



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-104P

Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 liant l'Etat et la CNAF et perspectives pour la prochaine COG

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Abdelkrim KIOUR, Michel LAROQUE, Julien ROUSSELON

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2012 -

Synthèse

Une mission d'évaluation/perspectives de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en vue de son renouvellement a été menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), dans le cadre de son programme de travail annuel, de février à juin 2012.

La CNAF, établissement public administratif national, gère la branche Famille de la Sécurité sociale, avec le concours de 102 caisses d'allocations familiales et de structures informatiques régionales (8 centres tournés vers l'exploitation et 7 centres en charge du développement). Ses dépenses se sont élevées en 2011 à 77 Md€ de prestations familiales, de logement et de lutte contre la précarité versées à 11,4 millions de bénéficiaires et concernant plus de 30 millions de personnes. 34 000 agents participent à cette gestion.

1. La mise en œuvre générale de la COG

La COG 2009-2012 est en progrès, grâce à des priorités mieux définies, mais sa présentation et sa gestion peuvent encore être améliorées. Les relations contractuelles entre l'Etat et la CNAF pourraient être renforcées par le recours à des avenants. La gestion des contrats pluriannuels de gestion (CPG), conclus par la CNAF avec une centaine de caisses d'allocations familiales (CAF), pose la question de l'optimisation du réseau. Les principaux partenaires publics des CAF, notamment les conseils généraux, pourraient être mieux associés à la négociation et au suivi de la COG, dont la durée effective mériterait d'être allongée.

2. L'offre globale de service

Priorité de la COG, l'offre globale de service vise une approche unifiée de l'allocataire, en combinant prestations légales et interventions d'action sociale. Elle n'a émergé que lentement et devrait être généralisée dans le cadre de la prochaine convention. Les aides au logement pourraient être érigées en priorité conformément au rapport interministériel sur l'évaluation des aides personnelles au logement¹. La question de l'extension de l'action sociale de la branche Famille à l'ensemble des bénéficiaires des CAF doit être étudiée. Le recours à l'administration électronique, notamment dans le cadre de « mon-enfant.fr » et d'un nouveau logiciel de gestion du volet d'action sociale, devra être consolidé.

La qualité de service tend progressivement à s'améliorer, après une détérioration due à la crise économique et à la création du revenu de solidarité active, et devrait atteindre les objectifs, malgré une hétérogénéité entre CAF.

Le bilan de l'action sociale familiale est nuancé. Si l'objectif de création des places d'accueil de jeunes enfants donné à la CNAF est presque atteint, les créations nettes de réductions de place (notamment en écoles maternelles), sont limitées, posant la question des priorités de financement dans ce domaine, ce qui implique un arbitrage gouvernemental clair. En revanche, les relais assistants maternelles se sont bien développés.

Les autres domaines de l'action sociale mériteraient d'être mieux priorisés, compte tenu des prévisions budgétaires.

¹ IGAS RM 2012-054P

3. La performance de gestion

La difficile opération de départementalisation des CAF a été réalisée du point de vue juridique et comptable, à l'exception du département des Pyrénées-Atlantiques où subsistent deux CAF ; elle reste toutefois à achever dans la gestion quotidienne des nouveaux organismes. Des mutualisations de formes très diverses ont été développées ; leur multiplication soulève, à terme, la question des capacités de pilotage de la CNAF et de l'optimisation de la structure du réseau. Une rationalisation, dans le cadre des régions administratives, des interrégions informatiques ou de centres nationaux uniques, serait à rechercher. Une pluridépartementalisation pragmatique, qui concernerait en priorité les plus petites CAF par la recherche de l'atteinte d'une taille critique, serait de nature à renforcer l'efficacité par des mutualisations internes préservant la responsabilité des directeurs de CAF et par un enrichissement de la vision des caisses élargie à plusieurs départements partenaires.

L'allocation des ressources pourrait contribuer à ces évolutions par un meilleur paramétrage intégrant l'action sociale. La procédure budgétaire gagnerait à être simplifiée, mieux pilotée (tout en préservant des marges de manœuvre locales), et à être assortie de la mise en place d'une véritable comptabilité analytique. Les efforts de productivité devraient pouvoir se poursuivre, notamment par le non-remplacement d'une partie des départs, grâce aux progrès de la dématérialisation et des logiciels informatiques, l'amélioration du management qui devrait permettre de réduire les écarts entre caisses, la mutualisation et, le cas échéant, la pluridépartementalisation. Compte tenu des départs dans la branche, la mission estime qu'il est envisageable d'économiser 2 000 ETP sur les effectifs de la branche au cours de la prochaine COG (si sa durée est de 4 ans).

L'intéressement et l'évaluation des directeurs pourraient accorder un poids plus important aux enjeux de productivité et aux objectifs prioritaires de la COG. Une véritable direction des ressources humaines (RH) de la branche serait à mettre en place avec les outils nécessaires à un suivi unifié des RH.

La gestion immobilière pourrait être affinée et les préoccupations de développement durable encore mieux intégrées.

4. La maîtrise des risques

Les progrès accomplis dans les échanges informatisés d'information avec les partenaires devront se poursuivre, d'une part pour améliorer la productivité ainsi que la modernisation des relations avec les partenaires et les allocataires, d'autre part pour sécuriser les données entrantes et leur traitement.

L'organisation classique du contrôle reposant sur des contrôles informatiques sur place et des vérificateurs de l'agence comptable est en pleine évolution : une gestion par les processus est en construction ; de nouvelles techniques sont en développement grâce au datamining et aux boucles de qualité ; la lutte contre la fraude est prise au sérieux.

Au-delà, des progrès sont aussi possibles par une politique visant à terme le zéro défaut, établissant une norme d'effectif de contrôleurs sur place et remobilisant les CAF sur les orientations du contrôle en leur ménageant, à côté des directives nationales, un espace local de ciblage des contrôles.

Sont par ailleurs préconisées, une réunification de la gestion du recouvrement, aujourd'hui partagé entre le directeur et l'agent comptable, ainsi que l'unification des divers contentieux concernant les allocataires.

5. L'évolution du système d'information

Des progrès significatifs ont été réalisés avec le logiciel NIMS, navigateur intranet multiservices, qui, par l'utilisation des technologies WEB, va favoriser les relations dématérialisées avec les allocataires et les partenaires, avec le renforcement du système de pilotage et le développement de produits locaux de gestion.

Des limites restent à surmonter dans la gestion du dispositif et la structuration des équipes informatiques. La priorité est à mettre sur le développement des téléprocédures, de la dématérialisation et de la liquidation automatique des prestations. Les interfaces entre les systèmes d'information de la CNAF et de ses partenaires sont encore à renforcer, notamment par la mise au point d'un schéma directeur interbranche de la Sécurité sociale.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION GENERALE	13
I LA MISE EN ŒUVRE GENERALE DE LA COG PAR LA CNAF	15
1. LE CONTEXTE DANS LEQUEL SE SITUE LA CNAF	15
1. LA CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA COG 2009-2012 : UN DOCUMENT EN PROGRES, MAIS DONT LA COHERENCE MERITE ENCORE D'ETRE RENFORCEE	16
1.1. <i>Des objectifs maintenus, dans la continuité des COG précédentes, mais des priorités mieux définies</i>	16
1.1.1. Un effort de hiérarchisation des objectifs qui laisse néanmoins subsister des défauts de présentation	17
1.1.2. Le développement des partenariats.....	18
1.2. <i>Au-delà de quelques priorités, la COG ne porte qu'une ambition limitée</i>	19
1.2.1. Des objectifs reportés d'une COG à l'autre.....	19
1.2.2. La lente émergence d'une politique de maîtrise des risques	20
1.2.3. Un partage du suivi de la COG à mieux formaliser.....	20
1.3. <i>Une articulation de la COG à améliorer avec les contrats pluriannuels de gestion (CPG) des CAF et les autres structures de la branche</i>	21
1.4. <i>Des indicateurs plus ciblés concernant inégalement les articles de la COG</i>	21
2. LES AMELIORATIONS GENERALES PRECONISEES POUR LA CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA NOUVELLE COG	22
2.1. <i>Durée</i>	22
2.2. <i>Structure</i>	22
2.3. <i>Périmètre</i>	23
2.4. <i>Associer les principaux partenaires à la négociation et au suivi de la COG</i>	23
II L'OFFRE GLOBALE DE SERVICE	24
1. L'EMERGENCE LENTE D'UNE OFFRE GLOBALE DE SERVICE	25
1.1. <i>La démarche de l'offre globale de service mériterait d'être mieux structurée</i>	25
1.2. <i>L'émergence de l'offre globale de service se heurte à diverses difficultés</i>	26
1.3. <i>Les progrès en termes de simplification et d'administration électronique doivent être consolidés</i>	27
1.4. <i>Les aides au logement des bénéficiaires des CAF sont une préoccupation secondaire dans l'offre globale de service de la branche et pourraient faire l'objet d'une priorité</i>	28
1.5. <i>La question de l'extension de l'action sociale à l'ensemble des allocataires se pose dans ce cadre</i>	29
2. APRES UNE FORTE DEGRADATION DANS LE CONTEXTE DE CRISE ECONOMIQUE ET REFORMES REGLEMENTAIRES, UN RETOUR PROGRESSIF AUX OBJECTIFS DES INDICATEURS DE QUALITE DE SERVICE DE LA COG	29

2.1. Après une forte dégradation au démarrage de la COG 2009-2012, la qualité de service de la branche tend progressivement à s'améliorer	29
2.1.1. La crise économique a fortement pesé sur les charges du réseau	29
2.1.2. Plusieurs réformes réglementaires ont été mises en œuvre par le réseau durant la COG 2009-2012 : les exemples du RSA et des CCAPEX	30
2.1.3. La forte dégradation des indicateurs de service en 2009 tend à se résorber progressivement même si une forte hétérogénéité persiste entre caisses.....	31
2.2. Les mesures adoptées pour faire face aux charges ont reposé sur trois axes : les mutualisations, les hausses temporaires de main d'œuvre et les réductions de l'offre d'accueil32	
2.2.1. Les mutualisations se sont développées : l'exemple de l'atelier de régulation des charges (ARC)	32
2.2.2. La branche a bénéficié d'une hausse de ses effectifs	33
2.2.3. Les réductions de l'offre d'accueil ont concerné de nombreuses CAF	33
2.2.4. Une mauvaise anticipation de l'évolution de la cyclicité de la charge de travail	34
2.3. Afin d'assurer un meilleur suivi de la qualité de service, les indicateurs de la COG 2009-2012 mériteraient d'être complétés.....	34
3. UN BILAN NUANCE DE L' ACTION SOCIALE FAMILIALE	35
3.1. L'objectif global de création de 100 000 « places » devrait être presque atteint d'ici fin 2012 mais le bilan est en réalité plus nuancé en matière d'accueil collectif.....	35
3.2. Cet objectif chiffré d'accueil collectif n'est pas suffisamment articulé avec les évolutions de l'accueil en école maternelle ce qui soulève la question de la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant dans un cadre budgétaire contraint	36
3.3. Les autres domaines de la politique d'action sociale mériteraient d'être mieux structurés, plus lisibles et priorisés	38
3.3.1. Le désengagement des gestions directes apparaît de plus en plus complexe	38
3.3.2. La structuration d'une politique jeunesse de la branche avance très lentement	39
3.3.3. Les actions de soutien à la parentalité demeurent peu claires et mal pilotées	40
3.4. Les efforts de coordination des partenariats, à travers l'expérimentation de la convention territoriale globale, sont réels mais leur efficacité reste à démontrer	41
3.5. Le budget du FNAS devrait afficher d'ici fin 2012 une sous-consommation de l'ordre de 1,2 Md€ qui soulève des questions sur son mode de fonctionnement et ses perspectives d'évolution sur la prochaine COG.....	41
3.5.1. La sous-consommation des crédits FNAS serait de l'ordre de 1,2 Md€ d'ici fin 2012 41	
3.5.2. Malgré des efforts depuis 2006, un mode de fonctionnement qui soulève des interrogations	42
3.5.3. Les perspectives d'évolution du FNAS pour la prochaine COG.....	43
3.6. Le développement d'un nouvel outil informatique est nécessaire pour assurer un meilleur pilotage de la politique d'action sociale	44
III LA PERFORMANCE DE GESTION	45
1. LA GESTION DU RESEAU	45
1.1. La multiplication des mutualisations au sein du réseau.....	45
1.1.1. Terminologie et doctrine	45
1.1.2. Etat d'avancée des projets : les mutualisations nationales prévues dans la COG	47
1.1.3. Etat d'avancée des projets : les initiatives nationales hors COG.....	52
1.1.4. Etat d'avancée des projets : les mutualisations prévues dans la COG mais restées régionales.....	55
1.1.5. Etat d'avancée des projets : autres expérimentations en cours.....	59
1.1.6. Les angles morts de l'architecture institutionnelle des mutualisations.....	60

1.1.7. Les insuffisances dans l'analyse et le pilotage économique des mutualisations	61
1.1.8. Le risque d'un réseau rigidifié et déresponsabilisé.....	64
1.1.9. Vers une pause au profit d'un scénario de pluridépartementalisation / régionalisation ?.....	65
1.2. <i>La départementalisation, opération menée à bien sur laquelle il convient maintenant de capitaliser</i>	65
1.2.1. Une opération de grande ampleur.....	65
1.2.2. Une opération finalisée administrativement et techniquement.....	66
1.2.3. Des avantages institutionnels.....	67
1.2.4. De l'importance d'un bilan « à froid » consolidant la départementalisation.....	68
1.2.5. Le paradoxe du renforcement de l'hétérogénéité de la taille des caisses	69
1.2.6. La départementalisation, fin en elle-même ou une simple étape d'un processus plus ambitieux ?.....	70
2. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE.....	71
2.1. <i>Un mécanisme d'allocation de ressources au réseau à revisiter</i>	71
Clarté du système et visibilité donnée aux gestionnaires, des atouts à conserver	71
2.1.1. 71	
2.1.2. Un « forfait charges fixes » au calibrage ancien, possible levier de la pluridépartementalisation.....	72
2.1.3. Un paramétrage de l'allocation de ressources qui doit intégrer l'action sociale	73
2.1.4. Une pondération des allocataires à réactualiser, devant intégrer la question des flux.....	75
2.2. <i>Une procédure budgétaire à simplifier et un dialogue de gestion à renforcer</i>	78
2.2.1. Une hétérogénéité de la structure du budget des caisses à analyser	78
2.2.2. Un pilotage des dépenses de personnel devant préserver des marges de manœuvre locales en matière de rémunération	79
2.2.3. La question des excédents de ressources	79
2.3. <i>Un pilotage des effectifs en ligne avec la COG, mais à globaliser</i>	80
2.4. <i>Gisements d'économies</i>	84
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	86
3.1. <i>Des mécanismes d'incitation à rendre plus cohérents</i>	86
3.2. <i>Des avancées à parfaire en matière de GPEC</i>	89
3.2.1. Une connaissance de l'existant à structurer.....	89
3.2.2. Des leviers de préservation et d'optimisation des RH de la branche.....	93
4. LA GESTION IMMOBILIERE.....	95
4.1. <i>Comparaison interbranches et indicateurs disponibles</i>	95
4.2. <i>Une stratégie qui est jusqu'ici avant tout celle de l'UCANSS et qui doit être formalisée en intégrant les spécificités de la branche</i>	96
4.3. <i>Un suivi du volet environnemental du développement durable qui doit être plus intégré</i>	99
4.4. <i>Un pilotage économique en devenir</i>	101
IV LA MAITRISE DES RISQUES	102
1. DES PROGRES DANS LES ECHANGES INFORMATISES D'INFORMATION AVEC LES PARTENAIRES QU'IL CONVIENT DE POURSUIVRE	102
1.1. <i>Le répertoire national des bénéficiaires (RNB) et le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)</i>	103
1.2. <i>Déclarations de changement de coordonnées</i>	103
1.3. <i>Echanges d'information CNAF-DGFiP</i>	103

1.4. Echanges Pôle emploi-CNAF	104
1.5. Echanges CARSAT-CAF	105
1.6. Echanges CPAM-CAF	105
1.7. Echanges MDPH-CAF-CPAM	105
1.8. Conseil général et trésorerie départementale.....	105
1.9. CAF et bailleurs.....	105
1.10. Fournisseurs d'énergie	105
1.11. Echanges informatisés avec les allocataires.....	106
2. UNE MAITRISE TECHNIQUE DES RISQUES EN PLEIN DEVELOPPEMENT.....	106
2.1. D'une organisation classique, mais aux moyens et résultats hétérogènes.....	106
2.1.1. Une vérification sur pièces des données entrantes qui respecte l'objectif national.	107
2.1.2. Une vérification sur pièces par les agences comptables des données métiers révélant des pratiques variables	107
2.1.3. Un niveau de contrôles sur place hétérogène	108
2.1.4. Des résultats des contrôles de prestations avec intervention humaine qui montrent la nécessité de renforcer la qualité du travail de liquidation.....	110
2.2. ... A une organisation nationale selon des techniques qui se veulent plus scientifiques et volontaires, mais peuvent démobiliser les acteurs locaux.....	111
2.2.1. Une gestion par les processus en construction	111
2.2.2. Un datamining en déploiement.....	112
2.2.3. Une opération de reliquidation qui confirme la nécessité de renforcer la qualité ...	114
2.2.4. Des boucles qualité à développer encore.....	115
2.2.5. Une lutte contre la fraude prise au sérieux	115
2.3. Une gestion des indus et du recouvrement qui peut encore s'améliorer	117
2.3.1. Des enquêtes sur les indus	117
2.3.2. Traitement des indus, rappels et fraudes	118
2.3.3. Recouvrement amiable et contentieux, sanctions, contraintes	118
2.3.4. Contentieux.....	119
2.4. Un contrôle de gestion et une analyse financière qui restent à construire.....	119
3. DES MOYENS NATIONAUX D'AUDIT ET EVALUATION EN EXPANSION	120
4. DES INDICATEURS QUI PEUVENT ETRE AMELIORES	120
5. DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT IMPARFAITEMENT TENUS	121
V L'EVOLUTION DU SYSTEME D'INFORMATION.....	123
1. DES PROGRES SIGNIFICATIFS ONT ETE REALISES	123
1.1. La réussite de NIMS.....	123
1.2. Le développement de produits locaux.....	123
1.3. Le renforcement du système de pilotage.....	124
2. DES LIMITES A SURMONTER DANS LE CADRE DE LA PROCHAINE COG	124
2.1. Des éléments de pilotage et de gestion encore à améliorer.....	124
2.2. Une structuration des équipes informatiques à mieux organiser	126
2.3. Des téléprocédures à généraliser pour améliorer la productivité.....	127
2.4. Une unification des filières à engager.....	127
2.5. Un renforcement dans la mesure des possibilités des outils complémentaires pour les besoins des CAF et les liaisons entre les CAF et leurs partenaires	128

CONCLUSION GENERALE	129
LISTE DES RECOMMANDATIONS	131
REPONSE DE LA CNAF	137
REPONSE DE LA DSS	139
REPONSE DE LA DGCS.....	167
OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS.....	171
OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPONSE DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES.....	171
OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPONSE DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE	177
OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE.....	179
LETTRE DE MISSION DES MINISTRES COMPLEMENTAIRE AU PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'IGAS	180

Introduction générale

- [1] Dans le cadre du programme de travail pour 2012 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), une mission d'évaluation/perspectives de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 entre la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'Etat a été menée de février à juin 2012 par MM. Michel Laroque, Abdelkrim Kiour et Julien Rousselon, membres de l'IGAS. M. Maurice-Pierre Planel a participé à la mission jusqu'au mois de mai avant d'être appelé à d'autres fonctions.
- [2] L'article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale organise, en effet, la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale, comportant des engagements réciproques, déterminant 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 pour chacun des signataires. Elles prévoient le cas échéant les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs. L'IGAS a, depuis plusieurs années, inscrit dans son programme de travail l'évaluation de ces COG dans l'année qui précède leur renouvellement afin d'en dresser le bilan et de dégager des recommandations susceptibles d'être prises en compte dans la COG suivante.
- [3] Dans ce cadre, la mission a rencontré les administrations centrales contribuant à la tutelle de la CNAF (direction de la Sécurité sociale, direction générale de la cohésion sociale, direction du budget), la délégation nationale à la lutte contre la fraude et la direction générale de la CNAF, qui lui ont fait part de leurs préoccupations. Elle a procédé par entretiens avec les directions de la CNAF et les équipes de six CAF (Hérault, Morbihan, Nord, Paris, Seine-Maritime, Somme), du C2R² de Sophia-Antipolis, du CNEDI³ et du CERTI⁴ d'Ile-de-France, du CERTI de Valenciennes. Une documentation abondante a été recueillie à l'occasion de ces entretiens et exploitée par la mission. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.
- [4] Compte tenu de l'étendue du champ, de l'existence d'autres rapports, notamment les travaux récents menés sur l'informatique de la CNAF par la Cour des comptes et des demandes des partenaires de la COG, la mission s'est plus centrée sur certaines parties que d'autres, ce qui explique l'inégalité des développements. Le rapport ne vise donc pas à l'exhaustivité, la CNAF présentant elle-même un bilan détaillé de la COG 2009-2012, mais met l'accent sur les aspects qui lui paraissent les plus importants pour la préparation de la prochaine COG. A partir d'une analyse de la mise en œuvre de la COG, il dégage ainsi des recommandations dont la liste récapitulative figure à la fin du présent rapport.
- [5] Le rapport est structuré en cinq parties thématiques, comprenant chacune les recommandations liées à ce thème, et une conclusion générale reprenant certaines recommandations transversales :
- I La mise en œuvre de la COG
 - II L'offre globale de service
 - III La performance de gestion
 - IV La maîtrise des risques
 - V L'évolution du système d'information
 - VI Conclusion générale

² Centre régional de ressources.

³ Centre national d'études et de développement informatique.

⁴ Centre régional de traitement de l'information.

I La mise en œuvre générale de la COG par la CNAF

- [6] Cette première partie, après un rappel du contexte dans lequel se situe la CNAF, présente la mise en œuvre générale de la COG entre l'Etat et la CNAF, avant son approfondissement thématique dans les parties suivantes.
- [7] La COG 2009-2012 a marqué un progrès en termes de hiérarchisation des priorités, mais la cohérence du document mérite encore d'être renforcée. Des améliorations générales pourraient donc être apportées dans le cadre de la prochaine convention.

1. LE CONTEXTE DANS LEQUEL SE SITUE LA CNAF

- [8] La CNAF, établissement public administratif national, gère avec le concours des caisses d'allocations familiales, organismes de droit privé soumis au code de la Sécurité sociale, et de structures informatiques régionales (8 CERTI et 7 CNEDI) la branche Famille de la Sécurité sociale. Ses dépenses se sont élevées en 2011, à 77 Md€ de prestations se répartissant en prestations directes aux familles, prestations de logement et prestations de lutte contre la précarité, versées à 11,4 millions de bénéficiaires.

Tableau 1 : La branche Famille, prestations servies et allocataires

Prestations servies par la branche Famille	Dépenses centralisées par la CNAF en millions	Bénéficiaires de prestations des CAF en milliers
Prestations en faveur des familles (allocations familiales, prestations d'accueil du jeune enfant...)	44 152	6 711
Prestations en faveur du logement (Allocation de logement familiale, social et aide personnelle au logement...)	16 031	6 122
Prestations de lutte contre la précarité (revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés...)	16 853	2 968
Ensemble	77 036	11 419 ⁵

Source : Données CNAF - IGAS

- [9] La crise économique a particulièrement touché les bénéficiaires de ces prestations, augmentant la charge de travail des CAF, compte tenu des changements de situation des allocataires et de l'appauvrissement de certains d'entre eux.
- [10] Les principaux flux pour l'année 2011 ont été de :
- pièces arrivées : 130,5 millions,

⁵ Des allocataires sont susceptibles de bénéficier de plusieurs prestations relevant des différentes catégories.

- courriers arrivés : 73,8 millions,
- visites : 18,9 millions,
- appels téléphoniques : 27,1 millions d'appels traités.

- [11] Les effectifs d'agents (34 097 ETP⁶ au 31 décembre 2011) n'ont connu sur la durée totale de la COG qu'une croissance faible : une augmentation initiale pour faire face notamment à la transformation du revenu minimum d'insertion (RMI) en revenu de solidarité active (RSA) n'a été accordée que moyennant une large compensation ultérieure par des rendus de poste à la faveur de départs en retraite.
- [12] Les progrès de productivité n'ont pas toujours permis au cours de cette période de limiter les tensions qui ont affecté temporairement certaines CAF, confrontées à plus de charges ou moins bien organisées, cela d'autant plus que des mutations importantes étaient mises en œuvre dans le cadre de la COG, notamment la départementalisation des CAF passant de 123 à 102, et la modernisation d'une partie du système informatique avec l'implantation réussie de NIMS⁷, qui devrait permettre le développement des téléprocédures.
- [13] Les CAF se sont, par ailleurs, dans le cadre de la COG, efforcées de développer des liens avec les collectivités territoriales, tant pour la gestion de certaines prestations légales comme le RSA, sous la responsabilité des conseils généraux, qu'en matière d'action sociale, notamment pour l'accueil des jeunes enfants.
- [14] Enfin, l'amélioration de la maîtrise des risques s'est également avérée un important chantier, sous le regard vigilant de la Cour des comptes, chargée de la certification des comptes de la CNAF et de la branche famille.

1. LA CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA COG 2009-2012 : UN DOCUMENT EN PROGRES, MAIS DONT LA COHERENCE MERITE ENCORE D'ETRE RENFORCEE

1.1. Des objectifs maintenus, dans la continuité des COG précédentes, mais des priorités mieux définies

- [15] La COG 2009-2012 s'inscrit dans le prolongement des COG précédentes. Cette situation tient à la fois au contenu des COG, défini par la loi, mais également à la nécessité de continuité des objectifs. Par ailleurs, l'appropriation par la branche Famille de nouveaux objectifs et leur mise en œuvre opérationnelle peuvent impliquer plusieurs COG, comme le montrent de récents exemples tels que la départementalisation, la mutualisation ou le développement du management par les processus. « Une première COG sensibilise et installe un dispositif, la COG suivante le met en place » indique un responsable de la CNAF.
- [16] Comme lors des précédentes COG, la qualité de service est la priorité majeure de la COG 2009-2012. Cette priorité repose sur un « socle national de la qualité de service » dont les objectifs ne sont pas revus à la hausse par rapport à la COG 2005-2008.
- [17] La promotion d'une action sociale adaptée aux besoins des familles constitue un autre domaine de continuité entre les trois conventions de la décennie 2000, même si l'émergence de la notion d'offre globale de service en propose une approche renouvelée. Elle se traduit aussi par « un socle national d'interventions sociales ».

⁶ Equivalents temps plein.

⁷ NIMS, navigateur intranet multiservices, logiciel s'appuyant sur les technologies WEB, modernise la moitié du logiciel central CRISTAL de la branche famille, en favorisant les relations dématérialisées avec les allocataires et les partenaires.

[18] Cette continuité des objectifs, répétés sous des formes identiques ou voisines d'une COG à l'autre, ne manque pas de soulever quelques interrogations sur l'effectivité des progrès de gestion. Des limites au progrès dans la qualité de service existent, mais les résultats obtenus devraient néanmoins être implicitement considérés comme acquis pour l'avenir.

1.1.1. Un effort de hiérarchisation des objectifs qui laisse néanmoins subsister des défauts de présentation

1.1.1.1. Une présentation formelle améliorée dont il faut encore renforcer la cohérence

[19] Le rapport de l'IGAS consacré à l'évaluation de la COG 2005-2008 n'avait pas manqué de souligner que la convention, résultat de multiples compromis entre les nombreux acteurs, était mal structurée et peu lisible.

[20] Les signataires de la COG 2009-2012 ont tenu compte de cette observation et se sont attachés à élaborer, avec un nombre d'items identiques (quatre grandes parties et 35 articles, soit le même nombre de parties et six articles de moins que la COG précédente) un texte qui affirme des priorités mieux hiérarchisées.

[21] La structure de la COG soulève toutefois encore des questions de présentation formelle.

[22] L'offre globale de service, qui fait l'objet des premiers articles de la COG, est structurée en quatre missions et dix programmes eux-mêmes déclinés en actions. L'énumération exhaustive des programmes et actions figure à l'annexe 2 de la COG. Ces missions se distinguent des programmes de qualité et d'efficacité rattachés à la loi de financement de la Sécurité sociale et reprennent principalement des actions qui relèvent de l'action sociale (structuration de l'offre en direction de la petite enfance et de la jeunesse, aide à la parentalité, logement, autonomie).

[23] Ces missions et programmes de l'offre globale de service se combinent avec l'annexe 3 sur le socle national d'engagements de service, qui recouvre :

- le « socle national d'interventions d'action sociale », lui-même structuré en missions et programmes dont la numérotation n'est pas articulée avec les autres missions, programmes et actions ;
- et le « socle national de la qualité de service », dont la présentation n'est pas structurée de la même manière.

[24] Il s'y ajoute une annexe 5 sur le schéma directeur du système d'information (SDSI), qui apparaît plaquée sur le reste du dispositif, les orientations du SI ne figurant dans le corps de la COG qu'en termes très généraux ramassés au sein du seul article 29.

[25] La cohérence formelle de cette présentation, même si elle est en progrès grâce à l'affirmation de grandes priorités, gagnerait donc à être renforcée, afin d'assurer une déclinaison plus lisible facilitant ainsi le suivi selon des modalités claires et partagées par tous les acteurs (internes et externes à la branche).

1.1.1.2. L'émergence de la notion d'offre globale de service

[26] La conception et la mise en œuvre d'une offre globale de service pour les allocataires est présentée comme le premier objectif de cette COG.

[27] La hiérarchisation des priorités s'est construite en deux temps, tout d'abord en affirmant la notion d'offre globale de service, puis en affichant les priorités des priorités : la création des places d'accueil du jeune enfant et la mise en œuvre du RSA.

[28] La notion d'offre globale de service est reconnue par la COG à la suite d'un travail de réflexion mené au sein de la CNAF. L'ambition de ses promoteurs est de mettre fin à une distinction entre prestations légales et interventions d'action sociale, qui semble préjudiciable au traitement d'ensemble de la situation individuelle de chaque allocataire.

1.1.1.3. Des cibles prioritaires clairement affichées

[29] Les articles de la COG précédente se limitaient, pour prendre le cas de l'action sociale, à l'énoncé d'orientations sociales statiques et peu détaillées.

[30] La COG 2009-2012 rompt en partie avec ce manque de précision en déterminant trois cibles prioritaires dans le domaine de l'offre globale de service.

[31] Premièrement, l'accueil des jeunes enfants est défini comme « l'enjeu majeur de la présente COG ». L'objectif est de créer 100 000 places supplémentaires d'accueil collectif sur la période couverte par la COG. Les financements versés par la branche doivent permettre de réduire les disparités géographiques en matière de couverture des besoins. La branche Famille devra mettre en œuvre un outil unique d'observation et de diagnostic commun aux CAF afin d'améliorer le pilotage et le développement des politiques d'accueil.

[32] Deuxièmement, la branche s'engage à se positionner comme un acteur majeur pour la mise en œuvre du RSA. Concrètement cet objectif comportait deux phases :

- être au rendez-vous de la mise en œuvre du RSA en juillet 2009⁸ pour un premier paiement de la prestation aux bénéficiaires (API/RMI⁹, nouveaux bénéficiaires du RSA socle ou du RSA activité) ;
- assurer le versement de la prestation dans la durée. Il s'agit d'une charge de travail conséquente, qui a justifié l'attribution de moyens spécifiques lors de la phase de montée en charge du dispositif. La gestion quotidienne du RSA est, en effet, à l'origine d'une charge de travail soutenue et régulière pour les CAF, notamment en raison du suivi trimestriel des déclarations de ressources des bénéficiaires et de la fréquente évolution de leurs droits.

[33] Ces deux thèmes constituent très clairement les cibles prioritaires affectées à la CNAF par le Gouvernement.

[34] Troisièmement, la branche doit contribuer à mettre en œuvre la réforme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ainsi que les nouvelles modalités de gestion de cette prestation. Cette priorité ne faisait pas l'objet d'une définition très précise lors de la négociation et de la conclusion de la COG en 2009. Les négociations ultérieures ont limité la portée de cet objectif, pour des motifs pertinents (réserver l'obligation de déclaration trimestrielle aux bénéficiaires de l'AAH qui disposent de ressources liées au travail), réduisant ainsi les besoins en moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

[35] Il convient de souligner que les trois priorités fixées à la branche Famille pour la période 2009-2012 ne relèvent pas du cœur de la politique d'allocations familiales mais s'apparentent à des politiques d'action ou de protection sociale.

1.1.2. Le développement des partenariats

[36] Le renforcement des partenariats avec les acteurs locaux figure parmi les objectifs de la COG.

[37] Le développement des partenariats constitue effectivement un enjeu majeur pour permettre à la branche Famille d'atteindre ses objectifs. La réussite des partenariats est notamment indispensable à l'atteinte de l'objectif de création de 100 000 places d'accueil pour les jeunes enfants. Ces partenariats sont tout aussi importants pour la mise en œuvre et la gestion du RSA.

⁸ La loi a été votée en décembre 2008.

⁹ Allocation de parent isolé/revenu minimum d'insertion.

- [38] Dans un registre proche, le programme intitulé « soutenir les personnes et les familles confrontés au handicap » prévoit que les CAF développent des relations partenariales avec les MDPH (maisons départementales des personnes handicapées).
- [39] La question du partenariat avec les collectivités territoriales est donc bien au cœur de l'action des CAF.
- [40] Pour renforcer ces partenariats, l'expérimentation d'une convention territoriale globale doit favoriser la cohérence entre l'offre globale de service de la branche et ses partenaires. Le rapport de l'IGAS sur la COG 2005-2008 rappelait que la branche avait envisagé un contrat à deux niveaux : un contrat global avec le conseil général partageant le diagnostic et établissant un schéma départemental de service aux familles, puis des contrats opérationnels avec le niveau communal et ses groupements. Pointant un risque de multiplication des schémas et contrats, la mission IGAS avait estimé que cette contractualisation devait intégrer l'ensemble des partenaires de la caisse dans un contrat unique.
- [41] La COG ne définit pas la forme de la convention territoriale globale. Elle se borne à acter le principe d'une expérimentation pour une durée de deux ans, avant une évaluation et une éventuelle généralisation.

1.2. Au-delà de quelques priorités, la COG ne porte qu'une ambition limitée

1.2.1. Des objectifs reportés d'une COG à l'autre

- [42] Force est de constater que certains objectifs sont simplement reportés d'une COG vers l'autre. C'est notamment le cas des objectifs de qualité de service, ou encore de la restructuration du réseau.

1.2.1.1. Des objectifs de qualité de service simplement reconduits

- [43] La COG fixe comme objectif le maintien à leur niveau de 2008 des indicateurs qualitatifs relatifs au délai de traitement des demandes, aux temps d'attente à l'accueil physique et au traitement téléphonique
- [44] L'objectif est de consolider le niveau de qualité atteint lors de la précédente COG. Le choix de la stabilité n'avait pas été retenu lors des deux précédentes COG et au contraire les objectifs avaient présenté un degré supérieur d'ambition. Ce choix soulève plusieurs interrogations.
- [45] Premièrement, le rapport d'évaluation de la COG 2005-2008 observait que le socle d'engagements de service manquait d'ambition, le principe étant de fixer des objectifs que toutes les caisses pouvaient raisonnablement atteindre.
- [46] Deuxièmement, la restructuration du réseau et le développement de la mutualisation auraient dû se traduire par une amélioration du service rendu justifiant une ambition nouvelle pour le socle des engagements de service.
- [47] Troisièmement, le maintien d'objectifs identiques laisse supposer que le niveau de service atteint constitue un plafond, et que tout nouveau progrès dans la qualité est d'un coût trop élevé.
- [48] La reconduction de l'objectif de qualité de service d'une COG à l'autre devrait donc être mieux explicitée. Il est possible que les négociateurs aient anticipé les charges nouvelles induites par le RSA. Mais cette augmentation de la charge de travail a été accompagnée de moyens supplémentaires qui avaient a priori vocation à la compenser.
- [49] Les engagements de la CNAF d'améliorer ses différents modes d'accueil sur un plan qualitatif ne sauraient suffire, sauf à que cet objectif soit précisé.

1.2.1.2. Des objectifs qui marquent une première étape sur la restructuration du réseau

- [50] Si le rapport de l'IGAS avait souligné que la restructuration du réseau avait peu avancé au cours de la COG 2005-2008, la COG 2009-2012 met l'accent sur un fonctionnement en réseau plus efficace.
- [51] Au niveau national, les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de conduite de projets ont bien été renforcées autour de la direction de l'évaluation et de la stratégie.
- [52] En revanche, la mise en place de fonctions de relais et d'appui des CAF au niveau régional, même si existent des pôles régionaux mutualisés (PRM) aux fonctionnements divers, n'apparaît pas comme l'organisation régionale d'une présence déconcentrée efficace. Un certain développement de la mutualisation s'est opéré, mais selon des lignes sensiblement différentes de celles prévues à la COG.
- [53] La départementalisation du réseau à l'horizon 2011 a en revanche bien été mise en œuvre, sur le plan juridique à l'exception du département des Pyrénées-Atlantiques. Elle a fait l'objet d'un pilotage resserré de la CNAF, qui a conçu de nombreux outils d'aide et d'appui à son réseau. L'opération reste toutefois à décliner concrètement dans l'organisation et le pilotage des nouvelles caisses départementales.

1.2.2. La lente émergence d'une politique de maîtrise des risques

- [54] Le développement d'une politique active de maîtrise des risques figurait déjà dans la COG 2005-2008.
- [55] Cette maîtrise s'est renforcée lentement au cours de la COG 2009-2012. La démarche prévue de management par les processus, après une longue maturation qui a abouti à une cartographie nationale des processus, a commencé à déboucher fin 2011 et en 2012 sur des processus concrets qu'il convient de bien gérer, si l'on ne veut pas répéter les erreurs de la mise en place du contrôle interne dans les années 1990.
- [56] Toutefois, une impulsion essentiellement nationale a laissé de côté, dans « l'établissement d'une nouvelle cartographie des risques », le fait que celle-ci doit être « déclinée par chaque CAF au niveau local ».
- [57] Si le développement de la lutte contre la fraude a bien été une priorité, le recours au datamining pour réduire les indus commence tout juste à être généralisé pour certaines catégories d'indus en 2012, sans qu'il soit encore possible de dresser le bilan d'une méthode gérée nationalement et continuant de limiter pour l'instant les marges d'autonomie locale.

1.2.3. Un partage du suivi de la COG à mieux formaliser

- [58] Des points de situation annuelle entre la CNAF et l'Etat ont été faits grâce à une remontée annuelle de données.
- [59] Il n'a, en revanche, pas été établi d'avenants, malgré les évolutions intervenues dans la législation (trimestrialisation des déclarations de ressources pour une partie des bénéficiaires de l'AAH, RSA jeunes) ou dans les modes de gestion de la CNAF (mise en place de l'ARC¹⁰, évolution du SDSI).

Recommandation n°1 : S'organiser en vue d'un bon usage de la contractualisation pour que toute réforme ou évolution substantielle donne lieu à avenant entre l'Etat et la CNAF, dans la limite d'un avenant annuel

¹⁰ Atelier de régulation des charges.

1.3. Une articulation de la COG à améliorer avec les contrats pluriannuels de gestion (CPG) des CAF et les autres structures de la branche

- [60] Les CPG, conclus entre la CNAF et les CAF, ne sont pas tous identiques. La plupart correspondent toutefois à une partie contractuelle type et générale, la seule à être signée des Présidents et directeurs. Ils sont complétés d'annexes, généralement deux, une annexe diagnostic et axes de progrès en découlant, et une annexe de schéma directeur territorialisé. Mais les déclinaisons locales des objectifs de la COG nationale n'y apparaissent pas clairement et concrètement, tandis que les indicateurs de suivi et résultats ne sont généralement pas formulés explicitement, mais relèvent d'autres documents.
- [61] Par ailleurs, ce CPG, perçu au sein de la branche comme un document très institutionnel, est le plus souvent doublé d'un plan de développement qui se veut le « projet d'entreprise » de la CAF, outil de communication interne à l'intention de ses salariés. Ce plan est composé de fiches opérationnelles, correspondant à des actions généralement dotées de pilotes, ce qui, sauf exception, n'est pas le cas des CPG eux-mêmes.
- [62] L'hétérogénéité qui prévaut dans ces instruments de pilotage mériterait d'être atténuée dans le même esprit que les recommandations faites en ce qui concerne la COG. Une bonne articulation serait à organiser entre CPG et plan de développement, ce qui impliquerait aussi que la déclinaison ne soit pas principalement verticale, mais fasse l'objet d'une négociation dans un cadre certes national, mais prenant mieux en compte les actions à mener localement.
- [63] Cela pose néanmoins la question de la dimension du réseau. L'existence d'une centaine de CAF et de structures complémentaires pour lesquelles n'existent pas de CPG à l'heure actuelle, ne permet pas aujourd'hui une négociation approfondie dans des délais restreints.
- [64] La performance du management implique donc de continuer à s'interroger, comme cela sera analysé notamment dans la partie sur la performance de gestion, sur l'optimisation du réseau.

1.4. Des indicateurs plus ciblés concernant inégalement les articles de la COG

- [65] La COG 2009-2012 comporte 65 indicateurs liés à 19 objectifs stratégiques. 21 sont des indicateurs d'objectif, les autres sont des indicateurs de suivi.
- [66] Même si le nombre total d'indicateurs est supérieur aux 43 indicateurs de la COG 2005-2008, les indicateurs choisis sont mieux ciblés. Cela a, toutefois, pour contrepartie qu'une bonne partie des 35 articles de la COG et des dispositions de ses annexes n'ont pas d'indicateurs d'objectif et parfois pas d'indicateur de suivi.
- [67] La plupart des indicateurs figurent, en outre, dans une annexe spécifique et seuls certains d'entre eux sont repris dans le corps du texte avec éventuellement une question d'articulation. Ainsi l'article 4 prévoit explicitement 100 000 places supplémentaires en accueil collectif des jeunes enfants, mais l'annexe sur les indicateurs associés à la COG prévoit seulement une cible de 386 000 places fin 2012. Cela limite la lisibilité de la COG et l'organisation de son suivi. Une présentation plus rigoureuse articulant directement objectif et indicateur serait donc à rechercher.
- [68] Par ailleurs, les évolutions en cours justifieront d'adapter et de compléter certains indicateurs, notamment en ce qui concerne la mesure de la productivité et de la maîtrise des risques.
- [69] La majorité des indicateurs d'objectif de la COG sont déjà atteints à ce jour, mais certains indicateurs resteront probablement en-deçà de l'objectif à la fin de 2012, par exemple le pourcentage des CAF ayant obtenu le label « Marianne » ou le taux d'emploi de personnes en situation de handicap (Voir Annexe Résultats des indicateurs de la COG 2009-2012).

2. LES AMELIORATIONS GENERALES PRECONISEES POUR LA CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA NOUVELLE COG

2.1. *Durée*

- [70] Au niveau des CAF, la COG théoriquement de 4 ans se réduit en pratique à 2 ans et demi.
- [71] Ainsi, à la CAF du Morbihan, le travail sur le contrat pluriannuel de gestion entre la CAF et la CNAF n'a débuté qu'en avril 2009, après la signature de la COG, et a abouti à une signature en février 2010, le plan de développement correspondant étant adopté en avril 2010 pour une mise en œuvre avant la fin 2012.
- [72] Il conviendrait donc de négocier parallèlement la COG nationale et les CPG, ce qui est partiellement amorcé par la CNAF et par certaines CAF en 2012, la CNAF associant au sein d'un comité stratégique certains directeurs de CAF, et certaines CAF anticipant le nouveau CPG par des travaux préparatoires. La mission ne constate cependant aucune formalisation d'un nouveau processus de négociations en parallèle au premier semestre 2012, permettant une mise en œuvre effective au plus tard à l'été 2013, ce que ne facilite pas un réseau d'une centaine de CAF, sans parler des autres entités de la branche
- [73] Il serait souhaitable d'allonger la durée globale également d'une année et donc de porter la COG à 5 ans, ce qui correspondrait à 4 années effectives, dès lors que l'on commencerait au niveau local avec 6 mois de retard et que l'on dresserait le bilan de la COG au moins 6 mois avant sa fin pour négocier la COG suivante.

Recommandation n°2 : Envisager de porter à 5 ans la durée de la COG, tout en organisant une négociation plus parallèle de la COG et des CPG

2.2. *Structure*

- [74] La cohérence de présentation de la COG mériterait d'être renforcée.
- [75] En effet, il conviendrait d'éviter la multiplication d'annexes non rigoureusement articulées avec le corps du texte. La structure du document pourrait s'inspirer d'autres COG comme la COG 2010-2013 entre l'Etat et l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS). Cette dernière définit, au sein de parties, 12 objectifs, se déclinant en sous-objectifs et étant assortis de 23 fiches thématiques. Ces fiches thématiques se déclinent ensuite en actions de la branche, assorties le cas échéant d'engagements de l'Etat, d'un calendrier prévisionnel et d'indicateurs de suivi ou de résultats.
- [76] Pour rester dans la logique actuelle de la COG CNAF, celle-ci pourrait se diviser en parties, divisées en articles, décomposés en missions, programmes, actions comportant un ou des indicateurs. La COG s'emboîterait directement avec le plan d'action institutionnel¹¹ de la CNAF qui regrouperait les actions de la COG, complétées le cas échéant d'actions complémentaires. La démarche combinerait une déclinaison à partir des grands objectifs et une agrégation à partir des principales actions concrètes à mener justifiant d'une contractualisation entre l'Etat et la Caisse nationale.
- [77] Chaque action comporterait un objectif, si possible de résultat et à défaut de moyens, et serait assortie d'un calendrier, étalant les actions ou leurs indicateurs de résultat sur les 5 années de la COG.

¹¹ Le plan d'action institutionnel (PAI) de la CNAF est construit par la CNAF à côté de la COG. Le PAI 2009-2012 a été construit autour de 28 programmes portés nationalement, eux-mêmes déclinés en 301 actions, conduites en méthode projet avec un pilote et une note de cadrage. Des revues de projet et un suivi précis des échéances sont assurés. Le taux de réalisation en fin d'année 2011 est estimé à 78%.

- [78] Les annexes se limiteraient aux aspects financiers et budgétaires et au schéma directeur informatique mettant en œuvre les orientations de la COG. Celui-ci serait à ce titre emboîtable avec les parties informatiques du programme d'actions de la Caisse nationale, qu'il pourrait préciser mais selon une trame congruente.

Recommandation n°3 : Rendre plus rigoureuse la présentation formelle de la COG en s'inspirant par exemple du modèle de la dernière COG de l'ACOSS

2.3. Périmètre

- [79] Une partie des objectifs, ceux communs aux gestionnaires des prestations de la branche Famille, devrait être étendue à l'ensemble des gestionnaires de prestations familiales, notamment par avenant à la Mutualité sociale agricole, dans la mesure où ils ne figureraient pas dans sa propre COG. Il en serait de même, s'ils devaient conserver une gestion autonome, des autres régimes gestionnaires de prestations familiales (industries électriques et gazières, SNCF, RATP, Assemblées parlementaires).
- [80] En ce qui concerne ces régimes, il serait toutefois préférable d'intégrer leurs bénéficiaires dans les CAF au cours de la prochaine COG pour simplifier la gestion, tout en assurant des prestations familiales uniformisées, comme cela a déjà été fait dans les années 2000 pour les fonctionnaires.

Recommandation n°4 : Elargir la portée de la COG Etat-CNAF à l'ensemble des gestionnaires de prestations familiales pour ce qui concerne les axes de la politique familiale, et prévoir l'intégration des régimes spéciaux gestionnaires de prestations familiales dans les CAF

2.4. Associer les principaux partenaires à la négociation et au suivi de la COG

- [81] Dès lors que la portée de la COG ne se limite pas strictement aux CAF, il serait utile d'associer à sa négociation et au suivi les partenaires concernés.
- [82] Ces partenaires peuvent relever d'autres départements ministériels, comme le Ministère du logement, qui, s'il peut être représenté, au nom de l'Etat, par les ministères de tutelle de la CNAF au regard de la signature de la COG, n'en doit pas moins être associé à la négociation de ce qui concerne les aides au logement et les impayés de loyer.
- [83] Des partenaires locaux, comme les conseils généraux, notamment pour le RSA, les communes pour l'action sociale en faveur des enfants et de la jeunesse, devraient également être au moins consultés à travers leurs organisations nationales (Assemblée des départements de France, Association des maires de France).
- [84] Il pourrait être envisagé de mettre en place une instance ad hoc de concertation entre la CNAF et ses principaux partenaires pour préparer et suivre la COG, le conseil de surveillance prévu à l'article L. 226-1 du code de la Sécurité sociale, ayant été supprimé.

Recommandation n°5 : Mettre en place une instance de concertation ad hoc de préparation et de suivi des actions partenariales de la CNAF insérées dans la COG

II L'offre globale de service

- [85] Dans la COG, conclue entre l'Etat et la branche Famille pour la période 2009-2012, l'une des trois orientations stratégiques de la branche est ainsi formulée : « *Tout en consolidant les acquis obtenus en matière de qualité de service, il s'agit d'offrir aux allocataires un service global. Celui-ci associe prestations légales et interventions d'action sociale familiale et s'inscrit dans un cadre à la fois homogène et adapté à la diversité des attentes des allocataires, à la spécificité des territoires et des partenariats avec les autres acteurs du social* ». Cette offre globale de service est structurée autour de missions et de programmes et d'un schéma territorialisé des politiques et du service à l'allocataire.
- [86] A ce propos, la mission formule trois principaux constats sur la mise en œuvre de la COG :
- l'émergence lente d'une offre globale de service homogène sur le territoire ;
 - la forte dégradation de la qualité de service en début de COG en raison de la concomitance de la crise et de réformes réglementaires (RSA) puis un retour progressif aux engagements quantitatifs de service en fin de COG ;
 - le bilan nuancé de la politique d'action sociale de la branche qui soulève des interrogations pour l'avenir.
- [87] Sur le fondement de ces constats, la mission considère de manière générale que le réseau, après une période très délicate en 2009 suite à la crise économique et à la mise en place du RSA, se situe aujourd'hui dans une phase de consolidation tant en matière de qualité de service que de politique d'action sociale et doit prioriser ses actions pour la prochaine COG compte tenu du contexte de forte dégradation des finances publiques.
- [88] La mission met ainsi l'accent sur trois points de vigilance pour la prochaine COG :
- maintenir une exigence forte en matière de qualité de service tout en poursuivant les efforts d'homogénéisation de celle-ci sur le territoire ;
 - faire un bilan des multiples expérimentations lancées dans le cadre de la COG 2009-2012 qui devront aboutir dans la prochaine COG à une structuration des politiques d'intervention concernées (exemple de la politique en faveur de la jeunesse et de l'expérimentation adolescents) ;
 - assurer une certaine visibilité / prévisibilité financière pour les partenaires des CAF, qui sont les initiateurs des projets financés par celles-ci, même si des efforts de rationalisation sont possibles (« fonds propres » des caisses par exemple).

1. L'EMERGENCE LENTE D'UNE OFFRE GLOBALE DE SERVICE

1.1. *La démarche de l'offre globale de service mériterait d'être mieux structurée*

- [89] Le précédent rapport de l'IGAS portant bilan de la COG 2005-2008 faisait le constat suivant : « 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 »¹². Le rapport se félicitait ainsi de la démarche engagée par la branche dans le cadre de la précédente COG en vue de la définition d'une « offre globale de services ».
- [90] Dans la COG 2009-2012, l'émergence d'une offre globale de service, combinant prestations légales et interventions d'action sociale, constitue ainsi une grande orientation stratégique pour la branche. A ce titre, l'offre de service se structure autour de quatre missions et dix programmes « dans la logique de la démarche objectifs/résultats engagée depuis plus de dix ans dans le cadre des politiques contractuelles dont les organismes de protection sociale ont été les pionniers dans la sphère publique et en tirant parti de la méthodologie initiée par la Lolf et la Lolfss ». L'annexe 2 de la COG détaille les actions associées aux missions et programmes. En complément des indicateurs des plans qualité et efficacité (PQE) des lois de financement de la Sécurité sociale, des indicateurs de suivi financier et des indicateurs d'impacts sont définis. Ils permettent de rendre compte des actions réalisées.
- [91] Ces missions et programmes et les objectifs de qualité de service prévus à l'article 10 de la COG sont déclinés par chaque CAF dans un schéma directeur territorialisé des politiques et du service à l'allocataire. Celui-ci s'appuie sur un diagnostic territorial permettant d'identifier les axes de progrès et les complémentarités d'actions avec les interventions des autres acteurs. Pour les CAF expérimentant la convention territoriale globale, ce schéma directeur est articulé avec le diagnostic territorial qui aura été élaboré. Ce schéma directeur définit les objectifs généraux de l'organisme et les objectifs spécifiques par territoire qui en découlent dans les domaines de l'action sociale familiale et de la relation de service.
- [92] 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. Toutefois, on peut noter un certain manque de cohérence entre la définition des missions et des programmes, d'une part, et celle des objectifs et indicateurs associés d'autre part. La comparaison des annexes 2 (« des politiques d'interventions organisées en missions et programmes ») et 6 (« les indicateurs associés à la COG ») met en évidence des incohérences et, plus généralement, pointe une présentation perfectible de la démarche objectifs / résultats de la branche.
- [93] La détermination d'une offre globale de service pourrait amener à réinterroger le mode de séparation entre les fonds de financement actuels : fonds national d'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/LOLFSS, il serait ainsi envisageable de lier les grandes missions de la branche et les moyens qui y sont affectés. En effet, les modalités de séparation actuelle entre FNAS, FNPF et FNGA posent la question de leurs limites. D'une part, une proportion toujours plus importante du FNAS est consacrée aux prestations de services « quasi-légales » (articulation FNPF / FNAS), ce qui soulève la question du transfert de prestations de service définies nationalement dans le FNPF. D'autre part, les imputations d'une partie du personnel se consacrant au FNAS varient selon les caisses ; une partie non négligeable des effectifs du FNAS est consacrée à des tâches de gestion de l'action sociale qui sont proches de tâches administratives (articulation FNGA / FNAS). L'approche de l'offre globale remet en cause une imputation des effectifs dans des gestions différentes.

¹² « Evaluation de la COG Etat-CNAF 2005-2008 », IGAS, janvier 2009, H. Mauss, I. Yeni, J. Guedj, H. Leost.

[94] A cet égard, la réflexion au sein de la branche a évolué et, en matière d'action sociale par exemple, les crédits sont également présentés à travers une ventilation fonctionnelle de l'action sociale, ce qui constitue un réel progrès afin de mieux connaître la ventilation des crédits d'action sociale par grande mission. Toutefois, des progrès sont encore nécessaires pour mieux connaître l'utilisation de certains crédits, par exemple les crédits de la politique jeunesse qui ne sont pas ventilés par tranche d'âge, ce qui peut faire apparaître une certaine opacité de cette politique (cf. *infra*).

Recommandation n°6 : Synthétiser la démarche objectifs / résultats de la branche en mettant en cohérence la structuration en missions / programmes et la définition des objectifs et indicateurs associés, sans constituer d'annexe propre à l'action sociale

Recommandation n°7 : Clarifier lors de la prochaine COG la structure des divers fonds de financement actuels de la branche

1.2. L'émergence de l'offre globale de service se heurte à diverses difficultés

[95] Dans le cadre de la mise en œuvre d'une offre globale de service, les CAF ont instauré, au-delà de la gestion des prestations légales, le développement systématique d'une offre d'accompagnement individualisé de certaines catégories de prestataires. Deux catégories particulières sont visées : les bénéficiaires du RSA majoré (ex API) et les familles menacées d'expulsions.

[96] Cette politique constitue une priorité fixée par la COG. Sa mise en œuvre se heurte à des difficultés de plusieurs ordres :

- les capacités de chaque CAF en matière de travail social : le graphique 1 montre en effet des écarts importants en termes d'effectifs d'action sociale au regard du nombre de bénéficiaires potentiels du département concerné ;
- le contenu des partenariats locaux et les accords en matière d'accompagnement social, notamment pour les allocataires bénéficiant du RSA ;
- les difficultés d'acquisition de l'information (déclaration d'impayés de loyer par le bailleur) ;
- la volonté des CAF à se saisir de ces sujets (par exemple, 66% des CAF mènent des actions spécifiques en matière de prévention des expulsions).

[97] De manière générale, le développement d'une offre individualisée à destination des allocataires varie suivant la capacité d'innovation des caisses locales en dépit de la mise en place d'un socle national des interventions d'action sociale (lettre circulaire du 29 mai 2009) en complément du socle de qualité de service. Ces démarches, qui ont fortement mobilisé les CAF dans le cadre de la présente COG, n'ont pas encore abouti pour l'ensemble des CAF.

Tableau 2 : Disparités de dotations d'effectifs d'intervention et développement social au 31/12/2011

	Bénéficiaires potentiels AS	Effectifs d'intervention/ développement social	Nombre de bénéficiaires potentiels AS par agent
Les 10 départements les mieux dotés			
INDRE	20 141	53	380,0
CALVADOS	69 779	107	652,1
CORSE DU SUD	11 999	18	666,6
ARIEGE	13 956	20	697,8
HAUTE-MARNE	16 846	24	701,9
HAUTES-PYRENEES	20 350	27	753,7
LOT	13 992	18	777,3
AVEYRON	21 983	28	785,1
HAUTE-CORSE	13 835	17	813,8
GERS	15 519	18	862,2
Les 10 départements les moins dotés			
MARTINIQUE	55 498	23	2 413,0
SEINE-ET-MARNE	154 690	59	2 621,9
GUYANE	32 273	12	2 689,4
EURE	65 670	24	2 736,3
OISE	89 863	32	2 808,2
BAS-RHIN	107 741	38	2 835,3
SOMME	58 424	20	2 921,2
REUNION	142 302	40	3 557,6
ALLIER	30 334	7	4 333,4
HAUT-RHIN	71 110	15	4 740,7
Moyenne nationale	6 669 174	4 415	1 510,5

Source : Données CNAF, calculs de la mission hors caisse maritime et CAF de la Lozère

Recommandation n°8 : Assurer la mise en place de l'offre globale de service dans l'ensemble du réseau

1.3. Les progrès en termes de simplification et d'administration électronique doivent être consolidés

[98] Le développement des échanges dématérialisés et des téléprocédures en direction des allocataires repose sur une offre construite autour de deux produits distincts : www.caf.fr et www.mon-enfant.fr.

[99] Il semble que des jugements distincts doivent être portés sur ces projets :

- Le site caf.fr repose sur une logique d'échanges dématérialisés avec les allocataires, à terme son objectif est d'offrir de nombreuses possibilités de télédéclarations, voire de devenir le principal canal de relations entre les caisses et certains publics. Les étudiants constituent un public cible. L'objectif est clair, les délais de réalisation prévus par la COG n'ont toutefois pas été respectés, mais une mise en place du nouveau produit est intervenue en juin 2012.

- Lancé en 2009, le site internet www.mon-enfant.fr assure une mission d'information en matière d'accueil des jeunes enfants et d'accueil de loisirs. Les CAF s'approprient l'outil (en 2010, 94% des CAF ont intégré les données sur les accueils de loisirs, contre 87% en 2009) et les conseils généraux contribuent à l'enrichissement des informations disponibles en matière d'accueil individuel des jeunes enfants. Une interrogation demeure sur le ratio coût/bénéfice de cet outil. Le recueil des informations et leur mise à jour nécessite un travail important. Le bénéfice est pour l'instant limité puisque les informations sur les disponibilités en termes de places, notamment pour les assistantes maternelles, sont très limitées et que des progrès à cet égard, compte tenu de la complexité des relations et de la gestion, s'avèrent malaisés. L'accentuation du soutien aux relais locaux pourrait s'avérer préférable.

Recommandation n°9 : Faire le bilan du site internet www.mon-enfant.fr et s'interroger sur son devenir

1.4. Les aides au logement des bénéficiaires des CAF sont une préoccupation secondaire dans l'offre globale de service de la branche et pourraient faire l'objet d'une priorité

- [100] Les aides au logement versées à 6,3 millions d'allocataires des CAF représentent plus de 16 Md€ Elles constituent la troisième catégorie de prestations servie par la branche Famille, la plus importante en direction des familles modestes et l'une des plus redistributives. Elles se décomposent en trois prestations sous condition de ressources, l'allocation de logement familiale (ALF : 1,3 millions de bénéficiaires) qui constitue juridiquement une prestation familiale, l'aide personnalisée au logement (APL : 2,6 millions de bénéficiaires) versée aux ménages dont le logement a fait l'objet d'une convention, l'allocation de logement sociale (ALS : 2,4 millions de bénéficiaires) qui concerne les ménages sans charge de famille n'ayant pas droit à l'APL.
- [101] Après avoir développé des actions de prospection dans les années 1980, la CNAF a laissé de côté cette stratégie d'accès aux droits. La lutte contre l'indécence des logements, la décence du logement étant une condition d'ouverture des droits, est inégale selon les CAF et souvent imparfaite. La suspension du droit l'emporte, en pratique, sur l'amélioration du logement, la réglementation applicable ne facilitant pas, il est vrai, des solutions adaptées. L'intervention des CAF en matière d'impayés de loyer est variable et se limite généralement aux seuls bénéficiaires de son action sociale, c'est-à-dire les familles, laissant de côté les autres allocataires. Il en va de même en matière de prévention des expulsions où une meilleure coordination entre la CAF et ses partenaires reste encore souvent à construire.
- [102] En outre, les règles de gestion des aides au logement ne sécurisent pas suffisamment les allocataires, compte tenu des dates d'effet des prestations et de la variabilité associée aux mesures d'abattement et de neutralisation des ressources : celles-ci, si elles concourent à l'objectif de solvabilisation des ménages, créent une instabilité de l'aide personnelle au logement et pénalisent les reprises d'activité. Elles alourdissent, en outre, la gestion des caisses et les obligent à faire face aux difficultés de compréhension des allocataires.
- [103] Les rapports¹³ conjoints du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'IGAS et de la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de Sécurité sociale d'avril 2012 ont recommandé de nombreux progrès, tant de la réglementation en vigueur que de l'implication sociale des CAF dans le logement de leurs allocataires. Ces recommandations mériteraient d'être prises en compte dans le cadre de la prochaine COG, l'amélioration de la prise en charge du logement pouvant être envisagée comme une priorité dans le cadre de l'offre globale des CAF.

¹³ IGAS RM2012-054P « Evaluation des aides personnelles au logement » ; IGAS RM 2012-055A « La gestion des aides personnelles au logement par la branche famille ».

Recommandation n°10 : Faire de l'amélioration de la prise en charge du logement des allocataires une priorité de l'offre globale de service des CAF dans le cadre de la prochaine COG

1.5. La question de l'extension de l'action sociale à l'ensemble des allocataires se pose dans ce cadre

[104] La politique d'action sociale de la branche est familiale par définition. L'action sociale des CAF est aujourd'hui en principe réservée aux familles allocataires. Toutefois, la question de son extension à l'ensemble des allocataires, au-delà des seules familles, se pose.

[105] En effet, compte tenu de la part croissante des bénéficiaires ne percevant pas de prestations familiales, il semblerait cohérent, dans une perspective d'offre globale de service, de leur ouvrir également le bénéfice de l'action sociale, tout en prenant en compte leurs accès éventuels à des actions spécifiques et les questions de financement sous-jacentes.

Recommandation n°11 : Engager une réflexion sur l'ouverture de l'action sociale à l'ensemble des bénéficiaires de prestations légales versées par les CAF

2. APRES UNE FORTE DEGRADATION DANS LE CONTEXTE DE CRISE ECONOMIQUE ET REFORMES REGLEMENTAIRES, UN RETOUR PROGRESSIF AUX OBJECTIFS DES INDICATEURS DE QUALITE DE SERVICE DE LA COG

2.1. Après une forte dégradation au démarrage de la COG 2009-2012, la qualité de service de la branche tend progressivement à s'améliorer

2.1.1. La crise économique a fortement pesé sur les charges du réseau

[106] La crise économique qui s'est déclenchée depuis fin 2008 a eu des conséquences fortes qui se sont traduites par un accroissement des besoins sociaux de la population, et partant des allocataires de la branche. L'évolution de plusieurs indicateurs du réseau illustre ce phénomène :

- l'augmentation de 27,3% entre 2008 et 2011 du volume de faits générateurs liés à un changement de situation professionnelle ;
- l'augmentation de 20,6% du volume de courriers arrivés entre 2008 et 2011 (73,8 millions parvenus aux CAF en 2011) ;
- l'augmentation de 15,5% du volume de pièces à traiter entre 2008 et 2011 (130,5 millions de pièces arrivés dans les CAF en 2011) ;

[107] Si l'on s'intéresse à l'indicateur des faits générateurs, celui-ci a cependant baissé passant de 242,5 millions à 213,5 millions de faits générateurs entre 2008 et 2011. Mais cette baisse s'explique en grande partie par la dématérialisation des échanges avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) concernant les déclarations de revenus des allocataires, ce qui a considérablement réduit le nombre de faits liés à cette opération. Entre 2010 et 2011, années comparables sur ce plan, le nombre de faits générateurs augmente de 4%.

2.1.2. Plusieurs réformes réglementaires ont été mises en œuvre par le réseau durant la COG 2009-2012 : les exemples du RSA et des CCAPEX

- [108] La préparation de la mise en œuvre du RSA a nécessité une forte mobilisation de la branche tant au niveau de la Caisse nationale que des CAF, des CNEDI et des CERTI et elle a impliqué de nombreux partenaires afin de mettre en place le paiement de la nouvelle prestation dès le mois de juin 2009. Durant cette période très courte, la branche a dû définir et déployer les offres de service à destination des allocataires, des partenaires et du réseau, mettre en place les dispositifs de formation des agents, assurer l'intégration de la réglementation dans l'applicatif CRISTAL, intégrer un test d'éligibilité dans le caf.fr. Afin de parvenir à ces objectifs, la COG précisait que l'Etat « s'engage à procéder aux réajustements des moyens nécessaires, si les besoins le justifient, notamment au regard du nombre de bénéficiaires réels. Le suivi des charges et des moyens liés à cette mise en œuvre est assuré de façon partagée dans le cadre de l'Observatoire bipartite des charges et de la performance ».
- [109] A la suite d'une mission de l'IGAS et de l'IGF en janvier 2009¹⁴, l'Etat a autorisé la création de 1 257 postes supplémentaires pour prendre en compte les charges liées à la mise en œuvre du RSA et l'augmentation des charges de travail, alors que la mission proposait la création de 807 ETP. Si le nombre d'allocataires a effectivement augmenté à partir de 2009 à la suite de la crise économique, il est resté en dessous des hypothèses prévues à l'origine. Toutefois, le turnover marqué des bénéficiaires du RSA (entrée / sorties dans le dispositif) conduit mécaniquement à une hausse de la charge de travail qui n'avait pas été anticipée à ce niveau dans les exercices de projections réalisées.
- [110] De fait, le réseau des CAF s'est imposé comme un partenaire majeur au niveau local pour la mise en œuvre du RSA. En ce qui concerne l'instruction des dossiers, les modes d'organisation des conseils généraux sont variables. Les dossiers sont instruits le plus souvent par les organismes payeurs (plus de 90% des dossiers dans la moitié des départements répondants), notamment par les CAF. Toutefois, les services départementaux et les CCAS instruisent encore une part non négligeable de dossiers : plus de la moitié des dossiers dans un quart des départements répondants et plus de 80% dans 10% des départements ayant répondu, selon une enquête réalisée par la CNAF en 2011. Les associations instruisent toujours aussi peu de dossiers (moins de 5%).
- [111] Selon le rapport final du comité national d'évaluation du RSA (décembre 2011), si le RSA a contribué à réduire la pauvreté, son bilan global est plus nuancé pour trois principales raisons : le dispositif reste peu efficace sur le retour à l'emploi, le taux de non-recours reste très élevé¹⁵ et l'accompagnement des bénéficiaires est insuffisant pour assurer leur insertion sociale et professionnelle. Dans le cadre de la prochaine COG, il conviendra de s'interroger sur les priorités en matière de gestion du RSA pour répondre à ces enjeux.
- [112] Les mesures de simplification déjà à l'œuvre pourraient être renforcées. En juillet 2010, un plan de simplification du RSA, associant l'Assemblée des départements de France (ADF) et ses principaux partenaires dont la CNAF, a été adopté. Dix mesures visent à simplifier les démarches, optimiser le pilotage du dispositif et faire du RSA un outil clef de l'insertion professionnelle. Une grande journée nationale a été organisée au début de l'année 2011 afin de faire partager les bonnes pratiques repérées. La négociation de la prochaine COG pourrait utilement renforcer la concertation sur les mesures d'optimisation de la gestion.

¹⁴ « Mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le Revenu de Solidarité Active », IGAS-IGF, Y. Bonnet, R. Dubois, I. Yeni, H. Leost, janvier 2009.

¹⁵ De l'ordre de 35 % pour le RSA socle, soit un niveau comparable de celui du RMI, mais de 68 % pour le RSA activité.

- [113] Une autre réforme, non prévue par la COG, a mobilisé le réseau des CAF entre 2009 et 2012. Il s'agit de la réforme de la prévention des expulsions qui est entrée en vigueur en 2010. Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sont en cours de création et, depuis le 1er janvier 2011, les CAF prennent en charge le traitement des impayés des bénéficiaires de l'APL. Cette réforme n'était pas prévue dans le cadre de la COG 2009-2012. Pour la préparer, une expérimentation a été conduite dans six départements. Au 15 juin 2010, seules 45 commissions avaient été effectivement créées, tandis qu'elles étaient en cours de création dans 25 départements. Pour un tiers des départements, la démarche n'était donc pas encore engagée. L'ensemble du territoire a été intégralement couvert au cours de l'année 2011, mais le fonctionnement des CCAPEX obéit à des modalités variables. Les CAF deviennent ainsi en quelque sorte le « guichet unique » de saisine par les bailleurs et les familles en cas d'impayés, lorsque ces dernières bénéficient d'une aide au logement et sont un partenaire incontournable des CCAPEX, avant la procédure judiciaire d'expulsion locative proprement dite. En 2010, les CAF ont dû assurer le traitement et le suivi d'au moins 125 000 dossiers en cours d'impayés. Elles ont également pris en charge les demandes de remises de dettes et contestations au titre de l'APL. Fin décembre 2011, la CNAF dénombrait 201 000 allocataires en situation d'impayés, soit environ 3% du nombre total de bénéficiaires d'aides au logement. La recommandation de la mission sur la priorité à donner aux aides au logement concerne notamment la gestion de ces procédures.

Recommandation n°12 : Procéder à une étude rétrospective sur le non recours au RSA

2.1.3. La forte dégradation des indicateurs de service en 2009 tend à se résorber progressivement même si une forte hétérogénéité persiste entre caisses

- [114] La COG 2009-2012 a repris les objectifs quantitatifs d'engagement de service de la précédente COG (cf. tableau ci-après). Ces chiffres se sont fortement dégradés en 2009 avant de revenir progressivement aux objectifs chiffrés en fin de COG.

Tableau 3 : Synthèse des objectifs chiffrés de qualité de service

Indice qualité de l'accueil physique - COG	
Temps d'attente	≤ à 20 mn dans au moins 85% des cas
Amplitude de l'accueil physique	Amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 35 h pour 100% des CAF
Indice qualité de l'accueil téléphonique - COG	
Taux d'appels traités par les agents	Taux d'appel destinés à un agent traités d'au moins 90%
Amplitude de l'accueil téléphonique	Amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 30 h en 2009 et 32 h à partir de 2010 pour 100% des CAF
Indice de traitement des dossiers - COG	
Rapport nb de pièces traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 j / nb total de pièces traitées	Au moins 85% des pièces traitées dans un délai < à 15 j
Rapport nb de demandes de RSA et AAH traitées dans un délai inférieur ou égal à 10 j / nb total de demandes de RSA et AAH traitées	Au moins 85% des demandes traitées dans un délai < à 10 j en 2009 et 2010, au moins 90% à partir de 2011

Source : COG-IGAS

- [115] L'engagement de service relatif au temps d'attente à l'accueil dépasse en 2011 l'objectif COG de 2,9 points (objectif COG : 85%) et avec un résultat de 87,9%, il connaît une amélioration de 1,8 point par rapport à l'année 2010, alors que la fréquentation est comparable. Ceci confirme ainsi un redressement progressif depuis le début de la COG, quand en 2009 avec un résultat de 83,8%, l'objectif n'était pas atteint. En outre, en 2011, la non-atteinte de l'objectif n'a concerné que les deux premiers mois de l'année.
- [116] Avec un résultat de 86,1%, l'objectif de taux d'appels téléphoniques traités par les agents (90%) n'est pas atteint en 2011, mais il n'accuse plus qu'un retard de 4 points par rapport à l'engagement de service. Il marque ainsi un redressement important depuis 2009, en progressant de 5,3 points entre 2009 et 2010, puis de 6,6 points entre 2010 et 2011, soit près de 12 points entre 2009 et 2011.
- [117] L'objectif de traitement des dossiers de minima sociaux en moins de 10 jours (90%) est nettement atteint en 2011 avec un résultat de 93,3%, soit une légère amélioration de 0,3 point par rapport à 2010.
- [118] Avec un résultat de 80%, le taux de pièces traitées en moins de 15 jours affiche un écart de 5 points par rapport à l'objectif COG fixé à 85%. En outre, ce résultat est inférieur de 3,2 points par rapport à 2010, même s'il reste meilleur que celui de 2009 de 2,4 points. Cependant, on observe que près de 60% des CAF respectent cet objectif, et 33% ont un résultat supérieur à 95%. Mais parallèlement, 30% des CAF ont un résultat inférieur à 75%. Ce constat met ainsi en lumière la forte hétérogénéité du réseau.
- [119] Les résultats ne peuvent pas être comparables à 2009 ou à 2010 en raison notamment de la départementalisation qui a modifié le nombre total d'organismes dans le réseau, mais le graphe fait apparaître de fortes disparités : ainsi 71 caisses atteignent l'objectif théorique de qualité de service fixé à un indice de 74,55, soit 70% des CAF. Mais 20 CAF ont un indice qualité de service inférieur ou égal à 70 tandis que 30 CAF ont un indice qualité de service supérieur ou égal à 80.

2.2. Les mesures adoptées pour faire face aux charges ont reposé sur trois axes : les mutualisations, les hausses temporaires de main d'œuvre et les réductions de l'offre d'accueil

2.2.1. Les mutualisations se sont développées : l'exemple de l'atelier de régulation des charges (ARC)

- [120] Mis en place en 2009, l'ARC est un dispositif de gestion mutualisée de la production innovant, qui a pour objectif de mieux répartir les charges de travail. Les ressources en techniciens conseils sont ainsi mutualisées, au bénéfice des organismes rencontrant le plus de difficultés pour écouler leurs charges. Ce dispositif, qui fait donc appel à la solidarité entre les caisses, a permis de réduire l'hétérogénéité des situations des CAF en termes de qualité d'accueil et de contenir les difficultés de résorption des stocks rencontrées par certaines d'entre elles.
- [121] En 2010 puis 2011, les interventions de l'ARC ont été intensifiées et ciblées selon les besoins exprimés. Ainsi, l'aide a été orientée dès le dernier trimestre 2010 au bénéfice des CAF des DOM afin de faciliter la mise en œuvre du RSA DOM, puis au cours des deux derniers trimestres 2011, un effort particulier de solidarité institutionnelle a été mis en œuvre pour faciliter la phase de préparation de la départementalisation. Il a également été mobilisé pour aider des caisses lors de la montée en charge de NIMS.

[122] Sur le modèle de l'ARC « liquidation », la mission confiée en 2011 aux ateliers ARC téléphone consiste à prendre en charge, en fonction des besoins de la CAF aidée, jusqu'à 100% de son flux téléphonique de niveau 1 et, lorsque cela est possible, de traiter également son flux courriel. En 2011, l'offre ARC téléphone a correspondu à 105 positions téléphoniques réparties sur sept plateaux ARC. En 2011, l'ARC a assuré en faveur de ces caisses une production de 1 292 277 dossiers équivalant à 3 244 293 pièces, ce qui correspond à 36 522 journées de travail. 73 CAF ont bénéficié de ce dispositif.

2.2.2. La branche a bénéficié d'une hausse de ses effectifs

[123] Durant la période de la COG, la branche Famille a bénéficié d'une hausse de ses effectifs, principalement en 2009 et de manière temporaire pour faire face à la mise en œuvre du RSA (1 257 ETP créés au titre du RSA et un transfert de 116 ETP venant de l'action sociale). Il s'agit de l'année de la forte dégradation des indicateurs quantitatifs d'engagement de service.

[124] Pour faire face à l'augmentation forte des flux, la branche a également eu massivement recours en 2009 aux trois dispositifs suivants :

- les heures supplémentaires : elles ont atteint un pic en 2009 représentant 7,8 M€ pour 126 caisses concernées sur l'année¹⁶ puis elles ont fortement baissé en 2010 (3,4 M€) et en 2011 (3,2 M€) tout en concernant toujours un nombre élevé de caisses (116 et 121 en 2010 et 2011), signe de la persistance de tensions dans le réseau ;
- les emplois CDD : ils ont également connu un pic en 2009 avec un budget de 41,2 M€ pour 131 caisses concernées sur l'année, avant de redescendre à 26,8 M€ en 2011 ;
- les rachats de RTT : selon une étude de la CNAF¹⁷ portant sur 12 caisses, 83% d'entre elles ont recouru en 2009 aux rachats de RTT pour écouler leurs charges de travail.

2.2.3. Les réductions de l'offre d'accueil ont concerné de nombreuses CAF

[125] Les réductions de l'offre d'accueil (physique et/ou téléphonique) ont constitué un moyen important du réseau pour gérer les stocks de dossiers en retard dans les CAF, principalement entre 2009 et mi-2010.

