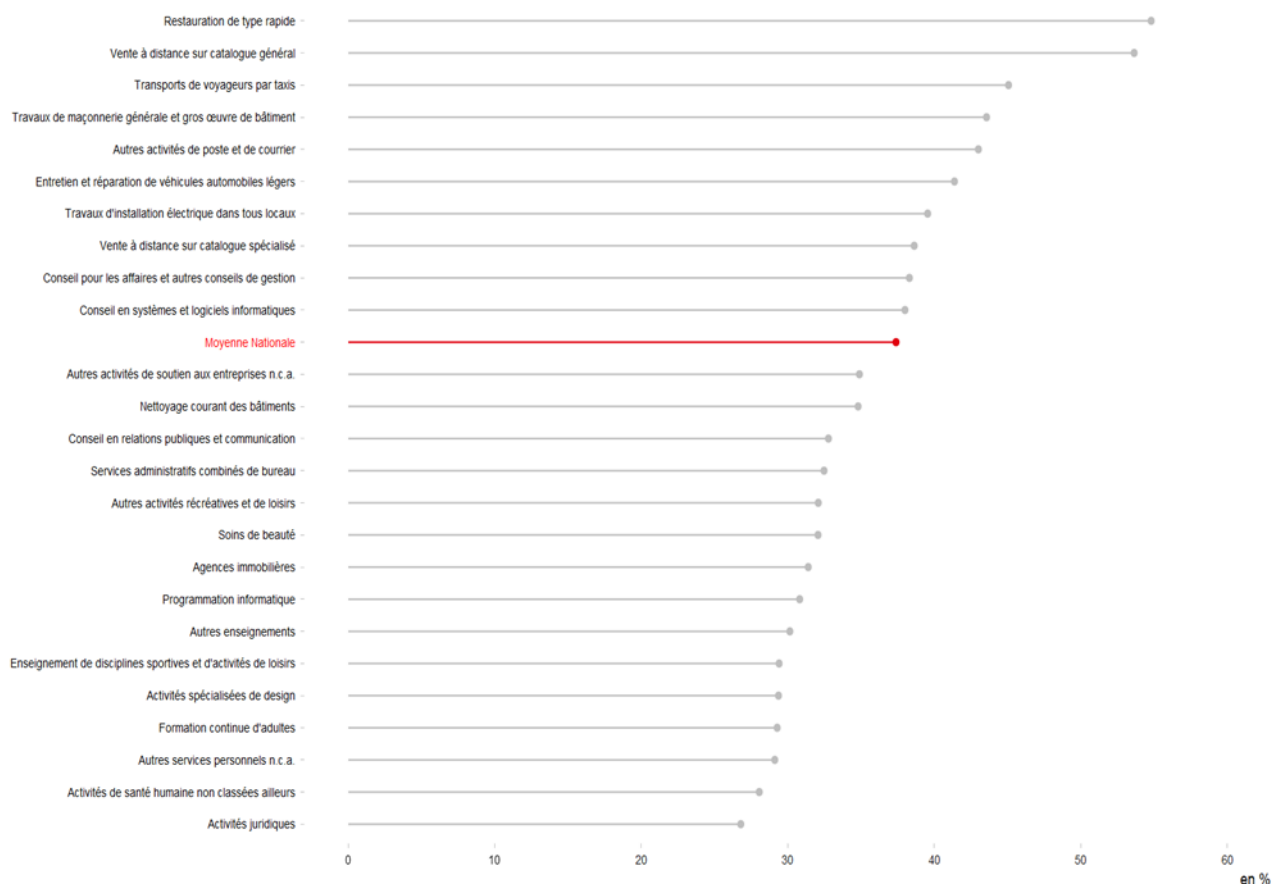
Graphique 11 : Part des premiers versements non conformes, par région (en %)



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[59] Enfin, certaines professions rencontrent davantage de difficultés lors du premier versement. Ainsi, la restauration rapide et la vente à distance sur catalogue général comptabilisent plus de 55 % de premiers versements incorrects ou en retard. Les livreurs sont, comme pour la première déclaration, plus en difficultés que la moyenne. Le taux de non-conformité varie presque du simple au double entre les secteurs d'activité juridiques (27 %) ou les activités de santé humaine (28 %) et la restauration rapide.

Graphique 12 : Répartition par code NAF de la part des premiers versements non conformes
(code NAF avec plus de 5000 observations)



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

3.3.3 Part des moins de 26 ans bénéficiaires de l'ACRE

[60] A peine 37,7 % des moins de 26 ans bénéficient de l'ACRE, alors qu'être dans cette tranche d'âge les rend éligibles sans autre condition que de ne pas en avoir bénéficié dans les trois dernières années. Ils sont seulement 31,2 % parmi les AE, contre 80 % chez les TI. La répartition régionale ne fait pas apparaître de disparités importantes. L'Ile-de-France présente la part la plus faible.

Graphique 13 : Répartition régionale des bénéficiaires de l'ACRE chez les moins de 26 ans



Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[61] Cet indicateur présente également des variations très importantes selon la profession exercée. Le code NAF « Autres activités de poste et de courrier », le plus présent chez les AE de moins de 26 ans, ne compte que 22 % de bénéficiaires de l'ACRE, bien en-dessous de la moyenne nationale des jeunes AE. Ce taux atteint 54 % pour les AE ayant une activité de « Soins de beauté » ou d'« Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs ».

[62] Cette disparité se retrouve également chez les TI au réel : 72 % des « Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues » bénéficient de l'ACRE, contre 96 % pour le code NAF le plus représenté chez les moins de 26 ans : « Vente à distance sur catalogue général ». Certaines professions atteignent même 99 % de bénéficiaires de l'ACRE. Le tableau ci-dessous détaille, pour chaque code NAF, la proportion de bénéficiaires de l'ACRE. Il présente par ordre décroissant les 10 codes NAF les plus présents chez les moins de 26 ans, par catégorie de primo-créeurs.

Tableau 10 : Proportions de bénéficiaires de l'ACRE pour les 10 codes NAF les plus présents chez les moins de 26 ans

Auto-Entrepreneurs		Travailleurs indépendants au réel	
Libellé	% de bénéficiaires de l'ACRE	Libellé	% de bénéficiaires de l'ACRE
Autres activités de poste et de courrier	22%	Vente à distance sur catalogue général	96%
Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	28%	Autres activités de poste et de courrier	87%
Autres services personnels n.c.a.	31%	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	72%
Conseil en relations publiques et communication	40%	Vente à distance sur catalogue spécialisé	94%
Programmation informatique	33%	Restauration de type rapide	90%
Vente à distance sur catalogue général	42%	Débites de boissons	99%
Vente à distance sur catalogue spécialisé	43%	Activités juridiques	95%
Activités spécialisées de design	45%	Restauration traditionnelle	96%
Nettoyage courant des bâtiments	42%	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	88%
Soins de beauté	54%	Autres services personnels n.c.a.	83%
Autres enseignements	50%	Coiffure	90%
Autres activités de soutien aux entreprises n.c.a.	33%	Soins de beauté	81%
Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs	54%	Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs	61%
Autres activités récréatives et de loisirs	41%	Entretien et réparation de véhicules automobiles légers	85%
Agences immobilières	39%	Commerce de voitures et de véhicules automobiles légers	84%
Activités photographiques	43%	Nettoyage courant des bâtiments	88%
Commerce de voitures et de véhicules automobiles légers	41%	Agences immobilières	83%
Édition de revues et périodiques	33%	Programmation informatique	80%
Entretien et réparation de véhicules automobiles légers	40%	Travaux de maçonnerie générale et gros œuvre de bâtiment	86%
Activités des agences de publicité	40%	Conseil en relations publiques et communication	78%

Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

3.4 Typologie des AE primo créateurs obtenue par méthode de « clustering »

[63] Les résultats ci-dessus font ressortir certains comportements associés à des profils spécifiques de primo-créateurs. Il est donc paru pertinent de réaliser une classification des AE primo-créateurs selon leurs caractéristiques pour essayer de dégager des profils-types, et étudier ensuite leurs parcours déclaratifs de primo-créateurs.

[64] Pour cela, on met en œuvre une méthode de « clustering » qui consiste à regrouper les données en « groupes » (sens du mot « cluster », en anglais) les plus homogènes possibles. La méthode dite des k-médoïdes⁴¹⁷ a été choisie et appliquée à un échantillon aléatoire de 10 000 AE⁴¹⁸. Les variables utilisées pour créer ces profils sont : l'âge, le sexe, la division du code NAF (les deux premiers chiffres).

⁴¹⁷ A été utilisée la méthode dite des k-médoïdes sur un échantillon aléatoire de 10 000 AE. Cette méthode consiste à partitionner en k groupes une population choisie, en minimisant au sein de chaque groupe les distances entre les individus (ici distance de Gower). Par opposition à la méthode k-means, la méthode k-médoïdes fait en sorte qu'il existe toujours un individu existant qui représente la moyenne du groupe. On répète l'opération de « clustering » 3 fois avec différents échantillons. Cette répétition permet d'assurer la stabilité des « clusters » sur différents échantillonnages. Dans un deuxième temps, l'ensemble des individus n'ayant pas participé au « clustering » sont affectés au « cluster » dont le médoïde est le plus proche, au sens de la métrique de Gower.

⁴¹⁸ Pour des raisons de puissance informatique, il a fallu avoir recours à un échantillon. En effet la matrice de Gower nécessaire au traitement nécessite de créer une table de taille n*n avec 549 000 observations ce qui était impossible à traiter.

[65] Afin de mieux comprendre les caractéristiques de ces « clusters », des variables complémentaires, n'entrant pas dans la classification, ont été observées : le maximum des 3 premiers chiffres d'affaires mensuels déclarés, si l'individu a été contacté par l'URSSAF ou non.

[66] Sur l'ensemble de la population des AE en 2023, la meilleure classification obtenue s'effectue autour de 10 groupes. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous. Sur ces 10 groupes, 6 groupes sont composés essentiellement d'hommes et 4 de femmes. Dans un deuxième temps, l'ensemble des individus n'ayant pas participé au « clustering » sont affectés au « cluster » dont le médoïde est le plus proche.

Tableau 11 : Tableau récapitulatif des principales caractéristiques des groupes d'AE constitués par « clustering »

Nombre de personnes		Sexe		Age		Professions		Contact ou non		Maximum des 3 premiers CA déclarés	
Total	Sexe	Pourcentage	Statistiques	Valeur		Libellé	Pourcentage	Contact ?	Pourcentage	Catégorie de CA	Pourcentage
Groupe 1											
86341	Homme	98%	Q1	21 ans		Activités de poste et de courrier	54%			0	60%
			Moyenne	25.6 ans		Enseignement	6%			]0;500[	22%
			Médiane	23 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	5%	Oui	6%	[500;1000[	7%	
			Q3	28 ans	Autres services personnels	4%			[1000;2000[	6%	
					Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	4%			+2000	5%	
Groupe 2											
39360	Homme	100%	Q1	26 ans	Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles	59%			0	56%	
			Moyenne	30.2 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	5%			]0;500[	19%	
			Médiane	27 ans	Enseignement	5%	Oui	9%	[500;1000[	7%	
			Q3	31 ans	Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	4%			[1000;2000[	7%	
					Autres services personnels	3%			+2000	10%	
Groupe 3											
51271	Femme	100%	Q1	36 ans	Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles	41%			0	48%	
			Moyenne	44.9 ans	Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises	8%			]0;500[	28%	
			Médiane	46 ans	Activités pour la santé humaine	7%	Oui	12%	[500;1000[	8%	
			Q3	54 ans	Activités immobilières	5%			[1000;2000[	7%	
					Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	5%			+2000	9%	
Groupe 4											
72293	Femme	98%	Q1	29 ans		Autres services personnels	62%			0	46%
			Moyenne	34.3 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	5%			]0;500[	30%	
			Médiane	32 ans	Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises	4%	Oui	13%	[500;1000[	9%	
			Q3	37 ans	Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	3%			[1000;2000[	8%	
					Autres industries manufacturières	2%			+2000	7%	
Groupe 5											
70343	Femme	100%	Q1	22 ans		Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion	42%			0	50%
			Moyenne	27.1 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	10%			]0;500[	20%	
			Médiane	25 ans	Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises	6%	Oui	9%	[500;1000[	8%	
			Q3	28 ans	Activités pour la santé humaine	4%			[1000;2000[	9%	
					Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	3%			+2000	13%	
Groupe 6											
42424	Homme	100%	Q1	26 ans		Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion	63%			0	54%
			Moyenne	33.1 ans	Enseignement	4%			]0;500[	14%	
			Médiane	32 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	4%	Oui	9%	[500;1000[	7%	
			Q3	34 ans	Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	4%			[1000;2000[	8%	
					Transports terrestres et transport par conduites	3%			+2000	17%	
Groupe 7											
40979	Femme	95%	Q1	36 ans		Enseignement	50%			0	40%
			Moyenne	37.9 ans	Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises	6%			]0;500[	29%	
			Médiane	38 ans	Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	5%	Oui	12%	[500;1000[	11%	
			Q3	41 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	5%			[1000;2000[	10%	
					Activités pour la santé humaine	4%			+2000	9%	
Groupe 8											
28172	Homme	97%	Q1	27 ans		Programmation, conseil et autres activités informatiques	67%			0	56%
			Moyenne	30.9 ans	Enseignement	4%			]0;500[	12%	
			Médiane	29 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	4%	Oui	9%	[500;1000[	6%	
			Q3	32 ans	Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	3%			[1000;2000[	7%	
					Autres services personnels	2%			+2000	19%	
Groupe 9											
59040	Homme	100%	Q1	33 ans		Travaux de construction spécialisés	61%			0	47%
			Moyenne	37.2 ans	Transports terrestres et transport par conduites	4%			]0;500[	11%	
			Médiane	37 ans	Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	4%	Oui	13%	[500;1000[	7%	
			Q3	41 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	4%			[1000;2000[	10%	
					Autres services personnels	3%			+2000	24%	
Groupe 10											
58650	Homme	97%	Q1	42 ans		Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	40%			0	45%
			Moyenne	47.6 ans	Enseignement	8%			]0;500[	18%	
			Médiane	49 ans	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	6%	Oui	12%	[500;1000[	10%	
			Q3	56 ans	Transports terrestres et transport par conduites	5%			[1000;2000[	11%	
					Autres services personnels	5%			+2000	16%	

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

Note de lecture : le groupe 1 est constitué de 86341 personnes, 98 % sont des hommes, l'âge médian dans le groupe est de 23 ans, 54 % des individus ont une activité de poste ou de courrier, 6 % ont eu un contact et 5 % ont déclaré au moins un CA supérieur à 2000 € sur les 3 premiers CA déclarés.

[67] Le groupe 1 est un groupe masculin à 98 %. Il est composé à 54 % de jeunes livreurs/coursiers (moyenne d'âge de 25 ans, les $\frac{3}{4}$ ont moins de 28 ans). C'est le « cluster » le plus jeune et cette typologie d'auto-entrepreneurs ne trouve pas d'équivalent chez les femmes. Il est également le groupe qui effectue en proportion le plus de déclarations à 0 €, et également celui qui comprend le moins de personnes ayant déclaré plus de 2000 € au moins une fois dans les 3 premières déclarations (5 %). Enfin, ces primo-créateurs sont les plus éloignés de l'URSSAF, 6 % ont eu un contact.

[68] Le groupe 2, plus âgé (30,2 ans en moyenne) regroupe en majorité des commerçants. Cette profession est également identifiée dans le groupe 3 où il s'agit majoritairement de femmes plus âgées (moyenne d'âge de 45 ans). Ces deux groupes sont parmi ceux qui contactent le plus l'URSSAF (9 % et 12 %), et qui déclarent le moins de revenus, puisque 56 % d'entre eux ont déclaré 0 € dans leurs 3 premières déclarations (respectivement 48 % chez les femmes), et près d'une personne sur 5 (19 %) a déclaré au maximum 500 € chez les hommes. Chez les femmes, 28 % d'entre elles ont déclaré au maximum 500 € mensuel.

[69] Le groupe 4 est féminin. La moyenne d'âge est de 34 ans, il est composé très majoritairement du code NAF « Autre services personnels nca⁴¹⁹ ». Ce code NAF regroupe des métiers divers tels que psychologues⁴²⁰, mais aussi sophrologues ou salon de tatouage. C'est le « cluster » d'auto-entrepreneurs qui contacte le plus l'URSSAF (13 %), mais aussi avec le plus faible montant de déclarations chez les femmes (76 % n'ont pas déclaré plus de 500 € dans leurs 3 premières déclarations).

[70] Le groupe 5 est un groupe féminin et jeune (27 ans de moyenne d'âge, deuxième groupe féminin le plus jeune). Composé en majorité de métiers administratifs (« Activités des sièges sociaux : conseils et gestion » ou « Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques »), c'est celui où les revenus déclarés sont les plus élevés (13 % de personnes ont déclaré au moins une fois 2000 € mensuels dans les 3 premiers mois).

[71] On retrouve des similarités avec le groupe 6, groupe masculin qui a cependant une moyenne d'âge plus élevée de 5 ans (33 ans en moyenne), et déclare davantage de chiffre d'affaires.

[72] Le dernier cluster féminin d'AE est le groupe 7. Il est composé de professions à haut niveau d'études (50 % sont enseignantes) et la moyenne d'âge est de 38 ans. Il figure parmi ceux qui contactent plus l'URSSAF.

[73] Les trois derniers clusters sont masculins et n'ont pas d'équivalents féminins. Le groupe 8 est composé d'hommes exerçant très majoritairement des métiers informatiques, avec une moyenne d'âge de 31 ans. Leurs revenus sont parmi les plus élevés, et cette catégorie sollicite moins l'URSSAF.

[74] Le groupe 9 est centré autour des métiers de la construction, avec une moyenne d'âge de 37 ans.

[75] Le groupe 10, le plus âgé de tous les clusters (47,6 ans en moyenne), autour des métiers de nettoyage de bâtiments ou infrastructures. Ces deux groupes contactent davantage l'URSSAF que les autres clusters masculins (respectivement 13 % et 12 %), et le niveau des montants déclarés est

⁴¹⁹ NCA : « Non classé ailleurs ».

⁴²⁰ Hors conseils à vocation thérapeutique

parmi les meilleurs des groupes. Dans le groupe 9, près d'un quart des primo-créateurs (24 %) ont déclaré plus de 2000 € mensuels, 16 % dans le groupe 10.

