



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-122P

Evaluation de la COG Etat-CNAF 2005-2008

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Huguette MAUSS

Isabelle YENI

Jérôme GUEDJ

Hervé LEOST

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2009 -

Synthèse

- [1] La convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 se situe dans la continuité des conventions précédentes pour les priorités fixées à la branche, principalement la qualité de service, la maîtrise des risques et la performance économique. Certains domaines ont fait l'objet d'un effort de précision dans la COG. Ainsi, des objectifs chiffrés sont fixés en matière de productivité. En action sociale en revanche, la COG énumère l'ensemble des champs d'intervention de la branche sans véritablement les hiérarchiser. Les indicateurs associés à la COG sont plus précis que dans la convention précédente. Toutefois, plusieurs d'entre eux posent des problèmes de définition ou de fiabilité, en particulier en action sociale et dans le domaine de la maîtrise des risques. Des domaines importants ne sont pas couverts par des indicateurs, notamment dans le domaine des systèmes d'information.
- [2] Les objectifs de la COG relatifs à la qualité de service ont été globalement réalisés. La qualité de l'accueil physique et téléphonique, les délais de traitement des dossiers ont connu une amélioration significative. L'intégration des indicateurs de qualité de service dans le système d'intéressement des caisses a été un facteur puissant d'amélioration de la performance de la branche dans ce domaine. Le service aux allocataires a également bénéficié du développement de l'administration électronique. Toutefois, les indicateurs de la convention présentent nécessairement une vision simplifiée de la qualité de service. Ainsi, le respect d'un délai de traitement ne garantit pas à lui seul la qualité du traitement du dossier en question. Les indicateurs ne permettent pas non plus de mesurer l'évolution de la qualité de l'information des allocataires.
- [3] La branche a connu une dégradation de sa qualité de service sur l'année 2007 dans un contexte de hausse de la charge de travail. Pourtant, certaines caisses ont réussi à maintenir une performance satisfaisante alors que d'autres ont subi une dégradation importante. L'analyse de cet épisode montre que la branche dispose encore de marges d'amélioration sur la qualité de service si elle parvient à diffuser dans son réseau les organisations et les processus les plus efficaces.
- [4] Le coût de gestion administrative de la branche s'est légèrement réduit au cours de la convention. La productivité mesurée par le nombre d'allocataires par agent du budget administratif des caisses a augmenté sur la période de la COG. Cette augmentation a été moindre que prévu dans la convention car le nombre d'allocataires est resté quasiment stable contrairement aux prévisions. En revanche, l'objectif de réduction du nombre d'agents du budget administratif a été quasiment réalisé. Malgré la quasi stabilité du nombre d'allocataires, la branche a connu une hausse de sa charge de travail mesurée par le nombre de courriers ou le nombre de faits générateurs dans le système d'information CRISTAL.
- [5] La restructuration du réseau a peu avancé au cours de la COG. Le texte de la convention manquait de précision et d'ambition dans ce domaine. Au final, un objectif de départementalisation a été fixé pour 2011 mais la préparation des caisses à cette échéance est très inégale selon les contextes locaux. La mutualisation constitue l'un des points les plus décevants de la convention. Aucune décision n'a été prise par la caisse nationale au-delà des études techniques de faisabilité qui ont été réalisées, alors même que ces études font apparaître les gains potentiels considérables liés à la mutualisation de certaines fonctions. La généralisation des mutualisations, prévue par la COG pour 2008, n'est pas accomplie.
- [6] En action sociale, la période conventionnelle a été essentiellement consacrée au redressement financier du FNAS après la crise de 2005. L'introduction des contrats enfance et jeunesse et le renforcement du pilotage national des dépenses d'action sociale ont permis de respecter les enveloppes financière fixées par la COG. Dans ce contexte, les engagements de la convention n'ont été qu'imparfaitement mis en œuvre : la gestion des fonds propres des caisses n'a pas été revue, le désengagement des gestions directes est resté très prudent, la clarification des missions du travail social n'a pas été complète.

- [7] La réalisation globale des objectifs de la convention dans le domaine de la maîtrise des risques n'a pas permis aux comptes de la branche d'être certifiés. Le plan national de maîtrise des risques comme le référentiel des risques et sécurisation présentent des défauts de conception et de fiabilité. Un test de reprise de la liquidation des dossiers, mené par la CNAF en 2007, a fait apparaître un taux significatif d'erreurs (plus de 6% de dossiers avec des erreurs ayant des implications financières). Des projets en cours sont toutefois porteurs de progrès pour la sécurité financière s'ils sont menés à bien. Il s'agit en particulier de la mise en place du répertoire national des bénéficiaires. D'ores et déjà, le nombre de cas de fraudes détectés et les montants financiers associés sont en forte augmentation.
- [8] Le bilan globalement mitigé de la convention s'explique pour une part importante par les défauts du pilotage national. L'organisation de la caisse nationale ne paraît pas toujours adaptée au pilotage de certains projets stratégiques, en particulier la restructuration du réseau et la maîtrise des risques, qui nécessitent un pilotage national renforcé. La restructuration du réseau, en particulier, s'est heurtée aux réticences des conseils d'administration nationale et locale. En outre, le portage des projets prioritaires du plan d'action institutionnel, destinés à accompagner la mise en œuvre de la COG, s'est avéré complexe. Ces projets ont donné lieu à des travaux de réflexion de grande ampleur portant à la fois sur la stratégie de long terme de la branche et sur des aspects opérationnels (un projet prioritaire s'est ainsi substitué à la caisse nationale pour le pilotage de la politique de maîtrise des risques). Les douze projets prioritaires couvrent une grande partie de l'activité de la branche, de sorte que la hiérarchisation des véritables priorités n'est pas clarifiée. Une part importante de ces projets n'a pas donné lieu à des arbitrages clairs.
- [9] Les outils de pilotage des caisses locales paraissent encore perfectibles. En premier lieu, les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion signés entre la CNAF et chaque caisse locale apparaissent davantage comme les documents de stratégie de chaque caisse que comme de véritables contrats négociés et suivis par la caisse nationale. En second lieu, les mécanismes budgétaires sont des outils efficaces mais insuffisamment incitatifs : le système du crédit de référence organise la convergence des coûts des caisses vers un coût moyen, ce qui s'avère peu incitatif pour les plus efficaces d'entre elles ; le dispositif d'intéressement est trop peu sélectif du fait du choix des indicateurs. Enfin, la persistance sur longue période de difficultés dans certaines caisses pose la question de l'accompagnement de ces organismes par le niveau national.
- [10] Le pilotage de l'action sociale connaît des difficultés particulières malgré les progrès réalisés à la suite de la crise financière du FNAS. Les caisses locales conservent une forte autonomie sur la gestion de leurs effectifs et l'utilisation de leurs fonds propres. L'outil SIAS s'avère inadapté au suivi et au pilotage des dépenses d'action sociale des caisses. La maîtrise des risques en action sociale reste insuffisamment encadrée au niveau national, même si une circulaire de juillet 2008 devrait permettre d'améliorer la situation dans ce domaine.
- [11] Le pilotage des systèmes d'information a fait l'objet d'une réorganisation en 2006. Il n'a pas été mis fin à la confusion entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, qui tient à la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage à la CNAF. Cette confusion du pilotage national contribue à expliquer les retards pris par certains projets : la construction du RNB, la mise en place de l'outil NIMS (navigateur intranet multiservices du technicien conseil). La détermination des priorités du système d'information est rendue plus complexe par la nécessité de mettre en œuvre rapidement les nombreuses mesures réglementaires dans le champ de la famille.

- [12] Le renforcement du pilotage fait l'objet de la première série de recommandations. La mission propose de fixer dans la convention un objectif de standardisation des processus mis en œuvre dans les caisses locales. Cela est indissociable d'une meilleure connaissance des coûts des processus qui pourrait passer par la généralisation de la méthode ABC. La mission estime également que l'organisation de la branche doit évoluer, en passant par la nomination des directeurs locaux par le directeur de la caisse nationale mais aussi par la mise en place d'un échelon régional de pilotage. A cet égard, un scénario de régionalisation du réseau pourrait être étudié. Il paraît également souhaitable de réorganiser certaines fonctions à la caisse nationale : création d'une direction de la maîtrise des risques, mise en place d'une équipe renforcée sur le pilotage des mutualisations, audit de la fonction informatique. Enfin, les outils de pilotage des caisses locales devraient être améliorés, notamment les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion et le socle de services qui devrait intégrer des engagements relatifs à l'action sociale.
- [13] Le pilotage renforcé doit permettre de progresser dans la qualité de service et dans les efforts de productivité. La branche a réalisé un important travail d'analyse des mesures de simplification et de modernisation des procédures au cours de la COG : il s'agit de mettre en œuvre ces mesures tout en veillant à concilier la simplification et la sécurisation des procédures.
- [14] La modernisation de la branche doit aussi permettre de dégager des gains de productivité sur la période de la nouvelle convention. En effet, les écarts de coûts et de productivité du travail entre caisses restent importants et n'ont pas diminué significativement au cours de la convention. La construction de scénarios portant sur la productivité montre que, sous certaines hypothèses, la réduction des écarts de productivité entre caisses donnerait des marges de productivité de 1500 à 2000 ETP, soit 7 à 10% des effectifs du budget administratif des CAF. Le même type de scénarios est proposé pour la réduction des écarts de coûts. Outre ces hypothèses théoriques, la mission propose une estimation des économies permises par la mutualisation de certaines fonctions et par la modernisation des procédures. Ces deux types de méthodes (scénario d'alignement entre caisses et calculs d'économies entraînées par la modernisation de la branche) aboutissent à des résultats chiffrés qui ne se cumulent que partiellement.
- [15] La mission propose donc de fixer dans la COG des objectifs de mutualisation rapide de certaines fonctions, comme cela a été fait dans d'autres branches du régime général. Des mutualisations pourraient également être envisagées dans la gestion de l'action sociale. Il est proposé en outre de fixer des objectifs de réduction d'écarts de productivité entre caisses, en incluant l'action sociale des caisses dans ces efforts de productivité.
- [16] Ces mesures doivent permettre de fixer un objectif global de productivité pour la branche sur la période de la COG, objectif qui devra tenir compte de l'alourdissement de la charge de travail entraîné par le RSA dès 2009. L'amélioration de la productivité de la branche comme la mise en œuvre du RSA devraient être accompagnés par un effort de formation des agents et par des incitations financières (intéressement).
- [17] Au final, la nécessité de fournir aux allocataires une offre globale de services doit amener à revoir la séparation traditionnelle entre l'action sociale et la gestion des prestations. Au cours de la COG qui s'achève, la CNAF a mené un travail de réflexion sur ses trois grandes missions : famille et enfance, logement, solidarité et insertion. Jusqu'ici, ce travail n'a pas abouti à des arbitrages, qui relèvent d'un travail commun entre la tutelle et la branche, sur le périmètre des missions de la branche. Dès lors, il paraît nécessaire de fixer ce périmètre et d'assurer son homogénéité sur tout le territoire, quelle que soit la caisse locale. Pour cela, le socle de services, qui a fait ses preuves dans le domaine de la qualité, pourrait être étendu à l'action sociale. Sur la base du socle de services, la caisse pourraient alors renforcer la contractualisation de leurs engagements respectifs avec les collectivités locales.
- [18] Pour déterminer ce socle, il est nécessaire de mettre en question au préalable l'ensemble des activités des CAF en action sociale. La mission propose quelques éclairages sur ce que pourrait être une clarification de ce qui relève de la branche famille : désengagement des gestions directes, nécessité d'une meilleure évaluation des dépenses d'animation de la vie sociale et d'aide à domicile, fixation d'un socle national de services dans le domaine du logement, etc.

Sommaire

SYNTHESE	3
EVALUATION DE LA COG ETAT-CNAF 2005-2008.....	9
1. UNE CONVENTION DONT L'AMBITION ETAIT MESUREE ET DONT LA MISE EN ŒUVRE EST INEGALE	10
1.1. <i>Dans le droit fil des priorités précédemment affirmées, la convention 2005-2008 témoigne d'un effort de précision quant aux objectifs et aux indicateurs mais d'une ambition trop faible dans certains domaines.....</i>	10
1.1.1. Les grandes priorités de la convention précédente ont été maintenues mais la convention reste mal structurée et peu lisible.....	10
1.1.2. Un effort incomplet d'amélioration des objectifs.....	11
1.1.3. Des indicateurs dont la qualité est très inégale.....	12
1.2. <i>Le bilan d'application de la convention est très inégal selon les domaines.....</i>	13
1.2.1. La qualité de service a progressé mais cette amélioration paraît encore fragile.....	14
1.2.2. La productivité a augmenté malgré le retard pris par la restructuration du réseau....	17
1.2.3. La crise financière de 2006 a pour partie obéré la réalisation du volet de la COG relatif à l'action sociale.....	21
1.2.4. L'organisation de la maîtrise des risques reste lacunaire	23
2. UN BILAN MITIGE QUI S'EXPLIQUE POUR UNE PART IMPORTANTE PAR UN PILOTAGE PEU EFFICACE DE LA BRANCHE	27
2.1. <i>Une organisation de la branche qui se prête mal à un pilotage renforcé</i>	27
2.1.1. Une structure de gouvernance peu adaptée au renforcement du pilotage national....	27
2.1.2. Une organisation de la caisse nationale qui n'intègre pas suffisamment les priorités de la branche	28
2.1.3. Des démarches stratégiques lourdes qui ne débouchent pas sur des arbitrages clairs	30
2.2. <i>Des outils de pilotage encore insuffisants</i>	33
2.2.1. Des incitations à la performance des caisses locales qui ne sont pas pleinement satisfaisantes	33
2.2.2. Un pilotage de l'action sociale qui reste trop peu affirmé.....	37
2.2.3. Des difficultés spécifiques de pilotage de l'informatique	40
2.3. <i>Des faiblesses dans les relations avec l'Etat</i>	41
2.3.1. La contre-expertise de l'Etat sur la gestion du réseau est limitée.....	41
2.3.2. Les problèmes de mise en œuvre des réglementations nouvelles.....	42
3. LES RECOMMANDATIONS.....	43
3.1. <i>Le pilotage national doit être renforcé</i>	43
3.1.1. Une standardisation des processus dans les caisses pour une meilleure maîtrise des risques et une amélioration de la connaissance des coûts.....	43
3.1.2. Une gestion plus claire des projets stratégiques	44
3.1.3. Une organisation de la branche mieux adaptée à un pilotage renforcé	45
3.1.4. Une meilleure utilisation des outils de pilotage des caisses locales	48
3.2. <i>La modernisation de la branche doit permettre de dégager des marges de productivité tout en poursuivant l'amélioration de la qualité de service</i>	49
3.2.1. La poursuite de l'amélioration de la qualité de service passe en particulier par la modernisation des procédures.....	49

3.2.2. Les marges de productivité doivent être exploitées dans le contexte de mise en place du RSA	50
3.2.3. La restructuration du réseau doit être menée à bien d'ici la fin de la COG.....	54
3.3. <i>Les missions de la branche doivent être mises en cohérence dans une offre globale de services</i>	56
3.3.1. La séparation entre la gestion des prestations légales et l'action sociale se justifie de moins en moins au regard de la nécessité de fournir aux allocataires une offre globale	56
3.3.2. L'offre globale de services suppose un socle national étendu à l'action sociale et des contrats territoriaux avec les collectivités territoriales	58
3.3.3. L'évolution vers une offre globale de services suppose que le champ de compétences de la branche en action sociale soit clarifié.....	60
LETTRE DE MISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	69
ANNEXE 1 : SYNTHESE DES RESULTATS DES INDICATEURS DE LA COG	73
ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2005-2008.....	77
ANNEXE 3 : L'EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE GESTION	85
ANNEXE 4 : L'OPTIMISATION DU FONCTIONNEMENT DU RESEAU.....	115
ANNEXE 5 : L'ACTION SOCIALE, ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES POUR LA FUTURE COG	131
ANNEXE 6 : UNE ILLUSTRATION DU PILOTAGE NATIONAL DE LA BRANCHE FAMILLE : LE PILOTAGE DE LA MAITRISE DES RISQUES.....	153
SIGLES UTILISES	163
REPONSES DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET OBSERVATIONS DE LA MISSION.....	165

Evaluation de la COG Etat-CNAF 2005-2008

- [19] L'ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996 prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale. Aux termes de l'article L.227-1 du code de la sécurité sociale, il s'agit de « *conventions d'objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires* ». Elles « *déterminent les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à cette fin par chacun des signataires* ». Ces conventions, conclues pour une durée de quatre ans « *prévoient le cas échéant les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs* ».
- [20] Dans le cadre de son programme de travail annuel, l'IGAS réalise le bilan des conventions, l'année qui précède leur renouvellement : cette mission comprend également l'étude des évolutions qui pourraient être inscrites dans la convention suivante. En ce qui concerne la branche famille, l'IGAS a donc procédé en 2008 au bilan de la 3^{ème} convention pour éclairer la préparation de la 4^{ème} convention pour la période 2009-2012 ainsi que le lui ont demandé le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique par lettre du 1^{er} avril 2008.
- [21] La mission n'a pas réalisé une étude exhaustive de chaque activité, fonction et structure de la branche famille, ni abordé le problème spécifique des caisses des DOM-TOM, mais s'est concentrée, conformément à la lettre de mission, sur la performance économique de la branche, sur la restructuration du réseau et l'évolution de l'action sociale depuis le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF de 2005, thèmes qui font partie des annexes au rapport. Le constat des difficultés du pilotage de la branche a servi de fil conducteur pour analyser ses évolutions récentes.
- [22] La mission a procédé, en sus de l'exploitation des documents qui lui ont été remis, par voie d'entretiens conduits au siège de la CNAF, à la direction de la sécurité sociale, à la direction générale de l'action sociale et à la direction du budget. Elle a réalisé des visites sur le terrain dans six caisses (Paris, Lille, Niort, Dijon, Nanterre et Perpignan). Au cours de certains de ses déplacements, elle a rencontré les représentants de la tutelle.
- [23] La mission s'est déroulée de juin à octobre 2008 dans un contexte particulier : la branche famille est la seule branche du régime général qui présente en 2008 des comptes en excédent au moment même où elle devrait être chargée de la mise en œuvre, en tout ou partie, du revenu de solidarité active¹. Elle vient a contrario d'affronter une grave crise financière au sein de son action sociale en 2005, qui l'a amenée à réformer certaines des prestations qui en relèvent. Enfin, la cour des comptes a exprimé à deux reprises (2007 et 2008) l'impossibilité de certifier les comptes de la branche.
- [24] Aujourd'hui seule branche à vocation universelle, la branche famille est composée, sans changement depuis plusieurs années, de 123 caisses d'allocations familiales, organismes de droit privé soumis au code de la sécurité sociale, de structures informatiques régionales (8 CERTI) ou nationales (7 CNEDI) sous le pilotage d'un établissement public, la CNAF. L'ensemble de ces organismes compte environ 34 000 agents. La branche comptait 10,77 millions d'allocataires en 2007. Cette même année, elle a servi 66,1 milliards d'euros de prestations dont environ 46 en faveur des familles et 20 pour la lutte contre la précarité.

¹ Un autre projet pourrait impacter la branche, le droit à la garde d'enfants. Dans la mesure où ce projet n'est encore qu'une ébauche, la mission n'en a pas tenu compte dans ses réflexions.

1. UNE CONVENTION DONT L'AMBITION ETAIT MESUREE ET DONT LA MISE EN ŒUVRE EST INEGALE

1.1. *Dans le droit fil des priorités précédemment affirmées, la convention 2005-2008 témoigne d'un effort de précision quant aux objectifs et aux indicateurs mais d'une ambition trop faible dans certains domaines*

1.1.1. Les grandes priorités de la convention précédente ont été maintenues mais la convention reste mal structurée et peu lisible

1.1.1.1. La volonté d'une continuité entre les deux textes est affirmée

[25] La convention 2001-2004 fixait comme « objectif prioritaire d'amener tous les organismes au niveau d'une offre de service homogène sur l'ensemble du territoire ». Cette priorité à la qualité de service se fondait notamment sur le principe d'un socle d'engagements de service à réaliser dans la branche. Ce socle est maintenu dans la COG de 2005 qui le rend plus précis et plus ambitieux dans certains domaines, notamment le délai de traitement des demandes des allocataires. L'objectif de promouvoir une « action sociale adaptée aux besoins des familles » est un second domaine de continuité entre les deux conventions. Cependant, dans les deux textes, les articles relatifs à l'action sociale énumèrent l'ensemble des champs d'intervention de la branche famille sans véritable hiérarchisation. L'objectif de désengagement de la gestion directe est repris d'une convention sur l'autre².

[26] La continuité des objectifs concerne aussi les fonctions transversales de la branche :

- l'amélioration du suivi et du pilotage des contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion avec les caisses locales
- les grandes orientations sont maintenues en matière de ressources humaines ou de politique de communication à destination du public et des allocataires.

[27] On note enfin une similarité entre les deux conventions dans les engagements d'amélioration des relations entre l'Etat et la branche. Dans les deux COG, l'Etat s'engage à associer la branche en amont de la rédaction des textes réglementaires, et à mettre en place un programme de simplification de la réglementation. L'inscription de ces deux objectifs dans les conventions successives témoigne des difficultés récurrentes dans les relations entre la branche et l'Etat pour la mise en œuvre de la réglementation. La branche estime en effet ne pas être toujours suffisamment associée aux réformes, et ne pas toujours disposer des délais nécessaires pour l'intégration de la réglementation dans le système d'information.

1.1.1.2. La convention, résultat de multiples compromis entre de nombreux acteurs, présente de ce fait une structure générale peu claire.

[28] Elle comprend quatre parties :

- être acteur de la politique familiale
- accroître les performances de la branche
- optimiser les ressources
- piloter la stratégie

² L'article 11 de la convention de 2001 affirme déjà que « les CAF n'ont pas vocation à assurer ce mode de gestion », sauf exception.

- [29] Certains choix paraissent artificiels, notamment la séparation entre la partie sur la performance de la branche et celle sur l'optimisation de ses ressources. On peut aussi regretter que l'intégration de l'action sociale dans la première partie sur les grandes politiques conduise à traiter ce thème de manière secondaire dans la deuxième partie portant sur la performance. Ainsi, l'action sociale est peu mentionnée dans l'article sur la maîtrise des risques et dans les articles relatifs à la performance économique du réseau. En outre, la convention maintient une séparation entre les objectifs fixés dans ses articles et les indicateurs, renvoyés en annexe, ce qui ne facilite pas le suivi de la réalisation des objectifs.

1.1.2. Un effort incomplet d'amélioration des objectifs

- [30] Plusieurs priorités sont mieux affirmées en 2005 qu'en 2001, notamment concernant les relations avec les collectivités territoriales, la performance économique et la maîtrise des risques.
- [31] En particulier, la performance économique donne lieu à des engagements plus précis de la branche que dans la convention précédente. La COG de 2001 mentionnait simplement la « recherche du meilleur rapport qualité / coût ». Les efforts de gestion étaient mentionnés sans plus de précision et clairement subordonnés à la qualité de service. La COG de 2005 fixe un objectif de gains de productivité de 10%³ qui doit être réalisé par une réduction de 900 ETP des effectifs du budget administratifs.
- [32] La politique de maîtrise des risques fait aussi l'objet de dispositions plus ambitieuses que dans la convention précédente, dans le contexte général du renforcement des exigences de transparence envers les organismes de sécurité sociale. Les principales dispositions sont :
- la mise en œuvre du référentiel des risques établi au cours de la convention précédente
 - le renforcement des contrôles, y compris en action sociale
 - la mise en place d'une mission de lutte contre les fraudes à la CNAF
 - la construction d'un identifiant national des allocataires
 - la production de comptes certifiables à partir de 2006, conformément aux dispositions législatives portant sur la certification des organismes nationaux de sécurité sociale. L'objectif de certification, qui devait s'avérer fondamental dans la mise en œuvre de la COG, est contenu dans une seule phrase de la convention.
- [33] D'autres objectifs prioritaires pour la branche n'ont pas fait l'objet d'un même souci de précision dans la convention. C'est le cas de la restructuration du réseau : l'article 25 fixe l'objectif de « structurer les organismes infra-départementaux » sans autres précisions, et sans que l'objectif de départementalisation ne soit mentionné explicitement. En matière de mutualisation, les fonctions potentiellement concernées sont nombreuses dans le texte de la COG : il s'agit des fonctions support mais aussi des activités liées au service des prestations telles que le traitement des prestations des travailleurs migrants, le contentieux, etc. En revanche, les engagements concrets relatifs au processus de mutualisation sont peu nombreux dans la convention. Certes, la convention prévoit une généralisation des « mutualisations pertinentes » à brève échéance (2008), mais ce calendrier volontariste est rendu peu crédible par l'absence de précisions sur la procédure à suivre.

³ Il s'agit du ratio « allocataires noyau dur / agent du budget administratif ». Voir l'annexe sur la productivité.

- [34] Les articles de la COG relatifs à l'action sociale se limitent à l'énoncé d'orientations générales. La convention mentionne l'ensemble des champs d'intervention de la branche et les leviers d'action sans leur assigner d'objectifs précis. Ainsi, l'objectif général de mieux répondre aux besoins des familles, notamment en matière d'accueil de la petite enfance, n'est pas accompagné d'une définition précise de ces besoins. Les dispositions du document sur l'action sociale paraissent refléter davantage les attentes de la branche que celles de la tutelle. Deux exigences de l'Etat apparaissent principalement dans le texte conventionnel : la confirmation de l'attribution d'une enveloppe de crédits d'investissement pour financer la création de 15 000 places dans les structures de la petite enfance ; le principe d'une offre minimale de services de petite enfance et de temps libre sur les territoires peu couverts. La COG ne renforce pas le cadrage national de l'utilisation des dotations d'action sociale (« fonds propres ») des caisses, alors que le rapport de l'IGAS sur la COG précédente avait souligné la forte hétérogénéité de cette utilisation entre caisses et les inéquités que cela pouvait entraîner pour les allocataires. Dans ce domaine, la convention se limite à un article sur la « clarification » du domaine d'intervention des travailleurs sociaux et une étude sur les aides financières individuelles, dans la perspective de leur plafonnement éventuel.
- [35] Dans plusieurs domaines, la COG pourrait paraître dilatoire dans la mesure où elle prévoit le lancement de nombreuses études au cours de la période conventionnelle, susceptibles de faciliter la mise en œuvre de la convention en alimentant ses indicateurs ou en précisant ses objectifs. Une part importante de ces études est intégrée dans le plan d'action institutionnel, destiné à mettre en œuvre la convention. Les quatre domaines d'études principaux sont la réflexion sur les grandes missions de la branche, la structuration du réseau, l'action sociale, la mesure de la performance économique⁴. Le lancement de ces études est certes utile pour alimenter la stratégie de la branche mais leur multiplication présente le risque de reporter les décisions à la convention suivante. De fait, les études produites au cours de la convention sur la restructuration du réseau et l'action sociale ont servi davantage à préparer la convention suivante qu'à mettre en œuvre les orientations de la COG actuelle.

1.1.3. Des indicateurs dont la qualité est très inégale

- [36] Le nombre d'indicateurs à suivre est resserré par rapport à la convention précédente. Le poids relatif des indicateurs d'action sociale augmente, mais beaucoup de ces indicateurs doivent être définis en cours d'application de la convention. Il s'agit du taux d'occupation des structures petite enfance, du taux de couverture en centres de loisirs, de l'indicateur relatif aux aides financières individuelles et à la gestion directe. La convention met donc en place un suivi de l'action sociale fondé en grande partie sur des indicateurs non disponibles et dont la production rapide n'était pas garantie au moment de sa signature.
- [37] La convention fixe des cibles chiffrées pour un nombre accru d'indicateurs, quand la précédente n'associait de cibles qu'à certains indicateurs de qualité de service. La convention introduit en effet une distinction entre indicateurs d'objectif (au nombre de 25) qui, pour certains comportent des cibles chiffrées et indicateurs de suivi (18) qui n'en n'ont pas. Les critères de la répartition des indicateurs entre « objectif » et « suivi » ne sont pas toujours évidents. Ainsi, l'évolution du nombre de places d'accueil en structures de la petite enfance est un indicateur d'objectif assorti d'une cible pour chaque année de la COG. En revanche, le taux d'occupation des structures de petite enfance n'est qu'un indicateur de suivi. Dans certains cas, le classement en indicateur de suivi paraît justifié, comme pour le « taux d'indus par rapport aux prestations versées », car une augmentation du taux peut traduire autant une augmentation des facteurs d'indus qu'une meilleure politique de contrôle de la branche. En revanche, le classement du « taux de recouvrement des indus » en indicateur de suivi semble moins justifié car il pourrait se voir fixer un objectif dans un souci de dynamisme. En outre, le choix d'intégrer les indicateurs de coût et de productivité dans la catégorie des indicateurs de suivi conduit à ne pas leur fixer de cible sur la période de la convention.

⁴ Ces études sont recensées dans l'annexe portant sur l'analyse du texte conventionnel.

- [38] Tous les indicateurs d'objectif ne se voient pas attribuer de cible chiffrée⁵. Pour cinq d'entre eux, relatifs à la maîtrise des risques, à l'administration électronique et à l'action sociale, la définition de la cible à atteindre est reportée à des études complémentaires. Cette méthode s'est révélée inadaptée car ces cibles n'ont au final pas été fixées au cours de la COG (le taux de contrôle sur place des équipements constitue la seule exception). Les raisons avancées en sont le retard pris par les études techniques et le caractère sensible de certains sujets dans la branche : cette dernière raison explique notamment l'impossibilité de fixer une cible pour la dispersion maximum, au sein du réseau, de la part des fonds propres consacrée aux aides financières individuelles et à la gestion directe.
- [39] Des objectifs importants sont dépourvus d'indicateurs ou ne sont pas associés à des indicateurs satisfaisants. La mutualisation, en particulier, n'est pas suivie par un indicateur alors qu'il s'agit d'un projet majeur avec un calendrier de généralisation dès 2008. L'amélioration du système d'information de l'action sociale (SIAS) constitue un second exemple : les trois indicateurs associés au système d'information ne paraissent pas pleinement satisfaisants pour mesurer l'amélioration de SIAS. Il s'agit du taux de disponibilité du système d'information, du taux de respect des échéances par le système informatique et du taux de respect des échéances du schéma directeur du système d'information. Il est vrai que SIAS est intégré dans le schéma directeur en question, qui est annexé à la convention. Cependant, les problèmes spécifiques de SIAS auraient pu conduire à lui affecter un indicateur spécifique⁶.
- [40] La performance économique est associée à deux indicateurs d'objectif qui ne sont que des indicateurs budgétaires et ne reflètent à ce titre qu'imparfaitement son évolution : le respect par les caisses de leur crédit de référence et la convergence des budgets administratifs des caisses vers leur crédit théorique 2010⁷. Cette convergence traduit certes les efforts consentis par les caisses les plus coûteuses, mais ne reflète pas l'évolution globale de la productivité de la branche sur la période conventionnelle.
- [41] Enfin, certains indicateurs posent un problème de fiabilité, notamment pour la maîtrise des risques. L'indicateur de taux de couverture du référentiel de maîtrise des risques reflète l'objectif d'une couverture complète par les sécurisations prévues dans ce référentiel. La réalisation des objectifs fixés dans la COG (de 80% de couverture en 2006 à 100% en 2008) est toutefois fondée sur un système déclaratif pour les caisses locales, ce qui limite sa pertinence, car les implications de la couverture par le référentiel ne sont pas comprises de la même manière par toutes les caisses. Plusieurs autres indicateurs de maîtrise des risques ne font pas l'objet d'une remontée automatique vers la caisse nationale. C'est le cas en particulier des taux de contrôle des aides financières individuelles et collectives, suivis à partir de 2005. Comme l'a montré la mise en œuvre de la convention, le fait de suivre des indicateurs non automatisés présente des risques majeurs de fiabilité et a pu justifier en partie l'impossibilité pour la Cour des Comptes de certifier les comptes.

1.2. Le bilan d'application de la convention est très inégal selon les domaines

- [42] La mission a concentré ses investigations sur les quatre objectifs principaux de la convention d'objectifs et de gestion : l'amélioration de la qualité de service, les gains de productivité, la réforme de l'action sociale et la maîtrise des risques.

⁵ La liste des indicateurs d'objectif et de leur degré de réalisation en 2007 figure en annexe.

⁶ L'insatisfaction par rapport à SIAS a été relevée dans plusieurs caisses visitées par la mission.

⁷ Voir l'annexe sur la performance de gestion.

1.2.1. La qualité de service a progressé mais cette amélioration paraît encore fragile

1.2.1.1. Les objectifs de qualité de service fixés dans la COG ont été globalement réalisés

- [43] L'engagement sur la qualité du service rendu aux allocataires et aux partenaires est l'objectif principal de la convention qui s'achève. La notion de services de base intégrée dans la convention, autrement dit « socle d'engagements de service », a permis d'homogénéiser la qualité du service offert aux allocataires même si ce socle, certes conçu comme minimum, pouvait encore manquer d'ambition.
- [44] Pour les allocataires, le socle institutionnel d'engagements de service correspond à six thèmes :
- faciliter l'accès aux droits
 - mieux accueillir les allocataires
 - mieux informer les allocataires
 - garantir la qualité du traitement et l'exactitude des droits
 - traiter rapidement les demandes
 - assurer la continuité des paiements
- [45] La structure du socle est similaire à celle du socle fixé dans la convention précédente, mais les objectifs et les actions qu'il prévoit présentent un degré supérieur d'ambition. Ainsi, le socle prévoit un temps d'attente qui n'excède pas vingt minutes dans 85% des cas, alors que la convention précédente fixait un temps maximum d'attente de trente minutes. Second exemple, toute demande relative aux prestations ou à une aide individuelle d'action sociale doit être traitée dans un délai inférieur à 15 jours dans 85% des cas (la durée maximum était de trois semaines dans la convention précédente). Quatre des indicateurs de ce socle correspondent aux indicateurs d'objectif de la COG. Il s'agit de l'amplitude d'accueil physique et téléphonique et des délais de traitement des dossiers (déclinés en délai général et délai spécifique pour les demandes de minima sociaux).
- [46] A l'exception de celui relatif aux minima sociaux, ces indicateurs ont été introduits dans le système d'intéressement des caisses. Ainsi, la part locale de l'intéressement dépend à 50% du degré d'atteinte de ces indicateurs (contre 25% qui dépendent de la maîtrise des risques et 25% de la performance économique). La part nationale de l'intéressement dépend, pour 40%, de la moyenne de ces mêmes indicateurs dans l'ensemble des caisses. La restitution aux caisses de leurs excédents dépend des mêmes critères que l'intéressement même si, dans les faits, la caisse nationale restitue systématiquement leurs excédents aux CAF, le cas échéant après préparation d'un plan d'actions pour remédier à leurs difficultés⁸.
- [47] Pour les partenaires de la branche, gestionnaires de structures, le socle institutionnel d'engagement de services correspond à 3 thèmes : améliorer la relation contractuelle ; assurer la régularité et la continuité des paiements ; mieux informer. Ces thèmes sont également traduits en objectifs et en actions mais aucun indicateur chiffré ne leur est associé.
- [48] Le bilan réalisé par la CNAF indique que les objectifs ont été atteints en moyenne, par exemple sur l'année 2007 :
- qualité de l'accueil physique : réalisation par toutes les caisses sauf deux d'entre elles
 - qualité de l'accueil téléphonique : objectif non réalisé dans toutes les caisses mais réalisé en moyenne dans la branche
 - délai de traitement inférieur à 15 jours dans 85% des cas : objectif non réalisé (19 CAF n'ont pas atteint l'objectif), mais réalisé en moyenne par la branche

⁸ Voir les développements relatifs à l'intéressement et à la restitution des excédents.

- délai de traitement des demandes de minima sociaux en moins de dix jours dans 100% des cas : non réalisé (taux inférieur à 95% dans 14 CAF).

[49] Le développement des nouvelles technologies a permis une amélioration de la qualité de service mal traduite dans les indicateurs de qualité. Le nombre de demandes d'aide au logement par Internet progresse fortement, tout comme le nombre de déclarations de ressources sur Internet. Pourtant, l'indicateur de « taux de progression des formalités effectuées sur Internet » prévu par la convention n'a pas pu être défini. En outre, 900 bornes interactives fonctionnent actuellement sur le territoire, ce qui devrait permettre de réviser l'implantation des antennes d'accueil physique sans dégrader la qualité de service. Enfin, le déploiement de la fonction « accueillir » du logiciel NIMS permet aux techniciens conseils de consulter le dossier complet des allocataires, ce qui facilite l'efficacité du traitement de chaque situation.

1.2.1.2. L'année 2007 illustre une certaine fragilité d'une partie des caisses face au surcroît de charge de travail

[50] Si les premières années de la COG ont été marquées par une progression des résultats dans le domaine de la qualité de service, cette progression marque le pas pour l'année 2007 et le premier trimestre 2008. Tous les indicateurs de qualité prévus par la COG se sont dégradés en moyenne en 2007 – même si l'ampleur de la dégradation de ces indicateurs doit être relativisée, dans la mesure où le socle d'engagements de service est respecté en moyenne sur l'année. Par exemple, 19 caisses ne sont pas parvenues sur l'ensemble de l'année à réaliser les objectifs de délai de traitement, contre seulement 10 en 2006.

[51] La dégradation des indicateurs de qualité est expliquée par la CNAF par la hausse de la charge de travail de la branche, liée à l'intégration de nombreuses mesures réglementaires dans un délai court (subsidiarité API, mesures d'intéressement RMI notamment)⁹. En outre, l'expérimentation du RSA a contribué à alourdir la charge de travail dans les caisses concernées. Le décalage de la campagne ressources en 2007 a contribué à reporter les difficultés sur la période estivale, traditionnellement délicate compte tenu de l'absentéisme. Des facteurs internes sont également en cause, en particulier la difficulté d'adapter CRISTAL aux évolutions réglementaires. Sept changements de CRISTAL ont été mis en œuvre sur les neuf premiers mois de l'année, dont certains ont été sources de « bugs ». Face à l'augmentation de la charge de travail, les caisses ont eu recours à des mesures exceptionnelles qui se sont traduites dans certains cas par une dégradation de la qualité de service : réduction de l'offre d'accueil physique ou téléphonique dans certaines caisses pour écouler la charge de traitement des dossiers.

[52] Au-delà de la seule année 2007, on constate une dégradation du traitement par les caisses de leur charge de travail. En effet, l'indicateur de solde de pièces à traiter en fin de mois se dégrade de 2,8 en 2004 à 3,2 en 2006 puis 4 en 2007. Il s'agit du nombre de jours de travail nécessaires pour résorber le solde de pièces restant à traiter en fin de mois.

[53] Un audit effectué par la caisse nationale sur l'année 2007 montre que certaines CAF sont parvenues à réaliser leurs objectifs de qualité de service malgré l'augmentation de la charge de travail. L'audit identifie les facteurs qui ont permis à certaines caisses de maintenir leur performance : entraide entre les différents services d'une caisse pour faciliter l'écoulement de la charge de travail, externalisation d'une partie du processus de production, organisation des caisses centrée sur la qualité selon les exigences de la certification ISO 9001. Cette dernière solution, qui concerne deux caisses, paraît particulièrement pertinente à la mission. L'analyse de l'année 2007 montre en effet que la branche dispose de marges d'amélioration sur la qualité de service si elle parvient à généraliser les organisations les plus efficaces. L'optimisation des processus de production présente un intérêt à la fois pour la qualité de service, pour la maîtrise des risques et pour la réduction des coûts. Elle suppose toutefois une standardisation nationale des processus mis en œuvre dans les caisses et donc un pilotage renforcé par la caisse nationale.

⁹ Voir l'annexe sur la performance de gestion.

1.2.1.3. La réalisation des objectifs de la COG ne garantit pas l'amélioration de la qualité de service dans tous les domaines

- [54] La méthode du socle d'engagements de service s'est révélée efficace pour améliorer les performances moyennes de la branche en matière de qualité de service sur les deux dernières conventions, d'autant plus que le dispositif d'intéressement a fait l'objet d'une forte appropriation au niveau local. Toutefois, cette méthode présente des limites. En premier lieu, la notion même de socle minimal risque de manquer d'ambition, le principe étant de fixer des objectifs que toutes les caisses, quelle que soit leur situation, pourront raisonnablement atteindre. Par exemple, le socle prévoyait une amplitude minimale d'accueil physique passant de 32 heures en 2005 à 35 heures en 2008, alors même que la moyenne nationale était de 39,2 dès le début de la COG en 2005. Pour la majorité des caisses, le socle était donc peu ambitieux, mais à l'inverse il n'a pas été réalisé par deux caisses en 2007. L'analyse des montants d'intéressement versés aux agents des caisses locales illustre également l'ambition mesurée des indicateurs qui y sont intégrés : en 2006, 100 CAF sur 123 ont reçu le montant maximal d'intéressement local distribué (226 euros), proche du montant maximal qui peut être attribué en cas d'atteinte de tous les objectifs.
- [55] En second lieu, les quatre indicateurs retenus dans la COG et dans l'intéressement présentent une vision nécessairement simplifiée de ce qui constitue la « qualité de service » d'une caisse. Le respect d'un délai de traitement ne garantit pas à lui seul la qualité du traitement du dossier en question. Cette qualité peut être approchée par le pourcentage de pièces subissant des allers-retours, qui s'est amélioré de manière inégale selon les caisses. 45% des caisses déclenchent une intervention personnalisée lorsque le nombre d'allers-retours est supérieur à un seuil fixé localement¹⁰.
- [56] Les indicateurs ne permettent pas non plus de suivre l'amélioration ou la dégradation de l'information des allocataires, qui constitue pourtant un enjeu important : comme la mission l'a constaté dans les caisses, les notifications « Cristal » sont encore peu claires et peu compréhensibles pour l'allocataire. Un « référentiel de l'information » a été constitué au cours de la convention, mais il n'a pas été généralisé de telle sorte que les politiques de notification restent hétérogènes dans le réseau. Enfin, certaines dimensions de la qualité de service d'une CAF ne font pas l'objet d'indicateurs : ainsi, le taux de recouvrement des indus est suivi mais aucune cible ne lui est fixée alors qu'il s'agit d'un indicateur intéressant de bon fonctionnement d'une CAF.
- [57] Pour réaliser un suivi de la qualité plus large que les seuls indicateurs de la COG, la caisse nationale effectue une synthèse des remontées d'information (« points de situation ») annuellement sur chacune des actions prévues dans le socle institutionnel des engagements de services vis-à-vis des allocataires et vis-à-vis des partenaires. En outre, un projet prioritaire s'est attaché à l'élaboration de référentiels de la relation de service dans la branche. Les indicateurs de la COG peuvent aussi être éclairés par une enquête de satisfaction réalisée en 2007, qui montre des progrès dans la satisfaction des allocataires, notamment dans le domaine de l'accueil téléphonique¹¹. Leurs attentes, en matière de contenu du service rendu par les CAF, font l'objet d'une réflexion particulière. En effet et à titre d'exemple, 58% des allocataires sont satisfaits du traitement des réclamations par leur CAF.

¹⁰ Un indicateur de « délai de démarche » est en cours d'expérimentation afin de se rapprocher de la perception par l'allocataire du délai de prise en compte de sa demande. Contrairement au délai de traitement, le délai de démarche continue d'être comptabilisé lorsqu'une pièce est en instance ou retournée à l'allocataire.

¹¹ Par rapport à la précédente enquête réalisée sur le sujet en 2004.

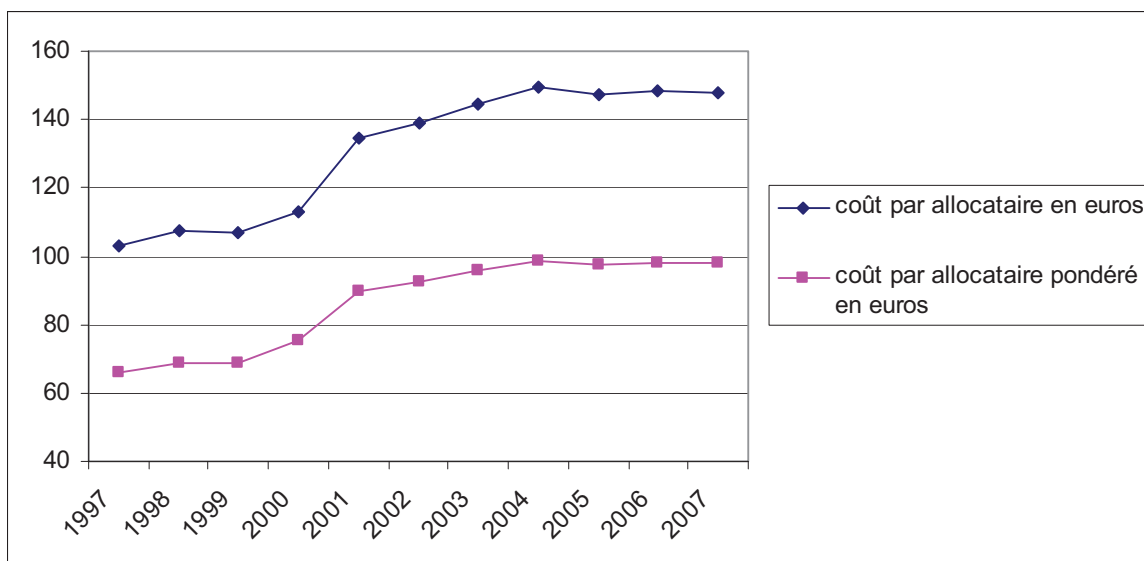
1.2.2. La productivité a augmenté malgré le retard pris par la restructuration du réseau

[58] Les mécanismes de connaissance des coûts et de la productivité sont assez rudimentaires dans la branche famille. La branche ne dispose pas d'une comptabilité analytique. Pour analyser l'évolution de sa performance de gestion et comparer entre elles les caisses locales, elle s'appuie principalement sur deux indicateurs : le coût de gestion administrative par allocataire et le nombre d'allocataires par agent du budget administratif. Leur principale caractéristique est de se limiter au budget administratif des caisses, à l'exclusion de l'informatique, de la caisse nationale et du budget de l'action sociale, qui compte pourtant près du quart des effectifs de la branche,. Pour tenir compte de la composition de la population allocataire de chaque caisse, ces deux indicateurs peuvent être pondérés en fonction du poids des différentes prestations (minima sociaux, allocations logement, prestations familiales).

1.2.2.1. Une amélioration de la performance de gestion dont l'ampleur est difficile à objectiver

[59] Le coût moyen de gestion par allocataire est en diminution en euros constants sur la période de la COG, contrairement à la période précédente au cours de laquelle des créations de postes administratifs et des transferts d'effectifs en provenance de l'action sociale avaient augmenté le coût de gestion.

Graphique 1 : Evolution du coût moyen par allocataire depuis 1997 (euros courants)

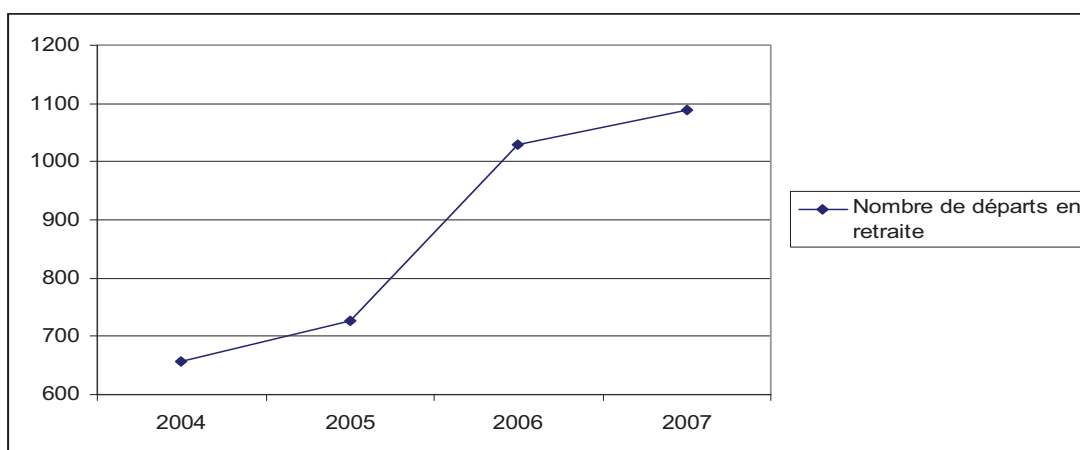


Source : CNAF

[60] Les écarts de coût de gestion entre les caisses se réduisent lentement, que l'on compare les dix caisses les moins coûteuses avec les dix les plus coûteuses ou que l'on analyse la dispersion des coûts sur l'ensemble des 123 caisses. Mais l'écart est croissant si on compare les plus petites caisses avec les caisses de grande taille. Les caisses les moins chères ne sont pas les quatre plus grosses, qui comptent plus de 250 000 allocataires et dont le coût augmente légèrement, mais les caisses dont le nombre d'allocataires est situé entre 150 000 et 250 000. Par rapport à cette dernière catégorie, le coût par allocataire pondéré des caisses les plus petites (moins de 50 000) est supérieur de 13%, alors que l'écart n'était que de 11,7% en 2004.

- [61] La réduction des écarts de coût entre caisses est intégrée dans la procédure de répartition des crédits budgétaires en fonction du crédit de référence (CREF), mais cette procédure ne garantit pas à elle seule l'amélioration globale de la performance de la branche : elle organise simplement une redistribution des crédits entre les caisses les plus chères et les moins chères, de sorte que les caisses auront toutes le même budget à charges identiques à l'issue de la période de référence¹².
- [62] La réduction du coût de gestion de la branche s'explique pour partie par une réduction des effectifs. Les effectifs (CDI) de la branche sont passés de 33 988 à 32 813 soit une diminution de 3.4%. L'effort a porté sur les services des CAF, dont les effectifs en CDI ont diminué de 3.7%. La réduction concerne également les effectifs en contrat à durée déterminée dont le nombre passe de 7 334 à 5 252 entre 2004 et 2007. Toutefois, l'augmentation de la durée de ces contrats compense en partie la diminution des effectifs en contrat à durée indéterminée. Ainsi, les effectifs annuels moyens en CDD ont-ils augmenté de 115.6ETP en 2007 quand les effectifs annuels moyens en CDI diminuaient de 267 ETP.
- [63] La réduction des effectifs concerne en premier lieu le budget administratif. La convention fixait un objectif de réduction de 900 postes budgétaires entre 2004 et 2008. Au final, la réduction n'est que de 526, mais l'engagement de la branche est quasiment réalisé si l'on considère l'évolution des ETP (-827 au 31 décembre 2007)¹³. Grâce à cette réduction, l'évolution des dépenses de personnel du FNGA est maîtrisée : elles passent de 1 206 à 1 250 millions d'euros sur la période, soit une augmentation de 3,6%, inférieure à l'inflation (5% sur la période).
- [64] La réduction des effectifs de l'action sociale est plus forte en proportion que celle des effectifs du budget administratif. Alors que la convention ne fixait pas d'objectif sur les effectifs de l'action sociale, ceux-ci sont passés de 8 537 à 8 007, soit une réduction de 6,3% entre 2004 et 2007. Cette évolution s'explique non par des objectifs de productivité qui auraient été fixés par la CNAF mais par des circonstances très diverses selon les caisses : difficulté de recrutement de travailleurs sociaux, cession d'équipements en gestion directe avec transferts d'agents, désengagement de certains métiers, transfert de 110 agents du budget de l'action sociale vers le budget administratif.
- [65] La réduction globale des effectifs a été facilitée par le nombre de départs en retraite, qui a dépassé de 5% environ les hypothèses formulées au moment de la signature de la COG.

Graphique 2 : Evolution des départs en retraite dans la branche



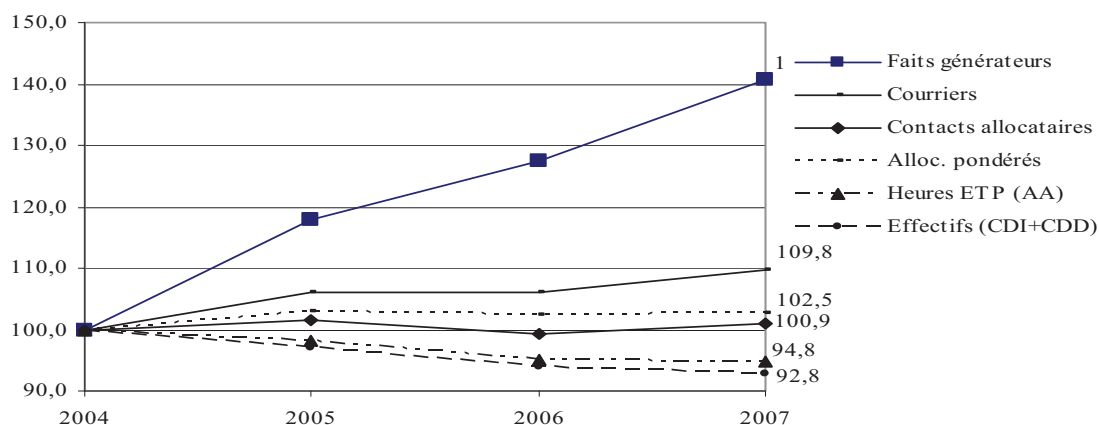
Source : CNAF / DSER

¹² Voir la partie sur le pilotage budgétaire pour plus de précisions sur cette procédure.

¹³ La distorsion entre postes budgétaires et effectifs s'explique par le fait que, tout en diminuant leurs effectifs, les CAF ont conservé une partie de leurs postes budgétaires, de sorte que la réduction des postes n'a pas suivi celle des effectifs. Depuis 2008, les caisses ne sont autorisées à conserver qu'un écart de 4% entre le nombre de postes budgétaires et le nombre de personnes physiques présentes en CDI.

- [66] La réduction des effectifs, dans un contexte de légère augmentation du nombre d'allocataires, a permis à la branche d'augmenter sa productivité mesurée par le ratio « allocataires pondérés / agent du budget administratif ». Il est passé de 712 à 758 entre 2004 et 2007 (+6%) alors qu'il s'était fortement dégradé lors de la précédente COG. Cette amélioration a suivi un profil heurté : hausse de 4% dès 2005 grâce à la prise en charge des prestations familiales des fonctionnaires, puis hausse de 2% seulement entre 2005 et 2007 du fait d'une stabilité du nombre d'allocataires, voire d'une diminution en 2006 sous l'effet du recul du nombre de bénéficiaires du RMI.
- [67] L'objectif de gain de productivité de 10% fixé dans la convention n'est donc pas atteint, essentiellement à cause d'une progression moindre que prévu du nombre d'allocataires. Toutefois, en limitant la mesure de la charge de travail à l'évolution du nombre d'allocataires, même pondérés par type de prestation, la branche ne mesure pas de façon satisfaisante sa charge de travail. La CNAF met en avant des éléments qui ne sont pas pris en compte dans l'indicateur relatif aux allocataires pondérés : ainsi, la lourde charge de travail induite par les opérations rendues nécessaires par l'amélioration de la maîtrise des risques et la certification des comptes n'apparaît pas dans le ratio « allocataires / agent ». Ce ratio mérite d'être enrichi par d'autres indicateurs, qui donnent une image nuancée de l'évolution de la charge de travail au cours de la COG. Comme le montre le graphique, l'augmentation des faits générateurs dans Cristal et celle des courriers sont fortes, contrairement à l'évolution des contacts allocataires.

Graphique 3 : Evolution du rapport entre les charges et les moyens humains de la branche



Source : CNAF

- [68] Consciente des limites de ses deux indicateurs traditionnels de coût de gestion et d'allocataires par agent, la caisse nationale a cherché à définir un nouvel indicateur qui s'y substituerait, conformément à l'article 20 de la COG. Les travaux menés dans le cadre du projet prioritaire n. 8 ne lui ont pas permis d'aboutir. En effet, tout indicateur relatif aux flux traités par la branche (courrier, contact allocataire) présente plusieurs faiblesses. D'abord, l'augmentation de ces flux s'explique par une hausse de la charge de travail mais aussi par un meilleur décompte de ces flux par les caisses. En outre, ces contacts induisent des charges de travail très inégales, de sorte qu'il serait nécessaire de les pondérer à l'exemple de ce qui a été fait pour les allocataires. Enfin, tout indicateur de flux présente le défaut d'être en partie auto-généré par l'activité de la branche. Une amélioration, tout comme une dégradation de la qualité, peut induire une augmentation des flux de contact. Au final, la mission estime donc que les deux indicateurs traditionnels de mesure de la performance (coût de gestion par allocataire et nombre d'allocataires par agent) sont les plus robustes, à condition d'être enrichis par une étude des flux et étendus au budget de l'action sociale.

1.2.2.2. Des avancées modestes dans la restructuration du réseau

- [69] Historiquement, les missions mutualisées entre caisses sont peu nombreuses en dehors de l'informatique. Suite à la COG 2001-2004, la branche a mis en place des pôles régionaux mutualisés (PRM) destinés à apporter un soutien d'expertise aux CAF. Leur périmètre d'action devait couvrir la gestion immobilière, la gestion des marchés, l'audit, les statistiques, les études ainsi que l'aide au déploiement des outils informatiques. Le bilan des PRM est faible. Selon plusieurs responsables de caisses, l'action des experts des PRM se limite souvent à un échange des bonnes pratiques des caisses. L'hétérogénéité des actions menées par les PRM s'explique par la faiblesse du pilotage national de ces structures.
- [70] La COG de 2005 fixe aux mutualisations un périmètre potentiellement vaste et un calendrier volontariste¹⁴. Dans les domaines identifiés dans la convention, les mutualisations devaient être expérimentées rapidement pour permettre une généralisation des « mutualisations pertinentes » dès 2007. Au final, la branche n'a pas dépassé le stade de l'expérimentation voire de la simple étude sur les fonctions identifiées dans la convention : sur les dix domaines identifiés comme mutualisables¹⁵, la plupart n'ont pas dépassé le stade de la présentation de l'étude technique au conseil de réseau. Certaines de ces mutualisations font l'objet d'une expérimentation dans quelques caisses. Dans certains cas, l'étude n'a pas encore été réalisée. Quoi qu'il en soit, aucune solution de mutualisation n'a été généralisée. Au niveau local, certaines caisses mutualisent des fonctions, par exemple en matière de formation, sans que la caisse nationale ne puisse en faire un bilan synthétique.
- [71] L'avis favorable à la départementalisation du réseau n'a été donné par le conseil d'administration de la CNAF que le 12 juin 2007 pour une mise en œuvre au plus tard au 31 décembre 2011. Ce calendrier préserve le mandat actuel des administrateurs (2006-2011) mais cette échéance concorde avec une année pré-électorale qui pourrait rendre sa mise en œuvre plus délicate.
- [72] La présentation du projet par les responsables nationaux et locaux insiste sur l'avantage politique consistant à parler d'une seule voix dans le département face au conseil général, chef de file de l'action sociale. Dans la série d'arguments présentés, la facilitation du pilotage du réseau par la caisse nationale arrive en second. Les gains d'efficience sont mentionnés mais parfois considérés comme marginaux. Le principe du maintien des implantations existantes est mis en avant.
- [73] Les CAF sont invitées par la caisse nationale à rédiger une « charte de rapprochement » puis à adopter une « convention de rapprochement » précisant l'échéancier de la départementalisation dans leur département. L'avancement des travaux engagés par les caisses est inégal. Dans certaines caisses, le départ en retraite d'agents de direction donne lieu à la mutualisation de leur fonction avec d'autres caisses du même département. Des instances spécifiquement dédiées au rapprochement ont parfois été créées. Dans d'autres départements, le rapprochement se réduit à des rencontres entre directeurs et/ou présidents. La mutualisation de fonctions entre les caisses concernées par la départementalisation reste limitée à quelques cas. Seuls deux départements ont nommé un chef de projet pour coordonner la conduite de la fusion au niveau local. Dans certains départements, des blocages politiques parviennent à freiner durablement le processus de départementalisation. Ainsi, le départ du directeur d'une caisse infra-départementale a donné lieu récemment à la nomination d'un nouveau directeur alors qu'il aurait semblé logique que la fonction de direction soit prise en charge par le directeur de l'autre caisse du département.

¹⁴ Voir l'annexe sur la restructuration du réseau.

¹⁵ Il s'agissait de l'éditique, des achats, du traitement des prestations des migrants, de la numérisation, de la gestion de la paie, du contentieux, du contrôle des équipements et services en action sociale, de l'informatique locale, de la formation, de la gestion du patrimoine. Se reporter à l'annexe sur le réseau pour plus de précisions.

[74] La restructuration du réseau concerne aussi l'informatique, dont l'organisation est particulièrement complexe dans la branche famille : outre la direction des systèmes d'information, le réseau est constitué de sept CNEDI dédiés au développement des systèmes d'informations, huit CERTI responsables de la maintenance du réseau et des services informatiques aux caisses, et des experts répartis dans les PRM mais aussi dans chaque caisse locale. Au cours de la convention, l'organisation technique du réseau a été modifiée, notamment par la spécialisation des CERTI, dont chacun prend en charge progressivement des fonctions nationales. La mutualisation technique est passée également par la montée en puissance du 3C (centre commun des CERTI) qui mutualise au niveau national certaines fonctions informatiques. La stratégie de la caisse nationale est donc de procéder à une concentration technique tout en maintenant un service décentralisé d'appui aux caisses dans les CERTI.

1.2.3. La crise financière de 2006 a pour partie obéré la réalisation du volet de la COG relatif à l'action sociale

1.2.3.1. La mise en œuvre de la COG a été consacrée essentiellement à un effort de redressement financier qui s'est avéré fructueux

[75] Le Fonds national d'action sociale prévoit 3 catégories de dépenses :

- les prestations de services, essentiellement consacrées au financement des équipements d'accueil des jeunes enfants (crèches collectives, haltes-garderies, centres de loisirs...). Il s'agissait de crédits évaluatifs. Deux types de prestations de service sont définies : les prestations de service ordinaires (PSO), qui assurent le financement d'une partie du coût de fonctionnement de la structure, dans la limite d'un prix plafond ; les prestations de service contractuelles, versées dans le cadre d'un engagement avec une collectivité locale à accroître quantitativement ou qualitativement l'offre d'accueil
- les dotations d'actions sociales, appelées aussi fonds propres des caisses, sont attribuées nationalement mais leur usage est du ressort du conseil d'administration de chaque caisse
- les enveloppes d'aide à l'investissement correspondent au développement des structures d'accueil de la petite enfance, dans le cadre des « plans crèches » successifs.

Tableau 1 : Montant prévisionnel du FNAS arrêté par la COG 2005-2008

	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Cumulé</i>
En milliers d'euros	3 162 432	3 434 523	3 650 651	3 939 265	14 186 871

[76] L'annexe budgétaire de la COG relative au FNAS a prévu une progression de 7,5% chaque année, ce qui représente une inflexion importante par rapport à la convention précédente marquée par une progression globale de 39% sur quatre ans. Pourtant, dès la fin 2005, il est apparu une progression de + 15%, soit un dépassement de près de 250 millions d'euros pour les prestations de service.

- [77] Le rapport IGAS/IGF d'avril 2006 a estimé que ce dérapage ne procédait pas d'une accélération imprévue de l'activité (accroissement du taux d'occupation et/ou augmentation plus rapide que prévue du nombre de places créées) mais résultait bien des réformes engagées les années précédentes et dont les effets n'ont pas été finement anticipés ni par la CNAF ni par la tutelle. Notamment, la prestation de service unique a eu un effet inflationniste, avec le financement de la structure à hauteur de 66% d'un prix plafond par heure, au lieu d'un financement à 30% du prix plafond par journée. Les contrats enfance présentaient également des effets inflationnistes intrinsèques. Le taux de cofinancement évoluait positivement à chaque renouvellement contractuel, pour les places nouvelles mais aussi pour les anciennes ; de même, le taux de cofinancement des contrats enfance, compris entre 50 et 70% concernait indifféremment les créations de place et l'amélioration qualitative de l'offre. Enfin, la mission IGAS-IGF a insisté sur l'importance des effets prix, pointant une augmentation du coût moyen de la place d'accueil collectif de 56,7% entre 2001 et 2005.
- [78] Cette crise financière du FNAS a débouché sur une accélération de la réforme des contrats enfance et temps libre, dont le principe et les modalités étaient inscrits dans la COG. L'unification des contrats enfance et temps libre avant la fin de la COG était prévue à l'article 5 ; l'introduction d'un critère de sélectivité, au cœur du nouveau contrat enfance jeunesse (CEJ), fait écho aux dispositions de l'article 12.2 de la COG qui prévoyaient la détermination de territoires prioritaires et l'application de critères de sélectivité. La crise de financement du FNAS a donc accéléré une réforme structurelle qui, au fil de l'eau, aurait probablement eu plus de mal à voir le jour. Il convient de saluer la rapidité de mise en œuvre de la réforme, qui, engagée en mars 2006, est entrée en vigueur au 1er juillet 2006. Elle s'est d'abord appliquée aux nouveaux contrats et a été progressivement étendue aux contrats anciens à l'occasion des renouvellements.
- [79] La création des contrats enfance jeunesse a innové :
- en introduisant le principe d'enveloppes limitatives par caisse
 - en donnant priorité aux territoires les moins bien équipés au regard de la demande en modes de garde et aux communes à faible potentiel fiscal
 - en donnant priorité au financement de l'accroissement de l'offre d'accueil, et moins au financement du pilotage
 - en plafonnant les dépenses, avec établissement de prix plafonds par action
 - en diminuant le taux de cofinancement, porté à 55%.
- [80] Des mesures ont été prises parallèlement pour améliorer la prévision et le suivi des dépenses d'action sociale, qui s'étaient avérés inadaptés lors de la crise du FNAS¹⁶. La fonction financière a été réorganisée dans les caisses locales et le rôle d'animation de la caisse nationale a été renforcé. L'ensemble de ces mesures a permis un retour, dès 2006, au cadrage budgétaire fixé dans la COG et son respect jusqu'à la fin de la convention. La mise en œuvre de la réforme a fortement mobilisé le réseau et a été facteur de complexité pour les CAF mais aussi pour les partenaires.
- [81] Parallèlement, un avenant à la COG a été signé en 2006 pour la création de 4 000 places de crèches supplémentaires en 2007 et 2008. Le nombre de places d'accueil des jeunes enfants en structure agréée est passé de 308 000 en 2004 à 332 000 en 2007.

¹⁶ Voir le pilotage des dépenses d'action sociale en partie 2.

1.2.3.2. Dans ce contexte difficile, le volet action sociale de la COG n'a pu qu'imparfaitement être mis en œuvre

- [82] La période de la COG n'a pas permis de rendre plus cohérent le champ très large d'intervention des CAF, alors même qu'un des « projets prioritaires » identifiés par la caisse nationale était le meilleur ciblage des interventions d'action sociale. Dans certains domaines, la convention paraît même avoir étendu l'intervention des CAF selon de nouvelles modalités. On note en particulier la création d'une prestation de service « médiation familiale » alors même que des services de médiation familiale en gestion directe sont conservés dans certaines CAF. La prestation de services pour les foyers de jeunes travailleurs a été réformée conformément à la convention. L'aide à domicile a également fait l'objet d'une réforme.
- [83] La gestion des dotations d'action sociale (« fonds propres ») des caisses n'a pas évolué. La convention prévoyait une réforme des règles de calcul de ces dotations qui n'a pas abouti. En particulier, un travail de réflexion de la branche sur les aides financières individuelles devait aboutir à fixer une part maximum pour ces aides dans les dotations d'action sociale. Ce projet n'a pas abouti. La part des aides financières individuelles dans le budget global d'action sociale a certes diminué de 19% en 2001 à 10% environ en 2007, mais cette évolution s'explique avant tout par l'augmentation relative de la part des prestations de services. En valeur absolue, les aides financières individuelles représentent encore 380 millions d'euros attribués par chaque caisse locale selon des règles qui lui sont propres.
- [84] Les avancées ont également été faibles sur l'amélioration du partenariat avec les collectivités locales. La concertation avec les partenaires sur le schéma départemental d'action sociale de chaque CAF a été très inégale selon les caisses. L'objectif de construction de schémas départementaux de services aux familles voire d'un contrat territorial unique avec les conseils généraux n'a pas été atteint.
- [85] Les CAF se désengagent lentement de leurs services et équipements en gestion directe. En 2008, la branche conserve 293 équipements et services en gestion directe contre 433 en 2001. Les effectifs des structures en gestion directe représentent plus du quart des 7 086 ETP financés sur le FNAS. Les pratiques des caisses sont très hétérogènes : quarante caisses locales n'ont plus aucune gestion directe, alors que quatre caisses gèrent plus de dix structures en gestion directe. Certaines CAF se heurtent à des difficultés politiques locales pour transférer les équipements en question.
- [86] Enfin, la clarification des missions du travail social de la branche famille, jugée nécessaire dans la convention, n'a été que partiellement mise en œuvre. Une enquête nationale a été réalisée en 2007 sur l'activité des travailleurs sociaux. Elle recense les principales missions accomplies dans les caisses et affirme que le travail social des CAF est complémentaire de celui du conseil général. Au-delà de cette affirmation, la branche n'a pas établi les « référentiels métier » de l'action sociale prévus dans la convention. Au final, la branche n'a pas fixé de principes clairs sur ce que doit être le travail social dans les caisses : accompagnement individuel, qui pose le problème de l'articulation avec le conseil général, ou recentrage sur le diagnostic territorial et l'accompagnement des partenaires.

1.2.4. L'organisation de la maîtrise des risques reste lacunaire

- [87] La réalisation des objectifs de la convention en matière de maîtrise des risques n'a pas suffi à assurer à la branche famille la certification des comptes en 2006 et 2007
- [88] La mise en œuvre de la convention n'a pas permis aux comptes de la branche d'être certifiés

- [89] La COG de 2001 avait posé les premiers jalons d'une politique globale de maîtrise des risques en prévoyant la construction d'un référentiel national des risques et en engageant la branche à définir une politique nationale de contrôle en matière d'action sociale. Sur ces bases, la période 2001-2004 s'est caractérisée par une « progression laborieuse du chantier de la maîtrise des risques »¹⁷ : une politique globale de maîtrise des risques, associée à un référentiel des risques et sécurisation, a finalement été proposée en fin de COG en 2004.
- [90] La convention de 2005 a alors prévu de « renouveler la politique de maîtrise des risques » (article 18) ce qui devait permettre de produire des comptes certifiables à partir de 2006 (article 19)¹⁸. Pour atteindre cet objectif, la branche s'est appuyée sur le déploiement de son référentiel des risques et sécurisations et sur la mise en œuvre de son plan de maîtrise des risques. Le plan de maîtrise des risques comporte un volet national et un volet local avec des objectifs à décliner par chaque caisse. Il est diffusé tous les ans par circulaire. Le référentiel national des risques cartographie les risques par processus et y associe des actions de sécurisation. Sa mise en œuvre par les caisses est obligatoire.
- [91] Quatre des objectifs quantitatifs fixés par la COG ont été réalisés ou quasiment réalisés en 2007 :
- 35,4% de taux de contrôle des faits générateurs liés au traitement des prestations légales pour un objectif de 30% ;
 - Couverture à 94% par le référentiel des risques en 2007 pour un objectif de 100% ;
 - contrôle de 46% des dépenses d'aides financières collectives pour un objectif de 30% ;
 - contrôle de 27% des dépenses d'aides financières individuelles pour un objectif de 15%.
- [92] Cinquième indicateur de la COG, le taux de contrôle sur place des équipements n'avait pas été assorti d'une cible chiffrée. Quoi qu'il en soit, le taux de contrôle réalisé en 2007 (9%) ne semble pas très élevé.
- [93] La branche a donc globalement atteint les cibles fixées dans la COG en matière de maîtrise des risques, ce qui a pu lui donner une fausse impression de sécurisation de ses processus de gestion. En effet, ces indicateurs présentent plusieurs limites. En premier lieu, ils illustrent le fait que la branche s'est concentrée sur le déploiement de son référentiel des risques et sécurisations sans s'interroger sur les limites de ce référentiel. Or, comme l'a montré un audit interministériel récent, les CAF estiment que les processus cartographiés dans ce référentiel ne « sont pas décrits de manière à préciser qui fait quoi ni modélisés »¹⁹. En second lieu, le degré de généralité des indicateurs ne permet pas de vérifier au niveau national que les contrôles sont bien ciblés sur les données et les dépenses entraînant le risque le plus élevé : par exemple, le taux de contrôle de 30% des faits générateurs ne garantit pas à lui seul le ciblage pertinent de ces contrôles. En outre, l'atteinte rapide et systématique par les caisses des cibles fixées par la COG conduit à s'interroger sur le degré d'ambition de ces cibles. Il semble que la convention ait cherché avant tout à fixer un socle accessible à l'ensemble des caisses, donc d'une ambition limitée. Enfin, la fiabilité et l'homogénéité des données remontées par les caisses locales ne sont pas garanties. En particulier, le taux de mise en œuvre du référentiel national est évalué à partir des déclarations des CAF, qui peuvent interpréter de manière différente le niveau de couverture des processus.