Tableau 4 : Le recours aux réductions de l'offre d'accueil dans les CAF

	Nombre de CAF concernées		
	2009 (année incomplète)	2010	2011
Fermeture totale accueil physique	54	58	57
Réduction accueil physique	24	33	27
Fermeture totale accueil téléphonique	58	39	24
Réduction accueil téléphonique	43	27	12
Fermeture messagerie	14	15	17

Source : CNAF

¹⁶ Indicateur du nombre de caisses concernées dans l'année : une caisse peut donc l'être plusieurs fois dans l'année. En 2006, le budget des heures supplémentaires était de 0,5 M€ pour 52 caisses concernées.

¹⁷ Rapport de l'étude « charges moyens résultats », direction de l'évaluation et de la stratégie, octobre 2010.

- [126] A partir de mi-2010, ces mesures ont commencé à s'atténuer. Ainsi, selon la CNAF, les fermetures et les réductions de l'accueil physique ont été divisées par deux, tandis que, pour l'accueil téléphonique, les fermetures l'ont été par trois et les réductions par cinq. En 2011, les efforts se poursuivent : si les fermetures et réductions de l'offre d'accueil (physique et téléphonique) se sont stabilisées, elles concernent deux fois moins de CAF qu'en 2010.
- [127] Cette amélioration de l'offre d'accueil téléphonique en 2010, puis en 2011, comparée à 2009 peut s'expliquer par la mise en œuvre en 2010 de plusieurs expérimentations et par la définition d'une nouvelle doctrine institutionnelle de la réponse téléphonique : ainsi, la création de plateaux mutualisés et de plateaux spécialisés notamment ont permis en 2010, puis en 2011 d'améliorer sensiblement les résultats relatifs au taux d'appels traités par les agents. De même, la fermeture de la messagerie du caf.fr a diminué de plus de 25% en volume de jours entre 2010 et 2011. Les courriels font également l'objet d'une prise en charge par plusieurs plateaux mutualisés.
- [128] Si ces mesures de réduction de l'offre d'accueil ont permis de gérer « en urgence » les retards accumulés dans les CAF, elles posent la question évoquée ci-après de la capacité du réseau à gérer le caractère très cyclique de son activité dans la mesure où, en 2009 par exemple, plus de la moitié des CAF ont eu recours à des fermetures totales de l'accueil physique et téléphonique.

2.2.4. Une mauvaise anticipation de l'évolution de la cyclicité de la charge de travail

- [129] La dématérialisation des échanges avec la DGFiP, en entraînant un décalage de la campagne ressources des CAF en fin d'année, a généré des tensions nouvelles liées au changement de saisonnalité des flux au sein du réseau, qui se concentre en fin d'année.
- [130] Il n'a pas été engagé au niveau de la branche de réflexion sur le meilleur mode de gestion d'un cycle saisonnier heurté qui peut impliquer une gestion différenciée selon les mois de l'année, tant dans l'organisation des tâches et le maintien d'une polyvalence de fonctions suffisante pour renforcer, au besoin, certains services, que dans la recherche d'une annualisation du temps de travail pour renforcer les horaires en période de pointe et les alléger en période plus creuse.
- [131] Au niveau des indicateurs de qualité de service, une modulation saisonnière pourrait également faire l'objet de réflexions pour concilier au mieux qualité du service et optimisation de la productivité.

Recommandation n°13 : Définir une doctrine de gestion du cycle saisonnier pour améliorer l'efficience

2.3. Afin d'assurer un meilleur suivi de la qualité de service, les indicateurs de la COG 2009-2012 mériteraient d'être complétés

- [132] En ce qui concerne le suivi de la qualité de service, les indicateurs de la COG mériteraient d'être complétés sur deux points :
- les rappels téléphoniques qui deviennent un mode important de relation avec les allocataires ;
 - les courriels dont les modalités de réponse sont aujourd'hui insuffisantes.

Recommandation n°14 : Introduire de nouveaux indicateurs de qualité de service liés aux rappels téléphoniques et aux courriels ainsi qu'améliorer la réponse à ces derniers

3. UN BILAN NUANCE DE L'ACTION SOCIALE FAMILIALE

3.1. *L'objectif global de création de 100 000 « places » devrait être presque atteint d'ici fin 2012 mais le bilan est en réalité plus nuancé en matière d'accueil collectif*

[133] Lors de son discours sur la politique familiale en février 2009, le Président de la République a annoncé l'objectif de créer 200 000 solutions d'accueil supplémentaires d'ici 2012 afin de permettre aux parents de jeunes enfants de mieux concilier activité professionnelle et vie familiale. Cette ambition reposait :

- d'une part, sur un objectif de création de 100 000 « places » d'accueil collectif, dont 60 000 places agréées PMI issues notamment des différents plans crèches pour la création de places nouvelles (dont 10 000 places de crèches d'entreprise et 10 000 places « innovantes » avec 8 000 places en jardins d'éveil, 1 500 issues du Plan espoir banlieue et 500 en micro-crèches) et 40 000 « équivalents places » issues de l'optimisation des places existantes ;
- d'autre part, sur l'objectif de 100 000 enfants supplémentaires gardés par un assistant maternel.

[134] Signée en avril 2009, la COG 2009-2012 reprend, dans son article 4, l'objectif de « financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période couverte par la COG et de favoriser un développement harmonisé de l'offre d'accueil sur le territoire ». Cet objectif est l'une des priorités de la COG pour la période 2009-2012.

[135] Selon les données disponibles, l'objectif de 100 000 « places » d'accueil collectif sera presque atteint, le taux de réalisation devant se situer autour de 94% d'ici fin 2012, même si ce chiffre reste dépendant de l'évolution de la conjoncture, et notamment de la situation financière des collectivités territoriales. Toutefois, l'atteinte de cet objectif ne donne pas une vision complète de l'évolution de l'offre d'accueil collectif en France.

[136] D'une part, la méthodologie de comptage donne une vision partielle de cette réalité. En effet, le nombre de « places » créées correspond aux places d'accueil collectif financées par le FNAS, réparties entre les « places physiques » nouvellement agréées PMI issues des différents plans crèches, et les « équivalents places » issues de l'optimisation de la fréquentation des places existantes. Si ces deux approches sont pertinentes, elles renvoient à des réalités différentes qu'il conviendrait de préciser dans la COG pour éviter les débats récurrents sur le « nombre de places de crèches créées ».

[137] D'autre part, il convient également de tenir compte des destructions de places sur la période de la COG pour laquelle des données sont disponibles : 4 544 en 2009, 4 215 en 2010 et 3 977 en 2011, soit un total de 12 736 places détruites¹⁸ entre 2009 et 2011. Ce chiffre élevé de destructions de places devrait faire l'objet d'une analyse approfondie de la part de la branche, en lien avec la tutelle. Ainsi, si l'on déduit des créations de places le nombre de places détruites, on obtient sur la période 2009-2011 une progression totale de 57 168 « places », soit un taux de réalisation de l'objectif initial de 76,9% à la fin 2011.

[138] Enfin, sur la période de la COG 2009-2012, 55 000 places réservées aux enfants de moins de trois ans en école maternelle sont supprimées¹⁹.

[139] Ce bilan est par ailleurs peu encourageant pour trois catégories d'accueil :

¹⁸ La destruction de places peut correspondre aussi bien à une diminution de la capacité qu'à une régularisation du nombre de places réellement ouvertes à l'accueil. Dans ce second cas, on constate une diminution du nombre de places agréées qui ne correspond pas à une diminution des capacités d'accueil. A l'inverse, dans le premier cas on enregistre une augmentation de la fréquentation par place qui ne correspond pas à une hausse de l'offre d'accueil.

¹⁹ Rapport n°3869 Tome V « famille », M. Pinville, au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le PLFSS 2012.

- les crèches hospitalières : l'objectif de 4 500 places ne sera atteint qu'à hauteur d'un tiers avec la création de 1 500 places seulement sur la période de la COG ;
- les places du Plan espoir banlieue : seulement un peu moins de 1 000 places seront créées à l'issue de la COG par rapport à l'objectif de 1 500 places ;
- les jardins d'éveil : l'objectif de 8 000 places est loin d'être atteint car seulement 500 places créées seront comptabilisées sur la période de la COG.

[140] De manière plus générale, la montée en charge des nouveaux modes de garde tels que les micro-crèches ou les crèches d'entreprise, est relativement lente. De même, les résultats sont faibles en matière d'horaires atypiques ou d'accueil des enfants en situation de handicap.

[141] Au total, la COG ne permet pas de garantir une vision claire et complète de l'évolution de l'offre d'accueil collectif.

[142] Il convient toutefois de noter les progrès réalisés en matière d'accueil individuel. Le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis par des assistantes maternelles a progressé de 65 730 entre 2009 et 2011, soit 88% de l'objectif fixé pour l'accueil individuel. Plusieurs mesures ont été adoptées : renforcement de la formation initiale des assistantes maternelles (passage de 60 à 120 heures), prêt à taux zéro, versement d'une prime à l'installation, augmentation de 3 à 4 du nombre d'enfants pouvant être accueillis au titre de l'agrément de base. Il convient de noter en particulier le développement des maisons d'assistantes maternelles (MAM) instaurées par la loi du 9 juin 2011 : fin 2011, la CNAF en dénombrait 189 dans 54 départements.

[143] En ce qui concerne l'objectif d'un « développement harmonisé de l'offre d'accueil sur le territoire », les efforts réels de la branche Famille sont encore insuffisants face à une offre de garde collective inégalement répartie sur le territoire de manière structurelle.

Recommandation n°15 : Préciser dans la COG la notion de « place » et, au niveau des indicateurs, la méthodologie de comptage du nombre de « places » créées

Recommandation n°16 : Fixer comme priorité de la future COG la réduction des inégalités territoriales en matière de répartition de l'offre d'accueil collectif et individuel

Recommandation n°17 : Réaffirmer les objectifs ambitieux de la COG en matière de modes d'accueil innovants (horaires atypiques, accueil des enfants en situation de handicap, quartiers sensibles...)

3.2. Cet objectif chiffré d'accueil collectif n'est pas suffisamment articulé avec les évolutions de l'accueil en école maternelle ce qui soulève la question de la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant dans un cadre budgétaire contraint

[144] L'objectif chiffré de « 100 000 places » n'est pas articulé avec l'évolution de la préscolarisation des enfants en école maternelle, dont le nombre de places a considérablement diminué depuis 2001. Selon le Haut conseil à la famille (HCF)²⁰, « en dix ans, le nombre d'enfants scolarisés avant l'âge de trois ans a diminué de 165 000 » passant de 259 600 à la rentrée 2001 à 94 600 en 2011 ». Ces éléments peuvent s'expliquer par le constat récurrent d'une insuffisance de pilotage global de la politique d'accueil du jeune enfant, aujourd'hui à la charge d'acteurs divers (Etat, branche Famille, collectivités territoriales...) sans qu'aucun n'exerce réellement le rôle de pilotage stratégique. A ce titre, le mauvais bilan des créations de jardins d'éveil peut s'expliquer par la réticence de certaines collectivités à investir dans ce domaine alors que l'accueil des moins de 3 ans en école maternelle se réduisait fortement, sans concertation entre partenaires.

[145] L'article L. 113-1 du code de l'éducation dispose que « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près de son domicile, si sa famille en fait la demande ».

²⁰ « Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans », HCF, mai 2012.

- [146] L'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle n'est pas obligatoire et constitue une possibilité offerte aux familles selon les places disponibles. Cette forme d'accueil collectif a joué un rôle important dans le passé. Toutefois, comme le souligne le Haut conseil à la famille (HCF)²¹, « *le baby boom de l'an 2000 et des années suivantes a conduit à une réorientation de la politique de scolarisation précoce* », le taux de scolarisation à deux ans connaissant une « *baisse tendancielle continue depuis le début des années 2000 passant de 35% à 11,6% de la tranche d'âge entre 2000 et 2011* ».
- [147] Ces lacunes en termes de pilotage stratégique ont également des conséquences économiques en raison des différences de coûts entre modes de garde. En effet, l'accueil en maternelle constitue le mode de garde le moins coûteux pour la collectivité.
- [148] Quel que soit le mode d'accueil, la collectivité prend en charge au moins 60% du coût de fonctionnement (Etat, CNAF, communes). La répartition du financement public varie suivant le type d'accueil : la branche Famille consacre un effort très important au fonctionnement des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) et aide à la garde individuelle, notamment au retour à l'emploi d'assistants maternels. Les collectivités territoriales financent essentiellement l'investissement des EAJE. Le premier poste de dépenses pour l'Etat dans ce domaine est l'accueil préscolaire. Selon le PQE Famille annexé au PLFSS 2012, plus de 10,1 Md€ étaient ainsi consacrés au total à l'accueil des enfants de 0 à 3 ans en 2010 (13,7 Md€ pour les enfants de trois à six ans). Les évolutions récentes du financement de l'accueil du jeune enfant ont eu plusieurs conséquences, en particulier la diminution du reste à charge pour les familles et la convergence des taux d'effort entre les modes de garde, notamment entre l'accueil en EAJE et l'accueil chez l'assistant maternel.
- [149] Dans un contexte de forte dégradation des finances publiques, cette absence de pilotage stratégique de la politique de la petite enfance a un coût certain pour la collectivité. Elle place, en outre, la branche Famille dans une situation délicate dans la mesure où elle n'a que peu de prise sur les décisions d'investissement de ses divers partenaires.

Tableau 5 : Comparaison du coût des modes de garde du jeune enfant

	Coût mensuel en 2011
Ecole maternelle	454 €(ou 700 € ²²)
Assistant maternel	897 €
Garde à domicile	2 116 €
Garde à domicile partagée	1 098 €
EAJE	1 228 €

Source : CNAF ; PQE famille 2012

Recommandation n°18 : Arbitrer au niveau gouvernemental sur les modes d'accueil des jeunes enfants les plus adaptés et les priorités de financement

²¹ « Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans », HCF, mai 2012.

²² Si l'on considère un mois fictif de 18 jours dans la mesure où l'école maternelle n'est ouverte que 140 jours par an.

3.3. *Les autres domaines de la politique d'action sociale mériteraient d'être mieux structurés, plus lisibles et priorisés*

3.3.1. **Le désengagement des gestions directes apparaît de plus en plus complexe**

[150] Les deux précédentes COG ont affirmé l'objectif de « *transfert des équipements et des services de tutelles en gestion directe* ». De réels efforts ont été réalisés par la branche depuis le début des années 2000. Selon les données de la CNAF, le nombre total de gestions directes est passé de 432 à 251 entre 2003 et 2010, soit une baisse de 41,9%. En parallèle, les effectifs des équipements et services en gestion directe ont évolué dans le même sens, passant de 3 045 à 1 785 ETP entre 2004 et 2010, soit une baisse de 41,4%. En 2010, les dépenses des équipements et services en gestion directe s'élevaient néanmoins à 383 M€ dont 86,1% de masse salariale.

[151] La baisse du nombre de gestions directes constatée dans le tableau ci-dessous concerne principalement des équipements à gestion partenariale. Ainsi parmi les 17 équipements cédés entre 2009 et 2010, 15 faisaient l'objet d'une cogestion. Les CAF ont en effet tendance à basculer vers une gestion en partenariat afin de préparer un désengagement des équipements. Ce désengagement est par ailleurs plus complexe pour les centres sociaux que pour les structures de petite enfance.

Tableau 6 : Evolution des gestions directes et de leurs effectifs

	2003	2004	2009	2010	% 2003 ou 2004 / 2010
Nombre équipements en gestion directe	375	Nd	224	207	-44,8%
Effectifs équipements en gestion directe	Nd	2707	1872	1627	-39,9%
Nombre services en gestion directe	57	Nd	46	44	-22,8%
Effectifs services en gestion directe	Nd	338	197	158	-53,3%
Total nombre gestions directes	432	Nd	270	251	-41,9%
Total effectifs gestions directes	Nd	3045	2069	1785	-41,4%

Source : Données CNAF

[152] Selon la CNAF le maintien d'équipements en gestion directe peut avoir deux justifications :

- les derniers équipements en gestion directe sont constitués des « cas les plus compliqués », souvent situés dans des quartiers sensibles, pour lesquels aucun acteur (collectivités territoriales, associations...) n'est en mesure de reprendre la gestion ;
- il serait utile pour le réseau de garder une compétence en matière de gestion directe d'établissements d'accueil, dans la mesure où les CAF ont pour mission de délivrer les agréments de ces derniers.

[153] Si le premier argument est tout à fait recevable et a pu être constaté par la mission lors de ses déplacements dans diverses CAF, le second apparaît moins pertinent, les fonctions de contrôle développées permettant notamment de maintenir des compétences. Au final, il semble utile de maintenir cet objectif de désengagement pour la prochaine COG, même s'il est nécessaire de tenir compte des difficultés réelles à y parvenir. Un objectif intermédiaire pourrait être de généraliser la gestion partenariale.

3.3.2. La structuration d'une politique jeunesse de la branche avance très lentement

[154] En 2011, la branche consacrait 775 M€ à la politique en faveur des jeunes (hors Dom et dotations d'action sociale²³), soit une hausse de 11% des crédits par rapport à 2008, dont 43% pour la prestation de service aux établissements d'accueil et 57% pour le volet jeunesse des contrats enfance jeunesse (CEJ). La COG 2009-2012 fixait des objectifs relativement larges en matière de politique jeunesse. Elle prévoyait notamment de favoriser la « *structuration d'une offre d'accueil de loisirs diversifiée et adaptée aux différentes tranches d'âge* » à travers trois principaux leviers :

- le soutien au fonctionnement des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) avec le versement de la prestation de service ALSH ;
- la hausse de l'enveloppe « jeunesse » du CEJ pour mieux prendre en compte les enfants âgés de 4 à 6 ans qui relèvent désormais de cette enveloppe ;
- la modulation du montant des enveloppes CEJ pour mieux prendre en compte la nature des besoins et les spécificités territoriales (ZUS, ZRR, etc.) via le fonds d'accompagnement à l'enfance et à la jeunesse (FACEJ).

[155] L'évaluation de cette politique fait ressortir trois préoccupations. D'une part, la question du financement des ALSH se pose : tous les ALSH ne perçoivent pas la prestation de service et cette dernière ne prend en charge que 30% d'un prix plafond fixé annuellement par la CNAF. D'autre part, si les politiques d'accueil périscolaires des enfants scolarisés en primaire sont adaptées, l'offre à destination des adolescents scolarisés au collège et au lycée est limitée. Enfin, des aides à l'investissement peuvent être attribuées par l'intermédiaire des dotations d'action sociale, ce qui ne facilite pas l'évaluation de cette politique. Il en va de même des aides financières aux vacances des enfants et adolescents versées par 95% des CAF en 2011.

[156] Un réexamen complet de la politique jeunesse, à l'instar de celle en faveur de la parentalité, apparaît utile afin de mieux définir les missions de la branche Famille par rapport à ses partenaires (communes et départements) et les moyens qui lui sont associés (et les outils financiers : prestation de service ou autres), tant au niveau national qu'au niveau local à travers le budget d'action sociale. A tout le moins, il serait nécessaire d'inscrire dans la prochaine COG des modalités de présentation plus fine des dépenses relatives à la jeunesse, notamment en distinguant les tranches d'âges concernées et les objectifs poursuivis.

[157] La COG permettait également le financement d'une expérimentation à destination des adolescents. Le lancement de cette expérimentation a été décalé par rapport à ce qui était prévu dans la COG, ce qui explique que la montée en charge se soit poursuivie jusqu'à 2011. En 2010, 95 CAF se sont engagées dans l'expérimentation en soutenant 839 projets. En 2011, 21 nouvelles CAF se sont engagées, soutenant près de 100 nouveaux projets. Au total, c'est donc la quasi-totalité du réseau qui s'est engagée dans cette expérimentation en soutenant près de 950 projets. L'évaluation de cette expérimentation est en cours et sera disponible à l'automne 2012.

« L'expérimentation adolescents »

La CNAF a lancé, en juin 2010, une expérimentation nationale destinée à financer des projets élaborés par ou avec les adolescents. Cette expérimentation a pour objectif de repérer les offres les plus adaptées à la tranche d'âge des 11-17 ans en soutenant des projets répondant aux objectifs suivants :

- favoriser l'autonomisation des jeunes, en les associant à l'élaboration des actions les concernant ;
- susciter leurs initiatives en favorisant leur prise de responsabilité ;
- contribuer à leur épanouissement et à leur intégration dans la société par des projets favorisant l'apprentissage de la vie sociale et la responsabilisation.

²³ Les dotations d'action sociale en faveur de la politique jeunesse de la branche représentent 226 M€ en 2011. Au total, la branche consacre plus d'un Mds € en 2011 à cette politique.

Recommandation n°19 : Assurer une plus grande clarté des dépenses relatives à la jeunesse en instaurant une présentation plus fine des dépenses par tranches d'âge et par grandes missions

3.3.3. Les actions de soutien à la parentalité demeurent peu claires et mal pilotées

- [158] En 2011, la branche consacrait 47 M€ au soutien à la parentalité, soit une hausse de 56% des crédits par rapport à 2008. En intégrant les crédits des « fonds propres » des caisses affectés au soutien à la parentalité, ce sont près de 73 M€ qui sont consacrés à cette politique en 2011.
- [159] Diverses, nombreuses et mal connues, les actions de soutien à la parentalité n'en sont pas moins largement financées par la branche Famille (75% environ). Elles visent à appuyer et à soutenir les parents en difficulté durable ou passagère dans leur rôle au quotidien vis-à-vis de leurs enfants.
- [160] L'empilement des dispositifs, souvent dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, rend complexe leur évaluation, d'autant plus que leur pilotage, notamment au niveau local, est très hétérogène et parfois lacunaire.
- [161] La COG 2009-2012 était assez peu ambitieuse sur le soutien à la parentalité en fixant les objectifs suivants :
- homogénéiser le recours à la médiation familiale²⁴ par un cadrage national actualisé et un ajustement de la prestation de service pour mieux structurer l'offre ;
 - reconfigurer la prestation de service « accompagnement à la scolarité » en la recentrant sur les liens entre familles et école et sur le soutien aux enfants ne bénéficiant pas des ressources adéquates dans leur environnement familial et social ;
 - participer à la réforme du pilotage des REAAP (Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents).
- [162] Le bilan de la COG présenté par la CNAF ne fait pas état de réalisations concrètes sur ces axes de travail et se contente de faire mention de l'activité de la médiation familiale et des REAAP. La COG précédente avait également apporté un élément de complexité supplémentaire en inscrivant, au titre des mesures nouvelles, la création d'un fonds national dédié aux REAAP à compter de 2009 en s'appuyant sur l'argument d'une diminution des financements apportés par l'Etat. Ce fonds est destiné à compléter les financements apportés par les CAF dans le cadre de leur dotation d'action sociale. Il est doté de 37 M€ pour l'ensemble de la COG avec 8,5 M€ en 2009, 9 M€ en 2010, 9,5 M€ en 2011 et 10 M€ en 2012.

Recommandation n°20 : Définir des objectifs plus précis dans la prochaine COG en matière de structuration de la politique de soutien à la parentalité, en définissant mieux le rôle des CAF au niveau local au regard de leurs principaux partenaires

Recommandation n°21 : Déterminer des priorités d'action sociale en prenant en compte les compétences des partenaires et, le cas échéant, les évolutions éventuelles de la décentralisation

²⁴ En 2011, les CAF ont financé 272 services de médiation familiale. 22% des CAF ont en effet un service de médiation familiale en gestion directe. S'agissant des postes en ETP liés à la prestation de service, ils sont passés de 175 ETP de médiateurs familiaux employés dans les services de médiation familiale en 2007 à 434 ETP au 31 décembre 2011.

3.4. *Les efforts de coordination des partenariats, à travers l'expérimentation de la convention territoriale globale, sont réels mais leur efficacité reste à démontrer*

- [163] Le rapport d'évaluation de la précédente COG faisait le constat d'un risque de « multiplication des schémas et contrats » au niveau local et préconisait de « lancer dès 2009 une expérimentation sur un nombre significatif de caisses d'un contrat territorial global entre les CAF et les collectivités territoriales (conseil général et niveau intercommunal ou communal) ». Il précisait que la « contractualisation envisagée doit intégrer l'ensemble des partenaires de la caisse locale dans un contrat unique ».
- [164] La COG 2009-2012 a repris cette recommandation avec l'expérimentation d'une « convention territoriale globale (...) qui doit permettre de mobiliser l'ensemble des interventions et des moyens de la branche pour prendre en compte les besoins d'un territoire (...) et de concourir à mieux définir les responsabilités des acteurs aux niveaux national, départemental et local ».
- [165] L'évaluation de la CTG est en cours. Un bilan d'étape réalisé par les services de la CNAF fait état d'une soixantaine de conventions signées (58 avec des communes ou communautés de communes et 7 avec des conseils généraux) et tend à montrer un réel intérêt des partenaires (95% de satisfaction). Ces conventions entre la CAF et ses partenaires ont pour ambition de couvrir l'ensemble des domaines d'action de la caisse avec son partenaire selon une approche pluriannuelle ; elles constituent de ce fait des sortes de « conventions cadres ».
- [166] Toutefois, il existe deux principaux éléments de critique de cette convention territoriale globale. D'une part, la CTG ne se substitue pas aux conventions ou schémas existants avec les partenaires, elle se surajoute, d'où un doute quant à son résultat en termes de simplification des relations. D'autre part, la CTG est « bipartite », elle ne concerne que la CAF et un partenaire à la fois, ce qui peut nuire à son efficacité compte tenu du nombre très élevé de partenaires locaux pour chaque caisse. Or, la mise en œuvre de la CTG constitue un exercice souvent long et chronophage. Pour toutes ces raisons, la mission ne préconise pas de généraliser la CTG, le réseau des CAF devant à son avis se concentrer sur la consolidation de son activité après une période de tension liée à la crise économique et à la mise en œuvre de diverses réformes. En revanche, il serait utile d'ouvrir la réflexion sur les outils de gouvernance locaux de la branche dans un contexte où le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures en matière de décentralisation.
- [167] Dans l'hypothèse du maintien de la généralisation de la CTG, celle-ci devra, à tout le moins, être en priorité destinée aux conseils généraux, voire aux grandes agglomérations.

Recommandation n°22 : Suspendre la généralisation de la convention territoriale globale

3.5. *Le budget du FNAS devrait afficher d'ici fin 2012 une sous-consommation de l'ordre de 1,2 Md€ qui soulève des questions sur son mode de fonctionnement et ses perspectives d'évolution sur la prochaine COG*

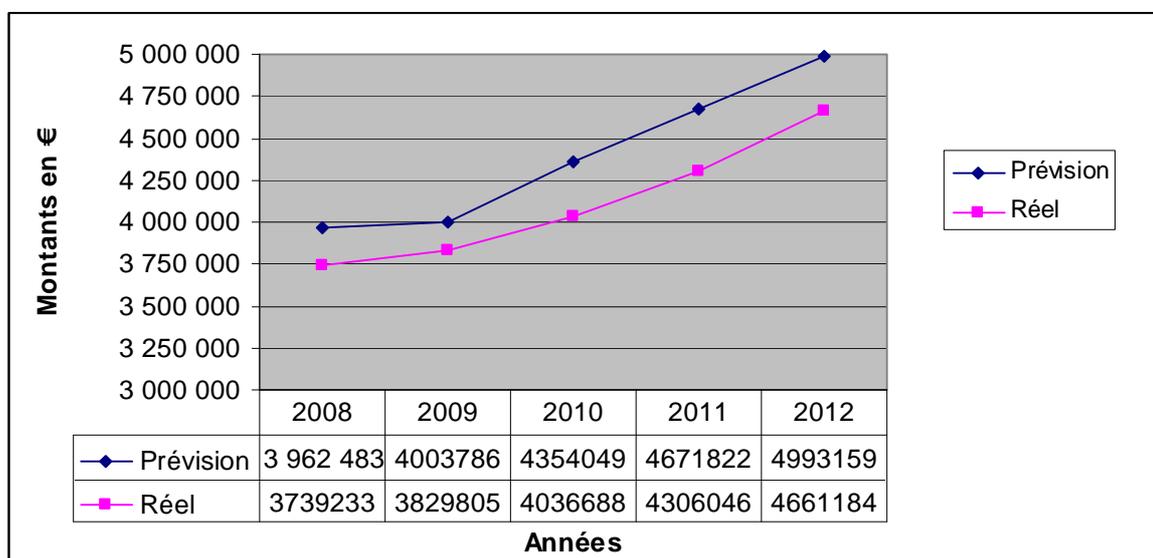
3.5.1. La sous-consommation des crédits FNAS serait de l'ordre de 1,2 Md€ d'ici fin 2012

- [168] A l'instar de ce qui avait été fixé lors de la précédente COG (2005-2008), l'annexe budgétaire de la COG relative au FNAS a prévu une progression de 7,5% chaque année entre 2009 et 2012, soit un effort financier de 1,25 Md€ supplémentaires sur la période par rapport à 2008. Cette progression avait été calibrée en particulier pour absorber le coût en investissement et en fonctionnement du plan de développement de la garde d'enfant lancé par le Président de la République pour la partie accueil collectif.

[169] La progression réelle du FNAS a été en exécution de 2,5% en 2009, 5,4% en 2010 et 6,7% en 2011. Les prévisions pour 2012 laissent également apparaître, en hypothèse moyenne, une sous-consommation de l'ordre de 1,2 Md€ sur l'ensemble de la période de la COG, soit environ 6,5% du budget total du FNAS qui s'élève à 18 Md€ entre 2009 et 2012.

[170] Il convient de rapprocher cette sous-consommation de l'atteinte des objectifs en matière de développement de l'accueil du jeune enfant en particulier. En effet, les crédits du FNAS seront consommés à hauteur de 93,5% d'ici fin 2012, alors que l'objectif de création de places sera atteint à un niveau proche de 94%, ce qui lève au moins partiellement une contradiction parfois avancée entre la sous-consommation du FNAS et l'atteinte de l'objectif en termes d'accueil collectif. Comme indiqué ci-après, la sous-consommation du FNAS tient à la sous-consommation des crédits d'investissement liée à un démarrage plus lent que prévu du 7^{ème} plan crèches en 2009 et 2010, qui a contribué à une sous-consommation des crédits de fonctionnement. En 2011 et 2012, selon les premières données disponibles, ce retard a été partiellement rattrapé.

Graphique 1 : La sous-consommation du FNAS sur la période de la COG 2009-2012



Source : Données CNAF

3.5.2. Malgré des efforts depuis 2006, un mode de fonctionnement qui soulève des interrogations

[171] Depuis la crise du FNAS en 2005, de réels progrès ont été réalisés pour améliorer le pilotage de la politique d'action sociale de la branche Famille afin d'éviter en particulier les effets de « *stop and go* », sources de dérapages des dépenses.

[172] En revanche, des progrès sont encore possibles en matière de transparence du mode de fonctionnement du FNAS.

- [173] En effet, il existe aujourd'hui peu de visibilité pour retracer la sous-consommation du FNAS dans la mesure où, chaque année, les budgets votés correspondent aux prévisions fixés par la COG, sans bouclage avec l'exécution des années précédentes. Il y a donc un décalage qui nuit à la visibilité de l'évolution du budget du FNAS, qui se traduit par exemple par une difficulté à suivre comptablement l'évolution des crédits des divers plans crèches²⁵.
- [174] Du coup, se pose la question du suivi des divers « plans crèches ». D'une part, les plans crèches ne recourent qu'une partie des aides à l'investissement de la branche (halte-garderie, lieux passerelles, relais assistantes maternelles...) qui peuvent transiter par d'autres crédits (dotations d'action sociale). D'autre part, ces crédits d'investissement financent la création de places nouvelles mais aussi la rénovation ou l'aménagement d'équipements existants²⁶. De fait, une majorité des places ouvertes entre 2009 et 2012 relèvent de plans antérieurs à la présente COG, qui ont connu du retard dans leur réalisation, et non du 7^{ème} plan crèches 2009-2016 (PCPI²⁷), lui-même en retard d'exécution en 2009 et 2011. Le PCPI est doté de 660 M€ dont 330 M€ sur la période de la COG 2009-2012. Fin 2011, 189 M€ ont été engagés, soit un taux d'engagement de 29%. Ce problème va donc se poursuivre lors de la prochaine COG et la tutelle devra être vigilante sur l'évolution de l'engagement des crédits au regard des objectifs initiaux.
- [175] De même, le non-recours aux reports des crédits non consommés (prévus par l'annexe budgétaire de la COG), qui peut se justifier, nuit également à la visibilité de l'évolution du FNAS.
- [176] L'articulation entre le FNAS et le PLFSS apparaît également peu transparente : le PQE famille annexé au PLFSS ne reprend que la part « fonctionnement » du FNAS (prestations de service), hors les aides à l'investissement et les dotations d'action sociale (« fonds propres » des caisses comprenant à la fois de l'investissement et du fonctionnement).
- [177] De manière générale, le reporting de la branche à la tutelle sur le budget du FNAS, même s'il est régulier et mieux structuré que par le passé, mériterait de s'appuyer davantage sur la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) présentée par les services de la CNAF.

Recommandation n°23 : Revoir la comptabilisation et le suivi des plans crèches conformément aux recommandations de la Cour des comptes

Recommandation n°24 : Utiliser la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale pour le suivi du FNAS

Recommandation n°25 : Préciser les objectifs de politiques publiques associés aux éléments chiffrés du tableau de financement de l'annexe budgétaire du FNAS dans la COG

3.5.3. Les perspectives d'évolution du FNAS pour la prochaine COG

- [178] Selon les projections financières de la CNAF, le point bas du FNAS devrait se situer autour de 4,5% entre 2013 et 2016, période de la prochaine COG. Or, avec un point bas à 4,5%, il apparaît sans doute nécessaire de définir des priorités claires en matière d'action sociale en ce qui concerne les politiques autres que l'accueil du jeune enfant.
- [179] Les perspectives d'évolution dépendent surtout de choix de politiques publiques. La mission n'a pas à se prononcer sur ces choix mais attire l'attention sur les points de vigilance suivants :
- poursuite du développement de l'offre d'accueil par un nouveau plan de création de places, requérant la définition de priorités très strictes, et recherche d'une meilleure répartition géographique de l'offre d'accueil en ciblant les zones en tension ou défavorisées ;

²⁵ Ceci a conduit la Cour des comptes à préconiser le passage à un système de provisions pour les plans crèches (cf. rapport certification des comptes du régime général de Sécurité sociale, exercice 2011, en date de juin 2012).

²⁶ Selon le HCF, depuis 2001, les plans crèches ont contribué pour 74% à la création de nouvelles structures, 17% à des aménagements de structures existantes et 9% à des transplantations.

²⁷ Plan crèches pluriannuel d'investissement.

- définition plus précise, par la prochaine COG, des contours de la politique en faveur de la jeunesse ;
- réalisation d'un effort de maîtrise des dépenses sur les « fonds propres » en parallèle à un meilleur pilotage de ces dépenses au niveau national, qui représentent en 2011 plus d'un milliard d'euros et 25% des crédits du FNAS.

3.6. *Le développement d'un nouvel outil informatique est nécessaire pour assurer un meilleur pilotage de la politique d'action sociale*

- [180] Le système d'information de l'action sociale (SIAS) est devenu difficile à adapter aux évolutions de la branche Famille et aux exigences de gestion de l'information nécessaires. En effet, SIAS est un outil de liquidation des prestations, pas un outil de pilotage de la politique d'action sociale de la CNAF.
- [181] La Caisse nationale prépare un nouvel outil dénommé « Observation, mesure et gestion de l'action sociale » (OMEGA). Un financement d'au moins 15 M€ est nécessaire pour mener à bien ce projet (sur la durée d'une COG). Le logiciel OMEGA a pour objectif de doter la branche d'un système d'information (SI) homogène et unique à la fois pour le pilotage de l'action sociale mais aussi pour les relations avec les partenaires. A ce titre, l'échange de données automatisées avec les partenaires constitue un enjeu central du projet OMEGA.
- [182] Les besoins sont donc réels pour améliorer le pilotage de la politique d'action sociale de la branche Famille. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'expertiser le projet OMEGA. Elle attire néanmoins l'attention de la tutelle sur la nécessité de s'assurer, au moment de la rédaction du cahier des charges, de l'utilité du projet aussi bien pour le réseau et ses partenaires, que pour la tutelle elle-même.

Recommandation n°26 : **Mettre en place le logiciel OMEGA en intégrant dans le cahier des charges les besoins non seulement du réseau, mais également des partenaires et de la tutelle**

III La performance de gestion

- [183] Le texte de la COG consacre un de ses quatre chapitres pour « optimiser la performance de gestion en adaptant le fonctionnement de la branche Famille ».
- [184] Les articles 22 à 25 traitent d'un fonctionnement en réseau plus efficace. L'article 22 vise à assurer que la Caisse nationale « fixe davantage le cap et appuie mieux l'action des caisses », l'article 23 porte sur le déploiement des mutualisations, l'article 24 évoque la finalisation de la départementalisation du réseau et l'article 25 est relatif au renforcement de l'efficacité des contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion, mentionnant notamment à cet égard, à juste titre, le dialogue de gestion.
- [185] L'article 26 vise à « développer les compétences, favoriser l'implication des personnels », le développement des compétences étant notamment lié à l'accompagnement des organismes dans l'anticipation et la conduite des changements à venir (GPEC²⁸) et la politique de recrutement, tandis que l'implication des personnels passe notamment par « une politique de rémunération pluriannuelle conforme aux ambitions de la branche », mais aussi par la préservation de l'environnement de travail et du climat social.
- [186] L'article 27 vise à « prendre en compte les exigences du développement durable », dans leur dimension tant environnementale (politique immobilière) que sociale (responsabilité de l'employeur).
- [187] L'article 28 vise à « optimiser les ressources de gestion », et renvoie à ce titre à de nombreux autres articles de la COG (article 11 relatif au développement de l'administration électronique, aux simplifications administratives, et à la dématérialisation, article 19 relatif aux processus d'implantation de la réglementation, article 23 relatif aux mutualisations). L'article 28 aborde aussi de façon plus spécifique la stratégie immobilière et l'adaptation des modalités d'allocation des ressources de gestion.
- [188] L'analyse de la mise en œuvre des actions figurant dans ces articles et leurs perspectives au regard de la prochaine COG sont au cœur de la présente partie.

1. LA GESTION DU RESEAU

1.1. *La multiplication des mutualisations au sein du réseau*

1.1.1. Terminologie et doctrine

- [189] L'article 23 de la COG intitulé « déployer la mutualisation des fonctions et des activités », cite plus particulièrement six fonctions et activités: l'éditique, la numérisation, la gestion de la paye, les achats, le contentieux, et le traitement des prestations aux travailleurs migrants (TIM²⁹). L'article envisage aussi, d'ici la fin de la COG, la généralisation par la CNAF d'expérimentations de mutualisation d'autres fonctions et activités. A ces différents égards, la COG insiste sur le dispositif d'accompagnement à mettre en place par la CNAF « aux niveaux national et régional ». Elle indique aussi, à propos de la mutualisation, qu'« une étude est conduite pour la prendre en compte dans le calcul d'une partie de la part variable des dirigeants et de la prime d'intéressement de l'ensemble des salariés ». Cette étude n'a pas été fournie à la mission.

Recommandation n°27 : Réaliser l'étude relative à la prise en compte de la mutualisation dans la part variable des dirigeants et l'intéressement des salariés

²⁸ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

²⁹ Traitement informatique des migrants, cf. *infra*.

[190] Un pilote national des mutualisations a été nommé en octobre 2009 au sein de la direction du réseau, à la tête d'un département ad hoc comprenant également un responsable des achats (« acheteur national ») et une conseillère en suivi de projets. Il est chargé du déploiement de la démarche de mutualisation et des éventuelles nationalisations d'expérimentations proposées par le réseau.

[191] En effet, des mutualisations étaient déjà expérimentées au sein de la branche, indépendamment des 6 chantiers explicitement confiés à la CNAF. Celle-ci a donc dû introduire une sémantique permettant de distinguer les différents types de mutualisation à l'œuvre au sein de la branche, d'autant plus qu'à ces différents types correspondent des doctrines différentes. La CNAF distingue ainsi (et la mission reprendra cette terminologie dans ce rapport):

- les mutualisations nationales, parfois aussi dénommées dans les documents internes « services nationaux à adhésion obligatoire », « services à vocation nationale » ou encore « services communs nationaux » ; ces mutualisations sont régies par des grilles tarifaires nationales, la gestion des postes étant laissée à la discrétion des CAF ; les mutualisations nationales sont à distinguer des « missions nationales » qui revêtent une logique de projet ou qui relèvent, non du socle national d'engagements de service, mais de l'intervention sociale locale (à l'image de l'aide aux vacances « VACAF »);
- les mutualisations régionales, « laissées à l'initiative des CAF, en fonction de leurs opportunités locales ». La doctrine en matière de « région » est toutefois ambiguë, ou en tout cas très souple, la lettre-circulaire du 10 mars 2010 relative au plan de mutualisations indiquant « le périmètre géographique privilégié est la région CERTI³⁰ », avant de préciser qu'« à défaut, ces mutualisations pourront s'exercer principalement dans le cadre des régions administratives » ;

Recommandation n°28 : Privilégier des périmètres de mutualisation correspondant ou s'insérant dans une région administrative ou informatique, afin de ne pas entraver des initiatives ultérieures de pluridépartementalisation ou de régionalisation

- les opérations de solidarité entre caisses, au caractère épisodique, puisqu'elles visent à « garantir aux allocataires une continuité du service de base lorsqu'une caisse rencontre momentanément des difficultés importantes pour respecter les règles de la relation de service définies par la COG pour le traitement des dossiers et pour la relation avec les allocataires » ;
- enfin, la coopération entre caisses, consistant à « réaliser des actions, en partenariat, portant principalement sur une ou plusieurs actions ponctuelles sans toutefois exclure des engagements plus durables entre organismes. Elle ne concerne pas le transfert d'une fonction ou d'une activité, mais leur partage entre plusieurs organismes, qui concourent à l'objectif. Elle a un caractère facultatif ».

[192] La CNAF précise qu'« il convient de bien distinguer les solidarités et coopérations entre organismes des mutualisations », et que « les mutualisations consistent, pour leur part, en la mise en commun permanente, organisée et pilotée de moyens entre deux ou plusieurs organismes ».

[193] En pratique, la CNAF classe en mutualisations nationales trois des six fonctions énoncées dans la COG (les achats, du moins les « achats nationaux », les TIM, l'éditique), mais aussi l'ARC, la lecture automatique de certains documents (déclarations de ressources ou déclarations trimestrielles de ressources RSA), la gestion des fonctionnaires en poste à l'étranger et enfin, parfois, l'accueil en langue des signes française, bien que dans ce dernier cas l'adhésion s'effectue « en fonction du souhait d'investissement des CAF » (d'où d'ailleurs la terminologie « offre nationale de mutualisation »).

³⁰ Il s'agit des régions informatiques (CERTI : centre régional de traitement de l'information).

- [194] Si cette liste reflète la concrétisation d'initiatives non prévues à la COG, elle comporte néanmoins une ambiguïté conceptuelle. En effet, l'ARC, à savoir la mise en commun de personnels au niveau de la branche de manière à aider prioritairement les caisses en difficulté, n'est pas une mise en commun « permanente » de moyens puisque toutes les caisses ne peuvent être aidées en même temps, leurs accès au dispositif étant concurrents (alors que, par exemple, une caisse ayant confié son éditique à une autre n'a a priori aucun doute à avoir quant à son accès à cette prestation). Lors de réunions à la CNAF, la mission s'est d'ailleurs vu indiquer que le dispositif de l'ARC ne relève pas des mutualisations au sens de l'article L. 216-2-1 du code de la Sécurité sociale. De même, il ne fait pas l'objet de conventions de mutualisation entre une « CAF pivot » (délivrant le service) et une « CAF adhérente » (bénéficiant de la prestation).
- [195] La doctrine de la CNAF concernant les limites au processus de mutualisation peut être résumée par la phrase suivante, figurant dans des questions-réponses prévues pour la communication avec les salariés : « l'offre globale de service qui constitue le fondement de l'action des CAF dans leur territoire départemental restera en grande partie gérée par chaque organisme, dès lors qu'une expertise spécifique et rare n'est pas indispensable ». Le périmètre naturel des mutualisations est donc constitué non seulement des fonctions support (même si « certaines continueront d'être exercées localement car elles sont indispensables au fonctionnement quotidien d'une CAF »), mais aussi des expertises rares. Dès lors que les fonctions supports, bénéficiant pour partie à l'action sociale, sont au cœur du processus de mutualisation, les missions nationales associées aux interventions sociales, telles que « VACAF », pourraient elles aussi être rattachées au processus de mutualisation.
- [196] La définition de périmètres d'activités et de tarifs nationaux pour les différentes mutualisations implique par ailleurs l'élaboration de référentiels, d'où un lien parfois étroit entre démarche processus et mutualisation. Concernant les mutualisations d'expertises, la mission s'étonne toutefois que des « CAF pivot » soient labellisées ou en cours de labellisation alors que des pôles régionaux mutualisés (PRM, dits aussi « pôles régionaux d'expertise ») ont été créés justement dans le but de partager entre caisses les expertises rares et chères. La CNAF doit d'ailleurs souvent rappeler aux caisses, dans ses lettres-circulaires, l'existence de ces pôles, alors qu'elles les financent pour partie.

Recommandation n°29 : Privilégier, dans la mesure du possible, une mutualisation des expertises par le biais des pôles régionaux mutualisés plutôt que via l'instauration de nouvelles caisses pivots

1.1.2. Etat d'avancée des projets : les mutualisations nationales prévues dans la COG

- [197] Les mutualisations dites nationales ont néanmoins donné lieu à dérogations, en cas d'externalisation s'agissant de l'éditique, et « en fonction des contextes locaux » dans le cas de la lecture automatique des documents (LAD), à l'exception toutefois, dans ce dernier cas, de la caisse de la Réunion³¹. Les sanctions éventuelles consistent généralement, lorsqu'il s'agit de mutualisations de fonctions support et non d'expertise, à priver les caisses des matériels ou programmes utilisés dans le reste de la branche.

³¹ La CAF de la Réunion a bénéficié d'un régime spécifique en matière de LAD déclarations de ressources (« DR »), compte tenu du nombre très important de DR devant être exploitées car non recensées.

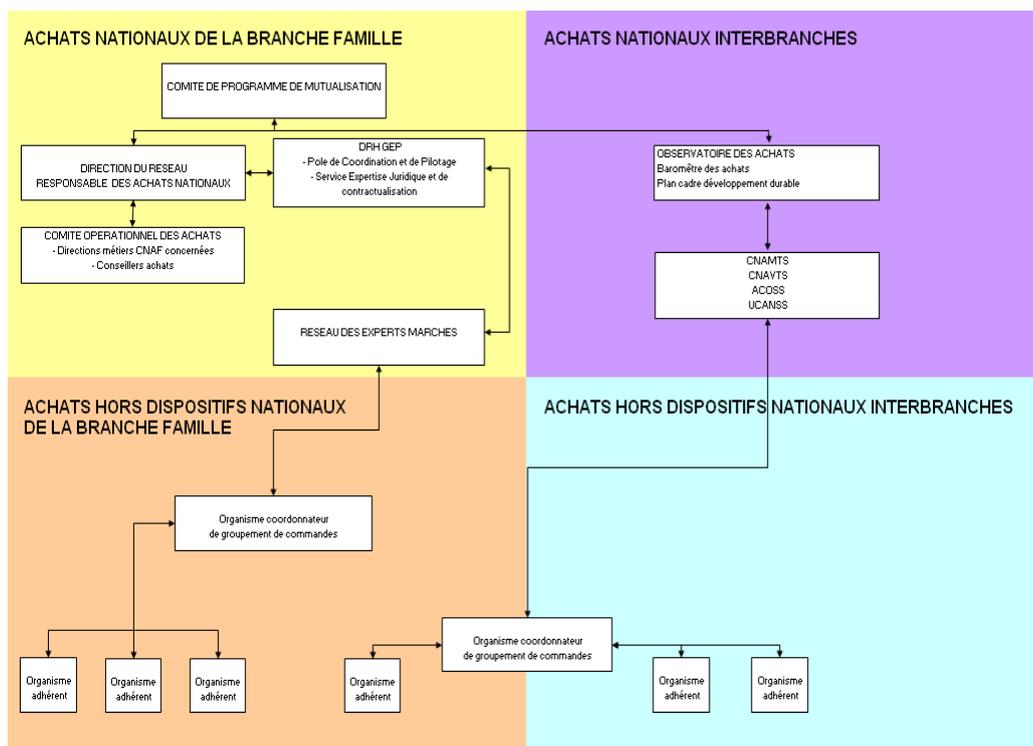
1.1.2.1. Les achats

[198] Un acheteur national a pris ses fonctions au sein de la CNAF en avril 2010. Il a vocation à travailler en partenariat, tout d'abord au sein de la direction du réseau avec le chef de projet développement durable, mais aussi avec la direction des ressources humaines et de la gestion de l'établissement public (DRHGEP) et notamment son pôle de coordination et de pilotage (PCP). Le PCP assure en effet des fonctions d'expertise et fait à ce titre le lien avec les PRM « pour les domaines relevant de la réglementation des marchés publics », tout en pilotant un réseau d'experts marchés. Le PCP pilote même en direct certains dossiers particulièrement complexes. De son côté, l'acheteur national anime un réseau de conseillers achats. Ceux-ci sont réunis ponctuellement dans le cadre d'un comité opérationnel des achats de branche, et associés à l'ensemble des phases de l'acte d'achat (hors marchés informatiques). Ce réseau d'acheteurs s'appuie sur les expertises PRM. Toutefois, le comité opérationnel des achats n'a pas encore mis en place le tableau de bord devant permettre un suivi quantitatif et qualitatif de la gestion mutualisée des achats. Le référentiel de mutualisation des achats évoque aussi la formation et la professionnalisation des conseillers achats et prévoit le développement d'un « outil collaboratif en lien avec le réseau des experts marchés ». Il semble toutefois à la mission que l'existence d'un seul réseau favoriserait d'emblée l'échange d'informations et de savoir-faire et contribuerait ce faisant à la professionnalisation du domaine.

Recommandation n°30 : Fusionner les réseaux des experts marchés et des conseillers achats, et en confier le pilotage à la direction du réseau, responsable du pilotage des mutualisations

[199] S'agissant des démarches d'achats nationaux, l'inscription des CAF est obligatoire au moment du renouvellement des contrats en cours. Mais la démarche de mutualisation des achats n'est à vrai dire pas nouvelle : les caisses pratiquaient depuis longtemps des groupements de commande. De plus, bien que la mutualisation des achats soit dite nationale, en pratique certains achats mutualisés ne sont « ni interbranches, ni nationaux ».

Schéma 1 : Cartographie résumée des achats de la branche



Source : CNAF

- [200] La CNAF a d'ailleurs indiqué dans le référentiel de mutualisation :
- la liste des « achats mutualisés au niveau national » ;
 - la liste des « familles d'achats susceptibles d'être mutualisées hors dispositif national », parmi lesquelles les achats liés au domaine informatique et ne relevant pas d'un dispositif national (il existe toutefois à cet égard une convention de partenariat avec l'UGAP) ;
 - et la liste des « familles d'achat pouvant relever du niveau local », à savoir les « marchés de maîtrise d'œuvre, de travaux et de manière générale, l'ensemble des prestations liées aux opérations immobilières ». La CNAF indique que, concernant les marchés locaux, la mutualisation interbranches devra être priorisée.

Recommandation n°31 : Intégrer les achats informatiques au cadre institutionnel développé par la branche s'agissant des mutualisations

- [201] A ce stade, la principale opération menée à bien s'agissant des achats est celle du plan national assurances (dommages aux biens et responsabilité civile), porté en interbranches par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), l'inscription des entités du réseau étant obligatoire avant le 31 décembre 2011. Des marchés nationaux ont par ailleurs été passés et sont en cours de déploiement pour la relation allocataires et la communication administrative. La nationalisation des achats relatifs à l'édition (papier, enveloppes et autres matériels) serait en cours, et les travaux menés en matière de fournitures de bureau devraient quant à eux aboutir à la publication d'un appel d'offres en décembre 2012. Celui-ci sera porté par l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS) car les autres branches ont souhaité bénéficier des travaux réalisés par la branche Famille. Enfin, le chantier de la gestion des déplacements a été classé comme prioritaire.

- [202] Le processus de priorisation en matière de mutualisation d'achats semble à l'heure actuelle obéir à une logique de compromis entre enjeux financiers, directives ministérielles et objectifs de développement durable. En effet, bien que le référentiel de mutualisation des achats ainsi qu'un bilan d'étape de la COG évoquent l'élaboration, en 2011³², d'un programme pluriannuel d'achats « qui présentera les mutualisations à opérer » et « permettra de proposer une stratégie à partir de laquelle un ordre de priorité sera donné aux achats », aucun programme pluriannuel n'a vu le jour, la CNAF indiquant préférer attendre la fin de la COG.

Recommandation n°32 : Etablir un bilan chiffré et étayé des gains associés aux différentes opérations nationales de mutualisation des achats, ou aux prochaines initiatives envisagées, mettre en place le tableau de bord de suivi de la gestion mutualisée des achats, et, sur ces bases, établir un programme pluriannuel des achats

- [203] La démarche de mutualisation des achats a été, pour la CNAF, l'occasion d'encourager l'insertion, dans les marchés, de clauses relatives au handicap.

1.1.2.2. L'édition

- [204] Les centres nationaux d'édition assurent l'impression, la mise sous plis, l'affranchissement et la remise à l'opérateur postal des documents faisant l'objet de traitement par LAD, ainsi que des notifications générées par l'applicatif de traitement des prestations (CRISTAL). La mutualisation de l'édition est à ce titre partiellement articulée avec celle de la LAD, un partenariat avec La poste permettant de diriger le retour des déclarations de ressources vers les organismes pivot pour la LAD.

³² Cette date n'est pas mentionnée dans le référentiel de mutualisation.

- [205] La mutualisation de l'édition, tout comme celle des achats (ou plus exactement de certains achats) n'est pas nouvelle puisque certaines entités assuraient déjà d'assez longue date la fonction au bénéfice d'autres structures du réseau. La CNAF a regroupé, en 2009, quatre des prestataires existants (CAF de la Somme, CERTI de Rennes, CERTI du Mans, CERTI d'Ile de France) au sein du 3E (entente expertise éditique). Néanmoins, deux autres centres de production préexistants ont été également labellisés en 2011 (caisses de Gironde et de Haute-Garonne).
- [206] Il est intéressant de constater que les tarifs qui étaient historiquement facturés par ces organismes se situaient pour certains nettement en-dessous du tarif national qui vient d'être fixé par la CNAF à 25 euros les 1000 faces éditées, et 35 euros les 1000 mises sous pli³³. En effet, certaines entités prestataires ne facturaient que le coût des consommables et excluaient donc celui de la main d'œuvre mobilisée. Dans ce contexte, une entité s'est d'ailleurs récemment désengagée (le CERTI de Rennes).
- [207] On compte donc maintenant 5 entités pivot pour partie héritées de l'histoire : 3 CAF (Somme, Gironde, Haute-Garonne) et 2 CERTI (CREATIF en Ile de France, AMICAM au Mans), alors que, selon les propos tenus à la mission lors d'un entretien à la CNAF, un ou deux pivots suffiraient. Ceci pose question quant au choix de labellisation de deux centres supplémentaires en 2011. De plus, 8 caisses continuent à externaliser leurs éditions, ce que la CNAF autorise, tandis que 7 organismes n'ont en revanche ni mutualisé, ni externalisé, 4 d'entre eux s'interrogeant encore tandis que 3 « disposent de solutions internes » (la CAF de Loire Atlantique n'adhérerait pas pour des raisons de GRH, celle des Bouches du Rhône compte tenu d'un matériel performant détenu en local, et celle de l'Hérault fait état de coûts plus bas, ce qui est contesté par la CNAF). A titre de sanction, la CNAF « ne financera ni n'autorisera aucun renouvellement des matériels permettant la réalisation et/ou la mise sous plis d'éditions de masse, que ce soit dans le cadre du PEI³⁴ ou du FNGA. Par ailleurs, ces organismes ne pourront bénéficier des achats mutualisés au titre de l'édition ».

Recommandation n°33 : Procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot pour la mutualisation de la fonction éditique, et, le cas échéant, identifier ceux des centres actuels disposant des meilleurs avantages comparatifs en calibrant le tarif national correspondant

1.1.2.3. Le traitement des prestations aux travailleurs migrants

- [208] Cette mutualisation, qui est en fait la seule qui soit d'ores et déjà réellement « nationale », consiste en la prise en charge complète des allocataires bénéficiaires de prestations « migrants », dues pour leur famille restée dans le pays d'origine, au titre des conventions internationales bilatérales. L'initiative a donc nécessité de déroger à la règle consistant à ce qu'un allocataire soit ressortissant de la CAF de son lieu de résidence. L'expérimentation a commencé dès 2008 à la CAF des Vosges, qui était la caisse de validation pour l'applicatif traitement informatique des migrants (TIM, abréviation par conséquent souvent utilisée par la branche de manière impropre pour désigner les prestations aux migrants). La démarche a été généralisée courant 2009 avec la labellisation de deux autres CAF pivots (Haute-Garonne, Yvelines), les caisses s'étant portées volontaires « en raison de leur expertise reconnue, ou des moyens disponibles ». La mutualisation a été rendue obligatoire au 31 décembre 2010 pour l'ensemble des CAF, qui sont aujourd'hui effectivement rattachées à l'une des 3 CAF pivots (à l'exception des DOM qui ne compteraient aucun travailleur migrant selon la CNAF), selon un découpage du territoire basé sur les régions CERTI.

³³ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 au plus tard pour les CAF déjà adhérentes.

³⁴ Plan d'équipement informatique.

- [209] Toutefois, le principe du traitement « complet » des allocataires concernés souffre de nombreuses exceptions, dès lors que ces allocataires ont droit à l'AAH, au RSA ou à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ou sont en situation d'impayés de loyer, auquel cas, compte tenu des liens avec les partenaires locaux, c'est la seule gestion des « prestations migrants » qui est transférée à la CAF pivot.
- [210] Aussi les travailleurs migrants ont-ils dorénavant deux numéros d'allocataires et deux cartes d'allocataires, puisqu'ils sont potentiellement gérés par deux CAF, d'autant plus que c'est aussi la CAF de leur ressort géographique qui doit assurer le premier niveau d'information (fourniture d'imprimés, renseignements de base sur les prestations migrants, renseignements généraux sur les prestations familiales). C'est en revanche le règlement intérieur d'action sociale de la CAF pivot qui s'applique, ce qui conduit à s'interroger sur la déclinaison de l'« offre globale de service », en l'espèce.
- [211] Il apparaît toutefois que la consultation, au sein des CAF adhérentes, des droits des allocataires migrants (montant des paiements et droits versés) n'est pas possible. Ceci est l'un des nombreux enseignements d'un audit conduit par la CNAF s'agissant de cette mutualisation, qui a identifié plusieurs dysfonctionnements ou axes d'amélioration substantiels, dont certains auxquels il a déjà été remédié³⁵. Toutefois, le besoin de mettre à disposition des CAF pivots un outil national et sécurisé demeure, l'applicatif TIM étant notamment décrit comme « chronophage » et « présentant des failles de sécurité », avec une « absence de visibilité des liquidations ». La mission se félicite donc de l'affectation d'un million d'euros de reports 2011 du FNGA au financement du développement de TIM (le cahier des charges de réécriture d'un applicatif est en cours d'élaboration) ; elle s'interroge, en revanche, sur l'évocation, dans les documents de suivi du PAI, d'une « mobilisation de moyens locaux de développement des CAF pivots ».
- [212] Il était attendu des gains de 59 ETP grâce à la mutualisation des dossiers présentés par les travailleurs migrants, or aujourd'hui il apparaît que seuls 13 ETP ont été gagnés. Globalement, cette mutualisation se serait donc, selon la CNAF, traduite par des gains en termes d'expertise plus que de productivité, mais le principe de transfert des allocataires eux-mêmes (et non de la simple gestion des conventions) aux CAF pivots, qui plus est sur la base de leur région de domiciliation et non de leur pays d'origine, pose questions à maints égards :
- les allocataires sont ainsi comptabilisés au sein des allocataires pondérés des CAF pivots, potentiellement pris en compte dans leur allocation de ressources, ce qui peut poser un problème de cohérence par rapport aux intentions de la CNAF en matière de financement des fonctions nationales (fléchage de ressources spécifiques) et par rapport au rôle résiduel d'information des CAF adhérentes, non rémunérées en retour ;
 - les allocataires sont exclus du principe d'offre globale de service et ne disposent pas d'un guichet unique, contrairement, par exemple, à ce qui a été fait plus récemment pour les étudiants (cf. *infra*) ;
 - les CAF pivots sont toutes confrontées à l'application de l'ensemble des 22 conventions (dont la moitié non gérées par l'applicatif TIM), alors que la présence de certaines nationalités est marginale au sein des portefeuilles des CAF des Vosges et de Haute-Garonne. Ainsi, les allocataires mauritaniens sont 13 à être gérés en Haute-Garonne, et 5 dans les Vosges, alors que l'on en compte 313 dans les Yvelines. De même, la CAF de Haute-Garonne ne gère que 22 allocataires maliens contre 3 407 pour les Yvelines. Le principe de mutualisation de l'expertise rare est donc ici sous-exploité, contrairement au choix retenu par la branche pour les transfrontaliers, répartis entre les CAF du réseau PETALE³⁶ selon leur nationalité.

³⁵ Absence d'un référent national identifié sur le plan législatif ou en matière de gestion applicative.

³⁶ Projet Entente Transfrontalière d'Associations et de Liaisons Européennes : réseau composé de 8 CAF, souvent en département frontalier (Nord, Moselle, Bas Rhin, Haut Rhin, Haute Savoie, Alpes Maritimes, Bayonne, Cantal pour les pays européens non transfrontaliers) afin d'optimiser la gestion des prestations des travailleurs frontaliers et prévenir les risques spécifiques de fraude.

Recommandation n°34 : Pour les nationalités dont les effectifs de travailleurs migrants n'atteignent pas un seuil critique d'une centaine d'allocataires au moins par pivot, rattacher les allocataires concernés à une seule caisse pivot

Recommandation n°35 : Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit de la direction de l'évaluation et de la stratégie relatif à la mutualisation des prestations aux travailleurs migrants

Recommandation n°36 : Pour les mutualisations d'« expertise » (travailleurs migrants mais peut-être aussi bientôt ASFR³⁷ ou AVPF³⁸), mettre en place des indicateurs de qualité de service spécifiques et assurer leur suivi et leur prise en compte dans l'évaluation des dirigeants et l'intéressement

1.1.3. Etat d'avancée des projets : les initiatives nationales hors COG

1.1.3.1. L'ARC liquidation

[213] La mise en place d'un atelier de régulation des charges constitue une innovation majeure de la branche durant la COG 2009-2012. Mis en place à titre expérimental en juin 2009, l'ARC vise à « assainir la situation des CAF les plus concernées par une tension sur les charges de travail », ou, plus concrètement, à « aider les CAF les plus en difficulté à revenir à un stock soutenable », et ce uniquement à la demande de leurs directeurs. Toutefois, au fil du temps, se sont greffés à cet objectif prioritaire deux autres objectifs : l'ARC s'est également vu assigner, d'une part la mission de soutien à des projets institutionnels (RSA DOM ou départementalisation mais aussi montée en charge de l'applicatif NIMS), et d'autre part une mission « préventive » consistant à soutenir les CAF confrontées à un contexte fragilisant (changement important d'applicatif, projet immobilier, formation massive...), ces dernières demandes étant plus facilement prises en compte en dehors des périodes de flux habituellement élevés.

[214] Pour ce faire, l'atelier dispose de 155 ETP travaillés³⁹, soit 204 techniciens confirmés répartis dans 33⁴⁰ CAF aidantes. Le volume d'activité de l'ARC sur ces trois dernières années peut être résumé par le tableau ci-dessous. Celui-ci indique une nette montée en puissance. Le fait que 73 caisses aient été aidées en 2011 s'explique en partie par le soutien aux projets institutionnels. En effet, à compter d'octobre 2010 l'ARC a aidé les CAF des DOM pour faciliter la mise en place du RSA DOM entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011, puis l'atelier a aidé, en fin d'année 2011, les caisses départementalisées.

³⁷ Allocation de soutien familial recouvrable.

³⁸ Assurance vieillesse du parent au foyer.

³⁹ Sur cette notion, cf. annexe productivité au sein de la branche famille. Ces 155 ETP travaillés correspondent à environ 193 ETP budgétaires.

⁴⁰ 37 CAF au démarrage du dispositif, sachant qu'une CAF (Meurthe et Moselle) s'est désengagée au bilan de l'expérimentation, et que les 36 CAF restantes sont passées à 33 avec la départementalisation.

Tableau 7 : L'ARC en chiffres

Année	Nombre de dossiers traités par l'ARC	Nombre de pièces traitées par l'ARC ⁴¹	Correspondance en jours de travail	Nombre de CAF aidées
2009	372 165	1 144 251	11 836	23
2010	754 015	2 009 962	22 314	46
2011	1 292 277	3 244 293	36 522	73
Cumul	2 418 457	6 398 506	70 672	

Source : CNAF

- [215] En rapportant le nombre de pièces au nombre de techniciens, on obtient un indicateur de productivité (certes critiquable, cf. annexe productivité au sein de la branche Famille) de l'ordre de 20 000 par an en 2011, bien supérieur à la moyenne de la branche, qui s'élève à 5 568. En rapportant cette fois-ci le nombre de dossiers traités au nombre de jours de travail, on constate que l'ARC affiche une productivité en termes de dossiers par jour agents très proche de la cible quotidienne de 35 dossiers par agents évoquée dans la lettre-circulaire du 20 juillet 2011⁴². Toutefois, les deux indicateurs précédents doivent être regardés en ayant en tête que les dossiers confiés à l'ARC ne sont pas totalement représentatifs de l'ensemble des dossiers gérés par une CAF, puisque sont exclues les demandes de RSA et d'AAH, et un certain nombre de prestations particulières, souvent en cours de mutualisation ou déjà mutualisées (TIM, ASFR...).
- [216] Des « bilans d'intervention » sont demandés aux CAF aidées. Ces documents types comprennent une partie chiffrée mais aussi une évaluation qualitative de l'entraide ; toutefois ils ne sont pas toujours totalement remplis et tendent à indiquer des taux de rejet importants, alors même que les prestations confiées à l'ARC ne sont pas limitées en montant. La branche souffre ainsi pour l'instant de certaines lacunes en matière de suivi et d'indicateurs de qualité de l'ARC.

Recommandation n°37 : S'assurer que les CAF aidées communiquent systématiquement le résultat des contrôles a posteriori aux CAF aidantes, et faire en sorte que la qualité de l'aide fournie impacte l'évaluation de la CAF aidante

- [217] Le fait que les CAF aidées puissent laisser un guide de « consignes locales » en matière de traitement des dossiers, et qu'elles s'assurent ensuite de l'exactitude des traitements en privilégiant les règles de la CAF aidante, pourrait être générateur de dysfonctionnements que le déploiement des processus devrait à terme limiter.
- [218] Si le travail autour de la qualité est à approfondir, la mission salue toutefois le caractère relativement transparent et collégial du dispositif : la décision d'affectation concrète des effectifs de l'ARC appartient à la direction de la CNAF, mais l'arbitrage en matière de priorisation des interventions intègre les avis de 8 directeurs correspondants régionaux ARC, lors d'une conférence téléphonique hebdomadaire, s'appuyant notamment sur la situation comparée des stocks des CAF du réseau, et de leur antériorité. La décision est immédiatement signifiée aux CAF aidantes et aidées, ainsi qu'aux autres entités du réseau concernées (CERTI et PRM).
- [219] Le pilotage courant de l'atelier est quant à lui logiquement assuré par le département mutualisation de la direction du réseau, qui inclut une « cellule de pilotage » de l'ARC. La planification des interventions couvre en général une période de deux à trois semaines, ce qui permet au dispositif une certaine réactivité, puisqu'il faut deux semaines entre la prise de décision d'aider une caisse, et l'aide effective, ce qui permet de disposer d'une semaine de « préparation managériale » et d'une semaine de « préparation technique ».

⁴¹ Ces nombres de pièces ont été présentés par erreur comme des nombres de dossiers au conseil d'administration de la CNAF (introduction de la note d'information pour le conseil du 7 février 2012).

⁴² Lettre-circulaire relative aux principes et modalités d'interventions de l'ARC.

- [220] La tarification de l'ARC (pour les caisses aidées) a été portée, depuis le 5 mars 2012, à 150 euros par jour et par agent affecté, au lieu de 100 euros auparavant. Le niveau actuel intègre néanmoins encore un subventionnement de la branche, dans la mesure où le coût réel d'un technicien avoisine les 200 euros par jour travaillé⁴³.
- [221] Le caractère avantageux du dispositif doit donc être assorti de sévères garde-fous. En la matière, la CAF demandant de l'aide doit certes présenter un plan d'action décrivant l'état des lieux (solde, antériorité, absentéisme...), les mesures internes déjà mises en œuvre pour résorber la charge ou accompagner les mutations en cause (heures supplémentaires, mesures de solidarité locale, réductions de l'offre d'accueil...), et les résultats attendus. Néanmoins, la consultation de tels plans, relativement succincts, avec parfois de nombreuses rubriques non renseignées, tend à montrer que la CNAF se trouvera toujours dans une certaine asymétrie d'information. La Caisse nationale ne peut en effet auditer au long cours l'ensemble des entités du réseau, qui, en pareil cas, ont également d'autres priorités qu'étoffer le contenu de tels documents. Compte tenu de la nécessaire préservation de la réactivité du dispositif, qu'il convient donc de ne pas alourdir, la mission considère l'outil financier comme le meilleur vecteur de responsabilisation (et ce d'autant plus que des CAF aidantes peuvent exceptionnellement s'auto-aider).

Recommandation n°38 : Hors cas de mission institutionnelle, tarifier les prestations de l'ARC au prix coûtant, de manière à ce que la solidarité bienvenue au sein du réseau ne s'accompagne pas d'un aléa moral dommageable car déresponsabilisant

1.1.3.2. L'ARC téléphonique

- [222] Des expérimentations de mutualisation du traitement des appels téléphoniques ont eu lieu à compter de 2010, au travers de 20 plateaux de renfort créés grâce au recrutement de 400 CDD ayant pris en charge des appels dits de premier niveau (information générale personnalisée), correspondant à environ 80% du flux total d'appels. Des plateaux téléphoniques spécialisés ont également vu le jour (cf. *infra* s'agissant de l'aide au logement étudiant). D'autres expérimentations ont consisté à transférer une partie des flux téléphoniques d'une CAF urbaine à une CAF rurale (par exemple entre Paris et Guéret). Le taux d'appels traités par les agents dépassait ainsi, en 2011, de 12 points le résultat de 2009.

1.1.3.3. La lecture automatique des documents (LAD)

- [223] Il s'agit a priori d'une initiative hors COG, mais elle se rattache en fait à la numérisation car, si la numérisation n'implique pas la LAD, la LAD implique en revanche la numérisation. La mutualisation de la LAD a été déployée au niveau (quasi-)⁴⁴national, mais uniquement pour certains types de documents : sur la base du bilan, positif, de l'expérience de mutualisation de la LAD déclarations de ressources (dite LAD DR) menée courant 2009, la mutualisation a été étendue aux déclarations trimestrielles de ressources RSA (LAD dite DTR RSA), puis, plus récemment, aux quittances de loyer (dite LAD QL, avec les mêmes CAF pivots que pour la LAD DTR RSA). La LAD DTR RSA jeunes ou la LAD AAH, un temps envisagé par la branche, ne sont plus considérées d'actualité compte tenu de la faiblesse des volumes (surtout pour le RSA jeunes).

⁴³ Les CAF aidantes reçoivent ainsi 40 000 euros annuels par poste budgétaire ARC ; il faut alors tenir compte des jours fériés et des taux d'absentéisme moyen pour en déduire le coût réel d'une journée.

⁴⁴ Cf. *infra*.

- [224] On compte 7 CAF pivots au titre de la LAD DR et 5 au titre de la LAD DTR RSA, avec seulement 2 pivots communs⁴⁵ aux 2 activités, alors que le panachage des activités permettrait a priori de mieux piloter l'équilibrage de la charge. Certaines CAF ont choisi d'adhérer à la LAD DR mais non à la LAD DTR RSA, qui correspond à des volumes moins importants et moins concentrés en période de forte charge pour le réseau. De même, les adhésions peuvent différer entre DTR RSA et QL, étant a priori respectivement fonction des nombres de bénéficiaires du RSA et de l'aide au logement. La comparaison des adhésions serait, du reste, quelque peu prématurée compte tenu du caractère très récent de la mutualisation de la LAD QL.
- [225] Ces mutualisations ne sont toutefois pas encore pleinement nationales : non seulement plus d'une dizaine de CAF n'adhèrent pas dans le cas de chacun des dispositifs de LAD, mais surtout les CAF des DOM ne peuvent encore bénéficier de la LAD DTR RSA compte tenu des spécificités des imprimés DTR RSA dans leur cas. A défaut d'adhésion, les CAF doivent numériser chaque document reçu et l'exploiter comme tout autre courrier allocataire, sans gains en termes de productivité (mais la sanction est vraisemblablement peu effective lorsque les caisses en question peuvent devenir pivots d'activités de numérisation, comme c'est le cas pour la Dordogne, qui refuse la LAD DR, ou la Haute Garonne, qui refuse la LAD DTR RSA).
- [226] Les résultats n'en restent pas moins tangibles : le rapport 2010/2011 de l'observatoire des charges indique en effet que dès février 2011 les DTR RSA traitées en mouvement externe ont été, pour la première fois, plus nombreuses que celles traitées manuellement. 1,05 millions de déclarations de ressources annuelles ont été traitées par les CAF pivots en 2011.

1.1.3.4. La gestion des fonctionnaires en poste à l'étranger

- [227] La gestion des dossiers des agents de l'Etat exerçant leurs fonctions à l'étranger a été reprise par la branche Famille en cours de COG. La CNAF a choisi de confier cette gestion à un groupe de 5 CAF dites « marches du Larzac » (Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Lot), ceci dans le cadre de l'expérimentation d'une offre de service « CAF en ligne ».

1.1.4. Etat d'avancée des projets : les mutualisations prévues dans la COG mais restées régionales

- [228] Concernant les mutualisations régionales, pour lesquelles la CNAF fixe également périmètres d'activité et coûts, celle-ci indique, dans sa note au Conseil d'administration du 7 février 2012, que « le choix a été ainsi fait de privilégier des domaines de mutualisation porteurs de gains d'efficacité rapides, ce qui a pu entraîner quelques écarts par rapport à la planification déterminée dans la COG »⁴⁶. La CNAF indique aussi que l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires de la branche, en empêchant des sureffectifs transitoires, a entravé l'accélération du processus de mutualisation. Ce discours surprend la mission dans la mesure où les gains de productivité semblent a priori évidents pour ce qui est de la mutualisation de la paie, alors que la mutualisation du contentieux a buté sur un problème logistique (la non-dématérialisation des dossiers) et que celle de la numérisation semble pâtir avant tout d'une doctrine incohérente ou inaboutie.

⁴⁵ CAF des Hauts de Seine et de Loire Atlantique.

⁴⁶ Dans la même veine, la CNAF évoque dans la même note des « gains de productivité moindres » et « la complexité de certains champs ».

[229] Contrairement aux financements associés à une mutualisation nationale, les financements associés à une mutualisation régionale doivent être décomptés au sein d'une gestion administrative spéciale des caisses, numérotée « GA4 », sur autorisation préalable de la CNAF. Dépenses et recettes au sein de la GA4 doivent s'équilibrer au sein du budget initial 2012. Comme les recettes sont fixées à l'avance par la CNAF, la CAF pivot ajuste ses dépenses en GA4 au moyen de sa GA0 (la gestion « classique »). Le transfert correspondant, retracé, permet d'identifier les dépenses réellement engagées au titre de la mutualisation et autorise normalement, à moyen terme, un calibrage des tarifs nationaux au plus près du « juste prix ». Il est paradoxal que la CNAF soit ainsi mieux outillée pour piloter les mutualisations régionales que pour piloter leurs homologues nationales.

1.1.4.1. La gestion de la paie

[230] Le périmètre de mutualisation de la paie s'étend du traitement administratif à la vérification comptable (une lettre-circulaire détaille de ce fait la répartition des rôles entre agents comptables des caisses adhérentes et pivots) ; il comprend la maintenance de l'applicatif de gestion en lien avec les PRM, et la réponse experte aux interrogations relayées par le référent de chaque CAF adhérente. La CNAF considère toutefois qu'« à terme, le périmètre de mutualisation pourra être étendu à d'autres activités relevant de la gestion administrative du personnel (...) et intégrer également la comptabilisation et le paiement ». Ces deux derniers domaines, ainsi que la gestion des frais de déplacement, sont d'ailleurs en cours d'expérimentation au 1^{er} semestre 2012.

[231] La mutualisation de la paie n'en est encore qu'à un stade régional et peu avancé : les 10 CAF pivots labellisées au 1^{er} janvier 2012 ne traitent actuellement que la paie de 10 CAF adhérentes. Cet axe de mutualisation semble pourtant a priori assez prometteur. En effet, le schéma cible de la branche consiste aujourd'hui en une dizaine de plateaux de 20 ETP, sur la base d'un ETP pour 200 paies. Ceci permet d'assurer un ordre de grandeur de 40 000 paies, suffisant eu égard aux effectifs de la branche. Or, un diagnostic RH réalisé en 2010 faisait état de 756⁴⁷ ETP consacrés à la gestion de la paie au sein du réseau, ce qui suggère donc des gains potentiels de plus de 550 ETP. Sachant qu'en 2011, seules 14,5% des paies de la branche étaient gérées de manière mutualisée, il subsisterait, selon un calcul au prorata, un gisement d'au moins 450 ETP récupérables. Les gains associés à la nationalisation de cette mutualisation ont donc vocation à concourir significativement à l'atteinte de l'objectif de 2 000 rendus de poste proposé pour la prochaine COG (cf. recommandation *infra*).