3.5 Observation des indicateurs d'impact sur les groupes ainsi obtenus

[76] Les indicateurs d'impact peuvent être étudiés selon les groupes résultant du « clustering » présenté dans la partie précédente, pour mieux comprendre les problématiques des AE par grand groupe, et mettre en lumière des profils types rencontrant davantage de difficultés. Il s'agit donc d'une approche descriptive, et non évaluative, à la différence des analyses présentées en partie 4.

[77] L'étude du respect des échéances de la première déclaration montre une amplitude de 24 points entre groupes. Le groupe 1 (le plus jeune, et composé majoritairement d'activités de poste et livraison) est celui qui déclare le moins bien : 41 % des premières déclarations ne sont pas réussies. Parmi les groupes qui déclarent moins avant l'échéance prescrite, on retrouve également les groupes 5 et 6 (métiers administratifs et de gestion) avec environ 30 % de premières déclarations non réalisées ou en retard, et également les commerçants hommes (groupe numéro 2), avec 28 %. Certains groupes réalisent mieux cette première déclaration dans le respect de l'échéance : c'est le cas notamment des femmes « Autres activités personnelles nca » et des hommes dans les métiers de la construction, avec tous deux 17 % seulement de première déclaration manquée (groupes 4 et 7).

[78] Le premier versement est également marqué par des disparités, mais nettement moindres que celles de la première déclaration (amplitude de seulement 6 points entre groupes). Le groupe 1 (les livreurs) réalise ce premier versement le moins bien avec 30 % de premier versement incorrect. De la même manière, on retrouve les deux groupes représentant les activités d'aides aux entreprises parmi ceux qui réalisent le moins bien ce premier versement (groupes 5 et 6). Les groupes 3 et 4 s'acquittent le mieux leur premier versement : « Autres activités personnelles nca » avec 24 % de premier versement incorrect, ainsi que les femmes exerçant des métiers commerciaux.

Tableau 12 : Indicateurs d'impact selon les groupes constitués

	Déclaration		Versement	
	Première déclaration ?	Pourcentage	Premier paiement ?	Pourcentage
Groupe 1				
	Correctement effectuée	59%	Correctement effectué	70%
	Mal effectuée	41%	Mal effectué	30%
Groupe 2				
	Correctement effectuée	72%	Correctement effectué	74%
	Mal effectuée	28%	Mal effectué	26%
Groupe 3				
	Correctement effectuée	79%	Correctement effectué	76%
	Mal effectuée	21%	Mal effectué	24%
Groupe 4				
	Correctement effectuée	83%	Correctement effectué	76%
	Mal effectuée	17%	Mal effectué	24%
Groupe 5				
	Correctement effectuée	72%	Correctement effectué	73%
	Mal effectuée	28%	Mal effectué	27%
Groupe 6				
	Correctement effectuée	69%	Correctement effectué	72%
	Mal effectuée	31%	Mal effectué	28%
Groupe 7				
	Correctement effectuée	83%	Correctement effectué	75%
	Mal effectuée	17%	Mal effectué	25%
Groupe 8				
	Correctement effectuée	75%	Correctement effectué	75%
	Mal effectuée	25%	Mal effectué	25%
Groupe 9				
	Correctement effectuée	77%	Correctement effectué	73%
	Mal effectuée	23%	Mal effectué	27%
Groupe 10				
	Correctement effectuée	77%	Correctement effectué	74%
	Mal effectuée	23%	Mal effectué	26%

Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[79] Enfin, cette analyse peut être complétée par l'analyse des contacts entrants que les AE ont eus avec l'URSSAF, afin de rechercher des corrélations, et non d'évaluer des impacts ou de rechercher des causalités, comme le font les méthodes utilisées en partie 4. On observe les indicateurs d'impact au sein de chaque « cluster » en distinguant les AE ayant eu un contact avec l'URSSAF des autres. On remarque que, pour un groupe donné, le taux de conformité varie peu selon qu'il y ait eu ou non contact : les écarts entre les deux groupes sont très faibles pour tous les « clusters ». En revanche, des écarts importants sont notés en matière de déclaration. Les personnes qui ont contacté l'URSSAF déclarent mieux⁴²¹. Dans le groupe 1⁴²² l'écart atteint 27 points, dans les groupes 5 et 6⁴²³ il est de 18 points chez les femmes, 19 chez les hommes. Il est intéressant de constater que parmi les personnes ayant contacté l'URSSAF, les proportions de premières déclarations effectuées dans les temps sont beaucoup moins dispersées : il n'y a plus que 9 points de pourcentage d'écart (au lieu de 24 points d'amplitude entre l'ensemble des groupes, voir 3.5) entre le groupe qui déclare le mieux (93 % pour le groupe 7) et le groupe qui déclare le moins bien (84 % chez le groupe 1), tandis que la variabilité entre les « clusters » pour

⁴²¹ Dans chaque cluster on observe au moins 10 points de pourcentage d'écart entre les AE qui ont contacté l'URSSAF, et ceux qui ne l'ont jamais contactée.

⁴²² Livreurs/coursiers

⁴²³ Activités de conseil et de gestion.

ceux qui n'ont pas eu de contacts est plus grande (57 % dans le groupe 1, 82 % dans le groupe 4). Cette observation confirme l'hétérogénéité des « clusters » entre eux.

Tableau 13 : Pourcentages de premières déclarations avant échéance et de premiers versements corrects par groupe et selon l'existence d'un contact entrant avec l'URSSAF

	1ère Déclaration correctement effectuée		1er Versement correctement effectué	
	Contact avec l'URSSAF ?	Pourcentage	Contact avec l'URSSAF ?	Pourcentage
Groupe 1	Oui	84%	Oui	73%
	Non	57%	Non	70%
Groupe 2	Oui	88%	Oui	74%
	Non	71%	Non	74%
Groupe 3	Oui	91%	Oui	75%
	Non	78%	Non	76%
Groupe 4	Oui	93%	Oui	76%
	Non	82%	Non	76%
Groupe 5	Oui	88%	Oui	75%
	Non	70%	Non	73%
Groupe 6	Oui	86%	Oui	74%
	Non	67%	Non	72%
Groupe 7	Oui	93%	Oui	77%
	Non	81%	Non	75%
Groupe 8	Oui	91%	Oui	75%
	Non	73%	Non	75%
Groupe 9	Oui	90%	Oui	74%
	Non	75%	Non	73%
Groupe 10	Oui	89%	Oui	74%
	Non	75%	Non	74%

Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

4 Evaluation des effets du parcours

[80] Il existe différentes méthodes économétriques pour évaluer l'effet propre d'une politique publique ou, de manière plus ciblée, d'un dispositif d'action publique. Elles sont présentées à grands traits dans l'encadré ci-dessous⁴²⁴. Le choix parmi ces méthodes dépend des données

⁴²⁴ Pour plus de détails sur ces méthodes : voir annexe 1 du rapport IGF-IGAS n° 2022-076R de mars 2023 : « Evaluation de l'efficacité de mesures de réductions ou d'exonérations de cotisations ou de contributions de sécurité sociale ».

disponibles, mais aussi des conditions de mise en œuvre spécifiques à la politique publique ou à la mesure à évaluer.

Les principales méthodes économétriques d'évaluation de l'impact d'une politique publique ou d'un dispositif d'action publique

- Les expérimentations contrôlées ou aléatoires : elles consistent à choisir au hasard les personnes qui vont bénéficier de la politique publique et celles qui n'en bénéficieront pas. Ainsi, il n'y a aucun biais de sélection. Ces techniques sont peu utilisées car elles ne sont pas adaptées aux politiques publiques notamment pour des raisons éthiques, mais aussi temporelles.
- Les « différences de différences » (méthode aussi dite des doubles différences): ces méthodes ne comparent pas uniquement les bénéficiaires avec les non-bénéficiaires, mais mesurent comment évolue la variable d'intérêt avant et après la mise en place de la politique publique, chez les bénéficiaires, ainsi que chez les non-bénéficiaires. Cette méthode prend en compte l'évolution du paramètre d'intérêt.
- La régression sur discontinuité : cette méthode est applicable en cas de politique publique reposant sur un seuil, qui sépare de manière discontinue les bénéficiaires des autres individus (exemple : critère d'âge). La méthode repose sur l'hypothèse qu'autour de ce seuil, les individus sont très proches donc comparables. Il est ainsi possible d'identifier l'effet de la politique publique en comparant la variable d'intérêt pour les personnes juste en-dessous du seuil avec les personnes juste au-dessus du seuil. Les résultats sont valables pour les populations proches de ce seuil, et non forcément généralisables.
- Les variables instrumentales : lorsque la variable explicative est endogène les résultats obtenus par des régressions sont biaisés. On peut faire appel à une tierce variable, dite instrumentale, qui n'est pas corrélée avec la variable explicative et permet d'estimer la variable endogène.
- Les méthodes d'appariement (ou « matching ») : elles consistent à identifier, pour chacun des bénéficiaires de la politique publique, l'individu qui lui ressemble le plus parmi les personnes n'ayant pas bénéficié de cette politique. Le but est ainsi de constituer deux groupes de personnes, celles traitées et celles témoins (ou non traitées) les plus homogènes possibles, afin de comparer des individus très ressemblants.

[81] Il n'était pas possible d'utiliser des expérimentations contrôlées, notamment pour des raisons temporelles. En effet, la mission a débuté ses travaux alors que toutes les Urssaf déployaient le parcours, proposé à tous les primo-créateurs : il n'était donc plus possible de constituer (de manière aléatoire pour ce type de méthode) un groupe témoin de non bénéficiaires. Quand bien même c'aurait été possible, la durée de la mission n'aurait pas permis de suivre les créateurs observés sur une période suffisamment longue. Les méthodes de « différences de différences » n'étaient pas mobilisables non plus, puisque, par définition, l'entreprise primo-crée n'existait pas avant que lui soit proposé le parcours objet de l'étude et qu'aucun indicateur d'impact (déclaration, paiement) ne peut être observé avant cette date

[82] En revanche, au niveau national, une méthode d'appariement a pu être mise en œuvre, grâce au grand nombre de primo-créateurs et à la connaissance de certaines de leurs caractéristiques socio-économiques importantes (4.1) permettant d'identifier presque systématiquement un « jumeau » (ayant les mêmes caractéristiques observables) pour chaque personne traitée. Au niveau régional, l'évaluation a pu tirer profit des marges de manœuvre laissées aux Urssaf régionales dans la mise en œuvre le parcours pour utiliser une méthode de régression sur discontinuité en Languedoc-Roussillon, qui avait fixé pour les AE un plafond d'âge de 30 ans, non existant au niveau national (4.2). De même, l'Urssaf de Midi-Pyrénées n'a proposé

véritablement et à grande échelle le parcours qu'à partir de la mi-année 2023, ce qui a permis de comparer les variables d'intérêt entre le premier et le second semestres.

4.1 Au niveau national : application d'une méthode d'appariement, utilisant les contacts entrants pour identifier les primo-créateurs bénéficiaires du parcours

[83] Comme développé en partie 1, pour identifier des primo-créateurs bénéficiaires ou non bénéficiaires du parcours, l'analyse s'est essentiellement appuyée sur les contacts entrants. Ceux-ci ne sont qu'une des composantes du parcours. Pour approcher de manière plus précise les bénéficiaires, n'ont été pris en compte que les contacts à plus fortes interactions humaines, à savoir les appels téléphoniques ou les rendez-vous. Cela restreint significativement le champ de l'offre mais permet d'aborder avec plus de confiance les résultats obtenus.

[84] On décide donc de retenir pour cette analyse sur la France entière une méthode d'appariement (ou de « matching »)⁴²⁵. Le principe du matching est de trouver pour chaque personne « traitée », ie. ayant bénéficié de l'offre, la personne « témoin » ou « jumeau » la plus proche possible, ie. n'ayant pas bénéficié de l'offre, et d'étudier les indicateurs d'impact dans chaque groupe. Les limites de la méthode résident dans l'hypothèse forte que les différences observables entre traités et non traités captent l'ensemble des déterminants de la sélection des traités⁴²⁶.

4.1.1 Impact des contacts entrants sur la première déclaration des AE

[85] Les cinq variables choisies pour le « matching » sont : la région, la division du code NAF (les deux premiers chiffres, soit 88 divisions), le sexe, l'âge, le mois de début d'activité. Le nombre de cinq variables disponibles est relativement faible, ce qui appelle à une certaine prudence dans les conclusions tirées de l'application de cette méthode. La partie 1 (tableau 2) liste les indicateurs descriptifs des primo-créateurs dont la mission aurait souhaité disposer pour neutraliser plus encore les biais de sélection (formation, diplôme, parcours professionnel préalable, respect d'autres formalités administratives, ...). Il semble néanmoins que l'âge et surtout le code NAF (qui pour un grand nombre d'activités est une approximation intéressante du niveau et du type de formation suivie) sont des variables riches pour l'analyse.

[86] Sont considérés comme « traités » :

⁴²⁵ Le matching a été réalisé à l'aide du package R « MatchIt ».

⁴²⁶ L'algorithme choisi est le matching avec appariement au voisin le plus proche (« nearest matching »). La distance entre deux individus est calculée par l'écart de leurs scores de propension (soit la probabilité de bénéficier du traitement selon les caractéristiques choisies pour l'appariement). Le seuil d'exclusion (« caliper ») a été fixé à 0.5 Il s'agit de l'écart-type du score de propension. Plusieurs calipers ont été testés, sans influence constatée sur la qualité du matching compte-tenu du grand choix dans le groupe témoin. Tous les individus du groupe traité n'ayant aucun jumeau dans le groupe témoin avec un écart de propension sous ce seuil sont exclus de l'étude.

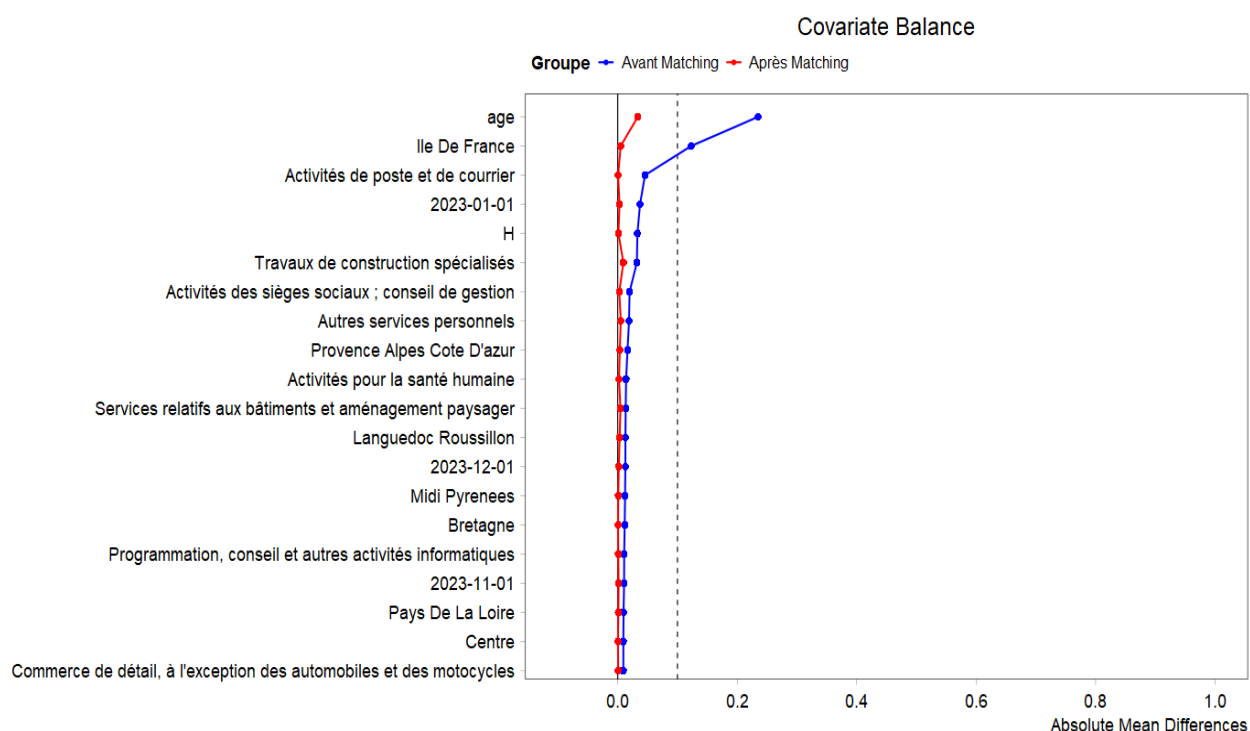
- Pour les AE ayant fait leur première déclaration : ceux qui ont eu un contact téléphonique ou un rendez-vous avant la réalisation de leur première déclaration et avant la date de terme de leur première déclaration.
- Parmi les AE n'ayant pas fait de première déclaration : ceux qui ont eu un contact dans les 6 premiers mois après leur début d'activité.

[87] On identifie 45 483 AE traités¹. Le « matching » permet de constituer un groupe témoin de 45 477 personnes⁴²⁷. Ainsi les deux groupes, « traité » et « témoin » sont chacun constitués de 45477 individus.

[88] Comme indiqué dans le graphique ci-dessous, le « matching » permet de redresser le groupe témoin sur plusieurs variables, notamment l'âge. En effet, les AE ayant eu un contact avec l'URSSAF ont un âge qui s'écarte sensiblement de la moyenne nationale des AE. La moyenne d'âge du groupe témoin avant « matching » (sans traitement, c'est-à-dire l'ensemble des « non traités ») passe de 34,2 ans à 36,7 ans après « matching ». Cela signifie que les jumeaux sélectionnés par l'algorithme sont des personnes plus âgées que la moyenne du groupe témoin. De la même façon, le groupe témoin était plus masculin que le groupe traité, le matching a permis de choisir la même proportion d'hommes dans les deux groupes. La région Ile-de-France était également sur-représentée dans le groupe témoin, l'appariement par région a permis de redresser ce biais, tout comme celui lié à l'activité. Ainsi, la part des activités « poste et courriers » dans les groupes traité et témoin est la même. Globalement, les groupes témoin et traité ont les mêmes moyennes sur l'ensemble des variables de matching, sauf pour l'âge où l'écart standardisé entre les deux groupes est de 3 % et la part des activités de construction où cet écart est de 1 %.

⁴²⁷ Seuls 4 individus n'ont pas trouvé de « jumeau ».

Graphique 14 : Comparaison des variables par groupe avant et après appariement



Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS.

