



Inspection générale  
des affaires sociales

# Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009 - 2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse

## **TOME I RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

André BERNAY

Stéphanie FILLION

Vincent MAYMIL

Jérôme VERONNEAU

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2013 -

RM2013-131P



## SYNTHESE

- [1] Une mission d'évaluation / perspectives de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2013 de la Caisse nationale d'assurance retraite (CNAV), en vue de son renouvellement, a été menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), dans le cadre de son programme d'activité, de février à juillet 2013.
- [2] La CNAV, établissement public administratif national, gère la branche retraite de la sécurité sociale, avec le concours de 20 caisses régionales et de la caisse de sécurité sociale de Mayotte. Ses dépenses se sont élevées en 2012 à 98 milliards d'euros de prestations versées à 13,1 millions de retraités. 13 548 agents participent à cette gestion.
- [3] Le présent rapport se compose d'un premier tome en deux parties, la première relative à l'analyse de la structure de la COG et de sa mise en œuvre, et la seconde qui synthétise les cinq annexes thématiques (faisant chacune apparaître les principales recommandations) composant le tome 2 et traitant successivement des métiers retraite, de l'action sociale retraite, de la gestion et du pilotage des systèmes d'information, des fonctions transversales et, enfin, du pilotage budgétaire et de la performance. Deux annexes analysent spécifiquement les 27 indicateurs de la COG et proposent, pour certains thèmes, de nouveaux indicateurs pour la prochaine COG.
- [4] Les résultats obtenus par la CNAV dans le cadre de la COG actuelle s'améliorent, notamment en matière de délais de mise en paiement des retraites, de droit à l'information, d'action sociale, de gouvernance des fonctions transversales et de productivité. Pour autant plusieurs objectifs majeurs ne sont pas atteints en date de fin de mission : la fiabilité des données carrière, l'exactitude du montant des pensions versées, la gestion des flux d'appels téléphoniques, la baisse des coûts unitaires et le pilotage des opérations immobilières. Au global, le bilan de la COG actuelle apparaît donc contrasté.
- [5] Les engagements portés par l'Etat dans cette COG concernent essentiellement le respect des règles budgétaires et l'association de la CNAV à l'élaboration et au déploiement des réformes. Des bilans et des réunions annuels entre la CNAV et la direction de la sécurité sociale (DSS) permettent d'assurer un suivi régulier tout au long de la COG.
- L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DE LA COG ET DE SA MISE EN ŒUVRE
- [6] L'analyse transversale de la mission porte sur trois points : la structure de la COG et son suivi, la pertinence des indicateurs ainsi que la déclinaison de la convention dans les caisses locales de l'assurance retraite, à travers les contrats pluriannuels de gestion (CPG).
- [7] La mission constate que si la COG manque de lisibilité et comporte des indicateurs inégalement pertinents, elle constitue en revanche un outil de pilotage efficacement décliné dans les caisses régionales.
- [8] Concernant tout d'abord son architecture, la COG présente une structuration complexe qui nuit à sa lisibilité et rend difficile la hiérarchisation de ses priorités. Elle est assortie d'une nomenclature imprécise, ayant nécessité de la part de la mission un travail d'appropriation afin de faciliter l'identification et l'analyse des principaux engagements. Si ceux-ci apparaissent trop nombreux, le nombre d'indicateurs, inférieurs à trente, est en revanche justifié. Enfin, le suivi de la COG par la CNAV résulte à la fois d'un système de *reporting* très clair des indicateurs et de la consolidation de plans d'actions annuels sous forme de tableaux de bord peu exploitables, conséquence directe de l'architecture complexe du document conventionnel.
- [9] Il est à noter également que la pratique consistant à ne pas conclure d'avenant peut conduire à des décalages entre le texte de la convention et la réalité des actions menées sur la période.

- [10] L'analyse des indicateurs montre que ceux-ci présentent un degré de pertinence variable. Si les préconisations du rapport de l'IGAS portant sur la précédente COG ont été largement prises en considération, certaines lacunes demeurent, notamment concernant la construction des indicateurs relatifs aux délais de liquidation. La mesure de la performance au travers des indicateurs n'est par ailleurs pas pleinement satisfaisante car la répartition de ces derniers sur les objectifs est perfectible et les cibles sont parfois trop facilement atteintes. A ce titre, la pondération des indicateurs constitue un enjeu majeur de mesure de la performance de la branche.
- [11] La COG est correctement déclinée au sein des caisses locales, à travers les CPG, construits dans le prolongement de la convention nationale et en cohérence avec son contenu. L'appropriation par les caisses est correcte. Afin de suivre les CPG, la CNAV a mis en place un système structuré et clair de *scoring* qui constitue un des leviers du pilotage budgétaire. Ce dispositif permet de positionner facilement les caisses au regard des résultats obtenus sur les indicateurs.
- LES METIERS RETRAITE
- [12] Sur le sujet des métiers retraite, la mission a analysé les thématiques suivantes : le cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation), les relations avec l'assuré (droit à l'information et stratégie multicanal), la maîtrise du risque retraite (sécurité et qualité des processus métiers et lutte contre la fraude), ainsi que l'adaptation aux réformes et la fonction statistiques, études et recherches. Elle a dressé le bilan des actions menées par la CNAV au cours de la COG actuelle et les perspectives en vue de la prochaine convention pour chacun de ses thèmes. Elle a également procédé à une analyse des indicateurs et proposé, pour certains enjeux, de nouveaux indicateurs.
- [13] La mission considère que la prochaine COG doit être l'occasion de recentrer son contenu sur le cœur de métier, à savoir la carrière et la liquidation. En effet, ce thème, pourtant central, fait l'objet d'un bilan inégal. Il s'agit donc de prioriser les actions à venir sur ces enjeux.
- [14] La mission constate que si les résultats sont satisfaisants sur les indicateurs portant sur la carrière et la liquidation, les enjeux d'avenir sont très variés car certains objectifs nécessitent un investissement accru de la part de la CNAV :
- la gestion de carrière implique un renforcement des actions portant sur le sujet de la fiabilité des données de carrière et le déploiement des projets de déclaration sociale nominative (DSN) et de répertoire général des carrières unique (RGCU) ;
  - les aspects liés à la liquidation impliquent la poursuite de la coordination inter-régimes (demande unique de retraite, demande de retraite coordonnée avec l'AGIRC et l'ARRCO).
- [15] Concernant les relations avec l'assuré, la COG actuelle aborde deux thèmes qui ont fait l'objet d'une montée en charge sur la période : le droit à l'information, sous l'angle de la fonction conseil aux assurés et aux entreprises, ainsi que la stratégie multicanal :
- la fonction conseil occupe une place importante dans la COG. Les objectifs d'appropriation et de montée en charge ont été atteints par la CNAV. En dépit de l'importance et de la qualité du travail entrepris, la mission considère cependant que l'enjeu consiste désormais à améliorer les outils tout en repositionnant cette fonction afin de donner la priorité au cœur de métier ;
  - la stratégie multicanal a permis des avancées (enrichissement de l'offre Internet, mise en place d'un numéro de téléphone unique, optimisation des points d'accueil retraite, etc.) mais son déploiement reste inégal et doit donc être poursuivi quel que soit le canal. A ce titre, la relation téléphonique reste le canal confronté aux plus grandes difficultés de maîtrise de l'activité et doit faire l'objet d'une refonte organisationnelle consistant à mutualiser la gestion des flux d'appels.

[16] Le bilan des actions menées en matière de maîtrise du risque retraite est mitigé : la performance de la caisse sur les indicateurs de qualité de validation (IQV) et du taux d'incidence financière (TIF) est très insuffisante et le résultat de la gestion des indus est inégal. L'enjeu de la prochaine COG réside donc dans le renforcement de la qualité des droits mis en paiement, l'amélioration de la pertinence des indicateurs associés, voire la conduite d'actions visant à lutter contre le non recours aux droits. En parallèle, si la lutte contre la fraude a fait l'objet d'avancées, notamment en termes de pilotage, il s'agit désormais de cibler les engagements sur les enjeux les plus importants.

[17] Enfin, en dépit de leur apport à la branche et d'un bilan très positif, la mission considère que la COG n'est pas le support le plus adapté pour traiter du thème de l'adaptation de la caisse aux réformes et de la fonction statistiques, études et recherches.

➤ L'ACTION SOCIALE RETRAITE

[18] La mission tire tout d'abord un bilan en demi-teinte de la diversification de l'offre de prestations qui montre que, si l'éventail des services et aides s'est nettement enrichi et que les dépenses au profit des lieux de vie collectifs augmentent, l'aide ménagère à domicile (AMD) est une prestation inertielle qui joue un rôle important dans le maintien à domicile des personnes âgées et sur laquelle les marges d'économies sont faibles. La mission propose donc, pour la prochaine COG, de substituer deux objectifs à la diversification : la poursuite de l'effort de maîtrise de l'AMD et la concentration des actions de prévention sur les dispositifs non pérennes ciblés sur les personnes les plus fragiles (dont l'aide au retour à domicile après hospitalisation).

[19] La mission s'est ensuite intéressée aux relations qu'entretient la CNAV avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite :

- avec les autres régimes de base (MSA, RSI), ces relations se sont fortement développées au cours des dernières années aussi bien sur le plan institutionnel qu'opérationnel et la mission suggère de faire de leur développement une orientation majeure de la prochaine COG articulée autour de la création de structures communes d'évaluation et d'ingénierie de prévention, et de la poursuite de divers projets (ateliers de prévention, observatoires régionaux des risques de fragilité, panier de services...). Elle propose également que, sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur la gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, la CNAV étudie, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation inter-régimes du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale ;
- avec les organismes complémentaires relevant des fédérations AGIRC et ARRCO, la mission propose que la prochaine COG entérine, promeuve et soutienne la définition d'un cadre commun d'intervention ;
- avec la CNAMTS la mission, après avoir pris acte de la complémentarité existante entre les moyens et nombreux dispositifs développés en commun ou en parallèle par chaque branche, recommande de poursuivre la recherche de synergies entre les services et dispositifs, notamment par la définition d'objectifs communs autour de l'accompagnement des personnes âgées à leur sortie d'hôpital et du parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (projet PAERPA) ;
- s'agissant des relations entre la branche retraite et les conseils généraux, la mission renvoie aux scénarios de partage des rôles et des financements élaborés par le groupe de travail « Santé et vieillissement » de 2011.

[20] S'agissant du pilotage budgétaire par la CNAV de l'action sociale des caisses régionales, la mission estime que la CNAV s'est, sur la seconde partie de la COG, donnée les moyens de fixer des règles de dotation des caisses régionales sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent, ainsi que de gérer ses crédits et de maîtriser ses dépenses, alors même que le contexte lui était défavorable puisque marqué par un système d'information budgétaire déficient, une réduction de ses ressources et une augmentation de ses bénéficiaires. Le gel de 100 M€ de crédits de report et l'économie de 20 M€ décidés par les tutelles en 2012 sont une atteinte à la COG et n'ont été absorbés qu'au prix d'un accroissement des inégalités de traitement des bénéficiaires par les caisses régionales. La mission formule donc trois recommandations visant à rénover la règle du droit à report automatique et intégral des crédits non consommés, à mettre sous plafond de ressources les aides individuelles et à fixer au niveau national des conditions homogènes d'ouverture des droits à prestations.

[21] La mission a enfin étudié les limites, cibles et résultats des trois indicateurs d'action sociale figurant dans la COG actuelle et propose, dans la prochaine, de reconduire après l'avoir amélioré l'indicateur de délais de traitement des demandes de plan d'actions personnalisé (PAP), de remplacer l'indicateur de satisfaction des bénéficiaires du PAP par un indicateur à concevoir inspiré de travaux antérieurs de l'IGAS, et de retirer l'indicateur relatif aux flux financiers contrôlés. Les autres indicateurs à faire figurer dans la prochaine COG dépendront nécessairement des résultats du groupe de travail en cours sur les convergences inter-régimes et des priorités qui seront retenues dans le cadre de la loi sur le vieillissement.

➤ LA GESTION ET LE PILOTAGE DES SYSTEMES D'INFORMATION

[22] La COG 2009-2013 assigne à la fonction informatique des objectifs ambitieux à la fois en termes d'organisation et de conduite de nouveaux projets. Ces objectifs se sont élargis en cours de période par le lancement de nouveaux projets informatiques concourant à la création d'un système d'information partagé entre les différents acteurs de la sécurité sociale (DSN, RGCU, droit à l'information etc.).

[23] Sur le premier point, la CNAV a profondément revu son organisation et dispose désormais en matière informatique d'une gouvernance centralisée, d'une méthodologie de conduite de projets et d'un pilotage de ses ressources. Toutefois, ce dispositif gagnerait à être simplifié en limitant le nombre d'instances décisionnelles et enrichi de la mise en place d'un suivi économique et budgétaire des projets informatiques permettant d'en connaître le coût complet et de maîtriser les délais de réalisation de chaque projet. La réorganisation des effectifs informatiques doit également être poursuivie en centralisant les capacités de la branche retraite en matière de développement informatique et en rationalisant les missions de l'informatique régionale.

[24] Sur le deuxième point, l'ensemble des 46 chantiers informatiques référencés dans le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) pour la période 2009-2013 ne pourra être mené à terme d'ici la fin de la période conventionnelle. Le futur schéma qui sera arrêté dans le cadre de la négociation de la prochaine COG devra veiller à mieux hiérarchiser les différents projets et à les calibrer précisément sur les ressources de développement effectivement disponibles. Cet exercice justifierait un renforcement du dispositif contractuel qui lie l'informatique de la CNAV à ses différents commanditaires internes et externes.

[25] À cet égard, la branche retraite porte de nombreux projets réalisés au bénéfice des autres branches de la sécurité sociale ou des autres régimes de retraite. Ces projets sont pour certains assez éloignés de son cœur de métier et génèrent des coûts importants, partiellement compensés par un système de tarification qui reste à unifier. Une clarification budgétaire de ces « services d'intérêt collectif » permettrait de simplifier les relations de l'informatique de la CNAV avec ses partenaires extérieurs. Le rôle de la branche retraite dans l'élaboration d'un futur système d'information inter-régimes de la retraite justifie également d'articuler le prochain SDSI autour des enjeux propres à ce projet structurant. Toutefois, cette ambition nécessite de définir au préalable la gouvernance, le financement et les différents opérateurs de ce projet.

[26] Au final, la mission estime que la mise en œuvre de ses recommandations portant sur la poursuite des efforts de réorganisation de la fonction informatique de la CNAV, sur la définition d'un schéma directeur mieux calibré et sur la clarification budgétaire du rôle d'opérateur de la CNAV nécessite un renforcement du pilotage de l'informatique par la caisse nationale, éventuellement sous la forme d'une structure juridique unique, interne à la branche retraite et dédiée à la fonction informatique.

➤ LES FONCTIONS TRANSVERSALES

[27] Au regard des objectifs que leur a assigné la COG 2009-2013, les fonctions transversales (immobilier, ressources humaines, achat, communication, audit et contrôle internes) de la CNAV présentent un bilan plutôt positif, la période récente ayant été marquée par des progrès notables bien qu'inégaux.

[28] Au moment où s'achève la COG actuelle, les fonctions transversales de la CNAV présentent des traits, pour la plupart, communs qui freinent leur capacité à générer de l'efficacité :

- leur pilotage par la caisse nationale, en voie d'amélioration, reste insuffisant quant à son volet budgétaire ou pour instaurer une véritable politique de branche, particulièrement en matière d'immobilier ou de gestion des ressources humaines ;
- la mutualisation qui progresse, plus spécialement en matière d'achat, couvre un périmètre encore restreint ;
- l'organisation très décentralisée de la branche limite les effets positifs associés au renforcement du pilotage et de la mutualisation.

[29] Outre l'accélération et l'extension des dynamiques d'ores et déjà initiées, la mission considère que la CNAV doit renforcer l'échelon national des fonctions transversales pour les optimiser. Elle attire également l'attention sur des chantiers prioritaires.

[30] La fonction « immobilier » doit s'appuyer sur des données enfin fiables et un schéma directeur immobilier plus ambitieux quant au champ couvert et davantage opérationnel. La simplification des règles organisant la gestion interbranche des opérations immobilières sur la base du concept « le financeur principal décide » est également indispensable pour mener la mise aux normes du parc immobilier de la branche. L'inscription dans la prochaine COG d'un indicateur d'occupation des locaux (i.e. la norme de « 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette par agent ») constituerait une cible de gestion, jugée pertinente par la mission.

[31] En matière de gestion des ressources humaines, la mission propose l'instauration d'une direction des ressources humaines de branche portant les chantiers structurants de l'assurance retraite. Par ailleurs, la définition d'une cible relative à l'absentéisme de courte durée, retracé par un indicateur COG permettrait d'appréhender de façon adaptée la performance sociale de la branche, ladite performance faisant actuellement l'objet de travaux pour en préciser le contenu.

[32] Enfin, la mission considère que l'achèvement du déploiement du nouveau référentiel de maîtrise des risques, s'il atteint ses objectifs de sécurisation des processus, devra déboucher sur une réflexion relative à l'allègement des contrôles comptables et des effectifs afférents.

➤ LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA PERFORMANCE

- [33] Les dépenses du fonds national de gestion administrative (FNGA) de la CNAV sont encadrées par un budget défini en début de COG pour l'ensemble de la période. Ce budget distingue les dépenses limitatives (87 %) des dépenses évaluatives, ces dernières recouvrant à titre principal les dotations à d'autres organismes (ACOSS, CNAMTS) et les amortissements. Les dépenses limitatives connaissent une dynamique soutenue sur la période 2009-2013, bien que moins forte qu'entre 2005 et 2008. Si l'évolution des charges de personnel, qui représentent 75 % des dépenses, apparaît maîtrisée (croissance annuelle moyenne de 0,8 %), les dépenses de fonctionnement (hors investissements) augmentent à un rythme annuel moyen de 3,7 %. Des efforts de maîtrise de la dépense sur ce dernier poste demeurent donc possibles, notamment en définissant une politique d'encadrement du recours au travail temporaire et à la sous-traitance informatique.
- [34] Les dépenses d'investissements (hors informatique) sont en revanche marquées par une forte sous-exécution entraînant des reports de crédits importants qui ne seront vraisemblablement pas consommés fin 2013. Cette situation s'explique principalement par les retards de lancement de projets d'investissement sur la période, notamment en matière immobilière. Elle n'est pas satisfaisante au regard des enjeux d'amélioration de la performance, de sécurité et de développement durable que ce poste représente. À cet égard, les dépenses de maintenance des bâtiments connaissent une croissance rapide (+17 %) depuis 2009.
- [35] Le pilotage budgétaire de la CNAV sur les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) est complexe du fait de leur rattachement à trois branches du régime général. Il est recommandé de simplifier ce pilotage en unifiant le budget des caisses sous le pilotage unique de la CNAV et en organisant une compensation financière centralisée entre les différents régimes.
- [36] Le pilotage budgétaire de la tutelle sur la CNAV se caractérise par des ajustements budgétaires annuels liés aux contraintes de maîtrise de la dépense publique. La nécessité de tels ajustements sur la prochaine COG dépendra du contexte macro-économique et du calibrage initial du budget. La COG 2009-2013 se caractérise en effet par un niveau significatif de reports de crédit (environ 4 % des dépenses par an). Afin d'éviter une trop forte accumulation de reports sur la prochaine COG, la mission recommande d'encadrer plus strictement les règles de report de crédit en fixant un seuil limitatif de reports autorisés défini en pourcentage des dépenses.
- [37] La performance de la branche retraite est mesurée dans la COG par un indicateur de coût unitaire et un indicateur de productivité. Ces indicateurs reposent sur la comptabilité analytique de la CNAV pour la détermination des coûts complets et des effectifs et sur une mesure d'activité appelée ICBR. Cette mesure d'activité, en forte augmentation depuis son introduction en 2001, fait l'objet d'ajustements réguliers. Il est donc nécessaire de veiller à ce que les effets de ces ajustements soient expliqués et maîtrisés pour la définition des cibles à atteindre sur les indicateurs de coût et de productivité.
- [38] L'analyse croisée de la performance des CARSAT au prisme de ces deux indicateurs fait ressortir une forte hétérogénéité entre les caisses. Cette hétérogénéité est le reflet d'une gestion encore très décentralisée, notamment en matière de ressources humaines, et d'un manque de partage des bonnes pratiques organisationnelles. En sus, la mission a identifié trois axes généraux d'amélioration de la performance sur la prochaine période conventionnelle : la refonte de la politique de proximité, la recherche de mutualisations sur les fonctions transversales mais également dans le traitement des dossiers complexes et l'amélioration du processus de liquidation des pensions.
- [39] Ces trois axes orientent la construction de scénarios d'amélioration de la performance sur la prochaine COG. La capacité de la branche retraite à atteindre des objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses et d'évolution de ses effectifs reste toutefois conditionnée à l'augmentation prévisionnelle de son activité, dont le périmètre peut varier selon les missions qui lui sont dévolues.

# Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION .....	11
<b>1 BIEN QUE PEU LISIBLE ET COMPORTANT DES INDICATEURS INEGALEMENT PERTINENTS, LA COG EST UN OUTIL DE PILOTAGE EFFICACEMENT DECLINE .....</b>	<b>13</b>
1.1 Au-delà d’une architecture complexe qui nuit à sa lisibilité et rend difficile la hiérarchisation de ses priorités, les modalités de suivi de la COG actuelle sont perfectibles.....	13
1.1.1 La structuration complexe de la COG ne reflète pas l’importance relative des enjeux et a nécessité de la part de la mission un travail d’appropriation afin de faciliter l’analyse des principaux engagements.....	13
1.1.2 Le suivi de la COG résulte à la fois d’un système de <i>reporting</i> très clair des indicateurs et de la consolidation de plans d’actions annuels sous forme de tableaux de bord peu exploitables et difficilement appropriables.....	18
1.2 Les indicateurs de la COG 2009-2013 présentent un degré de pertinence variable .....	19
1.2.1 Le choix des indicateurs retenus dans la COG 2009-2013 marque un progrès notable par rapport à la COG précédente .....	19
1.2.2 La mesure de la performance au travers des indicateurs n’est pas pleinement satisfaisante....	21
1.2.3 La pondération de indicateurs constitue un enjeu majeur de la mesure de la performance de la branche retraite .....	23
1.3 La COG est correctement déclinée dans le réseau et représente un véritable outil de pilotage de la branche en dépit de l’existence d’un nombre excessif de documents stratégiques .....	24
1.3.1 Les contrats pluriannuels de gestion (CPG) sont construits dans le prolongement de la COG, et en cohérence avec son contenu, permettant une appropriation correcte par les caisses régionales.....	24
1.3.2 Afin de suivre les CPG, la CNAV a mis en place un système de <i>scoring</i> constituant un des leviers du pilotage budgétaire et permettant de positionner facilement les caisses en fonction de leurs résultats .....	25
1.3.3 La pluralité des documents stratégiques pourrait toutefois potentiellement nuire à la cohérence du dispositif de pilotage.....	27
<b>2 AU REGARD DU BILAN POSITIF MAIS INEGAL DE LA COG 2009-2013, LA MISSION A IDENTIFIE DES VOIES D’AMELIORATION SUR LES CINQ CHAMPS D’ACTION QU’ELLE A EXPERTISES.....</b>	<b>29</b>
2.1 Le bilan de la COG sur les métiers retraite met en exergue les sujets sur lesquels les efforts doivent être poursuivis et les thèmes à réorienter afin de cibler davantage le cœur de métier de la CNAV.....	29
2.1.1 La carrière et la liquidation constituent le cœur de métier de la CNAV et doivent occuper une place plus importante dans la prochaine COG, d’autant que certains engagements nécessitent un investissement accru.....	29
2.1.2 Les relations avec l’assuré sont marquées par deux enjeux ayant fait l’objet d’une montée en charge au cours de la COG qu’il s’agit toutefois de réajuster et réorienter à l’avenir .....	31
2.1.3 La maîtrise du risque retraite renvoie à des enjeux variés se caractérisant par un bilan mitigé qui implique en priorité le renforcement de la qualité des droits mis en paiement .....	35
2.1.4 En dépit de leur apport à la branche et d’un bilan positif, la COG n’est pas le support le plus adapté pour traiter du thème de l’adaptation aux réformes et de la fonction statistiques, études, recherches.....	38
2.2 La prochaine COG doit être l’occasion de recentrer l’action sociale retraite sur des objectifs précis et de rénover les reports de crédits .....	39
2.2.1 L’objectif de diversification de l’offre de service a atteint ses limites et doit désormais se voir substituer celui de la poursuite de la maîtrise de l’aide ménagère à domicile et celui de la concentration des actions de prévention sur d’autres aides.....	39

2.2.2	Le thème des relations avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite doit constituer une orientation majeure de la prochaine COG.....	42
2.2.3	La CNAV maîtrise le pilotage budgétaire de l'action sociale des caisses mais la gestion des reports de crédits doit être modernisée.....	45
2.2.4	Sur les trois indicateurs actuels d'action sociale, un seul peut être reconduit dans la prochaine COG.....	47
2.3	La structuration de la fonction informatique doit être poursuivie afin de faire de la CNAV un opérateur majeur du futur système d'information inter-régimes de la retraite.....	48
2.3.1	La fonction informatique de la CNAV est en cours de structuration.....	48
2.3.2	L'ambition de la CNAV de porter le futur système d'information inter-régimes de la retraite doit se refléter dans son futur schéma directeur des systèmes d'information (SDSI).....	50
2.4	La prochaine COG doit contribuer à consolider le pilotage des fonctions transversales de la branche retraite.....	52
2.4.1	La fonction « immobilier » dispose de marges de progression qui pourraient être concrétisées au cours de la prochaine COG.....	52
2.4.2	Les modalités et les coûts de certains aspects de la gestion des ressources humaines peuvent être améliorés rapidement.....	54
2.4.3	La fonction « achat » au défi de la mutualisation et du développement durable.....	55
2.4.4	La fonction communication reste trop peu pilotée et trop régionalisée.....	56
2.4.5	L'organisation de l'audit interne pourrait être davantage centralisée.....	56
2.4.6	L'évolution du dispositif de contrôle interne doit tendre à un allègement des contrôles comptables.....	56
2.5	Le pilotage budgétaire et la performance de la branche retraite peuvent être améliorés en redéfinissant les règles d'élaboration budgétaires et en réduisant les hétérogénéités entre CARSAT.....	57
2.5.1	Le pilotage budgétaire reste perfectible afin de conjuguer les enjeux de maîtrise de la dépense et de respect de la pluri-annualité des COG.....	57
2.5.2	La recherche de gains d'efficacité structurels nécessite de réduire les hétérogénéités de coût unitaire et de productivité entre CARSAT.....	58
2.5.3	La mission a construit trois scénarios d'amélioration de la performance pour la prochaine COG.....	60
	CONCLUSION.....	63
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	65
	REPONSES DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV) AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION.....	69
	REPONSES DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION.....	101
	REPONSES DU REGIME SOCIALE DES INDEPENDANTS (RSI) AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION.....	109
	REPONSES DE L'ASSOCIATION GENERALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES (AGIRC) ET DE L'ASSOCIATION DES REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRES (ARRCO) AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION.....	115
	REPONSES DE L'UNION DES CAISSES NATIONALES DE SECURITE SOCIALE (UCANSS) AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION.....	119
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	123
	SIGLES UTILISES.....	129

## INTRODUCTION

- [40] L'article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion (COG) 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.
- [41] L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) inscrit habituellement dans son programme d'activité l'évaluation de ces COG dans l'année qui précède leur renouvellement afin d'en dresser le bilan, d'établir des constats et de dégager des perspectives susceptibles d'alimenter la réflexion et la négociation de la COG suivante.
- [42] Dans ce cadre, elle a confié à André Bernay, Stéphanie Fillion, Vincent Maymil et Jérôme Véronneau la réalisation d'une mission d'évaluation de l'actuelle COG signée entre la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et l'Etat en 2009 et arrivant à échéance fin 2013.
- [43] Sur une période allant de février à juillet 2013, la mission a notamment conduit ses investigations à deux niveaux :
- au niveau national, elle a rencontré trois cabinets ministériels (ministre des affaires sociales et de la santé, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, ministre du budget), trois administrations centrales contribuant à la tutelle de la CNAV (direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de la cohésion sociale, direction du budget), le président du conseil d'administration de la CNAV, la direction générale et les responsables des directions concernées. En fonction des sujets traités, elle a également eu des entretiens avec des responsables de l'union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), de la fédération et du groupement d'intérêt économique (GIE) AGIRC-ARRCO et du groupement d'intérêt public (GIP) Info-Retraite ;
  - au niveau régional, elle s'est déplacée dans trois caisses (CARSAT Bourgogne - Franche-Comté, CARSAT Nord - Picardie et CAR Ile-de-France<sup>1</sup>) dans lesquelles elle a rencontré le directeur et les équipes de direction, ainsi que des agents en conditions de travail.
- [44] La mission s'est également appuyée sur des travaux antérieurs, notamment ceux de l'IGAS (parfois conjoints avec la mission nationale de contrôle (MNC)) relatifs aux COG, et ceux de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes de la CNAV et à l'action sociale.
- [45] Trois éléments de contexte ont marqué le déroulement de la mission :
- le projet de réforme des retraites, rentré dans une phase de concertation en juillet 2013 à l'issue des travaux de la commission pour l'avenir des retraites ;
  - la future loi sur le vieillissement annoncée par le gouvernement pour fin 2013 et qui, sur la base des trois rapports Aquino, Broussy et Pinville, devrait être déclinée en trois volets : l'anticipation du vieillissement, l'adaptation de la société et l'accompagnement de la perte d'autonomie ;

---

<sup>1</sup> La caisse d'assurance retraite (CAR) d'Ile de France n'exerce aucune activité relative aux branches maladie et AT-MP.

- les projets de lois de décentralisation qui pourraient conduire à des ajustements de compétences et de financements entre les acteurs territoriaux de l'action sociale retraite.

[46] Le présent rapport se compose d'un rapport de synthèse (tome 1) et de sept annexes (tome 2). La mission a organisé ses travaux autour de cinq thèmes donnant chacun lieu à une annexe (cf. annexes 3 à 7) :

- les métiers retraite (gestion de la carrière ; liquidation des pensions ; droit à l'information et stratégie multicanal ; maîtrise des risques métier et lutte contre la fraude ; adaptation aux réformes ; fonction études, recherche et statistiques) ;
- l'action sociale retraite ;
- la gestion et le pilotage des systèmes d'information ;
- les fonctions transversales (immobilier, ressources humaines, achats, communication, audit et contrôle internes) ;
- le pilotage budgétaire et la performance (efficience et productivité).