[232] Toutefois, le tarif national de 420 euros la paie (par an) est basé sur un ETP pour 120 paies⁴⁸, car, selon la CNAF, l'objectif cible d'un ETP pour 200 paies ne serait atteint que grâce à l'augmentation des volumes pris en charge. Il convient donc que la branche mette toute les chances de son côté en ne multipliant pas le nombre de caisses pivots, ce qui réduirait les économies d'échelle. Or, chaque nouvelle prise en charge de la gestion d'une paie d'une CAF sera désormais assurée exclusivement par un service national de gestion de la paie (SNGP), qui, en 2012, est déconcentré non seulement dans les 10 CAF pivots déjà labellisées, mais aussi « dans d'autres CAF volontaires, dans les régions non couvertes, dès lors que celles-ci peuvent prendre en charge les paies d'autres CAF dès 2012, sans création de postes (...) Les CAF non membres du SNGP devront rendre à la CNAF d'ici 2016 les postes budgétaires correspondant à cette activité ». La mission, qui rappelle que dans certaines structures la fonction paie est assurée par un seul opérateur national, considère que de nombreuses CAF sans avantage comparatif fort en matière de gestion de la paie risquent de candidater pour sanctuariser quelques postes, surtout compte tenu d'un coût national qui pourrait s'avérer assez avantageux. Ce sont même les CAF qui dédiaient le plus de postes à l'activité, autrement dit qui étaient les moins productives, qui ont la plus forte incitation à candidater. Peut-être est-ce d'ailleurs ce qui conduit la CNAF à envisager « si nécessaire, une éventuelle concentration partielle du SNGP (...) en 2013 pour optimiser les dotations nationales en postes ».

⁴⁷ Vraisemblablement encore un peu plus, car seules 115 des 123 CAF de l'époque avaient répondu.

⁴⁸ Dont 0,55 ETP pour le traitement de la paie, 0,25 pour sa vérification et 0,2 pour sa supervision.

Recommandation n°39 : Mettre en œuvre la mutualisation de la paie dans un cadre national, comme la branche l'a d'ailleurs prévu, mais en limitant le nombre de pivots et en convergeant sur la durée de la COG vers un coût national basé sur l'objectif cible de productivité

1.1.4.2. Le contentieux

- [233] Il était attendu aux alentours de 400 ETP grâce à la mutualisation des fonctions contentieuses, mais il apparaît que les ambitions de mutualisation dans ce domaine sont à revoir à la baisse compte tenu de la difficulté à mutualiser des tâches encore massivement associées à des dossiers papier ; aussi, en termes de périmètre de mutualisation, la CNAF considère préférable de parler de mutualisation du « recouvrement contentieux », bien qu'elle s'intéresse également au recouvrement amiable comme moyen de diminuer la charge des services contentieux.
- [234] S'agissant du recouvrement contentieux, la CNAF souhaite dorénavant systématiser la seule représentation devant les tribunaux par les CAF siégeant dans les villes en disposant, et elle expérimente en 2012 la création de services nationaux en matière de gestion des litiges relevant de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et des Cours d'Appel. Une expérimentation de mutualisation plus générale du contentieux est toutefois en cours, la CAF de la Drôme agissant au profit de celle de l'Ardèche ; un bilan doit en être tiré mi-2012 quant aux domaines à retenir au titre des mutualisations lors de la prochaine COG.
- [235] S'agissant du recouvrement amiable, la CNAF expérimente en 2012 la création d'un service national en matière de gestion du recouvrement des créances à l'étranger en mettant à profit l'expertise des CAF du réseau PETALE (la CAF du Val de Marne étant chargée des créances internationales hors EEE). Elle expérimente aussi des dispositifs innovants tels que des plateformes de télérecouvrement, dont l'expérimentation débute tout juste en juin 2012 dans 2 organismes avec un bilan prévu pour le 2^{ème} semestre 2012. Cette initiative concerne notamment la relance des allocataires ayant des indus, et la prise en charge des appels consécutifs aux relances.
- [236] Par ailleurs, la mutualisation de la gestion de l'ASFR a d'ores et déjà été jugée prioritaire, suite à 3 expérimentations⁴⁹ (des documents antérieurs mentionnaient également les pensions alimentaires). On compte au 1er mai 2012 5 CAF pivots⁵⁰. Les conditions de mise en œuvre de cette mutualisation devaient, selon les plans de la CNAF, être déterminées et diffusées d'ici la fin du 1^{er} semestre 2012. A cet égard, le processus type décrivant les activités gérées par les CAF pivots et adhérentes est « quasiment finalisé » et doit être diffusé en juillet 2012.

1.1.4.3. La numérisation

- [237] Selon la CNAF, les activités potentiellement mutualisables dans le champ de la numérisation sont la gestion du courrier entrant et sortant (d'où l'enjeu de l'harmonisation des codes pièces), la numérisation de documents allocataires, et, en aval, le vidéocodage, ainsi que le classement et l'archivage (d'où l'existence de précisions sur la répartition des rôles entre agents comptables des caisses adhérentes et pivots). Le champ de la mutualisation, qui va de la réception du courrier à la destruction des pièces, comprend les activités d'identification, mais pas, en amont, celles d'immatriculation, déjà partiellement effectuée par ailleurs via la LAD. Les documents non allocataires ne sont pas inclus au regard de volumes moindres, mais un élargissement éventuel à ces pièces n'est pas exclu, sachant que toute décision en la matière doit être prise au regard des évolutions de l'architecture technique nationale induites par l'applicatif (local) de GED⁵¹ « non allocataire » *S@fir*.

⁴⁹ Bayonne pour Pau, Corrèze pour Creuse et Haute-Garonne pour Hautes-Pyrénées.

⁵⁰ Les CAF du Bas Rhin et de l'Hérault ayant rejoint les CAF expérimentatrices.

⁵¹ Gestion électronique des documents.

- [238] Comme dans le cas de l'éditique, la CNAF, bien qu'elle souhaite nationaliser cette mutualisation dans le cadre de la prochaine COG, ne s'oppose pas à une externalisation de la part des caisses (10 CAF externalisent, dont certaines ont fait appel à des entreprises du secteur adapté pour leur confier notamment les activités d'ouverture et de tri du courrier).
- [239] La CNAF considère que les labellisations de CAF pivots devaient s'effectuer « en coordination avec la détermination des CAF pivots dans le domaine de la LAD, ces activités nécessitant des matériels homogènes mais des compétences distinctes ». En pratique, on constate toutefois que sur les 3 caisses pivot expérimentales actuelles (Dordogne, Haute-Garonne, Vienne), deux refusent chacune de recourir à une mutualisation LAD (cf. *supra* paragraphe relatif à la LAD), la Vienne étant en revanche pivot au titre de la LAD DTR RSA. On ne dénombre actuellement que 6 CAF adhérentes, mais la CNAF a déjà reçu 14 candidatures à des fonctions pivots, alors que sont privilégiés à terme « des regroupements de deux à quatre CAF, avec si possible la prise en compte de l'appartenance à une même plate-forme de courrier industrialisée ».
- [240] La petitesse des zones de mutualisation préconisées est justifiée par la nécessaire proximité géographique avec la CAF adhérente, mais aussi par le fait que l'activité mobilise de nombreux agents (1356 personnes physiques et 779 ETP selon le diagnostic RH 2010). L'évocation de ce dernier élément interroge toutefois sur la logique suivie par la CNAF en matière de mutualisation. En effet, s'agissant de la paie qui, selon le même diagnostic RH, mobilisait quasiment autant d'ETP, la Caisse nationale a en revanche envisagé seulement une dizaine de CAF pivots. De plus, le but des mutualisations est bien de pouvoir dégager des ETP pour améliorer le service rendu ou rendre des postes, et non de permettre à certaines entités du réseau de conserver des sureffectifs sur longue période.
- [241] L'incertitude sur le nombre de pivots cible est gênante puisque, selon le référentiel de mutualisation de la numérisation, « le coût unitaire de l'activité mutualisée varie bien évidemment en fonction du nombre de CAF adhérentes et du nombre d'images à numériser. Il peut également être impacté en fonction de la situation de départ de la CAF pivot (locaux disponibles, matériel existant, encadrement, personnel en place...) ». Dans ce contexte, l'existence d'un « tarif national » pose question.
- [242] Certes, le référentiel de mutualisation précise que « les charges fixes sont peu nombreuses et pèsent peu dans le coût global de l'activité ». Ce constat peut toutefois surprendre quand le motif même d'une mutualisation de la numérisation avancé par la CNAF auprès de ses salariés est « l'utilisation de matériels coûteux ».

Recommandation n°40 : En cas d'extension de la mutualisation de la numérisation (et a fortiori de nationalisation), procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot, et calibrer un tarif national sur la base de ce nombre de centres

- [243] Le tarif national a été fixé à 0,24 euros par image intégrée dans la GED, sur la base de 200 000 images par ETP annuel ; ce coût se décompose en 0.21 euros de frais de personnel, 0.02 euros de coûts de supervision et 0.01 euro de dépenses de fonctionnement. Mais il n'inclut pas le coût éventuel de réacheminement du courrier⁵², ni les dépenses d'amortissement et d'entretien des locaux, contrairement aux tarifs d'externalisation. La mission regrette d'ailleurs que le « guide de l'externalisation » que la CNAF avait promis au réseau pour « début 2012 » puis pour « mai 2012 » n'ait à ce stade pas vu le jour, particulièrement au vu du rapport de la MNC de janvier 2012 sur la CAF de l'Essonne (et de sa sous-partie 2.3 « un bilan mitigé de l'externalisation »), et alors même que le référentiel de mutualisation prévoit même qu'une CAF pivot sur la numérisation puisse externaliser. Le grand nombre de CAF pivots envisagées rend pourtant peu probables des économies d'échelles significatives sur le coût d'externalisation, économies auxquelles il faudrait d'ailleurs retrancher les coûts de réacheminements de courrier entre CAF.

⁵² Compte tenu de l'existence de nombreux courriers reçus à l'accueil ou dans la boîte aux lettres de la CAF adhérente, et sachant que, selon l'analyse de la CNAF, si les allocataires devraient écrire à une adresse postale hors du département où ils sont affiliés, nombre d'entre eux prendraient l'initiative d'écrire directement au siège de la CAF de leur département.

Recommandation n°41 : Diffuser au réseau un guide de l'externalisation de la numérisation, selon l'initiative envisagée par la CNAF durant la COG 2009-2012

1.1.5. Etat d'avancée des projets : autres expérimentations en cours

[244] Parmi les autres projets de mutualisation actuellement en cours d'expérimentation, on peut citer :

- la mutualisation de la réponse téléphonique : 4 plateaux téléphoniques de renfort ont été mis en place au cours de l'été 2011 pour l'allocation logement étudiant (ALE), leur fonction était désormais élargie aux courriels. Une expérimentation consiste actuellement à confier à une CAF le traitement en « back office » de cette prestation pour le compte de deux autres CAF ;
- le traitement de l'AVPF, notamment pour la gestion des éléments non trouvés dans le cadre des échanges automatisés avec la CNAVTS⁵³, dont l'expérimentation débute en mai 2012 dans 5 CAF avec un bilan programmé au 4^e trimestre 2012 (à ce stade la CNAF envisage une CAF pivot par circonscription CARSAT⁵⁴). Le périmètre s'étendrait de la réception des demandes ou requêtes des CAF adhérentes, jusqu'à l'apport d'une réponse et/ou d'une attestation de droits ou de refus. La professionnalisation induite a vocation à préparer la branche à un éventuel afflux de réclamations suite à la mise en œuvre de la réforme des retraites, tout en améliorant la sécurisation du processus conformément aux préconisations de la Cour des comptes ;
- la gestion des allocations différentielles des transfrontaliers, dans le cadre de la mise en place de la directive sur la libre circulation des citoyens en Europe. Est pris en charge le traitement complet des dossiers des familles pour lesquelles l'allocataire et/ou l'autre membre du couple exerce une activité dans le pays étranger, ou y réside, ou perçoit une prestation versée par ce pays. L'expérimentation a démarré en juillet 2011 pour les frontaliers d'Allemagne (CAF du Bas Rhin) et de Suisse alémanique (CAF du Haut Rhin) et s'est traduite par un bilan positif en décembre 2011. Il a donc été procédé en 2012 à une extension, reposant sur les CAF du réseau PETALE, qui disposent d'expertises et de liaisons fortes avec les organismes de Sécurité sociale (OSS) des pays concernés ; tout comme dans le cas de la gestion des travailleurs migrants, la CNAF considère que les gains ont plus trait à l'accès aux droits et à la qualité de leur traitement, qu'à la productivité ;
- la gestion de l'ingénierie de formation institutionnelle, initiale et continue : la CNAF s'oriente plus spécifiquement vers une « organisation mutualisée de l'appui aux métiers » (formation, retour après longue absence, remise à niveau, documentation...), ceci à partir des travaux conduits par le groupe « appui aux métiers de la relation de service ».

[245] Ces différentes mutualisations ont souvent été annoncées au réseau, dès 2011, comme déjà planifiées « dans le cadre de la COG 2013-2016 », ce qui conduit à se demander si les décisions sont réellement prises par la CNAF sur la base des « expérimentations », qui en pratique ne débutent en l'occurrence qu'après les annonces politiques.

[246] La mutualisation des opérations de certification des NIR⁵⁵, un temps envisagée par la branche, est en revanche au point mort, de même que le sujet « historique », mais apparemment en sommeil, du contrôle des équipements et services en action sociale (toutefois expérimenté par certaines CAF au niveau local).

⁵³ Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

⁵⁴ Caisse d'assurance retraite et de santé au travail.

⁵⁵ Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques de l'INSEE, dit aussi numéro INSEE ou numéro de Sécurité sociale

1.1.6. Les angles morts de l'architecture institutionnelle des mutualisations

- [247] La branche a globalement fait preuve, dans le cadre de la COG 2009-2012, d'un dynamisme certain dans la mise en œuvre des mutualisations, certains retards au niveau des axes nationaux initialement prescrits étant compensés par des prises d'initiatives substantielles. Pour autant, le foisonnement des chantiers aboutit à constituer au sein du réseau une véritable toile d'araignée associée aux innombrables liens entre CAF pivots et CAF adhérentes, qui ne se superposent à peu près jamais d'une mutualisation à l'autre. La gestion par 3 personnes d'une multitude de chantiers, parfois au quotidien (dans le cas de l'ARC) a pu conduire à faire perdre de vue certains enjeux de long terme.
- [248] Ainsi, certains axes de mutualisation sont directement en contradiction avec l'objectif de dématérialisation : l'éditique de masse implique par exemple le maintien de frais d'affranchissement substantiels. La CNAF reconnaît d'ailleurs qu'« à long terme, les avancées technologiques continueront d'impacter un certain nombre de domaines mutualisés, tels l'éditique ou la numérisation par exemple ». Aussi, en cas d'abandon de la gestion papier d'un certain nombre de relations avec l'allocataire, les CAF pivots concernées pourraient se retrouver avec de redoutables problèmes de GRH à traiter. Il convient donc que la CNAF se saisisse de cet enjeu structurant, en mettant en place une surveillance particulière s'agissant de la GPEC des CAF pivots concernées. A cet égard, le référentiel de mutualisation de la numérisation se borne, à l'heure actuelle, à indiquer que « l'organisation des activités et la politique RH associée relève de chaque CAF pivot ». Or, la CNAF étant responsable du pilotage des mutualisations nationales, elle doit aussi être responsabilisée sur les enjeux associés en termes de RH.

Recommandation n°42 : Instaurer un suivi direct, par la CNAF, de la GPEC et de la formation des personnels affectés aux fonctions mutualisées nationalement

- [249] D'autres axes peuvent également s'avérer en contradiction latente avec les objectifs de développement durable et de qualité de service : la mutualisation de la numérisation, certes peu avancée à ce stade, implique des réacheminements de courriers synonymes de transports supplémentaires et de délais de réception, et donc de traitement, allongés.

Recommandation n°43 : Associer le chef de projet développement durable au pilotage de l'ensemble des mutualisations « support », en sollicitant des bilans environnementaux des initiatives envisagées

- [250] La qualité de service peut aussi être affectée par la perte d'un « guichet unique » pour l'allocataire, comme dans le cas des travailleurs migrants qui, en possession de deux numéros d'allocataires et de deux cartes d'allocataires, peuvent avoir à s'adresser à deux CAF différentes selon les prestations en cause.
- [251] D'autres axes encore soulèvent de nouvelles questions en matière de maîtrise du risque, avec la question de la gouvernance et du suivi des opérations « pour compte de », par exemple dans le cas de l'ARC où une caisse aidante ne gère que transitoirement des dossiers.
- [252] La CNAF n'a d'autre part pas toujours inclus l'ensemble des activités de l'établissement public dans le cadre des démarches nationales, notamment en matière d'achats où la fonction informatique reste sanctuarisée.

[253] La nationalisation progressive des mutualisations qualifiables « d'expertise » (par opposition aux fonctions support) pose par ailleurs la question du pilotage des PRM, aujourd'hui partiellement financés sur fonds locaux (selon des proportions toutefois très variables), alors que le comité opérationnel de branche, associant CAF, PRM et CERTI, n'a été installé que le 6 avril 2011. L'hypothèse qui semble aujourd'hui avoir la faveur de la CNAF, à savoir une nationalisation des PRM selon un socle commun de prestations de service et certains principes de cohérence géographique (par exemple, un PRM par région CERTI) pourrait toutefois paradoxalement pénaliser les pôles les plus avancés en matière de coopération inter-caisses, et notamment de mutualisations d'expertise au niveau local. En effet dans certaines régions existent plusieurs PRM, certains n'étant financés que par les caisses petites ou moyennes ayant davantage intérêt à mutualiser des expertises. Dans le cadre d'un PRM régional unique, il y a fort à parier que les caisses les plus importantes rechigneraient à financer, en sus du socle déployé nationalement, des expertises complémentaires auxquelles elles ne recourent pas aujourd'hui. La mission considère d'autre part que l'association directe des caisses au financement des PRM est un facteur de convergence des PRM autour des expertises réellement nécessaires aux caisses des différentes régions, alors que la multiplication, au sein du réseau, de CAF pivots sur tel ou tel axe de mutualisation va de plus se traduire par une hétérogénéité croissante des expertises présentes en local.

Recommandation n°44 : Conserver un financement local des PRM, à regrouper avec les fonctions locales des CERTI

[254] Au-delà des enjeux de gouvernance au sein de la branche, la question des achats pose par ailleurs la question, fondamentale, du bon niveau de mutualisation : les économies d'échelle potentiellement dégagées seraient en effet a priori supérieures en agissant directement au niveau de l'UCANSS. Or, si aujourd'hui, des initiatives interbranches aboutissent déjà, c'est à l'initiative des différentes caisses. La CNAF notait ainsi dans un bilan d'étape qu'elle « est systématiquement présente aux réunions initiées par l'UCANSS sur la mutualisation des achats (baromètre des achats, observatoire des achats...), sans que de véritables achats mutualisés aient pu être mis en œuvre pour l'instant par ce biais ».

Recommandation n°45 : Introduire des objectifs de mutualisation dans le cadre de la prochaine COG de l'UCANSS, qui serait ainsi davantage responsabilisée et force de proposition sur le sujet, ainsi que dans la convention cadre de performance de la Sécurité sociale

1.1.7. Les insuffisances dans l'analyse et le pilotage économique des mutualisations

[255] Si la mission considère que le déploiement et la multiplication des mutualisations nécessitent quelques adaptations institutionnelles, elle estime que les principales zones de risque ont trait au pilotage économique du processus.

[256] La CNAF est en effet à l'heure actuelle dans l'incapacité de suivre les coûts réels associés aux mutualisations nationales, qui ne sont isolées au sein d'aucune gestion séparée dans les comptes des CAF pivots. Or la détermination des coûts réels est nécessaire pour pouvoir adapter les tarifs nationaux et ainsi éviter la constitution de rentes de situation ou de pertes chroniques au niveau des CAF pivots. C'est d'ailleurs pourquoi la CNAF réfléchit à l'instauration de gestions séparées dans le cadre de la prochaine COG. Encore faudra-t-il, toutefois, qu'elle s'assure de la bonne qualité des imputations des dépenses supports à la « gestion mutualisée nationale » des CAF. En effet, la CNAF évoque, dans une note transmise à la mission, « la pratique actuelle, différenciée, des organismes quant à la mise en œuvre des règles et procédures budgétaires notamment dans la répartition des charges entre les gestions ».

Recommandation n°46 : Flécher des ressources nationales au titre des fonctions mutualisées, tout en édictant des règles précises en matière d'affectation des dépenses des caisses pivots aux différentes fonctions mutualisées qu'elles hébergent

- [257] La CNAF indique elle-même à propos des mutualisations que « l'absence d'un système d'information budgétaire et comptable permettant de mettre en place une comptabilité analytique digne de ce nom constituera une limite forte pour mettre en évidence une performance économique ». Le risque est donc que se développe au sein de la branche un système de « prix administrés » rigides et inadaptés, sources de distorsions, d'autant plus qu'une caisse ayant choisi de recourir à la gestion mutualisée ne peut plus faire machine arrière (cf. *infra*). Aussi convient-il que la branche mette en place une véritable comptabilité analytique, projet longtemps différé et auquel doit être accordée une priorité élevée (cf. recommandation sur ce point dans la partie « maîtrise des risques » du présent rapport).
- [258] Les aspects financiers et comptables du processus de mutualisation devaient être détaillés par une lettre circulaire de la part de l'agence comptable. Celle-ci, annoncée comme « prochaine » dans la lettre-circulaire du 10 mars 2010 relative au « plan de mutualisations 2010-2012 », n'est toujours pas finalisée.
- [259] Les conventions régissant les rapports entre la CNAF et les CAF pivots prévoyaient par ailleurs (article 1), et ce à juste titre, que les pivots s'engagent à « procéder à des bilans annuels afin de permettre à la CNAF de vérifier les effets de la mutualisation sur le plan de la qualité et des coûts de gestion ». La mission s'est toutefois vu indiquer que les bilans individuels ne sont en pratique pas toujours communiqués à la CNAF, sont d'une qualité variable et ne constituent pas une base structurante pour la prochaine COG. Ceci est dommageable alors que la CNAF souligne elle-même dans une note communiquée à la mission la « grande incertitude sur les charges prévisionnelles » associées aux mutualisations. Dans ce contexte, il est probable que les cibles de productivité sur lesquelles se basent les tarifs nationaux incluent une certaine marge de prudence, dont il conviendrait d'assurer la disparition à terme.

Recommandation n°47 : Appliquer rigoureusement et systématiquement les obligations de reporting découlant de l'article 1 des conventions régissant relations entre CNAF et CAF pivots

- [260] La CNAF laisse certes aux CAF la possibilité d'externaliser certaines gestions mutualisées au plan national, mais ceci ne constitue pas pour les CAF pivots une véritable force de rappel, car, si une CAF externalisant peut décider de recourir ultérieurement à la mutualisation, en revanche une CAF mutualisant ne peut plus décider d'externaliser. En outre, la présentation, au sein de la branche, des enjeux quant au choix entre mutualisation et externalisation tend à être biaisée au profit de la première. En effet, les tarifs nationaux de mutualisation, qui reflètent des coûts de fonctionnement, sont souvent comparés par la CNAF aux tarifs d'externalisation (notamment à des fins de justification), alors que ces derniers incluent, par exemple, le coût des investissements⁵⁶. La CNAF a indiqué à la mission que la politique d'intégration des investissements est toujours « en cours d'actualisation » et ne devrait être diffusée que dans le cadre de la prochaine COG. L'exercice s'impose effectivement, dans la mesure où il est prévu que le financement spécifique des mutualisations nationales soit établi sur une « base négociée » avec les organismes ; il importe alors que cette négociation puisse se baser sur des éléments objectifs.

Recommandation n°48 : Comparer périodiquement et à périmètre constant (y compris coûts d'investissement) tarifs nationaux et coûts d'externalisation correspondants, et, si les premiers sont supérieurs, pouvoir le justifier par des considérations de qualité de service, ou les réviser en conséquence, en ménageant éventuellement une période transitoire

⁵⁶ Les mutualisations générant parfois des coûts supplémentaires tels que les réacheminements de courrier (cas de la numérisation).

- [261] Au-delà du suivi et de la mesure des coûts constatés, un autre facteur, plus prospectif, et déterminant pour que le processus de mutualisation aboutisse bien à des gains d'efficacité, est le choix des organismes pivots. L'observation des modalités concrètes de mise en place des différentes mutualisations conduit la mission à affirmer que, globalement, la sélection des organismes s'est effectuée sur la base des situations préexistantes et du volontariat, la CNAF semblant relativement passive. Or, si le volontariat des caisses apparaît effectivement comme une condition nécessaire au succès, elle n'est pas suffisante.
- [262] La CNAF avait d'ailleurs envisagé, dans la lettre circulaire relative aux mutualisations, un « recours aux auditeurs de la CNAF (...) afin d'objectiver les situations » en matière de compétences disponibles chez les différentes caisses candidates. En pratique, cette possibilité n'a pas été utilisée, alors que la liste des critères de sélection des caisses pivots apparaît foisonnante plus que discriminante : la lettre-circulaire applicable énonce en effet « les compétences et expertises » mais aussi « les contextes locaux » et les « impératifs de gestion » ; cette liste un peu vague est précisée plus loin par la mention des « moyens budgétaires nécessaires et disponibles », des « impacts en termes de ressources humaines » et des « préoccupations d'aménagement du territoire ». Au final, cette liste de critères mêlant des considérations effectivement structurantes (présence d'expertise en interne), des éléments d'opportunité conjoncturelle (RH et budgets), et des éléments explicitement politiques (aménagement du territoire) apparaît comme un habillage autorisant à opérer un large saupoudrage des fonctions pivots sur l'hexagone, qui, hors fonction achats, compte déjà 33 CAF pivots au 9 février 2012. La CNAF indique elle-même à ses directeurs et cadres que « selon les activités mutualisables qui pourront émerger au fil du temps, un équilibre sera recherché afin que chaque organisme puisse faire profiter l'ensemble du réseau de ses atouts et compétences spécifiques ». Or le premier équilibre à rechercher est économique : il importe notamment d'optimiser le nombre de pivots et d'équilibrer la charge supportée par les différents pivots, sous peine de quoi les coûts fixes ne pèseront pas de manière égale selon les caisses, ce qui serait contradictoire avec l'existence même d'un tarif national unique (sauf à accepter que certaines caisses pivots soient, au long cours, bénéficiaires, et d'autres déficitaires).
- [263] Le *modus vivendi* présidant aujourd'hui aux labellisations est certes susceptible de favoriser l'acceptation du processus, mais risque de dégrader considérablement son intérêt économique alors que celui-ci doit demeurer significatif pour justifier une perte considérable de souplesse du réseau et une complexification de son pilotage. La consultation du relevé de conclusions du comité d'audit et de l'évaluation du 18 janvier 2011 montre qu'avait été débattue l'opportunité de diligenter une mission thématique relative « à la mise en œuvre des dispositifs de la mutualisation dans le réseau », mais le comité d'audit suivant a reporté cette mission à l'année 2012.

Recommandation n°49 : Objectiver systématiquement par une analyse formalisée les décisions relatives aux labellisations d'entités pivot, et communiquer l'exposé des motifs à l'ensemble des candidats

1.1.8. Le risque d'un réseau rigidifié et déresponsabilisé

- [264] Au final, il apparaît donc à la mission que la multiplication des mutualisations pourrait se traduire, en l'absence de capacités et d'outils de pilotage suffisants, par une déresponsabilisation du réseau - qu'il s'agisse des CAF adhérentes ou des CAF pivots - et une très forte charge sur sa tête, à savoir la CNAF. Celle-ci met dorénavant en avant un « principe de responsabilité collective qui fait que chaque organisme est comptable pour l'ensemble de la branche ». Elle note par conséquent, dans une analyse prospective remise à la mission, que « si, jusqu'à présent, la mesure du service rendu à l'allocataire a pu se confondre, dans le cadre du RNDC⁵⁷ par exemple, avec la performance de la caisse, il n'en est plus de même quand une partie du service est rendue par d'autres entités » et que « les dispositifs actuels de mesure des résultats sur le service rendu devront être revus » dans la mesure où « une partie de la performance doit être imputée à la structure mutualisée ». La CNAF s'inquiète aussi à juste titre du niveau de complexité supplémentaire lié à l'existence de plateformes virtuelles dont la performance résulte de celle des entités physiques qui les composent.
- [265] En pratique, la mission considère cette dilution de la responsabilité comme un facteur de risque plus qu'une avancée, qui nécessite a minima de définir de nouvelles modalités d'évaluation des caisses et de leurs dirigeants, et de fixation de l'intéressement, notamment de manière à ce que les CAF pivots aient une incitation à innover en proposant des améliorations aux processus de gestion des fonctions mutualisées.
- [266] En effet, à l'heure actuelle la structure d'incitations pour les CAF pivots est quasi-inexistante puisque les CAF adhérentes ne peuvent dénoncer la convention les liant à leurs pivots, ceci afin de sécuriser les périmètres d'intervention de ces derniers et le modèle économique associé. Certes, la CNAF peut en revanche, en théorie, dénoncer les conventions la liant aux pivots, mais cette possibilité apparaît assez théorique compte tenu du caractère stratégique des missions mutualisées, dont la charge doit pouvoir être redéployée rapidement vers un autre organisme sous peine de déstabiliser l'ensemble du réseau. Enfin, il est également peu probable que des pivots dénoncent les conventions les liant à la CNAF⁵⁸, car ils feraient alors face à des problèmes majeurs de RH, en devant reconvertir d'un seul coup des salariés tout en étant confrontés à une baisse substantielle de leurs ressources, avec la perte des transferts nationaux ad hoc.
- [267] Plus généralement parlant, la déresponsabilisation trouve déjà une illustration avec le PNA (plan national assurances), l'accroissement des sinistres dommages aux biens s'étant traduit par une remontée des franchises. Le fléchage plus important de l'utilisation des ressources, qui rigidifie le réseau en limitant le périmètre de l'autonomie locale, doit donc avoir comme contrepartie le développement de suivis spécifiques des coûts des différentes mutualisations opérées, de façon à développer une vraie analyse de productivité. Le risque pour la CNAF, qui considère (à juste titre) que « toute mission nationale doit être pilotée nationalement » est ainsi de se trouver rapidement en situation de micro-management sans en avoir la culture et les moyens, alors qu'elle a d'ores et déjà dû repousser un simple audit sur les mutualisations.

⁵⁷ Recueil national des données CAF.

⁵⁸ Elles le peuvent moyennant un préavis de 6 mois.

1.1.9. Vers une pause au profit d'un scénario de pluridépartementalisation / régionalisation ?

[268] Compte tenu du caractère difficilement réversible des mutualisations, particulièrement nationales, la mission estime que la branche doit tout d'abord approfondir et évaluer les mutualisations déjà largement déployées (TIM, éditique, achats) ou prometteuses (paie) avant de multiplier les initiatives ou les nationalisations d'expérimentation. En outre, il convient que la CNAF se concentre sur l'amélioration de ses outils de pilotage et de la maîtrise d'ouvrage, ce qui passe par la mise sur pied d'une véritable comptabilité analytique, le développement de l'analyse de la valeur, ou encore l'amélioration des outils de GPEC. Il convient aussi qu'elle définisse les modalités de pilotage de la qualité des fonctions mutualisées, sachant que chaque nouvelle mutualisation implique l'élaboration d'un référentiel en cohérence avec les processus déjà déployés dans la branche. Enfin, reste à traiter le sujet, crucial, de l'association des dirigeants et personnels aux performances des fonctions mutualisées. Mis bout à bout, ces chantiers représentent un charge importante, d'autant plus qu'ils se conjuguent à la gestion des problèmes ponctuels ou inachèvements encore associés aux mutualisations déjà déployées.

[269] De plus, marquer un temps de consolidation et de perfectionnement des mutualisations opérées permettrait aussi de pouvoir ultérieurement mieux articuler la départementalisation (dont un bilan complet n'est pas encore possible) et la mutualisation, pour en tirer un diagnostic sur les meilleures modalités d'une pluridépartementalisation ou régionalisation. De ce point de vue, on ne saurait faire grief à la CNAF du choix conservatoire de « non nationalisation » de certaines mutualisations prévues par la COG, la branche ayant par ailleurs fait preuve d'une grande capacité d'initiative, généralement judicieuse, dans le domaine des mutualisations.

[270] La mission souligne le caractère paradoxal de la situation actuelle : la CNAF associe d'ores et déjà à la départementalisation, affichée comme réalisée à des fins institutionnelles, des économies chiffrées (avec la mise en extinction des forfaits que touchaient les anciennes caisses infra-départementales), mais n'est souvent pas en mesure de quantifier les gains dégagés ou attendus d'une démarche de mutualisation motivée par des considérations d'efficience.

Recommandation n°50 : Etablir un bilan chiffré des gains associés aux différentes mutualisations déjà totalement ou partiellement déployées, hors cas particulier des achats, et accorder la priorité aux ajustements et approfondissements des mutualisations déjà en vigueur

1.2. *La départementalisation, opération menée à bien sur laquelle il convient maintenant de capitaliser*

1.2.1. Une opération de grande ampleur

[271] L'article 24 de la COG prévoyait, selon son titre, de « réaliser la départementalisation du réseau à l'horizon 2011 », alors que les caisses concernées regroupaient avant fusions un quart des allocataires et 7 550 salariés. L'opération comportait des risques politiques et sociaux qui ont conduit à privilégier l'association étroite des conseils d'administration. Elle a par ailleurs revêtu un double aspect technique et juridique. Le temps consacré au projet par les services informatiques a représenté, selon la CNAF, 15 000 jours-homme, hors travail réalisé dans les CAF elles-mêmes. Il s'agissait notamment d'assurer la renumérotation des allocataires et prestataires et la fusion des bases de données techniques et comptables. Le travail d'harmonisation des paramètres des applicatifs (tels que le logiciel comptable *Magic*) a essentiellement reposé sur les caisses.

[272] Conformément aux dispositions de l'article 24 de la COG, les caisses infra-départementales ont eu à rédiger, selon leur situation :

- soit une annexe propre à chacune d'entre elles, lorsqu'un CPG unique couvrait la période 2009-2012, ce qui était le cas de 7 départements regroupant 20 CAF ;

- soit une annexe commune pour 2012, lorsqu'existaient différents CPG conclus sur la période 2009-2011, ce qui était le cas de 6 départements regroupant 14 CAF.

[273] Dans ce dernier cas, le dédoublement habituellement constaté dans la branche, entre CPG et « plans de développement » des caisses, alourdissait a priori la tâche de caisses déjà en pleine mutation. Une caisse visitée a ainsi indiqué n'avoir pas dissocié les deux documents en réutilisant son plan de développement, ce qui concourt à étayer la recommandation relative à la mise en cohérence des deux documents.

1.2.2. Une opération finalisée administrativement et techniquement

[274] Du point de vue juridique, l'opération de départementalisation, dont la date d'effet comptable était fixée au 1^{er} janvier 2011, a pris fin avec la création de la CAF du Nord le 23 novembre 2011.

[275] Ce sont au total 13 arrêtés qui, entre le 11 octobre et cette date, ont porté création de 13 CAF nouvellement départementalisées à partir de 34 CAF infra-départementales. Les départements concernés sont l'Aisne, l'Ardèche, le Doubs, le Finistère, l'Hérault, l'Isère, la Loire, le Maine et Loire, le Nord, l'Oise, le Pas de Calais, le Rhône et la Seine Maritime. Dans 11 cas les départements ne comptaient que 2 CAF, alors que la Seine-Maritime en comptait quatre et le Nord huit. Les nouvelles caisses de ces deux derniers départements ont été visitées par la mission compte tenu de leur spécificité.

[276] Huit comités stratégiques, regroupant les directeurs de CAF infra-départementales, se sont tenus durant la mise en place du projet. Un comité de pilotage opérationnel de la départementalisation a par ailleurs été créé en septembre 2009, en parallèle à la désignation du pilote national. Ce dernier a collaboré, dans le cadre de cette instance, avec 12 référents désignés par les directions techniques de la CNAF.

[277] L'accompagnement du réseau a été assuré grâce à la mise à disposition des CAF de nombreuses fiches repères axées sur les aspects opérationnels, et recouvrant les multiples dimensions du projet structurés en douze « chantiers ».

Tableau 8 : Aperçu des différents chantiers et fiches repères associés à la départementalisation

Chantier	Nombre de fiches repères disponibles dans la base « départementalisation » consultée par la mission
Système d'information	36
Aspects comptables	18
Offre de service allocataires et partenaires	9
Politiques familiales et action sociale	8
Relations sociales	8
Maîtrise des risques	7
Transfert de patrimoine	7
Contrats et marchés	6
Communication	5
Aide au pilotage	5
Ressources humaines	4
Aspects budgétaires	3

Source : IGAS

- [278] Les fiches repères ont été assorties de divers documents annexes « clés en main » pour les CAF départementalisées, tels que, par exemple, dans le domaine des RH, trame d'entretien d'information et d'orientation des salariés (conçue à la demande des CAF) et fiche juridique sur les garanties offertes, ou, dans le domaine des marchés, outil de recensement des marchés, avec calculs de besoins et calendriers générés automatiquement, ou encore guide pratique de la constitution du groupement de commandes, avec modèle de convention de groupement, et modèle d'avenant.
- [279] Plus généralement, le processus de départementalisation s'est vu octroyer un degré de priorité élevé par la CNAF : 2,5 M€ de reports du FNGA pour 2011 ont ainsi été affectés à l'opération « pour accompagner les réorganisations au sein des organismes », tandis que le nouveau dispositif de mutualisation de l'ARC a été en tant que de besoin mobilisé en faveur des caisses en cours de départementalisation.
- [280] Il convient toutefois de noter que la départementalisation du réseau de la branche Famille n'est pas encore totale puisque le département des Pyrénées Atlantiques conserve à l'heure actuelle 2 CAF (une partie du département des Landes étant rattachée à la CAF de Bayonne), sans qu'aucune caractéristique de gestion ne vienne justifier cette exception.

Recommandation n°51 : Fusionner les CAF de Pau et Bayonne afin d'achever l'opération de départementalisation

- [281] Par ailleurs, une caisse maritime d'allocations familiales continue à subsister, alors que la caisse des bateliers a été rattachée à la CAF des Yvelines. Cette caisse maritime représente un nombre d'allocataires bien plus réduit que n'importe quel département français, le maintien d'une seule caisse sur la base d'une catégorie socioprofessionnelle posant aussi question en termes d'équité de traitement des allocataires.

Recommandation n°52 : Rattacher la caisse maritime d'allocations familiales à la caisse de Charente Maritime, à l'image de l'opération déjà effectuée s'agissant de la caisse des bateliers

- [282] La départementalisation a par ailleurs généré quelques curiosités administratives :
- d'une part 4 dissociations entre siège social et siège administratif dans les cas des CAF de l'Aisne, de l'Ardèche, du Finistère et de Seine-Maritime. Cet état de fait ne semble pas préjudiciable à la branche, compte tenu de ses conséquences limitées à la compétence des tribunaux (lieu du siège social) ;
 - d'autre part l'institution de commissions territoriales dans le Nord et en Seine-Maritime, avec un niveau de responsabilités toutefois très différent. Il conviendra de s'interroger sur l'apport de cette organisation spécifique.

1.2.3. Des avantages institutionnels

- [283] La départementalisation des CAF a eu l'avantage d'aboutir à une situation de « guichet unique » du point de vue des conseils généraux qui sont d'importants partenaires de la branche. La CAF départementalisée a, qui plus est, les moyens de davantage spécialiser ses équipes, numériquement plus importantes, et ainsi de les professionnaliser. Cet avantage, cité par plusieurs caisses visitées, a également été spontanément évoqué par des représentants de partenaires rencontrés par la mission. Ainsi, le conseil général de Seine Maritime relève qu'il existe dorénavant au sein de la CAF départementalisée une cellule dédiée au traitement des impayés de loyer, ce qui n'était pas le cas auparavant.
- [284] La départementalisation, compte tenu des nombreuses harmonisations qu'elle impliquait, a en outre constitué une occasion privilégiée d'échanges de bonnes pratiques et, le cas échéant, de mises au point de « troisième voie », ce qui devrait d'ailleurs positionner de façon stratégique les nouvelles CAF départementalisées en matière de réflexions autour de la démarche processus.

[285] Ainsi, la montée en puissance de l'expertise, favorisée par les opérations de départementalisation, ne trouve pas à s'appliquer que dans le cadre des relations partenariales. Elle peut aussi, comme le note la CNAF, diffuser au sein même de la branche, puisqu'il s'agit de « permettre la création de pôles d'expertise au sein de CAF infra-départementales qui, en cas de candidature à des opérations ultérieures de mutualisation comme CAF pivot, feront l'objet d'une priorité dans la labellisation nationale ».

1.2.4. De l'importance d'un bilan « à froid » consolidant la départementalisation

[286] Les caisses de la branche Famille bénéficient, dans le cadre de l'allocation de ressources au réseau, d'un forfait au titre de leurs charges fixes (les détails du mécanisme étant présentés *infra*). A terme, celui-ci ne sera plus versé qu'une seule fois aux caisses départementalisées, ce qui se traduira donc par une économie globale pour la branche, égale au forfait multiplié par le nombre de caisses fusionnées.

[287] Cette économie, déjà explicitée (les échéanciers de diminution du forfait ayant été négociés en bilatéral entre la CNAF et les différentes caisses), est toutefois censée refléter essentiellement l'impact budgétaire des fusions d'organigramme. En effet, le forfait charges fixes repose de manière prépondérante sur le coût de l'équipe dirigeante d'une caisse. Les économies d'ores et déjà attendues des caisses départementalisées n'incluent donc pas les synergies pouvant être dégagées au-delà des pures économies d'échelle mécaniques, grâce par exemple à la mutualisation des fonctions support, la professionnalisation des salariés et de la maîtrise d'ouvrage et l'harmonisation par le haut des méthodes. Les choix d'organisation des nouvelles caisses, décentralisés et en cours de mise en œuvre, revêtiront à cet égard une importance cruciale. Or, la CNAF ne s'est jusqu'ici livrée à aucun travail d'analyse prospective à cet égard. Il conviendra donc qu'elle procède le moment venu à un bilan des économies (ou surcoûts) associés au changement de taille des caisses, par exemple au niveau des passations de marchés⁵⁹ (tout en tenant compte de la préexistence de certains groupements de commande), mais aussi en s'intéressant plus largement à l'ensemble des conséquences des différents choix d'organisation.

Recommandation n°53 : S'assurer de l'optimisation des dépenses de fonctionnement des caisses départementalisées, le bilan étant réalisé en lien avec le réseau des experts et conseillers en ce qui concerne les marchés

[288] La mission rappelle que les économies potentielles ne pourront se matérialiser que graduellement, compte tenu des nombreux dispositifs limitant la fluidité des redéploiements, notamment en termes de personnels. En effet, le protocole d'accord du 26 janvier 2010 relatif à l'évolution des réseaux exclut toute mobilité imposée aux salariés, qu'elle soit géographique ou fonctionnelle. Il est certes possible de contourner ce frein à la réallocation des effectifs grâce au développement du management à distance, mais la démarche présente des limites. Par ailleurs, en matière de dépense de personnel, les CAF nouvellement départementalisées ont dû faire face à des surcoûts liés à un certain nombre de dispositifs transitoires de compensation financière au bénéfice des salariés (indemnités de double résidence...) ainsi qu'à l'augmentation des dépenses de transport ; elles se trouvent qui plus est dans une situation instable avec la renégociation en cours des accords locaux. Il conviendra donc également que la CNAF fasse le point sur les surcoûts de court terme associés au processus de départementalisation, et sur les économies ou gains associés aux renégociations d'accords locaux. Ceci lui permettra d'entamer le dialogue de gestion avec les nouvelles CAF départementalisées sur des bases préalablement fiabilisées.

Recommandation n°54 : Procéder à un bilan de l'impact de la départementalisation sur la dépense de personnel des CAF, en incluant les surcoûts de court terme et les conséquences plus durables des renégociations d'accords locaux

⁵⁹ Les « bilans coût/avantage » évoqués dans la fiche repère relative aux résiliations de marché pourraient venir alimenter une telle analyse puisqu'il s'agit de comparer « les indemnités versées au titulaire du marché » avec « les économies (...) que l'organisme réalise au titre du marché plus important ».

[289] S'agissant de l'analyse rétrospective à développer sur l'opération de départementalisation, le RNDC (recueil national des données CAF) a lui aussi été départementalisé, puisqu'à compter de novembre 2011, les périmètres géographiques retenus correspondent aux nouvelles CAF départementales. Toutefois, les tableaux de bord départementaux et tableaux croisés TB CAF permettant le suivi de l'activité et de la performance « ne prévoient aucune reprise d'historique. La profondeur d'historique sera ainsi créée à compter de la date de départementalisation ». Ceci réduira d'autant la visibilité rétrospective nécessaire au bilan de la départementalisation, même si l'accès aux historiques de chaque CAF infra-départementale restera disponible. De même, la capacité de production des nouvelles caisses, qui sera « calculée à partir du jour de départementalisation », et donc initialement instable, devra être confrontée à la somme des anciennes capacités de production des caisses infra-départementales. La comparaison des résultats des différentes caisses à cet égard permettrait d'identifier les choix d'organisation les plus probants en situation d'évolution des réseaux.

Recommandation n°55 : Reconstituer des séries longues sur le nouveau périmètre des CAF départementalisées, de manière à pouvoir objectiver l'impact de la départementalisation en termes de flux et de qualité de service, et identifier le cas échéant les meilleures pratiques

[290] Enfin, le processus de départementalisation a été l'occasion pour la CNAF de découvrir ou redécouvrir un certain nombre de lacunes dans les procédures comptables ou organisationnelles de la branche ou dans ses bases de données. L'absence de pratiques communes a notamment été mise en évidence s'agissant :

- des modalités de ventilation comptable entre action sociale et gestion administrative (cf. recommandation de la mission préconisant l'unification entre gestion administrative et action sociale s'agissant des dépenses de personnel et des fonctions support);
- des modalités d'utilisation de l'applicatif GRH, l'établissement d'un diagnostic sur les personnels et les organisations ayant par ailleurs nécessité des données non disponibles dans l'applicatif, telles que le niveau de maîtrise de la fonction ou encore les éventuels souhaits de mobilité (cf. recommandation relative à cet applicatif) ;
- de la politique d'archivage (avec l'organisation ponctuelle d'un « transfert de connaissances techniques et méthodologiques entre la CNAF et les CAF »).

Recommandation n°56 : Finaliser la définition d'un référentiel de branche à jour en matière d'archivage, y compris électronique

1.2.5. Le paradoxe du renforcement de l'hétérogénéité de la taille des caisses

[291] Des calculs à partir des fichiers de la CNAF mettent en évidence l'existence d'une « taille critique », l'indicateur de coût global pondéré décroissant nettement jusqu'à environ 60 000 allocataires « noyau dur », seuil que certaines caisses (plus du tiers) n'atteignent toujours pas quand d'anciennes CAF aujourd'hui départementalisées l'atteignaient déjà. En effet, le réseau de la branche Famille comptait, en 2010, 55 caisses de moins de 60 000 allocataires « noyau dur ». La départementalisation réalisée depuis a abouti à en fusionner 17, sachant que le Nord comptait 3 caisses dépassant la taille critique, et la Seine Maritime et le Pas de Calais 2 caisses dans ce cas. Ce sont donc 38 caisses qui seraient encore concernées par un scénario de pluridépartementalisation basé sur la taille critique de 60 000 allocataires « noyau dur », alors que certaines caisses, telles celle du Nord, atteignent une taille qui serait ailleurs en France celle de CAF régionalisées.

[292] Mais malgré la réalité économique de la taille critique, la CNAF semble conserver une approche purement politique des perspectives d'évolution de son réseau ; ainsi dans les « questions/réponses pour les directions et cadres » (dans le cadre du déploiement de la mutualisation) à la question « pourquoi ne régionalise-t-on pas ? » il est répondu « En l'état actuel des intentions des dirigeants de la branche et de l'Etat, et en vertu de la position du Conseil d'administration de la CNAF du 12 juin 2007, il n'est pas envisagé de remettre en question l'échelon départemental qui constitue la circonscription légitime de chaque CAF ». Si la prudence a certes vocation à prévaloir dans le contexte de tels documents internes, le fait que la question de la régionalisation soit évoquée au sein d'un document portant a priori sur la démarche de mutualisation illustre à quel point certaines évolutions structurantes déjà à l'œuvre, telles que les mutualisations nationales, interfèrent avec les perspectives d'évolution futures des réseaux. La mission considère qu'elles préemptent même, à terme, des marges de manœuvre en la matière. Dès lors, il convient qu'une réflexion rigoureuse et objective soit également développée au plus vite sur la structuration géographique optimale à moyen terme (cf. également recommandation *supra* concernant les périmètres de mutualisation).

Recommandation n°57 : Privilégier une pluridépartementalisation du réseau, à la lumière de l'analyse « à froid » des réussites et éventuelles déconvenues de la départementalisation

[293] Un autre scénario qui, en l'absence de pluridépartementalisation ou de régionalisation (et compte tenu des incertitudes associées à un scénario de prolifération des mutualisations) pourrait favoriser l'atteinte de tailles critiques, est la constitution d'organismes interbranches : ainsi, une caisse commune de Sécurité sociale a été mise en place à titre expérimental à compter de janvier 2009 à Mende (Lozère). Elle est administrativement gérée par la branche maladie depuis janvier 2010, la branche Famille lui transférant des ressources non affectées sur la ligne budgétaire habituelle des budgets des CAF, mais sur une ligne centralisée.

1.2.6. La départementalisation, fin en elle-même ou une simple étape d'un processus plus ambitieux ?

[294] Le département est souvent présenté comme la maille naturelle du réseau compte tenu de l'importance du partenariat des CAF avec les conseils généraux. S'il importait effectivement que les conseils généraux disposent d'un interlocuteur unique, la mission considère qu'il n'est en revanche pas inenvisageable à terme qu'en cas de pluridépartementalisation (et a fortiori de régionalisation), des CAF aient plusieurs interlocuteurs départementaux. Ceci leur permettrait même de disposer de davantage de recul dans leurs relations avec les conseils généraux, compte tenu de la possibilité de comparer les pratiques.

[295] La mission partage par ailleurs l'affirmation selon laquelle « le premier périmètre de la mutualisation est le cadre départemental », pour reprendre des termes figurant au procès-verbal d'une réunion tenue dans le cadre du projet départementalisation. Elle considère que les deux démarches ont donc vocation à converger, autour d'un second périmètre qui serait régional, quand il est de nature à améliorer la productivité et le bon fonctionnement du réseau. Cette convergence permettrait de généraliser les gains d'efficacité associés à la mutualisation tout en évitant la déresponsabilisation des caisses et la complexification institutionnelle qui accompagnent ce processus. Toutefois, tous les gains de la départementalisation ne sont pas encore réalisés. Si l'on optait pour une régionalisation, la mission estime que ce serait donc à échéance d'au moins deux COG et après de souhaitables opérations de pluridépartementalisation au-delà d'un seuil critique en termes économiques. Une régionalisation serait compatible avec le maintien d'agences départementales polyvalentes de CAF, facilitées par les nouvelles technologies.

[296] S'il importe de ne pas hâter la régionalisation préconisée à moyen terme (sous réserve des plus grosses régions qui pourraient conduire à des CAF dont l'importance nuirait à la productivité), ce n'est d'ailleurs pas uniquement du fait de la capacité d'absorption des restructurations par le réseau, et de leur acceptabilité, mais aussi compte tenu des incertitudes entourant la définition de la « région ». La branche est notamment structurée en 8 régions informatiques (régions « CERTI »). Celles-ci constituent, selon le plan d'action institutionnel de la CNAF, le périmètre « aujourd'hui pertinent » pour « disposer de relais entre la CNAF et l'ensemble des CAF ». Ces régions avaient d'ailleurs initialement vocation à être la maille géographique du déploiement des mutualisations, qui s'avère en pratique beaucoup plus composite. Toutefois la CNAF ressent aussi la nécessité d'être « attentive aux évolutions des niveaux de compétences et de décision qui peuvent émerger des débats en cours sur l'organisation politique et administrative de notre pays pour, le cas échéant, adapter son fonctionnement en réseau ». La mission partage cette préoccupation réaliste, mais n'exclut pas que, dans certains cas, la région administrative puisse être dépassée, lorsqu'elle ne permettrait que des CAF de taille trop réduite. Elle relève que les régions CERTI regroupent souvent des régions administratives, à quelques exceptions assez rares⁶⁰.

[297] Enfin, compte tenu de la perspective retenue par la mission, celle-ci ne considère pas appropriée la création de nouvelles CAF, lorsqu'il n'en existe pas encore comme à Mayotte, où est déjà réalisée une semi pluridépartementalisation par la CAF de la Réunion : elle pourrait toutefois être consolidée sur le plan juridique sous cette forme. La mission relève qu'il existe déjà un précédent en matière de CAF gérant plus que son périmètre départemental naturel, puisque malgré leurs nouveaux statuts St Barthélémy et St Martin sont toujours rattachés à la CAF de la Guadeloupe.

2. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

2.1. *Un mécanisme d'allocation de ressources au réseau à revisiter*

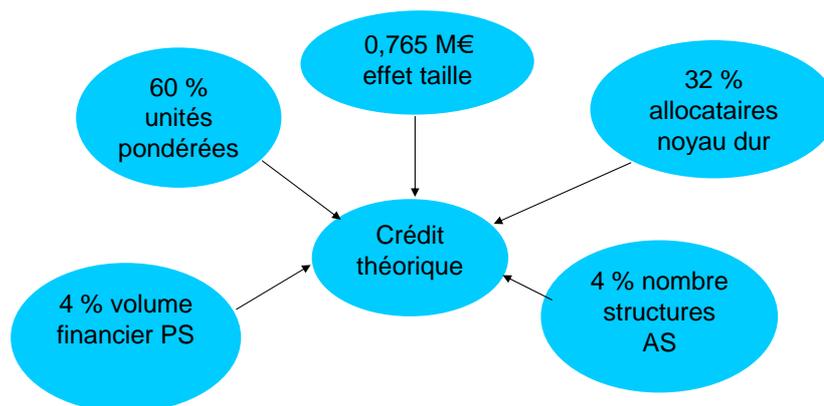
2.1.1. **Clarté du système et visibilité donnée aux gestionnaires, des atouts à conserver**

[298] Le système actuel d'allocation des ressources aux caisses se compose :

- d'un « crédit théorique », incluant un forfait au titre des charges fixes, et une part variable (prépondérante) basée sur 4 critères de paramétrage exogènes aux caisses,
- et de crédits spécifiques, pour des montants généralement marginaux, essentiellement afin de compenser les coûts au titre de diverses missions institutionnelles confiées.

⁶⁰ La région Champagne-Ardenne est en effet à cheval entre la région du CERTI de Valenciennes (incluant les Ardennes et la Marne) et celle du CERTI de Dijon (incluant l'Aube et la Haute-Marne), tandis que la Saône et Loire, enclavée entre régions CERTI de Dijon et Lyon, est rattachée au CERTI de Sophia Antipolis compte tenu de son positionnement historique sur la filière IBM.

Schéma 2 : Le mécanisme d'allocation de ressources en un coup d'œil



Source : CNAF

[299] Des nombreux entretiens de la mission avec des entités du réseau, il apparaît que le système actuel est salué comme transparent et donnant de la visibilité aux gestionnaires. Ces atouts doivent être conservés. Le relevé de conclusions du comité d'audit et de l'évaluation du 28 juin 2011 indique ainsi : « il ressort (...) des missions sur place que le système d'allocations de ressources est globalement partagé, accepté et reconnu comme objectif ». Les quelques points de débat concernent, tout d'abord, le calibrage voire l'opportunité du forfait au titre des charges fixes, l'existence d'asymétries de situation entre caisses non reflétées dans les critères de paramétrage des ressources, et enfin les modalités de report des excédents de ressources. La mission rappelle par ailleurs que l'instauration de fléchages de ressources au titre des mutualisations concourt à diminuer le poids relatif, au sein des ressources des caisses, de l'actuel système de dotations paramétrées, au profit d'un mécanisme potentiellement beaucoup moins transparent.

2.1.2. Un « forfait charges fixes » au calibrage ancien, possible levier de la pluridépartementalisation

[300] Le forfait charges fixes, qui s'élève à 765 000 euros, n'a pas été réexaminé depuis 2001, date depuis laquelle il a toutefois été révisé de 2,8% par an en moyenne (indexation sur « l'évolution des charges de personnel prévue dans la COG et le GVT⁶¹ »). Son montant était à l'époque de 3,813 MF, se décomposant en 3,309 MF au titre des dépenses de personnel associées à l'équipe de direction, 0,253 MF de dépenses de fonctionnement, et 0,250 MF au titre du coût moyen d'un conseil. Le relevé de conclusions du comité d'audit du 28 juin 2011 signale que « le correctif effet taille n'est pas remis en cause, mais sa structure n'a pas évolué depuis sa mise en place. Une adaptation est souhaitée pour prendre en compte les évolutions inhérentes au fonctionnement d'une caisse ».

⁶¹ Glissement vieillesse technicité.

[301] La mission relève quant à elle que le forfait charges fixes a été réévalué selon le rythme d'accroissement des charges de personnel, alors qu'il inclut d'autres types de dépenses. Après avoir procédé à ses propres calculs sur la base des balances comptables 2011 de l'ensemble des CAF du réseau (cf. annexe productivité au sein de la branche Famille), elle considère le montant de 765 000 euros comme surévalué de 10 à 15%. Ceci peut s'expliquer par l'approche méthodologique initialement retenue par la CNAF (c'est le coût moyen de gestion d'un conseil qui a été pris en compte, et non le coût minimum), et surtout⁶² par le rythme d'indexation depuis lors, relativement confortable.

[302] Au-delà du différentiel de niveau actuel, le montant des charges fixes devrait en outre tendanciellement décroître avec le déploiement des mutualisations, dont le principe est justement d'abaisser les coûts fixes de la branche. Enfin, le maintien d'un forfait charges fixes serait difficile à justifier si la branche s'orientait vers une stratégie de pluridépartementalisation destinée à atteindre la taille critique de 60 000 allocataires, comme le recommande la mission. La suppression graduelle du forfait semble au contraire un levier pour susciter cette pluridépartementalisation.

Recommandation n°58 : Réduire graduellement le forfait au titre des charges fixes, en cohérence avec le choix stratégique d'une pluridépartementalisation du réseau visant à l'atteinte par les caisses d'une taille critique, source de plus d'efficience

2.1.3. Un paramétrage de l'allocation de ressources qui doit intégrer l'action sociale

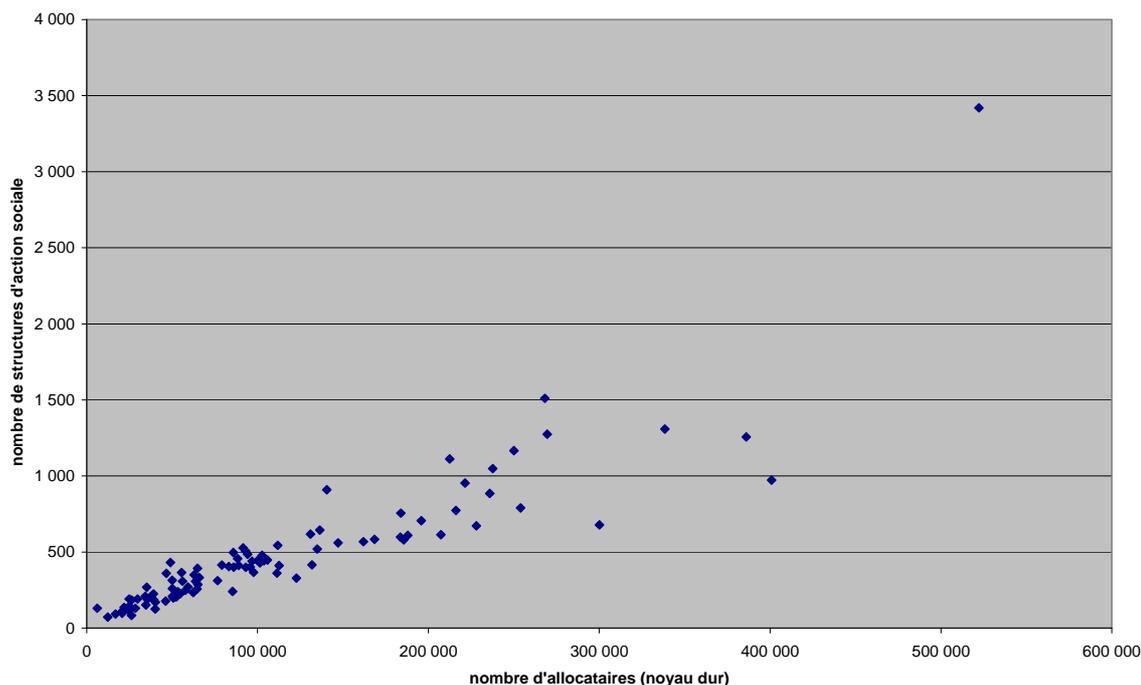
[303] Le système actuel de calcul du crédit théorique de la caisse (hors forfait charges fixes) repose sur 4 critères:

- le nombre d'allocataires « noyau dur » de la CAF, soit le nombre d'allocataires ayant bénéficié d'au moins une prestation au titre du mois de décembre de l'année considérée, pris en compte à hauteur de 32% ;
- le nombre d'allocataires dits pondérés, soit les allocataires « noyau dur » pondérés par la charge théorique de travail qu'ils représentent, selon le nombre et le type de prestations perçues (la branche Famille distingue à ce titre trois « blocs de prestations »: le bloc précarité/invalidité correspondant aux minima sociaux, le bloc logement, et le bloc famille) ; ce nombre est pris en compte à hauteur de 60% ;
- le montant des prestations de service versées par la CAF, prises en compte à hauteur de 4% ;
- et enfin le nombre de structures d'action sociale, également prises en compte à hauteur de 4%. Ce dernier critère est parfois critiqué, le relevé de conclusions du comité d'audit du 28 juin 2011 faisant état de l'absence de définition d'une structure et de la non prise en compte des CEJ.

[304] Le graphique ci-dessous établit que le nombre de structures en action sociale est en fait assez étroitement corrélé au nombre d'allocataires « noyau dur », ce qui peut à la fois rassurer sur la légitimité de ce critère de paramétrage, mais aussi interroger par là-même sur sa valeur ajoutée.

⁶² En effet, malgré la différence constatée en niveau sur le montant total du forfait, la ventilation obtenue par la mission, 595 000 euros pour les dépenses de personnel, et 80 000 euros pour les dépenses de fonctionnement, est extrêmement proche de la modélisation initiale, avec une part de 88% de dépenses de personnel, versus 87%.

Graphique 2 : Nombre de structures en action sociale et allocataires « noyau dur »



Source : Données CNAF, calculs IGAS

- [305] Concernant la prise en compte de l'action sociale, la mission note que la branche a défini, au sein du RNDC, un indicateur « nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale »⁶³, auquel les effectifs d'action sociale sont davantage corrélés qu'aux allocataires pondérés. La branche pourrait donc, dans un premier temps, utiliser cet inducteur de charge pour l'activité d'action sociale. Ceci ne règle toutefois pas la question de la part de l'action sociale dans le calcul du crédit théorique. Le niveau prévalant actuellement (8% en totalisant les deux derniers critères) est généralement considéré comme insuffisant, des notes internes de la CNAF faisant état d'une « charge réelle de travail (...) souvent évaluée entre 10% et 12%, sans qu'il soit possible de l'objectiver ».
- [306] Il semble à la mission que cette difficulté à objectiver la part de l'action sociale est liée à un problème de frontière entre FNAS et FNGA, qui compartimente artificiellement le financement de dépenses-support communes à la gestion administrative et à l'action sociale, et le financement de personnels aussi pour partie communs (au titre des mêmes fonctions support). Comme l'actuel système de ressources paramétrées ne régit que l'allocation dans le cadre du FNGA, on ne voit à vrai dire même pas pourquoi il devrait prendre en compte l'action sociale. Par ailleurs, la CNAF s'interroge sur l'opportunité de redéfinir le paramétrage et les règles d'évolution de la dotation locale d'intervention sociale, « en rapprochant l'allocation de ressources de la réalité des publics bénéficiaires ».

⁶³ Pour la définition exacte, cf. annexe productivité au sein de la branche famille.

- [307] La mission propose donc d'instaurer un financement unique au titre de l'ensemble des dépenses-support d'une caisse et de l'ensemble des dépenses de personnel. La part de l'action sociale dans le paramétrage serait alors clairement identifiable : il s'agit de la part moyenne des dépenses de personnel et autres coûts de fonctionnement actuellement rattachés à l'action sociale. La CNAF, dans son analyse du transfert des effectifs d'action sociale vers le FNGA, estime d'ailleurs qu'« il n'y aurait pas d'obstacles techniques ou budgétaires à un transfert (...) des frais de personnel et des dépenses en logistique » même si elle précise que « toute solution visant un regroupement des œuvres dans une entité unique paraît inenvisageable si des modalités particulières ne sont prévues pour les œuvres gérées en partenariat », ce à quoi la mission ne s'oppose pas compte tenu de la nécessaire transparence de gestion associée à l'importance des recettes apportées.
- [308] Aussi paraît-il possible d'étendre l'actuel système de crédit de référence au financement des effectifs et des coûts de fonctionnement de l'action sociale, en substituant, pour l'action sociale, au critère des allocataires pondérés celui des bénéficiaires potentiels d'action sociale. Une telle unification aurait de plus le mérite de mettre fin aux « problèmes dans l'affectation des dépenses de personnel sur la gestion administrative et sur le budget d'action sociale » évoqués dans les notes transmises à la mission par la CNAF (qui, en matière de ventilation des effectifs, s'en remet à la vigilance des conseils d'administration). Ceci mettrait également un terme aux problèmes de ventilation des dépenses de fonctionnement hors personnel (cf. annexe productivité au sein de la branche Famille), tout en ouvrant la porte à un indicateur global de productivité de la branche. Les caisses seraient en outre fortement incitées à se défaire de gestions directes non spécifiquement prises en compte dans cette allocation globale de ressources. Enfin, serait résolue la question de la diminution relative des ressources FNAS induite en théorie par le déploiement des mutualisations : comme ces dernières sont toutes entièrement financées en gestion administrative, il en résulte une déformation progressive des clés de ventilation des fonctions support entre gestion administrative et action sociale, au bénéfice de la première.

Recommandation n°59 : Unifier l'allocation de ressources au titre des dépenses de fonctionnement des caisses, que les activités se rattachent ou non à l'action sociale, ceci en intégrant à l'actuel système de ressources paramétrées le critère du nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale, à hauteur de la part moyenne de l'action sociale dans les dépenses de fonctionnement des caisses

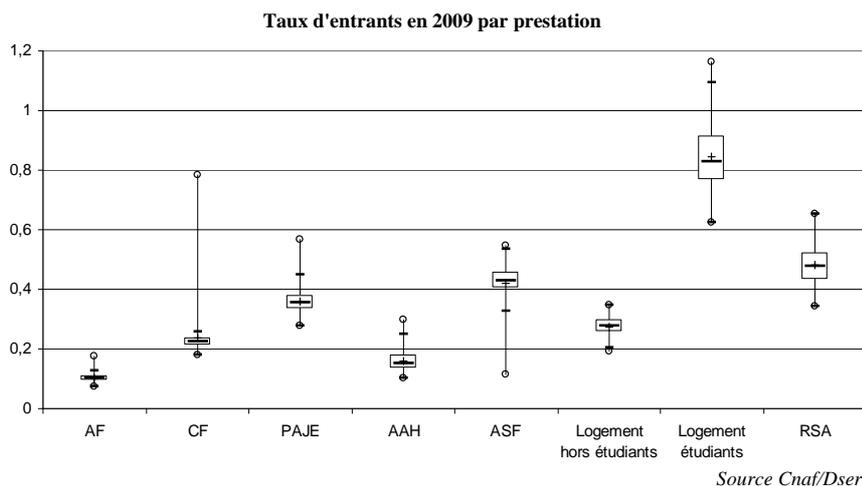
Recommandation n°60 : Revisiter l'indicateur de productivité actuel du « coût pondéré », l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la branche étant rapportées à un indicateur synthétique basé à la fois sur le nombre d'allocataires pondérés et sur le nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale (selon le prorata utilisé pour l'allocation de ressources)

2.1.4. Une pondération des allocataires à réactualiser, devant intégrer la question des flux

- [309] Concernant le paramétrage au titre des activités actuellement rattachées au FNGA, la mission considère qu'il n'y a à court terme guère d'alternative au système actuel, partant du principe qu'en termes d'acceptabilité et de transparence, l'allocation de ressources au réseau doit faire appel à des indicateurs exogènes aux pratiques locales et décomptés de manière homogène d'une caisse à l'autre, et qu'en outre, compte tenu de l'impératif de prévisibilité, les indicateurs doivent par ailleurs présenter une certaine stabilité.
- [310] En effet, les autres indicateurs dont dispose la branche en termes de caractérisation de la charge sont les flux et les faits générateurs. Or, les flux ne sont pas encodés par motif, et sont tributaires de la non qualité de gestion des caisses, tout en n'étant pas comptabilisés de manière homogène au sein du réseau (comme le prouve l'exemple du nombre de pièces traitées, cf. annexe productivité au sein de la branche Famille). Cette dernière caractéristique est également valable pour les faits générateurs, comme l'a souligné l'étude « charges moyens résultats ».

- [311] Si, hors question de la prise en compte de l'action sociale, le système actuel de paramétrage des ressources ne semble pas justifier un remaniement en profondeur, la mission considère que certains aménagements sont néanmoins souhaitables. Tout d'abord, une réactualisation de la pondération des allocataires semble nécessaire, dans le droit fil des campagnes de mesures régulièrement menées en la matière (1991, 1995, 2000, 2008).
- [312] En outre, des études menées par la CNAF ont mis en évidence l'insuffisance d'une approche exclusivement basée sur les stocks, alors que, dans les caisses, la charge de travail est notoirement associée aux entrées-sorties d'allocataires. A titre illustratif, le rapport 2010-2011 de l'observatoire des charges indique que seulement 67% des foyers bénéficiaires du seul RSA activité en juin 2009 le sont encore en septembre 2009, la proportion baissant, sur la même période, à 52% pour les bénéficiaires du RSA socle et activité. On pourrait certes objecter que, dès lors que le découplage entre stocks et flux est plus ou moins homogène sur le territoire, il ne s'agit pas d'un vrai enjeu en termes d'allocation de ressources au réseau. Toutefois, l'instabilité professionnelle est inégalement répartie géographiquement, comme le montre une simple consultation des séries régionales et départementales brutes sur les offres et demandes d'emploi⁶⁴. En effet, en rapportant, par département, les flux d'entrées et sorties mensuels de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, au nombre total de ces demandeurs d'emplois, ceci depuis de le début de la COG, soit début 2009, on constate des ratios variant du simple au double, de 17,2% à la Guadeloupe, à 34,1% en Corse du Sud. Globalement, les départements fortement urbanisés ou à forte activité touristique (et plus généralement saisonnière), affichent des taux d'entrée-sortie bien plus élevés.
- [313] Il se trouve que la CNAF a déjà déterminé des taux d'entrants par bloc de prestations et même par prestations, les niveaux les plus élevés étant constatés, sans surprise, pour le RSA et le logement étudiant. Dès lors, plutôt que d'instaurer un paramètre supplémentaire dans le calcul du crédit théorique des caisses (paramètre additionnel dont la pondération serait bien difficile à calibrer), la mission considère que c'est directement au niveau du mécanisme de pondération des allocataires qu'il conviendrait d'opérer la prise en compte des flux, à la faveur de la réactualisation des poids relatifs associés aux différents blocs de prestations, poids qui devraient intégrer les taux d'entrants correspondants. La nature et le nombre de blocs de prestations pourraient être adaptés si la typologie des prestations, à la lumière des nouveaux enjeux pris en compte, l'exige⁶⁵.

Graphique 3 : résultats, par prestations, de l'analyse de la CNAF sur l'approche de la charge par les flux



Source : CNAF/DSER

⁶⁴ Source : http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/xls/ser_reg_dep-DvF79.xls

⁶⁵ L'étude de l'observatoire des charges relative à la dernière réactualisation de la pondération des allocataires indique en effet que les 3 blocs de prestations sont obtenus par agrégation de 22 combinaisons de base.

Recommandation n°61 : Réactualiser la pondération des allocataires par grands groupes de prestations, tout en prenant en compte les taux d'entrants par prestation dont la CNAF dispose déjà, et prévoir un lissage des variations de ressources paramétrées associées, laissant aux caisses le temps de l'adaptation

- [314] La mission considère qu'il est difficile de savoir si la structure des allocataires d'une caisse, par blocs de prestations, ou le cas échéant par prestation, rendra à elle seule compte des disparités géographiques constatées en termes de fréquences d'entrée/sortie. L'étude « charges moyens résultats » indique par exemple des différences de turnover entre caisses concernant la sphère du logement, qui s'expliqueraient notamment par l'existence, ou pas, de structures universitaires dans leur périmètre. Mais il paraît en l'occurrence possible de réserver une pondération spécifique à l'ALE.
- [315] Compte tenu de la nécessité de conserver un dispositif lisible, la mission pense qu'il est en tout état de cause préférable de s'en tenir à une démarche de pondération par prestations intégrant la charge associée à la gestion des flux (la mesure de taux d'entrants par CAF serait non seulement vraisemblablement statistiquement peu robuste, mais surtout tributaire de facteurs conjoncturels tels que la tenue du marché de l'emploi local). Il serait toutefois intéressant, en cas de prise en compte des recommandations ci-dessus, que la branche recoupe les éventuelles tensions observées dans les caisses avec la carte géographique de l'instabilité professionnelle ou de l'instabilité en matière de logement. Ceci indiquerait s'il est utile de raffiner davantage le mécanisme de pondération des allocataires.
- [316] La question des contacts allocataires sans lendemain (demandes de RSA n'aboutissant pas...) apparaît également dans le débat interne à la branche, sous la dénomination de « charge invisible ». La mission considère néanmoins que cet enjeu revêt une forte dimension conjoncturelle (liée notamment à la mise en place du RSA et de manière plus générale aux changements législatifs) et ne mérite donc pas une prise en compte ad hoc dans le mécanisme plus pérenne de l'allocation de ressources, d'autant plus qu'une prise en compte des flux devrait indirectement intégrer la « charge invisible ». En effet, il y a tout lieu de penser que la proportion de contacts ne débouchant sur aucune ouverture de droits représente une proportion des dossiers entrants assez stable sur le territoire. Les études de la CNAF font d'ailleurs état d'« un pourcentage de demandes d'aides au logement traitées, mais ne débouchant sur aucun droit » qui « pourrait atteindre certains mois 40% », chiffre par conséquent évoqué comme un niveau général. Si, toutefois, certaines prestations se distinguaient durablement, il conviendrait là encore d'intégrer la charge invisible directement dans la pondération des blocs de prestations utilisés pour la pondération des allocataires.
- [317] Un dernier enjeu est la prise en compte des partenariats et de leurs implications, l'étude « charges moyens résultats » citant par exemple la non prise en compte du taux d'instruction du RSA comme l'une des lacunes de l'actuel système d'allocation de ressources. L'étude relève que cette part « est très variable puisque, selon les données communiquées, elle est comprise entre 10% et 100% ». Il est à ce titre extrêmement regrettable que l'indicateur de suivi « part d'instruction RSA assurée par la CAF », pourtant prévu dans la COG, ait été purement et simplement « abandonné ».

Recommandation n°62 : Suivre les taux d'instruction RSA des différentes caisses et mesurer, si besoin au moyen d'une enquête ad hoc, la charge induite de manière à pouvoir le cas échéant la compenser financièrement pour les CAF concernées

[318] Enfin, si la CNAF a développé des analyses assez poussées concernant certaines des problématiques évoquées, la mission considère qu'une analyse plus systématique de la structure de la dépense des CAF devrait être menée, de manière à détecter, soit des inefficiences de gestion, soit de vraies asymétries de situation entre CAF justifiant le cas échéant des correctifs ou prises en charge spécifiques (l'exemple du gardiennage, devenu nécessaire uniquement dans certaines régions, a ainsi été mentionné à la mission lors d'une visite de CAF). Au-delà de la question de la refonte de l'allocation des ressources, ceci permettrait à la CNAF d'approfondir le dialogue de gestion à l'occasion de l'approbation des budgets des caisses, jouant par la même un rôle de pilote doté d'une contre-expertise, et non de centre de remontées de doléances plus ou moins objectivées.

2.2. Une procédure budgétaire à simplifier et un dialogue de gestion à renforcer

2.2.1. Une hétérogénéité de la structure du budget des caisses à analyser

[319] La direction du réseau de la CNAF approuve en théorie le budget des caisses à trois niveaux : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement hors personnel, et respect des normes en matière de glissement vieillesse technicité (GVT) et rémunération moyenne des personnes en place (RMPP).

[320] En pratique toutefois, seuls deux niveaux de vérification interviennent, d'une part concernant le montant global de dépenses, d'autre part au niveau du GVT. Or, la mission a constaté une très grande hétérogénéité, selon les caisses, du quotient autres dépenses de fonctionnement / dépenses de personnel. En 2011, ce ratio fluctuait, en exécution, d'à peine plus de 14% pour la CAF du Finistère, à 38% pour celle de la Creuse. Il ne peut s'agir d'un effet taille, compte tenu de la composition des coûts fixes telle qu'identifiée aussi bien par la CNAF que par la mission⁶⁶. Le plus haut pourcentage après la Creuse est d'ailleurs celui de la CAF des Hauts de Seine.