Note de lecture : Sont représentées sur l'axe des ordonnées, par ordre décroissant d'importance, les modalités des variables utilisées pour le matching. L'axe des abscisses représente la différence absolue standardisée entre les groupes témoin et traité, en bleu avant matching, en rouge après matching. Par exemple, avant matching le groupe témoin avait une moyenne d'âge qui s'écartait d'environ 30 % de la moyenne du groupe traité. Après matching, cet écart est ramené à environ 3 %.

[89] En comparant ce groupe au reste des AE, avant « matching », on constate que près de 82 % d'entre eux ont effectué une première déclaration en respectant l'échéance, contre seulement 73 % des AE non traités. La comparaison des deux groupes après « matching » montre que le groupe traité déclare bien dans près de 81,9 % des cas contre 76,4 % des cas dans le groupe témoin. Si le « matching » réduit l'écart entre les deux groupes, cette différence de 5,5 points de pourcentage est statistiquement significative, dans un intervalle de confiance à 95 % de [4.9 % ; 6.0 %].

Tableau 14 : Estimation de la différence entre groupes du taux de premières déclarations réalisées avant l'échéance

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Traité	0.0546	2.672125e-96	0.0495	0.0598

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS.

Note de lecture : l'estimation de la différence du taux de premières déclarations réalisées avant l'échéance entre le groupe traité et le groupe témoin est de 5,46 %. La « p-value » (ou « p-valeur » ou probabilité critique), c'est-à-dire la probabilité d'observer un tel écart dans le cas d'un modèle statistique où il est nul, est très proche de 0, ce qui montre qu'elle est statistiquement significative. L'intervalle de confiance de cette estimation à 95 % est [4.9 % ; 6.0 %].

4.1.2 Impact des contacts entrants sur la conformité du premier versement

[90] De la même façon on réalise un « matching » sur l'effet d'un contact avec l'URSSAF pour réaliser un 1^{er} paiement correctement. Le groupe traité est composé 80 512 primo-créateurs (AE et TI confondus). Le groupe témoin est construit selon les mêmes critères que précédemment. Il est composé de 80 365 personnes.

[91] Après « matching », le taux de premier versement conforme est de 70,4 % chez les individus ayant eu un contact avec l'URSSAF, contre 65,3 % chez les autres primo-créateurs du groupe témoin. Cette différence de 5,1 points est statistiquement significative, dans un intervalle de confiance (à 95 %) de [4,62 % ; 5,50 %].

Tableau 15 : Estimation de la différence du taux de versement conforme selon les groupes

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Traité	0.0506	1.19e-111	0.0462	0.055

Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

[92] Etant donné l'écart de conformité du premier versement entre les AE et les TI au réel (détaillé en partie 3.3), il est apparu intéressant d'étudier l'influence du contact sur le premier versement séparément pour ces deux populations. En effet, les versements sont plus complexes pour les TI au réel et il est intéressant d'étudier l'impact que peut avoir un contact avec l'URSSAF dans cette population.

[93] Une nette amélioration est observée chez les TI au réel ayant bénéficié d'un contact par rapport à ceux n'ayant eu aucun contact avec l'URSSAF (51,5 % versus 33,7 %). Le taux de conformité du 1^{er} versement est supérieur de plus de 17,8 points, dans un intervalle de confiance de [16,75 % ; 18,78 %]. La différence de proportion est plus faible chez les AE avec 76 % de premiers versements correctement effectués parmi le groupe traité, contre 73,9 % parmi le groupe témoin. Cette différence de 2 points de pourcentage est néanmoins statistiquement significative, dans un intervalle de confiance de [1,62 % ; 2,56 %].

Tableau 16 : Estimation de la différence du taux de déclarations réalisées avant l'échéance selon les groupes par statut (AE ou TI au réel) de primo-créateurs

Catégorie	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
TI	0.1776	2.91e-254	0.1675	0.1878
AE	0.0209	1.75e-18	0.0162	0.0256

Source : Données URSSAF-DISEP / Traitement pôle data IGAS

4.1.3 Impact des contacts entrants sur le bénéfice de l'ACRE

[94] Enfin, l'analyse de l'obtention de l'ACRE montre que, après la construction par « matching »⁴²⁸ de deux groupes de primo-créateurs de moins de 26 ans composés chacun de 20 865 personnes⁴²⁹, le groupe traité ayant eu un contact avec l'URSSAF a un taux bénéfice de l'ACRE nettement plus important, de près de 61 %, contre seulement 40 % chez les jeunes du groupe témoin.

[95] Cette différence de 21 points de pourcentage est statistiquement significative, dans un intervalle de confiance à 95 % de [19,96 % ; 21,78 %].

Tableau 17 : Estimation de la différence du taux de bénéficiaires de l'ACRE chez les moins de 26 ans

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Traité	0.2087	0e+00	0.1996	0.2178

Source : Données URSSAF -DISEP / Traitement pôle data IGAS

4.2 Approche régionale : résultats obtenus en appliquant des méthodes différentes dans deux régions (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)

4.2.1 Éléments de contexte à prendre en considération pour interpréter les résultats : une amélioration tendancielle des déclarations et des paiements est à l'œuvre sur la période couverte par l'étude

[96] Dans les deux régions étudiées plus spécifiquement, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, on observe une nette amélioration dans le temps des indicateurs d'impact : respect de l'échéance de la première déclaration et conformité du premier versement.

[97] En Languedoc-Roussillon, le pourcentage de première déclaration réalisée dans le délai prescrit est passé de 47 % en 2017 à 74 % en 2023, soit une augmentation de presque 60 % en 6 ans. De la même manière, et dans une moindre mesure, le premier versement était conforme dans seulement 51 % des cas en 2017, contre 67 % en 2023.

Tableau 18 : Evolution des taux annuels de premières déclarations respectant l'échéance, en Languedoc-Roussillon

top_retard	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Déclaration réussie	47%	39%	32%	41%	64%	73%	74%
Déclaration non-effectuée ou en retard	53%	61%	68%	59%	36%	27%	26%

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

⁴²⁸ Critères d'âge, de sexe, de région et d'activité (code NAF)

⁴²⁹ Seuls 3 individus n'ont pas trouvé de jumeau.

Tableau 19 : Evolution des taux annuels de premiers versements conformes en Languedoc-Roussillon

payement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Premier versement incorrect	49%	46%	42%	39%	31%	39%	33%
Premier versement correct	51%	54%	58%	61%	69%	61%	67%

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[98] Avec une profondeur historique moindre⁴³⁰, une tendance à la hausse similaire est observée sur 2021-2023 pour les déclarations dans toutes les régions, au nombre de neuf, ayant mis en place l'offre à partir de 2021, parmi lesquelles Midi-Pyrénées. L'augmentation est de 10 points de pourcentage entre 2021 et 2023 en Midi-Pyrénées. La conformité du premier versement est quant à elle stable sur 2021 -2023, excepté en Ile-de-France où elle connaît une importante dégradation, de 14 points.

Tableau 20 : Evolution des taux annuels de premières déclarations respectant l'échéance, par régions

Région	2021	2022	2023
Auvergne	65%	76%	76%
Bretagne	72%	83%	84%
Corse	73%	79%	81%
Ile-de-France	62%	69%	67%
Midi-Pyrénées	65%	75%	75%
Nord-Pas de Calais	63%	75%	79%
Pays de Loire	67%	79%	79%
Picardie	68%	78%	79%
Rhône-Alpes	65%	74%	74%

Source : Données URSSAF / Traitement pôle data IGAS

⁴³⁰ Du fait de l'ancienneté des données transmises, variable selon les régions en fonction du début du déploiement du parcours.

Tableau 21 : Evolution dans neuf régions des taux annuels de premiers versements conformes

Région	2021	2022	2023
Auvergne	70%	65%	71%
Bretagne	68%	62%	70%
Corse	69%	65%	70%
Ile-de-France	69%	61%	55%
Midi-Pyrénées	69%	63%	69%
Nord-Pas de Calais	67%	63%	73%
Pays de Loire	71%	66%	69%
Picardie	70%	63%	71%
Rhône-Alpes	69%	63%	68%

Source : Données URSSAF / Traitement pôle data IGAS

4.2.2 Evaluation des effets du parcours pour les AE autour du seuil de 30 ans fixé par l'URSSAF Languedoc-Roussillon

[99] En Languedoc-Roussillon, la mise en place de l'offre permet d'effectuer une régression sur discontinuité. En effet, d'avril 2018 à février 2022, l'accompagnement a été réservé aux moins de 30 ans pour les auto-entrepreneurs. Cette discontinuité dans la proposition du parcours est exploitable pour la mise en place d'une évaluation, car il est ainsi possible de comparer deux groupes d'AE très ressemblants car très proches en âge, dont seulement un seul bénéficie de l'offre. Les deux groupes sont constitués :

- D'une part des AE 28 et 29 ans, donc dans la cible du parcours,
- D'autre part des AE de 30 et 31 ans qui ne sont pas dans la cible de l'offre.

[100] L'analyse a été effectuée uniquement sur les années 2018 et 2019, pour s'affranchir de l'effet COVID. Pour la première déclaration, on observe un taux de première déclaration réalisé dans le respect de l'échéance très légèrement supérieur chez le groupe d'âge 28/29 ans (+1,9 point). En revanche, cet écart n'est pas statistiquement significatif à 95 % et il n'est pas possible d'en déduire un effet du parcours.

Tableau 22 : Estimation de la différence du taux de première déclaration conforme

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
28/29 ans	0.0192	0.21	-0.0109	0.0493

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[101] Concernant le premier versement, le taux de premier versement correctement effectué est supérieur chez les 30/31 ans, de 1,8 point sans être significatif.

Tableau 23 : Estimation de la différence du taux de premier versement correctement effectué

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
28/29 ans	-0.0178	0.35	-0.0547	0.0192

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[102] L'analyse par régression sur discontinuité ne permet donc pas de mettre en évidence un effet du parcours sur cette population à effectifs réduits d'AE proches de 30 ans en Languedoc-Roussillon. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce résultat : l'absence d'effets perceptibles du parcours, ou une application souple du plafond d'âge de trente ans par les agents des Urssaf (qui auraient fait bénéficier du parcours des créateurs de 30 et 31 ans), ou encore le faible nombre de TI dans ces tranches d'âges à l'échelle de cette région (qui induit un intervalle d'incertitude plus grand).

4.2.3 Analyse de l'impact des contacts sortants en Languedoc-Roussillon

[103] La disponibilité des données de contacts sortants en Languedoc-Roussillon permet d'enrichir l'analyse par rapport aux données nationales. C'est un véritable enjeu pour les caisses régionales qui pourraient ainsi mieux cibler leurs appels.

[104] Comme au niveau national, on choisit d'évaluer cet impact par « matching », la richesse des données permettant de trouver systématiquement un jumeau à chaque individu traité⁴³¹. Les individus considérés comme traités respectent les mêmes critères présentés dans la partie 4.1.1, à savoir :

- Pour les AE ayant fait leur première déclaration : ceux qui ont eu un contact téléphonique ou un rendez-vous avant la réalisation de leur première déclaration et avant la date de terme de leur première déclaration.
- Parmi les AE n'ayant pas fait de première déclaration : ceux qui ont eu un contact dans les 6 premiers mois après leur début d'activité.

[105] L'analyse porte uniquement sur les années 2019 et 2022, afin de s'affranchir des effets de la crise sanitaire.

[106] Pour l'étude de la première déclaration, les groupes traités et témoins sont constitués de 750 AE en 2022 et de 2830 AE en 2019. Les résultats d'estimation de l'effet sont de sens différents en 2019 et en 2022 : un effet de -3 points est estimé en 2019 (voir ci-dessous l'analyse par motif qui tente d'éclaircir ce résultat inverse à celui désiré par l'opérateur), de +6,5 points de pourcentage en 2022. Ces résultats sont statistiquement significatifs.

⁴³¹ Avec les mêmes réserves d'interprétation qu'au niveau national, tenant au nombre de données individuelles disponibles pour caractériser les TI et identifier des « jumeaux ».

Tableau 24 : Estimation de l'effet des contacts sortants sur le respect de l'échéance de la première déclaration en Languedoc Roussillon

annee	Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
2019	Traité	-0.0314	0.0144	-0.0566	-0.0063
2022	Traité	0.0653	0.0036	0.0214	0.1093

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[107] Une étude plus approfondie des motifs renseignés pour les appels sortants informe sur la grande diversité des raisons de l'appel. On décide d'affiner l'estimation de l'effet d'un contact sortant selon les motifs de l'appel. Les trois catégories de motifs suivantes sont choisies, à la fois pour des raisons de volume (ce sont les 3 motifs les plus renseignés) mais aussi parce qu'elles sont pertinentes pour l'analyse : assistance compte en ligne, gestion du compte, relation usager.

[108] Les groupes traités ont donc été constitués uniquement par des AE ayant reçu un appel selon les mêmes conditions que précédemment, pour chaque catégorie de motifs d'appel. Le groupe témoin, quant à lui, est toujours constitué uniquement de personnes n'ayant jamais reçu d'appel de l'URSSAF. Le tableau suivant donne une idée des volumétries des groupes, par année et par catégorie de motifs d'appels :

Tableau 25 : Taille des groupes traités et témoins par année et par motif d'appel sortant

annee	Assistance compte en ligne	Gestion du compte	Relation usager
2019	1577	1360	2829
2022	444	576	726

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[109] Les écarts mesurés entre la proportion de première déclaration réalisée à temps entre les groupes traités et témoins varient beaucoup selon le type de motif.

Tableau 26 : Proportion de première déclaration effectuée dans les temps par année et par groupe (traité / témoin)

annee	Groupe Témoin	Groupe Traité
Assistance compte en ligne		
2019	46%	57%
2022	70.9%	83.1%
Gestion du compte		
2019	45%	55.4%
2022	72.2%	81.4%
Relation usager		
2019	43.9%	41%
2022	70.8%	76.9%

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[110] Pour les motifs « Assistance compte en ligne » et « Gestion du compte », le groupe traité déclare mieux sur les deux années. Les écarts entre les groupes pour ces deux motifs se situant autour de 10 points ; ils sont tous les deux significatifs. Le motif « Relation usager », présente un effet qui est beaucoup moins clair avec un écart négatif de moins de 3 en 2019, et positif de 6 points en 2022. Ce type d'appel, à l'objet plus général, semble être moins utile au bon déroulement de la première déclaration.

Tableau 27 : Estimation des effets des appels sortants par année et selon le motif d'appel

annee	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Assistance compte en ligne				
2019	0.1103	3.11e-10	0.0761	0.1446
2022	0.1216	0	0.0654	0.1779
Gestion du compte				
2019	0.1037	2.82e-08	0.0672	0.1402
2022	0.0920	0	0.0426	0.1415
Relation usager				
2019	-0.0286	0	-0.0537	-0.0036
2022	0.0606	0	0.0162	0.1050

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

[111] Le fait d'avoir été appelé par l'URSSAF avant sa première déclaration semble donc bien avoir une influence sur la réalisation de celle-ci dans les temps, dans la mesure où l'appel était centré sur le compte.

[112] Les données sur les versements n'étant pas suffisamment complètes pour l'Urssaf Languedoc-Roussillon, l'étude de l'influence d'un contact sortant sur la qualité de cet indicateur n'est pas réalisable.

[113] L'impact d'un contact sortant sur le versement de l'ACRE chez les moins de 26 ans peut en revanche être mesuré. Sont considérés comme traités les AE de moins de 26 ans qui ont reçu un appel de l'URSSAF dans les 9 premiers mois suivant leur début d'activité. Ils sont 230 en 2022. Un « matching » est réalisé pour constituer un groupe témoin au groupe traité, en utilisant les mêmes caractéristiques. Après « matching », une seule personne n'a pas trouvé de jumeau. La proportion de bénéficiaires de l'ACRE est nettement supérieure chez les jeunes auto-entrepreneurs ayant reçu un appel de l'Urssaf, puisque 70 % d'entre eux bénéficient de l'ACRE, contre seulement 52 % parmi le groupe témoin. L'effet estimé est statistiquement significatif, dans un intervalle de confiance de [0.09 ; 0.25]. Comme avec les données nationales, on retrouve un effet important du contact, sortant dans le cas d'espèce, sur le bénéfice de l'ACRE chez les moins de 26 ans.

Tableau 28 : Estimation de l'effet d'un appel sortant sur le bénéfice de l'ACRE en 2022

Groupe	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Traité	0.1747	1.500966e-05	0.0962	0.2531

Source : Données URSSAF LR / Traitement pôle data IGAS

4.2.4 Evaluation des effets en Midi-Pyrénées du parcours mis en place à grande échelle à partir de juillet 2023

[114] La région Midi-Pyrénées permet de mesurer l'effet du parcours en comparant les comportements des primo-créateurs avant et après la mise en place du parcours. Contrairement aux autres régions qui l'ont introduit progressivement, la région Midi-Pyrénées l'a déployé seulement en juillet 2023 pour l'ensemble des primo-créateurs⁴³². Cette configuration ouvre la possibilité d'effectuer une comparaison entre la première moitié de l'année 2023, soit avant la mise en place à grande échelle du parcours, et la seconde moitié de l'année durant laquelle l'offre a été déployée. Cette comparaison intra-annuelle permet également de s'affranchir des tendances pluriannuelles présentée en 4.2.1.

[115] Les premières déclarations sont mieux effectuées par les AE entrés dans la cible du parcours à partir du mois de juillet, soit la mise en place de l'offre. Elles sont réalisées dans les temps dans 78 % des cas, contre 73 % pour les primo-créateurs du premier semestre.

[116] La conformité du premier versement suit une tendance comparable puisque 73 % sont conformes après juillet 2023 contre 66 % seulement avant juillet.

[117] Enfin, en se concentrant sur les moins de 26 ans, la proportion de bénéficiaires de l'ACRE augmente entre les deux semestres de 39 % à 47 %. Ces écarts sont tous statistiquement significatifs⁴³³.

Tableau 29 : Résultats issus des comparaisons entre les primo-créateurs du semestre précédant et ceux du semestre suivant la mise en place du parcours en juillet 2023 en Midi-Pyrénées.

Offre	1ère déclaration conforme	1er versement conforme	% de bénéficiaires de l'ACRE
Avant la mise en place de l'offre	73%	66%	39%
Après la mise en place de l'offre	78%	73%	47%

Indicateur	Estimation	P-value	95%-IC Borne Inf	95%-IC Borne Sup
Déclaration	0.0438	3.509067e-16	0.0332	0.0543
Versement	0.0685	2.468723e-23	0.0551	0.0820
ACRE	0.0745	3.478114e-10	0.0513	0.0978

Source : Données URSSAF DISEP / Traitement pôle data IGAS

5 Synthèse des travaux réalisés

[118] **Pour bien interpréter les effets propres au parcours créateur d'entreprise, il est essentiel d'avoir à l'esprit les résultats des statistiques descriptives présentés en partie 3, qui font**

⁴³² Avant juillet 2023, le parcours ne touchait qu'un nombre très limité de primo-créateurs, appelés à s'inscrire sur un portail. L'Urssaf a déclaré en avoir contact 180 sur le premier semestre 2023, contre plus de 12 000 sur le second semestre.