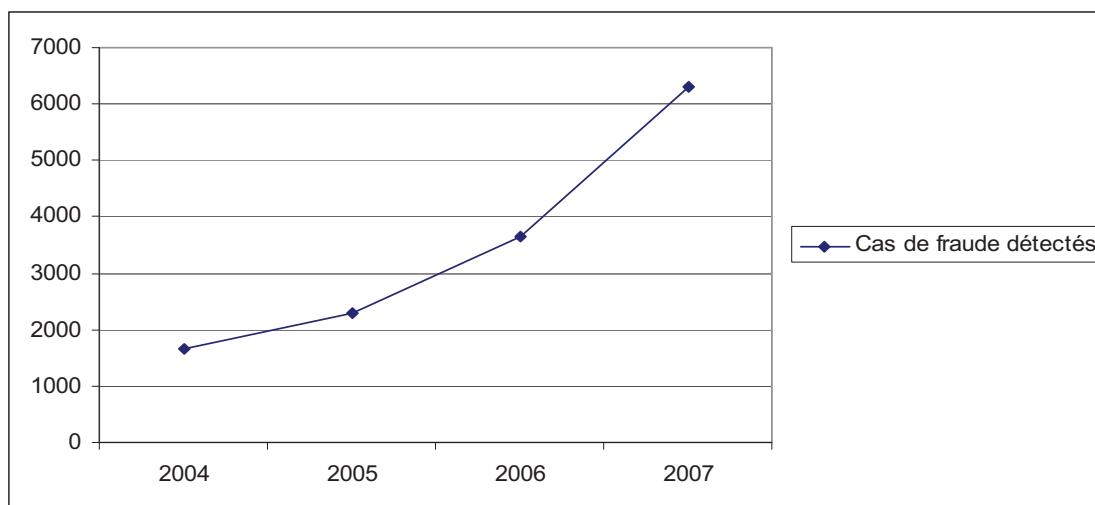
¹⁷ Rapport IGAS sur la COG, 2004.

¹⁸ Application à partir de 2006 de l'article LO 111-3- VIII du code de la sécurité sociale prévoyant la certification par la cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux de sécurité sociale.

¹⁹ Audit conjoint portant sur la prévention, la détection, le recouvrement et le suivi des indus dans les organismes de sécurité sociale (juin 2008), direction de la sécurité sociale, direction générale de la comptabilité publique, direction générale de la forêt et des affaires rurales.

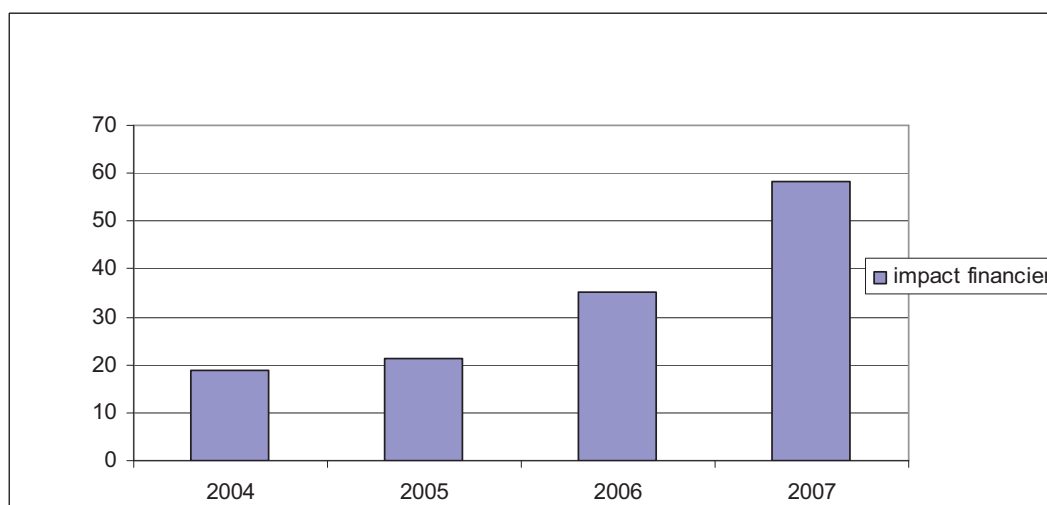
[94] Au-delà de ces indicateurs, qui renseignent essentiellement sur les moyens consentis par la branche à la maîtrise des risques, l'impact financier de la politique a connu une augmentation significative. Le montant global des indus s'élevait à 2,46 milliards d'euros fin 2006 en intégrant les stocks d'indus des années précédentes. Plus particulièrement, les détections de fraudes ont augmenté fortement. Cela traduit le caractère prioritaire accordé au sujet, même si l'interprétation de l'indicateur relatif au montant des fraudes est malaisée car il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure exacte il traduit l'amélioration de la politique menée plutôt que l'augmentation des fraudes. Les trois prestations les plus fraudées sont le Revenu minimum d'insertion, l'Allocation de parent isolé et les Aides au logement. La nature des fraudes concerne pour 62 % la déclaration d'activité ou les ressources non à jour, pour 24 % la dissimulation de concubinage, et pour 14 % des escroqueries, faux et usages de faux documents.

Graphique 4 : Evolution du nombre de fraudes détectées au cours de la COG



Source : CNAF

Graphique 5 : Impact financier des fraudes détectées en millions d'euros



Source : CNAF

[95] L'atteinte des cibles associées aux indicateurs de la COG contraste avec la sévérité des deux rapports de certification par la Cour des comptes. L'absence de certification s'explique par plusieurs critiques qu'on retrouve dans les rapports portant sur l'exercice 2006 et 2007. Il s'agit d'abord du risque de non-détection d'indus lié à l'absence d'un fichier national d'allocataires et d'un numéro unique d'allocataire. Le montant des indus serait donc supérieur à ceux constatés, qui représentent environ 3% des prestations versées. En second lieu, le répertoire des risques se voit reprocher de décrire des risques génériques (exemple : sécurisation des données entrantes) sans détailler les risques prestation par prestation. L'évaluation des risques informatiques est également jugée lacunaire. De manière générale, le contrôle des caisses par la CNAF en matière de maîtrise des risques a une portée limitée car il est effectué sur une base déclarative. Les limites de la procédure de validation des comptes des caisses par l'agence comptable sont également soulignées : elle ne permet pas d'obtenir un niveau d'assurance suffisant sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes des organismes de base.

[96] Des lacunes sont relevées dans le contrôle des ressources et des droits, dont les implications financières pourraient selon la Cour des Comptes être supérieures à 200 millions d'euros d'indus non détectés. Les contrôles sur les principales prestations légales, comme les allocations familiales, l'AAH ou les prestations logement sont considérés comme insuffisants. Un test de reprise de la liquidation des dossiers mené par la CNAF en 2007 a donné des résultats préoccupants : 25% des dossiers contenaient une erreur, même si une majorité de ces erreurs n'avait pas d'implication financière.

1.2.4.1. Des projets en cours sont porteurs de progrès pour la maîtrise des risques

[97] L'absence de certification des comptes a davantage joué dans le renforcement de la maîtrise des risques à la branche famille que la COG elle-même. A la suite du rapport de certification de 2007, un plan d'actions a été élaboré et structuré en deux domaines : le domaine comptable et le « domaine partagé » relevant de la direction de la CNAF. Dans ce second domaine, le plan prévoyait en particulier la mise en place du répertoire national des bénéficiaires, l'ajout d'un système de preuves à la mise en œuvre du référentiel national des risques (RNB) et le développement de l'application Tacite (référentiel des risques en informatique). Ces projets sont en cours de mise en œuvre.

[98] Le répertoire national des bénéficiaires doit permettre d'éviter les multi-affiliations d'allocataires entre les différents territoires de CAF. Une version 0 du RNB a été mise en place en 2007. Une version 1A est prévue pour novembre 2008, comprenant le NIR de l'allocataire, de son conjoint, des enfants et personnes à charge²⁰. Seule la version 1A permettra d'intégrer le contrôle directement dans CRISTAL. L'objectif à terme est la constitution du répertoire national commun aux organismes de sécurité sociale. Toutefois, le maintien d'un numéro allocataire en plus du NIR, afin de rattacher l'allocataire à sa famille, pourrait réduire les avantages que doit apporter la simplification, alors même qu'une réponse de la CNIL à la demande d'utilisation du numéro unique pour le dossier médical personnel laisserait penser, en première analyse, que ce numéro pourrait être utilisé pour tout ce qui relève de la sécurité sociale²¹.

²⁰ Une opération de recertification des NIR a été menée au cours de l'année 2008, engendrant une charge de travail importante.

²¹ Affirmation par la CNIL du « cantonnement du NIR à la sphère sociale » dans ses conclusions relatives, à l'utilisation du NIR comme identifiant de santé.

- [99] La sécurité financière a également été favorisée par des modifications de la réglementation sur les deux dernières années : la transmission des données fiscales a priori est effective sur les ressources 2007. Elle présente un intérêt pour la maîtrise des risques. La caisse nationale a estimé le montant des indus évités à plus de 30 millions d'euros annuels qui viennent en sus des gains de productivité. D'autres modifications de la réglementation contribuent à la sécurité financière : il en est ainsi de la possibilité de prendre en compte le train de vie pour l'ouverture de droits et de l'extension du droit de communication pour les CAF qui permet des échanges avec de nouveaux partenaires (opérateurs de téléphonie, EDF, la Poste). De nouvelles sanctions en cas de fraude ont été instaurées en 2008, prévoyant la possibilité de suspendre des allocations logement pendant un an au maximum. Selon les dispositions du PLFSS pour 2009, les CAF pourront désormais récupérer un indu sur des prestations différentes de celle sur laquelle l'indu aura été constaté²². Le projet de loi donne aussi aux CAF le pouvoir de contrainte pour récupérer un indu, dont disposent déjà les caisses de la MSA.
- [100] Des techniques statistiques de ciblage des contrôles des allocataires en fonction de leur profil de risque sont expérimentées (*data-mining*)²³. A partir d'une analyse des caractéristiques des dossiers frauduleux, il est possible de contrôler les dossiers présentant des caractéristiques comparables. Un répertoire des fraudes est en cours de constitution ; il permettra d'adapter les moyens de contrôle aux différents types de fraudes.

2. UN BILAN MITIGE QUI S'EXPLIQUE POUR UNE PART IMPORTANTE PAR UN PILOTAGE PEU EFFICACE DE LA BRANCHE

2.1. Une organisation de la branche qui se prête mal à un pilotage renforcé

2.1.1. Une structure de gouvernance peu adaptée au renforcement du pilotage national

- [101] Affirmé dans l'article 37 de la COG comme un enjeu majeur, le pilotage de l'organisme national se heurte à la structure de gouvernance de la branche. Le poids des conseils d'administration, tant au niveau local que national, et l'absence de responsabilité des directeurs par rapport à la direction nationale sont des freins au pilotage efficace de certains projets. Ainsi, le retard pris en matière de mutualisation et de départementalisation est imputable pour une part importante aux résistances locales, relayées au niveau du conseil d'administration national.
- [102] L'action sociale constitue un autre domaine dans lequel le renforcement du pilotage de la CNAF se heurte aux conseils d'administration locaux et national. La défense de l'autonomie des conseils d'administration dans la gestion des dotations d'action sociale des caisses empêche la CNAF de disposer d'une vision synthétique de l'utilisation de ces dotations et fait échouer les tentatives de renforcer le cadrage national de leur utilisation. Ainsi, un cadrage national des aides financières individuelles n'a pas pu être mis en œuvre contrairement aux engagements de la convention, en raison des réticences du conseil d'administration national. La réforme des règles de calcul des dotations d'action sociale des CAF constitue un second engagement de la convention qui n'a pas pu être réalisé.

²² Aujourd'hui, la fongibilité ne s'applique pas entre prestations financées par des fonds différents.

²³ La généralisation de ces outils dépend de l'accord de la CNIL.

- [103] Le mode de nomination des directeurs locaux ne favorise pas non plus un pilotage national renforcé. Dans le souci de moderniser la gestion de la branche, de favoriser une démarche collective et d'optimiser la gestion des carrières des cadres dirigeants de la sécurité sociale, il est nécessaire de faire converger les modalités de désignation et de cessation de fonction des directeurs et agents comptables de tous les organismes du régime général. La branche famille devrait s'inscrire résolument dans cette démarche qui confie le pouvoir de nomination au directeur de la caisse nationale en concertation avec le président du conseil d'administration de la caisse locale après avis du comité des carrières.

2.1.2. Une organisation de la caisse nationale qui n'intègre pas suffisamment les priorités de la branche

2.1.2.1. Plusieurs réorganisations sont intervenues au cours de la convention

- [104] La direction de l'action sociale et la direction des prestations ont été fusionnées, illustrant la volonté de dépasser les frontières historiques entre ces deux domaines et d'assurer une cohérence globale de la politique familiale. Cet objectif paraît pertinent mais la taille très importante de la nouvelle direction rend nécessaires d'importantes délégations de pouvoir au bénéfice des services qui la composent.

- [105] Une direction de l'évaluation et de la stratégie (DES) a été créée en 2007 en lieu et place de la direction du développement et du contrôle de gestion. Cette direction est chargée directement du suivi de la mise en œuvre de la COG et du plan d'action institutionnel. La DES pilote, avec la DSI, la maîtrise d'ouvrage du système d'information. Elle s'est vu confier en 2008 une fonction d'audit de gestion. L'objectif était de mettre en place une direction transversale qui améliore le déploiement des projets prioritaires dans le réseau et réduise leurs délais de réalisation²⁴ : là encore, il semble que cette réforme soit pertinente pour autant que la direction ainsi remodelée dispose des leviers et des outils de pilotage nécessaires à la réussite de son action.

- [106] Une nouvelle organisation de la DSI a également été mise en place selon un principe d'adaptation aux métiers et de transversalité. Six pôles métiers ont été mis en place (exemple : direction de l'architecture et des infrastructures), qui s'appuient sur six départements aux compétences transversales (exemples : sécurité et gestion des risques, qualité, gestion des ressources).

- [107] L'organisation du pilotage de la maîtrise des risques a été revue au cours de la COG, avec notamment la création d'une mission de lutte contre la fraude. Au sein de la direction des prestations, un pôle national de contrôle du FNAS composé de deux agents a été mis en place. L'agence comptable a également été réorganisée en lien direct avec la démarche de certification des comptes. Elle est désormais organisée en deux départements : l'un chargé de la centralisation et de la combinaison des comptes, l'autre dédié à la démarche de certification, comprenant l'audit et les normes comptables. Le nombre d'auditeurs de l'agence comptable, chargés de la préparation de la validation des comptes des organismes locaux, passerait de deux en 2005 à dix à la fin de l'année 2008.

2.1.2.2. L'organisation de la caisse nationale ne paraît toujours pas adaptée au pilotage de certains projets stratégiques

- [108] Les retards pris par plusieurs chantiers majeurs de la COG tiennent en partie à la faiblesse du pilotage de la caisse nationale, et notamment à une organisation interne de la caisse qui ne permet pas toujours de mettre en œuvre les priorités de la convention.

²⁴ Selon les termes de la note du directeur général du 13 novembre 2006 réorganisant la caisse nationale.

- [109] Un premier exemple réside dans le pilotage de la restructuration du réseau. La départementalisation du réseau, qui concerne 36 caisses sur 123, est gérée au niveau de la caisse par une équipe réduite (équivalent de deux ETP), en lien avec la DSI pour les aspects informatiques de la départementalisation. Cette équipe organise des rencontres avec les caisses concernées et rédige des fiches techniques sur les modalités de la fusion. La faiblesse des moyens consacrés à la départementalisation est voulue par la CNAF qui refuse de piloter de manière trop directive le processus : « le principe de subsidiarité conduit la CNAF à ne pas intervenir dans les opérations de rapprochement sauf demande des CAF intéressées »²⁵. Ce parti pris contribue à expliquer les difficultés rencontrées par le projet de départementalisation du réseau. Les lacunes de l'organisation de la caisse nationale contribuent également à expliquer le retard pris par la mutualisation des fonctions dans la branche. La CNAF n'a pas d'équipe dédiée au pilotage des mutualisations, ce qui l'amène à se reposer sur les projets prioritaires (cf. infra).
- [110] Le pilotage de la maîtrise des risques illustre particulièrement les faiblesses de l'organisation de la caisse nationale. L'une des explications en est que la maîtrise des risques ne constituait pas, jusqu'à récemment, une priorité de la branche famille. Les directions locales étaient diversement impliquées dans ce domaine, qui relevait essentiellement de l'agence comptable alors même que l'article D 253-46 du code de la sécurité sociale dispose que « sous réserve de leur compétence respective, le directeur et l'agent comptable conçoivent et mettent en place, en commun, un dispositif de contrôle interne permettant de pallier les risques financiers inhérents aux missions confiées aux organismes de sécurité sociale ». Dans le réseau, la répartition des tâches entre le directeur et l'agent comptable reste définie localement.
- [111] Les objectifs fixés dans ce domaine par la convention de 2005 ont été mis en application par une caisse nationale dont l'organisation s'est avérée inadaptée à la conduite d'une politique ambitieuse en la matière. La première raison en est l'absence d'articulation entre les différents acteurs de la maîtrise des risques dans la caisse nationale. Jusqu'en 2007, les différents responsables (responsable de la maîtrise des risques, de la lutte contre la fraude, de la maîtrise des risques en action sociale...) ne coordonnaient pas leur activité alors qu'ils appartenaient à la même direction²⁶. La seconde raison est la faiblesse de l'agence comptable. Si le pilotage de la maîtrise des risques appartient à la direction des ressources du réseau, l'agent comptable est chargé d'auditer le dispositif global de sécurité financière dans la branche et en particulier de valider annuellement les comptes des caisses locales. Or, la fonction d'audit paraît encore insuffisante au sein de l'agence comptable, même si elle a été renforcée au cours de la COG. Outre les effectifs, l'agence comptable souffre d'un manque d'expertise face à ses nouvelles missions.
- [112] Les dysfonctionnements de la caisse nationale ont entraîné une faiblesse du pilotage sur la durée de la COG. Le premier exemple en est le contrôle des plans locaux de maîtrise des risques. Jusqu'en 2008, ces plans, préparés dans chaque caisse locale, étaient centralisés mais non contrôlés par la caisse nationale, ce qui ne lui permettait pas de mesurer les risques locaux ni de généraliser les bonnes pratiques. Le plan national de maîtrise des risques produit annuellement présentait lui-même des limites substantielles. Il ne tenait pas compte, jusqu'en 2008, des résultats du plan mis en œuvre au cours de l'année précédente. Le plan de maîtrise des risques en action sociale s'est avéré particulièrement inadapté.
- [113] L'absence de certification a amené la branche à revoir ses organisations et ses procédures. Les caisses locales elles-mêmes paraissent désormais demandeuses d'un pilotage plus directif de la maîtrise des risques. Le pilotage national s'articule désormais autour de trois niveaux :
- Un comité de pilotage stratégique valide les orientations du plan annuel de maîtrise des risques et suit les travaux relatifs à la certification
 - Une mission « maîtrise des risques – lutte contre la fraude » de la caisse nationale est chargée de coordonner le spécialiste fraude, la maîtrise des risques en action sociale, la maîtrise des risques globale et l'expert des sécurités informatiques

²⁵ « Le point de la départementalisation », CNAF, juin 2008.

²⁶ La direction des ressources du réseau pilote la politique de maîtrise des risques (élaboration du plan de maîtrise des risques, déploiement).

- Un comité de concertation représente le réseau.

[114] Pourtant, l'organisation de la maîtrise des risques à la caisse nationale n'est pas complètement clarifiée. Ainsi, la mission « maîtrise des risques » continue de fonctionner en « mode matriciel non hiérarchique »²⁷ ce qui risque de perpétuer les problèmes de coordination qui ont caractérisé le pilotage de la maîtrise des risques au cours de la COG. La mission de prévention et de lutte contre la fraude, chargée d'animer un réseau de référents fraude²⁸, ne dépend pas hiérarchiquement du responsable de la maîtrise des risques. Le responsable de la mission « fraudes » est rattaché directement au directeur des ressources du réseau. On doit en second lieu s'interroger sur le dimensionnement de la mission de maîtrise des risques à la CNAF, à la fois en moyens humains et en expertise. Ainsi, la mission de lutte contre la fraude compte deux agents chargés de diffuser les informations et les bonnes pratiques dans le réseau. De manière générale, la mission de maîtrise des risques semble avoir des difficultés à trouver sa place dans la caisse nationale. Elle n'a pas été associée de manière satisfaisante à plusieurs projets dont les implications sur la sécurité financière sont pourtant majeures : l'expérimentation du RSA ou encore la mise en place du RNB.

2.1.3. Des démarches stratégiques lourdes qui ne débouchent pas sur des arbitrages clairs

2.1.3.1. Une ambiguïté des projets prioritaires entre démarche stratégique et vocation opérationnelle

[115] Le 1er septembre 2005 a été diffusé le plan d'action institutionnel (PAI) fixant le cadre général de l'action institutionnelle dans la perspective de mise en œuvre de la COG. Douze projets prioritaires étaient prévus, couvrant une part importante de l'activité de la branche. Ce nombre élevé n'a pas facilité la coordination entre des projets prioritaires aux thèmes d'intervention parfois proches. Ainsi, le PP6 sur la maîtrise des risques et le PP7 sur la certification des comptes se recoupent. Le PP2 (développer une offre globale de service) a nécessairement des implications sur le PP3 (cibler et piloter les interventions d'action sociale). Le PP4 sur la relation de service et le PP5 sur l'accès aux droits ont des thèmes de travail communs. Le nombre élevé de projets prioritaires ne facilite pas non plus l'identification, par le réseau et par la tutelle, d'une véritable hiérarchie des priorités de la branche.

[116] La complexité de la démarche est accrue par le statut variable de ces projets prioritaires, entre réflexion stratégique et action opérationnelle. Selon les termes mêmes du PAI, le plan d'action « est un instrument essentiel pour la mise en œuvre des objectifs fixés par la convention. Sa finalité est double : décliner au plan opérationnel les objectifs nationaux prévus par la COG, fournir un appui aux CAF dans la réalisation des objectifs fixés par les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion. Il organise et coordonne l'action collective de la branche autour des objectifs fixés par la COG et des leviers pour les atteindre ». Le PAI met donc l'accent sur la vocation opérationnelle des projets prioritaires. Or, certains PP n'avaient pas de vocation opérationnelle, du moins sur la période de la COG : ainsi, le PP2 sur l'offre globale de service s'inscrit essentiellement dans une démarche stratégique²⁹.

²⁷ Note sur l'organisation de la maîtrise des risques, CNAF, juillet 2008.

²⁸ Deux dans chaque CAF.

²⁹ La commande initiale portant sur les propositions d'adaptation de la présentation budgétaire des CPG a été annulée, cette réflexion étant menée sous l'égide de la DES de la CNAF dans le cadre de la préparation de la prochaine COG.

- [117] D'autres projets à vocation opérationnelle plus directe ont pris un retard important, de sorte qu'ils ont faiblement contribué à la mise en œuvre de la COG. Ainsi, le PP9 relatif à l'optimisation du fonctionnement du réseau des CAF, qui devait remettre ses conclusions en mars 2006, a produit une note d'orientation rédigée en juin 2006, revue en juin 2007 et validée en commission d'administration générale en septembre 2007, soit un an et demi après la date fixée à l'origine. Dans les faits, le projet prioritaire portant sur la restructuration du réseau a donc moins consisté à mettre en œuvre cette restructuration qu'à préparer, par des études techniques, des décisions à prendre sur la convention suivante. De même, l'ensemble des productions du PP3 sur l'action sociale a fait l'objet d'une présentation au séminaire national annuel en juin 2008 seulement. Le PP10 sur la dynamisation de la gestion des ressources humaines a débouché sur l'appel à une société externe chargée de poser un diagnostic permettant de construire, pour la prochaine COG, un schéma directeur des métiers.
- [118] Les projets prioritaires ont malgré tout réalisé dans certains cas l'objectif opérationnel du plan d'action institutionnel, par exemple le PP n° 5 sur l'administration électronique ou le PP8 sur la mesure de la performance et des coûts. Les aspects opérationnels d'autres programmes prioritaires ont dû être affirmés sous la pression extérieure : c'est le cas notamment du programme prioritaire n°7 sur la mise en œuvre de la certification des comptes.

2.1.3.2. Un pilotage non clarifié des projets prioritaires

- [119] Derrière la définition « d'un ensemble coordonné d'acteurs et d'actions » figure un ensemble extrêmement complexe de structures, amenant la caisse nationale à reconnaître le caractère « approximatif » du pilotage dans un document de bilan du PAI établi en 2008.
- [120] Un groupe issu du collège de direction a rédigé le PAI, soumis pour avis à un groupe de réflexion stratégique composé de directeurs de CAF et de la caisse nationale désignés par le directeur général. Les projets prioritaires (PP) du programme d'actions institutionnel font l'objet d'un cahier des charges qui doit identifier les objectifs et les effets attendus, les responsabilités et les moyens, les étapes clefs et les échéances, les productions à assurer, les modalités d'évaluation et les indicateurs associés. Un tableau de bord de suivi semestriel est diffusé. Les projets qui ne sont pas couverts par un projet prioritaire, sont directement pilotés par les directions techniques de la CNAF.
- [121] Chaque projet prioritaire est piloté par un salarié de la caisse nationale ou d'une caisse locale, désigné par le directeur de la caisse nationale. Pour chacun des projets, un « référent » est désigné : c'est un agent de direction de la CNAF, désigné par le directeur de la caisse nationale, dont il reçoit délégation pour être l'interlocuteur du pilote du groupe et assurer, chaque fois que c'est nécessaire, les relations avec l'ensemble des directions concernées de la caisse nationale. Sur les douze projets prioritaires, le directeur général de la CNAF est quatre fois référent. La participation des CAF aux comités de pilotage est arrêtée par la direction de la CNAF en concertation avec le pilote³⁰. Un représentant de la DSI est associé à chaque projet prioritaire afin d'anticiper les impacts des travaux sur le système d'information.

³⁰ Les participants aux différentes instances du plan d'action peuvent être mis à disposition sur des missions institutionnelles pour garantir leur disponibilité.

- [122] La caisse nationale a donc fait le choix d'une association large des CAF qui permet de s'appuyer sur les expertises disponibles dans le réseau et de favoriser une appropriation par la branche. Le déroulement de plusieurs programmes prioritaires a toutefois montré les risques induits par ce choix. Ainsi, en matière de maîtrise des risques, ses difficultés d'organisation interne ont amené la caisse nationale à confier le pilotage de la politique aux groupes de travail constitués dans le cadre des deux projets prioritaires. Le PP6 et le PP7 ont respectivement piloté le chantier de la maîtrise des risques et de la certification en association en se fondant essentiellement sur l'expertise des caisses locales, ce qui a placé la caisse nationale dans un état de dépendance vis-à-vis des CAF difficilement compatible avec son rôle de tête de réseau. Second exemple, le projet de RNB est piloté par une responsable de caisse locale qui a continué à exercer ses activités dans sa caisse tout en pilotant le projet. Il aurait été préférable que cette personne soit détachée à temps plein à la CNAF afin de conduire ce projet dont l'enjeu est majeur pour la branche.

2.1.3.3. Un manque d'arbitrages clairs sur les projets prioritaires

- [123] En principe, les conclusions des projets prioritaires doivent être soumises au conseil de réseau. Ces conclusions ont été remises tardivement, au mieux en 2007, ce qui en a fait plutôt des documents préparatoires de la convention suivante. Pour le PP1 « organiser la conception et l'évaluation des politiques nationales », le rapport global a été remis en juillet 2008 et soumis au directeur général ; une présentation en septembre au conseil de réseau a été sollicitée. Pour le PP2 « développer une offre globale de service », le rapport global a été soumis en juin 2008 au directeur général et mis à disposition du réseau. Pour le PP3 « action sociale et décentralisation », le rapport final a été remis au directeur général en mars 2008, présenté au conseil de réseau en avril. Le PP4 sur la relation de service a rendu ses conclusions en 2007.
- [124] Les douze projets prioritaires constituent au final un ensemble de réflexions d'une ampleur considérable, couvrant une grande partie des activités de la branche, mais au sein desquels les projets à mettre en œuvre de façon prioritaire n'ont pas été définis clairement par la direction générale. Ainsi, le projet prioritaire 8 sur la productivité a proposé un objectif de généralisation de la méthode ABC, qui, en l'absence d'une comptabilité analytique classique, permettrait d'analyser les coûts et la productivité en décomposant les principaux processus mis en œuvre par les CAF. Présenté au conseil de réseau, ce projet prioritaire n'a pas donné lieu à un arbitrage, alors même que l'expérimentation dure depuis plus de quatre ans dans vingt-quatre CAF.
- [125] Le projet prioritaire n°9 constitue un second exemple des retards pris par les arbitrages nationaux sur certains grands projets. Alors que la convention prévoyait des expérimentations puis une généralisation des mutualisations pertinentes dès 2008, la branche n'a pas dépassé le stade de l'expérimentation voire de la simple étude sur les fonctions identifiées dans la convention³¹. Or, face au retard du projet au niveau national, des initiatives locales ont été prises en matière de mutualisation. La caisse nationale n'a pas, semble-t-il, indiqué dans quel sens devaient se poursuivre la mutualisation des différentes fonctions ni sous quelle forme. Seules des études techniques nationales identifient les échelons pertinents de mutualisation et proposent des choix allant parfois jusqu'à l'externalisation, sans qu'un arbitrage soit pris sur ces propositions. De la même façon, la départementalisation est laissée largement à l'initiative des caisses infra-départementales.
- [126] Malgré ces retards, le plan d'actions institutionnel n'a pas fait l'objet d'une réactualisation qui aurait permis de prendre conscience des retards et d'en tirer les conséquences notamment sur les priorités à réorganiser.

³¹ Sur ce retard et les insuffisances du schéma directeur de mutualisation, voir l'annexe relative à la restructuration du réseau.

2.2. Des outils de pilotage encore insuffisants

2.2.1. Des incitations à la performance des caisses locales qui ne sont pas pleinement satisfaisantes

2.2.1.1. Une préparation et un suivi insatisfaisants des contrats signés entre la caisse nationale et les CAF

- [127] Comme la mission a pu le constater lors de ses visites de caisses, les caisses locales se sont approprié la démarche de contractualisation : le CPOG est utilisé comme un outil de management local, facilitant la mobilisation autour des objectifs stratégiques de la caisse.
- [128] En revanche, on peut s'interroger sur l'efficacité du processus de négociation de ces contrats entre les CAF et la caisse nationale. La signature tardive de la COG, le 2 août 2005, a amené à repousser l'échéance de signature des CPOG à juin 2006, pour une convention qui devait débiter en janvier 2005. Les CPOG sont présentés par chaque caisse locale à un binôme de responsables de la caisse nationale. Douze binômes gèrent la préparation d'une dizaine de contrats chacun. Il ne s'agit pourtant pas d'une véritable négociation entre les caisses locales et la CNAF. En effet, il est rare que la caisse nationale demande des modifications substantielles dans le contrat présenté. La composition des binômes ne garantit pas la présence des responsables chargés du suivi des caisses : la direction des ressources du réseau et la direction des politiques familiales et sociales ne sont pas représentées dans l'ensemble des binômes. La longueur des contrats présentés par les caisses locales (parfois plus de 200 pages) ne facilite pas une discussion centrée sur les objectifs stratégiques de chaque caisse. Du reste, cette longueur n'est pas conforme à la volonté, contenue dans l'article 36 de la convention, de faire des contrats « stratégiques » limités aux grands enjeux de l'organisme et aux leviers d'action. Une fois signés, les contrats ne sont pas non plus suivis de manière précise par la CNAF.
- [129] De ce fait, la caisse nationale a des difficultés à imposer ses priorités. Ainsi, l'objectif de restructuration du réseau contenu dans la convention a été insuffisamment traduit dans les CPOG. A titre de comparaison, dans la branche recouvrement, les CPOG contiennent obligatoirement un volet régional qui détaille les mutualisations mises en œuvre au niveau de la région. Ce volet régional est commun aux CPOG des URSSAF d'une même région. La CNAF s'est concentrée sur la rédaction d'un schéma directeur de mutualisation qui s'est avéré peu efficace.
- [130] Chaque caisse doit rédiger un schéma directeur d'action sociale (SDAS) qui constitue le volet « action sociale » du CPOG, mettant en œuvre la circulaire d'orientation de l'action sociale. Votée par le conseil d'administration le 10 janvier 2006 pour la période 2005-2008, cette circulaire reprend les objectifs de la COG en les complétant sans pour autant les assortir d'exigences précises quant aux résultats attendus et sans qu'un échéancier ne permette de vérifier l'atteinte des objectifs. Ces orientations constituent un cadre qui donne lieu à de nombreuses circulaires complémentaires et thématiques diffusées aux CAF. Depuis peu, les nouvelles circulaires annulent et remplacent les précédentes, et un effort de redéfinition est fait pour chaque prestation ou dispositif faisant l'objet de circulaires. Dans cet esprit, un guide méthodologique pour le CEJ (130 pages) a été piloté au niveau national.
- [131] Les schémas directeurs de chaque caisse font l'objet d'une analyse synthétique points faibles/points forts avant validation. Selon la caisse nationale, la qualité des SDAS s'est améliorée sur cette convention. Pourtant, aucun bilan qualitatif global des SDAS n'a été effectué. Dans le cadre des évaluations des directeurs, la qualité du SDAS (pertinence, partenariat, qualité du diagnostic) n'est pas prise en compte. La CNAF n'a d'ailleurs pas élaboré d'outil d'analyse et de synthèse pour se donner une vision globale et précise de la réalisation de cet objectif fixé dans la COG.

2.2.1.2. Des mécanismes budgétaires consensuels mais qui pourraient inciter davantage à l'amélioration de la performance

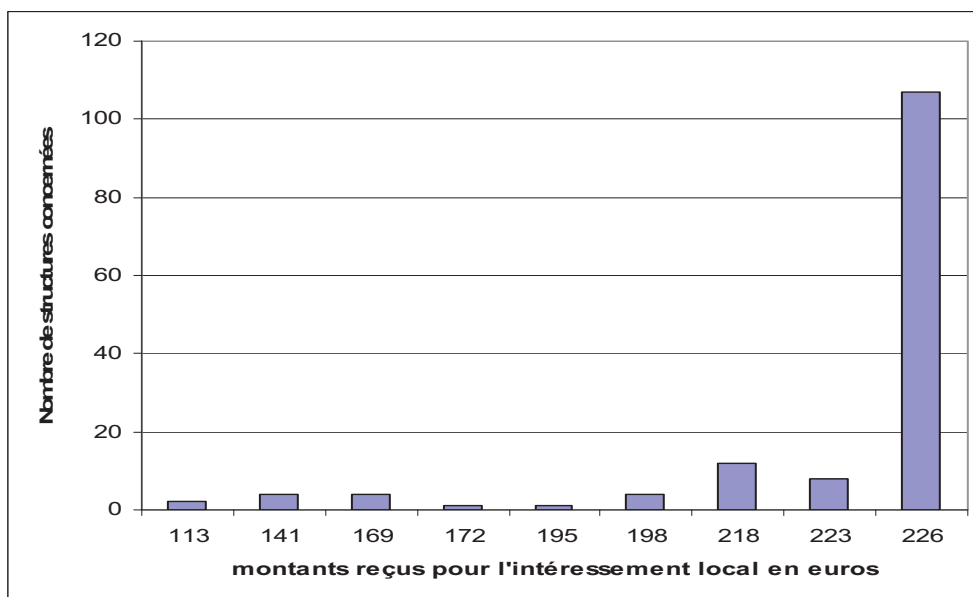
- [132] Le mécanisme de répartition des moyens budgétaires, fondé sur le crédit de référence, est largement accepté dans la branche et lui paraît légitime.
- [133] Le budget administratif est réparti entre les CAF³² selon un calcul prenant en compte les charges fixes de chaque caisse pour 0,74M€, le nombre d'allocataires (32%), le nombre d'allocataires pondérés (58%) et le volume financier des prestations de service (10%). Le crédit théorique ainsi obtenu pour chaque CAF est largement inférieur au budget des caisses les plus coûteuses en gestion. Une période de transition a donc été mise place entre 2001 et 2010, pendant laquelle leur budget se rapproche progressivement de leur crédit théorique de référence (CREF). Le paramétrage du crédit de référence implique donc des efforts de gestion pour les caisses les plus coûteuses. A titre d'illustration, en 2004, dix-huit caisses avaient un écart de plus de 5% entre leur budget et leur crédit théorique. A l'inverse, le mécanisme implique une redistribution des crédits au profit des caisses performantes en gestion, dont le budget est inférieur au crédit théorique.
- [134] Le mécanisme du CREF paraît bien accepté dans le réseau car il permet une répartition objective des moyens selon des critères aisément compréhensibles et connus de tous. Instrument de répartition des crédits, le CREF est aussi un outil de pilotage par la redistribution qu'il organise. A l'issue de la période de convergence, toutes les caisses auront les mêmes moyens financiers à charges identiques. Par définition, la convergence se fait vers le coût moyen, même si ce coût est réduit chaque année de 0,5%. Les caisses les moins chères ne sont donc pas incitées par ce système à devenir encore plus performantes. En outre, le fait que neuf CAF sur dix respectent l'objectif de rapprochement du crédit théorique en 2007 témoigne de leurs efforts de gestion mais aussi de la facilité offerte par la longueur de la période de convergence qui leur a été accordée (dix ans).
- [135] Le système d'intéressement des agents, mis en place au cours de la COG précédente, en juin 2002, constitue un mécanisme budgétaire d'incitation à la performance. Dans toutes les branches de la sécurité sociale, l'intéressement est versé annuellement au personnel en fonction de la réalisation d'objectifs locaux et nationaux. Il est forfaitaire quelle que soit la rémunération de l'agent : tous les agents d'un même organisme reçoivent la même somme. L'intéressement est plafonné à 1,5% de la masse salariale globale depuis 2005, et à 2,5% si le nouvel accord du 30 juin 2008 est approuvé.
- [136] Ce dispositif a joué un rôle important pour inciter les caisses à améliorer leur performance au cours de la convention, en particulier dans le domaine de la qualité de service³³. Le dispositif d'intéressement reste cependant très peu sélectif³⁴. Il dépend en effet pour moitié d'une part déterminée nationalement (219 euros en 2006) et pour l'autre moitié d'une part locale assez peu discriminante. Comme le montre le graphique suivant, les écarts de primes entre les caisses sont très faibles. 100 CAF et 7 CERTI ont reçu la prime la plus élevée distribuée (226 euros), proche de la prime maximale pouvant être reçue en cas d'atteinte de tous les objectifs. Les dix dernières CAF ont reçu une prime locale comprise entre 113 et 169 euros.

³² En réalité 122 caisses sur 123 en 2008, car la caisse maritime n'est pas intégrée dans le paramétrage.

³³ Voir les développements sur la qualité. L'intéressement concerne l'ensemble des organismes locaux et la caisse nationale, mais les développements suivants se concentrent sur le bilan de l'intéressement dans les CAF.

³⁴ Faisant le bilan de la COG précédente, la mission IGAS de 2004 avait déjà mis en lumière cette faiblesse.

Graphique 6 : Dispersion du montant d'intéressement local reçu par les organismes de base (CAF, CERTI et PRM)



Source : CNAF

[137] Le caractère faiblement sélectif de l'intéressement s'explique par la nature et la pondération des indicateurs :

- l'intéressement local des CAF dépend pour 50% de la qualité de service mesurée par les indicateurs du socle de service de la COG. La nature même du socle limite l'ambition de ces indicateurs car l'objectif est de rendre les cibles accessibles pour l'ensemble des caisses
- l'intéressement local dépend pour 25% de la performance économique mesurée par le respect par la caisse de son crédit de référence et par la réduction de l'écart du coût de la caisse au crédit de référence théorique 2011. Comme le montre l'annexe sur la performance de gestion, ces deux indicateurs ne sont pas un reflet satisfaisant de la productivité des caisses. L'indicateur relatif au crédit théorique défini pour 2011, en particulier, est atteint chaque année par une grande majorité des caisses mais ne garantit pas une véritable réduction des coûts de la branche. L'écart maximum d'une CAF à son crédit théorique, donnant droit à l'intéressement, est fixé à 4% en 2007 : 87% des caisses respectent ce critère. D'autres indicateurs de productivité (comme le ratio allocataires/agent) n'ont pas été intégrés dans le calcul de l'intéressement ;
- l'intéressement local dépend enfin pour 25% de la maîtrise des risques depuis 2006, date à laquelle les indicateurs de maîtrise des risques de la COG ont été intégrés dans l'intéressement à l'exception du taux de contrôle sur place des équipements. S'y ajoute un indicateur relatif au respect des échéances des restitutions comptables à la caisse nationale. L'intégration de la maîtrise des risques dans l'intéressement se révèle incitative pour les caisses mais se heurte aux limites déjà soulignées des indicateurs de maîtrise des risques de la COG : caractère déclaratif, non disponibilité de certains d'entre eux, faible intérêt de l'un d'entre eux (production des comptes dans les délais impartis). L'indicateur supplémentaire relatif au respect des échéances des restitutions comptables n'est pas à proprement parler un indicateur de maîtrise des risques car il renseigne simplement sur le respect des délais par les organismes locaux.

- [138] L'analyse de l'année 2007 confirme que l'intéressement est conçu par la branche plus comme une source de rémunération complémentaire pour les agents que comme un dispositif sélectif. En effet, la dégradation de la qualité de service en 2007, dans un contexte de difficulté des caisses à faire face à un surcroît de charge de travail, a amené la caisse nationale à neutraliser dans le calcul de l'intéressement les résultats des deux mois les plus négatifs pour les caisses (août et septembre). Cette décision paraît contre-productive car elle n'envoie pas un signal incitatif à la bonne gestion au réseau. Elle a du reste été mal ressentie par les caisses locales qui avaient réussi à remplir leurs engagements de service malgré l'augmentation de la charge de travail³⁵.
- [139] Un nouvel accord d'intéressement introduira, s'il est agréé par la tutelle, plusieurs modifications substantielles qui répondront en partie aux critiques. Certes, l'impact financier sur la masse salariale nationale de l'augmentation du plafond d'intéressement de 1,5% à 2,5% est très important. Dans cette mesure, les dispositions de l'accord peuvent encore paraître trop peu sélectives, même si les mesures annoncées vont dans ce sens. Ainsi, la part des critères locaux dans le versement de l'intéressement augmente à 60% de la prime. La pondération évolue : la prime dépendra pour un tiers de la qualité de service, un tiers de la maîtrise des risques et un tiers de la performance économique. Les indicateurs évoluent, en particulier dans le domaine de la maîtrise des risques. Au niveau national, un critère relatif à la lutte contre la fraude est introduit ; au niveau local, les critères relatifs au taux de contrôle des aides financières individuelles (AFI) et des aides financières (AFC) sont supprimés au profit d'un indicateur relatif à la couverture par le référentiel Tacite. Le critère de respect des échéances de production comptable est maintenu malgré son intérêt limité. Enfin, les critères de la performance économique sont étendus à l'action sociale avec deux indicateurs relatifs à la qualité de la prévision budgétaire et au taux de régularisation des prestations de service enfance et temps libre. Ces critères sont désormais pris en compte dans l'intéressement local et non plus seulement dans l'intéressement national.
- [140] La restitution des excédents constitue un second mécanisme d'incitation à la performance. Les excédents de gestion réalisés par une caisse sont écrêtés selon les règles suivantes :
- budget de gestion administrative : en-dessous d'un plafond de 5% du CREF, restitution à la caisse sous réserve du respect de critères similaires à ceux du versement de l'intéressement ; au-dessus de ce plafond, écrêtement automatique, qui a concerné par exemple 13 caisses fin 2007 ; l'excédent moyen des CAF en gestion administrative est passé de 2,51% en 2005 à 4,14% en 2006 et 3,48% en 2007.
 - budget d'action sociale : écrêtement d'un excédent quand il est au-dessus de 10% (seuil réduit à 8% depuis 2007 conformément à l'article 12 de la COG). La caisse nationale envisage de réduire encore davantage le seuil d'écèlement. En effet, certaines CAF combinent une action sociale dynamique et un niveau de fonds de roulement peu élevé, grâce à des outils de suivi de la gestion performants, ce qui montre qu'un fonds de roulement élevé n'est pas nécessairement indispensable à une politique active.
- [141] La caisse nationale utilise la restitution des excédents comme moyen pour renforcer son pilotage sur les caisses qui rencontrent des difficultés à réaliser leurs engagements de service : en principe, les excédents ne sont restitués qu'après présentation par les caisses locales d'explications satisfaisantes sur leurs difficultés voire d'un plan d'actions pour y remédier. Mais les critères de restitution des excédents souffrent des mêmes faiblesses que ceux de l'intéressement qui ont été précédemment examinés et la CNAF finit toujours par restituer les excédents au terme de la procédure.

³⁵ Grâce à cette neutralisation, 77 caisses atteignent l'ensemble de leurs engagements de service, contre 68 sans neutralisation.

[142] L'article 31 de la convention fixait l'objectif de « reconnaissance des efforts de gestion au niveau local ». Ce dispositif, indépendant du dispositif national d'intéressement négocié au niveau de l'UCANSS, consisterait à permettre aux caisses de redistribuer à leur personnel une partie de leurs excédents de gestion. Une CAF qui respecterait ses engagements de service tout en réalisant un excédent de gestion aurait le droit de redistribuer une part de cet excédent à ses agents. Cette proposition n'a pas pu faire l'objet d'un accord entre la caisse nationale et l'Etat. Certaines caisses ont décidé d'accorder malgré tout au niveau local des primes à leurs agents. Dans certains cas, le dispositif a été annulé par la tutelle. Dans au moins un cas, une prime assimilable à ce dispositif a été versée, ce qui pose des problèmes d'équité au sein de la branche.

[143] Le report des excédents n'est pas possible entre COG. En 2001 et 2005, le budget du FNGA a été fixé, en annexe de la COG, au niveau de l'exécution du FNGA de la dernière année de la COG précédente. Cette pratique a un effet pervers important dans la mesure où elle incite la branche à un comportement inflationniste en dernière année de COG pour éviter un rebasage trop brutal. Au second semestre 2008, des discussions étaient en cours avec la tutelle pour permettre un report entre COG d'une partie des dépenses de personnel et de fonctionnement du FNGA. Cela donnerait à la branche une visibilité accrue sur les moyens budgétaires dont elle disposera en première année de la convention.

2.2.1.3. Une faible capacité de la CNAF à améliorer durablement la situation dans les caisses en difficulté

[144] La convention prévoit que la CNAF apporte un « soutien rapide » aux organismes en difficulté, qui passe par la réalisation d'un audit et la préparation de mesures d'accompagnement. La caisse nationale suit un tableau de bord d'alerte qui lui permet d'identifier les caisses ne respectant pas une ou plusieurs cibles de qualité de service, de performance économique ou de maîtrise des risques. Fondé sur les indicateurs qui déterminent l'intéressement et la restitution des excédents, ce tableau fait apparaître deux types de caisses : celles qui connaissent des difficultés conjoncturelles parviennent à améliorer rapidement leurs indicateurs ; en revanche, d'autres caisses semblent apparaître systématiquement dans le tableau d'alerte. En 2007, cinq caisses ont fait l'objet de l'accompagnement par la CNAF prévu dans la convention.

[145] Le réseau compte donc un nombre limité de caisses qui connaissent des difficultés structurelles, notamment en région parisienne. Le maintien de ces difficultés sur longue période conduit à s'interroger sur les actions entreprises par la caisse nationale. Certaines de ces caisses ont fait l'objet d'audits successifs qui ont posé un diagnostic sans que la gestion de l'encadrement local ait toujours évolué en conséquence.

2.2.2. Un pilotage de l'action sociale qui reste trop peu affirmé

2.2.2.1. Un renforcement incomplet du pilotage de l'action sociale suite à la crise financière du FNAS

[146] Le dépassement de l'enveloppe financière du FNAS en 2005 s'explique en premier lieu par un pilotage national déficient qui n'est pas parvenu à infléchir l'augmentation des dépenses d'intervention conformément à l'objectif de la COG. Les méthodes de prévision et de suivi des dépenses d'action sociale ont montré leurs limites à cette occasion.

[147] Le pilotage national a donc été renforcé pour mettre en œuvre les réformes rendues nécessaires par la crise. La réforme des prestations de service a fortement mobilisé le réseau, notamment dans sa phase d'explication et d'accompagnement auprès des partenaires (collectivités locales) dont les protestations sont restées globalement limitées. Le contrat enfance et jeunesse implique la fixation d'enveloppes limitatives et l'harmonisation de la politique d'accueil des moins de 18 ans, quels que soit le territoire et le partenaire, qui constituent des facteurs de renforcement du pilotage national. Cette réforme, complexe dans sa mise en œuvre, a permis un retour très rapide du FNAS dans les enveloppes fixées par la COG dès 2006.

- [148] A la suite de la crise, le suivi national des dépenses de chaque caisse a été renforcé. Un pôle de pilotage des prestations de service a été créé à la CNAF. La caisse nationale évalue la qualité du suivi financier de l'action sociale par chaque CAF grâce à plusieurs critères qui permettent de mesurer l'écart des dépenses par rapport aux prévisions ou encore le stock de dépenses en retard de liquidation. Selon ces critères, 11 caisses étaient considérées comme en difficulté en 2007. La gestion des prestations de service a aussi fait l'objet d'une normalisation par circulaire en fin de COG.
- [149] La crise financière du FNAS a enfin amené à renforcer le pilotage de la maîtrise des risques en action sociale, notamment par le cadrage par la CNAF de l'activité des contrôleurs sur place des équipements. La caisse nationale a produit une « doctrine de branche » en la matière ; une circulaire de 2006 a fourni des outils pour aider les contrôleurs dans leurs missions. Mais l'utilisation par les caisses locales de ces outils s'est avérée très hétérogène. La caisse nationale, dans une circulaire de juillet 2008 revoyant le cadrage national du contrôle sur place, a reconnu les limites de la politique menée au cours de la convention : « faute d'un cadre précis et normalisant, et dans l'attente de la définition d'un parcours de formation des contrôleurs, l'exercice actuel du contrôle sur place varie localement. Ces disparités de pratiques, les divergences d'interprétation sur la définition du contrôle sur place obèrent la qualité de l'exploitation des remontées des résultats des Caf en matière de maîtrise des risques ».
- [150] L'action sociale des caisses locales conserve une forte autonomie. La première raison en est l'utilisation des dotations d'action sociale qui n'est pas cadrée par la caisse nationale. L'autonomie des caisses concerne également la gestion des effectifs de l'action sociale. La caisse nationale ne paraît pas avoir de vision claire sur les facteurs d'évolution des effectifs d'action sociale dans les caisses, et encore moins de stratégie pour harmoniser cette évolution en fonction des grandes priorités de la branche. Sur la période de la COG, les effectifs d'action sociale des CAF ont connu une réduction de plus de 6% dont on a vu qu'elle s'expliquait la plupart du temps par des circonstances exogènes très variables selon les caisses (difficultés de recrutement de travailleurs sociaux, cession d'équipements en gestion directe, désengagement de certains métiers). Le poids relatif de ces différents facteurs est mal connu par la caisse nationale. La part des effectifs de travailleurs sociaux dans les effectifs globaux selon les CAF connaît des variations considérables qui ne peuvent pas être expliquées par les caractéristiques de la population allocataire.

2.2.2.2. Des lacunes dans les indicateurs qui n'ont été que partiellement comblées au cours de la COG

- [151] Malgré le nombre élevé d'indicateurs contenus dans le recueil national des données des CAF (RNDC), certains domaines d'action des CAF restent peu connus de la caisse nationale. C'est le cas en particulier de l'utilisation par les caisses de leurs dotations d'action sociale. Pourtant, la forte autonomie des CAF dans ce domaine n'exclut pas la nécessité pour la caisse nationale de suivre et de comparer l'utilisation de ces dotations par les caisses compte tenu des montants financiers en jeu.
- [152] D'autres actions sont mal suivies au niveau national alors même qu'elles faisaient l'objet d'indicateurs dans la convention. Ainsi, la COG prévoyait un indicateur relatif à la part des allocataires de l'API ayant bénéficié d'un entretien avec un travailleur social, mais cet indicateur n'a pas été mis en place. Deux autres indicateurs ne font pas l'objet d'un suivi : la dispersion de la part des fonds propres consacrés aux aides financières individuelles et la dispersion de la part des fonds propres consacrée aux équipements et services en gestion directe.

- [153] La branche a toutefois progressé dans la production de certains indicateurs de résultat de sa politique d'action sociale. Trois indicateurs sont ainsi disponibles depuis 2008 pour alimenter le programme de qualité et d'efficacité « famille ». Il s'agit d'abord de la réduction des écarts locaux en nombre de places d'établissements d'accueil du jeune enfant. Même si la CNAF ne dispose pas de tous les leviers pour réduire ces écarts, le suivi de cet indicateur est intéressant car il s'agit d'un objectif de l'action sociale de la branche, qui dispose d'outils d'incitation à la création de places nouvelles. Le second indicateur est le taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants. Le dernier indicateur est le nombre de « places actives » en établissements d'accueil du jeune enfant, qui donne une idée plus précise de l'offre effective de garde que le nombre de places agréées³⁶.

2.2.2.3. Une fragilité particulière de l'outil SIAS

- [154] L'architecture des systèmes d'information utilisés dans le champ de l'action sociale repose sur l'outil SIAS composé de trois modules : aides financières collectives, aides financières individuelles et aide aux temps libres. Conçu pour permettre la liquidation des prestations de services au niveau de chaque CAF, l'outil SIAS n'a pas eu pour objectif de structurer l'action des CAF et encore moins d'être un outil au service du pilotage de l'action sociale par la CNAF.
- [155] Le constat dressé sur le manque de performance de l'outil informatique de l'action sociale lors du contrôle IGAS/IGF en 2006 reste globalement valable. Pour les aides collectives, les CAF saisissent en début d'année des estimations prévisionnelles de dépenses et d'activité pour permettre le paiement d'acomptes. En l'absence de consignes précises sur les données à retenir, les CAF saisissent soit les données réalisées en n-2 comme base, soit les données fournies par les partenaires. La fiabilité des données n'est donc pas assurée au niveau national. Les données réelles n'étant connues qu'au moment de la liquidation, les corrections sont tardives. Les échanges de données avec les gestionnaires sont insuffisants et sont souvent effectués sur un tableur sans interface avec SIAS. Volontairement peu contraignant pour laisser des marges de manœuvre aux CAF, l'outil SIAS, pose des difficultés pour l'extraction et la consolidation des données. La fragilité des informations collectées dans SIAS limite l'exploitation qui peut être faite. Les carences de l'outil sont réelles : lorsque la CNAF a besoin d'une synthèse nationale sur des dispositifs de l'action sociale, elle a recours à des questionnaires *ad hoc* sans utiliser l'outil SIAS. Ainsi, elle ne dispose pas en temps réel de données sur tous les dispositifs gérés, les publics accueillis, sur la masse salariale et encore moins sur leur évolution. Les lacunes relevées par la mission sur les indicateurs de la COG relatifs à l'action sociale, indicateurs peu fiables voire non disponibles, sont directement imputables aux limites de SIAS.
- [156] Harmoniser les pratiques locales relatives à SIAS afin de pouvoir consolider les données au niveau national fait actuellement l'objet d'un projet de la caisse nationale. Un outil permettant l'informatisation des échanges de données avec les gestionnaires d'équipements et de services est également expérimenté.
- [157] Au final, malgré l'amélioration du pilotage budgétaire de l'action sociale, la CNAF n'est pas parvenue à rendre plus homogène l'offre de service des caisses locales dans le domaine de l'action sociale. Le premier exemple en est la part des aides financières individuelles dans les dotations d'action sociale des CAF, qui varie de 1,5% à 61,5% selon la caisse, alors que la COG contenait un objectif de plafonnement des AFI. Le deuxième exemple est fourni par les structures en gestion directe : une quarantaine de CAF se sont complètement désengagées de la gestion directe mais quelques caisses conservent un nombre important de structures. La politique d'aide aux vacances demeure également hétérogène : toutes les CAF ne se sont pas engagées dans la mise en œuvre du dispositif VACAF, de sorte que plusieurs dispositifs coexistent. Dans le domaine du travail social, la CNAF a mené une enquête nationale mais n'a pas fixé de doctrine clarifiant le rôle des travailleurs sociaux vis-à-vis de ceux du conseil général ni de socle de service en intervention sociale devant être obligatoirement assuré dans toutes les CAF.

³⁶ Il s'agit de la somme des heures effectives d'accueil d'un enfant rapportée au nombre de jours d'ouverture et à l'amplitude horaire.

2.2.3. Des difficultés spécifiques de pilotage de l'informatique

[158] La politique informatique de la branche a été au centre de plusieurs évolutions majeures dont la nécessité n'avait pas été anticipée en début de COG. La première évolution est l'adaptation, encore en cours, des outils de l'action sociale aux exigences de pilotage national et de maîtrise financière à la suite de la crise du FNAS. La seconde évolution est la nécessité de répondre aux exigences de certification des comptes qui ont des implications fortes sur le niveau de sécurité assuré par les systèmes d'information. Enfin, la branche a dû intégrer des évolutions multiples de la réglementation des prestations, entraînant un nombre important de versions CRISTAL chaque année. Ces évolutions n'avaient été que très partiellement anticipées dans le schéma directeur du système d'information.

2.2.3.1. La nouvelle organisation mise en place en 2006 afin de clarifier les structures nationales de pilotage présente encore des limites

[159] Le schéma directeur des SI annexé à la COG, trop général, s'est avéré insuffisant pour hiérarchiser les priorités et gérer le calendrier des projets informatiques. Dès lors, la réussite des multiples projets dépendait d'une bonne coopération en cours de convention entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage.

[160] La nécessité d'une articulation renforcée entre la DSI et les directions techniques a conduit à la mise en place en 2006 de plusieurs comités chargés de piloter la mise en œuvre des grands projets :

- un comité de pilotage stratégique du système d'information, réuni deux fois par an, définit les grandes orientations ;
- un comité de pilotage opérationnel assure la coordination et les arbitrages nécessaires au niveau opérationnel. Ce comité est copiloté par la DSI et la DES ;
- sept comités métiers associent les directions concernées par les grands projets et des représentants de CAF (la DES étant responsable de la bonne coopération entre les directions techniques et la DSI).

[161] Or, malgré cette réorganisation, le bilan en fin de convention laisse subsister de nombreux problèmes de pilotage. On constate notamment que la hiérarchisation des priorités et les calendriers associés ne sont toujours pas suffisamment clarifiés, ce qui tient en partie aux difficultés de la fonction de coordination de la maîtrise d'ouvrage.

[162] Des différents entretiens que la mission a menés, il ressort que la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage autorise une confusion persistante entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. La maîtrise d'ouvrage est trop légère au niveau national à la fois au niveau des directions techniques et de la DES. De ce fait, la fonction peut être, le cas échéant, assumée par d'autres structures dont ce n'est pas la mission. Il peut s'agir du maître d'œuvre : ainsi, plusieurs projets en action sociale n'ont pas de chef de projet qui remplisse la fonction de maîtrise d'ouvrage. Cette fonction est donc assurée de facto par la DSI. Dans certains cas, les groupes de travail du PAI sont eux-mêmes amenés à jouer un rôle de maîtres d'ouvrage : il s'agit en particulier des projets relatifs à la certification et à la maîtrise des risques, ainsi que du PP5 sur l'administration électronique et du PP3 sur le pilotage des prestations de service. Enfin, la DES, chargée en principe de la coordination de la maîtrise d'ouvrage, peut avoir à prendre en charge directement la maîtrise d'ouvrage : c'est le cas par exemple de GRH. Le comité de pilotage opérationnel, qui doit assurer l'interface entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage, ne fonctionne pas de manière satisfaisante.

[163] Au final, le « référentiel méthodes et qualité » mis en place par la caisse nationale dans le domaine des systèmes d'information demeure en grande partie théorique en ce qui concerne l'engagement des projets informatiques, la désignation pour chacun d'eux d'un responsable maîtrise d'ouvrage et l'établissement d'un contrat de projet.

2.2.3.2. Les difficultés de pilotage ont eu des conséquences sur les projets informatiques

- [164] Le taux de respect des échéances des objectifs du schéma directeur du système d'information est de 83% en 2007 alors que l'objectif de la COG était de 95%³⁷. Ce taux de réalisation ne dépend pas de la seule direction de l'informatique mais aussi des maîtres d'ouvrage que sont les directions techniques pour ce qui concerne l'expression des besoins et des priorités voire de la coordination de la maîtrise d'ouvrage assurée par la direction de l'évaluation et de la stratégie.
- [165] Certains projets majeurs paraissent avoir pris du retard, notamment dans le domaine de la maîtrise des risques. Ainsi, le déploiement du nouvel outil NIMS (navigateur intranet multiservices du technicien conseil) était prévu pour 2007 par la COG, mais n'est mis en œuvre que dans une caisse pilote au deuxième semestre 2008. Le rapport de la cour des comptes sur l'exercice 2006 a relevé en outre que le déploiement du programme de sécurité informatique TACITE avait été piloté en fixant des objectifs « fort peu contraignants » aux CAF et aux CERTI. Des progrès ont été accomplis depuis lors, mais le rapport de la Cour sur l'exercice 2007 relève que TACITE n'est « pas encore au niveau attendu au regard des normes professionnelles habituellement admises ».
- [166] L'opération de certification des NIR dans la perspective du RNB a pris du retard par rapport à l'objectif initial. La version 0 du RNB, initialement prévue pour juin 2007, a été déployée en décembre 2007. Du reste, certains choix faits par la caisse nationale dans le cadre du projet RNB amènent à s'interroger sur la conduite de ce projet : dans le projet actuel, la branche associera à chaque allocataire un identifiant national, différent du NIR, qui limitera les apports de ce projet en termes de simplification des fichiers et présentera des inconvénients en particulier pour la départementalisation du réseau, sans qu'aucun veto n'ait, semble-t-il, été mis du côté de la CNIL à l'utilisation du NIR comme identifiant national unique, comme une analyse *a contrario* de sa lettre du 2 novembre 2006 relative au dossier médical personnalisé conduit à le penser.
- [167] En ce qui concerne SIAS, les critiques des organismes locaux portent sur les délais d'intégration des nouvelles réglementations dans le système, sur les retards de livraison entraînant un faible laps de temps entre l'installation des versions et les échéances réglementaires qui y sont liées, sur l'hermétisme de l'application et sur la gestion complexe de certains montages.

2.3. Des faiblesses dans les relations avec l'Etat

2.3.1. La contre-expertise de l'Etat sur la gestion du réseau est limitée

- [168] Le contrôle et l'évaluation des organismes de sécurité sociale sont de la responsabilité de l'Etat. Cette compétence est exercée essentiellement par la direction de la sécurité sociale, relayée en théorie par les DRASS, mais également par la direction du budget et par la direction générale de l'action sociale. Lors de la crise du FNAS en 2006, le rapport IGAS/IGF soulignait que les dysfonctionnements de la gouvernance de l'action sociale nécessiteraient une réflexion importante sur les conditions d'intervention des directions de tutelle et préconisait de confier, au sein du ministère des affaires sociales, l'ensemble des prérogatives financières à la DSS. Cette proposition n'a pas été prise en compte dans les textes même si, dans les faits, le rôle de chef de file de la DSS s'est affirmé.
- [169] Le contrôle de premier niveau sur tous les organismes locaux de sécurité sociale est assuré par les DRASS. Outre le contrôle classique de légalité des décisions des organismes locaux, elles ont pour mission d'évaluer les organismes dans la mise en œuvre des objectifs de la convention. La diminution depuis plusieurs années des effectifs que les DRASS ont consacrés au contrôle des organismes, le renforcement de la tutelle des caisses nationales sur les organismes locaux et la plus grande complexité dans la gestion des organismes ont limité le rôle des DRASS dans le suivi réel des organismes.

³⁷ Une échéance est considérée comme respectée si l'action correspondante a été réalisée durant l'année prévue ou dans les 3 mois de l'année suivante.

- [170] Concentrant leurs efforts sur des contrôles ciblés, la plupart des DRASS ne suivent plus aussi régulièrement l'évolution des caisses ; ainsi, pour l'échéance de la présente COG, elles n'ont pas été associées ou sollicitées pour une évaluation de la mise en œuvre des CPOG locaux. La possibilité offerte aux DRASS d'accéder aux informations du RNDC n'a pas eu un effet de levier pour les encourager à s'investir davantage dans ce champ. L'organisation de la DSS et des DRASS, dans cette mission de tutelle, repose dès lors sur un réseau de veille et d'alerte constitué de quelques services déconcentrés volontaires, qui disposent encore des moyens humains pour l'assumer.
- [171] Afin d'établir un bilan de la COG, les directions de tutelle et en particulier la direction de la sécurité sociale ne disposent que d'une expertise limitée par rapport à celle de la caisse nationale et de son réseau. Le bilan de la COG établi chaque année et à l'issue des quatre ans est fondé essentiellement sur les travaux de la caisse nationale. Le constat dressé en 2006 sur les difficultés financières a mis en évidence l'insuffisante connaissance par l'Etat du fonctionnement de la CNAF et de son réseau. Il n'est pas certain que le bilan réalisé par l'IGAS au milieu de la quatrième année d'exécution de la COG suffise.

2.3.2. Les problèmes de mise en œuvre des réglementations nouvelles

- [172] Face à une complexité croissante de la réglementation dans le domaine de la famille, la caisse nationale se plaint de ne pas toujours être associée suffisamment en amont lors de la préparation des textes et anticipe avec difficulté la portée de toutes les nouvelles dispositions.
- [173] La mise en œuvre des mesures réglementaires suppose une adaptation des logiciels dans des délais courts. La fiabilité de la liquidation des prestations ne peut être assurée que si des tests suffisants sont effectués, y compris sur des droits connexes afin d'éviter des erreurs dans les versements. La tentation est forte, pour répondre à la commande, de mettre en place des procédures manuelles ou de forcer le système, ce qui dans l'un ou l'autre cas comporte des risques. L'outil CRISTAL fait l'objet de 6 à 8 mises à jour annuelles. La situation est plus délicate encore dans le champ de l'action sociale, l'outil SIAS étant difficile à adapter. Outre les équipes informatiques, les techniciens conseils sont également mobilisés et doivent être accompagnés pour s'approprier les nouvelles règles et les nouveaux modes de saisie et de traitement des dossiers.
- [174] La CNAF considère que ces contraintes sont insuffisamment prises en compte par la tutelle notamment sur la période récente. La pluralité des demandes en provenance de directions différentes (DSS, DGAS, DGEFP, DGUHC) peut entraîner une répartition déséquilibrée de la charge de travail induite au cours de l'année. En 2007, la subsidiarité API a en particulier représenté une charge de travail importante. A l'inverse, il semble que plusieurs réformes importantes aient été mises en œuvre plus facilement du fait d'une association de la branche en amont (prestation d'accueil du jeune enfant en 2003, transfert aux CAF de la gestion des prestations des fonctionnaires en 2005). En ce qui concerne la réforme du RSA, si l'on excepte les caisses expérimentatrices, un retard qu'on espère rattrapable serait pris en matière notamment de formation et d'applicatifs.
- [175] Pour répondre à ces préoccupations, un groupe de travail a été constitué en 2008 pour améliorer les relations entre l'Etat et la branche.
- [176] Quelques principes ont été fixés :
- associer la CNAF aux études d'impact afin d'anticiper les conséquences en termes de charge de travail, de délai d'intégration dans les systèmes d'information, de maîtrise des risques, d'offre faite à l'utilisateur ;
 - lancer les travaux dès que la mesure est stabilisée (l'Etat donnant le t0 de la stabilisation de la mesure) ; cette mesure est potentiellement la plus intéressante car la caisse nationale n'attend plus la publication définitive d'une mesure réglementaire pour lancer les travaux relatifs à sa mise en œuvre ; les délais d'intégration des nouvelles mesures dans le système d'information de la branche en seront en principe réduits de plusieurs mois ;

- assurer une coordination de services de l'Etat autour de la DSS afin d'éviter les sollicitations des différentes directions (DSS, DGAS, DGUHC, DGEFP notamment)
- en contrepartie, la CNAF s'est engagée à objectiver ses contraintes de gestion.

3. LES RECOMMANDATIONS

3.1. *Le pilotage national doit être renforcé*

- [177] Tous les axes de progrès identifiés par la mission, poursuite de l'amélioration de la qualité, gains de productivité et sécurisation financière, renvoient à la même nécessité de standardiser dans les organismes locaux les processus de production des services aux allocataires et aux partenaires. Cette standardisation suppose un pilotage renforcé de la caisse nationale.

3.1.1. **Une standardisation des processus dans les caisses pour une meilleure maîtrise des risques et une amélioration de la connaissance des coûts**

- [178] Dans le cadre de l'objectif de certification des comptes, la standardisation des processus permet avant tout l'amélioration de la maîtrise des risques. Il faut donc que les processus de production mis en œuvre dans les CAF, générateurs de risques, soient identiques aux processus décrits dans le référentiel national et qu'ils soient harmonisés avec le système d'information de la branche, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.
- [179] L'intérêt de la standardisation des processus est plus large en ce qu'elle permet aussi d'améliorer la qualité de service dans le cadre d'une démarche d'assurance qualité. Aujourd'hui, l'absence de processus standards ou de référentiels nationaux définissant les règles de traitement et de production contribue aux phénomènes de non qualité. Deux caisses seulement font l'objet d'une certification ISO 9001 prenant en compte leur management de la qualité et leur démarche globale de gestion des processus.
- [180] Enfin, décrire un processus de production générique et le mettre en œuvre dans les caisses présente un intérêt économique du fait des marges de productivité que cela peut dégager. L'harmonisation des processus peut contribuer à la réduction des écarts de productivité entre caisses. Elle suppose un pilotage renforcé de la caisse nationale.

Recommandation n°1 : Fixer dans la convention un objectif de standardisation par la CNAF des principaux processus mis en œuvre dans les CAF. S'assurer de l'harmonisation de, la description des processus avec les systèmes d'information de la branche

- [181] Dans le cadre des travaux engagés aujourd'hui sur l'analyse des processus, vingt-quatre CAF expérimentent la méthode ABC/M (*activity based costing/management*) afin de décomposer les principaux processus et d'en calculer le coût : par exemple, gestion de l'allocation logement, du RMI, des prestations jeune enfant.
- [182] Plus précisément, cette méthode permet de comparer les coûts de gestion des prestations entre les caisses et d'identifier les facteurs de surcoût au sein des processus. La méthode ABC permet à chaque caisse, en décomposant ses processus de production, d'identifier ses marges de progrès dans chaque processus. Il s'agit donc d'un véritable outil de pilotage au service du management local. Ce travail sur les processus permet de réduire les coûts de la non qualité (aller retours) mais aussi d'appliquer la logique de maîtrise des risques à chaque étape du processus. Il permet aussi de suivre l'évolution des coûts de gestion d'une année sur l'autre et d'isoler les facteurs de cette évolution. Il est également possible de suivre l'évolution des coûts non plus par prestation mais par activité (recevoir un contact, traiter un dossier, suivre un dossier...).

- [183] La méthode ABC n'intègre pas à ce jour la connaissance des coûts de l'action sociale des caisses, ce qui en constitue une limite importante. Selon certains responsables rencontrés par la mission, la mise en œuvre de la méthode ABC serait lourde pour un intérêt limité. Elle poserait des problèmes méthodologiques (difficulté d'affectation des ressources sur les activités, fiabilité douteuse des résultats).
- [184] La mission considère pourtant que la généralisation de la méthode ABC est souhaitable à court terme dans la branche :
- La lourdeur de sa mise en place doit être relativisée. La charge de travail a été importante dans les caisses expérimentatrices mais serait moindre en cas de généralisation. La mise à disposition de l'outil NIMS, actuellement expérimenté, permettra également d'automatiser l'affectation des ressources aux activités.
 - Par rapport à un système classique de comptabilité analytique, la méthode ABC s'avère directement utile à la décision et paraît susciter une meilleure adhésion de la part des agents. Dans des caisses expérimentatrices, elle a des conséquences directes sur la politique de formation (ciblée sur des situations identifiées comme à risque grâce à la méthode ABC).
 - Même si elle est utilisée actuellement comme outil d'amélioration de la performance locale, la méthode ABC pourrait à terme devenir un instrument de pilotage national. Pour chaque grand processus, elle fournirait des référentiels de coûts par type de caisse et faciliterait ainsi les comparaisons.

Recommandation n°2 : Améliorer la connaissance des coûts et de la productivité ; intégrer pour ce faire dans la COG un objectif de généralisation du dispositif ABC/ABM de suivi et de pilotage des coûts de la branche

3.1.2. Une gestion plus claire des projets stratégiques

- [185] Le plan d'action institutionnel s'est caractérisé par une certaine confusion entre projets stratégiques et opérationnels, un pilotage et un suivi parfois approximatifs et des délais importants dans la remise des conclusions. La capacité d'adaptation de ces projets a paru faible face aux imprévus qui sont intervenus en cours de COG et la hiérarchisation des priorités de la branche a manqué de clarté.
- [186] Le futur plan d'action institutionnel devrait être l'occasion de revoir le pilotage des projets prioritaires de la branche. Il est nécessaire en premier lieu de distinguer, dès le début de la convention, les projets qui auront une utilité directement opérationnelle pour la mise en œuvre de la COG de ceux qui auront une fonction essentiellement stratégique. Cette distinction aura une implication sur les délais de rendu des conclusions : le cahier des charges de projets opérationnels devra prévoir des délais rapides. Le nombre de projets devra probablement être réduit par rapport aux douze projets de la COG qui s'achève car ils présentaient certains doublons.

Recommandation n°3 : Fixer dans le plan d'action institutionnel un nombre resserré de projets prioritaires pourvus de cahiers des charges précis sur le calendrier et la nature des conclusions attendues.

- [187] Chaque projet prioritaire a des implications sur le système d'information qui peuvent recouper les implications d'un autre projet prioritaire. Or, l'articulation entre les travaux du PAI et la maîtrise d'œuvre (DSI) n'a pas toujours été satisfaisante, du fait des faiblesses de la coordination assurée par la DES mais aussi des insuffisances de la fonction de maîtrise d'ouvrage dans les directions techniques.