[321] La CNAF n'a pu fournir d'explication à cet état de fait, qui peut pourtant masquer de vrais enjeux tels que des problèmes méthodologiques de ventilation entre gestion administrative et action sociale, ou des asymétries de situation entre caisses en matière de restitutions de postes ou de niveaux de salaires (selon les pyramides des âges notamment). Si la mission considère tout à fait souhaitable que la CNAF laisse jouer, au niveau local, la fongibilité entre catégories de dépenses dès lors que les rendus de poste sont respectés, elle considère toutefois qu'une analyse de la ventilation des dépenses des caisses s'impose au moment de la validation des budgets. En effet, la dispersion des ratios de dépenses de personnel / dépense totale ne reflète pas nécessairement un choix de gestion délibéré, elle peut aussi être le signe d'un découplage entre évolution des crédits théoriques (basés essentiellement sur les allocataires pondérés) et rendus de poste (basés notamment⁶⁷ sur les départs en retraite), obéissant à des logiques totalement différentes. Ceci ne manque pas de poser un problème de cohérence quand la dépense de personnel représente près de 80% des dépenses de gestion administrative d'une caisse.

Recommandation n°63 : Tout en préservant un minimum de flexibilité face aux situations individuelles des entités, répartir les rendus de poste au sein du réseau de manière à assurer la plus grande cohérence possible entre évolution du crédit théorique et dynamique des effectifs

[322] Une analyse effectuée par la CNAF montre une absence de corrélation entre l'indice de qualité de service atteint par une caisse et la part de financement que représente son fonds de roulement par rapport au crédit de référence. Ceci pourrait s'expliquer par la coexistence :

⁶⁶ Ceux-ci comportent près de 90% de dépenses de personnel.

⁶⁷ Les écarts des organismes au coût d'objectif sont également pris en compte.

- de caisses largement dotées au sens du crédit de référence, mais néanmoins fortement rationnées en personnel (qui auront alors les moyens de recourir assez largement aux CDD, plus coûteux que des emplois statutaires auxquels elles auraient pu prétendre compte tenu des pertes de savoir-faire associées au turnover) ;
- et de caisses faiblement dotées financièrement, mais néanmoins riches en personnel (avec toutefois en pareil cas une forte pression sur le niveau des autres dépenses de fonctionnement, qui peut d'ailleurs expliquer l'ampleur des gains financiers associés à une convergence du réseau vers les caisses les plus efficaces, cf. annexe productivité au sein de la branche Famille).

2.2.2. Un pilotage des dépenses de personnel devant préserver des marges de manœuvre locales en matière de rémunération

[323] Concernant le pilotage des seules dépenses de personnel via le GVT, la CNAF s'est trouvée pour l'exercice 2011 dans la situation où l'attribution de 5 points uniformes dans le cadre de l'UCANSS, postérieurement à la validation des budgets et à l'adoption des mesures locales en matière de rémunération, conduisait des caisses à dépasser substantiellement la norme de branche en matière de RMPP. Certaines CAF devront ainsi régulariser en 2012 les surcoûts enregistrés à ce titre en 2011. Ceci a conduit la CNAF à privilégier à nouveau la vérification de la RMPP à celle du GVT, dans la mesure où, lorsque les mesures générales dépassent un certain niveau, le bornage du GVT ne suffit plus à garantir le respect d'un certain plafond de RMPP.

[324] Il y a donc un vrai problème d'articulation entre une négociation des mesures générales qui est interbranche, mais des GVT contraints qui diffèrent selon les caisses, dont certaines se retrouvent avec des marges de manœuvre extrêmement limitées en matière de politique salariale, ce qui est particulièrement problématique en phase de mise sous tension et de restructuration du réseau.

[325] En effet, une CAF est dans l'obligation de distribuer 2 points d'expérience par an à ses salariés dans la limite de 50 points, et entre 7 et 15 points de compétence à au moins 20% du personnel, ce à quoi ne s'ajoutent qu'ensuite les éventuelles promotions au titre des parcours professionnels. Compte tenu de ces règles, la part du GVT contraint est par conséquent non seulement très importante, mais aussi variable selon les caisses, notamment selon leur structure par âge. Il convient donc que la CNAF, à partir de l'objectif national de rémunération des personnes en place, d'une hypothèse concernant les mesures générales (si celles-ci ne sont pas déjà connues), et du niveau moyen de GVT contraint qu'elle est en mesure de calculer, détermine un plafond en matière de GVT « discrétionnaire ». Ceci semble être la seule manière de traiter les caisses sur un pied d'égalité (ce qui est le but même du mécanisme d'allocations de ressources), en leur octroyant des marges de manœuvre comparables en matière de politique salariale locale.

Recommandation n°64 : Baser la procédure de validation des dépenses de personnel sur une référence en termes de GVT non contraint, calculée en cohérence avec les objectifs d'ensemble de la branche

2.2.3. La question des excédents de ressources

[326] S'agissant de la remontée des excédents de ressources en fin de COG, la mission estime qu'elle est contre-productive en incitant les caisses à la dépense en fin de période, comme le montre la chronique du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement qui présente un pic marqué en 2008 :

Tableau 9 : Chronique du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement sur deux COG

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement (%)	99,6	94,6	98,4	<u>102,2</u>	96,9	94,6	93,5

Source : CNAF

- [327] Si les dépenses de fonctionnement n'apparaissent pas comme un bon levier d'action, il paraît en revanche plus judicieux de procéder à un contrôle des dépenses d'investissement, dont les caisses ne peuvent optimiser le pilotage avec autant de réactivité. Il serait ainsi souhaitable d'instaurer des critères d'annulation des crédits correspondant à des investissements locaux non engagés depuis une durée supérieure à celle de la COG.

Recommandation n°65 : Instaurer des critères d'annulation des crédits d'investissements locaux non engagés depuis une durée supérieure à celle de la COG

Recommandation n°66 : Pour l'Etat, mener une réflexion sur l'adéquation de la remontée automatique des excédents de ressources en fin de COG

2.3. Un pilotage des effectifs en ligne avec la COG, mais à globaliser

- [328] L'évolution des effectifs de la branche sur la durée de la COG a été la suivante :

Tableau 10 : Evolution du nombre de salariés statutaires (CDI convention collective) par type d'entité

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
CNAF	350	365	383	385
CAF – Gestion administrative	23 577	24 262	24 243	24 021
CAF – Action sociale	7 895	7 734	7 614	7 737
CERTI et PRM	543	558	538	534
CNEDI	433	438	439	442
fédérations	11	14	17	15
TOTAL	32 809	33 371	33 234	33 134

Source : Données CNAF, calculs IGAS

Tableau 11 : Evolution des ETP annuels moyens, tous types de contrats confondus

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Effectif total	34 616	33 515	33 364	33 173	34 589	34 499	34 097
Hors convention collective	41	39	39	38	54	33	40
Convention collective	34 575	33 476	33 325	33 135	34 535	34 466	34 057
dont Gestion administrative	26 217	25 596	25 503	25 485	26 870	26 847	26 447
dont Action sociale	8 358	7 880	7 822	7 650	7 665	7 619	7 610

Source : DSS

- [329] La COG n'est pas explicite sur la question du pilotage des effectifs et des restitutions de poste, ce qui se traduit également par l'absence du sujet dans les CPG mis au point par les caisses. A priori, ceci ne semble pas de nature à favoriser une déclinaison locale cohérente des objectifs de la COG. Une mention explicite des objectifs de restitution de postes pourrait au contraire simplifier le positionnement de la CNAF vis-à-vis du réseau, et des directeurs d'entités vis-à-vis de leur personnel, et favoriser une plus grande intégration des aspects RH dans la procédure budgétaire et le pilotage des caisses.
- [330] Toutefois, ce traitement elliptique des questions d'effectifs au niveau de la COG autorise aussi une certaine souplesse de gestion, la CNAF pouvant plus facilement prendre en compte des situations particulières dans l'objectif qu'elle notifie aux caisses. Les directeurs de caisse disposant de marges de manœuvre peuvent en retour accepter de rendre plus de postes que l'objectif qui leur avait été assigné, de façon à gager les moindres restitutions envisageables dans d'autres caisses en grande difficulté.
- [331] La préservation d'une certaine souplesse dans la gestion des effectifs semble requise compte tenu, non seulement de la nécessité de prendre en compte de grandes difficultés locales, mais aussi eu égard au rôle joué par les prévisions de départs en retraite pour les différentes caisses, qui s'avèrent peu fiables. En pratique, la CNAF a interrogé, à l'été 2010, l'ensemble des caisses sur l'atteinte de leur engagement afin d'identifier les situations problématiques.
- [332] Les dispositions figurant au relevé de conclusions de la réunion du 23 mars 2009 entre l'Etat et la CNAF prévoyaient la création de 1 257 postes « pour faire face aux tensions dans les CAF liées à la surcharge exceptionnelle de travail ainsi que pour préparer la mise en place du RSA dans les meilleures conditions ». Il ne devait toutefois subsister qu'un surcroît de 80 postes à la fin de l'année 2012. Les volumes de bénéficiaires du RSA ont certes été inférieurs aux estimations, mais le rapport 2010/2011 de l'observatoire national des charges et de la performance indique que les coûts unitaires auraient été massivement sous-estimés, citant l'exemple du coût de liquidation du RSA, qui s'élèverait à 19 euros au lieu de 4. L'analyse développée fait également état des questions de « charge invisible » et de flux d'entrées-sorties déjà présentées *supra* dans le cadre des réflexions autour du mécanisme d'allocation de ressources de la branche. La mission considère qu'il serait par conséquent relativement stérile de s'attarder isolément sur la question du RSA, d'autant plus qu'en matière de gains de productivité elle a opté pour une démarche globalisante d'analyse comparative entre caisses présentant une qualité de service minimale, complétée par une caractérisation des coûts fixes (et, par là-même, des pistes d'économie associées à des reconfigurations du réseau).
- [333] L'atteinte de l'objectif d'un solde de créations de poste limité à +80 à périmètre constant impliquait 1 177 restitutions de postes d'ici la fin de la COG, dont la déclinaison a été notifiée aux organismes en octobre 2009. Les caisses devaient rendre 50% du solde de postes à restituer à l'occasion des budgets initiaux 2011, et, logiquement, le solde à l'occasion des budgets initiaux 2012.
- [334] Le tableau suivant expose la situation à fin 2011. Les restitutions de poste s'obtiennent en retranchant de l'évolution constatée des ETP les créations de postes autorisées. Celles-ci comprennent, outre les 1 257 créations mentionnées précédemment, comptabilisées en 2009 :
- le transfert, à la demande des caisses, de 116 ETP budgétaires de l'action sociale vers la gestion administrative, l'appréciation du solde de +80 emplois devant s'effectuer à périmètre constant (d'où le total de 1 373 figurant ci-dessous au titre de 2009) ;
 - le recrutement de 120 ETP budgétaires pour la mise en œuvre du RSA DOM⁶⁸, autorisé par courrier ministériel du 13 novembre 2009⁶⁹, complété par le recrutement de 22 ETP budgétaires pour la mise en œuvre du RSA à Mayotte, autorisé par courrier ministériel du 24 octobre 2011 (d'où le total de 142 figurant ci-dessous au titre de 2012).

⁶⁸ L'instauration du RSA DOM au 1^{er} janvier 2011 a nécessité le retour de 100 collaborateurs (sur 120 recrutés par les CAF pour les caisses générales de Sécurité sociale), qui étaient jusqu'alors détachés dans les

Tableau 12 : Décompte des restitutions de poste au cours de la COG

Année	Effectif ETP budgétaires GA	Autorisations de créations de poste	Rendus de postes	
			Réalisés	Prévision
2008	25 719			
2009	27 079	1 373 = 1 257 + 116	-12	
2010	26 876		- 203	- 205
2011	26 408		- 469	- 450
2012	(prévision) 26 057	142 = 120 + 22	(prévision) - 493	- 522
Total COG		1 515	- 1177	- 1177

Source : CNAF

- [335] On notera toutefois que la restitution de postes pour 2010 indiquée à la mission (203 ETP) n'est pas cohérente avec le chiffre de 235 ETP mentionné dans la lettre du 19 août 2011 du DSS au directeur de la CNAF, relative au bilan 2010 de la COG.
- [336] Les départs en retraite ayant été inférieurs aux prévisions, la CNAF indique que le taux de remplacement a été inférieur à un sur deux.

Tableau 13 : Détermination du taux de non-remplacement des départs en retraite

Année	Prévisions de départs	Départs réels	Restitutions de postes	Taux de non remplacement
2009	1014	558	12	2%
2010	766	618	203	33%
2011	805	469	469	100%
2012 (prévisions)	914	581	493	85%
Total COG	3 499	2 226	1 177	53%

Source : CNAF

- [337] Le profil très heurté du taux de non-remplacement de départs est directement lié au « moratoire d'un an et demi, du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} juillet 2010 » évoqué dans le relevé de conclusions de la réunion du 23 mars 2009 entre l'Etat et la CNAF. Le taux de non-remplacement de 100% pour 2011 peut surprendre. La mission rappelle toutefois que les mouvements de personnel ne se limitent pas aux départs en retraite et que les marges de manœuvre des gestionnaires locaux en matière de rendus de poste ne doivent donc pas être mésestimées (moyennant une GPEC de qualité, ce qui suppose une certaine visibilité). En effet, comme l'indique le tableau suivant, les départs en retraite ne représentent que moins d'un tiers du total des départs.

caisses générales de Sécurité sociale et non pris en compte dans les effectifs de la branche. Les retours ayant commencé dès septembre 2010, ces effectifs ont donc été intégrés au sein du FNGA à compter de 2011.

⁶⁹ Ce courrier indiquait que « l'intégration de ces emplois et de leur financement dans le FNGA de la branche famille sera examinée dans le cadre d'un avenant à la COG conclue entre l'Etat et la CNAF, lors de la mise en place du RSA dans les DOM ». Mais en pratique, aucun avenant n'est intervenu.

Tableau 14 : Les départs en retraite au sein de l'ensemble des mouvements de personnel

Année	Départs en retraite GA	Tous départs GA	%	Départs en retraite AS	Tous départs AS	%
2009	558	1 879	30%	242	862	28%
2010	618	023	31%	271	738	37%
2011	469	155	22%	186	693	27%
TOTAL	645	057	27%	699	2 293	30%

Source : CNAF

- [338] De plus, il conviendrait d'apprécier le taux de non-remplacement des départs en retraite sur l'ensemble des effectifs de la branche, dès lors que la gestion administrative a d'ailleurs pu bénéficier de l'apport de 116 ETP en provenance de l'action sociale. La prise en compte des départs intervenus en action sociale conduit la mission à estimer à 37% le taux de non-remplacement prévisionnel sur l'ensemble de la durée de la COG.

Tableau 15 : Mesure du taux de non-remplacement incluant l'action sociale

Année	Départs œuvres	Départs GA	Total départs	Rendus de postes	Taux de non remplacement
2009	242	558	800	12	2%
2010	271	618	889	203	23%
2011	186	469	655	469	72%
2012 (prévisions)	230 ⁷⁰	581	811	493	61%
Total COG	929	2 226	3155	1 177	37%

Source : CNAF

- [339] La mission préconise de mettre fin à la « sanctuarisation » des effectifs d'action sociale, dans la mesure où il n'est pas établi que la situation soit plus tendue sur ce périmètre. Le relevé de conclusions de la réunion du 23 mars 2009 entre l'Etat et la CNAF se cantonnait du reste à observer que « sur les personnels financés sur le FNAS, l'enveloppe permet de maintenir les effectifs », indiquant par ailleurs que « la faisabilité d'un transfert vers le FNGA sera étudiée durant cette COG ».
- [340] La fin de cette sanctuarisation s'inscrirait en cohérence avec la recommandation visant à la centralisation des dépenses de personnel sur un seul fonds. La mission estime en outre que laisser jouer la fongibilité dans les choix d'organisation des directeurs de caisse participe à la bonne gestion. En effet, ceci leur donnerait davantage de degrés de liberté, leur permettant d'adapter le pilotage des effectifs à la situation particulière de leur caisse, qu'il s'agisse de l'action sociale ou des métiers associés aux prestations légales. Cette fongibilité est d'ailleurs déjà informellement à l'œuvre, l'étude « charges moyens résultats » indiquant que, parmi les 21 organismes du panel, 19% font faire de l'accueil téléphonique par des personnels d'action sociale, 24% recourant à eux s'agissant des tâches de liquidation. De même, l'instruction du RSA peut être, selon les caisses, assurée par des techniciens conseils ou des travailleurs sociaux. Un organisme a même introduit un seuil automatique de déclenchement d'une sorte d'« ARC interne » : dès lors que le stock de pièces à liquider est supérieur à 4 jours, le service action sociale intervient et traite l'ensemble des dossiers Aides Financières Individuelles (traitées dans cette caisse par le service prestations).

⁷⁰ Chiffre pour 2012 calculé par la mission en transposant à l'action sociale le profil d'évolution attendu pour la gestion administrative (l'évolution du réalisé pluriannuel 2009-2011 étant assez semblable sur les deux gestions).

- [341] Les craintes de délaissement de l'action sociale parfois exprimées face à l'éventualité d'une gestion commune sont, selon la mission, liées à l'absence d'objectifs clairs assignés aux caisses en ce domaine. S'il convient de remédier à cette asymétrie de situation vis-à-vis du champ des prestations légales, en revanche de telles craintes ne sauraient donc justifier la sanctuarisation des personnels d'action sociale ; au demeurant, il est inexact de dire que seuls les agents participant directement à l'intervention sociale relèvent du FNAS.

Recommandation n°67 : Instaurer un suivi global des effectifs avec une fongibilité maximale des personnels, de manière à redonner des degrés de liberté aux gestionnaires locaux, ainsi responsabilisés

- [342] Dès lors, il conviendra, lors de la mesure de la productivité de la branche, de bien comptabiliser l'ensemble des personnels, quels que soient leur employeur, leur statut et leurs absences. En effet, en pratique, dans ses actuels calculs relatifs à la gestion administrative, la branche ne retient pas l'ensemble des ETP, mais les seuls ETP présents dans les caisses du réseau, et qui plus est décomptés selon la méthodologie des ETP « annuels actifs ». Or l'ETP « annuel actif » est égal au rapport entre le nombre d'heures annuelles de travail effectif d'un agent de l'organisme, et le nombre d'heures annuelles théoriques de travail d'un agent travaillant à temps plein. La différence correspond à toutes les absences non liées à des motifs professionnels (hors congés rémunérés), d'où une minoration des ETP. De plus, les constats sur le sens d'évolution de la productivité de la branche peuvent diverger, selon que l'on tient compte, ou pas, du recours aux CDD et aux heures supplémentaires (par exemple s'agissant de l'année 2009, cf. annexe productivité au sein de la branche Famille).

Recommandation n°68 : S'agissant des indicateurs de productivité de la branche faisant appel aux effectifs, considérer la moyenne de l'ensemble des ETP (de la branche, et y compris absences) en début et en fin d'année, en incluant CDD, heures supplémentaires et rachats de RTT, et non les seuls ETP annuels actifs comptabilisés en gestion administrative au sein des caisses locales au 31 décembre

2.4. Gisements d'économies

- [343] La mission, qui a procédé à une analyse détaillée de la productivité de la branche (cf. annexe productivité au sein de la branche Famille), chiffre à un niveau annuel d'un peu plus de 40 M€ les économies envisageables sur les fonctions support grâce à une convergence du réseau vers les pratiques de la moitié des caisses les plus économes, parmi celles atteignant le niveau national de qualité de service. Le montant d'économies réalisables annuellement serait toutefois atteint de manière graduelle.
- [344] D'autre part, les économies attendues à terme par la CNAF au titre de la départementalisation s'élèvent à 765 000 euros (forfait charges fixes) fois 21 caisses fusionnées, soit 16,07 M€, dont seuls 3,62 M€ sont attendus sur 2012. On obtient par différence une somme de 12,45 M€. Afin d'éviter un double compte avec les économies attendues au titre de la convergence du réseau vers les caisses les plus productives, il convient toutefois de recalculer cette somme au prorata du montant de charges fixes tel qu'identifié par la mission (cf. annexe productivité au sein de la branche Famille), soit 675 000 euros et non 765 000. On obtient alors un montant résiduel de 11 M€ d'économies au titre de la départementalisation.
- [345] En outre, dans une approche simplificatrice où l'on considère qu'il serait possible pour les CAF de communiquer par courriel avec les 46% d'allocataires dont elles connaissent l'adresse, un calcul au prorata des frais d'affranchissement évités indique des économies avoisinant 16 M€ annuels⁷¹ (chiffrage net d'économies par ailleurs réalisables sur ce poste au titre de la convergence des pratiques entre les caisses).

⁷¹ Encore faudrait-il que le législateur fasse en sorte de sécuriser suffisamment, du point de vue juridique, un tel mode de communication entre les services publics et leurs utilisateurs.

[346] Enfin, en alignant les effectifs présents au sein du réseau sur les pratiques de la moitié des caisses les plus économes en personnel (parmi celles atteignant le niveau national de qualité de service), les calculs effectués en annexe (productivité au sein de la branche Famille) aboutissent à identifier la possibilité d'une baisse d'effectifs d'un peu plus de 4000 personnes. Cette baisse d'effectifs s'entend toutefois « toutes choses égales par ailleurs », autrement dit à condition que les éventuelles modifications des prestations et procédures associées, ou la conjoncture économique (essentiellement via ses répercussions sur le marché de l'emploi), n'impactent pas significativement la charge de la branche. Si tel est le cas, les 200 techniciens travaillant pour l'ARC pourront néanmoins, davantage que durant la COG 2009-2012⁷², se consacrer aux caisses qui affronteraient des difficultés structurelles.

[347] Mais procéder à des baisses d'effectifs requiert aussi un flux suffisant de départs en retraite. A cet égard, les estimations communiquées à la mission par la CNAF, qui datent toutefois de 2007, font état d'un flux annuel de départs en retraite de l'ordre de 1200 personnes, soit un peu moins de 5000 personnes sur 4 ans. Ceci rend donc une réduction d'effectifs de 4 000 ETP faisable en théorie, mais délicate, car aboutissant à un taux de remplacement de seulement un sur cinq. Aussi semble-t-il plus prudent de ne viser la réduction d'effectif cible qu'à l'horizon de deux COG, également compte tenu des incertitudes affectant les projections de départs en retraite, incertitudes dont la branche Famille a déjà fait l'expérience au cours de la COG 2009-2012. Une réduction des effectifs de 2 000 ETP sur 4 ans, soit en moyenne 500 ETP par an, aboutirait à conserver un rythme très proche de celui observé durant les deux dernières années de la présente COG (avec par exemple 469 postes rendus en 2011).

Recommandation n°69 : A la lumière des gains d'effectifs associés à une convergence du réseau vers les meilleures pratiques, abaisser de 2 000 ETP les effectifs de la branche sur la prochaine COG (2 500 si la COG s'étale sur 5 ans)

[348] Les économies associées au titre des dépenses de personnel correspondent à un passage graduel de 25 à 100 M€ annuels, au fur et à mesure de la montée en charge des baisses d'effectif.

Tableau 16 : Récapitulatif des économies envisagées au cours de la prochaine COG

Année	2013	2014	2015	2016
Convergence des dépenses de personnel	25	50	75	100
Convergence des dépenses de fonctionnement hors rémunération	10	20	30	40
Départementalisation	2,5	5	8	11
Dématérialisation	4	8	12	16
TOTAL fonctionnement hors personnel	16,5	33	50	67

Source : IGAS

Recommandation n°70 : Grâce à la diffusion des meilleures pratiques et au dialogue de gestion associé, mais aussi à la dématérialisation et aux gains différés de la départementalisation, dégager sur la durée de la prochaine COG 165 millions d'euros d'économies au titre des dépenses de fonctionnement hors personnel (235 millions si la COG s'étale sur 5 ans)

Recommandation n°71 : S'agissant de la dématérialisation, généraliser les envois par courriel chaque fois que cela est possible et adapter les textes pour permettre les envois avec accusé de réception par cette voie

⁷² L'ARC ayant été, durant la période récente, mobilisé en soutien à de nombreux projets institutionnels tels que le RSA DOM, la mutualisation, le soutien aux caisses départementalisées, ou encore la montée en charge de NIMS.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Des mécanismes d'incitation à rendre plus cohérents

[349] L'intéressement est un l'un des principaux dispositifs permettant de responsabiliser l'ensemble du personnel sur les objectifs de la COG. Toutefois, certains indicateurs de la COG ne sont pas repris dans l'intéressement, celui-ci comportant en revanche des critères non inclus dans la COG. Ceci pose parfois des problèmes de cohérence. En outre, les critères et modalités de calcul de l'intéressement ont été modifiés depuis l'entrée en vigueur de la COG dans le cadre de la négociation de l'accord triennal d'intéressement 2011-2013, après plusieurs réunions de travail interbranche organisées par l'UCANSS.

[350] En ce qui concerne l'évolution des modalités de calcul de l'intéressement en cours de COG, la mission relève qu'elles ont notamment consisté :

- à abaisser la pondération des critères relatifs au développement durable ;
- à augmenter la pondération de ceux associés à la maîtrise des risques ;
- et, s'agissant des caisses, à augmenter la part des indicateurs de qualité de service, la pondération interne étant elle-même revue au profit de la qualité de l'accueil physique et de la prise en compte de l'antériorité du solde de dossiers, et au détriment de la qualité d'accueil téléphonique, qui n'est conservée que dans la seule part nationale d'intéressement. La « nationalisation » de la qualité d'accueil téléphonique pourrait a priori se justifier par l'instauration d'un ARC téléphonique qui implique un découplage entre la performance d'une caisse et la qualité d'accueil de ses allocataires, mais le même raisonnement devrait alors s'appliquer au critère de l'antériorité du solde de dossiers à traiter, compte tenu de l'existence du mécanisme de l'ARC liquidation.

[351] Les dispositions générales de l'accord d'intéressement stipulent pourtant, à leur article 6, qu'« en attendant de la signature de [la] nouvelle convention d'objectifs et de gestion, les indicateurs en vigueur seront maintenus ».

Recommandation n°72 : Caler l'agenda des accords d'intéressement sur les COG de chaque branche et non sur un échéancier triennal unifié au niveau de l'UCANSS

[352] Parmi les indicateurs de la COG absents du calcul de l'intéressement, on notera par exemple le pourcentage d'acquisition de ressources par voie dématérialisée, ou encore, dans le domaine du SI, le délai de qualification des signalements, celle-ci devant aboutir dans la journée dans au moins 90% des cas d'événements bloquants. Inversement, le taux de régularisation des prestations de service enfance et temps libre, pris en compte tant dans la part locale des caisses, que dans la part nationale, ne figurait pas dans la COG.

[353] Le manque d'adossement entre intéressement et objectifs assignés à la branche est encore accru par les modalités précises de calcul des différents paramètres de l'intéressement. Certains sous-objectifs étant particulièrement peu ambitieux et sélectifs, les critères correspondants n'ont en pratique aucun rôle discriminant, ce qui aboutit à un découplage entre la pondération apparente des différents critères d'intéressement, et le rôle qu'ils jouent concrètement.

[354] La mission a en effet calculé la dispersion des 15 différentes « notes » attribuées aux caisses en 2010 dans le cadre de leur part locale d'intéressement au titre des résultats 2009. Ces notes s'étageant toutes de 0 à 5, leurs dispersions respectives ont été mesurées directement par leurs variances.

Tableau 17 : Pondération apparente et pouvoir discriminant des critères d'intéressement

Critère	Poids	Variance
Taux de demandes de minima sociaux traitées dans un délai inférieur ou égal à 10 jours	7,5%	5,34
Taux de pièces traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours	7,5%	5,38
Indice qualité de l'accueil physique	7,5%	3,00
Indice qualité de la communication téléphonique	7,5%	5,30
Taux de contrôle des faits générateurs	6%	0
Taux de contrôle des faits générateurs ciblés fraude	6%	0
Atteinte des objectifs du référentiel TACITE	6%	0,20
Taux de couverture du référentiel de maîtrise des risques	6%	0,06
Validation des comptes locaux	6%	0,52
Respect du crédit de référence	7,5%	0,20
Ecart au coût d'objectif	7,5%	0,98
Qualité de la prévision budgétaire en action sociale	7,5%	0
Taux de régularisation des prestations de service enfance et temps libre	7,5%	1,88
Taux de réduction des consommations d'énergie	5%	0
Respect du taux légal d'emploi de handicapés	5%	0

Source : Données CNAF, calculs IGAS

- [355] On constate que sur les 15 critères, 5 sont atteints par l'ensemble des caisses, dont deux relatifs à la maîtrise des risques et deux relatifs au développement durable. Si la mission reconnaît qu'il serait tout à fait envisageable que l'ensemble des entités du réseau satisfassent à un critère, en l'espèce elle constate que l'absence, ou quasi-absence, de dispersion est souvent liée au manque d'ambition des objectifs.
- [356] Ainsi, la COG prévoyait par exemple, s'agissant de la qualité des prévisions budgétaires d'action sociale, un écart maximum de 3% (pour 2009-2010) entre les comptes définitifs de l'année et la prévision d'octobre, or le seuil retenu pour le calcul de l'intéressement au titre de 2009 a été fixé, non pas à 3%, mais à 10%. De même, l'objectif en matière de taux d'emploi de handicapés a été considéré comme satisfait par les caisses qui ne l'atteignaient pourtant pas, dès lors que la contribution financière compensatoire associée avait décrié d'au moins 5%. Enfin, concernant la maîtrise des risques, la COG prévoyait, au titre du taux de couverture du référentiel national, ainsi que du taux de couverture du référentiel de contrôle interne informatique (TACITE), un objectif de 100% pour 2009. Or, dans les deux cas, celui-ci n'a été fixé qu'à 99% pour le calcul de l'intéressement, mais avec une note déjà supérieure à 3/5 au-dessus de 96%. Ceci a abouti à ce que seules deux CAF ne se voient pas attribuer la note maximale (mais 3/5) au titre du référentiel national de maîtrise des risques, tandis que dans le cas de TACITE une seule CAF a été sanctionnée (par 0).
- [357] Globalement, on constate que les objectifs assignés en matière de maîtrise des risques se sont avérés très peu discriminants, la mission s'interrogeant sur un éventuel lien entre cet état de fait et l'augmentation ultérieure, en cours de COG, de la pondération de ces indicateurs. Au final, les 4 indicateurs relevant de la qualité de service, censés peser à hauteur de 30% dans l'intéressement au titre de 2009, ont expliqué en pratique 83% de la variance entre caisses, tandis que les 5 indicateurs relatifs à la maîtrise des risques, censés eux-aussi contribuer pour 30%, n'expliquent que 3% de la variance entre caisses.

Recommandation n°73 : Fixer les modalités de calcul des différents paramètres de l'intéressement de manière à assurer un minimum d'adéquation entre leur pouvoir discriminant et leur pondération apparente

[358] Les pondérations choisies conduisent par ailleurs à ce que la productivité ne compte actuellement⁷³ que pour un douzième dans le calcul de la part locale d'intéressement des CAF (un quart du tiers au titre de la « performance économique et sociale »), au travers du critère de l'écart au coût d'objectif. Or, les objectifs en la matière ont été nettement revus à la baisse au cours de la COG. Il était en effet initialement prévu que l'écart entre le crédit notifié et le crédit théorique soit d'au plus 2% en 2009, et réduit à zéro en 2010. Mais, « suite à la campagne de repondération des allocataires en 2008, sa prise en compte pour les crédits 2009 et à la mise en œuvre du RSA, et afin de prendre en compte le cycle des COG », la CNAF s'est limitée à viser un écart de moins de 4% en 2009, 3% en 2010, 2% en 2011 et 1% en 2012. Le nombre de caisses n'atteignant pas l'objectif s'est ainsi élevé à 5 en 2009, 9 en 2010 et 5 en 2011. Le critère de l'écart au coût d'objectif s'est donc avéré peu discriminant (cf. variance de 0,98 figurant dans le tableau précédent). Le critère de l'écart au coût d'objectif est, de plus, absent de la liste d'objectifs concourant à l'évaluation des directeurs.

Recommandation n°74 : Accorder un poids plus important aux enjeux de productivité, tant au sein de la part locale d'intéressement des caisses que de l'évaluation des directeurs

[359] De manière générale, de nombreuses remarques relatives à l'intéressement s'appliquent aussi au mécanisme d'évaluation des dirigeants⁷⁴. Celui-ci, s'il a vocation à inclure des aspects dépassant la simple évaluation d'une structure (cf. *infra*), n'en doit pas moins responsabiliser les responsables locaux sur les grands objectifs de la COG, dont ils sont souvent les premiers maîtres d'œuvre. Or, les objectifs attribués aux directeurs de caisses en 2011 et 2012 n'incluent, comme on l'a signalé, ni l'écart au coût d'objectif de leur entité, qui concourt pourtant à la détermination de l'intéressement des équipes, ni, par exemple, le taux d'emploi de handicapés⁷⁵, qu'il est pourtant plus logique d'opposer au directeur qu'à des équipes n'ayant aucun pouvoir de décision en la matière. Les directeurs étaient en revanche évalués en 2012 sur le fait d'« avoir désigné un chef de projet développement durable », ce qui semble une approche plus formaliste qu'opérationnelle des objectifs relevant de ce domaine (auquel aucun objectif n'était associé en 2011).

[360] De même, alors que les indicateurs relatifs à la qualité d'accueil pèsent sensiblement autant dans l'évaluation des dirigeants (40%) que dans la part locale d'intéressement des caisses (33%), leurs compositions internes évoluent de manière non seulement différente, mais opposée : le critère de l'antériorité du solde est par exemple absent des objectifs retenus pour les dirigeants malgré son introduction, en cours de COG, dans le calcul de l'intéressement, la qualité de l'accueil physique ayant elle aussi disparu des objectifs assignés aux dirigeants en 2012, alors que sa part au sein de l'intéressement a par ailleurs été revue à la hausse en cours de COG. Si des différences entre modalités de calcul de l'intéressement et évaluation des dirigeants sont envisageables, et même souhaitables, les divergences mentionnées précédemment ne semblent en revanche pas justifiées⁷⁶. Enfin, certaines dispositions statutaires continuent à être incohérentes avec des dispositions de la COG. Par exemple, comme l'a relevé le rapport établi par Mme Annick Morel, les gestions directes sont rémunérées par des « points de cumul » spécifiques, ce qui n'incite guère à leur cession.

[361] L'hétérogénéité actuelle prévalant entre indicateurs respectivement associés à la COG, à l'intéressement et à l'évaluation des dirigeants conduit ainsi la CNAF à prendre pour référence, dans le choix des indicateurs du référentiel de pilotage, respectivement « les indicateurs COG, (...) les indicateurs associés à l'évaluation des directeurs, les indicateurs de l'accord d'intéressement ».

⁷³ Après révision des critères d'intéressement.

⁷⁴ A l'exception de la dématérialisation, prise en compte dans les objectifs des dirigeants pour 2011 et 2012 (années analysées par la mission).

⁷⁵ D'aucuns pourraient s'interroger sur le fait qu'il s'agisse d'une véritable priorité pour un directeur de caisse. Il s'agit en tout état de cause d'un « objectif stratégique » de la COG (cf. son annexe 6), qui doit à ce titre être assorti d'incitations. Or celles-ci ne peuvent intervenir qu'au niveau de l'échelon responsable de la politique de recrutement, à savoir les directeurs.

⁷⁶ L'accueil physique est d'ailleurs mentionné dans une liste de facteurs ayant vocation à être pris en compte, mais de manière qualitative, par les directeurs-évaluateurs.

Recommandation n°75 : Sans procéder à un adossement systématique, assurer une plus grande cohérence entre indicateurs et objectifs de la COG, du calcul de l'intéressement et de l'évaluation des dirigeants

[362] Au-delà des questions de cohérence d'objectifs évoquées précédemment, la mission déplore que l'évaluation des dirigeants tende à se confondre avec l'évaluation des structures sous leur responsabilité. Ainsi, les documents de suivi du plan d'action institutionnel de la CNAF indiquent que « les CPOG⁷⁷ font l'objet d'un suivi par les directeurs-évaluateurs dans le cadre de leurs missions en caisses et constituent le point d'ancrage de l'évaluation des directeurs de CAF », ce qui peut en pratique entraîner une autolimitation dans l'ambition des contrats pluriannuels de gestion. Le courrier envoyé par la CNAF aux directeurs à propos de leurs évaluations et parts variables 2012 précise quant à lui: « les objectifs fondamentaux de gestion permettent de tenir compte des performances de l'organisme et, le cas échéant, de la trajectoire et/ou du contexte de gestion », le terme de « trajectoire » faisant référence à celle « de l'organisme par rapport aux années précédentes » et non à celle, professionnelle, du dirigeant, ce qui peut s'avérer problématique en cas de changement de direction. Enfin, les implications des actuelles reconfigurations au sein du réseau sont une raison supplémentaire de dissocier évaluation des caisses et évaluation de leurs dirigeants. En particulier, le déploiement des mutualisations, du fait desquelles, comme l'indique la CNAF « un directeur de CAF ne sera plus seulement responsable d'une entité locale, il pourra potentiellement être en charge d'une plateforme de service mutualisée ou d'une mission de pilotage d'un projet national ».

Recommandation n°76 : Renforcer, dans l'évaluation des dirigeants, la prise en compte du parcours et du développement professionnel, en sus des indicateurs relatifs à l'entité dirigée

[363] La mission relève que la CNAF est toutefois consciente des limites des actuelles modalités de gestion des dirigeants. Une mission de pilotage et d'animation de la gestion des dirigeants, en pratique confiée à un directeur-évaluateur, a ainsi été créée début 2010. Le comité d'audit souhaite par ailleurs (selon le relevé de conclusions du 25 janvier 2012) l'« élaboration d'une doctrine générale à la prise de fonction d'un directeur », qui serait la bienvenue dans la mesure où la procédure d'évaluation est centrée sur l'organisme, délaissant le parcours, les caractéristiques de la personne évaluée, et par là-même, tant ses atouts et ses potentialités, que ses marges d'amélioration. Le relevé de conclusions correspondant indique toutefois que les ressources du département d'audit ne permettent pas l'instauration d'un audit de prise de fonctions systématique.

3.2. Des avancées à parfaire en matière de GPEC

3.2.1. Une connaissance de l'existant à structurer

[364] A titre liminaire, la mission précise qu'elle a été confrontée à un certain éclatement de la fonction RH à la CNAF, avec un suivi des effectifs et de leur composition effectué à la DSER⁷⁸, mais aussi à la DRHGEP s'agissant de la seule CNAF, et à la direction du système d'information (DSI) concernant les personnels informatiques. Le fait que le suivi des effectifs s'effectue à la DSER n'est en outre pas un élément facilitant le dialogue de gestion, dans la mesure où les discussions autour des postes budgétaires et de leurs créations ou restitutions sont conduites par la direction du réseau.

Recommandation n°77 : Instaurer une véritable DRH de la branche, notamment responsable d'un suivi unifié des effectifs et des indicateurs RH des caisses et autres entités de la branche

⁷⁷ La CNAF évoque toutefois le « plan de développement local », et non le contrat pluriannuel, comme base du point systématique réalisé pour la première fois en avril-mai 2011, lors des entretiens annuels d'évaluation des directeurs pour l'année 2010. Ceci renvoie au débat quant à la nécessité de distinguer ces deux documents.

⁷⁸ Direction des statistiques, des études et de la recherche (de la CNAF).

- [365] La COG prévoyait, à son article 26.1, de « contribuer (...) à la définition d'une politique de rémunération institutionnelle visant à développer un système lisible, équitable, objectif et motivant », et préconisait « d'harmoniser les pratiques de rémunération des organismes de la branche ». L'article 26.2 de la COG évoque par ailleurs des « repères opérationnels en matière de prospective relative à l'évolution des métiers ».
- [366] Or, la mission considère qu'il n'est possible d'aborder les sujets de l'équité de rémunération et de l'évolution des métiers qu'à condition que le réseau classe ses salariés de manière homogène selon une nomenclature définie nationalement.
- [367] En la matière, la CNAF a certes procédé, durant la COG, à la mise au point d'une « ventilation fonctionnelle des effectifs » normalisée, livrée au 31 décembre 2010. Mais les caisses visitées, aussi bien que les interlocuteurs à la CNAF, ont indiqué à la mission qu'en pratique cette ventilation n'est pas déclinée de manière homogène au sein du réseau. De plus, l'intégration de la ventilation fonctionnelle des effectifs à l'applicatif de gestion administrative GRH a dû être reportée et réinscrite au plan de charges 2012 « sous réserve d'une expression de besoins suffisante ». Aussi, la seule façon d'analyser l'évolution des groupes de métiers au sein du réseau reste-t-elle un décompte selon les familles professionnelles d'emplois telles que définies par l'UCANSS.

Recommandation n°78 : Harmoniser les modalités d'utilisation de la ventilation fonctionnelle des effectifs au sein des caisses

- [368] L'évolution de la composition des effectifs en CDI depuis le début de la COG (cf. tableau suivant) s'est traduite par un net recentrage autour des fonctions de production (+800 agents, la plus forte augmentation en valeur absolue, pour une hausse de seulement +325 tous métiers confondus). Cette priorisation semble, au moins à court terme, bienvenue au vu du constat de l'étude « charges moyens résultats » selon lequel les caisses qui réussissent le mieux sont celles qui ont recentré leurs effectifs au maximum sur la production.
- [369] En ce qui concerne les métiers « hors production », la tendance est donc globalement à la baisse, mais les évolutions sont très contrastées. Les hausses sont marquées pour les familles professionnelles de l'optimisation des processus (+11,5%), du contrôle (+11,3%), ou les fonctions RH (+7,5%), en cohérence avec certains des objectifs de la COG en matière de lutte contre la fraude et de maîtrise des risques. En effet la famille « contrôle et maîtrise des risques externes » se constitue des contrôleurs des situations individuelles et des opérateurs sociaux, les effectifs ayant augmenté dans les deux cas, tandis qu'au sein de la famille « optimisation des processus » prédominent les gestionnaires de la maîtrise des risques.
- [370] A l'inverse, les baisses d'effectifs sont fortes pour l'assistance logistique (-17,5%) et les fonctions d'information et de communication (-10,6%), cette dernière catégorie correspondant en pratique aux personnels « administratifs » support (secrétaires, techniciens et chargés de traitement ou de diffusion de l'information, documentalistes et archivistes). La famille de l'« assistance logistique » étant composée pour plus de moitié par des agents hôteliers surtout rattachés à l'action sociale, la diminution des catégories précédentes illustre donc non seulement un processus d'optimisation des fonctions support tant techniques qu'administratives, mais aussi l'impact du désengagement progressif des gestions directes. La baisse des effectifs dédiés à l'intervention et au développement social est également assez nette (-5,1%). Concernant enfin la baisse de la famille « gestion comptable et financière », une décrue marquée et continue des emplois, prépondérants, de comptables (-65) masque une hausse, certes modérée, mais elle aussi continue, des emplois de contrôleurs de gestion (+18), cohérente avec l'importance des améliorations à apporter au contrôle et au dialogue de gestion dans la branche.

Tableau 18 : Evolution des personnels statutaires par familles professionnelles au cours de la COG

Famille professionnelle UCANSS	Var. %	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
Gestion situation clients	+6,8	11 849	12 280	12 503	12 649
Management et pilotage	-1,0	4 692	4 739	4 701	4 643
Intervention et développement social	-5,1	4 672	4 579	4 486	4 432
Information et communication	-10,6	3 705	3 709	3 510	3 313
Optimisation des processus	+11,5	1 342	1 421	1 429	1 497
Gestion des systèmes d'information	+2,0	1 389	402	1 410	1 417
Analyse et conseil juridique	+2,2	1 186	212	1 231	1 212
Gestion comptable et financière	-4,4	1 058	046	1 034	1 011
Contrôle/maîtrise des risques externes	+11,3	682	721	732	759
Gestion des moyens matériels	+1,5	714	731	717	725
Gestion et développement des RH	+7,5	653	665	666	702
Assistance logistique	-17,5	613	594	554	506
Autres	+5,5	254	272	261	268
TOTAL BRANCHE (CDI convention collective)	+1,0	32 809	33 371	33 234	33 134

Source : CNAF

- [371] La CNAF a, durant la COG, élaboré un dictionnaire des compétences transversales aux emplois de la branche (diffusé au réseau en mars 2011), ainsi que des exemples de référentiels de compétences de ces principaux emplois. Mais, comme les référentiels d'emplois⁷⁹ ne couvrent pas l'ensemble des métiers, ils ne sauraient constituer une normalisation de facto substituable à la ventilation fonctionnelle des effectifs. Le défaut de couverture est prononcé en ce qui concerne les métiers de l'action sociale. Une note remise à la mission, relative au transfert des effectifs d'action sociale vers le FNGA, indique d'ailleurs que le comité programme remarque qu'« il conviendrait de redéfinir certains métiers, notamment celui de travailleur social. A terme, cela permettrait d'uniformiser les remontées des données relatives aux effectifs à travers une grille commune de dénomination des métiers ».
- [372] Ces nouveaux outils apparaissent néanmoins utiles, notamment dans le cadre de démarches telles que la départementalisation ou les mutualisations. Le but recherché est en effet de faciliter la comparaison des compétences détenues par les salariés avec les compétences requises par leur emploi, et, ce faisant, l'identification d'aires de mobilité possibles entre emplois. Une première grille permet de comparer plusieurs référentiels afin de repérer les ressemblances et différences entre emplois en termes de niveaux de compétence exigés. Une seconde grille permet d'analyser les compétences détenues par un salarié au regard du niveau de compétence requis dans un référentiel donné.

⁷⁹ Conformément au protocole d'accord du 30 novembre 2004, chaque référentiel doit comporter un volet « descriptif global de l'emploi », procédant notamment à une déclinaison des compétences en « savoirs, savoir-faire et savoir-faire relationnels », et un volet « accroissement de compétences », en lien avec les orientations stratégiques.

[373] Ces outils demeurent néanmoins sous-utilisés compte tenu d'un défaut d'intégration dans le SI de la branche. Le dictionnaire des compétences vient tout juste d'être intégré à l'applicatif GRH, mais ceci ne sera pas suffisant en l'absence de gestions, automatisées et interfacées, des évaluations des agents et de leur formation permanente. Le module d'évaluation de l'applicatif GRH est en effet très peu utilisé par les caisses (moins de 10% selon la CNAF) alors que ces dernières gèrent généralement les plans de formation de manière semi-manuelle, la branche ne disposant pas à ce jour d'un projet arrêté en matière d'applicatif⁸⁰. Or, l'étude « charges moyens résultats » souligne que, dans le cas des techniciens-conseils, « l'analyse des rejets permet de détecter un besoin d'information et/ou de formation (...), d'entretenir en continu les compétences afin de limiter la non-qualité, génératrice de charges ». Elle remarque, de même, que si « la formalisation des procédures semble être un facteur favorable à la performance », « encore faut-il qu'elles soient régulièrement actualisées et qu'elles constituent effectivement des points de repères pour les agents, ce qui implique de veiller à la communication et aux remises à niveau ». Mettre en place des liens entre politique d'évaluation et de formation permettrait l'instauration d'un cercle vertueux de professionnalisation de la branche, pour peu que les formations fassent elles-mêmes l'objet d'un suivi « à froid » professionnalisé, par exemple à la faveur des expérimentations de mutualisation de la formation. Ces liens entre évaluation et formation gagneraient à être automatisés dans la mesure où les ressources informatiques le permettent.

Recommandation n°79 : Lier systématiquement évaluation des personnels et gestion des plans de formation, structurés selon les axes définis dans le dictionnaire des compétences de la branche

[374] La CNAF a travaillé à l'élaboration d'un outil de gestion des connaissances à destination des acteurs de la fonction RH, @doc RH⁸¹. Toutefois, l'applicatif GRH, dont la fonction est essentiellement d'assurer la gestion de la paie, présente de nombreuses carences. Il ne saurait constituer un outil de GPEC, en n'embarquant pas un certain nombre de données telles que le niveau de maîtrise de la fonction et les éventuels souhaits de mobilité de l'agent. La CNAF est par ailleurs tributaire des remontées de données des CAF s'agissant du suivi des effectifs et de leur ventilation, ou dans le cadre du pilotage d'opérations telles que la départementalisation ou les mutualisations.

Recommandation n°80 : Prévoir un accès direct de la CNAF à la base GRH de manière à alléger les remontées d'information et à améliorer les données nationales et leur traitement

Recommandation n°81 : Enrichir l'applicatif GRH des champs s'étant avérés nécessaires à l'occasion de la préparation de la départementalisation ou des mutualisations

[375] GRH a certes été déployé au bénéfice d'autres branches, la branche recouvrement l'utilisant intégralement depuis 2009⁸², tandis qu'une extension à la branche maladie (hors UGECAM), en cours de réalisation, doit être finalisée d'ici fin 2013⁸³. Mais les insuffisances de GRH mentionnées *supra* conduisent en contrepartie la branche Famille à envisager de recourir à un outil de la branche maladie (*Alinéa*) pour les aspects GPEC, et notamment le suivi des campagnes d'évaluation. Toutefois, le déploiement correspondant nécessite une évolution d'*Alinéa* qui permette d'intégrer le dictionnaire des compétences de la branche Famille, aussi une demande de cession de l'application a-t-elle été formulée auprès de la CNAMTS.

⁸⁰ *Aliform*, outil de la branche maladie, fait partie des pistes envisagées.

⁸¹ Déjà conçu mais pas encore intégré avec une diffusion prévue en fin d'année 2012.

⁸² Une convention de partenariat pour l'attribution de ressources pérennes au CNEDI de Metz a été signée avec la branche recouvrement.

⁸³ La maîtrise d'ouvrage de l'application est donc désormais partagée avec la CNAMTS et l'ACOSS, d'où l'installation d'un comité interbranches le 23 novembre 2010. A cette structure se conjugue toutefois une instance de gouvernance interne à la branche famille, associant une vingtaine de représentants du réseau (responsables RH de caisses).

3.2.2. Des leviers de préservation et d'optimisation des RH de la branche

- [376] L'un des premiers degrés de liberté des gestionnaires locaux demeure la politique de recrutement, dont la mission a pu constater la grande diversité au sein du réseau, selon les choix d'organisation des caisses et les caractéristiques des marchés locaux de l'emploi. Ainsi, certaines caisses confient massivement l'organisation des épreuves de recrutement à des organismes extérieurs quand d'autres assurent en direct la totalité du processus. De même, en matière de publicité des emplois, certaines informent largement Pôle emploi quand d'autres évitent de passer par cet organisme afin de ne pas se retrouver « submergées » par les candidatures. Il peut également s'avérer pertinent, ou pas, d'alimenter un vivier de candidatures (les caisses franciliennes faisant généralement l'expérience d'une rapide caducité de telles bases, compte tenu de l'importante mobilité des salariés de la région capitale). La mission ne considère pas cette diversité des pratiques de recrutement et d'organisation comme un problème, dans la mesure où l'autonomie et la souplesse des caisses sont des atouts essentiels pour le réseau afin de faire face à ses charges.
- [377] Les avantages non salariaux, liés au statut, sont généralement présentés comme un moyen de préserver l'attractivité de la branche, notamment dans les zones tendues, ce qui se traduit toutefois par une nette féminisation de la main d'œuvre, qui pose certains problèmes spécifiques de GRH⁸⁴. L'ensemble des caisses visitées par la mission ont indiqué que les tentatives de diversification du recrutement en direction des hommes ont abouti à des échecs.
- [378] Les caisses devaient toutefois également prendre en compte, durant la COG 2009-2012, le volet dit social du développement durable. En effet, selon l'article 27 de la convention, « la branche agit en tant qu'employeur socialement responsable en contribuant aux politiques publiques d'insertion professionnelle et en s'engageant dans une stratégie de développement durable des ressources humaines en recrutant, dans des proportions adaptées, des personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle (jeunes sans emploi, chômeurs de plus de 45 ans, demandeurs d'emploi handicapés...) ».
- [379] A l'heure où l'expression d' « injonction paradoxale » revient au sein de la branche Famille tel un tic langagier, la mission souligne qu'il conviendrait de fixer à la branche des objectifs lisibles et en nombre limité s'agissant de ses recrutements, afin qu'elle conserve des marges de manœuvre face aux impératifs de qualité de service et de productivité, ceux-ci se traduisant par la résorption progressive des gisements d'emplois à faible valeur ajoutée. Or la COG 2009-2012 cultivait une certaine ambiguïté, notamment en évoquant des recrutements en « proportions adaptées », dont l'ensemble des interlocuteurs n'ont pu qu'indiquer qu'elles n'ont jamais été définies par la suite.
- [380] En matière de responsabilité sociétale, la branche a en revanche utilisé le levier de la politique d'« achats responsables », l'un des objectifs affichés de la mutualisation des achats étant, selon la lettre-circulaire correspondante, « l'insertion des publics éloignés de l'emploi et des personnes en situation de handicap ». Certaines CAF ont mobilisé des entreprises du secteur adapté (par exemple des ESAT), pour leur confier, notamment, les activités d'ouverture et de tri du courrier. Cela permet alors aux techniciens courrier des caisses de se concentrer sur les tâches qui nécessitent le plus d'expertise (vidéocodage...), tout en assurant la participation du réseau à l'insertion de publics handicapés dans le monde du travail. Concernant les travailleurs handicapés, la COG comportait toutefois un objectif précis de 6%, qu'il conviendrait de maintenir. Plusieurs caisses indiquent néanmoins une difficulté à trouver des travailleurs handicapés disposant des formations adéquates, et un certain nombre de caisses respectant l'objectif le doivent à un stock de salariés anciennement recrutés, et non aux nouveaux flux.

Recommandation n°82 : S'agissant de la politique de recrutement, n'assigner à la branche qu'un nombre limité d'objectifs lisibles, éventuellement complétés par des objectifs en matière d'achats responsables

⁸⁴ Jeunes femmes se retrouvant en congé de maternité juste après leur formation initiale, et donc à former à nouveau à leur retour, la branche réfléchissant à un raccourcissement de la formation initiale grâce à une approche modulaire de *Vademecaf*.

[381] En ce qui concerne les possibilités de redéploiement des salariés déjà présents, il convient par ailleurs de souligner le caractère substantiel des protections apportées par le protocole d'accord du 26 janvier 2010 relatif à l'évolution des réseaux, selon lequel aucune mobilité n'est imposée aux salariés, qu'elle soit non seulement géographique, mais aussi fonctionnelle, ce qui n'est pas de nature à favoriser une réallocation réactive des personnels et diffère le dégageant d'une part des gains de productivité. Le renforcement de certaines normalisations évoquées précédemment, et le développement d'applicatifs adaptés pourraient certes contribuer à fluidifier les mobilités intra-branches. Néanmoins, la mission considère que tout devrait être fait pour favoriser la mobilité, non seulement intra-branches, mais aussi interbranches, à l'heure où les réseaux se reconfigurent alors que de nombreux salariés souhaitent éviter toute mobilité géographique. Or les mobilités interbranches sont peu nombreuses, et ne montrent aucune tendance à la hausse, si l'on en juge par l'évolution des mutations de salariés de la branche vers d'autres OSS (cf. tableau suivant). Il faut, en outre, bien avoir conscience que ces mobilités sont très essentiellement le fait des cadres de la branche, et non des personnels les plus spécialisés, potentiellement difficiles à reconvertir.

Tableau 19 : Evolution du nombre de mutations vers d'autres organismes de Sécurité sociale

Année	2008	2009	2010	2011
Nombre de mutations vers autres OSS	104	86	125	62

Source : CNAF

[382] Les obstacles à la mobilité, tant entre branches qu'entre organismes de la branche, relèvent partiellement des dispositions statutaires applicables: en effet, au manque d'appétence éventuel de la caisse de destination (devant potentiellement former des salariés plus chers que de jeunes recrues), s'ajoute une pénalisation de la caisse d'origine, qui finance la prime de mobilité. Il semblerait donc judicieux de neutraliser ces coûts par une nationalisation de leur financement, moyennant la définition de garde-fous limitant les effets d'aubaine pour les caisses. La discussion des mécanismes correspondants serait alors à effectuer au niveau interbranche, en lien avec l'UCANSS.

Recommandation n°83 : Favoriser les mobilités, tant entre organismes de la branche qu'entre branches, en instaurant un financement de celles-ci sur ressources nationales et non sur ressources locales

[383] Si les départs vers d'autres branches ne sont donc pas légion, on observe en revanche l'augmentation d'autres types de départs, potentiellement inquiétante quant à l'évolution du climat social.

Tableau 20 : Les départs « non conventionnels » au sein de la branche

Année	2008	2009	2010	2011
Ruptures conventionnelles	6	33	94	105
Congés sans solde	986	740	732	932
Licenciements	63	72	63	84
Non titularisations	8	16	3	44
TOTAL	1063	861	892	1165

Source : CNAF

- [384] Plusieurs caisses visitées ont notamment fait part de l'augmentation des cas de rupture conventionnelle. Si cette formule constitue certes un levier supplémentaire pour les directeurs de caisse, ceux-ci font part d'une inquiétude quant aux effets pervers associés : effets d'entraînement au sein du personnel, mais aussi risques de requalifications en plan social, conduisant à refuser des demandes de rupture (jugées d'emblée trop coûteuses pour les salariés à plus d'un an de la retraite), ces refus posant à leur tour des questions d'équité de traitement.
- [385] La CNAF s'est néanmoins intéressée au « pilotage du climat social », pour reprendre les termes utilisés à l'article 26.2 de la COG. D'une part, les directions de CAF sont destinataires de synthèses trimestrielles sur les mouvements sociaux locaux et nationaux ayant eu lieu au sein de la branche, d'autre part la CNAF a notamment diffusé, en décembre 2011, un guide méthodologique sur les principaux facteurs de risques psychosociaux pouvant exister au sein des organismes du réseau. Ce guide constitue un outil d'aide au pré-diagnostic dans la mesure où il s'accompagne d'une sélection d'indicateurs d'alerte.

Recommandation n°84 : Compléter le référentiel de pilotage des caisses en matière de RH, selon les axes et indicateurs préconisés par le guide méthodologique de décembre 2011 relatif aux risques psychosociaux

- [386] Enfin, s'il convient de préserver les RH de la branche, il convient aussi d'en optimiser l'utilisation, notamment par une gestion des temps adaptée. Dans une note à son conseil d'administration du 7 février 2012, la CNAF a en effet souligné l'enjeu de la nouvelle saisonnalité des flux, modifiant l'écoulement de la charge : « alors que les caisses profitaient d'une baisse des flux lors des vacances estivales pour boucler la campagne ressources, celle-ci se situe dorénavant en fin d'année et semble moins bien s'articuler avec l'autre temps fort en terme de flux qu'est la rentrée scolaire et les flux de demandes d'aides au logement pour les étudiants ». Aussi convient-il que la CNAF évite toute spécialisation excessive de ses agents, en maintenant au contraire un degré de polyvalence permettant de faire face aux pointes saisonnières (l'ARC ne pouvant prendre en charge qu'un nombre limité de caisses, dont certaines au titre de projets institutionnels).

4. LA GESTION IMMOBILIERE

4.1. Comparaison interbranches et indicateurs disponibles

- [387] Le premier indicateur venant à l'esprit est celui des mètres carrés par agent, le rapport annuel 2011 sur la performance du service public de la Sécurité sociale indiquant une moyenne de 30,7 m² pour la branche en 2010. Ce niveau, qui peut sembler élevé eu égard aux normes actuelles, est en fait proche des chiffres obtenus pour la plupart des autres OSS⁸⁵, et s'explique par la prise en compte des surfaces d'espaces tels que parties communes, salles de réunion, restaurants d'entreprises, d'où la nécessité de raisonner en surfaces utiles nettes.
- [388] Un autre indicateur synthétique est celui du coût de l'immobilier par agent. Selon les chiffres obtenus dans le cadre de l'analyse comparative menée par la DSS, les coûts de la branche sont un peu plus élevés que dans la plupart des autres grandes institutions de Sécurité sociale (différentiel de 24% vis-à-vis de la CNAMTS, de 7% par rapport à la MSA, de 4% par rapport à la CNAV), toutefois la branche compte une forte proportion de surfaces hors bureaux (cf. *infra*). Il n'est par conséquent pas très judicieux de rapprocher, dans le cas de la branche Famille et à des fins d'analyse comparative, des données de surface ou de coûts immobiliers, avec des nombres d'agents.

⁸⁵ 32,7 pour la branche recouvrement, 31,3 pour le régime social des indépendants (RSI), 30,4 pour la CNAMTS, 30,1 pour la MSA, mais seulement 18,4 pour la CNAV.

- [389] La mission considère donc qu'il convient de privilégier l'indicateur des coûts par mètres carrés, du moins une fois que ceux-ci auront été fiabilisés par les campagnes de mesure récentes ou restant à réaliser. Le rapport annuel 2011 sur la performance du service public de la Sécurité sociale indique que la branche se situe à des niveaux proches des coûts moyens par mètre carré tous OSS confondus (coûts un peu inférieurs à la moyenne pour les charges locatives et les consommations d'énergie, égaux à la moyenne pour les dépenses de maintenance et de réparations, un peu supérieurs à la moyenne pour les charges propriétaire).
- [390] En matière de consommation d'énergie, une analyse comparative est également menée en volume, au travers de l'indicateur Kwh par mètres carrés. L'indicateur a très fortement augmenté entre 2008 et 2010 (passage de 126 à 178) mais ceci est dû en partie à l'effet dénominateur de diminution des mètres carrés de la branche dans le cadre de la fiabilisation progressive des surfaces, loin d'être achevée. Une lettre-circulaire d'octobre 2011, relative à la stratégie immobilière de la branche, indique en effet que « compte tenu de la contrainte du nombre de sites, tous les bâtiments ne pourront pas être mesurés avant la remontée des données pour le recensement 2011 (premier trimestre 2012) ».

Recommandation n°85 : Achever la fiabilisation des surfaces occupées et détenues par la branche

- [391] Il convient à cet égard de se féliciter que la CNAF ait indiqué au réseau, dans sa lettre-circulaire d'octobre 2011, que « la complétude et la mise à jour des données (...) sera prise en compte (...) dans le cadre de l'examen des dossiers immobiliers présentés par les organismes et sera un préalable à l'attribution des autorisations de programme et des crédits de paiement ».
- [392] Enfin, un autre indicateur en volume est la consommation d'eau (en m³) par ETP, qui a reculé d'environ 15% entre 2008 et 2010.

4.2. Une stratégie qui est jusqu'ici avant tout celle de l'UCANSS et qui doit être formalisée en intégrant les spécificités de la branche

- [393] L'article 28.2 de la COG indique que « la branche définit et met en place une stratégie immobilière pour la branche en fonction de critères de performance économiques et techniques ».
- [394] La mission, qui s'est donc enquis de la stratégie immobilière de la branche Famille, s'est vue renvoyée, à cet égard, vers un ensemble composite de documents, constitué de lettres-circulaires transmises au réseau (lettre 2010-186 du 1^{er} décembre 2010, lettre 2011-167 du 19 octobre 2011) mais aussi du recensement 2010 transmis par l'UCANSS à la DSS, et des derniers documents transmis à la Cour des comptes concernant les plans nationaux immobiliers (PNI) 2001-2004, 2005-2008 et 2009-2012. La lettre-circulaire du 1^{er} décembre 2010 indique ainsi aux directeurs d'entités du réseau que « la branche Famille a mis en œuvre une stratégie immobilière déclinée dans les actions déployées au cours des COG précédentes », une lettre-circulaire ultérieure ajoutant que « lors de la présentation du PNI 2009-2012, la commission d'administration générale a confirmé ces orientations ».

[395] Le manque de formalisation unifiée d'une stratégie de la branche aboutit à un manque de lisibilité pour le réseau, la mission ayant par exemple eu du mal à obtenir confirmation de la stratégie suivie sur des points aussi cruciaux que l'arbitrage entre propriété et location de locaux : certaines caisses ont indiqué une orientation nationale systématiquement favorable à la pleine propriété, alors que selon la CNAF « les organismes n'ont pas vocation à acquérir des immeubles ou les détenir en pleine propriété hors ceux dévolus aux sièges, abritant des fonctions essentielles (centre informatique) ou constituant des structures pérennes et d'une certaine importance dans le cadre de l'accueil décentralisé. Pour toute autre occupation, la location est une formule à étudier en termes de coût. Dans le champ des activités sociales (centres sociaux...) ou dans le domaine de l'accueil du public (permanences, points décentralisés...), le régime d'occupation des locaux doit être déterminé selon certains critères qui imposent la comparaison location / propriété. Ces critères sont la possibilité de sortir rapidement du statut d'occupation, le souci de ne pas supporter des contraintes ou des coûts excédant les enjeux de l'activité, et la garantie de mutabilité des activités ». Ce discours correspond toutefois à une réponse de la CNAF à une question de la Cour des comptes, et non à une orientation communiquée au réseau, l'orientation de la branche étant « traduite dans les décisions de la Commission d'Administration Générale lors de la présentation des dossiers immobiliers ». Un « classeur » thématique récapitulant la doctrine de la branche en matière immobilière pourrait donc être élaboré, afin de compléter le « guide des procédures nationales immobilières de la branche » déjà existant.

Recommandation n°86 : Formaliser la stratégie immobilière de la branche sous la forme d'un unique document récapitulatif communiqué aux entités concernées du réseau

[396] De plus, malgré la multiplicité des documents, la stratégie de la branche reste elliptique concernant certains sujets majeurs. Ainsi la CNAF n'a-t-elle pas encore défini de doctrine de l'accueil physique, même si celle-ci serait « en cours d'élaboration par le département de la qualité de service », des groupes de travail ayant été lancés. Il conviendrait que la démarche aboutisse avant le démarrage de la prochaine COG, cette lacune étant particulièrement dommageable s'agissant d'une branche comptant une proportion de surfaces hors bureaux particulièrement importante. Le tableau suivant, basé le recensement 2010 du patrimoine immobilier des OSS, donne la répartition des surfaces pour chacun d'entre eux.

Tableau 21 : L'importance des surfaces hors bureaux au sein du parc immobilier de la branche Famille

Type de Surfaces	CNAF	CNAMTS	MSA	ACOSS	RSI	CNAV	Autres OSS	Total
Bureaux	51,5%	87,0%	91,4%	92,4%	89,7%	96,9%	48,9%	80,3%
Etablissements sanitaires et médico-sociaux	20,1%	2,7%				2,8%		6,3%
Résidences de vacances	12,2%							3,0%
Accueils	10,2%	5,7%	3,1%		0,5%			5,3%
Crèches et garderies	2,4%							0,6%
Autres ⁸⁶	3,5%	4,6%	5,5%	7,6%	9,8%	0,4%	51,1%	4,6%

Source : recensement 2010 du patrimoine immobilier des organismes de Sécurité sociale

⁸⁶ Centres informatiques, archives/entrepôts, formation/enseignement, logements, terrains, parkings.

[397] La lettre circulaire de la CNAF relative au PNI 2013-2016 évoque l'optimisation des surfaces des bâtiments « en conformité avec les orientations de l'Etat afin de tendre vers un ratio de 12 m² de surface utile nette par agent », mais ce ratio ne s'applique par définition qu'aux seules surfaces de bureaux. Une réflexion spécifique est donc à mener pour définir, sinon des ratios, au moins des bonnes pratiques cadrant la gestion des locaux dévolus à l'accueil des allocataires et à l'action sociale.

[398] Concernant les surfaces de bureaux, le recensement 2010 du patrimoine immobilier des OSS indique que 60% des bâtiments de bureaux dont la branche Famille est propriétaire respecteraient la norme applicable, mais les campagnes de mesure sont loin d'être terminées, et l'indicateur est donc loin d'être calculé sur la totalité du parc.

Recommandation n°87 : Finaliser la mise au point d'une doctrine de l'accueil physique de la branche Famille

Recommandation n°88 : Dans le cas des surfaces de bureaux, poursuivre l'effort de convergence vers la norme de 12 mètres carrés par agent

[399] Le RNDC indique une baisse du nombre de lieux d'accueil.

Tableau 22 : La baisse du nombre de lieux d'accueil de la branche Famille

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de lieux d'accueil	2 414	2 288	2 175	2 172	2 044
Coefficient de variation	1,11	1,11	1,14	1,10	1,03

Source : CNAF

[400] L'analyse des données par CAF permet d'établir que les 13 caisses départementalisées sont à elles seules à l'origine de 76 suppressions de lieux d'accueil sur les 128 constatées au niveau de la branche en 2011. Ceci explique d'ailleurs la baisse non négligeable du coefficient de variation du nombre de lieux d'accueil par CAF en 2011: en excluant les 13 CAF départementalisées en question, ce coefficient augmenterait au contraire en passant de 0,86 à 0,91.

[401] Il n'en reste pas moins qu'une analyse en termes de dispersion du nombre de lieux d'accueil par CAF est insuffisante compte tenu de l'hétérogénéité des départements en termes de population et de superficie. Il est en la matière relativement difficile de mettre au point un indicateur synthétique pour comparer les CAF, compte tenu du panachage des deux logiques, l'une en nombre d'allocataires (entre deux départements de même superficie, le plus peuplé a vocation à avoir plus de lieux d'accueil) et l'autre territoriale (entre deux départements de même nombre d'allocataires, le plus étendu a vocation à avoir plus de lieux d'accueil). Certains cas (Guyane...) montrent que les choses sont même encore plus compliquées, puisque l'on peut aussi avoir un territoire très étendu, mais avec une population très concentrée géographiquement : ceci illustre à nouveau la nécessité, pour la branche, de finaliser une doctrine de l'accueil depuis longtemps annoncée. Celle-ci est notamment réclamée dans le cadre du dernier schéma directeur développement durable de la branche (2012-2015), en tant qu'occasion d'intégrer les préoccupations de développement durable.

[402] La CNAF dispose d'ores et déjà d'une ventilation des lieux d'accueil par type, qui montre une baisse sensible du nombre de permanences (sauf permanences sociales⁸⁷), partiellement compensée par une hausse du nombre de relais⁸⁸. Les relais sont des lieux gérés par un partenaire, avec au moins un accueil de premier niveau et une liaison structurée avec la CAF. L'augmentation de ce type de lieux d'accueil suggère l'existence d'une démarche d'optimisation des coûts mettant à profit le riche réseau partenarial qui est celui de la branche Famille, qui est l'OSS où l'occupation à titre gratuit est par ailleurs la plus répandue (11% des sites et plus de 3% des surfaces).

Tableau 23 : Evolution du nombre de lieux d'accueil ventilée par type d'implantation

Année	2008	2009	2010	2011
Nombre de permanences hebdomadaires	982	895	843	817
Nombre de permanences mensuelles	415	335	318	259
Nombre de relais	226	282	343	302
Nombre de permanences sociales	245	246	250	259
Nombre de sièges et antennes	420	417	418	407

Source : CNAF

[403] La mission considère qu'il serait intéressant pour la branche de décompter spécifiquement les accueils communs interbranche, que la CNAF considère à juste titre comme un moyen d'optimisation de l'utilisation des bâtiments des OSS. S'agissant d'un certain nombre de bâtiments détenus ou utilisés en interbranche, les opérations immobilières associées à la départementalisation (durant laquelle il a fallu procéder à la réactualisation du statut juridique des bâtiments des caisses) ont mis en évidence l'existence d'incertitudes juridiques sur le statut exact de propriété ou les servitudes. Il conviendra donc que les clarifications nécessaires soient systématiquement opérées en la matière, y compris pour les caisses non départementalisées.

4.3. *Un suivi du volet environnemental du développement durable qui doit être plus intégré*

[404] Le choix du progiciel de gestion du patrimoine *Pegas* ayant été un échec, la CNAF a décidé d'abandonner cette solution au profit du logiciel interbranches *Rapsodie*. Cet outil de suivi analytique du patrimoine a été déployé à la CNAF et auprès des experts immobiliers des PRM en octobre 2010, et dans les caisses à compter de mars 2011. Ses objectifs sont :

- d'une part, de fournir aux caisses un outil pour fiabiliser le recensement immobilier, et donc des ratios tels que les surfaces par agent, via le module *Rioss*⁸⁹ qui produit des états de saisie par site (d'où le caractère récent de la collecte des mètres carrés et la nécessité de poursuivre sa fiabilisation) ;
- d'autre part, de permettre le suivi des indicateurs de développement durable. Le module *Perls*⁹⁰ a été mis à disposition des CAF début 2012 pour une saisie des volumes de consommation de l'année 2011.

⁸⁷ Ces lieux n'hébergent aucune fonction de traitement des prestations légales et l'accueil y est géré par un professionnel d'action sociale.

⁸⁸ Les caisses départementalisées sont à l'origine de la destruction de 50 permanences mensuelles et 14 relais en 2011.

⁸⁹ Répertoire immobilier des organismes de Sécurité sociale.

⁹⁰ Plan écoresponsable local et social.

- [405] Les potentialités liées au déploiement de *Rapsodie* sont toutefois sous-utilisées compte tenu de l'absence d'interfaçages entre cet outil et le logiciel comptable de la branche, *Magic*. Il n'est ainsi, à l'heure actuelle, pas possible de croiser automatiquement les volumes de consommation de fluides avec les coûts associés, ou de calculer automatiquement des coûts par mètres carrés pour les différents immeubles.

Recommandation n°89 : Viser à un interfaçage entre l'applicatif de suivi du patrimoine interbranches Rapsodie et le logiciel comptable Magic

- [406] La mission relève par ailleurs une faible intégration du thème du développement durable au niveau des modalités d'organisation de la CNAF. Ainsi, aucun programme du plan d'action institutionnel n'est rattaché à l'article 27 de la COG « prendre en comptes les exigences du développement durable ». Une assez longue période de vacance a d'ailleurs été observée dans le pilotage du développement durable, les données relevant du développement durable ne figurent pas dans les tableaux de bord des caisses et le poids des critères d'intéressement relatifs au développement durable a été revu à la baisse au cours de la COG.

Recommandation n°90 : Inclure des données relatives au développement durable dans le référentiel de pilotage des caisses

- [407] Les données communiquées à la mission concernant les consommations de fluides en volume indiquent de véritables progrès en matière de consommation d'eau (-15% en 5 ans) mais aucune tendance nette ne se dégage s'agissant de l'électricité et du gaz, vraisemblablement en partie du fait de l'aléa climatique, mais aussi de l'évolution des charges de travail. En effet, les rapports 2009 et 2010 sur le développement durable relèvent que 95% des caisses ont réalisé des heures supplémentaires, notamment le samedi, auquel cas les consommations de fluides couvrent 6 jours au lieu de 5 jours.

Tableau 24 : Evolution des volumes de consommations de fluides de la branche Famille

	2006	2007	2008	2009	2010
Eau (m ³)	418 291	416 913	406 550	367 294	356 620
Electricité (Kwh)	106 252 300	101 353 375	101 234 700	108 592 054	109 565 203
Gaz (Kwh)	85 202 520	74 837 813	75 942 038	84 090 724	78 795 777

Source : CNAF

- [408] Aussi la mission a-t-elle souhaité vérifier si l'on constate au sein du réseau une convergence des consommations énergétiques vers les pratiques des caisses les plus économes, grâce notamment à une remise à niveau progressive des parcs immobiliers énergivores⁹¹ ou à la sensibilisation des agents. Or les résultats obtenus, regroupés dans le tableau ci-dessous, montrent, bon an mal an, une stagnation de la dispersion des consommations par agent au sein du réseau.

Tableau 25 : La persistance des écarts de consommation d'énergie au sein du réseau

Coefficients de variation	2007	2008	2009	2010
Electricité	0,431	0,396	0,429	0,432
Gaz	0,769	0,748	0,693	0,728

Source : Données CNAF, calculs IGAS

⁹¹ Selon le recensement 2010 du patrimoine immobilier des OSS, la branche famille possède un patrimoine d'âge moyen de 37 ans, soit « le deuxième patrimoine le plus ancien de l'ensemble des branches ».

4.4. Un pilotage économique en devenir

- [409] Le manque de vision stratégique s'est manifesté dans le mode de pilotage du PNI, où les projets n'étaient pas été répertoriés selon une terminologie normalisée, et leurs coûts non ventilés. La CNAF est toutefois en train de remédier à cette situation. En effet la maquette du questionnaire relatif au PNI 2013-2016 conduit les caisses à indiquer le ou les objectifs de leurs projets selon une terminologie normalisée, et à en ventiler les coûts par nature et par objectif, là-encore selon des grilles d'analyse préétablies par la CNAF. Cette évolution doit être saluée.
- [410] La lettre circulaire relative à l'inscription au PNI 2013-2016 signale par ailleurs que « les exécutions des PNI 2005-2008 et 2009-2012 indiquent que la présentation des dossiers intervient tardivement sur la période du plan. Les organismes doivent solliciter l'inscription au PNI de projets pouvant se concrétiser dans les délais du Plan et non de simples intentions ou réflexions ».
- [411] A cet égard, la mission regrette que les inscriptions au PNI ne s'accompagnent toujours pas de l'obligation de fournir à la CNAF une chronique de décaissements prévisionnelle. Malgré l'inévitable aléa entachant de telles prévisions, leur agrégation au niveau de la branche fournirait une prévision raisonnablement robuste permettant le développement d'un réel suivi d'exécution des dépenses immobilières, alors qu'aucune dissociation n'est actuellement opérée, s'agissant du suivi, entre autorisations de programme et crédits de paiement. L'instauration de l'exercice devrait, à moyen-terme, s'accompagner d'une amélioration des capacités de prévision des caisses.

Recommandation n°91 : Contraindre les caisses à indiquer, lors de leurs demandes d'inscriptions de projets au plan national immobilier, la chronique de décaissements prévisionnels annuels, à réactualiser à chaque présentation de budget

- [412] L'annexe 4 de la COG, relative aux ressources et règles budgétaires, prévoyait d'autre part que « les recettes liées à des cessions immobilières décidées à partir de l'exercice 2009 viendront après encaissement alimenter à due concurrence l'enveloppe des AP et des CP ». La mission considère qu'il convient de s'interroger sur ce recyclage systématique en circuit fermé, peu incitatif au dégagement, par la branche, d'économies immobilières.