⁴³³ On n'observe pas de saisonnalité (variations entre le premier et le second semestres) sur ces indicateurs en 2022.

apparaître des évolutions sur la période 2018-2024, et des écarts entre groupes d'utilisateurs, en général supérieurs aux effets mesurés des parcours :

- Comme les analyses l'ont mis en évidence dans quelques régions, sur la période 2018-2024, les déclarations sont tendanciellement de mieux en mieux réalisées (+35 points entre 2018 et 2023 en Languedoc-Roussillon, par exemple) et la conformité des paiements s'améliore également (+ 13 points sur la même période dans cette région. Les causes de ces évolutions sont certainement multifactorielles et la part imputable aux parcours est probablement faible.
- Les caractéristiques socio-économiques des primo-créateurs déterminent fortement leurs comportements vis-à-vis de l'Urssaf. Ils varient notamment selon les âges, les secteurs d'activités et le statut de l'entreprise. Notamment, le faible taux de premier versement correct des TI « au réel », très inférieur à celui des AE, conforte l'orientation de l'Urssaf d'investir plus fortement sur l'accompagnement de ces populations, notamment avec ce parcours.
- Ces résultats plaident en revanche pour que l'Urssaf affine sa segmentation des primo-créateurs, en accompagnant davantage certaines catégories de primo-créateurs (les plus jeunes notamment, ainsi que certaines activités), en particulier grâce à des actions d'« aller-vers ». Ceci est d'autant plus vrai que l'exploitation des contacts entrants documente que les utilisateurs les plus en difficultés vis-à-vis des obligations de l'Urssaf sont ceux qui prennent le moins l'initiative de contacter les Urssaf. Les dix groupes construits à l'aide de méthode de « clustering » proposent une segmentation plus fine des primo-créateurs et pourraient être utilisés à cette fin en les affinant au niveau régional.

[119] **L'indisponibilité de certaines données de contact**, que ce soit au niveau national ou au niveau régional, **n'a pas permis, comme souhaité initialement par la mission, d'identifier de manière exhaustive et précise les bénéficiaires effectifs du parcours complet, ni de mesurer les effets du parcours tel qu'il est défini par les instructions nationales, ni a fortiori** de chacune de ses composantes (présentation initiale de l'offre d'accompagnement, participation à des actions collectives, contacts sortants proactifs en cas d'anomalies constatées par l'Urssaf, support en réponse aux contacts entrants). L'impossibilité d'identifier au niveau national le courriel de présentation de l'offre, ainsi que le rendez-vous de présentation de l'offre d'accompagnement, pourtant central et censé être proposé durant les premières semaines, limite les conclusions qui peuvent être tirées quant au parcours dans son ensemble.

[120] **Pour autant, ces insuffisances de données ont pu être en partie contournées** en exploitant la manière différenciée dont le parcours a été déployé dans deux régions. **Les analyses ont fait apparaître des écarts souvent faibles mais suffisamment significatifs d'un point de vue statistique, pour conclure à l'existence d'un effet du parcours.**

- L'Urssaf Midi-Pyrénées n'a déployé le parcours à grande échelle qu'à partir de l'été 2023, ce qui a permis d'effectuer des comparaisons instructives (bénéfice de l'Acre, déclarations, paiements) entre le premier et le second semestres 2023, sur des groupes comparables. Il en ressort une amélioration statistiquement significative des indicateurs d'impact (notamment pour l'Acre des moins de 26 ans), entre ces deux périodes, qui paraît pouvoir être attribuée au bénéfice du parcours.

- Entre 2018 et 2022, l'Urssaf Languedoc-Roussillon a ciblé les AE de 30 ans au plus, excluant du bénéfice du parcours les AE plus âgés. L'existence de ce seuil appliqué localement a ouvert la possibilité de mesurer si des différences étaient observées entre les classes d'âges juste inférieures et juste supérieures à ce seuil de 30 ans (méthode de régression sur discontinuité). Les analyses n'ont pas fait ressortir d'écarts au bénéfice des moins de 30 ans qui soient statistiquement significatifs.

[121] De plus, grâce aux données de contacts, même partiellement disponibles, les analyses ont mis en évidence, grâce à des méthodes d'appariement rendues possibles par le très grand nombre de primo-créateurs, que **ces contacts entrants ou sortants ont des effets favorables sur les indicateurs d'impact observés**. Là aussi, les écarts observés sont significatifs d'un point de vue statistique. Si ces résultats sont intéressants, ces contacts étant une composante centrale du parcours, ils doivent être considérés avec prudence car les données de contact transmises (modalité et motif du contact) sont peu précises, et notamment ne permettent pas de garantir complètement que les groupes considérés comme « non traités » n'ont pas eu de contacts avec les Urssaf. De plus, les appariements n'ont pu s'appuyer que sur un nombre limité de variables individuelles caractérisant les TI.

[122] **Conclusion sur les effets du parcours création d'entreprise de l'Urssaf :**

- **Les effets propres du parcours création d'entreprise sont encore difficiles à évaluer à ce jour.** L'enrichissement continu des données de contact, et l'unification des SI qui les rendra exploitables, chantiers prévus par la branche recouvrement, permettront d'ici quelques années des évaluations d'impact de parcours plus fines et plus robustes.
- **Les résultats obtenus en utilisant plusieurs méthodes différentes permettent néanmoins de conclure à des effets favorables du parcours, mais limités,** sur le bénéfice de l'Acre et sur le comportement des primo-créateurs vis-à-vis de leurs obligations à l'égard de l'Urssaf. Les résultats concernant les jeunes paraissent relativement forts, ce qui est un enseignement encourageant.
- En plus de l'enrichissement de l'offre d'accompagnement associée au parcours, déployé depuis l'automne 2023 avec sa nouvelle version (newsletters, robots, ...), il ressort des résultats des travaux ici présentés que l'impact global du parcours pourrait être accru en intensifiant l'effort d'accompagnement au bénéfice de catégories TI plus fragiles, ou les moins à l'aise avec leurs obligations vis-à-vis de l'Urssaf.

[123] **Conclusion sur quelques enseignements plus généraux sur la méthodologie d'évaluation d'un parcours :**

- **Les méthodes économétriques standards trouvent à s'appliquer** pour évaluer des parcours. Modes de structuration de la relation usagers, ils ne sont pas soumis au principe d'égalité comme peuvent l'être des prestations légales. Il est ainsi fréquent que des parcours se déploient selon des temporalités différentes selon les territoires, ce qui ouvre d'intéressantes opportunités d'« expériences quasi-naturelles », facilitant des évaluations comparatives.

- **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 moyen ou 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 renforcerait notablement la capacité à mener ces évaluations.
- **Ces défis sont démultipliés pour évaluer des parcours interbranches**, ce qui n'a pas été entrepris par la mission pour le parcours création d'entreprise, et qui n'existe pas pour un autre parcours usagers interbranche des organismes de sécurité sociale. Il s'agit d'évaluations plus lourdes, qui pour être complètes nécessitent de **combiner des méthodes quantitatives et qualitatives**, notamment d'écoutes usagers pour évaluer le ressenti, la confiance ou l'autonomie des usagers.

ANNEXE 10 : Ecoute usagers sur le « parcours séparation »

ANNEXE 10 : ECOUTE USAGERS SUR LE « PARCOURS SEPARATION »	332
1 POURQUOI MENER UNE ECOUTE USAGERS PAR ATELIERS D'ECHANGES COLLECTIFS ENTRE ALLOCATAIRES CONCERNES PAR LE PARCOURS SEPARATION DE LA BRANCHE FAMILLE ?	333
1.1 POURQUOI MENER UNE ECOUTE USAGERS ?	333
1.2 POURQUOI EXAMINER LE PARCOURS SEPARATION ?	333
1.3 POURQUOI PROCEDER PAR ATELIERS D'ECHANGES COLLECTIFS ?	333
2 COMMENT A ETE REALISEE CETTE ECOUTE USAGERS ?	334
2.1 LA CIBLE POPULATIONNELLE DEFINIE EN AMONT	334
2.2 LE RECRUTEMENT DES ALLOCATAIRES PARTICIPANTS	335
2.3 LA REALISATION DES QUATRE ATELIERS	336
3 QUELS SONT LES RESULTATS DU PRESTATAIRE POUR CETTE ECOUTE USAGERS ?	337

[1] La mission Igas a diligenté une démarche d'écoute usagers sur le parcours séparation porté par la branche famille. 54 allocataires ont été rencontrés entre mai et juin 2024 au cours de quatre ateliers d'échanges collectifs menés dans trois caisses d'allocations familiales (Nord, Yvelines, Bas-Rhin).

1 Pourquoi mener une écoute usagers par ateliers d'échanges collectifs entre allocataires concernés par le parcours séparation de la branche famille ?

1.1 Pourquoi mener une écoute usagers ?

[2] Cette méthode évaluative permet d'identifier les points de satisfaction et les irritants vécus par les usagers. Y recourir permet de cerner ce qu'apporte, du point de vue des personnes, la structuration d'un parcours usagers par la branche dans le déroulé de leurs démarches et dans l'accompagnement de la personne à l'occasion d'un moment de vie. Cela permet d'objectiver la réalité des expériences vécues par des usagers et de la confronter aux objectifs des caisses. Pour la mission Igas, mener une écoute usagers constituait donc un moyen précieux de recueillir la vision des usagers sur leurs relations avec les administrations (la Caf en particulier) à l'occasion d'un moment de vie important (une séparation).

1.2 Pourquoi examiner le parcours séparation ?

[3] Le parcours séparation est un des parcours usagers les plus anciens déployés dans les caisses d'allocations familiales (généralisation en 2021) et plus globalement au sein des organismes de sécurité sociale, et la quasi-totalité des Caf déclare le mettre en œuvre (voir l'annexe relative au parcours séparation). A cela s'ajoute le fait que ce parcours concerne plusieurs branches (famille, maladie), et un grand nombre d'acteurs hors du champ de la sécurité sociale (ex. services des impôts, acteurs du logement). Enfin, ce parcours concerne un très grand nombre de personnes chaque année (plusieurs centaines de milliers), ce qui assurait de trouver un nombre suffisant de participants aux ateliers.

1.3 Pourquoi procéder par ateliers d'échanges collectifs ?

[4] Afin de se centrer sur les démarches administratives effectuées plus que sur l'histoire personnelle propre à chaque allocataire dans son couple passé, la mission a privilégié le recours à des ateliers d'échanges collectifs plutôt qu'à des entretiens semi-directifs individuels. La participation à des ateliers permet de faire émerger par la discussion croisée de plusieurs personnes des points communs et des divergences d'appréciation dans l'expérience des différents allocataires en présence. Elle permet aussi de réunir un nombre plus important d'allocataires et donc de collecter des expériences plus variées.

[5] Cette méthode d'écoute usagers présente de plus l'intérêt d'examiner le parcours séparation d'une façon complémentaire des travaux menés récemment par la branche maladie qui a en 2023 déployé une enquête par questionnaire auprès de nombreux allocataires⁴³⁴.

2 Comment a été réalisée cette écoute usagers ?

2.1 La cible populationnelle définie en amont

[6] Afin de centrer son analyse sur les situations mobilisant un spectre large de besoins et d'aides, la mission Igas a fait le choix de centrer son analyse sur les séparations de couples ayant des enfants.

[7] Deux cibles populationnelles ont été arrêtées :

- La principale : trois ateliers dans trois caisses d'allocations familiales pour des allocataires en séparation ayant des enfants – gardiens ou non – ayant bénéficié du rendez-vous personnalisé prévu dans la lettre réseau 2021 de la Cnaf dédiée au parcours séparation, avec un rendez-vous intervenu entre octobre 2023 et mars 2024.
- Une cible complémentaire : un atelier a été consacré à l'échange avec des allocataires en séparation ayant des enfants – gardiens ou non – n'ayant pas bénéficié du rendez-vous personnalisé prévu dans la LR 2021 ; la cible retenue pour cet atelier était des allocataires ayant effectué une déclaration de changement de situation pour un motif de séparation entre octobre 2023 et mars 2024.

[8] L'inconvénient assumé de ce recul temporel limité est que les personnes rencontrées n'ont pas achevé leur parcours puisqu'elles n'ont pas déroulé toutes les démarches et étapes associées à leur séparation et n'ont ainsi que peu de recul par comparaison avec des personnes pour qui la séparation est plus ancienne dans le temps⁴³⁵. Cela a eu des conséquences directes sur certains points qui mettent généralement du temps à être traités, comme par exemple les pensions alimentaires et intermédiation financière, sujets que cette écoute usagers n'a donc pu que marginalement aborder avec les personnes rencontrées.

[9] Ce ciblage sur des usagers ayant connu une séparation récente (moins d'un an) et étant en train de mener leurs démarches présente néanmoins un avantage conséquent : en cours de parcours, ils sont plus à même de faire part des difficultés qu'ils rencontrent et risquent moins d'avoir oublié les difficultés rencontrées. Ce risque n'est néanmoins pas nul, comme cela a pu être constaté : ainsi, les personnes qui ont participé à l'atelier concernant les allocataires qui n'ont pas bénéficié d'un rendez-vous spécifique n'avaient pour beaucoup d'entre elles pas souvenir que la Caf (en l'occurrence du Bas-Rhin) leur avait adressé une proposition de rendez-vous à la suite de leur déclaration de changement de situation sur leur compte caf.fr. Or, après vérification de la

⁴³⁴ Le questionnaire de la mission Igas à l'ensemble des Caf a permis d'identifier que la caisse d'allocations familiales a réalisé deux focus groups auprès d'agents de la Caf.

⁴³⁵ Dans deux Caf (Yvelines et Bas-Rhin), l'antériorité temporelle a été, en fin de phase de recrutement de participants, étendue à fin 2022 afin d'élargir la cible d'allocataires possibles et donc de s'assurer de la présence d'un nombre suffisant de présents le jour de l'atelier.

Caf, toutes ces personnes avaient bien été destinataires de la « mise à disposition », terme employé pour signifier une proposition de rendez-vous⁴³⁶.

[10] Avec le recul, il apparaît à la mission Igas qu'il aurait été opportun de consacrer un atelier à des personnes dont la séparation était plus ancienne (plus de deux ans). Il est néanmoins probable que le défi pour les recruter et les réunir aurait été encore plus grand (voir ci-dessous) du fait de l'éloignement dans le temps du sujet pour elle (moindre sensibilité, moins de lien avec la Caf).

2.2 Le recrutement des allocataires participants

[11] Le recrutement des usagers participants aux quatre ateliers a été réalisé par les trois Caf ciblées⁴³⁷ suivant les critères définis par l'Igas ci-dessus. Il a donné lieu à deux ou trois réunions préparatoires avec chaque Caf et à l'établissement d'un script d'appel, adapté ensuite par chaque Caf en fonction de son organisation propre. Le recrutement de participants a été compliqué par la faible disponibilité des allocataires (ex. enfants à garder). Afin de s'adapter aux contraintes de ces derniers, lors de plusieurs ateliers, des enfants (généralement en bas âge) étaient présents dans la salle.

[12] Par ailleurs, afin de limiter les frais et temps de transport pour les allocataires, les Caf ont privilégié de contacter des usagers vivant dans la commune du lieu de l'atelier (locaux des Caf, siège ou antenne) ou des communes immédiatement proches. Cela a eu pour effet de réduire le vivier potentiel et aussi le nombre d'allocataires venant de zones rurales ou périurbaines lointaines, et donc de moins bien appréhender les enjeux spécifiques de ces publics (ex. déplacements, garde d'enfants, reprise d'emploi).

[13] *In fine*, pour parvenir à réunir une cinquantaine d'usagers, les Caf ont effectué des requêtes dans leurs fichiers allocataires qui ont fait remonter plusieurs centaines de noms les conduisant à passer plus d'un millier d'appels sortants (prises de contact, relances, confirmations-rappels dans les deux jours avant la date de l'atelier). Si les bénéfices de ce type de démarche sont indéniables (voir la pièce jointe de restitution des résultats), il ne faut pas minorer la mobilisation forte qu'elle représente pour être menée à bien : elle requiert une planification fine et une articulation étroite entre tous les acteurs concernés (Igas, Caf, cabinet externe).

[14] Le fait d'avoir ciblé des allocataires ayant des enfants a eu pour effet de réunir très majoritairement des femmes au sein des ateliers (plus de 90 % des participants). En effet, les enfants étant généralement rattachés au compte Caf de la mère, ces dernières ont été plus fréquemment ciblées par les appels sortants de recrutement des Caf.

⁴³⁶ Cette situation peut à la fois résulter d'un oubli lié au fait que cette proposition de rendez-vous par la Caf peut ne pas être perçue comme prioritaire par les gens, ou perçue comme non adaptée (elle cible dans le Bas-Rhin le travail social et non des rendez-vous des droits délivrés par des gestionnaires conseils) ou, dans certains cas, car elle n'est pas vue par les personnes (ex. cas du conjoint qui accède au compte caf qui a ouvert le courrier sans lui donner suite).

⁴³⁷ Les trois Caf ciblées ont été retenues pour différents motifs : ce sont en premier lieu des grosses caisses (ce qui accroissait leur capacité à recruter un nombre suffisant de participants aux ateliers). La Caf du Bas-Rhin a été choisie car elle était expérimentatrice initiale du parcours séparation. La Caf du Nord et celle des Yvelines ont été sélectionnées car la mission avait fait au début de ses travaux un déplacement sur ces territoires, ce qui facilitait la compréhension par la mission Igas de l'écosystème d'acteurs.