[47] La mission a expertisé les 27 indicateurs de la COG. La synthèse de cette expertise figure en annexes 1 et 2. Elle propose également de nouveaux indicateurs pour la prochaine COG.

[48] En plus des cinq thèmes précités, la mission s'est livrée, dans la première partie du présent rapport, à une analyse de la structure de la COG et de sa mise en œuvre, la seconde partie présentant, en cinq chapitres, une synthèse de chacune des annexes thématiques.

# 1 BIEN QUE PEU LISIBLE ET COMPORTANT DES INDICATEURS INEGALEMENT PERTINENTS, LA COG EST UN OUTIL DE PILOTAGE EFFICACEMENT DECLINE

## 1.1 Au-delà d'une architecture complexe qui nuit à sa lisibilité et rend difficile la hiérarchisation de ses priorités, les modalités de suivi de la COG actuelle sont perfectibles

1.1.1 La structuration complexe de la COG ne reflète pas l'importance relative des enjeux et a nécessité de la part de la mission un travail d'appropriation afin de faciliter l'analyse des principaux engagements

1.1.1.1 Outre son architecture peu lisible et le manque de clarté de sa nomenclature, la COG actuelle comporte de nombreux engagements mais un nombre limité et pertinent d'indicateurs

➤ L'architecture d'ensemble de la COG est complexe et peu lisible<sup>2</sup>

[49] La COG actuelle de la CNAV comporte au total 200 pages réparties en **sept éléments distincts** :

- le corps du texte, comprenant une introduction générale et six chapitres thématiques ;
- les annexes budgétaires ;
- un tableau récapitulatif de la pondération et des cibles des indicateurs ;
- des fiches décrivant les indicateurs ;
- un tableau de suivi des indicateurs ;
- le schéma directeur des systèmes d'information ;
- la présentation du budget informatique.

[50] Les six chapitres composant le corps du texte de la COG sont thématiques. Le premier chapitre est notamment dédié à l'accompagnement, par la caisse, de la réforme des retraites, le second traite de l'offre de services, le troisième aborde l'action sociale, le quatrième développe les enjeux de la maîtrise des risques, le cinquième couvre le sujet de la performance et de l'efficacité de la branche. Le sixième chapitre est transversal puisqu'il précise les conditions d'évaluation et de révision de la COG. **Cette répartition thématique plutôt claire en théorie masque cependant un traitement plus dilué des enjeux.**

[51] L'articulation entre les différents éléments de la COG est par ailleurs peu lisible. Le traitement des indicateurs constitue à ce titre un exemple révélateur de certaines incohérences :

- les indicateurs apparaissent directement au sein des chapitres de la COG, sans faire toutefois l'objet d'un rattachement toujours clair au contenu du texte ;
- les indicateurs sont ensuite listés dans le tableau récapitulatif des indicateurs, selon une répartition en axes thématiques (offre de service, gestion, maîtrise des risques, ressources humaines) qui ne correspondent pas à la structuration des chapitres<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Ces constats ont également été dressés par la récente mission IGAS-MNC, Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

<sup>3</sup> Ce tableau retrace la pondération de chaque indicateur, les résultats obtenus en 2007 et 2008, l'objectif à atteindre en « nombre de caisses » atteignant la cible ainsi que les cibles nationales annuelles.

- la COG comporte par ailleurs 27 fiches descriptives, correspondant à chaque indicateur. Ces fiches sont réparties selon cinq thèmes ne correspondant que partiellement à la structuration des chapitres et à celle du tableau récapitulatif des indicateurs. Ces domaines sont l'offre de service, l'action sociale, l'offre de gestion, la maîtrise des risques et les ressources humaines<sup>4</sup>. La mission a par ailleurs relevé des contradictions entre le contenu de ces fiches et le tableau récapitulatif<sup>5</sup> ;
- les indicateurs sont enfin récapitulés dans un tableau de suivi des indicateurs également annexé à la COG. Contrairement à son nom, ce tableau est plus global car il reprend la structuration du corps du texte de la convention par chapitre et récapitule les objectifs intermédiaires, les outils à créer ou à modifier, les échéances, les outils de suivi ainsi que les indicateurs. Ce tableau résulte selon la CNAV d'une demande de la DSS. Il ne retrace cependant que 18 indicateurs sur les 27 prévus par la COG<sup>6</sup>.

[52] **L'architecture peu lisible de la COG, l'absence d'homogénéité entre ses différentes composantes ainsi que la redondance ou l'incohérence de certaines informations ne facilitent ni la lecture ni l'appropriation du document conventionnel.** Elle ne permet pas de mettre en exergue les enjeux prioritaires de la période. En ce sens, la mission salue la mise en place dans les COG les plus récentes, notamment celle de l'ACOSS, d'une nouvelle architecture sous forme de fiches synthétiques qui semblent plus lisibles.

- Le manque de clarté de la nomenclature a nécessité de la part de la mission un travail préalable de clarification et d'appropriation

[53] **Au-delà de la structuration peu lisible de la COG, la mission constate le manque de clarté de sa nomenclature.**

[54] Il est en effet difficile de distinguer au sein de la COG ce qui relève d'orientations globales, d'objectifs ou d'actions plus précises. Si les termes « orientations » ou « objectifs » sont souvent utilisés dans les chapitres, il n'est pas toujours aisé de les différencier en pratique. La notion d'objectifs recouvre ainsi bien souvent à la fois des éléments stratégiques, des aspects plus opérationnels ou des actions concrètes. A titre d'exemple, l'objectif « assurer un haut degré de fiabilité des reports au compte retraite », qui n'est pas très opérationnel, coexiste avec l'objectif visant à mettre en place un numéro de téléphone unique, qui constitue une action concrète.

[55] En outre, la COG a parfois recours au terme « orientation générale » et, à l'inverse, aucune nomenclature n'est utilisée pour certaines parties de chapitres. La mission considère qu'il apparaît clairement dans le texte de l'actuelle COG que plusieurs rédacteurs ont participé à son élaboration, débouchant donc sur une hétérogénéité des styles utilisés et de la nomenclature employée selon les chapitres.

[56] Au-delà des chapitres, une nouvelle nomenclature apparaît dans le tableau de suivi des indicateurs. Ainsi, ce tableau utilise les termes « objectifs finaux », « objectifs intermédiaires » et « outils à créer ou à modifier » pour retranscrire les éléments contenus dans le corps du texte.

<sup>4</sup> Les fiches permettent d'aborder l'objectif auquel se rattache l'indicateur, son numéro et son libellé, ses caractéristiques, sa disponibilité, son mode de calcul, sa règle de gestion, sa source, ses cibles, sa périodicité, ses limites éventuelles et points de vigilance, etc.

<sup>5</sup> A titre d'exemple, pour l'indicateur N9 (Pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1), alors que la fiche fixe un objectif final de 7 % pour 17 caisses, le tableau prévoit une cible de 80 % pour 16 caisses. Il en est de même pour les indicateurs d'action sociale N12 (Délai de traitement d'une demande de PAP) et N13 (Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP) pour lesquels la cible finale fixée dans la fiche est erronée reprenant la cible de l'indicateur décrit dans la fiche précédente (indicateur N11, le niveau de traitement des DADS (95 %) progressivement du 31 mars au 28 février.). Enfin, l'indicateur N25 (taux de résorption des indus) fait également l'objet d'une incohérence puisque l'objectif final figurant dans la fiche (> 105 % pour 18 caisses) est différent de celui fixé dans le tableau (90 % pour 18 caisses).

<sup>6</sup> À titre d'exemple, ne figurent pas dans ce tableau les trois indicateurs relatifs à l'action sociale de la CNAV.

- [57] Comme l'architecture du document conventionnel, le manque de clarté de la nomenclature ne permet pas de percevoir les orientations ou objectifs prioritaires de la période.
- [58] **Face à ces difficultés, la mission a du construire sa propre nomenclature afin de pouvoir analyser la COG de la manière la plus précise possible et ainsi être en capacité de dresser son bilan.** Pour ce faire, elle a consolidé les différents éléments de la convention en les rattachant aux termes suivants :
- les « objectifs stratégiques », qui font référence aux éléments de la COG ayant une vocation générale, couvrant plusieurs aspects thématiques et opérationnels. Ils recouvrent partiellement le champ des orientations ;
  - les « objectifs opérationnels », qui font référence à des éléments plus concrets de la COG sans pour autant décrire précisément le mode d'intervention des parties prenantes ;
  - les « engagements » (pouvant également être appelés « actions »), qui font référence aux actions concrètes à mener sur la période de la COG ;
  - les « indicateurs », couvrant le champ des 27 indicateurs prévus dans la COG.
- [59] Au-delà de la nomenclature, la mission a également distingué différents thèmes pour conduire ses analyses, ne correspondant que partiellement aux chapitres. En effet, certains peuvent être présents dans plusieurs chapitres (ex. les métiers retraite) et d'autres dans un seul (ex. l'action sociale). La COG comporte un nombre excessif d'engagements mais un nombre adapté d'indicateurs
- [60] Sur la base de sa nomenclature, la mission comptabilise :
- une vingtaine d'objectifs stratégiques ;
  - environ 90 objectifs opérationnels ;
  - environ 200 actions / engagements ;
  - 27 indicateurs.
- [61] De nombreux objectifs et engagements, dont certains sont très opérationnels, ne sont pas assortis d'indicateurs, ce qui est susceptible de peser sur la lisibilité du document et son appropriation par les acteurs. Cependant, la COG pourrait difficilement contenir plus de 30 indicateurs. La mission considère en effet que **si le nombre d'engagements est très élevé et peut rendre difficile le suivi de la convention, le nombre d'indicateurs apparaît pertinent.**
- [62] Tous les engagements ne font donc pas l'objet d'un suivi par un indicateur mais certaines actions ne justifient pas nécessairement la mise en place d'un indicateur (ex. la fonction statistiques, études et recherches) et d'autres peuvent faire l'objet d'un suivi par indicateur en interne à la CNAV (ex. dématérialisation des déclarations annuelles des données sociales (DADS)). Le choix de prévoir un indicateur sur telle ou telle action permet par ailleurs de prioriser le suivi sur certains enjeux intéressant particulièrement les parties-prenantes.

**Recommandation n°1 : Réduire le nombre des engagements et ne pas prévoir plus de 30 indicateurs au sein de la prochaine COG**

### 1.1.1.2 L'analyse thématique de la COG a permis de mettre en exergue des incohérences dans le traitement des enjeux ou des décalages entre le texte et la réalité des actions menées sur la période

- Le cœur de métier apparaît dispersé au sein de plusieurs chapitres alors même que la carrière et la liquidation constituent des thèmes centraux pour l'assurance retraite

[63] La mission définit le cœur de métier de l'assurance retraite comme les activités relatives à la gestion de la carrière et à la liquidation de la pension des assurés.

[64] La COG actuelle aborde ce thème au sein de plusieurs chapitres :

- chapitre 1 pour la demande unique de retraite (DUR) et les partenariats inter-régimes ;
- chapitre 2 pour les délais de traitement des dossiers de liquidation et la gestion des DADS ;
- chapitre 4 pour la fiabilisation des données de carrière et la qualité des droits mis en paiement ;
- chapitre 5 pour les enjeux des systèmes d'information (SI).

[65] Le tableau suivant récapitule les objectifs stratégiques relatifs au cœur de métier et leur rattachement aux chapitres de la COG.

Tableau 1 : Recensement des objectifs stratégiques relatifs au cœur de métier de l'assurance retraite et leur rattachement aux chapitres de la COG 2009-2013

	Chapitre(s) mentionnant ce thème dans la COG	Objectifs stratégiques
Carrière et liquidation	Chapitre 1 Chapitre 2 Chapitre 4 Chapitre 5	Participer à la construction de la norme Permettre une mise en œuvre diligente des cycles de réforme Renforcer les partenariats pour simplifier et améliorer la qualité de service (CNAV / AGIRC-ARRCO / IRCANTEC) Développer une offre de services "multicanal", globale et articulée Repenser l'offre de services afin d'accompagner l'assuré tout au long de sa vie active et favoriser l'augmentation du taux d'activité des seniors Amplifier l'attention particulière portée aux populations en situation de fragilité Prendre en compte les dimensions européennes et internationales Adopter une approche globale de la maîtrise des risques Rénover les SI et renforcer leur pilotage stratégique

Source : Mission IGAS

[66] **La dispersion des enjeux relatifs au cœur de métier de la CNAV au sein de plusieurs chapitres nuit fortement à la lisibilité des objectifs et engagements fixés dans la convention au regard de ce thème pourtant central.**

[67] À titre d'exemple, la position des indicateurs relatifs aux délais de liquidation, au sein du chapitre 2 et après mention des engagements liés au droit à l'information, est tardive et mériterait d'être davantage mise en avant, dès le premier chapitre, dans la mesure où il s'agit d'enjeux prioritaires.

[68] Il serait particulièrement utile, dans le cadre de la prochaine convention, de rendre plus cohérente l'association entre thèmes et chapitres. Ainsi, le cœur de métier devrait être abordé dans un chapitre spécifique, d'autant que les enjeux liés à la fiabilisation de la carrière et à la qualité des droits mis en paiement sont particulièrement prégnants.

**Recommandation n°2 : Prévoir au sein de la prochaine COG un chapitre dédié au cœur de métier de l'assurance retraite (gestion de la carrière et liquidation des pensions)**

- Les systèmes d'information ne font pas l'objet d'une partie spécifique

[69] **Bien qu'aucun chapitre ne soit spécifiquement consacré aux SI, la convention comporte un ensemble d'objectifs et d'engagements relatifs à leur fonctionnement, leur disponibilité et leur évolution.**

[70] Cette absence s'explique par le choix d'un plan thématique retenu par la COG. Le caractère stratégique des enjeux informatiques pour la branche retraite est souligné par le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) annexé à la convention.

[71] **L'outil informatique est au cœur de l'activité de la branche retraite.** En premier lieu ses systèmes informatiques lui permettent de gérer la relation avec ses assurés, de calculer puis de payer les retraites à ses assurés. En second lieu, ses bases de données, par la richesse des informations qu'elles contiennent, sont un outil indispensable au pilotage statistique et aux échanges entre régimes de retraite. Enfin, la branche retraite conserve un rôle historique de gestion du système national d'identification et des systèmes d'information relatifs aux branches maladies et risques professionnels utilisés au niveau régional par les CARSAT.

[72] La mission estime que les enjeux spécifiques relatifs aux SI pourraient faire l'objet d'un chapitre complet de la prochaine COG compte tenu de leur portée organisationnelle et budgétaire.

**Recommandation n°3 : Prévoir au sein de la prochaine COG de traiter des enjeux spécifiques relatifs aux systèmes d'information au sein d'un chapitre dédié**

- L'action sociale est abordée dans un chapitre dédié mais qui est rapidement apparu en décalage avec le contexte et l'évolution de cette politique

[73] Le troisième chapitre de la COG est consacré à l'action sociale. Celui-ci liste trois priorités : amplifier et structurer la politique de prévention ; consolider les acquis de la diversification des prestations ; anticiper les mesures nécessaires à une égalité de traitement des retraités.

[74] **Or, la stratégie d'ensemble que sous-tend ce chapitre est devenue rapidement obsolète suite à la définition par la CNAV, en 2010, d'un nouveau cadre d'intervention** pour cette politique. Ce sont ces nouvelles orientations, et non le contenu de la COG, qui ont dicté les actions menées par la CNAV entre 2010 et 2013. Le texte conventionnel s'est donc trouvé en décalage par rapport à la réalité de la politique d'action sociale sur la quasi-totalité de la période.

[75] Ce problème aurait pu être résolu par la conclusion d'un avenant à la convention, qui aurait permis d'adapter le texte de la COG aux évolutions de la politique d'action sociale. Or, alors même que le chapitre 6 de la convention prévoit explicitement la possibilité de réviser la COG par avenant à l'initiative de l'une ou l'autre des parties, les signataires ont opté pour une pratique consistant à ne jamais recourir à ce levier, principalement en raison des lourdeurs qu'il implique. Cette pratique n'est pas spécifique à l'action sociale et concerne également les métiers retraite, en particulier le projet de déclaration sociale nominative (DSN), pour lequel la COG prévoit la négociation d'un avenant en cours de convention qui n'a jamais été élaboré.

[76] **La mission considère que les avenants constitueraient un moyen efficace et lisible pour adapter la convention.** Il s'agit certes d'une procédure lourde pour les parties-prenantes, ce qui impliquerait qu'elle soit **réservée uniquement aux évolutions les plus importantes et structurantes**. Le thème de l'action sociale constitue à ce titre un exemple illustratif d'une hypothèse où ce levier aurait pu être utilisé.

**Recommandation n°4 : Elaborer des avenants à la COG lorsque les évolutions importantes et structurantes de la période sont susceptibles de bouleverser l'équilibre de la convention et de nuire à sa capacité de pilotage**

1.1.2 Le suivi de la COG résulte à la fois d'un système de *reporting* très clair des indicateurs et de la consolidation de plans d'actions annuels sous forme de tableaux de bord peu exploitables et difficilement appropriables

1.1.2.1 Pour les 27 indicateurs, le suivi est réalisé par la direction de la coordination nationale (DCN) de la CNAV et prend la forme d'un tableau de bord simple et lisible

[77] Ce tableau de bord reprend, pour chaque indicateur :

- le résultat national cumulé de l'année ;
- l'objectif annuel de la branche ;
- le nombre de caisses ayant atteint la cible ;
- l'objectif annuel en nombre de caisses ;
- le nombre de points consolidés au niveau national<sup>7</sup> ;
- le nombre de points potentiels ;
- le taux national de réalisation.

[78] **Cet outil est lisible et permet d'identifier rapidement la position de la CNAV** au regard de chaque indicateur. Il est transmis trimestriellement à la DSS, ainsi que dans le cadre des bilans annuels de la COG.

1.1.2.2 Les plans d'actions sont des outils de suivi des objectifs et engagements mais ils s'articulent difficilement avec la COG et ne permettent pas de dresser son bilan exhaustif

[79] Les objectifs et engagements qui ne sont pas suivis par l'intermédiaire d'indicateurs ont vocation à être déployés dans le cadre de plans d'actions faisant l'objet de tableaux de bord. Issus des différentes directions de la CNAV, ces plans sont consolidés au niveau de la direction générale sous forme de tableaux annuels transmis à la DSS dans le cadre des bilans de la COG.

[80] **Conséquence directe de la structuration complexe de la COG, ces tableaux apparaissent peu lisibles et difficilement appropriables.**

[81] Tout d'abord, **le contenu des plans d'actions, variable d'une année à l'autre, ne recouvre pas celui de la COG.** Ainsi, les tableaux ne reprennent pas la totalité des engagements fixés dans la COG et prévoient en parallèle des engagements nouveaux. En effet, au-delà du suivi des objectifs et engagements non assortis d'indicateurs, ces plans d'actions ont également vocation à actualiser indirectement le contenu de la COG ou à préciser certains enjeux. A titre d'exemple, le document conventionnel aborde le sujet de la dématérialisation et des partenariats entre régimes. Toutefois, le caractère fortement évolutif de ces enjeux sur une période de cinq ans a conduit à la nécessité de construire des plans d'actions qui ne correspondent pas nécessairement au contenu de la COG mais qui permettent de pallier le manque d'adaptabilité de l'outil conventionnel.

[82] Les tableaux de bord des plans d'actions visent donc à la fois à recenser les actions à mettre en œuvre par la caisse et à assurer le suivi des engagements fixés, dans la COG ou non.

---

<sup>7</sup> Ce système de points fait référence au mécanisme de *scoring* décrit dans la partie 1.3. du présent rapport.

- [83] Ainsi, si la structuration de ces tableaux reprend toujours les cinq chapitres thématiques de la COG et ses objectifs stratégiques, ils intègrent dans cette architecture des actions à mener qui dépassent le champ de la convention (ex. déploiement des projets informatiques). Ils comportent également le suivi d'indicateurs internes non prévus dans la COG mais rattachés à ses objectifs (ex. suivi annuel du nombre de rendez-vous proposés et du nombre de rendez-vous réalisés / population totale en situation de percevoir une pension de réversion, taux de dématérialisation des DADS, etc.).
- [84] **Ces décalages peuvent rendre difficile le suivi de la COG en tant que telle, d'autant que ces tableaux ne permettent pas d'identifier clairement les engagements prévus par la COG, et parmi eux, ceux qui sont éventuellement abandonnés ou obsolètes.** Ces tableaux ne sont par ailleurs pas consolidés d'une année à l'autre. Ainsi, leur simple lecture ne permet pas de dresser un bilan exhaustif de la COG en fin de période.
- [85] En outre, la construction de ces tableaux a varié au cours de la période de l'actuelle COG et ils sont peu lisibles. Le mode de renseignement manque également de clarté, prenant la forme de paragraphes plus ou moins longs et précis, voire, pour certains, très flous.
- [86] La mission considère que **ces tableaux de bord doivent être rénovés**. Cela suppose l'élaboration d'un tableau plus stable, pluriannuel et consolidé, distinguant les thèmes abordés par la COG et précisant, pour chaque objectif et engagement, l'échéance, les actions menées pour les déployer, le rappel de la situation de l'année précédente ainsi que les éventuels objectifs ou engagements non tenus, voire abandonnés ou devenus obsolètes.

**Recommandation n°5 : Revoir le formalisme du tableau de suivi des objectifs et engagements de la COG en élaborant un document plus lisible, stable, pluriannuel et consolidé**

## **1.2 Les indicateurs de la COG 2009-2013 présentent un degré de pertinence variable**

- [87] Quand leur nature s'y prête, la plupart des 27 indicateurs de la COG comporte deux cibles chiffrées : l'une mesurant l'atteinte globale de l'objectif pour l'ensemble de la branche, l'autre le nombre minimum de caisses devant atteindre cet objectif. Ce système favorise l'homogénéité des performances de la branche sur le territoire et permet de doser finement la trajectoire vers la cible.

### **1.2.1 Le choix des indicateurs retenus dans la COG 2009-2013 marque un progrès notable par rapport à la COG précédente**

#### **1.2.1.1 La COG actuelle a largement intégré les préconisations antérieurement formulées par l'IGAS**

- [88] La mission note avec satisfaction que la COG 2009-2013 a largement pris en compte les observations et recommandations que l'IGAS avait formulées dans son rapport portant sur la COG 2005-2008<sup>8</sup>.
- [89] Ainsi, outre la prise en compte d'aspects formels évoqués *supra*, (la COG actuelle mentionne chaque indicateur dans le corps même de son texte et comprend des fiches détaillant les indicateurs), sur le fond, tous les objectifs importants de la COG sont pourvus d'un indicateur permettant d'apprécier leur niveau de réalisation. En particulier, comme le recommandait l'IGAS, la COG actuelle a introduit des indicateurs couvrant l'action sociale, le contrôle interne, ainsi que le développement de l'offre de services d'information personnalisée.

---

<sup>8</sup> IGAS, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAV et recommandations pour la future convention, n° RM2008-107P, novembre 2008.

- [90] En outre, plus aucun indicateur n'est « manifestement inadapté » à l'objectif auquel il est rattaché. La mission note toutefois que l'objectif assigné à la politique des ressources humaines – accompagner les changements par le développement au niveau de la branche d'une politique des ressources humaines adaptée – est assorti de l'indicateur « taux de réduction de la contribution AGEFIPH », ce qui couvre très partiellement l'objectif mentionné.
- [91] De même, contrairement à la précédente COG, celle actuelle ne compte plus d'indicateurs se prêtant mal à une traduction chiffrée, tels que « fournir au comité d'orientation des retraites et aux services de l'Etat les informations nécessaires au suivi de la réforme et à la préparation des rendez-vous 2005 et 2008 », ce qui constitue une réelle avancée.
- [92] Enfin, certains indicateurs préconisés par l'IGAS ont été repris dans la COG actuelle : c'est ainsi le cas de l'indicateur N12 « Délai de traitement d'une demande plan d'actions personnalisés ». De même l'indicateur N1 « Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contact » s'est substitué à l'indicateur « Taux de satisfaction des assurés eu égard à la relation téléphonique » qui présentait l'inconvénient de ne pas rendre compte de la diversification des modes de contacts de la branche. Enfin, la COG a introduit un indicateur d'ancienneté des stocks de dossiers non liquidés (N8), comme le demandait l'IGAS.

### 1.2.1.2 Certaines lacunes déjà signalées par l'IGAS continuent d'être relevées

- [93] Tout d'abord, plusieurs objectifs continuent d'être appariés à des indicateurs d'activité plutôt que de performance. C'est ainsi le cas de l'indicateur N4 « Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site de l'Assurance-retraite », de l'indicateur N10 « Nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations », de l'indicateur N22 « mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers locaux », de l'indicateur N14 « Pourcentage des flux financiers contrôlés » en matière d'action sociale ou encore, dans une moindre mesure, de l'indicateur N3 « Pourcentage des appels aboutis ».
- [94] Ces choix s'expliquent en partie par la nécessité de définir des indicateurs déclinables dans les CPG sur lesquels les caisses disposent de leviers d'action immédiats, l'intéressement et les reports de crédit dépendant de leur capacité à atteindre leurs objectifs. Toutefois ces indicateurs ne permettent pas de mesurer une performance. Dès lors la mission estime nécessaire d'en limiter le nombre dans les COG.

#### **Recommandation n°6 : Limiter les indicateurs de moyens à des cas circonscrits (montée en charge d'un dispositif nouveau, par exemple)**

- [95] Ensuite, plusieurs indicateurs nationaux continuent d'exclure de leur périmètre les CGSS. C'est ainsi le cas de l'indicateur N27 « Pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou en contrat de professionnalisation » ou encore de l'indicateur N17 « coût unitaire de l'informatique nationale ».
- [96] La mission considère que l'exclusion des CGSS du calcul du résultat national de ces indicateurs, même si elle a peu d'influence sur le résultat final de la branche, compte tenu de leur faible poids, devrait être expliquée et validée dans la COG, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- [97] La mission note également que l'indicateur N19 « Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux » exclut les agences retraites, conformément à son libellé, mais aussi le centre informatique de Tours et le centre national de production informatique, sans que ces exclusions soient justifiées, limitant, en revanche, la portée de l'effort de la branche en matière de consommation d'énergie. Réciproquement, la définition d'un périmètre trop large peut nuire à la pertinence de certains indicateurs, notamment en matière de performance<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Par exemple le coût unitaire global (N15) et la productivité (N16) de la branche agrègent les CGSS, des fonctions transversales et des fonctions nationales ce qui rend l'interprétation de son évolution délicate. Un tel indicateur global

**Recommandation n°7 : Veiller à la pertinence du périmètre des données utilisées pour construire les indicateurs par rapport à l'objectif visé**

[98] En outre, trois des quatre indicateurs destinés à rendre compte de l'absence de rupture de ressources (indicateurs N5 à N7) continuent, malgré les recommandations précédemment formulées par l'IGAS, à mesurer imparfaitement la capacité de la branche retraite à assurer la continuité des ressources des nouveaux pensionnés :

- en premier lieu, l'intitulé même de ces indicateurs prête à confusion par l'ambiguïté de l'expression « dans le mois suivant l'échéance due » puisque le délai de paiement peut en réalité atteindre 60 jours après la date d'entrée en jouissance du droit. Ainsi pour un départ en retraite au premier du mois, l'entrée en jouissance se situe à la même date mais l'échéance due se situe un mois plus tard. Concrètement les nouveaux pensionnés peuvent donc être en situation de rupture de ressources pendant un mois ;
- en second lieu, ces indicateurs comportent une faiblesse plus profonde liée au fait que les délais calculés sont susceptibles d'être assez éloignés des délais réellement supportés par les assurés. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce hiatus. En premier lieu, le point de départ du délai de 60 jours n'est pas nécessairement la date d'entrée en jouissance du droit mais peut, le cas échéant, être la date d'enregistrement du dossier lorsque la demande est déposée après l'entrée en jouissance (c'est-à-dire la date du départ en retraite pour les droits propres).

[99] En la matière, les indicateurs actuels ne permettent donc pas d'obtenir une image fidèle des délais supportés par les assurés pour obtenir le paiement de leurs droits.

## 1.2.2 La mesure de la performance au travers des indicateurs n'est pas pleinement satisfaisante

### 1.2.2.1 La répartition des indicateurs sur les objectifs est perfectible

[100] Sur un total de 27 indicateurs, 8 soit près d'un tiers couvrent deux objectifs opérationnels « COG », alors même que celle-ci en compte 90. En effet :

- quatre sont rattachés à l'objectif COG « optimiser l'offre de service multi-canal » est assorti de quatre indicateurs (l'indicateur N1 « Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contact », l'indicateur N2 « Taux de satisfaction des internautes », l'indicateur N3 « Pourcentage des appels aboutis » l'indicateur N4 « « Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site de l'Assurance-retraite » ») ;
- quatre sont rattachés à l'objectif COG « garantir la continuité des ressources de l'assuré » (l'indicateur N5 « Pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due », l'indicateur N2 « Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due », l'indicateur N7 « Pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due », l'indicateur N8 « Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France »).

---

reste pertinent à des fins de pilotage stratégique mais gagnerait à être complété de sous-indicateurs définis sur des périmètres correspondants aux objectifs d'amélioration de la performance de la prochaine COG (caisses les moins performantes, productivité des fonctions métiers...)

- [101] Au total, seuls 17 objectifs sur 90 sont assortis d'un indicateur, soit un taux de couverture de l'ordre du cinquième pour un taux de couverture théorique de près du tiers<sup>10</sup>. Certes tous les objectifs « COG » n'ont pas vocation à être assortis d'un indicateur, soit en raison de leur nature, soit en raison de leur importance, cependant il pourrait être utile, dans la prochaine COG, de davantage distribuer les indicateurs sur les objectifs les plus importants mentionnés dans la COG.
- [102] Dans la mesure où il n'est pas souhaitable d'augmenter le nombre d'indicateurs COG, une attention particulière devra être apportée à l'appariement des indicateurs aux objectifs COG et ce, pour s'assurer que lesdits indicateurs assurent la couverture la plus pertinente des enjeux structurants auxquels fait face la branche retraite, tant dans ses fonctions métiers que transversales.