IV La maîtrise des risques

- [413] La COG 2009-2012 se situe dans le prolongement des COG précédentes qui, chacune, ont traité du sujet de la maîtrise des risques. La non-certification des comptes de la branche Famille en 2007, 2008 et juin 2012, notamment du fait des lacunes de son dispositif de maîtrise des risques, a fait de celui-ci un axe fort de la COG et a suscité un effort important de la branche, qui devrait commencer à se traduire en 2012. Cet effort n'est pas sans poser question, d'autant qu'il s'est centré sur les indus, sans suffisamment prendre en compte les rappels de droit.
- [414] Le texte de la COG consacre un de ses quatre chapitres à « optimiser et sécuriser les processus de gestion pour renouveler la politique de maîtrise des risques et garantir la qualité de l'information financière ». Les articles 14 à 21 y sont dédiés, des articles d'autres parties abordant aussi des aspects liés à la maîtrise, comme les échanges dématérialisés de données qui peuvent en être un facteur névralgique, mentionné à l'article 15.3 qui sera pour ce motif analysé dans la présente partie.
- [415] A juste titre, figure dans ce chapitre (article 14) l'inscription de la démarche du management par les processus au cœur de l'activité de la branche.
- [416] L'article 15 définit une politique de maîtrise des risques renouvelée. Il subsiste toutefois une ambiguïté laissant planer un doute sur la conduite de cette politique dans la branche. En effet, l'article 15-1 prévoit d'assurer un meilleur pilotage des risques et se termine en indiquant « Cette démarche se traduit par l'établissement d'une nouvelle cartographie des risques déclinée par chaque CAF au niveau local ». Or cette disposition, n'a pas, sauf exception, été mise en œuvre, la CNAF se substituant dans une certaine mesure aux CAF dans le cadre du déploiement de la démarche processus, qui repose sur un autre type de cartographie, ou encore par ses directives de maîtrise des risques et de mise en œuvre du datamining. L'optimisation des fonctions de contrôle prévoit d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des instructions relatives aux plans annuels de maîtrise des risques, instructions qui, par leur caractère directif et la charge qu'elles impliquent pour les caisses, conduisent à déresponsabiliser les directeurs et agents comptables qui tendent à s'en remettre à ces directives nationales annuelles. L'article 15 vise également la maîtrise des risques associés à la gestion de l'action sociale familiale et les risques informatiques.
- [417] L'article 16 vise à développer la lutte contre la fraude ; l'article 17 à mieux prévenir et mieux recouvrer les indus ; l'article 18 à améliorer la qualité des indicateurs de maîtrise des risques et l'article 20 à mieux organiser les fonctions d'audit et d'évaluation ; l'article 21 visant à garantir la qualité des comptes.

1. DES PROGRES DANS LES ECHANGES INFORMATISES D'INFORMATION AVEC LES PARTENAIRES QU'IL CONVIENT DE POURSUIVRE

- [418] Le développement d'échanges dématérialisés avec les partenaires, évitant des transmissions d'information avec saisies multiples et passages par l'intermédiaire des allocataires, est non seulement une simplification pour les usagers, une amélioration de la productivité des caisses, mais aussi un élément de prévention des risques, dès lors que les processus de transmission et la définition des données transmises sont bien fiabilisés et font l'objet de vérifications périodiques conjointes.
- [419] D'importants progrès dans ces échanges ont été réalisés ces dernières années. Il convient de les relever et de s'interroger sur les améliorations encore possibles dans l'intérêt tant de la branche Famille que de ses partenaires et des allocataires.

1.1. Le répertoire national des bénéficiaires (RNB) et le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)

- [420] Le répertoire national des bénéficiaires de la CNAF permet d'éviter les doublons d'immatriculation entre CAF. Il est consulté lors de toute nouvelle immatriculation dans la CAF. Par ailleurs, à la requête de la CNAF, des traitements de doublons sont effectués hebdomadairement.
- [421] Ce répertoire ne comporte toutefois aucune liaison avec les autres régimes gestionnaires de prestations familiales (principalement CMSA, SNCF, EDF). Il y avait là une faille dans le dispositif de sécurisation que l'appel à la déclaration fiscale a limité et auquel le RNCPS, lorsqu'il sera plus opérationnel, devrait remédier.
- [422] Le RNCPS n'était pas encore vraiment utilisé, lors du passage de la mission dans les CAF visitées ou l'était seulement par quelques agents habilités (contrôleurs et vérificateurs de l'agence comptable). Il ne permettait que des consultations au cas par cas et une nouvelle version était en attente pour pouvoir effectuer des contrôles sur requête.
- [423] Il conviendra de s'assurer que le RNCPS permet un contrôle adéquat. A défaut, il pourrait être envisagé l'extension du RNB aux bénéficiaires de la MSA et des régimes spéciaux.
- [424] Une simplification substantielle, de nature à supprimer des risques, serait de finir de rattacher les allocataires des régimes spéciaux aux CAF, ce qui contribuerait également à une meilleure gestion des droits avec une plus grande confidentialité au regard des employeurs.

Recommandation n°92 : Achever le rattachement des allocataires des régimes spéciaux aux CAF au cours de la prochaine COG

Recommandation n°93 : Intégrer le RNCPS dans le système de gestion des CAF

1.2. Déclarations de changement de coordonnées

- [425] Les CAF reçoivent des demandes de changement d'adresse par diverses voies. L'une d'elle est une transmission électronique par « mon service-public.fr », autrefois ADELE. Ces déclarations ont l'avantage de prévoir l'adresse e-mail. Mais l'information donnée initialement par les pouvoirs publics sur ce système, qui permet une déclaration commune pour les divers services publics, devrait faire l'objet de campagnes régulières lui assurant une diffusion plus large, compte tenu du renouvellement naturel des bénéficiaires potentiels.
- [426] La mise au point d'un circuit commun aux organismes sociaux, permettant, après vérification initiale, une injection automatique dans les systèmes, mériterait d'être étudiée, en liaison éventuellement avec le RNCPS.

Recommandation n°94 : Engager une réflexion pour encore mieux articuler les systèmes d'information relatifs aux adresses afin d'assurer une mise à jour simple pour les usagers et performante pour les gestionnaires

1.3. Echanges d'information CNAF-DGFiP

- [427] Sur appel de la CNAF à l'été de l'année n, à partir du fichier des allocataires, la DGFiP communique en novembre les revenus des allocataires de l'année n-1, après exploitation des trois émissions fiscales, ainsi que le patrimoine des bénéficiaires du RSA, en cas de déclaration d'impôt sur la fortune. Les redressements ou émissions complémentaires sont communiqués par la DGFiP en avril-mai de l'année n+1.

- [428] Toutefois, les revenus ne peuvent pas être transmis par la DGFIP pour une proportion non négligeable des allocataires (de 10 à 20%), soit en raison de problèmes d'identification, soit en l'absence de déclaration des allocataires à l'administration fiscale. Les CAF rencontrées se sont inégalement efforcées d'inciter les non déclarants à faire une déclaration à l'administration fiscale. Celles qui ont mené de telles campagnes (en liaison avec l'administration fiscale) ont ainsi réduit les déclarations à demander, en augmentant la part déjà disponible auprès de l'administration fiscale.
- [429] Aucun retour n'est effectué vers l'administration fiscale en ce qui concerne des allocataires n'ayant pas fait de déclaration, alors qu'ils atteindraient un seuil de revenu susceptible de les rendre imposables. Un bouclage de la procédure est donc à étudier, en liaison avec la DGFIP, dans le cadre de la lutte contre la fraude.
- [430] En matière de logement, les informations détenues par les CAF sur les revenus locatifs des bailleurs ne sont pas transmises à l'administration fiscale. Les CAF ont des difficultés à s'assurer de la réalité des logements, de leur décence et du niveau des loyers faute d'une base des logements. La mise en place d'une base logement dans les CAF, ou de l'accès à une base logement de la DGFIP permettant de cerner les logements, les locataires et les bailleurs devrait faire l'objet d'une étude nationale approfondie, tant pour mieux contrôler les allocations de logement versées par les CAF que pour cerner les revenus locatifs des contribuables. Les premiers travaux menés en 2011 sont restés trop techniques au regard d'un sujet qui peut impliquer des modifications législatives et réglementaires afin de bâtir un répertoire adéquat, pour les CAF aussi bien que pour l'administration fiscale.

Recommandation n°95 : Mettre en place des groupes de travail DGFIP et CNAF :

-pour améliorer encore les échanges actuels d'information,

-pour rendre effectivement obligatoire pour tout résident en France la déclaration de revenus commune à l'administration fiscale et aux organismes sociaux, même en l'absence de revenu imposable,

-pour construire une base logement adaptée au bon contrôle des impôts liés au logement, et à la bonne attribution des allocations de logement en y associant le Ministère du logement

1.4. Echanges Pôle emploi-CNAF

- [431] Des échanges mensuels sont organisés et donnent lieu, soit à injection automatique dans CRISTAL⁹², (éléments de revenu, changement de situation au regard du chômage entraînant abattement, neutralisation ou rétablissement), soit à signalement en corbeille du technicien-conseil.
- [432] Ils permettent de gérer des indus et rappels.
- [433] Deux processus existent cependant. Pour les bénéficiaires du RSA, Pôle emploi transmet automatiquement les données les concernant aux CAF. En ce qui concerne les autres allocataires de la CAF, cette dernière doit saisir Pôle emploi, lorsqu'elle est avisée par l'allocataire d'une situation de chômage.
- [434] Par ailleurs, plusieurs CAF ont émis le souhait d'échanges plus fréquents que les échanges mensuels pour limiter encore les indus et rappels générés par les changements de situation.
- [435] Un groupe de travail conjoint CNAF/Pôle emploi pourrait étudier les améliorations envisageables en la matière.

⁹² Applicatif de traitement des prestations légales.

1.5. Echanges CARSAT-CAF

- [436] En ce qui concerne la gestion du complément de libre choix d'activité (CLCA), fonctionne, à la satisfaction générale, une injection automatique des trimestres validés nécessaires à l'ouverture de cette prestation, simplifiant ainsi les obligations des allocataires.
- [437] Des échanges ont également lieu en matière d'AVPF.
- [438] Toutefois, le passage de l'AAH en pension d'invalidité ne fait pas encore aujourd'hui l'objet d'une procédure dématérialisée et fonctionne sur la base de documents papier. La procédure de subrogation prévue par les textes ne fonctionne pas non plus de manière dématérialisée.
- [439] La dématérialisation devrait donc être renforcée en l'espèce par une action conjointe de la CNAV et de la CNAF.

1.6. Echanges CPAM-CAF

- [440] Les CAF envoient, pour l'accès à la couverture maladie universelle (CMU), des flux XML vers les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), mais ces dernières ne semblent aujourd'hui pas toutes à même de les gérer et demandent une transmission papier.
- [441] Rien n'est organisé de manière dématérialisée en matière d'invalidité, alors même que le traitement de l'AAH implique de prendre en compte les pensions d'invalidité et qu'une liaison informatisée a été préconisée par l'IGAS à la fin des années 1990, à défaut d'une intégration des deux prestations. La CNAMTS n'a toujours pas donné son accord pour dématérialiser le dispositif de subrogation engagé lors de l'attribution d'une pension d'invalidité, ainsi que le signalement aux CAF des périodes de perception des indemnités journalières et des périodes d'hospitalisation.

1.7. Echanges MDPH-CAF-CPAM

- [442] D'importants progrès semblent là aussi souhaitables pour améliorer la gestion des prestations aux handicapés enfants ou adultes. Malgré les difficultés liées à la diversité des logiciels informatiques des MDPH, un groupe de travail a été constitué entre la CNAF et l'ADF.

1.8. Conseil général et trésorerie départementale

- [443] Des flux dématérialisés ont été mis en place avec I-RSA entre les organismes instructeurs et les CAF, et des CAF aux conseils généraux et aux trésoreries départementales.
- [444] Les services sociaux ont par ailleurs accès à CAFPRO.
- [445] La variété des systèmes informatiques des conseils généraux continue toutefois à rendre difficile un suivi bien intégré des bénéficiaires du RSA.

1.9. CAF et bailleurs

- [446] Des liaisons informatisées existent déjà avec les bailleurs pour le suivi des allocataires.
- [447] Le projet informatique IDEAL (intégration des demandes d'aides au logement), en cours d'expérimentation notamment à la CAF du Pas de Calais, devrait être de nature à améliorer ces liaisons, en particulier pour l'ouverture des droits.

1.10. Fournisseurs d'énergie

- [448] L'organisation d'échanges de données avec les fournisseurs d'énergie ne semble pas pour l'instant exister et est souhaitée par les CAF pour s'assurer de la réalité du logement et de la résidence effective en France.

1.11. Echanges informatisés avec les allocataires

- [449] Les échanges informatisés avec les allocataires, s'ils sont bien gérés, peuvent, au-delà des avantages au regard des coûts de gestion, éviter des erreurs de saisie et accélérer les signalements de changement de situation, limitant ainsi les indus.
- [450] Des procédures adaptées, comme les pratiquent les banques, peuvent assurer la sécurité des échanges et de la transmission de pièces justificatives scannées, dont la numérisation est ainsi déjà effectuée.
- [451] Le remplacement du numéro allocataire par le numéro de Sécurité sociale, désormais détenu par les CAF pour leurs allocataires et bénéficiaires, serait également de nature à favoriser les échanges et les mutations de caisse à caisse, contribuant à la sécurisation de la gestion.

Recommandation n°96 : Au regard de la maîtrise des risques, mais aussi de la productivité et de la modernisation des relations avec les partenaires et les allocataires, faire de la poursuite de la dématérialisation des échanges un axe majeur de la prochaine COG, doté d'un programme prévisionnel, concerté avec les partenaires

Recommandation n°97 : Etudier la possibilité de mettre en œuvre le remplacement du numéro allocataire de chaque CAF par les numéros INSEE, au cours de la prochaine COG

2. UNE MAITRISE TECHNIQUE DES RISQUES EN PLEIN DEVELOPPEMENT

- [452] La CNAF a mis en place au sein de la direction du réseau, un département de la maîtrise des risques et de la lutte contre la fraude qui compte 7 personnes. Ce département est responsable de la maîtrise des risques, de la lutte contre la fraude externe et du pilotage des outils de contrôle, notamment le datamining, la gestion des processus relevant d'un autre département. Les vérifications métier des agences comptables et la lutte contre les fraudes internes sont de la compétence de l'Agence comptable nationale.
- [453] Dans son domaine de compétence, le département de la maîtrise des risques prépare les instructions nationales, notamment sur les objectifs de contrôle, et dresse le bilan des actions menées.
- [454] Il s'appuie en matière de fraude sur un réseau de 240 référents fraude et met en place un réseau maîtrise du risque à raison d'un agent par organisme. En outre, il dispose dans les PRM d'une dizaine d'experts financés à 70% par la CNAF et à 30% par les CAF de la région.
- [455] La gestion de la maîtrise technique des risques⁹³ est en plein développement. Elle part d'une organisation classique, mais aux moyens et résultats hétérogènes. Elle se reconstruit dans le cadre d'une organisation nationale selon des techniques qui se veulent plus scientifiques et volontaires, mais peuvent, selon certaines des modalités prévues, démobiliser les responsables locaux.

2.1. D'une organisation classique, mais aux moyens et résultats hétérogènes...

- [456] Les CAF se sont vues fixer par la CNAF pour 2011 un objectif de contrôle de 30% des faits générateurs sur la base numérique des faits générateurs 2008, se répartissant à raison de 35% pour les données entrantes et 65% pour le risque métier.
- [457] Le taux global de contrôle, mis à part les contrôles automatiques du système informatique, a été de 42,2%. Paradoxalement, les CAF, tout en se plaignant de la lourdeur du contrôle, dépassent leurs objectifs, faute de maîtrise du processus de contrôle. Si toutes les CAF atteignent l'objectif, 11 CAF ont un taux entre 30 et 35%, 35 entre 35 et 40%, 29 entre 40 et 45% et 27 de plus de 45%.

⁹³ La présente partie est développée dans l'annexe « La gestion technique de la maîtrise des risques dans la branche famille ».

2.1.1. Une vérification sur pièces des données entrantes qui respecte l'objectif national

- [458] En matière de données entrantes, les CAF atteignent toutes l'objectif de 10,5% auquel participent à la fois les techniciens-conseils et les vérificateurs de l'agence comptable.
- [459] Pour 80% des données entrantes, l'activité est totalement contrainte. Il s'agit notamment du traitement des signalements au regard du RNB, des NIR non certifiés et des ressources ainsi que de l'activité (RAC⁹⁴).
- [460] Les cibles locales sont peu utilisées.
- [461] Le datamining, à compter de 2012, modifie sensiblement les méthodes de vérification, en-dehors des contrôles obligatoires.

2.1.2. Une vérification sur pièces par les agences comptables des données métiers révélant des pratiques variables

- [462] Le taux de vérification au titre du risque métier (contrôle des liquidations de droits par les techniciens-conseils) atteint 22,7% pour un objectif de 19,5%, se répartissant ainsi:
- vérifications avant paiement : 78,5% ;
 - vérifications après paiement : 9,8% ;
 - vérifications en flux externes (hors CRISTAL) : 11,7%.
- [463] En matière de contrôle métier, 18 organismes n'atteignent pas l'objectif de 19,5%. Toutefois, si l'on positionne les contrôles RNB du côté métier comme prévu dans le plan de maîtrise des risques, ce nombre descend à 4.
- [464] Globalement, les contrôles du risque métier représentent 87% de l'activité de vérification des agences comptables, alors que le contrôle direct de données entrantes en représente 13%.
- [465] L'analyse des résultats des organismes en matière de taux de rejets/anomalies et de signalements révèle des pratiques variables au sein du réseau. Afin de lisser ces différentes pratiques, le bilan métier 2011 intègre la notion de taux d'erreurs⁹⁵ qui est calculé à partir des rejets/anomalies et signalements réalisés par les organismes.

Tableau 26 : Résultats globaux sans intégration des cibles RNB

	Avant paiement	Après paiement	Avant + après paiement
Taux de rejets national	11,8%	26,0%	12,8%
Taux de rejets minimum	4,0%	5,3%	4,3%
Taux de rejets maximum	22,3%	86,2%	23,5%
Taux d'erreurs national	13,3%	29,4%	17,3%
Taux d'erreurs minimum	4,0%	7,7%	4,3%
Taux d'erreurs maximum	30,0%	86,2%	29,7%

Source : CNAF Bilan 2011 Maîtrise des risques de la branche Famille

⁹⁴ Ressources activités contrôles.

⁹⁵ Formule de calcul du taux d'erreurs retenue: (nombre de signalements + nombre de rejets ou anomalies effectués) / nombre de dossiers vérifiés*100.

- [466] Le taux d'erreurs national est de 13,3% en avant paiement, 29,4% en après paiement, et globalement de 17,3% en 2011. Plusieurs éléments combinés expliquent la différence entre les taux d'erreurs en avant et après paiement. Dans ce dernier cas, les modalités de réalisation du contrôle portent sur une période de droit et non sur une liquidation : la probabilité de trouver une erreur se trouve donc accrue ; en revanche, le volume de contrôle est plus faible.
- [467] Les résultats de la vérification en matière de risque métier font apparaître que la diminution de la qualité de la liquidation se poursuit avec des risques d'erreur en constante augmentation. Les tensions sur les charges génèrent beaucoup d'erreurs d'inattention comme le démontrent les résultats de toutes les boucles qualité (ceci concordant par ailleurs avec les déclarations des CAF rencontrées par la mission).
- [468] L'amélioration de la qualité constitue un levier d'action pour diminuer la charge qu'entraîne la non qualité pour les organismes et implique également de trouver un équilibre entre les effectifs consacrés à la production et ceux dédiés à la vérification.

2.1.3. Un niveau de contrôles sur place hétérogène

- [469] Chaque CAF dispose de deux types de contrôleurs pour effectuer des contrôles sur place.
- [470] Des contrôleurs assermentés, agréés par la caisse, titulaires d'une carte professionnelle, effectuent les contrôles de situation individuelle des allocataires en se rendant à leur domicile.
- [471] Depuis quelques années, des contrôleurs, qui, eux, ne sont généralement pas assermentés, effectuent des contrôles dans le domaine de l'action sociale auprès des structures financées par la CAF.

2.1.3.1. Les contrôles de situation à domicile

Le cadre des contrôles sur place des allocataires

- [472] Une charte institutionnelle du contrôle a été élaborée par la lettre circulaire n°303-98 du 30 novembre 1998. Elle prévoit, en ce qui concerne le contrôle à domicile, que le contrôleur prend en compte la situation de l'allocataire dans sa globalité et précise, à cette occasion, les droits et obligations de l'allocataire à l'égard de la CAF. Le contrôle vise le juste droit et, le cas échéant, peut déboucher sur des indus à recouvrer sur l'allocataire, mais aussi sur des rappels à lui verser. Il est utilisé dans la lutte contre la fraude, mais ce n'est pas sa seule vocation. En règle générale, l'agent de contrôle prépare son passage à partir des pièces du dossier et d'échanges (automatisés ou non) d'informations auprès des services habilités à les communiquer aux agents des CAF (Pôle emploi, DGFIP, FICOBA...), et prévient l'allocataire du jour et de l'horaire de contrôle. Toutefois, en cas de suspicion de fraude ou si l'urgence le requiert, l'agent de contrôle peut ne pas prévenir l'allocataire : les pratiques à cet égard varient selon les caisses, les contrôles à l'improviste étant toutefois devenus l'exception, ce que contestent certains contrôleurs estimant que le contrôle de l'isolement implique ce dernier mode d'intervention. Un guide national de contrôle a été défini en 2011. Une nouvelle charte du contrôle fait l'objet d'un groupe de travail avant son adoption.
- [473] Les faits, constats et déclarations recueillis lors du contrôle sont consignés dans un rapport d'enquête. L'allocataire est informé des résultats et des suites du contrôle à domicile, soit directement lors de la visite domiciliaire, soit ultérieurement, par écrit. Une partie des CAF ont établi des modèles de rapport pour tenter d'uniformiser le mode de travail des contrôleurs. En cas de présomption de fraude, il est demandé au contrôleur de préciser les éléments nécessaires et de porter une appréciation sur le caractère intentionnel de cette dernière au vu de la situation globale de l'allocataire.
- [474] Le déclenchement d'un contrôle sur place résulte :
- soit de demandes d'un technicien-conseil, plus ou moins suivies d'un tri soit par sa hiérarchie, soit par le responsable du service de contrôle ou du Conseil général en ce qui concerne le RSA,

- soit de demandes suite à des requêtes du plan de maîtrise des risques ou du datamining depuis la fin de 2011. Ces deux types de demande se répartissaient jusqu'à présent à peu près à parts égales, 45% des contrôles sur place étant demandés par les techniciens-conseil.

[475] On compte 626 agents de contrôle assermentés, mais leur ventilation est variable selon les organismes. Les écarts actuels peuvent se trouver renforcés par la mise en œuvre du datamining qui implique un développement des contrôles dans certaines CAF, non nécessairement bien dotées aujourd'hui en contrôleurs.

Les résultats des contrôles sur place des allocataires

[476] Les contrôles sur place, au nombre de 245 495 en 2011, sont toujours particulièrement générateurs d'indus : 56 154 soit un taux d'indus de 23% (21% en 2010).

[477] L'amélioration du rendement des contrôles sur place est sensible. En revanche, le nombre de contrôles diminue, alors que les moyens de contrôle sur place (626 agents recensés) restent stables. Manifestement la durée des contrôles sur place s'accroît, les agents de contrôle disposant de davantage de moyens d'investigation (consultation des portails partenaires, droit de communication) qui permettent d'approfondir les contrôles.

[478] Les résultats financiers s'en ressentent positivement. L'indu moyen détecté par contrôle est de 201,74 € en progression de 16% par rapport à 2010.

[479] La CNAF estime que, grâce au datamining, la performance des contrôles par la détection des indus devrait augmenter alors que les contrôles demandés par les techniciens-conseil risquent de devenir moins efficaces.

[480] Les résultats confirment l'intérêt de la boucle qualité « contrôle sur place » afin de mieux identifier les raisons pour lesquelles les techniciens demandent des contrôles sur place, puis d'étendre voire d'intégrer dans CRISTAL leurs bonnes pratiques, afin d'optimiser les rendements.

[481] Dans le cadre de contrôles totalement aléatoires (cible 021), le taux de régularisation est de 28% (17% d'indus, 11% de rappels) soit un taux nettement plus faible que celui des contrôles ciblés (41%).

Les effectifs de contrôle sur place des allocataires

[482] Les moyens des CAF en matière de contrôle sur place sont très inégaux, traduisant des priorités souvent anciennes, que les efforts de productivité demandés ne permettent pas nécessairement de corriger. Certes, une partie de ces écarts peut se justifier par des besoins de contrôle moindres, notamment lorsque les allocataires du RSA sont moins nombreux ou plus stables, mais cela ne correspond pas nécessairement à la réalité des situations.

[483] Le nombre d'allocataires pondérés par contrôleur varie entre des extrêmes qui montrent un écart de près de 1 à 6 avec 8 953 allocataires pour un contrôleur en Ardèche et 52 033 dans la Loire.

Recommandation n°98 : Etablir une norme d'effectif de contrôleurs sur place et exiger qu'elle soit atteinte par toutes les CAF au cours de la prochaine COG

2.1.3.2. Les contrôles de structures au titre de l'action sociale

[484] Les contrôleurs intervenant en matière d'action sociale ne sont généralement pas assermentés. Leur profil est assez différent des contrôleurs de situations individuelles car ils doivent avoir des connaissances en comptabilité. Ils disposent d'un guide de contrôle en action sociale qui a précédé celui relatif aux prestations. Un protocole de contrôle national les encadre. Tous les équipements doivent en principe être contrôlés sur une période de 5 ans. Cette fonction de contrôle est largement une fonction de conseil, essentiellement face à des structures associatives ou publiques, aux compétences de gestion inégales.

[485] L'objectif de contrôle sur place des équipements et services d'action sociale a été fixé en 2011 à 8% sur la base du nombre d'équipements et services financés en 2010. Le taux réel a été de 8,75%, soit 4 109 contrôles. 274 contrôleurs « action sociale » ont contribué à cette activité, chaque contrôle mobilisant entre 1 et 3 contrôleurs, 84% étant menés par un seul contrôleur. Certains contrôleurs sont mutualisés et interviennent pour d'autres CAF que celles dont ils relèvent, en particulier dans le sud-ouest.

[486] L'objectif de contrôle comprend une opération nationale reposant sur un échantillon de 400 dossiers, toutes les caisses devant être représentées.

2.1.4. Des résultats des contrôles de prestations avec intervention humaine qui montrent la nécessité de renforcer la qualité du travail de liquidation

Tableau 27 : Résultats des indus et rappels liés à des contrôles en 2011

Contrôles	Indus			Rappels			
	Nombre	Taux	Montant	Nombre	Taux	Montant	
Sur place	245 495	56 154	22,9%	149 520 519	44 965	18,3%	52 216 163
Sur pièce	4 583 901	320 823	7,0%	290 267 410	397 266	8,7%	259 917 777
Vérification	552 944	46 388	8,4%	26 774 504	13 788	2,5%	7 473 923
Correctif DGFIP	474 937	42 115	8,9%	14 480 191	29 215	6,2%	12 414 464
Echange Pôle emploi	18 798 218	580 640	3,1%	129 210 297	306 358	1,6%	61 209 756
Contrôle après paiement	241 277	9 230	3,8%	8 262 094	12 232	5,1%	10 034 641
Total	24 896 772	1 055 350	4,2%	618 515 015	803 824	3,2%	403 266 724
Contrôle avant paiement	3 350 929	174 480	5,2%	143 129 349	183 828	5,5%	137 754 655

Source : CNAF

[487] Globalement les activités de contrôle ont produit un résultat financier de 1,022 Md€(indus et rappels constatés) contre 882 M€en 2010.

[488] Les indus constatés par contrôle (hors indus évalués suite au contrôle avant paiement et bloqués avant qu'ils ne soient constatés) s'élèvent à 618,5 M€

Tableau 28 : Montant d'indus par type de contrôle

Type de contrôle /année	montants d'indus (M€)		
	Année 2010	Année 2011	Evolution
Sur pièce	218,0	290,3	33,17%
Sur place	128,8	149,5	16,07%
Vérification	36,8	26,8	-27,17%
Correctif DGFIP	15,6	14,5	-7,05%
Echange CAF/Pôle emploi	144,9	129,2	-10,84%
Contrôle métier après paiement	7,6	8,4	10,53%
Total	551,7	618,7	12,14%
Contrôle métier avant paiement	137,3	143,1	4,25%

Source : CNAF

[489] Le montant total des indus comptables, résultant tant des contrôles des agents que des contrôles automatiques a atteint, en 2011, 2,137 Md€ Le contrôle des agents a permis de détecter 29% des indus, contre 27% en 2010. Pour connaître la totalité des indus à recouvrer, il convient d'ajouter aux 2,137 Md€ de l'exercice 2011 le solde des indus non recouverts au 31 décembre 2010, soit 1,069 Md€

Recommandation n°99 : Compte tenu de l'importance des taux d'indus et des rejets ainsi que des limites des contrôles, renforcer la qualité du travail des techniciens-conseil et des autres agents des caisses intervenant dans les données entrantes et les liquidations, afin d'approcher à terme d'un objectif de zéro défaut

2.2. A une organisation nationale selon des techniques qui se veulent plus scientifiques et volontaires, mais peuvent démobiliser les acteurs locaux

[490] De nouveaux modes de gestion de la maîtrise des risques ont été développés par la CNAF : gestion par les processus, datamining, reliquidation, boucles qualité et lutte contre la fraude.

2.2.1. Une gestion par les processus en construction

2.2.1.1. Définition de la gestion par les processus

[491] En 1993, le décret sur la mise en place du contrôle interne, qui visait l'instauration de procédures adaptées à la gestion des caisses, a largement échoué dans ses objectifs, faute d'implication suffisante des caisses nationales.

[492] L'inscription de la démarche de management par processus au cœur de l'activité de la branche renoue avec cette première initiative pour optimiser et sécuriser les processus de gestion. « Pour mettre en œuvre cette approche, la branche s'est fixé dans l'article 14 de la COG pour objectif :

- de parvenir à une vision partagée et modélisée de ses processus majeurs (fonction production, supports, pilotage) et des différentes familles de risques associés à l'atteinte de ses objectifs de performance ;
- de décliner ces différentes familles de risques sur les activités de ces processus afin de déterminer les règles de sécurisation et de contrôle inhérents à chacun d'eux ;
- de procéder à leur actualisation régulière.

Afin d'assurer l'appropriation de la démarche par l'ensemble des acteurs (directions de l'organisme national et des organismes locaux), la CNAF accompagne sa mise en œuvre ».

[493] La mise en œuvre de cet objectif a démarré lentement, une approche théorique précédant une mise en place pratique⁹⁶, cadrée par des circulaires de la CNAF du 21 décembre 2011. La circulaire « Démarche qualité intégrée de la branche Famille » du 21 décembre 2011 fonde cette démarche. Elle est complétée d'une circulaire du même jour sur le déploiement du référentiel de prestation aide au logement AL. Le pilotage relève de la direction du réseau qui dispose aujourd'hui de 3 coordinateurs pour la gestion des processus et travaille avec les directions techniques, les PRM et les CAF.

[494] La démarche processus constitue une réelle opportunité pour insuffler un nouvel élan dans les organismes : les équipes sont consultées, mobilisées, impliquées dans une dynamique locale et nationale d'amélioration des métiers et des services.

⁹⁶A l'exception du processus « habilitation » appliqué dès 2011.

[495] C'est une démarche participative qui se traduit dans une « boucle nationale d'amélioration continue » : dans ce cadre, les CAF adapteront leurs pratiques aux processus diffusés mais pourront aussi, en retour, proposer des adaptations à la tête de réseau ; la CNAF recueillera ces préconisations, les expertisera en associant les CAF et les consolidera pour les rediffuser ensuite dans l'ensemble du réseau.

2.2.1.2. Appréciation du dispositif par l'IGAS

[496] Le déploiement de ce dispositif s'inscrit bien dans les objectifs de la COG, même s'il apparaît très tardif par rapport au décret de 1993 sur le contrôle interne.

[497] Après une maturation relativement longue de son cadre, il est prévu une accélération des travaux en 2012 pour aboutir à la mise en place de plusieurs processus métier concrets. Il s'agit, notamment, des processus (AL, PAJE⁹⁷ et RSA) qui devraient concerner les mêmes techniciens-conseils. Il pourrait être prudent de mieux organiser le calendrier de déploiement des nouveaux processus, lorsqu'ils concernent une même catégorie d'agents, comme les techniciens-conseils. En effet, l'amélioration des pratiques suppose un certain étalement dans la mise en place de processus qui, s'ils sont utiles, impliquent des adaptations non seulement de ces pratiques, mais aussi, le cas échéant, des connaissances. Leur bonne prise en compte par de mêmes agents exige un rythme suffisamment adapté qui n'est pas apparu à la mission de l'IGAS assez pris en compte.

[498] A cet égard, il serait judicieux de mettre à disposition des agents un outil documentaire en ligne, relatif aux processus et à leur actualisation, et articulé avec l'outil existant sur la réglementation.

[499] Il conviendrait donc de veiller à ne pas compromettre un effort important et nécessaire de management par processus par une précipitation soudaine, après des années d'attente. Il convient de bien tenir compte des délais d'appropriation de modifications de pratiques.

[500] La gestion centrale du dispositif pourrait laisser une place plus grande à une gestion décentralisée par processus s'appuyant sur le réseau.

[501] En outre, l'objectif sain d'actualisation régulière devra toutefois être mieux articulé avec le nombre de processus à gérer de manière à permettre un pilotage réaliste, notamment dans le temps, tant pour les caisses qu'au niveau central.

Recommandation n°100 : Poursuivre au cours de la prochaine COG la mise en place de la gestion par les processus, tout en organisant un pilotage réaliste dans le temps afin de permettre une appropriation effective et un processus d'actualisation gouvernable

Recommandation n°101 : Intégrer les processus dans la documentation des agents en charge de les mettre en œuvre

2.2.2. Un datamining en déploiement

[502] Afin d'optimiser les fonctions de contrôle conformément à l'article 15 de la COG, de nouveaux objectifs de contrôle ont été fixés par la CNAF pour 2012 sur la base du datamining.

2.2.2.1. Les principes du datamining

[503] Le datamining a été déployé dans l'ensemble des CAF depuis la fin de l'année 2011, après des expérimentations menées depuis septembre 2010 dans 13 CAF volontaires, suivies par un comité de pilotage et un comité opérationnel. Elles ont permis, après les premières expérimentations réalisées en 2006, de préparer la généralisation qui a commencé à la fin de 2011, sans qu'il soit encore possible d'en dresser un bilan.

⁹⁷ Prestation d'accueil du jeune enfant.

- [504] La technique du datamining permet de reconsidérer les objectifs de contrôle en les basant sur le niveau de risque que présentent les dossiers. Elle repose sur des méthodes mathématiques de scoring des dossiers à risque qui visent une détection précoce des indus pour les limiter. Les indus ont une durée de 1 à 24 mois et plus en cas de fraude, en fonction du caractère plus ou moins tardif des déclarations de changements de situation par les allocataires, ou en fonction de la date à laquelle les contrôles interviennent.
- [505] Des campagnes de contrôle sont à réaliser chaque mois, à partir d'un scoring mensuel des dossiers allocataires, afin d'analyser au plus tôt les dossiers présentant les risques les plus élevés.
- [506] Ce contrôle ne concerne pour l'instant que certaines cibles de contrôle des données entrantes.
- [507] Les contrôles obligatoires (notamment le traitement des signalements RNB et à terme les signalements RNCPS, NIR certifiés, contrôle RAC de cohérence annuels ou trimestriels) doivent continuer à être réalisés indépendamment des objectifs fixés pour les contrôles ciblés.
- [508] Le volume de contrôles ciblés reste pour l'instant le même, de l'ordre de 500 000, l'objectif fixé pour chaque organisme consistant à contrôler les dossiers ayant un score de risque supérieur à un certain niveau de probabilité d'indus.

2.2.2.2. Appréciation portée par la mission

- [509] Le travail mené par la CNAF pour une orientation intelligente des contrôles apparaît tout à fait positif.
- [510] Il pose toutefois des questions de mise en œuvre, compte tenu des disparités d'effectifs de contrôle dans les caisses et peut-être d'une insuffisante prise en compte de la fonction contrôle au niveau de l'allocation des ressources et de l'intéressement.
- [511] Ce travail de la CNAF devra toutefois être suivi avec attention dès la fin de l'année 2012 et au cours de la prochaine COG, pour bien mesurer si la plus-value attendue, compte tenu des expérimentations, est au rendez-vous.
- [512] Il conviendra également de travailler aux modalités de remobilisation des CAF sur les orientations du contrôle, le déversement des instructions nationales et d'un scoring directement livré aux CAF risquant de les conduire à abandonner un champ d'actions sur lesquelles elles étaient, il est vrai, souvent peu mobilisées.

Recommandation n°102 : Evaluer la mise en œuvre du datamining

Recommandation n°103 : Remobiliser les CAF sur les orientations du contrôle en leur ménageant un espace propre de ciblage des contrôles, construit sur une analyse locale des risques complétant les instructions nationales, et faisant l'objet d'une évaluation propre, comparée aux résultats des ciblage nationaux

2.2.3. Une opération de reliquidation qui confirme la nécessité de renforcer la qualité

Tableau 29 : Opérations de reliquidation constat et extrapolation

Année de l'opération	2011	2011 périmètre constant RSA		2010		2009	
		2011 périmètre constant	Var en points (2011 - 2011 P constant)	2010	Var en points (2011 - 2010)	2009	Var en points (2011 - 2009)
Taux d'anomalie financière en valeur absolue AVANT LES	2,37%	2,29%	0,08%	1,92%	0,45%	2,50%	-0,13%
Extrapolation AVANT LES (en Millions €)	1 588	1 504	84	1 234	354	1 452	136

Source : CNAF

[513] L'opération reliquidation 2011 fait apparaître un taux moyen pondéré d'anomalie financière en valeur absolue (hors application du principe statistique de Limite d'Erreur Supérieure LES) de 2,37% contre 1,92% en 2010, soit une hausse de 0,45 points (+23%). Ces résultats intègrent les indus et les rappels.

[514] L'impact financier extrapolé sur les comptes de la branche augmente de 1 234 M€ à 1 588 M€, soit une hausse de 354 M€(+ 29%) par rapport à 2010.

[515] Toutefois, la comparaison avec l'an passé est en partie biaisée par la montée en charge du RSA notamment dans les DOM.

[516] Ainsi, à périmètre homogène en matière de flux RSA, le taux moyen pondéré d'anomalie financière 2011 passerait de 2,37% à 2,29% (- 0,08 points, soit -3,5%). Appliqué sur cette nouvelle base corrigée, l'impact financier en valeur absolue passerait de 1 234 M€ en 2010 à 1 504 M€ en 2011, soit une augmentation plus modérée de 270 M€(+22%) au lieu de 354 M€(+29%).

[517] Les cinq prestations dont les anomalies financières sont les plus significatives sont par ordre décroissant le RSA Socle (23% du total des anomalies financières en valeur absolue), l'ALS (16%), le RSA Activité (16%), l'ALF (12%) et l'APL (12%). Le RSA (RSA socle/RSA activité) constitue donc à lui seul 39% des anomalies financières et le logement (ALS/ALF/APL) 40%.

[518] La source des anomalies financières est identique à celle observée l'an passé et se répartit globalement de la façon suivante :

- données entrantes : 67% ;
- données métier: 34%.

3 natures d'erreurs principales également comparables à l'an passé :

- ressources (25% du total des anomalies financières) ;
- erreurs de saisie (14%) ;
- situation professionnelle (11%).

6 contrôles majeurs ont permis la détection des anomalies :

- contrôle sur place (13% du total des anomalies financières) ;
- contrôle RSA auprès de l'employeur (10%) ;
- vérification professionnelle dans Aïda (6%) ;
- contrôle métier RSA (5%) ;

- contrôle vérification des revenus auprès des impôts (5%) ;
- vérification des pensions et retraites auprès de la CRAM (4%).

[519] On note, en particulier pour l'AVPF, l'AAH, le complément mode de garde (CMG), des taux d'anomalies métier importants (y compris anomalies combinées avec des données entrantes erronées fournies par l'allocataire ou un tiers).

[520] Les résultats de l'opération de reliquidation confirment une insuffisante qualité à laquelle il convient de remédier.

[521] Il conviendrait toutefois de s'interroger sur la lourdeur de l'opération nationale de reliquidation, souvent mal comprise des CAF, compte tenu de la méthodologie utilisée qui implique de nombreux contacts extérieurs. Si l'opération devait être maintenue, son retour sur investissement mériterait d'être évalué, par rapport à une approche plus classique de contrôle après paiement.

2.2.4. Des boucles qualité à développer encore

[522] Les boucles qualité, qui ne sont pas une nouveauté, même si un nouveau souffle leur est donné en liaison avec une gestion par processus, sont, en principe, une voie vers l'amélioration de la qualité.

[523] Elles doivent permettre de dresser un bilan des vérifications au profit des techniciens-conseil pour éviter la reproduction d'erreurs et contribuer aux actions de formation utiles.

[524] Le bilan dressé au niveau national est toutefois un peu décevant sur leurs résultats. Ainsi, la boucle de qualité sur les aides au logement fait ressortir que presque 82% des anomalies détectées ont pour cause d'erreurs « consignes connues mais omises ».

[525] Le bilan de la boucle qualité sur le RSA est plus intéressant, même si 76% des anomalies détectées ont également pour cause d'erreurs « consignes connues mais omises ». Le taux global d'anomalies est de 48,4% et varie selon les CAF entre 4,5% et 93,7%. Le taux d'anomalie avec incidences financières représente 31,4% ; trois motifs d'anomalies concentrent 92% des anomalies : erreur de codification-saisie erronée/omise (62,7%), justificatif absent/non-conforme (18,4%) et erreur de législation (10,7%). 12,6% des causes d'erreurs sont, par ailleurs, dues à un dysfonctionnement du SI et concentrées sur les déclarations trimestrielles. Les changements de situation professionnelle et de ressources sont une importante difficulté, s'agissant d'une population par définition précaire, et ont un impact certain tant sur le RSA que sur les autres droits, notamment l'aide au logement. Les erreurs rencontrées diffèrent selon que la saisie des demandes est assurée par des techniciens-conseil ou des instructeurs extérieurs aux CAF.

2.2.5. Une lutte contre la fraude prise au sérieux

2.2.5.1. L'accroissement de la lutte contre la fraude en 2011

[526] Le préjudice pour 2011 de la fraude aux prestations versées par les CAF peut être résumé par les chiffres suivants :

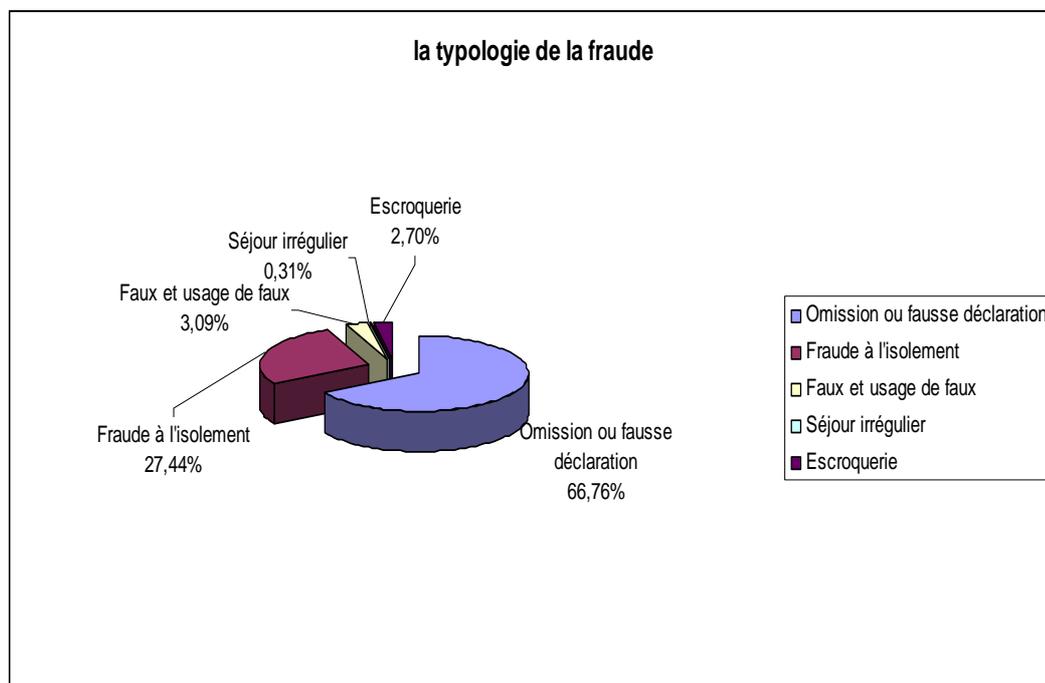
- le nombre de cas de fraudes enregistré sur l'exercice est de 15 011 cas pour 11 515 235 allocataires au 31 décembre 2011 soit 0,13% et une augmentation de 14% par rapport à 2010.
- le montant du préjudice financier représenté par les fraudes s'élève à 101 490 836 € soit une augmentation de 12,58% par rapport à 2010. Ce montant n'inclut pas le coût de détection et de gestion de la fraude. Il correspond uniquement au montant des sommes versées à tort.

[527] L'évolution est, comme en 2010, un peu plus faible en masse financière essentiellement en raison d'une détection plus précoce des fraudes. Cette analyse est corroborée par le fait que les périodes sur lesquelles porte le préjudice sont de plus en plus courtes d'année en année, alors que la typologie de la fraude en termes de prestations ne diffère pas sensiblement.

2.2.5.2. Les types d'actes frauduleux

[528] Les données statistiques de la branche Famille répertorient par prestation quatre grands types d'actes frauduleux

Graphique 4 : Typologie de la fraude en 2011



Source : CNAF

2.2.5.3. Les catégories de prestations touchées par la fraude

En nombre

[529] La fraude porte essentiellement sur le RSA et le RSA majoré. Ce résultat s'explique par l'effet de contrôles importants sur les minima sociaux. Rapporté au nombre de bénéficiaires, le RSA apparaît comme la prestation ayant le taux de fraude le plus élevé :

- minima sociaux : 48% (55% en 2010) dont le RMI/RSA : 37,5% (41% en 2010) ;
- aides au logement (ALS, APL et ALF) : 23% (23% en 2010) ;
- prestations familiales et primes diverses: 29% (22% en 2010).

En masse financière

[530] En masse financière, les minima sociaux restent la première source de fraude, en particulier le RMI/RSA:

- minima sociaux : 63% des fraudes (66% en 2010), le RMI/RSA seul représentant 52% (51% en 2010) ;
- aides au logement: 25% des fraudes (23% en 2010) ;
- prestations familiales et primes diverses : 12% des fraudes (11% en 2010).

[531] Le RMI/RSA représente toujours la plus grande part des fraudes notamment en masse financière, du fait que cette prestation apparaît comme la plus contrôlée par les CAF, et compte tenu de son montant même, relativement élevé par rapport par exemple aux aides au logement.

2.2.5.4. Les sanctions

[532] La quasi-totalité des fraudes a fait l'objet de sanctions, lorsque la sanction relève de la responsabilité de la CAF.

Tableau 30 : Sanctions en matière de fraude

	Nombre de Poursuites pénales	Nombre de pénalités	Montant des pénalités	Nombre d'avertissement	Total
Décision définitive	3815	4889	2.997.408	4414	13118

Source : CNAF

- [533] Les constats particulièrement marquants sont la progression du montant des pénalités prononcées et l'importance du taux de sanction puisqu'il apparaît qu'au total 13 118 sanctions ont été prononcées, pour 15 011 fraudes, soit un taux de sanction de 87,4%.
- [534] En définitive la politique de sanction des organismes apparaît active et adaptée aux fraudes conformément aux directives nationales.

2.3. Une gestion des indus et du recouvrement qui peut encore s'améliorer

2.3.1. Des enquêtes sur les indus

- [535] L'article 17 de la COG préconise de « mieux prévenir et mieux recouvrer les indus ». L'enquête menée en 2001 sur les causes d'indus a été actualisée en 2010. Centrée sur l'origine des indus, cette nouvelle enquête a porté sur 1 707 indus pour 1 006 dossiers allocataires ; elle montre que la responsabilité des indus est dans 56% des cas imputable aux allocataires. Les autres cas peuvent s'expliquer par des erreurs des CAF, un retard de traitement ou un mauvais fonctionnement du SI; la complexité de la législation liée aux versements des prestations est, quant à elle, responsable d'environ 20% des indus (dates d'effet, modalités de versement en tiers payant). Les motifs d'indus les plus importants sont des modifications de situation professionnelle, de logement et de ressources.
- [536] Une autre enquête, actualisant cette fois-ci une enquête de 2009, a porté sur 10 500 dossiers échantillonnés en 2010, pour évaluer la qualité des droits payés en matière de prestations légales : dans 84% des cas, les allocataires étaient responsables des indus détectés lors de l'enquête ; dans les autres cas, l'erreur provenait de la CAF ; les erreurs portaient le plus souvent sur les ressources (39%), mais aussi sur la situation professionnelle de l'allocataire ou du conjoint (26%) ainsi que sur la situation familiale (13% des cas) ; la fraude représenterait, comme indiqué précédemment, 1,2% des prestations versées. Les indus s'élèveraient (sur 2010) à 2,54 Md€, alors que seuls 2,06 Md€ d'indus ont été détectés. Au regard de l'évaluation faite, 485 M€ d'indus ne seraient pas détectés, une part d'entre eux devant être détectés au cours des mois suivants.

2.3.2. Traitement des indus, rappels et fraudes

- [537] La situation en matière d'indus, de rappels et de fraude manque encore de clarté, compte tenu de la complexité de ces notions et de leur enchevêtrement.
- [538] Il convient ainsi de distinguer, au sein des indus, des indus constatés, des indus recouverts et des indus évités. Ces derniers sont évités par l'intervention des vérificateurs comptables avant paiement, mais ils peuvent aussi recouvrir des indus effectifs déjà réalisés. Parmi les indus, on essaie d'isoler aujourd'hui les indus liés à un soupçon de fraude ou les indus reconnus comme frauduleux.
- [539] Les rappels peuvent également être, soit évités par l'intervention du vérificateur comptable, soit effectifs.
- [540] Il conviendrait également de se réinterroger, pour limiter les indus, sur l'utilité réelle de la procédure de maintien des prestations, lorsque la déclaration de ressources n'est pas retournée à la CAF, dite procédure Oheix, à laquelle ont mis fin aujourd'hui de nombreuses caisses, tout en y substituant parfois une procédure de relance adaptée à la situation des allocataires. Une des caisses dans laquelle s'est rendue la mission couvrirait par ailleurs les délais démesurés de renouvellement de l'attribution de l'AAH : la CAF se trouvait en situation d'indus, lorsque la MDPH considérait avec retard que le niveau de handicap n'ouvrait plus droit à l'AAH ; dans une telle situation il aurait pu être envisagé que la CAF ne maintienne plus l'AAH, mais verse le RSA dans l'attente de la décision de la MDPH.
- [541] Enfin, l'importance estimée des indus liés à la législation devrait conduire au cours de la prochaine COG à envisager les adaptations possibles pour les éviter. L'Etat s'était engagé « à étudier les évolutions de la réglementation permettant de limiter les régularisations financières qui y sont liées et à faire évoluer les conditions d'admission en non valeur notamment des indus de faible montant ». Les suites données sont restées modestes.
- [542] Les observations de la Cour des comptes dans son rapport de 2012 sur la certification des comptes de la Sécurité sociale, refusant de certifier les comptes de la branche Famille et de la CNAF pour l'exercice 2011, devront être prises en compte, lorsqu'il n'y ait pas répondu par les nouvelles mesures mises en œuvre en 2012.

Recommandation n°104 : Clarifier les documents retraçant les indus, les rappels et les fraudes

Recommandation n°105 : Limiter les causes d'indus liés à la législation ou à des pratiques qui ne sont plus pleinement justifiées par une réflexion concertée entre la CNAF et l'Etat au cours de la prochaine COG

Recommandation n°106 : Remédier aux insuffisances qui conduisent la Cour des comptes à refuser sa certification pour les comptes 2011

2.3.3. Recouvrement amiable et contentieux, sanctions, contraintes

- [543] L'origine des modalités ayant conduit à un recouvrement n'est pas toujours bien connue. Le recouvrement est-il la suite d'un contrôle informatique ou humain (données entrantes, métier, contrôle sur place, fraude)? L'impact des diverses techniques de maîtrise des risques ne peut, de ce fait, être bien cerné sur le plan financier, faute de codes adaptés. Les écarts entre CAF dans les pratiques de remise de dettes et de recouvrement sont insuffisamment suivis, analysés et corrigés.

- [544] Plus grave est cependant le défaut d'organisation du recouvrement, qui, pour des raisons dites réglementaires, est généralement scindé entre l'agence comptable pour le recouvrement amiable et l'ordonnateur pour le recouvrement contentieux, entravant un recouvrement efficace organisé précocement avec une vue d'ensemble intégrant la situation de l'allocataire. Les initiatives prises par certaines caisses, qui ont, soit articulé les deux phases, comme la CAF du Morbihan, en développant par exemple un recouvrement téléphonique précoce, soit réunifié la gestion du recouvrement, montrent qu'il est possible d'améliorer sensiblement le taux de recouvrement par des méthodes plus adaptées.
- [545] Les sanctions mises en œuvre par la commission administrative des fraudes de chaque CAF fonctionnent bien dans l'ensemble, sous réserve du montant des pénalités qui varient selon les CAF et risquent de venir en concurrence avec les autres indus de la CAF au titre de l'allocataire. En revanche, pour le RSA, les conseils généraux n'utilisent guère pour l'instant, sauf exception, l'instrument des pénalités administratives.
- [546] La procédure de la contrainte se révèle efficace et fait pour l'instant l'objet de peu d'oppositions.
- [547] Il pourrait être utile cependant d'ouvrir aux CAF la possibilité de recourir à la procédure de l'avis à tiers détenteur pour améliorer encore le recouvrement et réduire les frais de gestion.

Recommandation n°107 : Améliorer l'articulation entre la maîtrise des risques et l'encodage du recouvrement des indus

Recommandation n°108 : Se doter d'un outil national de suivi des pratiques de remise de dettes et de recouvrement ainsi qu'envisager une réunification de la gestion du recouvrement prenant mieux en compte la situation de l'allocataire

Recommandation n°109 : Ouvrir aux CAF la possibilité de recourir à la procédure d'avis à tiers détenteur

2.3.4. Contentieux

- [548] Les CAF continuent à relever de diverses voies contentieuses selon les prestations et les actes qu'elles prennent.
- [549] Si majoritairement s'applique à elles le contentieux de la Sécurité sociale sous l'égide des tribunaux des affaires de Sécurité sociale (TASS), elles relèvent en revanche des tribunaux administratifs pour l'APL, le RSA et les contraintes. L'unification de ces voies contentieuses devant les seuls TASS simplifierait le fonctionnement des caisses et surtout rendrait la voie juridictionnelle compréhensible aux allocataires.
- [550] Au niveau de leur fonctionnement interne, trois commissions distinctes peuvent intervenir respectivement pour les recours amiables, les remises de dettes et les pénalités. Il est proposé de regrouper ces commissions en une seule.

Recommandation n°110 : Regrouper les commissions du Conseil d'administration intervenant pour les recours amiables, les remises de dettes et les pénalités

Recommandation n°111 : Unifier les divers contentieux concernant les allocataires d'une CAF

2.4. Un contrôle de gestion et une analyse financière qui restent à construire

- [551] Les CAF ne disposent généralement pas aujourd'hui de contrôleurs de gestion et leurs instruments de contrôle de gestion et d'analyse financière restent limités. Des chargés de mission ou des responsables budgétaires peuvent toutefois remplir certains aspects de cette fonction, mais les CAF estiment manquer de compétence en la matière.

[552] La CNAF a, depuis le début 2005, engagé une démarche visant à expérimenter la méthode ABC/ABM, dans le cadre d'un projet prioritaire du plan d'action institutionnel 2005-2008, afin de mettre en évidence l'efficacité et la performance des processus. Cette méthode de comptabilité s'appuie sur une vision opérationnelle de l'organisation. Ce n'est pas une vraie comptabilité analytique, mais elle permet des approches de coût par activité, par prestation et par les ressources. Elle a été expérimentée sur 23 caisses et devrait pouvoir être généralisée à partir de 2013. Elle repose sur des analyses rétrospectives.

[553] La CNAF dispose par ailleurs d'un observatoire des charges qui peut procéder des analyses prospectives concernant de nouvelles prestations. Son approche repose sur l'analyse de la production de faits générateurs à partir d'un échantillon de 9 CAF. Les travaux menés sont estimés assez rustiques, mais cohérents.

Recommandation n°112 : Mettre en place une approche en termes de contrôle de gestion au cours de la prochaine COG et l'insérer dans la démarche de maîtrise des risques qu'elle viendrait enrichir

Recommandation n°113 : Mettre en place, au-delà de la méthode ABC/ABM, une véritable comptabilité analytique

3. DES MOYENS NATIONAUX D'AUDIT ET EVALUATION EN EXPANSION

[554] L'article 20 de la COG prévoit de mieux organiser les fonctions d'audit et de les coordonner avec la fonction d'évaluation.

[555] Les moyens d'audit et d'évaluation se sont notablement développés depuis une quinzaine d'années, ces fonctions n'étant pas auparavant identifiées en tant que telles.

[556] La Caisse nationale dispose :

- au sein de la direction de l'évaluation et de la stratégie, d'un département d'audit de gestion, qui dispose de 4 auditeurs et assure le secrétariat d'un comité d'audit et d'évaluation, comprenant les grandes directions, les responsables des services d'audit et présidé par le directeur général ou le directeur de l'évaluation et de la stratégie. Il établit un tableau de pilotage des audits internes et si possible externes et a établi une charte d'audit ;
- au sein de l'agence comptable, l'Agent-comptable national dispose d'un département d'audit financier et comptable d'une dizaine d'auditeurs ;
- s'y ajoutent 5 directeurs évaluateurs qui évaluent annuellement les directeurs de CAF, les candidats aux emplois de direction relevant du comité des carrières, et participent à l'évaluation des projets de CPG conjointement à un agent de direction de la CNAF ;

[557] Cette organisation ne paraît pas parfaitement maîtrisée et pourrait gagner à être unifiée sous un responsable unique, sans responsabilité opérationnelle et directement rattaché au directeur général de la CNAF et, pour les aspects comptables, à l'Agent comptable national.

Recommandation n°114 : Unifier la direction des auditeurs et des directeurs évaluateurs nationaux

4. DES INDICATEURS QUI PEUVENT ETRE AMELIORES

[558] L'article 18 de la COG prévoyait l'amélioration de la qualité des indicateurs de maîtrise des risques. Des indicateurs généraux ont été précisés dans l'annexe 6 de la COG, mais n'ont été qu'imparfaitement mis en œuvre et insérés dans un tableau de bord de suivi, compte tenu notamment de la complexité de la matière soulignée ci-dessus et de la difficulté d'intégration dans le SI.

- [559] Ainsi la CNAF ne dispose aujourd'hui d'indicateurs sur le taux des données certifiées ou sécurisées que pour ce qui concerne les ressources acquises à la DGFIP et les NIR certifiés. Le guide de contrôle sur place devrait permettre d'améliorer les indicateurs le concernant.
- [560] Une estimation d'évaluation de la fraude est conduite annuellement, mais 5 des 18 indicateurs demandés par la DNLF ne peuvent être fournis pour l'instant. Cette estimation nationale ne permet pas d'avoir une vision par caisse, malgré les données que chacune détient.
- [561] Un rapport annuel sur la maîtrise des risques et un bilan de lutte contre la fraude réunissent déjà un ensemble de données.
- [562] Mais un travail de présentation cohérente et synthétique des principaux indicateurs de maîtrise du risque reste à mener pour disposer d'un tableau de bord fiable en la matière, qui devrait être intégré dans le RNDC. Le RNDC et le tableau de synthèse des indicateurs de maîtrise des risques devront faire une place suffisante au suivi des rappels quelque peu négligés au profit des indus et de la lutte contre la fraude.

Recommandation n°115 : Mettre en place un tableau de bord synthétique de la maîtrise des risques, notamment en prenant aussi bien en compte le risque de rappels que celui d'indus

5. DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT IMPARFAITEMENT TENUS

- [563] En matière de maîtrise des risques, l'Etat a pris un certain nombre d'engagements que sa structure complexe ne lui a que plus ou moins permis de respecter, la bonne volonté des services du pouvoir exécutif ne pouvant s'opposer à l'indépendance du pouvoir législatif et à la pression de la Cour des comptes.
- [564] L'étude (article 17) des évolutions de la réglementation permettant de limiter les régularisations financières qui y sont liées et de faire évoluer les conditions d'admission en non valeur des indus de faible montant n'a pas abouti à des améliorations sensibles.
- [565] Les risques associés à l'implantation des nouvelles mesures en matière de prestations légales (article 19) n'ont pas été entièrement maîtrisés malgré des efforts de part et d'autre, les services de l'Etat comprenant avec difficulté les délais de la CNAF pour mettre en œuvre de nouvelles mesures. Toutefois, la mise en œuvre du contrôle trimestriel des ressources pour une partie des bénéficiaires de l'AAH a finalement pu être décalée, compte tenu des contraintes informatiques.
- [566] Les objectifs suivants de la COG 2009-2012 restent donc toujours valables pour la prochaine :
- associer le plus en amont la CNAF ;
 - prendre en compte les études d'impact ;
 - prévoir, dans la mesure du possible, des dates d'entrée en vigueur des évolutions réglementaires calées sur les périodes où les charges sont moindres pour la branche Famille et permettant de limiter au moins de versions possible par an les développements informatiques ;
 - intégrer le plus en amont possible les mesures de couverture des risques nouveaux ;
 - coordonner les missions d'audit et de contrôle de la CNAF et des services de l'Etat (article 20).
- [567] Plus satisfaisant est le fonctionnement du dispositif de suivi assuré dans le cadre des bilans d'étape annuels de mise en œuvre de la COG (articles 20 et 34 de la COG).

- [568] La démarche de maîtrise des risques est apparue correctement matérialisée dans la plupart des caisses où la mission s'est rendue, sous réserve de certaines venant d'être départementalisées où la formalisation de la démarche, notamment entre le directeur et l'agent comptable, restait parfois encore insuffisante.
- [569] En revanche, la mission a déploré l'absence de politique locale de maîtrise des risques, la formalisation conduisant simplement à répartir les responsabilités d'exécution des instructions nationales. Sauf une exception, il n'a pas été constaté de tentative de construction d'une analyse des risques locaux et d'objectifs locaux de réponse.
- [570] L'accumulation des instructions nationales dans ce domaine, sous l'influence notamment de la Cour des comptes, si elle mobilise effectivement des moyens au sein des caisses, n'a pas paru à la mission inciter à une approche intelligente et économique du contrôle. Le management est clairement démobilisé sur ce terrain, dans lequel, il est vrai, il s'investissait souvent peu dans le passé. Le management trop global conduit une partie des équipes dirigeantes à perdre de vue la gestion qualitative des prestations au profit de la productivité sur laquelle elle se sent jugée en priorité.

Recommandation n°116 : Remobiliser les capacités des équipes de direction des CAF sur une politique locale de contrôle, en ciblant les politiques nationales de telle sorte que soient prévues des marges d'initiative locale mises, le cas échéant, en compétition avec les cibles nationales

Recommandation n°117 : Déterminer la part des moyens affectés au contrôle en donnant la priorité à la qualité du travail des techniciens-conseil et à leur responsabilisation en la matière

V L'évolution du système d'information

[571] L'article 29 de la COG « Un schéma directeur du système d'information organisé autour des objectifs stratégiques de la branche » est très général. Il est complété d'une annexe 5 Axes et principales échéances qui, même si elle s'efforce de se caler sur les articles de la COG, est quelque peu plaquée, faisant autant un bilan de la COG précédente que profilant des actions pour la nouvelle COG. Le SDSI a, par ailleurs, été révisé en cours de COG, sans intervention d'un avenant.

[572] La Cour des comptes ayant effectué un travail important en 2011 et 2012 sur l'informatique de la CNAF, la mission, outre les observations déjà formulées dans le présent rapport, a limité les observations de cette partie à quelques points plus particulièrement pertinents au regard de la COG.

1. DES PROGRES SIGNIFICATIFS ONT ETE REALISES

[573] Si toutes les actions prévues n'ont pas été réalisées et si le calendrier prévu a pu se trouver décalé, des avancées significatives n'en sont pas moins intervenues. On n'en évoquera que certaines, sans revenir sur toutes, notamment sur le chantier de la départementalisation qui a mobilisé l'informatique durant la COG.

1.1. La réussite de NIMS

[574] La mise en place de NIMS, en dépit des difficultés qui ont accompagné la première phase de son déploiement, est une réussite. Elle modernise la moitié environ de CRISTAL et permet une évolution technologique majeure s'appuyant sur les technologies WEB. Elle constitue une avancée, tant au niveau de la convivialité et de l'optimisation des postes de travail que par ses possibilités pour poursuivre la dématérialisation des flux et faciliter le traitement des dossiers. Elle permet de mieux gérer la relation allocataires et partenaires et contribue à favoriser l'organisation de la relation et de la consultation des informations. Elle est reliée aux développements du caf.fr, outil des téléservices et téléprocédures.

[575] En place dans toutes les caisses depuis 2011, il convient maintenant d'en tirer tous les bénéfices, une première phase de télédéclaration étant prévue à compter de juin 2012.

1.2. Le développement de produits locaux

[576] A côté des actions nationales, des initiatives locales d'équipes locales d'informaticiens ont permis dans certaines caisses des progrès intéressants. On évoquera à cet égard les logiciels IDEAL, AGAPE⁹⁸ et SAFIR⁹⁹.

[577] Le logiciel IDEAL a été développé par la CAF d'Arras¹⁰⁰ pour la gestion de l'allocation de logement, afin de permettre aux bailleurs sociaux de saisir les données d'ouverture du droit à l'allocation logement et de les transmettre directement à la CAF, ce qui allège la charge tant des allocataires, de la CAF que des bailleurs concernés. La CNAF en a décidé la généralisation.

[578] La CAF du Morbihan a mis au point un logiciel AGAPE qui permet un suivi précis et une gestion des temps et de l'activité de production. Sa généralisation est en cours d'étude.

⁹⁸ Approche Globale de l'Absentéisme et du Présentéisme dans l'Entreprise

⁹⁹ Système Automatisé de Flux interservices répartis

¹⁰⁰ Aujourd'hui CAF du Pas de Calais.

- [579] Le projet SAFIR résulte d'une initiative prise en 2006 par la CAF d'Arras visant à dématérialiser l'ensemble des documents intervenant dans la GRH. Sa version 3 est utilisée en production par une cinquantaine de caisses. SAFIR a maintenant pour objectif le renouvellement unifié des solutions techniques d'acquisition, de gestion électronique, et d'archivage des documents « hors allocataires », tout en visant à terme le déploiement d'une solution unique pour gérer les domaines allocataires et hors allocataires. La CNAF a décidé de porter SAFIR afin de répondre aux attentes du réseau en matière de dématérialisation des documents hors allocataires.
- [580] La direction des systèmes d'information est assez réservée sur des initiatives locales qui perturbent ses grandes priorités et risquent de poser des problèmes ultérieurs dans la mesure où les réalisations ne respectent pas des normes permettant une généralisation et une maintenance aisée. La mission de l'IGAS insiste sur l'intérêt de ces logiciels au niveau de la gestion concrète des caisses, souvent reléguée trop au second plan par le niveau national et les équipes des CNEDI et CERTI. La proximité entre managers et informaticiens reste indispensable pour favoriser l'innovation et les développements, même s'il convient que ces développements s'effectuent dans un cadre organisé.
- [581] Il appartient donc à la CNAF de bien organiser un cadre de développement d'initiatives locales, les favorisant tout en les structurant, comme l'évoque le SDSI actualisé¹⁰¹. Le mode d'organisation de la Région Nord avec la mise en place du RCI (réseau de compétences informatiques) articulant le CERTI et les équipes informatiques des CAF semble répondre à une partie de ce besoin.

Recommandation n°118 : Organiser et structurer le développement et la généralisation des initiatives locales en matière informatique

1.3. Le renforcement du système de pilotage

- [582] Conformément à la recommandation de la mission de l'IGAS sur la COG précédente, un audit du pilotage du SI a été réalisé et a permis une réorganisation de ce dernier, en structurant le partage maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre, en professionnalisant la fonction maîtrise d'ouvrage (expression de besoins, suivi des phases de validation et de recette), et en mettant en place un comité directeur du SI, présidé par le directeur général de la CNAF. La coordination des maîtrises d'ouvrage ne s'effectue pas à la DSI mais est officiellement confiée à la direction de l'évaluation et de la stratégie.
- [583] Une réflexion a, par ailleurs, été engagée pour la réorganisation du réseau du SI qui fait coexister des CNEDI, des CERTI et des PRM de dimensions, de formes et de statuts juridiques variables, et des informaticiens au sein des caisses.

2. DES LIMITES A SURMONTER DANS LE CADRE DE LA PROCHAINE COG

2.1. Des éléments de pilotage et de gestion encore à améliorer

- [584] Un effort est en cours pour instaurer un chaînage vertueux entre suivi de l'exécution et discussion des budgets ; en effet, jusqu'à il y a peu, prévalait un quasi-découplage entre le suivi de l'exécution (effectué à la direction du réseau) et les discussions budgétaires (avec un rôle prééminent de la DSI). Le processus d'attribution des budgets était essentiellement centré sur les moyens nouveaux, avec un risque inflationniste. De plus, ce processus n'était pas transparent pour le réseau.

¹⁰¹ « L'idée maîtresse est d'établir un dispositif partagé « national-local » qui permet de créer des opportunités pour officialiser la participation des caisses à des projets d'intérêt institutionnel commun ».

- [585] Cet état de fait est pour partie lié aux lacunes en matière de valorisation des projets, qu'il convient de développer, s'agissant tant des coûts que des bénéfices attendus. Ceci permettrait non seulement d'étayer les arbitrages budgétaires, mais aussi de calibrer des plans de charge compatibles avec les ressources et les objectifs de la branche. De manière plus générale, il convient de souligner l'absence de fonction de contrôle de gestion s'agissant des structures informatiques (CERTI et CNEDI) d'où l'absence d'indicateurs de gestion, situation à laquelle il convient de remédier. Développer le contrôle de gestion nécessite toutefois d'avoir accès, en parallèle aux données budgétaires et comptables, à des données fiables objectivant la qualité de service. La branche doit donc notamment se mettre en situation de développer son analyse de la valeur des incidents. Elle a d'ailleurs récemment institué (mai 2011) un observatoire de mesure de la performance, de suivi du fonctionnement et de la montée en charge (basé à Lyon), qui semble avoir vocation à contribuer substantiellement à l'approfondissement de l'analyse de la qualité, ou au moins à centraliser et coordonner les réflexions à cet égard.
- [586] Le suivi de l'exécution ne peut toutefois à l'heure actuelle s'effectuer que selon la grille de lecture des postes de la balance comptable, sauf lourds retraitements ad hoc. Il convient que ce suivi puisse s'effectuer par projets, d'où l'importance pour la CNAF de se doter d'un nouvel outil de gestion des projets, actuellement à l'étude.
- [587] Le budget des CERTI comporte deux sections : fonctionnement et investissement. Mais de l'avis, tant de la DSI que des CERTI, la césure n'est pas toujours évidente en pratique, en l'absence de documents formalisant la doctrine de la branche en la matière. La ventilation entre les deux sections peut en outre influencer le diagnostic porté dans le cadre de l'analyse comparative de l'informatique de la branche avec celles d'autres OSS ou institutions. De plus, comme certaines structures en supportent d'autres (par exemple des CERTI supportent des CNEDI), il convient également d'exercer un suivi rapproché des ventilations de dépenses de fonctionnement entre gestions.
- [588] Enfin, la mission relève un manque d'interfaçage entre l'applicatif comptable MAGIC et divers applicatifs tels que l'applicatif de gestion des immobilisations (GDI), ou encore l'applicatif de gestion des composants informatiques (G@ci).

Recommandation n°119 : Se doter des outils permettant de développer un suivi budgétaire par projets

Recommandation n°120 : Formaliser une doctrine concernant la ventilation entre gestions, et, en lien avec la MIRCROSS, concernant la ventilation fonctionnement / investissement

Recommandation n°121 : Développer la valorisation des projets et incidents et, au-delà, la fonction de contrôle de gestion au niveau de la DSI et des CERTI et CNEDI, et mettre au point des indicateurs de gestion de ces structures

- [589] A l'heure où il convient d'optimiser la gestion des RH informatiques de la branche, les informaticiens des caisses, mais aussi des PRM qui leur sont rattachés, ne sont pas inclus dans la base RH BIP (qui n'intègre pas, par conséquent, les informaticiens participant aux expériences de RCI). Cela limite donc la portée d'un outil qui pourrait contribuer à optimiser la gestion des personnels informatiques.
- [590] La dichotomie entre CERTI et CNEDI dans le cadre du calcul de l'intéressement aboutit à une incohérence dans le cas d'organismes fusionnés comme le C2R (centre régional de ressources, en région sud-est). Il convient de mettre fin à cette situation de manière à assurer une plus grande lisibilité de la stratégie de la branche pour les salariés.

Recommandation n°122 : Intégrer à la base BIP l'ensemble des informaticiens de la branche

Recommandation n°123 : Prévoir une adaptation des modalités de calcul de l'intéressement dans le cas de structures fusionnées (par exemple une simple pondération des résultats associés aux périmètres CERTI et CNEDI)

[591] Au niveau de la gouvernance, la CNAF a aujourd'hui pour démarche l'institution systématique de conventions entre les sections « ODS » (ou « CCC ») des CERTI et les CERTI eux-mêmes, ainsi qu'entre ces ODS et les CAF. Ceci aboutit à une pléthore de documents superfétatoires : les CERTI sont ainsi appelés à contractualiser avec leur propre section ODS (c'est-à-dire avec eux-mêmes), tandis que les conventions de service entre CAF et CERTI sont des documents types, en pratique individualisés au niveau du protocole de service.

Recommandation n°124 : Privilégier, aux contractualisations multiples, la mise au point de documents nationaux explicitant ce qui est attendu des ODS, directement opposables à l'ensemble des entités du réseau

Recommandation n°125 : Prendre en compte les entités informatiques dans la démarche des CPG

2.2. Une structuration des équipes informatiques à mieux organiser

[592] Les réflexions en cours qui paraissent s'orienter vers une intégration des CNEDI (310 informaticiens¹⁰²) et des CERTI (295 informaticiens) semblent dans la bonne voie, compte tenu de l'évolution du métier des informaticiens. Il conviendrait toutefois de vérifier qu'à terme l'existence de 8 centres n'est pas trop importante et ne limite pas l'efficacité d'équipes trop distantes, malgré les facilités ouvertes aujourd'hui par la visioconférence de plus en plus utilisée. L'articulation des PRM avec ces centres devrait par ailleurs être précisée, la mission penchant pour leur rattachement aux centres, compte tenu d'une dominante des experts liés à l'utilisation de l'informatique dans les PRM, dont plusieurs sont d'ailleurs déjà gérés par des CERTI.

Tableau 31 : Ventilation par emplois des personnels des PRM au 31/12/2011

Famille Professionnelle	Emploi	Effectifs en PRM
02- Contrôle / maîtrise des risques externes	Contrôleur des opérateurs sociaux	1
08- Analyse et conseil juridique	Conseiller juridique	2
09- Optimisation des processus	Auditeur	2
	Conseiller en organisation	1
	Gestionnaire maîtrise des risques	4
11- Observation socio-économique	Chargé de statistiques et d'études	5
12- Gestion développement des RH	Gestionnaire administratif ressources humaines	1
13- Gestion des SI	Concepteur / réalisateur informatique	1
	Conseiller utilisateur des SI	89
	Gestionnaire de la production informatique	3
14- Information et communication	Documentaliste	1
	Secrétaire	9
	Technicien traitement de l'information	2
16- Gestion des moyens matériels	Gestionnaire des achats	3
	Gestionnaire du patrimoine	7
	Technicien tous corps d'état	1
17- Management et pilotage	Manager opérationnel	1
	Manager réseaux et projets	6
	Manager stratégique	9
ENSEMBLE		148

Source : Données CNAF, calculs IGAS

¹⁰² Chiffres en « emplois permanents » au 31 décembre 2011, date à laquelle les CERTI totalisent 448 salariés, et les CNEDI, 442 salariés. Les informaticiens sont ici décomptés comme les seuls salariés rattachés à la grande famille professionnelle d'emploi UCANSS « gestion des systèmes d'information ».

- [593] La diversité des statuts juridiques et organisationnels des centres et PRM devrait être remplacée par une uniformisation. La meilleure formule serait pour la mission celle de services communs interrégionaux sous l'autorité fonctionnelle de la CNAF, dont la gestion administrative et comptable serait assurée par une CAF, et dont le financement se répartirait entre la CNAF pour les missions nationales, et les CAF pour les missions locales. Cette entité, qui pourrait être qualifiée de « centre interrégional de ressources », serait dotée d'un comité, consultatif sur les enjeux nationaux, décisionnels sur les aspects locaux, de délégués des directeurs de la CNAF et des directeurs de CAF les plus concernées (chaque directeur de CAF participant au comité directeur d'un centre interrégional de ressources)¹⁰³. L'apport de membres des conseils d'administration dans cette fonction technique n'apparaît pas nécessaire, ce qui n'exclut pas, en sus du retour d'information des directeurs de CAF sur leur conseil d'administration, des réunions périodiques interrégionales d'information et échanges sur les systèmes d'information et leur gestion.
- [594] Par ailleurs, les équipes informatiques locales des CAF (743 informaticiens¹⁰⁴) devraient être coordonnées fonctionnellement par les centres de ressources, à l'exemple de la région Nord.