[15] Pour les trois ateliers réunissant des usagers ayant bénéficié d'un rendez-vous dans le cadre du parcours séparation élaboré par la branche, il est à noter un élément de recrutement qui a une conséquence forte sur le matériau collecté : la grande majorité des allocataires (même si cela ne concernait certes pas toutes les personnes) bénéficiait d'un accompagnement par un travailleur social de la Caf. Cela tient non seulement au mode de déploiement du parcours dans certaines Caf (ex. contacts sortants de mise à disposition initiale par une Caf proposant uniquement des rendez-vous avec des travailleurs sociaux, pas avec des gestionnaires conseils) et aussi au fait que les bénéficiaires d'un accompagnement social ont des liens étroits avec la Caf (accompagnement sur minimum six mois, avec un référent identifié dont l'allocataire a généralement le numéro et qu'ils rencontrent physiquement à plusieurs reprises). Il est donc plus aisé de mobiliser ce type d'allocataires par rapport à d'autres n'ayant eu aucun lien physique ou très peu (un seul rendez-vous) pour venir à un atelier d'échanges. En effet, bon nombre de personnes rencontrées en atelier souhaitent manifester par leur présence l'importance que représentait pour elle l'accompagnement fait par le travailleur social qui suivait leur situation.

[16] Or, cet aspect présente une difficulté méthodologique importante. Le parcours séparation fait partie du socle du travail social des Caf posé dans la doctrine nationale de la branche en 2019. D'un point de vue métier, le travail social se structure depuis de nombreuses années sous la forme d'un parcours : identification de faits générateurs déclencheurs de contacts sortants de la Caf auprès de l'allocataire, identification par l'allocataire du référent de la Caf qui suit ses démarches (le travailleur social), diagnostic initial avec l'allocataire de ses besoins, établissement partagé d'un plan d'actions échelonnées, durée prévisible de l'accompagnement (généralement six mois, sauf prolongation), fin d'accompagnement acté dans l'outil informatique Gesica dans lequel sont retracées les différentes actions réalisées au cours du parcours. Tous ces éléments intrinsèquement liés au mode d'intervention classique des travailleurs sociaux de la branche sont autant de briques d'une structuration des contacts avec les usagers sous la forme d'un parcours.

[17] Une écoute usagers auprès d'allocataires bénéficiant d'un accompagnement social permet donc difficilement de démêler ce qui provient de l'accompagnement social lui-même, de ce qui provient de l'offre spécifique du parcours séparation dont l'accompagnement n'est qu'une modalité pour répondre aux besoins de certains publics. Elle risque par construction de donner une perception déformée (et peut-être donc trop flatteuse) de ce que permet le parcours séparation à lui-seul, indépendamment de tout accompagnement social. Ce biais de sélection du public recruté dans les ateliers a nécessité une vigilance particulière concernant les expériences des usagers qui n'avaient pas d'accompagnement social (qu'ils aient eu ou non un rendez-vous Caf au moment de leur séparation). Une vingtaine d'allocataires étaient dans ce cas.

2.3 La réalisation des quatre ateliers

[18] La réalisation des ateliers a été confiée par l'Igas à un prestataire externe rôdé à la conduite de ce type de démarches d'écoute usagers. L'Igas a pour cela eu recours au marché de prestation d'un accord cadre du secrétariat général des ministères sociaux (SGMAS). Le cabinet retenu est dénommé Magellan. L'expression de besoins formalisée par l'Igas s'est centrée, pour l'essentiel, sur l'animation des ateliers et la restitution structurée des éléments entendus.

[19] Afin d'assurer la montée en compétence rapide du prestataire sur le sujet (nombreuses dimensions, relative technicité de la structuration du parcours usagers) et de correctement calibrer l'animation des ateliers, le prestataire a tenu des entretiens métier préparatoires avec les équipes de la Cnaf (référente du parcours séparation) et des trois Caf concernées.

[20] Les ateliers se sont déroulés sur un format de 2h-2h30 en composant généralement deux sous-groupes, et ce afin de fluidifier la discussion. Après un moment collectif de prise de contact (visant à « briser la glace » entre les participants et les animateurs), la discussion a schématiquement été structurée en deux temps : le déroulé des démarches ; l'identification des irritants et des satisfactions par thématiques. Etaient présents dans la salle comme observateur-écoutant a minima une personne de la Caf et au moins une personne de l'Igas. A la suite de chaque atelier, une fois les participants partis, un temps d'échange était organisé entre Magellan, la Caf concernée et l'Igas. Une restitution globale des résultats des ateliers a été organisée par la mission avec la CNAF et les trois Caf engagées dans le projet.

3 Quels sont les résultats du prestataire pour cette écoute usagers ?

[21] Les résultats tirés de cette écoute usagers figurent dans la présentation ci-dessous (pièce jointe) du cabinet Magellan qui restitue ses principales observations et constats ainsi que quelques pistes de réflexion.



Analyse de la réponse aux besoins des usagers concernés par le parcours « séparation » déployé au sein du réseau des caisses de la branche famille

Synthèse des écoutes

THINK

CREATE

DIGITIZE

mardi 9 juillet 2024





Remerciements

En guise de préambule, les équipes du cabinet Magellan-Consulting tiennent à remercier l'ensemble des équipes des Caisses d'Allocation Familiales du Nord, des Yvelines et du Bas-Rhin pour leur mobilisation.

Leur disponibilité et l'engagement de leurs équipes, dans la préparation des ateliers ainsi que le recrutement des panels d'allocataires ont permis le succès de ces écoutes.

Nous les remercions également pour leur accueil dans leurs locaux.

Nous tenons à adresser nos remerciements aux équipes de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) pour leur collaboration efficace.

Naturellement, nous remercions également l'ensemble des allocataires présents pour leur temps et la confiance accordée.

Sommaire

- 1 Contexte, enjeux et objectifs
- 2 Méthodologie déployée pour les ateliers de facilitation
- 3 Méthodologie de restitution
- 4 Analyse de la notion de parcours
- 5 Les besoins rencontrés dans le parcours
- 6 Éléments de satisfaction et irritants liés à l'accompagnement
- 7 Éléments de satisfaction et irritants thématiques
- 8 Pistes de réflexion



1. Contexte, enjeux et objectifs

Contexte, enjeux et objectifs

Contexte et enjeux

La notion de **parcours-usagers** dans la sphère des politiques sociales a connu un regain depuis la COG 2018-2022, cette dernière étant largement 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 ».

La mission IGAS sur les parcours usagers dans les organismes de sécurité sociale est **issue du programme de travail de l'IGAS** et se concentre sur les parcours suivants : naissance (pilotage CNAF-CNAM), séparation (pilotage CNAF ou MSA), création d'entreprise (pilotage Urssaf), transition invalidité-inaptitude vers la retraite, non formellement identifiée comme un parcours à ce jour (pilotage CNAV ou MSA), un parcours local (jeunes sortants de l'ASE-Caf/CPAM)

Dans le cadre du « parcours séparation » l'IGAS souhaite **recueillir la parole d'usagers concernés par le parcours séparation mis en œuvre par la branche famille** (déploiement généralisé dans le réseau des CAF en 2021). Ce dernier est organisé autour d'un socle généraliste qui vise à accompagner les situations de séparation sans difficultés majeures.

Objectifs

Il s'agit, au travers de la prestation attendue, d'alimenter l'évaluation plus large des résultats du parcours séparation menée par la mission IGAS en :

- ❖ **Mettant en perspective le déroulé théorique du parcours séparation** et les attendus fixés par la CNAF avec l'**expérience vécue par les allocataires** et de qualifier les divergences constatées ou ressenties ;
- ❖ **Confirmant d'une part des irritants déjà identifiés et faire apparaître de nouveaux irritants** remontés par les bénéficiaires ;
- ❖ **Identifiant les besoins insuffisamment couverts** (branche famille, ou tout autre branche - notamment la branche maladie - ou partenaire des CAF)

L'impact anticipé de la prestation externe est d'alimenter, par son approche qualitative, l'évaluation plus large des résultats du parcours séparation menée par la mission IGAS.



2. Méthodologie déployée pour les ateliers de facilitation



Méthodologie déployée pour les ateliers de facilitation

1

2

3

4

5

Cadrage

- **Formalisation d'un script à destination des CAF** permettant aux agents des caisses de réaliser le recrutement des allocataires
- **Conduite d'entretiens avec les caisses nationales** visant à définir les éléments théoriques liés à la conception du « parcours séparation »
 - Rencontre avec la CNAF
 - Rencontre avec la CNAM
- **Conduite d'entretiens** avec les équipes des **3 CAF** ayant accueilli les ateliers

- **Itérations** avec les équipes de l'IGAS concernant la formalisation des modalités d'animation des ateliers
- À la suite du premier atelier organisé, **modification au fil de l'eau** des modalités d'animation. Adaptation de ces dernières au regard des éléments attendus en fin d'étude

Animation

- **Animation des sessions de facilitation « recueil paroles usagers »**
 - Vendredi 24 mai, CAF du Nord (Roubaix) 16 allocataires (1 atelier)
 - Lundi 3 juin, CAF des Yvelines (Versailles)- 12 allocataires (1 atelier)
 - Vendredi 7 juin, CAF du Bas-Rhin (Strasbourg)- 26 allocataires (2 ateliers)
- **Organisation, en sortie de sessions**, de retours d'expériences avec les équipes des CAF.
- **Formalisation d'une typologie d'irritants** généraux et thématiques

Consolidation et restitution

- **Schématisation** type des parcours constatés:
 - **Arrivée vers la déclaration** de changement de situation
 - Cheminement administratif lorsqu'accompagné par un travailleur social
 - Cheminement administratif lorsqu'accompagné uniquement par un gestionnaire conseil
- **Formalisation d'un support synthétique** présentant :
 - Les cas d'usages
 - Les **irritants généraux** liés à l'accompagnement global
 - **Les irritants thématiques** correspondant aux grandes catégories de besoins des usagers
- **Formalisation de propositions d'action à court-terme**
- **Présentation des travaux aux acteurs impliqués et synthèses de leurs retours en annexe.**

Nota Bene : Cette démarche empirique n'a pas pour objectif d'être exhaustive mais se base sur une remontée de terrain et une sollicitation des bénéficiaires de la CAF. Il est à noter qu'un travail de fond des CAF a été réalisé pour mobiliser un maximum de publics concernés par le parcours de séparation (allocataires rencontrant des difficultés financières, sociales ou relationnelles, parents rencontrant des difficultés dans le versement de la pension alimentaire, allocataires rencontrant des difficultés liées au logement, parents non-gardiens n'ayant pas la résidence principale de l'enfant, situations de violences conjugales). Toutefois, il a été constaté lors des sessions de facilitation une sous-représentation des allocataires non accompagnés par un travailleur social et des parents non-gardiens.

Méthodologie déployée pour les ateliers de facilitation

Les modalités d'animation des ateliers ont été coconstruites avec l'équipe IGAS et avaient pour vocation de permettre l'organisation de sessions d'écoutes innovantes, dont les résultats seront exploités dans le cadre de la production finale de l'IGAS



Une co-construction collective

Le caractère innovant des modalités d'animation retenues repose sur la **dimension collective et la co-construction entre les participants**. Dans le cadre du parcours « séparation », les allocataires évoquent souvent des moments de vie difficiles, que les témoignages collectifs permettent d'objectiver. La dimension de **partage d'expérience** est également de nature à créer les conditions d'un échange en confiance et sans jugement.



Une animation guidée

Il s'est agi, pour les équipes ayant animé les ateliers, de se mettre en retrait de façon à **permettre à la parole de se libérer de manière optimale**. Par le biais d'un « script » coconstruit avec les équipes de l'IGAS, les animateurs ont guidé les participants dans les échanges. Ces derniers ont reçu, eu début de chaque session d'écoute, un « guide de l'atelier » représentant de façon simplifiée les attendus des ateliers.



Un cheminement non-directif

Dans la perspective de comparaison du théorique (tel que construit par les caisses nationales) au pratique (constaté et ressenti par les allocataires), la méthodologie a reposé sur **le caractère agnostique de l'allocataire participant**. Sans influence aucune sur la nature des attendus et des éléments recherchés, l'animation a permis, via **l'itération collective** de conclure à une consolidation constituant le dénominateur commun à tous les témoignages.



Une construction par briques successives

Les sessions d'écoute se sont tenues du 24 mai au 7 juin 2024. Chacune des sessions a été construite sur un modèle d'animation identique. Pour autant, chaque session a été nourrie des constats et des pistes évoquées lors des précédentes, permettant ainsi une **progression dans les éléments recherchés et un affinage** dans la précision attendue. Chaque session est, en quelques sortes, une brique supplémentaire dans l'écoute.

3. Méthodologie de restitution

Les entretiens préalables et les écoutes-usagers ont permis de formaliser deux « parcours-types »:

1. Le premier, lorsque **l'allocataire est accompagné par les équipes de la CAF**, et notamment un travailleur social
2. Le second, lorsque **l'allocataire est laissé en autonomie**

Une déclinaison spécifique des modalités d'accompagnement du premier d'entre eux, peut-être envisagée dans le cas où l'allocataire a vécu des **violences intrafamiliales** nécessitant un accompagnement d'urgence.

Pour chacune de ces modalités d'accompagnement, les écoutes ont permis d'identifier:

- Les besoins rencontrés par les allocataires,
- Les éléments de satisfaction liés au parcours comme à la réponse à leurs besoins,
- Les irritants liés au parcours comme à la réponse à leurs besoins

Enfin, de ces éléments découlent des propositions d'action concrètes permettant de lever à court voire à moyen-terme, les irritants rencontrés.

Méthodologie de restitution

1

Analyse de la notion de parcours

- Rappels méthodologiques
- Verbatim tirés des facilitations
 - L'entrée dans le parcours: la déclaration de changement de situation
 - L'accompagnement par un travailleur social
 - L'accompagnement par un gestionnaire conseil

2

Les besoins rencontrés dans le parcours

- Les besoins identifiés par les allocataires durant leurs parcours
- Typologie des besoins par criticité

3

Eléments de satisfaction et irritants liés à l'accompagnement

- Verbatim tirés des facilitations
- Eléments de satisfaction
 - Entrée dans le parcours, durée et visibilité de l'accompagnement
 - Démarches administratives et acteurs multiples
 - Relation et expérience bénéficiaire

4

Eléments de satisfaction et irritants thématiques

- Verbatim tirés des facilitations
- Eléments de satisfaction
 - Logement
 - CAF et aides sociales
 - Santé
 - Irritants financiers
 - Autres

5

Propositions d'actions

- Un aller-vers renforcé
- Outillage des allocataires
- Lisibilité
- SI et site internet



4.

Analyse de la notion de parcours





Analyse de la notion de parcours

Quelques verbatims

LISIBILITÉ

« Le parcours séparation est un abysse »

« Les démarches administratives sont un puits sans fond »

BESOINS

« J'avais soudainement besoin de refaire toute ma vie sans savoir par où commencer »

« Je devais me sentir en sécurité et trouver un logement au plus vite »

DÉMARCHES

« J'ai effectué mon changement de situation sur le site de la CAF »

« Pour moi les gens de la CAF n'étaient que des écrans, je ne savais pas qu'ils pouvaient m'aider »

ACCOMPAGNEMENT

« Le travailleur social m'a accompagnée dans la plupart de mes démarches »

« Mon assistante sociale a été un don du ciel »

DROITS SOCIAUX

« Le plus important pour moi c'était d'obtenir une aide financière »

« Il y avait tellement d'aides que je ne savais pas celles auxquelles j'avais droit »

ÉCOUTE

« La CAF m'a humanisé et permis de ne plus être qu'un numéro de dossier »



Analyse de la notion de parcours

Objectifs, rappel méthodologique et éléments sortants

Les objectifs

Les sessions de facilitation et d'écoute avaient pour objectif premier de **confirmer ou non l'existence d'un parcours séparation** dans la réalité des faits (et la connaissance de ce dernier par les allocataires).

- S'il ressort des entretiens préalables réalisés auprès des caisses nationales que le **parcours-séparation existe bien du point de vue théorique**, ces dernières envisagent ce dernier davantage comme un **modèle organisationnel interne innovant** permettant la multi-dimensionnalité de l'intervention et de l'accompagnement (aides sociales, contexte socio-économique, insertion professionnelle etc.) que comme un cheminement tracé pour le bénéficiaire.
- Pour permettre de confirmer ou non l'existence d'un tel parcours (et ressenti comme tel par les allocataires), les modalités d'animation avaient pour visées de :

- Formaliser les « **points de passages** » **constituant le dénominateur commun** à l'ensemble des expériences de vie des allocataires interrogés ;
- Dans la mesure du possible, reconstituer **une chronologie-type des grands jalons** administratifs rencontrés par les allocataires depuis la déclaration de leur séparation.

La méthodologie

1

FORMALISER LES POINTS DE PASSAGE

Pour ce faire, les allocataires ont répondu à la question suivante:

« Depuis que je me suis séparé, du point de vue administratif, j'ai dû faire ..., voir ... en rendez-vous ».

2

RECONSTITUER UNE CHRONOLOGIE-TYPE DES GRANDS JALONS

3

IDENTIFIER LES BESOINS RENCONTRÉS

Pour ce faire, les allocataires ont répondu à la question suivante:

« Depuis que je me suis séparé, j'ai eu des besoins en matière de... ».

Les conclusions

L'analyse a permis d'identifier :

- Les modalités d'entrée dans le parcours
- Les modalités d'accompagnement par un travailleur social
- Les modalités d'accompagnement par le seul gestionnaire conseil

Analyse de la notion de parcours

L'entrée dans le parcours

S'il est un « moment administratif » que les bénéficiaires associent de manière claire à l'entrée dans le processus d'accompagnement par la CAF à la suite de leur séparation, c'est bien **la déclaration de changement de situation** que ces derniers réalisent sur leur espace personnel. Parce qu'elle déclenche un certain nombre de formalités qui seront abordées plus tard, cette dernière semble être, par conséquent, **le dénominateur commun le plus important** que les écoutes ont permis de mettre au jour.

Si ce moment administratif signe l'entrée dans l'accompagnement par la CAF à la suite de la séparation, les moyens qui conduisent les allocataires à effectuer la déclaration de changement de situation sont, quant à eux, divers. **Les portes d'entrées du parcours administratif sont multiples** et témoignent d'une relative **méconnaissance de l'importance de la démarche par les allocataires, a priori**. Il convient de noter, d'ailleurs, que la déclaration de changement de situation ne coïncide pas toujours avec la séparation elle-même, car certains allocataires **attendent souvent quelques mois** dans l'espoir d'un retour du conjoint ou le déblocage, en amont, de problématiques liées au **logement** notamment.