Recommandation n°4 : Développer la compétence de maîtrise d'ouvrage dans les directions techniques de la caisse nationale : outils méthodologiques partagés, formation à la maîtrise d'ouvrage, redéploiement de moyens au sein de ces directions au profit de la MOA.

- [188] En première année de COG, la mise en œuvre du RSA constituera le projet véritablement prioritaire qui devra être mis en œuvre dans des délais resserrés pour une lourde charge de travail, en particulier dans le domaine de l'informatique. En effet, la mise en œuvre du RSA au 1^{er} juin 2009 implique l'adaptation de CRISTAL et la formation des agents des caisses. Le délai moyen d'adaptation de CRISTAL à une évolution réglementaire est, d'après la DSI, d'environ 9 mois, ce délai incluant la définition du cahier des charges, le développement informatique, le test du produit sur quelques CAF (« recette ») et un test de pré-production avant généralisation. Dans le cas du RSA, la DSI a estimé à 12 mois le délai pour pouvoir adapter le système d'information.
- [189] Au vu du caractère stratégique de la réussite du RSA, des délais très courts et des difficultés éprouvées par la branche à mettre en œuvre, par le passé, certaines modifications de la réglementation, la mission estime que la question de l'adaptation du système d'information de la CNAF à cette réforme doit faire l'objet d'une attention très rapprochée de la tutelle tout au long de l'année 2009. Ce suivi doit être formalisé par des réunions régulières (le rythme mensuel étant un minimum) permettant de vérifier, avec la maîtrise d'ouvrage de la CNAF et la DSI, le rythme d'avancement de la préparation de la mise en œuvre de la mesure.

Recommandation n°5 : Organiser un suivi très rapproché de la tutelle sur la préparation de la mise en œuvre du RSA en 2009, au moyen de tableaux de bord précis et de réunions régulières. Le suivi devra concerner en particulier l'informatique.

3.1.3. Une organisation de la branche mieux adaptée à un pilotage renforcé

3.1.3.1. Revoir la gouvernance de la branche

- [190] La nomination des directeurs et agents comptables locaux par le directeur général de la caisse nationale permettrait de renforcer le pilotage des organismes par la caisse nationale. La maîtrise par la caisse nationale des nominations et cessations de fonction facilitera la restructuration du réseau de la branche, l'avancement des mutualisations mais aussi le traitement rapide des situations des caisses en difficulté. Le PLFSS pour 2009 prévoit du reste de faire converger les modalités de nomination et de cessation de fonction des directeurs et agents comptables de l'ensemble du régime général sur le modèle de ce qui a été réalisé en 2004 dans la branche maladie.

Recommandation n°6 : Donner au directeur général de la CNAF le pouvoir de nommer les directeurs et les agents comptables des organismes locaux

3.1.3.2. Mettre en place un échelon intermédiaire de pilotage entre la caisse nationale et les caisses locales

- [191] La constitution d'un réseau de cent caisses qui devrait résulter du rapprochement des caisses infra-départementales ne résoudra pas toutes les difficultés de pilotage du réseau. Dès lors, outre les fonctions mutualisables au niveau régional, la région peut présenter un intérêt comme échelon de pilotage, comme la CNAF en a tenté l'expérience avec les pôles régionaux mutualisés (PRM).
- [192] Or, ces échelons intermédiaires sont trop faibles. Leurs experts jouent en théorie un rôle de relais entre la caisse nationale et les CAF. Pourtant, il n'est pas sûr que les PRM aient les moyens de jouer ce rôle efficacement, du fait de l'hétérogénéité de leurs compétences et de leur positionnement par rapport aux caisses locales. A l'avenir, il semble important que leur fonction ne se limite pas à l'échange de bonnes pratiques entre caisses mais constitue un véritable relais d'un pilotage national renforcé. La caisse nationale s'interroge sur la capacité des PRM à assurer ce rôle de relais.

- [193] De ce fait, la mise en place d'une structure souple au niveau régional ou interrégional est envisagée aujourd'hui dans la branche. Un premier scénario s'appuie sur les circonscriptions informatiques à travers un centre de ressources régionales (C2R) expérimenté actuellement. Toutefois, la généralisation du C2R ne paraît pas pouvoir résoudre tous les problèmes de pilotage. En premier lieu, si cette solution était généralisée, chaque C2R aurait un conseil d'administration au même titre que les CERTI actuels. La constitution d'un échelon supplémentaire doté d'un conseil d'administration n'est pas de nature à remédier aux difficultés de pilotage de la caisse nationale. En outre, le directeur du C2R aurait une fonction d'animation sans autorité sur les directeurs de CAF : dans l'expérimentation en cours, le directeur du C2R préside un comité des directeurs locaux avec pour rôle de déterminer les caisses qui prendraient en charge les fonctions mutualisées³⁸. Enfin, la taille des circonscriptions des CERTI pourrait poser des problèmes. Le choix de la circonscription CERTI comme échelon intermédiaire n'est pas fondé sur une évaluation de l'échelon optimal de pilotage et/ou de mutualisation, mais sur le souhait de ne pas créer de structure nouvelle dans le réseau.
- [194] Aussi, le C2R risque-t-il de reproduire au niveau interrégional les lenteurs constatées au niveau national dans la conduite de plusieurs grands projets, comme la mutualisation..
- [195] Un second scénario choisirait la région administrative comme échelon de pilotage. Il s'agit d'un scénario proposé par les directeurs de CAF de la région Ile de France. Le directeur régional désigné par ses pairs assurerait la coordination des mutualisations, l'interface avec la CNAF et la gestion d'une enveloppe budgétaire régionale d'entraide entre caisses. Le directeur « animateur régional », choisi par ses pairs, serait davantage un représentant des directeurs de CAF auprès de la CNAF qu'un directeur chargé par la CNAF de mettre en œuvre ses orientations. Pour réussir, cette proposition suppose un fonctionnement consensuel du réseau, à la fois entre CAF d'une même région et entre les CAF et la caisse nationale.
- [196] Une autre possibilité consisterait à mettre en place une équipe légère dans chaque région, pilotée par un directeur nommé par la CNAF. Cette solution conduit à créer de nouvelles structures dont rien ne garantit qu'elles auront les moyens de piloter les caisses locales dans la mesure où leur directeur devrait compter avec les conseils d'administration des CAF départementales devant lesquels leur légitimité serait faible. La condition de réussite de cette solution serait à tout le moins que le directeur régional négocie les contrats pluriannuels avec les CAF au nom de la CNAF, évalue les directeurs départementaux et fixe leurs primes.
- [197] Toutes les solutions qui précèdent présentent des difficultés qui pourraient conduire à envisager un scénario plus ambitieux prévoyant la constitution d'une caisse régionale dans chaque région administrative, avec des antennes dotées de compétences déconcentrées dans chaque département. Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas expertisé en détail cette solution. Elle présenterait l'intérêt d'organiser le réseau autour d'un nombre limité de caisses régionales avec une forte déconcentration de la gestion vers les antennes départementales. Le directeur régional serait nommé par le directeur de la caisse nationale. Il aurait autorité sur les directeurs locaux, disposerait de la faculté de répartir les moyens budgétaires entre les caisses et pourrait venir plus facilement en aide aux caisses en difficulté. Les antennes départementales et infra-départementales, qui pourraient être dotées, le cas échéant, de conseils d'orientation, maintiendraient la proximité avec l'allocataire et seraient les interlocuteurs des conseils généraux par délégation de la caisse régionale.

³⁸ Dans une autre branche du régime général, la décision d'attribution d'une activité mutualisée à une caisse est prise au niveau régional par un comité de concertation réunissant des directeurs et des administrateurs. Du fait de cette autonomie laissée au niveau régional, le choix des organismes prenant en charge les fonctions mutualisées est parfois fondé sur des considérations d'équilibre politique. Ainsi, des petites caisses ont pris en charge des fonctions support, à l'encontre de l'objectif initial d'acquisition d'une taille critique pour ces fonctions.

- [198] La mission est consciente des difficultés posées par la mise en œuvre de cette solution à court terme. Les obstacles locaux au processus actuel de départementalisation se retrouveraient de manière encore plus accentuée en cas de régionalisation. La mise en place d'une caisse régionale unique pourrait également poser des problèmes d'articulation de sa politique d'action sociale avec les politiques différentes menées par les conseils généraux de la région. Cette difficulté doit toutefois être relativisée dans un contexte où une part de plus en plus importante des dépenses d'action sociale est assimilable à des prestations légales nationales. En outre, la forte déconcentration de la gestion des caisses régionales permettrait une certaine adaptation des politiques à chaque territoire. Les très grandes caisses pourraient rester à l'écart de cette réforme afin de limiter les effets liés à une surface trop importante.

Recommandation n°7 : Déterminer un scénario de régionalisation du réseau de la branche famille

3.1.3.3. Améliorer l'organisation de la caisse nationale

- [199] Le service actuel de maîtrise des risques n'est pas parvenu à trouver sa place au sein de la caisse nationale, et en particulier dans une direction chargée essentiellement de gérer le réseau des caisses et de répartir des moyens budgétaires. Le projet prioritaire n. 7 a proposé de créer une direction de la maîtrise des risques à part entière, rendant cette mission indépendante par rapport à la direction des ressources du réseau.
- [200] La création d'une direction de la maîtrise des risques devrait clarifier le positionnement des responsables de la maîtrise des risques et leur donner une compétence plus transversale. Afin de garantir une véritable sécurisation des processus de production des caisses, tout nouveau processus déployé dans les CAF devra préalablement être validé par cette direction selon les critères de la maîtrise des risques, quel que soit le domaine dans lequel ce processus doit être appliqué (prestations légales, action sociale, mise en place des versions successives du recueil national des bénéficiaires...). La direction de la maîtrise des risques devra aussi être associée aux arbitrages relatifs aux projets de simplification des procédures.

Recommandation n°8 : Mettre en place une direction de la maîtrise des risques à la caisse nationale

- [201] La restructuration du réseau constitue un autre chantier de la COG qui n'a pas bénéficié d'un pilotage suffisant à la caisse nationale. Une équipe dédiée spécifiquement à la restructuration du réseau doit être mise en place à la CNAF. Elle sera identifiée au sein de la direction des ressources du réseau. Son premier rôle sera de piloter la départementalisation. Elle devra aussi proposer au directeur général les modalités de généralisation des mutualisations (périmètre mutualisé, niveau géographique de regroupement). Un tableau de bord de l'avancement des mutualisations est nécessaire pour suivre l'activité de cette équipe.

Recommandation n°9 : Créer une équipe dédiée à la restructuration du réseau chargé de piloter la départementalisation et la mutualisation des fonctions

- [202] L'organisation et le pilotage de la fonction informatique doivent faire l'objet d'une attention particulière. En effet, les priorités de la prochaine COG identifiées dans le présent rapport ont toutes des implications sur le système d'information de la branche. Les projets en matière de qualité de service, de productivité des agents et de départementalisation des caisses ont tous une dimension relative à l'informatique. Dans le domaine de la maîtrise des risques, l'objectif d'atteinte de la norme ISO 27002 de sécurité informatique nécessitera aussi un pilotage national renforcé. Or, la mission a identifié des difficultés de pilotage de l'informatique, qui tiennent en particulier aux difficultés dans l'articulation de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage, et qui ont des implications sur le rythme de mise en œuvre des projets dans la branche. Il en résulte un ralentissement des projets informatiques.

- [203] Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas pu aller au-delà de ce constat pour procéder à un véritable audit de la fonction informatique. Pour cela, elle estime nécessaire que la branche ait recours à un audit externe portant sur la pertinence de l'organisation actuelle de l'informatique (à la caisse nationale et dans le réseau) et sur le pilotage des grands projets de la branche tels que l'adaptation de SIAS ou la dimension de la départementalisation relative aux systèmes d'information.
- [204] Le pilotage de l'informatique sera particulièrement sollicité au premier semestre 2009, notamment avec la mise en œuvre du RSA qui constitue la priorité pour cette période. L'audit en question pourrait donc intervenir une fois passée cette étape délicate. La caisse nationale devra veiller à son articulation avec l'appel à un prestataire extérieur prévu afin d'établir un diagnostic sur la politique de maîtrise des risques menée dans la branche.

Recommandation n°10 : Prévoir un audit de l'organisation et du pilotage de l'informatique dans la branche famille

3.1.4. Une meilleure utilisation des outils de pilotage des caisses locales

3.1.4.1. La contractualisation avec les caisses

- [205] Les CPOG négociés en application de la précédente convention ont davantage servi d'outil pour les CAF, leur permettant d'organiser leurs priorités, que de base de suivi par la caisse nationale de l'évolution de chaque caisse. Le mode de négociation des CPOG doit être revu : les binômes d'agents de direction chargés de représenter la caisse nationale doivent systématiquement être composés d'un représentant de la direction des politiques et de la direction des ressources du réseau. Leur travail de négociation doit être facilité par un format plus resserré des contrats par rapport à la situation actuelle (plusieurs centaines de pages). La négociation de contrats courts ciblés sur les enjeux stratégiques faciliterait une signature rapide, immédiatement consécutive à la signature de la convention, et leur suivi par la caisse nationale.

Recommandation n°11 : Recentrer les CPOG signés avec les caisses sur les enjeux les plus stratégiques pour la mise en œuvre de la convention

3.1.4.2. L'amélioration des indicateurs de la COG

- [206] La question du pilotage se heurte au problème essentiel des indicateurs. Ceux de la COG qui s'achève se concentraient sur la réalisation par toutes les caisses d'un socle minimal et présentaient des limites substantielles.
- [207] Les indicateurs de maîtrise des risques présentent des limites particulièrement marquées. Les indicateurs de moyens doivent être fiabilisés par rapport à la situation actuelle. Leur remontée doit être automatisée. La définition de certains d'entre eux doit être revue. Ainsi, l'indicateur sur le « taux de contrôle des faits générateurs » ne permet pas actuellement de garantir au niveau national que les contrôles effectués sont ciblés sur les données présentant le risque le plus élevé. Les indicateurs portant sur les contrôles pourraient également être précisés par prestation. Il est également nécessaire de suivre la répartition des contrôles selon leur nature (échanges, pièces justificatives, contrôle sur place).
- [208] Ces indicateurs de moyens de la maîtrise des risques doivent être mis en regard d'indicateurs de résultat. Le taux de contrôle par prestation devrait être systématiquement comparé au taux d'indus et au taux de recouvrement des indus par prestation, que le système d'information permet déjà d'identifier. Ces différents indicateurs devraient être, dans la mesure du possible, mis en relation avec une évaluation de la charge de travail induite pour les caisses, afin d'évaluer le « retour sur investissement » de la politique de maîtrise des risques.

Recommandation n°12 : Revoir la nature et les modalités de remontée des indicateurs de maîtrise des risques

[209] D'autres domaines doivent également faire l'objet d'une amélioration voire d'une redéfinition de leurs indicateurs :

- dans le domaine de la qualité, les indicateurs actuels, intégrés au socle d'engagements de service, ont constitué un facteur puissant d'amélioration de la performance des caisses ; le principe du socle de service doit être maintenu mais certains indicateurs pourraient être adaptés, notamment pour mieux mesurer l'avancée de la modernisation des procédures : on peut envisager par exemple de mesurer le taux de dématérialisation d'une procédure ;
- en action sociale, les indicateurs doivent permettre de mieux mesurer l'impact des politiques sur les allocataires (indicateurs d'efficacité et non seulement d'efficience ou de qualité de service) ; la fixation des indicateurs est très dépendante de la détermination d'un socle de service en action sociale pour toutes les CAF (cf. infra).

Recommandation n°13 : Maintenir le principe d'un socle de service en y intégrant des engagements relatifs à l'offre de service en action sociale

3.2. La modernisation de la branche doit permettre de dégager des marges de productivité tout en poursuivant l'amélioration de la qualité de service

3.2.1. La poursuite de l'amélioration de la qualité de service passe en particulier par la modernisation des procédures

[210] Dans le cadre du projet prioritaire n. 5 « simplifier l'accès et la gestion des droits et développer l'administration électronique », la branche a mené un travail d'identification des procédures à moderniser au cours de la prochaine COG.

[211] En premier lieu, la branche a produit un référentiel national de la simplification avec pour objectif global de passer de l'exigence de pièces justificatives à l'acquisition de données sécurisées auprès des autres administrations et institutions. Le référentiel produit porte en particulier sur deux champs qui constituent 60% des flux entrants de demandes de prestation dans les CAF : les déclarations générales de situation et les aides au logement dans le domaine locatif. Pour les déclarations de situation, le PP5 propose la suppression de l'acquisition de certains documents. Pour les aides au logement, il est proposé de simplifier leur demande et la procédure annuelle de renouvellement des droits par appel des loyers. La mission souscrit aux objectifs qui président à ces projets de simplification tout en soulignant que toute mesure de simplification doit être accompagnée d'une mesure de renforcement de la maîtrise des risques sur la donnée en question. Pour cela, l'agence comptable et la future direction de la maîtrise des risques doivent être étroitement associées aux arbitrages et à la maîtrise d'ouvrage des projets retenus.

- [212] D'autres projets en cours ou à l'étude présentent également un intérêt pour la qualité de service. Il s'agit du référentiel national des bénéficiaires, du développement de l'administration électronique (amélioration de la gestion des courriels et du site caf.fr) et de la simplification de l'acquisition des ressources. Un autre projet de la branche, le répertoire national des logements, suscite plus d'interrogations. Ce projet se fonde sur le diagnostic d'une insuffisante connaissance des logements par les caisses. A chaque nouvelle demande d'allocation logement, il faut réunir tous les éléments caractérisant le logement pour calculer le droit. En outre, les caisses sont insuffisamment outillées pour contrôler le caractère décent du logement pour le versement des aides personnelles au logement. Le répertoire des logements réunirait les informations pertinentes, permettrait aux caisses de s'appuyer sur des données certifiées et réduirait les informations à produire pour l'allocataire. On peut pourtant s'interroger sur la pertinence de ce projet, qui va entraîner une très lourde charge de travail pour les caisses dans un domaine qui ne relève pas de leur mission première.

Recommandation n°14 : Mettre en œuvre les mesures de simplification et de modernisation des procédures en s'assurant, pour chacune d'entre elles, qu'elle concilie l'amélioration de la qualité de service et le renforcement de la maîtrise des risques. En revanche, en l'état actuel du projet, le répertoire national des logements ne semble pas devoir constituer une des priorités de la prochaine COG.

- [213] Le domaine des prestations légales étant jugé prioritaire, celui de l'action sociale n'a pas été couvert dans le référentiel de simplification produit par le PP5. La simplification et la modernisation des procédures y sont pourtant deux enjeux importants à la fois pour les caisses locales et les partenaires gestionnaires d'équipements. L'objectif doit être à terme l'automatisation des échanges de données entre les CAF et les gestionnaires d'équipements.

Recommandation n°15 : Etendre à l'action sociale les travaux de simplification et de modernisation des procédures qui ont été entrepris sur les prestations légales, en respectant l'impératif de renforcement de la maîtrise des risques.

- [214] L'intérêt des travaux dans le domaine de la simplification et de la modernisation des procédures ne doit pas conduire à négliger d'autres facteurs d'amélioration de la qualité de service. En particulier, les notifications CRISTAL restent peu claires et peu compréhensibles pour l'allocataire. Leur refonte pourrait être un des objectifs de la future convention dans le domaine de la qualité de service.

3.2.2. Les marges de productivité doivent être exploitées dans le contexte de mise en place du RSA

3.2.2.1. Les marges de productivité théoriques dans le réseau des CAF sont significatives

- [215] Les écarts de coûts de gestion et de productivité entre CAF se réduisent lentement. Ainsi, le ratio d'allocataires pondérés par agent, qui est en moyenne de 758 dans le réseau, varie de 500 à plus de 900 (hors caisse maritime). Il paraît pertinent d'évaluer les économies qui résulteraient d'une accélération de la réduction des écarts de coût et de productivité entre les caisses. Cette estimation ne préjuge pas des moyens qui devraient être mis en œuvre pour y parvenir. La simulation effectuée porte exclusivement sur le budget de gestion administrative.
- [216] Deux séries de scénarios sont présentées dans l'annexe relative à la performance de gestion. Une première série de quatre scénarios fait le choix de faire porter l'effort sur l'alignement de la productivité du travail des caisses. Les deux premiers scénarios alignent les caisses locales sur la moyenne des 25 les plus productives (l'un en allocataires par agent et l'autre en allocataires pondérés par agent). Le troisième procède à l'alignement sur les dix caisses les plus productives parmi les 25 caisses qui présentent le plus haut degré de qualité de service. Le dernier aligne sur la médiane de productivité les caisses situées sous cette valeur.

- [217] Le scénario le moins ambitieux (alignement sur la médiane) donne des marges de productivité inférieures à 500 ETP. Les trois autres donnent une estimation comprise entre 1500 et 2200 ETP, soit une marge de productivité entre 7 et 10% des effectifs du budget administratif des CAF.
- [218] La seconde série de scénarios présentés en annexe applique les mêmes hypothèses à l'alignement des coûts de gestion par allocataire.
- [219] Le scénario d'alignement sur la médiane donne des économies potentielles de 36 millions d'euros. Les trois autres donnent une estimation théorique des marges d'économies comprise entre 84 et 153 millions d'euros, soit entre 5 et 10% du budget administratif des caisses.
- [220] Cette méthode présente plusieurs limites détaillées en annexe :
- la simplicité des indicateurs qui servent de base à l'alignement des coûts et de la productivité
 - une simulation qui porte uniquement sur le budget administratif des CAF : la caisse nationale et les CERTI ne sont donc pas pris en compte par ces scénarios d'augmentation de la productivité, pas plus que le budget d'action sociale des caisses
 - l'absence d'hypothèse sur l'augmentation de la productivité des caisses les plus performantes.
- [221] Ces scénarios évaluent les marges de manœuvre qui résident dans la réduction des écarts de performance au sein du réseau. Ils ne signifient pas qu'il soit possible ni souhaitable de supprimer à court terme 1 500 à 2 000 emplois dans les budgets administratifs des caisses. En effet, l'amélioration de la qualité de service obtenue au cours de la COG reste encore fragile, comme le montrent les difficultés rencontrées en 2007 par les CAF face à un surcroît de charge de travail. En tout état de cause, la mission estime que les marges de manœuvre identifiées dans les écarts entre caisses ne pourront pas être mobilisées à organisation constante du réseau.
- [222] Ces gains de productivité, pour être théoriques, n'en sont pas moins, quel que soit le scénario retenu, un objectif à affirmer qui devra se cumuler partiellement avec les gains réalisés grâce aux mesures détaillées ci-après.

Recommandation n°16 : Réaffirmer l'importance des gains de productivité pour la prochaine convention et fixer des objectifs de réduction des écarts de coût et de productivité entre caisses

- [223] Afin de conforter ces nécessaires évolutions, il pourrait être opportun de revenir sur la règle qui interdit le report des excédents d'une convention à l'autre : ainsi qu'il a été dit (cf paragraphe 2.2.1.2.) un report partiel entre COG d'une partie des dépenses de personnel et de fonctionnement du FNGA pourrait permettre à la branche d'éviter la consommation inflationniste des crédits au cours de la dernière année de la convention et au contraire encourager la modernisation de la branche.

Recommandation n°17 : Prévoir la possibilité d'un report partiel des excédents d'une convention à l'autre

- 3.2.2.2. La mutualisation de certaines fonctions et la modernisation des procédures doivent permettre de dégager des marges de productivité

- [224] Les écarts de productivité entre caisses sont imputables à des facteurs très divers : contexte local, qualité du pilotage local et national, taille relative des différentes caisses. Outre les progrès qui peuvent être réalisés par la réduction de ces écarts entre caisses, des marges de productivité peuvent être recherchées dans les mutualisations ou la modernisation des procédures et des outils.

- [225] La source la plus importante d'économies réside dans les mutualisations dont les orientations précises sont étudiées au paragraphe 3232 ci-après.
- [226] En ce qui concerne la modernisation des procédures, plusieurs mesures vont améliorer la productivité, à structure du réseau constante. La plus emblématique de ces mesures, déjà à l'œuvre, est la mise en place du transfert de données fiscales a priori avec l'administration fiscale. Cette mesure doit permettre, selon les estimations de la branche, d'économiser l'équivalent de 518 ETP en rythme de croisière. A l'allègement des charges de gestion, estimé à 32,3 millions d'euros, s'ajoutent les indus évités grâce à cette procédure (environ 32 millions d'euros également).
- [227] Un autre projet identifié comme prioritaire par la branche est la simplification des procédures. A ce titre, simplifier le recueil annuel des quittances de loyers permettrait selon la CNAF une économie potentielle de 2,47 M€ (dont une économie sur les personnels de 45 ETP)³⁹. La réforme du contentieux et du recouvrement des indus prévue dans le PLFSS 2009 est aussi porteuse de gains de productivité estimés par la branche à 78 ETP (voir annexe). Le développement de l'administration électronique doit enfin constituer un axe de la prochaine COG car il correspond à une demande des allocataires tout en permettant des économies de gestion pour les CAF.
- [228] La mission souligne que les gains de productivité qui pourraient être autorisés par ces mesure de mutualisation ou de modernisation des procédures ne se cumulent que partiellement avec ceux qui résident dans la réduction des écarts de performance entre caisses. En effet, la mutualisation ou la modernisation des procédures peuvent contribuer à la réduction des écarts entre caisses même si ces mesures ne permettront pas à elles seules de les supprimer.

3.2.2.3. L'amélioration de l'efficience ne doit pas être limitée aux budgets administratifs des caisses

- [229] Le budget d'action sociale des caisses compte plus de 8 000 agents titulaires en décembre 2007, soit le quart des effectifs globaux de la branche. L'idée d'une différence fondamentale de métier entre l'action sociale et la gestion administrative doit être relativisée pour une part importante des personnels. Si 4 700 agents du budget d'action sociale sont chargés du développement et de l'intervention sociale, d'autres agents de ce budget sont chargés de tâches purement administratives. En outre, l'intervention sociale elle-même ne peut être exonérée d'une analyse mettant en regard les moyens mobilisés et les résultats obtenus.
- [230] La question des effectifs et des coûts de l'action sociale doit être traitée en lien avec la mise en place d'un socle global d'engagements, intégrant l'action sociale, envisagé par la branche. La construction de ce socle sera l'occasion de fixer une offre minimale de service dans les caisses, associée à un effectif cible. Ceci doit conduire à rassembler les effectifs de l'action sociale et de la gestion administrative dans un budget unique.
- [231] La gestion de l'action sociale peut aussi faire l'objet, au même titre que la gestion administrative, de projets de mutualisation, notamment sur la liquidation des prestations de service et en matière d'observation et de contrôle des équipements et services financés par la branche. Dans ce dernier cas, la branche a peu avancé malgré une mention qui figurait dans la COG⁴⁰.
- [232] Enfin, la branche doit poursuivre le désengagement des œuvres en gestion directe et le transfert des personnels qui y travaillent, comme elle s'y était engagée dans la COG⁴¹. En 2008, les équipements en gestion directe regroupent encore 2 512 postes budgétaires.

Recommandation n°18 : Inclure le budget de gestion de l'action sociale dans un budget unique, lui assigner les objectifs de productivité fixés à l'ensemble de la branche et accélérer le désengagement de la gestion directe

³⁹ La gestion du processus ne mobiliserait plus que 13 agents en ETP contre 80 environ actuellement (charges de personnel directes et indirectes).

⁴⁰ Voir l'annexe sur la restructuration du réseau.

⁴¹ Article 13. Les CAF géraient encore 356 équipements en gestion directe au 31 décembre 2005.

[233] Au final, les leviers identifiés pour améliorer la productivité de la branche auront un impact majeur sur les métiers exercés par les agents : la modernisation des procédures modifie le métier de technicien conseil ou de vérificateur, la mutualisation des fonctions fait évoluer les métiers exercés notamment par les fonctions support dans les caisses. Ces évolutions devront être accompagnées par une politique de formation pilotée par la caisse nationale. L'investissement dans la formation sera d'autant plus nécessaire avec l'accélération du remplacement de techniciens partant en retraite au cours de la COG et la mise en œuvre du RSA.

3.2.2.4. La mise en œuvre du RSA va entraîner une augmentation significative de la charge de travail

[234] Les évolutions, réglementaires ou autres, dans le domaine de la famille qui pourraient intervenir sur la période 2009-2012 sont susceptibles de peser sur la charge de travail de la branche : la mission s'est uniquement intéressée au revenu de solidarité active, le droit à la garde d'enfant – autre possible évolution de la réglementation – n'étant qu'à peine ébauché.

[235] Pour les besoins de la prévision, la charge de travail peut être approchée par l'évolution du nombre d'allocataires, malgré les limites connues de cet indicateur. Hors RSA, on peut faire l'hypothèse que le nombre d'allocataires (noyau dur comme pondérés) de la branche restera relativement stable sur la période de la prochaine COG, dans le prolongement de la période récente. L'enjeu principal pour la charge de travail future des CAF réside donc dans le projet de revenu de solidarité active.

[236] Selon le projet de loi en cours de discussion en octobre 2008, les CAF assurent le service du RSA et peuvent instruire le droit au RSA. La CNAF estime que la mise en œuvre du RSA dans ces conditions va se traduire par 800 000 nouveaux allocataires pour la branche famille.

[237] Sur la base de cette hypothèse, la caisse nationale a procédé au chiffrage du surcoût ponctuel entraîné par la mise en place du RSA et des surcoûts annuels de la gestion du dispositif pour la branche :

- le surcoût ponctuel de mise en place du RSA est estimé à 1093 ETP et 46,7 M€
- le surcoût annuel est estimé à 1 961 ETP soit environ 8% des effectifs du budget de gestion administrative. Le coût de gestion annuel est estimé à 100 M€.

[238] Ce chiffrage fait l'hypothèse que les CAF assurent l'instruction administrative des 3,1 millions de dossiers de RSA. L'instruction représente environ 500 ETP de surcoût ponctuel et 300 ETP de surcoût annuel. Le projet de loi RSA permet à l'ensemble des caisses de prendre en charge l'instruction mais ne leur confie pas l'exclusivité de cette mission. L'instruction pourra continuer d'être effectuée par les services des communes (CCAS) ou des conseils généraux même si la part des dossiers instruits par les CAF va probablement devenir prépondérante.

[239] L'objectif de certification des comptes devrait également entraîner un surcroît de charge de travail.

Recommandation n°19 : Tenir compte de la charge de travail supplémentaire représentée par le RSA pour fixer l'évolution prévisionnelle des effectifs sur la période de la convention

3.2.2.5. Le rythme des départs en retraite facilite l'exploitation des marges de manœuvre

[240] Selon les hypothèses, la mission a estimé les marges de productivité du réseau entre 1 500 et 2 200 ETP environ sur le seul budget administratif des CAF. La mission estime en outre qu'un objectif de productivité devrait être fixé au budget de l'action sociale. Ainsi, un objectif de 6% de gains de productivité fixé à l'action sociale sur la durée de la COG signifierait environ 500 postes libérés en ETP. Les économies dépasseraient donc les chiffrages issus des scénarios de productivité.

- [241] Le surcoût annuel de gestion du RSA est estimé à 2 000 ETP environ. Selon l'hypothèse qui est retenue au final concernant les gains de productivité à réaliser sur la gestion administrative et l'action sociale, la mise en œuvre du RSA se traduirait donc par une absorption partielle ou totale de ces gains de productivité. Toutefois, même une stabilité globale des emplois sur la durée de la COG ne signifiera pas que la structure des emplois sera figée : il sera nécessaire d'organiser le transfert d'ETP des fonctions analysées dans ce rapport comme devant produire des économies vers les tâches liées à la mise en œuvre du RSA.
- [242] Ce transfert sera facilité par le rythme des départs en retraite. Selon les estimations de la CNAF, le nombre de départs en retraite sur les années 2009-2012 devrait être d'environ 4600 agents, dont 3500 pour le seul budget de gestion administrative⁴².
- [243] La prise en charge du RSA nécessitera d'anticiper les remplacements de départs en retraite, de l'ensemble de la branche et d'engager un effort de formation important. L'exigence de formation devrait conduire à anticiper les recrutements pour y répondre et répartir les efforts de productivité sur la période en en tenant compte⁴³.

Recommandation n°20 : Accompagner la mise en place du RSA par l'anticipation des recrutements et un effort de formation qui doit faciliter, plus largement, l'adaptation de l'ensemble des métiers à la modernisation de la branche

3.2.3. La restructuration du réseau doit être menée à bien d'ici la fin de la COG

- [244] Le constat d'une augmentation des écarts de coûts entre petites et grandes caisses plaide pour une accélération des restructurations du réseau afin de conférer une taille critique à des fonctions dispersées actuellement dans des caisses locales de tailles très différentes.

3.2.3.1. Le pilotage de la départementalisation doit être renforcé

- [245] La comparaison avec la départementalisation des URSSAF, plus avancée que celle du réseau des CAF, est riche d'enseignements sur les principes de pilotage de la départementalisation qui pourraient être inscrits dans la future COG.
- [246] La COG doit ainsi être l'occasion d'accélérer la préparation de l'échéance de 2011 en y inscrivant le principe et le calendrier. Sur le modèle de la branche recouvrement, la caisse nationale pourrait prévoir la signature d'un CPOG commun avec les CAF d'un même département (avec objectifs et indicateurs communs). Il est également envisageable de prendre par anticipation des arrêtés de fusion avec effet différé. L'échéance de 2011 pour la fusion pourrait être avancée pour un nombre limité de caisses. Cela fournirait une première expérience utile pour la conduite des autres fusions. Les caisses concernées par l'échéance anticipée bénéficieraient d'un appui particulier de la caisse nationale. Si la décision d'anticiper la fusion de certaines CAF devait être prise, elle devrait être inscrite dans la COG.

Recommandation n°21 : Signer un CPOG commun avec les CAF d'un même département. Accélérer le rapprochement entre les caisses en précisant le calendrier des opérations à prévoir. Anticiper la fusion pour certaines caisses par rapport à l'échéance de 2011.

3.2.3.2. La mutualisation doit être une priorité de la prochaine convention

- [247] La mutualisation de certaines fonctions présente un intérêt économique (productivité) et de qualité de service (continuité du service, meilleure formation du personnel).

⁴² Hypothèse : départ en retraite à 60 ans.

⁴³ En outre, l'amélioration de la performance de la branche dans le contexte de la mise en œuvre du RSA pourrait être l'occasion de faire passer une partie des techniciens des caisses du niveau 3 au niveau 4, comme cela a été le cas en 2008.

Tableau 2 : Economies potentielles sur six activités mutualisables ou externalisables

Domaine de mutualisation	Economie potentielle estimée en M€
Achats	11 (hypothèse basse)
Editique	21,4
Numérisation	20 à 30
Paie	6
Traitement des migrants	2,4
Contentieux	16
Total des six domaines étudiés	76,8 à 86,8

Source : Mission IGAS / données issues de la D2R CNAF

[248] La convention devrait être l'occasion pour la branche de revoir profondément sa politique de mutualisation. L'échec du schéma directeur de mutualisation doit amener sa révision en profondeur dès 2009. La procédure actuelle fait courir un risque d'aggravation des retards déjà constatés, alors même que la direction de la CNAF dispose des attributions nécessaires pour mettre en œuvre la mutualisation. En effet, aux termes de l'article L.216-2-1 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration national définit « les orientations relatives à l'organisation du réseau ». Sur la base de ces orientations, le directeur de la CNAF « peut confier à un ou plusieurs organismes de la branche la réalisation de missions ou d'activités relatives à la gestion des organismes, au service des prestations et au recouvrement ». Une convention est alors signée entre le directeur de la caisse nationale et les organismes en question. En outre, les directeurs des organismes locaux ou régionaux « peuvent déléguer à un organisme local ou régional la réalisation des missions liées à leur gestion » après approbation du directeur de la CNAF.

[249] La généralisation des mutualisations est donc de la responsabilité de la direction de la CNAF. Il est dès lors souhaitable de simplifier les procédures complexes du schéma directeur actuel : la direction de la CNAF doit pouvoir prendre les décisions de mutualisation pertinentes sans passer nécessairement par le formalisme de toutes les étapes prévues dans le schéma actuel.

Recommandation n°22 : Simplifier le schéma directeur de mutualisation pour faciliter les décisions de généralisation des mutualisations qui relèvent de la direction de la CNAF

[250] Sur la base des travaux techniques déjà réalisés depuis trois ans, la COG pourrait fixer un socle de quatre ou cinq fonctions qui devraient être obligatoirement mutualisées à un échelon variable (national, régional, interrégional) selon les fonctions. Le travail sur les mutualisations ne doit pas occulter l'intérêt représenté par l'externalisation de certaines fonctions. Du reste, certains groupes de travail du projet prioritaire n. 9 ont déjà souligné l'intérêt des solutions d'externalisation (éditique).

Recommandation n°23 : Intégrer dans la COG un objectif de généralisation des mutualisations et/ou externalisations qui ont fait l'objet d'études techniques au cours de la convention qui s'achève, et assortir cet objectif d'un calendrier précis de généralisation sur la durée de la COG

- [251] La signature de la COG peut aussi être l'occasion d'identifier de nouvelles fonctions potentiellement mutualisables ou externalisables. Ainsi, alors que les objectifs de mutualisation de la COG précédente étaient concentrés principalement sur la gestion administrative, la nouvelle convention peut être l'occasion de mutualiser des fonctions de gestion de l'action sociale. Cela concerne en particulier le contrôle des équipements, pour lequel une partie des caisses n'a actuellement pas la taille critique ni l'expertise suffisante. La gestion de l'action sociale (liquidation des prestations de services, contrôles) pourrait ainsi être mutualisée, par exemple au niveau de la région administrative, la caisse nationale fixant les normes de compétences et d'effectifs sur les métiers de contrôleurs ou de liquidateurs dans ces services. Cette mutualisation créerait des économies d'échelle et améliorerait le degré d'expertise du personnel, qui pourrait rester localisé dans les caisses locales.

Recommandation n°24 : Fixer dans la convention de nouveaux objectifs de mutualisation et notamment un objectif de mutualisation de la gestion de l'action sociale (liquidation et contrôle) entre caisses locales

- [252] La mutualisation peut encore être renforcée en matière informatique. La concentration technique peut être menée à son terme sur la prochaine COG, notamment par la mise en place d'une architecture unique. La gestion électronique des documents doit aussi être unifiée au niveau national. Au-delà des solutions techniques, la mission estime que l'organisation du réseau elle-même n'est pas intangible. En premier lieu, la fusion des CERTI et des CNEDI serait un facteur de simplification du réseau. En second lieu, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence du maintien de huit CERTI distincts dans un contexte de concentration technique. L'évolution du réseau des CERTI est rendue difficile par l'existence des conseils d'administration. L'évolution du réseau informatique doit être analysée dans le cadre de l'audit de la fonction informatique proposée par la mission (*cf. infra*).

3.3. Les missions de la branche doivent être mises en cohérence dans une offre globale de services

3.3.1. La séparation entre la gestion des prestations légales et l'action sociale se justifie de moins en moins au regard de la nécessité de fournir aux allocataires une offre globale

- [253] La volonté de prendre en compte l'ensemble des besoins de allocataires de la branche, qu'ils soient bénéficiaires de prestations légales et/ou de prestations d'action sociale correspond à la mention inscrite dans la COG en cours qui vise à assurer une offre globale de service dans le cadre de territoires : chaque Caf est ainsi invitée à définir des circonscriptions géographiques « *dans laquelle est formalisée une offre de service globale* ». De fait, toutes les grandes missions de la branche (famille, logement, solidarité) mobilisent à la fois le versement de prestations légales et l'action sociale de la branche. La distinction traditionnelle entre action sociale et prestations légales ne paraît plus pertinente pour traiter la situation individuelle de chaque allocataire.
- [254] Le souhait d'assurer une offre globale aux allocataires a déjà amené certaines caisses locales à supprimer la distinction entre leurs services d'action sociale et de gestion des prestations. Cette fusion a déjà été accomplie au niveau de la caisse nationale avec la création de la direction des politiques familiales et sociales. En outre, les prestations de service, qui constituent une part toujours croissante du budget de l'action sociale, sont assimilables davantage à des prestations légales qu'à des prestations traditionnelles d'action sociale, ce qui questionne la séparation établie historiquement entre ces deux domaines.

- [255] Ce rapprochement entre les prestations d'action sociale et les prestations légales, constaté par la mission dans les caisses qu'elle a visitées, est confirmé par le travail effectué au niveau national par le projet prioritaire n. 2 (PP2). Ce projet visait à tirer les conclusions de la loi organique relative aux lois de finances pour la présentation des grandes missions de la branche conformément à l'article 30 de la COG : *« la CNAF conduit sur la durée de la COG, une étude pour adapter la présentation des budgets selon une approche s'inspirant des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances afin de mieux mettre en évidence les objectifs, les bénéficiaires, les coûts et les résultats des missions accomplies ainsi que de rendre plus lisible l'impact des politiques menées »*.
- [256] Ce travail de réflexion s'est appuyé en particulier sur le programme de qualité et d'efficience Famille qui contient à la fois une présentation du domaine de la famille par grandes missions et la mention d'indicateurs d'impact des politiques familiales. A titre d'exemple, le PQE pour 2009 retient 4 objectifs généraux pour la politique familiale, qui ne se réduit évidemment pas à l'action de la branche famille : contribuer à la compensation financière des charges de famille ; aider les familles vulnérables ; aider à la conciliation entre vie familiale et professionnelle ; garantir la viabilité financière de la branche famille.
- [257] Le PP2 a analysé les forces et les faiblesses de la branche dans chacune de ses grandes missions. En s'inspirant de l'architecture LOLF, le projet prioritaire propose de retenir une présentation de l'action de la branche autour de trois missions et six programmes :
- une mission famille et enfance
 - un programme « contribution à la compensation financière des charges de famille »
 - un programme « conciliation vie familiale/vie professionnelle »
 - un programme « accompagnement des familles dans leur fonction parentale et éducative »
 - une mission logement
 - un programme « accès et maintien dans le logement décent des familles à revenu modeste »
 - une mission solidarité et intégration
 - un programme « soutien aux personnes handicapées »
 - un programme « lutte contre la pauvreté et incitation au retour à l'emploi »
- [258] Cette présentation des missions présente plusieurs intérêts. Elle aboutit à une vision de l'action de la branche en termes de missions et d'objectifs stratégiques et non plus de séparation entre action sociale et prestations légales. En outre, elle ne limite pas l'action de la branche famille à la politique familiale au sens strict. A cet égard, la mission partage l'idée que le repli sur la seule politique familiale n'est pas un scénario à privilégier même s'il s'agit de la mission où la branche doit affirmer son rôle de pilote.
- [259] La détermination d'une offre globale de services pourrait amener à réinterroger la séparation entre les fonds de financement actuels : fonds national de l'action sociale (FNAS), fonds national des prestations familiales (FNPF), fonds national de gestion administrative (FNGA). Pour mener à son terme la logique de la LOLF, il serait ainsi envisageable de lier les grandes missions de la branche et les moyens qui y sont affectés. En effet, la séparation actuelle entre FNAS, FNPF et FNGA se justifie de moins en moins si, d'une part, une proportion toujours plus importante du FNAS est consacrée aux prestations de services « quasi-légales » et, d'autre part, une part importante des effectifs du FNAS est consacrée à des tâches de gestion de l'action sociale qui sont proches de tâches administratives.

[260] Une réflexion est en cours à la caisse nationale sur une évolution budgétaire qui répartirait désormais les crédits par grande mission. Trois fonds correspondant aux trois missions famille, logement et solidarité/insertion seraient institués, comprenant chacun les dépenses et les recettes qui y sont relatives. Chaque fonds ferait masse de l'ensemble des moyens humains et financiers consacrés à la réalisation d'une grande mission. Le gestionnaire disposerait ainsi de marges de manœuvre liées à la fongibilité des crédits interne à chaque mission. Ainsi, la mission famille comprendrait en dépenses les allocations familiales, mais aussi la prestation de service petite enfance, les CEJ, une partie du travail social... Tous les moyens de gestion seraient rassemblés dans un quatrième fonds afin d'identifier la performance économique de la branche.

[261] Cette réflexion, qui en est encore à ses débuts au sein de la branche, est intéressante mais plusieurs questions ne sont pas tranchées à l'heure actuelle :

- la structuration en fonds par grande mission aboutira à rassembler dans un même fonds des dépenses évaluatives (prestations légales) et des dépenses limitatives (action sociale) ce qui pose la question de la fongibilité entre ces dépenses au sein d'un même fonds ;
- la question de la subdivision des missions en programmes est posée, notamment pour faire apparaître, dans la mission famille, les moyens consacrés à l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle (là encore, cela aurait des implications sur la fongibilité des crédits, à assurer au niveau du programme ou de la mission) ;
- la répartition de certaines activités entre les trois fonds d'intervention ne paraît pas évidente : ainsi, le travail social a vocation à appartenir aux trois fonds famille, logement et solidarité et à être réparti entre ces fonds selon une clé à déterminer ;
- la répartition des activités entre les trois fonds devra apparaître au niveau de chaque caisse de base, ce qui pose la question de l'hétérogénéité de leurs politiques d'action sociale aujourd'hui.

3.3.2. L'offre globale de services suppose un socle national étendu à l'action sociale et des contrats territoriaux avec les collectivités territoriales

3.3.2.1. Un socle minimum de service commun à l'ensemble des CAF doit être élaboré par la CNAF

[262] Aujourd'hui, la caisse nationale détermine un socle de service ciblé essentiellement sur la gestion des prestations et non sur l'action sociale. Ce socle, fixé dans la convention et intégré dans l'intéressement versé aux personnels des caisses, s'est avéré être une incitation puissante à l'amélioration de la qualité de service dans les caisses. Cette méthode pourrait être reproduite pour l'action sociale afin d'assurer un réel pilotage et une homogénéité de la mise en œuvre de cette politique. En action sociale, le socle de service comprendrait des obligations de faire pour chaque caisse : des indicateurs quantitatifs pourraient être intégrés (entretien avec un pourcentage minimum des allocataires de l'API) ; la mise en œuvre dans les caisses d'un référentiel national des activités du travail social pourrait aussi faire l'objet d'une disposition du socle.

[263] La fixation d'un socle national de services en action sociale permettrait de remédier à l'hétérogénéité des politiques menées actuellement qui posent des problèmes d'équité entre allocataires. Ce socle permettrait aussi de prévenir les craintes de « sacrifice de l'action sociale » qui expliquent les réticences, répandues dans la branche, envers toute révision de la séparation budgétaire historique entre budgets d'action sociale et des prestations. Une caisse ne pourra pas renoncer à réaliser les objectifs nationaux attachés à l'action sociale si ceux-ci sont intégrés dans un socle qui s'impose à elle.

[264] Le socle national de services correspondrait aux crédits des caisses hors fonds propres. Un socle complémentaire serait proposé aux caisses pour permettre l'adaptation de l'action sociale aux réalités locales : chaque caisse choisirait, dans ce socle complémentaire, les priorités qu'elle souhaite mettre en œuvre, et les financerait sur ses fonds propres. Le cadrage du socle complémentaire serait effectué lors de la négociation du contrat pluriannuel de chaque caisse avec la caisse nationale. L'action sociale serait ainsi pilotée nationalement tout en préservant des marges de manœuvre locales pour traiter des situations diverses : expérimentation d'un dispositif, contexte local particulier du fait de la population ou du territoire...

Recommandation n°25 : Revoir le socle national de services pour y intégrer des objectifs relatifs à l'action sociale. Distinguer, dans le socle national, un socle de base homogène sur tout le territoire et un socle complémentaire permettant l'adaptation aux réalités locales

3.3.2.2. Des contrats territoriaux devraient assurer la cohérence entre l'offre globale de service de la branche et celle de ses partenaires

[265] Les objectifs fixés dans la COG visant au renforcement du partenariat avec les collectivités locales n'ont pas été réalisés. Le principe de l'élaboration des schémas départementaux de services aux familles, voire d'un contrat territorial global avec les collectivités locales sur le domaine d'intervention de la branche, paraissait pourtant pertinent. Un projet prioritaire a analysé les contours du contrat territorial global, de sorte que la mise en œuvre de ce contrat pourrait intervenir dès le début de la prochaine convention⁴⁴. Dans les réflexions menées dans la branche, il est envisagé un contrat à deux niveaux : un contrat global avec le conseil général partageant un diagnostic et établissant un schéma départemental de services aux familles ; des contrats opérationnels avec le niveau communal ou intercommunal destinés à la mise en place d'une offre de service cohérente.

[266] Face au risque de multiplication des schémas et contrats, la mission estime que la contractualisation envisagée doit intégrer l'ensemble des partenaires de la caisse locale dans un contrat unique. Cela permettra de partager avec eux un diagnostic territorial et d'améliorer la lisibilité de leurs actions respectives.

[267] Un contrat-type devra être fixé au niveau national :

- une partie commune précisera le périmètre de l'offre globale de service que la branche s'engage à assurer sur chaque territoire ; le périmètre de cette offre aura été déterminé en concertation avec les conseils généraux (cf. supra) ;
- une partie spécifique prévoira la déclinaison locale des objectifs nationaux (exemple : accueil de la petite enfance), voire des actions spécifiques en fonction de particularités locales.

[268] Un tel contrat, facilitant le pilotage national de l'action sociale, permettra la conservation de marges de manœuvre au niveau local. Le contrat global devra intégrer certains sujets sensibles, comme le désengagement de structures en gestion directe, dans une négociation globale avec les collectivités.

Recommandation n°26 : Lancer dès 2009 une expérimentation sur un nombre significatif de caisses d'un contrat territorial global entre les CAF et les collectivités locales (conseil général et niveau intercommunal ou communal)

⁴⁴ Le 16 septembre 2008, la commission d'action sociale s'est prononcée pour le lancement de l'expérimentation en 2009.

- [269] La signature de contrats globaux avec les partenaires est cohérente avec l'idée, envisagée par la branche, d'une fixation d'une seule enveloppe limitative de toutes les prestations de service par caisse, dont la PSU. La détermination d'une enveloppe limitative incluant la PSU aurait un intérêt évident pour la maîtrise financière de l'évolution du FNAS.
- [270] Toutefois, la fongibilité budgétaire qui serait assurée au sein de cette enveloppe affaiblirait le pilotage national en permettant aux caisses locales de retrouver de larges marges de manœuvre. Cette difficulté pourrait être pour partie résolue par la fixation, par la CNAF, de fourchettes encadrant les marges de fongibilité des caisses. Le pilotage par les CAF de leur enveloppe locale suppose en outre qu'elles soient suffisamment outillées à la fois en termes de prévision budgétaire et de recueil d'informations auprès de leurs partenaires. Or, les points faibles sont nombreux dans ce domaine, notamment du fait des lacunes de SIAS. Enfin, la mise en place d'une enveloppe locale fongible poserait la question du devenir des fonds propres, qui constituent également une enveloppe locale à la discrétion des caisses. Seule l'intégration des fonds propres dans l'enveloppe locale fongible serait cohérente avec la volonté de simplification des financements locaux. Cela obligerait les caisses locales à assurer une synergie, pas toujours garantie actuellement, entre les prestations de service et l'utilisation de leurs fonds propres.
- [271] Au final, la mission estime qu'une enveloppe globale fongible requiert plusieurs préalables. Les outils de pilotage, de prévision budgétaire et de contrôle dans les CAF devront être renforcés. Les marges de manœuvre locales sur l'enveloppe devront être encadrées nationalement par la fixation de fourchettes. Enfin, la branche devra s'engager à intégrer les fonds propres des caisses dans cette enveloppe.

3.3.3. L'évolution vers une offre globale de services suppose que le champ de compétences de la branche en action sociale soit clarifié

- [272] Malgré son intérêt, le travail de présentation de l'action de la branche en « mode LOLF » ne règle pas dans le détail les questions relatives aux compétences de la branche, et en particulier le champ très large de l'action sociale des caisses aujourd'hui. Par exemple, le fait de fixer un programme « accompagnement des familles dans leur fonction parentale et éducative » ne répond pas aux questionnements exprimés dans les caisses elles-mêmes sur l'intérêt du financement de l'aide à domicile ou des aides aux vacances. Or, la détermination d'une offre globale de services n'a de sens que si des arbitrages clairs sont faits sur ce qui relève ou non des missions de la branche famille et donc sur le champ de l'action sociale.
- [273] Pousser à son terme la logique de l'offre globale conduit à poser des questions institutionnelles (quel doit être le devenir de l'action sociale décentralisée) et financières (les domaines d'intervention peuvent-ils se multiplier dans un contexte de forte contrainte financière). Dans chaque domaine de l'action sociale, les évolutions nécessaires doivent être étudiées à l'aune de la valeur ajoutée des CAF.

3.3.3.1. Plusieurs scénarios existent en matière d'accueil de la petite enfance

- [274] La politique d'accueil de la petite enfance sera lourdement impactée par l'organisation d'un droit à la garde d'enfant a fortiori s'il est opposable. La mission n'a pas étudié l'incidence d'une telle réforme sur la branche elle-même. Toutefois, si le droit à la garde d'enfant s'exerçait sous la forme d'une compensation financière, rien n'empêcherait que la branche assure cette compensation et reste le financeur de la politique d'accueil de la petite enfance. Le statu quo qui en résulterait ne permettrait pas de progresser dans la clarification des compétences aujourd'hui fortement imbriquées entre les collectivités territoriales, la branche et l'Etat.

[275] Si le droit à la garde d'enfant se traduisait par une place d'accueil, il faudrait que celui qui serait chargé d'honorer le droit soit le maître d'œuvre et l'opérateur des politiques relatives à l'accueil de la petite enfance et qu'il rassemble l'ensemble des compétences qui s'y rapportent : dès lors, il conviendrait de choisir entre la branche famille et les collectivités territoriales (et plus vraisemblablement les communes ou intercommunalités). Dans ce second scénario, la branche pourrait donc être consacrée comme chef de file dans la mission d'accompagnement des jeunes enfants, comme elle en nourrit le projet.

[276] Quel que soit le mode d'organisation retenu, il est nécessaire d'identifier les missions à remplir pour mieux structurer et programmer l'offre d'accueil sur le territoire départemental. La mission n'a pas souhaité, dans la mesure où une telle évolution ne procède pas de la COG mais de choix politiques nationaux, traiter la question de la réforme des missions de la branche au-delà des développements qui précèdent (par exemple, transfert éventuel aux CAF de l'agrément des assistantes maternelles ou encore autorisation d'ouverture des structures d'accueil de la petite enfance).

3.3.3.2. La branche, appuyée par l'Etat, doit organiser le nécessaire désengagement des gestions directes et se donner les moyens de veiller au respect de cet objectif par les caisses

[277] L'actuelle COG, comme la précédente, ont affirmé, avec plus ou moins de force, la nécessité d'un renoncement aux gestions directes. Cette exigence est posée depuis plus longtemps encore s'agissant des centres de vacances.

[278] Pour relancer le processus de désengagement, il est nécessaire que l'Etat affirme solennellement cet impératif : cela suppose la réécriture de l'arrêté programme du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF, qui prévoit encore dans son article 5 que « *les CAF interviennent (...) par leur gestion directe* ». Dans la branche famille, une mission d'appui de la caisse nationale devra veiller à l'examen, caisse par caisse et structure par structure, du devenir des gestions directes, dont la reprise par les collectivités locales pourrait constituer un élément de la négociation des futurs contrats territoriaux.

Recommandation n°27 : Piloter nationalement le désengagement de la gestion directe en inscrivant le principe dans la COG et en s'appuyant sur une révision par l'Etat de l'arrêté relatif à l'action sociale des CAF

3.3.3.3. Les dépenses d'animation de la vie sociale, principalement le financement des centres sociaux, doivent être évaluées

[279] La branche consacre un peu plus de 6% de ses dépenses d'action sociale (soit 226 millions d'euros en 2007), au financement des structures de proximité qui contribuent à l'animation de la vie sociale. Il s'agit principalement (91,5%) du financement des 2 062 centres sociaux agréés qui contribuent à l'animation de la vie sociale sans que leur apport soit clairement objectivé.

- [280] La mission juge nécessaire de consolider les méthodes d'évaluation et de gestion des centres sociaux que les CAF agréent. En premier lieu, l'implication des CAF doit se traduire par l'élaboration d'une méthode nationale d'évaluation des centres sociaux, tant dans leur gestion que dans la mise en œuvre de leur projet. Actuellement, un tel outil existe mais uniquement pour l'évaluation à échéance de l'agrément, en vue du renouvellement. En second lieu, la détermination d'indicateurs de suivi est un préalable à l'évaluation des effets des actions menées par les centres sociaux sur les territoires qu'ils desservent. Actuellement, le seul indicateur utilisé dans le cadre du RNDC est pour le moins grossier puisqu'il ne porte que sur l'évolution du nombre d'habitants que couvre en moyenne chaque centre social (31.253 en 2006). Comme le reconnaît d'ailleurs la CNAF, « *des aspects plus qualitatifs seraient à prendre en compte* », cet indicateur n'étant pas « *corrélé à la notion de besoin* ». Enfin, le cadre d'un futur contrat territorial global doit permettre aux CAF de peser pour obtenir la conclusion systématique de contrats d'objectifs et de financement pluriannuels entre le centre social et l'ensemble des financeurs.

Recommandation n°28 : Prévoir dans la convention une évaluation systématique par les CAF du fonctionnement et de l'impact des centres sociaux, sur la base d'une méthode et d'indicateurs fixés au niveau national

3.3.3.4. La question du devenir de l'aide à domicile doit être posée

- [281] L'aide au domicile des familles représente près de 150 millions d'euros de crédits en 2007, abondés par trois canaux distincts au sein des dépenses d'action sociale : une prestation de service pour 43 millions d'euros ; les fonds propres des CAF pour 50 millions d'euros ; et une dotation nationale dite « cas maladie » pour 56 millions d'euros.
- [282] Il s'agit d'un soutien temporaire, proposé à la famille afin de l'aider à surmonter les difficultés ponctuelles qu'elle rencontre lors d'événements provoquant des changements en son sein. L'aide financière est directement apportée à l'organisme gestionnaire qui emploie le technicien de l'intervention sociale et familiale ou l'auxiliaire de vie sociale. Environ 92 000 familles ont bénéficié de cette prestation.
- [283] Plusieurs interlocuteurs de la mission, dans des caisses locales comme à la CNAF, ont laissé entendre leurs interrogations sur l'intervention de la branche dans ce domaine. Comme l'exprime le projet prioritaire n. 3, l'aide à domicile figure parmi les domaines « *pouvant clairement faire l'objet d'un désengagement de la branche famille, si nous devons faire des choix (en termes de priorités et/ou de finances)* ». Avant d'engager la branche en ce sens, la priorité est de procéder au bilan de la réforme encore récente (2006) pour apprécier la plus-value de l'intervention des CAF. Il conviendra également de mesurer les conséquences de la coexistence, pour les associations gestionnaires, d'une logique de tarification horaire (Conseil général) avec le maintien d'un financement d'ETP par les CAF.
- [284] A minima, la branche devrait recentrer cette prestation autour de motifs d'intervention articulée avec ses priorités, notamment le soutien à la parentalité et l'accompagnement des familles vulnérables. Cette prestation est susceptible de constituer un outil pertinent dans le cadre de l'offre global de service, en articulation avec l'intervention des travailleurs sociaux.

Recommandation n°29 : Etablir un bilan de la valeur ajoutée de l'intervention des CAF sur l'aide à domicile au regard des financements alloués

3.3.3.5. Les outils d'aide à la parentalité de la branche doivent être mieux coordonnés

[285] Près de 50 millions d'euros sont mobilisés au titre des dispositifs d'aide à la parentalité : médiation familiale, les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) et les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP). Le principal poste de dépenses (24 millions d'euros) porte sur l'accompagnement à la scolarité, à travers les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité.

[286] Une clarification est nécessaire en matière de contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS). Il s'agit de tenir compte d'un environnement institutionnel qui a considérablement évolué ces dernières années et qui a vu se développer des prises en charges alternatives parfois redondantes avec les CLAS :

- les dispositifs « réussite éducative » dans le cadre de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale ;
- les dispositifs pilotés par l'éducation nationale et intégrant une part significative de soutien et d'aide scolaire (ambition réussite ; accompagnement éducatif ; école ouverte pendant les vacances)

[287] Dès lors, le pilotage des différents dispositifs qui participent à la politique de soutien à la parentalité gagnerait en efficacité s'il était intégré au sein d'une instance unique permettant la coordination avec les autres intervenants sur ce champ : DDASS, Conseil général, Education nationale. L'intégration de l'ensemble des dispositifs en question au sein d'un Comité départemental d'accompagnement de la parentalité a déjà été expérimentée dans certains départements. La mission préconise d'évaluer rapidement ces expérimentations et de les généraliser le cas échéant. Dans le cadre de cette approche partenariale, la CNAF doit envisager une redéfinition du contenu de la prestation de service CLAS : aujourd'hui, les CAF soutiennent des enfants en difficulté scolaire indifféremment à la situation de leurs parents, alors qu'il serait envisageable de cibler davantage l'action de la branche famille sur des publics ou des territoires prioritaires.

Recommandation n°30 : Evaluer l'expérimentation des comités départementaux d'accompagnement à la parentalité et la généraliser le cas échéant

3.3.3.6. Les aides financières individuelles doivent faire l'objet d'un encadrement national

[288] Plusieurs pré-requis apparaissent indispensables et devront être déployés dans le cadre de la future COG. Il s'agit d'abord de la réalisation effective d'une évaluation nationale des aides financières par la branche, et de la définition nationale de ce qui relève ou non du champ des AFI avec pour conséquence la mise en conformité des règlements locaux d'action sociale. Cette démarche serait utilement renforcée par l'expression par l'Etat d'attentes claires. Deux vecteurs juridiques sont mobilisables à cette fin : l'adaptation de la rédaction de l'arrêté programme relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales ; le contenu même de la future COG.

[289] Le nécessaire abandon des aides automatiquement distribuées aux allocataires sans analyse préalable de leurs besoins doit également être mené à son terme. Ce désengagement a été largement amorcé depuis plusieurs années mais quelques caisses continuent à verser des prestations extra-légales aux familles ayant à charge des enfants étudiants, apprentis ou scolarisés dans l'enseignement secondaire. Ce type d'aide est en contradiction avec la volonté affichée et partagée par la mission de conditionner le versement des aides financières individuelles à l'existence d'un projet.

- [290] La mission partage la volonté exprimée au sein de la branche d'une attention particulière portée aux prêts. Ceux-ci représentent près du tiers des aides financières individuelles (soit environ 100 millions d'euros). Mais ils sont insuffisamment encadrés (barème, délais de remboursement...) et leurs modalités de mise en œuvre (intervention des travailleurs sociaux) doivent être clarifiées. Enfin, dans un souci de convergence entre caisses, et tout en respectant les spécificités locales, il est nécessaire d'homogénéiser les barèmes des quotients fixés par les caisses pour le versement des AFI.

Recommandation n°31 : Piloter les politiques locales de versement des aides financières individuelles : délimiter le périmètre des AFI au niveau national, mieux encadrer les prêts, homogénéiser les barèmes de versement des AFI.

- 3.3.3.7. Dans le champ du logement, l'intervention des CAF doit être rendue plus homogène par un socle national d'interventions

- [291] L'action des CAF dans le domaine du logement devrait s'intégrer dans une offre globale de services. La CNAF pourrait créer un socle commun national pour toutes les CAF encadrant notamment l'activité des travailleurs sociaux dans le domaine du logement : information des familles (soutien aux agences départementales d'information sur le logement), prévention et traitement des impayés de loyers et participation à la lutte contre le logement non décent. L'offre de service s'adressera aux familles mais également aux bailleurs pour les sensibiliser à de réactions rapides face aux difficultés des ménages.

- [292] Le traitement des familles vulnérables par les CAF plaide pour leur implication dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et pour la prise en compte de leurs objectifs dans les contrats urbains de cohésion sociale, mais leur participation doit être pilotée par la CNAF.

Recommandation n°32 : Fixer un socle national pour l'action des CAF dans le domaine du logement

- 3.3.3.8. Déterminer le contenu de l'offre globale de service en lien avec les conseils généraux

- [293] En conclusion, le rôle prééminent des conseils généraux en matière d'action sociale oblige la branche à définir son offre globale de service en partenariat avec eux. Ce partenariat devrait passer par une concertation entre la CNAF, l'Etat et l'assemblée des départements de France.

Recommandation n°33 : Concorder l'offre globale de service assurée par la branche avec l'assemblée des départements de France.

Huguette MAUSS

Isabelle YENI

Jérôme GUEDJ

Hervé LEOST

Lettre de mission

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Inspection générale des affaires sociales
2 Avr. 2008
N° 316

Paris, le - 1 AVR. 2008

Note pour

Monsieur le chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 de la CNAF et diagnostic dans la perspective de son renouvellement.

La Convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la CNAF le 2 août 2005, arrive à son terme à la fin de l'année 2008. Nous souhaitons que l'IGAS procède à son évaluation pour apprécier la réalisation des objectifs qu'elle comporte.

Dans ce cadre, la mission de l'IGAS dressera un bilan de cette convention et de l'ensemble des engagements de l'Etat et de la branche famille. Nous souhaitons toutefois que la mission IGAS concentre ses travaux sur les domaines qui constitueront les principaux axes de la prochaine convention négociée avec la CNAF, dès le premier semestre 2008, dans la perspective d'une signature avant la fin de l'année.

En effet, la prochaine convention devra conduire à améliorer l'efficacité générale de la branche famille en intégrant les gains de productivité réalisés au cours de la période conventionnelle en cours mais aussi ceux attendus par la suite, notamment grâce aux progrès réalisés en matière de dématérialisation et à une organisation plus efficiente du réseau des caisses des allocations familiales.

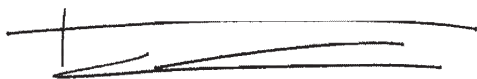
La prochaine COG doit en effet permettre la mise en place du schéma directeur de mutualisation adopté par le conseil d'administration de la CNAF en octobre 2007 et également préparer l'échéance de la départementalisation des Caf à horizon 2011. Afin d'éclairer les différents choix possibles, l'évaluation de la mission portera sur la coopération régionale entre organismes et la mutualisation des missions et des moyens, telles qu'elles ont été développées dans le cadre de la convention en cours. Elle analysera les avancées et les limites de la situation actuelle et examinera les moyens d'une meilleure organisation des Caf en fonction des nouveaux enjeux de la branche famille.

L'évaluation de la mission portera également sur les moyens de la branche nécessaires pour faire face à sa charge d'activité. La période de la prochaine COG sera marquée par la mise en œuvre de dispositifs qui auront un impact en gestion. La suppression de la déclaration commune de ressources permettra d'alléger la charge d'activité des Caf. En revanche, la mise en place du RSA et des mesures en faveur de la petite enfance impliqueront certainement une forte mobilisation de la branche. Or, la branche famille ne peut rester à l'écart des objectifs de non remplacement des départs à la retraite voulus par le Gouvernement pour le service public. Compte tenu de son diagnostic, la mission d'évaluation devra présenter les marges de manœuvre disponibles pour la branche famille.

La prochaine COG sera l'occasion de réfléchir aux orientations de la politique d'action sociale de la branche. La COG 2005-2008 a été marquée par d'importants dépassements du budget du FNAS en 2005 et 2006, qui ont conduit à la création du Contrat enfance - jeunesse. La mission examinera les moyens d'assurer le respect du plafond de dépenses d'action sociale. Son évaluation pourra utilement porter sur les modes de financements de l'action en faveur de la petite enfance et donner des pistes pour l'avenir, qui devront s'articuler avec la réflexion actuelle sur la mise en œuvre du droit de garde opposable. La mission analysera aussi la cohérence des divers domaines d'intervention de l'action sociale de la branche famille et son positionnement par rapport à ses nombreux partenaires.

Enfin, la mission intégrera autant que possible les éléments de constat et de proposition dégagés par la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) dans le champ des politiques de la famille.

Compte tenu de la nécessité de signer cette convention avant la fin de l'année 2008, des délais de négociation et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclairer les choix à faire, le rapport devra être remis au plus tard en juin 2008.



Xavier BERTRAND



Eric WOERTH

Liste des personnes rencontrées

Cabinet de la Secrétaire d'Etat à la famille

François CHIEZE, directeur du cabinet

Frédéric AMAR, directeur adjoint du cabinet

Jacques SIMBSLER, conseiller technique

Direction de la sécurité sociale

Dominique LIBAULT, directeur

Raymonde TAILLEUR, directrice de projet

François GODINEAU, sous-directeur de la gestion et des systèmes d'information

Jean-Luc IZARD, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Marie DAUDE, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Florent MANGIN, chef du bureau de gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale

Sophie MARTINON, chef du bureau prestations familiales et aide au logement

Annie HENRION, chef du bureau des systèmes d'information

Laurence MAZELIER, bureau des systèmes d'information

Direction du Budget

Noël CORBIN, chef du bureau solidarité et intégration

Mme ALVAREZ, bureau des comptes sociaux

Fabrice MASI, bureau solidarité et intégration

Direction générale de l'action sociale

Jean-Jacques TREGOAT, directeur général

Nora HADDAD, bureau enfance et famille

Services déconcentrés

DRASS de Bourgogne

Patrice RICHARD, DRASS de la région Bourgogne

Françoise BESSE, chef du service protection sociale

Philippe DROUIN, cellule famille, recouvrement et RSI

Caisse nationale d'allocations familiales

Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration

Hervé DROUET, directeur général

Philippe GEORGES, directeur général

Jacques LUCBEREHL, directeur général adjoint

Direction des ressources du réseau

Gilles CHAPPAZ, directeur des ressources du réseau

Michèle BALESTRA, responsable du département de la gestion budgétaire et immobilière

Michel EMERY, responsable de la mission maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Marie-Christine PELISSOU, sous-directrice du développement des ressources humaines

Direction de l'évaluation et de la stratégie

Daniel BEQUIGNON, directeur de l'évaluation et de la stratégie

Catherine COLLOMBET

Marie CROUZETTE

Direction des politiques sociales et familiales

Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiales et sociales

Olivier MANIETTE, responsable du département des gestions et du financement de l'action sociale

Sylvie LE CHEVILLIER, responsable du département enfance et parentalité

Laurent ORTALDA, pôle petite enfance

Véronique DELAUNAY, pôle famille, jeunesse et parentalité

Mme RODIER, pôle pilotage des prestations de service

Direction du système d'information

Gérard RUSSEIL, directeur des services informatiques

Agence comptable

Dominique ALFONSI, agent comptable

Direction des statistiques, des études et de la recherche

Hélène PARIS, directrice des statistiques, de l'évaluation et de la recherche

Bernard PELAMOURGUES

Projets prioritaires

Jean-Luc BOSSU, pilote du projet prioritaire n. 5

Daniel CHARDENOUX, pilote du projet prioritaire n. 2

Christian CASTELLA, directeur évaluateur

Alain AUGER, chef du projet de départementalisation

Agence centrale des organismes de sécurité sociale

Didier MALRIC, directeur de la gestion du réseau

CAF de LILLE

Daniel FORAFO, directeur

Jean-Louis CAROULLE, agent comptable

William DE ZORZI, directeur adjoint

BOUCHARD, responsable de la cellule d'études recherches prospectives

Pierre-Henri LEJUSTE, fondé de pouvoir

Mme WARTEL-MATHON, directrice adjointe

Mme REBECCA, responsable des ressources humaines

Mme LEHOUCK, responsable de l'action sociale

Guillaume SNAET, responsable du service Gestion des prestations familiales

CAF de DIJON

Françoise BOURCIER, directrice

Valérie ROUTHIER, agent comptable

Corinne GRILLE

Béatrice LAFORET

Laurent PEDEAU, responsable de l'action sociale

Mme THYSSE, responsable de la GRH

CAF de NIORT

Marie-Claude BOUZOU, directrice

Jean-Robert HAYE, agent comptable

Laurence MARTUCHOU, responsable du projet ABM

Véronique HORTAL, contrôleur de gestion

Catherine KEROUANTON, cadre responsable d'unités territoriales

Brigitte DEBROISE, animateur référent au service prestations

CAF de PARIS

Bernard LERAT, directeur

CAF de NANTERRE

Catherine GUGENHEIM, directrice

M. LATOUR, directeur de l'action sociale

CAF de PERPIGNAN

Lucienne PINET, directrice de l'action sociale

Valérie PILLON, responsable production et développement partenarial - Direction de l'action sociale

Conseil général des HAUTS DE SEINE

Madame MAGNAN, responsable PMI

Ville de GARCHES

Madame MARTIN, maire adjoint de Garches

Conseil général des PYRENEES ORIENTALES

Lucie RAULIN, directrice en charge du schéma des solidarités et du soutien à la vie associative

Ville de PERPIGNAN

Marie-Christine TET-SALOMON, directrice de l'action éducative et de l'enfance

Dominique ALLIEN, adjoint à la directrice

Annexe 1 : synthèse des résultats des indicateurs de la COG

La convention a fixé 43 indicateurs. Seuls les 25 indicateurs d'objectifs sont analysés dans cette annexe. En effet, les 18 indicateurs de suivi de la convention n'étaient pas associés à des cibles chiffrées⁴⁵. L'analyse porte sur l'année 2007, dernière année connue de la convention.

Synthèse des 25 indicateurs d'objectif :

- objectif réalisé ou quasiment réalisé pour 12 indicateurs
- indicateur non mis en place ou cible non fixée pour 8 indicateurs
- objectif non réalisé pour 5 indicateurs.