**Recommandation n°8 : Veiller à mieux répartir les indicateurs de la COG sur les objectifs opérationnels présentant les enjeux les plus structurants pour la branche retraite**

**1.2.2.2 Des cibles trop facilement atteintes**

- [103] Les résultats définitifs de la branche quant à l'atteinte des cibles fixées par les indicateurs seront connus ultérieurement. Cependant, la mission a constaté que plusieurs d'entre eux étaient d'ores et déjà atteints ce qui fait douter de la pertinence de la cible.
- [104] C'est ainsi le cas de l'indicateur :
- N13 « taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP » ;
  - N19 « Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux », dont la cible finale est également atteinte depuis 2010 ;
  - N20 « Taux de réduction de la contribution AGEFIPH », dont la cible finale est atteinte depuis 2010 ;
  - N22 « mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers locaux », dont les objectifs intermédiaires ont toujours été atteints ;
  - N27 « Pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou en contrat de professionnalisation », dont la cible annuelle a toujours été largement dépassé ;
  - N5, N6, N7 et N8, dont les cibles ont également toujours été atteintes.
- [105] Si cela ne remet pas en cause le bien-fondé des indicateurs, le fait d'atteindre trop facilement les cibles conduit à douter de leur pertinence. La future COG devra donc veiller à fixer des cibles réalistes et raisonnables, c'est-à-dire atteignables mais au prix d'un effort réel.

**Recommandation n°9 : Fixer des cibles aux caisses régionales et à la caisse nationale portant une réelle ambition d'amélioration de la performance**

- [106] En revanche, la mission examine avec prudence les indicateurs mesurant des taux de satisfaction tels que l'indicateur N13 dans la mesure où il est généralement facile d'atteindre des résultats élevés en la matière, sans pour autant être représentatif de la performance de la caisse. En ce sens, si la pertinence du niveau de la cible déterminé pour l'indicateur N13 est limitée, cela ne signifie pas pour autant que la fixation d'une cible supérieure est justifiée. Ce n'est donc pas la cible qui est en question mais plutôt la nature même de l'indicateur.

---

<sup>10</sup> A raison de 27 indicateurs pour 90 objectifs opérationnels.

### 1.2.3 La pondération de indicateurs constitue un enjeu majeur de la mesure de la performance de la branche retraite

- [107] Pour tenir compte de l'importance relative des indicateurs, la COG recourt à un système de pondération, sous la forme d'attribution d'un nombre de points différencié à chaque indicateur, qui permet d'éviter que les moyens mis en œuvre pour atteindre une cible soient disproportionnés aux enjeux. Dans le même temps, une distribution de points mal ajustée peut conduire la branche à privilégier des actions d'importance relativement faible.
- [108] En pratique, la COG actuelle répartit 1 200 points entre quatre axes :
- offre de service : 600 points pour 14 indicateurs assortis ;
  - gestion : 270 points pour 8 indicateurs assortis ;
  - maîtrise des risques : 300 points pour 4 indicateurs assortis ;
  - ressources humaines : 30 points pour 1 indicateur assorti.
- [109] Ces axes, bâtis selon une approche de type « balance scorecard » ne correspondent pas à un niveau de structuration de la COG, ils constituent donc une modalité de présentation *ad hoc*, dont l'intérêt n'apparaît pas clairement.
- [110] Par ailleurs, s'il n'est pas anormal que les quatre axes soient d'importance inégale, l'intérêt de l'axe « ressources humaines », qui pèse 30 points et ne compte qu'un indicateur, est discutable, compte tenu de son faible poids.
- [111] En outre, l'indicateur apparié à cet axe étant le N27 « Pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou en contrat de professionnalisation », assez proche dans sa nature de l'indicateur N20 « Taux de réduction de la contribution AGEFIPH », rattaché à l'axe « gestion », la mission considère que l'axe « ressources humaines » n'avait aucune raison d'être, l'indicateur N27 pouvant être rattaché à l'axe « gestion ».
- [112] Par ailleurs, compte tenu du nombre de points distribués et d'indicateurs, la moyenne de points par indicateur est de 44,4 points. En pratique, la moyenne des points attribués aux indicateurs selon les axes étant la suivante :
- offre de services : 43 points ;
  - gestion : 34 points ;
  - maîtrise des risques : 75 points ;
  - ressources humaines : 30 points.
- [113] En outre, le nombre de points va de 20 (indicateur N21, « Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions de justice rendues sur l'application de la réglementation retraite ») à 100 points (indicateurs N23 « IQV » et N24 « TIF »).
- [114] Au total 900 points (soit les trois quarts) sont attribués aux axes offre de service et maîtrise des risques, ce qui valorise le service rendu à l'assuré. Cette répartition (un quart des points pour les fonctions transversales, les trois quart pour les « métiers retraite ») est à conserver dans la prochaine COG.
- [115] En revanche, au sein des axes, la répartition des points sur les indicateurs est critiquable :
- au sein de l'axe « offre de services », 200 points sont attribués aux cinq indicateurs relatifs à l'information des assurés, contre 210 points pour les indicateurs portant sur

la garantie de continuité des ressources des assurés, ce qui survalorise la fonction de conseil / information de la branche ;

- au sein de l'axe « gestion », 30 points sont attribués pour l'écriture des schémas directeurs immobiliers locaux, contre seulement 40 points l'amélioration de la productivité globale, pourtant plus structurante pour la branche ;
- au sein de l'axe « maîtrise des risques », les 100 points attribués au taux de résorption des indus et des indus frauduleux semble excessif au regard des enjeux financiers associés.

[116] La mission note également que 360 points ont été « aisés » à obtenir, sur la base de son recensement (non exhaustif) des cibles facilement atteintes.

### 1.3 La COG est correctement déclinée dans le réseau et représente un véritable outil de pilotage de la branche en dépit de l'existence d'un nombre excessif de documents stratégiques

1.3.1 Les contrats pluriannuels de gestion (CPG) sont construits dans le prolongement de la COG, et en cohérence avec son contenu, permettant une appropriation correcte par les caisses régionales

1.3.1.1 L'élaboration du CPG type et de ses déclinaisons régionales résulte directement de la négociation de la COG

[117] Le déploiement de la COG dans le réseau de la CNAV se fait par l'intermédiaire des CPG. Un CPG type est élaboré dans la continuité de la négociation de la COG. Tous les CPG de métropole ont été signés au 30 septembre 2009.

[118] La structuration du CPG est standard et fait ensuite l'objet d'une déclinaison par CARSAT, avec insertion d'éléments spécifiques pour chaque caisse.

[119] Le CPG type présente une architecture similaire à celle de la COG : il est structuré en six chapitres, dont les intitulés sont identiques. En son sein, des adaptations peuvent ensuite être constatées, le CPG ne reprenant pas, par exemple, les engagements relevant du niveau national. Par ailleurs, les CARSAT peuvent, pour certains indicateurs et en fonction des réalités locales, faire l'objet de cibles régionales distinctes des cibles nationales, supérieures ou inférieures à l'objectif national.

1.3.1.2 Les indicateurs prévus dans les CPG sont cohérents avec ceux fixés dans la COG

[120] **La mission constate une bonne articulation entre la COG et les CPG, avec des indicateurs non contradictoires.** Il existe ainsi trois catégories :

- des indicateurs figurant à la fois dans la COG et les CPG, catégorie la plus importante (22 indicateurs) ;
- des indicateurs figurant dans les CPG mais non compris dans la COG (cinq indicateurs). Il peut s'agir d'indicateurs internes au réseau, trop précis pour figurer

dans la convention liant la CNAV à l'Etat (c'est le cas par exemple des indicateurs relatifs à l'IQC<sup>11</sup> et à l'IQL<sup>12</sup>) ;

- des indicateurs figurant dans la COG mais pas dans les CPG (cinq indicateurs). Il s'agit d'indicateurs de portée nationale, qu'il serait difficile ou impossible de décliner au niveau local (c'est le cas par exemple des indicateurs relatifs à l'offre Internet de la CNAV).

[121] **La mission constate que la principale difficulté n'est pas l'articulation entre les indicateurs mais réside plutôt dans la numérotation de ceux-ci**, qui n'est pas identique quel que soit le document. A titre d'exemple, l'indicateur N5 de la COG correspond à l'indicateur R4 du CPG et l'indicateur N6 de la COG est identique à l'indicateur R5 du CPG. Il serait donc pertinent, en termes de lisibilité, de prévoir, dans le cadre de la prochaine période conventionnelle, des numérotations d'indicateurs identiques quel que soit le support (COG ou CPG). Les éventuels indicateurs non contenus dans la COG feraient l'objet d'une numérotation spécifique ou dans la continuité des indicateurs de la COG.

### 1.3.1.3 Les CPG constituent, davantage encore que la COG, l'outil de pilotage des CARSAT

[122] Lors de ses visites dans les CARSAT, **la mission a constaté que les CPG constituaient un véritable outil de pilotage et un levier pour le management au sein de la branche retraite, davantage que la COG**. Cependant, l'articulation entre les CPG et la COG étant cohérente, l'appropriation des CPG par les agents implique indirectement l'appropriation de la COG.

[123] A titre d'exemple, les indicateurs portant sur les délais de liquidation (N5, N6 et N7) font l'objet d'un suivi très fin dans les CARSAT, décliné par agence retraite. Ils constituent très souvent un point important des entretiens annuels en raison d'une individualisation des résultats par agent. Dans les CARSAT visitées, le CPG et le dispositif interne de suivi associé est ainsi un outil de travail indispensable pour l'encadrement.

### 1.3.2 Afin de suivre les CPG, la CNAV a mis en place un système de *scoring* constituant un des leviers du pilotage budgétaire et permettant de positionner facilement les caisses en fonction de leurs résultats

#### 1.3.2.1 Le système de *scoring* élaboré par la CNAV permet un suivi transparent et clair des CPG

[124] **Les CPG font l'objet d'un suivi très structuré, piloté par la DCN de la CNAV**, fondé sur un mécanisme de *scoring* visant à mesurer la réalisation des objectifs par les caisses. Ce mécanisme prend appui en partie sur la pondération des indicateurs inscrite dans la COG.

[125] Ce *scoring* consiste à attribuer un certain nombre de points aux caisses, en fonction de leur degré de réalisation des indicateurs du CPG. Le nombre de points total est fixé, comme dans la COG, à 1 200.

---

<sup>11</sup> L'indicateur « qualité des régularisations de carrière » porte sur le contrôle des dossiers de régularisation de carrière et l'écart dans les trimestres retenus avant et après contrôle. Il vise à améliorer la qualité des reports effectués.

<sup>12</sup> L'indicateur « qualité des dossiers liquidés » correspond au pourcentage d'instructions clôturées sans erreur à incidence financière. Il vise à améliorer la qualité de la liquidation.

- [126] Pour le calcul des points, le système de *scoring* distingue deux catégories d'indicateurs :
- les indicateurs sans seuil (ex. indicateur N13 portant sur le taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP), pour lesquels la CARSAT obtient soit 0 point (si le taux de réalisation est inférieur à l'objectif) soit 100 % des points (si le taux de réalisation est supérieur à l'objectif) ;
  - les indicateurs avec seuil (ex. indicateur N5 portant sur le pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due), pour lesquels la CARSAT obtient 100 % des points si son résultat est supérieur ou égal à l'objectif puis 90 % des points proratisés<sup>13</sup> si son résultat se situe entre le seuil et l'objectif. Si le résultat est inférieur au seuil, la CARSAT n'obtient pas de point. La mise en place de seuils permet d'éviter l'effet couperet de l'atteinte du seul objectif de l'indicateur.

[127] La caisse est considérée comme ayant atteint ses objectifs à partir de 900 points (correspondant à un taux de réalisation de 75%). Si elle n'atteint pas cette cible, elle est sanctionnée dans le cadre de l'intéressement et ne peut bénéficier de report de crédits qu'à hauteur de 50%. Si elle obtient des résultats supérieurs, la CNAV fixe un objectif de stabilisation.

[128] Tous les résultats sont diffusés chaque mois, assurant la transparence du suivi et encourageant les comparaisons entre caisses. Ces résultats sont également examinés lors des entretiens individuels annuels entre le directeur général de la CNAV et chaque directeur de caisse.

[129] **Ce mécanisme de suivi est jugé positif dans les CARSAT visitées.**

### 1.3.2.2 Le classement issu du *scoring* permet de positionner facilement chaque caisse au regard de son degré de déploiement du CPG

[130] Le classement des caisses élaboré sur la base du *scoring* permet de positionner chacune d'entre elles par rapport à la réalisation des objectifs fixés dans les CPG, et donc indirectement dans la COG. A ce titre, le tableau en date du 31 décembre 2012 présente les résultats suivants.

Tableau 2 : Réalisation des objectifs des CPG 2009-2013 – situation au 31 décembre 2012

	TOTAL REALISE	POINTS MESURABLES	TAUX DE REALISATION
BORDEAUX	941,58	1 200	78,47 %
CLERMONT FD	1 051,05	1 200	87,59 %
DIJON	1 096,14	1 200	91,34 %
LILLE	1 076,82	1 200	89,74 %
LIMOGES	1 140,00	1 200	95,00 %
LYON	1 022,17	1 200	85,18 %
MARSEILLE	1 005,07	1 200	83,76 %
MONTPELLIER	970,85	1 200	80,90 %
NANCY	1 050,00	1 200	87,50 %
NANTES	1 021,09	1 200	85,09 %
ORLEANS	1 053,55	1 200	87,80 %
PARIS	1 003,09	1 200	83,59 %
RENNES	965,68	1 200	80,47 %
ROUEN	1 060,00	1 200	88,33 %
STRASBOURG	1 140,00	1 200	95,00 %

<sup>13</sup> Selon la formule suivante :  $(R-S) / (O-S) * X \text{ points} * 90 \%$  (R = résultat, S = seuil, O = objectif et X = nombre de points).

	TOTAL REALISE	POINTS MESURABLES	TAUX DE REALISATION
TOULOUSE	977,58	1 200	81,46 %
<b>TOTAL CR</b>	<b>972,73</b>	<b>1 200</b>	<b>81,06 %</b>
GUADELOUPE	906,32	1 070	84,70 %
GUYANE	484,08	1 070	45,24 %
MARTINIQUE	929,13	1 100	84,47 %
RÉUNION	807,00	1 100	73,36 %
<b>TOTAL CGSS<sup>14</sup></b>	<b>786,41</b>	<b>960</b>	<b>81,92 %</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>972,66</b>	<b>1 200</b>	<b>81,05 %</b>

Source : CNAV – traitement mission

- [131] **Pour l'année 2012, toutes les caisses de métropole atteignent le minimum de 900 points.** Les caisses obtenant les meilleurs résultats (un taux de réalisation de 95 %) enregistrent 1 140 points sur 1 200 (Limoges et Strasbourg). La CARSAT de Bordeaux est en revanche celle qui enregistre le taux de réalisation le plus faible (78,47 %) et cumule 941,58 points.
- [132] Ce tableau rend par ailleurs compte de la **situation particulière des CGSS**, qui font l'objet d'un suivi spécifique dans la mesure où la cible n'est pas fixée à 1 200 points, en raison notamment de la neutralisation de certains indicateurs. Deux CGSS (Martinique et Guadeloupe) parviennent à obtenir un total supérieur à 900 points. A l'inverse, deux autres caisses, celle de la Réunion (taux de réalisation de 73,36 % soit 807 points) et surtout celle de la Guyane (taux de réalisation de 45,24 % soit 484,08 points), enregistrent des résultats insuffisants.

### 1.3.3 La pluralité des documents stratégiques pourrait toutefois potentiellement nuire à la cohérence du dispositif de pilotage

#### 1.3.3.1 Le pilotage de la CNAV par la tutelle prend également la forme de lettres et d'objectifs annuels fixés au directeur général de la caisse nationale

- [133] Les bilans annuels de la COG donnent lieu à la transmission par la DSS de lettres dont la finalité est de mettre en exergue les principales avancées de la CNAV et de souligner les points d'attention devant faire l'objet d'efforts.
- [134] **Il est à noter que ces lettres, qui constituent un élément important de pilotage par la tutelle, sont envoyées tardivement à la CNAV**, en général entre juillet et septembre de l'année n+1<sup>15</sup>. Cet envoi tardif peut peser sur la réactivité de la caisse dans l'adoption d'éventuels mesures d'ajustement visant à répondre aux points de vigilance identifiés. Il impose donc de revoir le calendrier des réunions de bilans annuels de la COG entre la DSS et la CNAV afin de transmettre ces lettres au plus tard au printemps de l'année n+1.

**Recommandation n°10 :** Revoir le calendrier des réunions de bilans annuels de la COG entre la DSS et la CNAV afin que la tutelle puisse transmettre les lettres résultant de ces bilans au plus tard en juin de l'année n+1

- [135] **Ces lettres sont également l'occasion d'adopter des mesures non présentes dans la COG et pouvant donc entrer en contradiction avec son contenu.** A titre d'exemple, elles ont mis en place une mesure de gel des crédits du budget de l'action sociale non prévue par la COG.

<sup>14</sup> L'indicateur CPG R2 est neutralisé pour les CGSS.

<sup>15</sup> Juillet 2010 pour le bilan de l'année 2009, septembre 2011 pour le bilan de l'année 2010, juillet 2012 pour le bilan de l'année 2011.

- [136] Outre la COG et ses déclinaisons dans des lettres, les relations entre la tutelle et la CNAV se matérialisent par d'autres documents stratégiques, au premier rang desquels figurent les objectifs annuels fixés par la DSS au directeur général de la caisse.
- [137] Sur ce point, la mission n'a pas obtenu de la DSS la communication des lettres annuelles d'objectifs du directeur général de la CNAV, qui aurait toutefois permis d'analyser l'articulation entre les objectifs de la COG et ceux fixés au directeur général de la CNAV sur la même période. Seul un tableau de bord retraçant les résultats des objectifs pour l'année 2011 a été communiqué. Ce dernier permet de procéder à une analyse comparative des deux documents, au moins pour l'année 2011.
- [138] La lecture de ce tableau de bord montre que **parmi les 29 objectifs assignés au directeur général en 2011, 15 sont hors COG et 14 sont associés à un thème relevant de la COG** (ex. nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations). Certains objectifs sont la déclinaison opérationnelle de ceux de la COG (ex. nombre de diagnostics conseils personnalisés réalisés par la CNAV ; formation « réforme » de l'ensemble des techniciens retraite, etc.). À certains égards, les objectifs annuels du directeur général s'avèrent plus précis et plus complets que ceux de la COG. Ce document contribue donc en partie (pour les 14 objectifs associés à un thème relevant de la COG) à la mise en œuvre du document conventionnel. L'accès à ces documents stratégiques est nécessaire à la bonne conduite des missions d'évaluation des COG.

#### 1.3.3.2 Outre la COG et les CPG, la CNAV utilise de nombreux documents internes stratégiques ou liés au management qui peuvent gêner la visibilité du pilotage

- [139] Le pilotage de la branche par la CNAV ne repose pas exclusivement sur la COG et sa déclinaison dans les CPG. La caisse prend en effet également appui sur de multiples documents internes : accords d'intéressement, plans cadre du développement durable, schémas directeurs (pour l'informatique, la gestion immobilière, le développement durable, etc.), objectifs annuels fixés aux directeurs des CARSAT, etc.
- [140] **La multiplicité de ces documents et leur articulation, qui manque parfois de cohérence, peuvent gêner la visibilité du pilotage de la branche.**
- [141] **L'accord d'intéressement en vigueur, couvrant la période 2011-2013, est cependant un exemple de bonne articulation avec la COG.** Ainsi, les 27 indicateurs de la COG sont tous déclinés dans l'accord. En parallèle, celui-ci prévoit des indicateurs supplémentaires, issus parfois des CPG, qui n'entrent pas en contradiction avec la convention (ex. contribuer à la mise en œuvre de la réforme, montant des préjudices évités avant paiement, montée en charge des régularisations de carrière ciblées, rénovation du dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat, etc.). Au total, huit indicateurs de l'accord d'intéressement ne figurent pas explicitement dans la COG.
- [142] **Les objectifs annuels fixés aux directeurs des caisses locales peuvent en revanche comporter quelques contradictions avec le contenu de la COG.** Ainsi, il a été mentionné à la mission que la CNAV avait fixé au titre de la part variable de la rémunération des directeurs de CARSAT pour 2012 un objectif de réduction de 3 % de son budget de gestion administrative, objectif qui va bien au-delà de celui du budget total de la CNAV prévu par la COG pour 2012, mais qui pourrait en revanche correspondre à l'objectif inscrit dans la lettre d'objectifs du directeur général de la CNAV de « limiter à 95 % les dépenses du FNGA ». Même si la mission n'a pas été en mesure de développer ce point, faute de disposer des documents nécessaires, cet exemple montre que les différents documents de pilotage ne sont pas toujours en ligne avec la COG.

[143] Enfin, **la stratégie immobilière de la branche est un thème illustrant ces difficultés de pilotage**. Celle-ci n'étant pas formalisée dans un document unique, elle résulte de la combinaison de plusieurs sources de nature variée et aux auteurs différents. Cette situation présente l'inconvénient de rendre moins lisible cette stratégie. De plus, si certaines orientations / actions sont répétées dans plusieurs documents, plusieurs aspects de la gestion immobilière sont quasi absents, voire absents. En outre, la tutelle a ajouté des objectifs structurants de stratégie immobilière (cf. la règle des 12m<sup>2</sup> de surface utile nette par agent) qui n'étaient pas initialement prévus par la COG.

## 2 AU REGARD DU BILAN POSITIF MAIS INEGAL DE LA COG 2009-2013, LA MISSION A IDENTIFIE DES VOIES D'AMELIORATION SUR LES CINQ CHAMPS D'ACTION QU'ELLE A EXPERTISES

### 2.1 Le bilan de la COG sur les métiers retraite met en exergue les sujets sur lesquels les efforts doivent être poursuivis et les thèmes à réorienter afin de cibler davantage le cœur de métier de la CNAV<sup>16</sup>

2.1.1 La carrière et la liquidation constituent le cœur de métier de la CNAV et doivent occuper une place plus importante dans la prochaine COG, d'autant que certains engagements nécessitent un investissement accru

2.1.1.1 La gestion de la carrière nécessite un renforcement des actions ainsi qu'une clarification des enjeux par un ciblage, dans la prochaine COG, sur le sujet de la fiabilisation des données de carrière

[144] La fiabilité des données de carrière a donné lieu à un certain nombre d'actions, notamment la conclusion de conventions « échanges carrière » avec les partenaires, l'organisation d'un audit externe portant sur l'alimentation du compte individuel de la carrière, ainsi que l'élaboration d'un projet « qualité et exhaustivité » du système national de gestion des carrières (SNGC), mis à jour en avril 2013. **Toutefois, les efforts devant être poursuivis, ce sujet demeure très important dans le cadre de la prochaine COG**, d'autant que la Cour des comptes a émis des réserves relatives à l'exhaustivité et à l'exactitude des reports de données de carrières notifiées par des organismes sociaux ou déclarées par les employeurs aux comptes de carrière des assurés dans le SNGC<sup>17</sup>. Le déploiement du plan d'actions « qualité du SNGC 2013-2014 » devra constituer explicitement une priorité de la future COG, d'autant que la mise à jour de ce plan est intervenue très tardivement, en fin de période.

**Recommandation n°11 : Renforcer, dans la prochaine COG, le volet dédié à la fiabilité de la carrière en prenant notamment appui sur le plan d'actions mis à jour par la CNAV en avril 2013**

[145] Le sujet de la carrière renvoie aussi aux projets informatiques de référentiel de gestion des carrières uniques (RGCU) et de DSN, que la COG ne mentionne pas précisément. En effet, l'absence de visibilité sur certains sujets en début de COG peut conduire à inscrire dans le texte des engagements incertains ou peu opérationnels. Sur ce point, l'avenant mentionné dans la COG afin de déterminer les modalités de la participation de la CNAV au projet de DSN n'a pas été élaboré. **Ces projets constituent un enjeu pour la prochaine COG, d'autant que la coordination de la DSN avec le RGCU est un sujet majeur** car le premier permettra d'alimenter le second.

<sup>16</sup> Pour de plus amples développements, cf. annexe n°3.

<sup>17</sup> Cour des comptes, rapport 2012 sur l'application des LFSS, septembre 2012.

[146] La CNAV obtient des **bons résultats sur les indicateurs de gestion de la carrière** N9 et N11, supérieurs à la cible fixée<sup>18</sup>.

[147] **La mission suggère cependant de remplacer l'indicateur N9 par un indicateur portant sur le pourcentage de reports effectués**, indicateur prévu dans la COG précédente. Sa réinsertion repositionnerait un aspect important du cœur de métier au sein du document conventionnel. Il s'agit d'ailleurs moins de mettre sous tension le réseau pour améliorer les performances auxquelles il avait abouties en fin de COG 2005-2008 que de permettre un maintien des efforts mobilisés afin d'anticiper les difficultés de reconstitution de carrière. **Concernant l'indicateur N11, l'enjeu au cours de la prochaine COG sera la gestion de la montée en charge de la DSN**. A ce titre, cet indicateur pourrait, par anticipation et compte tenu de ses bons résultats, être remplacé par un simple engagement.

#### 2.1.1.2 Les aspects liés à la liquidation de la retraite impliquent la pérennisation des bons résultats obtenus en matière de délais de liquidation tout en poursuivant la coordination inter-régimes

[148] La mission a analysé la liquidation notamment sous l'angle de la demande unique de retraite (DUR). Sur ce point, contrairement à l'engagement fixé dans la COG, **la DUR « dématérialisée » n'est pas achevée**. Ce sujet reste donc un enjeu pour la prochaine période.

[149] A l'inverse de la DUR, la demande de retraite coordonnée avec l'AGIRC et l'ARRCO, non prévue explicitement par la COG, a été déployée à travers un dispositif de **signalement électronique coordonné des demandes de retraite mis en place en 2012**. Il s'agit, lors de la prochaine COG, de procéder à deux ajustements : le signalement pourrait être rendu systématique et sa date de transmission pourrait être harmonisée.

[150] Concernant l'outil retraite (OR), la COG avait prévu une « modularisation » de ce SI afin d'accroître sa réactivité. Toutefois, ce projet a pris du retard. Il n'en demeure pas moins que cet outil est plutôt efficace et bien approprié par les agents. **Son amélioration ne constitue donc pas un enjeu prioritaire selon la mission**.

[151] Les indicateurs associés à la liquidation de la retraite<sup>19</sup> portent sur les délais de traitement des dossiers et la gestion des stocks. L'objectif est de garantir la continuité des ressources de l'assuré lors de son passage à la retraite. **Les résultats obtenus par la caisse sont toujours supérieurs aux cibles fixées**. En vue de la prochaine COG, la mission formule les remarques suivantes<sup>20</sup> :

- ces indicateurs sont de véritables leviers pour le management au sein des CARSAT ;
- la dissociation entre les dossiers de droits propres et ceux de droits dérivés étant pertinente, l'indicateur N5 doit être conservé ;
- l'existence de deux indicateurs relatifs aux droits dérivés (un pour les mono-pensionnés, le N6, et un pour les polypensionnés, le N7) n'est pas nécessaire. Ces

<sup>18</sup> N9 : pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1.

N11 : ramener le niveau de traitement des DADS (95 %) progressivement du 31 mars au 28 février.

<sup>19</sup> N5 : pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due ;

N6 : pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due ;

N7 : pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due ;

N8 : pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidents en France.

<sup>20</sup> Les indicateurs font l'objet d'une analyse récapitulative dans les annexes 1 et 2 du présent rapport.

deux indicateurs pourraient donc être fusionnés tout en maintenant leur distinction dans les CPG ;

- l'intégration dans la COG actuelle d'un indicateur mesurant l'ancienneté des stocks (N8) permet d'éviter que les caisses privilégient le traitement des flux de dossiers entrants sur le traitement des stocks ayant dépassé les délais. Il doit donc être maintenu ;
- les indicateurs N5, N6 et N7 ne sont que le reflet de délais de traitement internes, distincts du délai de traitement réel perçu par l'assuré<sup>21</sup>. Des retraités peuvent donc se trouver en rupture de ressources bien que leur pension ait été liquidée dans les délais fixés par l'indicateur, notamment pour les dossiers ayant fait l'objet d'abandons administratifs ;
- la prochaine COG devrait donc également prévoir un indicateur visant à rendre compte du délai réel supporté par l'assuré. Il mesurerait le délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande lorsque celle-ci est déposée après l'entrée en jouissance) et le premier paiement effectué (et non la notification).

**Recommandation n°12 : Revoir les indicateurs relatifs à la gestion de carrière et à la liquidation en vue de la prochaine COG afin de les rendre plus précis et complémentaires (insertion d'un indicateur sur les reports aux comptes effectués, distinction des dossiers de droits propres et dérivés, suivi de la gestion des stocks de dossiers, mesure du délai réel de liquidation du point de vue l'assuré)**

2.1.2 Les relations avec l'assuré sont marquées par deux enjeux ayant fait l'objet d'une montée en charge au cours de la COG qu'il s'agit toutefois de réajuster et réorienter à l'avenir

2.1.2.1 La COG accorde une place centrale au droit à l'information impliquant, en dépit de l'importance et de la qualité du travail mené, des améliorations et un repositionnement au profit du cœur de métier

[152] Pour tenir les engagements fixés en matière de fonction conseil aux assurés, la CNAV a mis en place le « diagnostic conseil personnalisé » (DCP), qui lui a permis d'anticiper le déploiement de l'« entretien information retraite » (EIR) suite à la réforme de 2010. La COG ne prévoit pas d'indicateur mais la CNAV a mis en place un suivi interne. 80 000 EIR ont été réalisés en 2012 pour un objectif de 60 000. **Au regard du contenu de la COG, la mission considère que la caisse a pleinement atteint les objectifs.**

[153] La COG accorde également une place importante à la fonction conseil en entreprises (FCE). La FCE<sup>22</sup> fait l'objet d'un indicateur dans la COG<sup>23</sup>, construit en cours de période et neutralisé en 2009 et 2010. Sur ce point, la mission considère que l'expérimentation menée en 2010 par la caisse aurait dû être conduite dès 2009 (conformément au texte de la COG). 1 339 FCE ont été réalisées en 2012 pour un objectif de 1 100. **Au final, l'objectif de construction d'une nouvelle offre de services est atteint par la caisse, en dépit des limites inhérentes à une démarche consistant à insérer dans la COG des éléments sur un outil qui n'existe pas lors de sa négociation.**

[154] Concernant ces deux dispositifs, la mission dresse les constats suivants :

<sup>21</sup> Cf. partie 1 du présent rapport.

<sup>22</sup> La FCE comprend trois éléments : une information individuelle pour les DRH ; une information collective destinée aux relais RH et aux salariés ; l'EIR.

<sup>23</sup> N10 : nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations.