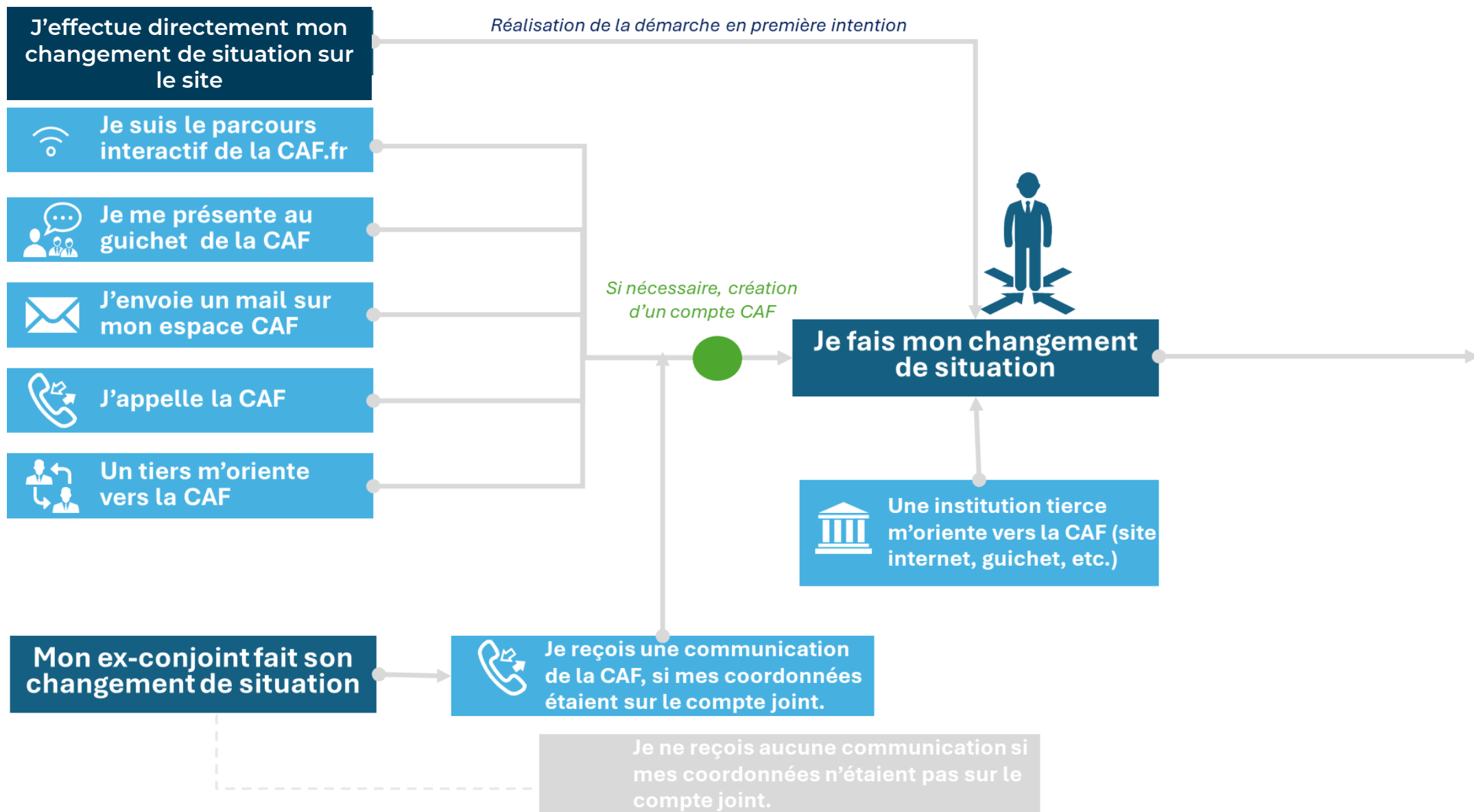
Au sujet de la déclaration de changement de situation et de l'accompagnement qu'elle déclenche

(Voir le schéma illustratif en page suivante)

- Une petite partie des allocataires, la plus informée, effectue directement son changement de situation sur **l'espace personnel CAF** ;
- D'autres privilégient **l'appel téléphonique, le mail à la CAF ou le parcours interactif** que cette dernière propose dans un premier temps, avant d'être redirigés vers le changement de situation ;
- Les derniers – la majeure partie des allocataires ayant participé aux écoutes – **sont orientés vers leur espace personnel CAF par des tiers** : des personnes de leurs entourages, ou des institutions tierces : mairie, CCAS, maison France service, maison de quartier, etc.
- Dans le cas de séparations particulièrement compliquées, il peut arriver, **si le couple disposait d'un compte CAF joint**, que l'un des deux conjoints effectue la déclaration de changement (parfois à l'insu même du premier), ce qui peut déclencher un appel de la CAF à celui des deux qui n'a pas fait la démarche. Il ressort des écoutes que certaines allocataires **n'ont été informées de la réalisation de cette démarche** par leur conjoint que de nombreux mois plus tard.

Analyse de la notion de parcours

L'entrée dans le parcours





Analyse de la notion de parcours

L'accompagnement par un travailleur social

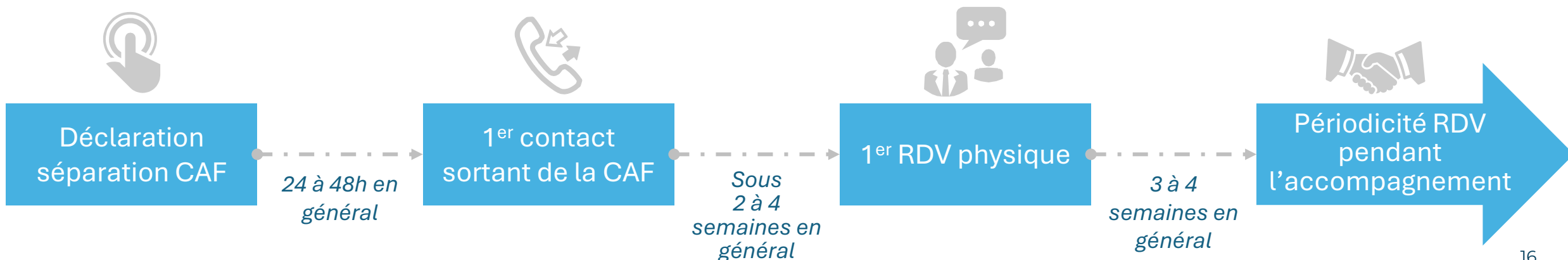
La majeure partie des allocataires ayant été accompagnés par la CAF a été suivie par un travailleur social et se reconnaît dans les grands jalons évoqués ci-dessous.

Précisément, tous décrivent (non sans enthousiasme et sans surprise) dans les jours, semaines et mois qui ont suivi la déclaration de changement de situation sur leur espace personnel CAF, les grands jalons suivants :

- Une prise de contact sortante de la part de la CAF (téléphone ou mail), **souvent dans les 24 à 48 heures** ouvrées qui suivent la déclaration ;
- Un premier **rendez-vous fixé avec un travailleur social de la CAF dans les 2 semaines** suivant le contact téléphonique ;
- De manière périodique, selon les besoins et fixé à la fin de chaque rencontre, un **rendez-vous tous les mois généralement**, afin de réaliser un suivi des démarches.

Dans cet accompagnement, les usagers décrivent des relations interpersonnelles avec leurs travailleurs sociaux particulièrement rassurants, extrêmement utiles et **d'une très grande valeur**. Quant aux besoins et sujets abordés (voire les pages suivantes), seule une **minorité d'entre eux évoque une lisibilité à long terme**, la majorité décrivant de rendez-vous dont les thématiques sont abordées « au jour le jour, selon les besoins du moment, dans le temps présent ».

La représentation schématique ci-dessous ne constitue pas le processus formalisé par les CAF, mais la retranscription des éléments tels que perçus par les allocataires.





Analyse de la notion de parcours

L'accompagnement gestionnaire conseil

En raison de la faible représentation des allocataires accompagnés uniquement par des gestionnaires conseils dans les 4 sessions d'écoutes organisées, les éléments présentés ci-dessous constituent des **hypothèses consolidées, mais doivent être perçus avec beaucoup de mesure**. Cet accompagnement, dans lequel le travailleur social n'intervient pas, est en quelque sorte un « parcours autonome », dans lequel les allocataires sont en autonomie.

Il ressort des écoutes, au sujet des personnes qui n'ont pas été accompagnées depuis qu'elles ont déclaré leur changement de situation :

- Qu'elles n'ont pas le souvenir d'avoir reçu une quelconque communication de la part de la CAF les invitant à prendre attache auprès d'un travailleur social, à la suite de leur déclaration de changement de situation ;
- Que, quand elles ont effectivement reçu une communication de la CAF, ces dernières ont été en situation de non-recours en raison de freins majeurs, tels que l'illectronisme, ou l'incapacité à comprendre la langue française ;
- Que certaines d'entre elles n'ont effectivement reçu aucune communication de la CAF (ex : bénéficiaires du RSA, qui ne reçoivent aucune mise à disposition car ils sont déjà, *a priori*, accompagnés par un interlocuteur identifié au sein de la CAF).

En termes de démarches administratives :

- Autonomes dans la mesure où ils n'ont pas été guidés, certains allocataires déclarent s'être répétitivement déplacés à la CAF pour évoquer les aides sociales et les problèmes liés au logement, dans un premier temps. À cette occasion, ils ont rencontré des gestionnaires conseils différents à chacune de leurs visites ;
- Au regard des profils présents lors des écoutes - notamment en termes de contexte socio-économique - il apparaît que ces allocataires auraient pu/dû faire l'objet d'un accompagnement suivi par la CAF et même par un travailleur social. Le caractère « aléatoire » de leur non-suivi ne trouve pas de justification légale ou claire.

Analyse de la notion de parcours

Le facteur aggravant des violences intra-familiales

Une partie importante des allocataires féminines ayant participé aux écoutes ont déclaré comme motif principal de leur séparation des **violences conjugales**.

Ces dernières évoquent, notamment:

- La nécessité d'être rapidement **extraites de leur domicile** conjugal pour être mises en sécurité (parfois avec leurs enfants) .
- La charge mentale particulière que représente la **question du logement**, souvent envisagée comme un préalable à la séparation (« *Je partirai seulement quand je serai sûre de pouvoir me loger* ») .
- **La difficulté à être entendues par les forces de l'ordre** auprès desquelles elles ont porté plainte au préalable ou lors de la séparation .
- **Le rôle central des CIDFF** dans l'accompagnement qu'elles ont reçu, préalablement à celui de la CAF ;
- Dans les cas où les enfants sont également concernés, le caractère primordial, pour elles, de bénéficier de l'accompagnement complémentaire des services de **la protection maternelle et infantile**.

1

LE SENTIMENT QUE L'URGENCE EST ENTENDUE

Toutes déclarent avoir été bien accompagnées par la CAF dès lors qu'elles ont mentionné la problématique liée aux violences.

2

UNE ÉCOUTE RÉELLE DE LA CAF

La majeure partie des allocataires ont le sentiment que le recueil de leur parole, liée aux violences, s'est faites dans de bonnes conditions par les agents de la CAF et que ces derniers sont plutôt bien formés à le faire.

3

UN FACTEUR ACCÉLÉRANT DES DÉMARCHES

Une large partie d'entre elles déclarent avoir été, à la suite de la mention des violences, appelées régulièrement par leur interlocuteur de la CAF et suivies spécifiquement. De même, elles estiment que leurs dossiers ont été traités plus rapidement, du fait de leur situation.

4

INTÉGRATION DU FACTEUR DE VIOLENCES DANS LE PARCOURS

La déclaration des violences joue un rôle crucial dans l'accélération des démarches et, en particulier suite aux mesures facilitatrices mises en place. Les personnes concernées semblent satisfaites du traitement de leurs dossiers.



5. Les besoins rencontrés dans le parcours



Les besoins rencontrés dans le parcours

La présentation graphique des besoins identifiés ci-dessous dans le parcours ne présuppose, à ce stade, aucune hiérarchie entre eux.



LOGEMENT

Demande de logement social, déménagement, nécessité d'obtenir un garant, assurance habitation



JURIDIQUE

Conseil et orientation vers des partenaires: avocat,, notaire, JAF, huissier, associations, etc.



DROITS SOCIAUX

Information sur les prestations mobilisables, réalisation des démarches, rassemblement des pièces justificatives, changements de situation



EMPLOI

Inscription à France Travail, perception des indemnités chômage, recherche d'un emploi, réalisation d'une formation professionnelle



SANTÉ

Mise à jour du dossier CSS, affiliation des enfants sur la carte mutuelle, demande de nouvelle mutuelle, accompagnement psychologique



IMPÔTS ET BANQUE

Déclaration du changement de situation, déclaration d'impôt sur le revenu à anticiper, pertes potentielles de revenu, mise à jour du taux de prélèvement
Ouverture d'un compte, envoi du nouveau RIB, séparation du compte-joint



MÉDIATION FAMILIALE

Plateforme de dialogue entre les parents, pédagogie infantile, santé mentale des enfants, reconstruction de cadre familial post-séparation



GARDE D'ENFANTS

Modalités de garde des enfants, garderie, adaptation à un typologie familiale monoparentale.



Les besoins rencontrés dans le parcours

L'écart théorique/pratique constaté

Sur la base des besoins identifiés par les allocataires (préalablement présentés, sur la base du déclaratif), il ressort de la comparaison avec ceux évoqués par la « Check-list des démarches CAF » que les besoins suivants ont été relativement moins (voire pas) évoqués :

CAF

- Intermédiation financière
- La possibilité de recourir à l'ASF complémentaire,
- Les aides à l'emploi d'un assistant(e) maternel(le)

CSS

- Le changement de médecin traitant, si nécessaire

Organismes financiers, emploi et scolarité

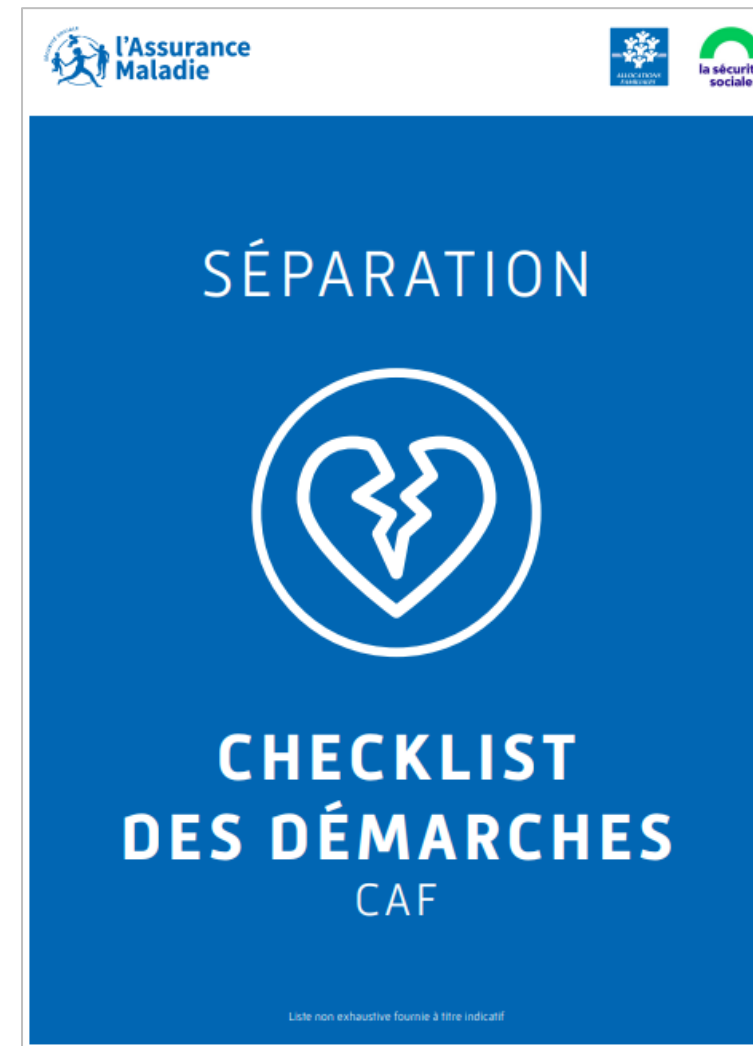
- **Banque** : si besoin, déposer un dossier de surendettement
- **Impôts** : si nécessaire, déclarer un changement d'adresse et vérifier comment compter les enfants à charge et déclarer la pension alimentaire

Logement et cadre de vie

- **Préfecture**: penser aux passeports, aux changements de cartes grises, aux autorisations de sortie de territoire

Démarches juridiques

- Vérifier le droit à l'aide juridictionnelle
- Partager les biens et la liquidation en subdivision
- Déposer une requête auprès du JAF pour fixer l'autorité parentale, la résidence des enfants, la pension alimentaire, l'organisation des droits de visite et d'hébergement



Les besoins rencontrés dans le parcours

Interconnexion des besoins : une dynamique d'interdépendance

À la suite des retours des usagers, il est apparu que leurs besoins sont **interconnectés**, formant un **cycle de causalité** où les besoins **ne peuvent être adressés isolément**, mais doivent être considérés dans leur ensemble.

Garde d'enfants

La disponibilité d'une solution de garde d'enfants est essentielle pour l'employabilité des usagers, étant donné qu'elle est nécessaire pour faciliter leur retour à l'emploi.

Droits sociaux

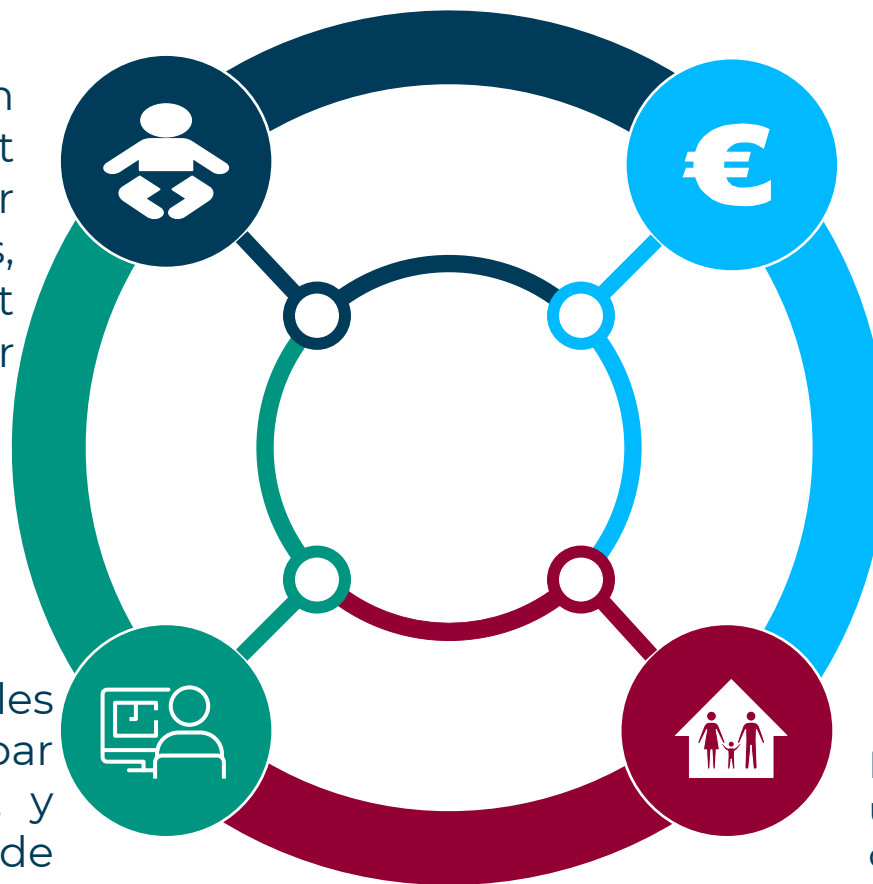
Le niveau des aides sociales influence le retour à l'emploi des parents ainsi que le type de poste recherché.