Recommandation n°126 : Uniformiser l'organisation des centres informatiques en services communs interrégionaux sous l'autorité fonctionnelle de la CNAF

Recommandation n°127 : Organiser la coordination fonctionnelle des équipes informatiques des CAF au niveau des services communs interrégionaux

2.3. Des téléprocédures à généraliser pour améliorer la productivité

- [595] L'amélioration de la productivité et de la qualité de gestion passe par le développement des téléprocédures. Ce développement concerne les données entrantes : déclarations des allocataires, dépôt des demandes, transmission d'information des tiers. Il concerne également les courriers et les notifications des caisses en lien avec les sites WEB. Les limites actuelles à la transmission d'e-mail aux allocataires devront être levées. Les textes juridiques devront être révisés pour que tous les envois avec accusé de réception puissent être faits par courrier électronique, en remplaçant la notion de lettre recommandée avec accusé de réception par celle d'envoi avec accusé de réception.
- [596] Les téléprocédures, comme envisagé dans la démarche caf.fr, devraient être un axe majeur de la prochaine COG sur le plan informatique, organisationnel et juridique, et les gains de productivité associés à ce type de projets mériteraient d'être mieux valorisés. Les obstacles éventuels, tels que la question de la signature électronique, devront quant à eux être levés.
- [597] L'injection directe de téléprocédures dans le processus de liquidation devrait permettre d'élargir les possibilités de traitement des droits à prestations sans intervention d'un technicien-conseil.

Recommandation n°128 : Mettre la priorité sur le développement des téléprocédures et de la dématérialisation et développer la liquidation automatique des prestations

2.4. Une unification des filières à engager

- [598] Les évolutions de l'informatique justifient de moins en moins le partage de l'informatique de la branche Famille entre deux filières informatiques : IBM et BULL.
- [599] Les études amorcées devront être conduites à leur terme afin de décider, compte tenu de leur portée, la formule à retenir qui aura un impact fort sur une partie des centres de ressources et impliquera, non seulement des évolutions technologiques, mais un processus de gestion des RH adapté.

¹⁰³ On notera que le SDSI indique, à propos des CERTI et PRM, que « ces structures s'inscrivent dans un mode de fonctionnement apte à simplifier la relation entre le national et le local tout en préservant les intérêts de chacune des parties. La réflexion sur le futur système d'allocation des ressources doit inclure cette nouvelle tendance dans la gestion des moyens ».

¹⁰⁴ Même convention de décompte que précédemment pour les informaticiens des CNEDI et CERTI.

- [600] La mission a, par ailleurs, interrogé les personnes qu'elle a auditées sur le maintien en langage cobol de ce qui reste de CRISTAL, après la création de NIMS, notamment les 16 000 règles de la réglementation des prestations familiales. La réponse qui lui a été faite a été que cela ne posait pas de difficultés, que ce langage restait bien adapté et que la formation à ce langage ne posait pas de problème majeur, même s'il ne faisait plus partie de l'enseignement initial des informaticiens. Par ailleurs, le coût d'une transposition dans un autre langage serait très élevé et ne constituait pas aujourd'hui une nécessité. Ce sujet ne paraît donc pas prioritaire.

Recommandation n°129 : Préparer les modalités d'une unification éventuelle des filières

2.5. Un renforcement dans la mesure des possibilités des outils complémentaires pour les besoins des CAF et les liaisons entre les CAF et leurs partenaires

- [601] La mission a, *supra*, appelé l'attention de la CNAF sur la nécessité de continuer à bien prendre en compte les préoccupations concrètes des CAF, ce qui peut impliquer de leur laisser des informaticiens, dès lors qu'ils sont bien intégrés dans le réseau des centres de ressources.
- [602] Elle estime également important de poursuivre l'investissement nécessaire dans les relations avec les divers partenaires.
- [603] Pour les partenaires de l'Institution Sécurité sociale, la DSS devrait veiller à la mise au point d'un schéma directeur interbranches du SI pour couvrir les lacunes existantes dans les liaisons utiles.
- [604] Pour les autres partenaires, les efforts menés par la CNAF devront être maintenus au regard des collectivités territoriales et des MDPH. La refonte, dans le cadre d'OMEGA, des logiciels d'action sociale pourrait inclure des logiciels de gestion pour les partenaires de la CAF, facilitant notamment la prise en compte des ressources des allocataires, lorsque celle-ci est demandée, notamment pour l'accueil des jeunes enfants, où la seule consultation de CAFPRO ne paraît pas très adaptée. Le Ministère des affaires sociales et la CNSA devraient appuyer les travaux sur la mise en place de systèmes d'information adaptés aux liaisons entre MDPH, CAF, CPAM et conseils généraux.

Recommandation n°130 : Renforcer les interfaces entre les systèmes d'information de la CNAF et de ses partenaires, notamment en mettant au point un schéma directeur interbranche de la Sécurité sociale

CONCLUSION GENERALE

- [605] La COG 2009-2012 entre l'Etat et la CNAF a donc été dans l'ensemble respectée et correctement mise en œuvre, des modifications réglementaires ou de gestion intervenant néanmoins sans avenant. Des améliorations du dispositif contractuel et de son suivi sont cependant préconisées par le présent rapport pour les prochaines conventions.
- [606] Une des priorités de la COG, la promotion d'une offre globale de service visant à mieux articuler la gestion des prestations et l'action sociale pour un meilleur service aux allocataires, a été affirmée, mais reste à généraliser dans les CAF et à bien concrétiser.
- [607] Le pilotage de la CNAF a été renforcé et son implication croissante se reflète dans le principe affirmé par sa direction du passage « d'un réseau d'entreprises à une entreprise en réseau », ce qui pose toutefois pour l'avenir la question du bon équilibre respectif de la CNAF et des CAF.
- [608] La départementalisation a été menée à bien et a permis de conforter les CAF en les limitant à une seule par département, même si l'optimisation effective de la gestion qu'elle permet reste en cours. Le développement des mutualisations, quelque peu foisonnant et décalé par rapport aux objectifs de la COG, s'il est pour l'instant en grande partie positif, soulève la question du degré souhaitable d'immixtion de la Caisse nationale dans la gestion du réseau et des risques de bureaucratisation qu'elle peut présenter, si elle remettrait en cause l'autonomie et la responsabilité des directeurs de caisses et de leurs conseils d'administration.
- [609] Il conviendrait de mieux distinguer :
- les fonctions qui doivent relever de la responsabilité de la Caisse nationale, notamment le SI qui doit être clairement placé sous sa responsabilité et pourrait, sous son autorité, s'organiser dans le cadre de services communs unifiés interrégionaux ainsi que, le cas échéant, certaines fonctions support dont la gestion nationale peut être source d'économies importantes,
 - les autres fonctions où des mutualisations devraient s'organiser, en maintenant la responsabilité des directeurs de CAF concernés, l'organisation privilégiant le cadre des régions administratives ou des interrégions informatiques.
- [610] Le maintien de la responsabilité des caisses et l'optimisation de la gestion par une meilleure productivité devrait conduire à poursuivre la voie engagée par la départementalisation vers une pluridépartementalisation pouvant aller jusqu'à une régionalisation, cela permettant aux caisses élargies une action enrichie par la comparaison des situations départementales et une gestion optimisée par des mutualisations internes. Cette consolidation des caisses ne remettrait pas en cause le maintien au niveau départemental de l'essentiel des personnels et des infrastructures, même si une mobilité plus grande des personnels des institutions de Sécurité sociale mériterait d'être envisagée. Elle aurait un objectif d'efficience, en particulier par la recherche d'un optimum de taille, qui concernerait en priorité les plus petites CAF. La pluridépartementalisation devrait être envisagée pragmatiquement et pouvoir se faire sur plusieurs COG en fonction des opportunités.
- [611] Une telle évolution permettrait de conforter une gestion décentralisée et performante par les CAF, la CNAF se centrant sur les politiques de prestations et d'action sociale et le pilotage concerté du réseau, appuyé sur la définition du SI et une gestion partagée de la maîtrise des risques.
- [612] Cette dernière devrait s'axer sur l'objectif d'une production sans défaut, comme l'y conduit la gestion par les processus, plutôt que sur une multiplication des contrôles.

[613] Tout en améliorant encore le service rendu aux allocataires, les efforts de productivité seront à poursuivre, notamment par le non-remplacement d'une partie des départs, grâce aux progrès de la dématérialisation et des logiciels informatiques, l'amélioration du management qui devrait permettre de réduire les écarts entre caisses, la mutualisation et la pluridépartementalisation.

Abdelkrim KIOUR

Michel LAROQUE

Julien ROUSSELON

Liste des recommandations

Les recommandations estimées les plus importantes figurent en gras.

Partie 1 : La mise en œuvre de la COG
1. S'organiser en vue d'un bon usage de la contractualisation pour que toute réforme ou évolution substantielle donne lieu à avenant entre l'Etat et la CNAF, dans la limite d'un avenant annuel
2. Envisager de porter à 5 ans la durée de la COG, tout en organisant une négociation plus parallèle de la COG et des CPG
3. Rendre plus rigoureuse la présentation formelle de la COG en s'inspirant par exemple du modèle de la dernière COG de l'ACOSS
4. Elargir la portée de la COG Etat-CNAF à l'ensemble des gestionnaires de prestations familiales pour ce qui concerne les axes de la politique familiale, et prévoir l'intégration des régimes spéciaux gestionnaires de prestations familiales dans les CAF
5. Mettre en place une instance de concertation ad hoc de préparation et de suivi des actions partenariales de la CNAF insérées dans la COG
Partie 2 : L'offre globale de services
6. Synthétiser la démarche objectifs / résultats de la branche en mettant en cohérence la structuration en missions / programmes et la définition des objectifs et indicateurs associés, sans constituer d'annexe propre à l'action sociale
7. Clarifier lors de la prochaine COG la structure des divers fonds de financement actuels de la branche
8. Assurer la mise en place de l'offre globale de service dans l'ensemble du réseau
9. Faire le bilan du site internet www.mon-enfant.fr et s'interroger sur son devenir
10. Faire de l'amélioration de la prise en charge du logement des allocataires une priorité de l'offre globale de service des CAF dans le cadre de la prochaine COG
11. Engager une réflexion sur l'ouverture de l'action sociale à l'ensemble des bénéficiaires de prestations légales versées par les CAF
12. Procéder à une étude rétrospective sur le non recours au RSA.
13. Définir une doctrine de gestion du cycle saisonnier pour améliorer l'efficience
14. Introduire de nouveaux indicateurs de qualité de service liés aux rappels téléphoniques et aux courriels ainsi qu'améliorer la réponse à ces derniers
15. Préciser dans la COG la notion de « place » et, au niveau des indicateurs, la méthodologie de comptage du nombre de « places » créées
16. Fixer comme priorité de la future COG la réduction des inégalités territoriales en matière de répartition de l'offre d'accueil collectif et individuel
17. Réaffirmer les objectifs ambitieux de la COG en matière de modes d'accueil innovants (horaires atypiques, accueil des enfants en situation de handicap, quartiers sensibles...)
18. Arbitrer au niveau gouvernemental sur les modes d'accueil des jeunes enfants les plus adaptés et les priorités de financement
19. Assurer une plus grande clarté des dépenses relatives à la jeunesse en instaurant une présentation plus fine des dépenses par tranches d'âge et par grandes missions
20. Définir des objectifs plus précis dans la prochaine COG en matière de structuration de la politique de soutien à la parentalité, en définissant mieux le rôle des CAF au niveau local au regard de leurs principaux partenaires
21. Déterminer des priorités d'action sociale en prenant en compte les compétences des partenaires et, le cas échéant, les évolutions éventuelles de la décentralisation
22. Suspender la généralisation de la convention territoriale globale
23. Revoir la comptabilisation et le suivi des plans crèches conformément aux recommandations de la Cour des comptes

24. Utiliser la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale pour le suivi du FNAS
25. Préciser les objectifs de politiques publiques associés aux éléments chiffrés du tableau de financement de l'annexe budgétaire du FNAS dans la COG
26. Mettre en place le logiciel OMEGA en intégrant dans le cahier des charges les besoins non seulement du réseau, mais également des partenaires et de la tutelle
Partie 3 : La performance de gestion
27. Réaliser l'étude relative à la prise en compte de la mutualisation dans la part variable des dirigeants et l'intéressement des salariés
28. Privilégier des périmètres de mutualisation correspondant ou s'insérant dans une région administrative ou informatique, afin de ne pas entraver des initiatives ultérieures de pluridépartementalisation ou de régionalisation
29. Privilégier, dans la mesure du possible, une mutualisation des expertises par le biais des pôles régionaux mutualisés plutôt que via l'instauration de nouvelles caisses pivots
30. Fusionner les réseaux des experts marchés et des conseillers achats, et en confier le pilotage à la direction du réseau, responsable du pilotage des mutualisations
31. Intégrer les achats informatiques au cadre institutionnel développé par la branche s'agissant des mutualisations
32. Etablir un bilan chiffré et étayé des gains associés aux différentes opérations nationales de mutualisation des achats, ou aux prochaines initiatives envisagées, mettre en place le tableau de bord de suivi de la gestion mutualisée des achats, et, sur ces bases, établir un programme pluriannuel des achats
33. Procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot pour la mutualisation de la fonction éditique, et, le cas échéant, identifier ceux des centres actuels disposant des meilleurs avantages comparatifs en calibrant le tarif national correspondant
34. Pour les nationalités dont les effectifs de travailleurs migrants n'atteignent pas un seuil critique d'une centaine d'allocataires au moins par pivot, rattacher les allocataires concernés à une seule caisse pivot
35. Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit de la direction de l'évaluation et de la stratégie relatif à la mutualisation des prestations aux travailleurs migrants
36. Pour les mutualisations d'« expertise » (travailleurs migrants mais peut-être aussi bientôt ASFR ou AVPF), mettre en place des indicateurs de qualité de service spécifiques et assurer leur suivi et leur prise en compte dans l'évaluation des dirigeants et l'intéressement
37. S'assurer que les CAF aidées communiquent systématiquement le résultat des contrôles a posteriori aux CAF aidantes, et faire en sorte que la qualité de l'aide fournie impacte l'évaluation de la CAF aidante
38. Hors cas de mission institutionnelle, tarifier les prestations de l'ARC au prix coûtant, de manière à ce que la solidarité bienvenue au sein du réseau ne s'accompagne pas d'un aléa moral dommageable car déresponsabilisant
39. Mettre en œuvre la mutualisation de la paie dans un cadre national, comme la branche l'a d'ailleurs prévu, mais en limitant le nombre de pivots et en convergeant sur la durée de la COG vers un coût national basé sur l'objectif cible de productivité
40. En cas d'extension de la mutualisation de la numérisation (et a fortiori de nationalisation), procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot, et calibrer un tarif national sur la base de ce nombre de centres
41. Diffuser au réseau un guide de l'externalisation de la numérisation, selon l'initiative envisagée par la CNAF durant la COG 2009-2012
42. Instaurer un suivi direct, par la CNAF, de la GPEC et de la formation des personnels affectés aux fonctions mutualisées nationalement
43. Associer le chef de projet développement durable au pilotage de l'ensemble des mutualisations « support », en sollicitant des bilans environnementaux des initiatives envisagées
44. Conserver un financement local des PRM, à regrouper avec les fonctions locales des CERTI
45. Introduire des objectifs de mutualisation dans le cadre de la prochaine COG de l'UCANSS, qui serait ainsi davantage responsabilisée et force de proposition sur le sujet, ainsi que dans la

convention cadre de performance de la Sécurité sociale
46. Flécher des ressources nationales au titre des fonctions mutualisées, tout en édictant des règles précises en matière d'affectation des dépenses des caisses pivots aux différentes fonctions mutualisées qu'elles hébergent
47. Appliquer rigoureusement et systématiquement les obligations de reporting découlant de l'article 1 des conventions régissant relations entre CNAF et CAF pivots
48. Comparer périodiquement et à périmètre constant (y compris coûts d'investissement) tarifs nationaux et coûts d'externalisation correspondants, et, si les premiers sont supérieurs, pouvoir le justifier par des considérations de qualité de service, ou les réviser en conséquence, en ménageant éventuellement une période transitoire
49. Objectiver systématiquement par une analyse formalisée les décisions relatives aux labellisations d'entités pivot, et communiquer l'exposé des motifs à l'ensemble des candidats
50. Etablir un bilan chiffré des gains associés aux différentes mutualisations déjà totalement ou partiellement déployées, hors cas particulier des achats, et accorder la priorité aux ajustements et approfondissements des mutualisations déjà en vigueur
51. Fusionner les CAF de Pau et Bayonne afin d'achever l'opération de départementalisation
52. Rattacher la caisse maritime d'allocations familiales à la caisse de Charente Maritime, à l'image de l'opération déjà effectuée s'agissant de la caisse des bateliers
53. S'assurer de l'optimisation des dépenses de fonctionnement des caisses départementalisées, le bilan étant réalisé en lien avec le réseau des experts et conseillers en ce qui concerne les marchés
54. Procéder à un bilan de l'impact de la départementalisation sur la dépense de personnel des CAF, en incluant les surcoûts de court terme et les conséquences plus durables des renégociations d'accords locaux
55. Reconstituer des séries longues sur le nouveau périmètre des CAF départementalisées, de manière à pouvoir objectiver l'impact de la départementalisation en termes de flux et de qualité de service, et identifier le cas échéant les meilleures pratiques
56. Finaliser la définition d'un référentiel de branche à jour en matière d'archivage, y compris électronique
57. Privilégier une pluridépartementalisation du réseau, à la lumière de l'analyse « à froid » des réussites et éventuelles déconvenues de la départementalisation
58. Réduire graduellement le forfait au titre des charges fixes, en cohérence avec le choix stratégique d'une pluridépartementalisation du réseau visant à l'atteinte par les caisses d'une taille critique, source de plus d'efficacité
59. Unifier l'allocation de ressources au titre des dépenses de fonctionnement des caisses, que les activités se rattachent ou non à l'action sociale, ceci en intégrant à l'actuel système de ressources paramétrées le critère du nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale, à hauteur de la part moyenne de l'action sociale dans les dépenses de fonctionnement des caisses
60. Revisiter l'indicateur de productivité actuel du « coût pondéré », l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la branche étant rapportées à un indicateur synthétique basé à la fois sur le nombre d'allocataires pondérés et sur le nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale (ceci selon le prorata utilisé pour l'allocation de ressources)
61. Réactualiser la pondération des allocataires par grands groupes de prestations, tout en prenant en compte les taux d'entrants par prestation dont la CNAF dispose déjà, et prévoir un lissage des variations de ressources paramétrées associées, laissant aux caisses le temps de l'adaptation
62. Suivre les taux d'instruction RSA des différentes caisses et mesurer, si besoin au moyen d'une enquête ad hoc, la charge induite de manière à pouvoir le cas échéant la compenser financièrement pour les CAF concernées
63. Tout en préservant un minimum de flexibilité face aux situations individuelles des entités, répartir les rendus de poste au sein du réseau de manière à assurer la plus grande cohérence possible entre évolution du crédit théorique et dynamique des effectifs
64. Baser la procédure de validation des dépenses de personnel sur une référence en termes de GVT non contraint, calculée en cohérence avec les objectifs d'ensemble de la branche

65. Instaurer des critères d'annulation des crédits d'investissements locaux non engagés depuis une durée supérieure à celle de la COG
66. Pour l'Etat, mener une réflexion sur l'adéquation de la remontée automatique des excédents de ressources en fin de COG
67. Instaurer un suivi global des effectifs avec une fongibilité maximale des personnels, de manière à redonner des degrés de liberté aux gestionnaires locaux, ainsi responsabilisés
68. S'agissant des indicateurs de productivité de la branche faisant appel aux effectifs, considérer la moyenne de l'ensemble des ETP (de la branche, et y compris absences) en début et en fin d'année, en incluant CDD, heures supplémentaires et rachats de RTT, et non les seuls ETP annuels actifs comptabilisés en gestion administrative au sein des caisses locales au 31 décembre
69. A la lumière des gains d'effectifs associés à une convergence du réseau vers les meilleures pratiques, abaisser de 2 000 ETP les effectifs de la branche sur la prochaine COG (2 500 si la COG s'étale sur 5 ans)
70. Grâce à la diffusion des meilleures pratiques et au dialogue de gestion associé, mais aussi à la dématérialisation et aux gains différés de la départementalisation, dégager sur la durée de la prochaine COG 165 millions d'euros d'économies au titre des dépenses de fonctionnement hors personnel (235 millions si la COG s'étale sur 5 ans)
71. S'agissant de la dématérialisation, généraliser les envois par courriel chaque fois que cela est possible et adapter les textes pour permettre les envois avec accusé de réception par cette voie
72. Caler l'agenda des accords d'intéressement sur les COG de chaque branche et non sur un échéancier triennal unifié au niveau de l'UCANSS
73. Fixer les modalités de calcul des différents paramètres de l'intéressement de manière à assurer un minimum d'adéquation entre leur pouvoir discriminant et leur pondération apparente
74. Accorder un poids plus important aux enjeux de productivité, tant au sein de la part locale d'intéressement des caisses que de l'évaluation des directeurs
75. Sans procéder à un adossement systématique, assurer une plus grande cohérence entre indicateurs et objectifs au titre respectif de la COG, du calcul de l'intéressement et de l'évaluation des dirigeants
76. Renforcer, dans l'évaluation des dirigeants, la prise en compte du parcours et du développement professionnel, en sus des indicateurs relatifs à l'entité dirigée
77. Instaurer une véritable DRH de la branche, notamment responsable d'un suivi unifié des effectifs et des indicateurs RH des caisses et autres entités de la branche
78. Harmoniser les modalités d'utilisation de la ventilation fonctionnelle des effectifs au sein des caisses
79. Lier systématiquement évaluation des personnels et gestion des plans de formation, structurés selon les axes définis dans le dictionnaire des compétences de la branche
80. Prévoir un accès direct de la CNAF à la base GRH de manière à alléger les remontées d'information et à améliorer les données nationales et leur traitement
81. Enrichir l'applicatif GRH des champs s'étant avérés nécessaires à l'occasion de la préparation de la départementalisation ou des mutualisations
82. S'agissant de la politique de recrutement, n'assigner à la branche qu'un nombre limité d'objectifs lisibles, éventuellement complétés par des objectifs en matière d'achats responsables
83. Favoriser les mobilités, tant entre organismes de la branche qu'entre branches, en instaurant un financement de celles-ci sur ressources nationales et non sur ressources locales
84. Compléter le référentiel de pilotage des caisses en matière de RH, selon les axes et indicateurs préconisés par le guide méthodologique de décembre 2011 relatif aux risques psychosociaux
85. Achever la fiabilisation des surfaces occupées et détenues par la branche
86. Formaliser la stratégie immobilière de la branche sous la forme d'un unique document récapitulatif communiqué aux entités concernées du réseau
87. Finaliser la mise au point d'une doctrine de l'accueil physique de la branche Famille
88. Dans le cas des surfaces de bureaux, poursuivre l'effort de convergence vers la norme de 12 mètres carrés par agent
89. Viser à un interfaçage entre l'applicatif de suivi du patrimoine interbranches Rapsodie et le

logiciel comptable <i>Magic</i>
90. Inclure des données relatives au développement durable dans le référentiel de pilotage des caisses
91. Contraindre les caisses à indiquer, lors de leurs demandes d'inscriptions de projets au plan national immobilier, la chronique de décaissements prévisionnels annuels, à réactualiser à chaque présentation de budget
Partie 4 : La maîtrise des risques
92. Achever le rattachement des allocataires des régimes spéciaux aux CAF au cours de la prochaine COG
93. Intégrer le RNCPS dans le système de gestion des CAF
94. Engager une réflexion pour encore mieux articuler les systèmes d'information relatifs aux adresses afin d'assurer une mise à jour simple pour les usagers et performante pour les gestionnaires.
95. Mettre en place des groupes de travail DGFIP et CNAF : -pour améliorer encore les échanges actuels d'information, -pour rendre effectivement obligatoire pour tout résident en France la déclaration de revenus commune à l'administration fiscale et aux organismes sociaux, même en l'absence de revenu imposable, -pour construire une base logement adaptée au bon contrôle des impôts liés au logement, et à la bonne attribution des allocations de logement en y associant le Ministère du logement
96. Au regard de la maîtrise des risques, mais aussi de la productivité et de la modernisation des relations avec les partenaires et les allocataires, faire de la poursuite de la dématérialisation des échanges un axe majeur de la prochaine COG, doté d'un programme prévisionnel, concerté avec les partenaires
97. Etudier la possibilité de mettre en œuvre le remplacement du numéro allocataire de chaque CAF par les numéros INSEE, au cours de la prochaine COG
98. Etablir une norme d'effectif de contrôleurs sur place et exiger qu'elle soit atteinte par toutes les CAF au cours de la prochaine COG
99. Compte tenu de l'importance des taux d'indus et des rejets ainsi que des limites des contrôles, renforcer la qualité du travail des techniciens-conseil et des autres agents des caisses intervenant dans les données entrantes et les liquidations, afin d'approcher à terme d'un objectif de zéro défaut
100. Poursuivre au cours de la prochaine COG la mise en place de la gestion par les processus, tout en organisant un pilotage réaliste dans le temps afin de permettre une appropriation effective et un processus d'actualisation gouvernable
101. Intégrer les processus dans la documentation des agents en charge de les mettre en œuvre
102. Evaluer la mise en œuvre du datamining
103. Remobiliser les CAF sur les orientations du contrôle en leur ménageant un espace propre de ciblage des contrôles, construit sur une analyse locale des risques complétant les instructions nationales, et faisant l'objet d'une évaluation propre, comparée aux résultats des ciblage nationaux
104. Clarifier les documents retraçant les indus, les rappels et les fraudes
105. Limiter les causes d'indus liés à la législation ou à des pratiques qui ne sont plus pleinement justifiées par une réflexion concertée entre la CNAF et l'Etat au cours de la prochaine COG
106. Remédier aux insuffisances qui conduisent la Cour des comptes à refuser sa certification pour les comptes 2011
107. Améliorer l'articulation entre la maîtrise des risques et l'encodage du recouvrement des indus
108. Se doter d'un outil national de suivi des pratiques de remise de dettes et de recouvrement ainsi qu'envisager une réunification de la gestion du recouvrement prenant mieux en compte la situation de l'allocataire
109. Ouvrir aux CAF la possibilité de recourir à la procédure d'avis à tiers détenteur
110. Regrouper les commissions du Conseil d'administration intervenant pour les recours amiables, les remises de dettes et les pénalités
111. Unifier les divers contentieux concernant les allocataires d'une CAF
112. Mettre en place une approche en termes de contrôle de gestion au cours de la prochaine COG

et l'insérer dans la démarche de maîtrise des risques qu'elle viendrait enrichir
113. Mettre en place, au-delà de la méthode ABC/ABM, une véritable comptabilité analytique
114. Unifier la direction des auditeurs et des directeurs évaluateurs nationaux
115. Mettre en place un tableau de bord synthétique de la maîtrise des risques, notamment en prenant en compte aussi bien le risque de rappels que celui d'indus
116. Remobiliser les capacités des équipes de direction des CAF sur une politique locale de contrôle, en ciblant les politiques nationales de telle sorte que soient prévues des marges d'initiative locale mises, le cas échéant, en compétition avec les cibles nationales.
117. Déterminer la part des moyens affectés au contrôle en donnant la priorité à la qualité du travail des techniciens-conseil et à leur responsabilisation en la matière
Partie 5 : L'évolution du système d'information
118. Organiser et structurer le développement et la généralisation des initiatives locales en matière informatique
119. Se doter des outils permettant de développer un suivi budgétaire par projets
120. Formaliser une doctrine concernant la ventilation entre gestions, et, en lien avec la MIRCOSS, concernant la ventilation fonctionnement / investissement
121. Développer la valorisation des projets et incidents et, au-delà, la fonction de contrôle de gestion au niveau de la DSI et des CERTI et CNEDI, et mettre au point des indicateurs de gestion de ces structures
122. Intégrer à la base BIP l'ensemble des informaticiens de la branche
123. Prévoir une adaptation des modalités de calcul de l'intéressement dans le cas de structures fusionnées (par exemple une simple pondération des résultats associés aux périmètres CERTI et CNEDI)
124. Privilégier, aux contractualisations multiples, la mise au point de documents nationaux explicitant ce qui est attendu des ODS, directement opposables à l'ensemble des entités du réseau
125. Prendre en compte les entités informatiques dans la démarche des CPG
126. Uniformiser l'organisation des centres informatiques en services communs interrégionaux sous l'autorité fonctionnelle de la CNAF
127. Organiser la coordination fonctionnelle des équipes informatiques des CAF au niveau des services communs interrégionaux
128. Mettre la priorité sur le développement des téléprocédures et de la dématérialisation et développer la liquidation automatique des prestations
129. Préparer les modalités d'une unification éventuelle des filières
130. Renforcer les interfaces entre les systèmes d'information de la CNAF et de ses partenaires, notamment en mettant au point un schéma directeur interbranche de la sécurité sociale.

Réponse de la CNAF

Paris, le 16 août 2012

Le directeur de la Cnaf

à

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales
39-45, Quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Vous m'avez transmis le 30 juillet 2012 le rapport provisoire sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2009-2012.

Les observations détaillées qu'appelle ce projet de la Cnaf figurent dans l'annexe jointe au présent courrier, annexe qui a été structurée selon le plan adopté dans le projet de rapport et qui précise notamment quelles recommandations suscitent des réserves.

D'une façon générale, sur de nombreux points, les constats et recommandations de la mission se situent dans le cadre des grandes orientations qu'il paraît souhaitable d'inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, ou correspondent à des priorités d'ores et déjà mises en œuvre par la branche Famille.

Je souhaite cependant attirer votre attention sur les trois points suivants :

1/ La branche Famille est aujourd'hui confrontée à une croissance de ses charges de travail, liée au contexte de crise économique durable que traverse notre pays, ainsi qu'à la complexification de la réglementation mise en œuvre par les Caf. Cette situation rend particulièrement tendue l'atteinte du double objectif consistant d'une part à garantir les principaux engagements de service de la branche – dont il paraît judicieux d'envisager, comme le suggère la mission, la consolidation plutôt que l'approfondissement dans la prochaine COG – et d'autre part à contribuer à la maîtrise des dépenses et des emplois publics. A cet égard, la branche aura durant la période de la COG 2009-2012 non seulement tenu tous ses engagements de restitution d'emplois, mais également absorbé sans moyens supplémentaires des missions nouvelles non prévues par la COG comme la prise en charge de la gestion des impayés de loyers et la trimestrialisation de l'AAH. Cet effort s'est traduit par un accroissement significatif de la productivité, et a reposé sur l'engagement de chantiers très importants en matière d'optimisation de la réponse téléphonique (peu évoqué dans le rapport), de refonte de notre offre de service sur Internet et de développement des échanges avec nos partenaires.

C'est dans cet esprit que nous affirmerons davantage notre offre globale de service dans la prochaine Cog, en développant des parcours généraux et attentionnés pour cibler au mieux nos interventions vers les allocataires et partenaires, dans un souci de réponse toujours plus adaptée et performante, et sur la base de socles doctrinaux rénovés sur les lignes d'accueil physique et téléphonique.

Dans ce contexte, l'enjeu de l'attribution à la branche Famille de moyens d'action lui permettant d'assumer ses missions fondamentales, revêtra une importance fondamentale dans la négociation de la future COG. Le calibrage de ces moyens ne saurait donc reposer uniquement sur des approches générales et forfaitaires d'alignement théorique des performances des organismes. Ce type de raisonnement, au demeurant applicable de façon indifférenciée à tout domaine d'activité, est trop abstrait et macro-économique pour renseigner sur la capacité opérationnelle à mobiliser

concrètement les gisements théoriques de productivité qui résultent de son application. Le chiffrage de réduction des postes préconisé par la mission paraît donc, dans un contexte inchangé, peu compatible avec la charge de travail à laquelle la Branche est confrontée depuis 2009, et la poursuite de l'objectif de maîtrise des dépenses de gestion ne peut être envisagée qu'avec une réduction significative des charges.

Par ailleurs, s'agissant des règles budgétaires et de l'articulation des différents budgets, il apparaît fondamental que le fruit des nombreux efforts engagés par la Branche ne soit pas neutralisé par une rigidification excessive des règles qui risquerait de tarir les capacités d'adaptation des Caf aux enjeux locaux.

2/ L'organisation du réseau a été marquée durant la COG 2009-2012 par deux évolutions majeures : la départementalisation et le développement des mutualisations. La départementalisation a permis au réseau des Caf de trouver une cohérence politique qui, en l'état actuel non seulement de la gouvernance de la branche, mais aussi de l'organisation politico-administrative de notre pays, et en raison également de la nature des missions des Caf, ne saurait être remise en question, mais doit au contraire désormais être consolidée. La cohérence fonctionnelle de l'organisation du réseau, compte tenu de la nécessité d'optimiser la qualité de service et l'efficacité de la gestion, doit quant à elle être fondée sur la notion d'échelles économiquement pertinentes pour la mise en œuvre des fonctions potentiellement mutualisables. La COG 2009-2012 a vu selon la mission un « développement foisonnant » de mutualisations, ce qui est une façon de reconnaître la réalité des progrès réalisés, mais aussi de souligner le risque d'enchevêtrement des initiatives et même, selon la mission, de dessaisissement des directions locales d'organismes. La Cnaf est très attentive à ce risque et préconisera donc pour la prochaine COG le recentrage des mutualisations sur quelques thématiques prioritaires, sur une échelle nationale et à adhésion obligatoire, en veillant à la cohérence dans la désignation des Caf pivot.

3/ Si l'idée d'une association des principaux partenaires (hors Etat et ses différents départements ministériels) à la négociation et au suivi de la COG peut sembler *a priori* séduisante, elle paraît en fait peu compatible avec l'autonomie de la branche Famille et son actuelle gouvernance. En tant que gestionnaire de la branche Famille de la Sécurité sociale, la Cnaf et les Caf sont placées sous la tutelle de l'Etat, mais entretiennent en revanche avec les autres acteurs, y compris publics, des relations partenariales dont l'équilibre me semble devoir être préservé.

Le directeur de la Cnaf



Hervé Drouet

Synthèse : la performance de gestion

Le rapport indique « qu'il est envisageable d'économiser 2 000 ETP sur les effectifs de la branche au cours de la prochaine COG ».

Compte tenu de la forte augmentation des charges sur la période écoulée en lien avec la mise en œuvre des mesures nouvelles, notamment le Rsa, et le poids de la politique de maîtrise des risques, l'ambition de cet objectif paraît peu réaliste dans le contexte actuel.

Il ne peut être compatible qu'avec une réduction significative des charges par :

- une utilisation massive des téléprocédures ;
- un recours croissant à des échanges informatisés de données avec les partenaires de la branche ;
- une simplification des réglementations permettant la réduction des formalités.

Cela suppose un engagement fort de l'Etat pour traduire dans les textes les propositions formulées par la branche pour simplifier et pour procéder à une diminution significative des pièces justificatives.

Elle suppose également un arbitrage entre les exigences de la Cour des comptes en matière de maîtrise des risques et les enjeux de qualité de service et d'efficience. En effet, si la non certification des comptes de l'année 2011 illustre les efforts que la branche doit réaliser en matière de qualité de traitement des droits, elle illustre également le fait que le système même de prestations est générateur de risques d'anomalies financières et de charges de récupération des indus.

La mise en œuvre d'une « politique visant à terme le zéro défaut » mise en avant par le rapport se heurte à cet état de fait, ce qui rend cet objectif peu réaliste. La recommandation visant à « établir une norme d'effectif de contrôleurs sur place » devrait également se traduire par la définition d'un volume global d'emplois dédiés à cette fonction qui ne peuvent être aujourd'hui raisonnablement prélevés sur le potentiel affecté à la production du service aux allocataires et au traitement des droits.

I La mise en œuvre de la Cog

Recommandation n°1

La mise en œuvre de cette recommandation introduirait effectivement une clarification dans la relation contractuelle Etat/Cnaf

§69 : Le faible nombre de caisses ayant obtenu le label « Marianne » doit être mis en relation avec les tensions sur l'écoulement des charges de travail qui n'ont pas permis d'atteindre certains des objectifs d'engagements de service pour un nombre significatif de caisses. L'investissement a donc plutôt été porté sur les mesures permettant de faire face à ces tensions.

Recommandation n°2

L'augmentation de la durée de la Cog, déjà envisagée à plusieurs reprises, ne doit pas s'accompagner d'une remise à plat à mi-parcours, comme cela avait été demandé par la direction du budget. En effet, cela reviendrait à négocier à deux reprises les termes de la convention.

§72 : La proposition d'une négociation en parallèle de la Cog et des Cpog peut apparaître séduisante. Elle se heurte toutefois à la difficulté liée à l'incertitude sur les moyens qui seront au final alloués dans le cadre de la négociation de la convention.

Il convient toutefois de noter qu'en amont de la signature de la Cog, les directeurs d'organismes sont informés des orientations stratégiques qui constitueront la base de la future convention. Cela leur permet d'initier en interne les réflexions sur le prochain Cpog.

Recommandation n°3

C'est la présentation envisagée par la branche et la direction de la Sécurité sociale.

Recommandation n°4

Si l'intégration des régimes spéciaux gestionnaires de prestations familiales dans les Caf est souhaitable, la recommandation visant à élargir la portée de la Cog Etat-Cnaf à l'ensemble des gestionnaires de prestations familiales apparaît peu réaliste et serait de nature à compliquer la préparation de la convention.

Recommandation n°5

Si l'idée d'une association des principaux partenaires à la négociation et au suivi de la Cog peut paraître séduisante, elle se heurte à une réelle difficulté dans la composition d'une instance de concertation *ad hoc* : quelle représentativité ? Quels partenaires ?

En outre, la négociation de la convention serait singulièrement compliquée par la présence d'un interlocuteur supplémentaire. En revanche, on peut s'étonner que certains ministères ne soient pas impliqués dans la négociation. C'est notamment le cas pour le ministère en charge de la politique du logement alors même que les charges liées à la mise en œuvre des politiques publiques en ce domaine sont particulièrement importantes. Il serait utile également d'associer également le ministère de la Jeunesse et des Sports.

II L'offre globale de service

Recommandation n°6

La mise en œuvre de cette recommandation apporterait de la cohérence. Toutefois, certains aspects spécifiques à l'action sociale seraient à intégrer dans les missions / programmes.

Recommandation n°8

C'est bien l'objectif poursuivi par la branche. Mais cela suppose d'inscrire ce mouvement dans la durée et de mieux qualifier certains objectifs.

La convention d'objectifs et de gestion pour la période 2009-2012 a inscrit, parmi ses engagements prioritaires, la construction, autour de missions et programmes (art.1), d'offres globales de service en faveur des familles allocataires.

Cette offre de service institutionnelle s'inscrit dans un continuum d'interventions. Elle s'appuie ainsi de manière complémentaire à la fois sur l'action des prestations légales, la mobilisation des équipements et services aux familles, et enfin, l'action des travailleurs sociaux.

La branche Famille s'est également engagée à favoriser une meilleure homogénéité et lisibilité de ses interventions notamment de travail social. Elle a défini pour ce faire des orientations et un socle national de travail social qui fixent des domaines d'intervention et des publics cibles, sur lesquels la quasi-totalité des Caf proposent et développent déjà des actions de soutien et ou d'accompagnement social.

Ce socle s'impose donc aux Caf : sa déclinaison relève de l'échelon local et il appartient aux Caf de définir la pertinence des offres de service qu'il prône en lien avec les besoins sociaux des populations et de la couverture territoriale et partenariale existante.

Sa déclinaison intègre par ailleurs l'éventuelle problématique des moyens : les Caf qui ne peuvent, en raison de la faiblesse de leur effectif de travailleurs sociaux, s'engager à hauteur de la totalité du socle, peuvent s'appuyer sur des partenaires et déléguer, dans un cadre contractuel, une partie de leur mission de travail social.

Un dossier « Repères » sera prochainement diffusé au réseau : il complète le cadre des interventions fixées par les orientations générales et la lettre circulaire 2009 relatives au travail social des Caf en définissant, cette fois, les objectifs et les modalités de mise en œuvre possibles pour chacune des offres de service du socle national de travail social.

La prochaine convention d'objectifs et de gestion proposera d'organiser les missions des Caf sous la forme d'offres globales de service à l'intérieur desquelles une attention et une offre de service spécifique seront développées en faveur des familles fragilisées par un événement ou une situation (élaboration de parcours attentionnés sur les thématiques accueil du jeune enfant, séparation, logement, précarité).

§99 : La Cnaf s'étonne des réserves de l'Igas quant à l'avenir du site mon-enfant.fr. La Cnaf a en effet réuni à plusieurs reprises des groupes d'utilisateurs (partenaires, élus, professionnels de la petite enfance, familles utilisatrices) et a diligenté une enquête qualitative, menée début 2011. Ces évaluations font état d'un très bon niveau de satisfaction. En témoigne également le nombre de connexions : en 2011, ont été dénombrés 1 882 649 visiteurs différents.

En outre, les réserves de l'Igas semblent porter essentiellement sur la mise en ligne des disponibilités des assistantes maternelles et des Eaje qui n'est qu'une des nombreuses fonctionnalités du site. Cette fonctionnalité est récente et nécessite en effet une phase de montée en charge. D'autres fonctionnalités telles que l'outil de simulation des droits à la Paje et du coût de l'accueil collectif ou encore la géolocalisation des modes de garde donnent pleine satisfaction.

Recommandation n°10

La recommandation visant à « l'amélioration de la prise en charge du logement » supposera une analyse approfondie des charges afférentes aux divers volets des politiques qui devraient être prises en compte par la branche afin de s'assurer de la disponibilité des moyens nécessaires.

§104 à 105 : La convention d'objectifs et de gestion (Cog) passée entre l'Etat et la branche Famille pour la période 2009-2012 engage les Caf à favoriser pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité (programme 1), notamment en facilitant le maintien dans le logement des familles en difficulté par des actions visant à prévenir les expulsions (action 3).

En effet, la perte d'un logement liée à une expulsion locative due aux impayés de loyer ou à la revente forcée du bien en cas d'échec d'accession à la propriété, constitue un « risque familial et social », pouvant aboutir à l'éclatement de la cellule familiale.

Face à ces situations et le plus en amont possible des procédures d'expulsions, les Caf ont la responsabilité d'appliquer la réglementation relative aux impayés de loyers ou d'emprunts en matière d'accession à la propriété au titre de l'aide au logement.

De manière complémentaire à l'application de la réglementation, les Caf développent des actions qui ont pour objectif de prévenir, connaître/détecter, traiter les impayés de loyer, et si nécessaire, accompagner les familles les plus en difficulté.

Pour ce faire, la Cnaf a inscrit parmi les publics prioritaires de ses interventions sociales (socle national de travail social) les familles allocataires de l'allocation de logement en situation d'impayés de loyer ou d'impayés de remboursement d'emprunt d'accession à la propriété.

Conformément à l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale familiale des Caisses d'allocations familiales, la cible nationale fixée pour la période 2009-2012 est circonscrite aux allocataires de l'allocation logement à caractère familiale en situation d'impayés de logement ou d'impayés de remboursement d'emprunts en accession.

La mise en oeuvre effective par les Caf des orientations nationales du travail social (lettre circulaire du 01.10.2009 relative aux orientations nationales du travail social) a nécessité au préalable un temps d'appropriation et de réorganisation tant interne que partenarial. Dans ce cadre, la capacité à agir de chaque Caf a été largement fonction de son positionnement antérieur dans le domaine du logement.

Néanmoins, dès 2001, 90% des Caf étaient en mesure de proposer une offre de service en faveur des familles en situation d'impayés et 83 % des Caf en faveur des familles habitant un logement non décent.

Par ailleurs, la Cnaf a assumé son rôle de pilote en favorisant l'appropriation par les Caf des orientations nationales et en accompagnant la mise en oeuvre du socle national de travail social. Ainsi, la Cnaf a mené depuis 2010 les actions suivantes :

- organisation (fin 2010) de 4 réunions régionales d'échanges et de réflexions à l'attention du réseau ;
- mise en place d'un comité de pilotage national sur le travail social ;
- construction d'indicateurs nationaux de suivi de la mise en oeuvre des offres de service de travail social ;
- diffusion de questionnaires et tableaux de bord annuels de suivi de l'activité de travail social développé au titre du socle national de travail social ;

- lancement sur un échantillon de Caf d'une mesure de la satisfaction des bénéficiaires d'un accompagnement social lié au logement (impayés, non décence) ;
- réalisation d'un dossier Repères (prochainement diffusé aux Caf) « le socle national de travail social et sa contribution à l'offre globale de service des Caf ».

Ce dossier Repères décrit, pour ce qui concerne le domaine du logement, les objectifs, les principes et les grandes étapes des offres de service des Caf en faveur des familles en situation d'impayés et de non décence.

Les interventions des travailleurs sociaux s'articulent avec l'ossature réglementaire existante en matière de traitement des impayés locatifs ou liés à l'accession à la propriété.

S'agissant du partenariat, aux fins de renforcer l'efficacité de son offre de service il est également préconisé aux Caf de veiller à travailler en réseau avec les partenaires intervenant dans le champ du logement qu'il s'agisse du service social du CG, du CCAS, de l'instance FSL, des bailleurs (clarification et complémentarité des champs de compétences des divers acteurs ; actions de communication sur les procédures Caf de traitement des impayés ; participation aux instances locales de traitement des impayés de loyer, d'accession et des dispositifs partenariaux ; mise en œuvre et ou participation à des actions collectives partenariales visant à la prévention locale des impayés de loyer).

Recommandation n°11

La mise en œuvre de cette recommandation supposerait une remise en cause d'un aspect fondamental des missions de la branche.

Recommandation n°12

La mise en œuvre de cette recommandation relève plus du comité d'évaluation du Rsa.

§121 : Il est précisé qu'en 2011, l'Arc a assuré en faveur de ces caisses une production de 1 292 277 dossiers équivalant à 3 244 293 pièces, ce qui correspond à 36 522 jours de travail. 73 caisses ont bénéficié de ce dispositif.

§122 : La production mentionnée - 1 292 277 dossiers équivalant à 3 244 293 pièces- correspond à l'Arc liquidation et non pas à l'Arc téléphone.

Recommandation n° 14

Ceci est effectivement envisagé dans la mesure où la mise en œuvre d'une stratégie de relation de service multicanale suppose une évolution des indicateurs.

§154 : L'Igas relève que la Cog 2009-2012 a fixé des objectifs relativement larges en matière de politique jeunesse et qu'un réexamen complet de cette politique lui apparaît utile afin de mieux définir les missions de la branche Famille par rapport à ses partenaires et les moyens qui lui sont associés.

A ce sujet, la Cnaf souligne que lors des Cog précédentes, les Caf étaient uniquement incitées à soutenir les temps libre des enfants et des adolescents et à faciliter leur départ en vacances. La Cog 2009-2012 marque, pour la première fois, la volonté de la branche Famille de faire porter son action sur la tranche d'âge des 3 à 17 ans révolus afin d'assurer un continuum d'intervention entre la petite enfance, l'enfance et la jeunesse en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle des familles (mission 1 de la Cog).

Le rééquilibrage des moyens financiers par rapport aux Cog précédentes visait à amorcer la structuration d'une réelle politique pour ce secteur et à rechercher une meilleure adaptation de l'offre au regard des besoins, nécessairement diversifiés, des enfants et des jeunes du fait de la tranche d'âge couverte.

En cohérence avec les préconisations formulées par l'Igas, le bilan et les perspectives de la politique jeunesse de la branche Famille qui sera présenté aux administrateurs de la commission d'action sociale en novembre 2012 sera structuré autour des tranches d'âge, des objectifs propres à chacune de ces tranches.

Cette meilleure définition des missions de la politique jeunesse en fonction des tranches d'âges sera accompagnée d'une réflexion sur les outils de financement pour une meilleure adaptation aux caractéristiques des accueils, sur les modalités opérationnelles d'une prise en compte de la qualité des accueils financés et enfin sur la poursuite de l'engagement des Caf auprès des collectivités territoriales en simplifiant les modalités des dispositifs contractuels existants.

§158 à 162 : Le soutien à la parentalité est une politique émergente qui a fait l'objet de travaux initiés par l'Etat dans l'objectif de mieux définir cette politique et de réformer le pilotage des dispositifs Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), Points info famille (Pif), Médiation familiale (MF) et Parrainage de proximité).

La Cnaf a largement contribué à ces travaux qui ont abouti à l'instauration, le 2 novembre 2010, du comité national de soutien à la parentalité (Cnsp). Une circulaire interministérielle a par ailleurs été adressée aux Préfets en avril 2012 pour mettre en place, à l'échelon départemental, une coordination des dispositifs de soutien à la parentalité.

La branche Famille a désormais une place essentielle dans l'animation de cette politique aux côtés de l'Etat puisque le président de la Cnaf assure la vice-présidence du Cnsp tandis que le président de la Caf assure la vice-présidence de l'instance de coordination à l'échelon départemental.

En matière de structuration d'une offre diversifiée de soutien à la parentalité à destination des familles, le bilan final de la Cog qui a été remis par la Cnaf à la direction de la sécurité sociale (Dss) en mai 2012 présentait l'évolution des moyens financiers dédiés à chaque dispositif, les principaux résultats de l'activité de chaque dispositif ainsi que les premières analyses sur les impacts de la médiation familiale, des lieux d'accueil enfants parents (Laep) et des actions de soutien à la parentalité fédérées dans le cadre des Reaap.

Les services de la Cnaf se proposent de transmettre à l'Igas des documents complémentaires qui lui permettront d'avoir une meilleure appréciation des réalisations sur les différents axes inscrits dans la mission 2 de la Cog 2009-2012 à savoir : le décret portant création du Cnsp, la circulaire interministérielle sur la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental, la Lettre-circulaire 2012-093 de la Cnaf en date du 23 mai 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité et l'extrait du bilan final de la Cog 2009-2012 à fin mai 2012 relatif à la mission 2 de la Cog).

Une note sur le soutien à la parentalité complète cette réponse : **voir pièce jointe n°1**

§163 à 167 : Certes, l'évaluation a montré que la préparation d'une Ctg engendrait une charge de travail importante. Mais cette charge peut notamment s'expliquer par le fait qu'il s'agissait d'une démarche nouvelle, avec un processus et une méthodologie à créer.

L'expérimentation avait notamment pour objectif d'identifier les conditions de la généralisation de la Ctg. Ainsi, sur la base de l'expérience des Caf expérimentatrices, il est désormais possible de définir une méthodologie type et d'accompagner l'ensemble du réseau par un cadrage beaucoup plus précis et par des outils adaptés (guide méthodologiques), ce qui réduira la charge de travail.

En outre, chaque échelon de contractualisation (conseils généraux, intercommunalités, communes) présente un intérêt réel, même si les enjeux et les champs abordés varient nécessairement (par exemple, l'interlocuteur adéquat sur la petite enfance est davantage la commune que le conseil général).

La question de la superposition des différentes conventions ou schémas mérite en effet d'être posée et devra à notre sens être un axe de réflexion de la prochaine Cog. La Ctg pourrait alors se substituer à certaines conventions existantes.

Deux débats ont eu lieu à la commission d'action sociale de la Cnaf en 2012 sur le bilan de l'expérimentation de la Ctg, dont une en présence de la Caf du Cher et deux de ses partenaires avec qui elle a signé une Ctg (le conseil général et une communauté de communes). Ces deux débats ont abouti à une adhésion des administrateurs à la Ctg et sur leur volonté d'étendre le dispositif.

Recommandation n° 22

Si le bilan de l'expérimentation doit permettre de mettre en évidence des avantages et inconvénients du dispositif, il semble préférable d'apporter les aménagements nécessaires plutôt que de renoncer à la généralisation.

III La performance de gestion

Recommandation n° 27

La mise en œuvre de la recommandation visant à réaliser l'étude relative à la prise en compte de la mutualisation dans la part variable des dirigeants et l'intéressement des salariés supposait au préalable une stabilisation de la doctrine.

§194 : Pour les Caf aidantes, l'Arc constitue une mutualisation au sens où les effectifs de l'Arc sont mis à disposition de manière permanente, selon une organisation et un pilotage réalisés nationalement. Les Caf aidantes disposent d'une convention de mission institutionnelle avec la Cnaf.

Pour les Caf aidées, l'Arc est un dispositif de solidarité car il s'agit d'une aide épisodique visant à garantir aux allocataires le respect des règles de la relation de service définies par la Cog pour le traitement des dossiers. Les Caf aidées signent une convention avec la Cnaf.

Recommandation n°33

Les propos tenus à la mission relatifs à ou deux sites pivots en matière d'édition sont à relativiser. En effet, si cela peut paraître pertinent au regard de l'activité liée aux opérations d'éditions faisant ensuite l'objet d'opérations de Lad, les centres éditiques sont également très investis dans la réalisation d'édition et de mise sous pli d'autres documents de masse (campagnes vacances par exemple). Par ailleurs, le périmètre des éditions prises en charge par les centres du 3E s'élargit progressivement au travers de l'expérimentation en cours de l'édition des appels de pièces réalisés par Nims, et des travaux menés dans le cadre du projet Trafic pour transférer progressivement toutes les éditions non bureautiques aux centres d'édition.

§209 et 210 : Les bénéficiaires de la prestation TIM sont en très grande majorité allocataire d'une seule Caf (la Caf pivot TIM). En effet, par exemple pour la Caf 78, seuls 3 % des bénéficiaires de TIM ont également des droits au titre d'une prestation AAH, RSA ou AEEH, ou sont en impayés de loyers.

§211 : Depuis la V36 déployée en juillet 2012, la consultation des droits et paiements pour les bénéficiaires de TIM est possible sur l'ensemble des postes des Caf adhérentes, via Accueillir dans Nims. Par ailleurs, la réécriture de TIM a été priorisée par le Comité de direction du Système d'Information pour une réalisation en 2013 par les équipes de la Dsi. Dans ce cadre, une mission institutionnelle a été confiée à l'une des Caf pivots pour accompagner la Cnaf dans la réalisation du cahier des charges. Par ailleurs, la Cnaf s'appuiera sur l'une des Caf pivots pour réaliser la recette du futur applicatif.

§212 : Avant mutualisation, l'audit réalisé indique que 35 ETP étaient dédiés dans le réseau à la gestion des dossiers TIM. Il paraît donc difficile d'imaginer un gain de 59 ETP. A l'issue de la mutualisation du traitement des dossiers TIM, et alors que la montée en charge était encore en cours, notamment dans la Caf 78, 22,51 ETP étaient mobilisés par les 3 Caf pivots pour les 13 730 dossiers TIM actifs.

§218 : L'Arc téléphone a été évoqué précédemment dans le rapport au § 122. Il convient ici de parler de la mutualisation de la réponse téléphonique.

Recommandation n° 38

La mise en œuvre de cette recommandation suppose au préalable une stabilisation de la doctrine.

§227 : Le rapport indique que la gestion des dossiers des fonctionnaires en poste à l'étranger a été reprise par la branche Famille. Or, le transfert, prévu pour le 1er janvier 2010 par le décret n° 2008-1513 du 30 décembre 2008, modifiant l'article D. 212-3 du code de la sécurité sociale, n'a pas eu lieu.

Le ministère des affaires étrangères, qui pilote l'opération de transfert du côté de l'Etat, n'a en effet pas mis en place les opérations. D'après nos informations, pour le ministère des affaires étrangères, le transfert de la gestion des prestations familiales aux Caf ne pourra intervenir que lorsque le décret réformant les majorations familiales perçues par les agents en poste à l'étranger sera paru.

§228 : La mutualisation de la numérisation a fait l'objet d'une doctrine diffusée par lettre circulaire en septembre 2011. S'agissant d'une activité mobilisant un nombre très important d'agents dans les Caf (1356 personnes physiques selon le diagnostic RH 2010), le nécessaire équilibre en termes de postes a constitué un réel frein à la mise en œuvre de cette mutualisation. En effet, les transferts de postes

pérennes d'une Caf adhérente vers une Caf pivot, compte tenu du nombre nécessaire, n'ont pas pu se réaliser dans le cadre de sureffectifs transitoires, empêchant ainsi la généralisation de cette mutualisation.

§229 : Les financements associés aux mutualisations nationales sont, comme pour les mutualisations régionales, isolés dans des GA4 ouvertes sur autorisation de la Cnaf. C'est notamment le cas pour la LAD ou l'éditique. Sur ces domaines, le calibrage des tarifs nationaux se fait donc de manière similaire aux autres mutualisations.

§230 : L'expérimentation de l'intégration des opérations de comptabilisation et de paiement n'a pas démarré au 1^{er} semestre 2012. Il est prévu de la réaliser au cours du 2^{ème} semestre 2012, dès le déploiement d'une fonctionnalité de Gsff indispensable pour la sécurisation de ces opérations.

§231 : Le diagnostic RH réalisé en 2010 faisait état de 756 ETP consacrés à la gestion administrative du personnel, laquelle comprend bien le périmètre de gestion de la paie, mais également d'autres activités non prises en charge dans un cadre mutualisé (gestion des horaires variables, des frais de déplacements, formation, ...). Ainsi, au regard du périmètre de mutualisation de la paie, seuls 281 ETP étaient positionnés sur des activités déterminées initialement comme mutualisables. Le gain potentiel, à iso périmètre, n'est donc pas de 450 ou 550 ETP mais de 81 ETP.

Recommandation n° 39

Le Sngp mis en place sur 12 sites, sera constitué de 200 postes budgétaires issus essentiellement des Caf ayant départementalisé (100), les 100 poste supplémentaires nécessaires seront accordés aux caisses pivot en début de Cog ; ces postes viendront augmenter le nombre total de postes à rendre par la branche dans les engagements futurs. Il n'y aura donc pas de correspondance stricte entre l'abandon de la paie et le nombre de postes à rendre par les caisses.

Le financement sera assumé directement par le Fnga.

§234 : La création de services nationaux est envisagée pour la gestion des litiges relevant de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Pour les Cours d'appel, une mutualisation régionale (circonscription de la Cour d'appel) semble plus appropriée.

§236 : La gestion de l'Asfr a été modélisée dans le cadre de la démarche processus suivant une organisation mutualisée. Cela explique le léger décalage de calendrier, l'expérimentation élargie devant finalement avoir lieu en septembre / octobre 2012 avec des Caf pivots et adhérentes complémentaires, et les conditions de mise en œuvre de cette mutualisation déterminées fin 2012.

§238 : La Cnaf envisage de rendre obligatoire pour les Caf l'adhésion à une Caf pivot ou l'externalisation de cette activité. Elle n'envisage aucunement la création d'un service national de numérisation.

§240 : L'argument du nombre d'agents concernés est lié aux opérations de gestion de sureffectif temporaire, difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'une Cog (cf supra).

C'est surtout le volume des courriers déposés dans les points d'accueil des Caf (30% en moyenne dans le réseau, avec de fortes hétérogénéités selon les Caf), qui rend nécessaire une certaine proximité géographique, pour réacheminer ces courriers vers la Caf pivot, sans dégrader de manière trop importante le délai de leur prise en charge.

§244 : L'expérimentation du traitement mutualisé de l'Avpf a débuté en juillet 2012 pour la Caf pivot des Pyrénées Orientales et démarrera en octobre 2012 pour la Gironde. Les autres expérimentations sont envisagées en 2013.

§248 : L'éditique de masse n'implique pas le maintien de frais d'affranchissement substantiels mais permet, au contraire, grâce à la massification opérée, de bénéficier de tarifs d'affranchissement industriels, chose inenvisageable pour la plupart des organismes pris isolément.

La dématérialisation croissante est en effet susceptible d'impacter fortement les services nationaux de l'éditique et de la LAD. Dans ces domaines, il n'y a pas eu de créations de postes pérennes (à 2 exceptions près), et les Caf pivots ont bien pris en compte la nécessité d'anticiper les futures évolutions pour redéployer ultérieurement les agents potentiellement concernés sur d'autres activités. Pour la numérisation, il n'est pas envisagé la création de service national.

Enfin, dans le cadre de sa responsabilité en tant que tête de réseau, la Cnaf a initié en juillet 2012 une démarche d'accompagnement RH des Caf pivots et adhérentes, et réunira un comité opérationnel dédié aux problématiques RH et notamment de GPEC à compter de septembre 2012.

§249 : Pour intégrer ces objectifs de développement durable et de qualité de service, la mutualisation de la numérisation n'est envisagée que pour les Caf proches géographiquement.

Par ailleurs, la Poste propose depuis juin 2012 une offre commerciale permettant de réaliser directement le réacheminement des courriers allocataires destinés à une Caf adhérente à l'adresse de la Caf pivot, dès lors que ces organismes se situent au sein d'une même plate forme industrielle de courrier, à J+1.

§250 : L'existence d'allocataires en possession de deux numéros allocataires dans deux Caf différentes est un cas de très basse fréquence. Pour les bénéficiaires de TIM en Ile de France (région qui comporte le plus grand nombre de bénéficiaires de TIM), 300 cas (sur 9536 dossiers gérés) ont été recensés, soit 3%.

§252 : La Cnaf, en tant qu'établissement public, adhère aux achats nationaux, tel le Plan National Assurances, qui couvre également les Certi et Cnedi.

Recommandation n°46

Il est erroné d'indiquer que la Cnaf est dans l'incapacité de suivre les coûts réels associés aux mutualisations nationales. En effet, à l'exception de TIM, des achats nationaux et de l'Arc, l'ensemble des coûts liés aux mutualisations nationales sont isolés dans des GA4 spécifiques, et les budgets de GA4 des Caf pivots sont approuvés par la Cnaf après analyse par la direction du réseau.

Un rappel des modalités précises d'affectation des charges entre les gestions pourra être réalisé pour optimiser ensuite le suivi déjà réalisé des ressources affectées aux services nationaux.

Recommandation n°51

La mise en œuvre de cette recommandation suppose de revenir sur un arbitrage initialement fixé par l'Etat.

Recommandation n°57

Le réseau des Caf, nouvellement départemental, doit être stabilisé. Les fonctions support mutualisées ou en voie de l'être à l'échéance 2014 (réponse téléphonique de 1er niveau, éditique, Tim, paie, achats...) seront évaluées en termes d'efficacité et de qualité de service sur la période de la prochaine Cog.

A l'issue de la prochaine Cog, la question du maillage du réseau, à partir d'une départementalisation effective de l'ensemble des Caf et des enseignements des fonctions mutualisées, pourra alors être étudiée.

§300 : Le forfait charge fixe fait actuellement l'objet de réflexions qui seront mises en œuvre, progressivement, au cours de la prochaine Cog. L'objectif est de l'adapter aux évolutions du Réseau notamment en lien avec les mutualisations (présence dans le forfait d'un technicien en ressources humaines).

§308 : Le rapport indique « Une telle unification aurait de plus le mérite de mettre fin aux « problèmes dans l'affectation des dépenses de personnel sur la gestion administrative et sur le budget d'action sociale » évoqués dans les notes transmises à la mission par la Cnaf (qui, en matière de ventilation des effectifs, s'en remet à la vigilance des conseils d'administration) ». En ce qui concerne le Fnga un suivi annuel et précis des effectifs budgétaires est réalisé par Caisse afin de garantir le respect de l'engagement de restitution de postes. Le Département de la Gestion Budgétaire et Immobilière a été conduit à procéder à des abattements au sein de budgets transmis par des Caisses en cas de création nette de poste non autorisée par la Cnaf.

Recommandations 58 et 59

Ces recommandations figurent significativement dans un chapitre consacré à la gestion budgétaire et financière et au paramétrage qu'il convient d'appliquer aux crédits de référence de gestion administrative. La part respective des aides financières aux familles, des aides aux partenaires et du personnel intervenant directement auprès des partenaires ou des allocataires (conseillers techniques, travailleurs sociaux, supports administratifs de ces personnels) relève du champ de décision des conseils d'administration des Caf.

Les budgets d'action sociale ne sont pas seulement une nécessité technique, ils ne se lisent pas à l'aune des métiers qu'ils financent, mais des politiques qu'ils mettent en œuvre. C'est cette décision politique qui fait qu'il y a plus ou moins de personnel financé par le Fnas. Ce point est mentionné par le comité de programme Action sociale, réunissant des directeurs de caisses : « Il convient que cette articulation politico-technique se fasse de façon

coordonnée afin d'éviter que des choix techniques hâtifs ne deviennent des contraintes futures d'un point de vue politique. »

La séparation des budgets, correspondant aux différences de mission entre les personnels de gestion administrative et ceux d'intervention directe, garantit les moyens de chacun, tout en n'obérant en rien la capacité des caisses à proposer une offre globale de service.

Calculer un crédit de référence unique sur la base « du nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale, à hauteur de la part moyenne de l'action sociale dans les dépenses de fonctionnement des caisses » pose donc plusieurs problèmes.

- 1) Si la mise en oeuvre d'un budget unique était retenue, il faudrait alors deux paramétrages différents au sein du même budget afin de prendre en compte la différence de mission entre personnels des œuvres et personnels du budget unique de gestion administrative. Dans ce cas, l'existence de deux budgets séparés se justifierait tout autant, par un souci de lisibilité politique.
- 2) Le paramètre actuel de calcul des dotations d'action sociale (prorata des prestations légales) paraît mieux adapté que celui des bénéficiaires potentiels d'action sociale. Si le nombre d'allocataires pondérés ou le nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale¹ est une bonne mesure des charges de gestion administrative pesant sur les caisses, les charges d'action sociale sont mieux représentées par le montant des prestations versées, c'est-à-dire le nombre d'allocataires multiplié par la prestation moyenne par allocataire, qui permet de mesurer le degré de difficultés sociales de ceux-ci.
- 3) Utiliser le critère des bénéficiaires potentiels d'action sociale revient à figer les marges de manœuvre des caisses au niveau de « la part moyenne de l'action sociale dans les dépenses », alors que plusieurs cas de figure peuvent amener à revoir cette répartition : un développement des aides aux partenaires peut entraîner la nécessité de plus de conseillers techniques ; dans le cadre de la mise en oeuvre de l'offre globale de service, une augmentation des prestations légales versées peut nécessiter une augmentation des effectifs de travailleurs sociaux, ce que permet le critère actuel. Evoquant la souplesse laissée actuellement dans l'affectation aux autres postes du budget d'action sociale de l'argent économisé sur les œuvres, « le Comité programme met en avant les contraintes que pourrait générer un tel transfert sur les marges de manœuvres locales des directions de Caf ».
- 4) Le risque d'un transfert des personnels d'action sociale au budget unique de gestion est que les impératifs de gestion pourraient prendre le pas sur certaines décisions politiques. Ceci pourrait par exemple gêner la mise en oeuvre du socle national du travail social et une partie de notre volonté de faire plus en matière d'accès aux droits. En cas de budget unique, rien ne garantit en effet qu'une Caf ne sera pas tentée de rogner sur les crédits prévus dans le budget commun pour le travail social dans le cadre de l'offre globale de service, afin d'améliorer ses résultats en gestion des prestations légales. A l'inverse, des moyens en personnel bien identifiés, un budget autonome, et un paramétrage spécifique s'avèrent indispensables pour la mise en oeuvre des politiques familiale et sociale.

Recommandation n°61

Compte tenu des évolutions qui vont intervenir dans l'allocation des ressources à compter de 2013 avec la prise en compte du financement national des services nationaux et des expertises nationales, le Comité Stratégique de Branche de juin 2011 a validé la proposition d'une stabilité des critères du paramétrage afin de ne pas déséquilibrer, outre mesure, les budgets des organismes. Il est à noter que la dernière réactualisation de la pondération date de 2008 et qu'elle avait à l'époque fortement perturbé la gestion budgétaire des Caisses. Un groupe de travail sera mené sur la période de la Cog pour examiner la pondération à échéance 2016.

§ 319 à 321 : Le contrôle exercé sur les budgets des caisses porte, notamment, sur les points suivants :

- Respect des trois masses limitatives du Fnga présente dans l'annexe 4 de la Cog 2009 – 2012. Il y a donc bien un contrôle par masse des budgets des organismes. En effet, les organismes disposent d'un crédit de référence et de ressources budgétaires qui sont notifiés globalement et affectés, par chaque caisse, au sein des masses limitatives de leur budget (frais de personnel, fonctionnement, transfert en action sociale et investissement local). Toutefois, au niveau du Fnga de la Branche, les masses limitatives sont déterminées a priori dans la Cog.

¹ Au sens d'allocataires ou de familles avec au moins un enfant ou d'allocataires ayant perçu une prestation d'action sociale au cours de l'année écoulée.

Ainsi, un équilibre doit être trouvé, a posteriori et avant l'approbation des budgets des Caisses, entre la répartition effectuée par les organismes au sein des trois masses limitatives agrégées au niveau de la Branche et celles du Fnga qui ne peuvent être dépassées

- Respect du crédit de référence notifié par la Cnaf à chaque caisse.
- Contrôle sur le taux de Gvt et le financement des mesures de rémunération.

L'Igas souligne une forte hétérogénéité au sein du poids des dépenses de personnel entre les caisses. Ce point tient principalement, non pas à des divergences de gestion, mais au poids des fonctions mutualisées gérées ou assumées par des caisses. Ainsi, en 2011, la caisse de la Creuse a assumé la gestion de la plate-forme téléphonique mutualisée avec la caisse de Paris. Cette dépense a représenté 750 000 € qui ont été payés en frais de fonctionnement (compte 655 pour 500 000 €) par la gestion GA0 de la Caf de la Creuse pour alimenter la gestion mutualisée GA4. A périmètre identique, la Caf de la Creuse a donc un rapport frais de personnel / fonctionnement de 19 %.

Pour l'exercice 2011, la moyenne du rapport frais de personnel / fonctionnement est de 20%, 84% des caisses (86) se situent entre 15 et 25 %. Onze caisses ont un ratio supérieur à 25 % (maximum à 38 % pour la Creuse et les Hauts-de-Seine). Les explications sont présentées ci-après :

ALLIER	34%	Financement de la plate forme téléphonique de Satel
ARIEGE	28%	Ras
CREUSE	38%	Financement de la plate forme téléphonique mutualisé avec Paris
DORDOGNE	26%	Financement de la mutualisation de la Ged
HTEPYREN	30%	Financement du plateau mutualisé Ale
HAUTRHIN	28%	Financement de la mutualisation de la Paie
SAONLOIR	27%	Ras
VAR	26%	Financement de la mutualisation de la Lad
VIENNE	27%	Financement du plateau mutualisé Ale
ESSONNE	26%	Financement du plateau mutualisé Ale
HTSSEINE	38%	Financement de la plate forme téléphonique de Satel

Recommandation n° 63

L'Igas présente la recommandation n°63 : « *Tout en préservant un minimum de flexibilité face aux situations individuelles des entités, répartir les rendus de poste au sein du réseau de manière à assurer la plus grande cohérence possible entre évolution du crédit théorique et dynamique des effectifs* ». Dans le cadre des postes à supprimer notifiés aux caisses, la Branche a justement pris en compte l'écart au crédit théorique afin de moduler le nombre de postes à rendre par organisme. En effet, sur le total du nombre théorique de départs à la retraite par caisse, une formule de calcul, tenant compte de l'écart au crédit théorique de chacune d'entre elles, est appliquée. Le barème retenu prenant en compte l'écart au crédit théorique 2012 à partir des budgets 2010 comme critère discriminant est le suivant :

si écart au crédit théorique ≥ 0	79 Caf	30 %	du nombre théorique de départs à la retraite doivent faire l'objet d'une suppression
si $-1\% \leq$ écart crédit théorique $< 0\%$	9 Caf	34 %	
si $-2\% \leq$ écart crédit théorique $< -1\%$	13 Caf	37 %	
si $-3\% \leq$ écart crédit théorique $< -2\%$	6 Caf	40 %	
si $-4\% \leq$ écart crédit théorique $< -3\%$	7 Caf	44 %	
si $-5\% \leq$ écart crédit théorique $< -4\%$	3 Caf	47 %	
si $-6\% \leq$ écart crédit théorique $< -5\%$	1 Caf (92)	50 %	
si $-7\% \leq$ écart crédit théorique $< -6\%$	1 Caf (95)	55 %	
si $-8\% \leq$ écart crédit théorique $< -7\%$	1 Caf (75)	60 %	
si $-9\% \leq$ écart crédit théorique $< -8\%$		65 %	
si $-10\% \leq$ écart crédit théorique $< -9\%$	1 Caf (91)	70 %	
si $-11\% \leq$ écart crédit théorique	1 Caf (78)	75 %	

§323 à 325 : Afin de palier les difficultés relevées au cours de l'exercice 2011 et de respecter le cadrage de la Rmpp posé par l'Etat, la Cnaf a adapté la procédure budgétaire concernant la politique de rémunération en transmettant à chaque organisme sa situation en terme de Gvt et de Rmpp avec le taux cible de Gvt en masse à respecter (donnée encadrée en orange).

CODE BUDGETAIRE ORGANISME :
VOSGES

Ces données pour votre Organisme sont globales : Gestion Administrative + Action Sociale

	2011				2012			
	Report 2010 sur 2011	Niveau	Dont : Date effet sur 2011	Report sur 2012	Report 2011 sur 2012	Niveau	Dont : Date effet sur 2012	Report sur 2013
Augmentation valeur du point au 1er mai 2010	0,23%							
Attribution des 5 points au 1er mars 2011		1,42%	1,22%	0,20%	0,20%			
Attribution des 5 points au 1er mai 2012						1,49%	1,07%	0,42%
Gvt	0,56%	1,42%	0,84%	0,59%	0,59%	1,30%	0,64%	0,66%
TOTAL	0,79%	2,85%	2,05%	0,79%	0,79%	2,79%	1,71%	1,08%

RMPP 2011 : 2,84%

RMPP 2012 : 2,50%

2011 - Gvt et revalorisation du point, report 2010 sur 2011

Source : données Ucanss

Il s'agit des données calculées en moyenne de Branche qui peuvent différer de la situation de votre Organisme, compte tenu de ses spécificités. Si vous souhaitez calculer ces données concernant votre Organisme, vous pourrez comparer votre Rmpp 2011 à l'objectif Institutionnel de 2,5%.

2011 - Gvt, mesure des 5 points et report 2011 sur 2012

Source : données Dser

Il s'agit des données calculées pour votre Organisme à partir de votre bande paie au 31/12/2011.

2012 - Mesure des 5 points

Source : données Ucanss

Il s'agit des données calculées en moyenne de Branche qui peuvent différer de la situation de votre Organisme, compte tenu de ses spécificités.

2012 - Gvt

Source : calculées pour ce fichier

"Les Caisses doivent mettre en œuvre un Gvt limité à 1,3% en niveau, dont la date d'application, qui détermine l'effet en masse, soit compatible avec le respect d'une Rmpp à 2,5%." La cellule "Gvt 2012 en niveau" (H11) a été positionnée à 1,3 %, au maximum, en conformité avec la cible Institutionnelle.

La cellule "Gvt 2012 en masse" (I11) est calculée à partir de la cible de Rmpp à 2,5% - l'effet report 2011 (votre Organisme) et le coût de la mesure des 5 points 2012 (moyenne Branche).

§ 326 : La Cnaf est favorable à la possibilité de pouvoir reporter des crédits d'une Cog à l'autre notamment ceux des opérations immobilières engagées par les caisses après la validation de la Caisse Nationale. Le Dgbi a mis en œuvre pour la clôture 2011 une procédure d'annulation des crédits d'investissement locaux anciens et non positionnés sur des opérations immobilières validées par la Commission d'Administration Générale de la Cnaf.

§ 329 : La Branche a fait le choix de ne pas inscrire dans les Cpog les rendus d'effectifs afin de ne pas inclure cet élément dans les discussions au sein des Conseils d'Administration des Caisses.

Recommandation n°72

La mise en place du mécanisme de l'intéressement au sein du régime général de la Sécurité sociale s'est faite en retenant les principes d'un échancier triennal unifié pour les quatre branches et d'une adaptation aux spécificités de branche par le biais d'annexes techniques modifiées annuellement ; annexes techniques qui tiennent compte notamment des évolutions retenues dans le cadre de la Cog de chaque branche. Toute évolution du système supposerait une négociation avec l'Ucanss et la Dss.

Recommandations n°73, 74,75

Si la branche peut effectivement mieux tenir compte de l'adéquation entre le pouvoir discriminant des paramètres de l'intéressement et la pondération apparente de ceux-ci, on notera que le critère de l'écart au coût d'objectif est nécessairement respecté car intégré dans le paramétrage budgétaire concourant à la détermination des ressources allouées à chaque organisme.

On notera, par ailleurs, que le souhait de faire porter l'effort du directeur de caisse sur un nombre élevé d'objectifs a conduit à diversifier les paramètres de l'évaluation des dirigeants sans nécessairement les corrélés en totalité avec les critères de l'intéressement dans la mesure où celui-ci s'avère tout autant de la responsabilité du directeur lui-même.

Recommandation n°77

La spécificité des métiers de l'informatique justifie un suivi particulier des effectifs et compétences qui y sont associés, par la direction du système d'information. Il devra néanmoins être coordonné au suivi de l'ensemble des autres métiers de la branche opérés au sein de la Drh.

Recommandation n°78

Un appel d'offres lancé à la mi 2012 permettra de conduire une expérimentation de « pesée des emplois » dans une dizaine d'organismes à partir de laquelle seront définies des fourchettes de rémunération pour les emplois de la branche. Ainsi pourra être assuré l'essentiel de l'harmonisation des pratiques de rémunération des organismes.

Recommandation n°79

Le module ALINEA (gestion des Eaea) de la branche maladie sera adapté en 2013 pour permettre les liens automatisés entre évaluation et formation.

Recommandation n°80

Réalisée depuis l'observation des auditeurs.

Recommandation n° 81

Prévue dans le plan de charge général de Grh.