- la fonction conseil représente une charge de travail importante pour les agents des CARSAT. Le temps nécessaire à l'EIR est estimé à 2h30, celui de la FCE à 7h30 ;
- la montée en charge des dispositifs s'est traduite par un effet inflationniste. Le coût complet total de l'EIR passe de 8 M € en 2010 à plus de 60 M € en 2012. Celui de la FCE passe d'environ 400 000 € en 2010 à plus de 3 M € en 2012 ;
- l'analyse de l'impact de l'EIR sur la date de départ prévue par le bénéficiaire montre qu'il n'y a aucun changement envisagé pour 60 % d'entre eux après l'entretien<sup>24</sup>.

[155] **L'EIR et la FCE ont certes connu une montée en charge au cours de la période. Toutefois, ces constats semblent plaider en faveur d'une maîtrise des volumes sur la période conventionnelle à venir. Il s'agit également de prioriser les actions à mener sur le cœur de métier de la CNAV.**

[156] **Tout en reconnaissant l'importance et la qualité du travail entrepris par la caisse en matière de FCE, la mission suggère une réorientation de la fonction conseil vers l'EIR.** En effet, l'impact du volet « information collective » de la FCE est plutôt faible compte tenu de la richesse de l'offre disponible sur le site Internet de la CNAV, qui autorise la caisse à encourager les assurés à être davantage proactifs et responsables dans leur recherche d'informations. En parallèle, le volet « information personnalisée » se matérialise par l'EIR, qui peut toujours être demandé par l'assuré en dehors de son entreprise. La FCE n'apparaît d'ailleurs pas comme la principale source d'approvisionnement en matière de demande d'EIR. Enfin, la FCE constitue un dispositif *ad hoc*, qui échappe au pilotage du GIP Info-retraite, dont les contours restent flous, dont la montée en charge n'est pas évaluée et l'impact non connu.

[157] **Concernant l'EIR, qui constitue un outil plus clair en raison de son cadrage sous l'égide du GIP Info-retraite, deux ajustements pourraient intervenir,** au-delà de la nécessité d'accroître l'impact de cet outil sur le comportement des assurés. Il s'agit d'une part de **promouvoir le recours au téléphone** pour réaliser les entretiens, d'autant que le niveau de satisfaction de l'assuré est équivalent selon que l'EIR est réalisé en face-à-face ou par téléphone. D'autre part, il s'agit de réfléchir à l'**opportunité de tenir des EIR au sein des entreprises**. En effet, ce type d'entretiens introduit une inégalité entre les salariés des entreprises visitées par la CNAV et qui ont un accès facilité à l'EIR et les assurés plus fragiles et précaires, qui ont particulièrement besoin de ce dispositif. L'EIR renvoie enfin à des interrogations personnelles du salarié au sujet de sa fin de carrière et sa tenue dans un lieu plus neutre serait donc à privilégier.

**Recommandation n°13 : Au sein de la prochaine COG, recentrer le droit à l'information sur la fonction conseil auprès des assurés, en veillant toutefois à maîtriser le volume des EIR. Au-delà, prioriser les engagements portant sur le cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation de la retraite)**

[158] Dans la continuité de ses constats, la mission estime que la non reconduction de l'indicateur N10 est envisageable. La future convention devrait plutôt contenir un indicateur sur l'EIR. Une logique quantitative peut être recherchée, à travers le suivi d'un volume d'EIR annuels à réaliser ou du taux de couverture de l'EIR par rapport à la population cible. La limite de ce type d'indicateurs réside cependant dans le risque de dérive associé à la volonté de maximiser le nombre d'entretiens réalisés. Il s'agit par ailleurs de simples indicateurs d'activité. Les cibles ne devraient pas être trop hautes afin d'éviter le risque d'engorgement. Une autre logique, qualitative, consisterait à mesurer le degré de satisfaction des bénéficiaires, avec le risque d'atteindre des taux très élevés. **Un indicateur mesurant l'impact des EIR sur l'emploi des seniors serait plus utile.** Un mode de calcul pertinent pourrait mesurer la part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ.

<sup>24</sup> Seuls 13 % envisagent de reporter la date de départ en retraite et 11 % envisagent, à l'inverse, de l'anticiper.

2.1.2.2 Si la stratégie multicanal a été élaborée pour mieux articuler les modes de contact avec l'assuré et a permis des avancées, elle doit faire l'objet d'ajustements car son déploiement reste inégal selon le canal

➤ L'accueil physique<sup>25</sup>

[159] La COG actuelle fixe un objectif d'optimisation du réseau de l'assurance retraite qui s'est traduit par la mise en place au sein de la CNAV d'une stratégie de proximité dont le déploiement est en cours. Celle-ci définit notamment la taille optimale des agences.

[160] Au cours de la COG, **l'effort d'optimisation a porté sur les points d'accueil retraite (PAR)**, choix justifié en raison de leur nombre très élevé, de l'engagement de la COG mentionnant explicitement leur rationalisation et de leur valeur ajoutée plus limitée que les agences.

[161] La réduction du nombre de PAR s'est surtout concrétisée entre 2011 et 2012. En parallèle, la diminution du nombre d'agences a été très limitée. Les PAR sont ainsi passés de 1 115 en 2009 à 819 en 2012. Les agences sont passées de 313 à 307 sur la même période.

[162] La mission distingue plusieurs axes d'amélioration sur ce canal pour la future COG :

- **les PAR devraient faire l'objet d'une optimisation plus forte**, pouvant aller jusqu'à leur suppression. Le manque d'outils mis à disposition au sein des PAR, parfois peu fréquentés, impose souvent un déplacement ultérieur de l'assuré au sein de l'agence. Le modèle consistant, pour les agents, à ne se rendre dans les PAR que lorsqu'un certain nombre de rendez vous est fixé, doit être généralisé à court terme. A moyen terme, l'établissement d'une cartographie des besoins et des maillages préexistants, à conduire au niveau local en fonction des spécificités territoriales et pouvant déboucher sur des fermetures de PAR, serait pertinente. L'enjeu d'avenir réside désormais moins dans la pérennisation des PAR que dans le développement de « web rendez-vous » avec l'assuré ;
- **les agences représentent également un enjeu**. L'assuré ne se rend généralement qu'une seule fois au sein de ces structures, lors de son passage à la retraite. Si ce constat ne justifie pas une réduction massive, il plaide néanmoins en faveur d'une poursuite des regroupements d'agences. Au-delà, il s'agit de développer les clauses de mobilité dans les contrats de travail et faciliter le télétravail. **La mise en place d'un indicateur national portant sur le nombre d'agences composant le réseau d'ici la fin de la COG pourrait être pertinente**. Sa cible doit cependant être consensuelle et donc issue d'une réflexion partagée par tous les acteurs ;
- lors de ses déplacements, la mission n'a eu connaissance que d'une seule pratique d'hébergement d'une **permanence du CICAS au sein d'une agence**. Il s'agit pourtant d'encourager ces pratiques source de qualité de service ;
- enfin, la CNAV devrait envisager la **suppression de l'accueil spontané en agence**. Cette mesure serait source de gains de productivité et de meilleure qualité de service car les agents pourraient mieux anticiper la préparation des rendez-vous.

<sup>25</sup> L'accueil physique comprend les agences retraite et les points d'accueil retraite (PAR).

➤ La relation téléphonique

[163] Dès le début de la période, les caisses ont été confrontées à des difficultés récurrentes de gestion des flux d'appels, mesurables à travers l'indicateur N3<sup>26</sup>. Les résultats obtenus ont régulièrement été insuffisants. La mission constate que **la caisse nationale n'a pas mené d'actions suffisamment ambitieuses, au plan organisationnel notamment, pour améliorer de façon significative la relation téléphonique**. Le traitement particulier des appels portant sur la réforme de 2010 a permis une amélioration temporaire des résultats en 2011 et le recours à l'intérim, solution récurrente, est une variable d'ajustement non satisfaisante. En fin de période, le fonctionnement des plateformes a notamment été perturbé par la publication du décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite.

[164] La mission distingue plusieurs scénarios d'amélioration :

- le scénario *a minima* consisterait à recourir à des outils permettant de mieux gérer les flux d'appels tout en ne modifiant pas l'organisation de la relation téléphonique : sous-traitance, diminution de la répétition, transferts d'appels vers les autres canaux, déversement inter-CARSAT, extension des horaires d'ouverture ;
- le scénario *a maxima* consisterait à mutualiser la gestion des flux d'appels. Une première option verrait le maintien des 16 plateformes actuelles mais un décloisonnement total de leur fonctionnement. Il s'agirait en pratique de mettre en place une plateforme virtuelle nationale comprenant 16 plateformes physiques décloisonnées. Les appels seraient distribués sur toutes les CARSAT quel que soit le lieu de résidence de l'assuré. Il n'y aurait donc plus de lien entre la situation géographique de la plateforme, ou son rattachement à telle ou telle CARSAT, et la localisation de l'appel. Une seconde option irait plus loin en prévoyant le regroupement des plateformes physiques. **La mission privilégie la première option**. Ce chantier est d'autant plus envisageable que la mise en place d'un numéro de téléphone unique plaide en faveur d'une gestion décloisonnée des appels. Il pourrait par ailleurs utilement être assorti de toutes ou parties des mesures identifiées dans le cadre du scénario *a minima*, de manière ponctuelle ou pérenne.

**Recommandation n°14 : Dans la continuité de la mise en place du numéro unique, revoir la structuration de la relation téléphonique en prévoyant un chantier de mutualisation de la gestion des flux d'appels par la mise en place d'une plateforme nationale virtuelle animée par les 16 plateformes physiques existantes**

[165] La limite principale de l'indicateur N3 est de ne pas rendre compte de l'évolution des volumes d'appels. Il a toutefois le mérite de mettre en exergue les problèmes de gestion des flux d'appels. **Son maintien dans la prochaine COG pourrait donc être envisageable** car le taux d'appels aboutis mesure l'adaptation de la CNAV aux fluctuations du volume d'appels.

➤ L'offre Internet

[166] La CNAV a notamment développé les visio-guichets et ouvert un portail unique de branche (PUB). Les engagements de la COG sont assortis d'un indicateur N4<sup>27</sup>, dont les résultats atteignent la cible. En revanche, **la faible fréquentation du site Internet pose question** : en 2012, près de 70 % des assurés ne sont pas allés sur le site lors de la préparation de leur dossier.

<sup>26</sup> Pourcentage des appels aboutis.

<sup>27</sup> Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite ».

- [167] Un des enjeux de la prochaine COG réside dans le déploiement de la version 2 du PUB, qui devrait faire l'objet d'un engagement explicite. **Le développement d'une assistance en ligne** apparaît également comme un enjeu puisque cet outil faciliterait la navigation sur le site Internet tout en permettant un filtrage des demandes se traduisant par une diminution des contacts. Au delà, il pourrait être intéressant d'intégrer un **calendrier hebdomadaire des flux d'appels téléphoniques**. Cet outil très simple répartirait mieux les flux d'appels sur la semaine améliorant le service à l'assuré. Enfin, l'indicateur N4 peut être conservé mais il pourrait utilement être accompagné, pas nécessairement dans la COG, d'un **indicateur rendant compte non pas de l'évolution mais du nombre de connexions afin de mesurer la fréquentation** du site Internet.
- [168] En lien avec le déploiement de la stratégie multicanal, la COG aborde également les enjeux liés à la mesure de la satisfaction des assurés. Elle prévoit deux indicateurs (N1<sup>28</sup> et N2<sup>29</sup>). Les résultats atteignent la cible à l'exception de la fin de période pour l'indicateur N2, qui se dégrade significativement, en contradiction avec les efforts mobilisés par la caisse pour enrichir son offre de services en ligne. **Le taux de satisfaction des internautes (N2) pourrait être intégré à l'indicateur actuel N1 afin de suivre un indicateur unique de satisfaction** dans la future COG.
- [169] Enfin, il pourrait être utile d'**insérer un indicateur mesurant le taux de réitération** des contacts. Il viserait à réduire le nombre de contacts provenant d'un même assuré pour un même motif sur une période fixée, et ce, quel que soit le canal utilisé. Les démarches déjà initiées par la CNAV lui permettent d'être force de proposition sur ce thème en vue de la prochaine COG.

**Recommandation n°15 : Revoir les indicateurs relatifs à la relation avec l'assuré en vue de la prochaine COG en procédant à un ciblage sur les enjeux prioritaires : articulation entre les différents modes de contact (téléphone, accueil physique, Internet) et suivi des EIR**

2.1.3 La maîtrise du risque retraite renvoie à des enjeux variés se caractérisant par un bilan mitigé qui implique en priorité le renforcement de la qualité des droits mis en paiement

2.1.3.1 La qualité et la sécurité des processus métiers se concrétisent par des résultats inégaux devant être améliorés au cours de la prochaine COG, en particulier concernant la qualité des droits mis en paiement

- [170] Parmi les nombreux aspects de ce thème, la mission s'est intéressée plus spécialement à la question de la qualité des droits mis en paiement, qui fait l'objet de des indicateurs N23 et N24 : l'indicateur de qualité de validation (IQV) et le taux d'incidence financière (TIF). L'indicateur IQV<sup>30</sup> est articulé avec l'indicateur TIF, qui détermine l'impact financier des erreurs. L'indicateur TIF atteint toujours la cible sauf en fin de période où il connaît une dégradation importante. Cette dégradation est constante depuis 2010. L'indicateur IQV se situe quant à lui bien en dessous de la cible, quelle que soit l'année, et enregistre une dégradation en fin de période.
- [171] Compte tenu de ces résultats insuffisants, la prochaine COG doit renforcer les efforts pour atteindre les objectifs. **Cette mauvaise performance est d'autant plus problématique que la qualité des droits mis en paiement constitue l'axe fondamental du cœur de métier de l'assurance retraite. Cette priorisation devrait par ailleurs être assortie d'un renforcement de la pertinence de ces indicateurs<sup>31</sup>.**

<sup>28</sup> Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts.

<sup>29</sup> Taux de satisfaction des internautes.

<sup>30</sup> L'IQV mesure le ratio nombre de dossiers de l'échantillon validés sans erreur financière / nombre total de dossiers de l'échantillon validés.

<sup>31</sup> Pour de plus amples développements cf. Annexe 7

**Recommandation n°16 : Faire de l'amélioration des performances en matière de qualité des droits mis en paiement (indicateurs IQV et TIF) un axe structurant de la prochaine COG. En ce sens, la pertinence statistique de l'indicateur IQV devra être renforcée**

- [172] La mission dresse par ailleurs un **bilan mitigé en matière de gestion d'indus**. Si les engagements sont plutôt tenus, les résultats sur les indicateurs sont contrastés. Alors que les résultats relatifs à l'indicateur N26 (taux de résorption des indus frauduleux) atteignent la cible et connaissent une amélioration en fin de COG, ceux enregistrés pour l'indicateur N25 (taux de résorption des indus) sont insuffisants. Ils connaissent une dégradation entre 2009 et 2011 avant de s'améliorer significativement en 2012, sans pour autant respecter l'objectif.
- [173] Au-delà, la qualité de ces indicateurs est très limitée<sup>32</sup> :
- l'indicateur N25 souffre d'un défaut de construction : les indus recouverts n'ont pas nécessairement de liens avec les indus constatés au cours du même exercice. Il compare donc des flux financiers dont les faits générateurs se situent à des périodes pouvant être différentes. La prochaine COG devrait être l'occasion d'**introduire un indicateur plus pertinent sur la gestion des indus**. Plusieurs options sont possibles : importance des indus par rapport aux prestations et/ou suivi dans le temps du montant des indus notifiés ou recouverts et/ou taux de reste à recouvrer global ;
  - l'indicateur N26 peut difficilement se rattacher aux enjeux de lutte contre la fraude car il ne la traite que de façon indirecte. Il rencontre le même problème de construction que l'indicateur N25 et présente par ailleurs des risques d'effets pervers. Compte tenu de ses nombreuses limites, il serait envisageable de **ne pas reconduire cet indicateur**.
- [174] Sur le thème de la maîtrise du risque retraite, la COG prévoit également un indicateur mesurant la capacité de la caisse à remporter les contentieux (N21). Celui-ci peut inciter les caisses à ne pas aller au contentieux afin de ne pas prendre le risque de perdre un procès, ce qui nuirait au résultat de l'indicateur. **En raison de son faible intérêt et de cette limite, la mission préconise de ne pas reconduire cet indicateur N21.**
- [175] Il est à noter par ailleurs que la mission conjointe IGAS / MNC sur les indicateurs de maîtrise des risques considère que l'indicateur de la COG de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) portant sur le taux de certification des NIR (numéro d'inscription au répertoire) a vocation à servir de modèle pour les COG. **L'insertion d'un tel indicateur peut donc être soumise à la réflexion des parties-prenantes.**
- [176] Enfin, **la mission considère que le sujet du non recours aux droits devrait faire partie de la COG. Elle précise cependant que les enjeux pour l'assurance retraite sont moindres que dans d'autres branches.** Au préalable, la COG pourrait contenir un engagement consistant à dresser un état des lieux afin de mieux connaître ce sujet et utiliser les leviers de manière adaptée. Ensuite, la mission identifie trois leviers pouvant faire l'objet d'engagements :
- un premier levier réside dans la diffusion d'informations et la conduite d'actions de sensibilisation, en lien avec les partenaires. Des actions sont d'ores et déjà menées par la CNAV mais il s'agit de les développer davantage, sans pour autant aller jusqu'à la mise en place d'un « rendez vous des droits » spécifique à l'assurance retraite ;
  - un deuxième levier réside dans le recours aux SI pour repérer les personnes concernées par le non recours. Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) pourrait davantage être orienté dans cette optique. Les potentialités de l'outil d'échanges inter-régimes de retraite (EIRR) devraient également être analysées. Enfin, des bases de données externes à la CNAV pourraient être davantage exploitées (DGFIP, CNAF) ;

<sup>32</sup> Ce point a notamment été abordé dans un récent rapport conjoint de l'IGAS et de la MNC intitulé Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

- un troisième levier réside dans la simplification des procédures. La COG pourrait ainsi porter un projet consistant à faciliter le passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux.

[177] **En matière d'indicateurs, deux éléments peuvent théoriquement être suivis mais doivent faire l'objet de points de vigilance.** Un indicateur d'impact portant sur le niveau du non recours et/ou son évolution serait pertinent. Il est toutefois impossible à construire à ce jour. Une autre option pourrait être d'intégrer un indicateur portant sur le niveau d'informations délivré par la CNAV. S'il est envisageable, cet indicateur serait toutefois un simple indicateur de moyens. Il pourrait prendre appui sur un indicateur aujourd'hui suivi par la CNAV, portant sur les personnes en situation de percevoir une pension de réversion<sup>33</sup>. Un élargissement aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des pensions minimum d'invalidité et du revenu de solidarité active (RSA) pourrait être utile. En revanche, un élargissement à la population en situation de percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est difficile en l'absence de chiffrage. Cet indicateur ne pourra donc pas porter sur tous les publics concernés ni sur tous les leviers d'actions.

### 2.1.3.2 La lutte contre la fraude, thème nouveau de l'actuelle COG, a fait l'objet d'avancées dont certaines méritent d'être accentuées tout en améliorant le pilotage de cette politique

[178] La COG fixe notamment des objectifs en matière de pilotage. Sur cette base, la CNAV a revu son organisation et renforcé ses moyens. Cet objectif étant atteint, il s'agit désormais de se concentrer sur de nouveaux enjeux tels que la **professionnalisation des équipes**. Enfin, la **montée en charge du RNCPS doit être parachevée**, avec l'injection des informations de la CNAMTS. Des actions variées ont par ailleurs été menées selon le domaine de fraude : déploiement et bilan de la procédure carrière à risque, diffusion du guide de l'identification, expérimentation de la mobilisation des consulats français en Algérie afin de fiabiliser les comptes de non résidents, opération d'échanges de signalement de décès automatisés avec l'Allemagne. **Les trois domaines de fraude suivants devraient faire l'objet d'un ciblage dans la COG :**

- en matière de fraude à la carrière, il s'agit de développer la coopération entre partenaires car les signalements sont un levier pertinent d'action. Au-delà, la procédure carrière à risque reste un processus à consolider, notamment concernant les critères de déclenchement ;
- pour les fraudes à l'existence, les actions déjà engagées pourraient être consolidées dans la continuité des dispositions de la LFSS pour 2013<sup>34</sup>, en particulier le développement d'opérations de vérification conduites sous l'autorité des consulats français. Le développement des échanges au sein de l'UE, sur le modèle de l'échange automatique des signalements de décès entre la France et l'Allemagne constitue aussi une perspective. Cet engagement permettrait de recentrer les ressources, en termes de gestion et de vérification, sur les pays à fort enjeu. Le dispositif mis en place avec l'Allemagne pourrait être étendu aux partenariats déjà conclus par l'organisme allemand. En matière de lutte contre la pratique des comptes collecteurs, la coopération avec TRACFIN est essentielle. Un engagement inter-régime pourrait également résider dans la mutualisation des vérifications d'existence ;
- en matière de fraude à l'identification, un enjeu réside dans l'articulation avec la base du ministère de l'Intérieur pour les fraudes aux titres de séjour. Des outils permettant de contrôler l'authenticité des documents devraient également se développer.

<sup>33</sup> Nombre de rendez-vous proposés et du nombre de rendez-vous réalisés / population totale en situation de percevoir une pension de réversion.

<sup>34</sup> Les démarches concernant les certificats de vie pour les personnes percevant une retraite française et résidant à l'étranger ont été simplifiées dans le cadre de la LFSS pour 2013.

- [179] Alors que la COG actuelle développe de nombreux engagements en matière de lutte contre la fraude, elle ne prévoit pas d'indicateurs. Dans la prochaine convention, **un indicateur sur le taux de fraude ayant donné lieu à sanction pourrait être construit.**

**Recommandation n°17 : Modifier les indicateurs relatifs à la maîtrise du risque retraite afin notamment de renforcer ceux liés à la qualité des droits mis en paiement, d'améliorer la pertinence des indicateurs de gestion des indus, d'intégrer un véritable indicateur de suivi de la lutte contre la fraude et éventuellement un indicateur sur le non recours aux droits**

2.1.4 En dépit de leur apport à la branche et d'un bilan positif, la COG n'est pas le support le plus adapté pour traiter du thème de l'adaptation aux réformes et de la fonction statistiques, études, recherches

- [180] Ces thèmes sont très largement abordés au sein de la COG actuelle et occupent une place importante. En dépit de leur intérêt majeur pour la branche, la mission s'interroge sur la pertinence de les intégrer de façon aussi centrale dans la COG.

2.1.4.1 L'adaptation aux réformes fait l'objet d'un bilan satisfaisant mais ce thème devrait occuper une place réduite dans la COG car il suppose une anticipation et une réactivité ne correspondant pas à ce support

- [181] Les objectifs et engagements fixés sur ce thème sont liés à un contexte marqué par l'accélération du rythme des réformes. En termes de bilan, la réactivité de la CNAV au cours du processus d'élaboration puis de déploiement de la réforme de 2010 a été satisfaisante. La caisse n'a pas rencontré de difficultés majeures, en dépit du report de la refonte de l'OR. La mission considère que l'engagement de l'Etat sur cet aspect est important. Toutefois, la portée réelle de ce thème est limitée car il consiste à anticiper, déployer ou suivre des réformes non encore élaborées au stade de la négociation de la COG.

- [182] La mission ne met pas en cause la capacité d'anticipation ou de réaction de la CNAV mais questionne **la pertinence d'intégrer tant d'engagements relatifs à ce sujet dans la COG.** L'insertion de deux orientations réciproques et transversales suffirait. Une première orientation pourrait viser la nécessité pour la caisse d'intervenir en anticipation des réformes, lors des déploiements et lors de la phase aval. En contrepartie, l'Etat devrait s'engager à associer la caisse en amont afin de permettre à celle-ci de préparer au mieux le déploiement. **L'impact sur l'action de la CNAV serait équivalent mais le contenu de la COG serait clarifié.**

2.1.4.2 Le bilan de la fonction statistiques, études et recherches est positif mais, sans remettre en cause son intérêt et la nécessité de maintenir les efforts, son positionnement pourrait être revu au profit d'une convention *ad hoc*

- [183] Ce thème est très développé dans la COG actuelle. La mission distingue les actions menées en interne à la CNAV ou avec des organismes nationaux et celles portant sur la coopération internationale. Le bilan est satisfaisant et très riche. En revanche, l'avenant visant à mettre à jour la convention de partenariat conclue entre la CNAV et l'Etat n'a pas été élaboré.

[184] **Cette fonction présente un intérêt majeur. Par ailleurs, les efforts fournis par la CNAV doivent être maintenus et poursuivis. Cependant, la mission s'interroge sur la pertinence de développer autant d'engagements sur ce sujet au sein de la COG et se demande si celle-ci est un support adapté au traitement de ce thème :**

- **sur la forme**, ce sujet implique de formuler, notamment, des commandes d'études. Or, la précision qu'il requiert alourdit la COG tout en ne mettant pas en exergue ses enjeux ;
- **sur le fond**, ce thème, qui renvoie davantage à des aspects de prospectives et d'analyses, se prête moins à un exercice de type COG. Il n'existe d'ailleurs pas d'indicateurs pertinents pour suivre cette fonction car il est très difficile de la quantifier. Enfin, les relations entre la DSS et la CNAV sur ces sujets sont davantage des relations de partenariat que de tutelle.

[185] Ce thème méritant de faire l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et la CNAV, un support pertinent pourrait être une convention de partenariat dédiée aux enjeux de cette fonction, pluriannuelle et révisée chaque année. Elle pourrait prendre modèle sur la convention de partenariat conclue en 2007, permettant de n'avoir qu'un seul document de référence.

**Recommandation n°18 : Ne pas mentionner les enjeux liés à la fonction statistiques, études et recherches dans la prochaine COG. Etablir en parallèle une convention spécifique sur ce thème, pluriannuelle et révisée chaque année. Cette convention prendrait modèle sur l'actuelle convention de partenariat conclue en 2007 entre l'Etat et la CNAV**

## **2.2 La prochaine COG doit être l'occasion de recentrer l'action sociale traitée sur des objectifs précis et de rénover les reports de crédits<sup>35</sup>**

[186] Sur l'ensemble de la COG, le budget d'action sociale de la CNAV s'établit au total à un peu plus de 2 milliards d'euros, soit environ 400 millions d'euros par an. En 2012, les données de la comptabilité analytique montrent que ce domaine emploie 440 ETP direct pour un coût complet de 24,5 millions d'euros, et 130 ETP indirects pour un coût complet de 10,7 millions d'euros. Soit au total 574 ETP pour un coût annuel de 35 millions d'euros.

2.2.1 L'objectif de diversification de l'offre de service a atteint ses limites et doit désormais se voir substituer celui de la poursuite de la maîtrise de l'aide ménagère à domicile et celui de la concentration des actions de prévention sur d'autres aides

2.2.1.1 Les deux dernières COG ont rompu avec le passé en poussant la CNAV à diversifier son offre, mais sans être très claires sur ce que signifiait ce terme ni sur les objectifs visés

[187] L'action sociale individuelle des CARSAT a longtemps consisté, pour l'essentiel, à accorder aux personnes âgées du temps d'aide humaine dite « ménagère » destinée à favoriser leur maintien à domicile. Si la réglementation applicable au fonds national d'action sociale ouvre à la CNAV la possibilité de développer d'autres prestations, l'aide ménagère à domicile (AMD) a, dans le passé, été fortement soutenue par les pouvoirs publics, ce qui peut contribuer à expliquer son poids aujourd'hui encore important.

---

<sup>35</sup> Pour de plus amples développements, cf. annexe n°4.

[188] Encouragée en ce sens par la COG 2005 - 2008 puis par la COG 2009 - 2013, **la CNAV s'est progressivement engagée dans une politique dite de « diversification » de son offre destinée à adapter ses prestations aux besoins des personnes âgées, à les rendre plus lisibles pour leurs bénéficiaires et à sortir de la logique inflationniste inhérente à l'AMD** (une fois des heures de ménage accordées à une personne, il est en effet très difficile de revenir en arrière). **La mission considère que cet objectif, et le terme même de diversification, présentent des imprécisions et ambiguïtés.**

#### 2.2.1.2 Pendant la COG actuelle, le financement des lieux de vie collectifs a cru davantage que celui des aides individuelles

[189] Les crédits de paiement dépensés au titre de l'action sociale ont globalement augmenté de près de 24 % entre 2009 et 2012. Si la structure des dépenses (crédits de paiement) entre l'AMD et les lieux de vie collectifs est restée stable sur la période 2009 - 2012, elle s'est cependant accompagnée :

- d'une forte croissance des dépenses consacrées à l'ensemble de l'AMD ;
- d'une **augmentation proportionnellement plus forte encore de la consommation des autorisations de programme dédiées au financement des lieux de vie collectifs.**

#### 2.2.1.3 La CNAV a nettement étoffé son offre de service et le nombre de ses bénéficiaires a fortement augmenté

[190] L'AMD s'est étoffée dans son contenu pour se muer progressivement en une aide globale à la vie courante. Conçu et déployé à partir de 2004 parallèlement à la montée en charge du dispositif d'évaluation, le plan d'actions personnalisé (PAP) vise à promouvoir des modalités homogènes d'instruction des dossiers de demande d'aide par les caisses régionales et à inciter ces caisses à jouer le jeu de la diversification. Il est progressivement devenu le support de gestion et de notification de l'ensemble des prestations d'aides au maintien à domicile dites « diversifiées », soit 32. Sur les trois dernières années, le nombre des prestations diversifiées (autres que l'AMD) augmente, notamment les ateliers collectifs de prévention et les accueils de jour et de nuit, tandis que le nombre d'AMD diminue.

[191] Le PAP s'est aussi développé en termes de crédits mobilisés (284 M€ en 2012, en augmentation de 10,3 % par rapport à 2011) et en nombre de bénéficiaires (passé d'environ 50 000 en 2007 à plus de 300 000 en 2012).

[192] **Si l'AMD représente encore 58 % du volume total des prestations accordées en 2012 dans le cadre d'un PAP, les autres aides individuelles prévues dans les PAP, même minoritaires en nombre, traduisent une diversification des prestations.** Plus récemment, la CNAV a relancé pour le premier, et instauré pour le second, deux dispositifs destinés à compléter le PAP « diversifié » en ciblant des populations présentant une fragilité particulière :

- l'aide au retour à domicile après hospitalisation (ARDH) qui ouvre aux retraités hospitalisés la possibilité de bénéficier d'un plan d'aide spécifique et à durée limitée comportant certaines des prestations du PAP (AMD, téléassistance...) <sup>36</sup> ;
- l'aide aux retraités en situation de rupture (ASIR) vise pour sa part à prendre en compte les risques liés à une situation particulière de fragilité <sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Le nombre de bénéficiaires de l'ARDH a été presque multiplié par deux au cours de la dernière COG (29 000 en 2008 et 55 600 en 2012). Ses résultats sont encourageants puisque 56 % des bénéficiaires du dispositif n'ont plus besoin de prise en charge lorsqu'elles en sortent, tandis que 37 % sont orientées vers un PAP (incluant ou non de l'AMD).