Logement

La sélection d'un domicile par les utilisateurs est conditionnée par leur capacité à se déplacer, l'emplacement des services de garde pour leurs enfants et la proximité de leur emploi.

Emploi

L'accès à l'emploi pour les usagers est conditionné par plusieurs aspects importants, y compris leur capacité de déplacement, les services de garde d'enfants, et leur situation de logement.





Les besoins rencontrés dans le parcours

Le déroulé chronologique du parcours

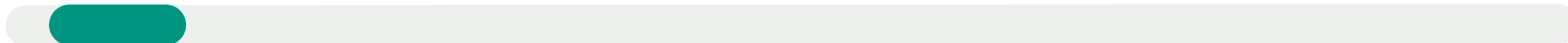
Le parcours global



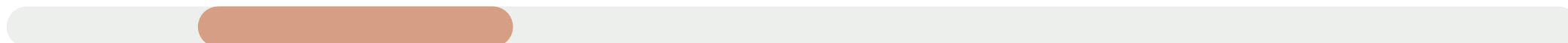
Logement



Droits sociaux



Santé



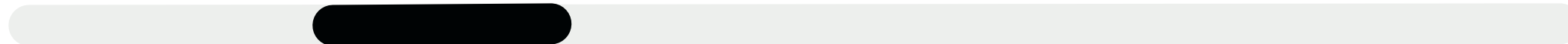
Juridique



Impôts



Banque



De manière générale, les allocataires estiment que la durée de leurs parcours varie entre **12 et 18 mois**, depuis la déclaration de changement de situation.

Il convient de noter que:

- **Les premiers besoins traités** sont ceux qui concernent le **logement, les droits sociaux et les affaires juridiques** ;
- **Les besoins les plus longs à traiter** sont ceux liés aux aspects **juridiques** (en moyenne plus d'un an) et au **logement** (en moyenne un an) ;
- La question des **impôts** est souvent traitée au moment de la déclaration annuelle de revenus, soit souvent de nombreux mois après ;
- Les besoins en matière de santé et de banque sont souvent **traités dans un second temps** mais de manière relativement rapide.



6. Éléments de satisfaction et irritants liés à l'accompagnement





Les irritants liés à l'accompagnement

Quelques verbatims

LOURDEURS ADMINISTRATIVES

« Je dois donner les mêmes documents à plusieurs administrations et ce à plusieurs reprises »

« J'étais perdue, je ne savais même pas où chercher des informations »

« Je devais tout le temps demander des documents à mon ex-mari »

COURT-TERMISME

« Je pensais avoir besoin d'être accompagné durant 1 mois, cela fait déjà 6 mois et je pense que j'en ai au moins encore pour 1 an »

« J'aurai besoin de l'accompagnement toute ma vie, ça ne sera jamais fini »

MANQUE D'AUTONOMIE

« Si mon travailleur social n'avait pas été là, je n'aurais rien su faire »

« Quand je viens à l'accueil, les problèmes ne sont pas réglés, raison pour laquelle j'ai toujours besoin d'appeler ma travailleuse sociale, elle règle les problèmes en un claquement de doigts »

MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

« Je suis allé à la Mairie pour qu'on m'aide, aux impôts pour déclarer ma séparation et vers des associations avant qu'on m'oriente vers la CAF »

ENLISEMENT ADMINISTRATIF

« Cela fait deux ans que j'attends un logement »

« Il faut que j'attende un rendez-vous avec mon assistante sociale pour modifier mon dossier »

ILLECTRONISME

« Le site internet n'est vraiment pas pratique, je n'ai pas réussi à expliquer ma situation »

« Internet c'est bien, mais parfois c'est plus compliqué que les démarches papier »

Éléments de satisfaction et irritants liés à l'accompagnement

Éléments de satisfaction liée à l'accompagnement

1

« LA CAF SAIT TOUT »

A tort ou à raison, il ressort des écoutes que les allocataires sont **rassurés, de manière générale, par le soutien qu'ils reçoivent de la CAF**. Ils ont le sentiment – parfois à tort – que la CAF sait tout d'eux et, par conséquent, peut les accompagner au mieux. Malgré tout, cet élément est de nature à tranquilliser les allocataires.

2

LE TRAVAIL SOCIAL PLÉBISCITÉ

A la quasi-unanimité, les allocataires louent **les qualités humaines d'accompagnement des travailleurs sociaux** par qui ils ont été accompagnés. Ils expriment à leurs égards une immense gratitude pour le soutien et l'aide apportée tout au long du processus.

3

LA CAPACITÉ DE LA CAF À ORIENTER VERS D'AUTRES

Les allocataires évoquent tous la CAF comme étant, de leur point de vue, le « chef de file » de leurs démarches à réaliser en matière de séparation. Tous reconnaissent cette dernière comme l'institution-pivot vers laquelle ils se sont tournés (en première ou seconde intention) et qui leur a permis **des mises en relation avec d'autres organismes**.

Irritants liés à l'accompagnement

Entrée dans le parcours, durée de l'accompagnement et visibilité

Entrée dans le parcours, durée de l'accompagnement et visibilité



L'entrée dans le parcours n'est pas claire pour tous les allocataires



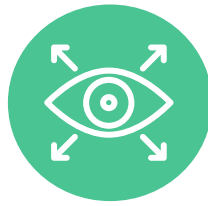
La déclaration de changement de situation est associée à une **déclaration de séparation**, ce qui conduit à un flou quant au moment opportun d'effectuer la démarche.



Les allocataires ne sont **pas toujours bien informés** quant au fait que la déclaration de changement de situation est l'événement administratif qui déclenche l'accompagnement.



Tous les allocataires n'ont pas spontanément le réflexe d'effectuer la déclaration, et y sont souvent **amenés par des tiers**.



La lisibilité administrative durant l'accompagnement est très faible



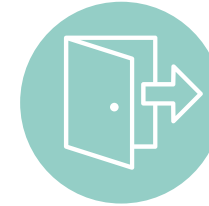
L'accompagnement reçu, bien que très utile, est perçu comme **trop court-termiste** et ne permettant pas aux usagers de se projeter dans le long terme.



Les rendez-vous successifs sont pris « au fil de l'eau » et les allocataires déclarent être **dépendants du travailleur social**.



Le manque de projection se traduit par une **charge mentale** très importante, une angoisse décuplée et un manque de visibilité sur la fin du processus.



La sortie du parcours n'est pas claire, voire inexistante



Les allocataires déclarent s'attendre à un cheminement administratif qui durera **au moins deux ans**.



Certains allocataires imaginent rester accompagnés, bien que l'intensité du suivi décline, pendant **encore des années** jusqu'à ce que leurs enfants ne soient plus à leur charge.

Irritants liés à l'accompagnement

Démarches administratives et acteurs multiples

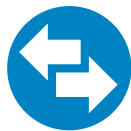
Démarches administratives et acteurs multiples



Le défaut de coordination des acteurs est un facteur de complexité



Le manque de lisibilité sur les compétences des institutions conduit certains allocataires à être **suivis par plusieurs travailleurs sociaux** ou des équipes différentes.



L'absence de dialogue entre les institutions (CAF, bailleurs sociaux, etc.) produit de l'incompréhension.



La dépendance à la décision judiciaire est un frein majeur



Le manque d'information quant à l'accès à un avocat est souvent de nature à retarder la décision (ou la réalisation) de la séparation.



Le conditionnement de certaines démarches - liées au logement, à l'école, à la santé ou à la protection - **à la présentation du document judiciaire** retarde certaines prises en charge et crée de la frustration.



Le non-outillage des allocataires est un manque important



L'écrasante majorité des allocataires interrogés **n'a reçu aucun document de type** « checklist des démarches » ou « pochette usager » pour leur donner de la visibilité.



Des démarches peu lisibles, complexes et répétées, très chronophages, sur lesquelles les allocataires n'ont aucune visibilité peuvent être source d'angoisse.

Irritants liés à l'accompagnement global

Relation et expérience allocataires

Le parcours

Démarches et acteurs

Expérience allocataires

Relation et expérience allocataires



Le manque de confidentialité peut freiner les démarches



Dans l'ensemble des institutions où les personnes sont connues en couple (banque, assurance, CAF, bailleur) : **la non prise en compte immédiate de la séparation** officielle génère de l'anxiété (nom employé, courrier envoyé sur un ancien compte commun, etc.)



Le besoin de personnalisation pas toujours au rendez-vous



Certains allocataires ont le sentiment d'une **rigidité dans la prise en compte des situations personnelles** pour l'attribution de certains dispositifs ou aides financières.



L'impossibilité, dans certaines institutions autres que la CAF de disposer **d'un interlocuteur unique** identifié crée de la peur.



La **barrière de la langue** est un frein à l'entrée dans le parcours.



Les SI qui ne communiquent pas génèrent des démarches complexes



La nécessité de devoir fournir les mêmes pièces documentaires à l'ensemble des institutions rencontrées, génère de la frustration, de l'anxiété et le sentiment de ne jamais avancer pour les allocataires.



L'interopérabilité des SI est quasi-inexistante, pour l'exemple du changement de situation qui doit être renouvelé (exemple des impôts).



7. Éléments de satisfaction et irritants thématiques



Les irritants thématiques

Quelques verbatims

LOGEMENT

« Obtenir un logement d'urgence rapidement peut sauver des vies, moi ça fait des mois que j'attends »

« Je dors sur le canapé pour que mes enfants aient un lit »

« Il faut qu'on soit à la rue pour être pris au sérieux »

SANTÉ

« Je ne peux pas tomber malade et laisser mes enfants, je ne vais jamais à l'hôpital »

« Je préfère payer le suivi psychologique de ma fille plutôt que le mien »

« Comme je n'étais pas inscrite à la CMU, j'ai contracté 1600 euros de dettes pour les dents de ma fille »

DROITS SOCIAUX

« On ne connaît pas nos droits, on est dans le flou total »

« A chaque fois que je reçois une nouvelle prestation de la CAF, j'angoisse du trop-perçu »

JURIDIQUE

« Je ne savais pas que la CAF offrait une aide juridictionnelle »

« Je dois demander la permission à mon ex-conjoint pour effectuer des démarches »

EMPLOI

« Je ne sais même pas si cela vaut la peine de retrouver un travail »

« Je n'avais jamais travaillé, chercher un emploi m'était étranger »

MÉDIATION FAMILIALE

« Mon fils est perdu et sans repère, personne ne m'aide »

« Je ne peux plus jongler entre mes responsabilités parentales et toutes les démarches à faire »



Les éléments de satisfaction et irritants thématiques

Eléments de satisfaction

1

L'INFORMATION PAR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE LA CAF SUR LES DROITS EST EFFICACE

Les allocataires, souvent en situation de non-recours, reconnaissent la **valeur ajoutée primordiale des travailleurs sociaux de la CAF** quant à l'information sur les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

2

LE DÉCLENCHEMENT DES VERSEMENTS DES AIDES CAF EST RAPIDE

La majeure partie des allocataires a indiqué avoir réalisé avec l'aide de la CAF (*a minima*) les démarches permettant de leur ouvrir de nouveaux droits. Le rôle de conseil, d'une part, mais surtout **l'accompagnement pratique durant tout le cheminement administratif** d'autre part, est de nature à tranquilliser les allocataires dans un moment de vie déjà compliqué.

3

LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES BIEN PRISES EN COMPTE

Les allocataires indiquent, dans leur majorité, pour celles qui sont concernées, que **la notion d'urgence découlant de la mention de violences conjugales a bien été prise en compte** lors de leur accompagnement.

Elles mentionnent également un suivi plus régulier (appels) de la part de leurs interlocuteurs et le sentiment d'être mieux accompagnées du fait de leur situation.

Irritants liés au logement



Démarches administratives lourdes



Les documents relatifs à la demande de logements sociaux, générés par les bailleurs, **sont trop complexes** pour les allocataires et nécessitent souvent l'aide d'un **travailleur social** pour les guider



Des **conditions trop rigides** pour l'obtention d'un logement (ex : prononciation du divorce)



Des **délais d'obtention d'un logement social** longs



Inadéquation aux besoins



Certains logements sont **précaires** et inadaptés à la **configuration familiale** et aux besoins des **personnes en situation de handicap**



Les allocataires hébergés chez un proche voient leur **délai d'obtention d'un logement** rallongé



Le lien entre les **bailleurs sociaux** et la **CAF** est peu fréquent



Des situations spécifiques



Lorsque les usagers souhaitent louer un logement auprès d'un **bailleur privé**, la nécessité de fournir un **garant** rend souvent cette option inaccessible



Certains bénéficiaires ont signalé que **le site de demande de logement social** ne les notifie pas lorsqu'un logement leur est attribué, les obligeant ainsi à le **consulter régulièrement**.

Irritants liés aux aides sociales et à la CAF



Une bureaucratie perçue comme excessive



Le rôle des travailleurs sociaux dans le **traitement des dossiers techniques** est souvent prépondérant. Leur **intervention** est fréquemment sollicitée pour débloquer des situations complexes



L'**opacité des droits** offerts par la CAF entraîne une dépendance des usagers vis-à-vis des travailleurs sociaux



Des **démarches longues** nécessitant une abondance de **documents**



Certains **bénéficiaires du RSA** ne reçoivent pas de proposition d'accompagnement à la suite de leur changement de situation. Cas de figure de la CAF du Bas-Rhin



Information et lisibilité au sujet des aides sociales



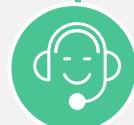
L'**absence de visibilité** sur les aides perçues et à venir empêche les usagers de planifier leur budget



L'impossibilité de cumuler le **RSA et pension alimentaire** laisse certains usagers **dépendants** de leurs ex-conjoints, car ils ne peuvent pas combiner ces aides sociales



L'**oubli** par l'**allocataire**, d'effectuer sa déclaration trimestrielle et un manque d'assiduité au **rendez-vous RSA** entraînent une **suspension** systématique des droits



Les informations parfois données lors de l'**échange téléphonique** ne correspondent pas avec celles reçues en rendez-vous



Ergonomie du site CAF et communication de la CAF



La CAF ne fournit pas de liste détaillée des prestations offertes, bien qu'elle existe. La **"check-list"** est difficilement accessible sur le site



Le site **caf.fr** ne permet pas aux usagers d'effectuer toutes leurs démarches de manière efficace en raison de son **ergonomie** (impossibilité de **modifier les déclarations**)



Les couples qui partagent un **compte auprès de la CAF** ont la possibilité de consulter les déclarations de leurs ex-conjoints. Cette situation soulève des préoccupations en matière de **confidentialité**

Irritants liés à la santé



Démarches opaques pour l'allocataire



La mise à jour de la **mutuelle**, de la **carte vitale** et de l'inscription à la CSS n'est pas systématique



Manque de communication sur les prestations proposées en matière de **santé mentale**, alors même que ce domaine reste peu traité



Le **partage d'informations entre CSS et CAF** n'est pas optimal et complique les démarches à effectuer



Contexte familial



La **garde permanente des enfants** rend parfois difficile l'accès aux soins



Les charges liées à la santé des enfants ne sont pas toujours réparties **équitablement** entre les deux parents. Les usagers regrettent l'absence d'un système similaire à **l'ARIPA**, qui permettrait de prélever directement les sommes dues auprès du parent débiteur



Aspect financier



Le reste à charge demeure trop élevé pour les allocataires, qui privilégient la santé de leurs enfants au détriment de la leur

Irritants financiers



Impôts



Le court-termisme de l'accompagnement se traduit souvent par la **non-évocation des impôts** lors de l'accompagnement social.



La nécessité d'une **déclaration de changement de situation auprès des services des impôts** n'est pas identifiée comme telle par les allocataires.



La disparition du foyer fiscal n'est pas souvent anticipée et ne génère pas nécessairement une demande de **changement du taux** de prélèvement à la source.



Banque



La **disjonction du compte commun** et la création d'un compte individuel n'est pas toujours anticipée, elle peut parfois prendre beaucoup de temps/



La **nécessité de disposer d'un RIB** (et donc la nécessité d'avoir un compte courant) peut bloquer un certain nombre de démarches, notamment en lien avec les demandes d'aides sociales.



Dans les cas où des **dettes communes sont contractées**, le partage de ces dernières par la banque peut s'avérer anxiogène.



Assurance et énergie



Dans le cas où l'un des deux résidents conserve le logement, le **changement de titulaire du contrat** d'assurance est nécessaire et peut s'avérer chronophage



Le changement de titulaire auprès **d'EDF et GDF** est l'une des démarches les moins anticipées par les allocataires au moment de la séparation.

Autres irritants thématiques



Accompagnement juridique



Les acteurs de l'accompagnement juridique sont **très mal connus** des allocataires, qui se débrouillent par leurs propres moyens pour s'informer



Le coût d'un divorce (et des frais d'avocats) est jugé exorbitant, sans possibilité d'aide financière



La **nécessité d'obtenir un document judiciaire** actant officiellement le divorce est souvent la condition de l'accès à certaines prestations ou aides.



École, cantine et garde des enfants



La déclaration de changement de situation auprès de l'école, dans les cas où la garde est partagée est vécue comme une **humiliation** par les allocataires



Le déménagement lié à la séparation et la scolarisation des enfants dans une nouvelle commune peut générer des **surcoûts de frais de cantine** importants, dont les modalités varient selon les communes



L'absence de lisibilité sur **les aides à la garde d'enfant** ou la prise en charge des assistantes maternelles peut être un frein



Emploi et médiation familiale



Les allocataires sont **peu informés quant à l'offre de médiation familiale** proposée par la CAF, en raison notamment de la faible priorité de ce sujet au moment de la séparation.