Indicateurs de qualité de l'accueil

Nature	Cibles	Résultat
1. Indice qualité accueil physique	Dans toutes les CAF, le temps d'attente doit être inférieur à 20 mn dans au moins 85% des cas	Réalisé en 2007 (sauf deux CAF) ⁴⁶
	Dans toutes les CAF, l'amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil doit être d'au moins 32 heures en 2005, 33 en 2006, 34 en 2007 et 35 en 2008	Réalisé en 2007 (sauf deux CAF)
2. Indice qualité accueil téléphonique	Dans toutes les CAF, le taux d'appels destinés à un agent traités doit être d'au moins 85% en 2005, 86 en 2006, 88 en 2007 et 90 en 2010	Non réalisé dans toutes les CAF mais réalisé en moyenne par la branche
	Dans toutes les CAF, l'amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil doit être d'au moins 25 heures en 2005, 26 en 2006, 28 en 2007, 30 en 2008	Non réalisé dans toutes les CAF mais réalisé en moyenne par la branche

Indicateurs de traitement des dossiers

Nature	Cibles	Résultat
3. Délai de traitement inférieur à 15 j	Dans toutes les CAF, au moins 85% des pièces doivent être traitées en moins de 15 jours	Non réalisé en 2007 (19 CAF n'ont pas atteint l'objectif), mais réalisé en moyenne par la branche
4. Taux de demandes de minima sociaux traitées en moins de 10 jours	Dans toutes les CAF, 100% des demandes de minima sociaux doivent être traitées en moins de 10 jours	Non réalisé en 2007 (pour 14 CAF, le taux est inférieur à 95%)

⁴⁵ Sur la distinction entre indicateurs de suivi et d'objectif, voir l'annexe d'analyse du texte conventionnel et des indicateurs.

⁴⁶ Pour des objectifs qui devaient être atteints par 100% des CAF, la mission a choisi de les considérer comme réalisés ou quasiment réalisés quand la part des CAF les atteignant est supérieure à 95%.

Indicateurs de l'administration électronique

Nature	Cibles	Résultat
5. Taux de progression des échanges électroniques	Indicateur non mis en place	
6. Taux de progression des formalités effectuées sur Internet	Aucune cible n'a été définie	Le nombre de déclarations de ressources web a été multiplié par dix depuis 2004 pour atteindre 3,075 millions en 2007 Le nombre de demandes d'aide au logement étudiant a augmenté de 81% entre 2004 et 2007

Indicateurs de maîtrise des risques

Nature	Cibles	Résultat
7. Taux de contrôle et de sécurisation des faits générateurs	Au moins 30% de faits générateurs doivent être sécurisés	Réalisé (35,4% en 2007)
8. Taux de contrôle des aides financières individuelles	Au moins 15% des dépenses doivent être contrôlées	Réalisé (26,9% en 2007)
9. Taux de contrôle des aides financières collectives	Au moins 30% des dépenses doivent être contrôlées	Réalisé (46,5% en 2007)
10. Taux de contrôle sur place des équipements	Aucune cible n'a été définie	9% en 2007
11. Taux de couverture du référentiel de maîtrise des risques	80% de couverture en 2006 90% en 2007 100% fin 2008	Réalisé en 2007 (94%)

Indicateurs de performance économique

Nature	Cibles	Résultat
12. Part des caisses dont les dépenses sont dans les limites du crédit de référence	100% doivent respecter leur crédit de référence en 2008 hors caisse maritime	Quasiment réalisé en 2007 (99,2% des caisses ont respecté leur crédit de référence)
13. Réduction des écarts au coût d'objectif	L'écart maximum au coût d'objectif est fixé dans l'accord d'intéressement (exemple : 4% en 2007)	L'écart de 4% était dépassé par 13% des caisses en 2007

Indicateur de maîtrise du processus d'implantation de la réglementation

Nature	Cibles	Résultat
14. Respect des échéances du processus d'implantation de la réglementation	Indicateur non mis en place	

Indicateurs du système d'information

Nature	Cibles	Résultat
15. Taux de disponibilité du système d'information	99,5% de disponibilité	Réalisé en 2007 (99,8%)
16. taux de respect des échéances de traitement informatique	99,5% des échéances respectées	Réalisé en 2007 (99,9%)
17. Taux de respect des échéances et objectifs du schéma directeur du système d'information	95% d'échéances respectées durant l'année par rapport aux échéances prévisionnelles	Non réalisé en 2007 (83%)

Indicateurs d'interventions d'action sociale

Nature	Cibles	Résultat
18. Progression du nombre de places d'accueil de jeunes enfants en structure agréée	+ 29 600 places agréées en 2008 par rapport à 2005	Réalisé en 2007 (+ 22 277 places agréées par rapport à 2005)
19. Nombre de structures d'accueil des jeunes enfants suivies par tableau de bord	100% des établissements doivent être suivis en 2008	Indicateur non disponible
20. Evolution du nombre de familles bénéficiaires d'un processus de médiation	+30% en 2008 par rapport à 2005	+35% en 2007 par rapport à 2006 (mais chiffre fiabilisé seulement en 2007)
21. Part des bénéficiaires d'API ayant bénéficié d'un entretien avec un travailleur social de la	Indicateur non mis en place	

CAF		
22. Evolution du nombre de CAF ayant mis en place un traitement des impayés de loyer	100% des caisses devront avoir mis en place la procédure en 2008	Quasiment réalisé (96% des caisses en 2007)
23. Evolution du nombre de CAF ayant mis en place des diagnostics des situations d'indécence du logement	100% des caisses devront avoir mis en place la procédure en 2008	Non réalisé (89% des caisses en 2007)

Indicateurs financiers d'action sociale

Nature	Cibles	Résultat
24. Dispersion entre les CAF de la part des fonds propres consacrée aux aides financières individuelles	Indicateur non mis en place	
25. Dispersion entre les CAF de la part des fonds propres d'action sociale consacrée aux équipements et services en gestion directe	Indicateur non mis en place	

Annexe 2 : analyse de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008

1. UNE CONTINUITE AVEC LA COG PRECEDENTE QUI BRIDE PARFOIS LES AMBITIONS DE LA NOUVELLE CONVENTION

1.1. Les grandes priorités de la convention précédente ont été maintenues

1.1.1. Une continuité dans les priorités de la branche

[294] La convention signée en 2001 fixait comme « *objectif prioritaire d'amener tous les organismes au niveau d'une offre de service homogène sur l'ensemble du territoire* ». Cette priorité à la qualité de service se fondait notamment sur le principe d'un socle d'engagements de service à réaliser dans la branche. Ce socle est maintenu dans la COG de 2005 qui le rend plus précis et plus ambitieux dans certains domaines : ainsi, le délai de traitement des demandes est ramené à 15 jours au maximum dans 85% des cas pour toutes les caisses (contre trois semaines dans la COG précédente).

[295] L'objectif de promouvoir une « *action sociale adaptée aux besoins des familles* » est un second domaine de continuité entre les deux conventions. Dans les deux textes, les articles relatifs à l'action sociale énumèrent l'ensemble des champs d'intervention de la branche famille sans véritable hiérarchisation : soutien à la parentalité, logement, accompagnement des familles vulnérables, mais aussi politique de vacances, foyers de jeunes travailleurs... L'objectif de désengagement de la gestion directe est repris d'une convention sur l'autre⁴⁷. A la différence de la convention précédente, le texte de 2005 fixe un objectif de meilleur ciblage des prestations de service pour permettre une offre minimale sur les territoires qui en sont dépourvus. La COG intègre aussi un objectif de clarification des domaines d'intervention des professionnels de l'action sociale, ce qui répond à des interrogations formulées par le rapport IGAS de 2004 sur les missions exercées par les travailleurs sociaux.

[296] La continuité des objectifs concerne aussi les fonctions transversales de la branche :

- l'amélioration du suivi et du pilotage des contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion avec les caisses locales est souhaitée dans les deux conventions, ce qui renvoie aux difficultés, pour la caisse nationale, de piloter efficacement un réseau de 123 caisses
- en matière de ressources humaines, la convention de 2005 maintient l'objectif d'une gestion plus efficace des dirigeants et d'un développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les moyens pour y parvenir sont précisés par rapport à la convention précédente (réalisation d'une enquête nationale auprès des salariés et de divers guides méthodologiques).
- l'amélioration de la communication à destination du public et des allocataires fait également l'objet d'articles très semblables dans les deux conventions.

⁴⁷ L'article 11 de la convention de 2001 affirme déjà que « les CAF n'ont pas vocation à assurer ce mode de gestion », sauf exception.

1.1.2. Une continuité dans les engagements partenariaux de l'Etat et de la CNAF

[297] Les engagements d'amélioration des relations entre l'Etat et la branche occupent deux articles similaires dans les deux conventions. Le premier article prévoit d'associer la CNAF à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation. L'Etat s'engage à associer la caisse nationale le plus en amont possible à l'examen des projets importants de réforme ayant un impact sur la branche. Il s'engage également à respecter « *les délais nécessaires à la bonne mise en place des textes* ». Le second article prévoit que l'Etat et la CNAF mettent en œuvre un programme de simplification de la réglementation.

[298] L'inscription de ces deux objectifs dans les conventions successives témoigne des difficultés récurrentes que constituent les relations entre la branche et l'Etat dans la mise en œuvre de la réglementation. La branche estime en effet ne pas être toujours suffisamment associée aux réformes, et ne pas toujours disposer des délais nécessaires pour l'intégration de la réglementation dans le système d'information. Les deux articles en question de la convention ne paraissent pas suffire à résoudre ce problème récurrent⁴⁸.

1.2. La convention reste mal structurée et peu lisible

[299] La convention, résultat de multiples compromis entre de nombreux acteurs, présente de ce fait une structure générale assez peu claire. Elle comprend quatre parties organisées à partir de quatre objectifs :

- être acteur de la politique familiale (relations avec l'Etat, simplification des règles, objectifs de l'action sociale)
- accroître les performances de la branche (qualité, maîtrise des risques, performance économique)
- optimiser les ressources (restructuration du réseau, GRH)
- piloter la stratégie (communication, pilotage national)

[300] On peut s'interroger en premier lieu sur la séparation entre la partie sur la performance de la branche et la partie sur l'optimisation de ses ressources, séparation qui paraît assez artificielle. On peut aussi regretter que l'intégration de l'action sociale dans la première partie conduise à traiter ce thème de manière secondaire dans la deuxième partie portant sur la performance. Ainsi, l'action sociale est peu présente dans l'article sur la maîtrise des risques et dans les articles relatifs à la performance économique du réseau, contenus dans la deuxième partie de la COG.

[301] En outre, la convention maintient une séparation entre les objectifs fixés dans ses articles et les indicateurs, renvoyés en annexe. La mission IGAS de 2004 avait pourtant souligné le caractère artificiel et peu opératoire de cette séparation. Pour le suivi et le bilan de la convention, il serait plus utile d'intégrer dans chaque article les indicateurs qui y sont relatifs.

⁴⁸ Un groupe de travail a été constitué en 2008 pour améliorer les relations entre l'Etat et la branche dans la préparation et la mise en œuvre de la réglementation. Des principes ont été fixés (voir rapport p. ?).

2. UN EFFORT DE PRECISION APPORTE AUX OBJECTIFS ET AUX INDICATEURS MAIS UNE AMBITION QUI RESTE TROP FAIBLE DANS CERTAINS DOMAINES

2.1. *Un effort incomplet d'amélioration des objectifs*

2.1.1. Des objectifs plus ambitieux ont été fixés dans plusieurs domaines

[302] Plusieurs priorités sont mieux affirmées en 2005 qu'en 2001, notamment concernant les relations avec les collectivités territoriales, la performance économique et la maîtrise des risques.

[303] Les relations avec les collectivités territoriales font l'objet d'un article spécifique (« *s'engager dans la décentralisation des politiques sociales* ») qui encourage les CAF à développer leur offre de services aux collectivités (services complémentaires à la gestion des minima sociaux, expertise sur les besoins sociaux, partage des données sociales...). Un second article prévoit la possibilité d'une contractualisation entre les caisses et les collectivités territoriales, par le biais de l'expérimentation d'un « contrat territorial unique » portant sur l'ensemble du champ de compétences de la branche.

[304] La performance économique donne lieu à des engagements plus précis de la branche que dans la convention précédente. La COG de 2001 mentionnait simplement la « recherche du meilleur rapport qualité / coût ». Les efforts de gestion étaient mentionnés sans plus de précision et clairement subordonnés à la qualité de service⁴⁹. La COG de 2005 fixe un objectif de gains de productivité de 10%⁵⁰ qui doit être réalisé par une réduction de 900 ETP des effectifs administratifs (cette réduction est intégrée dans le cadrage budgétaire du FNGA). Un article est également consacré à la réduction des écarts de coûts entre les caisses, notamment par le mécanisme de convergence des caisses à leur crédit théorique 2010.

[305] La politique de maîtrise des risques fait aussi l'objet de dispositions plus ambitieuses que dans la convention précédente, dans le contexte général du renforcement des exigences de transparence envers les organismes de sécurité sociale⁵¹. Les principales dispositions sont :

- la mise en œuvre du référentiel des risques établi au cours de la convention précédente
- le renforcement des contrôles, y compris en action sociale
- la mise en place d'une mission de lutte contre les fraudes à la CNAF
- la construction d'un identifiant national des allocataires
- la production de comptes certifiables à partir de 2006, conformément aux dispositions législatives portant sur la certification des organismes nationaux de sécurité sociale. L'objectif de certification, qui devait s'avérer fondamental dans la mise en œuvre de la COG, est contenu dans une seule phrase de la convention. Il paraît clair que cet objectif a été intégré dans la convention sans que ses signataires n'en mesurent toutes les implications pour l'évolution des procédures et des méthodes de la branche⁵².

⁴⁹ « La rationalisation des processus de production et le partage entre les caisses de certaines compétences doivent permettre de dégager la productivité nécessaire pour améliorer la qualité du service rendu à l'allocataire ».

⁵⁰ Il s'agit du ratio « allocataires noyau dur / agent du budget administratif ». Voir l'annexe sur la productivité.

⁵¹ Application à partir de 2006 de l'article LO 111-3- VIII du code de la sécurité sociale prévoyant la certification par la cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux de sécurité sociale.

⁵² Un responsable rencontré par la mission a assimilé l'objectif de certification à un « cavalier » introduit sans que le lien avec les autres dispositions de la convention soit vraiment maîtrisé par les signataires.

2.1.2. Les objectifs de la COG restent limités sur la restructuration du réseau et sur l'action sociale décentralisée

- [306] La convention reste discrète sur la restructuration du réseau des CAF. L'article 25 fixe comme objectif de structurer les organismes infra-départementaux par la création d'une instance de concertation entre caisses et l'harmonisation de leurs documents stratégiques. Le regroupement des services n'est évoqué que dans la perspective d'une « étude » par la CNAF des « conditions de l'adaptation de l'organisation » des caisses infra-départementales. L'objectif de départementalisation est donc absent de la convention.
- [307] La COG fixe aux mutualisations un périmètre potentiellement vaste mais des modalités peu précises. Les fonctions identifiées comme mutualisables sont les fonctions support mais aussi les activités liées au service des prestations telles que le traitement des prestations des travailleurs migrants, le contentieux, etc. En revanche, les engagements concrets relatifs au processus de mutualisation sont peu nombreux dans la convention. Certes, la convention prévoit le lancement rapide d'expérimentations et une généralisation des « mutualisations pertinentes » à brève échéance (2008), mais ce calendrier volontariste est rendu peu crédible par l'absence de précisions sur la procédure à suivre. Seule l'adoption d'un « schéma directeur de mutualisation » est prévue. La convention ne précise pas non plus le niveau géographique privilégié pour les mutualisations⁵³.
- [308] Les articles de la COG relatifs à l'action sociale se limitent à l'énoncé d'orientations générales, relativement statiques et peu détaillées. La convention mentionne l'ensemble des champs d'intervention de la branche et les leviers d'action sans leur assigner d'objectifs précis. Ainsi, l'objectif général de mieux répondre aux besoins des familles, notamment en matière d'accueil de la petite enfance, n'est pas accompagné d'une définition précise de ces besoins.
- [309] On aurait pu attendre en particulier que la COG fixe des priorités nationales d'utilisation des dotations d'action sociale (« fonds propres ») des caisses, qui représentent près d'un milliard d'euros, soit plus de 20% de leur budget d'action sociale. Le rapport IGAS de 2004 remarquait en effet qu'il était nécessaire d'homogénéiser l'utilisation de ces dotations afin de « *réduire les inégalités de traitement entre bénéficiaires relevant de caisses différentes* ». Le rapport proposait donc de fixer des principes nationaux d'utilisation de ces dotations et des normes d'effectifs des personnels d'action sociale. Dans ce domaine, la convention se limite à un article sur la « clarification » du domaine d'intervention des travailleurs sociaux, qui prévoit la constitution de référentiels de métiers et une meilleure articulation avec les services des conseils généraux, sans plus de précision. La notion d'effectifs-cibles en action sociale n'est donc pas retenue malgré la forte hétérogénéité constatée dans les CAF. Un autre article prévoit une étude sur les aides financières individuelles, dans la perspective de leur plafonnement éventuel.
- [310] Contrairement au volet « performance de gestion », pour lequel la COG constitue l'unique document de référence, la convention doit, dans le champ de l'action sociale, s'articuler avec plusieurs autres textes. Au niveau réglementaire, un arrêté ministériel doit encadrer la gestion du FNAS selon les termes de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale. L'arrêté actuellement en vigueur date de 2001, le précédent datait de 1987. l'arrêté définit de manière tellement large le champ de compétence de l'action sociale de la branche qu'il est peu loisible de l'invoquer pour afficher des priorités. L'Etat paraît considérer que la convention, plus que l'arrêté, doit être le support à l'affirmation de ses attentes. Mais, au final, les dispositions du document relatives à l'action sociale paraissent refléter davantage les attentes de la branche que celles de la tutelle. Deux exigences de l'Etat apparaissent principalement dans le texte conventionnel : la confirmation de l'attribution d'une enveloppe de crédits d'investissement pour financer la création de 15 000 places dans les structures de la petite enfance ; le principe d'une offre minimale de services de petite enfance et de temps libre sur les territoires peu couverts, avec introduction de critères de sélectivité. L'Etat s'engage en outre à consulter la branche en amont de changements réglementaires affectant les structures financées par la branche et à établir avec la CNAF un programme de mesure de l'impact des politiques d'action sociale sur leurs bénéficiaires.

⁵³ Voir l'annexe sur la restructuration du réseau pour une comparaison entre la convention de la branche famille et la convention de la branche recouvrement sur ce point précis.

- [311] Outre la COG, la CNAF édicte une circulaire relative à l'action sociale (datée du 11 janvier 2006 pour la période 2005-2008) qui reprend largement les orientations de la convention, sans valeur ajoutée notable. Elle est complétée par des circulaires thématiques détaillées et à vocation opérationnelle. Enfin, au niveau local, des schémas directeurs d'action sociale sont préparés par chaque caisse et intégrés dans son contrat avec la caisse nationale. Un règlement intérieur d'action sociale est arrêté par chaque CAF, portant notamment sur l'utilisation de ses fonds propres.

2.1.3. La COG prévoit le lancement de nombreuses études

- [312] La COG prévoit de nombreuses études à réaliser au cours de la période conventionnelle. Ces études ont pour fonction de faciliter la mise en œuvre de la convention en précisant ses objectifs ou ses indicateurs. Elles concernent principalement quatre champs :

- Les grandes missions de la branche :
 - réflexion prospective sur les missions futures de la branche (article 1)
 - étude pour adapter la présentation des budgets par missions selon une approche de type « LOLF » (article 30)
- La structure du réseau :
 - analyse des retours sur investissement liés aux évolutions du système d'information et des organisations (article 23)
 - évaluation des pôles régionaux mutualisés (article 24)
 - étude sur l'évolution des fédérations de caisses (article 24)
 - étude sur les conditions d'adaptation des organismes infra-départementaux (article 25)
 - étude sur les modalités d'un « pilotage régionalisé » du réseau (article 37)
- L'action sociale
 - « approfondissement » de la question des aides financières individuelles, afin de fixer à terme une part maximum de ces aides dans les dotations d'action sociale (article 11)
 - étude destinée à adapter les modalités de calcul des dotations d'action sociale (article 12)
 - étude sur les missions de travailleurs sociaux (article 15)
- La performance économique
 - étude sur les modalités de mesure de la performance économique (article 20)
 - étude sur la faisabilité d'un dispositif budgétaire de « reconnaissance des efforts de gestion » au niveau local.

- [313] Le lancement d'études par la COG est tout à fait légitime, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une démarche de réflexion prospective ou encore de fournir à la caisse nationale des connaissances qui lui manquent sur le réseau (étude sur l'activité des travailleurs sociaux par exemple). Dans certains domaines, cette méthode présente toutefois le risque de reporter les décisions à la convention suivante, comme l'illustre la mise en œuvre de la COG. C'est le cas en particulier de la restructuration du réseau et de l'action sociale. Ainsi, les études sur les mutualisations ou le pilotage régional n'ont pas donné lieu à des arbitrages de la caisse nationale. L'étude sur les aides financières individuelles n'a pas abouti à une décision. Les modalités de calcul des dotations d'action sociale n'ont pas non plus été révisées – dans un contexte rendu difficile par le nécessaire redressement financier du FNAS.

2.2. Des indicateurs dont la qualité est très inégale

2.2.1. Le nombre d'indicateurs à suivre est resserré par rapport à la convention précédente

[314] La convention précédente avait défini 53 indicateurs. La COG de 2005 en réduit le nombre à 43, qu'on peut répartir en cinq domaines détaillés dans le tableau suivant.

Tableau 3 : Répartition des indicateurs des deux dernières conventions

Domaine	COG 2001-2004	COG 2005-2008
Engagements de service	24%	16%
Maîtrise des risques	17%	18%
Charges, coûts, productivité	30%	11%
Action sociale	29%	41%
Fonctions transversales (informatique, qualité juridique)	-	14%

[315] Le poids relatif des indicateurs d'action sociale a donc augmenté dans la convention, traduisant une volonté de meilleur suivi de la politique d'action sociale de la branche. En particulier, l'utilisation des dotations d'action sociale des caisses locales, peu suivie historiquement par la caisse nationale, fait l'objet de plusieurs indicateurs relatifs en particulier aux aides financières individuelles et à la gestion directe. Toutefois, cette augmentation apparente ne doit pas masquer le fait que de nombreux indicateurs prévus en matière d'action sociale doivent être définis au cours de la période conventionnelle. Il s'agit du taux d'occupation des structures petite enfance, du taux de couverture en centres de loisirs, des AFI, de la gestion directe. La convention met donc en place un suivi de l'action sociale fondé en grande partie sur des indicateurs non disponibles au moment de sa signature, et dont la production rapide n'est pas garantie.

[316] A l'inverse, le poids des indicateurs de coût et de productivité a diminué dans la nouvelle convention. Les ratios « nombre de pièces traitées par agent » ou « nombre de faits générateurs par agent » disparaissent de la convention au profit de l'indicateur « allocataires / agent ». Le ratio « nombre de contrôles sur place / agent de contrôle » n'est pas repris dans la nouvelle convention, alors qu'il s'agissait d'un des rares indicateurs de productivité de l'action sociale.

2.2.2. La COG introduit des cibles chiffrées pour une partie de ses indicateurs

2.2.2.1. Une distinction entre indicateurs de suivi et d'objectif

[317] Dans la COG précédente, seuls certains indicateurs de qualité de service se voyaient attribuer une cible chiffrée à atteindre dans le cadre du socle de service fixé. Il s'agissait par exemple du traitement de toute demande de prestation ou d'aide individuelle d'action sociale dans un délai inférieur à trois semaines. La COG de 2005 représente un progrès en fixant une cible pour une part plus importante de ses indicateurs, les indicateurs d'objectif.

[318] La convention introduit en effet une distinction entre indicateurs d'objectif (au nombre de 25) et indicateurs de suivi (18). Seuls les premiers se voient attribuer une cible, les seconds devant simplement être suivis par la branche sur la période conventionnelle. Les raisons de la répartition des indicateurs entre « objectif » et « suivi » ne sont pas toujours évidentes. Elle ne s'explique que pour partie par une distinction entre les indicateurs sur lesquels la branche peut agir directement et ceux sur lesquels son action est moins directe. Ainsi, l'évolution du nombre de places d'accueil en structures de la petite enfance est un indicateur d'objectif assorti d'une cible pour chaque année de la COG. En revanche, le taux d'occupation des structures de petite enfance n'est qu'un indicateur de suivi.

[319] Dans certains cas, le classement en indicateur de suivi paraît justifié. Ainsi, il est difficile de fixer un objectif en matière de « taux d'indus par rapport aux prestations versées », car une augmentation du taux peut traduire autant une augmentation des facteurs d'indus qu'une meilleure politique de contrôle de la branche. En revanche, le classement du « taux de recouvrement des indus » en indicateur de suivi semble moins justifié car il pourrait se voir fixer un objectif. De même, le solde de pièces fin de mois exprimé en jours de production aurait pu être classé en indicateur d'objectif et non de suivi. Enfin, le choix d'intégrer les indicateurs de coût et de productivité dans la catégorie des indicateurs de suivi conduit à ne pas leur fixer de cible sur la période de la convention.

2.2.2.2. Plusieurs indicateurs d'objectif ne se voient pas attribuer de cibles

[320] Des objectifs importants de la convention ont été assortis d'indicateurs dont la cible n'était pas définie mais devait l'être à l'issue de travaux à mener :

- l'objectif de développement de l'administration électronique
 - taux de progression des échanges a priori avec les institutions partenaires
 - taux de progression des formalités sur Internet
- deux objectifs relatifs à la maîtrise des risques
 - taux de contrôle sur place des équipements
 - part des bénéficiaires d'API ayant bénéficié d'un entretien avec un travailleur social
- deux objectifs relatifs à l'action sociale
 - dispersion entre CAF de la part des fonds propres consacrée aux aides financières individuelles (AFI)
 - dispersion entre CAF de la part des fonds propres consacrée aux équipements et services aux familles en gestion directe.

[321] Cette méthode consistant à reporter la définition de certaines cibles s'est avérée peu pertinente. En effet, pour quatre de ces cinq indicateurs, aucune cible n'a pu être définie au cours de la COG contrairement à ce qui était prévu (le taux de contrôle sur place des équipements constitue la seule exception). Dans le cas des indicateurs de développement de l'administration électronique, cela s'explique par le retard pris par les travaux de réflexion prévus par la COG dans ce domaine. Dans le cas des indicateurs d'action sociale, les deux sujets en question (AFI et gestion directe) sont des questions sensibles pour lesquelles il n'existe pas de consensus au sein de la branche, en particulier auprès des administrateurs.

[322] S'il n'est pas toujours possible pour des raisons techniques de définir les cibles d'un indicateur au moment de la signature de la COG, la mission recommande de limiter ces situations dans la prochaine COG. Si cela est nécessaire, il est possible de fixer un objectif sans cible, à condition d'y associer un délai impératif (et rapide) de définition de la cible en question.

2.2.3. Des objectifs importants sont dépourvus d'indicateurs ou ne sont pas associés à des indicateurs satisfaisants

- [323] Plusieurs domaines considérés comme prioritaires dans la convention ne font pas l'objet d'indicateurs. Ainsi, aucun indicateur n'est prévu pour suivre l'avancée des démarches de mutualisation dans le réseau. Il aurait été concevable de prévoir un tableau de bord spécifique décrivant, pour des fonctions mutualisables, la part des caisses locales ayant engagé une mutualisation avec d'autres caisses. L'amélioration du soutien aux caisses en difficulté par la caisse nationale (article 28) n'est pas non plus associée à un indicateur.
- [324] L'amélioration du système d'information de l'action sociale (SIAS) est essentielle pour réaliser l'objectif d'une meilleure évaluation nationale des politiques menées en action sociale et de leurs résultats (article 18). Par rapport à cet objectif important, les trois indicateurs associés au système d'information ne paraissent pas pleinement satisfaisants. Il s'agit du taux de disponibilité du système d'information, du taux de respect des échéances du système informatique et du taux de respect des échéances du schéma directeur du système d'information. Il est vrai que SIAS est intégré dans le schéma directeur en question, qui est annexé à la convention. Cependant, les problèmes spécifiques de SIAS auraient pu amener à cibler sur lui un indicateur spécifique – ne serait-ce qu'un indicateur de satisfaction des utilisateurs de ce système dans les caisses⁵⁴.
- [325] La performance économique est associée à deux indicateurs d'objectif qui ne reflètent qu'imparfaitement son évolution : le respect par les caisses de leur crédit de référence et la convergence des budgets administratifs des caisses vers leur crédit théorique 2010. Cette convergence traduit certes les efforts consentis par les caisses les plus coûteuses, mais ne reflète pas les efforts globaux de productivité consentis ou non par la branche sur la période conventionnelle. Consciente des limites de ses indicateurs de performance économique, la branche s'est engagée dans un travail de redéfinition de ces indicateurs au cours de la convention⁵⁵.

2.2.4. Certains indicateurs posent un problème de fiabilité notamment pour la maîtrise des risques

- [326] L'indicateur de taux de couverture du référentiel de maîtrise des risques reflète l'objectif d'une couverture complète par les sécurisations prévues dans ce référentiel. La réalisation des objectifs fixés dans la COG (de 80% de couverture en 2006 à 100% en 2008) est toutefois fondée sur un système déclaratif pour les caisses locales, ce qui limite sa pertinence. Un système de preuves a été introduit en fin de convention.
- [327] Plusieurs indicateurs de maîtrise des risques ne font pas l'objet d'une remontée automatique vers la caisse nationale. C'est le cas en particulier des taux de contrôle des aides financières individuelles et collectives, suivis à partir de 2005. Comme l'a montré la mise en œuvre de la convention, le fait de suivre des indicateurs non automatisés présente des risques de fiabilité. La mise en œuvre des méthodes de calcul des indicateurs risque alors d'être différente selon les caisses, menant à des résultats aberrants dans certains cas.

⁵⁴ L'insatisfaction par rapport à SIAS a été relevée dans plusieurs caisses visitées par la mission.

⁵⁵ Voir l'annexe sur la performance de gestion.

Annexe 3 : l'évolution de la performance de gestion

[328] L'amélioration de la performance de gestion suppose d'optimiser le rapport entre l'activité de la branche et les ressources qu'elle y consacre. La branche famille se fonde principalement sur deux indicateurs pour mesurer ce rapport : un indicateur de coût de gestion par allocataire et un indicateur de nombre d'allocataires par agent. Malgré leur imperfection, ces indicateurs permettent de dresser un bilan des gains de productivité réalisés au cours de la COG et de proposer une évaluation des gains potentiels sur la période à venir.

1. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG

[329] La COG 2005 contient des dispositions plus précises que la COG précédente dans le domaine de la performance de gestion. Trois objectifs sont fixés :

- la réduction des écarts de coûts entre caisses ;
- l'augmentation de la productivité globale de la branche entendue comme le rapport entre la charge de travail et les moyens administratifs ;
- l'amélioration de la mesure de la productivité par la constitution d'un indicateur nouveau.

1.1. Une réduction relativement lente des écarts de coûts entre caisses

[330] Le suivi de l'évolution des coûts dans la branche se fonde sur un indicateur de coût des allocataires obtenu en rapportant le nombre d'allocataires au budget de gestion administrative des caisses. Le nombre d'allocataires est calculé soit par référence à ceux qui appartiennent au « noyau dur » (allocataires présents dans le fichier et ayant bénéficié d'une prestation versée au 31 décembre) soit par pondération des allocataires. En effet, pour tenir compte du poids inégal des différents dossiers, les allocataires des trois grands types de prestations (logement, famille, minima sociaux) sont pondérés selon une clé révisée régulièrement en fonction d'une étude des coûts respectifs de la gestion des dossiers de ces allocataires⁵⁶. L'indicateur de coût pondéré permet à la fois de mesurer l'évolution du coût global de gestion de la branche et les écarts de coût de gestion entre caisses locales. Il porte uniquement sur le budget de gestion administrative et ne mesure donc pas le coût de l'action sociale.

1.1.1. Le coût moyen par allocataire de la branche est en légère diminution

[331] Le suivi du coût de gestion par allocataire est prévu par la convention. Il s'agit simplement d'un indicateur de suivi : aucun objectif d'évolution de ce coût n'est fixé dans la COG. Cet indicateur présente un intérêt, le cas échéant, comme indicateur d'alerte sur la performance économique de la branche.

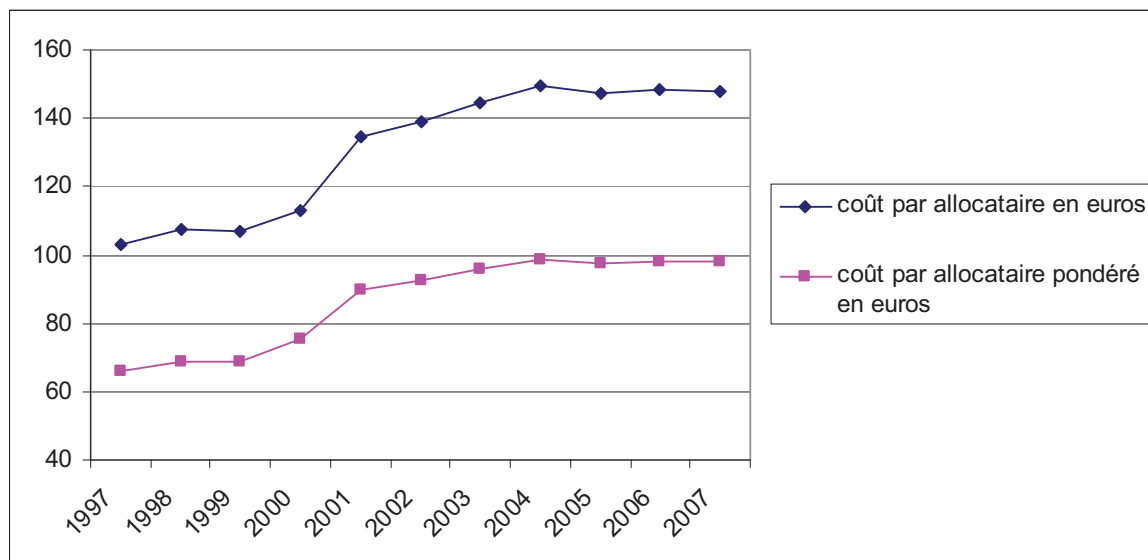
[332] Le coût de gestion par allocataire avait connu une hausse sensible sur la COG précédente (2001-2004), due aux créations de postes administratifs et aux transferts d'effectifs en provenance du budget d'action sociale⁵⁷.

⁵⁶ Dernière révision juin 2008, résultats non encore disponibles. Ces campagnes menées pour mieux connaître les coûts selon les allocataires n'ont lieu que rarement, compte tenu de leur ampleur : la précédente campagne avait été menée en 2000.

⁵⁷ Voir infra partie sur les effectifs.

- [333] A l'inverse, sur la COG encore en cours, on note une stabilisation du coût par allocataire pondéré (graphique 1). Entre 2004 et 2007, ce coût a diminué de 0,3% en euros courants, ce qui correspond à une diminution plus significative en euros constants⁵⁸. L'indicateur de coût de gestion par allocataire dit « noyau dur » retrace la même évolution.

Graphique 7 : Evolution du coût moyen par allocataire depuis 1997 (euros courants)



Source : CNAF

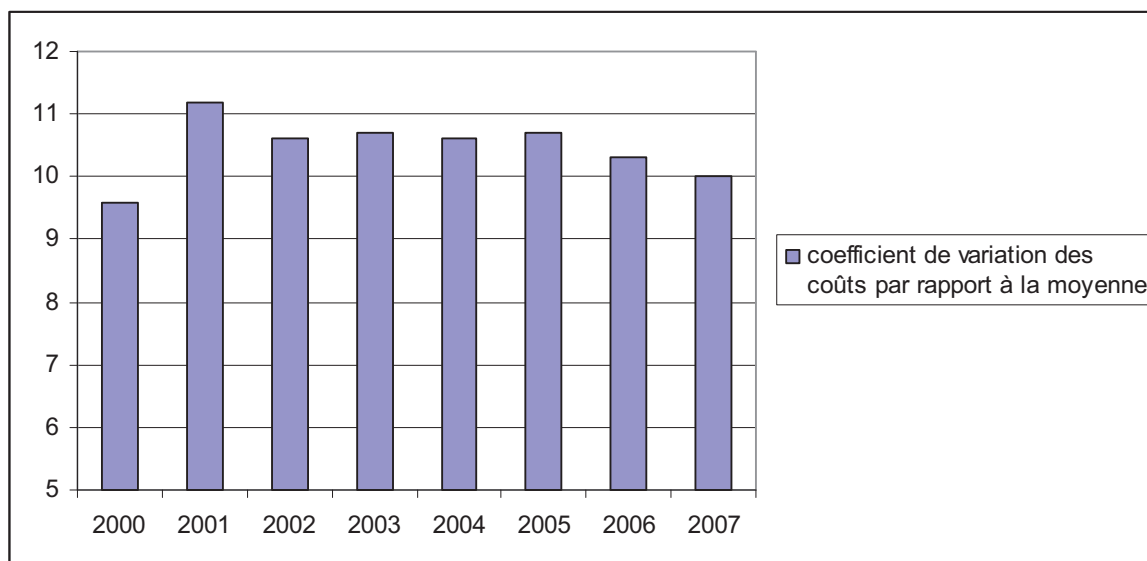
1.1.2. Les écarts de coûts de gestion entre caisses se réduisent légèrement

- [334] L'article 22 de la COG fixe comme objectif de réduire les écarts de coûts entre caisses sans fixer de cible chiffrée. Cette réduction passe notamment par les efforts d'économies des caisses dont les coûts de gestion sont les plus élevés.
- [335] Sur la durée de la COG, la dispersion des coûts de gestion par allocataire pondéré des CAF s'est réduite, comme l'illustre le graphique suivant⁵⁹. Le coefficient de variation a légèrement augmenté en 2005 puis diminué en 2006 et 2007. Cette diminution signifie que les niveaux de coûts par allocataire pondéré sont légèrement plus homogènes entre les 122 caisses en 2007 (hors caisse maritime). Sur six ans, la réduction est lente : le coefficient de variation est passé de 10,6% à 10% de la moyenne nationale des coûts.

⁵⁸ L'inflation cumulée a été d'environ 5% entre 2004 et 2007.

⁵⁹ Le coefficient de variation désigne l'écart-type exprimé en pourcentage de la moyenne des coûts (l'écart-type mesurant la dispersion des coûts par rapport à leur moyenne). L'année 2001 représente une rupture de série en raison du transfert de 3400 agents du budget de l'action sociale sur le budget administratif (cf. infra).

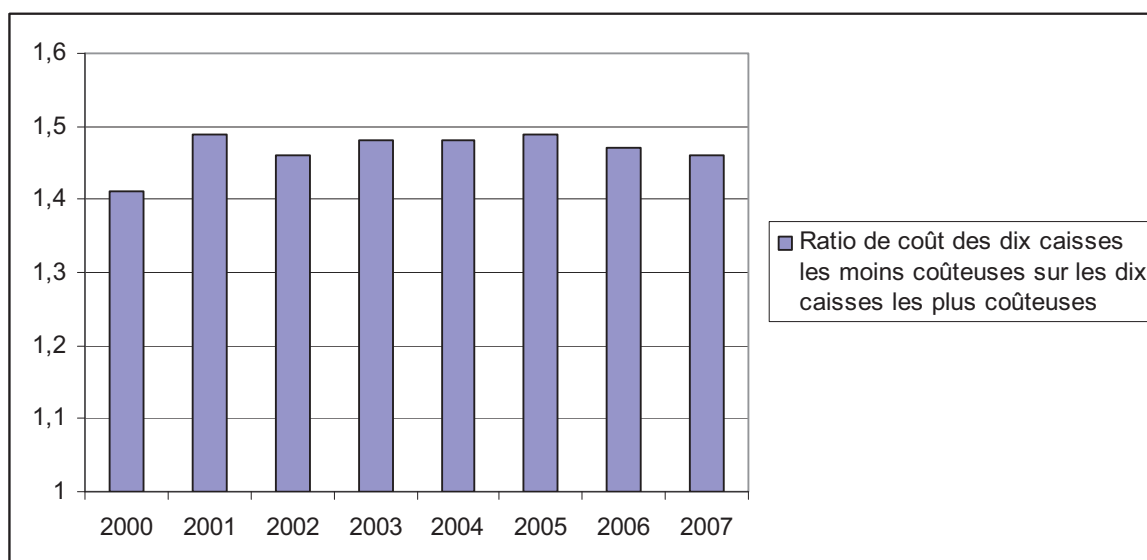
Graphique 8 : Evolution de la dispersion des coûts par allocataire pondéré entre les CAF (en pourcentage de la moyenne)



Source : Mission IGAS / données CNAF

Second indicateur, l'écart entre la moyenne des coûts des dix caisses les moins chères et la moyenne des coûts des dix caisses les plus chères se réduit par rapport à 2004. La réduction est lente : le ratio est passé de 1,48 à 1,46 (toujours en excluant la caisse maritime). Une égalité des coûts par allocataire pondéré entre ces deux catégories de caisses impliquerait un ratio de 1.

Graphique 9 : Ratio de coût par allocataire pondéré entre les caisses les moins coûteuses et les caisses les plus coûteuses en gestion



[336] Au-delà de ces indicateurs globaux, la CNAF ne dispose pas d'indicateurs de coût qui permettraient, pour chacun des grands processus mis en œuvre dans les caisses, d'estimer l'évolution des écarts de coûts au sein du réseau, et donc de piloter plus finement l'amélioration de la performance des caisses.

1.1.3. Des efforts de gestion sont demandés aux caisses les plus chères

- [337] Outre l'indicateur de suivi relatif au coût de gestion par allocataire pondéré, la COG comprend un indicateur d'objectif qui porte sur la réduction de l'écart des budgets des CAF à leur crédit théorique. Dans ce système, le budget administratif est réparti entre les CAF⁶⁰ selon un calcul prenant en compte :
- les charges fixes de chaque caisse pour 0,74M€
 - le nombre d'allocataires (32%)
 - la typologie des prestations versées : nombre d'allocataires pondérés (58%)
 - le volume financier des prestations de service (10%).
- [338] Le crédit théorique ainsi obtenu pour chaque CAF est largement inférieur au budget des caisses les plus coûteuses en gestion. Une période de transition a donc été mise place entre 2001 et 2010, pendant laquelle leur budget se rapproche progressivement de leur crédit théorique de référence⁶¹. Le paramétrage du crédit de référence implique donc des efforts de gestion pour les caisses les plus coûteuses. A titre d'illustration, en 2004, dix-huit caisses avaient un écart de plus de 5% entre leur budget et leur crédit théorique. A l'inverse, le mécanisme implique une redistribution des crédits au profit des caisses performantes en gestion, dont le budget est inférieur au crédit théorique. En 2010, toutes les caisses auront ainsi les mêmes moyens financiers à charges identiques. Par définition, la convergence se fait vers le coût moyen, mais ce coût est réduit chaque année de 0,5%.
- [339] La réduction de l'écart au crédit théorique 2010 a été intégrée par les caisses comme un objectif prioritaire car elle constitue un critère du dispositif national d'intéressement. L'écart maximum d'une CAF à son crédit théorique, donnant droit à l'intéressement, est fixé à 4% en 2007 : 87% des caisses respectent ce critère. Cet écart maximum diminue d'un point chaque année⁶². L'intégration de cet objectif dans l'intéressement devrait donc inciter les caisses situées au-dessus du crédit théorique à accroître leurs efforts de gestion, même si la masse financière attachée à l'intéressement est modeste. La réduction de l'écart au crédit théorique représente en effet 12,5% de la masse d'intéressement versée aux agents d'une CAF, qui est d'environ 200 euros par an⁶³.
- [340] La convergence au crédit théorique présente des limites. Par définition, les efforts pèsent sur les caisses dont le coût est supérieur à la moyenne. Ce mécanisme n'incite pas les caisses moins chères à devenir encore plus efficaces. Comme ces caisses bénéficient de la redistribution des économies réalisées par les caisses les plus chères, la convergence des coûts vient non seulement des économies réalisées par les caisses les plus coûteuses mais aussi de la redistribution au bénéfice des caisses les moins coûteuses. En outre, le fait que neuf CAF sur dix respectent l'objectif de rapprochement du crédit théorique en 2007 témoigne de leurs efforts de gestion mais aussi de la facilité offerte par la longueur de la période de convergence qui leur a été accordée (dix ans)⁶⁴. Enfin, la convergence des budgets de gestion au crédit théorique se fait en neutralisant les charges fixes des caisses (forfait de 0,74 M€ quelle que soit la taille de la caisse).
- [341] Au total, la réduction des écarts de coûts qui résulte de la technique de répartition des crédits ne garantit pas une amélioration des coûts de gestion dans l'ensemble des caisses.

⁶⁰ En réalité 122 caisses sur 123 en 2008, car la caisse maritime n'est pas intégrée dans le paramétrage.

⁶¹ Une première période de convergence entre caisses s'était achevée en 1998. Le transfert de 3 400 agents du budget de l'action sociale vers le budget de gestion administrative en 2001 a recréé des écarts de coûts entre caisses, nécessitant une nouvelle période de convergence de dix ans. Le crédit de référence n'est pas opposable aux conseils d'administration des caisses. Dans les faits, le vote des budgets respecte le plus souvent ce crédit de référence (seulement deux exceptions en 2007 et en 2008).

⁶² A titre de comparaison, en 2005, 85% des CAF respectaient le critère d'écart de 6% à leur crédit théorique.

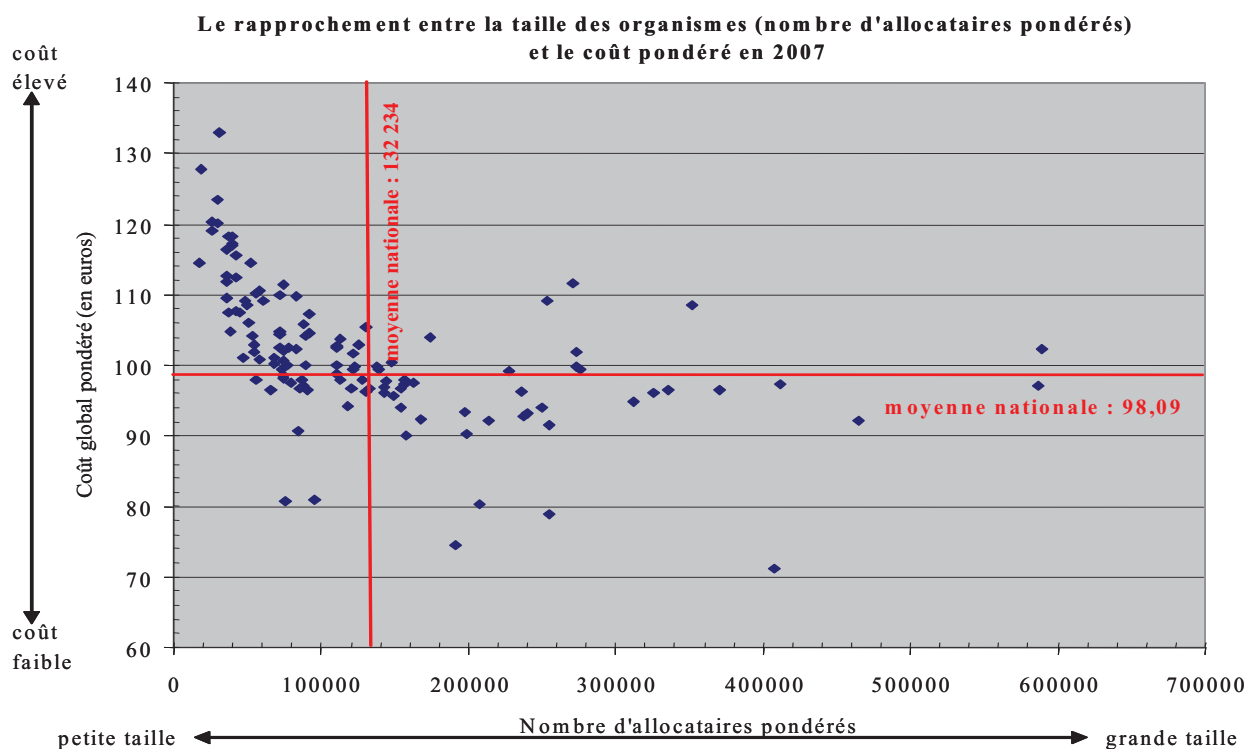
⁶³ Voir les développements sur le mécanisme d'intéressement.

⁶⁴ La mission IGAS de préfiguration de la COG avait suggéré un raccourcissement de la période de convergence pour la faire coïncider avec la fin de la COG en 2008. Cette proposition n'a pas été mise en œuvre.

1.1.4. L'« effet taille » se renforce au détriment des petites caisses

[342] Les caisses de grande taille présentent en moyenne un coût par allocataire pondéré inférieur aux petites caisses.

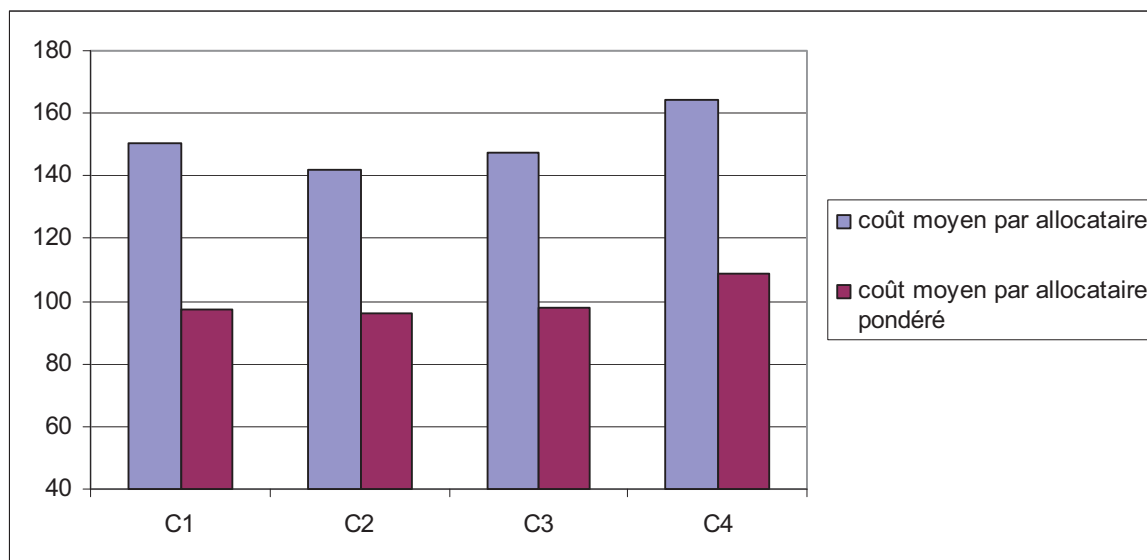
Graphique 10 : Rapprochement entre la taille des organismes et le coût par allocataire pondéré



[343] Pour analyser l'évolution des écarts de coûts entre grandes et petites caisses sur la période de la COG, il est possible de répartir les CAF en quatre catégories selon le nombre d'allocataires « noyau dur ». Les caisses les plus grosses (C1) ont plus de 250 000 allocataires⁶⁵. Les caisses les plus petites (C4) comptent moins de 50 000 allocataires. Le graphique 5 montre que les caisses les moins chères ne sont pas en moyenne les plus grosses, mais celles situées entre 150 000 et 250 000 allocataires (C2). Mais ce sont les petites caisses qui présentent en moyenne les coûts les plus élevés.

⁶⁵ Quatre caisses seulement sont dans ce cas : Paris, Marseille, Rosny-sous-Bois, Lyon.

Graphique 11 : Coût de l'allocataire en euros courants selon la taille de la caisse en 2007



*C1 > 250 000 allocataires ; 150 000 < C2 < 250 000 allocataires ;
50 000 < C3 < 150 000 allocataires ; C4 < 50 000 allocataires*

Source : Mission IGAS / données CNAF

[344] En comparant ces écarts de coûts entre CAF avec ceux constatés en 2004, on obtient la confirmation des économies d'échelle réalisées par les grandes caisses :

- à l'exception des quatre caisses les plus grosses (C1), les trois autres catégories ont connu une baisse ou une quasi-stabilité de leur coût moyen par allocataire depuis 2004. La baisse la plus forte est celle des coûts des grandes caisses (C2). L'augmentation des coûts de gestion des caisses C1 s'explique par une stabilité ou une faible croissance de leur population d'allocataires⁶⁶. De ce fait, le coût pondéré moyen des caisses C2 est devenu légèrement inférieur à celui des quatre caisses C1 ;
- le différentiel de coût augmente au détriment des petites caisses : l'allocataire pondéré des caisses C4 coûte 13% de plus que celui des caisses C2 (comprises entre 150 000 et 250 000 allocataires) alors que l'écart n'était que de 11,7% en 2004⁶⁷.

[345] Au final, l'analyse de l'évolution des écarts de coût dans la branche est donc très différente selon l'indicateur suivi :

- la dispersion des coûts de gestion par allocataire pondéré se réduit lentement dans le réseau (à condition d'exclure la caisse maritime) ;
- du fait du mécanisme du crédit de référence, les caisses les plus chères sont amenées à réduire leurs coûts de gestion ;
- les écarts de coûts de gestion entre grandes et petites caisses s'accroissent.

⁶⁶ Cette évolution pourrait être due en partie au renforcement de la politique de contrôle des fichiers d'allocataires mené dans ces caisses. Il n'est pas possible d'objectiver le poids de ce facteur dans l'évolution constatée de la population allocataire.

⁶⁷ Le ratio « coût moyen C4/ coût moyen C2 » est passé de 1,117 à 1,13.

- [346] En particulier, l'augmentation des surcoûts des petites caisses conduit à s'interroger sur leur capacité à réduire significativement leur surcoût de gestion. En effet, les petites CAF ont des charges fixes qu'elles ne peuvent pas amortir sur une masse suffisante d'allocataires. En outre, elles assument certaines fonctions de support, de prestations ou de contrôle pour lesquelles elles n'ont pas la taille critique.

1.2. Une réduction des effectifs dans un contexte d'accélération des départs en retraite

- [347] La convention suit l'évolution de la productivité du travail par référence au ratio « allocataires / agent en ETP du budget de gestion administrative ». Le ratio connaît deux variantes selon que son dénominateur fait référence aux allocataires « noyau dur » ou pondérés. La COG a fixé un objectif de réduction d'effectifs pour améliorer ce ratio de productivité.

1.2.1. Les objectifs de la COG portent uniquement sur les effectifs imputés sur le budget de gestion administrative

- [348] L'article 21 de la convention identifie les leviers d'amélioration de la productivité (mutualisations, évolution du système d'information, simplification de la réglementation par l'Etat, etc.). L'article précise que ces leviers devraient permettre à la branche de réaliser « des gains de productivité d'au moins 10% »⁶⁸. Plus précisément, la COG prévoit un nombre d'allocataires passant de 10,36 à 11,02 millions (+6,3%) et un nombre d'agents en gestion administrative passant de 26 372 à 25 472 entre 2005 et 2008 (- 3,4%).

- [349] Pour contribuer à ces gains de productivité, un objectif de non-remplacement de trois départs en retraite sur dix est fixé. Cet objectif ne figure pas dans les articles de la COG, mais est intégré dans le calibrage du budget du FNGA (annexé à la convention).

- Cela correspond à un objectif de non remplacement de 900 départs en retraite sur les 3000 prévus sur la période conventionnelle
- Il s'agit d'un objectif centré sur le budget administratif des CAF, de la CNAF et des CERTI
- L'objectif porte sur les emplois budgétaires au budget initial

- [350] Ainsi, l'indicateur de productivité, tout comme les objectifs de la COG en la matière, limitent l'objectif de performance de gestion aux services financés sur le budget administratif de la branche. Les effectifs de l'action sociale, soit le quart des effectifs de la branche, ne sont pas inclus dans le calcul de la productivité du travail. A titre de comparaison, dans la branche vieillesse, l'action sociale constitue l'un des trois processus qui composent l'indicateur synthétique de productivité. La CNAV a ainsi les moyens de mesurer l'évolution de la productivité de son action sociale⁶⁹.

1.2.2. Les effectifs globaux ont diminué au cours de la COG

- [351] Entre 2004 et 2007, les effectifs (CDI) de la branche sont passés de 33 988 à 32 813 (-3,4%). L'effort de réduction a porté sur les services des CAF, dont les effectifs CDI ont diminué de 3,7% sur la période. Dans les CAF, les effectifs de gestion administrative ont diminué de 2,8% et les effectifs du budget de l'action sociale de 6,2%. L'évolution est confirmée par les données sur les ETP annuels moyens⁷⁰.

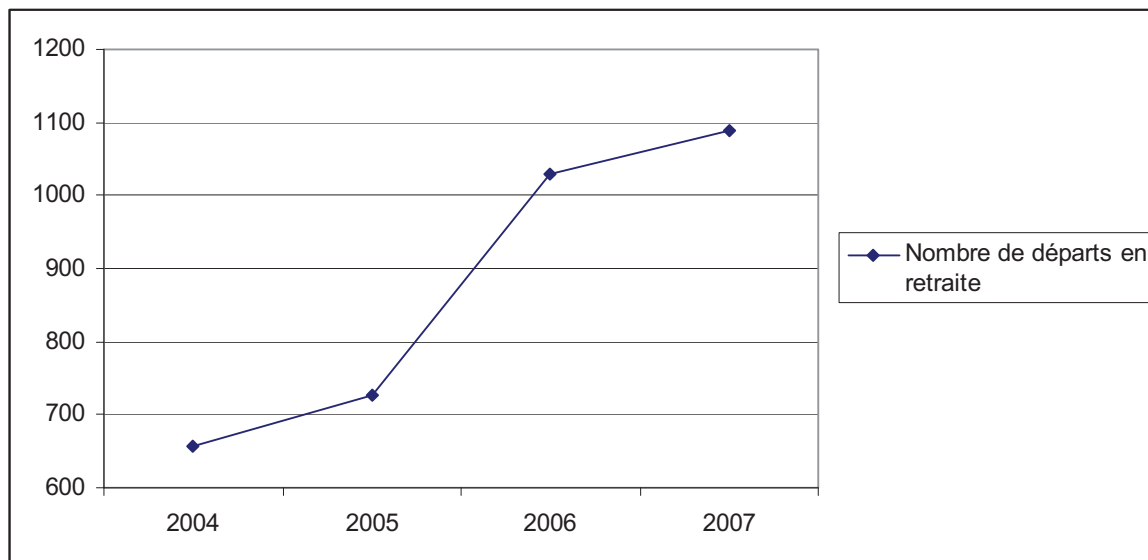
⁶⁸ C'est-à-dire d'augmentation du ratio « allocataires noyau dur / agents titulaires CDI du FNGA ».

⁶⁹ Même si les trois unités d'œuvre retenues par la CNAV ne reflètent pas l'ensemble des activités du processus « action sociale » (voir infra pour la description de la méthode mise en œuvre dans la branche vieillesse ; voir également le rapport de bilan de la COG CNAV par l'IGAS, 2008).

⁷⁰ Effectifs présents et payés au cours de l'année, calculés en ETP. Source : CNAF/DSER.

[352] Cette réduction des effectifs est facilitée par la forte accélération des départs en retraite depuis 2005 (graphique 6).

Graphique 12 : Evolution des départs en retraite dans la branche



Source : CNAF / DSER

[353] La réduction concerne également les effectifs CDD qui passent de 7 334 à 5 252 entre 2004 et 2007. Toutefois, la durée de leur contrat augmente, notamment en 2007, ce qui permet de compenser en partie la diminution des effectifs en CDI. Ainsi, les effectifs annuels moyens en CDD ont augmenté de 115,6 ETP en 2007, quand les effectifs annuels moyens CDI ont diminué de 267 ETP.

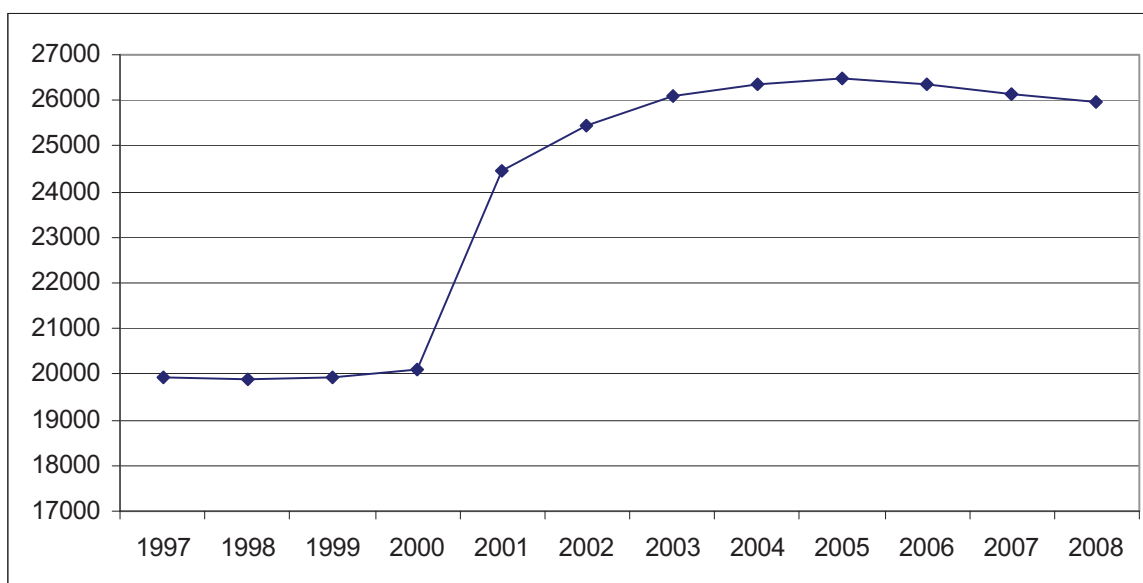
1.2.3. Les effectifs de gestion administrative ont été réduits conformément à la COG

[354] La période 2005-2008 correspond à une diminution des postes budgétaires du budget administratif qui tranche avec la convention précédente. En effet, le début des années 2000 s'était caractérisé par une augmentation sensible des postes budgétaires, de 19 925 à 26 115 (+31%) sous l'effet principalement de trois facteurs :

- création du budget unique de gestion en 2001 (3 420 agents supplémentaires sont alors affectés au FNGA en provenance du budget d'action sociale)
- augmentation des effectifs liée à la réduction du temps de travail (+1 415 entre 2001 et 2003)
- créations de postes accordées par la tutelle en 2000 (+720).

[355] Comme le montre le graphique 7, les postes budgétaires de gestion administrative se sont ainsi stabilisés à partir de 2003 après une forte hausse notamment en 2001.

Graphique 13 : Effectif national en gestion administrative (postes budgétaires)



Source : CNAF

[356] Sur la période de la COG, la réduction peut être constatée dans le tableau 1 aussi bien pour les postes budgétaires que pour les ETP.

Tableau 4 : L'évolution des effectifs administratifs sur la COG

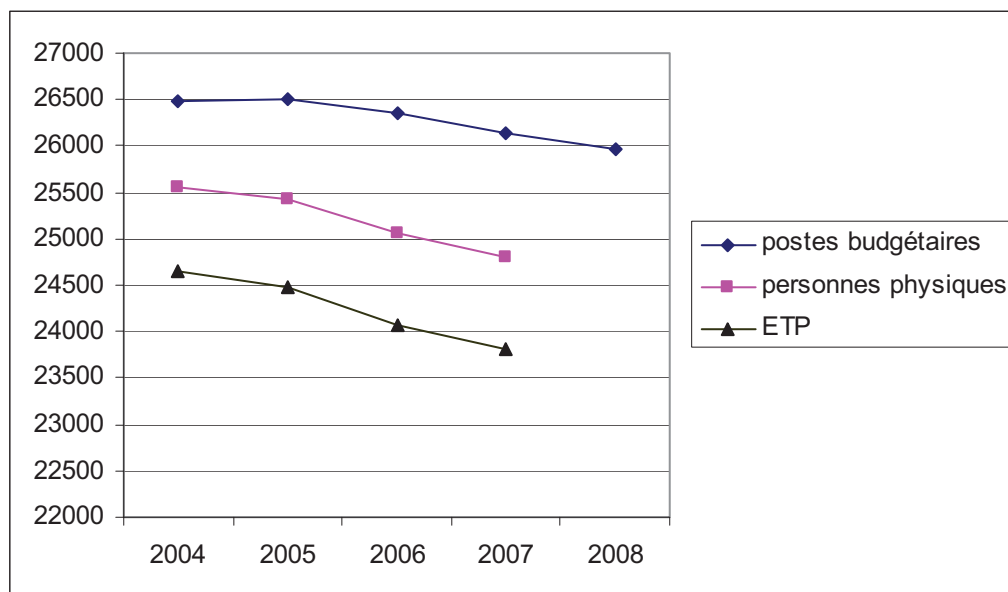
FNGA	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution par rapport à 2004
Postes budgétaires CDD	26 372 + 110 ⁷¹ 1 045	26 495 1 004	26 362 834	26 141 816	25 956 758	- 526 en 2008
Personnes physiques CDI CDD	25 449 + 110 1 468	25 434 1 045	25 058 1 051	24 806 1 196		- 753 en 2007 - 272 en 2007
ETP CDI ETP CDD	24 535+ 110 1 417	24 473 1 009	24 079 1 027	23 818 1 172		- 827 en 2007 - 245 en 2007

Source : CNAF

[357] Les budgets initiaux 2008 comptent 526 postes budgétaires de moins que les budgets initiaux 2004, alors que la COG fixait un objectif de -900 postes. En revanche, l'objectif est quasiment réalisé si on analyse les ETP CDI, qui ont diminué de 827 au 31/12/2007 par rapport au 31/12/2004.

⁷¹ 110 postes ont été transférés en 2004 du budget de l'action sociale sur le budget de gestion administrative. A partir de 2005, ils sont intégrés dans les effectifs du budget GA.

Graphique 14 : Evolution des effectifs (hors CDD)



Source : CNAF

[358] Du fait de cette évolution, on constate une distorsion entre les postes budgétaires et le nombre d'ETP réellement présents dans les CAF. En effet, l'objectif de -900 a été intégré dans le calibrage des budgets des caisses locales, les contraignant à réduire leurs effectifs en ETP. Toutefois, tout en diminuant leurs effectifs, les CAF ont conservé une partie de leurs postes budgétaires, de sorte que la réduction des postes n'a pas suivi celle des ETP. C'est pourquoi la CNAF a demandé aux CAF de supprimer des postes budgétaires dans leur budget rectificatif à la mi-2008. Chaque caisse n'est autorisée à conserver qu'un écart de 4% entre le nombre de postes budgétaires et le nombre de personnes physiques présentes en CDI. Même si l'objectif de réduction des effectifs est au final réalisé, la caisse nationale a donc rencontré des difficultés pour piloter cette réduction face aux réticences des caisses.

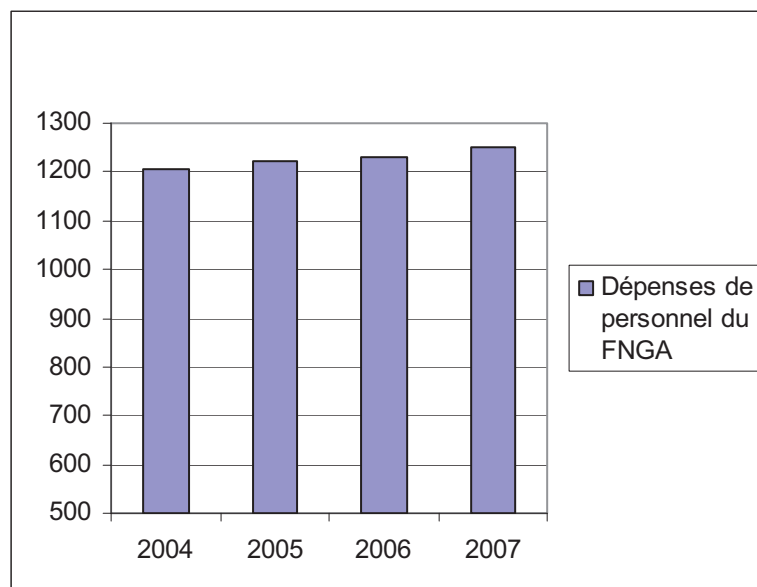
[359] Cette réduction d'effectifs a été facilitée par un rythme de départs en retraite plus rapide que prévu. La COG prévoyait en effet 3000 départs en retraite sur quatre ans en gestion administrative. Sur les trois premières années, cette prévision est dépassée de 5% environ (102 départs de plus que prévu), facilitant la réduction des effectifs budgétaires par non-remplacement de départs en retraite.

[360] La réduction des effectifs a permis une maîtrise des dépenses de personnel du budget administratif. En euros courants, le budget de personnel du FNGA est passé de 1206 à 1250 millions d'euros entre 2004 et 2007, soit une augmentation de 3,6% sur trois ans, inférieure à l'inflation⁷². En outre, ce même budget a été sous-exécuté de 38,4 millions d'euros en 2007, ce qui a permis à la caisse nationale d'affecter 11,2 millions d'euros au passage du niveau 3 au niveau 4 d'agents des caisses locales (en particulier des techniciens conseils)⁷³.

⁷² Il s'agit des dépenses exécutées constatées en fin d'année.

⁷³ Le reste de l'excédent est reporté sur des dépenses de fonctionnement, le plan immobilier, l'informatique, les investissements locaux.

Graphique 15 : Evolution des dépenses de personnel du FNGA en millions d'euros courants



Source : CNAF

1.2.4. La réduction des effectifs en action sociale ne paraît pas avoir été pilotée

[361] Entre 2004 et 2007, le nombre d'agents CDI sur le budget d'action sociale des CAF est passé de 8 537 à 8 007 soit une réduction de 6,3%. Cette réduction est plus rapide que celle des effectifs du budget de gestion administrative, alors même que la convention ne fixait pas d'objectif de réduction d'effectifs pour l'action sociale. 905 agents du budget de l'action sociale sont partis en retraite sur la période de la convention.

[362] Cette réduction des effectifs n'a pas fait l'objet d'un pilotage par la caisse nationale. Elle s'explique par des circonstances très variables selon les caisses : difficultés de recrutement de travailleurs sociaux pour remplacer les départs en retraite dans certaines régions ; cession d'équipements en gestion directe pouvant entraîner des transferts d'agents ; désengagement de certains métiers (puéricultrice, aide puéricultrice, travailleuse familiale) ; transfert de 110 agents du budget d'action sociale vers le budget administratif en 2004. Le poids relatif de ces différents facteurs est mal connu par la caisse nationale.

1.3. Une réelle augmentation de la productivité dont l'ampleur est toutefois difficile à objectiver

[363] La réduction des effectifs de la branche a été réalisée dans un contexte de relative stabilité du nombre d'allocataires. L'indicateur relatif au nombre d'allocataires peut toutefois se voir reprocher de donner une image insuffisante de la charge de travail des caisses, de sorte que la branche a recherché des indicateurs plus pertinents.

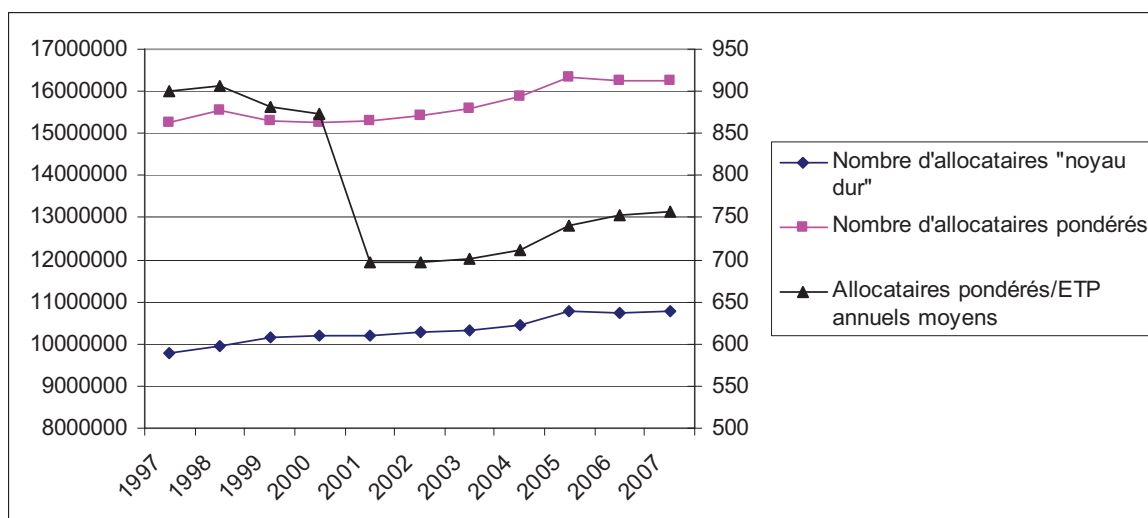
1.3.1. La productivité mesurée par référence au nombre d'allocataires a légèrement augmenté

[364] Au cours de la COG 2001-2004, l'augmentation des effectifs du budget administratif s'était traduite par une forte dégradation de l'indicateur de productivité du travail. Le ratio « allocataires pondérés / ETP administratifs » était passé de 873 en 2000 à 698 en 2001⁷⁴. Ce ratio s'est stabilisé puis s'est amélioré à partir de 2004 :

- 712 en 2004
- 741 en 2005 (amélioration sensible en raison de la prise en charge des fonctionnaires par la branche famille)
- 753 en 2006
- 758 en 2007.

[365] Entre 2004 et 2007, la branche a ainsi réalisé 6,4% de gains de productivité. Comme on le constate dans le graphique 9, cette amélioration a été réalisée en grande partie sur l'année 2005 grâce à la prise en charge des fonctionnaires (+ 4%). Entre 2005 et 2007, la croissance de la productivité n'est que de 2,2% dans une période de quasi-stabilité du nombre d'allocataires appartenant au noyau dur et pondérés. Le nombre d'allocataires a même diminué en 2006 en raison de la baisse du nombre d'allocataires du RMI et de bénéficiaires de l'allocation logement.