<sup>37</sup> Ex : veuvage ou décès d'un proche, décès ou éloignement d'un aidant, hospitalisation, entrée en EHPAD ou hospitalisation ou perte d'autonomie du conjoint, déménagement....

2.2.1.4 La part de l'aide à domicile et, au sein de cette dernière, de l'AMD, reste cependant prépondérante dans l'ensemble des aides accordées même si la tendance de long terme est légèrement baissière

[193] Les caisses régionales ont accordé en 2012 près de 303 000 prestations, dont plus de 183 000 aides ménagères. L'aide à domicile (ménage, repas, linge) représente 70 % du flux de l'ensemble des prestations ainsi accordées. L'analyse du « stock » des bénéficiaires d'une aide individuelle montre que **si la part de l'AMD reste élevée, elle s'inscrit toutefois dans une tendance de long terme plutôt baissière**. Cette tendance de long terme est confortée par d'autres données, notamment celles relatives au nombre de bénéficiaires de PAP - qui augmente - et à la quantité d'heures de ménage par bénéficiaire de l'AMD - qui se réduit.

2.2.1.5 La décrue de l'AMD se heurte au caractère très inertiel de cette prestation et aux fortes attentes des personnes âgées et des aidants, tandis que le contenu de l'offre actuelle n'est pas extensible à l'infini

[194] **L'aide ménagère à domicile présente un fort caractère inertiel** lié :

- à l'âge moyen des bénéficiaires de l'AMD - qui augmente mécaniquement - et à la durée de cette aide ;
- au coût de l'AMD qui est par nature plus élevé que celui des autres aides proposées dans le cadre du PAP.

[195] **Comme l'indiquent différentes études et enquêtes, l'AMD répond non seulement aux besoins prioritaires exprimés par les personnes âgées mais aussi par les aidants**. Une autre limite à la diversification de l'offre tient, selon la CNAV, à la capacité du secteur et des opérateurs de services d'aide à la personne à répondre eux-mêmes à des besoins aussi variés et à délivrer tout l'éventail des prestations possibles. A cet égard, l'expérimentation inter-régimes du « panier de services » a pour objectif premier de gérer plus efficacement l'offre existante plutôt que de l'élargir.

2.2.1.6 L'objectif de diversification doit être retiré de la prochaine COG au profit de la maîtrise de l'AMD et de la concentration des actions de prévention sur quelques autres aides dont l'efficacité aura été mesurée

[196] L'objectif de diversification a sans doute permis à la CNAV de s'interroger sur la meilleure stratégie possible de prévention de la perte d'autonomie chez les personnes âgées, de concevoir et de mettre en place des solutions nombreuses et imaginatives qui lui permettent désormais de proposer un large éventail de réponses concrètes, et enfin d'infléchir la tendance historique et inflationniste au « tout aide ménagère » en apprenant à maîtriser les déterminants de l'AMD et les dépenses induites. **Une réorientation radicale des aides vers d'autres types d'intervention concourant au maintien à domicile prendrait le risque, outre d'un fort mécontentement des bénéficiaires et de leurs représentants, de ne plus satisfaire un besoin pourtant réel.**

**Recommandation n°19 :** Substituer à la diversification de l'offre de service un objectif plus réaliste de poursuite de la maîtrise de l'AMD, en volume et en dépenses

[197] Par ailleurs, **la diversification de l'offre ayant atteint ses limites et ne pouvant plus continuer à structurer la stratégie de l'action sociale de la CNAV, elle doit d'abord être poursuivie non par un élargissement de la gamme des aides humaines mais par l'approfondissement et la concentration de celles qui ont fait la preuve de leur utilité**, telle l'ARDH dans une version bien coordonnée avec PRADO, l'hospitalisation étant souvent le déclencheur de la recherche d'une alternative au domicile (lieu de vie, EHPAD...).

**Recommandation n°20 : En l'absence d'un financement supplémentaire des aides individuelles, utiliser les éventuelles marges de manœuvre dégagées par une meilleure maîtrise du volume des AMD pour concentrer les aides sur des personnes en situation de fragilité temporaire telles que celles visées aujourd'hui par l'ARDH et l'ASIR**

[198] Ce n'est donc pas par redéploiement des crédits de l'AMD que la CNAV pourra financer les nombreuses pistes de prévention de la perte d'autonomie ouvertes par les travaux préparatoires à la loi sur le vieillissement. La mission propose par ailleurs que la prochaine COG sanctuarise le niveau des ressources en autorisations de programmes pour le financement des logements intermédiaires.

## 2.2.2 Le thème des relations avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite doit constituer une orientation majeure de la prochaine COG

[199] Le développement des relations avec les autres acteurs de l'action sociale ne constitue, dans la COG 2009 - 2013, une orientation ni majeure ni précise. Toutefois, en pratique, le développement de ses relations a constitué un des axes forts de la politique d'action sociale menée par la CNAV ces dernières années, surtout en direction des autres régimes de retraite de base (MSA et RSI) et des organismes de retraite complémentaire (AGIRC - ARRCO).

### 2.2.2.1 La coopération inter-régimes de base, déjà dynamique aujourd'hui, doit être le champ prioritaire de cette orientation

[200] **Les relations inter-régimes entre la CNAV, la MSA et le RSI se sont fortement développées ces dernières années, principalement autour de trois axes :**

- le développement de la coopération institutionnelle qui a abouti en 2012 à l'installation d'un comité de pilotage inter-régimes CNAV-MSA-RSI ;
- la définition et la mise en œuvre d'une politique commune et co-pilotée au niveau national de prévention de la perte d'autonomie ;
- la création de structures mutualisées chargées de développer des actions collectives de prévention en inter-régimes et d'évaluer les besoins des personnes âgées.

[201] **La mission recommande donc d'approfondir dans le sens du second de ces trois axes et dans un cadre commun aux trois grands régimes de base, et notamment :**

- d'entériner, promouvoir et soutenir l'information et le conseil de prévention aux personnes âgées, le maillage du territoire en actions collectives coordonnées de prévention, et le soutien technique et financier aux porteurs de projets de logements intermédiaires ;
- de faire le bilan et le cas échéant de pérenniser, les trois projets inter-régimes en cours d'expérimentation que sont les observatoires régionaux des risques de fragilité, l'outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité et le panier de services.

[202] Ces deux recommandations doivent être complétées par une troisième plus ambitieuse :

**Recommandation n°21 : Fixer comme objectif à la CNAV d'étudier, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servies par les trois régimes de base**

[203] Cette dynamique inter-régimes de base s'inscrit dans une tendance générale visant :

- à prendre acte, avec la création de l'APA et le recentrage des conseils généraux sur les personnes âgées classées en GIR 1 à 4, des limites de l'évaluation des besoins des personnes âgées par les conseils généraux via des structures publiques (CCAS) ou associatives à leur main (CLIC, associations dédiée) ;
- à faire table rase du modèle « historique » dans lequel les évaluations étaient soit réalisées en interne par des agents des services sociaux des caisses, soit par les services d'aide à domicile alors même qu'ils sont intéressés à la prescription.

[204] Mais suivant les modalités auxquelles elle obéit (ex : salariat vs. appels à projets), le mode de gouvernance (conjointe ou assurée par l'un des trois régimes) et le statut juridique retenu, la solution de l'externalisation / mutualisation peut présenter des avantages (ex : indépendance, professionnalisation des évaluations et des évaluateurs) ou des inconvénients / coûts (ex : grille salariale) qu'il convient de bien mettre en balance. **La mission recommande donc de définir une doctrine inter-régimes en matière de structures communes d'évaluation et d'ingénierie de prévention** tenant compte notamment du retour d'expérience des structures déjà mutualisées, des projets innovants en cours et des synergies potentielles avec les structures gérontologiques.

**2.2.2.2 Les relations entre la CNAV et les fédérations AGIRC - ARRCO se sont aussi développées et doivent s'inscrire dans un cadre d'intervention commun aux régimes de base et complémentaires**

[205] Sur le plan institutionnel, une dynamique de coopération s'est notamment manifestée, au niveau national, par la mise en place d'une commission mixte d'administrateurs CNAV / AGIRC-ARRCO mandatée pour travailler sur la coordination de leur action sociale. Cette dynamique est en revanche plus difficile à mettre en œuvre au niveau local du fait d'un maillage territorial AGIRC-ARRCO plus lâche et atomisé que celui des trois régimes de base. Au-delà des aspects institutionnels, cette coopération a également pris la forme de dispositifs coordonnés autour des grandes thématiques d'intervention et de partenariats locaux à géométrie variable.

[206] Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, **la prochaine COG pourrait être l'occasion d'entériner, de promouvoir et de soutenir un cadre commun d'intervention pour les régimes de base et complémentaires.**

### 2.2.2.3 Le développement du partenariat avec la branche maladie passe, au-delà des synergies à développer au sein des CARSAT, par davantage de complémentarités dans les dispositifs d'aide et d'accompagnement des personnes âgées

[207] Les personnes âgées constituent une cible commune pour les deux branches et une partie de l'action sociale des CPAM est de fait orientée vers les assurés retraités. Au-delà des moyens communs, la CNAV et la CNAMTS et leur réseau respectif partagent des dispositifs d'aides individuelles et mènent des actions conjointes. La proximité des services sociaux et agents des branches maladie et retraite au sein des CARSAT permettrait de développer de nouvelles synergies entre ces branches afin par exemple que les conseillers retraite en agences, une fois qu'ils auront été formés à cette fin, mettent à profit les occasions de contacts qu'ils ont avec les assurés<sup>38</sup> pour promouvoir une offre de prévention.

[208] **L'arrivée simultanée à échéance des deux COG de la CNAMTS et de la CNAV offre l'occasion d'approfondir et de formaliser les convergences et les complémentarités existantes entre les actions sociales des deux branches, selon des objectifs à faire figurer dans les COG de chacune des branches et à décliner dans les CPG des CARSAT.**

**Recommandation n°22 : La CNAV et la CNAMTS doivent dresser un bilan partagé de la mise en œuvre et des résultats du plan PAPA et de leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO et ARDH), puis définir et formaliser des objectifs communs**

**Recommandation n°23 : Veiller à articuler les travaux et expérimentations pilotés par la CNSA et la CNAMTS en matière de parcours de santé des personnes âgées (projet PAERPA) avec les actions de prévention de la perte d'autonomie menées par la CNAV et les autres régimes de retraite**

### 2.2.2.4 Les CARSAT et les conseils généraux (et/ou CCAS) coopèrent dans de nombreux domaines et financent chacun des actions et aides pour la prévention de la dépendance des personnes âgées

[209] Les relations qu'entretiennent les CARSAT et les conseils généraux (et/ou les CCAS) sont souvent anciennes mais d'intensité variable d'un département à l'autre. Elles font généralement l'objet d'une convention qui a pour objet principal la coordination des politiques en matière de connaissance des besoins et de prise en charge des personnes âgées ainsi que la définition du champ et des modalités de la participation de la CARSAT à la mise en œuvre des schémas gérontologiques départementaux.

[210] En 2011, le groupe de travail « Société et vieillissement » avait identifié deux scénarios possibles d'organisation des acteurs de la prévention au niveau territorial, dont l'un proposait de privilégier les caisses vieillesse en articulation étroite avec les ARS, et l'autre de donner ce rôle aux départements. La situation actuelle est celle d'un *statu quo* autour du premier de ces scénarios mais un changement de scénario dans le cadre des lois à venir sur le vieillissement ou la décentralisation aurait un fort impact sur l'organisation et la gouvernance du secteur de l'aide sociale aux personnes âgées et devrait logiquement conduire à réorienter très fortement la politique d'action sociale de la CNAV.

<sup>38</sup> Entretiens information retraite / EIR, rendez-vous avec les personnes éligibles à une pension de réversion ou encore lors du passage à la retraite.

### 2.2.2.5 Dans une approche d'ingénierie des relations et de partage des rôles entre les acteurs de l'action sociale retraite, la mission suggère une piste possible d'évolution fondée sur un distinguo entre trois niveaux de prévention

[211] Compte tenu de l'imbrication des acteurs et de la répartition des compétences et dispositifs dans le domaine de la prévention de la perte d'autonomie, **le développement efficace des coopérations et partenariats appelle une clarification des rôles**. Sur ce point, la mission a tenté d'ébaucher une répartition des rôles sur la base d'une décomposition de la prévention en trois « étages »<sup>39</sup>, répartition qui consisterait à :

- ériger de « 1<sup>er</sup> étage » de la prévention<sup>40</sup> de la perte d'autonomie en champ d'action privilégié des partenariats entre les trois régimes de retraite de base, AGIRC - ARRCO et les ARS, ces dernières devant en être désignées chefs de file au niveau régional ;
- fédérer le « 2<sup>ème</sup> étage »<sup>41</sup> de la prévention de la perte d'autonomie autour des départements, mais cette orientation dépasse le mandat de la présente mission d'évaluation de la COG de la CNAV qui n'en fait donc pas une recommandation ;
- désigner, dans le cadre d'une double gouvernance nationale et régionale à laquelle seraient associés les départements, la CNSA et les ARS, les trois régimes de retraite de base comme organismes chefs de file du « 3<sup>ème</sup> étage »<sup>42</sup>.

### 2.2.3 La CNAV maîtrise le pilotage budgétaire de l'action sociale des caisses mais la gestion des reports de crédits doit être modernisée

[212] Les crédits d'action sociale ont diminué d'une COG à l'autre puisqu'ils sont passés en moyenne annuelle de 428,4 M€ à 411,4 M€, soit une baisse annuelle de 4 %. Cette diminution s'explique sans doute par leur très forte sous-consommation au cours de la COG précédente.

[213] La dotation prévue par la COG en 2009 s'élève à 394 M€, puis elle augmente régulièrement d'environ 10 % sur sa durée. Cette croissance résulte de la négociation menée en 2008 entre les tutelles et la CNAV, cette dernière ayant demandé une indexation des crédits sur l'augmentation du nombre de retraités et ayant *in fine* obtenu une indexation sur l'inflation.

#### 2.2.3.1 La CNAV s'est progressivement donnée les moyens, depuis 2010, de gérer et de piloter ses budgets

[214] **Les règles de calcul des dotations d'action sociale des caisses régionales ont été redéfinies en 2010 sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent et un mécanisme de transition a pu être mis en place** grâce à la hausse continue du budget national d'action sociale prévue par la COG 2009-2013. La CNAV et les tutelles devront veiller à prendre en compte dans la prochaine COG la contrainte induite par la poursuite et la fin de la mise en œuvre de ce mécanisme de transition pour le calcul des dotations d'action sociale des CARSAT.

<sup>39</sup> Sans préjuger des conclusions du groupe de travail constitué récemment par la ministre en charge des personnes âgées pour réfléchir au rôle que l'action sociale pourrait jouer à l'avenir dans la prévention de la dépendance et la gouvernance du système.

<sup>40</sup> Le « 1<sup>er</sup> étage », celui de la prévention primaire, passerait par des actions de masse (informer, sensibiliser, éduquer...) destinées à aider les jeunes retraités, mais aussi sans doute les actifs, à adopter des comportements qui leur permettront de faire reculer l'âge de la perte ou de l'altération de leur autonomie.

<sup>41</sup> Le « 2<sup>ème</sup> étage », celui de la prévention secondaire, reposerait sur des actions collectives d'information, de formation et d'accompagnement visant des personnes ou des groupes de personnes âgées précis et ciblés en raison de leur fragilité ou des risques de fragilité qu'elles ou ils présentent.

<sup>42</sup> Le « 3<sup>ème</sup> étage » serait celui de l'action individuelle qui passe par l'évaluation des besoins des personnes âgées en GIR 5 et 6, la définition du contenu et de la palette des aides à leur apporter pour prévenir le risque de perte d'autonomie ainsi que la coordination du service de ces aides (au domicile ou dans des lieux de vie collectifs).

[215] **Les limites du système d'information et de gestion Antarès** révélées notamment par le *bug* informatique majeur de l'été 2009 ont conduit à une explosion des stocks de dossiers en attente dans les caisses régionales. La mission préconise que les études à venir sur l'évaluation de ce système ou de son remplacement intègrent la dimension inter-régimes.

[216] **La CNAV est parvenue au cours de la COG actuelle à circonscrire sa tendance chronique à la sous-consommation des crédits d'action sociale** qui s'est nettement réduite entre 2009 et 2013, le taux moyen annuel de réalisation du budget initial étant passé pendant cette période de 85 % à 94 %. **En matière d'organisation budgétaire, trois mesures prises récemment par la CNAV lui permettent désormais de piloter et de maîtriser son budget d'action sociale :**

- afin de résorber durablement les stocks de factures impayées, elle a convenu avec les structures prestataires de l'aide à domicile d'une accélération du rythme de facturation des prestations d'aide individuelle assurées en tiers payant, et donné des directives aux CARSAT afin qu'aucune facture de plus de 6 mois ne puisse être réglée ;
- elle a instauré un suivi budgétaire centralisé ;
- elle demande aux CARSAT des prévisions tenant compte non seulement des dettes (factures impayées) mais également des charges à payer (dépenses engagées).

#### 2.2.3.2 L'effet combiné de l'augmentation des charges et du gel des reports a conduit la CNAV à réduire les dépenses d'action sociale des CARSAT au prix de plus grandes inégalités de traitement des bénéficiaires

[217] Si les crédits non consommés au cours des quatre premières années de la COG ont effectivement été reportés conformément à cette dernière, c'est pour être ensuite gelés. Or **ce gel des reports, combiné avec une augmentation des dépenses, a conduit la branche retraite à prendre trois mesures d'économie.**

[218] **La première mesure a consisté à réviser à la baisse le barème des aides individuelles mais sans aller jusqu'à mettre en place un plafond national de ressources** qui aurait conduit à sortir du droit aux aides à la personne<sup>43</sup> une partie des 14 % de bénéficiaires de PAP. Certaines CARSAT ont cependant décidé à leur niveau de plafonner les ressources en contradiction avec le principe d'égalité de traitement des retraités

#### **Recommandation n°24 : Mettre sous plafond de ressources l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite**

[219] **La seconde mesure intervenue dès 2011 a consisté à demander aux caisses régionales de faire des économies sur les prestations, tout en les laissant libres du choix des modalités. Or ces économies ont pris des formes très variables - et plus ou moins dures pour les bénéficiaires - suivant les caisses.** La mission observe à cette occasion que la question de l'égalité de traitement a été résolue pour les retraités de la fonction publique de l'Etat dont l'action sociale est assurée depuis peu par la CNAV : les prestations qu'elle sert à ces retraités sont, dans leur cas, définies, standardisées et formalisées par des décrets et arrêtés pris par la fonction publique. La prochaine COG devrait donc être l'occasion pour la CNAV d'évaluer, à partir de 2015, la mise en œuvre de la délégation qui lui a été donnée en 2012 pour gérer l'action sociale des retraités fonctionnaire de l'Etat. Cette évaluation devrait notamment porter sur l'adéquation entre le montant de crédits et les besoins de financement de la CNAV pour couvrir ceux du public cible, et sur la pertinence des conditions d'ouverture des droits au regard du nombre de bénéficiaires potentiels.

<sup>43</sup> Les aides à l'amélioration de l'habitat sont pour leur part soumises à plafond de ressources.

**Recommandation n°25 :** Définir, au niveau national, des conditions d'ouverture des droits améliorant l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite. Afin de prévenir un phénomène de non recours, cette homogénéisation des conditions d'ouverture des droits devrait s'accompagner d'une politique volontariste de communication autour des prestations et d'un dispositif de calibrage homogène des aides

- [220] **La dernière mesure a consisté à instaurer un mécanisme de pré-ciblage des demandes d'aides** visant, en amont de l'intervention des évaluateurs, à harmoniser les critères d'éligibilité au PAP sur la base d'une grille nationale unique d'évaluation des demandes à laquelle est associé un score. Cet outil d'aide à la décision des CARSAT va indiscutablement dans le sens d'une plus grande égalité de traitement dans l'instruction des dossiers de demande d'aides individuelles. L'égalité de traitement dans la sélection des dossiers conduit la mission à recommander d'évaluer l'impact du mécanisme de pré-ciblage des aides individuelles instauré en 2012, tant sur le niveau des aides accordées que sur les dépenses induites, et d'étudier l'opportunité, au vu de cette évaluation, d'une part d'adoucir, maintenir ou durcir les critères, et d'autre part de fixer un score national de référence.

2.2.3.3 La future COG doit être l'occasion de rénover le droit - devenu de fait théorique - à report intégral des crédits non consommés

- [221] L'analyse des budgets d'action sociale de la CNAV au cours de cette COG et de la précédente fait apparaître un écart chronique entre les ressources théoriques, les dépenses réelles et les besoins de financement. La COG précédente prévoyait une dotation d'action sociale trop élevée qui n'a pas incité la CNAV à investir dans le pilotage et la maîtrise des dépenses. Au cours de la COG actuelle, l'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des crédits reportés a enclenché une logique vertueuse conduisant la CNAV à prendre les mesures d'économie précitées et à se donner les moyens de piloter et de maîtriser ses dépenses. **La mission considère que le mécanisme prévu par la COG de report automatique et intégral des crédits non consommés une année, outre le fait qu'il n'est pas respecté, apparaît désormais comme archaïque et doit être rénové.**

**Recommandation n°26 :** Dans le cadre des travaux préparatoires de la nouvelle COG, rebaser le budget d'action sociale de la CNAV, identifier précisément les déterminants des dépenses et en déduire des prévisions de dépenses fiables pour les années couvertes par la prochaine COG. Ajuster en conséquence le mécanisme actuel des reports de crédits non consommés prévu par la COG

2.2.4 Sur les trois indicateurs actuels d'action sociale, un seul peut être reconduit dans la prochaine COG

- [222] L'action sociale compte trois indicateurs dans la COG 2009 - 2013<sup>44</sup>. Au 31 décembre 2012, seule la cible de résultat de l'indicateur N12 n'a pas été atteinte au niveau national, avec de très forts écarts entre les caisses (de 15 à 165 jours de traitement), tandis que les cibles fixées aux deux autres indicateurs ont été atteintes, voire dépassées dans le cas de l'indicateur N14. A l'issue d'une étude approfondie des limites, inconvénients, points forts, avantages, cibles et résultats de chacun de ces trois indicateurs, **la mission formule trois recommandations en vue de la prochaine COG :**

- reconduire l'indicateur de délais de traitement des demandes de PAP dans la prochaine COG en lui apportant trois améliorations proposées par la mission ;

<sup>44</sup> N12 : Délai de traitement d'une demande de PAP - N13 : Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP - N14 : Pourcentage des flux financiers contrôlés.

- remplacer l'indicateur N13 dans la prochaine COG par un indicateur à concevoir inspiré des recommandations antérieures de l'IGAS en matière d'enquêtes de satisfaction et d'amélioration de la qualité de service ;
- retirer l'indicateur N14 de la prochaine COG tout en le maintenant dans les CPG des CARSAT, et engager les travaux préconisés par la mission pour mesurer l'efficacité et l'efficience du contrôle des structures prestataires.

[223] Au-delà de ces trois recommandations, les indicateurs à faire figurer dans la prochaine COG dépendront nécessairement des résultats du groupe de travail en cours sur les convergences inter-régimes et des priorités qui seront retenues dans le cadre de la loi sur le vieillissement. En parallèle de ces travaux, **la mission souligne l'importance de quatre thèmes mis en évidence par son analyse de l'action sociale de la CNAV, auxquels elle suggère donc d'associer prioritairement des objectifs quantifiables et des indicateurs : le développement des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie, le soutien au développement des lieux de vie collectifs, la coopération et la convergence inter-régimes et le partenariat avec la branche maladie.**

## 2.3 La structuration de la fonction informatique doit être poursuivie afin de faire de la CNAV un opérateur majeur du futur système d'information inter-régimes de la retraite<sup>45</sup>

### 2.3.1 La fonction informatique de la CNAV est en cours de structuration

#### 2.3.1.1 Une gouvernance a été mise en place mais demeure perfectible

[224] La gouvernance des projets informatiques de la branche retraite est historiquement très décentralisée. Chaque caisse régionale avait un pilotage, des activités, des ressources et des compétences informatiques spécifiques. La CNAV a créé fin 2007 une direction de la maîtrise d'ouvrage (DMOA) et fin 2008 une direction unique des systèmes d'information (DSI) afin de renforcer le pilotage national des projets informatiques.

[225] En parallèle, la branche retraite a défini 4 axes stratégiques pour les SI qui regroupent 46 chantiers informatiques, déclinés en programmes (environ 120 prévus initialement) puis en projets (environ 350 prévus initialement). Ces projets sont suivis grâce à un outil *ad-hoc* de gestion de portefeuille projet qui permet d'élaborer des tableaux de bord et des fiches de suivi des différents chantiers à destination des différentes instances décisionnelles.

[226] La gouvernance mise en place sur la période de la COG fait appel à de nombreuses instances de pilotage technique et stratégique dont l'articulation avec les différents chantiers informatiques est susceptible d'engendrer des problèmes de périmètre.

[227] Par ailleurs, au 31 mars 2013, l'outil dénombreait près de 190 programmes et 600 projets, dont 80 projets organisationnels. L'inflation du nombre de projets et de programmes conduit à une multiplication ou à un engorgement des instances de gouvernance. La CNAV doit donc veiller à contenir le nombre de projets, notamment en renforçant les critères de sélection des différents projets.

[228] Enfin, chaque projet s'inscrit dans une méthodologie de conduite de projet appelée « cycle de vie des projets ». Cette méthodologie élaborée fin 2008 offre un cadre commun pour assurer la qualité de chaque projet SI. Elle s'applique à la fois aux nouveaux projets et aux opérations de maintenance. Le formalisme de cette méthodologie n'appelle pas de critique majeure si ce n'est l'amélioration de la phase de sélection des projets en amont de leur lancement.

<sup>45</sup> Pour de plus amples développements, cf. annexe n°5.

- [229] Toutefois, il convient de rappeler que l'application de cette méthodologie doit se faire avec pragmatisme afin d'éviter l'écueil d'un trop grand formalisme susceptible de générer d'importantes rigidités et de ralentir les projets. Pour être pleinement efficace, ce processus de qualité interne devrait être associé à un processus tout aussi formalisé de pilotage de la performance de chaque projet.

**Recommandation n°27 : Clarifier la gouvernance des projets informatiques en diminuant le nombre des instances de pilotage, et limiter le nombre de projets en renforçant leurs critères de sélection**

#### 2.3.1.2 Le pilotage des projets informatiques récemment mis en place peut encore être renforcé

- [230] Les dépenses de fonctionnement informatique augmentent de 21 % entre 2009 et 2013, portées par les postes maintenance et assistance technique. Des actions de maîtrise des dépenses sur ces deux postes pourraient être envisagées sur la prochaine COG. Le recours à la sous-traitance ne fait pas encore l'objet d'une stratégie structurée au niveau de la branche retraite.
- [231] L'outil actuel de suivi des projets est performant mais n'inclut pas de dimension économique. La mise en place d'un suivi des ressources allouées à chaque projet, des délais et du coût complet sont prioritaires pour la prochaine COG.
- [232] L'instauration des ces outils de pilotage permettra de compléter les indicateurs de suivi du coût de la fonction informatique dans la COG. En particulier, la mission recommande d'introduire un indicateur de suivi des délais de réalisation des différents projets et de maîtrise du coût complet de la fonction développement informatique.
- [233] Ces outils de pilotage économique sont également nécessaires à la clarification du budget informatique de la CNAV qui réalise une part importante de ses missions informatiques pour le compte des autres branches ou des autres régimes, dans un cadre de gouvernance et de financement qui reste à harmoniser.

**Recommandation n°28 : Mettre en place un pilotage économique des projets informatiques**

**Recommandation n°29 : Identifier le coût et calibrer les moyens à affecter aux missions informatiques pour compte de tiers**

#### 2.3.1.3 Les effectifs informatiques sont en voie de réorganisation

- [234] La COG 2009-2013 a principalement été marquée par la conduite d'un plan de transition visant à structurer les ressources informatiques de la branche retraite autour de centres de production centralisés et de centres de développement mutualisés. Cette restructuration a été possible grâce à un pilotage national des effectifs informatiques et à leur maintien, à titre dérogatoire, en dehors des contraintes de réduction de postes.
- [235] Toutefois, les effectifs demeurent encore très dispersés. Sur près de 1 000 informaticiens au 31 décembre 2012, seulement un tiers était affecté à la fonction « développement » et plus d'un quart travaillaient hors du pilotage national, exclusivement pour l'informatique régionale des différentes CARSAT. Les ressources de développement informatiques paraissent également très dispersées entre les 16 CARSAT.

**Recommandation n°30 : Poursuivre la réorganisation de la fonction informatique sur la prochaine COG en privilégiant la centralisation des effectifs de développement informatique et en réduisant la taille de l'informatique régionale**

### 2.3.2 L'ambition de la CNAV de porter le futur système d'information inter-régimes de la retraite doit se refléter dans son futur schéma directeur des systèmes d'information (SDSI)

#### 2.3.2.1 L'ensemble des chantiers prévus par l'actuel SDSI n'a pu être mené à terme faute de hiérarchisation suffisante

[236] L'ensemble des chantiers prévus dans le SDSI ne pourront être achevés fin 2013. Les causes de ces retards sont différentes selon les projets et la mission n'a pu toutes les expertiser. La légitime priorité donnée à la mise en œuvre des réformes et à la réalisation des grands projets inter-régimes (DSN, RNCPS, EIRR, RGCU...) joue un rôle important. Le nombre important de projets portés, associé à la dynamique de réorganisation et de refonte du dispositif de pilotage informatique de la branche ont également pesé sur les retards.

[237] En conséquence, la définition du prochain SDSI doit veiller à limiter strictement le nombre de chantiers pour concentrer les efforts sur les sujets prioritaires. À cet égard, sans toutefois avoir évalué l'ensemble des chantiers, la mission préconise :

- de ne pas considérer comme prioritaire la refonte de l'outil de production interne à la CNAV (OR) ni l'évolution du système d'information de l'action sociale (Antares) sauf à intégrer ces refontes dans des projets inter-régimes et interbranches plus vastes ;
- de mettre en priorité les projets inter-régimes EIRR, RGCU, RNCPS et DSN ;
- sur le volet relation avec les assurés, de mettre en priorité la dématérialisation de l'envoi des pièces justificatives et la gestion électronique des documents ;
- de créer un système d'information décisionnel unique, nécessaire à l'amélioration du pilotage et de la performance de la branche.