Les **usagers** ne sont pas informés quant aux plateformes d'échange mises en place par la **CAF** afin d'encourager la coopération entre les parents



Les places en **garderie** réservées par la **CAF** exigent un **contrat de travail** pour être accordées, mais les usagers ont besoin de cette garderie pour retrouver un emploi



Les **usagers**, confrontés à des difficultés liées à la **mobilité** et la **garde d'enfants**, estiment qu'il serait plus facile pour eux de ne pas **travailler**

8. Pistes de réflexion

- 1 Renforcer l'aller-vers suite au changement de situation
- 2 Donner plus de visibilité aux allocataires dans le parcours
- 3 Développer un meilleur outillage et une meilleure information des allocataires
- 4 Transformer les systèmes d'information vers plus d'interopérabilité

Renforcer l'aller-vers suite au changement de situation

Rappel des irritants principaux

- La **barrière de la langue** est un frein à l'entrée dans le parcours
- Certains **bénéficiaires du RSA** ne reçoivent pas de mise à disposition à la suite de leur changement de situation (cas de figure rencontré à la CAF du Bas-Rhin).
- Les allocataires ne sont pas toujours bien informés quant au fait que la déclaration de changement de situation est l'événement administratif qui **déclenche l'accompagnement**.
- Certains allocataires dont la situation semble justifier un accompagnement par un travailleur social ne **sont pas accompagnés**, pour des raisons inconnues.

Organismes concernés

Caisses d'allocations familiales, CNAF

No°	Préconisations
1	Mettre en place, de manière automatique et systématique, un premier contact sortant de la CAF pour tous les allocataires déclarant un changement de situation, qu'ils soient déjà accompagnés par la CAF (bénéficiaires du RSA) ou non.
2	Permettre l'accessibilité en plusieurs langues (site internet et/ou traducteurs lors des rendez-vous)
3	Dans les cas nécessitant l'intervention d'un travailleur social (situations les plus complexes), multiplier les modalités de prise de contact des allocataires afin de garantir une prise en charge rapide et globale de ces derniers (téléphone, emails, courriers).
3bis	Renforcer « l'aller-vers » à travers une approche populationnelle qui cible en particulier les publics sensibles. Cette approche s'appuierait sur une analyse des risques prenant en compte différents critères établis au préalable (vulnérabilité, complexité...).

Donner plus de visibilité aux allocataires dans le parcours

Rappel des irritants principaux

- L'accompagnement reçu, est perçu comme trop **court-termiste** et ne permettant pas aux usagers de se projeter dans le long terme.
- Le manque de **transparence** concernant les droits proposés par la CAF empêche les usagers d'obtenir une vue **d'ensemble claire des services offerts**.
- **Les informations** parfois données lors de l'échange **téléphonique ne correspondent pas** avec celles reçues en rendez-vous, ce qui peut troubler les allocataires.

Organismes concernés

Caisses d'allocations familiales, caisses nationales

No°	Préconisations
1	Mettre en place un système de « suivi de l'avancement du traitement du dossier » pour l'ensemble des démarches liés aux aides sociales ou logement, sur les espaces personnels des allocataires
2	Proposer des sessions d'information collectives où l'ensemble des parties prenantes institutionnelles sont présentes (Trésor public, France Travail, CSS, Bailleurs, CAF, etc.)
3	Développer des synergies entre les institutions parties prenantes afin de développer une communauté d'acteurs plus pragmatique et coopérante.
4	Dans le respect du cadre réglementaire, décorréliser l'enclenchement de certaines démarches administratives de l'obtention d'un document attestant de la fin des démarches judiciaires (quand c'est le cas).
5	Renforcer la formation des agents de la CAF en charge des appels téléphoniques en première intention.



Développer un meilleur outillage et une meilleure information des allocataires

Rappel des irritants principaux

- L'écrasante majorité des allocataires interrogés n'a reçu **aucun document de type « checklist des démarches » ou « pochette usager »** pour leur donner de la **visibilité**.
- Des démarches **peu lisibles**, complexes et répétées, très chronophages, sur lesquelles les allocataires n'ont aucune visibilité.
- **Le partage d'informations** entre CSS et CAF n'est pas optimal et complique les démarches à effectuer
- Les allocataires sont peu **informés quant à l'offre de médiation familiale** que propose la CAF

Organismes concernés

Caisses d'allocations familiales, caisses nationales

No°	Préconisations
1	Distribuer systématiquement, lors du premier rendez-vous faisant suite à la déclaration de changement de situation, un « kit allocataire » comprenant la check-list des démarches à effectuer.
2	Orienter les utilisateurs vers le site monservicepublic.fr dans les cas où ce dernier peut donner de la visibilité quant aux dispositifs en vigueur susceptibles d'aider les allocataires.
3	Mieux informer les allocataires de l'ensemble des services/offres d'accompagnement proposées par la CAF, et notamment la médiation familiale.



Transformer les systèmes d'information vers plus d'interopérabilité

Rappel des irritants principaux

- Le site caf.fr ne permet pas aux usagers d'effectuer toutes leurs démarches de manière efficace en raison de son **ergonomie**.
- Les usagers rencontrent des difficultés à obtenir des **informations** ou à poser des **questions précises concernant leur situation** sur le site de la CAF.
- **L'interopérabilité des SI est quasi-inexistante**, pour l'exemple du changement de situation qui doit être renouvelé (exemple des impôts).

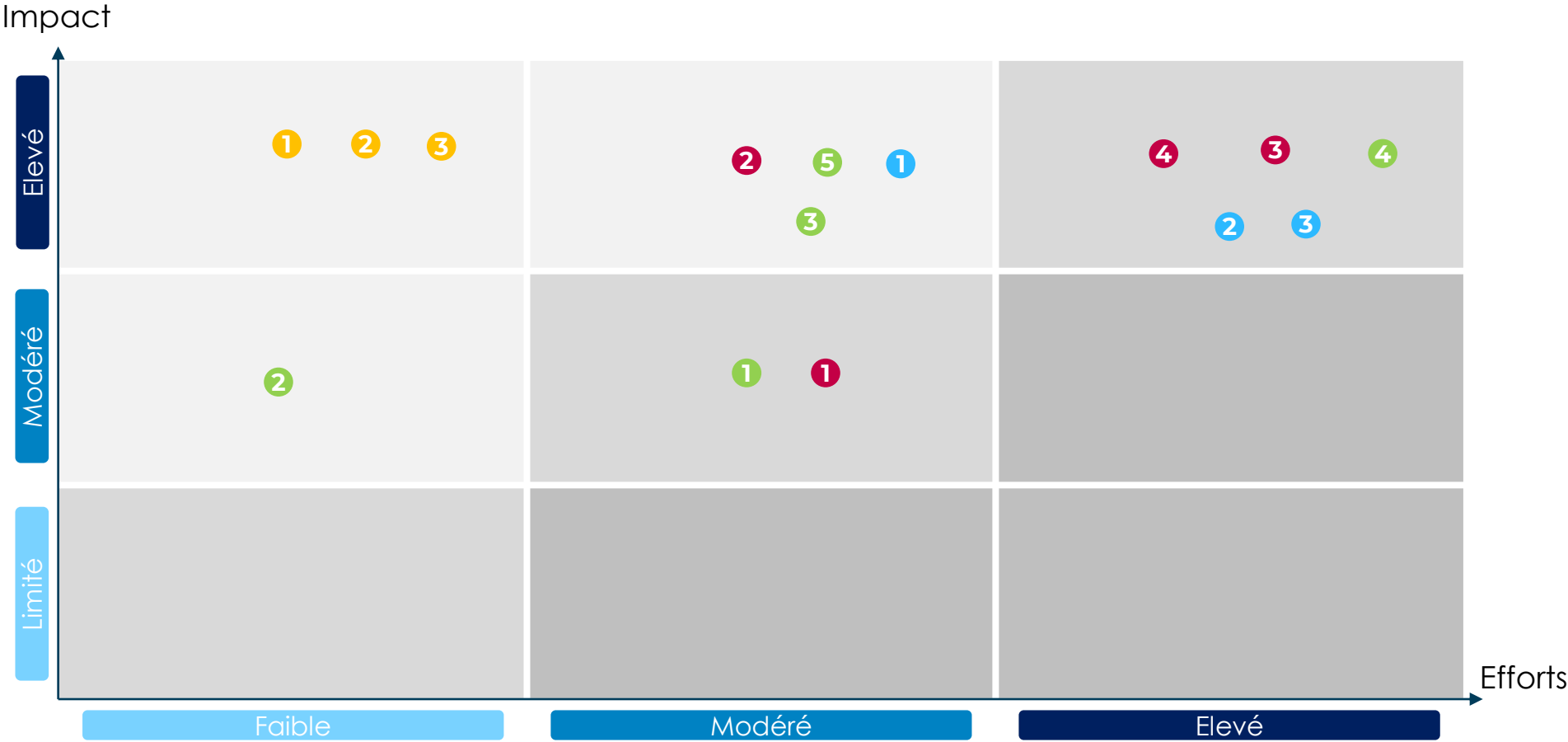
Organismes concernés

Caisses d'allocations familiales, Trésor public, Caisses nationales, France Travail

No°	Préconisations
1	Repenser l'ergonomie du site internet de la CAF, dans l'objectif, notamment, de mettre en avant les parcours interactifs.
2	Expérimenter un « Chatbot » génératif sur le site internet de la CAF, permettant de répondre directement aux questions des allocataires.
3	Renforcer l'interopérabilité des interfaces CAF, CSS ainsi que des autres acteurs impliqués de façon à permettre un meilleur échange de données (principe du « Dites-le nous une fois »)



Matrice de priorisation des pistes de réflexion



Priorité 1 Priorité 2 Priorité 3

Renforcer l'aller-vers

- 1 Contact sortant automatique
- 2 Site internet en plusieurs langues
- 3 Multiplication des modalités d'aller-vers
- 4 Allé-vers renforcé

Donner plus de visibilité

- 1 Suivi de l'état de traitement des dossiers
- 2 Sessions d'information collectives
- 3 Pratiques partenariales
- 4 Décorrélér du judiciaire
- 5 Formation agents téléphone

Meilleurs outillage et information

- 1 Distribution kit et check-list
- 2 Orienter vers le site monservicepublic
- 3 Catalogue des accompagnements CAF

Systèmes d'information

- 1 Renforcer l'ergonomie du site CAF
- 2 Expérimenter un chatbot génératif
- 3 Renforcer l'interopérabilité des interfaces



Annexes



Éléments de réaction suite à la présentation aux acteurs concernés

Les équipes de Magellan Consulting ont présenté, en présence de l'équipe IGAS, la synthèse des écoutes à l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, que sont les caisses nationales et les représentants des trois caisses d'allocation familiale qui ont accueilli les ateliers.

Cette présentation, qui a eu lieu le 2 juillet 2024, a donné lieu aux **remarques et précisions suivantes** formulées par les participants.

1

SUR LA NOTION DE PARCOURS

A été précisé le fait que la notion de « parcours séparation » est abordée, par les équipes des CAF impliquées via le **prisme administratif de l'organisation** de l'accompagnement. Le « parcours séparation » peut ainsi commencer, pour le bénéficiaire, avant son entrée dans le suivi en tant que tel.

2

RENDEZ-VOUS DES DROITS

Certaines CAF ont systématisé le « Rendez-vous des droits » ou « Rendez-vous 360 » permettant d'effectuer un bilan de situation en matière de lutte contre le non-recours aux aides sociales. Certains participants évoquent la **possibilité de généraliser ce rendez-vous** au début du parcours séparation.

3

LISIBILITÉ DU PARCOURS

Les caisses nationales ont construit le parcours séparation de façon que les usagers **n'aient pas la conscience de bénéficier d'un accompagnement particulier**. Aussi, le fait qu'ils appréhendent de manière floue l'entrée et la sortie du parcours est, d'une certaine manière, un élément positif.

Version de travail

4

CHECKLISTE

De la compréhension des CAF, cette dernière n'a pas été pensée **dans le but d'être distribuée** systématiquement aux allocataires, car trop complexe ou parfois pas personnalisée.

5

CONFIDENTIALITÉ DES COMPTES

Les problématiques rencontrées par certains allocataires en lien avec le compte commun sont liées **aux exigences réglementaires**, lesquelles imposent que les communications se fassent sur le compte commun tant que les deux allocataires n'ont pas ouvert leurs propres comptes disjoints.



Rapport d'étonnement

De l'utilité de la méthode des écoutes appliquée aux parcours usagés

1

L'INCARNATION DE LA THÉORIE

La valeur ajoutée principale de la méthode des écoutes usagers appliqués aux parcours administratifs tels que ceux de la CAF est, sans nul doute, la faculté à **incarner dans la pratique et le ressenti des usagers** les dispositifs prévus par la loi.

En outre, si le parcours séparation est identifié en tant que tel dans les textes, les écoutes permettent de conclure que cette notion est plus floue pour les usagers. Cette qualification devrait permettre un **apport non négligeable** à la construction des politiques publiques.

2

L'INTERACTION ENTRE LES PARTICIPANTS

Contrairement aux entretiens individuels, la dimension collective, notamment dans où l'écoute a pour objet un moment de vie difficile, est un facteur de **facilitation de la libération de la parole**.

La dimension de partage d'expérience et de rencontre avec d'autres allocataires qui traversent les mêmes difficultés est de nature à créer un **climat de confiance** dans les écoutes. A titre personnel, les allocataires présents ressortent souvent « enrichis » des rencontres faites (selon quelques témoignages reçus).

3

CHANGER LES CHOSES

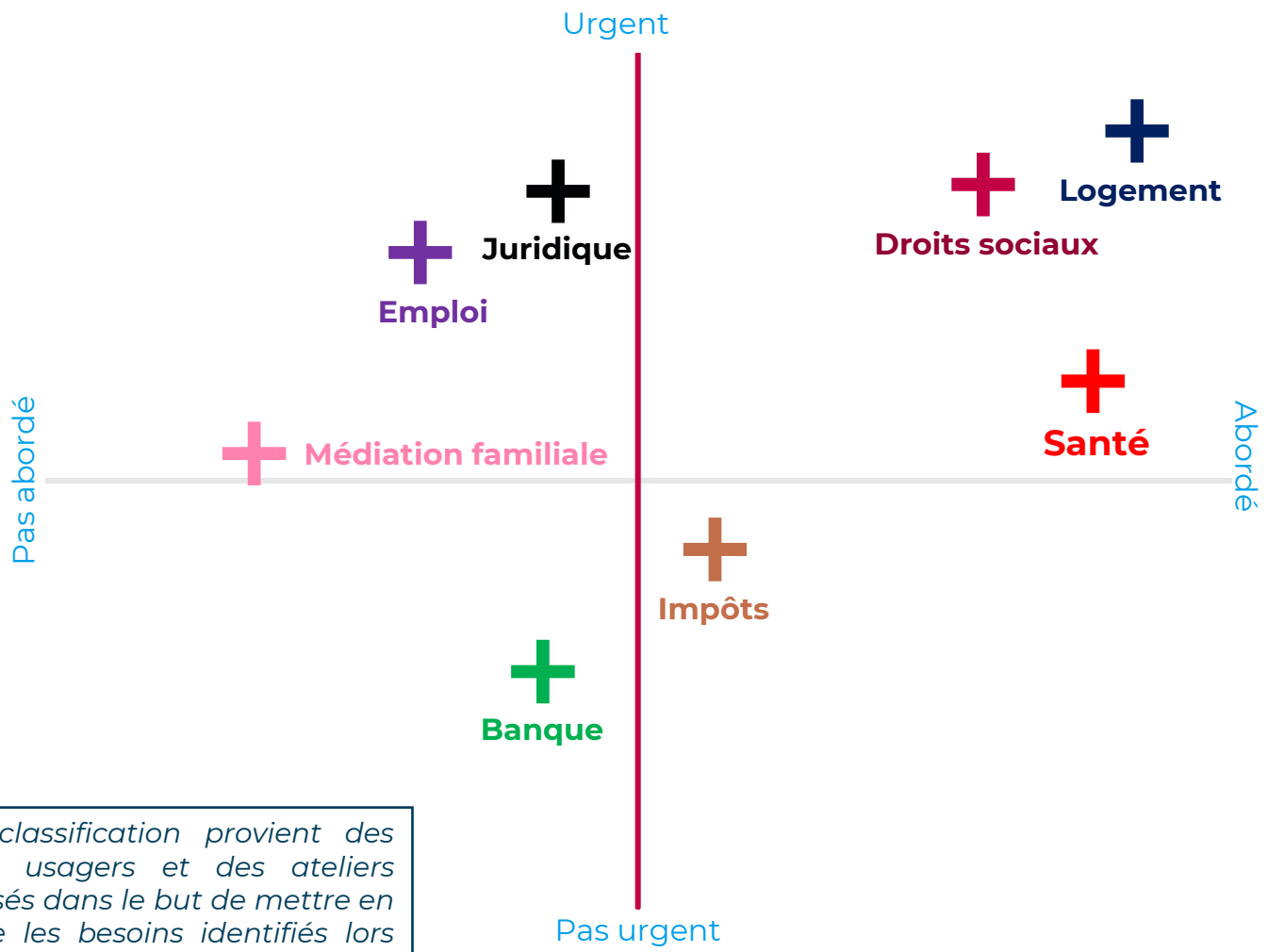
Dans le cas d'écoutes concernant des dispositifs des politiques publiques, la participation des usagers est souvent l'occasion pour eux de participer à « changer les choses ». Cette **dimension morale et le sens** qu'ils donnent à leur présence, outre la volonté de s'exprimer sur leur propre cas (ou de témoigner, par leur présence, la gratitude envers les personnes qui les ont accompagnées) n'est pas à négliger.



Les besoins rencontrés dans le parcours

Typologie des besoins abordés durant l'accompagnement reçu depuis la séparation

Besoins selon leur degré d'évocation et d'urgence:



Besoins	Acteurs impliqués
Logement	CAF, bailleur social, assistante sociale de mairie, Mairie
Droits sociaux	CAF, Maison des solidarités
Santé	CSS, médecin traitant, mutuelle
Emploi	France Travail, France Services
Impôts	Trésor public
Banque	Banques
Médiation familiale	Ecole/garderie, Maison des solidarités, PMI, CIDFF
Juridique	Maison de Justice, avocat, notaire, PMI

Cette classification provient des retours usagers et des ateliers organisés dans le but de mettre en lumière les besoins identifiés lors de leur séparation et d'établir un ordre de priorité.