Graphique 16 : Evolution du nombre d'allocataires et de la productivité



Source : CNAF. Axe de gauche : nombre d'allocataires. Axe de droite : allocataire pondéré/ETP.

[366] Malgré la réduction des effectifs du budget administratif, l'objectif d'augmentation de la productivité d'au moins 10% fixé dans la COG n'est donc pas réalisé, essentiellement parce que le nombre d'allocataires a faiblement augmenté contrairement aux prévisions réalisées au moment de la signature de la COG. Mais cette quasi stabilité du nombre d'allocataires ne reflète pas complètement l'augmentation de la charge de travail de la branche.

⁷⁴ La mission IGAS de 2004, en neutralisant les effets de la création du budget unique de gestion (BUG) et de l'ARTT, constatait toutefois une stabilité du ratio allocataire/agent sur 1997-2003.

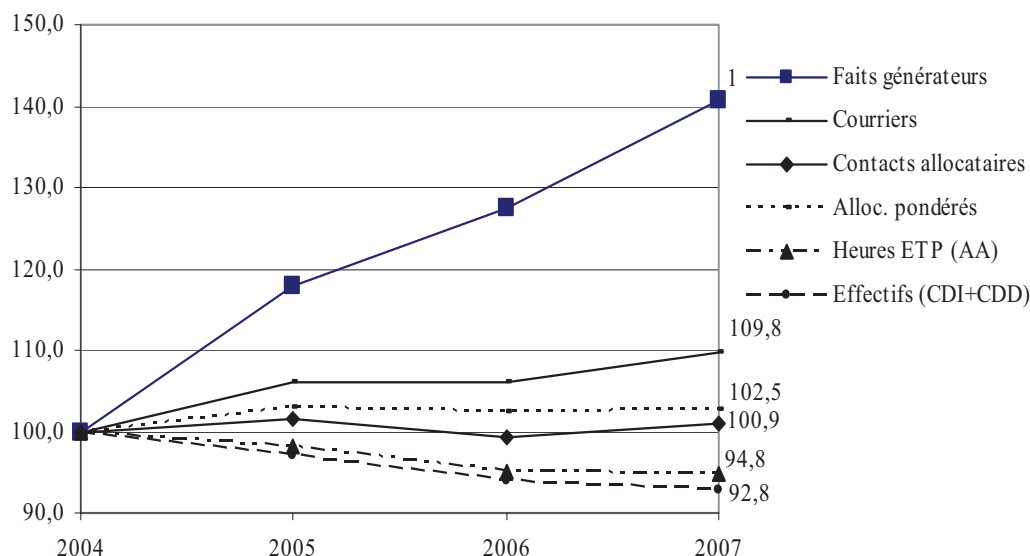
1.3.2. La charge de travail de la branche a augmenté

- [367] La branche a connu une hausse de sa charge de travail mal traduite par l'indicateur de productivité relatif aux allocataires pondérés. La notion d'« allocataire pondéré » est en effet une approche fruste de l'activité des CAF qu'elle mesure par la seule référence à leur population d'allocataires. Ainsi, ce ratio n'intègre pas, entre autres, la charge de travail importante induite par les opérations rendues nécessaires par la certification des comptes et l'amélioration de la maîtrise des risques (exemple : préparation de la mise en place du répertoire national des bénéficiaires en 2008).
- [368] D'autres indicateurs donnent une impression nuancée de l'augmentation de la charge de travail depuis 2004 :
- La CNAF décompte 40% de faits générateurs supplémentaires dans Cristal⁷⁵.
 - On note une augmentation de 10% des courriers qui paraissent en outre de plus en plus complexes⁷⁶. L'augmentation des courriers est toutefois due pour partie à un meilleur décompte des flux par la branche (intégration par exemple des réponses aux messages électroniques des allocataires dans le décompte des courriers)
 - D'autres flux entrants ont connu une augmentation moins rapide. Ainsi, le nombre de visites à l'accueil a augmenté de 2,6% seulement, soit moins que la hausse du nombre d'allocataires depuis 2004. Le nombre d'appels téléphoniques a diminué de 13,5%. Enfin, 35% de déclarations de ressources ont été réalisées sur Internet en 2007 contre 10% en 2005.
- [369] L'augmentation de la charge de travail a été particulièrement forte en 2007. Cela serait dû à la fois à des facteurs externes (complexité des mesures réglementaires à mettre en œuvre, du type de la subsidiarité ASF / API, prime de retour à l'emploi, participation à l'expérimentation du RSA) et de facteurs internes (difficultés du système d'information à intégrer les mesures nouvelles). L'augmentation de la charge de travail en 2007 peut être constatée en particulier dans l'évolution du nombre de faits générateurs, et dans une moindre mesure dans la hausse des courriers et des contacts allocataires.

⁷⁵ Les faits générateurs désignent l'ensemble des faits dont l'apparition génère une intervention sur le compte allocataire, quelle qu'en soit l'origine et quel qu'en soit l'effet. Selon leur nature, les faits générateurs correspondent à des charges de travail inégales. Une pondération des faits générateurs selon la charge induite pour les CAF avait été prévue par la convention précédente mais n'a pas été réalisée.

⁷⁶ Le nombre de faits générateurs par courrier est passé de 2,21 en 2004 à 2,43 en 2007.

Graphique 17 : Evolution du rapport entre les charges et les moyens humains de la branche



Source : CNAF

[370] Les différents indicateurs présentés dans le graphique 10 montrent que l'évolution de la charge de travail de la branche ne se réduit pas à celle du nombre d'allocataires pondérés. Dès lors, et conformément à la COG, la branche a recherché des indicateurs d'activité et de coût plus pertinents que ceux relatifs aux allocataires pondérés.

1.3.3. La recherche de nouveaux indicateurs de productivité n'a pas abouti

[371] A l'article 20 de la convention, l'Etat et la branche prévoient de « convenir d'indicateurs de mesure de la performance économique ». En effet, les deux indicateurs de productivité du travail et de coût de gestion pondéré sont jugés insuffisants pour mesurer l'évolution réelle de la productivité. L'objectif fixé par la COG est donc de s'entendre sur un indicateur de performance qui permette de définir « des objectifs quantifiés de gains de productivité ».

[372] Parallèlement, une évolution des fonctions de l'observatoire des charges est prévue par la COG (article 39). Créé en 1993, cet observatoire s'appuie sur un échantillon de neuf caisses⁷⁷, sur un total de 123 hors organismes informatiques. Il avait trois fonctions lors de sa création : analyse de la charge ou des économies de gestion entraînées par de nouveaux textes, révision de la base de pondération de l'allocataire, signalement des aspects de législation particulièrement coûteux. La COG 2005 lui donne pour fonction supplémentaire le « suivi de la productivité » et l'appréciation de la performance.

⁷⁷ Annecy, Bordeaux, Charleville, Douai, Epinal, Limoges, Montpellier, Nancy, Yvelines.

- [373] Dans le cadre du Plan d'action institutionnel, le projet prioritaire n. 8 a ainsi cherché à réaliser l'objectif fixé par la convention de « mettre en place, conjointement avec l'Etat, un indicateur permettant de mieux apprécier la réalité du rapport entre les charges et les moyens ». Cet objectif n'a pas été atteint. Sans parvenir à construire un indicateur synthétique de productivité, la branche a malgré tout cherché à enrichir la mesure de sa performance de gestion. Pour cela, des propositions ont été formulées afin de mieux mesurer à la fois l'activité de la branche et les ressources qu'elle y consacre.
- [374] L'activité de la branche peut être mesurée par référence aux flux entrants (indicateurs de charge, par exemple contacts allocataires, courrier) et/ou aux flux sortants (paiements, notifications...). Les indicateurs proposés dans le cadre du PP8 par les CAF pour mieux mesurer leur activité (contacts allocataires ou courrier) permettent d'approcher une mesure de leur charge de travail réelle, mais présentent des limites. En premier lieu, leur augmentation traduit une hausse de charge de travail mais peut aussi traduire pour partie un meilleur décompte des flux. De plus, les indicateurs fondés sur les « contacts allocataires » rassemblent un ensemble de flux hétérogènes (téléphones, visites, courrier) dont le traitement induit des charges de travail très inégales. Il en est de même pour ce qui est décompté par l'outil informatique CRISTAL comme des faits générateurs, qui ont connu sur la période de la COG une forte augmentation (+40%) qui ne s'est pas traduite par une augmentation aussi forte de la charge de travail prise en compte. Enfin, les paramètres mesurés par ce type d'indicateur peuvent se voir reprocher d'être en partie générés par l'activité de la branche. Ainsi, une baisse dans la qualité de service peut engendrer plus de demandes d'explication des allocataires par courrier. Inversement, une augmentation de la qualité peut également se traduire par une augmentation des contacts ou des faits générateurs (par exemple, la politique de maîtrise des risques induit une activité de contrôle et de récupération des indus).
- [375] Concernant les ressources que la branche consacre à son activité, le PP8 propose de retenir des indicateurs plus fins que le seul nombre d'ETP disponibles au 31 décembre : il est proposé de comparer l'évolution du nombre d'allocataires à l'évolution du nombre d'heures travaillées, et de retenir la notion d'ETP annuel actif qui permet d'évaluer plus précisément le potentiel de production disponible.
- [376] En conclusion, le projet prioritaire n'a pas permis de dégager un indicateur consensuel de mesure de la productivité qui pourrait être intégré à la prochaine COG. Il a permis cependant de mieux évaluer les limites de l'indicateur classique « allocataires pondérés/ETP agents BUG » et de proposer des indicateurs complémentaires (évolution du nombre d'heures travaillées, évolution des flux entrants et sortants). En l'état, la mission estime toutefois que cet indicateur est le moins critiquable.

2. LES ENJEUX DE LA FUTURE COG EN MATIERE DE PRODUCTIVITE

2.1. Une évolution des moyens de la branche qui doit tenir compte de la mise en œuvre du RSA

2.1.1. Les marges de manœuvre théoriques dans le réseau des CAF peuvent être calculées selon plusieurs scénarios

- [377] Les écarts de coûts de gestion entre CAF se réduisent lentement. Dans la perspective de la prochaine COG, il paraît pertinent d'évaluer les économies qui résulteraient d'une accélération de la réduction des écarts de coût et de productivité entre les caisses. Cette estimation est théorique et ne préjuge pas des moyens qui devraient être mis en œuvre pour y parvenir, qui font l'objet de développements au paragraphe 2.1.2. (redistribution budgétaire, mutualisation, départementalisation voire régionalisation...). La simulation effectuée porte exclusivement sur le budget de gestion administrative.

- [378] Deux séries de scénarios sont présentées. La première série fait le choix de faire porter l'effort sur l'alignement de la productivité du travail des caisses, la seconde fait le choix de mettre l'accent sur l'alignement du coût de gestion par allocataire.

2.1.1.1. Quatre scénarios d'alignement de la productivité des caisses

a. Scénario 1 : alignement de la productivité du travail sur les 25 caisses les plus productives (selon le ratio allocataires / agents)

- [379] Malgré l'imperfection du ratio allocataires/agents, il s'agit de l'indicateur le plus pertinent de productivité du travail actuellement disponible dans la branche. A partir de ce ratio, l'alignement des caisses sur les plus productives permet de mesurer les marges de manœuvre qui résident dans les écarts de performance entre caisses. Il s'agit d'un calcul « brut » qui ne tient pas compte, dans un premier temps, des facteurs explicatifs de ces écarts (différences dans la population allocataire, dans la taille de la caisse, dans la qualité de service rendu...).
- [380] Les 25 caisses les plus productives présentaient en 2007 un ratio « allocataires noyau dur/agent » de 542. L'alignement des caisses sur ce ratio permettrait d'économiser environ 1646 ETP⁷⁸. Les hypothèses qui fondent ce calcul ont toutefois une pertinence limitée pour deux raisons essentielles :

- elles ne tiennent pas compte de la diversité de l'environnement des caisses (population allocataire), qui rend leur travail plus ou moins difficile et influe sur leur productivité ;
- elles ne tiennent pas compte des différences de qualité de service entre les caisses : en alignant la productivité des CAF sur celles dont le ratio « allocataires noyau dur / agent » est le plus élevé, le risque est de procéder à un alignement sur des caisses dont la qualité de service est plus faible.

• Scénario 2 : alignement de la productivité du travail sur les 25 caisses les plus productives (ratio allocataires pondérés/agents)

- [381] Pour tenir compte de l'environnement de chaque CAF, le scénario 2 intègre la spécificité de sa population d'allocataires grâce à la notion d'allocataires pondérés. Dans les 25 caisses les plus productives en 2007, le ratio moyen était de 838 allocataires pondérés par agent contre 758 en moyenne dans la branche. En alignant la productivité des caisses sur le ratio moyen des 25 les plus productives, on obtient des économies potentielles de 2 234 ETP⁷⁹.

• Scénario 3 : alignement de la productivité sur les 10 caisses qui concilient le mieux qualité de service et productivité (mesurée par le ratio allocataires pondérés/agents)

- [382] Outre l'environnement de chaque CAF, il est nécessaire de tenir compte des différences de qualité de service entre caisses. En effet, les caisses les plus productives ont, dans certains cas, une qualité de service inférieure à la moyenne. Ainsi, les 25 caisses les plus productives (selon l'indicateur allocataires / agents) présentent en 2007 un indice moyen de qualité de service de 91,2, soit deux points de moins que la médiane de la branche (93,5).

⁷⁸ Le résultat est de 1646 si on fait l'hypothèse que les caisses dont le ratio est supérieur à 542 ne modifient par leur productivité ; dans ce cas, seules les autres caisses sont concernées par le calcul, et aucune caisse ne voit ses effectifs augmenter. Le chiffre serait de 1573 si on alignait l'ensemble des 123 caisses, y compris les plus productives, sur la moyenne des 25 meilleures caisses (cet alignement se traduirait alors par des créations d'emplois dans les huit CAF les plus productives).

⁷⁹ Le résultat est de 2234 si on fait l'hypothèse que les caisses dont le ratio est supérieur à 838 ne modifient par leur productivité. Le chiffre serait de 2045 si on alignait l'ensemble des 123 caisses, y compris les plus productives, sur la moyenne des 25 meilleures caisses, car il y aurait alors des créations d'emplois dans les plus productives.

[383] Il est dès lors possible de simuler un alignement sur des caisses conciliant haute qualité de service et forte productivité. Pour cela, la mission a isolé les 10 caisses les plus productives parmi les 25 caisses qui présentent le meilleur indice de qualité de service⁸⁰. Ces 10 caisses présentent une productivité de 800,9 allocataires pondérés par agent (contre 758 en moyenne dans la branche). En alignant sur le ratio des dix caisses la productivité des CAF dont le ratio est inférieur, on obtient des économies potentielles de 1 471 agents.

• **Scénario 4 : alignement sur la médiane de la productivité de la branche**

[384] Un scénario moins ambitieux consiste à estimer les gains permis par un alignement des caisses sur la médiane de productivité. Cet alignement concerne exclusivement les caisses situées sous la médiane. La médiane du ratio « allocataires pondérés / agent » est de 743 en 2007. Les économies potentielles sont alors de 462 ETP.

Tableau 5 : Synthèse des scénarios d'alignement de la productivité

	Marges de productivité théoriques en ETP	Effort de productivité en pourcentage des effectifs du budget administratif des CAF ⁸¹	Traduction financière en M€ ⁸²
Scénario 1 (alignement sur les 25 caisses les plus productives en allocataires / agent)	1 645	7,6%	65,8
Scénario 2 (alignement sur les 25 caisses les plus productives en allocataires pondérés/agent)	2 234	10,4%	89,4
Scénario 3 (alignement sur les dix caisses conciliant le mieux productivité et qualité)	1 471	6,8%	58,8
Scénario 4 (alignement sur la médiane du ratio allocataires pondérés/agent)	462	2,1%	18,5

Source : Mission IGAS

⁸⁰ L'indice de qualité de service est déterminé par les résultats de la CAF dans trois domaines : délai de traitement des dossiers inférieur à 15 jours ; attente des allocataires inférieure à 20 minutes ; taux d'appels téléphoniques traités. Les dix caisses qui concilient le mieux qualité de service et productivité sont Carcassonne, Arras, Lille, Chartres, Saint-Quentin, Albi, Bayonne, Dunkerque, Armentières, Rodez. Deux d'entre elles sont des caisses de très grande taille (Lille et Arras : plus de 200 000 allocataires pondérés) ; une majorité est située à un peu moins de 100 000 allocataires pondérés (Carcassonne, Chartres, Albi, Dunkerque) ; quatre caisses sont de taille petite ou moyenne (Rodez, Armentières, Saint-Quentin, Bayonne).

⁸¹ Le budget administratif compte 21 455 ETP en 2007.

⁸² Hypothèse : 40 000 euros par ETP.

[385] Des scénarios alternatifs sont possibles. La mission n'a pas retenu un scénario encore plus volontariste qui consiste à aligner la productivité des caisses les moins productives sur les dix caisses dont le ratio « allocataires / agent » est le plus élevé. Concernant le scénario 3, d'autres hypothèses auraient pu être retenues pour sélectionner les caisses conciliant le mieux la qualité et la productivité⁸³.

2.1.1.2. Quatre scénarios d'alignement des coûts de gestion des caisses

[386] La méthode appliquée est globalement similaire à l'alignement sur les caisses les plus productives.

- **Scénario A : alignement des coûts sur les 25 caisses dont le coût par allocataire est le plus faible**

[387] Le coût moyen des 25 caisses dont le ratio « coût par allocataire noyau dur » est le plus faible est de 137,48€. Un alignement sur cette valeur des caisses dont le coût est supérieur permettrait une économie de 120 millions d'euros environ.

- **Scénario B : alignement des coûts sur les 25 caisses dont le coût par allocataire pondéré est le plus faible**

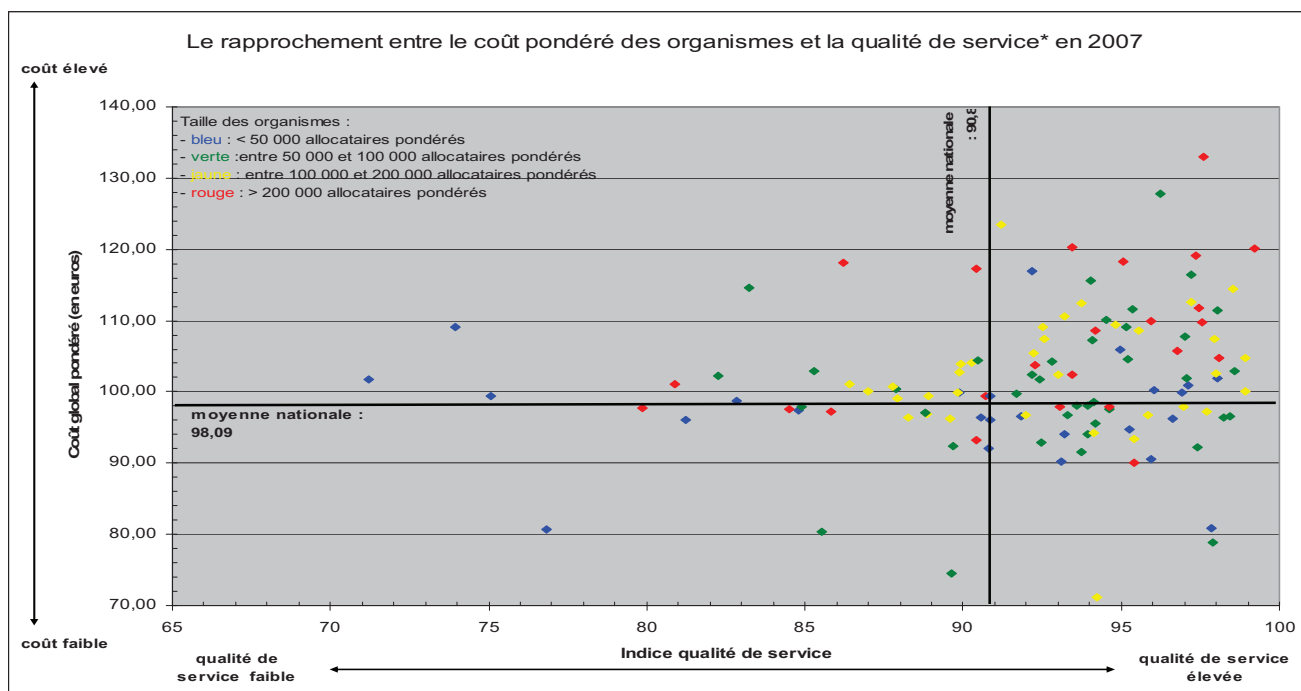
[388] Le coût moyen des 25 caisses dont le ratio « coût par allocataire pondéré » est le plus faible est de 89,7€ contre 103 € en moyenne dans la branche. Un alignement sur cette valeur des caisses dont le coût est supérieur permettrait des économies d'environ 153 millions d'euros.

- **Scénario C : alignement des coûts de gestion sur les caisses qui concilient le mieux qualité de service et faible coût**

[389] Le graphique suivant montre qu'un lien entre une haute qualité de service et un coût pondéré élevé existe dans la branche famille. Même si cette corrélation coût/qualité connaît des exceptions, l'alignement sur les CAF les plus productives doit en tenir compte afin d'éviter d'aligner les caisses sur celles dont la qualité de service est la plus faible.

⁸³ Il aurait été possible, en particulier, de retenir les dix caisses ayant la meilleure qualité de service parmi les vingt-cinq caisses les plus productives. Les dix caisses « de référence » auraient alors été de taille plus importante que celles retenues dans le scénario 3. La mission a choisi de privilégier une autre option (dix caisses les plus productives parmi les 25 avec la meilleure qualité de service) notamment pour montrer que la réduction des écarts au sein du réseau ne passe pas nécessairement par l'alignement sur les plus grandes caisses.

Graphique 18 : Le rapprochement entre le coût pondéré des caisses et la qualité de service



Source : CNAF

[390] Parmi les 25 caisses qui présentent le meilleur indice de qualité de service, la moyenne de coût des dix caisses au coût pondéré le plus faible est de 94,7€⁸⁴. Un alignement sur cette valeur des caisses dont le coût est supérieur permettrait des économies d'environ 84 millions d'euros.

- **Scénario D : alignement sur la médiane de coût de la branche**

[391] La médiane de coût global pondéré dans la branche est de 100 euros environ. Un alignement sur cette valeur des caisses dont le coût est supérieur permettrait environ 36 millions d'euros d'économies.

⁸⁴ Il s'agit en 2007 des caisses d'Arras, Carcassonne, Lille, Albi, Saint-Quentin, Chartres, Dunkerque, Tarbes, Rodez, Troyes.

Tableau 6 : Synthèse des scénarios d'alignement des coûts

	Marges d'économies en M€	Effort d'économies en pourcentage du budget administratif des caisses ⁸⁵
Scénario A (alignement sur les caisses dont le coût par allocataire est le plus faible)	120	7,6%
Scénario B (alignement sur les caisses dont le coût par allocataire pondéré est le plus faible)	153	9,7%
Scénario C (alignement sur les dix caisses conciliant le mieux qualité et faible coût)	84	5,3%
Scénario D (alignement sur la médiane du ratio coût /allocataire pondéré)	36	2,3%

Source : Mission IGAS

2.1.1.3. La méthode de simulation mise en œuvre présente des limites

[392] La méthode de simulation se fonde sur deux indicateurs de performance parfois contestés pour leur simplicité (ratios de coût et de productivité par allocataire). Ainsi, en 2007, les deux indicateurs en question ont été relativement stables, alors même que le réseau des CAF a été confronté sur certains mois à une hausse importante de sa charge de travail⁸⁶. Toutefois, malgré la simplicité des deux indicateurs de gestion utilisés aujourd'hui, la CNAF ne dispose pas d'autres indicateurs synthétiques satisfaisants qui permettraient une simulation alternative.

[393] En second lieu, cette méthode ne concerne que le budget de gestion administrative des CAF, laissant de côté la caisse nationale, le réseau des CERTI et l'action sociale. Or, le budget d'action sociale représente un quart des effectifs de la branche. Il semble peu justifié de laisser le budget de l'action sociale à l'écart des efforts d'économies demandés à la branche. Les départs en retraite vont créer des marges de manœuvre en action sociale comme en gestion administrative : sur la période 2008-2018, 27% des 13 947 départs en retraite prévus dans la branche concerneront le budget de l'action sociale. Du reste, une partie des personnels qui émargent sur le budget de l'action sociale effectue essentiellement des tâches de gestion administrative. La construction d'un budget unique liée à l'évolution de la branche vers une offre globale de services rendrait caduque cette séparation.

[394] En outre, dans les simulations effectuées, l'alignement ne concerne que les caisses qui n'ont pas atteint l'objectif de coût moyen ou de productivité. Il n'est pas réaliste de considérer que les caisses les plus performantes ne continueront pas à améliorer leur gestion. Dès lors, si l'ensemble des caisses réalisait des gains de productivité, les économies pourraient être supérieures aux estimations.

⁸⁵ Le dénominateur est constitué par la somme des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement des CAF. En 2007, le total était égal à 1,564 milliards d'euros.

⁸⁶ Les flux de courrier à traiter ont augmenté de 12% en juillet et de 10% en août par rapport à l'année précédente.

- [395] Malgré ses limites, la simulation montre que les économies potentielles sont significatives même en tenant compte des spécificités de la population allocataire de chaque caisse et en intégrant la nécessité de maintenir une haute qualité de service dans les CAF.
- [396] La simulation d'un alignement sur les caisses les plus performantes en gestion ne signifie pas qu'il soit possible de supprimer à court terme 1 500 à 2 000 emplois dans les budgets administratifs des caisses sans dégrader la qualité de service. En effet, l'amélioration de la qualité de service obtenue au cours de la COG reste encore fragile, comme le montrent les difficultés rencontrées en 2007 par les CAF pour maintenir leur niveau de service à l'usager face à un surcroît de charge de travail. L'audit conduit par la CNAF sur cet épisode démontre cependant que certaines caisses ont fait des choix organisationnels efficaces qui ont limité leurs difficultés.
- [397] On doit en conclure que les marges de manœuvre identifiées dans les écarts entre caisses ne pourront pas être mobilisées à organisation constante du réseau, d'où en particulier l'intérêt des solutions de restructuration de la branche étudiées ci-après.

2.1.2. Les gains de productivité sont à rechercher dans la restructuration du réseau et la modernisation des procédures

- [398] Les développements suivants évaluent les marges de productivité de la branche famille selon une méthode différente de celle fondée sur les scénarios d'alignement des coûts et de la productivité. Il s'agit ici de mettre l'accent sur les deux principales sources de productivité de la branche⁸⁷ : la restructuration du réseau et la modernisation des procédures. Les marges calculées selon cette seconde méthode ne peuvent s'additionner complètement avec celles calculées selon le premier scénario : en effet, la mutualisation, par exemple, contribuera aux réductions des écarts entre caisses de sorte que les économies calculées dans les deux cas ne semblent pas cumulables. Toutefois, la mission estime que ces deux méthodes peuvent se cumuler pour partie car les écarts de performance entre caisses ne s'expliquent pas exclusivement par un réseau inadapté et des procédures à moderniser.
- 2.1.2.1. Les restructurations du réseau doivent constituer une priorité de la prochaine COG
- [399] Le constat d'une augmentation des écarts de coûts entre petites et grandes caisses plaide pour une accélération des restructurations du réseau afin de conférer une taille critique à des fonctions dispersées actuellement dans des caisses locales de tailles très différentes. La création d'une CAF par département doit être mise à profit pour réduire les coûts de gestion dans les 14 départements concernés. Même si l'argument économique n'a pas été mis en avant pour justifier la départementalisation du réseau, la création de caisses départementales ne peut se concevoir sans la réduction progressive des doublons entre les caisses fusionnées. Enfin, la réduction des écarts de coût et de productivité entre caisses passe aussi par la réduction de ces écarts entre les agences de proximité d'une même caisse.
- [400] La source la plus importante d'économies réside dans les mutualisations. L'analyse du pilotage des mutualisations au cours de la COG fait l'objet d'une annexe spécifique et le développement qui suit se limite à rappeler, dans quelques domaines prioritaires, les gains potentiels qui résulteraient d'une accélération des mutualisations. Malgré le niveau significatif des économies potentielles, la mutualisation a peu avancé dans la branche famille au cours de la COG (voir annexe sur la mutualisation).
- [401] L'Observatoire des charges et de la performance a procédé au chiffrage des économies qui résulteraient de la mutualisation et/ou de l'externalisation de certaines fonctions, conformément aux objectifs de la COG. Dans tous les cas étudiés, la mutualisation ou l'externalisation permet de faire des économies significatives :

⁸⁷ Il s'agit des deux principales sources de productivité à nombre constant d'allocataires, étant entendu que l'augmentation du nombre d'allocataires peut conduire à une augmentation de la productivité.

- 11 M€ sur les achats sous l'hypothèse d'un alignement des prix payés par les caisses sur le prix moyen. Les économies potentielles varient de 40% des dépenses (gardiennage des locaux) à 8% (fournitures courantes). Elles seraient bien supérieures sous l'hypothèse d'un alignement sur le prix minimum et non le prix moyen⁸⁸.
- 21,4 M€ sur l'éditique en cas d'externalisation (mais l'économie serait moindre les premières années en raison des sureffectifs qui ne seraient résorbés que progressivement).
- 20 à 30 M€ d'économies sur la numérisation suivant différentes hypothèses d'externalisation ;
- 59 ETP sur le traitement des dossiers présentés par les migrants : la mutualisation de cette fonction permettrait de réduire les effectifs qui y sont consacrés dans les CAF de 94 à 35 ETP⁸⁹.
- 150 ETP sur la paie : la mutualisation de cette fonction augmentera le nombre de paies traitées par agent, rendrait possible une économie équivalente à environ 150 ETP sur les 507 qui y sont consacrés aujourd'hui⁹⁰ ;
- Un tiers des 1300 ETP consacrés à la fonction contentieuse dans les CAF pourraient être libérés en cas de mutualisation d'une partie de cette fonction, soit environ 400 ETP (traduction financière : 16 M€).

Tableau 7 : Economies potentielles sur six activités mutualisables ou externalisables

Domaine de mutualisation	Economie potentielle estimée en M€
Achats	11 (hypothèse basse)
Editique	21,4
Numérisation	20 à 30
Paie	6
Traitement des migrants	2,4
Contentieux	16
Total des six domaines étudiés	76,8 à 86,8

Source : Mission IGAS / D2R CNAF

[402] Un pilotage volontariste des actions de mutualisation au cours de la prochaine COG permettrait ainsi de dégager des économies de gestion significatives.

[403] L'accélération des départs en retraite fournit à la CNAF des marges de manœuvre notamment sur les activités support mutualisables à court terme :

- 50% des 100 ETP consacrés par la branche à la fonction achat partiront en retraite d'ici 2010 ;
- 25% des 175 ETP consacrés à l'éditique partiront en retraite d'ici 2010 ;
- 40% des 1340 ETP dédiés à la numérisation partiront en retraite d'ici 2015.

⁸⁸ De plus, il s'agit uniquement des baisses de prix potentielles et non des économies de gestion qui seraient permises par un regroupement de la fonction achat au niveau régional (par exemple).

⁸⁹ Si on fait l'hypothèse d'un coût par ETP de 40 000€, l'économie réalisée à terme serait donc de 2,4 M€ environ (59*40 000).

⁹⁰ Soit une économie directe de 6 M€ (150*40 000).

2.1.2.2. La modernisation des procédures est un facteur de qualité et de productivité

- [404] La modernisation des procédures, indissociable du développement de l'administration électronique, est un facteur puissant d'amélioration de la qualité de service mais aussi de productivité. La simplification est conciliable avec un haut degré de maîtrise des risques. Plusieurs mesures en cours de mise en œuvre ou à l'étude dans la branche combinent les trois avantages de simplification pour l'usager, de réduction de la charge de travail pour la branche et de sécurisation des données⁹¹.
- [405] La plus emblématique de ces mesures, déjà à l'œuvre, est la mise en place du transfert de données fiscales a priori avec l'administration fiscale. Il s'agit de dispenser les allocataires de toute déclaration de ressources annuelle à la CAF s'ils ont effectué une déclaration de revenus auprès de la DGFIP. Cette mesure doit permettre, selon les estimations de la branche, d'économiser l'équivalent de 518 ETP en rythme de croisière. A l'allègement des charges de gestion, estimé à 32,3 millions d'euros, s'ajoutent les indus évités grâce à cette procédure (environ 32 millions d'euros également).
- [406] Le référentiel national des bénéficiaires (RNB) constitue un second axe de simplification qui a mobilisé la branche au cours de la COG et est encore inachevé. La construction du RNB, objectif fixé par la convention de 2005, crée une lourde charge de travail dans les caisses (traitement des doublons, anomalies...). Le RNB, même si son apport le plus visible réside dans l'amélioration de la maîtrise des risques (fin des affiliations multiples), est aussi porteur de gains d'efficacité dans le travail des CAF (moins d'indus à récupérer, lieu unique de gestion de la base de données sur le centre serveur national de Nice). Dans les projets de la CNAF, il subsistera toutefois plusieurs « numéros allocataire » en plus du NIR, permettant aux caisses en particulier de rattacher un allocataire à sa famille. Cette persistance de plusieurs numéros pourrait réduire les gains liés à la simplification des fichiers.
- [407] Un troisième projet identifié comme prioritaire par la branche est la simplification des procédures. A ce titre, simplifier le recueil annuel des quittances de loyers permettrait selon la CNAF une économie potentielle de 2,47 M€ (dont une économie sur les personnels de 45 ETP) sans dégrader la sécurité de ce processus⁹². La réduction des justificatifs exigés pour les déclarations de situation serait également rendue possible grâce à l'acquisition de données certifiées. La réforme du contentieux et du recouvrement des indus prévue dans le PLFSS 2009 est aussi porteuse de gains de productivité estimés par la branche à 78 ETP. Les CAF pourront désormais récupérer un indu sur des prestations différentes de celle sur laquelle l'indu aura été constaté⁹³. Le projet de loi donne en outre aux CAF le pouvoir de contrainte pour récupérer un indu, dont disposent déjà les caisses de la MSA⁹⁴.
- [408] Le développement de l'administration électronique doit enfin constituer un axe de la prochaine COG car il correspond à une demande des allocataires tout en permettant des économies de gestion pour les CAF : co-production du service avec l'allocataire sur le site caf.fr, économies sur les affranchissements, moins de passage par le support papier qui s'avère lourd et coûteux à gérer.

⁹¹ Le projet prioritaire n. 5 s'est attaché à fixer la stratégie globale de modernisation des procédures et à la décliner en projets de simplification. Voir la synthèse de ses travaux dans Dossiers d'études, 2008.

⁹² La gestion du processus ne mobiliserait plus que 13 agents en ETP contre 80 environ actuellement (charges de personnel directes et indirectes).

⁹³ Aujourd'hui, la fongibilité ne s'applique pas entre prestations financées par des fonds différents.

⁹⁴ Aujourd'hui, les CAF doivent saisir les tribunaux des affaires de sécurité sociale pour obtenir un titre exécutoire en cas de non paiement des sommes dues.

- [409] Contrairement à la mutualisation des fonctions, le chantier de la modernisation des procédures est relativement avancé dans la branche, avec plusieurs mesures lourdes qui sont en cours de mise en œuvre, comme le RNB. La future COG doit être l'occasion pour l'Etat et le branche d'arbitrer sur les priorités des quatre ans à venir en la matière et de fixer un calendrier précis. La priorité doit être accordée à la conciliation de la simplification des procédures avec l'atteinte d'un haut degré de maîtrise des risques et l'estimation de la charge de travail induite par les chantiers de modernisation. Ainsi, le projet prioritaire n. 5 propose la constitution d'un recueil national des logements, projet dont il convient de déterminer s'il doit être retenu compte tenu des missions de la branche et de la charge de travail qu'il induirait.
- [410] La modernisation des procédures suppose un investissement de la branche dans la formation des agents afin de leur permettre de s'approprier les nouvelles procédures. L'investissement dans la formation sera d'autant plus nécessaire avec l'accélération du remplacement de techniciens partant en retraite au cours de la COG et la mise en œuvre du RSA (cf. infra).

2.1.3. L'amélioration de l'efficacité ne doit pas être limitée aux budgets administratifs des caisses

- [411] Le budget d'action sociale des caisses compte plus de 8 000 agents titulaires en décembre 2007, soit le quart des effectifs globaux de la branche. Le chantier de l'amélioration de la connaissance des coûts de gestion de l'action sociale, qui devait être lancé au cours de la COG, n'a pas progressé.
- [412] L'efficacité est certes plus difficile à définir et à mesurer dans l'action sociale que dans la gestion administrative, notamment pour les métiers de l'intervention sociale. L'impératif d'efficacité se heurte en outre historiquement à la crainte d'un « sacrifice » de l'action sociale des caisses, domaine particulièrement sensible pour les administrateurs.
- [413] Une meilleure connaissance de la gestion de l'action sociale dans le réseau est pourtant indispensable pour en améliorer l'efficacité. L'idée d'une différence fondamentale de métier entre l'action sociale et la gestion administrative doit être relativisée pour une part importante des personnels. Si 4 700 agents du budget d'action sociale sont chargés du développement et de l'intervention sociale, d'autres agents de ce budget sont chargés de tâches purement administratives. A titre d'exemple, le budget de l'action sociale compte 893 secrétaires, 157 comptables, 99 agents chargés de la GRH, 294 agents hôteliers, 68 gestionnaires des achats... En outre, l'intervention sociale elle-même ne peut être exonérée d'une analyse mettant en regard les moyens mobilisés et les résultats obtenus. La mission ne peut que reprendre les observations de la mission IGAS de bilan de la COG précédente estimant que « *la CNAF devra définir des normes quantitatives cibles d'emploi des travailleurs sociaux* ».
- [414] En conséquence, la question des effectifs et des coûts de l'action sociale doit être traitée en lien avec la mise en place d'un socle global d'engagements, intégrant l'action sociale, envisagé par la branche. La construction de ce socle sera l'occasion de fixer une offre minimale de service dans les caisses, associée à un effectif cible. Ceci doit conduire à rassembler les effectifs de l'action sociale et de la gestion administrative dans un budget unique. Dès lors, l'analyse de la productivité pourra se fonder sur un indicateur « allocataires pondérés / agent » calculé sur l'ensemble des effectifs. Le pilotage par la CNAF des moyens de la branche ne peut qu'en être amélioré.
- [415] La gestion de l'action sociale peut aussi faire l'objet, au même titre que la gestion administrative, de projets de mutualisation, notamment sur la liquidation des prestations de service et en matière d'observation et de contrôle des équipements et services financés par la branche. Dans ce dernier cas, la branche a peu avancé malgré une mention qui figurait dans la COG⁹⁵.

⁹⁵ Voir l'annexe sur la restructuration du réseau.

- [416] Enfin, la branche doit poursuivre le désengagement des œuvres en gestion directe et le transfert des personnels qui y travaillent, comme elle s'y était engagée dans la COG⁹⁶. En 2008, les équipements en gestion directe regroupent encore 2 512 effectifs budgétaires (67% d'entre eux dans des centres sociaux et 28% dans des établissements d'accueil du jeune enfant). Les œuvres en gestion directe représentent donc plus du quart des effectifs du budget de l'action sociale.
- [417] Au final, les leviers identifiés pour améliorer la productivité de la branche auront un impact majeur sur les métiers exercés par les agents : la modernisation des procédures modifie le métier de technicien conseil ou de vérificateur, la mutualisation des fonctions fait évoluer les métiers exercés notamment par les fonctions support dans les caisses. Ces évolutions devront être accompagnées par une politique de formation pilotée par la caisse nationale.

2.1.4. La mise en œuvre du RSA va entraîner une augmentation significative de la charge de travail

- [418] Les évolutions réglementaires qui pourraient intervenir sur la période 2009-2012 sont susceptibles de peser sur la charge de travail de la branche. La mission n'est pas en mesure de prévoir la charge de travail induite. Il peut s'agir aussi bien d'une complexification des règles applicables que d'une simplification dans certains domaines (exemple : transfert de données fiscales a priori au cours de la précédente COG).
- [419] Pour les besoins de la prévision, la charge de travail peut être approchée par l'évolution du nombre d'allocataires, malgré les limites connues de cet indicateur. Hors RSA, il est probable que le nombre d'allocataires (noyau dur comme pondérés) de la branche restera relativement stable sur la période de la COG, dans le prolongement de la période récente. L'enjeu principal pour la charge de travail future des CAF réside donc dans le projet de revenu de solidarité active.
- [420] Selon le projet de loi en cours de discussion en octobre 2008, les CAF assurent le service du RSA et peuvent instruire le droit au RSA. La CNAF estime que la mise en œuvre du RSA dans ces conditions va se traduire par 800 000 nouveaux allocataires pour la branche famille sous l'hypothèse d'un taux de cumul de 62% entre revenus d'activité et RSA.
- [421] Sur la base de cette hypothèse, la caisse nationale a procédé au chiffrage du surcoût ponctuel entraîné par la mise en place du RSA et des surcoûts annuels de la gestion du dispositif pour la branche :
- le surcoût ponctuel de mise en place du RSA (reprise du stock des allocataires connus des CAF et traitement des dossiers des 800 000 allocataires potentiels non connus) est estimé à 1093 ETP et 46,7 M€
 - le surcoût annuel est estimé à 1 961 ETP soit environ 8% des effectifs du budget de gestion administrative. Le coût de gestion annuel est estimé à 100 M€. Ce chiffrage comprend le coût marginal de gestion des nouveaux allocataires, la gestion trimestrielle des ressources et l'instruction des nouveaux dossiers RMI / API / RSA.
- [422] Ce chiffrage fait l'hypothèse que les CAF assurent l'instruction administrative des 3,1 millions de dossiers de RSA. L'instruction représente environ 500 ETP de surcoût ponctuel et 300 ETP de surcoût annuel. Aujourd'hui, seules 16 caisses assurent l'instruction du RMI par délégation du conseil général. Le fait de ne pas assurer l'instruction des dossiers peut être source de surcoûts pour les caisses (aller-retour des pièces entre les CAF et les services instructeurs...). Le projet de loi RSA permet à l'ensemble des caisses de prendre en charge l'instruction mais ne leur confie pas l'exclusivité de cette mission. L'instruction pourra continuer d'être effectuée par les services des communes (CCAS) ou des conseils généraux même si la part des dossiers instruits par les CAF va probablement devenir prépondérante.

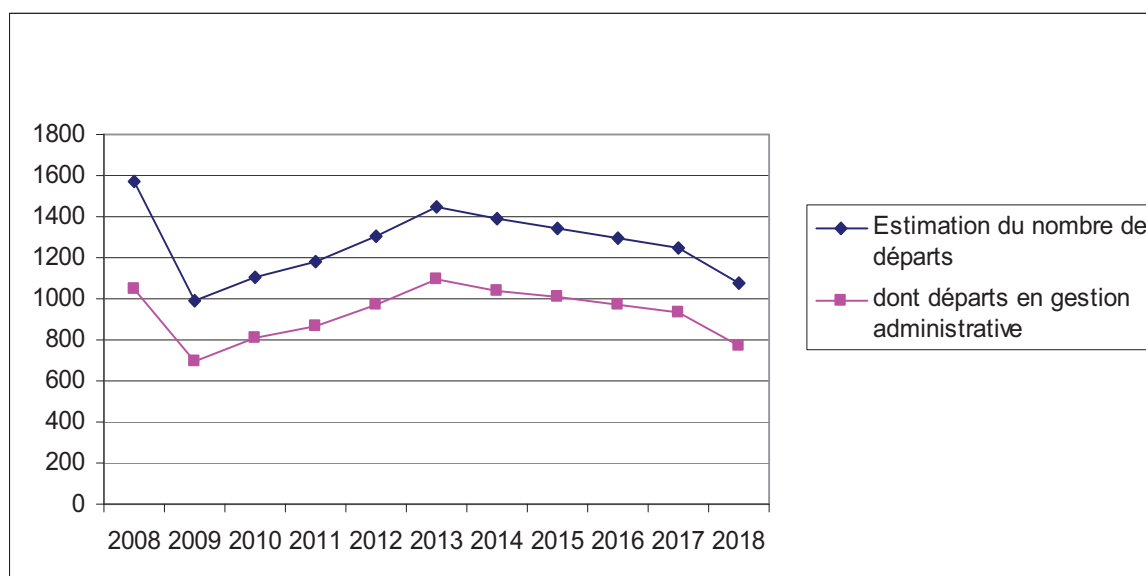
⁹⁶ Article 13. Les CAF géraient encore 356 équipements en gestion directe au 31 décembre 2005.

- [423] Concernant les charges de travail nouvelles, la mission n'a travaillé que sur le RSA dans la mesure où les autres projets concernant la branche en sont encore au stade du projet ou de l'expérimentation (notamment la mise en œuvre du droit à la garde d'enfant). L'objectif de certification des comptes et la maîtrise des risques vont également entraîner un surcroît de charge de travail.

2.1.5. Le rythme des départs en retraite facilite l'exploitation des marges de manœuvre

- [424] Selon les hypothèses, la mission a estimé les marges de productivité du réseau entre 1 500 et 2 200 ETP environ sur le seul budget administratif des CAF⁹⁷. La mission estime en outre qu'un objectif de productivité devrait être fixé au budget de l'action sociale. Ainsi, un objectif de 6% de gains de productivité fixé à l'action sociale sur la durée de la COG signifierait environ 500 postes libérés en ETP. Les économies dépasseraient donc les chiffreages issus des scénarios de productivité.
- [425] Le surcoût annuel de gestion du RSA est estimé à 2 000 ETP environ. Selon l'hypothèse qui est retenue au final concernant les gains de productivité à réaliser sur la gestion administrative et l'action sociale, la mise en œuvre du RSA se traduirait donc par une absorption partielle ou totale de ces gains de productivité. Toutefois, même une stabilité globale des emplois sur la durée de la COG ne signifiera pas que la structure des emplois sera figée : il sera nécessaire d'organiser le transfert d'ETP des fonctions analysées dans ce rapport comme devant produire des économies vers les tâches liées à la mise en œuvre du RSA.
- [426] Ce transfert sera facilité par le rythme des départs en retraite. Selon les estimations de la CNAF, le nombre de départs en retraite sur les années 2009-2012 devrait être d'environ 4600 agents, dont 3500 pour le seul budget de gestion administrative⁹⁸. Pour ce seul budget, cela représenterait environ 500 départs de plus qu'au cours de la COG précédente.

Graphique 19 : Estimation du nombre de départs en retraite



Source : CNAF

⁹⁷ Comme on l'a vu, le chiffre exact des marges de productivité dépend à la fois du scénario retenu sur l'alignement des performances des caisses et des hypothèses choisies sur le cumul des économies issues de cet alignement avec celles issues de la modernisation des procédures et de la restructuration du réseau.

⁹⁸ Hypothèse : départ en retraite à 60 ans.

- [427] La prise en charge du RSA la première année entraînera une charge de travail qui nécessitera d'anticiper les remplacements de départs en retraite et d'engager un effort de formation important. En outre, l'amélioration de la performance de la branche dans le contexte de la mise en œuvre du RSA pourrait être l'occasion de faire passer une partie des techniciens des caisses du niveau 3 au niveau 4. En 2008, cette mesure a été rendue possible par le report d'une partie des excédents réalisés sur les dépenses de personnels l'année précédente, report prévu par les mécanismes budgétaires. Une telle mesure de report devrait être ouverte d'une convention à l'autre pour une portion des excédents réalisés.

2.2. *Un suivi plus fin des coûts pour améliorer la mesure de la performance de gestion*

- [428] Malgré l'utilité de l'indicateur pondéré « allocataires / agent » (cf. supra), la branche famille est handicapée par l'absence d'un véritable outil d'analyse de ses coûts.

2.2.1. *La branche famille a pris du retard dans l'analyse de ses coûts de gestion par rapport à d'autres branches*

- [429] La branche famille n'a pas de comptabilité analytique. La branche est réticente vis-à-vis de la comptabilité analytique à la suite de l'échec du système « Buffon », qui s'était avéré lourd à mettre en place et facteur de dysfonctionnements.
- [430] Le principal outil de connaissance des coûts de la branche est constitué par l'Observatoire des charges. La méthode de l'Observatoire des charges pour mesurer les coûts en gestion d'une nouvelle mesure s'appuie sur des hypothèses proches d'une comptabilité analytique (temps moyen passé par un agent sur une tâche, etc.). L'échantillon des caisses retenues par l'Observatoire pour ses calculs présente un coût par allocataire pondéré légèrement supérieur au coût moyen de la branche (écart de 4% environ)⁹⁹.
- [431] Malgré la qualité de ses travaux, l'Observatoire n'a pas pour mission de suivre au niveau national le coût de gestion des différentes prestations ni de comparer ces coûts entre les CAF. Dès lors, la branche ne dispose pas d'outil d'analyse des coûts réels en gestion des différentes prestations qu'elle sert. Par exemple, la mission d'audit de modernisation de 2006 sur l'allocation de parent isolé constatait que le coût de gestion de l'API « ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique » par la branche. La branche considère qu'une analyse des coûts par prestations serait lourde et mal adaptée, dans la mesure où un même allocataire bénéficie souvent de plusieurs prestations. En outre, beaucoup d'actes de gestion (traitement d'une déclaration annuelle de ressources, contrôle sur place...) concernent la situation globale d'un allocataire et non une prestation en particulier. Pourtant, une connaissance plus fine des coûts des différentes prestations permettrait aux CAF d'analyser les procédures relatives à chaque prestation, de mieux cibler leurs efforts de gestion sur les processus sur lesquels elles connaissent des surcoûts et de se comparer entre elles.
- [432] Les lacunes de la connaissance des coûts concernent également l'action sociale. Alors que la branche s'était engagée à construire des « *outils permettant une meilleure connaissance de ses coûts tant en ce qui concerne la gestion des prestations légales que celle de l'action sociale* », l'analyse des coûts de l'action sociale n'a pas progressé sur la durée de la convention.

⁹⁹ Moyenne des coûts pondérés des neuf caisses de l'Observatoire : 101,74 € en 2007 contre 98,09 € en moyenne pour les 123 caisses, soit un écart de 3,7%.

- [433] L'absence de connaissance précise de leur coût de gestion constitue un handicap pour les CAF dans la recherche de partenariats. En particulier, les CAF sont amenées à développer des prestations de services aux conseils généraux, prestations qui risquent d'être sous-tarifées si les caisses ne connaissent pas avec précision leurs coûts de production. Ce problème se pose notamment dans le domaine des minima sociaux¹⁰⁰.
- [434] Une amélioration de la connaissance des coûts est essentielle à la construction d'un indicateur synthétique de productivité, qui permettrait à la branche et à l'Etat de suivre l'évolution comparée de la charge de travail et des moyens des CAF. Ce type d'indicateur synthétique a été mis en place notamment dans la branche vieillesse et y a facilité le suivi des gains de productivité.

A la CNAV, la comptabilité analytique est un instrument essentiel de connaissance des coûts et de la productivité. Elle permet en particulier de construire un indicateur synthétique de productivité selon les étapes suivantes :

*les principaux métiers de la branche sont décomposés en trois processus (données sociales, retraite, action sociale). Ces processus sont, eux-mêmes décomposés en unités d'œuvre
les unités d'œuvre sont pondérées en fonction de leur poids respectif dans la charge de travail de la branche et de leur coût ;*

l'ensemble de ces unités d'œuvre est intégré dans un indicateur synthétique d'activité dont on peut suivre l'évolution

en comparant l'évolution de cet indicateur d'activité et l'évolution des effectifs, on obtient une vision synthétique de l'évolution de la productivité de la branche.

- [435] Au total, malgré l'objectif fixé par la COG, la branche famille n'est pas parvenue à déterminer un indicateur satisfaisant de productivité. La réalisation de cet objectif paraissait en tout état de cause difficile en l'absence de comptabilité analytique ou de tout autre système permettant de transformer les différentes activités des CAF (contacts allocataires, contrôle d'un dossier, liquidation...) en unités d'œuvre homogènes. La mise en place d'un indicateur synthétique supposerait de décomposer l'activité des CAF en processus, eux-mêmes découpés en sous processus et associés à des unités d'œuvre. La pondération de ces unités d'œuvre tiendrait compte de la charge de travail associée et de leur coût respectif constaté une année n. L'évolution de l'indicateur synthétique sur la période de la COG donnerait une idée globale de l'évolution de la charge de travail de la branche. Cet indicateur permettrait aussi de d'identifier les processus qui connaissent les gains de productivité les plus forts, ce qu'il n'est pas possible de faire aujourd'hui à la CNAF.
- [436] Du fait du retard pris par la branche pour la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, la mission recommande à la caisse nationale de concentrer ses efforts sur la généralisation de la méthode de pilotage des coûts des activités, qui s'avère plus légère à mettre en œuvre et très utile pour l'amélioration de la performance de gestion.

2.2.2. Le pilotage des coûts des activités doit être généralisé dans la branche

- [437] L'analyse des coûts et de la productivité fait l'objet d'une expérimentation dans vingt-quatre CAF. La méthode ABC/M (*activity based costing/management*) consiste à décomposer les principaux processus mis en œuvre par les CAF en activités dont on calcule le coût :
- on isole un processus de gestion d'un type de prestation (exemple : gestion de l'allocation logement, du RMI, des prestations jeune enfant) ;

¹⁰⁰ Aux termes de la loi de 2003 portant décentralisation en matière de RMI, les CAF assurent gratuitement le même socle de services pour le RMI qu'auparavant ; en revanche, les services supplémentaires demandés par les conseils généraux font l'objet d'une facturation spécifique : instruction du RMI, gestion du CIRMA, contrôles sur place, etc.

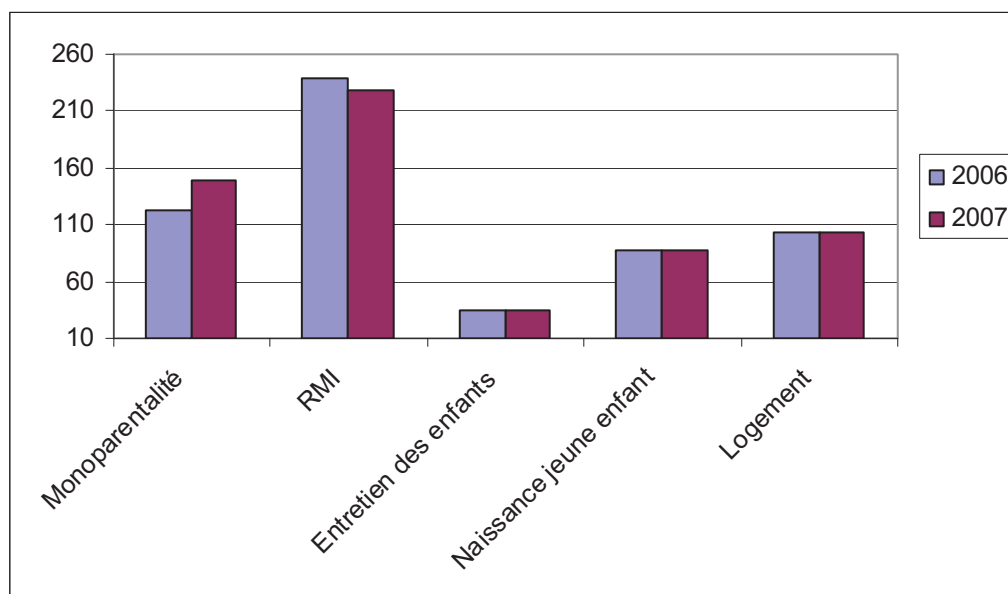
- on décompose ce processus en activités (recevoir un contact, traiter le dossier, suivre le dossier...)
- on rapporte ces activités à des ressources (humaines et matérielles), y compris les fonctions support, pour évaluer le coût de chaque activité
- On peut alors recomposer le coût du processus étudié dans la caisse en question.

[438] Cette méthode permet en particulier de comparer les coûts de gestion des prestations entre les caisses. Ainsi, le coût de gestion du RMI a fait l'objet d'une comparaison entre caisses expérimentatrices de taille comparable, qui a mis en lumière des différences notables de coûts. L'étude a mis en évidence plusieurs facteurs du différentiel de coût constaté entre caisses, notamment la part d'allocataires du RMI dans la population allocataire mais aussi le taux de renouvellement de la population allocataire. L'analyse permet de mettre en évidence les points de fragilité de chaque processus (par exemple la relation avec les services instructeurs du RMI) et d'y remédier, en s'inspirant le cas échéant de bonnes pratiques identifiées dans des caisses moins coûteuses.

[439] En outre, la méthode ABC permet à chaque caisse, en décomposant ses processus de production, d'identifier ses marges de progrès dans chaque processus. Il s'agit donc d'un véritable outil de pilotage au service du management local. Ce travail sur les processus permet de réduire les coûts de la non qualité (aller retours) mais aussi d'appliquer la logique de maîtrise des risques à chaque étape du processus. Il permet aussi de suivre l'évolution des coûts de gestion d'une année sur l'autre et d'isoler les facteurs de cette évolution. Dans le tableau suivant fourni par une caisse expérimentatrice, on constate deux évolutions notables, sur le coût de la monoparentalité (effet de la mesure de subsidiarité ASF/API) et le coût de gestion du RMI (effet d'un travail interne à la caisse sur l'amélioration de la gestion de la prestation). Il est également possible de suivre l'évolution des coûts non plus par prestation mais par activité (recevoir un contact, traiter un dossier, suivre un dossier...).

[440] La méthode ABC n'intègre pas à ce jour la connaissance des coûts de l'action sociale des caisses, ce qui en constitue une limite importante.

Graphique 20 : Evolution des coûts de gestion dans une caisse expérimentatrice



[441] Le projet prioritaire 8 a proposé un objectif de généralisation de la méthode ABC. Présenté au conseil de réseau, ce projet prioritaire n'a pas donné lieu à un arbitrage de la caisse nationale, alors même que l'expérimentation dure depuis plus de quatre ans. La méthode ABC se heurte à certaines réticences. Selon certains responsables rencontrés par la mission, la mise en œuvre de la méthode ABC serait lourde pour un intérêt limité. Elle poserait des problèmes méthodologiques (difficulté d'affectation des ressources sur les activités, fiabilité douteuse des résultats).

[442] La mission considère pourtant que la généralisation de la méthode ABC est souhaitable à court terme dans la branche :

- l'insuffisance des dispositifs actuels de connaissance des coûts est reconnue au sein même de la branche¹⁰¹. La seule référence au coût de gestion par allocataire ne paraît pas suffisante. Ainsi, une caisse locale confrontée à un coût de gestion par allocataire supérieur à la moyenne doit pouvoir analyser les facteurs qui expliquent ce surcoût en décomposant son activité en processus de gestion.
- la lourdeur de la mise en place de la méthode ABC doit être relativisée. La charge de travail a été importante dans les caisses expérimentatrices mais serait moindre en cas de généralisation d'une méthode déjà éprouvée dans certaines caisses. La mise à disposition de la branche de l'outil NIMS, actuellement expérimenté, permettra également d'automatiser l'affectation des ressources aux activités.
- Par rapport à un système classique de comptabilité analytique, la méthode ABC s'avère directement utile à la décision et paraît susciter une meilleure adhésion de la part des agents. Dans des caisses expérimentatrices, elle a des conséquences directes sur la politique de formation des agents (ciblée sur des situations identifiées comme à risque grâce à la méthode ABC).
- même si elle est utilisée actuellement comme outil d'amélioration de la performance locale, la méthode ABC pourrait à terme devenir un instrument de pilotage national. Pour chaque grand processus, elle fournirait des référentiels de coûts par type de caisse et faciliterait ainsi les comparaisons.

[443] Si la méthode ABC devait être généralisée, la décomposition des processus qu'elle met en œuvre devrait être harmonisée avec les méthodes de comptabilité analytique appliquées par l'Observatoire des charges afin d'éviter la coexistence de deux méthodes concurrentes dans la branche.

¹⁰¹ Selon le bilan de la COG préparé par la CNAF, « la dimension d'analyse des coûts de traitement et de gestion des différentes prestations reste insuffisante ».

Annexe 4 : l'optimisation du fonctionnement du réseau

[444] Le réseau de la branche famille compte 123 CAF. 36 caisses infra-départementales sont présentes dans 14 départements, représentant environ 25% des allocataires de métropole¹⁰².

1. L'INTERET DE LA RESTRUCTURATION DU RESEAU A CONDUIT A EN INSCRIRE LE PRINCIPE DANS LE TEXTE CONVENTIONNEL

1.1. *La restructuration du réseau se justifie par l'amélioration de la qualité de service et de la performance économique*

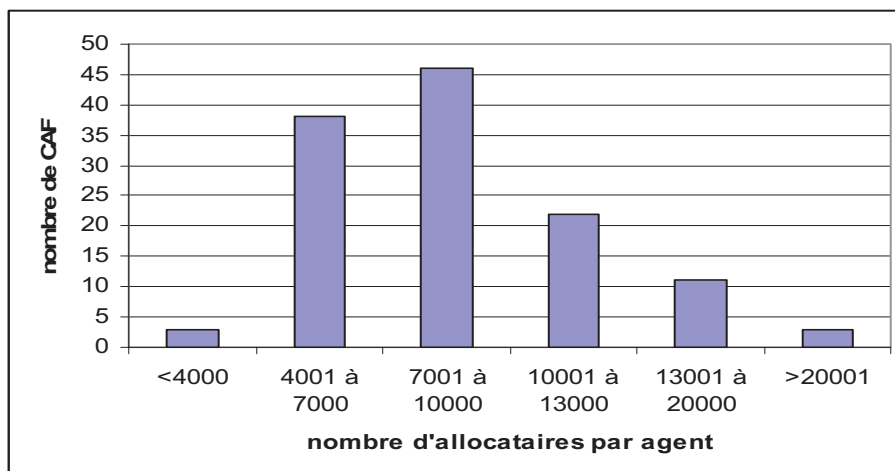
1.1.1. Les avantages de la mutualisation de certaines fonctions

[445] L'atteinte d'une taille critique facilite l'amélioration de la qualité de service sur les fonctions mutualisées. Ainsi, le contrôle des équipements d'action sociale demande des moyens parfois difficiles à mobiliser pour des petites caisses, qui peuvent alors être amenées à mutualiser cette fonction. De même, pour le traitement des prestations des migrants, les caisses qui traitent un faible volume de dossiers souffrent d'une insuffisance d'expertise. La concentration des moyens humains sur un nombre limité de caisses permettrait d'y remédier. En outre, la mutualisation confère une taille critique qui permet de faire face aux surcroûts temporaires de charge de travail dans les domaines concernés. L'objectif de continuité du service comme celui d'un haut niveau d'expertise plaident donc pour la mutualisation de certaines fonctions.

[446] La mutualisation présente également des avantages significatifs pour la performance de gestion. L'analyse des différences de productivité entre caisses illustre les marges de productivité qui existent dans le réseau. La mutualisation est un moyen de réduire ces écarts de productivité en donnant une taille critique aux organismes de base sur les fonctions en question. Par exemple, selon les estimations de la CNAF, un agent du contentieux gère en moyenne 8 200 allocataires, mais il existe de fortes disparités illustrées dans le graphique suivant. La mutualisation de cette fonction permettrait des économies d'échelle et faciliterait le pilotage par la caisse nationale d'une harmonisation des processus dans ce domaine.

¹⁰² Ces caisses regroupent 2,6 millions d'allocataires et 6 130 salariés.

Graphique 21 : Dispersion des CAF en fonction du nombre d'allocataires par agent du contentieux



Source : CNAF

[447] L'Observatoire des charges et de la performance de la CNAF a procédé au chiffrage des gains financiers qui résulteraient de la mutualisation ou de l'externalisation de certaines fonctions. Dans tous les cas étudiés, la mutualisation et/ou l'externalisation permet de faire des économies significatives :

- 11 M€ sur les achats sous l'hypothèse d'un alignement des prix payés par les caisses sur le prix moyen de la branche. Les économies potentielles varient de 40% des dépenses (gardiennage des locaux) à 8% (fournitures courantes). Elles seraient bien supérieures sous l'hypothèse d'un alignement sur le prix minimum et non le prix moyen¹⁰³ ;
- 21,4 M€ sur l'éditique en cas d'externalisation (mais l'économie serait moindre les premières années en raison des sureffectifs qui ne seraient résorbés que progressivement) ;
- 20 à 30 M€ d'économies sur la numérisation suivant différentes hypothèses d'externalisation ;
- 59 ETP sur le traitement des prestations des migrants : la mutualisation de cette fonction permettrait de réduire les effectifs qui y sont consacrés dans les CAF de 94 à 35 ETP¹⁰⁴ ;
- 150 ETP sur la paie : la mutualisation de cette fonction augmentera le nombre de paies traitées par agent, ce qui rendrait possible une économie équivalente à environ 150 ETP sur les 507 qui y sont consacrés aujourd'hui¹⁰⁵ ;
- un tiers des 1300 ETP dédiés à l'activité contentieuse dans les caisses pourrait être libéré en cas de mutualisation partielle de cette fonction, soit environ 400 ETP (traduction financière : 16 M€).

¹⁰³ De plus, il s'agit uniquement des baisses de prix potentielles et non des économies de gestion qui seraient permises par un regroupement de la fonction achat (au niveau régional par exemple).

¹⁰⁴ Si on fait l'hypothèse d'un coût par ETP de 35 000€, l'économie réalisée à terme serait donc de 2,4 M€ environ (59*40 000).

¹⁰⁵ Soit une économie directe de 6 M€ environ (150*40 000).

Tableau 8 : Economies potentielles sur cinq activités mutualisables

Domaine de mutualisation	Economie potentielle estimée en M€
Achats	11 (hypothèse basse)
Editique	21,4
Numérisation	20 à 30
Paie	6
Traitement des prestations des migrants	2,4
Contentieux	16
Total des six domaines étudiés	76,8 à 86,8 M€

Source : Mission IGAS / données de la D2R CNAF

[448] Le bilan des mutualisations entreprises dans d'autres branches confirme l'ampleur des gains potentiels. Dans une autre branche du régime général, les prix d'achat ont diminué de 21% en moyenne à la suite de la mutualisation de cette fonction.

1.1.2. L'intérêt d'une départementalisation du réseau

[449] Douze départements comptent actuellement deux CAF. Le Nord et la Seine maritime compte respectivement huit et quatre CAF. L'existence d'antennes infra-départementales, souvent de petite taille, entraîne plusieurs types de désavantages pour la branche :

- la pluralité des CAF réduit leur capacité d'influence et de négociation vis-à-vis des collectivités, notamment le conseil général ;
- l'existence de 123 CAF favorise l'hétérogénéité des politiques menées par les caisses, notamment en matière d'action sociale ;
- les caisses infra-départementales de petite taille connaissent souvent des surcoûts importants de gestion (poids relatif important des fonctions support, inadéquation des moyens au faible nombre d'allocataires de la caisse)¹⁰⁶.

1.1.3. L'apport d'un échelon régional de pilotage

[450] Le pilotage de 123 caisses locales par la CNAF est malaisé. Une départementalisation du réseau ne résoudrait pas à elle seule cette difficulté. C'est la raison pour laquelle on peut envisager la mise en place d'un échelon intermédiaire de pilotage entre la caisse nationale et les CAF qui seront issues de la départementalisation.

¹⁰⁶ Ces constats recourent ceux faits par la cour des comptes sur les caisses en difficulté de la branche famille : dans certaines caisses contrôlées, elle a mis en évidence un poids excessif des fonctions support et/ou des insuffisances sur certaines fonctions comme l'échange d'information avec d'autres institutions pour détecter des indus (Rapport sur la mise en œuvre de la loi de financement de la sécurité sociale, septembre 2008).

1.2. La convention contient des dispositions peu explicites sur l'évolution du réseau

1.2.1. La COG fixe aux mutualisations un périmètre potentiellement vaste mais des modalités peu précises

[451] La COG 2001-2004 avait représenté un progrès modeste en prévoyant de « mutualiser les expertises et les bonnes pratiques » (mise en place de pôles régionaux mutualisés). La COG 2005-2008 est plus ambitieuse. L'article 24-1 stipule : « *dans un objectif d'efficacité sur le plan de la qualité et du coût, la branche renforce la démarche de mutualisation engagée durant la COG 2001-2004* ». Les fonctions identifiées comme mutualisables sont les fonctions support mais aussi les activités liées au service des prestations telles que le traitement des prestations des travailleurs migrants, le contentieux, etc.¹⁰⁷ Outre l'article 24, l'article 16 stipule qu'un renforcement de la mutualisation peut permettre d'assurer « *un niveau de service plus homogène sur l'ensemble du territoire* ».

[452] Le périmètre mutualisable identifié par la COG est donc relativement vaste, mais les engagements concrets contenus dans la convention sont peu nombreux. Ce constat est illustré par la comparaison entre l'article 24 de la COG de la CNAF et l'article 4.1.2. relatif aux mutualisations dans la COG de l'ACOSS.

Tableau 9 : Comparaison des articles relatifs à la mutualisation dans les COG de la CNAF et de l'ACOSS

	COG de la CNAF	COG de l'ACOSS
Justification de la mutualisation	Economies d'échelle Amélioration de la qualité Ecoulement de la charge de travail	Economies sur les dépenses de fonctionnement Hausse de l'efficacité et de l'expertise Réduction des effectifs
Niveau prévu pour la mutualisation	Non précisé	Régional ou interrégional Le plus adapté aux économies d'échelle
Engagement de la branche	Etablissement d'un schéma directeur de mutualisation fixant le champ et les principes Pas d'engagement d'économies liées à la mutualisation	Fin 2009, toutes les fonctions support identifiées dans la COG feront l'objet de mutualisations La branche réalisera une économie d'au moins 10% des ressources affectées à ces fonctions par rapport à 2005
Calendrier	Expérimentations en 2006 Généralisation des « mutualisations pertinentes » en 2007 et 2008	Généralisation des mutualisations des fonctions support entre 2007 et 2009

Source : Mission IGAS

¹⁰⁷ L'article 24 prévoit également d'évaluer le fonctionnement des pôles régionaux mutualisés et de conduire une étude sur l'évolution du rôle des fédérations de caisses. Sur ces deux questions, la réflexion est en cours mais a pris un certain retard.

- [453] Au final, la rédaction du texte conventionnel de la branche famille porte les marques des compromis qui ont dû être atteints sur ce sujet sensible. La COG est effectivement plus ambitieuse que la convention précédente. Le périmètre identifié pour les mutualisations est vaste et le calendrier est volontariste (généralisation avant fin 2008). En revanche, la rédaction donne peu de précisions sur les modalités du processus de regroupement des fonctions entre caisses ou sur le niveau géographique privilégié. Le lien entre mutualisation et économies de gestion n'est pas clairement affirmé. Aucun indicateur n'est prévu dans la COG pour suivre l'avancée des démarches de mutualisation dans le réseau.

1.2.2. L'objectif de départementalisation est absent de la COG

- [454] L'article 25 de la convention fixe comme objectif de « structurer les organismes infra-départementaux ». Le principe doit être « l'unité de la branche dans la département ». Toutefois, le texte ne prévoit pas la départementalisation du réseau, mais simplement la création d'une instance de concertation entre caisses et l'harmonisation de leurs documents stratégiques. Le regroupement des services n'est évoqué que dans la perspective d'une « étude » par la CNAF des « conditions de l'adaptation » de l'organisation des caisses infra-départementales.
- [455] Par comparaison, l'article 4.1. de la COG 2006-2009 de l'ACOSS affiche clairement l'objectif de départementalisation : « *dans les dix départements où il existe plusieurs URSSAF, des rapprochements devront être engagés pour conduire avant 2010 à une seule structure juridique par département* ».

1.2.3. Une réflexion est prévue sur un pilotage régionalisé du réseau

- [456] L'article 37-6 de la COG mentionne le lancement d'une étude sur le « pilotage régionalisé du réseau ». Il s'agit de mettre en place un échelon intermédiaire entre la caisse nationale et les caisses locales afin de remédier aux difficultés de pilotage d'un réseau de 123 CAF.

2. LA RESTRUCTURATION DU RESEAU EST PEU AVANCEE

2.1. La mise en œuvre de la restructuration du réseau a pris du retard

2.1.1. Les objectifs de la convention en matière de mutualisation ne sont pas réalisés

- [457] Historiquement, les missions mutualisées entre caisses sont peu nombreuses en dehors de l'informatique. Les fonctions dévolues à l'UCANSS en matière de gestion des ressources humaines constituent une forme de mutualisation inter-branches. Les missions institutionnelles sont un troisième type de mutualisation, interne à la branche famille. Il s'agit de la participation des caisses à des missions d'intérêt commun (exemples : participation à l'Observatoire national des charges, pilotage des projets prioritaires de la branche)¹⁰⁸.
- [458] Suite à la COG 2001-2004, la branche a mis en place des pôles régionaux mutualisés (PRM) destinés à apporter un soutien d'expertise aux CAF. Leur périmètre d'action devait couvrir la gestion immobilière, la gestion des marchés, l'audit, les statistiques, les études ainsi que l'aide au déploiement des outils informatiques. Lors de la création de ces pôles, la caisse nationale a été confrontée à de fortes réticences des caisses sur l'opportunité d'affecter des emplois aux PRM plutôt que de les répartir directement entre les CAF.

¹⁰⁸ L'effectif dévolu aux missions institutionnelles est de 140 ETP environ en 2007.