[238] Un pilotage fin de ces projets doit être réalisé par la tutelle.

#### 2.3.2.2 Le futur SDSI doit être articulé autour des enjeux inter-régimes

[239] La COG n'est pas le support approprié pour décrire l'ensemble des projets informatiques. Seuls les chantiers les plus structurants, notamment les grands projets inter-régimes, doivent figurer dans la COG, charge au SDSI de les décliner en détail. Il s'agit notamment des missions de développement et d'exploitation réalisées par la CNAV pour le compte du GIP info-retraite et des projets RNCPS, EIRR, DSN et RGCU. Pour ces services d'intérêt collectif, il est proposé à la tutelle :

- **de transférer la gouvernance et le financement de ces projets stratégiques inter-régimes** à une structure juridique spécifique inter-régimes (union technique, GIP...) conformément à la proposition du rapport de l'IGAS relatif à la simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite. Cette structure signerait des conventions avec chaque opérateur, dont la CNAV. Ces conventions feraient mention du coût et des délais de livraison des développements demandés. Elle aurait pour principal avantage de simplifier la gouvernance des projets inter-régimes ;

- **d'arrêter l'architecture cible du futur système d'information inter-régimes, de définir les choix applicatifs principaux, et de désigner les opérateurs** pour chaque « brique ». Ce travail relèverait naturellement de la structure juridique inter-régimes. Sur ce point une première cartographie a été proposée par la CNAV. Ce schéma mentionne un projet de « SI retraite partagé » entre la CNAV et la MSA qui pourrait constituer un premier embryon sur lequel les autres régimes pourraient venir se greffer. Ce schéma reste pour l'heure entièrement théorique mais indique un projet de « SI retraité partagé » entre la CNAV et la MSA.

**Recommandation n°31 : Inscrire le SDSI de la CNAV en cohérence avec le projet plus vaste de système d'information retraite inter-régimes**

**2.3.2.3 La mise en œuvre des recommandations de la mission pourrait être facilitée par la création d'une structure interne à la branche retraite dédiée à l'activité informatique**

[240] La mise en œuvre des recommandations de la mission portant sur la poursuite des efforts de réorganisation de la fonction informatique de la CNAV, sur la définition d'un schéma directeur mieux calibré et sur la clarification budgétaire du rôle d'opérateur de la CNAV nécessite un renforcement du pilotage de la fonction informatique par la tête de réseau de la branche retraite.

[241] Ce renforcement pourrait être facilité par la création d'une structure juridique unique, interne à la branche retraite à laquelle adhèreraient la CNAV et l'ensemble des caisses régionales. Cette entité serait en charge de la maîtrise d'œuvre informatique au sens large (du développement à la mise en production) ou au sens strict, la production demeurerait alors dans les centres nationaux de production. L'existence d'une structure dédiée permettrait aux commanditaires externes de disposer d'un interlocuteur unique clairement identifié.

[242] Elle permettrait également :

- de regrouper les effectifs informatiques qui demeurent pour l'heure décentralisés dans les différentes CARSAT. Elle deviendrait l'employeur de l'ensemble des effectifs informatiques de la CNAV. Ceci entraînerait une simplification du pilotage des ressources informatiques actuellement réalisé par des conventions de délégation de personnel signées entre le directeur de la CNAV et les directeurs de chaque caisse ;
- de renforcer la contractualisation entre la maîtrise d'œuvre informatique et ses commanditaires internes et externes. Cette structure pourrait signer des conventions avec les différentes maîtrises d'ouvrage (CNAV, CNAMTS, autres caisses, éventuelle union technique...) ;
- de simplifier le pilotage des projets informatiques et leur gouvernance ;
- d'isoler le budget informatique de la CNAV et de mieux suivre les dépenses afférentes, notamment en matière de recours à la sous-traitance. Une structure juridique unique permettrait d'atteindre plus facilement l'objectif de pilotage budgétaire et de fiabilité de la comptabilité analytique dans la mesure où elle disposerait d'un contrôleur de gestion et d'une certification de ses comptes<sup>46</sup>.

[243] Cette organisation, adoptée par la MSA et les fédérations AGIRC et ARRCO, pourrait constituer un catalyseur des réformes à conduire. Toutefois, sa création nécessiterait un accompagnement du changement pour les personnels concernés qui sont actuellement employés par chaque CARSAT.

<sup>46</sup> Pour les GIE, voir l'article L. 251-12 du code de commerce.

## 2.4 La prochaine COG doit contribuer à consolider le pilotage des fonctions transversales de la branche retraite<sup>47</sup>

2.4.1 La fonction « immobilier » dispose de marges de progression qui pourraient être concrétisées au cours de la prochaine COG

2.4.1.1 La stratégie immobilière est contenue dans un empilement de textes, qu'aucun document ne synthétise

[244] La stratégie immobilière de la branche n'est pas formalisée dans un document unique, ce qui la rend moins lisible. De plus, si certaines orientations / actions sont répétées dans plusieurs documents, d'autres sont peu développées (la stratégie d'implantation territoriale, par exemple), voire absentes (ainsi, la doctrine de l'accueil physique).

[245] En outre si **les documents stratégiques de la CNAV sont généraux et peu normatifs** (la COG actuelle, le schéma directeur de la gestion du patrimoine immobilier, le programme national immobilier, ainsi que la nouvelle politique d'implantation de la CNAV), **les instructions de la tutelle fixent un cadre contraignant, mais restreint, pour l'essentiel, à des objectifs de performance immobilière**. En effet, la DSS, qui ne dispose pas de compétence en matière immobilière, produit des règles de gestion répliquant largement celles mises en œuvre dans le cadre de politique immobilière de l'Etat (ainsi, la règle des « 12 m<sup>2</sup> par agent »).

[246] Les deux plans cadre du développement durable (2007-2010 et 2011-2014) du service public de la sécurité sociale et le schéma directeur du développement durable de la branche (2009-2013), sont avant tout des supports de communication, qui n'ajoutent aucune orientation / obligation nouvelle en matière immobilière.

2.4.1.2 La connaissance du patrimoine immobilier qui progresse, montre un patrimoine ancien offrant des performances de gestion médiocres

[247] **La connaissance du parc immobilier progresse sans être fiable**, selon le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE)<sup>48</sup>.

[248] Avec 300 000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON)<sup>49</sup> pour ses besoins propres, le patrimoine de la branche retraite est de taille modeste au regard de celui des autres branches. Ce patrimoine est essentiellement composé de sièges nationaux (Paris et Tours) et régionaux (15 CARSAT et 4 CGSS). Son réseau de proximité compte 315 agences retraite.

[249] **Le patrimoine, majoritairement construit entre 1970 et 1985, est conforme sur ce point à la réalité du patrimoine immobilier de la sécurité sociale**. Il en résulte des performances médiocres :

- le ratio d'occupation des locaux de la branche (26 m<sup>2</sup> SHON /agent) semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 20 % du parc par rapport à l'Etat, selon le CIE ;
- selon le rapport annuel 2012 sur la performance du service public de la sécurité sociale, élaboré par la DSS, la performance économique du parc immobilier de la CNAV est systématiquement moins bonne que celle des autres organismes du service public de la sécurité sociale benchmarkés ;

<sup>47</sup> Pour de plus amples développements, cf annexe n°6.

<sup>48</sup> Cf. avis du 27 février 2013.

<sup>49</sup> La SHON est la somme des surfaces de planchers de chaque niveau de la construction de laquelle on retire diverses surfaces (notamment les vides et escaliers, sous-sols et combles non aménageables, aires de stationnement). Elle correspond à la surface globale dont dispose un service.

- les performances énergétiques des bâtiments centraux correspondent aux performances de bâtiments dont la conception date d'avant 1973 ou, dans tous les cas, de la version la moins exigeante des normes de construction édictées après 1973 ;
- en 2011, seuls 38 % des sites de la branche sont conformes à la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées<sup>50</sup>.

#### 2.4.1.3 La mise en œuvre concrète de la politique immobilière de la branche, repose sur un dispositif complexe, largement inefficace

[250] Les caisses régionales, ainsi que la caisse nationale, sont propriétaires de leur patrimoine immobilier. En pratique, chaque caisse assure la gestion patrimoniale, la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative, les opérations d'acquisition, de cession, de prise à bail ainsi que la maintenance et l'entretien de ses immeubles.

[251] Cependant, toute opération immobilière, à l'exception de l'entretien courant, faisant appel à un financement du fonds national de gestion administrative (FNGA), la CNAV est décisionnaire en termes budgétaires. En effet, un financement par le FNGA supérieur à 200 000 € implique une validation du CA de la CNAV. Pour autant, si le bien immobilier est en copropriété avec une (ou plusieurs) autre(s) branche(s), le « feu vert » budgétaire du CA de la CNAV ne suffit pas à lancer l'opération immobilière, celui de l'autre (ou des autres) branche(s) est requis.

[252] Le cas des opérations portant sur les sièges des CARSAT est emblématique des difficultés rencontrées. Ces opérations sont régies par une circulaire du 3 août 1988, qui précise que pour les investissements supérieurs à 500 000 francs (76 225 €), la CNAMTS a compétence pour instruire et autoriser la dépense. Les opérations faisant ensuite l'objet d'un cofinancement selon des clés de répartition reposant sur les proportions d'occupation des locaux par les services « retraite » et « Assurance Maladie ». Dès lors, **le financeur principal, la CNAV ne décide de rien.**

[253] En outre, les calendriers des COG de CNAV et de la CNAMTS étant différents, les négociations conventionnelles ont débouché sur des différences entre les deux plans national immobilier de branche et donc des problèmes de financement de certaines opérations.

[254] **En pratique, 40 % des opérations programmées par la CNAV ont été gelées.** La situation qui s'ouvre avec la future COG (à comparer avec l'enveloppe allouée de 82 M€ pour la période 2009-2013) est approximativement la suivante :

- les opérations gelées, supposées nécessaires, s'élèvent à environ 40 M€;
- le seul projet de relogement de la CARSAT de Dijon est estimé à près de 39 M€TTC, celui de la CGSS de Pointe-à-Pitre à 3,2 M€ pour la CNAV ;
- les réhabilitations lourdes de type « Grenelle de l'environnement » sont estimées à 65 M€

[255] **Les besoins du parc immobilier excèdent *a priori* les moyens budgétaires de la CNAV. Un sujet de la prochaine COG sera de concentrer l'investissement sur les immeubles prioritaires et les opérations offrant un bon retour sur investissement en termes de développement durable.**

#### 2.4.1.4 Optimiser rapidement la gestion du patrimoine immobilier de la branche

[256] L'optimisation doit se décliner autour de deux axes prioritaires : la connaissance physique du parc immobilier et de ses coûts et l'affirmation d'un échelon national de pilotage.

<sup>50</sup> Cf. rapport développement durable 2011 de la branche.

- [257] **Il est prioritaire de fiabiliser les données du parc immobilier de la branche dans un calendrier serré**, afin que la stratégie immobilière mise en œuvre au cours de la future COG, soit basée sur un fondement exact.
- [258] Le schéma directeur immobilier doit décrire la situation immobilière existante, identifier les besoins futurs des services ainsi que les différentes réponses immobilières envisageables, motiver les arbitrages et détailler la stratégie. Il doit également formuler une doctrine de l'accueil physique.
- [259] **A l'instar du schéma directeur des systèmes d'information, celui de l'immobilier pourrait constituer une partie intégrante de la future COG**, comme cela était prévu dans la COG 2009/2013. Le schéma directeur national doit également être décliné en volet locaux, inscrit dans les CPG de chaque organisme.
- [260] Les performances de gestion immobilière médiocres justifient que la caisse nationale institue des normes de gestion relatives aux surfaces occupées, aux coûts de gestion, à l'accessibilité. Par sa robustesse et parce qu'il permet les comparaisons, le ratio des « 12 m<sup>2</sup> par agent » pourrait devenir un indicateur COG et se substituer à celui relatif aux schémas directeurs immobilier locaux (SDIL), jugé peu pertinent par la mission (Cf. annexe n°6).

**Recommandation n°32 : Faire de la norme des 12 m<sup>2</sup> par agent, un indicateur de la future COG décliné dans les CPG**

- [261] Aux fins de lancer au plus vite les opérations immobilières touchant les CARSAT, il conviendrait de modifier le processus décisionnel en mettant en place un critère du type « financeur majoritaire – décideur unique ». La CNAV devrait pouvoir décider seule du lancement d'une opération immobilière dès lors qu'elle la finance majoritairement, la CNAM s'engageant à verser sa quote-part. Un autre système pourrait consister à ce que les moyens budgétaires de la CNAM alloués aux CARSAT soient négociés en début de COG, sous la forme d'un forfait de gestion, libre d'emploi pour la CNAV, cette dernière rendant compte en fin de COG des réalisations.

**Recommandation n°33 : Mettre en place la règle « financeur majoritaire – décideur unique » pour les opérations immobilières des CARSAT**

#### 2.4.2 Les modalités et les coûts de certains aspects de la gestion des ressources humaines peuvent être améliorés rapidement

- [262] La COG 2009-2013 assigne à la politique des RH de la branche, un objectif stratégique : accompagner le changement dans un contexte marqué par de nombreux départs en retraite. Le bilan (Cf. annexe n°6) opérationnel de la CNAV est satisfaisant, cependant la mission a identifié des actions qui pourraient permettre des améliorations concrètes et rapides.
- [263] En premier lieu, **le télétravail**. En 2011, 87 salariés volontaires de l'Assurance retraite ont expérimenté le télétravail. Les premiers retours ayant été positifs, il serait nécessaire de dépasser la phase expérimentale.
- [264] En second lieu le **pilotage budgétaire de la formation professionnelle**. Sur la période 2009-2011, la branche a consacré annuellement en moyenne 4,41 % de sa masse salariale brute à la formation professionnelle, soit de l'ordre de 22 M€ (hors caisse nationale). Le minimum légal étant à 1,6 % de sa masse salariale brute, le taux moyen des entreprises de plus de 2 000 salariés étant de 3,67 %<sup>51</sup>, la CNAV se situe 2,8 points au-dessus de ce minimum et 0,7 points au dessus de la moyenne des entreprises de plus de 2 000 salariés. Tout en tenant compte de ses besoins de formation, il apparaît nécessaire que la caisse nationale définisse le taux d'effort de la formation professionnelle, ce qui manque actuellement.

---

<sup>51</sup> Jaune budgétaire 2013 relatif à la formation professionnelle, page 55.

[265] En troisième lieu, **instaurer une cible d'absentéisme de courte durée**. En effet, le niveau d'absentéisme est un indicateur pertinent de la performance sociale mais aussi économique de l'employeur. En outre, le taux d'absentéisme de la branche, hors congés maternité et grève, s'est établi, en 2012, à 6,04 % contre 3,84 % pour les entreprises privées<sup>52</sup> (3,7 % dans les groupes de plus de 1 000 salariés), ce qui montre que la branche dispose de marge de manœuvre en la matière. Cette proposition avait d'ailleurs été formulée, pour l'ensemble des COG, par la Cour des comptes, qui constatait, dans son rapport annuel de 2010 sur la sécurité sociale, que l'absentéisme était particulièrement élevé dans l'ensemble des caisses du régime général<sup>53</sup>.

**Recommandation n°34 : Faire du suivi de l'absentéisme de courte durée un indicateur COG et définir une cible à atteindre**

[266] En dernier lieu, par analogie avec les dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 **relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique**, la future COG pourrait inscrire comme objectif que « La proportion minimale de personnes de chaque sexe nouvellement nommées, au cours de la COG, à la fonction de directeur de CARSAT est fixée à 30 % »<sup>54</sup>.

[267] Cette disposition permettra de formaliser et consolider une tendance récente observée dans la branche, tout en s'inscrivant dans une priorité gouvernementale.

**Recommandation n°35 : Prendre en compte la question de la parité pour les nominations à la fonction de directeur de CARSAT en fixant une proportion minimale de personnes de chaque sexe calquée sur les dispositions de la loi du 12 mars 2012**

### 2.4.3 La fonction « achat » au défi de la mutualisation et du développement durable

[268] Afin d'améliorer l'efficacité de la fonction « achat », la COG assigne à la CNAV deux chantiers concrets : la création de sept centres d'expertise et l'extension des marchés mutualisés. Le bilan quantitatif et qualitatif de la démarche n'a pas été réalisé. Cependant, la CNAV dispose de retours partiels positifs de la démarche. Ceci plaide pour que la CNAV fasse le bilan de la démarche entamée dans le cadre de la COG actuelle pour mesurer les forces et faiblesses du dispositif.

[269] En particulier, la CNAV doit conduire une réflexion sur les centres d'expertise qui pourraient se transformer en centres de services partagés (CSP)<sup>55</sup> pilotés par la caisse nationale. Compte tenu de l'organisation décentralisée de la branche retraite, il semble préférable de travailler sur des scénarii de CSP virtuels, l'hypothèse d'une CARSAT réunissant suffisamment de compétences pour créer un CSP physique ou celle d'un regroupement de personnel sur un même site semblant difficile à mettre en œuvre.

---

<sup>52</sup> Cf. le baromètre de l'absentéisme publié par Alma Consulting Group.

<sup>53</sup> Etant précisé que l'absentéisme n'est pas mesuré de façon totalement identique dans le secteur privé et dans les branches du régime général.

<sup>54</sup> Pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure, un objectif similaire doit être inscrit dans la COG de la CNAMTS. En effet, la nomination aux fonctions de directeurs de CARSAT constitue une responsabilité partagée entre les deux caisses nationales.

<sup>55</sup> Un CSP est une entité interne à une organisation, au service exclusif d'autres entités de l'organisation, pour lesquelles elle réalise des opérations. Il s'agit donc de centraliser et de mutualiser une fonction et des moyens.

#### 2.4.4 La fonction communication reste trop peu pilotée et trop régionalisée

[270] La CNAV a créé une direction de la communication courant 2011, afin notamment de davantage piloter la fonction « communication » de la branche. Si ce pilotage progresse, il reste embryonnaire, quant à son volet budgétaire. En effet, si les dépenses des actions sont connues (montant cumulé de 13,3 M€ sur la période 2009-2012), le nombre d'ETP dédié à la communication qui, associé aux dépenses précitées, fournit le coût complet de la fonction « communication » ne l'est pas. En outre, faute de reporting, la direction de la communication ne sait pas expliquer l'évolution des dépenses de communication, par CARSAT et dans le temps.

[271] Par ailleurs, la caisse nationale doit connaître, au plus vite la totalité des ETP et des compétences de la branche en matière de communication afin d'organiser des mutualisations et de supprimer d'éventuels doublons. De même, pour limiter le coût des campagnes de communication, la direction de la communication pourrait passer des marchés nationaux, voire bénéficier de la création d'un centre d'expertise dédié. Enfin, pour limiter la dispersion des dépenses de communication entre les CARSAT, la direction de la communication pourrait fixer une cible de dépense de communication (compte 623 + masse salariale) par nombre d'assurés, inscrite en CPG.

#### 2.4.5 L'organisation de l'audit interne pourrait être davantage centralisée

[272] L'effectif théorique de l'audit interne (47 ETP) peut sembler suffisant, cependant, en pratique, l'effectif réel se situe à des niveaux significativement plus bas, y compris au niveau national, du fait de nombreuses vacances de postes. En outre, avec un effectif moyen de deux auditeurs par CARSAT, les services d'audit interne n'ont sans doute pas la taille critique et une trop grande proximité avec les services audités. L'éclatement des équipes favorise potentiellement l'hétérogénéité des audits, qu'il est difficile de pallier grâce aux outils classiques de pilotage.

[273] Pour remédier à ces difficultés, il faudrait renforcer les effectifs du niveau national (et diminuer corrélativement les effectifs en région), ce qui présenterait un quadruple avantage : une indépendance accrue des auditeurs, une plus forte homogénéité des audits ; une augmentation de la disponibilité des équipes ; une capacité à faire varier la composition des équipes d'audit.

#### 2.4.6 L'évolution du dispositif de contrôle interne doit tendre à un allègement des contrôles comptables

[274] La COG 2009/2013 a fixé pour objectif à la CNAV de refondre la démarche de contrôle interne afin d'aboutir à un référentiel unique de maîtrise des risques (RUN-MR), se substituant au référentiel national de contrôle interne (RNCI), jugé limité. RUN-MR peut déboucher sur une ré-interrogation de la chaîne de traitement comptable des dossiers de retraite et son allègement, sources de gains potentiellement importants d'efficience<sup>56</sup>.

#### **Recommandation n°36 : Entamer des réflexions sur l'allègement des contrôles comptables, dès qu'il apparaîtra que le contrôle interne rénové produit des effets positifs sur l'IQV**

[275] Bien entendu, la couverture exhaustive du risque constitue un préalable indispensable à l'allègement des contrôles comptables, ladite exhaustivité devant être mesurée au fil du déploiement de RUN-MR et de l'ensemble des dispositifs concourant au contrôle interne et à la maîtrise des risques de façon générale (ce qui commande de combiner RUN-MR, le plan de sécurité des systèmes informatique, le plan qualité SNGC etc.).

---

<sup>56</sup> Cf. partie 2.5.

## 2.5 Le pilotage budgétaire et la performance de la branche retraite peuvent être améliorés en redéfinissant les règles d'élaboration budgétaires et en réduisant les hétérogénéités entre CARSAT<sup>57</sup>

### 2.5.1 Le pilotage budgétaire reste perfectible afin de conjuguer les enjeux de maîtrise de la dépense et de respect de la pluri-annualité des COG

#### 2.5.1.1 Sur longue période les dépenses de fonctionnement sont dynamiques

[276] Le budget global pour l'exercice 2013 s'élève, après reports à 1 426 M€ Les dépenses limitatives, sur lesquelles portent les contraintes et les leviers principaux de gestion, représentent 87 % de ce budget. La mission s'est donc concentrée sur l'analyse des dépenses relatives à ce volet budgétaire.

[277] Les dépenses de gestion de la branche retraite sont constituées à plus de 75 % de ses charges de personnel (78 % des dépenses limitatives en 2012), les charges de fonctionnement 20 % (18 % en 2012) et les dépenses d'investissement 5 % (4 % en 2012). Sur la période de la COG, l'évolution des charges de personnel apparaît maîtrisée, avec une hausse annuelle moyenne des dépenses inférieure à 1 % (0,8 %). Cette croissance s'est significativement infléchi par rapport à la COG précédente (2,5 % annuel) ce qui témoigne de véritables efforts structurels de la branche retraite dans ce domaine.

[278] En revanche, les dépenses de fonctionnement (hors investissements) augmentent à un rythme annuel moyen de 3,7 % sur la période de la COG, soit une hausse de 15,5 % entre 2009 et 2013<sup>58</sup>. Cette hausse des dépenses de fonctionnement s'explique principalement par le manque d'encadrement du recours au travail temporaire et à la sous-traitance informatique qui ne font pas l'objet d'une véritable politique de branche.

[279] Le dynamisme des dépenses informatiques, aussi bien sur le volet fonctionnement qu'investissement justifie un isolement budgétaire de l'ensemble des dépenses relatives à ce secteur, notamment les dépenses de personnel qui répondent à des contraintes statutaires et des contraintes d'évolution des effectifs particulières.

#### **Recommandation n°37 : Définir un cadre national pour le recours au travail temporaire et à la sous-traitance informatique**

#### 2.5.1.2 Le pilotage budgétaire donne lieu à la constitution de reports de crédits significatifs, principalement du fait d'une sous-exécution des crédits d'investissement

[280] En matière d'investissements, la COG a été marquée par une forte sous-exécution des crédits budgétaires lié au non lancement de nombreux projets d'investissements immobiliers. En revanche, le budget d'investissement informatique a été sur-exécuté. Le suivi budgétaire des investissements apparaît perfectible afin de garantir la bonne conduite des investissements stratégiques et leur correct suivi temporel. Le budget actuel qui anticipe seulement les dépenses devrait être complété par un budget d'engagement défini à partir d'un ensemble de programmes sur lesquels la tutelle aura donné son autorisation préalable.

#### **Recommandation n°38 : Refondre le suivi budgétaire des investissements selon une logique d'autorisation de programme**

<sup>57</sup> Pour de plus amples développements, cf. annexe n°7.

<sup>58</sup> Exécution prévisionnelle

- [281] Par ailleurs, le caractère pluriannuel du budget des COG se heurte aux contraintes annuelles de maîtrise de la dépense publique. Le principe de pluri-annualité des COG, qui sont conclues pour une période minimale de 4 ans et qui fixent, sur cette période, les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion<sup>59</sup>, ne peut être remis en question. Toutefois, un meilleur calibrage du budget initial et un encadrement plus strict des règles de report de crédit, en limitant leur montant, devraient permettre de limiter les ajustements en cours de COG.

**Recommandation n°39 : Encadrer plus strictement les reports de crédits en fixant des seuils limitatifs en pourcentage des dépenses**

### 2.5.1.3 Le budget des CARSAT est complexe du fait de leur rattachement à trois branches du régime général

- [282] Du fait de leurs missions sur le périmètre des branches retraites, maladie et accident du travail et maladie professionnelles, le budget des CARSAT relève de trois branches distinctes. Cette situation implique une complexité de gestion budgétaire et opérationnelle certaine. Par exemple, les règles d'évolution de la masse salariale peuvent différer selon les branches.
- [283] En outre, l'octroi de trois budgets distincts à chaque CARSAT n'est pas nécessaire au suivi analytique des charges relevant de chaque branche dans la mesure où l'outil de comptabilité analytique est partagé entre la CNAV et la CNAMTS. Dès lors, il serait envisageable de n'octroyer qu'un seul budget aux CARSAT et d'organiser une compensation financière unique entre la CNAV et la CNAMTS.
- [284] Cette organisation permettrait également d'éviter les angles morts budgétaires qui pourraient apparaître entre les trois budgets. Elle doit cependant être associée à une unicité de pilotage, notamment en matière d'investissements immobilier et de politique des ressources humaines. Cette dernière contrainte implique une cohérence des objectifs de croissance de la masse salariale entre les différentes COG.

**Recommandation n°40 : Soumettre les CARSAT à un budget unique piloté par la CNAV. S'assurer de la cohérence des objectifs des trois COG concernées**

### 2.5.2 La recherche de gains d'efficience structurels nécessite de réduire les hétérogénéités de coût unitaire et de productivité entre CARSAT

#### 2.5.2.1 Les objectifs fixés par la COG sont construits à partir d'une mesure d'activité qui doit être stabilisée

- [285] Les objectifs d'amélioration de la performance de la branche retraite sont résumés par les deux indicateurs de coût unitaire (N15) et de productivité (N16). Ces deux indicateurs rapportent les coûts complets et les effectifs de la branche retraite à une mesure de la production de la branche appelée « indicateur composite de la branche retraite » (ICBR).
- [286] Sur longue période l'analyse de l'évolution de l'ICBR est biaisée par l'ajout ou la suppression de variables permettant la mesure de l'activité (unités d'œuvre) et par la modification de leurs pondérations. À chaque signature de nouvelle COG, un « rebasage » de l'ICBR est réalisé par la CNAV.
- [287] Cet exercice de redéfinition périodique de l'ICBR apparaît légitime afin de mieux rendre compte de l'activité réelle de la branche retraite, en sensible évolution du fait d'évolutions réglementaires ou d'une évolution du comportement des assurés, comme par exemple en matière d'accueil téléphonique.

---

<sup>59</sup> Article L. 227-1 du code de la sécurité sociale.

[288] Toutefois l'ICBR a augmenté de 174 % entre 2001 (date de son introduction) et 2012. Même si la branche retraite a dû faire face à une hausse d'activité liée au vieillissement de la population, a conduit d'importants projets de régularisation de carrière et a connu une modification de son activité (information retraite, accueil téléphonique...) ces réalités de gestion ne paraissent pas justifier totalement une telle augmentation de l'ICBR. En outre, la capacité de la branche retraite à faire face à de telles hausses d'activité sans augmentation de personnel peut être le témoin d'une sous-productivité latente dans la branche.

[289] Il n'existe cependant pas d'analyse de long terme de l'ICBR qui permette de distinguer dans son évolution les effets des modifications de pondérations ou d'unités d'œuvre des effets de variation d'activité au sens strict. Cette étude serait pourtant nécessaire préalablement à la définition des cibles pour les indicateurs de coût unitaire et de productivité.

**Recommandation n°41: Ajuster les cibles d'amélioration de la performance aux modifications apportées à l'ICBR en début de COG**

**2.5.2.2 L'hétérogénéité des coûts unitaires et de la productivité entre caisses persiste par manque de partage de bonnes pratiques et de pilotage national**

[290] La situation de gestion et de gouvernance des CGSS apparaît très particulière ce qui justifie de ne pas les considérer dans l'analyse des écarts de performance entre caisses.

[291] L'analyse des écarts de coûts unitaires a été possible par grands processus (données sociales, retraite, action sociale) tels que décrits dans la comptabilité analytique. Une analyse plus fine par sous-processus est possible mais elle ne correspond pas exactement aux organisations de chaque CARSAT dans la mesure où ces dernières ne sont pas alignées. Un enrichissement de la comptabilité analytique, prévue sur la prochaine COG, apparaît donc nécessaire à la conduite d'analyses très fines sur la performance relative des différentes CARSAT.

[292] Il résulte toutefois des comparaisons effectuées par la mission les constats suivants sur les écarts de coûts unitaires entre CARSAT :

- sur le processus « données sociales », la majorité des caisses augmente son activité et réduit ses coûts complets. Cette situation s'explique par les conséquences de l'automatisation du traitement des données sociales. Certaines caisses n'ont toutefois pas tirées les conséquences organisationnelles de ces évolutions technologiques ;
- sur le processus « retraite » les hétérogénéités paraissent moins fortes mais persistantes. Ce processus représentant 90 % des coûts complets et des effectifs de la branche, il concentre les leviers d'amélioration de la performance. La refonte de l'organisation du processus de liquidation de la retraite paraît donc un enjeu clé pour la prochaine COG ;
- sur le processus « action sociale », les importants écarts entre coûts unitaires s'expliquent par une politique d'octroi de prestations d'action sociale très hétérogène sur le territoire. Cette situation nécessite de redéfinir la politique d'action sociale et de calibrer les ressources de la branche en fonction.

[293] En matière de productivité, les écarts entre caisses sont significatifs. Notamment si l'on neutralise les fonctions nationales et les fonctions transversales afin d'obtenir un périmètre homogène<sup>60</sup>. Il apparaît que la caisse de Paris est significativement moins productive que les autres caisses.

---

<sup>60</sup> En effet, ces fonctions qui ne participent pas directement à la production mesurée dans l'ICBR ne sont pas réparties également sur le territoire. Ainsi Paris concentre la majorité des fonctions nationales.