Recommandation n° 84

Prévue.

§387 à 389 : Les données du Benchmarking concernant les ratios de surfaces ne prennent pas en compte le ratio mètre carré de surface utile nette (Sun) par agent mais le ratio surface hors œuvre nette (Shon) par agent. Par définition, la Shon ayant un périmètre plus large que la Sun, le ratio est plus important, le rapport évoquant 30,7 m² Shon / agent. La ratio préconisé par la lettre circulaire de la Dss du 12 avril 2010 est de 12 m² Sun / agent. En appliquant la clef de conversion prise en compte par l'Ucanss (0,56), le ratio de la Branche serait de 17,2 m² Sun / agent. Les premières données de la campagne de mesure de surface indiquent un ratio de 14,5 m² Sun / agent et 12,5 m² Sun / poste de travail.

En ce qui concerne les comparaisons entre Branche et Régime au sein de la Sécurité Sociale, il convient de prendre en compte deux particularités de la Branche Famille qui expliquent des coûts de fonctionnement immobilier plus significatifs que ceux d'autres Branches :

- *la part importante des accueils (en point d'implantation et surfaces) par rapport à d'autres Branches, notamment le Recouvrement et dans un moindre mesure la Retraite,*
- *le patrimoine d'Action Sociale qui est inclus dans les données et ratios issus du recensement immobilier Rioss transmis à l'Ucanss (à la différence du patrimoine des Ugecam pour la Branche Maladie) :*
 - *ce patrimoine est plus vétuste : seulement 60 % des biens en Action Sociale ont moins de 49 ans, contre 80 % des biens émergeant en Gestion Administrative,*
 - *ces biens sont fréquemment situés, pour les centres sociaux, dans des quartiers défavorisés,*
 - *pour les centres de vacances, ce patrimoine est dans un état de vétusté plus important du fait de son âge mais également compte tenu de dégradations liées à l'absence d'activité continue et pérenne,*
 - *les obligations réglementaires en matière de sécurité des personnes et d'accessibilité sont importantes et nécessiteraient des investissements significatifs que les Caisses ne sont pas en capacité de financer.*

Conformément aux orientations fixées à l'égard des opérateurs de l'Etat, le ratio de 12 m² de surface utile nette par poste de travail est appliqué. La définition de cette surface comprend les bureaux, les rangements de proximité et les salles de réunion. Un coefficient de 0,5695 (repris pour le dimensionnement des futurs Ars) est généralement appliqué à la surface hors œuvre nette pour obtenir cette surface utile nette. L'application simplifiée de ce coefficient ne prends que partiellement en compte la particularité des surfaces d'accueils de la Branche Famille, plus importantes que dans les autres Branches et régimes. La méthode de calcul de ce ratio nécessite une approche permettant d'intégrer les spécificités de la politique d'accueil du public de la Branche Famille.

La circulaire de la Direction de la Sécurité Sociale du 12 avril 2010 pose le principe de « compléter et fiabiliser les données issues du recensement du patrimoine ». La Commission d'Administration Générale du 15 septembre 2010 a approuvé ces orientations, dont la possibilité d'une campagne de mesures, qui ont été prises en compte dans la stratégie immobilière de la Branche. Dans ce cadre, le recensement annuel est complété par les données de mesure de surfaces des bâtiments des organismes. Cette démarche s'inscrit dans une volonté d'une meilleure connaissance ainsi que la poursuite de la valorisation et de la rationalisation du patrimoine immobilier.

Un marché national inter-Branches a été passé regroupant les Branches Famille, Recouvrement et de la Mutualité Sociale Agricole. L'Ucanss coordonne ce marché pour les Caisses Nationales. Ce marché a pour objet la réalisation par des prestataires de relevés de mesure de surfaces et de plans d'étage des bâtiments de la Branche Famille notamment, aussi bien pour les bâtiments en pleine propriété qu'en location de plus de 1 000 m². Afin de compléter la prestation, des plans sont réalisés par le prestataire et transmis aux organismes. Pour permettre à l'ensemble des caisses de participer à cette campagne de mesures, son financement est assuré par les fonds nationaux du Pni 2009 2012.

Dès le Pni 2009 – 2012, la Cnaf a veillé, pour les opérations nouvelles (extension, réhabilitation ou construction) au respect du ratio moyen de 12 m² Sun / agent. Dans le cadre du Pni 2013 – 2016, la Cnaf mènera une action en direction des sites présentant un ratio le plus éloigné de la moyenne de Branche.

§393 à 395 : Le rapport semble indiquer que la Branche ne dispose pas de stratégie immobilière. La Commission d'Administration Générale de la Cnaf a adopté à l'unanimité en mai 2000 une stratégie immobilière pour la Branche Famille qui visait plusieurs objectifs :

- dynamiser la concrétisation des projets immobiliers,
- responsabiliser les Directeurs de Caisses sur le maintien en bon état du patrimoine immobilier,
- simplifier les procédures immobilières tout en se donnant l'assurance de la maîtrise technique et financière des projets,
- harmoniser les procédures en matière de Ga et d'As,
- se donner les outils techniques et les moyens permettant d'accompagner cette politique.

Les grands axes de la stratégie validés par le Conseil d'Administration sont :

- élaboration d'un plan national immobilier arrêté par la Cag en début de la période couverte par la convention d'objectifs et de gestion,
- signature d'une convention tripartite entre la Caf, la Cnaf et l'Ucanss pour tout dossier supérieur à 610 000 €² permettant de fixer tous les paramètres du projet et permettant d'assurer la maîtrise financière et technique de celui-ci. La complémentarité des responsabilités entre les acteurs avait pour objectif de permettre à chaque caisse de mener à bien son projet dans des délais et des coûts maîtrisés,
- prise en compte dans les Cpog et dans l'évaluation des Directeurs de l'axe entretien du patrimoine avec obligation de réaliser l'entretien courant dans le cadre des ressources locales,
- diagnostic de l'ensemble des sites permanents avec un plan d'entretien sur 15 ans réalisé en 2003 et 2004,
- acquisition d'un progiciel de gestion de patrimoine, Pegas de la société Sneda, permettant à tous les Organismes de la Branche de disposer de l'ensemble des informations permettant la prise de décisions. Cet outil devait permettre à la Cnaf d'avoir une vision précise de l'état du patrimoine et donc des travaux éventuels à faire,
- mise en place, dans le cadre des Pôles Régionaux Mutualisés, de gestionnaires de patrimoine pour aider les caisses dans leurs projets, diffuser les bonnes pratiques et assurer la veille réglementaire,
- renforcement du Pôle Immobilier de la Direction du Réseau afin de piloter l'action des experts régionaux et aider la Cag et la direction de la Cnaf dans l'élaboration de la stratégie de la branche en matière immobilière.

La branche Famille a complété, en septembre 2010, sa stratégie immobilière 2000 afin d'intégrer les préconisations de l'Etat en matière de gestion et de recensement du patrimoine. Coordonnés par l'Ucanss et associant les Caisses Nationales et des organismes des réseaux, de nombreux chantiers ont été mis en œuvre au niveau inter-Branche qui trouvent leur concrétisation dans les éléments apportés aux caisses.

² Montant actuel.

Actions	Etat d'avancement
I. Pérenniser la démarche de recensement du patrimoine immobilier.	
Logiciel Rapsodie, notamment module Rioss	Réalisé
Document concernant la définition des différentes normes de surface	Réalisé
Campagne de mesure des bâtiments	En cours de finalisation
II. Renforcer la dynamique de gestion immobilière	
Définition d'un « coût d'exploitation » commun à l'Institution	Travaux inter-Branche en cours
Définition d'une méthode d'identification des principaux baux à renégocier	Travaux inter-Branche en cours
Connaissance de la valeur vénale des bâtiments	En cours de finalisation
III. Accentuer l'inscription dans une démarche de développement durable	
Certificats d'économie d'énergie	Réalisé
Etat des lieux de l'accessibilité des accueils aux personnes en situation de handicap	En cours de finalisation
Campagne de diagnostics énergétiques	Réalisé
Campagne de bilan des émissions de gaz à effet de serre	Travaux inter-Branche en cours
IV. Promouvoir la mutualisation des implantations des organismes	
Bourse de l'immobilier	Réalisé
Accueils communs	Réalisé
Mieux associer les experts immobiliers	En cours
V. Conforter une gouvernance de la stratégie immobilière inter-Branche	
Convention nationale de suivi des opérations immobilières (tripartite)	Réalisé
Convention de mise à disposition de l'outil Rapsodie	Réalisé

Compte tenu des évolutions récentes dans le domaine immobilier, la Branche a pris l'option d'adapter sa stratégie de manière évolutive par la transmission au réseau d'une lettre circulaire annuelle.

§404 à 405 : Le logiciel Magic ne contient aucune information sur les volumes de consommations mais uniquement des informations financières. La Cnaf procède annuellement, de manière centralisée, à une extraction des données comptables de l'exercice et à leur injection au sein du module Rioss du logiciel Rapsodie afin de déterminer des coûts d'exploitation. Le recensement 2010, communiqué à la mission, contient de telles informations.

Recommandation n° 91

Il paraît complexe et aléatoire de demander aux caisses leur prévision de consommation de crédits au moment de l'inscription au plan. Toutefois, lors de la délivrance de l'autorisation de programme l'organisme doit être en capacité d'indiquer un rythme de consommation. Cet élément améliorerait la prévision budgétaire du Fnga.

IV La maîtrise des risques

§431 : Ces échanges contribuent à la rectitude des droits (indus, rappels).

§433 : En fait, la liaison mensuelle avec Pôle emploi permet, par un échange :

- d'une part de contrôler lors de la révision des droits, les ressources trimestrielles déclarées par les bénéficiaires du Rsa ainsi que leur situation au regard de l'indemnisation chômage,
- d'autre part pour les allocataires se déclarant au chômage, de vérifier régulièrement leur situation et ainsi de simplifier leurs démarches en supprimant l'obligation de fournir à la Caf les justificatifs de pôle emploi et d'alléger la charge de gestion de pièces des organismes.

Par le même circuit, les Caf signalent les ouvertures et fins de droit au Clca, en raison du non cumul avec l'indemnisation chômage

§434-435 : La Cnaf envisage de travailler avec Pôle emploi sur des axes d'amélioration souhaitables des échanges existants notamment sur leur périodicité.

§ 438-439 : Les travaux permettant de construire des échanges dématérialisés pour le passage de la retraite des bénéficiaires de l'Aah mais également des bénéficiaires du Rsa, prévus dans l'actuelle Cog, se poursuivent.

§440 : Concernant les demandes de Cnuc, la téléprocédure @Rsa a intégré la possibilité pour les organismes instructeurs du Rsa, de les recueillir et de transmettre des flux dématérialisés aux organismes d'assurance maladie compétents. La Cnamts n'étant pas en mesure de prendre en compte cette dématérialisation en 2012, celle-ci a été reportée en 2013 et une solution transitoire a dû être mise en place (envoi papier).

§441 : S'agissant de la dématérialisation du dispositif de subrogation entre le Rsa et l'Aah d'une part et les pensions d'invalidité d'autre part, ces actions sont inscrites au plan d'action institutionnel de la Cnaf. Les travaux ont démarré en 2012 avec la Cnamts et le projet est planifié sur le plan informatique. Concernant le signalement aux Caf des IJ d'une part, et des périodes d'hospitalisation d'autre part, les travaux sont lancés et se poursuivront sur la prochaine Cog.

§442 : Pour améliorer la gestion des prestations aux handicapés, la dématérialisation du processus de traitement de l'Aah et de l'Aeoh et la mise en place d'échanges automatisés avec les MdpH ont été inscrites au plan d'action 2009-2012. Des travaux sont menés par un groupe partenarial dénommé "sphère Famille", piloté par la Cnsa (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), la Ccmsa et la Cnaf (Dpfas et Dsi) et composé de représentants de MdpH, Cmsa et Caf. Ce projet ambitieux et complexe eu égard à la diversité des systèmes d'information côté MdpH se poursuivra au cours de la prochaine Cog. Il est vraisemblable que son déploiement se fera progressivement, au rythme de l'adaptation des logiciels des MdpH par les éditeurs.

§443 : Des flux dématérialisés issus de la téléprocédure @Rsa créée par la Cnaf pour les organismes instructeurs, sont transmis aux Cg. D'autre part, des flux mensuels et quotidiens d'informations nominatives de différentes natures sont destinés aux Cg (droits Rsa, contrôles administratifs, créances transférées, données financières). De plus, la liste des bénéficiaires du Rsa activité est transmise à la Dgfp pour l'application des dispositions fiscales (Prime pour l'emploi).

§444 : Les services sociaux ainsi que les agents habilités par les Cg pour le suivi des dossiers Rsa ont par ailleurs un accès à Cafpro.

§445 : Il y a lieu de préciser que les travaux menés au sein du comité de pilotage des échanges d'informations, mis en place avec les représentants des Cg, contribuent à améliorer le suivi du dispositif Rsa, complexe.

§446 : Des liaisons informatisées existent avec les bailleurs pour la gestion des droits aux aides au logement (notification des droits, appel des loyers).

§447 : Le projet IDEAL (intégration des demandes d'aides au logement) initié par la Caf du Pas de Calais se poursuit. Conformément au souhait de l'Union sociale pour l'habitat (USH) qui fédère la majorité des bailleurs sociaux, les travaux sur une solution téléprocédure mise à la disposition des bailleurs sont en cours pour le recueil des informations nécessaires à l'étude du droit à l'aide au logement.

Recommandation n° 96

La dématérialisation des échanges, source d'allègement de charges de gestion, de simplification et de maîtrise des risques, sera bien au cœur de la prochaine Cog qui définira les actions prioritaires à conduire sur la période conventionnelle. Il est effectivement nécessaire que les actions soient également considérées comme prioritaires par les organismes partenaires, sous l'égide des pouvoirs publics. Un fort engagement de l'Etat sera nécessaire pour appuyer la démarche engagée par la branche.

Recommandation n° 97

Une réponse a été adressée à l'Igas en mai 2012 à ce sujet : voir pièce jointe n°2.

Recommandation n°100

Le calendrier d'élaboration et de diffusion des référentiels de processus a été défini.

§552 : Il est indiqué que la méthode ABC/M « n'est pas une vraie comptabilité analytique ». Or, celle-ci est bien considérée comme ainsi à côté des autres telles que les méthodes des sections homogènes et des coûts complets, du direct costing, des coûts standards, etc. La méthode ABC présente l'avantage d'affecter de manière plus précise les coûts aux produits sans procéder à une répartition des coûts indirects à l'aide d'une unité de mesure souvent arbitraire.

Elle doit néanmoins s'appuyer sur des normes et un système budgétaires et comptables robustes. C'est sans doute ce que le rapport veut exprimer.

V L'évolution du système d'information

La Cnaf partage globalement l'avis de l'Igas sur les recommandations en matière de système d'information, d'autant plus qu'un certain nombre d'entre elles font partie intégrante des plans d'actions en cours.

Sur la maîtrise des risques, l'Igas propose de mieux intégrer les contrôles du SI et les échanges avec les partenaires pour améliorer la fiabilité des informations et minimiser les risques d'erreur. La Cnaf partage totalement cet objectif. Des travaux sont en cours afin que la démarche qualité intégrée prenne d'ailleurs mieux en compte le rôle du SI.

Recommandation n° 118

L'Igas souligne l'importance des développements locaux dans l'amélioration des outils, elle estime cependant que ceux-ci doivent être mieux encadrés par la Dsi.

La Cnaf partage l'analyse de l'Igas sur le fait que l'innovation au niveau des Caf permettant la réalisation d'outils répondant aux besoins au plus près du terrain doit être valorisée. Elle estime cependant que ces initiatives ne doivent pas être menées de façon autonome et sans planification et articulation globale avec les autres chantiers du SI. C'est uniquement sur ce point de méthode que portent les réserves de la Dsi. En effet, l'intégration d'outils réalisés en dehors de tout cadre est problématique dans un SI professionnel.

Pour mieux encadrer ces développements, plusieurs pistes sont à l'étude dans le cadre des travaux lancés dans le cadre de l'élaboration du prochain schéma directeur : du système d'information (Sdsi) :

- faire intervenir les acteurs locaux dans la gouvernance du SI pour mieux porter les besoins et participer aux processus d'arbitrage des demandes,
- donner plus de visibilité aux demandes locales et à leur traitement ; un processus est d'ailleurs en cours en ce sens dans le cadre de la mise en place des boucles qualité,
- faire gérer les informaticiens des Caf par la Dsi notamment pour les développeurs, ce qui permettrait de renforcer et de faire évoluer les compétences des informaticiens comme celles des personnels rattachés à la Dsi,
- définir des normes et standards techniques souples et évolutifs afin d'accepter des développements plus légers et agiles,
- gérer ces développements comme des missions nationales déléguées.

Des propositions concrètes seront faites dans le futur Sdsi en ce sens.

Recommandation n° 124

L'Igas propose de faire un document national pour les ODS opposables à l'ensemble des entités.

Les travaux en cours visent effectivement l'établissement d'une convention nationale cadre qui permette de préciser les objectifs et les engagements de services qui sont de la responsabilité des opérateurs nationaux (ODS). Il n'y aura donc qu'un seul document qui servira de référence pour l'établissement des conventions de service au niveau de chaque organisme.

Recommandation n° 125

Si la démarche Cpog est logique dans le sens de la formalisation des objectifs assignés à une structure, elle doit être adaptée en tenant compte de la vocation nationale des entités informatiques et des interactions qui les associent. La Cnaf est plus partie prenante que pour les Cpog des Caf, le modèle pertinent est donc à concevoir.

Recommandation n° 126 :

L'Igas propose la création de centres communs interrégionaux sous l'autorité fonctionnelle de la Cnaf.

La Cnaf partage la nécessité d'uniformisation préconisée par la mission, mais envisage une autre solution que celle proposée. L'orientation actuelle est le regroupement des équipes de la DSI au sein de structures cohérentes par rapport aux métiers de l'informatique. Le statut de ces entités doit évoluer pour mieux formaliser le pilotage national de l'activité et des projets par la Cnaf. On y retrouve le concept de centre inter régional (ou national) de ressource. D'ores et déjà le règlement intérieur de la Cnaf prévoit une réunion régulière des présidents de ces entités pour une bonne articulation avec les décisions du Conseil d'administration de la Cnaf. Le rattachement à une caf n'est pas envisagé, l'expérience prouvant le risque lié à l'hétérogénéité des personnels.

Pièces jointes

Pièce jointe n°1 (§ 158 à 162)

Lettre circulaire n° 2012-093

Objet : Coordination départementale des dispositifs de soutien à la parentalité

Le soutien à la parentalité est une politique émergente dont l'objectif est de répondre aux mutations de la famille et aux évolutions des conditions d'exercice de la fonction parentale.

Le décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010³ relatif à la création du comité national de soutien à la parentalité précise la nouvelle organisation du pilotage des dispositifs à l'échelon national : Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), Point info famille (Pif), Médiation familiale (MF) et Parrainage de proximité.

Initialement intégrée dans ce décret, la déclinaison de la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité à l'échelon départemental fait aujourd'hui l'objet d'une circulaire interministérielle.

Ainsi, la circulaire n° DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC/2012/63 du 07 février 2012 (signée fin avril), relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental, jointe en annexe, pose les bases d'une organisation départementale qui simplifie et rationalise le pilotage des dispositifs en associant l'ensemble des partenaires parties prenantes à cette politique.

Cette réforme du pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité, à l'échelon national comme à l'échelon local, est l'aboutissement d'un travail mené conjointement entre le ministère de la cohésion sociale et la Cnaf, en application de l'article 2.3.4 de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2009-2012.

Elle offre des opportunités à la branche Famille de mettre en avant les actions réalisées dans un champ où elle s'est investie fortement depuis plusieurs années et de valoriser ses atouts.

La présente lettre circulaire a pour objet de communiquer aux Caf les dispositions contenues dans la circulaire interministérielle et de préciser les éléments de positionnement politique ainsi que les préconisations de mise en œuvre compte tenu de la place incontournable des Caf dans cette réforme.

1. LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION (COG) 2009-2012 MARQUE LA VOLONTE DE LA BRANCHE FAMILLE D'AMELIORER LE SOUTIEN A LA PARENTALITE A DESTINATION DES FAMILLES

11. **La mission 2 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations enfants-parents » vise à mieux structurer une offre diversifiée d'appui à la parentalité**

Face aux évolutions des familles, lesquelles peuvent s'accompagner de fragilités, l'offre d'appui à la parentalité développée par la branche Famille répond aux objectifs suivants :

- favoriser la qualité du lien d'attachement parents-enfants en s'appuyant sur les lieux d'accueil enfant parents (Laep) ;
- prévenir la rupture du lien familial et favoriser l'élaboration d'accords dans l'intérêt de l'enfant au moyen de la médiation familiale et des espaces rencontre ;
- apporter un appui aux parents par la création et le renforcement des liens sociaux, dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) ;
- renforcer le lien entre les familles et l'école et offrir les ressources dont l'enfant a besoin pour développer ses compétences dans le cadre des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas).

Au-delà de ces dispositifs, à la fois spécifiques et complémentaires, l'offre soutenue par la branche Famille s'appuie également sur les offres de travail social, l'action des associations d'aide à domicile et celle des centres sociaux.

³ Décret 2010-1308 du 2 novembre 2010, créant un comité national de soutien à la parentalité dont la Cnaf assure la vice présidence aux côtés du ministre en charge de la famille

Ainsi, la lettre circulaire n° 2009-165 relative aux orientations nationales de travail social, en date du 1er octobre 2009, stipule que les Caf s'engagent à « *systematiser une offre de service de travail social (information, accès aux droits, conseils, orientation, accompagnement) aux familles confrontées à des changements familiaux (naissances multiples, première naissance, maladie, handicap ou décès d'un enfant, d'un parent, séparation, divorce, etc.)* ». Elle précise également que cette offre vise à « *faire de la vie familiale un espace d'épanouissement des parents et des enfants en prenant en compte les mutations de la famille et en étant présents pour l'aider à surmonter un événement déstabilisant* ».

Le travail avec les parents peut également être réalisé, au domicile, au travers de l'action des techniciens de l'intervention sociale ou des auxiliaires de vie sociale. Ces actions sont destinées à aider les parents à assumer leur fonction parentale lors de périodes difficiles générées ou révélées par des événements similaires à ceux listés ci-dessus concernant le travail social.

Par ailleurs, les centres sociaux, en particulier au travers de leur projet « animation collectives familles », contribuent également à soutenir une offre d'appui à la parentalité. Ces projets d'actions collectives familles, agréés et financés par les Caf dans le cadre de l'animation de la vie sociale, visent à répondre aux problématiques familiales du territoire du centre social, et à soutenir tout particulièrement les parents dans leur rôle éducatif.

Par leur position d'acteur du développement social local, les centres sociaux peuvent contribuer à l'articulation des actions parentalité sur leur territoire et constituer des relais efficaces des dispositifs de soutien à la parentalité, en particulier, les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents et les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité.

Enfin, le travail avec les parents constitue un axe essentiel de la politique d'appui à la parentalité soutenue par la branche Famille et le développement de l'offre s'appuie sur un partenariat avec les collectivités territoriales, les autres organismes de sécurité sociale et l'ensemble du tissu associatif.

12. Les crédits alloués à cette politique au cours de la Cog 2009-2012 s'élèvent à 191 M€

Pour structurer une offre diversifiée d'appui à la parentalité, des crédits, en augmentation par rapport à la Cog précédente, ont été inscrits dans la Cog 2009-2012. Ces crédits répondent aux objectifs suivants :

- développer et assurer un meilleur maillage de l'offre de médiation familiale, grâce à la revalorisation de la prestation de service à compter du 1^{er} janvier 2010, (+ 6,9 millions d'euros) par rapport à la Cog précédente ;
- soutenir et structurer les Reaap, avec la création du fonds national Reaap (+ 37 millions d'euros) par rapport à la Cog précédente ;
- mieux prendre en compte la dimension d'appui à la parentalité dans les actions Clas, avec la revalorisation de la prestation de service à compter du 1^{er} septembre 2011 (+ 6,1 millions d'euros) par rapport à la Cog précédente ;
- accompagner le développement des lieux d'accueil enfants parents (+ 2 millions d'euros) par rapport à la Cog précédente et mieux informer les parents sur ces structures avec leur inscription sur le site « mon-enfant.fr ».

La création du fonds national Reaap dans l'annexe 4 de la Cog, relative aux ressources et aux règles budgétaires, inscrite au titre des mesures nouvelles concernant la parentalité a permis de compléter les financements apportés par les Caf dans le cadre de leurs dotations d'action sociale, dans un contexte de diminution des financements apportés par l'Etat⁴.

13. Les Caf sont fortement engagées dans le pilotage et l'animation des différents dispositifs de soutien à la parentalité

Les Caf sont de longue date engagées dans le pilotage et l'animation des Reaap et, dans un certain nombre de départements, dans celui des Clas.

Le dernier recensement réalisé par la Cnaf indique, qu'au 31 décembre 2009, soixante dix sept Caf étaient impliquées dans le pilotage ou le co-pilotage des Reaap (dans soixante dix départements). Dans douze départements, les Caf déclaraient piloter seules le dispositif alors que dans cinquante huit départements, les situations de co-pilotage ont été privilégiées.

⁴ La ligne budgétaire affectée aux dispositifs de soutien à la parentalité dans le cadre du Bop 106 a diminué de - 48 % entre 2008 et 2009.

Par ailleurs, soixante deux Caf (dans cinquante huit départements) indiquaient à cette même date qu'elles étaient impliquées dans l'animation du dispositif, fonction déterminante pour la mise en réseau des acteurs et pour susciter la participation des parents.

Les informations qui sont remontées depuis à la Cnaf indiquent que le nombre de Caf assurant l'une et l'autre de ces fonctions s'est accru depuis cette enquête.

Enfin, les Caf pilotent dans l'ensemble des départements les comités départementaux de la médiation familiale en s'appuyant sur un partenariat contractualisé avec les Cours d'appel, les directions départementales de la cohésion sociale (Ddcs) et le cas échéant les collectivités territoriales, signataires des protocoles départementaux de développement de la médiation familiale.

2. LA GOUVERNANCE NATIONALE S'EST ORGANISEE AUTOUR DE LA CREATION DU COMITE NATIONAL DE SOUTIEN A LA PARENTALITE (CNSP)

La création du comité national de soutien à la parentalité (Cnsp) marque une étape importante dans la reconnaissance de la parentalité comme une politique publique à part entière. Dorénavant, cette dernière est inscrite dans le code de l'action sociale et des familles⁵.

Les services de la Cnaf ont travaillé de concert avec les services de l'Etat pour la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du pilotage s'appuyant sur une gouvernance partagée entre l'Etat et la branche Famille. Ainsi, le décret n° 2010-1308, en date du 2 novembre 2010, portant création du Cnsp, précise que le ministre en charge de la famille en assure la présidence tandis que la vice présidence est assurée par le Président du conseil d'administration de la Cnaf.

Les instances qui ont été mises en place à l'échelon national ont été pensées dans leur fonctionnement propre, mais également dans leur articulation entre elles, afin de contribuer à la structuration de la politique de soutien à la parentalité et de développer une réelle synergie entre les dispositifs.

Ces instances répondent à différents objectifs :

- un niveau politique : le comité national de soutien à la parentalité ;
- une instance stratégique : le comité national restreint ;
- des instances techniques : groupe technique « médiation familiale », groupe technique « Reaap-Clas-Pif » et groupe technique « parrainage de proximité ».

21. Le Comité national de soutien à la parentalité (Cnsp)

Il s'agit d'un organe de consultation placé auprès du ministre en charge de la famille et associé au pilotage de la politique de soutien à la parentalité.

Le Cnsp se réunit en formation plénière au moins une fois par an. Il contribue à la conception, la mise en œuvre et au suivi de la politique de soutien à la parentalité. Il arrête un programme annuel de travail, sur proposition conjointe du président et du vice président, et adopte les résolutions préparées par le comité restreint.

La Cnaf est très largement impliquée dans l'organisation et l'alimentation des travaux dudit comité ainsi que des différentes instances qui s'y rattachent.

S'appuyant sur l'expertise de la direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (Dser), elle a notamment contribué aux travaux engagés sur l'évaluation de la politique de soutien à la parentalité. La Cnaf a en particulier valorisé l'évaluation actuellement conduite sur les effets à court terme de la médiation familiale.

De même, elle a activement contribué à l'élaboration d'une définition partagée de la parentalité. S'appuyant sur la définition qu'elle avait proposée à son propre réseau⁶, elle a également mis à disposition des membres du comité les différents travaux réalisés par la Dser, l'ensemble des

⁵ Le titre IV du livre 1^{er} de la partie réglementaire du CASF (code de l'action sociale et des familles) est complété par un chapitre premier ter qui fixe les missions du comité national de soutien à la parentalité et les membres qui le composent. Sont insérés les articles D.141-9 à D.141-12.

⁶ À savoir « *un ensemble de savoir être et de savoir faire qui se décline au fil des situations quotidiennes en différentes postures, paroles, actes et plaisirs, en reconnaissance de l'enfant, mais aussi en autorité, en exigence et en continuité* »

contributions ayant abouti à une définition partagée entre les différents acteurs du champ social et du champ juridique.

Ainsi, la définition telle qu'énoncée dans la circulaire interministérielle n°DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC/2012/63 du 07 février 2012, adoptée lors de la séance du comité national de soutien à la parentalité du 10 novembre 2011 s'attache à marquer le caractère multidimensionnel de la parentalité, à opérer une distinction avec la parenté et l'autorité parentale, à rechercher une meilleure neutralité au regard de la diversité des structures familiales, à prendre en compte le processus évolutif de la parentalité (« *on ne naît pas parent on le devient* ») et à préciser la finalité recherchée, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant.

22. Le Comité national restreint de soutien à la parentalité (Cnrsp) et les différents groupes techniques

Le décret n° 2010-1308 prévoit que le comité peut être convoqué en formation restreinte. Dans cette configuration, le comité restreint est co-présidé par le directeur général de la cohésion sociale, ou son représentant, ainsi que par le directeur de la caisse nationale des allocations familiales, ou son représentant.

Dans cette formation restreinte, le comité est chargé de la réalisation du programme de travail annuel : il mène les travaux transversaux préparatoires aux décisions soumises au vote du Comité national de soutien à la parentalité ; il élabore les outils d'évaluation des actions, analyse les exploitations et consolide les différents bilans avant diffusion.

L'animation des trois groupes techniques a été confiée soit à la Dgcs soit à la Cnaf :

- le groupe technique « Reaap, Pif, Clas » est animé par la Dgcs, avec l'appui de la Cnaf ;
- le groupe technique « Médiation familiale » est animé par la Cnaf ;
- le groupe technique « Parrainage » est animé par la Dgcs.

C'est naturellement que la Cnaf assure l'animation du groupe technique « médiation familiale » qui a été installé en lieu et place du comité national de la médiation familiale, dont elle assurait précédemment le pilotage.

Aujourd'hui, une autre étape de la réforme du pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité s'ouvre avec la déclinaison, à l'échelon départemental, de la nouvelle gouvernance initiée à l'échelon national.

3. La coordination des dispositifs de soutien à la parentalité à l'échelon départemental

Comme à l'échelon national, l'organisation de la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité à l'échelon départemental s'appuie sur un partenariat privilégié entre l'Etat et la branche Famille. Ainsi, la circulaire interministérielle confie la vice-présidence de cette coordination à la Caf, aux côtés du préfet.

C'est une reconnaissance de l'implication des Caf dans ce domaine puisque, dès 1995, la Cnaf incitait les Caf à soutenir la fonction parentale et que l'appui à la parentalité est devenu, dans le cadre de la Cog 2009-2012, une mission majeure de la branche Famille.

La circulaire interministérielle vient ainsi renforcer le positionnement politique des Caf dans ce domaine, puisque, à l'instar du comité national de soutien à la parentalité, l'instance de coordination départementale est présidée par le préfet et vice-présidée par le président du conseil d'administration de la Caf, en lien étroit avec le directeur.

31. Une nouvelle gouvernance locale

La circulaire interministérielle n° DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC/2012/63 du 07 février 2012 demande aux préfets de fondre les comités existants dans une instance unique. Elle précise notamment que :

- la Caf assure la vice présidence de l'instance unique de coordination des dispositifs de soutien à la parentalité ;
- le président du conseil d'administration de la Caf et son directeur sont membres de la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité ;
- le préfet associe l'ensemble des partenaires impliqués dans le champ de la parentalité, en collaboration étroite avec les services de la Caf ;
- les modalités d'organisation des travaux liés aux différents dispositifs, ainsi que le secrétariat, sont à déterminer de manière conjointe entre la Caf et les services de l'État, en fonction des ressources disponibles et des dynamiques déjà engagées.

Si la création d'un comité départemental de soutien à la parentalité ne figure pas, en tant que telle, dans cette circulaire, le principe d'une instance unique est acté. Les souplesses laissées par ladite circulaire permettent aux Caf, dans la position qui est désormais la leur, d'être force de propositions afin de réaliser la mise en place effective des niveaux politique stratégique et technique nécessaires à la conduite des politiques de soutien à la parentalité sur le département.

32. Rôle de l'instance unique départementale

Ainsi que le précise la circulaire interministérielle, l'instance de coordination départementale a vocation à :

- réaliser un diagnostic partagé de l'existant et des besoins en matière de soutien à la parentalité sur le territoire ;
- définir les priorités locales dans le respect des orientations fixées par le comité national de soutien à la parentalité ;
- mettre en cohérence et articuler les dispositifs entre eux ;
- déterminer le maillage territorial de l'offre de soutien à la parentalité ;
- définir un plan d'information et de communication auprès des familles et des partenaires.

33. Les dispositifs concernés par la coordination départementale

Comme à l'échelon national, la coordination départementale des dispositifs de soutien à la parentalité intègre les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), la Médiation familiale (MF), le Point info famille (Pif) et les actions de parrainage de proximité.

En ce qui concerne les actions de parrainage de proximité, l'Etat a souhaité intégrer l'ancien « comité national du parrainage » dans les nouvelles instances. Les travaux menés dans le cadre du groupe technique « parrainage » devraient permettre d'explicitier l'apport de ces actions dans le soutien à la parentalité.

Pour la médiation familiale, les protocoles départementaux, signés entre les Caf et leurs partenaires, ont confié aux Caf le pilotage du comité départemental de la Médiation familiale. Dans le cadre de la réorganisation des instances pré existantes, je vous invite à maintenir une implication spécifique de votre Caf dans le suivi de ce dispositif, comme cela est réalisé à l'échelon national. Des instructions concernant le renouvellement des protocoles départementaux de la médiation familiale, qui arrivent à échéance au 31 décembre 2012, seront diffusées ultérieurement.

Enfin la circulaire interministérielle n'intègre pas deux dispositifs soutenus par la branche Famille dans le cadre de sa politique de soutien à la parentalité, à savoir les lieux d'accueil enfant parents (Laep) et les espaces rencontres.

S'il existe dans votre département des liens entre l'actuel comité de pilotage des Reaap et les Laep, je vous invite à proposer au préfet d'intégrer les Laep à cette coordination.

Par ailleurs, conformément aux préconisations de la lettre-circulaire 2010-215, relative aux protocoles départementaux de développement de la médiation familiale, vous êtes invités à rechercher avec vos partenaires une meilleure articulation entre la médiation familiale et les espaces-rencontres.

34. L'élargissement à d'autres dispositifs

Le décret créant le comité national de soutien à la parentalité précise que les dispositifs d'appui à la parentalité développés par le ministère en charge de la famille et par les organismes de sécurité sociale sont « *pourvus d'un caractère généraliste, s'adressent à l'ensemble des parents et s'appuient sur la valorisation des compétences parentales* ».

La circulaire interministérielle relative à la coordination des dispositifs de parentalité au plan départemental indique que des dispositifs ⁷ relevant du champ des autres ministères signataires de la circulaire⁸ peuvent être complémentaires de ces dispositifs généralistes. Vous noterez qu'elle précise cependant que, si les responsables de ces dispositifs constituent localement des partenaires à part entière, le pilotage desdits dispositifs doit demeurer

⁷ Maisons des adolescents (Mda) ; Point accueil écoute jeunes (Paej) ; espaces santé jeunes ; Conseil des droits et devoirs des familles (Cddf).

⁸ Ministère des solidarités et de la cohésion sociale ; ministère de la justice et des libertés ; ministère de la ville, ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ; ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

différencié. Il s'agit d'une condition nécessaire pour que les responsables de ces dispositifs participent à la coordination départementale.

341. Les actions de soutien à la parentalité menées dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

Depuis cette réforme, les collectivités territoriales en charge de la protection de l'enfance⁹ ont développé des actions spécifiques à destination des parents dont les enfants sont pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance. Comme le précise la circulaire interministérielle, il s'agit d'actions s'adressant à un public ciblé.

Cependant, la loi a également incité les conseils généraux à développer des actions de prévention primaire¹⁰ dans le domaine du soutien à la parentalité et les a incité à articuler leurs interventions dans ce domaine avec les organismes « contribuant à la protection de l'enfance ». S'agissant des organismes « contributeurs » à la protection de l'enfance », la loi du 5 mars 2007 a considéré que les Caf avaient vocation à remplir cette mission. C'est la raison pour laquelle, elles peuvent être membres des observatoires départementaux de protection de l'enfance¹¹ créés suite à la promulgation de la loi.

Je vous invite donc, dans le cadre des nouvelles dispositions relatives à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité, à valoriser les partenariats avec les conseils généraux. En effet, dans le cadre d'une démarche visant à prévenir les risques de danger pour les enfants par un soutien apporté à leurs parents, les conseils généraux ont vocation à soutenir et financer les dispositifs et les actions de soutien à la parentalité.

342. Les actions de soutien à la parentalité menées dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

La circulaire interministérielle cite également les actions développées dans le cadre de politiques spécifiques telles que la prévention de la délinquance ou la protection des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse (Pjj).

En ce qui concerne les actions développées dans le cadre de la prévention de la délinquance, je vous invite à vous reporter à la lettre circulaire de la Cnaf¹² qui porte sur les « incidences de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance sur les missions des Caf » qui vous apporte les précisions nécessaires.

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COORDINATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE

Les précédentes circulaires interministérielles relatives aux Reaap et aux Clas¹³, invitaient au rapprochement des comités de pilotage dédiés à ces dispositifs. Il en est de même de la lettre circulaire 2009-077 de la Cnaf relative à la mission 2 de la Cog, en date du 19 mai 2009, qui invitait les Caf à rechercher une synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité.

De ce fait, un certain nombre de Caf ont d'ores et déjà engagé un travail de rapprochement qui a pu aboutir dans leurs départements à la création d'un comité départemental de soutien à la parentalité.

⁹ La loi de protection de l'enfance n° 2007-293 du 5 mars 2007 désigne le Président du conseil général comme chef de file de la protection de l'enfance dans le département.

¹⁰ Voir l'article L 112-3 du CASF, « la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, ... »

¹¹ L'article 16 de la loi du 5 mars 2007 crée ces observatoires de la protection de l'enfance. Le CASF les a inscrit à l'article L.226-3-1, alinéas 1 à 4. Ils sont placés sous la responsabilité du Président du Conseil général. Un niveau stratégique de concertation et de décision réunit, outre les représentants du département, de l'Etat et de l'Autorité judiciaire, les services et établissements qui participent et apportent leur concours à la protection de l'enfance. Il s'agit notamment de la caisse d'allocations familiales (Caf). *Voir les guides en ligne sur le site du ministère, pour accompagner la mise en œuvre de la réforme.* <http://www.reforme-enfance.fr/images/documents/guideobservatoire.pdf>

¹² La lettre circulaire Cnaf n°2008-089 du 21 mai 2008

¹³ Circulaire N° DIF/DGAS/2B/DAIC/DGESCO/DIV/DPM/2006/65 du 13 février 2006 relative aux Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP); Circulaire N°DIF/DGAS/2B/DAIC/DGESCO/DIV/2008/361 du 11 décembre 2008 relative aux Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP).

Dans le contexte de la nouvelle circulaire interministérielle de coordination des dispositifs de parentalité, il vous appartient de faire évoluer le pilotage actuel de ces dispositifs vers une instance décisionnelle et politique qui permette de fédérer et de mettre en cohérence les différentes actions. L'organisation locale pourra s'inspirer de celle mise en place à l'échelon national, à savoir :

- un échelon politique, avec une vice-présidence de l'instance assurée par le président du conseil d'administration de la Caf,
- une instance stratégique pour laquelle, si le contexte local le permet, la Caf pourra proposer d'en assurer le pilotage,
- et enfin une ou des instances techniques.

Toutefois, les réalités de votre département peuvent ne pas permettre une telle organisation dans l'immédiat. La circulaire interministérielle prévoit, dans de telles circonstances, d'organiser, dans un premier temps, une réunion annuelle avec tous les partenaires.

DANS TOUS LES CAS, JE VOUS INVITE A ETRE FORCE DE PROPOSITION SUR LES ASPECTS DE COORDINATION, D'ANIMATION ET DE CONTRACTUALISATION QUI SERONT NECESSAIRES A L'INSTALLATION ET A LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE INSTANCE DE COORDINATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE A L'ECHELON DE VOTRE DEPARTEMENT.

41. La mise en œuvre opérationnelle devra s'appuyer sur une clarification des différentes fonctions et la définition du ou des acteurs en charge de leur réalisation

Dans la plupart des départements, les Caf contribuent d'ores et déjà activement au pilotage, voire à l'animation, des dispositifs de soutien à la parentalité.

Comme le précise la circulaire interministérielle, il vous appartiendra de définir, en coordination avec l'Etat et, dans la mesure du possible, avec les collectivités territoriales, les modalités d'organisation de la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité à l'échelon de votre département.

Cette organisation pourra utilement s'appuyer sur une clarification des fonctions nécessaires, à savoir : les fonctions de coordination (ou de pilotage), d'animation et de secrétariat.

- **La fonction de coordination (ou de pilotage) doit notamment permettre de :**
 - mettre en place les instances nécessaires à la nouvelle coordination départementale ;
 - organiser la tenue de ces instances et en garantir le bon fonctionnement ;
 - proposer et impulser les actions nécessaires à cette coordination ;
 - assurer la mise en cohérence des dispositifs entre eux ainsi que l'articulation des partenariats nécessaires ;
 - prévoir les moyens logistiques au regard de l'organisation retenue à l'échelon du département.
 - organiser le suivi administratif des dispositifs ainsi que le suivi de la coordination des financements.

- **La fonction de secrétariat doit notamment permettre d'assurer :**
 - l'envoi des convocations relatives aux différentes instances ;
 - la rédaction des comptes-rendus et la préparation des documents de travail ;

Cette fonction peut être partagée entre les partenaires dans le cadre des différentes instances.

- **La fonction d'animation se décline en particulier dans :**
 - la capitalisation et la diffusion de l'information auprès des différents partenaires et des parents ;
 - le soutien apporté aux porteurs de projets (parents ou professionnels) par une aide méthodologique, des temps d'échange et de réflexion sur les pratiques, des propositions de formations etc. ;
 - la coordination, la structuration et l'animation d'un réseau d'acteurs.

Il appartiendra aux membres de l'instance départementale de coordination des dispositifs de soutien à la parentalité de confier la fonction d'animation à un acteur clairement identifié. Cet acteur devra rendre compte de son action auprès de l'instance départementale de coordination.

Au regard de l'expertise des Caf pour susciter un « travail en réseau » entre les différents acteurs et favoriser la participation des parents dans l'élaboration des actions, je vous invite, si votre situation locale s'y prête, à maintenir votre implication dans cette fonction d'animation, voire à proposer de l'assurer si tel n'était pas le cas jusqu'à présent.

42. Les atouts des Caf pour réaliser les différentes missions confiées à l'instance de coordination départementale

La circulaire interministérielle précise dans son paragraphe 3 les différentes missions confiées à l'instance de coordination départementale. Pour réaliser ces missions, les Caf disposent des atouts suivants:

- leur capacité à mobiliser des données statistiques indispensables à une analyse fine des problématiques territoriales lors de la réalisation du diagnostic départemental en matière de soutien à la parentalité ;
- leur connaissance des problématiques des familles dans ce domaine grâce à l'action des professionnels (travailleurs sociaux, conseillers techniques, agents de développement social local) ;
- l'accompagnement méthodologique et financier apporté aux porteurs de projet (diagnostic, aide à la décision, montage technique, évaluation) ;
- la médiation entre les différentes parties prenantes, garante de la pérennité des dispositifs.

43. La coordination devra organiser la cohérence des interventions financières

De même que le niveau politique veille à la coordination des différentes actions menées par les acteurs départementaux du soutien à la parentalité, les financements se doivent d'être coordonnés entre eux.

A l'instar du comité des financeurs de la médiation familiale, et d'éventuels comités des financeurs qui ont pu être mis en place localement pour les autres dispositifs, je vous invite à proposer au préfet d'instaurer un comité des financeurs composé des financeurs intégrés dans la coordination.

Ce comité pourrait être chargé d'examiner conjointement les demandes de financements pour les différents dispositifs afin de veiller à la cohérence des financements apportés, dans le respect des compétences de chacun des organismes. Chaque financeur doit en effet rester maître des règles d'attribution de ses crédits.

Pour plus de transparence et de lisibilité, des critères d'éligibilité communs pourraient être définis pour chacun des dispositifs, chaque financeur restant décisionnaires des financements qu'il accorde.

Le comité des financeurs pourrait également contribuer à la simplification et la clarification des procédures de financement (appels à projets, autres modalités d'organisation etc.).

5. ACCOMPAGNEMENT DU RESEAU POUR CETTE MISE EN ŒUVRE

Les Caf doivent avoir un rôle majeur dans la déclinaison, à l'échelon départemental, de la réforme du pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité.

Pour ce faire, la Cnaf communiquera régulièrement par les canaux habituels (intranet directeurs/Netcaf action sociale) les travaux du comité national de soutien à la parentalité et de ses différentes instances.

Par ailleurs, un tableau récapitulatif divers outils ainsi que les références d'un certain nombre d'intervenants spécialisés sur les diverses thématiques liées au soutien à la parentalité, sera mis en ligne sur NetCaf Action sociale¹⁴. Ce tableau, qui a vocation à être enrichi par des contributions apportées par les Caf, permet un premier niveau de mutualisation au bénéfice de l'ensemble du réseau.

¹⁴ Chemin d'accès : Netcaf Action sociale/ Documentation/rubrique soutien à la parentalité/Sous rubrique comité national de soutien à la parentalité/ Outils de mutualisation.

J'ai également souhaité engager une réflexion avec un groupe de Caf sur la création d'un site Internet national chargé de recenser les bonnes pratiques, d'assurer une veille sur l'ensemble du secteur et de fournir des outils à destination des utilisateurs.

Enfin, une journée nationale sera organisée en octobre 2012 pour accompagner les Caf dans la mise en œuvre de cette coordination.



De : <Michel.LAROQUE@lgas.gouv.fr>

RE: Mission IGAS COG CNAF: numéro d'identification
Michèle BALESTRA/CNAF/CNAF - Mercredi 16/05/2012 13:09

Bonjour Monsieur,

Ainsi que demandé, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la demande de la DSS et la réponse apportée par la CNAF en janvier dernier sur l'utilisation du numéro d'identification.

Question DSS :

"La DSS nous interroge sur les incidences de retenir pour les usagers le Nir dans leurs échanges avec leur Caf, -pour uniformiser les contacts entre organismes de Sécurité sociale.

A ce stade, il s'agit d'une interrogation sur la pertinence de cette proposition.

Est-ce une idée de simplification à laquelle la Cnaf pourrait adhérer ? En première intention, que pouvons-nous répondre ?

La DSS pourrait évoquer cette piste en interministérielle mi-janvier, sous réserve que la Cnaf lui donne son feu vert."

Réponse CNAF :

"Vous nous avez interrogés sur l'idée que l'usager n'ait plus qu'un seul numéro dans ses relations avec les organismes de sécurité sociale, et, en l'occurrence, le NIR.

Voici, en première intention, ce que nous pouvons vous indiquer sur cette proposition.

Son intérêt n'est pas contestable pour l'allocataire ; et, la branche famille serait en mesure d'utiliser le Nir comme identifiant. Pour autant, cette évolution nécessiterait des prérequis dont la mise en place ne pourrait s'envisager que dans le cadre de la prochaine Cog ; pour aller plus loin dans l'analyse, il conviendrait également de se pencher sur les limites de cette perspective.

- S'agissant des principaux prérequis, cette proposition supposerait d'avoir le cadre juridique et les outils permettant l'attribution et la gestion du NIA (NIR d'attente), lorsque la personne n'est pas encore référencée dans le SINGI ; ce qui nécessite une base réglementaire puis des développements informatiques côté CNAV; et, pour ce qui concerne plus particulièrement la branche famille, il serait nécessaire de redéfinir un certain nombre d'éléments, ce qui aurait un impact, plus particulièrement, sur nos organisations (avec la redéfinition des modalités d'immatriculation) , sur la numérisation des documents et la gestion des flux qui sont basées sur le n° de dossier, sur les échanges avec les partenaires (dans la mesure où le Nir n'est pas l'identifiant universel),
- S'agissant des limites, il faut avoir à l'esprit que la présence du NIR sur des écrits destinés à l'allocataire, servant de justificatif de situation pour l'accès à d'autres droits, poserait problème, car tous les tiers ne sont pas autorisés à utiliser le NIR et donc à en avoir communication. Pour notre propre fonctionnement, il est à noter que cette identification des personnes ne nous dispenserait pas de la gestion d'un dossier famille avec un n° de dossier qui resterait au niveau interne de la branche. Une question : savez vous si cette idée a également été exprimée pour les relations des usagers avec l'administration fiscale ?

Positionner cette proposition dans un horizon de court ou moyen terme nous paraîtrait donc prématurée."

Comme vous le voyez, nous n'en sommes, à ce stade, que sur des questions générales.

Réponse de la DSS



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
SD4/4A/4B/4C/4D/2B/DPF/MCP
Sylvie DOUCET
☎ : 01.40.56.78.71
☎ : 01.40.56.43.90

Paris, le

N° D-2012-

Le directeur de la Sécurité Sociale

à

M. le chef de l'Inspection Générale des
Affaires Sociales

Objet : Réponse de la Direction de la Sécurité Sociale sur les propositions de l'IGAS pour la Convention d'Objectifs et de Gestion Etat/CNAF 2013-2016.

Dans le cadre des travaux préalables aux négociations de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2011-2015 entre l'Etat et la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) qui débiteront en septembre, j'ai pris connaissance avec attention du rapport d'évaluation de la COG CNAF 2009-2012 ainsi que des différentes propositions formulées pour la future convention que vous nous avez transmis. J'en partage les principales conclusions et recommandations qu'il contient, dont vous trouverez l'analyse détaillée en annexe. Il permet de mettre en perspective les principaux axes stratégiques que devra contenir la prochaine convention.

Je rappellerai tout d'abord mon attachement à privilégier le principe d'une COG de quatre ans. En effet, l'allongement de la période conventionnelle pourrait avoir pour conséquence la multiplication d'avenants, susceptibles de fragiliser l'équilibre initial de la COG et de compromettre la bonne tenue de ses objectifs.

En matière de qualité du service rendu aux usagers, il conviendra tout d'abord, comme le souligne le rapport, d'assurer la mise en place de l'offre globale de service dans l'ensemble du réseau dans la continuité de la COG en cours.

Par ailleurs, si la progression des services offerts aux assurés est effective sur la durée de la présente COG, ces éléments devront à nouveau être mis en avant et valorisés dans la prochaine COG, notamment avec le déploiement des nouvelles doctrines sur l'accueil téléphonique et

physique des allocataires qui devraient permettre à la branche d'améliorer les résultats sur son socle d'engagement de services.

En matière d'action sociale, les recommandations de l'IGAS rejoignent les préoccupations de la DSS pour ce qui est de l'amélioration du service rendu aux allocataires tant en matière de gestion des prestations légales qu'en matière de détermination et d'engagement des politiques d'action sociale. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, il s'agira de déterminer au mieux les priorités d'action sociale et d'arbitrer au niveau gouvernemental sur les modes d'accueil les plus adaptés et les priorités de financement. Je ne partage pas néanmoins à cet égard l'appréciation du rapport concluant à la lenteur relative de montée en charge des nouveaux modes de garde. En effet, s'agissant des micro-crèches, l'objectif de création de places fixé pour la période 2009-2012 a été atteint dès 2009. Pour les crèches d'entreprises, si aucun objectif annuel n'avait été fixé, l'objectif global de fin de COG devrait être atteint fin 2012. La montée en charge de ces nouveaux modes de gardes se caractérise donc par son dynamisme.

En matière de performance et d'efficience du réseau, l'objectif sera de tirer le meilleur parti des marges de réduction d'effectifs qui vont se dégager sur la période de la nouvelle COG dans un contexte contraint pour les finances publiques, en tenant compte des gains importants de productivité résidant dans le développement de la dématérialisation, l'optimisation de l'organisation et des processus au sein du réseau.

Cependant, si je rejoins pour une large part l'analyse de l'IGAS sur la nécessité de tirer les conséquences opérationnelles des fusions liées à la départementalisation en termes de rationalisation des fonctions support et d'organisation des sites de production des caisses fusionnées, je suis défavorable à sa proposition de pluridépartementalisation des CAF. En effet, la départementalisation doit aujourd'hui être absorbée par les organismes fusionnés rendant difficilement envisageable pour les équipes de direction comme pour les salariés de réenclencher un nouveau processus de réorganisation, alors même que les effets du précédent ne sont pas tous concrétisés. En outre, la mise en place de CAF à l'échelon pluri départemental ou régional ne m'apparaît pas évidente au regard de leur volet action sociale -et ce plus particulièrement dans le domaine de la petite enfance- qui nécessite de nouer des partenariats privilégiés avec le conseil général, justification majeure du précédent processus de départementalisation.

Enfin, en matière de maîtrise des risques, l'enjeu sera de décliner la démarche de management par les risques et les processus dans l'ensemble du réseau, afin de lever les réserves ayant conduit à la non certification de la branche en 2011.

Tels sont les principaux enjeux stratégiques que j'identifie à la lecture du rapport d'évaluation.

DSS/SD4A/SD

Rapport IGAS Evaluation de la COG Etat-CNAF 2009-2012 et perspectives pour la prochaine COG

Liste des recommandations

Les recommandations estimées les plus importantes par l'IGAS figurent en gras.

Actions	Commentaires
Partie 1 : La mise en œuvre de la COG	
1. S'organiser en vue d'un bon usage de la contractualisation pour que toute réforme ou évolution substantielle donne lieu à avenant entre l'Etat et la CNAF, dans la limite d'un avenant annuel	La DSS n'est pas favorable à la multiplication d'avenants susceptibles de fragiliser l'équilibre initial de la COG et de compromettre la bonne tenue de ses objectifs. L'allongement de la durée de la COG pourrait avoir également pour corollaire de multiplier les avenants.
2. Envisager de porter à 5 ans la durée de la COG, tout en organisant une négociation plus parallèle de la COG et des CPG	
3. Rendre plus rigoureuse la présentation formelle de la COG en s'inspirant par exemple du modèle de la dernière COG de l'ACOSS	La DSS partage ce constat et a mis en place une présentation plus standardisée de toutes les COG. La présentation de la nouvelle COG CNAF sera donc proche de celle de la COG ACOSS comme cela a notamment été le cas des COG CNAMTS, MSA et RSI signées depuis.

<p>4. Elargir la portée de la COG Etat-CNAF à l'ensemble des gestionnaires de prestations familiales pour ce qui concerne les axes de la politique familiale, et prévoir l'intégration des régimes spéciaux gestionnaires de prestations familiales dans les CAF</p>	<p>La convention-cadre de performance s'attachera à promouvoir une meilleure prise en compte des engagements « miroirs » comme des orientations inter-régimes. Par ailleurs, la nouvelle COG MSA comporte déjà des engagements en inter-régimes avec la CNAF. Enfin, le principe du transfert des prestations familiales des régimes spéciaux vers les CAF a été acté légalement, mais cette modification ne peut entrer en vigueur qu'à la date d'application d'une convention entre l'organisme, la CNAF et l'ACOSS. La DSS s'est engagée à ce que ce transfert soit effectif au 1^{er} janvier 2013 pour les IEG et au 1^{er} janvier 2014 pour la SNCF et la RATP</p>
<p>5. Mettre en place une instance de concertation ad hoc de préparation et de suivi des actions partenariales de la CNAF insérées dans la COG</p>	<p>La DSS est réservée à l'égard de cette recommandation qui multiplierait les acteurs (et donc les sollicitations potentiellement contradictoires) et fragiliserait un système conçu pour être contractuel et bilatéral.</p>
<p>Partie 2 : L'offre globale de services</p>	
<p>6. Synthétiser la démarche objectifs / résultats de la branche en mettant en cohérence la structuration en missions / programmes et la définition des objectifs et indicateurs associés, sans constituer d'annexe propre à l'action sociale</p>	<p>La prochaine COG sera construite sur le modèle de la COG ACOSS et des conventions récemment signées, articulée autour de fiches programmes définissant objectifs, actions à mettre en œuvre et indicateurs associés, cette structuration doit permettre de mieux mettre en cohérence comme le recommande l'IGAS missions, programmes, objectifs et indicateurs. La prochaine COG intégrera, en outre, pleinement la dimension d'offre globale de service en tentant de mettre en œuvre des indicateurs et objectifs transversaux chaque fois que cela sera possible.</p>
<p>7. Clarifier lors de la prochaine COG la structure des divers fonds de financement actuels de la branche</p>	<p>L'IGAS propose de clarifier la structure des différentes formes de financement FNAS/ FNGA et de fusionner les deux lignes dépenses de personnel en une ligne budgétaire commune FNGA. La DSS partage ce point de vue car les récents transferts de personnel intervenus du FNAS vers le FNGA semblent en effet plaider en faveur d'une clarification de ces lignes budgétaires pour limiter les effets de changement de périmètre et mieux prendre en compte dans les plafonds d'emplois les transferts de personnel. Les modalités de cette clarification restent à étudier.</p>
<p>8. Assurer la mise en place de l'offre globale de service dans l'ensemble du réseau</p>	<p>La DSS est favorable à cette mesure qui contribuera à résorber l'hétérogénéité du réseau.</p>

9. Faire le bilan du site internet www.mon-enfant.fr et s'interroger sur son devenir	Le bilan du site serait effectivement pertinent car il permettrait de mesurer le degré de satisfaction des usagers et de réfléchir à d'éventuelles évolutions.
10. Faire de l'amélioration de la prise en charge du logement des allocataires une priorité de l'offre globale de service des CAF dans le cadre de la prochaine COG	La DSS partage le constat de l'IGAS sur les inégalités dans la mise en œuvre de l'accompagnement social et la nécessité d'avoir davantage de lisibilité ; les bilans COG qui ont été transmis sur cette thématique sont d'ailleurs très insuffisants. Ce sujet sera très présent dans la négociation de la prochaine COG en raison de la création des CCAPEX.
11. Engager une réflexion sur l'ouverture de l'action sociale à l'ensemble des bénéficiaires de prestations légales versées par les CAF	Cette réflexion pose la question du contenu de l'action sociale de la branche famille et de ses priorités, mais doit s'intégrer dans un contexte de financements contraints pour la branche.
12. Procéder à une étude rétrospective sur le non recours au RSA.	Cette recommandation s'inscrit dans la continuité des travaux du Comité national d'évaluation du RSA rendus en décembre 2011 et les résultats de cette étude qui pourrait être menée intéressent la DSS.
13. Définir une doctrine de gestion du cycle saisonnier pour améliorer l'efficience	La DSS partage ce constat sur le fait que la mise en place des échanges DGFIP a modifié la saisonnalité de la charge de travail dans les CAF, en concentrant les flux sur la fin de l'année et les premiers mois de l'exercice suivant même si elle considère que cette dématérialisation présente globalement un fort impact à la baisse sur l'activité, susceptible de tempérer les effets de ce changement de saisonnalité.
14. Introduire de nouveaux indicateurs de qualité de service liés aux rappels téléphoniques et aux courriels ainsi qu'améliorer la réponse à ces derniers	La DSS travaille à l'implantation d'indicateurs de qualité de service transversaux à tous les opérateurs, auxquels peuvent s'ajouter des indicateurs portant sur des spécificités de branche. Elle compte effectivement introduire un indicateur sur le délai de réponse aux courriels, implanté dans les autres COG négociées sur la période récente. S'agissant des rappels téléphoniques, si cette option n'est pas à exclure, il conviendra d'en envisager la pertinence au titre des indicateurs COG, par définition peu nombreux et centrés sur les axes clients les plus stratégiques. Il conviendra en revanche de demander à la branche de mesurer et communiquer les données de sa performance à ce titre.
15. Préciser dans la COG la notion de « place » et, au niveau des indicateurs la méthodologie de comptage du nombre de « places » créées	Développer une véritable méthodologie de comptage des places et l'intégrer dans la COG est un axe qu'encourage la DSS afin d'accroître sa visibilité dans ce domaine.

16. Fixer comme priorité de la future COG la réduction des inégalités territoriales en matière de répartition de l'offre d'accueil collectif et individuel	La réduction des inégalités territoriales en matière de répartition de l'offre d'accueil est également un des axes majeurs soutenus par la DSS pour la prochaine COG.
17. Réaffirmer les objectifs ambitieux de la COG en matière de modes d'accueil innovants (horaires atypiques, accueil des enfants en situation de handicap, quartiers sensibles...)	Les modes d'accueil innovants accompagnent la réflexion en matière de développement d'une offre d'accueil adaptée aux besoins spécifiques des familles, cet axe est donc également soutenu par la DSS.
18. Arbitrer au niveau gouvernemental sur les modes d'accueil les plus adaptés et les priorités de financement	La nécessaire coordination des fermetures /ouvertures de places d'école maternelle pour les moins de trois ans avec le développement de l'offre d'accueil de la branche famille est également constatée par la DSS. Cela s'inscrit dans le développement d'une offre d'accueil diversifiée et adaptée aux besoins des familles.
19. Assurer une plus grande clarté des dépenses relatives à la jeunesse en instaurant une présentation plus fine des dépenses par tranches d'âge et par grandes missions	La DSS est favorable à une meilleure lisibilité des politiques en faveur de la jeunesse, et notamment à une présentation par tranche d'âge, plus détaillée.
20. Définir des objectifs plus précis dans la prochaine COG en matière de structuration de la politique de soutien à la parentalité, en définissant mieux le rôle des CAF au niveau local au regard de leurs principaux partenaires	La définition d'objectifs précis en matière de politiques publiques permettra d'accroître la lisibilité sur les actions menées.
21. Déterminer des priorités d'action sociale en prenant en compte les compétences des partenaires et, le cas échéant, les évolutions éventuelles de la décentralisation	Le partage du pilotage entre partenaires des politiques publiques est essentiel et doit effectivement prendre en compte les éventuelles évolutions liées à la décentralisation.
22. Suspender la généralisation de la convention territoriale globale	La DSS partage les inquiétudes de l'IGAS sur la multiplication importante des conventions et des instances de gouvernance. Toutefois, cette préconisation doit s'inscrire dans une réflexion plus globale sur le pilotage et la gouvernance des politiques publiques (cf. recommandation 21)
23. Revoir la comptabilisation et le suivi des plans crèches conformément aux recommandations de la Cour des comptes	Un meilleur suivi des plans crèches et de leur niveau d'engagement ne peut qu'accroître le suivi du FNAS en général et des crédits votés dans ce cadre.
24. Utiliser la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale pour le suivi du FNAS	De même, l'utilisation de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale doit permettre à la DSS de renforcer son suivi des crédits du FNAS, notamment l'évolution des dépenses d'investissement.
25. Préciser les objectifs de politiques publiques associés aux éléments chiffrés du tableau de financement de l'annexe budgétaire du FNAS dans la COG	Le budget du FNAS doit effectivement être présenté en lien avec les politiques publiques qu'il permet de financer. Une présentation plus fine permettra à la DSS de renforcer son suivi des crédits du FNAS.

26. Mettre en place le logiciel OMEGA en intégrant dans le cahier des charges les besoins non seulement du réseau, mais également des partenaires et de la tutelle	Le déploiement d'Oméga, à horizon 2015, doit permettre un meilleur pilotage avec le développement d'un axe lié à la conduite de projet qui n'existe pas dans l'applicatif actuel
Partie 3 : La performance de gestion	
27. Réaliser l'étude relative à la prise en compte de la mutualisation dans la part variable des dirigeants et l'intéressement des salariés	La DSS est favorable à la réalisation de cette étude. La prise en compte de la part variable des dirigeants et celui de l'intéressement présente en effet l'intérêt de valoriser l'action des dirigeants et des salariés dans l'atteinte des objectifs de mutualisation.
28. Privilégier des périmètres de mutualisation correspondant ou s'insérant dans une région administrative ou informatique, afin de ne pas entraver des initiatives ultérieures de pluri-départementalisation ou de régionalisation	La DSS est très réservée face à la possibilité d'une pluri-départementalisation future, l'échelon départemental lui paraissant le plus pertinent dans le cadre de la gestion des politiques familiales et en particulier de la petite enfance. Rien ne fait cependant obstacle à que soit pris en compte, sous réserve que cela n'entrave pas d'autres objectifs prioritaires pour la DSS, des périmètres de mutualisation, notamment sur les fonctions supports s'insérant dans une région administrative ou informatique.
29. Privilégier, dans la mesure du possible, une mutualisation des expertises par le biais des pôles régionaux mutualisés plutôt que via l'instauration de nouvelles caisses pivots	La DSS partage ce constat d'une complexification souvent peu efficiente des liens entre les caisses pivots et les pôles régionaux mutualisés que la négociation de la prochaine COG s'attachera à clarifier.
30. Fusionner les réseaux des experts marchés et des conseillers achats, et en confier le pilotage à la direction du réseau, responsable du pilotage des mutualisations	La DSS est favorable à cette rationalisation du pilotage des achats au sein de la branche autour de la direction du réseau, qui doit permettre de définir une politique globale d'achats au niveau national, y compris pour l'établissement public et les marchés informatiques. Cette organisation pourra davantage bénéficier d'une taille critique en termes d'expertise. La DSS entend par ailleurs promouvoir la mutualisation des réseaux d'acheteurs, y compris le cas échéant en interbranches dans le cadre de la future convention cadre de performance.

31. Intégrer les achats informatiques au cadre institutionnel développé par la branche s'agissant des mutualisations	La politique d'optimisation des achats développée par la DSS intègre également cette préoccupation relative aux achats informatiques de la branche.
32. Etablir un bilan chiffré et étayé des gains associés aux différentes opérations nationales de mutualisation des achats, ou aux prochaines initiatives envisagées, mettre en place le tableau de bord de suivi de la gestion mutualisée des achats, et, sur ces bases, établir un programme pluriannuel des achats	La DSS partage largement cette préconisation. La convention cadre de performance pourrait intégrer un suivi effectif de la gestion mutualisée des achats en inter-branches qui s'appuierait utilement sur les bilans effectués par chacune des caisses nationales.
33. Procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot pour la mutualisation de la fonction éditique, et, le cas échéant, identifier ceux des centres actuels disposant des meilleurs avantages comparatifs en calibrant le tarif national correspondant	La DSS est favorable à la conduite de cet audit qui ne doit pas cependant conduire à ralentir le rythme de déploiement des actions de mutualisation en matière d'éditique déjà bien engagées.
34. Pour les nationalités dont les effectifs de travailleurs migrants n'atteignent pas un seuil critique d'une centaine d'allocataires au moins par pivot, rattacher les allocataires concernés à une seule caisse pivot	La DSS est favorable au principe d'un tel rattachement, dont la faisabilité technique devra être expertisée avec les services de la CNAF.
35. Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit de la direction de l'évaluation et de la stratégie relatif à la mutualisation des prestations aux travailleurs migrants	La DSS n'a pas eu connaissance de ce rapport d'audit.
36. Pour les mutualisations d'« expertise » (travailleurs migrants mais peut-être aussi bientôt ASFR ou AVPF), mettre en place des indicateurs de qualité de service spécifiques et assurer leur suivi et leur prise en compte dans l'évaluation des dirigeants et l'intéressement	La mise en place d'indicateurs de qualité pourrait contribuer à assurer un meilleur suivi de ces thématiques. Il devrait cependant s'agir d'indicateurs mis en place par la CNAF dans la gestion interne de son réseau. Les indicateurs de la COG ont eux, vocation à demeurer d'un nombre limité et de nature transversale (et non ciblée sur une prestation), afin de conserver une dimension stratégique au document conventionnel.
37. S'assurer que les CAF aidées communiquent systématiquement le résultat des contrôles a posteriori aux CAF aidantes, et faire en sorte que la qualité de l'aide fournie impacte l'évaluation de la CAF aidante	Il importe en effet dans un souci de transparence et d'effectivité de l'aide rendue que les CAF aidées communiquent le maximum d'information relative à cette mission d'appui aux CAF aidantes. De plus, ceci permettrait de mieux valoriser le travail de la CAF aidante.

<p>38. Hors cas de mission institutionnelle, tarifier les prestations de l'ARC au prix coûtant, de manière à ce que la solidarité bienvenue au sein du réseau ne s'accompagne pas d'un aléa moral dommageable car déresponsabilisant</p>	<p>La DSS est favorable à cette recommandation de l'IGAS, qui vise à assurer une stricte neutralité à l'intervention de l'ARC au sein des CAF aidées. La sous-tarification de ses interventions pourrait, en effet, conduire à déresponsabiliser les CAF aidées. Le dispositif doit, en effet, fonctionner comme un outil de solidarité ponctuelle entre caisses, l'intervention de l'ARC devant permettre un transfert des bonnes pratiques vers la CAF aidante dans une optique d'amélioration pérenne de la qualité de la production.</p>
<p>39. Mettre en œuvre la mutualisation de la paie dans un cadre national, comme la branche l'a d'ailleurs prévu, mais en limitant le nombre de pivots et en convergeant sur la durée de la COG vers un coût national basé sur l'objectif cible de productivité</p>	<p>La DSS est favorable à la limitation du nombre des caisses pivots source de complexité mais s'interroge sur la bonne définition du niveau optimal de mutualisation en la matière. La convergence vers un coût national basé sur l'objectif cible de productivité doit effectivement être recherchée.</p>
<p>40. En cas d'extension de la mutualisation de la numérisation (et a fortiori de nationalisation), procéder à un audit visant à fixer le nombre optimal de centres pivot, et calibrer un tarif national sur la base de ce nombre de centres</p>	<p>Cet audit serait effectivement un préalable à une extension de la mutualisation de la numérisation</p>
<p>41. Diffuser au réseau un guide de l'externalisation de la numérisation, selon l'initiative envisagée par la CNAF durant la COG 2009-2012</p>	<p>Cette mesure est susceptible de contribuer à une meilleure appropriation du dispositif par le réseau</p>
<p>42. Instaurer un suivi direct, par la CNAF, de la GPEC et de la formation des personnels affectés aux fonctions mutualisées nationalement</p>	<p>Avis favorable</p>
<p>43. Associer le chef de projet développement durable au pilotage de l'ensemble des mutualisations « support », en sollicitant des bilans environnementaux des initiatives envisagées</p>	<p>Cette association permettrait en effet une meilleure prise en compte des objectifs de développement durable mais l'établissement de bilans environnementaux ne doit pas conduire à un ralentissement des initiatives en cours</p>

<p>44. Conserver un financement local des PRM, à regrouper avec les fonctions locales des CERTI</p>	<p>L'amélioration de la gouvernance locale des CERTI et des PRM fait partie des objectifs promus par la DSS. La recommandation de l'IGAS vise à ne pas pénaliser les PRM aux champs de compétences les plus étendus. La DSS y est donc favorable tout en appelant de ses vœux une réflexion sur leur champ de compétence dans le domaine immobilier.</p>
<p>45. Introduire des objectifs de mutualisation dans le cadre de la prochaine COG de l'UCANSS, qui serait ainsi davantage responsabilisée et force de proposition sur le sujet, ainsi que dans la convention cadre de performance de la Sécurité sociale</p>	<p>Les objectifs de mutualisation- sous réserve que celle-ci se traduise par des gains objectivables et chiffrés- constituent pour les services de l'Etat un axe fort du projet de la convention de performance qui s'attache à un assurer la promotion explicite dans différents domaines (achats et immobilier notamment). L'UCANSS s'inscrit dans cette même perspective.</p>
<p>46. Flécher des ressources nationales au titre des fonctions mutualisées, tout en édictant des règles précises en matière d'affectation des dépenses des caisses pivots aux différentes fonctions mutualisées qu'elles hébergent</p>	<p>La DSS n'est pas hostile par principe à ce fléchage qui semble susceptible de permettre une meilleure visibilité et un meilleur pilotage des fonctions mutualisées. En pratique cependant, le fléchage de ressources se heurte à la difficulté de chiffrer ces ressources nationales avant l'achèvement effectif des chantiers de mutualisation en cours.</p>
<p>47. Appliquer rigoureusement et systématiquement les obligations de reporting découlant de l'article 1 des conventions régissant relations entre CNAF et CAF pivots</p>	<p>La DSS est favorable à cette application systématique des obligations de reporting susceptible de contribuer à un meilleur pilotage du réseau par la CNAF.</p>
<p>48. Comparer périodiquement et à périmètre constant (y compris coûts d'investissement) tarifs nationaux et coûts d'externalisation correspondants, et, si les premiers sont supérieurs, pouvoir le justifier par des considérations de qualité de service, ou les réviser en conséquence, en ménageant éventuellement une période transitoire</p>	<p>La DSS est favorable à cette comparaison plus stricte et plus exhaustive des coûts d'externalisation aux tarifs nationaux qui permettrait de mieux objectiver la comparaison entre mutualisation et externalisation.</p>
<p>49. Objectiver systématiquement par une analyse formalisée les décisions relatives aux labellisations d'entités pivot, et communiquer l'exposé des motifs à l'ensemble des candidats</p>	<p>La DSS est favorable à cette objectivation de la labellisation de nouvelles caisses pivot</p>

50. Etablir un bilan chiffré des gains associés aux différentes mutualisations déjà totalement ou partiellement déployées, hors cas particulier des achats, et accorder la priorité aux ajustements et approfondissements des mutualisations déjà en vigueur	La DSS se prononce également en faveur du chiffrage des gains associés aux différentes mutualisations comme préalable au lancement de nouvelles actions ou de nouvelles initiatives en la matière.
51. Fusionner les CAF de Pau et Bayonne afin d'achever l'opération de départementalisation	La sensibilité de ce sujet impose que les conditions politiques soient réunies pour effectuerr cette fusion.
52. Rattacher la caisse maritime d'allocations familiales à la caisse de Charente Maritime, à l'image de l'opération déjà effectuée s'agissant de la caisse des bateliers	La DSS est favorable à cette proposition qui répond à un objectif de simplification de l'organisation de la branche famille
53. S'assurer de l'optimisation des dépenses de fonctionnement des caisses départementalisées, le bilan étant réalisé en lien avec le réseau des experts et conseillers en ce qui concerne les marchés	La DSS partage ces recommandations de l'IGAS. En effet, l'étape de la fusion juridique et informatique étant franchie, la CNAF doit désormais se mettre en capacité de tirer les conséquences opérationnelles des fusions (rationalisation des fonctions support, organisation des sites de production, marchés) pour les négociations de la future COG qui verra les impacts concrets de cette départementalisation en termes de rationalisation et d'organisation des caisses fusionnées.
54. Procéder à un bilan de l'impact de la départementalisation sur la dépense de personnel des CAF, en incluant les surcoûts de court terme et les conséquences plus durables des renégociations d'accords locaux	
55. Reconstituer des séries longues sur le nouveau périmètre des CAF départementalisées, de manière à pouvoir objectiver l'impact de la départementalisation en termes de flux et de qualité de service, et identifier le cas échéant les meilleures pratiques	Cela permettrait effectivement, sous réserves de sa faisabilité technique à explorer d'identifier les effets positifs liés à la départementalisation.
56. Finaliser la définition d'un référentiel de branche à jour en matière d'archivage, y compris électronique	La DSS est favorable mais cela nécessiterait la mise en place d'une solution informatique nationale (à expertiser).