- [459] Le bilan des douze PRM est mitigé. Leur action est hétérogène, tout comme leur coût par allocataire qui varie de 0,71 à 1,34 euros selon les régions. Le rôle des experts des PRM est surtout prégnant en matière informatique. Selon plusieurs responsables de caisses, l'action des experts des PRM se limite souvent à un échange des bonnes pratiques des caisses. L'hétérogénéité des actions menées par les PRM s'explique par la faiblesse du pilotage national de ces structures, malgré un financement qui repose majoritairement sur la CNAF¹⁰⁹. En particulier, les recrutements des agents des PRM ont été insuffisamment pilotés de sorte que leur profil est hétérogène (exemple des experts statistiques / études).
- [460] Au cours de la période 2005-2008, l'action de la branche a consisté moins à mettre en œuvre la mutualisation qu'à en « poser les jalons », selon les termes choisis dans le bilan de la COG établi par la CNAF. Dans le cadre du projet prioritaire n. 9, des groupes de travail ont étudié les modalités de la mutualisation de fonctions mentionnées dans la COG sur la base de questionnaires adressés aux caisses. Au-delà de ces études, la mise en œuvre n'a pas respecté le calendrier prévu par la COG. Alors que la convention prévoyait des expérimentations puis une généralisation des mutualisations pertinentes dès 2008, la branche n'a pas dépassé le stade de l'expérimentation voire de la simple étude sur les fonctions identifiées dans la convention (*cf.* tableau infra).
- [461] Parallèlement au retard du projet au niveau national, des initiatives locales ont été prises en matière de mutualisation. Il s'agit par exemple de la mutualisation par certaines caisses du contrôle des équipements d'action sociale ou de la formation initiale des techniciens conseils. Mais la caisse nationale ne dispose pas d'un bilan synthétique de ces expériences et n'a pas arbitré sur la généralisation des initiatives locales.

2.1.2. La mise en œuvre de la départementalisation paraît lente

- [462] L'avis favorable à la départementalisation n'a été donné par le conseil d'administration de la CNAF que le 12 juin 2007 pour une mise en œuvre au plus tard au 31 décembre 2011. Ce calendrier préserve le mandat actuel des administrateurs (2006-2011) mais cette échéance concorde avec une année pré-électorale qui rend sa mise en œuvre plus délicate.
- [463] La mise en œuvre de la départementalisation doit se faire conformément à l'accord inter-branches conclu en 2006¹¹⁰. Négocié et signé au niveau de l'UCANSS, ce protocole s'applique aux mutualisations et aux restructurations des organismes réalisées dans le cadre de l'évolution des réseaux décidée au niveau national, et ayant pour conséquence une évolution importante de la nature de l'activité des personnels concernés. La principale garantie apportée est l'absence de licenciement économique individuel dans ce cadre. En outre, toute mobilité doit s'opérer sur la base du volontariat. Des garanties en termes de maintien de la rémunération, de formation des salariés concernés à leurs nouvelles fonctions, d'accompagnement à la mobilité et de consultation du personnel au niveau local sont également apportées.
- [464] La présentation du projet par les responsables nationaux et locaux insiste sur l'avantage politique consistant à parler d'une seule voix dans le département face au conseil général, chef de file de l'action sociale. Dans la série d'arguments présentés, la facilitation du pilotage du réseau par la caisse nationale arrive en second. Les gains d'efficacité sont mentionnés mais parfois considérés comme marginaux. Le principe du maintien des implantations existantes est mis en avant.
- [465] Les directions des CAF concernées associent les conseils d'administration à une réflexion sur les modalités de la départementalisation. Les CAF sont invitées par la caisse nationale à rédiger une « charte de rapprochement » puis à adopter une « convention de rapprochement » précisant l'échéancier de la départementalisation dans leur département.

¹⁰⁹ En moyenne, la caisse nationale finance les deux tiers du budget d'un PRM. La part du financement par les CAF varie de 7 à 66% selon le PRM.

¹¹⁰ Protocole d'accord du 5 septembre 2006 relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux

[466] Sur cette base, l'avancement des travaux engagés par les caisses est inégal. Dans certaines caisses, le départ en retraite d'agents de direction donne lieu à la mutualisation de leur fonction avec d'autres caisses du même département. Des instances spécifiquement dédiées au rapprochement ont parfois été créées. Dans d'autres départements, le rapprochement se réduit à des rencontres entre directeurs et/ou présidents. La mutualisation de fonctions entre les caisses concernées par la départementalisation reste limitée à quelques cas. Seuls deux départements ont nommé un chef de projet pour coordonner la conduite de la fusion au niveau local. Dans certains départements, des blocages politiques parviennent à freiner durablement le processus de départementalisation. Ainsi, le départ du directeur d'une caisse infra-départementale a donné lieu récemment à la nomination d'un nouveau directeur alors qu'il aurait semblé logique que la fonction de direction soit prise en charge par le directeur de l'autre caisse du département.

2.1.3. La construction d'un échelon de pilotage régional fait l'objet d'une expérimentation

[467] Un centre de ressources régional (C2R) est en cours d'expérimentation au second semestre 2008 dans la région CERTI du sud-est. La création du centre de ressources régional s'est faite à partir du CERTI qui a absorbé le PRM correspondant. La mission du C2R est double : fournir un échelon intermédiaire de pilotage entre la CNAF et les caisses locales et une structure de gestion des mutualisations dans chaque inter-région. Le directeur du C2R a une fonction d'animation régionale sans autorité sur les directeurs de CAF. Il doit également piloter la mutualisation des fonctions au sein de l'interrégion.

2.1.4. L'organisation du réseau a également évolué dans le domaine de l'informatique

[468] L'organisation informatique de la branche se caractérise par la complexité des niveaux de compétence :

- la direction des systèmes d'information pilote la mise en œuvre du schéma directeur du système d'information
- les 7 CNEDI ont une fonction d'études et de développement des systèmes ;
- les 8 CERTI sont responsables de la maintenance du réseau, du service informatique aux CAF, avec lesquelles ils signent des conventions de services. Une complexité supplémentaire tient à l'existence de deux architectures différentes selon le CERTI (BULL pour cinq centres et IBM pour trois centres) ;
- les experts en système d'information des PRM forment et assistent les agents des caisses dans la maîtrise des logiciels ;
- les CAF gèrent leur parc de stations de travail et le réseau local.

[469] A cette complexité s'ajoute une hétérogénéité des choix organisationnels dans le réseau. Les CNEDI, dépourvus de personnalité juridique, sont partie intégrante de la DSI mais leurs agents sont rattachés administrativement à un CERTI ou à une CAF selon les cas.

[470] Malgré cette complexité, la rationalisation du réseau informatique de la branche ne figurait pas parmi les objectifs de la convention qui s'achève en 2008. L'organisation du réseau a cependant été modifiée, notamment par la spécialisation des CERTI qui ont pris en charge certaines fonctions nationales. Ainsi, trois d'entre eux sont les centres référents sur les trois GED¹¹¹ du réseau. La mutualisation technique est passée également par la montée en puissance du 3C (centre commun des CERTI) qui mutualise au niveau national certaines fonctions informatiques. La concentration de l'architecture IBM sur le 3C a fait économiser 7 M€ annuels à la branche sur les licences. La stratégie de la caisse nationale est donc de procéder à une concentration technique tout en maintenant un service décentralisé d'appui aux caisses dans les CERTI.

2.2. Les procédures suivies par la branche ont contribué à ralentir la mise en œuvre de la restructuration du réseau

2.2.1. Le pilotage de la mutualisation a prévu une procédure complexe et peu réaliste

[471] Les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion (CPOG) conclus avec chaque CAF en application de la COG ne font pas de la mutualisation une priorité. A titre de comparaison, dans la branche recouvrement, les CPOG contiennent obligatoirement un volet régional qui détaille les mutualisations mises en œuvre au niveau de la région. Ce volet régional est commun aux CPOG des URSSAF d'une même région. Cela a été rendu possible par le choix de l'échelon régional comme échelon de mutualisation pertinent pour certaines fonctions – choix qui ne figurait pas dans la COG de la CNAF.

[472] La principale avancée en matière de mutualisation au cours de la COG a été l'adoption d'un schéma directeur, conformément à l'engagement figurant dans la convention. Ce schéma n'a pu être adopté qu'en septembre 2007 par le conseil d'administration en raison des réticences de certains de ses membres sur le sujet. De ce fait, le calendrier fixé par la COG (expérimentation en 2006 puis généralisation avant fin 2008) n'était plus crédible dès 2007. Le retard pris dans l'adoption du schéma directeur a repoussé le lancement des expérimentations.

[473] Le schéma prévoit la procédure de mise en place des mutualisations :

- expérimentations puis bilan présenté au CA national au premier semestre 2009 pour établir les conditions de la généralisation fonction par fonction
- sur la base de ce bilan, adoption par la CA national des principes d'organisation de la mutualisation fonction par fonction
- sur la base de ces plans, désignation par le directeur de la CNAF au deuxième semestre 2009 de la ou des caisses devant prendre en charge les fonctions mutualisées.

[474] Ce schéma directeur ne facilite pas l'accélération du processus de mutualisation. Le fait de passer à de nombreuses reprises devant le conseil d'administration de la caisse nationale alourdit la procédure de façon considérable et facilite les blocages. L'analyse de la mise en œuvre du schéma directeur confirme le caractère peu réaliste de la procédure prévue.

¹¹¹ Gestion électronique des documents.

Tableau 10 : Point sur l'avancement des chantiers de mutualisation au deuxième semestre 2008

Domaine mutualisable	Principales propositions contenues dans les rapports des groupes de travail	Mise en œuvre par la branche au second semestre 2008
Editique	Externalisation obligatoire, avec généralisation à la fin de l'année 2007	Présentation au conseil de réseau en 2007 puis circulaire Différents projets dans le réseau (mutualisations à des niveaux divers, externalisations...)
Achats	Mutualisation à des niveaux divers selon la fonction : national, régional, ou recours à l'UGAP Création d'un réseau d'acheteurs dans les PRM	Présentation au conseil de réseau en 2007 puis circulaire Mise en œuvre prévue pour la fin 2008
Traitement des prestations des migrants	Mutualisation de la fonction sur un nombre très limité de caisses (voire une seule caisse)	Présentation de l'étude du groupe de travail au conseil de réseau prévue pour fin 2008 Expérimentation (région Centre Est)
Numérisation	Pas d'arbitrage entre mutualisation, externalisation partielle ou complète, mais recommandation de respecter le seuil minimum de 100 000 allocataires pour une chaîne de numérisation (ce qui impliquerait une concentration sur 80 caisses)	Rapport non présenté au conseil de réseau à ce jour Externalisation dans quatre caisses Quelques cas de mutualisations Lancement de l'expérimentation prévu pour la fin 2008
Gestion de la paie	Expérimentation du regroupement à deux ou trois caisses pour les CAF volontaires Généralisation éventuelle en 2009	Présentation de l'étude du groupe de travail au conseil de réseau prévue pour fin 2008 Expérimentation depuis début 2008 dans trois caisses
Contentieux Recouvrement des pensions alimentaires	Mutualisation par des caisses volontaires de certaines fonctions considérées comme mutualisables : recouvrement forcé, gestion des appels ou des cassations...	Présentation de l'étude du groupe de travail au conseil de réseau prévue pour fin 2008 Mutualisation dans deux caisses d'un service de recouvrement commun ; une convention de coopération entre trois caisses pour la représentation devant les tribunaux
Contrôle des équipements et services d'action sociale	Travail sur les préalables à la mutualisation : définition d'une charte institutionnelle et	La mutualisation est limitée à certaines caisses Pas de généralisation

	d'un référentiel métier du contrôle sur place	
Informatique locale	Etude réalisée par la DSI	
Formation	Etude sur l'optimisation de la formation professionnelle dans la perspective de la future COG	Pas de stratégie générale de mutualisation Développement significatif de la mutualisation entre caisses au plan local
Gestion du patrimoine	Pas d'étude technique	

Source : Mission IGAS / D2R CNAF

[475] Comme on peut le constater dans le tableau 3, la mise en œuvre des recommandations des groupes de travail est lente, alors même que les calendriers prévus par les groupes de travail sont déjà en retrait par rapport aux ambitions de la COG. Malgré la qualité des travaux techniques effectués, leur mise en œuvre souffre de la faiblesse du pilotage national. En effet, il n'existe pas à la CNAF d'équipe dédiée à la mutualisation. La production d'une doctrine ne débouche pas sur des arbitrages suffisamment clairs.

[476] Un second document de cadrage national a été produit sur les modalités de la solidarité et de la coopération entre les caisses. Il s'agit des procédures permettant de réguler l'écoulement de la charge de travail de liquidation, de réponse téléphonique ou de vérification comptable. La solidarité inter-caisses est facilitée par les nouvelles technologies : possibilité de liquidation à distance, plateformes virtuelles de réponse téléphonique. Le document de cadrage adopté par la CNAF en 2007 propose que l'adhésion des caisses à un dispositif de solidarité au niveau de la région CERTI soit obligatoire afin de répondre, le cas échéant, à une demande d'une caisse résultant de circonstances exceptionnelles. La mise en œuvre de ce document, qui prévoit l'adoption de conventions – cadres régionales, n'est pas encore généralisée.

2.2.2. Le pilotage de la départementalisation est peu directif

[477] La mise en œuvre de la départementalisation repose pour le moment sur un pilotage assez souple de la caisse nationale : « le principe de subsidiarité conduit la CNAF à ne pas intervenir dans les opérations de rapprochement sauf demande des CAF intéressées »¹¹². La CNAF conçoit son rôle comme celui d'une intervention en « soutien » des CAF, sans vouloir imposer un schéma uniforme pour les fusions. Une équipe de la caisse nationale (équivalent de deux ETP) est chargée d'animer le dispositif de départementalisation, en lien avec la DSI pour la préparation des aspects informatiques des fusions. L'informatique constitue en effet le domaine technique le plus complexe de la départementalisation¹¹³. Plusieurs domaines doivent encore faire l'objet d'un arbitrage : les modalités de la renumérotation des allocataires ou encore de la fusion des systèmes d'information des caisses, qui posent des problèmes particuliers dans les deux départements comptant plus de deux caisses locales.

¹¹² « Le point de la départementalisation », CNAF, juin 2008.

¹¹³ La charge de travail a été évaluée par la caisse nationale à cent « années homme ».

- [478] Des rencontres sont organisées avec les caisses concernées. Une base informatique est mise à disposition des caisses locales depuis le second semestre 2008, portant sur les modalités techniques et juridiques de la départementalisation. Des fiches sont en cours de rédaction, en particulier sur les questions de gestion des ressources humaines.

3. LES PRECONISATIONS

3.1. *Le pilotage de la départementalisation doit être renforcé*

- [479] Même si l'implication des caisses locales est essentielle à la réussite du projet, un renforcement du pilotage par la caisse nationale est souhaitable avec le rapprochement de l'échéance de 2011. Plusieurs domaines ne font pas l'objet d'une doctrine définie par la caisse nationale : le rapprochement des services d'action sociale, le rapprochement des services de prestations ou encore la description de la CAF cible. Or, la branche n'a pas intérêt à ce que les solutions retenues au niveau local soient disparates dans certains domaines stratégiques comme la politique d'action sociale (quelle harmonisation de la politique d'action sociale de la CAF départementale, faut-il accepter le maintien de commissions territoriales d'action sociale sur les anciens territoires des CAF fusionnées) ou les relations entre les services des CAF fusionnées (comment réduire progressivement les doublons au sein de la nouvelle CAF départementale).
- [480] La comparaison avec la départementalisation des URSSAF, plus avancée que celle du réseau des CAF, est riche d'enseignements sur les principes de pilotage de la départementalisation qui pourraient être inscrits dans la future COG.

Le pilotage de la départementalisation des URSSAF

Le principe est inscrit dans la COG 2006 à partir d'une analyse du niveau le plus pertinent de gestion dans une optique de performance et de qualité de service. La convention contient des garanties : pas de licenciement lié à la départementalisation ; maintien des implantations territoriales ; concertation avec les conseils d'administration locaux.

La départementalisation est déclinée dans les CPOG signés avec les caisses en 2006. Les caisses devant fusionner négocient avec la tête de réseau un CPOG unique avec des objectifs de performance communs (le principe est l'alignement des objectifs sur la caisse la plus performante)

Le pilotage de la départementalisation est pris en charge par un chef de projet (ancien agent de direction d'une URSSAF ayant fusionné dans le passé). Le chef de projet national réunit les chefs de projet locaux tous les deux mois.

Un guide méthodologique a été élaboré en 2007, à partir des expériences de fusions déjà réalisées par la branche. Il définit les méthodes de préparation et de conduite de la fusion dans cinq domaines principaux : gouvernance, organisation / RH / communication, relations sociales, systèmes d'information, comptabilité et patrimoine. Dans chacun de ces domaines, un calendrier précis est établi comprenant, mois après mois, les étapes à franchir dans la période précédant et suivant la fusion. Le rôle des acteurs locaux et nationaux est précisé.

Les fusions dans les dix départements concernés s'étalent sur trois ans (2008-2010). La quasi-totalité des arrêtés de fusion ont déjà été pris (avec effet différé), ce qui permet de fixer une échéance claire et en principe irréversible. L'ACOSS a souhaité que ces arrêtés soient demandés par une délibération de chaque conseil d'administration local.

La gestion des effets de la départementalisation sur les ressources humaines est facilitée par l'évolution démographique (départs en retraite). Tous les agents de direction des URSSAF concernées ont été reçus par la caisse nationale. Quatre cellules d'orientation pour le personnel ont été créées. Un mémento juridique a été transmis aux directions locales pour leur rappeler les éléments utiles du droit du travail et de la convention collective.

Les petites caisses avaient un intérêt objectif à fusionner car cela leur permettait de réduire leur surcoût relatif à la moyenne, et donc de « rendre » moins de postes budgétaires. La caisse nationale a également attribué des compétences spécifiques nouvelles aux caisses concernées par la départementalisation.

Dans les caisses qui ont fusionné en 2008, un bilan encore incomplet permet de conclure que l'opération s'est bien déroulée sur le plan technique (notamment dans le domaine des systèmes d'information), mais que des doublons persistent entre les services.

[481] La COG de la branche famille doit ainsi être l'occasion d'accélérer la préparation de l'échéance de 2011 :

- inscription du principe et du calendrier dans la COG ;
- signature d'un CPOG commun avec les CAF d'un même département (avec objectifs et indicateurs communs) ;
- intégration, dans la base informatique nationale, d'un échéancier précis, mois par mois, des étapes précédant et suivant immédiatement la fusion ;
- prise par anticipation des arrêtés de fusion avec effet différé. L'échéance de 2011 pour la fusion pourrait être avancée pour un nombre limité de caisses. Cela fournirait une première expérience utile pour la conduite des autres fusions. Les caisses concernées par l'échéance anticipée bénéficieraient d'un appui particulier de la caisse nationale.

[482] Un point régulier doit être prévu avec la tutelle sur l'avancement de la départementalisation et des mutualisations

3.2. Le renforcement du pilotage national pourrait s'appuyer sur un échelon intermédiaire entre la CNAF et les CAF

[483] La constitution d'un réseau de cent caisses départementales ne résoudra pas toutes ses difficultés de pilotage du réseau. Dès lors, outre les fonctions mutualisables au niveau régional, la région peut présenter un intérêt comme échelon de pilotage, voire comme nouvelle structure de base du réseau.

3.2.1. La régionalisation du réseau peut être étudiée

[484] La constitution d'une caisse régionale dans chaque région administrative, avec des antennes dans chaque département, simplifierait le pilotage. Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas expertisé en détail cette solution. La régionalisation présenterait l'intérêt d'organiser le réseau autour d'un nombre limité de caisses régionales avec une forte déconcentration de la gestion vers les antennes départementales. Le directeur régional serait nommé par le directeur de la caisse nationale. Il aurait autorité sur les directeurs locaux. Les conseils d'administration des caisses départementales verraient leurs attributions limitées. Les antennes départementales et infra-départementales maintiendraient la proximité avec l'allocataire.

[485] La mission est consciente des difficultés posées par la mise en œuvre de cette solution à court terme. Les obstacles locaux au processus actuel de départementalisation se retrouveraient de manière encore plus accentuée en cas de régionalisation. La mise en place d'une caisse régionale unique pourrait également poser des problèmes d'articulation de sa politique d'action sociale avec les politiques différentes menées par les conseils généraux de la région. Cette difficulté doit toutefois être relativisée dans un contexte où une part de plus en plus importante des dépenses d'action sociale est assimilable à des prestations légales nationales. En outre, la forte déconcentration de la gestion des caisses régionales permettrait une certaine adaptation des politiques à chaque territoire.

3.2.2. Un échelon intermédiaire de pilotage pourrait être mis en place

[486] A défaut de régionalisation, cette seconde possibilité envisage la mise en place d'une structure souple au niveau régional ou interrégional.

3.2.2.1. Un premier scénario s'appuierait sur les circonscriptions informatiques

[487] Le C2R expérimenté actuellement fournit un échelon interrégional de mutualisation et de pilotage. Toutefois, la généralisation du C2R ne résoudrait pas tous les problèmes de pilotage. En premier lieu, si cette solution était généralisée, chaque C2R aurait un conseil d'administration au même titre que les CERTI actuels. La constitution d'un échelon supplémentaire doté d'un conseil d'administration n'est pas de nature à remédier aux difficultés de pilotage de la caisse nationale. En outre, le directeur du C2R aurait une fonction d'animation sans autorité sur les directeurs de CAF. Enfin, la taille des circonscriptions des CERTI pourrait poser des problèmes. Le choix de la circonscription CERTI comme échelon intermédiaire n'est pas fondé sur une évaluation de l'échelon optimal de pilotage et/ou de mutualisation, mais sur le souhait de ne pas créer de structure nouvelle dans le réseau.

[488] Dans le domaine des mutualisations, le contenu de l'expérimentation C2R n'est pas non plus complètement clarifié. La branche n'a pas tranché la question de savoir si la généralisation du C2R impliquerait que l'échelon interrégional devienne l'échelon privilégié pour les mutualisations à venir. La CNAF considère en effet que le niveau pertinent de mutualisation ne peut être déterminé que fonction par fonction. Dans l'expérimentation en cours, le directeur du C2R préside un comité des directeurs locaux avec pour rôle de déterminer les caisses qui prendraient en charge les fonctions mutualisées. Doté d'un conseil d'administration, le C2R risque de reproduire au niveau interrégional les lenteurs constatées au niveau national dans la conduite du projet de mutualisation¹¹⁴.

3.2.2.2. Un second scénario choisirait la région administrative comme échelon de pilotage

[489] Les caisses de la région Ile de France ont des services communs sans personnalité morale rattachés à six caisses différentes. Les domaines concernés sont notamment l'informatique (CERTI sans personnalité morale), la formation, l'imprimerie, les archives, etc. Sur la base de cette expérience, il serait possible de développer les mutualisations au niveau de la région administrative. Un directeur désigné par ses pairs assurerait la coordination des mutualisations, l'interface avec la CNAF et la gestion d'une enveloppe budgétaire régionale d'entraide entre caisses.

[490] Cette proposition permettrait sans doute d'améliorer la coordination entre caisses d'une même région, mais ne résoudrait pas tous les problèmes de pilotage. Le directeur « animateur régional », choisi par ses pairs, serait davantage un représentant des directeurs de CAF auprès de la CNAF qu'un directeur chargé par la CNAF de mettre en œuvre ses orientations. Pour réussir, cette proposition suppose un fonctionnement consensuel du réseau, à la fois entre CAF d'une même région et entre les CAF et la caisse nationale.

[491] Une alternative consisterait à mettre en place une équipe légère dans chaque région, pilotée par un directeur nommé par la CNAF. Cette solution conduit à créer de nouvelles structures dont rien ne garantit qu'elles auront les moyens de piloter les caisses locales.

¹¹⁴ Dans une autre branche du régime général, la décision d'attribution d'une activité mutualisée à une caisse est prise au niveau régional par un comité de concertation réunissant des directeurs et des administrateurs. Du fait de cette autonomie laissée au niveau régional, le choix des organismes prenant en charge les fonctions mutualisées est parfois fondé sur des considérations d'équilibre politique. Ainsi, des petites caisses ont pris en charge des fonctions support, à l'encontre de l'objectif initial d'acquisition d'une taille critique pour ces fonctions.

[492] Au final, aucune des solutions expérimentées aujourd'hui dans la branche ne semble pleinement convaincante. Le constat des difficultés de pilotage de la caisse nationale paraît juste mais aucune des solutions envisagées ne résoudrait a priori cette difficulté. Une faiblesse importante des projets à l'étude consiste dans le mode de nomination du directeur, qui demeure choisi par ses pairs, alors que seule une nomination par la CNAF en ferait un véritable relais local de la caisse nationale.

3.3. *La mutualisation doit être une priorité de la COG*

[493] Les interrogations actuelles sur l'échelon optimal de pilotage ne doivent pas conduire à repousser la mise en œuvre de la mutualisation, qui s'avère indispensable quel que soit l'échelon de pilotage retenu au final. La responsabilité de l'accélération des mutualisations appartient à la caisse nationale.

[494] La convention devrait être l'occasion pour la branche de revoir profondément sa politique de mutualisation :

- Sur la base des travaux techniques déjà réalisés depuis trois ans, la COG pourrait fixer un socle de quatre ou cinq fonctions qui devraient être obligatoirement mutualisées à un échelon variable selon les fonctions.
- La signature de la COG doit être l'occasion d'identifier de nouvelles fonctions potentiellement mutualisables ou externalisables.
 - Ainsi, l'accélération des départs en retraite va rendre nécessaire un effort de formation des techniciens de la branche qui serait facilité par la mutualisation des formations à un niveau régional ou interrégional. La mise en œuvre du RSA va nécessiter un effort important de formation à très court terme. La mutualisation de formations entre caisses est déjà pratiquée au niveau local mais ne fait pas l'objet d'un pilotage construit. L'étude en cours confiée à un cabinet sur la préparation d'un « schéma directeur d'appui aux métiers » pourrait servir de base à une stratégie plus ambitieuse dans ce domaine.
 - Alors que les objectifs de mutualisation de la COG précédente étaient concentrés principalement sur la gestion administrative, la nouvelle convention peut être l'occasion de mutualiser des fonctions de gestion de l'action sociale. Cela concerne en particulier le contrôle des équipements, pour lequel une partie des caisses n'a actuellement pas la taille critique ni l'expertise suffisante. La gestion de l'action sociale (liquidation des prestations de services, contrôles) pourrait ainsi être mutualisée, par exemple au niveau de la région administrative. Cela faciliterait le pilotage par la caisse nationale, qui pourrait fixer, pour ces services régionaux mutualisés, des normes de compétences et d'effectifs sur les métiers de contrôleurs ou de liquidateurs.
 - Le travail sur les mutualisations ne doit pas occulter l'intérêt représenté par l'externalisation de certaines fonctions. Du reste, certains groupes de travail du projet prioritaire n. 9 ont déjà souligné l'intérêt des solutions d'externalisation (éditique).
- l'échec du schéma directeur de mutualisation doit amener sa révision en profondeur dès 2009. La procédure actuelle fait courir un risque d'aggravation des retards déjà constatés, alors même que la direction de la CNAF dispose des attributions nécessaires pour mettre en œuvre la mutualisation.

- En effet, aux termes de l'article L.216-2-1 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration national définit « *les orientations relatives à l'organisation du réseau* ». Sur la base de ces orientations, le directeur de la CNAF « *peut confier à un ou plusieurs organismes de la branche la réalisation de missions ou d'activités relatives à la gestion des organismes, au service des prestations et au recouvrement* ». Une convention est alors signée entre le directeur de la caisse nationale et les organismes en question.
 - En outre, les directeurs des organismes locaux ou régionaux « *peuvent déléguer à un organisme local ou régional la réalisation des missions liées à leur gestion* » après approbation du directeur de la CNAF.
 - Le schéma directeur doit donc être revu conformément à l'esprit des dispositions du code de la sécurité sociale : généralisation des expérimentations par la direction de la CNAF en lien avec les directeurs de caisses locales.
- Une équipe dédiée spécifiquement à la mutualisation doit être mise en place à la CNAF. Elle sera chargée d'évaluer les expérimentations en cours et de proposer au directeur général les modalités de généralisation (périmètre mutualisé, niveau géographique de regroupement). Un tableau de bord de l'avancement des mutualisations est nécessaire. Sur la base de ce tableau de bord, un mécanisme de bonification budgétaire pour les caisses les plus performantes pourrait être construit¹¹⁵.
 - les solutions de mutualisation inter-branches doivent être systématiquement envisagées. Des travaux ont été conduits notamment dans le domaine des achats (groupe de travail inter-branches piloté par la direction de la sécurité sociale). Les affranchissements pourraient aussi être mutualisés dans la perspective de l'ouverture du marché postal à la concurrence.

[495] La mutualisation peut encore être renforcée en matière informatique. La concentration technique peut être menée à son terme sur la prochaine COG, notamment par la mise en place d'une architecture unique. La gestion électronique des documents doit aussi être unifiée au niveau national. Au-delà des solutions techniques, la mission estime que l'organisation du réseau elle-même n'est pas intangible. En premier lieu, la fusion des CERTI et des CNEDI serait un facteur de simplification du réseau. En second lieu, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence du maintien de huit CERTI distincts dans un contexte de concentration technique. L'évolution du réseau des CERTI est rendue difficile par l'existence des conseils d'administration.

3.4. *La restructuration du réseau doit passer par une stratégie plus claire de gestion des antennes de proximité*

[496] Aux termes de la COG, chaque caisse locale doit formaliser dans son CPOG sa « *politique d'implantation sur le territoire* ». La création d'antennes de proximité est laissée à l'initiative des caisses. La caisse nationale gagnerait pourtant à évaluer les politiques des caisses en matière d'accueil décentralisé et à fixer une stratégie commune en la matière. Cet examen se ferait dans le contexte des nouveaux services apportés par les technologies de l'information. Plus de 900 bornes interactives CAF sont déjà en place. Les bornes de visio-accueil peuvent en particulier conduire à revoir l'implantation des permanences assurées par les CAF dans certains territoires. Dans une caisse visitée par la mission, la mise en place de bornes a permis de réduire l'amplitude d'ouverture des permanences et des antennes de proximité tout en accueillant un volume de visites constant.

[497] Des antennes communes d'accueil des usagers entre les branches famille et maladie pourraient également être développées. Cette solution est expérimentée par certaines caisses locales.

¹¹⁵ Dans la branche recouvrement, l'objectif de mutualisation a été intégré à l'accord d'intéressement du personnel en 2008.

Annexe 5 : l'action sociale, état des lieux et perspectives pour la future COG

[498] L'action sociale de la branche famille revêt un caractère beaucoup plus large que l'action sociale des autres branches du régime général de sécurité sociale. Les dépenses d'action sociale représentent 11% des dépenses de la branche famille alors qu'elles ne représentent que 0,5% de celles de la branche maladie et vieillesse. Le fonds national d'action sociale (FNAS) s'élève à 3,7 milliards d'euros en 2007 dont près de 2,5 milliards d'euros pour les prestations de service, 913 millions d'euros destiné à financer les fonds propres laissés à l'initiative de chaque CAF et 224 millions d'euros pour les subventions d'investissement en action sociale.

[499] Les dépenses d'action sociale peuvent être analysées selon le domaine d'intervention :

- Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans : 1,9 Md € (52%) ;
- Temps libres des enfants et de familles : 865 M € (23%) ;
- Accompagnement social des familles et de leurs enfants : 439 M € (12%) ;
- Logement et habitat : 152M € (4%) ;
- Animation de la vie sociale : 268 millions M € (7%) ;
- Prestations supplémentaires aux familles : 8 M€
- Accompagnement de la fonction parentale et autres actions : 54 M€ (1,4%)

[500] La répartition des financements peut aussi être appréhendée par destinataire, en distinguant les aides directes aux familles, les aides aux partenaires et les services CAF (gestion des œuvres).

Source Cnaf- Dgfas
21/10/08

L'action sociale de la Cnaf (en millions d'euros)

2004	Aides aux familles		Aides aux partenaires				Services CAF			TOTAL
			Fonctionnement		Investissement		Fonctionnement		Investis sement	
	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	1,2	0,0	10,4	1354,1	120,2	4,8	35,1	16,1	3,3	1545,2
Temps libre des enfants et des familles	129,1	0,6	25,5	458,1	24,0	8,4	18,3	0,8	2,1	666,6
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	136,6	15,6	9,6	37,5	0,4	0,0	235,1	0,4	4,9	440,1
Logement et habitat	20,7	106,7	24,7	0,0	3,7	2,4	12,4	0,0	0,1	170,7
Animation et vie sociale	0,0	0,0	43,7	105,1	13,4	3,3	58,2	11,4	4,4	239,4
Prestations supplémentaires aux familles	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8
Autres actions	0,7	0,0	13,5	19,2	0,6	0,1	5,6	0,2	0,1	39,9
Logistique des œuvres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6	0,0	0,1	11,7
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2004	301,0	122,9	127,4	1973,9	162,2	18,9	376,3	28,9	15,0	3126,5

2005	Aides aux familles		Aides aux partenaires				Services CAF			TOTAL
	Subventions	Prêts	Fonctionnement		Investissement		Fonctionnement		Investis sement	
			Fonds propres	Prestations de service	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	0,9	0,0	12,2	1653,8	122,7	6,4	35,8	15,6	2,1	1849,5
Temps libre des enfants et des familles	128,9	0,6	28,2	587,3	25,7	10,4	18,9	0,5	0,9	801,4
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	138,4	14,1	8,2	38,1	0,3	0,0	237,9	0,4	3,1	440,7
Logement et habitat	19,8	102,1	23,2	0,0	3,6	2,2	12,6	0,0	0,0	163,6
Animation et vie sociale	0,0	0,0	45,0	112,0	14,1	4,1	59,0	10,9	2,9	248,1
Prestations supplémentaires aux familles	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2
Autres actions	0,3	0,0	17,7	22,0	0,5	0,1	5,9	0,1	0,0	46,6
Logistique des œuvres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	0,0	0,0	12,3
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2005	298,4	116,8	134,5	2413,3	167,0	23,2	382,4	27,6	9,2	3572,4

2006	Aides aux familles		Aides aux partenaires				Services CAF			TOTAL
			Fonctionnement		Investissement		Fonctionnement		Investis sement	
	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	0,8	0,0	9,8	1671,4	134,1	4,3	34,6	15,7	3,5	1874,2
Temps libre des enfants et des familles	117,5	0,4	28,3	588,6	30,2	10,5	18,5	0,7	3,0	797,6
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	137,4	12,2	7,3	38,2	0,5	0,1	233,6	0,4	4,4	434,2
Logement et habitat	18,1	95,0	28,0	0,0	3,1	2,3	11,5	0,0	0,0	158,0
Animation et vie sociale	0,0	0,0	45,0	118,5	15,7	4,1	56,5	10,7	4,9	255,6
Prestations supplémentaires aux familles	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0
Autres actions	0,8	0,0	16,0	20,5	0,7	0,1	6,5	0,4	0,0	45,2
Logistique des œuvres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,4	0,0	0,0	11,4
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2006	283,6	107,6	134,5	2437,1	184,3	21,5	372,7	28,0	15,8	3585,2

2007	Aides aux familles		Aides aux partenaires				Services CAF			TOTAL
			Fonctionnement		Investissement		Fonctionnement		Investis sement	
	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service	Subventions	Prêts	Fonds propres	Prestations de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	0,7	0,0	15,3	1727,9	134,8	4,2	33,8	14,6	2,4	1933,7
Temps libre des enfants et des familles	120,0	0,5	34,0	641,6	35,0	11,9	19,0	0,6	2,8	865,4
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	131,4	11,2	7,6	42,8	0,4	0,1	242,3	0,1	3,3	439,4
Logement et habitat	17,8	89,5	28,9	0,0	3,3	2,2	10,5	0,0	0,0	152,2
Animation et vie sociale	0,0	0,7	50,2	127,8	16,5	3,6	56,3	9,3	4,0	268,4
Prestations supplémentaires aux familles	8,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4
Autres actions	0,1	0,0	16,9	28,8	0,7	0,1	6,8	0,6	0,0	54,1
Logistique des œuvres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,7	0,0	0,0	11,7
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2007	278,5	102,0	152,8	2568,8	190,6	22,1	380,4	25,3	12,6	3733,3

[501] La COG 2005-2008 réaffirme les priorités de l'action sociale, tout en soulignant qu'elle est décentralisée et territorialisée et qu'elle est placée sous la responsabilité des conseils d'administration locaux.

[502] Les deux priorités définies couvrent un champ très large:

- Améliorer la vie quotidienne de familles et favoriser l'épanouissement des enfants
 - o faciliter l'articulation vie professionnelle, vie familiale et vie sociale
 - o soutenir les relations sociales de proximité
- Mieux accompagner les familles
 - o réaffirmer le soutien à la parentalité pour prévenir les difficultés familiales
 - o aider les familles rencontrant des difficultés liées à leur logement et à leur habitat
 - o renforcer l'accompagnement des familles vulnérables.

1. LA COG 2005-2008 A FIXE DES ORIENTATIONS TRES GENERALES DONT LA MISE EN ŒUVRE A ETE MARQUEE PAR UNE CRISE FINANCIERE

1.1. La COG 2005-2008 fixe des orientations très générales en matière d'action sociale

1.1.1. Le volet action sociale de la COG se borne à rappeler le champ des interventions de la branche famille

[503] Les dispositions de la COG 2005-2008 relatives à l'action sociale affichent le double objectif d'améliorer la vie quotidienne des familles et de les accompagner en cas de difficultés. Les articles 9 à 15 de la COG déclinent ces priorités.

[504] Les articles de la COG relatifs à l'action sociale se limitent à l'énoncé d'orientations générales. La convention mentionne l'ensemble des champs d'intervention de la branche et les leviers d'action sans leur assigner d'objectifs précis. Ainsi, l'objectif général de mieux répondre aux besoins des familles, notamment en matière d'accueil de la petite enfance, n'est pas accompagné d'une définition précise de ces besoins. L'objectif de désengagement progressif de la gestion directe des équipements est affirmé avec prudence, comme dans la convention précédente.

[505] La COG ne renforce pas le cadrage national de l'utilisation des dotations d'action sociale (« fonds propres ») des caisses, alors que le rapport de l'IGAS sur la COG précédente avait souligné la forte hétérogénéité de cette utilisation entre caisses et les inéquités que cela pouvait entraîner pour les allocataires. Dans ce domaine, la convention se limite à un article sur la « clarification » du domaine d'intervention des travailleurs sociaux et une étude sur les aides financières individuelles, dans la perspective de leur plafonnement éventuel.

[506] Contrairement au volet « performance de gestion » pour lequel la COG constitue le document de référence de la branche famille, il faut rappeler, pour comprendre cette faiblesse relative de la COG dans le champ de l'action sociale, que celle-ci doit s'articuler avec plusieurs autres documents de référence.

[507] Il subsiste en effet une série de niveaux d'orientations et de définition. Au niveau législatif et réglementaire, la base légale de l'action sociale de la branche est posée par les articles :

- L. 223-1 du code de la sécurité sociale : « *La caisse nationale des allocations familiales a pour rôle... de gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel après avis de son conseil d'administration* »

- et L. 263-1: « *Les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre du programme mentionné...* »

[508] L'arrêté ministériel évoqué par le L.223-1 et actuellement en vigueur est daté du 3 octobre 2001. Le précédent était de 1987. Le pouvoir réglementaire a ainsi pour partie renoncé à faire usage de son pouvoir d'orientation en la matière, considérant que les COG constituaient le support à l'affirmation des attentes et priorités de l'Etat. Le texte de l'actuel arrêté définit de manière tellement large le champ de compétence de l'action sociale de la branche qu'il est peu loisible de l'invoquer pour afficher des priorités.

[509] En outre, la caisse nationale édicte une circulaire nationale d'orientations de l'action sociale familiale. La circulaire actuellement en vigueur pour la période 2005-2008 est datée du 11 janvier 2006. Elle reprend quasi intégralement les dispositions figurant dans la COG (volet action sociale) sans valeur ajoutée particulière... Des circulaires thématiques à vocation opérationnelle interviennent tout au long de la période de la COG. Elles permettent surtout de préciser les orientations issues de changements intervenus durant la période de la COG (législation nouvelle, mesures issues de la conférence de la famille...)

[510] Enfin, au niveau local, les schémas directeurs d'action sociale définissent pour chaque caisse les orientations et modalités de mise en œuvre de l'action sociale. Ils sont partie intégrante des contrats pluriannuels de gestion conclus entre la CNAF et chaque CAF. Chaque caisse arrête enfin un règlement intérieur d'action sociale (RIAS), portant notamment sur les modalités d'utilisation de ses fonds propres.

1.1.2. Les indicateurs d'objectif et de suivi sont peu convaincants

[511] Les indicateurs d'objectif dans le champ de l'action sociale sont les suivants :

- progression du nombre de places d'accueil de jeunes enfants en structure agréée
- nombre de structures d'accueil des jeunes enfants suivies par tableau de bord
- évolution du nombre de familles bénéficiaires d'un processus de médiation
- part des bénéficiaires de l'API ayant bénéficié d'un entretien avec un travailleur social CAF (ou conventionné CAF)
- évolution du nombre de CAF ayant mis en place un traitement des impayés de loyer
- évolution du nombre de CAF ayant mis en place des diagnostics des situations d'indécence du logement
- dispersion entre les CAF de la part des fonds propres consacrée aux aides financières individuelles
- dispersion entre les CAF de la part des fonds propres d'action sociale consacrée aux équipements et services en gestion directe

[512] Des indicateurs de suivi ont également été prévus :

- taux d'occupation des structures d'accueil petite enfance
- taux d'offre de garde en structure d'accueil petite enfance
- taux de couverture en centres de loisirs
- progression du nombre de communes couvertes par un contrat enfance et/ou temps libre
- évolution du nombre de places d'accueil des jeunes enfants en fonction du zonage
- évolution du nombre de places dans les CLSH en fonction du zonage.

- [513] Le poids relatif des indicateurs d'action sociale dans l'ensemble des indicateurs de la convention augmente, mais beaucoup de ces indicateurs doivent être définis en cours d'application de la convention. Il s'agit du taux d'occupation des structures petite enfance, du taux de couverture en centres de loisirs, de l'indicateur relatif aux aides financières individuelles et à la gestion directe. La convention met donc en place un suivi de l'action sociale fondé en grande partie sur des indicateurs non disponibles et dont la production rapide n'est pas garantie au moment de sa signature.
- [514] La faiblesse des indicateurs, tant d'objectifs que de suivi, adossés aux orientations mentionnées dans la COG donnent l'impression d'un investissement limité des signataires de la COG dans la prospective sur le contenu de l'action sociale familiale et les modalités de sa mise en œuvre.

1.1.3. Les dispositions du document sur l'action sociale paraissent refléter davantage les attentes de la branche que celles de la tutelle

- [515] . Dans le texte conventionnel, l'Etat se limite à confirmer l'attribution d'une enveloppe de crédits d'investissement pour financer la création de 15 000 places dans les structures de la petite enfance et à fixer le principe d'une offre minimale de services de petite enfance et de temps libre sur les territoires peu couverts. En outre, la CNAF s'engage à établir en concertation avec l'Etat un programme de mesures de l'impact de ces politiques d'action sociale sur les bénéficiaires.

1.2. La mise en œuvre du volet action sociale de la COG a été immédiatement contrainte par la crise financière du FNAS

- [516] Le FNAS prévoit trois catégories de dépenses :
- les prestations de services, essentiellement consacrées au financement des équipements d'accueil des jeunes enfants (crèches collectives, haltes-garderies, centres de loisirs...). Il s'agissait, à la date de la conclusion de la COG, de crédits évaluatifs. Deux types de prestations de service sont définis :
 - les prestations de service ordinaires (PSO) dont la prestation de service unique (PSU), qui assurent le financement d'une partie du coût de fonctionnement de la structure, dans la limite d'un prix plafond
 - les prestations de service contractuelles, versées dans le cadre d'un engagement avec une collectivité locale à accroître quantitativement ou qualitativement l'offre d'accueil
 - les dotations d'action sociale, appelées aussi fonds propres des caisses, sont attribuées globalement au niveau national mais leur utilisation demeure du ressort du conseil d'administration de chaque caisse
 - les enveloppes d'aide à l'investissement correspondant au développement des structures d'accueil de la petite enfance, dans le cadre des « plans crèches » successifs.

Tableau 11 : Montant prévisionnel du FNAS arrêté par la COG 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	Cumulé
En milliers d'euros	3 162 432	3 434 523	3 650 651	3 939 265	14 186 871

Source :

- [517] L'annexe budgétaire de la COG relative au FNAS a prévu une progression de 7,5% chaque année, ce qui représente une inflexion importante par rapport à la convention précédente marquée par une progression globale de 39% sur quatre ans. Pourtant, dès la fin 2005, il apparaît une progression de + 15%, soit un dépassement de près de 250 millions d'euros pour les prestations de service. Ainsi, quelques semaines après la signature de la COG, une crise financière de grande ampleur est-elle décelée.
- [518] Le rapport IGAS/IGF d'avril 2006 faisant suite à ces importants dépassements a estimé que ce dérapage ne procédait pas d'une accélération imprévue de l'activité (accroissement du taux d'occupation et/ou augmentation plus rapide que prévu du nombre de places créées). Le dépassement financier résultait bien des réformes engagées les années précédentes et dont les effets n'ont pas été finement anticipés ni par la CNAF ni par la tutelle. En particulier, la prestation de service unique a eu un effet inflationniste, avec le financement de la structure à hauteur de 66% d'un prix plafond par heure, au lieu d'un financement à 30% du prix plafond par journée. Les contrats enfance présentaient également des effets inflationnistes intrinsèques, notamment le fait que le taux de cofinancement évolue positivement à chaque renouvellement contractuel, pour les places nouvelles mais aussi pour les anciennes. De même, le taux de cofinancement des contrats enfance, compris entre 50 et 70% concernait indifféremment les créations de places et l'amélioration qualitative de l'offre. Enfin, la mission IGAS-IGF a insisté sur l'importance des effets prix, pointant une augmentation du coût moyen de la place d'accueil collectif de 56,7% entre 2001 et 2005.
- [519] La mission IGAS/IGF a également dressé le constat de lacunes particulièrement importantes du système d'information de la CNAF, qui expliqueraient la fragilité des données recueillies, le manque de fiabilité des analyses et des prévisions et la diversité des pratiques des CAF, ne permettant pas d'extrapoler à l'ensemble du réseau certains constats ni d'en chiffrer les conséquences au niveau national.

2. LA CRISE FINANCIERE A REVELE DES FAIBLESSES DU PILOTAGE NATIONAL DE L'ACTION SOCIALE QUI N'ONT PAS TOUTES ETE RESOLUES

2.1. Les mesures de redressement prises lors de la crise financière ont été l'occasion d'un renforcement du pilotage national de l'action sociale

- [520] Le principe et les modalités d'une réforme des contrats enfance et temps libre étaient inscrits dans les objectifs de la COG, à travers la combinaison de plusieurs articles de la COG :
- l'article 5.3 prévoyait l'unification des contrats enfance et temps libre avant la fin de la COG 2005-2008 ;
 - l'article 12.2 de la COG, qui prévoyait la détermination de territoires prioritaires et l'application de critères de sélectivité, notamment le niveau de couverture des besoins déjà atteints et les possibilités de financement des opérateurs, annonçait la sélectivité introduite par la réforme des contrats mise en œuvre en 2006 ;
 - le principe de globalisation était enfin posé par l'article 13.3 qui envisageait l'institution d'un contrat territorial unique entre la CAF et une collectivité territoriale sur l'ensemble du champ de compétence de la branche

[521] Au total, cette crise de financement a d'abord accéléré la mise en œuvre d'une réforme structurelle qui, au fil de l'eau, aurait probablement eu plus de mal à voir le jour. La réforme mettant en place les contrats enfance et jeunesse CEJ, engagée en mars 2006, est entrée en vigueur au 1er juillet 2006. Elle s'est d'abord appliquée aux nouveaux contrats et a été progressivement étendue aux contrats anciens à l'occasion des renouvellements. La rapidité avec laquelle cette réforme a été conduite illustre la capacité de réaction de la branche famille.

[522] La création des CEJ a innové :

- en introduisant le principe d'enveloppes limitatives par caisse
- en donnant priorité aux territoires les moins bien équipés au regard de la demande en modes de garde et aux communes à faible potentiel fiscal
- en donnant priorité au financement de l'accroissement de l'offre d'accueil (85% du financement doit au moins être consacré à la fonction accueil), et moins au financement du pilotage et de l'encadrement (15% maximum du financement)
- en plafonnant les dépenses, avec établissement de prix plafonds par action
- en diminuant le taux de cofinancement, porté à 55%
- en confirmant la dégressivité des financements.

[523] La montée en charge du dispositif a fortement mobilisé les conseillers techniques des CAF pour expliciter la réforme (aspects techniques et logistiques). Les partenaires, en particulier les élus locaux, ont exprimé des inquiétudes quant à la pérennité des financements de la branche famille dans le secteur de la petite enfance et de la jeunesse. Leurs demandes portaient sur une révision annuelle des prix plafond et une prise en compte des spécificités de structures en milieu rural et en zone urbaine sensible. Une mesure d'accompagnement transitoire, le fonds d'accompagnement du contrat « enfance et jeunesse » (FACEJ) permet d'apporter une aide ponctuelle aux collectivités notamment sur des territoires aux caractéristiques particulières (zone rurale fragilisée ou zone urbaine sensible).

2.2. Le renforcement du pilotage de l'action sociale à la suite de la crise du FNAS n'est pas achevé

2.2.1. Les faiblesses du pilotage de l'action sociale révélées par la crise financière sont fortement liées à des insuffisances du système d'information SIAS qui demeurent aujourd'hui

[524] L'architecture des systèmes d'information utilisés dans le champ de l'action sociale repose sur l'outil SIAS composé de trois modules : aides financières collectives, aides financières individuelles et aide aux temps libres. Conçu pour permettre la liquidation des prestations de services au niveau de chaque CAF, l'outil SIAS n'a pas eu pour objectif de structurer l'action des CAF et encore moins d'être un outil au service du pilotage de l'action sociale par la CNAF. Pour les aides collectives, les CAF saisissent en début d'année des estimations prévisionnelles de dépenses et d'activité pour permettre le paiement d'acomptes, en l'absence de consignes précises sur les données à retenir, les CAF saisissent soit les données réalisées en n-2 comme base, soit les données fournies par les partenaires. La fiabilité des données n'est donc pas assurée au niveau national. Les données réelles n'étant connues qu'au moment de la liquidation, les corrections sont tardives. Les échanges de données avec les gestionnaires sont insuffisants et sont souvent effectués sur un tableur sans interface avec SIAS.

- [525] Volontairement peu contraignant, l'outil SIAS, en laissant trop de marge de manœuvre aux CAF, pose des difficultés pour l'extraction et la consolidation des données. La fragilité des informations collectées dans SIAS limite l'exploitation qui peut en être faite. Lorsque la CNAF a besoin d'une synthèse nationale sur des dispositifs de l'action sociale elle a recours à des questionnaires *ad hoc* sans utiliser l'outil SIAS. Ainsi, elle ne dispose pas en temps réel de données sur tous les dispositifs gérés, les publics accueillis, la masse salariale et encore moins sur leur évolution.
- [526] Les lacunes de SIAS limitent considérablement son exploitation ne serait-ce que sous l'angle de la mesure de la productivité en action sociale. Cette approche serait pourtant nécessaire pour accompagner les évolutions et anticiper les mutations à conduire dans la branche.
- [527] Outre les difficultés de pilotage national, la mission a enregistré plusieurs points faibles exprimés par les caisses dans leur utilisation de SIAS :
- SIAS ne permet pas de remplir une fonction de pilotage
 - SIAS n'est pas un outil de pilotage mais un outil d'aide à la liquidation
 - Il ne prévoit pas de dispositif d'alerte et de vérification des échéances
 - Il ne constitue pas un outil de supervision pour l'encadrement
 - Il ne permet pas le « suivi de la vie du dossier » (fin d'agrément, conventions, arrivée de dossier d'aide financière collective)
 - Il ne permet pas de trier les dossiers de prestations de service ordinaire, subventions et prêts collectifs ou AFI par partenaires, territoires ou gestionnaires
 - sur bien des aspects de pilotage, des requêtes locales spécifiques et la construction d'outil de suivi financier sous Excel sont nécessaires (par exemple pour suivre l'évolution de la consommation des CEJ ou le suivi des SPC de l'année)
 - SIAS ne garantit pas une sécurité financière et juridique
 - SIAS n'intègre pas d'aide en ligne
 - il ne favorise pas une pratique identique de toutes les CAF
 - il ne prévoit pas de mécanisme de blocage en cas de saisie incohérente ou problématique (par exemple si le prix de revient est supérieur au seuil d'exclusion)
 - les risques d'erreur sont importants du fait des ressaisies liées à l'absence d'interface avec Magic, le système de gestion financière et comptable de la branche
 - SIAS ne prévoit pas de lien entre les différents dossiers d'un même gestionnaire ou partenaire
 - l'ergonomie de SIAS est inconfortable pour les utilisateurs, les difficultés techniques nombreuses
 - certains écrans ne peuvent pas être imprimés (par exemple, le suivi de liquidation)
 - l'outil de simulation pour les CEJ est lourd et inexistant pour les PSO
 - La navigation et la saisie sont jugées lentes
 - Il est impossible d'ouvrir plusieurs dossiers en même temps, même quand il s'agit des dossiers d'un même partenaire ou de deux prestations (CEJ et PSO) pour un même équipement

- il est impossible de modifier les noms de gestionnaires en cours d'instruction SPC
- les critiques des caisses locales portent enfin sur les délais d'intégration des nouvelles réglementations dans le système et les retards de livraison entraînant un faible laps de temps entre l'installation des versions et les échéances réglementaires qui y sont liées.

2.2.2. Le renforcement des capacités de pilotage de la caisse nationale est incomplet

- [528] A la suite de la crise financière du FNAS fin 2005, le renforcement du pilotage s'est concrétisé par des réunions mensuelles entre l'Etat et la CNAF et un suivi mensuel par la CNAF des remontées des CAF.
- [529] Les capacités d'analyse et de suivi par la caisse nationale des politiques locales d'action sociale paraissent toujours limitées. Si un outil de démarche de définition du SDAS et de diagnostic a été élaboré au niveau national, les fiches d'évaluation de ces schémas rédigées dans le cadre de la négociation budgétaire sont relativement sommaires (une page). La CNAF n'a pas organisé d'analyse sur la base d'un référentiel national. Ces données ne font pas l'objet d'une agrégation nationale.
- [530] La mission relève que le rapport IGAS/IGF soulignait déjà la nécessité de renforcer le pilotage et le contrôle et estimait à une dizaine de postes les moyens humains nécessaires. Depuis lors, le département des gestions et du financement de l'action sociale a été renforcé à hauteur de quatre agents (2 pour le suivi financier du FNAS et deux pour le contrôle). Au niveau de la caisse nationale, il paraît nécessaire de poursuivre le redéploiement des effectifs vers le département de gestion de l'action sociale. Ce renforcement doit être aussi mis en œuvre au niveau local et peut être envisagé dans le cadre du recentrage des missions des travailleurs sociaux et plus généralement des efforts de productivité de la branche.

2.2.3. La politique nationale de maîtrise des risques en action sociale pourrait être renforcée en s'appuyant sur la mutualisation d'une partie de la gestion de l'action sociale

- [531] Le cadrage national de la maîtrise des risques en action sociale est resté très lacunaire malgré la construction de certains outils au cours de la convention. Ainsi, la charte institutionnelle du contrôle des équipements présente à la fois les finalités du contrôle sur place et le formalisme administratif à appliquer aux contrôles. L'objectif est d'homogénéiser les pratiques du contrôle qui peut être global ou partiel (par exemple sur les données d'activité ou sur les données financières et réglementaires). Des outils ont été élaborés au niveau national sous forme de guides par prestations de service qui sont des supports aux contrôles sur place.
- [532] Toutefois, la caisse nationale, dans une circulaire de juillet 2008 revoyant le cadrage national du contrôle sur place, a reconnu les limites de la politique menée au cours de la convention : « *faute d'un cadre précis et normalisant, et dans l'attente de la définition d'un parcours de formation des contrôleurs, l'exercice actuel du contrôle sur place varie localement* ». En outre, une partie des caisses n'a pas la taille critique ni l'expertise suffisante pour mener à bien ces contrôles. Dès lors, il pourrait être envisagé de mutualiser la gestion de l'action sociale (liquidation des prestations de services, contrôles), par exemple au niveau de la région administrative. Cela faciliterait le pilotage par la caisse nationale, qui pourrait fixer, pour ces services régionaux mutualisés, des normes de compétences et d'effectifs sur les métiers de contrôleurs ou de liquidateurs. Cette mutualisation permettrait des économies d'échelle et améliorerait le degré d'expertise du personnel, qui pourrait rester localisé dans les caisses locales.

3. AU-DELA DE L'AVANCEE REELLE PERMISE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU CEJ, LA CONVENTION N'A PAS FAIT EVOLUER EN PROFONDEUR LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE

- [533] Les questions qui se posent au sujet de l'action sociale au sein de la branche famille portent sur le champ des politiques d'action sociale et leurs objectifs mais également sur les modalités de leur mise en œuvre. Les évolutions qui se sont fait jour sur ces différents thèmes montrent que de la césure « traditionnelle » entre action sociale et prestations légales s'efface progressivement au profit de la définition d'une offre globale de service : ceci répond avant tout aux attentes des allocataires dont les besoins doivent être appréhendés globalement.
- [534] Pousser à son terme la logique de cette offre globale de service conduit à poser des questions institutionnelles (quelle doit être l'évolution de l'action sociale historiquement décentralisée) et financières (les domaines d'intervention peuvent-ils se multiplier au risque de « saupoudrer » les moyens dans un contexte de forte contrainte financière).
- [535] Un important travail prospectif a été réalisé dans le cadre du projet prioritaire n°3 qui témoigne d'un large consensus, selon lequel une réforme à petits pas, sans vision d'ensemble ni remise en question de l'existant, sur la seule base du volontariat, n'est plus envisageable. Sur le fondement de ces travaux, il serait opportun que les signataires de la convention étudient la valeur ajoutée de l'intervention des CAF sur les différents dispositifs existants, au regard du bilan de la COG qui s'achève présenté dans les développements qui suivent.

3.1. Dans le champ de l'enfance, la crise financière du FNAS a permis d'accélérer une réforme structurelle qui s'est avérée globalement positive

3.1.1. Le bilan des réformes engagées dans le champ de la petite enfance

- [536] En 2006, environ 2000 CEJ ont été signés. La réforme de la PSU se traduit par une simplification des aides au fonctionnement accordées aux gestionnaires d'établissement, elle remplace trois prestations de service qui étaient versées pour l'accueil des enfants. Elle couvre 66% du coût de fonctionnement des structures. Dès 2006, année de la généralisation effective, 9 512 structures bénéficient d'un financement PSU pour un total de 312 031 places d'accueil.
- [537] Les réformes de la PSU et du CEJ ont une portée financière majeure puisqu'elles concernent près des 2/3 de la masse financière du FNAS. La fonction « accueil du jeune enfant » représente plus de la moitié des dépenses d'action sociale, elle s'élève à 1 934 M€ en 2007 dont 1 115 M€ pour la PSU. Le montant affecté aux CEJ s'élève à 385 M€ en 2007 soit près de la moitié du budget « temps libres des enfants et des familles » (865 M€).
- [538] Les effets ont été rapides sur le fonctionnement des structures : les réservations horaires ont été mises en place pour 84% de structures afin de permettre une meilleure adaptation de l'offre de service aux besoins des familles. Si la difficulté de compléter les créneaux horaires est réelle, ce système permet clairement d'accueillir plus d'enfants. La généralisation de la PSU à l'ensemble des établissements d'accueil collectif pour les enfants de moins de 4 ans a eu des effets rapides notamment une meilleure rentabilisation des structures et une meilleure garantie en ce qui concerne les taux d'occupation. Le nombre de contrats d'objectifs signés entre les CAF et les structures, permettant de compenser les baisses de recettes liées au passage à la PSU, reste faible, seulement 259 en 2006. Dans les faits, la mise en place de la PSU a pu se traduire par une baisse de recettes pour les structures.
- [539] La généralisation du barème institutionnel des participations familiales avait pour objectif de favoriser la mixité sociale : la typologie des enfants accueillis a évolué et l'accès des familles les plus modestes a été facilité. Les effets combinés d'une plus grande amplitude horaire pour l'accueil des enfants et l'augmentation du nombre de places sont évalués par la CNAF par une augmentation de la fréquentation de 10% entre 2006 et 2007.

- [540] 80% des CAF considèrent la réforme comme positive. En revanche, le nouveau dispositif est jugé par les gestionnaires comme générateur de plus de travail.

3.1.2. Plusieurs scénarios d'évolution sont envisageables en matière de petite enfance

- [541] Si le droit à la garde d'enfant s'exerce sous la forme d'une compensation financière, rien n'empêche que la branche assure cette compensation et reste le financeur de la politique d'accueil de la petite enfance. Le statu quo qui en résulte ne permettra pas de progresser dans la clarification des compétences aujourd'hui fortement imbriquées entre les collectivités territoriales, la branche et l'Etat.
- [542] Si le droit à la garde d'enfant se traduit par un service rendu aux familles, il faudra que celui qui doit honorer le droit soit le maître d'œuvre et l'opérateur des politiques relatives à l'accueil de la petite enfance et qu'il rassemble l'ensemble des compétences qui s'y rapportent : dès lors, il conviendra de choisir entre la branche famille et les collectivités territoriales (et plus vraisemblablement les communes ou intercommunalités). La branche nourrit l'ambition d'être consacrée comme chef de file dans la mission d'accompagnement des jeunes enfants. Elle défend l'idée que, par le versement de la prestation d'accueil du jeune enfant, par l'aide en fonctionnement et en investissement qu'elles apportent aux différents modes d'accueil du jeune enfant, par la contractualisation et le partenariat qui la lient avec les communes, les CAF jouent en effet un rôle central dans la prise en charge des jeunes enfants.
- [543] Il n'est pas certain que la désignation d'un chef de file unique, dans un contexte institutionnel d'éclatement des compétences, soit réaliste : en l'absence de compétences obligatoires, jamais une CAF ne pourra se substituer à la volonté d'une municipalité de créer ou non une structure d'accueil.
- [544] En tout état de cause, il paraît nécessaire, quel que soit le mode d'organisation retenu, d'identifier les missions à remplir pour mieux structurer et programmer l'offre d'accueil, individuelle et collective sur le territoire :
- compte-tenu de la multiplicité des intervenants, il est indispensable d'obtenir un travail de diagnostic partagé, d'échanges de données, de confrontations des objectifs propres à chacun, pour permettre dans un second temps une coordination des interventions ;
 - un travail d'estimation des besoins, s'appuyant sur une estimation théorique (à l'instar de celle pratiquée par la CAF des Pyrénées-Orientales) ou sur un recensement effectif des besoins (agrégation de listes d'attente, facilitée par l'introduction d'un numéro unique de demande, actuellement expérimenté dans le cadre de l'OSPE) doit être mené ;
 - sur la base de cette estimation des besoins, une programmation départementale pourrait être formalisée dans le cadre d'un schéma départemental de l'accueil du jeune enfant, conjointement élaboré par les collectivités territoriales et la CAF après consultation de l'ensemble des partenaires ;
 - les commissions départementales de l'accueil du jeune enfant (CDAJE) devaient normalement amorcer ce pilotage partagé. Leur fonctionnement a été inégal d'un département à l'autre. C'est moins en confiant la présidence des CDAJE aux CAF, comme le réclame la branche famille, qu'en encadrant davantage les missions et prérogatives du CDAJE qu'une politique coordonnée est susceptible de voir le jour territorialement.
- [545] La mission n'a pas souhaité, dans la mesure où une telle évolution ne procède pas de la COG mais de choix politiques nationaux, traiter la question, parfois soulevée, du transfert aux CAF de l'agrément des assistantes maternelles, voire des compétences sanitaires PMI, ou d'une compétence d'autorisation d'ouverture de structures confiée aux CAF (missions assumées par les conseils généraux conformément à la loi).

3.2. *La convention n'a pas fait évoluer en profondeur les prestations de la branche en action sociale ni la gestion directe de certaines structures*

3.2.1. L'aide à la parentalité n'est pas toujours coordonnée avec l'offre de services des autres acteurs

3.2.1.1. Une montée en charge de la prestation de service médiation familiale qui n'a pas mis fin aux gestions directes dans certaines CAF

[546] La CNAF a fait le choix d'une prestation de service afin d'accompagner la professionnalisation des médiateurs familiaux (financés à 66% des coûts de fonctionnement retenus). Le financement s'inscrit dans un partenariat formalisé (protocole signé par la CNAF le 30 juin 2006 avec le ministère de la famille, le ministère de la justice et la CCMSA pour coordonner les interventions au plan national, objectif de création de comités de coordination départementaux piloté par les CAF). Une enveloppe de 18,8 M€ a été prévue pour la période 2006-2008 pour financer cette prestation de service. La montée en charge a été rapide, 213 services de médiation familiale, dans 64 départements, ont été financés par la prestation de service au 31 décembre 2006 (95 départements sont concernés au 30 juin 2007).

[547] Outre la prestation de service, 88% des CAF financent sur leurs fonds propres des services de médiation familiale (4,18M€) et 7 Caf ont créé des services en gestion directe. Pour l'année 2006, l'ensemble des financements partenariaux s'élevait à 11,6M€ dont près de 7 M€ apportés par les CAF¹¹⁶. La CNAF s'est engagée dans un programme d'évaluation de la médiation familiale afin d'élaborer un référentiel national d'évaluation partagé entre les acteurs institutionnels et associatifs celui-ci ne devra pas se limiter à un bilan quantitatif.

[548] La prestation médiation familiale n'est pas exempte de critiques relatives à son efficacité et au maintien de services en gestion directe dans certaines caisses. Si le principe du financement de services de médiation familiale est maintenu dans la future COG, il faudra veiller à la qualité des services, à la qualification reconnue et validée des médiateurs familiaux et à une bonne estimation par les CAF des coûts de ces services.

3.2.1.2. Les outils d'aide à la parentalité de la branche pourraient être mieux coordonnés

[549] Près de 50 millions d'euros sont mobilisés au titre des dispositifs d'aide à la parentalité. Le principal poste de dépenses (24 millions d'euros) est consacré à l'accompagnement à la scolarité, à travers les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS). La médiation familiale, les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) et les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) sont également identifiés comme outils d'aide à la parentalité. et font l'objet d'un suivi national et d'évaluations.

[550] L'environnement institutionnel a considérablement évolué ces dernières années et a vu se développer des prises en charges parfois redondantes avec les CLAS.

- les dispositifs « réussite éducative » dans le cadre de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale ;
- les dispositifs pilotés par l'éducation nationale et intégrant une part significative de soutien et d'aide scolaire (ambition réussite ; accompagnement éducatif ; école ouverte pendant les vacances).

¹¹⁶ Cette enveloppe Ps « Médiation familiale » n'était consommée qu'à hauteur de 80,4% en 2007, ce qui s'explique pour partie par les décalages de calendrier pour les versements de l'Etat.

- [551] Or, les CLAS ont, au fil du temps, eu tendance à financer le soutien scolaire sans toujours tenir compte de la situation des enfants et de leurs familles. Dès lors, la CNAF pourrait prendre l'initiative d'une redéfinition du contenu de la prestation de service CLAS, en privilégiant des publics et des territoires prioritaires (ZEP, REP).
- [552] Par ailleurs, le pilotage des différents dispositifs qui participent à la politique de soutien à la parentalité (REAAP, CLAS, médiation familiale, Point d'information famille...), intrinsèquement partenariaux (DDASS, Conseil général, Education nationale, CAF...), gagnerait en efficacité s'il était intégré au sein d'une instance unique. Dans certains départements, l'intégration de l'ensemble de ces dispositifs a été expérimentée au sein d'un Comité départemental d'accompagnement de la parentalité. La mission préconise d'évaluer ces expérimentations et de les promouvoir auprès des partenaires de la CNAF si elles se révèlent concluantes.

3.2.2. La valeur ajoutée apportée par la prise en charge par la branche famille de l'aide au domicile peut être questionnée

- [553] L'aide au domicile des familles demeure une prestation des CAF relativement peu connue, qui mobilise pourtant des crédits importants : près de 150 millions d'euros en 2007, avec la particularité d'être abondés par trois canaux distincts au sein des dépenses d'action sociale (une prestation de service pour 43 millions d'euros ; les fonds propres des CAF pour 50 millions d'euros ; et une dotation nationale dite « cas maladie » pour 56 millions d'euros). Il s'agit d'un soutien temporaire, proposé à la famille afin de l'aider à surmonter les difficultés ponctuelles qu'elle rencontre lors d'événements provoquant des changements en son sein. La participation financière demandée à la famille dépend du montant de son quotient familial. L'aide financière est directement apportée à l'organisme gestionnaire qui emploie le technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou l'auxiliaire de vie sociale (AVS). Environ 92.0000 familles ont bénéficié de cette prestation.
- [554] Les nouvelles modalités de financement de l'aide à domicile introduites en 2006 (création d'une prestation de service) avaient pour objectif le maintien de l'autonomie des familles en préservant l'équilibre et les relations familiales. La renégociation des conventions partenariales avec les associations et les conséquences des dispositifs législatifs et réglementaires dans le domaine de l'aide à domicile ont conduit à limiter les conditions d'accès aux interventions à domicile. Cette réforme votée pour tenir compte de l'évolution du contexte socio-économique et des modifications des financements des autres partenaires (Conseils généraux et branche maladie) n'est pas encore complètement appliquée dans toutes les CAF.
- [555] Plusieurs interlocuteurs de la mission, dans des caisses locales comme à la CNAF, ont laissé entendre leurs interrogations sur l'intervention de la branche dans ce domaine. Comme l'exprime le projet prioritaire n°3, l'aide à domicile figure parmi les domaines « *pouvant clairement faire l'objet d'un désengagement de la branche famille, si nous devons faire des choix (en termes de priorités et/ou de finances)* ». Avant d'engager la branche en ce sens, la priorité est de procéder au bilan de la réforme encore récente (2006) pour apprécier la plus-value de l'intervention des CAF. Il conviendra également de mesurer les conséquences de la coexistence, pour les associations gestionnaires, d'une logique de tarification horaire (Conseil général) avec le maintien d'un financement d'ETP par les CAF.
- [556] A minima, la branche pourrait recentrer cette prestation autour de motifs d'intervention articulée avec ses priorités, notamment le soutien à la parentalité et l'accompagnement des familles vulnérables. Cette prestation est susceptible de constituer un outil pertinent dans le cadre de l'offre global de service, en articulation avec l'intervention des travailleurs sociaux (diagnostic de la situation familiale...)

3.2.3. Le versement des aides financières individuelles doit être piloté au niveau national

3.2.3.1. Un sujet qui reste sensible au sein de la branche

[557] La COG prévoyait un recentrage des aides financières individuelles (AFI) vers des aides sur projet et préconisait la complémentarité de ces aides avec celles distribuées par les autres acteurs sociaux. Elle préconisait timidement « une analyse de la pertinence » des aides financières. Surtout, elle proposait un plafonnement des AFI par rapport aux fonds propres des caisses, avec l'instauration d'un taux maximal (article 11 de la COG).

[558] Les avancées ont été très limitées et aucune décision formelle n'a été prise. Certes, la part des AFI dans le total des dépenses d'action sociale est passée de 18,8% en 2001 à 10,19% en 2007¹¹⁷. Mais cette évolution relative tient plus à la très forte augmentation des dépenses d'action sociale à destination des partenaires (sous formes de prestation de services ordinaires et contractuelles) qu'à une diminution en valeur absolue des AFI. Ainsi, la part des AFI à l'intérieur des dotations d'action sociale témoigne plutôt d'une grande stabilité.

[559] La CNAF se propose d'apprécier la pertinence des AFI au regard des objectifs politiques de la branche famille¹¹⁸. Encore faut-il qu'elle soit en capacité de les énoncer clairement. A trois reprises, le sujet a été soumis en commission d'action sociale puis en conseil d'administration sans réelle prise de décision. Cette inertie reflète la frilosité des administrateurs, locaux et nationaux, à intervenir sur les aides financières individuelles et leur méfiance à l'endroit de toute intervention de la caisse nationale sur ce qu'ils considèrent être de la compétence exclusive des partenaires sociaux.

[560] Pourtant, plusieurs facteurs, qui justifiaient déjà en 2005 que l'accent soit mis sur les AFI, demeurent fondés en 2008 :

- l'ampleur des montants concernés : les CAF ont consacré en 2005 31,4% de leurs fonds propres aux aides financières individuelles, 28,4% en faveur de leurs partenaires, 40,2% pour leurs services et équipements en gestion directe. En valeur absolue, ce sont donc plus de 380 millions d'euros qui ont été versés aux familles dans ce cadre, soit environ 10% de l'ensemble des crédits d'action sociale, 80% des dépenses relevant des AFI sont consacrées aux loisirs (départs en vacances) et au logement (aides à l'installation ou au maintien dans le logement) ;
- l'importance des disparités entre caisses. Ainsi, la part des AFI dans les fonds propres des caisses oscille entre 1,5 et 61,5% (moyenne nationale : 31,4%). En moyenne, chaque CAF propose 12 aides financières individuelles, la dispersion allant de 6 aides à 27 aides ;
- l'absence de visibilité nationale sur l'usage de ces fonds. Chaque CAF détermine souverainement les conditions d'attribution des aides financières individuelles, dans le cadre de son règlement intérieur d'action sociale. De fait, la CNAF reconnaît elle-même être « démunie » pour évaluer le niveau, la nature et les effets des AFI au niveau national. La nécessaire connaissance par la caisse nationale de l'utilisation, de l'efficacité et de l'efficience de ces aides suppose au préalable un travail de définition homogène de ces aides. Par exemple, s'agissant du financement du dispositif VACAF, la mission a constaté que la plupart des caisses imputent leur contribution sur les aides aux familles, au titre des AFI, mais d'autres considèrent qu'il s'agit d'un financement partenarial.