- [294] Le taux de fonctions transversales sur fonctions métiers est également très hétérogène selon les caisses (entre 12 % et 20 %). Des efforts d'harmonisation des organisations paraissent donc réalisables sur la prochaine COG.

**Recommandation n°42 : Poursuivre l'objectif de réduction des hétérogénéités entre CARSAT sur la prochaine COG**

**2.5.2.3 Les axes stratégiques d'amélioration structurelle de la performance sont la refonte de la politique de proximité, la recherche de mutualisations et l'amélioration du processus de liquidation des pensions**

- [295] Sur le premier point, la refonte de la politique de proximité devrait conduire à améliorer la productivité des techniciens conseils retraite qui seront regroupés dans des agences de plus grande taille et qui seront moins mobilisés par l'accueil des usagers sans rendez-vous. Cette refonte est prévue à effectifs constants ; des gains de coûts de fonctionnement sont néanmoins possibles par la renégociation des baux d'habitation.
- [296] Sur le deuxième point, la gestion de la branche retraite demeure très décentralisée. L'instauration d'une politique de gestion des ressources humaines à l'échelle de la branche devrait faciliter l'identification des compétences clés et les axes d'amélioration de la productivité. Par ailleurs le développement de centres mutualisés en matière de support informatique, d'achats, ou d'accueil téléphonique est générateur de gains de productivité et d'économies d'échelle.
- [297] Sur le troisième point l'amélioration du processus de liquidation des pensions représente le principal levier d'amélioration de la performance identifié par la mission. Tout d'abord ce processus demeure mal analysé par la branche. L'outil de contrôle interne RUN-MR n'est pas utilisé en vue d'identifier les zones de sur-contrôle et n'a pas conduit la CNAV à s'interroger sur la bonne conduite de ce processus. Ensuite, la mission a noté que les contrôles de premier niveau réalisés par l'agence comptable étaient peu hiérarchisés, peu efficaces au vu des indicateurs de qualité et de nature à ralentir le processus de liquidation par une pratique de retour systématique à l'ordonnateur pour des erreurs parfois formelles, sans incidence financière. Le redimensionnement de ces contrôles sur les zones les plus complexes et le redéploiement des effectifs vers le contrôle de second niveau qui doit être renforcé sont des enjeux majeurs d'amélioration de la productivité du processus de liquidation des pensions<sup>61</sup>.
- [298] Enfin, des gains pourraient être obtenus par le partage du traitement des dossiers complexes entre CARSAT (dossiers internationaux, dossiers hors Outil Retraite dits « ROLEX ») et par le déploiement de projets informatiques majeurs comme la gestion électronique des documents et la dématérialisation de la transmission des pièces justificatives.

**2.5.3 La mission a construit trois scénarios d'amélioration de la performance pour la prochaine COG**

**2.5.3.1 Un périmètre limité aux CARSAT hors fonctions nationales**

- [299] Les scénarios sont construits à partir de la comptabilité analytique de la CNAV qui couvre l'ensemble des charges de fonctionnement de la branche retraite. Le périmètre d'analyse retenu exclut les CGSS, qui pèsent peu en coût complet et sont très atypiques en gestion.

---

<sup>61</sup> Au 31 décembre 2012, la fonction « maîtrise des risques », au sens de la comptabilité analytique de la CNAV, mobilisait 827 ETP, soit un contrôleur pour 8 effectifs métiers retraite.

[300] Les fonctions nationales<sup>62</sup> ne sont pas intégrées dans les objectifs de baisse des coûts unitaires dans la mesure où elles sont principalement constituées des effectifs informatiques et qu'elles ne font pas l'objet de mesure d'activité. L'évolution de leur coût par ETP apparaît maîtrisée sur la période de la COG (+3 %). Toutefois, les fonctions de pilotage national au sens strict (hors informatique) connaissent un dynamisme important de leur coût (+10 %) et de leurs effectifs (+48 %) sur la période. Il paraît donc important de stabiliser cette croissance sur la prochaine COG sans pour autant affaiblir les fonctions de pilotage national essentielles pour la conduite du changement. Dès lors, la croissance de ces fonctions de pilotage nationale devrait être financée par une réallocation des ressources déjà existantes dans les CARSAT. Ainsi, les scénarios de la mission prennent comme hypothèse un maintien globalement stable du coût de ces fonctions.

[301] Les scénarios de gain de productivité distinguent les gains obtenus par harmonisation des fonctions transversales des gains obtenus par amélioration de la productivité des effectifs métiers.

[302] Enfin les scénarios de baisse des coûts unitaires sont formulés par processus.

### 2.5.3.2 Un alignement sur les CARSAT les plus performantes dans les scénarios 1 et 2, la reconduction des objectifs de la précédente COG dans le scénario 3

[303] Le premier scénario élaboré par la mission consiste à aligner les caisses les moins performantes sur la performance moyenne des caisses métropolitaines. Cette logique ne fait porter les efforts que sur les caisses les moins performantes.

[304] Dans le deuxième scénario, l'hypothèse retenue est un alignement sur la moyenne des 5 caisses les plus performantes. Le classement des meilleures caisses est élaboré par la direction du contrôle national de la CNAV. Il est effectué en pondérant l'ensemble des indicateurs de la COG 2009-2013. Le score obtenu tient donc compte du respect par la caisse des objectifs de qualité de service et de maîtrise des risques.

[305] Enfin le dernier scénario élaboré par la mission fixe des cibles de gains de productivité et de coûts unitaires assises sur les réalisations de la COG passée. La mission estime qu'il est possible sur la période de la prochaine COG :

- de fixer un objectif ambitieux de restructuration des fonctions transversales. Un alignement sur le taux de fonction transversale du tiers supérieur des CARSAT a été retenu ;
- de fixer des objectifs de gains de productivité plus ambitieux, la branche ayant significativement dépassé l'objectif assigné sur la période de la COG 2009-2012 d'une augmentation de 5 % de sa productivité. La branche ayant réalisé un gain annuel moyen 3,1 % sur 4 ans de 2009 à 2012, il est recommandé de reproduire cette cible pour la COG 2014-2017. La capacité de la branche à rendre des postes sur la base de cette cible dépendra de sa variation d'activité ;
- en revanche, la baisse des coûts unitaires est plus complexe. L'importance des charges fixes (personnel, locaux...) limite les leviers d'action. Fin 2012, la cible de coût unitaire prévue par la COG actuelle n'est pas atteinte. Il est donc proposé de prolonger l'objectif de baisse du coût unitaire de 0,1€ sur la prochaine COG. L'augmentation de la contrainte de productivité devrait faciliter l'atteinte de l'objectif. Dans le scénario, une baisse de 6 % du coût unitaire moyen est retenue, similaire à celle réalisée sur la période 2009-2012.

---

<sup>62</sup> Au sens de la comptabilité analytique.

### 2.5.3.3 Des résultats très sensibles aux anticipations d'évolution de l'activité

- [306] Les résultats des scénarios sont traduits en évolution d'effectifs et de dépenses budgétaires. Toutefois, ces estimations ne sont pertinentes que si les prévisions d'évolution d'activité sont fiables. Or ces prévisions n'ont pas été fournies par la CNAV. Par conséquent les résultats sont présentés à activité constante et des analyses de sensibilité aux évolutions d'activité sont associées. Les résultats discutés ci-après doivent donc s'interpréter comme des bornes supérieures des gains que pourra réaliser la branche retraite sur la période 2014-2017.
- [307] À production constante, les scénarios sont tous réalisables dans la mesure où les départs à la retraite anticipés par la CNAV sur le périmètre de la branche retraite sont de 1512 ETP. Le scénario le plus ambitieux correspondrait au renouvellement d'un tiers des départs à la retraite ; les deux scénarios d'alignement sur les CARSAT les plus performantes correspondent à un taux de renouvellement des deux tiers des départs à la retraite. En valeur absolue, les scénarios d'alignement sur les CARSAT les plus performantes ont des objectifs inférieurs à la contrainte imposée par la tutelle sur la période 2009-2013 et à ce qui a été réalisé par la CNAV sur la période 2009-2012.
- [308] L'évolution des coûts unitaires correspond à une baisse des dépenses du budget de fonctionnement de 3 % à 4 % selon les scénarios. Cette baisse de dépense pourra être obtenue principalement sur les charges de personnel du fait de l'amélioration de la productivité mais également d'efforts ciblés sur les autres dépenses de fonctionnement.
- [309] Toutefois, cette analyse par scénarios gagnerait à être complétée par un audit de chaque projet afin de chiffrer les gains qui pourront être obtenus. Cet audit ne pourra être réalisé qu'une fois les principaux arbitrages liés à la négociation de la prochaine COG connus.

## CONCLUSION

[310] La mission souhaite conclure par deux observations de nature transversale relatives, pour l'une à la durée de la COG de la CNAV, et pour l'autre à la nécessité de tirer pleinement les conséquences de ses recommandations en matière inter-régimes et inter-branches.

[311] La COG 2009 - 2013 de la CNAV couvre une durée plus longue - cinq ans au lieu de quatre - que celle habituellement retenue pour les COG. Elle n'a par ailleurs fait l'objet d'aucun avenant qui aurait permis de l'actualiser en cours de période alors même que son chapitre 6 prévoit expressément cette possibilité et qu'au moins deux thèmes l'auraient justifié (métiers retraite et action sociale). Cette absence d'actualisation de la COG combinée avec sa durée de cinq ans n'a sans doute pas :

- facilité la qualité du suivi des objectifs et des engagements de la COG, notamment ceux et celles qui ont été abandonnés ou qui sont devenus obsolètes ;
- contribué à la simplification du suivi et de la gestion, par les tutelles et la CNAV, des reports de crédits non consommés puisque plus la COG est longue et plus les occurrences de reports sont nombreuses.

[312] En outre, le rythme des réformes et les inconnues qui pèsent sur les évolutions de contexte susceptibles d'intervenir à moyen terme sont tels que l'on peut raisonnablement considérer qu'une durée de quatre ans constitue un horizon prospectif déjà ambitieux. En complément de sa recommandation n° 4 précitée relative à la nécessité d'élaborer des avenants à la COG lorsque les évolutions importantes et structurantes de la période sont susceptibles de bouleverser l'équilibre de la convention et de nuire à sa capacité de pilotage, la mission recommande donc de revenir à une durée conventionnelle de quatre ans.

### **Recommandation n°43 : Ramener la durée conventionnelle de la prochaine COG à quatre ans**

[313] Un certain nombre de constats et de recommandations formulés par la mission ne concernent pas que la CNAV et ont - ou sont susceptibles d'avoir - des effets plus ou moins directs et importants sur d'autres régimes ou branches.

[314] Ainsi, dans les domaines des métiers retraite et de l'action sociale, la mission insiste sur la nécessité de faire de la relation inter-régimes de base (MSA et RSI) une priorité de la prochaine COG en matière d'évolution des systèmes d'information retraite (« SI retraite partagé ») et action sociale (Antarès), ainsi qu'en matière de pilotage, de répartition des rôles et de convergence des prestations liées à la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. La mission préconise donc, s'agissant de celles de ses recommandations qui ont un impact sur la MSA et le RSI - dont les COG sont toutes deux récentes - de prévoir de modifier ces dernières par avenants de façon à y intégrer des dispositions symétriques à celles qui figureront dans la COG de la CNAV.

### **Recommandation n°44 : Actualiser les COG MSA et RSI par avenant en fonction des suites qui seront données aux recommandations de la mission notamment dans les domaines des métiers retraite, des systèmes d'information et de l'action sociale de la CNAV**

[315] La mission fait également des recommandations qui concernent conjointement la CNAMTS et la CNAV, voire l'UCANSS, dans les domaines de la gestion immobilière (critère du financeur majoritaire – décideur unique) et budgétaire (mutualisation des budgets) des CARSAT, ainsi que dans celui de l'action sociale (convergence des projets PAPA, PRADO, ARDH ; développement de synergies entre les services retraite et action sociale maladie des CARSAT). La mission préconise donc de profiter de l'échéance synchronisée des deux COG des branches retraite et maladie pour veiller à ce que ses recommandations fassent l'objet de dispositions symétriques.

- [316] S'agissant de la gestion immobilière, les règles actuelles ne sont pas dans la COG mais sont contenues dans une circulaire CNAV / CNAMTS du 3 août 1988. Les inscrire dans la prochaine COG des deux branches présenterait l'avantage de donner de la visibilité à cette réforme.

**Recommandation n°45 : Prévoir d'intégrer dans la prochaine COG de la CNAMTS des dispositions symétriques à celles qui figureront dans celle de la CNAV en matière de gestion immobilière et budgétaire des CARSAT, ainsi que d'action sociale**

- [317] À plus long terme, la « convention cadre de performance » prévue par l'article L.114-23-1 inscrit dans le CSS par la LFSS pour 2012 permettrait de gérer ce type de situations. Ce cadre semble en effet adapté au traitement des recommandations de la mission puisqu'il prévoit explicitement la signature de telles conventions (pour une durée minimale de quatre ans) dans le cas d'actions communes à plusieurs régimes ou branches en matière de simplification et d'amélioration de la qualité du service, de mutualisation entre organismes notamment dans le domaine de la gestion immobilière, des achats, des ressources humaines et des systèmes d'information, de présence territoriale des différents régimes et branches et, enfin, d'évaluation de la performance.

André BERNAY

Stéphanie FILLION

Vincent MAYMIL

Jérôme VERONNEAU

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION<sup>63</sup>

N°	Recommandation
<b>Analyse transversale de la COG</b>	
1	Réduire le nombre des engagements et ne pas prévoir plus de 30 indicateurs au sein de la prochaine COG
2	Prévoir au sein de la prochaine COG un chapitre dédié au cœur de métier de l'assurance retraite (gestion de la carrière et liquidation des pensions)
3	Prévoir au sein de la prochaine COG de traiter des enjeux spécifiques relatifs aux systèmes d'information au sein d'un chapitre dédié
4	Elaborer des avenants à la COG lorsque les évolutions importantes et structurantes de la période sont susceptibles de bouleverser l'équilibre de la convention et de nuire à sa capacité de pilotage
5	Revoir le formalisme du tableau de suivi des objectifs et engagements de la COG en élaborant un document plus lisible, stable, pluriannuel et consolidé
6	Limiter les indicateurs de moyens à des cas circonscrits (montée en charge d'un dispositif nouveau, par exemple)
7	Veiller à la pertinence du périmètre des données utilisées pour construire les indicateurs par rapport à l'objectif visé
8	Veiller à mieux répartir les indicateurs de la COG sur les objectifs opérationnels présentant les enjeux les plus structurants pour la branche retraite
9	Fixer des cibles aux caisses régionales et à la caisse nationale portant une réelle ambition d'amélioration de la performance
10	Revoir le calendrier des réunions de bilans annuels de la COG entre la DSS et la CNAV afin que la tutelle puisse transmettre les lettres résultant de ces bilans au plus tard en juin de l'année n+1
<b>Métiers retraite</b>	
11	Renforcer, dans la prochaine COG, le volet dédié à la fiabilité de la carrière en prenant notamment appui sur le plan d'actions mis à jour par la CNAV en avril 2013
12	Revoir les indicateurs relatifs à la gestion de carrière et à la liquidation en vue de la prochaine COG afin de les rendre plus précis et complémentaires (insertion d'un indicateur sur les reports aux comptes effectués, distinction des dossiers de droits propres et dérivés, suivi de la gestion des stocks de dossiers, mesure du délai réel de liquidation du point de vue l'assuré)
13	Au sein de la prochaine COG, recentrer le droit à l'information sur la fonction conseil auprès des assurés, en veillant toutefois à maîtriser le volume des EIR. Au-delà, prioriser les engagements portant sur le cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation de la retraite)
14	Dans la continuité de la mise en place du numéro unique, revoir la structuration de la relation téléphonique en prévoyant un chantier de mutualisation de la gestion des flux d'appels par la mise en place d'une plateforme nationale virtuelle animée par les 16 plateformes physiques existantes
15	Revoir les indicateurs relatifs à la relation avec l'assuré en vue de la prochaine COG en procédant à un ciblage sur les enjeux prioritaires : articulation entre les différents modes de contact (téléphone, accueil physique, Internet) et suivi des EIR
16	Faire de l'amélioration des performances en matière de qualité des droits mis en paiement (indicateurs IQV et TIF) un axe structurant de la prochaine COG. En ce sens, la pertinence statistique de l'indicateur IQV devra être renforcée

<sup>63</sup> Les recommandations sont reproduites en intégralité à la fin de chaque annexe thématique. Le présent tableau rassemble uniquement les 45 principales recommandations reprises dans le corps du rapport.

N°	Recommandation
17	Modifier les indicateurs relatifs à la maîtrise du risque retraite afin notamment de renforcer ceux liés à la qualité des droits mis en paiement, d'améliorer la pertinence des indicateurs de gestion des indus, d'intégrer un véritable indicateur de suivi de la lutte contre la fraude et éventuellement un indicateur sur le non recours aux droits
18	Ne pas mentionner les enjeux liés à la fonction statistiques, études et recherches dans la prochaine COG. Etablir en parallèle une convention spécifique sur ce thème, pluriannuelle et révisée chaque année. Cette convention prendrait modèle sur l'actuelle convention de partenariat conclue en 2007 entre l'Etat et la CNAV
<b>Action sociale</b>	
19	Substituer à la diversification de l'offre de service un objectif plus réaliste de poursuite de la maîtrise de l'AMD, en volume et en dépenses
20	En l'absence d'un financement supplémentaire des aides individuelles, utiliser les éventuelles marges de manœuvre dégagées par une meilleure maîtrise du volume des AMD pour concentrer les aides sur des personnes en situation de fragilité temporaire telles que celles visées aujourd'hui par l'ARDH et l'ASIR
21	Fixer comme objectif à la CNAV d'étudier, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servies par les trois régimes de base
22	La CNAV et la CNAMTS doivent dresser un bilan partagé de la mise en œuvre et des résultats du plan PAPA et de leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO et ARDH), puis définir et formaliser des objectifs communs
23	Veiller à articuler les travaux et expérimentations pilotés par la CNSA et la CNAMTS en matière de parcours de santé des personnes âgées (projet PAERPA) avec les actions de prévention de la perte d'autonomie menées par la CNAV et les autres régimes de retraite
24	Mettre sous plafond de ressources l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite
25	Définir, au niveau national, des conditions d'ouverture des droits améliorant l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite. Afin de prévenir un phénomène de non recours, cette homogénéisation des conditions d'ouverture des droits devrait s'accompagner d'une politique volontariste de communication autour des prestations et d'un dispositif de calibrage homogène des aides
26	Dans le cadre des travaux préparatoires de la nouvelle COG, rebaser le budget d'action sociale de la CNAV, identifier précisément les déterminants des dépenses et en déduire des prévisions de dépenses fiables pour les années couvertes par la prochaine COG. Ajuster en conséquence le mécanisme actuel des reports de crédits non consommés prévu par la COG
<b>Systèmes d'information</b>	
27	Clarifier la gouvernance des projets informatiques en diminuant le nombre des instances de pilotage, et limiter le nombre de projets en renforçant leurs critères de sélection
28	Mettre en place un pilotage économique des projets informatiques
29	Identifier le coût et calibrer les moyens à affecter aux missions informatiques pour compte de tiers
30	Poursuivre la réorganisation de la fonction informatique sur la prochaine COG en privilégiant la centralisation des effectifs de développement informatique et en réduisant la taille de l'informatique régionale
31	Inscrire le SDSI de la CNAV en cohérence avec le projet plus vaste de système d'information retraite inter-régimes
<b>Fonctions transversales</b>	
32	Faire de la norme des 12 m <sup>2</sup> par agent, un indicateur de la future COG décliné dans les CPG
33	Mettre en place la règle « financeur majoritaire – décideur unique » pour les opérations immobilières des CARSAT

N°	Recommandation
34	Faire du suivi de l'absentéisme de courte durée un indicateur COG et définir une cible à atteindre
35	Prendre en compte la question de la parité pour les nominations à la fonction de directeur de CARSAT en fixant une proportion minimale de personnes de chaque sexe calquée sur les dispositions de la loi du 12 mars 2012
36	Entamer des réflexions sur l'allègement des contrôles comptables, dès qu'il apparaîtra que le contrôle interne rénové produit des effets positifs sur l'IQV
<b>Pilotage budgétaire et performance</b>	
37	Définir un cadre national pour le recours au travail temporaire et à la sous-traitance informatique
38	Refondre le suivi budgétaire des investissements selon une logique d'autorisation de programme
39	Encadrer plus strictement les reports de crédits en fixant des seuils limitatifs en pourcentage des dépenses
40	Soumettre les CARSAT à un budget unique piloté par la CNAV. S'assurer de la cohérence des objectifs des trois COG concernées
41	Ajuster les cibles d'amélioration de la performance aux modifications apportées à l'ICBR en début de COG
42	Poursuivre l'objectif de réduction des hétérogénéités entre CARSAT sur la prochaine COG
43	Ramener la durée conventionnelle de la prochaine COG à quatre ans
44	Actualiser les COG MSA et RSI par avenant en fonction des suites qui seront données aux recommandations de la mission notamment dans les domaines des métiers retraite, des systèmes d'information et de l'action sociale de la CNAV
45	Prévoir d'intégrer dans la prochaine COG de la CNAMTS des dispositions symétriques à celles qui figureront dans celle de la CNAV en matière de gestion immobilière et budgétaire des CARSAT, ainsi que d'action sociale



**REPONSES DE LA CAISSE NATIONALE  
D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV) AU RAPPORT  
PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE  
LA MISSION**





Direction

**Inspection Générale des Affaires sociales**  
**Section des rapports**  
**39-43 Quai André Citroën**  
**75015 PARIS**

Paris, le 19 septembre 2013

**OBJET :Rapport provisoire de l'IGAS RM2013-131P relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009 -2013 signée entre l'Etat et la CNAV**

Par courriel du 1<sup>er</sup> août dernier, vous nous avez transmis, pour observations, le projet de rapport établi par l'Inspection générale des affaires sociales sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2013 entre l'Etat et la CNAV.

Nous avons naturellement accordé la plus grande attention aux analyses et aux recommandations formulées par les membres de la mission IGAS. Nous partageons très largement les conclusions de cette mission et ses préconisations rejoignent nos préoccupations.

Pour autant, ce projet nous amène à porter à votre connaissance des observations et des précisions complémentaires qui seraient susceptibles, à notre sens, d'éclairer votre analyse.

Ces réponses qui suivent la présentation du rapport, ont trait aux paragraphes suivants :

**Tome I – Rapport provisoire**

[2]

Aux 20 Caisses régionales, il convient également d'ajouter la Caisse de sécurité sociale de Mayotte.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[4]

Concernant les résultats obtenus par la CNAV, il convient d'observer que l'indicateur CPG R21 sur la qualité de la carrière est atteint pour l'ensemble des Caisses. Pour l'indicateur N3 (mesure de l'efficacité des plateformes de service), si le pourcentage des appels aboutis est en diminution, on observe une forte progression de la charge d'appels d'environ + 30 % entre mai et décembre 2012. Les dispositions prises ont permis à la branche de traiter environ 20 % d'appels supplémentaires par rapport à 2011. A noter dans le tome II, pour l'indicateur N15, il convient de rectifier l'objectif 2012 était de 4,6 € et non 4,5 €: en effet la réduction de 0,10 € demandée par la DSS ne prend effet

qu'à compter de 2010 avec 4,8 € en cible pour atteindre 4,5 € en 2013 (voir tableau de la fiche COG ci dessous). On peut donc en conclure que l'objectif du N15 fixé pour 2012 a été atteint.

Cible :	2013		2007		
	Nombre de Caisses	Objectif	Objectif	Résultats	
				Nbre de Caisses	Valeur
		4,50 I			4,46 I

Cibles intermédiaires :	2009		2010		2011		2012	
	Nombre de Caisses	Objectif						

**Observation de la mission :** ce paragraphe de synthèse porte une appréciation globale sur le bilan de la COG (l'analyse détaillée de la mission est présentée dans le corps du rapport et l'annexe n°3). Cette appréciation dépasse le champ strict de l'évaluation des résultats de la caisse au regard des indicateurs :

- le rapport met en exergue que la fiabilité des données de carrière a donné lieu à un certain nombre d'actions mais que les efforts doivent être poursuivis lors de la prochaine convention car le bilan sur ce point est mitigé. La mission partage ainsi les réserves émises par la Cour des comptes concernant l'exhaustivité et l'exactitude des reports de données de carrières notifiées par des organismes sociaux ou déclarées par les employeurs aux comptes de carrière des assurés dans le SNGC ;
- concernant la gestion des flux d'appels, la mission maintient son analyse étant donné que les caisses ont été confrontées à des difficultés récurrentes sur cette activité au cours de la COG actuelle. Les résultats obtenus sur l'indicateur N3 ont à cet égard régulièrement été insuffisants. La caisse a certes mis en place des mesures, citées dans le rapport, pour pallier ponctuellement ces difficultés (traitement particulier des appels portant sur la réforme de 2010, recours à l'intérim, etc.) mais celles-ci se sont avérées insuffisantes face à l'ampleur de l'augmentation du volume d'appels. La mission considère donc que des actions ambitieuses au plan organisationnel doivent être conduites sur la période de la prochaine COG, impliquant une mutualisation des appels entre plateformes.
- l'erreur sur la cible de l'indicateur N15 a été corrigée dans l'annexe 7 du tome II.

[13] et [154]

La carrière et la liquidation sont des enjeux essentiels pour la branche, mais la CNAV considère que la fonction conseil fait également partie du cœur de métier de l'assurance retraite.

Il s'agit à la fois :

- d'une obligation réglementaire posée par le droit à l'information dès 2003 et renforcée par la réforme de 2010 (l'entretien information retraite est un droit pour tout assuré à partir de l'âge de 45 ans),
- d'une attente essentielle de la part des assurés et des retraités,
- d'un enjeu stratégique pour les régimes de retraite en général et l'assurance retraite en particulier compte tenu de la multiplicité des acteurs qui dispensent de l'information dans le domaine retraite,
- d'un levier utilisable pour compléter la carrière des assurés,
- d'un levier de mobilisation essentiel des organismes et des équipes du réseau.

La promotion du maintien dans l'emploi des seniors est certes un objectif de la fonction conseil dont l'impact est très difficile à mesurer mais elle n'en est pas le seul objectif.

La stabilisation des volumes d'EIR ou d'actions de FCE ne semble pas devoir être posée a priori comme un principe. Les volumes d'actions doivent pouvoir évoluer en fonction :

- des gains de productivité réalisés dans le réseau,
- des nouvelles modalités de réalisation des EIR (ex : EIR à distance) ou de FCE (synergie retraite / risques professionnels),
- des différents publics cibles (EIR « expatriés »).

***Observation de la mission*** : Sur le sujet du droit à l'information, la mission souhaite apporter les précisions suivantes.

- *le concept de « cœur de métier » peut être interprété de diverses manières. La mission prend acte de l'analyse différente de la CNAV sur ce point, qui intègre le droit à l'information dans le « cœur de métier » de l'assurance vieillesse. La mission a opté en revanche pour une approche différente, consistant à intégrer dans le « cœur de métiers » les fonctions traditionnelles, historiques, de la branche. Selon cette interprétation, la gestion de la carrière et la liquidation des pensions sont deux missions correspondant au « cœur de métier » de la CNAV. Le droit à l'information renvoie, quant à lui, à une activité certes essentielle mais plus récente et venant plutôt en appui de la gestion de la carrière et de la liquidation des pensions ;*
- *concernant le droit à l'information, la mission rappelle les principales composantes concourant à la mise en œuvre effective de ce droit : la gestion des RIS et des EIG ; l'EIR et la FCE. Dans le rapport, l'analyse de la mission porte uniquement sur la fonction conseil, qui recouvre l'EIR et la FCE ;*
- *le choix de la mission de cibler son analyse sur la fonction conseil (qui ne constitue donc qu'une partie du droit à l'information) s'explique par la très grande place accordée à cette activité dans la COG actuelle du fait du contexte de montée en charge des EIR et de la FCE sur la période ;*
- *le travail de l'IGAS consiste à faire le bilan de la COG et à dégager des perspectives en vue de la prochaine convention. La mission s'est donc interrogée sur le bilan des actions menées par la CNAV en matière de fonction conseil ainsi que sur la place à accorder à ces dispositifs dans la future convention. Sur ce point, la mission souligne que ses recommandations portent sur le contenu de la prochaine COG et non sur l'examen de la pertinence de la fonction conseil en tant que tel. En ce sens, le rapport ne remet pas en question la reconnaissance législative de l'EIR, ni, plus globalement, la légitimité du droit à l'information, qui constitue une avancée importante des dernières réformes des retraites ;*
- *concernant le bilan des actions menées par la CNAV en matière de fonction conseil sur la période de la COG actuelle, la mission a souligné que celui-ci était positif au regard des engagements fixés. Cependant, elle met en exergue que la fonction conseil représente une charge de travail importante, que sa montée en charge s'est traduite par un effet inflationniste et que l'impact sur le comportement des assurés est limité (la fonction conseil étant explicitement associée à cet objectif dans la COG actuelle, la mission a examiné son degré d'atteinte même si celui-ci ne constitue pas l'unique finalité de l'EIR et de la FCE) ;*
- *concernant les perspectives, la mission s'est interrogée sur l'équilibre, ou la répartition, au sein de la COG, entre la fonction conseil et les missions « traditionnelles » (ou « cœur de métier » au sens du rapport) de gestion de carrière et de liquidation des pensions. Sur ce point, la mission a dressé le constat suivant : la priorité forte reconnue à la fonction conseil dans la COG actuelle était liée à un contexte de montée en charge de l'EIR et de la FCE. Désormais, dans la prochaine convention, ce positionnement central pourrait être revu de la manière suivante :*
- ✓  *tout en reconnaissant l'importance et la qualité du travail entrepris par la caisse en matière de FCE, une réorientation de la fonction conseil vers l'EIR est suggérée par la mission. En effet, l'impact du volet « information collective » de la FCE est plutôt faible compte tenu de la richesse de l'offre disponible sur le site Internet de la CNAV, qui autorise la caisse à encourager les assurés à être davantage proactifs et responsables dans*

*leur recherche d'informations. En parallèle, le volet « information personnalisée » se matérialise par l'EIR, qui peut toujours être demandé par l'assuré en dehors de son entreprise. La FCE n'apparaît d'ailleurs pas comme la plus grosse source d'approvisionnement en matière de demande d'EIR. Enfin, la FCE constitue un dispositif ad hoc, qui échappe au pilotage du GIP Info-retraite, dont les contours restent flous, dont la montée en charge n'est pas évaluée et l'impact non connu. L'EIR constitue en revanche un dispositif plus clair en raison notamment de son cadrage sous l'égide du GIP Info-retraite ;*

- ✓ *plus globalement, la mission propose d'accorder dans la COG une place plus importante aux missions traditionnelles (gestion de la carrière et liquidation) car celles-ci ne doivent pas être sous estimées compte tenu des nombreux enjeux mis en exergue dans le rapport (fiabilité des données de carrière, qualité des droits mis en paiement, etc.)*
- *concernant les volumes, la mission encourage la CNAV à diversifier les modes de réalisation de l'EIR et renvoie à la recommandation n°6 (développement des EIR par téléphone) de l'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) ;*
- *sur l'objectif de stabilisation des volumes, la mission propose de remplacer ce terme par « maîtrise » des volumes, sur le modèle de la recommandation n°13, qui autorise une plus grande souplesse. Elle a modifié le rapport définitif en ce sens.*

[15]

La CNAV a déjà engagé une réflexion sur la mutualisation de la gestion des flux d'appels. Une expérimentation doit démarrer prochainement visant à mutualiser une partie des appels de Carsat en sites pilotes.