<p>57. Privilégier une pluri-départementalisation du réseau, à la lumière de l'analyse «à froid » des réussites et éventuelles déconvenues de la départementalisation</p>	<p>La DSS est défavorable à cette proposition. La départementalisation doit aujourd'hui être absorbée par les organismes fusionnés. Il ne serait pas envisageable pour les équipes de direction comme pour les salariés de réenclencher un nouveau processus de réorganisation alors même que les effets du précédent ne sont pas tous concrétisés. Au surplus, la mise en place de CAF à l'échelon pluri départemental ou régional serait dépourvue de sens au regard du volet action sociale qui nécessite de nouer des partenariats privilégiés avec le conseil général, justification majeure du processus de départementalisation.</p>
<p>58. Réduire graduellement le forfait au titre des charges fixes, en cohérence avec le choix stratégique d'une pluri-départementalisation du réseau visant à l'atteinte par les caisses d'une taille critique, source de plus d'efficience</p>	<p>La réduction du forfait au titre des charges fixes constitue une recommandation qui va dans le sens de la convergence des coûts sur les organisations les plus performantes au sein du réseau et à ce titre la DSS y est favorable, quelle que soit l'option prise en matière d'organisation du réseau (départementalisation ou pluridépartementalisation).</p>
<p>59. Unifier l'allocation de ressources au titre des dépenses de fonctionnement des caisses, que les activités se rattachent ou non à l'action sociale, ceci en intégrant à l'actuel système de ressources paramétrées le critère du nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale, à hauteur de la part moyenne de l'action sociale dans les dépenses de fonctionnement des caisses</p>	<p>La DSS n'est pas par principe opposée à cette idée mais elle nécessitera en amont une redéfinition complète du périmètre des financements alloués dans le cadre actuel du FNGA et du FNAS.</p>
<p>60. Revisiter l'indicateur de productivité actuel du « coût pondéré », l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la branche étant rapportées à un indicateur synthétique basé à la fois sur le nombre d'allocataires pondérés et sur le nombre de bénéficiaires potentiels d'action sociale (ceci selon le prorata utilisé pour l'allocation de ressources)</p>	<p>La DSS est évidemment favorable à l'amélioration de la mesure de la productivité de la CNAF. Sur le principe, elle a entamé des travaux avec tous les organismes de sécurité sociale sur la mesure des coûts et la détermination des unités d'œuvre les plus pertinentes pour juger de la performance de gestion. Les pistes évoquées par l'IGAS pourront être envisagées dans le cadre de la prochaine COG dans la mesure où elles permettent à la CNAF de produire de nouvelles données sans rupture de série (capacité à rétopoler les valeurs) et où l'indicateur tient compte de l'impact croissant des mutualisations entre organismes quant à sa production caisse par caisse.</p>

<p>61. Réactualiser la pondération des allocataires par grands groupes de prestations, tout en prenant en compte les taux d'entrants par prestation dont la CNAF dispose déjà, et prévoir un lissage des variations de ressources paramétrées associées, laissant aux caisses le temps de l'adaptation</p>	<p>La DSS se montre favorable à l'actualisation des données de pondération et aux pistes évoquées par l'IGAS.</p>
<p>62. Suivre les taux d'instruction RSA des différentes caisses et mesurer, si besoin au moyen d'une enquête ad hoc, la charge induite de manière à pouvoir le cas échéant la compenser financièrement pour les CAF concernées</p>	<p>La DSS si elle partage la préoccupation relative au bon suivi du traitement des dossiers RSA et à l'équité de traitement des caisses locales est cependant réservée sur la question de la compensation financière d'une charge de travail caisse par caisse sur une prestation donnée susceptible d'ouvrir la voie à des arbitrages particulièrement complexes par la CNAF.</p>
<p>63. Tout en préservant un minimum de flexibilité face aux situations individuelles des entités, répartir les rendus de poste au sein du réseau de manière à assurer la plus grande cohérence possible entre évolution du crédit théorique et dynamique des effectifs</p>	<p>La DSS partage ce constat mais rappelle que cette répartition relève d'une contractualisation interne entre la CNAF et les CAF au moment de la négociation des CPG. La fixation d'un indicateur de résultat relatif à la réduction des écarts de coûts entre caisses pourrait constituer un levier à ce titre.</p>
<p>64. Baser la procédure de validation des dépenses de personnel sur une référence en termes de GVT non contraint, calculée en cohérence avec les objectifs d'ensemble de la branche</p>	<p>La DSS estime que la marge de manœuvre en matière de cadrage budgétaire conférée par la CNAF aux caisses locales est une affaire interne au réseau de la branche famille. La DSS est avant tout attachée à la bonne tenue d'un cadrage RMPP global, nonobstant d'éventuelles modulations internes du réseau en la matière pour tenir compte des éventuelles divergences significatives de structures d'emplois entre caisses.</p>
<p>65. Instaurer des critères d'annulation des crédits d'investissements locaux non engagés depuis une durée supérieure à celle de la COG</p>	<p>La DSS est favorable à cette mesure mais rappelle qu'il existe déjà des procédures d'annulation pour des projets non engagés. Les critères pourraient cependant être révisés- à expertiser avec la CNAF- pour limiter la préemption de crédits d'investissement de COG à COG.</p>

<p>66. Pour l'Etat, mener une réflexion sur l'adéquation de la remontée automatique des excédents de ressources en fin de COG</p>	<p>La DSS n'est pas favorable à la révision de ce principe qui est à la base des COG comme corolaire du principe de pluri-annualité de gestion dans le cadre de la période conventionnelle. En l'espèce, la surconsommation fin de COG est bien maîtrisée sur cette dernière COG et est surtout la conséquence des reports dus à la non consommation en début de COG.</p>
<p>67. Instaurer un suivi global des effectifs avec une fongibilité maximale des personnels, de manière à redonner des degrés de liberté aux gestionnaires locaux, ainsi responsabilisés</p>	<p>La DSS n'est pas opposée à cette recommandation qui s'inscrit en cohérence avec la recommandation de transfert au FNGA des personnels d'ASS.</p>
<p>68. S'agissant des indicateurs de productivité de la branche faisant appel aux effectifs, considérer la moyenne de l'ensemble des ETP (de la branche, et y compris absences) en début et en fin d'année, en incluant CDD, heures supplémentaires et rachats de RTT, et non les seuls ETP annuels actifs comptabilisés en gestion administrative au sein des caisses locales au 31 décembre</p>	<p>La DSS a déjà exprimé une position identique sur ce point. Il restera cependant intéressant de disposer de l'indicateur CNAF, qui permet de percevoir l'écart entre la productivité de l'effectif rémunéré et celle de l'effectif présent, et de juger de la réduction de cet écart dans le temps.</p>
<p>69. A la lumière des gains d'effectifs associés à une convergence du réseau vers les meilleures pratiques, abaisser de 2 000 ETP les effectifs de la branche sur la prochaine COG (2 500 si la COG s'étale sur 5 ans)</p>	<p>Le présent rapport permet utilement de documenter les futures dépenses de personnel et de fonctionnement qui seront effectivement déterminées en tenant compte des gains de productivité attendus mais aussi des charges nouvelles qui pourront être demandées à la branche tout en respectant les orientations gouvernementales dans le cadre très contraint des finances publiques.</p>
<p>70. Grâce à la diffusion des meilleures pratiques et au dialogue de gestion associé, mais aussi à la dématérialisation et aux gains différés de la départementalisation, dégager sur la durée de la prochaine COG 165 millions d'euros d'économies au titre des dépenses de fonctionnement hors personnel (235 millions si la COG s'étale sur 5 ans)</p>	

<p>71. S'agissant de la dématérialisation, généraliser les envois par courriel chaque fois que cela est possible et adapter les textes pour permettre les envois avec accusé de réception par cette voie</p>	<p>La DSS est favorable au développement des échanges par courriel mais appelle l'attention de l'IGAS sur la nécessité de collecter une adresse électronique fiable de l'allocataire et sur laquelle il accepte l'envoi de courriels substitutifs du papier. Cette solution doit être envisagée en cohérence avec le développement des espaces personnels de nature à développer une relation à l'usager moins coûteuse. Quant au sujet de la preuve de la réception, une expertise, qui dépasse la seule CNAF, doit être réalisée quant à une éventuelle adaptation des textes et à la capacité technique/légale d'obtenir systématiquement un accusé de réception quel que soit l'hébergeur de l'allocataire (possibilité pour la personne qui reçoit le message de désactiver l'envoi de l'accusé de réception).</p>
<p>72. Caler l'agenda des accords d'intéressement sur les COG de chaque branche et non sur un échéancier triennal unifié au niveau de l'UCANSS</p>	<p>Techniquement pas possible, le calendrier des accords d'intéressement, lesquels sont communs au RG, diffère de la périodicité des différents COG. Toutefois, les annexes techniques de ces accords, renégociés annuellement pour chaque branche, permettent d'aligner les objectifs à ceux de la COG.</p>
<p>73. Fixer les modalités de calcul des différents paramètres de l'intéressement de manière à assurer un minimum d'adéquation entre leur pouvoir discriminant et leur pondération apparente</p>	<p>Le mécanisme qui devra nécessairement être mis en place pour satisfaire à cette recommandation, devra être suffisamment simple afin d'assurer la lisibilité du dispositif aboutissant à la détermination du montant des primes.</p>
<p>74. Accorder un poids plus important aux enjeux de productivité, tant au sein de la part locale d'intéressement des caisses que de l'évaluation des directeurs</p>	<p>La DSS ne peut qu'être favorable à cette mesure qui permettra une meilleure appropriation de la notion de productivité par le réseau.</p>
<p>75. Sans procéder à un adossement systématique, assurer une plus grande cohérence entre indicateurs et objectifs au titre respectif de la COG, du calcul de l'intéressement et de l'évaluation des dirigeants</p>	<p>La DSS est évidemment favorable à une cohérence étroite entre les indicateurs des COG mesurant les objectifs structurants de la branche et leur reprise dans les CPG et l'intéressement de l'ensemble des personnels et la part variable des agents de direction. Elle rappelle cependant la place laissée à la négociation avec les partenaires dans la détermination des critères de l'intéressement qui limite la possibilité de systématiser cet adossement.</p>
<p>76. Renforcer, dans l'évaluation des dirigeants, la prise en compte du parcours et du développement professionnel, en sus des indicateurs relatifs à l'entité dirigée</p>	<p>Avis favorable</p>

77. Instaurer une véritable DRH de la branche, notamment responsable d'un suivi unifié des effectifs et des indicateurs RH des caisses et autres entités de la branche	Avis favorable
78. Harmoniser les modalités d'utilisation de la ventilation fonctionnelle des effectifs au sein des caisses	Avis favorable car cette mesure participe à la résorption de l'hétérogénéité dans le réseau
79. Lier systématiquement évaluation des personnels et gestion des plans de formation, structurés selon les axes définis dans le dictionnaire des compétences de la branche	Avis favorable
80. Prévoir un accès direct de la CNAF à la base GRH de manière à alléger les remontées d'information et à améliorer les données nationales et leur traitement	Avis favorable
81. Enrichir l'applicatif GRH des champs s'étant avérés nécessaires à l'occasion de la préparation de la départementalisation ou des mutualisations'	Avis favorable
82. S'agissant de la politique de recrutement, n'assigner à la branche qu'un nombre limité d'objectifs lisibles, éventuellement complétés par des objectifs en matière d'achats responsables	Avis favorable
83. Favoriser les mobilités, tant entre organismes de la branche qu'entre branches, en instaurant un financement de celles-ci sur ressources nationales et non sur ressources locales	Avis favorable. Ce chantier devra être pris en compte au niveau de l'interbranche. Il est précisé, s'agissant des agents de direction, que la mission Morel sur la dynamisation de leur parcours de carrière prend en considération cette problématique
84. Compléter le référentiel de pilotage des caisses en matière de RH, selon les axes et indicateurs préconisés par le guide méthodologique de décembre 2011 relatif aux risques psychosociaux	Avis favorable
85. Achever la fiabilisation des surfaces occupées et détenues par la branche	Ces travaux sont régulièrement suivis dans le cadre du COPIL immobilier qui réunit les caisses du régime général, la MSA, le RSI, l'UCANSS et les tutelles. Les données fiabilisées pour la branche famille devraient être disponibles fin 2012.
86. Formaliser la stratégie immobilière de la branche sous la forme d'un unique document récapitulatif communiqué aux entités concernées du réseau	La DSS est favorable à l'édiction d'un tel document, de nature à assurer une meilleure appropriation des enjeux de cette stratégie par le réseau..

87. Finaliser la mise au point d'une doctrine de l'accueil physique de la branche Famille	La DSS est favorable à la formalisation de cette doctrine. L'approche par les situations de vie et les réflexions en cours autour de l'accueil sur rendez-vous menées par la CNAF constituent des pistes de travail intéressantes, qui formeront un des axes prioritaires des discussions sur la prochaine COG. Cette démarche devra s'inscrire dans un double objectif d'adéquation au plus près des besoins des allocataires et de nécessaire poursuite des efforts d'efficience, en proposant à l'usager le canal de contact le plus adapté au coût le plus juste, tout en permettant de rationaliser les surfaces occupées .
88. Dans le cas des surfaces de bureaux, poursuivre l'effort de convergence vers la norme de 12 mètres carrés par agent	Ces travaux sont régulièrement suivis dans le cadre du COPIL immobilier (cf. reco 85°. Ce ratio devra être atteint en 2015 conformément à la circulaire DSS du 12 avril 2010 et aux orientations applicables aux opérateurs de l'Etat .
89. Viser à un interfaçage entre l'applicatif de suivi du patrimoine interbranches Rapsodie et le logiciel comptable <i>Magic</i>	Cet interfaçage pourra être exploré mais devra tenir compte des spécificités techniques du logiciel Magic.
90. Inclure des données relatives au développement durable dans le référentiel de pilotage des caisses	Des indicateurs de développement durable ont déjà été finalisés dans le cadre des travaux menés par l'UCANSS en partenariat avec les caisses.
91. Contraindre les caisses à indiquer, lors de leurs demandes d'inscriptions de projets au plan national immobilier, la chronique de décaissements prévisionnels annuels, à réactualiser à chaque présentation de budget	La DSS est favorable à cette mesure qui permettra un meilleur suivi des investissements immobiliers, les bilans annuels de la COG en cours ayant démontré l'insuffisance du suivi par la CNAF du rythme des décaissements une fois les autorisations de programme accordées.
Partie 4 : La maîtrise des risques	
92. Achever le rattachement des allocataires des régimes spéciaux aux CAF au cours de la prochaine COG	Le principe du transfert aux CAF de la gestion des PF des régimes spéciaux a été acté légalement mais cette modification ne peut entrer en vigueur qu'à la date d'application d'une convention entre l'organisme, la CNAF et l'ACOSS. La DSS s'est engagée à ce que ce transfert soit effectif au 1 ^{er} janvier 2013 pour les IEG et, selon son calendrier prévisionnel, au 1 ^{er} janvier 2014 pour la SNCF et la RATP (ce qui suppose une hausse de la cotisation de ces organismes).

<p>93. Intégrer le RNCPS dans le système de gestion des CAF</p>	<p>Avis favorable. Le module technique permettant de consulter, à partir d'un système de gestion d'un organisme de protection sociale, les données d'un assuré qui sont accessibles via le RNCPS est en cours de test à la MSA. Ce module technique appelé lot 8 du RNCPS pourra être mis également à la disposition des CAF. Il convient de noter plus généralement que les CAF témoignent d'une bonne appropriation du RNCPS avec un nombre d'agents habilités au répertoire significatif.</p>
<p>94. Engager une réflexion pour encore mieux articuler les systèmes d'information relatifs aux adresses afin d'assurer une mise à jour simple pour les usagers et performante pour les gestionnaires.</p>	<p>Avis favorable. Etude en cours dans la cadre du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale.</p>
<p>95. Mettre en place des groupes de travail DGFIP et CNAF : -pour améliorer encore les échanges actuels d'information, -pour rendre effectivement obligatoire pour tout résident en France la déclaration de revenus commune à l'administration fiscale et aux organismes sociaux, même en l'absence de revenu imposable, pour construire une base logement adaptée au bon contrôle des impôts liés au logement, et à la bonne attribution des allocations de logement en y associant le Ministère du logement</p>	<p>La DSS ne peut qu'appuyer la poursuite de travaux entre la DGFIP et la CNAF pour améliorer la complétude des données échangées. Il apparaît cependant, après quelques années d'application, que les perspectives d'amélioration semblent aujourd'hui marginales à réglementation constante. S'agissant des allocataires ne déclarant aucune ressource à l'administration fiscale et pour lesquels la CAF est contrainte de solliciter les intéressés, une évolution des obligations fiscales pour cette catégorie de population améliorerait significativement le taux de réussite de l'échange pour un gain de gestion et de qualité de service dans les CAF. De même, une réflexion sur la création une base logement permettant la bonne attribution des allocations de logement semble pertinente. L'amélioration de ces échanges pourrait être effectuée à l'aide du dispositif de gestion des échanges du RNCPS.</p>
<p>96. Au regard de la maîtrise des risques, mais aussi de la productivité et de la modernisation des relations avec les partenaires et les allocataires, faire de la poursuite de la dématérialisation des échanges un axe majeur de la prochaine COG, doté d'un programme prévisionnel, concerté avec les partenaires</p>	<p>La dématérialisation des relations constitue un axe structurant de la relation à l'utilisateur. La DSS appuie la mise en œuvre du déploiement des outils internet (rationalisation des informations de nature générale, création d'un espace personnel accessible par code personnel, généralisation des démarches en ligne, ouverture dans la mesure où elles sont pertinentes d'applications sur téléphone mobile). Il convient bien sûr de continuer d'orienter la CNAF, qui vient justement de rénover son caf.fr, dans cette voie, en lien avec les orientations du plan stratégique des systèmes d'information.</p>

<p>97. Etudier la possibilité de mettre en œuvre le remplacement du numéro allocataire de chaque CAF par les numéros INSEE, au cours de la prochaine COG</p>	<p>Cette perspective inscrite dans l'actuelle COG a d'ores et déjà fait l'objet d'échanges avec la CNAF qui serait en mesure de mettre en œuvre cette modification de nature à simplifier les relations avec l'usager. La DSS y est favorable car le répertoire national des bénéficiaires (RNB) utilise le n° INSEE.</p>
<p>98. Etablir une norme d'effectif de contrôleurs sur place et exiger qu'elle soit atteinte par toutes les CAF au cours de la prochaine COG</p>	<p>La DSS est parfaitement d'accord avec cette recommandation. Elle partage en effet le constat d'une certaine hétérogénéité et disparités des contrôleurs selon les Caf. Comme indiqué, le ratio varie de 1 à 6 mais aussi les rendements des contrôles (de 68 € à 900 €). C'est pourquoi la DSS a insisté auprès de la CNAF sur la nécessité d'une action volontariste pour identifier les raisons de cette disparité et rééquilibrer en fléchissant des postes tout en veillant néanmoins à garantir une certaine égalité de traitement des allocataires sur l'ensemble du territoire. La DSS a demandé un bilan sur le déploiement des effectifs de contrôleurs sur le territoire. A noter deux facteurs de nature à faciliter ce rééquilibrage : le contexte marqué par d'importants départs à la retraite, qui sera un des points importants dans la négociation de la future COG) et la généralisation du Datamining qui peut être utilisé en vue d'un meilleur calibrage des ressources et des objectifs de chaque Caf en matière de lutte contre la fraude en fonction des résultats obtenus c'est-à-dire du niveau des risques Caf par Caf déterminé par le Datamining (et des charges de contrôle correspondantes). La DSS attire enfin l'attention de l'IGAS sur les erreurs figurant dans le tableau 36 qui comporte en effet quelques oublis et, s'agissant des Caf qui ont fusionné, un calcul erroné du nombre d'allocataires pondérés.</p>
<p>99. Compte tenu de l'importance des taux d'indus et des rejets ainsi que des limites des contrôles, renforcer la qualité du travail des techniciens-conseil et des autres agents des caisses intervenant dans les données entrantes et les liquidations, afin d'approcher à terme d'un objectif de zéro défaut</p>	<p>Pour la prochaine COG, la CNAF poursuivre sa réflexion sur l'évolution des métiers, et notamment sur la remise en cause de la formation polyvalente des techniciens conseils, qui doivent maîtriser les règles de liquidation d'une vingtaine de prestations, avec des difficultés de plus en plus forte à combiner objectifs de traitement rapide des prestations et de paiement à bon droit. Des objectifs de maîtrise du montant des erreurs devront également être fixés dans le cadre du plan national de maîtrise des risques</p>

100. Poursuivre au cours de la prochaine COG la mise en place de la gestion par les processus, tout en organisant un pilotage réaliste dans le temps afin de permettre une appropriation effective et un processus d'actualisation gouvernable	La DSS pense que la mise en place des processus ayant pris beaucoup de retard, la CNAF doit aboutir rapidement à la mise en place des processus prévus, à laquelle un pilotage renforcé au niveau national et une documentation adaptée pour les techniciens contribueront significativement pour une bonne appropriation par le réseau.
101. Intégrer les processus dans la documentation des agents en charge de les mettre en œuvre	Avis favorable car cette mesure contribuera à une meilleure appropriation du dispositif par les agents.

102. Evaluer la mise en œuvre du datamining	<p>Le déploiement du datamining est aujourd'hui effectif dans l'ensemble des CAF depuis janvier 2012 après une phase d'expérimentation menée dans 17 Caf volontaires (de septembre 2010 à janvier 2011). Le déploiement du datamining a en effet été effectué dans l'ensemble des CAF durant l'année 2011, conformément à un des engagements de la COG conclue entre l'Etat et la CNAF (COG 2009-2012).</p> <p>Ce nouvel outil de détection permet de repérer les dossiers à risque (par scoring et extraction dans les systèmes d'information) et orienter ainsi les contrôles davantage vers ces dossiers, et donc en les ciblant davantage dans une logique d'efficacité et d'efficience.</p> <p>Le premier bilan de l'expérimentation menée a, en mars 2011, confirmé l'efficience du datamining avec un rendement global supérieur aux contrôles traditionnels :</p> <ul style="list-style-type: none">• taux d'indus détectés de 32 % dans le cadre d'un contrôle sur place suite à Datamining (contre 21% en contrôle traditionnel) ;• et de 7% dans le cadre du d'un contrôle sur pièces suite à Datamining (contre 3% en contrôle traditionnel). <p>Hors expérimentation, ces résultats positifs se confirment, avec des taux de rendements supérieurs aux contrôles dits « traditionnels » ; ainsi, au vu d'un premier bilan établi par la CNAF sur les 6 premiers mois de sa mise en production effective (de novembre 2011 à avril 2012), on note que le Datamining permet de détecter une proportion plus élevée d'indus :</p> <ul style="list-style-type: none">• taux d'indus détectés de 27,5 % dans le cadre d'un contrôle sur place (après utilisation du Datamining) ;• et de 8,3 % dans le cadre du d'un contrôle sur pièces (après utilisation du Datamining). <p>Néanmoins, dans le cadre des vérifications comptables après paiement, les résultats se révèlent plus mitigés ; le taux de détection d'indus s'élève à 5,2% contre 9,5 % pour les contrôles traditionnels mais le rendement financier de chaque contrôle est légèrement supérieur.</p> <p>Ces premiers résultats positifs ont besoin d'être confirmés sur une période d'analyse plus longue, et la DSS partage l'idée d'inscrire cette mission d'évaluation dans la future COG, d'autant qu'il semble également nécessaire de</p>
---	---

103. Remobiliser les CAF sur les orientations du contrôle en leur ménageant un espace propre de ciblage des contrôles, construit sur une analyse locale des risques complétant les instructions nationales, et faisant l'objet d'une évaluation propre, comparée aux résultats des ciblage nationaux	Des cibles locales, en complément des cibles nationales, pourraient être négociées dans le cadre des CPG et consolidées au niveau national pour améliorer les priorités ultérieures. La régionalisation des modèles de contrôle par l'intégration de variables sensibles au niveau local est en cours d'étude à la CNAF.
104. Clarifier les documents retraçant les indus, les rappels et les fraudes	Avis favorable.
105. Limiter les causes d'indus liés à la législation ou à des pratiques qui ne sont plus pleinement justifiées par une réflexion concertée entre la CNAF et l'Etat au cours de la prochaine COG	La DSS va mettre en place un groupe de travail sur les indus liés à la législation complexe.
106. Remédier aux insuffisances qui conduisent la Cour des comptes à refuser sa certification pour les comptes 2011	La certification des comptes de la branche sera effectivement un objectif fort de la prochaine COG.
107. Améliorer l'articulation entre la maîtrise des risques et l'encodage du recouvrement des indus	La DSS est au premier abord favorable à cette recommandation qui permettrait une meilleure connaissance de l'impact des techniques de maîtrise des risques sur les indus. Cependant, la faisabilité technique de cette démarche au niveau des SI devra être expertisée
108. Se doter d'un outil national de suivi des pratiques de remise de dettes et de recouvrement ainsi qu'envisager une réunification de la gestion du recouvrement prenant mieux en compte la situation de l'allocataire	La DSS ne peut qu'être d'accord avec un meilleur suivi des remises de dettes et du recouvrement. S'agissant du recouvrement des indus qui est aujourd'hui partagé, conformément aux dispositions du CSS, entre la partie amiable gérée par l'agent comptable et la partie contentieuse, du ressort du directeur, la DSS n'est pas formellement opposée à une réunification mais s'interroge sur cette proposition qui nécessiterait une modification du CSS alors même qu'aucune alerte sur ce sujet ne lui a été relayée par les caisses.
109. Ouvrir aux CAF la possibilité de recourir à la procédure d'avis à tiers détenteur	Piste intéressante qui permettrait aux CAF de mieux admettre le temps qu'elles mêmes consacrent à ce recouvrement pour d'autres tiers. Mais ceci nécessiterait une base législative dans le code de la sécurité

110. Regrouper les commissions du Conseil d'administration intervenant pour les recours amiables, les remises de dettes et les pénalités	La loi prévoit la constitution, au sein des organismes de sécurité sociale, de la commission des recours amiables et la commission des pénalités qui diffèrent selon leur objet et leurs modalités de fonctionnement. Le conseil d'administration est compétent s'il l'estime nécessaire au bon fonctionnement de l'organisme de donner la même composition à ces deux commissions et faire en sorte qu'elles se réunissent les mêmes jours.
111. Unifier les divers contentieux concernant les allocataires d'une CAF	Le récent alourdissement des charges de travail des TASS ne permet pas d'envisager un tel transfert à une échéance rapprochée.
112. Mettre en place une approche en termes de contrôle de gestion au cours de la prochaine COG et l'insérer dans la démarche de maîtrise des risques qu'elle viendrait enrichir	La DSS est favorable à l'implantation durable d'outils de pilotage fournis par la Caisse nationale. La fonction de pilotage de l'activité s'est sensiblement améliorée mais elle mérite effectivement d'être complétée par la logique économique de l'activité pour laquelle les données issues de la méthode ABC/ABM devront, à court terme maintenant, constituer un progrès déterminant.
113. Mettre en place, au-delà de la méthode ABC/ABM, une véritable comptabilité analytique	La DSS est favorable au développement d'une comptabilité analytique, chantier qui aurait dû être achevé sur la COG 2009-2012. Cependant, la démarche ABC/ABM ayant été lancée, il conviendrait plutôt d'achever le déploiement de la méthode ABC/ABM et d'affermir la mesure dans le réseau afin d'en faire un véritable outil de comptabilité analytique. Il paraît difficile pour la CNAF d'engager ses forces dans la conception et le déploiement d'un autre outil analytique. Mieux vaudra envisager le perfectionnement des données issues du système ABC/ABM.
114. Unifier la direction des auditeurs et des directeurs évaluateurs nationaux	La DSS partage cette recommandation de rationalisation des équipes d'audit de la caisse nationale. Il conviendra également de veiller à sa cohérence avec l'audit de validation des comptes.

<p>115. Mettre en place un tableau de bord synthétique de la maîtrise des risques, notamment en prenant en compte aussi bien le risque de rappels que celui d'indus</p>	<p>La mise en place d'un tableau de la maîtrise des risques est une possibilité même si le sujet de la maîtrise des risques n'est pas dissociable du pilotage de l'organisme. Le montant des erreurs (rappels et indus) portant sur les prestations est un indicateur de mesure du risque de portée financière affectant les prestations utilisé dans le cadre de la certification des comptes. La prise en compte de cet indicateur dans un tableau de bord de la maîtrise des risques s'avère justifiée et souhaitable</p>
<p>116. Remobiliser les capacités des équipes de direction des CAF sur une politique locale de contrôle, en ciblant les politique nationales de telle sorte que soient prévues des marges d'initiative locale mises, le cas échéant, en compétition avec les cibles nationales.</p>	<p>Cf. 103</p>
<p>117. Déterminer la part des moyens affectés au contrôle en donnant la priorité à la qualité du travail des techniciens-conseil et à leur responsabilisation en la matière</p>	<p>La DSS est convaincue du coût de la non qualité. Elle est favorable à la mise en place d'une boucle qualité entre les contrôles réalisés par l'agence comptable et l'activité des techniciens conseils afin de capitaliser sur les savoir faire communs.</p>
<p>Partie 5 : L'évolution du système d'information</p>	
<p>118. Organiser et structurer le développement et la généralisation des initiatives locales en matière informatique</p>	<p>Avis favorable. Ces recommandations rejoignent les observations de la Cour des comptes formulées dans le cadre du rapport annuel de la sécurité sociale pour 2012. Elles seront suivies.</p>
<p>119. Se doter des outils permettant de développer un suivi budgétaire par projets</p>	<p>Avis favorable. Idem que ci-dessus et notamment la recommandation 4 (de la Cour) en vertu de laquelle l'approbation du schéma directeur serait conditionné par la mise en œuvre de ces outils.</p>
<p>120. Formaliser une doctrine concernant la ventilation entre gestions, et, en lien avec la MIRCOSS, concernant la ventilation fonctionnement / investissement</p>	<p>Avis favorable. Idem que ci-dessus.</p>

121. Développer la valorisation des projets et incidents et, au-delà, la fonction de contrôle de gestion au niveau de la DSI et des CERTI et CNEDI, et mettre au point des indicateurs de gestion de ces structures	Avis favorable. Idem que ci-dessus (recommandation n°118) et notamment les recommandations 2 et 3 (de la Cour) en vertu desquelles l'Etat devra apporter un soutien à la Caisse nationale.
122. Intégrer à la base BIP l'ensemble des informaticiens de la branche	Avis favorable dès lors que cette recommandation permet d'améliorer le suivi des informaticiens de la branche famille.
123. Prévoir une adaptation des modalités de calcul de l'intéressement dans le cas de structures fusionnées (par exemple une simple pondération des résultats associés aux périmètres CERTI et CNEDI)	La prise en compte de cette recommandation nécessiterait que des négociations soient ouvertes entre partenaires sociaux. En effet, les modalités de mise en œuvre du dispositif d'intéressement ne sont pas de nature à empêcher la détermination des primes d'intéressement, au titre d'objectifs fixés l'année n à des organismes avant leur fusion, en vue de leur versement aux salariés concernés l'année n+1, soit après fusion.
124. Privilégier, aux contractualisations multiples, la mise au point de documents nationaux explicitant ce qui est attendu des ODS, directement opposables à l'ensemble des entités du réseau	Avis favorable. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la recommandation 4 de la Cour des comptes (cf. recommandations n°119 ci-dessus).
125. Prendre en compte les entités informatiques dans la démarche des CPG	Avis favorable. Idem que ci-dessus.
126. Uniformiser l'organisation des centres informatiques en services communs interrégionaux sous l'autorité fonctionnelle de la CNAF	Avis favorable (cf. recommandations 118 et 121).
127. Organiser la coordination fonctionnelle des équipes informatiques des CAF au niveau des services communs interrégionaux	Avis favorable (cf. recommandations 118 et 121).
128. Mettre la priorité sur le développement des téléprocédures et de la dématérialisation et développer la liquidation automatique des prestations	Avis favorable.
129. Préparer les modalités d'une unification éventuelle des filières	Avis favorable. L'existence des deux filières nuit à l'efficacité des SI de la CNAF.
130. Renforcer les interfaces entre les systèmes d'information de la CNAF et de ses partenaires, notamment en mettant au point un schéma directeur interbranche de la sécurité sociale.	Avis favorable. Etude en cours dans le cadre du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale

130. Renforcer les interfaces entre les systèmes d'information de la CNAF et de ses partenaires, notamment en mettant au point un schéma directeur interbranche de la sécurité sociale.	Avis favorable. Ces recommandations rejoignent les observations de la Cour des comptes formulées dans le cadre du rapport annuel de la sécurité sociale pour 2012. Elles seront suivies.
--	--

Réponse de la DGCS

Annexe : Observations de la DGCS

§ 105 : recommandation n°11 : « Engager une réflexion sur l'ouverture de l'action sociale à l'ensemble des bénéficiaires de prestations légales versées par les CAF ». La DGCS est favorable à l'ouverture d'une réflexion sur ce sujet. Cependant, cette réflexion devra dès l'amont intégrer la question de la coordination des actions sociales menées par les différents acteurs sociaux, en particulier les collectivités territoriales.

§ 140 : La mission constate que « la montée en charge des nouveaux modes d'accueil tels que les micro-crèches ou les crèches d'entreprise, est relativement lente ». La DGCS souhaite nuancer ce constat.

En effet, les micro-crèches, développées depuis 2009, tout d'abord et jusqu'en juin 2010 sous forme expérimentale, puis intégrées dans le droit commun, connaissent au contraire un développement supérieur à la cible fixée. A la fin de l'année 2010, 2131 places avaient été créées (DREES), soit, à titre de comparaison, autant que le stock de places de crèches parentales. Les derniers chiffres transmis par la CNAF indiquent qu'au 31 juillet 2011, 3058 places étaient offertes, dans 337 micro-crèches en fonctionnement répertoriées par les Caf. 63% de ces micro-crèches ont opté pour un financement par le CMG-structure. Le plan 200 000 places prévoyait la création de 500 places en micro-crèches ; il a donc été dépassé sur ce point.

De même, les crèches d'entreprise connaissent un bon développement. Le nombre de places est passé en stock de 11 307 en 2007 à 15 222 en 2010 (DREES). La CNAF évalue à 2942 le nombre de places créées en 2011 en crèches d'entreprise. Sur la période 2009-2011, l'objectif de 10 000 places supplémentaires d'ici 2012 fixé dans la COG est déjà atteint à plus de 70%.

§ 143 : Recommandation n°17 : « Réaffirmer les objectifs ambitieux de la COG en matière de modes d'accueil innovants (horaires atypiques, accueil des enfants en situation de handicap, quartiers sensibles...) ». La DGCS est favorable à la réaffirmation d'objectifs ambitieux et vérifiables dans les domaines cités par la mission et souhaite que la question de l'accès des enfants des familles les plus fragiles et des enfants dont les parents sont en parcours d'insertion trouve pleinement sa place dans la prochaine COG. Elle regrette à ce titre qu'aucun état des lieux sur la mise en œuvre de la disposition L.214-7 du code de l'action sociale et des familles n'ait pu être fourni et souhaite que cette question soit rapidement documentée par la CNAF.

§159 - 160 : La mission conclut que les dispositifs de soutien à la parentalité sont « souvent dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, [ce] qui rend complexe leur évaluation, d'autant plus que leur pilotage, notamment au niveau local, est hétérogène et parfois lacunaire. » La DGCS souhaite également nuancer ce constat. Plusieurs chantiers ont été ouverts et menés pendant la durée de la COG.

Conformément à l'objectif de la COG visant à ce qu'elle participe à la réforme du pilotage des REAAP, la CNAF a été très largement associée à la réforme menée par la DGCS dans ce domaine. Depuis 2010, l'ensemble des comités de pilotage nationaux des dispositifs de soutien à la parentalité soutenus par le ministère en charge de la famille et la branche famille ont été fusionnés en un comité unique, le comité national de soutien à la parentalité, présidé par le ministre en charge de la famille et vice-présidé par le président de la CNAF. Les premiers travaux de ce comité ont porté sur la définition de la parentalité et du soutien à la parentalité, afin d'améliorer la connaissance des actions et leur coordination, voire d'aboutir à des propositions de simplification. Les travaux ont également porté sur l'évaluation des actions de soutien à la parentalité. La réforme

du pilotage national a été complétée en 2012 par une réforme du pilotage local. Une circulaire a été adressée au printemps 2012 aux préfets, leur demandant de s'impliquer pour une conduite coordonnée des actions de soutien à la parentalité et de définir, en lien avec leurs partenaires, et tout particulièrement la caisse d'allocations familiales, la meilleure organisation locale pour coordonner et rassembler les comités de pilotage existants. L'organisation locale n'a pas été imposée afin de respecter l'avancement des réflexions sur ce sujet et les partenariats engagés dans chaque département, les préfets étant appelés à veiller à ce qu'une coordination de l'ensemble des dispositifs se mette en place. Une démarche opérationnelle a été proposée. La CNAF a adressé une lettre circulaire en mai 2012 aux CAF pour accompagner la mise en place de cette réforme du pilotage local du soutien à la parentalité.

Recommandation n° 26 : « Mettre en place le logiciel OMEGA en intégrant dans le cahier des charges les besoins non seulement du réseau, mais également des partenaires et de la tutelle ». La DGCS partage pleinement cette recommandation. Le pilotage actuel de la politique de la petite enfance s'appuie déjà sur des données transmises notamment par la CNAF, mais sans cadre conventionnel ni transmission automatique de données. Il est donc important que la tutelle soit associée à la mise en place du logiciel OMEGA pour améliorer la fiabilité des tableaux de bord et renforcer le pilotage de cette politique.

§438-439 et 441 : La mission souligne que « le passage de l'AAH en pension d'invalidité ne fait pas encore aujourd'hui l'objet d'une procédure dématérialisée et fonctionne sur la base de documents papier. La procédure de subrogation prévue par les textes ne fonctionne pas non plus de manière dématérialisée / La dématérialisation devrait donc être renforcée en l'espèce par une action conjointe de la CNAV et de la CNAF ». En outre, la mission rappelle que « rien n'est organisé de manière dématérialisée en matière d'invalidité, alors même que le traitement de l'AAH implique de prendre en compte les pensions d'invalidité [...]. La CNAMTS n'a toujours pas donné son accord pour dématérialiser le dispositif de subrogation engagé lors de l'attribution d'une pension d'invalidité, ainsi que le signalement aux CAF des périodes de perception des indemnités journalières et des périodes d'hospitalisation ». La DGCS approuve ce constat et cette recommandation, qui sont d'importance pour le service de minima sociaux comme l'AAH ou le RSA et qui participent d'une meilleure prévention et d'un meilleur recouvrement des indus. En effet, le bénéficiaire de l'AAH, tout comme celui du RSA pour sa partie « socle », est conditionné au fait que la personne fasse valoir prioritairement les droits sociaux auxquels elle peut prétendre par ailleurs. En outre, dès l'ouverture de droit ou en cours de droit, la CAF peut, et doit, détecter des droits à faire valoir ou peut être informée que le bénéficiaire du minimum social dépose une demande de prestation. La caisse peut alors, en vertu des textes, se mettre en relation avec l'organisme auprès duquel la demande de prestation nouvelle a été déposée afin de réserver le versement des rappels. Ainsi, les rappels de la nouvelle prestation ne seront pas versés au bénéficiaire mais directement à la CAF dans la limite de la part correspondant à l'indu détecté après recalcul du montant du minimum social résiduel (le reliquat éventuel revenant au bénéficiaire). La mise en œuvre du mécanisme de subrogation permet donc une meilleure récupération des indus. Enfin, concernant les périodes d'hospitalisation, celles-ci entraînant après une certaine durée un changement de la situation de l'allocataire au regard du service de l'AAH et du RSA, la DGCS fait sien le regret de l'Inspection que ces périodes d'hospitalisation ne soient toujours pas portées, suivant une procédure simple et dématérialisée, à la connaissance des CAF, qui les prendront en compte dans le versement des allocations concernées.

§443 : La mission constate que « des flux dématérialisés ont été mis en place avec I-RSA entre les organismes instructeurs et les CAF, et des CAF aux conseils généraux et aux trésoreries départementales ». La DGCS approuve ce constat : l'outil I-RSA (autrement orthographié « @RSA ») est aujourd'hui un outil effectivement largement partagé par les caisses et par les organismes habilités à utiliser l'outil.

L'outil @RSA s'avère ainsi être un outil performant pour l'instruction des dossiers de demande de RSA mais aussi, grâce à son module de recueil de données socio-professionnelles, un outil largement utilisé par les services compétents pour la pré-orientation, voire l'orientation des demandeurs de RSA soumis au champ des droits et devoirs vers un accompagnement social, professionnel ou socio-professionnel. A ce titre, la DGCS souhaiterait que soient mieux connues les modalités d'usage de l'outil @RSA dans cette fonction d'aide à la décision d'orientation. Des données, fournies par la CNAF, concernant notamment le nombre d'organismes habilités à utiliser l'outil (y compris les caisses elles-mêmes) ou le nombre d'organismes utilisant le module de recueil de données socio-professionnelles, pourraient venir utilement nourrir ce constat global sur l'utilisation de l'outil @RSA. La recommandation n°96 pourrait ainsi être complétée d'une mention de la nécessité de procéder, dans le cadre de la prochaine COG, à une étude détaillée de l'utilisation de l'outil @RSA sur le territoire national.

§445 : La mission constate que « la variété des systèmes informatiques des conseils généraux continue [...] à rendre difficile un suivi bien intégré des bénéficiaires du RSA ». La DGCS appuie ce constat, qui doit être corrigé par un travail conjoint des conseils généraux et des caisses d'allocations familiales, sous l'égide éventuelle du comité de pilotage des échanges d'informations (CPEI) mis en place sur les recommandations du rapport de simplification et que préside la DGCS. En effet, il apparaît que le défaut d'articulation entre les systèmes d'informations des caisses et des conseils généraux occasionne parfois des difficultés non négligeables de mise en œuvre de certains aspects du dispositif RSA. Ainsi, en 2012, l'application pleine et entière du décret du 1^{er} mars 2012 relatif aux procédures d'orientation, de suspension et de radiation des bénéficiaires du RSA, qui oblige les organismes payeurs du RSA à informer parallèlement l'allocataire concerné et le conseil général d'une entrée du bénéficiaire du RSA dans le champ des « droits et devoirs », a-t-elle buté sur plusieurs obstacles de cette nature. Car s'il existe bien un flux quotidien d'informations entre les CAF et les conseils généraux, qui recense l'ensemble des bénéficiaires du RSA présents dans le champ des droits et devoirs, ce flux ne comporte pas d'indication (« balise ») permettant de repérer, dans la liste d'ensemble, les nouveaux entrants. Dès lors, si le conseil général ne dispose pas d'un système d'information propre à comparer, d'un jour sur l'autre (ou à une fréquence moindre), les flux transmis, il est dans l'incapacité d'apporter à l'allocataire concerné les informations nécessaires sur son orientation. En outre, si le conseil général parvient néanmoins à repérer le « nouvel entrant » et à l'orienter, mais dans un délai supérieur à deux mois après son entrée dans le champ des « droits et devoirs », devant un refus manifeste de celui-ci de suivre son orientation et les obligations qui l'accompagnent, le conseil général sera dans l'impossibilité de sanctionner l'allocataire concerné.

§ 604 : la mission propose que la refonte, dans le cadre d'OMEGA, des logiciels d'action sociale prévoie des logiciels de gestion pour les partenaires des CAF, ainsi que la mise en place de systèmes d'information adaptés aux liaisons entre MDPH, CAF, CPAM et conseils généraux.

La DGCS souscrit tout à fait à cette orientation, qui est cohérente avec les engagements pris dans le cadre de la COG entre l'Etat et la CNSA pour 2012-2015, laquelle prévoit (§ 2.2.2) :

- une dématérialisation des échanges entre CAF et MDPH à l'horizon mi-2013 : une expérimentation pilotée par la CNAF, avec l'appui de la CNSA, est en cours dans 8 départements. Ce projet figure dans la COG entre l'Etat et la CNAF ;
- l'accompagnement par la CNSA des MDPH dans la spécification des évolutions de leurs systèmes d'information nécessaires pour leur permettre la mise en place de ces procédures dématérialisées.

Il faut toutefois observer que cette proposition dépasse le cadre de l'action sociale des CAF et donc du champ du projet OMEGA.

OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS

OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPOSE DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

1. AU REGARD DE LA LETTRE DU DIRECTEUR DE LA CNAF DU 16 AOUT 2012:

- [614] Le directeur de la CNAF considère que sur de nombreux points les constats et recommandations de la mission de l'IGAS se situent dans les orientations qu'il paraît souhaitable d'inscrire dans la prochaine COG ou correspondent à des priorités d'ores et déjà mises en œuvre par la branche famille.
- [615] Il attire l'attention sur trois points :
- [616] – la difficulté d'atteindre le double objectif consistant à garantir les principaux engagements de service et à contribuer à la maîtrise des dépenses et des emplois publics : le chiffrage de réduction des postes préconisé lui paraît peu compatible avec la charge de travail ; il souligne la nécessité au niveau des règles budgétaires et de l'articulation des différents budgets de ne pas rigidifier excessivement les règles.
- [617] La mission de l'IGAS reconnaît la tension en matière de charges dans un certain nombre de CAF pendant certaines périodes de l'année et recommande que les facteurs de ces charges soient mieux pris en compte, conformément à plusieurs de ses recommandations, notamment la 13 « Définir une doctrine de gestion du cycle saisonnier pour améliorer l'efficience » et les nombreuses propositions relatives à l'amélioration de la performance de gestion. « Les approches générales et forfaitaires » employées par la mission s'appuient sur des analyses détaillées des données de la branche, dont une part n'était pas exploitée jusqu'à présent, et sur des entretiens et exploitations de documents des services de la CNAF, de six CAF et de CERTI et CNEDI. Les calculs ont par ailleurs été effectués après correction de facteurs d'hétérogénéité tels que la présence de fonctions pivot au titre des mutualisations dans certaines structures. De nombreux abattements des gisements d'économies ainsi identifiés ont en outre été opérés par prudence, de manière à intégrer les éventuelles interdépendances entre différents types de dépenses. La mission souligne donc le **réalisme** de ses préconisations chiffrées sur la durée de la COG, à législation et conditions économiques constantes, dès lors que la CNAF utiliserait, comme préconisé, les critères dégagés pour adapter des données en partie macro-économiques à la situation de chacune des CAF en limitant les inégalités. Les réductions d'effectif et de budget ont été calculées sur la base d'une réduction des écarts entre caisses, compte tenu des possibilités de départs à la retraite. Elles ne prennent pas en compte tout le potentiel offert par la dématérialisation, une modernisation du SI et des liquidations plus automatiques, ni l'intégralité des progrès de la mutualisation et les débuts d'une pluridépartementalisation si elle était mise en œuvre. Elles ne tiennent pas compte des départs naturels des agents autres que les retraités, non négligeables dans la branche.
- [618] La mission partage le souci du directeur de la CNAF d'un assouplissement des règles budgétaires, comme il résulte de plusieurs recommandations, notamment les 7, 59, 66 et 67.

- [619] – l'organisation du réseau : la mission relève la prise en compte de ses orientations relatives aux mutualisations. Elle souligne toutefois que la pluridépartementalisation graduelle des petites CAF, que n'évoque pas directement la réponse, serait la meilleure méthode de responsabilisation de ces CAF, tout en améliorant la performance de gestion : elle permettrait aux caisses élargies une action enrichie par la comparaison des situations départementales et une gestion optimisée par des mutualisations internes. La pluridépartementalisation ne touche pas à l'organisation politico-administrative, comme le confirment le fonctionnement des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) au niveau interrégional et la réorganisation des URSSAF ou des caisses de mutualité sociale agricole.
- [620] – la mission est consciente de la difficulté évoquée en matière d'association des partenaires. Une instance adéquate de concertation serait justement une garantie pour préserver des relations partenariales équilibrées dans le respect de l'autonomie de la branche Famille et de son actuelle gouvernance.

2. AU REGARD DE L'ANNEXE DE LA CNAF

2.1. Synthèse : la performance de gestion

- [621] Les préoccupations exprimées par la réponse sont légitimes, mais ne remettent pas en cause, comme expliqué supra, le réalisme de cet objectif qui se situe dans la ligne de ce qui a pu être réalisé au cours de la précédente COG.

2.2. Partie I : la mise en œuvre de la COG

- [622] La mission prend note des précisions de la CNAF.
- [623] Les orientations de politique familiale et d'action sociale devraient être les mêmes pour tous les régimes gestionnaires de prestations familiales, ce qui implique au niveau des COG un minimum d'harmonisation en la matière.
- [624] En ce qui concerne l'association des partenaires, l'exemple de l'ancien conseil de surveillance, complété des représentants des ministères concernés, pourrait inspirer la mise en place d'une instance de concertation adéquate.

2.3. Partie II : l'offre globale de service

- [625] La mission prend note des précisions, compléments et observations de la CNAF en ce qui concerne l'offre globale de services.
- [626] La mission maintient toutefois ses réserves sur deux points abordés par la CNAF, à savoir le site mon-enfant.fr dans la mesure où aucune évolution de l'efficacité du dispositif n'a été réalisée à ce jour d'une part, et l'avenir de la CTG dont l'évaluation en cours de son expérimentation ne semble pas démontrer qu'elle joue en pratique son rôle de simplification et de substitution des conventions existantes d'autre part.

2.4. Partie III : la performance de gestion

- [627] La mission prend note des réponses de la CNAF. Elle souhaite toutefois revenir sur plusieurs d'entre elles, pour les contester, ou simplement pour les préciser ou les expliciter.
- [628] Les points suivants appellent des contestations sur le fond :

- [629] §229 et recommandation n°46: La CNAF indique à tort que « les financements associés aux mutualisations nationales sont, comme pour les mutualisations régionales, isolés sur des GA4 ouvertes sur autorisation de la CNAF ». Non seulement elle précise elle-même que ceci n'est valable que « pour la LAD ou l'éditique » (« à l'exception des TIM, des achats nationaux, et de l'ARC », soit des exceptions dans 3 cas sur 5), mais en outre la consultation des balances comptables 2011 d'entités, dont dispose la mission, montre que, parmi les 5 organismes pivot en éditique, seule la CAF de la Gironde disposait d'une GA4 séparée. Le constat selon lequel la CNAF est dans l'incapacité de suivre les coûts réels associés aux mutualisations nationales est donc maintenu, même s'il est possible qu'à l'issue de l'exercice 2012 certaines gestions séparées aient été instaurées, le rapport indiquant (§256) qu'il s'agit actuellement d'un axe de travail de la CNAF.
- [630] §231 : Un document remis à la mission indique précisément (en réponse à la question « pourquoi mutualise-t-on la paie ») que « *dans le cadre du diagnostic RH réalisé en 2010, 756 ETP étaient consacrés à la gestion de 40 000 paies soit une productivité moyenne de 53 ; dans les CAF pivots paie, le développement de l'expertise et le gain (non proportionnel) en matière de supervision des équipes dédiées permettent d'atteindre une productivité de 200 paies par ETP (liquidation + vérification + supervision)* ». Le fait qu'un lien direct soit établi entre les ETP et le nombre de paies (le quotient de 53 est bien égal à 40000/756) contredit les affirmations de la CNAF, sauf à ce que le document remis à la mission comporte une erreur grossière. La mission relève par ailleurs que le précédent rapport de l'IGAS indiquait déjà à son paragraphe 401 un effectif de 507 ETP « sur la paie », chiffre certes inférieur à 756 mais bien supérieur aux 281 ETP évoqués aujourd'hui par la CNAF. Le sujet pourra donc le cas échéant faire l'objet d'un échange approfondi entre la CNAF et la tutelle, à l'occasion des discussions sur les possibilités de rendus de poste.
- [631] §248 : La mission est bien consciente que l'éditique de masse permet de bénéficier d'économies d'échelle au niveau des frais d'affranchissement. Il n'en reste pas moins qu'une dématérialisation totale, lorsqu'elle s'avérerait possible, permettrait l'absence totale de frais sur une partie du flux et donc davantage encore d'économies. Le premier gisement d'économies, déployé à juste titre, ne doit pas faire perdre de vue le second.
- [632] §252 : Le fait que le plan national « assurances » couvre les centres informatiques ne remet pas en cause le diagnostic d'une sanctuarisation des achats informatiques.
- [633] Recommandation n°57 (relative à la pluridépartementalisation): déjà traitée *supra*.
- [634] Recommandations n°58 et 59 : La mission conteste que le regroupement des dépenses de personnel et de fonctionnement associées aux actuels FNAS et FNGA génère des « contraintes (...) sur les marges de manœuvres locales de directions de CAF ». Au contraire, le regroupement des charges de personnel au sein d'une enveloppe fongible octroie des degrés de libertés supplémentaires aux gestionnaires (cf. §340 du rapport). Toutefois, il convient effectivement d'éviter que cette fongibilité s'avère asymétrique compte tenu de la prégnance des objectifs de gestion des prestations légales. Une solution serait la prise en compte, en parallèle, de l'atteinte d'objectifs en matière d'action sociale, fussent-ils locaux (cf. §341 du rapport). Quant à l'existence d'asymétries de situation entre caisses, notamment compte tenu des partenariats, celles-ci existent parfois aussi sur le périmètre de l'actuelle gestion administrative (par exemple, taux d'instruction du RSA) sans que la CNAF ait pour autant songé à les répercuter dans son allocation de ressources au réseau (cf. recommandation n°62 du rapport). Enfin, il est surprenant que la CNAF s'inquiète du fait qu'« une augmentation des prestations légales versées peut nécessiter une augmentation des effectifs de travailleurs sociaux », dans la mesure où en pareil cas il est probable que les effectifs de bénéficiaires potentiels d'action sociale augmenteraient aussi, et ce faisant les ressources octroyées à la caisse à ce titre (quitte à perfectionner l'indicateur, préexistant, des bénéficiaires potentiels d'action sociale).

- [635] Recommandation n°61 : En retardant la réactualisation de la pondération des allocataires, au motif « de ne pas déséquilibrer, outre mesure, les budgets des organismes », la CNAF s'expose à terme à une réactualisation d'autant plus perturbatrice qu'elle aura été différée. En effet, si « la dernière réactualisation de la pondération (...) de 2008 (...) avait à l'époque fortement perturbé la gestion budgétaire des Caisses », c'est peut-être qu'elle n'était intervenue qu'après 8 ans, pour des délais de seulement 4 ou 5 ans lors des deux opérations précédentes de ce type. La recommandation est maintenue.
- [636] §319 à 321 : La CNAF indique que l'hétérogénéité des parts respectives des dépenses de personnel et de fonctionnement au sein des caisses s'explique principalement par le « poids des fonctions mutualisées gérées ou assumées par des caisses ». L'explication semble un peu courte : parmi les 11 caisses au ratio de dépenses de fonctionnement supérieur à 25% (des dépenses de personnel) en 2011, figurent non seulement deux caisses pour lesquelles l'explication ne s'applique pas (Ariège, Saône et Loire), mais aussi, par exemple :
- la CAF du Var, qui est certes pivot en LAD DTR RSA, mais au même titre que celle de Loire Atlantique (département sensiblement de la même taille) qui enregistre un taux de frais de 14,3%, alors qu'elle assure aussi la LAD DR ;
 - la CAF du Haut-Rhin, qui est certes pivot sur la paie, mais au même titre que celle de l'Oise (département sensiblement de la même taille) qui enregistre un taux de frais de 14,9%.
- Ainsi, parmi les quatre caisses du réseau présentant un taux de frais de fonctionnement inférieur à 15% en 2011, deux assuraient pourtant des fonctions pivot. Cette hétérogénéité, qui reste donc extrêmement forte nonobstant l'impact des mutualisations, doit susciter des analyses complémentaires de la CNAF.
- [637] Recommandation n°63 : La CNAF indique qu'elle intègre l'écart au crédit théorique dans la répartition de l'effort entre caisses concernant les rendus de poste. Cette démarche, qui avait été portée à la connaissance de la mission (cf. note de bas de page n°67), est tout à fait bienvenue, mais elle vise à résorber des écarts de coût une fois ceux-ci constatés. Elle ne répond pas, en revanche, à la nécessité de faire converger, dans la durée et pour toutes les caisses, dynamique du crédit de référence et des effectifs. En effet, selon la réponse de la CNAF, pas moins de 79 CAF restées en deçà de leur crédit de référence se sont vues appliquer le même taux de non remplacement de 30%. Or ces dizaines de CAF correspondent à des territoires connaissant des évolutions extrêmement hétérogènes, avec d'un côté des départements où le nombre d'allocataires a augmenté très rapidement entre 2009 et 2011 (+4,4% en Guyane ou à la Réunion, +4,2% en Gironde, +4,1% dans le Tarn et Garonne, +3,7% en Ille et Vilaine, +3,5% dans l'Hérault, +3,4% dans l'Aude...), de l'autre des départements où il a diminué très sensiblement (-2,0% dans les Vosges ou en Haute-Marne, -0,9% dans les Ardennes, -0,7% dans la Meuse...). Le premier groupe de caisses va donc tendanciellement subir une moindre pression sur ses dépenses de fonctionnement que le second, à évolution des effectifs comparable mais avec un crédit de référence plus dynamique.
- [638] §393 à 395 : La CNAF, plus qu'une « stratégie » immobilière, présente dans sa réponse une liste relevant davantage de la gouvernance, des procédures et des outils. La mission n'a toutefois pas dénoncé l'absence de stratégie, mais le « manque de formalisation unifiée » de cette stratégie. Elle est donc en désaccord avec « l'option [prise par la branche] d'adapter sa stratégie de manière évolutive par la transmission au réseau d'une lettre circulaire annuelle », du moins dans un contexte où le document originel remonte à mai 2000.

- [639] §404 à 405 : Le rapport n'indique aucunement que le logiciel *Magic* contiendrait des informations sur les volumes de consommation. Le constat selon lequel il n'est actuellement « pas possible de croiser automatiquement les volumes de consommation de fluides [provenant du module *Perls* de *Rapsodie*] avec les coûts associés [en provenance de *Magic*] » demeure, et il en va de même si l'on veut croiser coûts (tirés de *Magic*), et mètres carrés provenant du module *Rioss* de *Rapsodie*. La CNAF procède certes annuellement à une extraction puis réinjection des données mais ce « de manière centralisée », autrement dit une telle opération est impossible pour une caisse qui souhaiterait développer son propre contrôle de gestion (ce qui est souhaitable). C'est pourquoi la mission déplore l'impossibilité de croiser « automatiquement » (les calculs nationaux sont connus, avaient été fournis à la mission et d'ailleurs réutilisés, par exemple au §390).
- [640] Au-delà de ces quelques sujets de divergence, la mission prend par ailleurs note des diverses précisions apportées, dont elle remercie la CNAF. Elle souhaite de son côté préciser ou expliciter les points suivants :
- [641] Recommandations n°27 et 38 : Si la stabilisation de la doctrine en matière de mutualisations peut effectivement constituer un prérequis à certaines initiatives, il appartient maintenant à la CNAF d'agir.
- [642] Recommandation n°33 : Les précisions fournies quant aux pistes de travail ne conduisent pas à modifier la recommandation.
- [643] §194 : La précision fournie par la CNAF, qui est intéressante (l'ARC relèverait de la mutualisation pour les CAF aidantes, mais de la solidarité pour les CAF aidées), confirme au demeurant le statut « hybride » de l'ARC au sens de la classification des mutualisations.
- [644] §209 et 210 : Le chiffrage de 59 ETP pour le gain associé à la mutualisation de la fonction TIM n'est effectivement pas extrait de l'audit remis à la mission en juin, mais du précédent rapport de l'IGAS, correspondant au diagnostic initial ayant présidé à l'inclusion de cet objectif dans la COG (cf. §401 : « la mutualisation de cette fonction permettrait de réduire les effectifs qui y sont consacrés dans les CAF de 94 à 35 ETP »).
- [645] §211 / §230 / §244: Concernant les TIM, la mission se félicite du déploiement de la V36 intervenu peu après la finalisation du rapport. Concernant l'expérimentation de l'intégration des opérations de comptabilisation et de paiement à la mutualisation de la paie, celle-ci était prévue au 1^{er} semestre 2012 d'après la lettre-circulaire remise à la mission relative à l'amplification des mutualisations. La mission prend donc note du décalage au 2^{ème} semestre 2012 intervenu entre temps. Concernant la mutualisation de l'AVPF, un courriel adressé à la mission faisait état d'un démarrage en mai 2012 dans 5 CAF, la mission prend donc également acte du déploiement moindre et plus tardif aujourd'hui évoqué.
- [646] §227 : Il n'avait pas été précisé à la mission que la reprise de la gestion des fonctionnaires en poste à l'étranger par la branche était finalement restée lettre morte, faute de la parution d'un décret, dont acte. Les documents communiqués évoquant le sujet se limitaient à la lettre circulaire du 10 mars 2010 adressée au réseau.
- [647] §234 : La lettre circulaire relative à l'amplification des mutualisations, remise à la mission, classait les litiges relevant des cours d'Appel parmi les domaines appelés à relever de services nationaux. La mission prend note que la CNAF envisage dorénavant à cet égard une mutualisation régionale.
- [648] §238 : Le rapport n'évoque aucunement la création d'un « service national de numérisation » mais indique simplement qu'il est envisagé de rendre cette mutualisation nationale. La CNAF ne dit pas autre chose lorsqu'elle mentionne qu'elle « envisage de rendre obligatoire pour les CAF l'adhésion à une CAF pivot ou l'externalisation de cette activité ». En effet, ceci correspond à la situation qui prévaut déjà pour la fonction éditique, classée parmi les mutualisations nationales (cf. §207).

- [649] §249 : Bien noté pour l'offre commerciale lancée en juin 2012 par la Poste, qui ne remet toutefois pas en cause l'utilité d'une réflexion amont associant le chef de projet développement durable (recommandation n°43).
- [650] §308 : La précision apportée ne remet pas en cause le diagnostic quant à des problèmes de ventilation entre GA et AS, le rapport citant d'ailleurs sur ce point des documents remis par la CNAF.
- [651] §326 et recommandation n°72 : cf. *infra* observations en réponse à la DSS.
- [652] Recommandation n°78 : La démarche de « pesée des emplois » avait effectivement été présentée à la mission ; toutefois l'enjeu de l'harmonisation de la ventilation fonctionnelle des effectifs dépasse la seule question des rémunérations.
- [653] Recommandation n°79 : Le projet de recours à *Alinéa* est effectivement évoqué au §375 du rapport.
- [654] §387 à 389 : Les précisions fournies recoupent en grande partie les développements du rapport, dont le §387 a précisé pour but d'illustrer la nécessité de raisonner en surface utile nette, en excluant alors les données d'analyse comparative entre OSS. Les spécificités immobilières de la branche en matière de surfaces d'accueil et de patrimoine d'action sociale sont quant à elles présentées dans les §396/397 du rapport (tableau 21), et la relative ancienneté du patrimoine immobilier en note de bas de page n°91.

2.5. Partie IV : la maîtrise des risques

- [655] Il est pris note des précisions apportées qui confirment les observations et recommandations de la mission de l'IGAS.

2.6. Partie V : l'évolution du système d'information

- [656] Il est pris note des précisions de la CNAF, dont certaines orientations restent à définir.
- [657] En ce qui concerne la recommandation 126, la mission de l'IGAS réaffirme ses préconisations. Le regroupement des équipes de la DSI au sein de structures juridiques cohérentes par rapport aux seuls métiers de l'informatique paraît présenter le risque de multiplier les structures, de rendre plus difficiles les évolutions des métiers et de ne pas prendre en compte la rapidité des évolutions des technologies informatiques et de communication. La prise en compte fonctionnelle des approches de l'informatique et de la communication est en revanche pleinement logique et, si elle peut se concilier avec les structures, souhaitable. L'organisation en un nombre limité (qui ne devrait pas dépasser dans un premier temps le nombre de 8) services communs interrégionaux, dont la gestion administrative et budgétaire serait assurée par une CAF comme c'est déjà le cas en région parisienne, éviterait de disperser des informaticiens sur des fonctions de gestion administrative et budgétaire et favoriserait l'intégration des CNEDI, CERTI et PRM, rationalisant le dispositif et limitant les coûts de gestion.

OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPONSE DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE

1. AU REGARD DE LA LETTRE DU DIRECTEUR DE LA SECURITE SOCIALE

- [658] Le directeur de la Sécurité sociale partage les principales conclusions et recommandations du rapport provisoire de la mission de l'IGAS.
- [659] Il s'en distancie sur trois points :
- [660] Il reste attaché à une COG de 4 ans. La mission de l'IGAS estime cependant qu'une période de 5 ans serait préférable à l'avenir pour les motifs déjà exposés, qui impliquent à la fois l'intervention d'avenants lorsque des modifications substantielles les rendent nécessaires et la nécessité d'un horizon suffisant pour une bonne programmation dans le temps. Les contraintes sur les finances publiques et les moyens des acteurs renforcent l'utilité d'espacer des exercices lourds en expertise et négociations.
- [661] Il formule une réserve sur le bilan mitigé dressé par la mission en ce qui concerne les nouveaux modes de garde. Si, comme il le précise, les objectifs seront probablement atteints fin 2012 pour les micro-crèches et les crèches d'entreprises, les résultats des autres modes d'accueil identifiés par la COG (jardins d'éveils, Plan espoir banlieues...) demeurent très faibles et les objectifs ne seront pas atteints en fin de COG. Au total, les résultats ne sont en ligne que sur une partie des objectifs ambitieux fixés par la COG en ce domaine.
- [662] Il est défavorable à la proposition de pluridépartementalisation des CAF. Ses motifs, si on peut les comprendre dans un contexte de relative tension sociale et compte tenu des réticences également de la CNAF, n'apparaissent toutefois pas vraiment fondés à la mission de l'IGAS qui ne suggère qu'une pluridépartementalisation pragmatique concernant d'abord les petites CAF handicapées dans leur performance de gestion par leur taille. Elle ne toucherait pas a priori les CAF qui viennent d'être départementalisées, en tout cas pour la prochaine COG, sauf demande de leur part. La mission ne conteste nullement la nécessité de partenariats privilégiés, tant avec les conseils généraux qu'avec les communes, notamment dans le domaine de la petite enfance, mais le fait d'avoir plus d'un conseil général partenaire ne peut qu'enrichir la qualité de la concertation menée par la CAF, dont l'analyse sera enrichie par la comparaison de situations différentes.

2. AU REGARD DE L'ANNEXE DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE SUR LA LISTE DES RECOMMANDATIONS

2.1. Partie I : la mise en œuvre de la COG

[663] La direction de la Sécurité sociale confirme son attachement noté supra à une durée de 4 ans et à la limitation d'avenants éventuels. Elle est réservée sur la mise en place d'une instance de concertation pour les actions partenariales. La mission a déjà répondu supra sur le premier point et dans sa réponse à la CNAF sur le dernier : de son point de vue, une concertation avec les partenaires concernés ne peut que consolider les actions à développer conjointement avec ces derniers, même si l'exercice peut parfois être délicat.

[664] La direction de la Sécurité sociale apporte par ailleurs diverses précisions qui vont dans le sens des recommandations de la mission.

2.2. Partie II : l'offre globale de service

[665] La direction de la Sécurité sociale est favorable aux recommandations formulées.

2.3. Partie III : la performance de gestion

[666] La mission remercie la direction de la Sécurité sociale des nombreuses précisions apportées et se réjouit de ses avis très majoritairement favorables, si l'on excepte, parmi les 65 recommandations :

- la question de la pluridépartementalisation (recommandation n°57), déjà évoquée *supra* ;
- la prise en compte des taux d'instructions du RSA au sein des différentes caisses (recommandation n°62), pour laquelle la direction de la Sécurité sociale est « réservée » compte tenu du risque d'arbitrages complexes pour la CNAF. A cet égard, la mission note que la CNAF n'a fait état d'aucune réserve dans sa réponse, ce qui tend à prouver qu'un aménagement ad hoc du mécanisme d'allocation de ressources aux caisses ne serait pas d'une complexité rédhibitoire ;
- l'adossement de l'agenda des accords d'intéressements sur les COG de chaque branche de la Sécurité sociale (recommandation n°72 pour laquelle la CNAF signale que « toute évolution du système supposerait une négociation avec l'UCANSS et la DSS ») : la mission considère que la renégociation annuelle des annexes techniques des accords peut effectivement constituer un palliatif acceptable préservant le caractère interbranche des accords.

[667] Concernant la recommandation n°66 relative au lancement d'une réflexion sur la pertinence des remontées automatiques d'excédents en fin de COG, la mission prend acte de la préférence exprimée par la DSS pour le statu quo, ainsi que de la précision selon laquelle la surconsommation attendue pour 2012 serait « bien maîtrisée ». Elle note toutefois que la CNAF est, elle, favorable à la possibilité de reports de crédits (cf. sa réponse au §326).

2.4. Partie IV : la maîtrise des risques

[668] La mission se réjouit de l'avis favorable de la direction de la Sécurité sociale à ses recommandations et la remercie des précisions apportées.

2.5. Partie V : l'évolution du système d'information

[669] La mission se réjouit de l'avis favorable de la direction de la Sécurité sociale à ses recommandations et la remercie des précisions apportées.

OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION DE L'IGAS A LA REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE

1. AU REGARD DE LA LETTRE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE LA COHESION SOCIALE

[670] La directrice générale de la cohésion sociale partage dans une très grande mesure les constats et analyses présentés dans ce rapport aux parties relatives à la mise en œuvre de la COG et à l'offre globale de services et est favorable sur le principe à la quasi-totalité des préconisations formulées, dont certaines ont d'ailleurs d'ores et déjà été portées par sa direction.

[671] Elle apporte par ailleurs dans une annexe un certain nombre d'observations et précisions.

2. AU REGARD DE L'ANNEXE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE

[672] En ce qui concerne les observations formulées par la DGCS, la mission prend note des précisions données. Elle renvoie à sa réponse à la DSS à propos du bilan des modes d'accueil innovants. Sur la politique de parentalité, la mission partage le constat des progrès engagés en termes de pilotage national et local mais maintient ses observations sur la multiplication des dispositifs et leur manque de cohérence. Un réexamen de cette politique serait donc utile pour mieux en définir les objectifs et les moyens, ainsi que le rôle respectif de l'Etat, des collectivités territoriales et de la branche famille.

Lettre de mission des ministres complémentaire au programme de travail de l'IGAS



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, Porte parole du Gouvernement

Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

Paris, le 15 MAR 2012

La ministre du budget, des comptes
publics et de la réforme de l'Etat, porte
parole du Gouvernement

La ministre des solidarités et de la
cohésion sociale

à

Monsieur le chef de service de l'Inspection
générale des affaires sociales (IGAS)

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

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAF en avril 2009, s'achève fin 2012. Conformément à l'usage, une mission d'inspection de l'IGAS procédera à son évaluation.

Nous souhaitons que celle-ci porte, en priorité, sur les axes de la future convention, dont la négociation débutera à la fin du premier semestre 2012 pour une signature avant la fin de l'année.

S'agissant de *l'optimisation de la gestion du réseau* des caisses d'allocations familiales (CAF), vous évaluerez la coopération entre organismes ainsi que la mutualisation des missions et des moyens pour une meilleure organisation territoriale, en analysant les modalités de pilotage par la CNAF des changements engagés pour améliorer le fonctionnement du réseau des Caf, et notamment de la départementalisation, réalisée durant cette COG et dont vous objectiveriez l'impact attendu. En outre, votre mission évaluera la pertinence d'une CAF de plein exercice à Mayotte.

Vous analyserez ensuite *l'homogénéisation de l'offre de service* sur le territoire. En effet, la Caisse nationale rationalise les fonctions pour lesquelles les engagements de service ne sont pas atteints. Ainsi, l'organisation de la fonction téléphonique a été révisée, la même démarche doit désormais être lancée pour l'accueil physique. De même, la branche a mis en place l'atelier de régulation des charges (ARC). Vous analyserez de manière globale les démarches engagées en la matière notamment dans la perspective d'une maîtrise des flux de contacts et d'une différenciation des modes de relation en fonction de la diversité des publics allocataires quant à leurs attentes, à leurs profils et à leurs pratiques dans la communication avec leur Caf.

Votre mission intégrera à son analyse les résultats de l'étude « charges / moyens / résultats » concluant à l'hétérogénéité des *performances entre caisses* mais aussi à la difficulté pour une caisse à combiner rapidité de traitement des dossiers et qualité de la liquidation. Cette étude a conduit la CNAF à s'interroger, entre autres sur l'évolution des métiers et la polyvalence fonctionnelle des agents.

Vous réaliserez un premier bilan, quantitatif et chiffré, de la *stratégie de dynamisation immobilière* définie par la direction de la sécurité sociale pour les organismes de sécurité sociale, en termes de connaissance du patrimoine, de rationalisation des surfaces, d'optimisation des enveloppes budgétaires et de suivi de leur consommation. Vous proposerez des pistes d'améliorations de la stratégie immobilière (notamment objectifs, pilotage, formalisation *via* un SPSI si nécessaire) et identifierez les gains potentiels associés. Vous examinerez, enfin, dans quelle mesure l'UCANSS

pourrait aider la CNAF pour l'élaboration de sa stratégie immobilière.

La prochaine convention devra poursuivre l'**amélioration de l'efficience** de la branche famille. Votre évaluation portera sur :

- les moyens nécessaires à la branche pour faire face à sa charge d'activité dans le cadre actuel contraint des finances publiques ;
- les gains qui pourraient être réalisés grâce à la dématérialisation ainsi qu'à une organisation plus efficiente du réseau des CAF ;
- les pistes permettant de maîtriser l'évolution des charges de travail et, si possible, de les réduire grâce à une simplification des démarches administratives et, le cas échéant, de la réglementation ;
- la réalité des marges de manœuvre disponibles pour la branche et les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement.

S'agissant de la **lutte contre la fraude**, votre mission :

- dégagera les moyens d'optimiser l'organisation des caisses dans cette lutte et d'améliorer la répartition territoriale des agents de contrôle. En effet, il existe, en fonction des CAF, une amplitude de 1 à 6 dans le nombre d'allocataires par agent de contrôle ; or 80% des contrôleurs étant âgés de plus de 50 ans, l'anticipation des départs à la retraite dans un certain nombre d'organismes pourrait permettre de redresser ces écarts ;
- évaluera le temps consacré par les agents de contrôle à leurs missions de vérification sur place ;
- analysera, pour les CAF auditées, les vecteurs de professionnalisation des agents ainsi que les méthodes utilisées : l'utilisation du référentiel national de contrôle (diffusé en mai 2011, la généralisation du *datamining* ; la formation initiale et continue des agents de contrôle ; la mise en place par la CNAF des parcours professionnels ; la gestion des situations difficiles (voire conflictuelles) dans le cadre des contrôles.

S'agissant du **bilan de l'action sociale de la branche**, notamment au regard de l'engagement présidentiel de création d'ici fin 2012 de 100 000 places d'accueil collectif supplémentaires, votre mission :

- analysera le pilotage de l'offre d'accueil par la branche afin de répondre aux objectifs fixés (développement de l'offre d'accueil, dont les accueils innovants, réduction des disparités territoriales en matière de couverture des besoins...) ;
- appréciera quantitativement l'impact financier sur la prochaine COG de la montée en charge de l'actuel plan crèche pluriannuel d'investissement. Au vu de la dynamique de ces coûts et des contraintes budgétaires qui pèseront sur la durée de la prochaine COG, des mesures de redressement pourront être proposées pour que l'évolution de la trajectoire financière reste mesurée ;
- analysera les disparités territoriales et les leviers dont dispose la CNAF pour les réduire. Dans le prolongement des évolutions engagées depuis 2006, des propositions pourront être faites en vue d'une meilleure efficacité du pilotage des moyens consacrés à la résorption de ces disparités. Votre mission évaluera, par ailleurs, les instances et outils de gouvernance locale mis en place dans le cadre de la COG (convention territoriale globale et commission départementale d'accueil du jeune enfant notamment) ;
- examinera également le degré de mise en œuvre par la CNAF de l'objectif conventionnel d'accompagnement social des familles monoparentales ayant de jeunes enfants pour concilier vie familiale et vie professionnelle ainsi que leur insertion sociale ou professionnelle dans le cadre de l'accompagnement RSA (synergies entre techniciens et travailleurs sociaux, étendue de la prise en charge, par délégation des conseils généraux, de l'insertion sociale des familles notamment) ;

- analysera la réalisation de l'engagement de développement d'une offre de service permettant de soutenir les familles en impayés de loyer (avec l'effet du transfert de compétence, non prévu dans la COG, des impayés en APL sur cette offre de service), dans le contexte de création des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions ;
- accordera une attention particulière à l'accessibilité des dispositifs d'action sociale pour les publics les plus fragiles et aux effets des mesures relatives à l'accueil en centre de loisirs et de vacances et de soutien à la parentalité.

Plus généralement, elle examinera les priorités à donner aux missions/programmes/actions caractérisant les politiques d'intervention mises en œuvre par la branche au regard de la nécessaire maîtrise des dépenses sur la période à venir.

La mission effectuera également un état des lieux et engagera une réflexion sur les modalités d'évolution des *équipements en gestion directe*. On constate, en effet, une lente diminution du nombre de ces équipements compte tenu des difficultés d'ordre technique et d'ordre politique en raison, de l'opposition de certains conseils d'administration locaux et des réticences exprimées par les repreneurs potentiels, notamment les collectivités locales. Vous vous attacherez à proposer une méthodologie d'identification des structures non pertinentes et de réduction du nombre d'équipements qui permettrait de dynamiser le processus de désengagement.

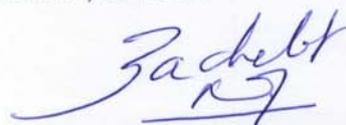
Par ailleurs, la mission devra, avant d'expertiser la question de l'évolution des *systèmes d'information* (SI) de la CNAF, analyser l'architecture des services actuellement chargés des SI et faire la synthèse des ressources qui leur sont affectées. L'examen de l'évolution des SI portera en particulier sur l'application Cristal, système d'information cœur de métier de la branche famille dédié à la gestion des prestations familiales. En effet, pour répondre aux évolutions, qu'elles soient réglementaires ou internes au réseau des CAF, le système Cristal connaît en moyenne 6 à 10 versions par an, ce qui alourdit considérablement sa maintenance applicative et son déploiement. Votre mission en analysera les raisons. Elle examinera également comment ont été mises en œuvre les dispositions de la Cog relatives au processus d'implantation de la réglementation. La mission s'interrogera sur les moyens de moderniser Cristal, tant au niveau de son organisation et de son urbanisation qu'au niveau technique pour une gestion et une utilisation plus souples en se fondant sur des technologies plus récentes (cette analyse pourra éventuellement être déléguée au conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies). Votre mission analysera les possibilités d'évoluer, suite à la mise en œuvre du répertoire national des bénéficiaires, vers une base unique nationale des allocataires. Elle étudiera, en outre, les possibilités d'optimisation de l'organisation de la fonction informatique, notamment en analysant l'efficacité des centres informatiques de la branche et se penchera sur les possibilités de mutualisation avec les applicatifs informatiques de la Mutualité sociale agricole.

Enfin, la mission devra analyser les résultats des indicateurs sur la période de la COG et indiquer si des aménagements sont nécessaires soit concernant la pertinence de ces indicateurs, notamment en termes de qualité de service, soit, de façon plus large, concernant l'évolution de la structure et du fonctionnement de la COG (contenu, règles budgétaires, modalités de suivi notamment).

Compte tenu de la nécessité de signer cette nouvelle convention avant la fin de l'année 2012, des délais de négociation et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclaircir les choix à faire, nous souhaitons que le rapport soit remis au plus tard au 15 juillet 2012.



Valérie PECRESSE



Roselyne BACHELOT-NARQUIN