¹¹⁷ Note à la commission d'action sociale du 27 mars 2007

¹¹⁸ Note à la commission des affaires sociales du 29 mai 2007

3.2.3.2. Un encadrement des aides financières individuelles par la caisse nationale paraît nécessaire

[561] Plusieurs pré-requis apparaissent indispensables et devront être déployés dans le cadre de la future COG :

- la réalisation effective d'une évaluation nationale des aides financières par la branche ;
- la définition nationale de ce qui relève ou non du champ des AFI, et conséquemment la mise en conformité des règlements locaux d'action sociale Cette démarche serait utilement renforcée par l'expression par l'Etat d'attentes claires. Deux vecteurs juridiques sont mobilisables à cette fin : l'adaptation de la rédaction de l'arrêté programme relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales et le contenu même de la future COG ;
- le nécessaire abandon des aides automatiquement attribuées aux familles sans prise en compte de leurs besoins réels, doit également être mené à son terme. Ce désengagement a été largement amorcé depuis plusieurs années mais quelques caisses continuent à verser des prestations extra-légales aux familles ayant à charge des enfants étudiants, apprentis ou scolarisés dans l'enseignement secondaire. Ce type d'aide est en contradiction avec la volonté affichée et partagée par la mission de conditionner le versement des aides financières individuelles à l'existence d'un projet ;
- dans un souci de convergence entre caisses, et tout en respectant les spécificités locales, il apparaît nécessaire de poser le principe d'une homogénéisation des barèmes des quotients familiaux utilisés par les caisses pour le versement des AFI ;

[562] La mission partage enfin la volonté exprimée au sein de la branche d'une attention particulière sur les prêts. Ceux-ci représentent près du tiers des aides financières individuelles (soit environ 100 millions d'euros). Mais ils sont insuffisamment encadrés (barème, délais de remboursement...) et leurs modalités de mise en œuvre (intervention des travailleurs sociaux) doivent être clarifiées.

3.2.4. Le désengagement des gestions directes doit être accéléré

3.2.4.1. Le bilan de la COG est mitigé dans le domaine des gestions directes

[563] La CNAF s'était engagée (art 13) à poursuivre l'analyse de la pertinence des gestions des établissements et services afin d'établir un programme de transfert. Or, la recherche de partenariat pour prendre le relais des services en gestion directe a peu progressé.

[564] La cartographie des équipements et services montre une implantation très hétérogène selon les CAF. En 2003, étaient recensées 433 structures en gestion directe. Au 31 décembre 2007 il y en avait encore 297 dont 249 équipements :

- 154 centres sociaux, employant 1385 ETP
- 42 crèches employant 402 ETP
- 26 haltes garderies employant 29 ETP
- 12 centres de vacances, dont 6 dépendant de la caisse du Val de Marne, employant 13 agents
- 48 services aux familles (16 RAM employant 52 ETP, 10 services de tutelle employant 96 ETP, 7 services de TISF employant 60 ETP, 7 services de médiation employant 16 ETP).

[565] Les disparités dans la gestion directe sont importantes, 80 CAF déclarent gérer des établissements et services en gestion directe mais 17 d'entre elles ne gèrent qu'une structure, souvent un centre social. A l'inverse, 4 comptent plus de 10 structures en gestion directe.

[566] Les effectifs de l'action sociale consacrés à ces établissements et services représentent 2 280 ETP sur un effectif total de 7 086 ETP financés sur le FNAS. Les missions assurées par ces établissements et services relèvent du champ de l'action sociale de proximité également pris en charge par les municipalités ou des associations. Si la plus-value de l'existence d'un centre social n'est pas contestée, en revanche la valeur ajoutée de la gestion directe par une CAF n'est pas démontrée. L'intervention directe des CAF ne contribue pas à une clarification du rôle des partenaires locaux. Il n'est pas sain que la CAF soit en même temps opérateur et financeur de structures concurrentes. En conséquence, la politique de désengagement doit être plus volontariste. La contrepartie du désengagement est à trouver dans un haut niveau d'exigence des CAF vis-à-vis des partenaires qu'elles financent.

3.2.4.2. La branche doit énoncer une position nette sur le nécessaire désengagement des gestions directes et se donner les moyens de veiller au respect de cet objectif

[567] Pour un noyau dur de structures locales, des alternatives à la gestion directe semblent impossible à trouver, du fait des réticences des collectivités locales sollicitées ou des réticences internes des caisses elles-mêmes. : les gestions directes dans ces caisses ont un poids historique et symbolique et pratique (budget, personnels mobilisés, immobilier...) que ces caisses n'arrivent pas à dépasser dans la défense de leur identité.

[568] Pour relancer le processus de désengagement, il est nécessaire que l'Etat affirme clairement cet impératif : cela suppose la réécriture de l'arrêté programme du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF, qui prévoit encore dans son article 5 que « *les CAF interviennent (...) par leur gestion directe* ».

[569] La future COG, et particulièrement la prochaine génération de CPG, devra explicitement prévoir une analyse de la pertinence du maintien de la gestion directe et la présentation circonstanciée des résultats de la recherche effective d'alternatives. Une mission d'appui nationale (s'appuyant éventuellement sur les directeurs-évaluateurs) au sein de la branche veillera à l'examen, caisse par caisse et structure par structure, du devenir des gestions directes.

[570] Sur la durée de la prochaine COG, la reprise des gestions directes, notamment par des collectivités locales (et particulièrement pour les centres sociaux) peut utilement constituer un élément de la négociation des futurs contrats territoriaux, dans une logique de donnant-donnant.

3.2.5. La politique d'aide aux vacances demeure hétérogène

[571] La politique d'aide aux vacances s'inscrit dans l'objectif d'améliorer l'articulation entre vie professionnelle, vie familiale et vie sociale (article 10.1). La politique des vacances collectives enregistre des évolutions contrastées selon les domaines. Financée sur les fonds propres des CAF, la politique vacance décidée par chaque CA est très hétérogène au niveau national.

[572] Les aides aux loisirs et aux vacances par le système des aides financières « tickets loisirs », « tickets temps libre », « bons vacances » sont très fragiles : ce système de bons-vacances (distribution de bons sans connaître ceux qui seront utilisés) est peu compatible avec la logique de maîtrise de risques. Les montants consacrés en 2007 s'élèvent à 21,6 M€ pour les loisirs de proximité et à 42,1M€ pour les colonies et camps de vacances.

[573] La mise en place du dispositif VACAF en 1999 avait pour but de mutualiser les aides aux vacances sur l'ensemble du territoire et de labelliser des structures de vacances (centres familiaux et campings) répondant à des critères de qualité de l'accueil et de mixité sociale (18,1M€). Toutes les CAF ne se sont pas engagées dans cette démarche et plusieurs dispositifs d'aide aux vacances coexistent. Aucun bilan des différents dispositifs ne permet d'apprécier dans quelle mesure les différents choix des conseils d'administration locaux contribuent réellement à l'amélioration de la vie quotidienne des familles et à l'épanouissement des enfants.

3.2.6. Les dépenses consacrées aux centres sociaux doivent être davantage évaluées

[574] La branche consacre un peu plus de 6% de ses dépenses d'action sociale (soit 226 millions d'euros en 2007), au financement des structures de proximité qui contribuent à l'animation de la vie sociale. Il s'agit principalement (91,5%) du financement des 2 062 centres sociaux agréés qui contribuent à l'animation de la vie sociale sans que leur apport soit clairement objectivé.

[575] La mission juge nécessaire de consolider les méthodes d'évaluation et de gestion des centres sociaux que les CAF agréent. En premier lieu, l'implication des CAF doit se traduire par l'élaboration d'une méthode nationale d'évaluation des centres sociaux, tant dans leur gestion que dans la mise en œuvre de leur projet. Actuellement, un tel outil existe mais uniquement pour l'évaluation à échéance de l'agrément, en vue du renouvellement. En second lieu, la détermination d'indicateurs de suivi est un préalable à l'évaluation des effets des actions menées par les centres sociaux sur les territoires qu'ils desservent. Actuellement, le seul indicateur utilisé dans le cadre du RNDP est pour le moins grossier puisqu'il ne porte que sur l'évolution du nombre d'habitants que couvre en moyenne chaque centre social (31.253 en 2006). Comme le reconnaît d'ailleurs la CNAF, « *des aspects plus qualitatifs seraient à prendre en compte* », cet indicateur n'étant pas « *corrélé à la notion de besoin* ». Enfin, le cadre d'un futur contrat territorial global doit permettre aux CAF de peser pour obtenir la conclusion systématique de contrats d'objectifs et de financement pluriannuels entre le centre social et l'ensemble des financeurs.

3.2.7. L'intervention de la branche dans le domaine du logement serait rendue plus lisible par la fixation d'un socle commun à toutes les CAF

3.2.7.1. La part du budget de l'action sociale consacrée au logement diminue

[576] L'objectif prévu dans la COG (article 11.2) retient deux axes d'intervention dans le secteur du logement : prévenir les expulsions grâce à un traitement préventif des impayés et lutter contre l'indécence du logement. Le bilan de la COG fait apparaître un investissement plus important des caisses en 2007 pour prévenir les expulsions (95,9% des caisses sont intervenues en 2007 contre 92% en 2006).

[577] De façon générale, les moyens financiers affectés au logement diminuent (166 M€ en 2006, 168 M€ en 2005, 172 M€ en 2004) au regard des autres domaines d'intervention de l'action sociale, alors que les prestations légales versées en matière d'aide au logement s'élèvent à plus de 14 milliards d'euros par an, soit 20% environ de l'ensemble des prestations légales. C'est davantage l'expertise sociale et technique des professionnels de l'intervention sociale qui est mobilisée au côté des familles et des réflexions sont engagées depuis 2006 pour renforcer leur rôle dans la lutte contre l'indécence du logement.

[578] En outre, ce domaine d'intervention n'a pas fait l'objet de circulaire depuis 1998 pour rappeler et préciser le cadre d'action des CAF dans ce champ. Enfin, les lois de décentralisation de 2003, en redistribuant les compétences entre l'Etat et les collectivités locales en ce qui concerne la politique publique du logement et son volet social, ont conduit une partie des CAF, à se désengager de la gestion des FSL (36,6% des CAF assurent la gestion administrative et sociale des dossiers en 2007 contre 50% en 2005, elles ne sont plus que 17,8% à en assurer le secrétariat en 2007 contre 36% en 2005).

3.2.7.2. Un socle d'intervention dans le domaine du logement pourrait être défini

- [579] Le rôle des CAF ne peut se réduire au seul versement des prestations liées au logement. Leur action dans le domaine du logement doit s'intégrer dans une offre globale de services. La CNAF doit créer un socle commun national pour toutes les CAF encadrant notamment l'activité des travailleurs sociaux dans le domaine du logement : information des familles (soutien aux agences départementales d'information sur le logement), prévention et traitement des impayés de loyers et participation à la lutte contre le logement non décent. L'offre de service s'adressera aux familles mais également aux bailleurs pour les sensibiliser à des réactions rapides face aux difficultés des ménages.
- [580] Le traitement des familles vulnérables par les CAF plaide pour leur implication dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et pour la prise en compte de leurs objectifs dans les contrats urbains de cohésion sociale, mais leur participation doit être pilotée par la CNAF.
- [581] L'amélioration des conditions de logement et d'habitat est un domaine dans lequel les CAF peuvent apporter une expertise technique et sociale, pour lutter contre les logements non décents, pour dépister les risques de basculement vers la non décence lors d'événements familiaux (naissance, rupture, garde alternée), pour améliorer les conditions de stationnement et d'habitat des gens du voyage et pour soutenir les projets et initiatives qui concernent le cadre de vie (diagnostics partagés avec bailleurs et collectivités territoriales, accompagnement des familles dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain).

3.3. *A l'issue de la COG, la stabilisation d'une doctrine du travail social est inachevée*

3.3.1. **Les réflexions conduites sur le travail social n'ont pas complètement clarifié ce domaine d'activité des caisses**

- [582] La clarification des domaines d'intervention des professionnels de l'action sociale est un objectif affiché dans la COG (article 15). Malgré cet objectif, ni l'activité des travailleurs sociaux ni les résultats de leur activité ne paraissent suivis avec précision.
- [583] En premier lieu, le décompte des effectifs de travailleurs sociaux est malaisé, ne facilitant pas le pilotage national de cette activité. L'enquête conduite en janvier 2007 sur le travail social a dénombré 4 281 professionnels du champ social dont 2 523 travailleurs sociaux et 1 758 intervenants sociaux. Mais l'activité précise de ces personnels de l'intervention sociale dans les caisses est mal connue. Dans le relevé des effectifs budgétaires au 31 décembre 2007, on dénombre 1 312 assistants sociaux, mais également 402 CESF, 2617 « personnels sociaux » et 1 360 « autres personnels interventions techniques ». Cette nomenclature très large ne facilite pas le suivi ni le pilotage du travail social au niveau national. En outre, l'enquête citée plus haut met en évidence que près de la moitié des personnels diplômés du travail social exercent une autre fonction que celle attachée à leur diplôme d'origine. La définition des fonctions est ancienne : ainsi, pour les conseillers techniques, il s'agit d'une circulaire de la CNAF du 26 novembre 1991.
- [584] En second lieu, le suivi des résultats et de l'impact de l'intervention sociale des caisses est trop peu assuré. Par exemple, l'indicateur prévu par la COG sur le taux d'allocataires de l'API ayant bénéficié d'un entretien avec un travailleur social n'est pas disponible, alors même que le degré d'implication des CAF dans l'accompagnement de ce public a fait l'objet de réserves dans un rapport IGF / IGAS d'audit de l'API en 2006.

- [585] De fait, malgré son poids dans les effectifs des budgets d'action sociale de la branche, le travail social intégré dans l'offre de service des CAF est pourtant peu formalisé. Seules 35 CAF disposent d'un projet de travail social. Les principales missions recensées dans l'enquête sur le travail social concernent, par ordre d'importance décroissante : l'accompagnement des familles vulnérables, le soutien à la parentalité, l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale. L'objectif d'« aider les familles rencontrant des difficultés liées à leur logement et leur habitat » vient en avant-dernière position, juste avant « Soutenir les relations sociales de proximité ».
- [586] La répartition entre travail social individualisé et collectif varie fortement selon les caisses, ce qui ne permet pas à la branche d'afficher un engagement clair de service en matière de travail social vis-à-vis de ses allocataires et de ses partenaires. Selon l'enquête nationale, les activités des professionnels consistent en premier lieu à effectuer des diagnostics de situation de personnes et des familles. Toutefois, le temps consacré à des fonctions d'expertise pour des partenaires et à l'évaluation de projets territoriaux (diagnostics, projets d'animation de la vie sociale locale...) représente dans certaines CAF plus de 65% du temps des travailleurs sociaux, notamment des conseillers techniques.
- [587] Une majorité de CAF demandent qu'un socle national minimum soit défini afin de rendre plus lisible leur action pour les familles et les acteurs locaux. Cette définition d'un socle doit être conduite en tenant compte du rôle de chef de file du conseil général en matière d'action sociale, qui rend nécessaire une adaptation des métiers traditionnels du travail social des CAF.

3.3.2. La future COG devra rendre effective la définition d'un socle national du travail social

- [588] Les réorganisations de service social dans plusieurs caisses montrent que des travailleurs sociaux en nombre limité mais bien intégrés avec les équipes des techniciens, et une ciblage de leur champ d'activité, permet de donner plus de pertinence et de réactivité à leurs interventions et en conséquence plus de cohérence pour la prise en charge globale des familles.
- [589] Le socle national d'engagements de service de la branche famille devra comprendre des objectifs et des engagements concernant le travail social. Le travail social est en effet complémentaire du versement des prestations et des équipements et services financés par les CAF. Ce socle devrait au moins prévoir la mise en œuvre dans chaque caisse d'un référentiel métier du travail social quand celui-ci sera achevé. En effet, seul ce type de cadrage des activités et des compétences des travailleurs sociaux permettra à la branche de garantir une offre cohérente dans ce domaine sur tout le territoire. La lisibilité de l'action des travailleurs sociaux suppose l'aboutissement rapide de l'élaboration de ce référentiel d'activité et de compétences du travail social : déjà inscrit dans la COG 2005-2008, il est en cours de réalisation depuis juillet 2008.
- [590] Ce socle de services devra être associé à des indicateurs plus précis que dans la COG précédente sur le rapport entre les moyens et les résultats obtenus par le travail social. La nature de ces indicateurs découlera des arbitrages à prendre sur les missions du travail social dans sa dimension collective ou individuelle (exemple : quelles fonctions éventuelles d'accompagnement des allocataires dans le cadre du RSA...).

4. LA CLARIFICATION DES MISSIONS DE L'ACTION SOCIALE DOIT PERMETTRE A LA BRANCHE DE DEFINIR UNE OFFRE GLOBALE DE SERVICE DECLINEE AU NIVEAU LOCAL PAR UN SOCLE MINIMAL ET DES CONTRATS AVEC LES COLLECTIVITES

4.1. La séparation traditionnelle entre action sociale et prestations légales pourrait être dépassée par la définition d'une offre globale de service

[591] La distinction traditionnelle entre action sociale et prestations légales ne paraît plus pertinente pour traiter la situation individuelle de chaque allocataire. Le souhait d'assurer une offre globale aux allocataires a déjà amené certaines caisses locales à supprimer la distinction entre leurs services d'action sociale et de gestion des prestations. Cette fusion a également été accomplie au niveau de la caisse nationale avec la création de la direction des politiques familiales et sociales.

[592] Toutes les grandes missions de la branche (famille, logement, solidarité) mobilisent à la fois le versement de prestations légales et l'action sociale de la branche. En outre, les prestations de service, qui constituent une part toujours croissante du budget de l'action sociale, sont assimilables davantage à des prestations légales qu'à des prestations traditionnelles d'action sociale, ce qui questionne la séparation établie historiquement entre ces deux domaines.

[593] Ce rapprochement entre l'action sociale et la gestion des prestations est confirmé par le travail effectué au niveau national par le projet prioritaire n° 2. Ce projet visait à tirer les conclusions de la loi organique relative aux lois de finances pour la présentation des grandes missions de la branche conformément à l'article 30 de la COG. Il a proposé de retenir une présentation de l'action de la branche autour de trois missions : famille et enfance, logement, solidarité et intégration¹¹⁹. Ce travail aboutit à une esquisse d'offre globale de service pour l'allocataire qui ne serait plus conçue selon une séparation entre action sociale et prestations mais selon les trois grandes missions prises en charge par la branche.

[594] Toutefois, seul un arbitrage clair sur ce qui relève du champ de l'action sociale de la branche famille, dans l'esprit des réflexions amorcées dans la troisième partie de cette annexe, peut permettre de déterminer dans le détail le contenu de cette offre globale de service. Malgré son intérêt, le travail de présentation de l'action de la branche en « mode LOLF » ne règle pas dans le détail les questions relatives aux compétences de la branche, et en particulier le champ très large de l'action sociale des caisses aujourd'hui. Par exemple, le fait de fixer un programme « accompagnement des familles dans leur fonction parentale et éducative » ne répond pas aux questionnements exprimés dans les caisses elles-mêmes sur l'intérêt du financement de l'aide à domicile ou des aides aux vacances.

4.2. L'offre globale de services serait déclinée au niveau local par un socle de services incluant l'action sociale

[595] La détermination d'une offre globale de services n'a de sens que si cette offre est mise en œuvre dans les caisses locales, ce qui suppose une homogénéisation des politiques des CAF notamment en action sociale. Aujourd'hui, la caisse nationale détermine un socle de service ciblé essentiellement sur la gestion des prestations qui, à l'avenir, devrait être étendu à l'action sociale afin d'assurer un réel pilotage et une homogénéité de la mise en œuvre de cette politique sur tous les thèmes examinés précédemment. Y seraient intégrés des indicateurs quantitatifs. En particulier, la mise en œuvre dans les caisses d'un référentiel national des activités du travail social devrait faire l'objet d'une disposition du socle.

¹¹⁹ Les conclusions de ce travail sont analysées dans la partie 3.3. du rapport.

- [596] Un tel socle permettrait aussi de prévenir les craintes de « sacrifice de l'action sociale » qui expliquent les réticences, répandues dans la branche, envers toute révision de la séparation budgétaire historique entre budgets d'action sociale et des prestations. Une caisse ne pourra pas renoncer à réaliser les objectifs nationaux attachés à l'action sociale si ceux-ci sont intégrés dans le socle national.

4.3. *L'offre globale de services serait la base d'un partenariat renouvelé avec les collectivités locales*

- [597] Les champs d'intervention de la branche en action sociale correspondent à des domaines d'intervention privilégiés des collectivités locales, en particulier les conseils généraux. La nécessité d'une coordination avec ces acteurs avait déjà été identifiée dans la convention qui s'achève. Cette question se pose à nouveau dans la perspective de la définition d'une offre globale de service.

4.3.1. Le partenariat demeure insuffisamment formalisé avec les collectivités locales

- [598] La COG affirmait la nécessité d'une « *approche territoriale et partenariale* » s'appuyant sur une contractualisation renforcée entre la CAF et ses partenaires (article 13.1).
- [599] Dans le cadre de cette politique, le premier objectif était l'adoption des schémas directeurs de l'action sociale (SDAS) après concertation avec les partenaires, notamment les conseils généraux. Pourtant, l'examen du contenu des SDAS et le questionnement sur leurs modalités d'élaboration auprès des caisses comme des conseils généraux indiquent qu'au mieux, cette association s'est faite très empiriquement et sans formalisation préalable. Le plus souvent, elle s'est limitée à un échange de données statistiques.
- [600] Le deuxième niveau du partenariat prévu par la COG devait être la contractualisation des interventions des caisses avec les communes. La création du CEJ, même si elle est née de la fusion de dispositifs contractuels déjà existants (contrats enfance et temps libre) s'inscrit dans cette orientation. Toutefois, les finalités affichées de « *lisibilité, cohérence et pérennité* » des interventions (article 13 de la COG) sont parfois, du point de vue des collectivités locales, en décalage avec le cadre offert par les CEJ, qu'ils décrivent plutôt comme complexe et n'assurant pas la pérennité de l'intervention de la branche famille.
- [601] La COG envisageait une étape supplémentaire à travers l'inscription dans une convention des interventions respectives des CAF et des conseils généraux, dans le cadre de schémas départementaux de services aux familles destinés à arrêter une analyse conjointe des territoires et à coordonner les actions. Dans son bilan de la COG, la CNAF reconnaît que cette échéance n'a pu être tenue et rapporte ce retard à la charge de travail de la branche. La multiplicité des chantiers conduits dans l'urgence dans le champ de l'action sociale depuis 2006 explique certainement ce décalage, mais la mission considère plus sûrement qu'une telle évolution n'était pas « mûre » compte-tenu des ambiguïtés existantes sur les compétences respectives des CAF et des conseils généraux. Cette hypothèse est confirmée par le constat des évolutions importantes des compétences des conseils généraux durant cette période (acte II de la décentralisation à partir de la loi du 13 août 2004, mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 sur les personnes en situation de handicap avec notamment l'installation des maisons départementales des personnes handicapées...)
- [602] La COG prévoyait enfin l'élaboration et l'expérimentation d'un contrat territorial unique destiné à englober l'ensemble des engagements respectifs de la CAF et d'une collectivité locale sur un territoire (communal ou intercommunal). L'imprécision de l'objectif nécessitait un travail de réflexion que la branche n'a engagé que tardivement dans le cadre de ses projets prioritaires. Aujourd'hui, des expérimentations pourraient être envisagées, selon la CNAF, à partir de 2009.

4.3.2. La contractualisation globale au niveau du département assurerait la cohérence entre l'offre globale de service de la branche et celle de ses partenaires

- [603] Les objectifs fixés dans la COG visant au renforcement du partenariat avec les collectivités locales n'ont pas été réalisés. Un projet prioritaire a analysé les contours du contrat territorial global, de sorte que la mise en œuvre de ce contrat pourrait intervenir dès le début de la prochaine convention¹²⁰. Dans les réflexions menées dans la branche, il est envisagé un contrat à deux niveaux : un contrat global avec le conseil général partageant un diagnostic et établissant un schéma départemental de services aux familles et des contrats opérationnels avec le niveau communal ou intercommunal destinés à la mise en place d'une offre de service cohérente.
- [604] Face au risque de multiplication des schémas et contrats, la mission estime que la contractualisation envisagée doit intégrer l'ensemble des partenaires de la caisse locale dans un contrat unique. Cela permettra de partager avec eux un diagnostic territorial et d'améliorer la lisibilité de leurs actions respectives.
- [605] Un contrat-type devra être fixé au niveau national :
- une partie commune précisera le périmètre de l'offre globale de service que la branche s'engage à assurer sur chaque territoire ; le périmètre de cette offre aura été déterminé en concertation avec les conseils généraux (cf. supra) ;
 - une partie spécifique prévoira la déclinaison locale des objectifs nationaux (accueil de la petite enfance), voire des actions spécifiques en fonction de particularités locales.
- [606] Un tel contrat, facilitant le pilotage national de l'action sociale, permettra la conservation de marges de manœuvre au niveau local. Le contrat global devra intégrer certains sujets sensibles, comme le désengagement de structures en gestion directe, dans une négociation globale avec les collectivités.

La signature de contrats globaux avec les partenaires est cohérente avec l'idée, envisagée par la branche, d'une fixation d'une seule enveloppe limitative de toutes les prestations de service par caisse, dont la PSU. La détermination d'une enveloppe limitative incluant la PSU aurait un intérêt évident pour la maîtrise financière de l'évolution du FNAS. Toutefois, la mission estime qu'une telle enveloppe globale fongible requiert plusieurs préalables. Les outils de pilotage, de prévision budgétaire et de contrôle dans les CAF devront être renforcés. Les marges de manœuvre locales sur l'enveloppe devront être encadrées nationalement par la fixation de fourchettes. Enfin, la branche devra s'engager à intégrer les fonds propres des caisses dans cette enveloppe.

¹²⁰ Le 16 septembre 2008, la commission d'action sociale s'est prononcée pour le lancement de l'expérimentation en 2009.

Annexe 6 : une illustration du pilotage national de la branche famille : le pilotage de la maîtrise des risques

[607] Dans ses rapports de juin 2007 et 2008, la Cour des comptes a exprimé l'impossibilité de certifier les comptes de la branche famille notamment du fait des lacunes de son dispositif de maîtrise des risques. Dans l'annexe qui suit, la mission aborde la question de la maîtrise des risques essentiellement sous l'angle du pilotage national, afin de mesurer dans quelle mesure le pilotage contribue, malgré des progrès récents, aux difficultés persistantes rencontrées par la branche dans ce domaine.

1. LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA CONVENTION N'A PAS SUFFI A ASSURER LA CERTIFICATION DES COMPTES EN 2006 ET 2007

1.1. *La convention a prévu un renforcement de la politique de maîtrise des risques de la branche*

[608] La COG de 2001 a posé les premiers jalons d'une politique globale de maîtrise des risques en prévoyant la construction d'un référentiel national des risques et en engageant la branche à définir une politique nationale de contrôle en matière d'action sociale. Sur ces bases, la période 2001-2004 s'est caractérisée par une « progression laborieuse du chantier de la maîtrise des risques »¹²¹ : une politique globale de maîtrise des risques, associée à un référentiel des risques et sécurisation a finalement été proposée en fin de COG (2004).

[609] La convention de 2005 a alors prévu de « renouveler la politique de maîtrise des risques » (article 18) ce qui devait permettre de produire des comptes certifiables à partir de 2006 (article 19)¹²². Les moyens identifiés étaient les suivants :

- mise en œuvre du référentiel des risques et des sécurités conçu au cours de la convention précédente ;
- renforcement des contrôles, y compris en action sociale ;
- mise en place d'une politique et d'une mission de lutte contre la fraude ;
- engagement de construire un identifiant national des allocataires ;
- suivi d'un plan annuel de maîtrise des risques et bilan annuel transmis à l'Etat.

[610] Pour suivre la réalisation de cette politique, la convention prévoit cinq indicateurs relatifs aux moyens mis en œuvre par la branche :

- taux de sécurisation a priori ou de contrôle a posteriori de 30% des faits générateurs saisis dans Cristal¹²³ ;
- taux de contrôle de 15% des dépenses d'aides financières individuelles AFI ;

¹²¹ Rapport IGAS sur la COG, 2004.

¹²² Application à partir de 2006 de l'article LO 111-3- VIII du code de la sécurité sociale prévoyant la certification par la cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux de sécurité sociale.

¹²³ Cet indicateur devait se décomposer en deux domaines : 70% du volume de faits générateurs contrôlés devait porter sur les données entrantes et 30% sur le contrôle métier, exercé par les vérificateurs de l'agent comptable. Pour la définition du fait générateur, voir l'annexe sur la productivité.

- taux de contrôle de 30% des dépenses d'aides financières collectives AFC ;
- taux de contrôle sur place des équipements (aucune cible chiffrée n'a été fixée) ;
- taux de couverture de 100% par le référentiel de maîtrise des risques (c'est-à-dire mise en œuvre de l'ensemble des sécurisations figurant dans le socle commun du référentiel de maîtrise des risques).

[611] Outre ces indicateurs de moyens, trois indicateurs de résultat sont prévus mais ne sont pas associés à des cibles : le taux d'indus par rapport aux prestations, le taux de recouvrement des indus et le taux de régularisation associée aux contrôles des allocataires.

1.2. La mise en œuvre de la convention n'a pas permis aux comptes de la branche d'être certifiés

[612] Le plan de maîtrise des risques comporte un volet national et un volet local avec des objectifs à décliner par chaque caisse. Le plan est diffusé tous les ans par circulaire. Le référentiel national des risques cartographie les risques par processus et y associe des actions de sécurisation. Sa mise en œuvre par les caisses est obligatoire.

[613] Quatre des objectifs quantitatifs fixés par la COG ont été réalisés ou quasiment réalisés en 2007 :

- 35,4% de taux de contrôle des faits générateurs liés au traitement des prestations légales pour un objectif de 30% ;
- Couverture à 94% par le référentiel des risques en 2007 pour un objectif de 100% ;
- contrôle de 46% des dépenses d'aides financières collectives pour un objectif de 30% ;
- contrôle de 27% des dépenses d'aides financières individuelles pour un objectif de 15%.

[614] Le taux de contrôle sur place des équipements n'avait pas été associé à un objectif. Quoiqu'il en soit, le taux de contrôle réalisé en 2007 (9%) ne semble pas très élevé.

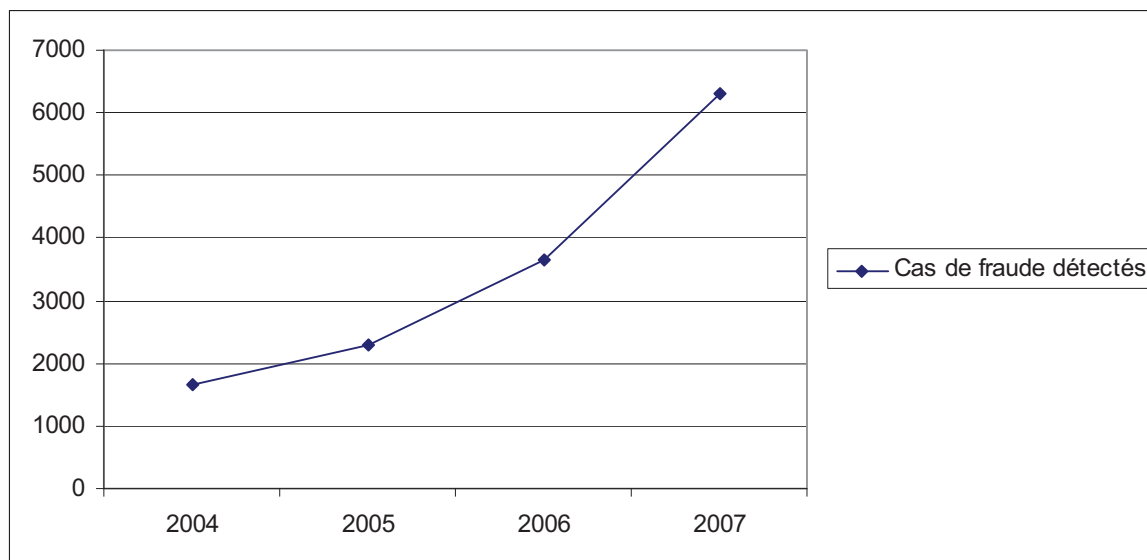
[615] La branche a donc globalement atteint les cibles fixées dans la COG en matière de maîtrise des risques, ce qui a pu lui donner une fausse impression de sécurisation de ses processus de gestion. En effet, ces indicateurs présentent plusieurs limites. En premier lieu, ils illustrent le fait que la branche s'est concentrée sur le déploiement de son référentiel des risques et sécurisations sans s'interroger sur les limites de ce référentiel. Or, comme l'a montré un audit récent, les CAF estiment que les processus cartographiés dans ce référentiel ne « *sont pas décrits de manière à préciser qui fait quoi ni modélisés* »¹²⁴. En second lieu, le degré de généralité des indicateurs ne permet pas de vérifier au niveau national que les contrôles sont bien ciblés sur les données et les dépenses entraînant le risque le plus élevé : par exemple, le taux de contrôle de 30% des faits générateurs ne garantit pas à lui seul le ciblage pertinent de ces contrôles.

[616] En outre, l'atteinte rapide et systématique par les caisses des cibles fixées par la COG conduit à s'interroger sur le degré d'ambition de ces cibles. Il semble que la convention ait cherché avant tout à fixer un socle accessible à l'ensemble des caisses, donc d'une ambition limitée. Enfin, la fiabilité et l'homogénéité des données remontées par les caisses locales ne sont pas garanties. Ainsi, le taux de mise en œuvre du référentiel national est évalué à partir des déclarations des CAF, qui peuvent interpréter de manière différente le niveau de couverture de leurs processus. Quant aux données sur les taux de contrôle des AFI et AFC, elles ont été saisies manuellement sur la période de la COG.

¹²⁴ Audit conjoint portant sur la prévention, la détection, le recouvrement et le suivi des indus dans les organismes de sécurité sociale (juin 2008), direction de la Sécurité sociale, direction générale de la Comptabilité publique, direction générale de la Forêt et des Affaires rurales.

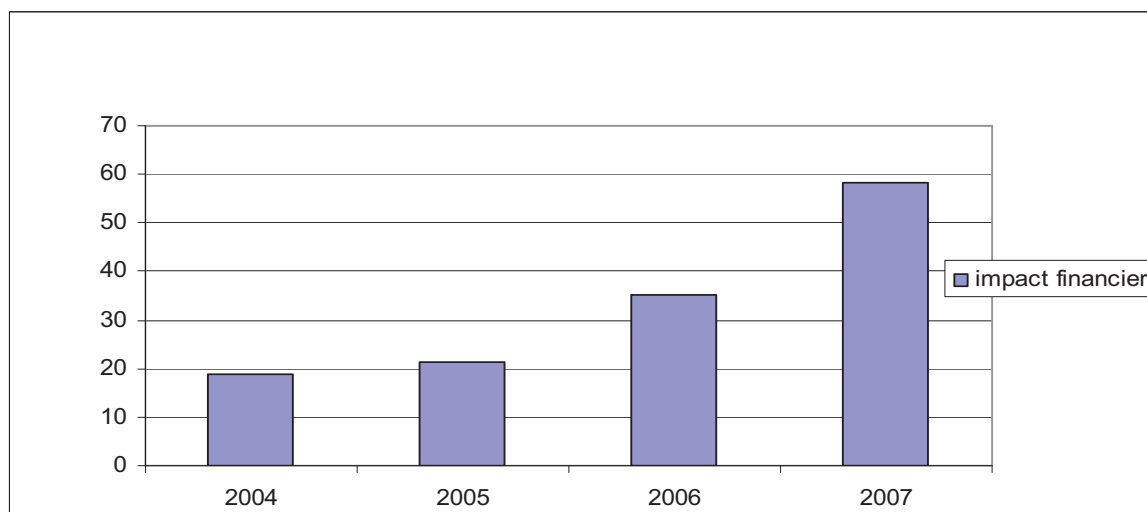
[617] Au-delà de ces indicateurs, qui renseignent essentiellement sur les moyens consentis par la branche à la maîtrise des risques, les résultats financiers de la politique ont connu une augmentation significative. En particulier, les détections de fraudes ont augmenté pour des montants en forte hausse. Cela traduit le caractère prioritaire accordé au sujet, même si l'interprétation de ces deux indicateurs est malaisée car il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure exacte ils traduisent l'amélioration de la politique menée plutôt que l'augmentation des fraudes. Les trois prestations les plus fraudées sont le Revenu minimum d'insertion, l'Allocation de parent isolé et les Aides au logement. La nature des fraudes concerne pour 62 % la déclaration d'activité ou les ressources non à jour, pour 24 % la dissimulation de concubinage, et pour 14 % des escroqueries, faux et usages de faux documents.

Tableau 12 : Evolution du nombre de cas de fraudes détectées sur la période de la COG



Source : CNAF

Tableau 13 : Montant financier des fraudes détectées en millions d'euros



Source : CNAF

- [618] L'atteinte des cibles associées aux indicateurs de la COG contraste avec la sévérité des deux rapports de certification par la Cour des comptes. L'absence de certification s'explique par plusieurs critiques qu'on retrouve dans les rapports portant sur l'exercice 2006 et 2007. Il s'agit d'abord du risque de non-détection d'indus lié à l'absence d'un fichier national d'allocataires et d'un numéro unique d'allocataire. Le montant des indus serait donc supérieur à ceux constatés, qui représentent environ 3% des prestations versées. En second lieu, le répertoire des risques se voit reprocher de décrire des risques génériques (exemple : sécurisation des données entrantes) sans détailler les risques prestation par prestation. L'évaluation des risques informatiques est également jugée lacunaire. De manière générale, le contrôle des caisses par la CNAF en matière de maîtrise des risques a une portée limitée car il est effectué sur une base déclarative. Les limites de la procédure de validation des comptes des caisses par l'agence comptable sont également soulignées : elle ne permet pas d'obtenir un niveau d'assurance suffisant sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes des organismes de base.
- [619] Des lacunes sont relevées dans le contrôle des ressources et des droits, dont les implications financières pourraient être supérieures à 200 millions d'euros d'indus non détectés selon la Cour. Les contrôles sur les principales prestations légales, comme les allocations familiales, l'AAH ou les prestations logement sont considérés comme insuffisants. Un test de reliquidation des dossiers, mené par la CNAF en coopération avec la Cour des comptes en 2007, a donné des résultats préoccupants : 25% des dossiers contenaient au moins une erreur et plus de 6% des dossiers comportaient une erreur ayant une implication financière.

1.3. Les insuffisances de la maîtrise des risques tiennent pour une part importante aux dysfonctionnements du pilotage national

1.3.1. La politique de maîtrise des risques n'a pas été suffisamment pilotée

- [620] La maîtrise des risques ne paraît pas avoir constitué, jusqu'à récemment, une priorité de la branche famille. Les directions locales étaient diversement impliquées dans ce domaine, qui relevait essentiellement de l'agence comptable alors même que l'article D 253-46 du code de la sécurité sociale dispose que « *sous réserve de leur compétence respective, le directeur et l'agent comptable conçoivent et mettent en place, en commun, un dispositif de contrôle interne permettant de pallier les risques financiers inhérents aux missions confiées aux organismes de sécurité sociale* ». Dans le réseau, la répartition des tâches entre le directeur et l'agent comptable reste définie localement.
- [621] Le document d'orientation issu des travaux du projet prioritaire n. 7 relatif à la certification dénonce l'idée – qui serait encore répandue dans le réseau – selon laquelle l'investissement dans la sécurité financière viendrait contrarier la performance économique ou la qualité de service de la branche. Les difficultés de la mise en place d'une politique ambitieuse de maîtrise des risques pourraient ainsi s'expliquer par deux réticences : une réticence face à l'idée que la sécurité financière constitue une priorité de la branche au même titre que la qualité de service ou la performance de gestion ; une réticence des caisses locales face à un pilotage directif de la caisse nationale, particulièrement indispensable en matière de maîtrise des risques.

- [622] Le caractère longtemps secondaire de la maîtrise des risques pourrait expliquer l'organisation peu efficace de la caisse nationale dans ce domaine. En effet, les objectifs fixés par la convention de 2005 sur la maîtrise des risques ont été mis en application par une caisse nationale dont l'organisation s'est avérée inadaptée à la conduite d'une politique ambitieuse en la matière. La première raison en est l'absence d'articulation entre les différents acteurs de la maîtrise des risques dans la caisse nationale. Jusqu'en 2007, les différents responsables (responsable de la maîtrise des risques, de la lutte contre la fraude, de la maîtrise des risques en action sociale...) ne coordonnaient pas leur activité alors qu'ils appartenaient à la même direction¹²⁵. La seconde raison est la faiblesse de l'agence comptable. Si le pilotage de la maîtrise des risques appartient à la direction des ressources du réseau, l'agent comptable est chargé d'auditer le dispositif global de sécurité financière dans la branche et en particulier de valider annuellement les comptes des caisses locales. Or, la fonction d'audit paraît encore insuffisante au sein de l'agence comptable, même si elle a été renforcée au cours de la COG. Outre les effectifs, l'agence comptable souffre d'un manque d'expertise face à ses nouvelles missions. Le profil traditionnel de l'agent comptable ne le prédisposait pas nécessairement à exercer de telles compétences.
- [623] Ces difficultés ont amené la caisse nationale à confier le pilotage de la politique de maîtrise des risques aux groupes de travail constitués dans le cadre de deux projets prioritaires du plan d'actions institutionnel. Le PP6 et le PP7 ont respectivement piloté le chantier de la maîtrise des risques et de la certification en association en se fondant essentiellement sur l'expertise des caisses locales, ce qui a placé la caisse nationale dans un état de dépendance vis-à-vis des CAF difficilement compatible avec son rôle de tête de réseau.
- [624] En outre, ces projets prioritaires n'ont pas pris en charge des fonctions qui relevaient clairement de la caisse nationale. Le premier exemple en est le contrôle des plans locaux de maîtrise des risques. Jusqu'en 2008, ces plans, préparés dans chaque caisse locale, étaient centralisés mais non contrôlés par la caisse nationale, ce qui ne lui permettait pas de mesurer les risques locaux ni de généraliser les bonnes pratiques. Or, la mise en œuvre du plan de maîtrise des risques est encore hétérogène. Un second exemple est constitué par le plan national de maîtrise des risques en action sociale qui s'est avéré particulièrement lacunaire.
- [625] Le pilotage de la maîtrise des risques en action sociale est particulièrement complexe. Des progrès ont été réalisés au cours de la convention, par exemple dans le cadrage par la CNAF de l'activité des contrôleurs sur place des équipements. La caisse nationale a produit une « doctrine de branche » en la matière et une circulaire en 2006 des outils pour aider les contrôleurs dans leurs missions. Mais l'utilisation par les caisses locales de ces outils s'est avérée très hétérogène. La caisse nationale, dans une circulaire de juillet 2008 revoyant le cadrage national du contrôle sur place, a reconnu les limites de la politique menée au cours de la convention : *« faute d'un cadre précis et normalisant, et dans l'attente de la définition d'un parcours de formation des contrôleurs, l'exercice actuel du contrôle sur place varie localement. Ces disparités de pratiques, les divergences d'interprétation sur la définition du contrôle sur place obèrent la qualité de l'exploitation des remontées des résultats des Caf en matière de maîtrise des risques »*.

¹²⁵ La direction des ressources du réseau pilote la politique de maîtrise des risques (élaboration du plan de maîtrise des risques, déploiement).

1.3.2. L'absence de certification a amené la branche à revoir ses organisations et ses procédures qui restent insuffisamment clarifiées

1.3.2.1. Des projets en cours sont porteurs de progrès pour la maîtrise des risques

[626] L'absence de certification des comptes a davantage joué dans le renforcement de la maîtrise des risques à la branche famille que la COG elle-même. A la suite du rapport de certification de 2007, un plan d'actions a été élaboré et structuré en deux domaines : le domaine comptable et le « domaine partagé » relevant de la direction de la CNAF. Dans ce second domaine, le plan prévoyait en particulier la mise en place du recueil national des bénéficiaires, l'ajout d'un système de preuves à la mise en œuvre du référentiel national des risques et le développement de l'application Tacite (référentiel des risques en informatique). Tous ces projets sont en cours de mise en œuvre.

[627] Le recueil national des bénéficiaires doit permettre d'éviter les multi-affiliations d'allocataires entre les différents territoires de CAF. Une version 0 du RNB a été mise en place en 2007. Une version 1A est prévue pour novembre 2008, comprenant le NIR de l'allocataire, de son conjoint, des enfants et personnes à charge¹²⁶. Seule la version 1A permettra d'intégrer le contrôle directement dans CRISTAL. L'objectif à terme est la constitution du répertoire national commun aux organismes de sécurité sociale. Toutefois, le maintien d'un numéro allocataire en plus du NIR, afin de rattacher l'allocataire à sa famille, pourrait complexifier la procédure¹²⁷.

[628] La sécurité financière a également été favorisée par des modifications de la réglementation sur les deux dernières années : la transmission des données fiscales a priori est effective sur les ressources 2007. Elle présente un intérêt pour la maîtrise des risques. La caisse nationale a estimé le montant des indus évités à plus de 30 millions d'euros annuels qui viennent en sus des gains de productivité. D'autres modifications de la réglementation contribuent à la sécurité financière : il en est ainsi de la possibilité de prendre en compte le train de vie pour l'ouverture de droits et de l'extension du droit de communication pour les CAF qui permet des échanges avec de nouveaux partenaires (opérateurs de téléphonie, EDF, la Poste). De nouvelles sanctions en cas de fraude ont été instaurées en 2008, prévoyant la possibilité de suspendre des allocations logement pendant un an au maximum. Selon les dispositions du PLFSS pour 2009, les CAF pourront désormais récupérer un indu sur des prestations différentes de celle sur laquelle l'indu aura été constaté¹²⁸. Le projet de loi donne aussi aux CAF le pouvoir de contrainte pour récupérer un indu, dont disposent déjà les caisses de la MSA.

[629] Des techniques statistiques de ciblage des contrôles des allocataires en fonction de leur profil de risque sont expérimentées (*data-mining*)¹²⁹. A partir d'une analyse des caractéristiques des dossiers frauduleux, il est possible de contrôler les dossiers présentant des caractéristiques comparables. Un répertoire des fraudes est en cours de constitution ; il permettra d'adapter les moyens de contrôle aux différents types de fraudes.

1.3.2.2. Le pilotage national manque encore de clarté malgré les progrès récents

[630] Les caisses locales elles-mêmes paraissent désormais demandeuses d'un pilotage plus directif de la maîtrise des risques.

¹²⁶ Une opération de recertification des NIR a été menée au cours de l'année 2008, engendrant une charge de travail importante.

¹²⁷ Pourtant, une première analyse d'une décision de la CNIL relative à un identifiant national de santé semble montrer qu'il n'existe pas d'opposition de cette instance à l'utilisation du NIR comme identifiant, contrairement à une idée parfois répandue. Cette première analyse devrait toutefois être approfondie pour confirmer cette interprétation.

¹²⁸ Aujourd'hui, la fongibilité ne s'applique pas entre prestations financées par des fonds différents.

¹²⁹ La généralisation de cet outil dépend de l'accord de la CNIL.

[631] L'absence de certification des comptes a conduit à une réorganisation de la caisse nationale dans le domaine de la maîtrise des risques. Un responsable national de la maîtrise des risques a été désigné fin 2007. Le pilotage national s'articule autour de trois niveaux :

- Un comité de pilotage stratégique valide les orientations du plan annuel de maîtrise des risques et suit les travaux relatifs à la certification
- Une mission « maîtrise des risques – lutte contre la fraude » de la caisse nationale est chargée de coordonner le spécialiste fraude, la maîtrise des risques en action sociale, la maîtrise des risques globale et l'expert des sécurités informatiques
- Un comité de concertation représente le réseau.

[632] Un service d'audit de gestion a également été créé et placé auprès du directeur général. Au sein de la direction des prestations, un pôle national de contrôle du FNAS composé de deux agents a été mis en place.

[633] Pourtant, l'organisation de la maîtrise des risques à la caisse nationale n'est pas complètement clarifiée. Ainsi, la mission « maîtrise des risques » continue de fonctionner en « *mode matriciel non hiérarchique* »¹³⁰ ce qui risque de perpétuer les problèmes de coordination qui ont caractérisé le pilotage de la maîtrise des risques au cours de la COG. Par exemple, la mission de prévention et de lutte contre la fraude, chargée d'animer un réseau de référents fraude¹³¹, ne dépend pas hiérarchiquement du responsable de la maîtrise des risques. Le responsable de la mission « fraudes » est rattaché directement au directeur des ressources du réseau. On doit en second lieu s'interroger sur le dimensionnement de la mission de maîtrise des risques à la CNAF, à la fois en moyens humains et en expertise. Ainsi, la mission de lutte contre la fraude compte deux agents chargés de diffuser les informations et les bonnes pratiques dans le réseau, ce qui semble limité au regard des moyens mobilisés par d'autres caisses nationales dans ce domaine. De manière générale, la mission de maîtrise des risques semble avoir des difficultés à trouver sa place dans la caisse nationale. Elle n'a pas été associée de manière satisfaisante à plusieurs projets dont les implications sur la sécurité financière sont pourtant majeures : l'expérimentation du RSA ou encore la mise en place du RNB.

[634] Ce positionnement en retrait du service chargé de la maîtrise des risques dans la caisse nationale pourrait s'expliquer par une appropriation insuffisante de l'enjeu constitué par la sécurité financière, comme le suggèrent les conclusions du projet prioritaire n. 7 relatif à la certification. Selon ces conclusions, malgré les progrès effectués depuis deux ans, la maîtrise des risques dans la branche famille est encore trop réduite à sa seule dimension technique sans que l'enjeu politique de transparence financière envers le Parlement ne soit suffisamment perçu et accepté par tous.

1.3.2.3. Les indicateurs de la convention sont déclinés dans le système d'intéressement depuis 2006

[635] A l'exception du taux de contrôle sur place des équipements, les autres indicateurs de la COG sont repris dans l'intéressement depuis 2006. Il s'agit du taux de contrôle des faits générateurs, des taux de contrôle des aides financières individuelles et collectives et du taux de couverture du référentiel de maîtrise des risques. S'y ajoute un cinquième indicateur relatif au respect des échéances des restitutions comptables à la caisse nationale. L'ensemble de ces indicateurs pèse 25% de l'intéressement local des caisses. L'intéressement des CERTI dépend à 25% de deux indicateurs : le taux de couverture par le référentiel des risques informatiques et le respect des échéances de restitution comptable.

¹³⁰ Note sur l'organisation de la maîtrise des risques, CNAF, juillet 2008.

¹³¹ Deux dans chaque CAF.

- [636] L'intégration de la maîtrise des risques dans l'intéressement se révèle incitative pour les caisses mais se heurte aux limites déjà soulignées des indicateurs de la COG. L'indicateur supplémentaire relatif au respect des échéances des restitutions comptables n'est pas à proprement parler un indicateur de maîtrise des risques car il renseigne simplement sur le respect des délais par les organismes locaux.

2. LE PILOTAGE DE LA MAITRISE DES RISQUES DOIT ETRE RENFORCE

- [637] La caisse nationale a décidé de faire appel à un prestataire extérieur pour l'aider à revoir l'ensemble de ses dispositifs en matière de maîtrise des risques. Il s'agit de fournir un diagnostic sur le dispositif actuel de maîtrise des risques et une assistance à la mise en œuvre d'une politique renouvelée. L'appel d'offres de la caisse évoque la persistance de problèmes de pilotage et d'appropriation de la maîtrise des risques par le réseau, ainsi qu'une difficulté à construire de réels indicateurs de performance et de résultat. Sans préjuger des conclusions de cet audit, qui doit aboutir en 2010, la mission identifie les principaux enjeux relatifs au pilotage de la maîtrise des risques dans la branche.

2.1.1. La nécessité d'un pilotage renforcé pour standardiser les processus de production dans les caisses

- [638] Aujourd'hui, le référentiel national des risques par processus ne correspond pas toujours aux processus mis en œuvre dans les CAF. Il faut que les processus de production mis en œuvre dans les CAF, générateurs de risques, soient identiques aux processus décrits dans le référentiel national. L'amélioration de la maîtrise des risques passe ainsi par la standardisation des processus, qui ne présente pas seulement un intérêt pour la sécurité financière, mais aussi pour l'harmonisation de la qualité de service et la maîtrise des coûts¹³². Cette standardisation suppose un pilotage renforcé de la caisse nationale et de ses relais dans le réseau.

2.1.2. Le renforcement du pilotage à tous les échelons de la branche

2.1.2.1. Une direction nationale de la maîtrise des risques

- [639] Le projet prioritaire n. 7 a proposé de créer une direction de la maîtrise des risques à part entière, rendant cette mission indépendante par rapport à la direction des ressources du réseau. Cette proposition se fonde sur le constat d'une difficulté pour la mission de maîtrise des risques à trouver sa place au sein d'une direction chargée essentiellement de gérer le réseau des caisses et de répartir des moyens budgétaires.

- [640] La création d'une direction de la maîtrise des risques devrait clarifier le positionnement des responsables de la maîtrise des risques et leur donner une compétence plus transversale. Afin de garantir une véritable sécurisation des processus de production des caisses, tout nouveau processus déployé dans les CAF devra préalablement être validé par cette direction selon les critères de la maîtrise des risques, quel que soit le domaine dans lequel ce processus doit être appliqué (prestations légales, action sociale, mise en place des versions successives du recueil national des bénéficiaires...).

2.1.2.2. Une présence renforcée de la maîtrise des risques dans le réseau

- [641] La branche famille compte 1 200 gestionnaires maîtrise des risques – vérification rattachés selon le choix local au directeur ou à l'agent comptable des Caf ; 660 contrôleurs des allocataires et des opérateurs sociaux rattachés aux directeurs des Caf ; 10 experts maîtrise des risques régionaux rattachés aux directeurs des pôles régionaux mutualisés ; 233 correspondants fraude.

¹³² Certaines caisses locales sont certifiées qualité ISO, ce qui implique une démarche globale de maîtrise de leurs processus, qui inclut la maîtrise des risques..

[642] Les experts des PRM jouent en théorie un rôle de relais entre la caisse nationale et les CAF. Pourtant, il n'est pas sûr que les PRM, dans leur état actuel, aient les moyens de jouer ce rôle efficacement, du fait de l'hétérogénéité de leurs compétences et de leur positionnement par rapport aux caisses locales. A l'avenir, leur fonction ne doit pas se limiter à l'échange de bonnes pratiques entre caisses mais doit consister en un véritable relais d'un pilotage national renforcé. La caisse nationale doit s'interroger sur la capacité des PRM à assurer ce rôle de relais.

[643] Le choix d'échelons alternatifs de pilotage serait en effet possible : les réflexions actuelles sur la mutualisation et sur la réorganisation du pilotage du réseau doivent intégrer la question du pilotage régional de la maîtrise des risques¹³³. Ainsi, en action sociale, le contrôle sur place des équipements et services pourrait être mutualisé à un échelon régional ou interrégional. Aujourd'hui, les caisses de petite taille ne disposent pas de la taille critique pour mettre en œuvre cette fonction de manière satisfaisante. En cas de mutualisation, le pilotage par la caisse nationale en serait facilité : elle fixerait une norme d'ETP et des procédures homogènes à mettre en œuvre dans l'ensemble des régions et piloterait un nombre plus restreint de réseaux de contrôles régionaux.

2.1.3. Le pilotage nécessite aussi de nouveaux indicateurs dans la future convention

[644] La question du pilotage se heurte au problème essentiel des indicateurs. Ceux de la COG qui s'achève se concentraient sur la réalisation par toutes les caisses d'un socle minimal et présentaient des limites substantielles.

[645] Les indicateurs de moyens doivent être fiabilisés par rapport à la situation actuelle. Leur remontée doit être automatisée. La définition de certains d'entre eux doit être revue. Ainsi, l'indicateur sur le taux de contrôle des faits générateurs ne permet pas actuellement de garantir au niveau national que les contrôles effectués sont ciblés sur les données présentant le risque le plus élevé. Les indicateurs portant sur les contrôles pourraient également être précisés en suivant les taux de contrôle par prestation. Il est également nécessaire de suivre la répartition des contrôles selon leur nature (échanges, pièces justificatives, contrôle sur place).

[646] Ces différents indicateurs de moyens doivent être mis en regard d'indicateurs de résultat relatifs aux indus. Le taux de contrôle par prestation devrait être systématiquement comparé au taux d'indus et au taux de recouvrement des indus par prestation, que le système d'information permet déjà d'identifier. L'analyse de l'évolution de l'origine des indus est également essentielle pour mettre en place les mesures correctrices appropriées. Il n'existe pas d'outil de suivi des indus par origine, même si des études ont pu être menées par la CNAF dans ce domaine¹³⁴.

[647] Ces différents taux devraient être, dans la mesure du possible, mis en relation avec une évaluation de la charge de travail induite pour les caisses, afin d'évaluer le « retour sur investissement » de la politique menée. Le suivi plus fin des indicateurs passe certainement par une adaptation du système d'information. L'outil informatique comporte d'ores et déjà des procédures de signalement automatique d'indus pour les CAF¹³⁵ ; l'automatisation complète de la remontée des indicateurs au niveau national doit être recherchée, ainsi que la production de tableaux de bord qui intégreraient l'origine des indus.

¹³³ Voir l'annexe sur la restructuration du réseau.

¹³⁴ Une étude déjà ancienne (2001) estimait à 68% le taux d'indus imputable aux allocataires, 13% aux changements de réglementation, 10% aux CAF et 9% aux bailleurs.

¹³⁵ Le système d'information des CAF « intègre de façon précise la détection des indus », selon les conclusions de l'audit conjoint de juin 2008 déjà cité.

Sigles utilisés

ABC/ABM	<i>activity based costing / management</i>
AFC	aide financière collective
AFI	aide financière individuelle
API	allocation parent isolé
BUG	budget unique de gestion
C2R	centre de ressources régional
CCAS	centre communal d'action sociale
CDAJE	commission départementale de l'accueil du jeune enfant
CEJ	contrat enfance et jeunesse
CERTI	centre régional de traitement de l'information
CLAS	contrats locaux d'accompagnement à la scolarité
CLSH	centre de loisirs sans hébergement
CNEDI	centre national d'études et de développement informatique
CNIL	commission nationale Informatique et libertés
CPOG	contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion
CREF	crédit de référence
CRISTAL	Conception rationnelle et intégrée du système de traitement des allocations
D2R	direction des ressources du réseau de la CNAF
DES	direction de l'évaluation et de la stratégie
DSI	direction des systèmes d'information
ETP	équivalent temps plein
FNAS	Fonds national d'action sociale
FNGA	fonds national de gestion administrative
FNPF	fonds national des prestations familiales
FSL	fonds de solidarité logement
LAEP	lieux d'accueil enfants-parents
NIMS	navigateur intranet multi-services
NIR	numéro identifiant au répertoire
OSPE	offre de services petite enfance
PAI	plan d'action institutionnel
PP	projet prioritaire
PRM	pôles régionaux mutualisés
PSO	prestation de service ordinaire

PSU	prestation de service unique
REAAP	réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
REP	réseau d'éducation prioritaire
RNB	répertoire national des bénéficiaires
RNDC	recueil national des données de CAF
SDAS	schéma directeur de l'action sociale
SIAS	système d'information de l'action sociale
SPC	subventions et prêts collectifs
ZEP	zone d'éducation prioritaire

Réponses de la Caisse nationale des allocations familiales et observations de la mission

LES REPONSES RELATIVES AUX OBJECTIFS, AUX INDICATEURS ET A LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG 2005/2008

§ 26, § 27. La similarité des objectifs constatés entre les Cog 2001/2004 et 2005/2008 s'explique par le fait que d'une Cog à l'autre, certains objectifs fondamentaux s'inscrivent plus dans la continuité et dans des inflexions que dans des ruptures radicales. Il s'agit en effet en premier lieu de préserver et consolider les acquis. Par ailleurs, la réalisation partielle, voire la non-réalisation, de certains objectifs conduit à les inscrire à nouveau dans la Cog suivante.

Réponse de la mission : la réponse de l'organisme ne marque aucune divergence avec la remarque de la mission.

§ 28. Le choix de structuration retenu pour la Cog 2005/2008 résulte moins du compromis entre les acteurs que d'une volonté délibérée. Le découpage retenu visait :

- à mettre en évidence les objectifs en matière de politiques d'interventions ;
- à qualifier ce qu'il convenait d'entendre par performance de gestion, à savoir que la performance ne se limite pas à la seule performance économique mais inclut aussi la dimension de la qualité de service rendu et celle de la maîtrise des risques ;
- à identifier les leviers de cette performance.

Réponse de la mission : la mission maintient son observation

§ 33, § 35, § 36. Le niveau de précision plus ou moins important des objectifs et des indicateurs s'explique par le fait que la visibilité sur la trajectoire pour les atteindre est plus ou moins acquise au moment de la signature des Cog. Il convient effectivement d'admettre que des études de faisabilité ou des études préalables sont nécessaires.

Réponse de la mission : la mission regrette néanmoins que sur certains points la COG n'ait pu atteindre un degré de précision plus important.

§ 39 L'inadaptation de l'outil Sias aux besoins de pilotage de l'action sociale est bien identifiée. Un travail d'adaptation a été mené dans un premier temps pour répondre aux exigences fonctionnelles nouvelles de mise en œuvre du Cej et aux obligations comptables. Il n'est pas possible d'aller au-delà sans refondre complètement l'outil Sias, conçu initialement pour faire de la liquidation dans un environnement caractérisé par la diversité des caisses. L'objectif de la Cog 2009-2012 est d'en faire un réel outil de pilotage et de relation avec les partenaires et les parents.

La DSI présente des indicateurs de disponibilité de service de nature technique. A titre d'exemple, ces indicateurs traduisent la disponibilité des systèmes, le respect des délais de livraison des programmes. Ils évolueront dans la prochaine Cog pour intégrer davantage d'engagement de nature « service ».

Réponse de la mission : dont acte

§ 46. La restitution des excédents aux caisses ne se fait pas de manière systématique.

Si les caisses ont redressé leur situation au mois de mai de l'année suivant celle examinée, la rencontre avec le directeur est simplifiée puisque le plan d'actions mis en place a déjà porté ses fruits : il n'y a donc aucune raison de geler les excédents au niveau du Fnga. Ils sont restitués à la caisse et libres d'utilisation. Les caisses transmettent cependant une note indiquant les mesures prises pour redresser la situation.

Si les caisses n'ont pas redressé leur situation, après la rencontre avec le directeur, la Cnaf demande à la caisse un plan d'actions écrit et si les excédents sont nécessaires pour financer le plan d'actions les excédents sont notifiés à la caisse mais ils sont affectés (CDD, heures supplémentaires...).

Cette procédure permet à la Cnaf un suivi des caisses en difficulté et a un effet très incitatif pour les directeurs concernés par la procédure.

Réponse de la mission : la réponse de l'organisme montre que les caisses bénéficient, *in fine*, systématiquement des excédents, qu'elles aient ou non rempli leurs objectifs, soit pour sanctionner positivement une sortie de difficulté soit pour continuer de les accompagner.

§ 49. Dans le cadre des contrats pluriannuels de gestion 2005-2008, les caisses devaient réexaminer leur politique d'implantation géographique en tenant notamment compte des moyens interactifs (bornes, visio-guichets...). L'ensemble des organismes a fait l'opération même si la communication avec les partenaires locaux (municipalités) a parfois posé quelques difficultés. Cette mesure devra probablement être prolongée sur la Cog 2009-2012.

L'implantation des bornes couvre plusieurs problématiques qui ne peuvent pas toutes se traduire en termes de révision des politiques d'accueil de proximité. De nombreuses bornes sont en effet déployées dans des lieux d'accueil fortement fréquentés pour assurer des services rapides de délivrance d'attestation ou de formulaires. Les bornes configurées avec la fonction de visio-accueil (150 à peu près aujourd'hui) visent bien, quant à elles, ce complément ou substitut d'accueil physique traditionnel. A l'occasion du récent recensement des besoins supplémentaires d'équipement en bornes interactives, ce sont 300 nouvelles bornes visio-accueil qui sont sollicitées par les Caf pour 2009.

Réponse de la mission : l'organisme n'a pas répondu au fait que les indicateurs ne rendent pas compte des progrès de productivité liés aux nouvelles technologies (ex : progression des formalités accomplies sur internet).

§ 51. Le constat sur les "difficultés à adapter Cristal aux évolutions réglementaires" doit être nuancé. Ces difficultés proviennent essentiellement du caractère incomplet et mouvant des dispositions réglementaires qu'il convient d'intégrer dans Cristal aux échéances imposées. En fonction d'un cycle raisonnable de gestion d'un logiciel de cette dimension (17.000 règles de gestion, qui sont celles de la réglementation, pour 11 millions de comptes, ...) les délais de mise en oeuvre qui sont régulièrement imposés, obligent à des livraisons "parcellaires", génératrices de très nombreuses difficultés (exemple de la réglementation relative à l'intéressement, à la garde partagée, ...). Les "rattrapages" et corrections sont à la fois perturbateurs des plans de travail et produisent des effets de non qualité extrêmement pénalisants pour les Caf.

Réponse de la mission : si l'outil ne suit pas le rythme des réformes voulues par le législateur, c'est l'outil qu'il faut adapter et non le législateur. Quand il s'agit des textes d'applications, une bonne articulation avec les directions d'administration centrales est souhaitable et, sans aucun doute, possible.

§ 54 S'il est vrai que l'année 2006, qui est exceptionnelle pour ses résultats, a permis à 100 Caf d'avoir le montant maximal d'intéressement, elles n'étaient que 85 en 2005 et 77 en 2007. Le protocole d'accord en cours d'agrément sera plus discriminant pour les organismes et la part locale passera à 60% contre 50% jusqu'en 2007.

Réponse de la mission : la mission maintient ses observations sur le caractère peu discriminant de l'intéressement qui a, du reste, justifié la modification des critères de versement de l'intéressement dans le protocole d'accord en cours d'agrément. Elle regrette par ailleurs, qu'en cours d'exercice les critères aient été modifiés pour les adapter à la situation des caisses les moins performantes (cf. réponse au paragraphe 138).

§ 56. La qualité formelle des notifications Cristal sera très largement améliorée par la mise en place du nouvel outil de gestion éditique Trafic. Cristal n'émettra plus que des flux de données à destination de Trafic, au lieu d'éditer directement des notifications qui ne répondent pas encore aux normes précisées dans la Charte de l'écrit de la branche. Quant à la complexité des notifications, celle-ci concerne surtout les messages relatifs aux indus, et plus encore les situations de cumul indus/rappels. La non fongibilité est largement à l'origine de l'extrême difficulté à trouver une formulation acceptable des messages dans ces situations. La mise en oeuvre du projet prévu dans le PLFSS 2009 par les pouvoirs publics de fongibilité intégrale serait un avantage considérable de ce point de vue.

Un relevé mensuel de situation communiqué lors des changements de droits a été expérimenté. Le bilan positif de cette expérimentation conduira à envisager sa généralisation en prenant en compte le développement d'un accès sur internet.

Réponse de la mission : la mission prend note de l'engagement de la CNAF d'améliorer les notifications émises par CRISTAL

§ 58. Les ratios de coût établis par la Cnaf intègrent bien les coûts de l'informatique et de l'établissement public. Ces coûts sont réintégrés dans le coût de base des caisses au prorata du nombre d'allocataires ou d'allocataires pondérés. Les ratios de coût représentent donc l'ensemble du périmètre du Fnga. Seuls les coûts couverts par le Fnas ne sont pas intégrés dans ces ratios.

Réponse de la mission : La mission prend acte du fait que les ratios de coût établis par la CNAF excluent l'action sociale mais intègrent l'informatique et l'établissement public.

§ 67. Le gain de productivité de 10 % évoqué à l'article 21 de la Cog était conditionnel et relevait plus de l'hypothèse que de l'objectif compte tenu de la difficulté (voire de l'impossibilité) d'apprécier de façon précise l'évolution du numérateur, à savoir celle du nombre d'allocataires qui constitue un facteur exogène à la branche famille. Le rapport met d'ailleurs en évidence cette difficulté.

§ 69 Le bilan des PRM ne peut être considéré faible dans les domaines couverts (accompagnement de la mise en oeuvre des composants et services du système d'information, immobilier, marchés,...). Il est apprécié par les Caf, même s'il est parfois hétérogène (tous les domaines ne bénéficient pas dans toutes les régions des mêmes niveaux d'expertise) et évidemment toujours considéré comme perfectible. Il existe une évaluation annuelle de la performance des PRM par l'ensemble des Caf dans toutes les régions.

Réponse de la mission : La mission maintient son diagnostic sur la faiblesse du bilan des PRM. Les entretiens menés par la mission dans des caisses locales ne permettent pas de dire que le bilan des PRM est globalement apprécié par les CAF.

§ 70, § 125 et § 307 : Le processus de mutualisation au titre de l'article 24 de la Cog comporte une étude d'opportunité et de faisabilité, une expérimentation, une proposition au Conseil d'administration de la Cnaf puis le déploiement. Les études de faisabilité ont été réalisées et validées par le conseil de réseau de la branche famille (assemblée des directeurs représentants des régions) en décembre 2006 pour l'éditique et les achats et le 26 novembre 2008 pour la numérisation, la gestion de la paie, le traitement des migrants, le contentieux et le recouvrement des pensions alimentaires. Les expérimentations en cours respectent les préconisations de ces rapports. Il convient maintenant d'évaluer ces expérimentations pour dégager, sur chaque axe, la ou les solutions cibles de mutualisation.

La volonté de la Caisse nationale est d'inviter les Caf à mettre en place ces mutualisations au plus vite sans occulter les dimensions politiques et sociales de ce sujet (positionnement des conseils d'administration et des instances représentatives du personnel). Le temps nécessaire aux expérimentations et au déploiement d'une mutualisation efficace sera à concilier avec la mobilisation de l'ensemble du personnel des Caf pour mettre en place le Rsa.

Réponse de la mission : la remarque de la mission portait sur la longueur des délais adoptés, que l'imprécision du pilotage et l'absence d'arbitrage ont renforcée, empêchant l'organisme de dépasser le stade de l'expérimentation.

§ 71, § 245 et § 306 : Ainsi que le souligne la mission, l'objectif de départementalisation était absent en tant que tel de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008.

La préparation de la départementalisation a pu réellement être enclenchée après la décision du Conseil d'administration de la Cnaf, intervenue en juin 2007. Pour cette raison, la départementalisation des Urssaf et des Cnam, à laquelle est comparée celle des Caf a débuté plus tôt. Les différences de gouvernances entre branches ne sont pas indifférentes aux écarts constatés. Il en résulte que les échéances finales ne sont pas les mêmes : pour les Caf une échéance fixée au 31 décembre 2011 ; pour les Urssaf et les Cnam, une échéance au 1er janvier 2010, soit deux ans plus tôt.

Réponse de la mission : par sa réponse, la CNAF confirme que la volonté politique a fait défaut à la conduite de ce projet.

§ 72 : L'avantage politique d'unicité face au conseil général est celui qui a effectivement été porté par le conseil d'administration de la Cnaf. Les gains d'efficience n'ont pas été affichés comme un objectif prioritaire de la départementalisation. Il est admis qu'ils en représenteront une conséquence plausible, intervenant dans un second temps. La phase de préparation de la départementalisation demande au contraire un investissement important, en temps et en déplacement, pour les Caf concernées.

Globalement, les gains financiers peuvent se trouver dans la réduction du nombre d'agents de direction, dans la contraction des encadrements de services, marginalement dans la réduction des frais de conseils d'administration. Toutefois, ces sommes encore à chiffrer ne peuvent en aucune manière atteindre le niveau attendu des mutualisations. La mise en œuvre de la départementalisation induira aussi quelques coûts supplémentaires dans un premier temps : aménagement des locaux, surcoûts liés à la montée de classement des organismes (avec impacts sur

la rémunération des agents de direction), versement de primes de mobilité,... Les gains liés à la réduction de certaines catégories de personnel ne seront effectifs qu'au fur et à mesure des départs en retraite ou de la mobilité des agents des Caf infra départementales.

Réponse de la mission : même si les gains de productivité ne sont jamais affirmés par l'organisme comme justifiant la départementalisation, ils doivent néanmoins être recherchés et seront attendus par les autorités de tutelle.

§ 73. Les rapprochements de Caisses, précédant la départementalisation, peuvent donner lieu opportunément à des mises en commun d'agents de direction, de l'encadrement, de services et de fonctions. L'avancement des travaux engagés par les Caf est inégal, à la mesure notamment des résistances politiques au sein de certains conseils d'administration. La présidence du Conseil d'administration de la Cnaf déploie les efforts nécessaires aux avancées possibles.

D'ores et déjà, la signature d'une convention avec l'Adf figure dans le protocole d'expérimentation de la Ctg. Il est toutefois à noter que celui-ci dépasse le seul cadre des actions conduites au titre de l'action sociale.

Réponse de la mission : l'organisme confirme les conclusions de la mission.

§ 82. La création de la prestation de service « médiation familiale » répond à une demande exprimée lors de la conférence de la famille de 2003, dans laquelle l'Etat a demandé à la Cnaf d'expertiser « *un financement pérenne pour les services de médiation familiale* ». Cette demande s'est inscrite dans le prolongement de l'institutionnalisation de la médiation familiale engagée par l'Etat, avec son inscription dans le code civil¹³⁶ et la création du diplôme d'Etat de médiateur familial en décembre 2003.

C'est en ce sens que l'Etat s'est engagé au côté de la branche Famille par la signature, le 30 juin 2006, du protocole national de développement de la médiation familiale.

Réponse de la mission : la réponse de l'organisme ne témoigne d'aucune divergence avec la mission.

§ 84, § 265 à § 268, § 293. Contrairement à ce qui est mentionné, conformément à la Cog pour la période 2005-2008, la commission d'action sociale de la Cnaf dans sa séance du 16 septembre 2008 s'est prononcée en faveur du démarrage d'une expérimentation d'une durée de deux ans à compter de janvier 2009. La « convention territoriale globale » de services aux familles (Ctg) a pour objectif de constituer un nouveau cadre politique. Elle vise à mobiliser l'ensemble des interventions et des moyens de la branche pour prendre en compte les besoins d'un territoire. La Ctg n'est pas un outil financier s'ajoutant aux dispositifs déjà existants. Elle s'inscrit donc dans les préconisations formulées par la mission [cf. 604].

La Ctg sera expérimentée sur une période de deux ans pour :

- mettre en perspective et en cohérence l'ensemble des prestations légales et l'action sociale familiale de la Caf ;
- améliorer la lisibilité et l'efficacité des actions conduites par les Caf et les collectivités territoriales ;
- favoriser l'émergence d'un projet territorial global.

¹³⁶ Loi sur l'autorité parentale du 14 avril 2002 et loi réformant le divorce de 2005.

La Ctg concourt à une offre de service en se fondant sur une convention « politique » à trois échelons :

- un échelon national permet de fixer les positionnements institutionnels ;
- un échelon départemental au moyen d'un accord cadre signé avec le conseil général afin de déterminer les positionnements de la Caf en tant qu'acteur des politiques familiales et sociales ;
- un échelon local au moyen d'une convention territoriale globale de services aux familles signées avec les communes ou intercommunalité afin de définir et formaliser et s'impliquer dans le pilotage et la mise en œuvre du projet territorial global sur le territoire concerné.

A l'issue des deux années expérimentales, la Ctg sera évaluée en vue de sa généralisation.

Réponse de la mission : l'observation de la cnaf confirme donc bien que l'objectif de mise en place d'un contrat territorial unique n'a pas été atteint dans la période 2005-2008 puisque l'expérimentation ne débute qu'en janvier 2009.

§ 86. S'appuyant sur les résultats de l'enquête nationale, la Cnaf (conseil d'administration du 13 mai 2008) a arrêté des orientations concernant le travail social de la branche Famille. Celles-ci portent sur les caractéristiques du travail des Caf tant en ce qui concerne les publics, les missions que les méthodologies d'interventions. Elles prévoient que chaque Caf met en œuvre un socle national de travail social dont les missions portent sur le soutien de la famille dans sa fonction éducative, le soutien aux familles confrontées à des difficultés de logement et d'habitat, le soutien aux familles confrontées à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

En revanche, les activités des professionnels dans des « référentiels de métiers », comme prévu dans la Cog, restent à décrire.

Réponse de la mission : la réponse de l'organisme confirme les remarques de la mission.

§ 96. L'insuffisance de contrôle résulte parfois des difficultés à mettre en place avec les partenaires des dispositifs automatisés d'échanges d'information pouvant garantir une meilleure réactivité. Il en est ainsi des tentatives réitérées faites par la Cnaf auprès de la Cnamts pour obtenir la communication systématique des ouvertures de droit à pension d'invalidité ou rente AT des bénéficiaires d'Aah ou d'Api. L'absence d'échanges de données sur ce thème est liée à l'inadéquation du système d'information de la branche Maladie.

Cette difficulté illustre la nécessité de faire coïncider les objectifs stratégiques des organismes de la sphère famille dont les Cog ne sont pas synchronisées.

§ 93. Le rapport indique que « le degré de généralité des indicateurs ne permet pas de vérifier au niveau national que les contrôles sont bien ciblés sur les données et les dépenses entraînant le risque le plus élevé : par exemple, le taux de contrôle des faits générateurs ne garantit pas à lui seul le ciblage pertinent de ces contrôles. »

Il est précisé que chaque année, une analyse est faite des résultats des cibles de contrôles portant sur les données entrantes de la base de contrôle représentant plus de 70 % de ces 30 % de faits générateurs. L'étude des résultats porte sur l'évolution des anomalies détectées, leur « rapport » en matière d'indus et de rappels, ainsi que les évolutions et corrections à leur apporter pour l'année suivante. Le choix des cibles se fait également en fonction d'une hiérarchisation des risques (forts, moyens et faibles).

Réponse de la mission : La remarque de la mission porte sur le haut degré de généralité des indicateurs intégrés dans la COG en matière de maîtrise des risques et ne remet donc pas en question la politique de ciblage des contrôles conduite chaque année par la caisse nationale.

§ 94. Le rapport évoque un stock d'indus de 2,46 Mds € fin 2006 « en intégrant les stocks d'indus des années précédentes ».

Il convient de rectifier ce montant. En effet chaque année se crée, en flux, un montant d'environ 2 Mds€ d'indus, toutes prestations confondues, et le même montant (environ 2 Mds €) est remboursé par les allocataires ou correspond à des annulations.

En fait, le stock d'indus figurant au bilan de la branche reste donc quasiment inchangé au 31 décembre de chaque année, et est proche de 1 Md€ (804,4M€. en 2005, 853,5 M€.en 2006).

Réponse de la mission : La mission prend acte de la rectification du montant du stock d'indus figurant au bilan de la branche.

§ 95. Le rapport souligne les limites de la procédure de validation des comptes des caisses locales par la Cnaf.

Selon le rapport, ces insuffisances ne permettent pas d'obtenir « un niveau d'assurance suffisant sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes des organismes de base ». Consciente de ces difficultés, l'agence comptable de la Cnaf a pris l'option de formaliser l'ensemble de ses processus de travail.

De même, la Cnaf a souhaité moderniser son outil de centralisation et de combinaison des comptes et mettre en place l'applicatif E3C en vue de l'arrêté des comptes 2009, qui comprendra des vérifications et tests de cohérence intégrés multiples.

Réponse de la mission : la mission prend acte de l'engagement de la cnaf conforme à ses remarques.

§ 97 à § 100. La Cnaf va mettre en œuvre au cours du premier semestre 2009 une évaluation des risques, en particulier de la fraude, consistant en un contrôle systématique et global d'un échantillon d'allocataires tirés aléatoirement. Les résultats, par extrapolation, devraient permettre d'approcher tant l'ampleur réelle de la fraude que celle des indus et des rappels. En outre, cette évaluation pourrait constituer un indicateur de qualité.

Le maintien d'un identifiant différent du Nir se justifie pour deux raisons.

Premièrement, contrairement aux autres branches de la sphère sociale, la branche Famille gère des droits majoritairement familiaux nécessitant de pouvoir regrouper et identifier les individus au sein d'un même «foyer social famille» (Fsf). Le matricule allocataire constitue l'identifiant de ce Fsf et le Nir l'identifiant de chacune des personnes le composant. Il est à noter que pour le régime agricole qui gère l'ensemble des risques, le Nir constitue en apparence l'identifiant du dossier famille, mais il dispose en interne au système d'information d'un identifiant spécifique (comparable fonctionnellement au matricule allocataire Caf).

Deuxièmement, les Caf sont amenées à échanger des informations avec des organismes qui n'ont pas l'autorisation d'utiliser le Nir. Le matricule allocataire constitue alors le seul identifiant sûr lorsqu'il s'agit de traiter des retours d'informations des partenaires.

Du reste, la Cnil a récemment rappelé le caractère confidentiel du Nir lors d'un contrôle opéré dans une Caf. Elle a, par ailleurs, mis en demeure une Caf qui avait transmis le Nir à une collectivité territoriale dans le cadre d'une recherche d'informations de supprimer le Nir qui figurait sur les demandes de renseignements adressées à ladite collectivité.

La question du "maintien d'un numéro allocataire en plus du Nir" mérite effectivement d'être explorée avec beaucoup d'attention. Le caractère "familial" de la plupart des prestations implique une vision globale des dossiers. L'utilisation exclusive du Nir en tant qu'identifiant des personnes physiques peut évidemment se concevoir (d'autres branches ou régimes de la sécurité sociale le pratiquent déjà), mais nécessiterait certainement une refonte globale de la logique de gestion de la branche qui pourrait opportunément s'appuyer sur la mise en place du référentiel des dossiers envisagée à moyen terme.

On peut rajouter enfin que le NIR est bien le support à l'analyse de la fraude ou la détection de situations anormales au travers du système d'analyse exploitant le RNB.

Réponse de la mission : la mission prend note des précisions apportées par l'organisme.

§ 101 : La Caisse nationale entend s'appuyer sur les Caf qui avancent rapidement dans la démarche de départementalisation afin de convaincre les autres de son bien fondé et de sa faisabilité. La Cnaf et chaque Caf concernée élaboreront conjointement un calendrier des opérations préalables adapté à chaque situation, avec l'objectif commun d'avoir terminé la préparation de la départementalisation à mi-2011.

Toutes les Caf infra départementales sont désormais représentées au comité technique de la départementalisation que la Cnaf réunit tous les deux mois et une réelle dynamique est enclenchée.

Réponse de la mission : la mission maintient son observation quant à la lenteur de la réforme.

§ 105. La DES et la DSI ne pilotent pas la maîtrise d'ouvrage du système d'information. La DES et la DSI font vivre les instances de gouvernance du système d'information, chaque maîtrise d'ouvrage devant être pilotée par la direction technique du domaine concerné.

La DES assume une fonction de coordination des maîtrises d'ouvrage depuis début 2007 et non une fonction de pilotage qui reviendrait à dessaisir les directions métier de la Cnaf de leur rôle de maître d'ouvrage.

Réponse de la mission : dont acte.

§ 109 et § 201 : La réduction du nombre d'organismes sera de nature à faciliter le pilotage du réseau (22 caisses en moins), même si d'ici 2011, la départementalisation complexifie et alourdit ce pilotage et nécessitera sans doute des moyens humains supplémentaires au niveau national.

La Dsi se met en mesure de répondre aux besoins qui lui sont exprimés pour préparer certains de ces composants aux opérations très particulières liées à la départementalisation. D'ores et déjà des groupes de travail nationaux ont été mis en place pour préparer l'unification des paramètres du système d'information entre Caf infra-départementales.

Réponse de la mission : La départementalisation du réseau sera effectivement de nature à faciliter le pilotage mais elle ne résoudra pas toutes les difficultés identifiées dans le rapport (faiblesse du pilotage national, absence d'un échelon régional).

§ 110. L'une des explications sur la faiblesse du pilotage de la maîtrise des risques résiderait selon le rapport sur le fait qu'elle « ne constituait pas jusqu'à récemment une priorité de la branche famille ». La politique de contrôle a toujours été une préoccupation de la branche. C'est plutôt ses modalités et son inscription dans la gestion des processus de gestion qui expliquent les limites constatées.

Réponse de la mission : Si la maîtrise des risques a toujours été une préoccupation de la branche, elle ne constituait pas, jusqu'à récemment, une véritable priorité traduite dans les processus de gestion de la branche famille.

§ 111. Le rapport indique concernant l'inadaptation de l'organisation de la caisse nationale à la conduite d'une politique ambitieuse en matière de MDR que « la première raison en est l'absence d'articulation entre les différents acteurs de la maîtrise des risques dans la caisse nationale. Jusqu'en 2007, les différents responsables (responsables de la maîtrise des risques, de la lutte contre la fraude, de la maîtrise des risques en action sociale...) ne coordonnaient pas leur activité alors qu'ils appartenaient à la même direction. »

Si l'on veut promouvoir une maîtrise des risques internalisée dans chaque métier ou processus, il est normal que le responsable de la maîtrise des risques action sociale appartienne à la direction de l'action sociale, et aujourd'hui à la Dpfas.

L'enjeu réside dans le pilotage coordonné. Or, la coordination s'est bien améliorée avec la mise en place des nouvelles instances, et l'affectation de deux nouvelles personnes au département de la maîtrise des risques.

Réponse de la mission : la mission maintient son observation sur l'absence de coordination et prend acte des efforts accomplis très récemment.

§ 114. Le rapport note : « ainsi, la mission maîtrise des risques continue de fonctionner en mode matriciel non hiérarchique (...). La mission de prévention et de lutte contre la fraude...ne dépend pas hiérarchiquement du responsable de la maîtrise des risques. »

Cette situation a évolué depuis septembre 2008 : le responsable de la mission fraude est désormais rattaché hiérarchiquement au responsable de la maîtrise des risques.

Le rapport indique également que « la mission de lutte contre la fraude compte deux agents chargés de diffuser les informations et les bonnes pratiques dans le réseau. »

Cette situation a évolué depuis le 16 août 2008 avec l'embauche d'un agent supplémentaire.

Le rapport indique également que « de manière générale, la mission maîtrise des risques semble avoir des difficultés à trouver sa place dans la caisse nationale. Elle n'a pas été associée de manière satisfaisante à plusieurs projets dont les implications sur la sécurité financière sont pourtant majeures : l'expérimentation du Rsa ou encore la mise en place du Rnb. »

Il faut préciser que la maîtrise des risques, de par l'insuffisance de ses effectifs n'a pas été en mesure de répondre aux attentes des directions techniques en matière de sécurisation des processus.

Cette situation pourra évoluer avec le renforcement de l'équipe dédiée à cette mission, comme en témoigne son association étroite au projet de mise en œuvre du Rsa.

Réponse de la mission : La mission note avec satisfaction que le responsable de la mission fraude est désormais rattaché hiérarchiquement au responsable de la maîtrise des risques. Les difficultés du pilotage national de la maîtrise des risques demeurent et justifient, selon la mission, la création d'une direction de la maîtrise des risques à la caisse nationale.

§115 à § 126. Les diagnostics sur le plan d'action institutionnel sont globalement pertinents et par conséquent les recommandations pour la prochaine Cog. Il convient toutefois d'observer que bon nombre d'objectifs de la Cog ont pu être concrétisés grâce aux travaux conduits par les projets prioritaires.

Le rapport estime que le PP6 et le PP7, chargés du chantier de la maîtrise des risques et de la certification des comptes en association, se sont fondés essentiellement sur l'expertise des caisses locales, « ce qui a placé la Caisse nationale dans un état de dépendance vis-à-vis des Caf difficilement compatible avec son rôle de tête de réseau ». Sur ce point, le renforcement du pilotage du réseau par la Cnaf figure également parmi les objectifs de l'agence comptable nationale. Celle-ci réfléchit donc à une réorganisation en profondeur pour améliorer sa présence et son efficacité auprès des Caf, dès la mise en œuvre de la Cog 2009-2012.

Enfin et surtout, le rapport d'inspection reprend sur ce point les conclusions de l'audit de certification de la Cour des comptes de l'année précédente. Or, depuis une équipe d'auditeurs internes comprenant aujourd'hui 7 auditeurs a été constituée au cours des derniers mois. Son effectif cible est de 10. Elle a pris en charge l'audit sur pièces de l'ensemble des comptes des organismes de base consolidés et a engagé son programme d'audit sur place (15 en 2008) à partir de septembre 2008.

Réponse de la mission : La mission prend acte des efforts engagés à partir de septembre 2008 par l'organisme.

§131. Les directeurs évaluateurs utilisent bien dans leur mission d'évaluation des Caf et de leurs dirigeants les contrats pluri annuels d'objectifs et de gestion qui comprennent les schémas directeurs d'action sociale. Leur mission globale n'est pas centrée sur la seule action sociale et consiste à mesurer la trajectoire de gestion accomplie par les Caf et les performances atteintes par les directeurs en général.

Le suivi des objectifs de la Cog 2005/2008 n'a pas non plus isolé l'action sociale et a été réalisé par thématiques politiques : petite enfance, jeunesse, parentalité, logement... ou par domaine de gestion (suivi des financements, vérification de la bonne application de la réglementation par le réseau des Caf...).

§ 134. L'appréciation de la mission d'évaluation sur le « faible effort » a demandé aux caisses en matière de productivité n'est pas partagé par la Cnaf. En effet, le mécanisme de rapprochement mis en place exige un effort de l'ensemble des caisses proportionnellement à leur coût initial.

Par exemple :

- Une caisse au crédit théorique voit des moyens diminuer chaque année de 0,5% et elle doit financer son GVT >0 qui est en moyenne à 1,5% par an. L'effort de productivité à faire est donc de 2% par an.
- Une caisse plus chère que le même crédit théorique et qui doit réduire son écart de 1% par an doit faire un effort de productivité de 3 % par an (2 + 1)

- Une caisse moins chère et qui bénéficie de 1% de redistribution doit cependant faire un effort de 1% de productivité (2 - 1)

L'immense majorité du réseau a donc dû faire un effort sur la période de la Cog 2005-2008. Pour rappel, sur la Cog 2001-2004, les mêmes caisses voyaient leurs moyens augmenter de 1,6 % (au lieu de - 0,5%) ce qui veut dire qu'une caisse au coût moyen obtenait le financement de son GVT. Un effort important a donc été demandé aux caisses dans un contexte d'augmentation des charges.

Enfin, le délai de convergence a été calibré afin de permettre à l'ensemble du réseau de pouvoir respecter le rythme d'évolution. Il ne sert à rien de vouloir faire supprimer aux caisses les plus chères plus de postes qu'elles n'ont de départs en retraite.

Réponse de la mission : La mission prend acte de l'intégration par la CNAF du GVT positif dans le calcul des efforts de « productivité » réalisés par les caisses. Cette intégration ne remet pas en cause le constat fait par la mission, selon lequel « le fait que neuf CAF sur dix respectent l'objectif de rapprochement du crédit théorique en 2007 témoigne de leurs efforts de gestion mais aussi de la facilité offerte par la longueur de la période de convergence qui leur a été accordée ». La mission rappelle du reste que la précédente mission de l'IGAS sur la COG 2001-2004 avait déjà proposé de raccourcir la période de convergence. La mission maintient également le diagnostic selon lequel le système du crédit théorique est paramétré en fonction du coût moyen des caisses (réduit chaque année de 0,5%) et non du montant des marges de productivité identifiées dans le réseau.

§ 136. Remarques identiques à celles du § 54 sur l'intéressement. L'année prise en compte par la mission, 2006, n'est pas représentative de l'application du protocole d'accord.

§ 137. La problématique d'un réseau composé de caisses à la taille très diverse, ne permet pas de comparer dans des conditions objectives un ratio de coût allocataire ou un ratio d'ETP par allocataire entre les caisses petites et grosses : pour rappel l'impact des charges fixes des caisses est de 0,75 M€ par an ce qui ne représente pas le même poids pour une caisse de 30 000 allocataires (25 euros) que de 300 000 allocataires (2,5 euros). C'est la raison pour laquelle la Cnaf a choisi un critère objectif pour l'intéressement qui est l'écart au crédit théorique qui tient compte de l'effet taille.

La Cnaf est d'accord avec la mission sur la non représentativité de l'indicateur de production des comptes dans les délais.

§ 138. La mesure de neutralisation décidée par la Cnaf en 2007 n'a modifié l'intéressement que pour un nombre très limité d'organismes (une dizaine).

Réponse de la mission : La mesure de neutralisation des deux mois les plus négatifs pour les caisses en 2007, même si elle a eu au final un impact sur l'enveloppe d'intéressement d'un nombre limité de caisses, demeure une décision contre-productive qui a envoyé un signal négatif aux caisses locales.

§ 141. Réponse identique à celle du § 46

§ 143. La Cnaf partage l'avis de la mission sur le report indispensable d'une partie des excédents en fin de Cog afin d'éviter une rupture des règles tous les 4 ans.

§ 156. L'outil chargé de l'informatisation des échanges de données avec les gestionnaires d'équipement est le SIEJ. Sa généralisation (obligation de mise en oeuvre dans l'ensemble des Caf) est prévue en 2009. Parallèlement des évolutions sont prévues pour automatiser l'acquisition des données de SIEJ dans SIAS.

§151. La Cnaf a comparé l'utilisation des fonds des dotations d'action sociale lors des analyses nationales effectuées sur les aides financières individuelles ou sur le travail social.

Lors de la crise financière de 2005, la priorité de l'organisme national a été de réformer les contrats et non les dotations d'action sociale dont la progression financière était limitée.

La Cnaf se dote de nouveaux outils de suivi, qui pourront être officialisés lors de la prochaine Cog, pour superviser plus précisément l'utilisation des dotations d'action sociale. La réforme des notes de présentation des budgets locaux qui seront plus détaillées et axées autour d'une définition précise des objectifs et des résultats à atteindre pour chaque dépense engagée, sera couplée à un contrôle budgétaire et de tutelle « sur place » de l'organisme national (déjà mis en oeuvre en 2008 sur les aspects « gestion des prestations de service » de l'action sociale).

Réponse de la mission : la mission prend acte de l'engagement de la CNAF de mettre en oeuvre les procédures qui font l'objet de ses remarques dès 2009.

§152. La caisse nationale comme sa tutelle n'ont pas estimé que tous les indicateurs initialement prévus par l'actuelle Cog étaient à suivre avec la même attention compte tenu des inflexions importantes qu'a connu l'action sociale en 2005 et 2006. D'autres indicateurs, communiqués à la mission IGAS, ont permis de suivre les réformes majeures et urgentes attendues par l'Etat à la suite de la crise financière du Fnas.

Il conviendra de prévoir dans la prochaine Cog une clause d'actualisation des indicateurs afin de faire face, le cas échéant, aux évolutions en partie non prévisibles du contexte dans lequel évoluera la branche famille.

Le §153. montre que la Cnaf a déjà engagé ce travail de mise à jour des indicateurs.

§154 et 155. A la suite de la crise financière de 2005, la Cnaf a commencé à réformer son système d'information de l'action sociale. Le suivi des nouveaux contrats enfance et jeunesse est effectué sur un module spécifique qui intègre dès sa création la nécessité de disposer d'indicateurs de pilotage pour la Cnaf comme pour les directions de Caf. Le résultat et l'analyse des données saisies par les Caf ont été fournies à la mission.

Pour le reste de Sias, la Cnaf engage dès à présent un travail de refonte totale –projet Sias 2 - qui donnera ses premiers résultats en 2010.

En attendant, un travail de sécurisation des données du système actuel permet de garantir un suivi des objectifs vitaux de la branche : harmonisation de la procédure d'établissement des charges à payer, respect des enveloppes financières limitatives, comptage des places de crèche...

§ 156. L'harmonisation des pratiques locales relatives à Sias s'insère dans une démarche de normalisation des procédures de liquidation des prestations de service qui n'est plus au stade du projet : des procédures type ont été fournies au réseau au cours de l'année 2008 par lettre circulaire, à charge pour chaque Caf de se doter d'une procédure locale adaptée à son contexte. L'existence de ces procédures locales a été vérifiée par la Cnaf.

Début 2009, des procédures nationales totalement normalisées seront rendues obligatoires sur ce sujet pour l'ensemble du réseau. Ces procédures détaillent les tâches, les acteurs, les risques et les réponses à apporter aux risques. Elles servent aussi bien pour le système d'information que pour la gestion des ressources humaines (référentiel des métiers, formations) ou la maîtrise des risques liée à la certification des comptes. Ces procédures en cours de finalisation sont une déclinaison à visée opérationnelle des grands processus de la branche famille, eux-mêmes en cours d'analyse

Réponse de la mission : la mission prend acte de l'engagement de la CNAF de mettre en œuvre les procédures qui font l'objet de ses remarques dès 2009.

§157. Contrairement à ce que mentionne le rapport, la Cnaf a élaboré des orientations définissant notamment un socle national de travail social devant être mis en œuvre par les Caf.

Réponse de la mission : dans sa réponse au paragraphe 86 la CNAF reconnaissait que le référentiel métier, prévu par la COG, n'avait pas été achevé. La mission lors de ses déplacements dans les CAF a constaté que faute d'un tel outil le socle national n'étaient pas perçu comme un socle minimum par chaque caisse.

§160 et § 161. Certaines de ces difficultés de pilotage provenaient d'une fonction de MOA insuffisamment assumée par les directions de la Cnaf. Les formations à la MOA largement dispensées depuis un an dans le cadre de la coordination des maîtrises d'ouvrages assurée par la direction de l'évaluation et de la maîtrise d'ouvrage permettent de développer les compétences

Il convient également d'observer que la hiérarchisation des priorités et les calendriers associés ont été imposés du fait d'un contexte très contraint qui a beaucoup pesé sur les ressources Moa – Moe (nouveau règlements, certification des comptes...). La fonction de coordination de la maîtrise d'ouvrage (Cmoa) a par ailleurs rencontré des difficultés liées à la faiblesse numérique de la maîtrise d'ouvrage à la Cnaf, compensée par la mobilisation d'acteurs nombreux (groupes de travail rattachés aux comités de gouvernance du système d'information ou à certains projets prioritaires) difficiles à coordonner de façon satisfaisante.

Le dispositif de gouvernance a globalement rempli son rôle, même s'il doit sans doute évoluer compte tenu des limites rencontrées. On peut seulement regretter que trop de projets soient restés en priorité haute, ce qui n'a pas simplifié parfois un réel ordonnancement des travaux.

§ 163. S'agissant d'un enjeu d'acculturation, il faut effectivement inscrire le progrès dans la durée. L'expression formalisée des besoins à travers les fiches d'expression de besoins est désormais un acquis. La mise à disposition de véritables cahiers des charges fonctionnels s'est pratiquement imposée. La généralisation de la mise en œuvre des contrats de projet demeure un objectif à concrétiser sur le court terme. La mise en place d'environnement de conduite de projet (référentiel de projet, planification, tableau des risques, ...) se déploie progressivement après la formation de 110 chefs de projets à la DSI.

La culture projet doit se déployer sur la MOA au cours de la prochaine COG.

Réponse de la mission : la mission note que la CNAF s'engage à mettre en œuvre ses observations au cours de la prochaine COG.

§164. Ce taux dépend aussi de la charge réglementaire et du rythme imposé sur sa mise en œuvre. Les décrets pouvant être précisés tardivement obligent la DSI à développer parfois plusieurs scénarios alternatifs dans l'attente de la décision finale pour être prêt à temps. D'autres fois, l'implémentation de la réglementation est découpée dans plusieurs versions successives afin de respecter les échéances obligatoires les plus courtes, obligeant ainsi à plusieurs recettes, plusieurs livraisons successives

§ 165. S'il est exact que le déploiement de NIMS n'a pas été réalisé aux échéances initialement annoncées, il faut néanmoins souligner que son architecture d'une part, ses principes ergonomiques d'autre part ont déjà été largement diffusés. C'est ce qui a été réalisé avec la mise en oeuvre de la nouvelle consultation (totalement déployée dans l'ensemble des Caf) "accueillir dans Nims" (ex-Declic), ou d'Aïda (consultation Assedic). Les nouvelles simulations logement déployées en novembre 2008 et le dispositif de prise d'informations en situation d'accueil (PIRA) prévue début 2009 relèvent de cette même logique.

Cette logique de planification correspond à la volonté de privilégier la prise en compte des nouvelles réglementations et la qualification suffisante de NIMS pour ne pas perturber la production des Caisses (il n'y avait en effet aucune obligation réglementaire portée par NIMS mais la volonté de faire évoluer progressivement l'architecture et les nouveaux apports fonctionnels)

§ 166. Le RNB a été mis en place en décembre 2007 comme indiqué dans le rapport. Son alimentation avec les personnes dont les Nir ont été correctement certifiés s'est effectivement ensuite faite progressivement pendant l'année 2008.

Il n'est pas à proprement parler juste de considérer que l'opération de certification du Nir ait pris du retard car il s'agissait d'une opération d'envergure sans précédent pour la branche. Concernant plus de 35 millions d'individus (allocataire, conjoint, enfant et autre personne), elle a conduit les Caf à rectifier des erreurs de saisie dans leur base. Elle a été bénéfique pour l'ensemble de la sphère sociale puisqu'elle a permis tant à l'Insee qu'à la Cnavts de corriger leur propre erreur à partir des demandes de litiges formulées en nombre important par les Caf.

§ 173. Ce sont en fait une dizaine de versions nouvelles de Cristal qui sont chaque année mises en place dans les Caf. Il est effectivement très rare que les délais normaux de conception/réalisation/validation/recette/pré-production puissent être totalement respectés.

Réponse de la mission : La mission prend acte de l'existence d'une dizaine de versions CRISTAL chaque année, chiffre qui renforce le diagnostic sur les difficultés de mise en œuvre des mesures réglementaires.

§174. Un protocole d'implantation de la réglementation a été défini sous l'autorité de la DSS en 2008. Il devrait permettrait de réserver les pratiques d'urgence aux projets qui l'imposent et de planifier plus normalement les autres projets. Le respect des principes définis est maintenant un objectif partagé.

Concernant le RSA, la CNAF avait demandé un délai de 9 mois pour le mettre en œuvre. A 6 mois de l'échéance, le décret est en cours de finalisation. Les travaux ont cependant été engagés dont certains par anticipation pour permettre de respecter le délai impératif.

§176. La CNAF n'a pas pris l'engagement que les « nouvelles mesures dans le SI de la branche en seront réduit de plusieurs mois » mais a présenté les conditions à partir des quelles il était possible d'engager les travaux (point de départ quand le décret est suffisamment stabilisé, délai prédéfini selon la complexité de la demande ...). En parallèle effectivement, des démarches sont en cours pour fiabiliser davantage et raccourcir certaines étapes telles que la phase de recette.

On peut signaler que lors des dernières réglementations mise en œuvre dans des délais très contraints, les travaux ont été effectués dans les temps mais aux dépens de la charge imposée aux caisses (automatisation trop partielle donc surcharge) ou aux dépens de la qualité de ce qui a été livré (taux d'anomalies trop élevé). Ces derniers points ne peuvent être des variables d'ajustement.

LES REPONSES RELATIVES AUX RECOMMANDATIONS POUR LA COG 2009/20012

Observation de la mission : L'organisme dans sa réponse indique qu'il partage largement les recommandations formulées dans le rapport. Ne figurent ci-dessous que les précisions que la mission souhaite apporter.

1. RECOMMANDATION N° 1

§ 177 à 180. La Cnaf partage cette recommandation. La démarche entreprise pour modéliser les processus de gestion a d'ores et déjà été entreprise. Tous les processus de prestations légales sont formalisés, une bonne part des processus liés à l'action sociale sont en cours de formalisation. Des séminaires d'échanges visant les directions des Caf sont organisés en lien avec l'En3s pour en permettre l'appropriation. L'intégration en phase initiale des nouveaux projets de l'analyse de l'évolution des processus s'effectue maintenant pour des projets tels que le Rsa, par exemple. Cette démarche sera généralisée.

L'optimisation et la sécurisation des processus devraient constituer un axe majeur de la prochaine Cog. Elle suppose l'affectation de moyens tant pour animer la démarche que pour faciliter sa mise en œuvre dans les organismes. L'identification d'un pilote pour chaque grand processus doit être engagée.

La mise en place d'une coordination unifiée par une fonction, voire une structure dédiée à l'animation de la démarche processus de façon à couvrir l'ensemble des familles de risques (qualité, conformité, efficience, informatique, etc.) et la désignation de pilotes de processus pour l'ensemble des domaines de gestion (prestations légales, action sociale, fonctions supports) seront étudiées. Il a été convenu entre les directions de la Cnaf que la DSI serait responsable de l'aide à la formalisation et la gestion du capital des processus (dans une démarche analogue à un notaire). De fait, tous les processus modélisés sont "conservés" par une équipe rattachée à la direction fonctionnelle et des processus de la DSI pour le compte des MOA.

2. RECOMMANDATION N° 2

§ 181 à 184. La généralisation de la méthode ABC/ABM permettant d'améliorer la connaissance des coûts est envisagée sur la prochaine période. Un certain nombre de pré-requis doit toutefois être réuni, notamment la généralisation de Nims sur l'ensemble des activités et sur l'ensemble des caisses afin de permettre l'affectation des ressources sur les activités du processus de production.

3. RECOMMANDATION N° 3

§ 185 à 186. La Cnaf partage la recommandation visant à améliorer la gestion des projets stratégiques et leur suivi.

En effet, il existe un fort enjeu de méthode pour l'ensemble des acteurs : une plus grande rigueur s'impose dans la planification et la gestion des changements et des évolutions du système d'information depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle.

L'objectif doit être d'accélérer la conduite des changements et d'assurer une véritable conduite des projets nationaux en définissant mieux les priorités de développement et en se dotant de méthodes de planification et de développement permettant une adaptation rapide aux incertitudes associées à notre environnement et à la conduite de tout projet.

Il s'agit de mieux rendre compte de l'efficacité et des ressources mobilisées par l'action institutionnelle.

Ceci suppose :

- de fixer des objectifs dans la Cog compatibles avec la « capacité à faire »
- d'introduire la notion de plan annuel pour adapter les échéances et l'action aux écarts constatés ou à de nouvelles priorités
- de distinguer plus clairement, d'une part la production de doctrines et d'études et, d'autre part la conduite des projets opérationnels dans leurs différentes dimensions.

4. RECOMMANDATION N° 4

§ 187. La Cnaf partage la recommandation visant à développer la fonction de maîtrise d'ouvrage exercée par les différentes directions. Son renforcement est envisagé. Le programme de formation déjà mis en œuvre sera poursuivi. Compte tenu de l'effectif du département, la coordination de la maîtrise d'ouvrage a ciblé ses actions de coordination sur certains projets (maîtrise des risques, certification des comptes, ...)

5. RECOMMANDATION N° 5

§ 188 et 189. La préparation de la mise en œuvre du Rsa s'est traduite par la définition d'un plan d'action précis et la création de groupes projets pour les différents domaines concernés par cette mise en œuvre : implantation de la réglementation, offre de service, communication, etc.

Le projet d'intégration du Rsa s'annonce effectivement comme un projet majeur, voire « existentiel », pour le SI de la branche famille. L'ensemble de ses composants est potentiellement impacté. On estime, en première analyse la charge de développement à près de 8.000 j/h. La plus grande partie de cette charge concernera des applications hors Cristal (moins de 40% de l'ensemble). En fonction de la connaissance encore incomplète du dispositif à 7 mois de sa mise en œuvre effective, on doit mesurer le défi à relever. S'il est tout à fait légitime, et profitable pour la Dsi, d'avoir une forte proximité avec la tutelle au regard des enjeux de la mise en œuvre du Rsa, il serait souhaitable de concevoir ensemble cette mission dans une logique de collaboration active à la réussite du projet.

En ce qui la concerne, l'intention de la direction générale de la Cnaf est de procéder à un suivi rapproché de ce plan d'action sur la base d'un tableau de bord actualisé de façon régulière et de réunions d'arbitrages.

6. RECOMMANDATION N° 7

§ 193 et 194 : La Cog a prévu que « La Cnaf conduit une étude visant à organiser un pilotage régionalisé du réseau avec l'objectif d'améliorer l'animation du réseau des Caf et des pôles régionaux mutualisés ». La Caisse nationale a décidé d'instruire cette étude à partir d'expérimentations de pilotage régionalisé dont les caractéristiques communes sont de s'appuyer sur un directeur nommé et rémunéré par la Cnaf, indépendant des Caf, qui joue un rôle de relais de la Cnaf, de coordination et de support aux mutualisations, pouvant s'appuyer sur les Prm.

Sur cette base, elle construira ensuite un scénario de pilotage régionalisé pour l'ensemble du réseau.

L'expérience du C2R de la région PACA-DOM, présente l'avantage de s'intégrer dans l'enveloppe juridique existante du Certi, cette structure comportant un conseil d'administration. D'autres solutions, plus légères, qui ne comporteraient pas de conseil d'administration risqueraient d'encourir la réticence des conseils d'administration de la Caisse nationale et des Caisses locales.

Réponse de la mission : la mission maintient sa remarque sur le C2R.

§ 195 : C'est par souci de ne pas multiplier les instances et les échelons de pilotage que la Cnaf a envisagé que le périmètre de mutualisation soit la région Certi (8 entités) et non la région administrative (22 entités). Cette maille technique et non politique présente l'avantage de partir d'un bon support de déploiement des politiques informatique, de marchés et d'immobilier, c'est le bon niveau pour bénéficier d'économies d'échelle tout en restant à proximité des problématiques « terrain ». L'Ile de France présente la spécificité d'avoir un périmètre de Certi identique à celui de la région administrative, ce qui explique sa première expression de positionnement sur un périmètre calé sur la région administrative.

Réponse de la mission : Le rapport a bien noté que le choix de la région CERTI pour la mise en place du C2R comme échelon de mutualisation et de pilotage est fondé sur la volonté de ne pas créer de structure nouvelle dans le réseau (cf. & 193). Cela ne remet pas en cause les réserves exprimées par la mission sur la solution représentée par le C2R : il s'agit d'un échelon doté d'un conseil d'administration, ce qui ne facilitera pas son rôle de pilotage, et d'un échelon dont le périmètre est calqué sur celui de l'informatique et non fondé sur une évaluation du niveau optimal de pilotage.

§ 196 : La troisième solution envisagée par l'Igas, des directeurs régionaux qui négocient les contrats pluriannuels avec les Caf, évaluent les directeurs départementaux et fixent leurs primes est, de fait, très proche, des missions que remplissent actuellement les directeurs évaluateurs nationaux qui ont en charge, chacun, un portefeuille régional de Caf.

§ 197 et § 198 : Enfin, le scénario estimé « plus ambitieux », celle d'une caisse régionale dans chaque région administrative, présente ainsi que le souligne la mission elle-même des difficultés encore plus importantes que le processus de départementalisation actuellement en cours. Il se heurterait à des réticences des conseils d'administration encore plus fortes que pour la départementalisation et poserait des problèmes d'articulation avec les conseils généraux. Il semble donc peu réaliste à court terme, et en tout état de cause dans le cadre de la prochaine Cog.

7. RECOMMANDATION N° 8

§ 199 et § 200. Comme indiqué plus haut, la mise en place d'une coordination unifiée par une fonction, voire une structure dédiée l'animation de la démarche processus de façon à couvrir l'ensemble des familles de risques et la désignation de pilotes de processus pour l'ensemble des domaines de gestion seront étudiées.

Pour être pleinement comprise, appropriée et mise en œuvre, la politique de maîtrise des risques doit être replacée au sein de l'activité de gestion des prestations légales, de l'action sociale et des fonctions de supports. L'objectif est de placer la maîtrise des risques suffisamment en amont pour anticiper au maximum les sécurisations nécessaires et les intégrer dès la conception d'un nouveau processus, notamment lors de la mise en œuvre d'une procédure dématérialisée et lors de l'implantation de nouvelles mesures.

8. RECOMMANDATION N° 9

§ 201. Le renforcement du pilotage de la restructuration du réseau (départementalisation, mutualisation, pilotage régionalisé) par la caisse nationale constitue une préoccupation de la direction générale de la Cnaf.

9. RECOMMANDATION N° 10

§ 204. La DSI est prête à apporter toute la collaboration nécessaire à la réalisation de l'audit de la fonction informatique préconisée. Elle est très sensible à ce que celle-ci ne soit engagée qu'une fois passée la montée en charge du Rsa qui sera effectivement très consommatrice de ses ressources et disponibilités.

Réponse de la mission : La mission prend acte de l'accord de la CNAF sur la réalisation d'un audit de la fonction informatique une fois passée la montée en charge du RSA.

10. RECOMMANDATION N° 11

§ 205. Les trois précédentes générations de contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion ont permis de parvenir à une meilleure maîtrise de la démarche objectifs/résultats portée par le dispositif contractuel entre la Cnaf et les Caf. La fonction du contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion va désormais au-delà du seul outil de contractualisation entre l'organisme national et les caisses. Il est devenu un instrument de management interne des organismes locaux pour définir des axes de progrès, améliorer leur fonctionnement, garantir la cohérence de l'action locale, mobiliser les acteurs sur la réalisation des objectifs.

L'objectif serait, à partir des enseignements tirés des précédentes générations de contrats, de renforcer l'efficacité du dispositif par :

- un dialogue sur les objectifs du contrat entre la Cnaf et chaque Caf plus en amont dans la procédure de sa mise au point ;
- l'allègement et la mise en cohérence des documents à produire grâce à l'établissement d'un schéma directeur territorialisé des politiques et du service se substituant aux différentes annexes associées aux contrats antérieurs ;
- un suivi des objectifs fixés par le contrat qui constituerait un élément déterminant de l'évaluation des dirigeants des organismes.

11. RECOMMANDATION N° 12

§ 206 à § 208. La remise à plat de la politique de maîtrise des risques qui est en cours conduira à revoir la nature et les modalités des indicateurs de maîtrise des risques.

La Cnaf envisage de substituer à l'indicateur actuel de maîtrise des risques un indicateur de mesure de la qualité sur la base :

- d'une part d'un contrôle d'échantillon, indicateur intégrant les indus et les rappels ; l'évaluation pourra être déclinée par prestations selon des techniques de redressements statistiques.
- d'autre part en mesurant la qualité des données servant au calcul des prestations selon qu'elles sont ou non authentifiées ou contrôlées.

Ces projets doivent être accompagnés par un prestataire extérieur recruté en vue d'aider la CNAF à compléter le diagnostic du dispositif de MDR et à concevoir un nouveau dispositif répondant aux observations diverses dont le dispositif actuel a été l'objet.

12. RECOMMANDATION N° 13

§ 209. La réflexion en cours vise à maintenir le principe d'un socle national en y intégrant des objectifs d'action sociale.

13. RECOMMANDATION N° 14

§ 210 à § 213. Les recommandations sur la modernisation des procédures sont en adéquation avec les propositions de la Cnaf à la tutelle et les réflexions en cours sur le contenu de la prochaine Cog.

Le rapport exprime cependant une réserve sur le projet de création d'un référentiel des logements, liée à la charge de travail présumée plus qu'au principe lui-même.

Si la construction du référentiel des logements devrait s'appuyer le plus possible sur des données externes, en provenance du Ministère des Finances, et que la branche devra actualiser, le coût et les charges de cette opération ne doivent effectivement pas être sous-estimés. Les enjeux d'un tel référentiel sont cependant considérables sur le triple plan de la productivité, de la sécurisation et de la simplification, compte-tenu des 6,5 millions de bénéficiaires et des 2,4 millions de nouvelles demandes gérées par an.

La branche approfondira donc sa réflexion sur sa capacité à réaliser sa mise en œuvre au regard des autres objectifs fixés à la branche sur la prochaine période.

Réponse de la mission : Concernant le répertoire national des logements, les réserves de la mission ne portent pas seulement sur la charge de travail liée à ce projet mais aussi sur son principe même, c'est-à-dire sur la pertinence de confier ce projet stratégique à la branche famille

14. RECOMMANDATION N° 15

§ 214. La Cnaf étudie les possibilités d'étendre à l'action sociale les travaux en matière de simplification et modernisation des procédures.

15. RECOMMANDATION N° 16

§ 215 à § 222. La réduction des écarts de coût entre les caisses et l'importance des gains de productivité seront sans nul doute réaffirmées dans la prochaine Cog. Néanmoins, la Cnaf exprime des réserves sur les modalités utilisées pour établir les différents scénarios. Elles s'appuient en effet sur un raisonnement théorique ne prenant pas en compte l'effet taille qui est un facteur essentiel pour objectiver la performance économique des caisses.

L'impact de l'effet taille est évalué à 0,75 M€ : il s'agit des dépenses obligatoires pour une caisse même si elle ne gère pas d'allocataires. Ces dépenses recouvrent notamment l'existence d'une direction, d'une agence comptable et d'un conseil d'administration.

Le nombre d'agents indispensables pour faire « marcher » une caisse est ainsi de 7 agents par caisse et ce indépendamment de la taille et donc du nombre d'allocataires.

Comme nous l'avons indiqué dans la réponse au § 137 l'impact de ces charges fixes est de 25 euros par allocataire pour une caisse de 30 000 allocataires et de 2,5 euros pour une caisse de 300 000 allocataires.

Au niveau des effectifs, une caisse de 30 000 allocataires a au maximum 70 agents en gestion administrative, le poids des charges fixes est donc de 10 % alors qu'elle représente au maximum 1 % pour les caisses de 300 000 allocataires. Les scénarios bâtis sur des hypothèses qui n'intègrent pas cette dimension ne sont donc pas applicables.

Réponse de la mission : Les réserves exprimées par la CNAF sur les scénarios d'alignement de la productivité des caisses portent sur l'effet taille, qui « défavorise » les petites caisses du fait de leurs charges fixes, et affaiblirait ainsi le réalisme des simulations d'alignement de la productivité réalisées par la mission. Loin de négliger cet argument, la mission en a tenu compte en identifiant, avec précision dans le rapport, les restructurations qui doivent permettre de réduire les déséconomies d'échelle des petites caisses : mutualisations, fusion des caisses infra-départementales principalement.

L'argument portant sur l'« effet-taille » paraît d'autant moins pertinent à la mission qu'il est contredit par le scénario « médian » présenté dans le rapport. En effet, le scénario 3 aligne la productivité des 123 caisses sur la productivité moyenne des dix caisses conciliant le mieux une haute qualité de service et une forte productivité. Or, ces dix caisses sont en majorité des caisses de taille moyenne ou petite : Armentières, Rodez, Dieppe, Bayonne, Albi, Dunkerque comptent de 30 000 à 50 000 allocataires. Il n'est donc pas possible de soutenir que l'alignement de la productivité du réseau sur ces caisses de référence, permettant de dégager 1471 ETP, soit un objectif irréaliste pour la branche. L'effet-taille ne rend pas compte de la plus grande partie des différences de productivité entre caisses.

16. RECOMMANDATION N° 17

§ 223. Comme indiqué au § 143, la Cnaf est totalement d'accord avec la mission sur le report indispensable d'une partie des excédents en fin de Cog afin d'éviter une rupture des règles tous les 4 ans.

17. RECOMMANDATION N° 18

§ 226. A noter qu'afin de permettre un raisonnement sur des éléments de même nature, l'ensemble des charges (Rsa notamment) et des économies ont été chiffrés sur les seuls coûts directs c'est-à-dire sans tenir compte des charges de structure. L'économie sur la réforme ressources est, dans ce cadre, de 25,56 M€ et non de 32 M€ ce qui correspond bien aux 518 emplois évoqués par la mission.

Réponse de la mission : La mission a repris le chiffrage par la CNAF de l'allègement des charges de gestion lié au transfert de données fiscales, *a priori*. Ce chiffrage, qui inclut charges directes et indirectes, est bien de 32 millions d'euros.

§ 229 à 232 Les groupes de travail Cnaf/Caf de la période 2005 à 2008 ont permis de préciser les contours d'une présentation autour de programmes et de missions liées à une démarche Lolf. Cette présentation qui modifie en profondeur les démarches locales et nationales (afin de mettre en

synergie action sociale et prestations familiales) sera insérée dans les documents de la prochaine Cog.

L'insertion de la gestion de l'action sociale dans un budget unique a déjà été largement engagée lors de la création des budgets uniques de gestion BUG (transfert des personnels de gestion des prestations au Fnga) lors de la Cog 2001/2004. La poursuite de cette démarche d'unification du suivi des personnels peut se faire dans le respect des contours du Fnas et du Fnga actuels -auxquels les Conseils d'administration sont attachés- en refondant les lignes correspondantes du Fnas. Cette refonte permettrait un suivi unifié et centralisé des effectifs au niveau national puisque les lignes budgétaires Fnga et Fnas seraient complètement harmonisées (les lignes Fnas se calant sur la configuration actuelle des lignes Fnga).

L'accélération du désengagement des gestions directes ne dépend pas de la seule branche famille. Sauf à imaginer une fermeture de structures dommageable pour la bonne couverture de besoins sociaux légitimes, la coopération des collectivités locales est indispensable. Cette dernière pourrait être favorisée par l'existence d'un fonds national de désengagement des gestions directes permettant d'amortir, sur une durée limitée, le surcoût des transferts vers les finances locales.

La mutualisation de la gestion des prestations de service et de leur contrôle sur place est effectivement une piste prometteuse garantissant une bonne allocation des ressources dans le réseau et un renforcement de l'efficacité de gestion. La création de réseaux inter-Caf de gestion des prestations de service serait un atout pour tous les organismes qui peinent à atteindre la taille critique pour gérer correctement des dispositifs complexes, dans un contexte où les erreurs de gestion ne sont plus permises. Cette démarche sera engagée et pilotée dès le début de la prochaine Cog.

La mutualisation des contrôles sur place évoquée dans la précédente Cog ne pouvait être envisagée qu'après une redéfinition complète de ces derniers (ce qui a été fait) et la création d'une structure de pilotage national (qui existe maintenant).

Réponse de la mission : s'agissant des gestions directes, s'il est admis que les désengagements doivent bénéficier de mesures d'accompagnement, il n'en demeure pas moins que l'impulsion et la mise en œuvre ne peut venir que de la seule branche accompagnée par ses tutelles.

18. RECOMMANDATION N° 19

§ 233 à 239. La Cnaf considère que les nouveaux bénéficiaires du Rsa s'adresseront à la Caf pour faire valoir leurs droits au Rsa. D'une part parce que les 1,1 million d'allocataires déjà connus dans les fichiers des caisses et qui bénéficieront du Rsa chapeau s'adresseront naturellement à l'organisme qui leur verse déjà des prestations. D'autre part parce que les nouveaux allocataires ne sont pas, à l'heure actuelle, des interlocuteurs des CCAS et qu'eux aussi s'adresseront à l'organisme qui leur versera ensuite le différentiel. De plus, l'expérience montre que dans le cas d'une instruction par la Caf, le délai d'ouverture des droits et du 1^{er} paiement est réduit de manière conséquente (environ 15 jours pour les caisses instruisant actuellement le Rmi). En conséquence, on peut estimer qu'un faible pourcentage d'usagers s'adressera aux autres instructeurs surtout en rythme de croisière.

La Cnaf ne peut que souscrire à la nécessité de prendre en compte la charge de travail supplémentaire représentée par le Rsa pour fixer l'évolution prévisionnelle des effectifs.

§239. Il est exact que l'objectif de certification devrait également entraîner un surcroît de charge de travail avec plusieurs projets d'ampleur :

- Rnb/Rnp/Rncps,

- E3c,
- Gestion sécurisée des flux financiers et Swiftnet,
- Refonte de l'Avpf,
- Renforcement de l'audit,
- Déploiement du projet Gestion Des Biens,
- Poursuivre la mise en place des interfaces entre applications (notamment entre Sias et Magic, Gdb et Magic),
- Refonte de la maîtrise des risques (y compris en action sociale) avec des impacts très lourds sur les outils,
- Optimisation des échanges avec l'Unedic, la Cnamts, la Cnsa et les Mdp, le ministère de l'intérieur (titres de séjour).
- Eventuellement, Référentiel National des Logements.

Réponse de la mission : Comme la CNAF, la mission considère que la part de l'instruction du RSA prise en charge par les CAF sera prépondérante par rapport à celle des autres acteurs institutionnels. Toutefois, la mission estime qu'il n'est pas possible de prendre pour hypothèse que cette part sera de 100%, comme cela a été fait pour le chiffrage par la branche famille des moyens nécessaires à la gestion du RSA.

19. RECOMMANDATION N° 20

§ 240 à 243. La Cnaf ne peut que souscrire à la nécessité d'accompagner la mise en œuvre du Rsa par l'anticipation des recrutements et un effort de formation.

Elle regrette d'ailleurs les délais intervenus pour expertiser l'évaluation des moyens nécessaires qu'elle a réalisée depuis plusieurs mois.

20. RECOMMANDATION N° 21

§244 à § 246. L'anticipation des opérations de départementalisation doit, entre autres, prendre en considération la capacité du Système d'information à apporter d'éventuelles réponses adaptées aux opérations de fusion de bases ou de mise à niveau spécifique de certains applicatifs (Sias, Magic, GRH, ...). A l'instar des autres branches qui ont été confrontées à cette même problématique de départementalisation avant les Caf, les adaptations nécessaires seront vraisemblablement importantes. En fonction des priorités actuellement "déclarées" sur le système d'information (Rsa, RNB, certification, maîtrise des risques, ...), des arbitrages seront éventuellement à réaliser à court terme.

La signature d'un Cpog commun aux caisses d'un même département est une suggestion intéressante, mais peut-être pas praticable dans tous les cas, notamment pour des raisons de délais. Quoiqu'il en soit, des dispositions communes devront figurer dans les Cpog des caisses infra-départementales.

21. RECOMMANDATION N° 22 ET 23

§ 247 à 249. : Les éléments d'économies pris en compte par la mission sont les économies qui peuvent être dégagées à terme et non sur la durée de la Cog 2009-2012, le terme en question étant très souvent 10 ans pour tenir compte des redéploiements potentiels et des départs en retraite.

Par exemple, le rapport éditique concluait sur une économie potentielle de 21,4 M€ à terme mais sur une économie ramenée à 13,7 M€ fin 2010 à partir du moment où la généralisation était

terminée fin 2007. Le retard pris dans la mise en œuvre ne permet pas d'escompter des retours d'efficacité avant le 2^{ème} semestre 2011 à partir du moment où la généralisation est opérée dès la fin de l'opération de montée en charge du Rsa qui va mobiliser toutes les énergies sur une grande partie de l'année 2009. Seulement une partie des économies citées par le rapport pourront être dégagées même si la Cnaf est d'accord sur le principe de dynamiser la généralisation des mutualisations porteuses d'efficacité.

Il convient également de tenir compte de pré requis indispensables pour réussir une opération de mutualisation : harmonisation des procédures, diagnostic Rh, mise en oeuvre de l'ensemble des outils. Ces actions prennent un certain temps ce qui explique les délais nécessaires à la généralisation d'une part et à la constatation de gains significatifs d'autre part.

Enfin, et l'écart est flagrant pour la fonction numérisation, il ne faut pas inclure les coûts indirects dans les économies potentielles car les charges ont été évaluées sur les seuls coûts directs et les économies ne sont pas cumulatives entre les différents axes de mutualisation pour les fonctions supports.

Les objectifs de ces mutualisations sont bien compris comme étant la recherche d'un intérêt économique (productivité), l'amélioration de la qualité de service (meilleure formation du personnel) et la sécurisation des processus (continuité du service).

L'objectif économique en termes de productivité, pour être priorisé et souhaité comme immédiat, peut ne pas être atteint immédiatement après la mutualisation d'une fonction, compte tenu des impératifs de gestion des ressources humaines et du statut des personnels des organismes de sécurité sociale (garantie de l'emploi, pas de mobilité forcée,...).

Les économies potentielles réalisables en cas de généralisation totale de la mutualisation dans les six domaines identifiés sont estimées à hauteur d'un montant allant de 76,8 à 86,8 M €. Les expérimentations permettront d'affiner ces approches financières.

Une forte adhésion des directions des Caf reste à rechercher, nonobstant l'alourdissement des charges de travail des Caf et la prise en charge du Rsa en 2009. La Cog 2009 – 2012 devrait porter fortement le déploiement des mutualisations dès 2009. Il sera proposé de mettre en place des incitations financières dans la rémunération des directeurs (part variable), voire dans l'intéressement.

Réponse de la mission : La mission note la volonté de la CNAF de porter fortement le déploiement des mutualisations dès 2009 dans le cadre de la COG.

22. RECOMMANDATION N° 24

Sans exclure d'autres mutualisations, il serait sans doute préférable de donner la priorité à celles pour lesquelles les études ont déjà été conduites. La fonction gestion de patrimoine sera cependant étudiée courant 2009, la commission d'administration générale du 25 novembre 2008 ayant confirmé la commande.

23. RECOMMANDATION N° 25

§ 253 à 261. La logique de mission s'inspirant de l'architecture de la Lolf ne s'oppose pas au maintien de deux fonds nationaux (Fnpf et Fnas). La présentation en missions a pour objectif d'appréhender globalement les différents secteurs d'interventions dans un souci de meilleure gestion et de plus grande cohérence. Ainsi, la disposition insérée au Plfss pour 2009 qui consiste à augmenter de 10 % le montant de la Paje pour les familles travaillant sur des horaires atypiques

n'est pas suffisante en elle-même. La seule solvabilisation des familles ne permet pas de développer le service correspondant.

Du reste, lorsque la mission évoque la possibilité de regrouper au sein d'un même budget subdivisé en missions les financements mobilisés par la branche Famille, elle souligne la difficulté que soulèverait le regroupement de fonds évaluatifs et limitatifs.

Outre ces difficultés, il conviendra de veiller à l'équilibre entre les différentes actions considérées par la branche Famille et sa tutelle comme prioritaire. Or, cette démarche sous tend la nécessité d'avoir une multiplicité de règles de gestion complexes à mettre en œuvre.

C'est probablement la raison pour laquelle, une fois exprimé ce constat, la mission ne formule pas de recommandation sur ce point particulier mais se borne à proposer une révision du socle national de services intégrant des objectifs relatifs à l'action sociale.

La Cnaf partage ce constat.

24. RECOMMANDATION N° 26

§ 265 à § 268. Il est d'ores et déjà prévu de lancer l'expérimentation d'une convention territoriale globale.

25. RECOMMANDATION N° 27

§ 269 à § 271. La Cnaf partage le constat dressé par la mission Igas quant aux risques que présenterait la détermination d'une enveloppe limitative incluant l'ensemble des prestations de service par caisse. Si cette option semble présenter un intérêt en matière de maîtrise financière du Fnas, la globalisation financière qu'elle implique se traduit mécaniquement par l'impossibilité pour la Cnaf de piloter les actions mises en place sans aucune visibilité et leviers d'action. C'est en ce sens que la Cnaf a retenu le principe de non fongibilité entre les enveloppes « enfance » et « jeunesse ». La fongibilité présentait le mérite de la simplicité mais aussi le risque que les crédits de l'enveloppe « jeunesse » soient intégralement transférés sur le secteur de la petite enfance.

Un travail de simplification des prestations de service répondrait mieux aux objectifs poursuivis tout en respectant la nécessaire maîtrise financière.

S'agissant du secteur de la petite enfance (soit 52 % des crédits inscrits au Fnas), la fonction d'autorité régulatrice de la branche Famille suppose qu'elle soit en capacité d'avoir une bonne lisibilité des actions déjà conduites. Si la fongibilité n'est pas régulée nationalement, cela pourrait nuire à des engagements considérés par la branche Famille et sa tutelle comme prioritaires.

§274 à §276 Comme le souligne la mission, le développement de la garde d'enfant (Dge) pourrait nécessiter que les compétences des Caf et des collectivités territoriales soient redéfinies.

Toutefois, la mission n'émet aucune recommandation sur ce sujet alors même que, en informant les familles, en finançant les modes d'accueil et en réalisant des diagnostics locaux, la branche Famille dispose d'un statut spécifique permettant de tenir le rôle d'autorité régulatrice sur le secteur de la petite enfance.

Les expérimentations sur l'offre de service petite enfance (Ospe) conduites par cinquante-deux Caf ainsi que la généralisation début 2009, du site Internet www.mon-enfant.fr en constitue des illustrations.

Réponse de la mission : la mission était bien consciente de la volonté de la branche de jouer le rôle de chef de file en matière de petite enfance mais une telle évolution ne relève pas des dispositions d'une convention d'objectifs et de gestion mais du législateur.

§277 et 278. Le pilotage national du désengagement des gestions directes serait effectivement facilité par une révision de l'arrêté programme relatif à l'action sociale des Caf.

La création d'une mission d'appui à la Caisse nationale suppose un renforcement des moyens de l'établissement public.

En application de la lettre circulaire Cnaf n° 2006-037 relative à la médiation familiale selon laquelle « *conformément aux engagements institutionnels, les Caf ne peuvent pas ouvrir de nouveaux services en gestion directe* », une huitaine de Caf ont soit transféré la gestion de leur service à des associations, soit annulé la création d'un service alors même que des professionnelles étaient formées¹³⁷.

S'agissant de la médiation familiale, aucun service en gestion directe n'a été ouvert après 2006. Les services qui ont été maintenus ont été ouverts antérieurement à cette date. Les Caf qui avaient fait ce choix avaient souhaité compléter la palette de leurs interventions sociales par une offre de médiation familiale intervenant en complémentarité des autres métiers de la Caf.

Ces services apportent une expertise et une « plus-value » spécifiques pour :

- accroître la connaissance de l'institution sur les évolutions des familles (changements dans les rôles parentaux, liens parents/enfants, origine des conflits familiaux, conditions et effets de la résidence alternée etc.) ;
- expérimenter de nouvelles offres avant d'envisager une éventuelle généralisation (mobilisation de la médiation familiale en cas d'impayés de pensions alimentaires, liens avec l'allocation de soutien familiale, etc.) ;
- assurer une fonction d'observatoire et de recherche, dans le domaine de l'évaluation par exemple. La mobilisation des médiatrices familiales des Caf, qui ont recueilli systématiquement depuis 2005 un certain nombre de données, a permis à la branche Famille de tracer un portrait fin des familles accueillies, de donner de la lisibilité au travail des professionnels et d'apprécier les effets des processus sur les bénéficiaires.

26. RECOMMANDATION N° 28

§ 279 et § 280. La Cnaf partage la recommandation de la mission concernant les méthodes d'évaluation des centres sociaux. Elle prévoit de renforcer la lisibilité et l'analyse des actions de ces équipements en se dotant d'outils de suivi et d'observation (observatoire et indicateurs nationaux).

Elle confirme la nécessité de renforcer les partenariats financiers avec les collectivités territoriales et de développer un partenariat de projet avec l'ensemble des partenaires en s'appuyant sur un diagnostic adapté aux besoins des habitants du territoire concerné.

¹³⁷ Tel est notamment le cas des Caf de Bourges et de Lille. De son côté la Caf de Toulouse a affecté son poste de médiatrice familiale à l'animation du dispositif départemental de coordination.

27. RECOMMANDATION N° 29

§ 281 et § 284. Un bilan par la Cnaf, de la réforme de l'aide au domicile des familles, adoptée en 2006 et mis en œuvre à partir de 2007, est prévu au cours du premier trimestre 2009.

La Cnaf partage la nécessité de recentrer cette prestation sur des problématiques familiales prioritaires comme l'accompagnement de familles vulnérables et le soutien à la parentalité.

28. RECOMMANDATION N° 30

§ 285 et § 287. La Cnaf partage l'analyse de la mission sur la nécessaire clarification en matière de contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas) ainsi que sur l'intégration des différents dispositifs au sein d'une instance de pilotage unique.

C'est le sens des propositions qui ont été présentées aux administrateurs à la commission d'action sociale du 18 novembre 2008, lesquelles prévoient notamment :

- De redéfinir le contenu de la prestation de service Clas pour renforcer le soutien aux enfants en difficulté et les liens entre familles et écoles. L'hypothèse d'un recentrage sur des publics ou des territoires spécifiques, sites politique de la ville, zones rurales etc., est actuellement à l'étude. Une réunion doit être organisée avec l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) pour expertiser l'hypothèse d'une meilleure articulation avec le programme de réussite éducative. Ce programme, qui vise à construire des « parcours individualisés », s'appuie largement sur les actions proposées par les Clas.
- De favoriser la synergie entre les différents dispositifs d'appui à la parentalité, à savoir la médiation familiale, les lieux d'accueil enfants-parents (Laep), les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement à la parentalité (Reaap) et les Clas, au sein d'une instance unique de pilotage.

Cette instance unique de pilotage permettrait de coordonner les financements et de mailler - au plus près des besoins des familles - l'ensemble des actions de soutien à la parentalité en :

- assurant une meilleure lisibilité des actions, notamment auprès du public ;
- mutualisant les pratiques, les temps d'informations ou de « formation » des professionnels et des bénévoles ;
- recherchant une harmonisation et une simplification des dispositifs et des mécanismes financiers (calendrier des appels à projet, identification des modes de financements à mobiliser selon les actions, etc.) ;
- créant des passerelles entre les différents dispositifs.

Il convient de noter que, dans le cadre de la mission sur la reconfiguration des missions de la direction générale de l'action sociale qui a été confiée à l'Igas, l'hypothèse d'un transfert de gestion des Reaap et des Clas à la branche Famille est actuellement à l'étude.

La Cnaf partage la recommandation d'évaluer les expérimentations menées par un certain nombre de départements ayant créé des comités départementaux d'accompagnement à la parentalité¹³⁸. Cette évaluation permettrait d'appuyer la généralisation des comités uniques de pilotage sur l'expérience des Caf qui se sont engagées, avec leurs partenaires, dans cette voie.

¹³⁸ Expérimentation engagée notamment dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, du Nord et des Pyrénées Atlantiques.

29. RECOMMANDATION N° 31

§ 288 à § 290. La Cnaf rappelle que la question de l'attribution des aides financière est un sujet sensible pour les conseils d'administration.

Elle confirme la nécessité d'un ciblage sur des aides par projet, qui pourrait être particulièrement utiles dans le cadre d'accompagnement de certain bénéficiaire du Rsa. De même elle atteste de l'intérêt pour les Caf de rechercher une mise en commun de ces aides financières au niveau local, afin d'avoir plus de visibilité sur la répartition des interventions entre les différents intervenants sociaux.

30. RECOMMANDATION N° 32

§ 291 et § 292. La Cnaf prévoit de créer un tronc commun national d'actions dans le domaine du logement, compte tenu des missions des Caf en matière d'aides au logement. Il s'agit bien de réaffirmer repositionnement des Caf quant à leur implication dans les actions centrées sur le maintien et l'amélioration des conditions de vie des familles dans leur logement et leur environnement.

Les Caf auront la possibilité d'une offre locale portant sur l'amélioration de la qualité de vie dans le logement et l'environnement (actions collectives avec les bailleurs, implication dans les dispositifs locaux).

31. RECOMMANDATION N° 33

§ 293. Les politiques publiques sont davantage conduites à un échelon décentralisé. Dans ce contexte, il importe d'engager une réflexion visant à clarifier les responsabilités et les compétences des différents acteurs. Cette clarification est d'autant plus nécessaire que l'inflation législative conduit à un empilement de dispositifs souvent peu articulés entre eux.

Une concertation entre la Cnaf, l'Etat et l'assemblée des départements de France est nécessaire pour veiller à la mise en place d'une offre globale de services relevant à la fois des prestations légales et de l'action sociale familiale. Le développement harmonisé et adapté de celle-ci suppose la mise en place d'une concertation préalable des acteurs et l'élaboration d'un diagnostic et d'un schéma départemental de services. A titre d'exemples, le secteur de la petite enfance et le revenu de solidarité active s'inscrivent pleinement dans cette approche.

S'agissant de la petite enfance, il importe que la branche Famille dispose des moyens lui permettant d'assurer la mise en oeuvre du développement de l'offre en garantissant une répartition équilibrée de cette offre sur les territoires et en se voyant reconnaître le rôle de chef de file de l'information des familles.

Ces éléments devraient pouvoir être inscrits dans une convention signée avec le conseil général. Celle-ci peut permettre de déterminer le ou les acteurs responsables de l'animation et du pilotage ainsi que les moyens financiers et humains permettant la mise en oeuvre des actions. Les politiques conduites ne peuvent que gagner en lisibilité, en cohérence et en efficacité en évitant doublons et redondances.

LES REPONSES RELATIVES AUX ANNEXES

§ 340 et § 341 : les éléments apportés dans la réponse au **§ 134** demeurent valables. La répartition des crédits garantit bien un effort de chaque organisme proportionnel à leur coût initial.

A titre d'illustration, lors de la notification des crédits de référence 2008 les efforts demandés, sur la base d'un GVT de 1,5%, sont les suivants :

- 2 caisses ont vu leurs ressources diminuer de plus de 4% soit avec le financement du Gvt positif un effort de productivité minimum de 5,5%
- 10 caisses ont vu leurs ressources diminuer entre 2 et 4 % soit un effort minimum de productivité de 3,5 %
- 24 caisses ont vu leurs ressources diminuer entre 1 et 2 % soit un effort minimum de productivité de 2,5 %
- 30 caisses ont vu leurs ressources diminuer entre 0,5 % et 1% soit un effort minimum de productivité de 2 %
- 22 caisses ont vu leurs ressources diminuer entre 0 et 0,5 % soit un effort minimum de productivité permettant le financement du GVT positif soit 1,5 %
- 11 caisses ont vu leurs ressources augmenter de 0 à 0,5 % soit un effort minimum de productivité de 1 %
- 10 caisses ont vu leurs ressources augmenter entre 0,5 et 1 % soit un effort minimum de productivité de 0,5 %
- 8 caisses ont vu leurs ressources augmenter entre 1 et 1,5 % soit globalement le financement du GVT positif
- enfin, 6 caisses ont vu leurs ressources augmenter de plus de 1,5 %

L'analyse de ces éléments montre clairement que 109 caisses sur 123 ont été tenues de faire des efforts de productivité dont la moitié de plus de 2% par an.

§ 401 : remarques du **(247)** à reprendre pour l'estimation des économies potentielles liées à la généralisation des mutualisations.

§ 405 : la réforme ressources a bien permis l'économie de 518 ETP mais les économies en coûts directs sont de 25,56 M€ (voir réponse **(226)**)

§ 406 : la mise en place du RNB, au-delà de la période de montée en charge qui a généré des charges ponctuelles très importantes (chiffrage en cours de finalisation) en 2008, ne sera en aucune manière une source de simplification dans la gestion des caisses à compter de 2009. Elle est cependant un facteur important dans la sécurisation et dans la maîtrise des risques ce qui était son premier objectif.

En termes de charge, la mise en place du RNB est une source de charges nouvelles dans les caisses pour plusieurs raisons :

- la demande de la Cour de séparer les équipes d'identification- immatriculation de celles de liquidation va nécessiter le redéploiement d'effectifs source, notamment dans le cadre de l'instruction et ouverture de droit au RSA, de charges supplémentaires
- les opérations d'affiliation, réaffiliation et modification d'état civil nécessiteront un recours systématique au RNB et à la certification du NIR ce qui alourdira considérablement ces opérations. Pour information, les caisses ont passé en 2007 :
 - 1 569 776 faits générateurs CRISTAL « affiliation »
 - 672 196 faits générateurs « réaffiliation »

- 6 681 054 faits générateurs « état civil »

Aucune économie n'est donc à attendre de la création du RNB même si la mesure n'est en aucune manière contestable.

§ 422 : l'instruction par les caisses du Rsa a déjà été abordée dans la réponse au § 238

§ 447) : idem § 401) et § 247

§ 518

§ 536 Il y a une inexactitude : la Psu couvre 66 % du coût de fonctionnement des structures dans la limite d'un prix plafonds en complément des participations familiales.

§ 518 Les mécanismes de fonctionnement de la Psu et de la Ps à 30 % sont relativement différents. La Psu prend en charge 66 % du prix de revient, dans la limite d'un plafond, **déduction faite des participations familiales**. Dans l'ancienne prestation, les participations des familles n'entraient pas dans le calcul de la prestation de service. La branche famille compense donc par la PSU, vis-à-vis de structures, la variation des participations familiales afin de garantir l'accès des familles modestes aux EAJE.

Par conséquent, le caractère inflationniste de la Psu doit être relativisé à l'aune de cette différence.

§ 536 Il y a une inexactitude : la Psu couvre 66 % du coût de fonctionnement des structures **dans la limite d'un prix plafond déduction faite des participations familiales (qui sont donc, par ce mécanisme, neutralisées pour le gestionnaire).**

PSU = (66% du prix de revient dans la limite du prix plafond – les participations familiales) x taux régime général

§544. En plus des diagnostics conduits localement, déjà existants, la Cnaf mettra en place début 2009, l'indicateur de mesure d'accueil du jeune enfant (Imaje).

Ce tableau sectoriel permettra d'identifier les besoins et l'offre d'accueil individuel et collectif existant. Ces données seront mobilisables de l'échelon communal à l'échelon national. Imaje constituera un outil d'aide à la décision, et participera à l'amélioration du pilotage des politiques d'action sociale mise en place par la branche Famille.

Afin d'optimiser le fonctionnement des commissions départementales d'accueil du jeune enfant (Cdaje), le rapport propose que les missions des Cdaje soient précisées.

Cette évolution devrait améliorer le fonctionnement des Cdaje déjà existante mais dont les travaux sont épisodiques ou mal structurés. Toutefois, cela risque de rester sans effet pour celles qui ne sont pas constituées ou sans véritable activité.

Il pourrait être envisageable de confier la présidence des Cdaje aux Caf et de préciser leurs missions. Cela permettrait parallèlement à la diffusion de cette instance une clarification de son rôle.

§ 602 à § 606 Les modalités de l'expérimentation de la Ctg ont été détaillées précédemment, il convient de rappeler que la Ctg constitue un cadre politique global de l'intervention des différents

acteurs sur un territoire. Dans ce cadre, la branche Famille peut mobiliser soit des prestations familiales soit des prestations de service.

De ce fait, il n'est pas véritablement possible de faire un parallèle entre la Ctg et les « enveloppes globales ».

Comme la mission le précise, la mise en place d'enveloppes globales limitatives doit s'accompagner d'une fongibilité entre les différents « secteurs » financés par l'action sociale des Caf.

La fongibilité si elle n'est pas régulée nationalement pourrait nuire à des engagements considérés par la branche Famille et sa tutelle comme prioritaire même s'ils représentent un engagement financier plus faible.

Par ailleurs, l'objectif d'optimisation du fonctionnement des établissements, largement encouragé par les prestations de service à l'acte (comme la Psu pour les établissements d'accueil du jeune enfant), pourrait être limité par l'existence « d'enveloppes globales » limitative. En effet, les gestionnaires ne seraient pas encouragés à optimiser leur fonctionnement, autrement dit à réaliser plus d'actes, puisqu'une fois dépassée la limite prévue, le financement n'est plus assuré.

Réponse de la mission : L'organisme dans sa réponse indique qu'il partage largement les recommandations formulées dans le rapport.