***Observation de la mission :** La mission prend acte des précisions apportées, d'autant qu'elles semblent en cohérence avec la recommandation n°14 du rapport.*

[20]

Concernant le pilotage budgétaire de l'action sociale, l'IGAS préconise de « rénover la règle du droit à report automatique et intégral des crédits non consommés ». Ces règles de report des crédits constituent une souplesse de gestion, inhérente au caractère pluriannuel des COG, qui permettant de lisser les situations régionales les plus difficiles en évitant des effets trop brutaux sur l'activité du secteur de l'aide à domicile sur certains territoires notamment. Les administrateurs de la CNAV sont attachés au maintien de cette logique de pluriannualité des COG. Une réflexion sur l'amélioration des règles de reports peut être engagée mais en distinguant ce qui relève de la ligne budgétaire « Aide au maintien à domicile » des autres lignes budgétaires du FNASSPA

L'IGAS préconise également de « mettre sous plafond de ressources les aides individuelles ». La CNAV rappelle que le sujet a déjà été évoqué auprès de son Conseil d'administration mais que ce dernier a rappelé son attachement au principe d'universalité des prestations d'action sociale.

***Observation de la mission :** La mission prend note des réserves émises par la CNAV au sujet de la recommandation consistant à rénover la règle du droit à report automatique et intégral des crédits non consommés. Elle maintient toutefois ses observations sur le sujet. Ce droit est en effet archaïque et théorique (il n'a pas été respecté au cours de la COG actuelle). Son non respect a contribué à augmenter les inégalités de traitement entre bénéficiaires.*

*La mission maintient également sa recommandation relative à la mise sous plafond de ressources des aides accordées aux personnes âgées au titre de l'action sociale, justifiée à la fois au regard du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires et du contexte budgétaire tendu.*

[28]

S'agissant de l'immobilier, la CNAV tient à souligner que le pilotage budgétaire est rendu complexe du fait de la gouvernance actuelle avec la CNAMTS.

Concernant la gestion des ressources humaines, il est à noter que le pilotage budgétaire de la CNAV s'est amélioré :

- la politique de rémunération fait, en particulier, l'objet d'une lettre de cadrage annuelle du Directeur de la CNAV, d'une gestion prévisionnelle et d'un suivi fin pour respecter les cibles fixées par les tutelles.
- le suivi des effectifs a été resserré, avec notamment, la mise en place d'une gestion centralisée des effectifs informaticiens.

***Observation de la mission** : au paragraphe 28, la mission souligne que le pilotage des fonctions transversales est en voie d'amélioration, tout en connaissant des insuffisances.*

*Les éléments apportés par la CNAV, concernant la gestion des ressources humaines, étaient connus au stade de la rédaction du rapport. L'opinion formulée dans la synthèse tient compte de ces éléments factuels.*

*Concernant la complexité du pilotage budgétaire des crédits de l'immobilier, ce point est rappelé dans plus loin, dans le corps du rapport puis dans l'annexe n°6.*

[31]

La définition d'une cible relative à l'absentéisme de courte durée, retracée par un indicateur COG, afin d'appréhender la performance sociale de la Branche est une proposition intéressante. Mais, il faut noter que la notion de performance sociale reste à préciser au sein de la Branche retraitée que d'un point de vue interbranches (Cf. travaux institutionnels dans le cadre de la Commission paritaire nationale relative à la santé, la sécurité et aux conditions de travail en vue de la définition d'attendus de performance sociale pour l'ensemble du Régime Général).

***Observation de la mission** : la mission prend note de cette précision.*

[36]

Les importants reports de crédits de la COG s'inscrivent dans un contexte très particulier qui ne devrait pas se reproduire sur la période suivante, au regard des contraintes budgétaires qui ont été imposées à la CNAV en cours de COG.

Sur les reports de crédit, l'IGAS préconise de fixer un seuil limitatif de reports autorisés défini en pourcentage de dépenses. La CNAV tient à souligner qu'outre le fait que la notion de « *pourcentage des dépenses* » nécessite d'être précisée, le mécanisme proposé est une incitation à dépenser les budgets chaque année indépendamment des besoins, alors que la garantie en intégralité des reports des crédits permet d'ajuster la consommation des crédits en fonction de l'avancement des projets. Ce mécanisme semble inapproprié pour les dépenses d'investissement. Il en est de même pour les dépenses informatiques qui dépendent du cycle de vie des projets de développement généralement pluriannuels. L'articulation du budget avec les procédures de passation des marchés implique également le maintien d'une certaine souplesse.

***Observation de la mission** : la mission prend note de ces précisions. Sur le seuil de report de crédit, voir l'observation à la réponse au paragraphe [280].*

[51]

Les contradictions relevées entre le contenu des fiches et le tableau récapitulatif (Cf.: renvoi bas de page n°5) correspondent à un problème d'impression. Ces décalages de pages ont été corrigés dans une version ultérieure (voir portail de branche).

*Observation de la mission : la mission prend acte de ces précisions mais maintient la note de bas de page car le texte de la COG qui lui a été remis et sur lequel elle a travaillé contenait ces erreurs.*

[78]

Les reportings des résultats des indicateurs COG sont également transmis trimestriellement à la DSS.

*Observation de la mission : la mission prend acte de cette précision. Le rapport définitif est modifié pour tenir compte de la remarque.*

[83]

Les indicateurs cités ne sont pas uniquement des indicateurs COG mais permettent les suivis annuels d'activité de la Branche afin d'en faciliter l'analyse pour la DSS.

*Observation de la mission : la mission prend acte de cette précision mais maintient ses observations relatives au caractère peu lisible et difficilement appropriable des tableaux de bilan, qui est une conséquence directe de la complexité de la structuration de la COG.*

[95]

La spécificité du contexte économique et social des CGSS, en particulier, sur le plan démographique (taux de chômage des jeunes) n'apparaissait pas opportune pour leur appliquer les objectifs fixés aux caisses de métropole en matière d'emploi des seniors.

Pour l'indicateur N17, le périmètre retenu comporte toutes les fonctions informatiques sur le territoire métropolitain ce qui représente la quasi totalité des moyens de production et de développement des applications de la Branche Retraite ; les CGSS n'ayant pas de missions dans ce domaine pour la branche retraite.

*Observation de la mission : la mission prend acte de cette précision mais maintient ses observations*

[97]

La nécessité de déterminer une base de référence « stable » sur la totalité de la période COG a conduit la CNAV à exclure de l'indicateur N19 «% de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments », les agences dont le processus de déploiement n'était pas achevé pour la COG 2009-2013, ainsi que pour les Centres Nationaux de Production Informatiques (CNPI) dont la montée en charge a été progressive sur la COG actuelle, dans le cadre du plan de transition SI.

L'IGAS relève que la définition d'un périmètre trop large peut nuire à la pertinence de certains indicateurs, notamment en matière de performance (Cf. renvoi 9). La CNAV souligne que des sous-indicateurs plus fins (distinction fonctions nationales, régionales transverses et régionales métier par exemple) destinés à analyser les évolutions ne peuvent se situer au niveau COG. Ils sont nécessairement d'un niveau inférieur (suivi CPG ou plan d'actions).

*Observation de la mission : la mission prend acte de cette précision mais maintient ses observations*

[98]

La prise en compte dans les indicateurs N5 à N7 du délai de transmission de la demande par les autres régimes (français ou étrangers) ferait supporter à la seule CNAV une non performance qui ne lui est pas imputable. Or, la performance des Caisses, évaluée à travers les indicateurs, sert de base aux reports de crédits et à l'intéressement des personnels.

***Observation de la mission :** la mission souligne dans le rapport les bons résultats obtenus sur les indicateurs N5 à N7 relatifs aux délais de liquidation. Sur ce point, elle considère que le principal problème de ces indicateurs réside dans le fait qu'ils reflètent des délais de traitement internes, distincts du délai de traitement réel perçu par l'assuré. Sur le sujet de la transmission des demandes par les autres régimes, la mission a bien pris acte qu'il s'agit d'une préoccupation majeure pour la CNAV, qui considère, à juste titre, qu'elle n'a pas totalement la main sur ces indicateurs. Ainsi, la mission souligne dans l'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) qu'elle partage ce constat mais que celui-ci ne doit pas être une raison pour ne plus avoir recours à des indicateurs de délais de paiement qui sont très importants car ils correspondent à une fonction de base exercée par l'assurance vieillesse. Elle considère donc qu'au contraire, ces indicateurs doivent inciter au développement des relations inter-régimes afin de favoriser la fluidité et la rapidité des échanges et ainsi mettre un terme à une gestion cloisonnée des dossiers des polypensionnés.*

[103] - [104] - [105]

Pour les indicateurs N5 à N8, si l'atteinte globale est satisfaisante sur la période, il existe des variations dans le temps et des disparités régionales en fonction de leurs contextes.

S'agissant de l'indicateur N13 « Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP », l'atteinte d'un taux de satisfaction de 90% (mesuré par un institut de sondage), dès la première année de la COG ne remet pas en cause la pertinence de la cible. Il est à noter qu'à ce haut niveau de performance, toute augmentation de l'objectif pourrait se traduire pour l'atteindre, par une consommation de ressources dans des proportions bien supérieures et, par conséquent, par un coût marginal important compte tenu des contraintes de gestion.

***Observation de la mission :** la mission précise que ces paragraphes présentent une analyse globale et nationale de la situation de la CNAV au regard des cibles des indicateurs examinés.*

*Dans ce cadre, le rapport dresse un bilan satisfaisant des indicateurs N5 à N8, pour lesquels la CNAV atteint toujours la cible nationale. L'analyse plus approfondie proposée dans l'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) contient la précision suivante : « si les indicateurs N6, N7 et N8 atteignent toujours l'objectif fixé en nombre de caisses, et le dépassent parfois largement, l'indicateur N5 présente un bilan mitigé. Cet indicateur, bien qu'atteignant la cible nationale, obtient un résultat masquant des disparités entre caisses ». Chaque indicateur examiné dans le cadre de cette annexe présente par ailleurs une analyse des résultats dans les trois CARSAT visitées par la mission, permettant de mettre en exergue d'éventuelles disparités régionales.*

*Concernant l'indicateur N13, la mission prend acte de la précision apportée par la CNAV, qu'elle partage. Plus globalement, la mission examine avec prudence les indicateurs rendant compte d'un taux de satisfaction dans la mesure où il est généralement facile d'atteindre des résultats élevés en la matière, sans pour autant être représentatif de la performance de la caisse. En ce sens, si la pertinence du niveau de la cible déterminé pour l'indicateur N13 est limitée, cela ne signifie pas pour autant que la fixation d'une cible supérieure est justifiée. Ce n'est donc pas la cible qui est en question mais plutôt la nature même de l'indicateur. Le rapport définitif a été modifié par la mission sur ce point afin de mettre davantage en exergue la spécificité de cet indicateur.*

[108]

La structuration de la COG repose sur les orientations stratégiques de la branche retraite, déclinées en plans d'actions assortis d'engagements. La répartition des indicateurs de suivi au sein des 4 axes thématiques (Offre de service, Gestion, Maîtrise du risque et Ressources humaines), s'inscrit dans une approche «Balance scorecard» pour une mise en perspective du taux de réalisation global.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions. Elle continue cependant de considérer que l'intérêt de cette structuration selon une approche « Balance scorecard », distincte de celle de la COG n'apparaît pas clairement. Elle conduit en pratique à adopter une structure de suivi différente des priorités mises en avant par la COG (ainsi, les indicateurs du chapitre 3 « action sociale » de la COG sont insérés dans l'axe « offre de service » qui lui fait l'objet du chapitre 2 de la COG, le sous-chapitre 5.1 « ressources humaines » constitue un axe à lui seul, les indicateurs des autres sous-chapitres du chapitre 5 étant logés dans l'axe gestion etc.).*

[112]

L'indicateur « Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions de justice rendues » correspond à l'indicateur N21 et non N20.

*Observation de la mission : le rapport définitif a été modifié pour rectifier cette erreur de numérotation.*

[126]

Lorsqu'une caisse n'atteint pas ses objectifs CPG (taux de réalisation inférieur à 75%, soit 900 points), elle peut néanmoins bénéficier de reports de crédits, mais uniquement à hauteur de 50%.

*Observation de la mission : la mission a pris note de cette précision et a modifié le rapport définitif afin de tenir compte de cette remarque.*

[130] - [131]

Il ne nous paraît pas opportun de citer nominativement les caisses.

*Observation de la mission : dans la mesure où ces paragraphes consistent à reprendre des éléments figurant dans un tableau de bilan intégré au rapport et récapitulant les résultats obtenus par chaque caisse (nombre de points, taux de réalisation des CPG), la mention nominative de celles-ci ne semble pas poser de problèmes particuliers en termes de confidentialité. La mission maintient donc ses observations.*

[141]

La tutelle a demandé à la CNAV de renforcer son niveau d'exigence par rapport au cadrage budgétaire COG par fixation d'un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement d'une année sur l'autre. En outre, il était important de maîtriser les ADF en évitant leur augmentation alors que l'enveloppe nationale était globalement en stagnation.

*Observation de la mission : la mission prend acte de cette précision mais maintient ses observations*

[143]

La fiabilité des données de carrière est un enjeu important pour la CNAV. De très nombreuses actions ont été menées tout au long de la COG pour les améliorer et le projet « Qualité SNGC

2013/2014 » n'en est que l'aboutissement. La CNAV avait pour objectif de mettre en œuvre le plan qualité exhaustivité du SNGC qu'elle avait défini. L'actualisation du plan élaborée en 2013 s'inscrit dans la continuité des actions menées depuis 2009. Elle a eu pour objet de regrouper en un seul document synthétique les actions à mener pour répondre aux recommandations successives de la Cour des Comptes et aux conclusions de l'audit externe et ne présente donc pas de caractère spécialement tardif. La CNAV est tout à fait d'accord avec la recommandation 11 mais tient à souligner qu'elle tient à signaler qu'elle est très dépendante de ses partenaires pour récupérer des données de bonne qualité et qu'une mention dans la COG de ses fournisseurs de données (CNAM, CNAV, ACOSS) serait un appui intéressant.

***Observation de la mission :** la mission prend acte de ces précisions rappelant les actions menées par la CNAV sur la période. Les enjeux relatifs aux fournisseurs de données sont abordés dans le rapport, au sein de l'annexe sur les métiers retraite (annexe n°3). La mission tient à insister sur la nécessité de poursuivre les efforts sur ce thème prioritaire, en lien avec sa recommandation n°11.*

[144]

En l'absence d'avenant, les modalités de participation de la CNAV au projet DSN n'ont pas fait l'objet d'échanges préalables approfondis avec la Direction de la Sécurité Sociale. L'absence d'avenant n'a pas permis d'engager de recrutement d'informaticiens dédiés à ce projet. Malgré cette situation la CNAV a mis en œuvre le bloc 3 de stockage des DSN dans les délais impartis au prix d'un recours accru à la prestation de services et de l'affectation de collaborateurs internes prévus pour d'autres projets.

Pour les impacts métier sur la prochaine COG, la DSN ne remplacera la DADS qu'en toute fin de la prochaine COG (2017), et seulement pour une partie du périmètre (le secteur public restant en dehors à ce stade).

***Observation de la mission :** la mission prend note de ces précisions. Elle considère que des avenants devraient être conclus afin d'adapter la COG lorsque des évolutions ou des projets structurants sont susceptibles d'avoir un impact important sur les engagements fixés dans la convention ou de les rendre obsolètes.*

[146]

Le pourcentage de reports effectués continue à s'améliorer et cet indicateur n'avait pas été reconduit lors de la précédente COG car il était déjà très bon. Cette amélioration continue est sans doute liée aux efforts de sensibilisation réalisés vis à vis de nos partenaires (CNAV et CNAF). Ce sont eux qui immatriculent la population active dont les éléments de carrière se trouvent de fait et par conséquent mieux identifiés donc mieux reportés.

La montée en charge de la DSN n'est pas liée au cœur de métier de la CNAV. Les appels et les relances de la DSN sont transférés à l'ACOSS et la CNAV s'intéressera davantage à la qualité des données carrières reçues. Le secteur public ne sera pas concerné par la DSN durant toute la prochaine COG.

***Observation de la mission :** Bien que les résultats obtenus sur l'indicateur relatif au pourcentage de reports effectués étaient satisfaisants lors de la précédente COG, la mission considère que l'insertion d'un tel indicateur dans la prochaine convention est pertinente car il permettra de veiller au maintien des efforts mobilisés par la CNAV afin d'anticiper les difficultés de reconstitution de carrière lors de la liquidation en fiabilisant les données reportées au compte et en renforçant par conséquent la qualité du compte individuel des assurés. Concernant la DSN, la mission maintient également ses observations dans la mesure où il s'agit d'un projet structurant, à prendre en considération dans le cadre de la négociation sur la future COG.*

[148]

Le signalement coordonné de retraite avec l'AGIRC/ARCCO est d'ores et déjà systématique. La date de transmission ne peut être harmonisée qu'au prix de deux pré-requis :

- Signaler au partenaire les demandes de retraite réalisées par téléphone (ce que fait l'AGIRC/ARRCO et pas la CNAV qui exige le remplissage de la demande de retraite avant tout signalement).
- Evolution des règles pour une convergence obligatoire des dates d'effet retraite de base et retraite complémentaire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

***Observation de la mission :** la mission salue la mise en place du signalement systématique. En effet, la convention conclue entre les partenaires prévoyait que « dès lors que l'un des régimes reçoit une demande de retraite, et sous réserve d'avoir reçu l'accord préalable de l'assuré, il adresse un signalement à l'autre régime, lequel après avoir vérifié s'il existe une demande enregistrée au nom de l'assuré prend contact avec l'intéressé pour lui proposer de déposer une demande ». A la date de rédaction du rapport, les différents entretiens menés par la mission avaient mis en exergue la lourdeur procédurale que représentait cette demande préalable faite à l'assuré. La mission prend note par ailleurs des précisions apportées par la CNAV au sujet de l'harmonisation de la date de transmission du signalement. Elle encourage les partenaires à procéder à cet ajustement qui permettrait une plus grande efficacité de la procédure de signalement coordonné de retraite.*

[149]

Si OR est effectivement un outil plutôt efficace et approprié, il fait néanmoins l'objet d'un certain nombre de critiques en termes de réponse aux besoins métier, émanant en particulier des agents eux-mêmes. Sur le plan informatique, la modularisation de l'OR avait pour objet principal d'améliorer la réactivité du SI face aux réformes, car dans son architecture actuelle, OR est lourd à maintenir en cas d'évolutions réglementaires. De plus, sur le plan technique, l'utilisation du langage de développement powerbuilder est dépassée. Ce sujet est naturellement central pour le prochain SDSI, et la CNAV considère qu'elle doit poursuivre les travaux de refonte engagés, en veillant à leur donner un apport métier plus marqué.

***Observation de la mission :** la mission prend acte de ces précisions mais maintient ses observations sur l'Outil retraite. Pour une analyse approfondie, la mission renvoie à l'annexe relative aux systèmes d'information (annexe n°5) qui contient une recommandation (n°7) sur la refonte de l'OR, qui doit être pensée en collaboration avec les autres régimes de retraite et ne peut donc, dans ce cadre, être un projet prioritaire de la seule COG de la CNAV.*

[150]

La CNAV souhaite apporter les remarques suivantes :

- La procédure d'abandon administratif n'est plus utilisée au sein de la branche depuis 2012.
- Le délai de liquidation d'une demande de retraite n'est que partiellement imputable à la branche, dans la mesure où pour les dossiers de polypensionnés, des informations sont attendues par le régime général en provenance d'autres régimes. Même si la branche est diligente dans l'envoi des enquêtes vers ces régimes, les délais de réponse peuvent parfois être longs et conduire à des dépassements de dates d'entrée en jouissance.
- Le fait de mesurer le délai réellement supporté par l'assuré est pertinent mais devrait être assorti de deux dispositions :
  - Réviser le niveau d'objectif de l'indicateur par rapport aux objectifs actuellement visés sur les indicateurs N5 à N7
  - Intégrer un indicateur du même type dans les COG des autres régimes.

***Observation de la mission :** Concernant la procédure d'abandon administratif, la mission prend acte tout en regrettant de ne pas avoir eu connaissance de cette information lors de la rédaction de son rapport.*

*Sur le sujet de la transmission des demandes par les autres régimes, la mission a bien pris acte qu'il s'agit d'une préoccupation majeure pour la CNAV, qui considère, à juste titre, qu'elle n'a pas totalement la main sur ces indicateurs. Ainsi, la mission souligne dans l'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) qu'elle partage ce constat mais que celui-ci ne doit pas être une raison pour ne plus avoir recours à des indicateurs de délais de paiement qui sont très importants car ils correspondent à une fonction de base exercée par l'assurance vieillesse. Elle considère donc qu'au contraire, ces indicateurs doivent inciter au développement des relations inter-régimes afin de favoriser la fluidité et la rapidité des échanges et ainsi mettre un terme à une gestion cloisonnée des dossiers des polypensionnés.*

*Enfin, la mission prend acte des précisions apportées concernant la mise en place de l'indicateur visant à mesurer le délai réellement supporté par l'assuré.*

[153]

L'EIR est loin d'avoir pour unique objectif de changer le comportement des assurés. Il constitue également un véritable outil d'information et de conseil mis à leur disposition pour mieux préparer leur départ à la retraite. Enfin, il constitue un levier important pour fiabiliser la carrière dans une approche Régime Général inter-régimes.

***Observation de la mission :** La mission partage la position de la CNAV consistant à mettre en exergue les différents objectifs de l'EIR. Cependant, l'analyse présente dans le rapport est réalisée au regard du contenu de la COG actuelle. Or, ce texte mentionne explicitement l'engagement suivant « Favoriser l'augmentation du taux d'activité des seniors grâce au développement de la fonction conseil ». Le contenu de la convention montre que la finalité des engagements en matière de fonction conseil était principalement, sur la période 2009-2013, d'utiliser celle-ci pour « contribuer à une évolution des comportements des assurés afin d'optimiser la gestion du risque vieillesse » (cf. chapitre 2 de la convention).*

[162]

Il convient de noter qu'en 2011, l'objectif de l'indicateur N3 « pourcentage d'appels aboutis » a été atteint (90,29%) et ce grâce à la stratégie décidée et mise en place par la CNAV.

S'agissant des difficultés rencontrées pour l'année 2012, il est essentiel de souligner que l'activité téléphonique de la branche retraite a augmenté d'environ 30% en moyenne, entre mai et décembre 2012, comparativement à la même période de 2011.

Les mesures organisationnelles prises par la Branche et les Caisses (réorganisation de leur plateforme téléphoniques, de la gestion des débordements, de la répartition des appels de niveau 1/niveau 2, embauche de CDD et intérimaires) ont permis de traiter entre 15 et 20% d'appels supplémentaires.

Le recours à l'intérim a pour objectif de répondre de manière réactive et efficace à des pics d'activités induits par des réformes des retraites (2010, 2011 et 2012).

***Observation de la mission :** Concernant les résultats obtenus par la caisse sur l'indicateur N3, la lecture de l'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) permet de prendre connaissance de l'examen détaillé de l'évolution des résultats nationaux sur la période 2009-2012 ainsi que dans les CARSAT, identifiant six situations-types. Cette analyse contient également une description de la stratégie mise en place par la CNAV qui a permis une amélioration temporaire des résultats en 2011.*

*Concernant l'augmentation des volumes d'appels en 2012, la mission renvoie également à l'annexe n°3, celle-ci précisant déjà les éléments suivants : « En octobre 2012, les plateformes ont également été confrontées à un pic résultant du cumul entre la publication de ce décret et l'envoi des documents du droit à l'information. Ce mois a donc enregistré un record d'appels à 648 298, soit une augmentation de 45 % par rapport à 2011. »*

*La mission prend acte de la précision apportée sur l'impact des mesures, permettant de traiter entre 15 et 20% d'appels supplémentaires.*

*En revanche, concernant le recours à l'intérim, la mission considère que cette option, temporaire et ponctuelle, n'est pas satisfaisante au regard du caractère structurel des difficultés de gestion des flux d'appels rencontrés par la CNAV.*

[164]

L'indicateur N3 est un indicateur de performance qui prend en compte le volume des appels entrants et des appels traités.

***Observation de la mission :** La mission prend acte de cette précision et souligne que le maintien de l'indicateur N3 dans la future COG est important car la mesure du taux d'appels aboutis permet de rendre compte de l'adaptation de la CNAV aux fluctuations du volume d'appels.*

[168]

La CNAV considère également que la maîtrise de la réitération est un levier essentiel d'amélioration de la relation clients. Le suivi de la réitération fera l'objet d'un suivi précis en gestion par la CNAV et entrainera le déclenchement de plans d'actions. Il semble néanmoins prématuré d'en faire un indicateur COG, la priorité pouvant être donnée à la fiabilisation de son mode de mesure.

***Observation de la mission :** La mission prend acte de cette précision et encourage la CNAV à poursuivre ses analyses sur la mesure de la réitération.*

[174]

Le développement de la certification des NIR par les organismes d'assurance maladie qui gèrent la population active, est un enjeu important pour la CNAV afin que l'immatriculation soit faite correctement dès le départ car elle conditionne les reports de carrière corrects. Dans la mesure où une mission d'administration du référentiel SNGI au bénéfice de l'ensemble des organismes de protection sociale lui serait confiée, le suivi du taux de certification par la CNAV constituerait une fonction utile.

La mise en œuvre future du Numéro d'Identification d'Attente (NIA) va rendre déterminante cette fonction de surveillance de la bonne certification des identifiants.

En revanche, au moment de la liquidation, il est très tard pour se préoccuper de la certification. Et de toute façon, la CNAV ne paye pas sur NIR d'attente : elle règle donc les questions d'identification, très résiduelles, en amont de la liquidation.

***Observation de la mission :** La mission prend acte de la précision apportée sur ce sujet, qui permet d'intégrer la réflexion qu'elle propose quant à la pertinence d'insérer ou non un indicateur relatif au taux de certification des NIR au sein de la prochaine COG.*

[175]

La facilitation - voire l'automatisation - du passage à la retraite des bénéficiaires des assurés fragilisés (invalides, AAH, bénéficiaires du RSA, chômeurs) est un axe de développement du service, de l'accès aux droits et de la productivité. Des évolutions réglementaires constituent des pré-requis dans certains cas (quérabilité de la retraite) pour lesquels le soutien des pouvoirs publics sera nécessaire.

***Observation de la mission :** L'annexe relative aux métiers retraite (annexe n°3) explique en effet que ce projet constituerait une exception à la règle selon laquelle la retraite est quérable.*

[194]

L'IGAS indique que « l'expérimentation inter-régimes du « panier de services » a pour objectif premier de gérer plus efficacement l'offre existante plutôt que de l'élargir ». Un des freins constatés à la diversification des aides tient au fait qu'elle dépend de l'offre sur le territoire. La logique des paniers de services vise à accompagner le secteur de l'aide à domicile dans la diversification de son offre et, à ce titre, doit permettre de la renforcer sur la prochaine période conventionnelle.

***Observation de la mission :** La mission prend acte des précisions apportées.*

[197]

L'IGAS préconise pour la prochaine COG de « sanctuariser le niveau des ressources en autorisations de programmes pour le financement des logements intermédiaires ». Cette phrase n'appelle pas de remarque si le terme de sanctuarisation signifie un maintien des montants affectés à cet axe stratégique de la politique d'action sociale de la CNAV.

***Observation de la mission :** Sur ce point, la mission renvoie à l'annexe relative à l'action sociale (annexe n°4) qui précise dans sa recommandation n°3 qu'en l'absence d'un financement supplémentaire des dépenses d'investissement pour le développement des logements intermédiaires, il s'agit à l'avenir de figer à son niveau actuel le montant des autorisations de programme consacrées à ce poste de dépenses.*

[202]

L'IGAS préconise de « faire table rase du modèle historique dans lequel les évaluations étaient soit réalisées en interne par des agents des services sociaux des caisses, soit par les services d'aide à domicile alors même qu'ils sont intéressés à la prescription. » La CNAV rappelle que l'évaluation n'est déjà plus réalisée par les services d'aide à domicile sur l'ensemble du territoire. Les évaluations réalisées par les équipes internes du service social hébergées dans les CARSAT sont uniquement réalisées dans le cadre des sorties d'hospitalisation.

***Observation de la mission :** La mission précise qu'elle ne préconise pas de « faire table rase du modèle historique dans lequel les évaluations étaient soit réalisées en interne par des agents des services sociaux des caisses, soit par les services d'aide à domicile alors même qu'ils sont intéressés à la prescription ». Cette mention est en revanche un élément de contexte dans lequel s'inscrit la recommandation n°21.*

[217]

La CNAV précise que la difficulté à respecter le principe d'égalité de traitement des retraités est liée d'une part aux limites de la grille AGGIR (le GIR 5 ou 6 ne suffit pas à ouvrir droit à une aide du fait des limites de l'outil) et, d'autre part, et surtout au caractère extralégal de l'action sociale

qui, combiné à la dynamique différente des demandes d'aides sur les territoires, rend difficile une approche sur un mode traditionnel et réglementaire. Les travaux sur l'analyse de la fragilité permettront, lors de la prochaine COG, de disposer d'un outil d'éligibilité complémentaire à la grille AGGIR plus fin, ce qui permettra de renforcer progressivement l'égalité de traitement.

*Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées. Les travaux relatifs au développement d'un outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité sont d'ailleurs mentionnés dans l'annexe relative à l'action sociale (annexe n°4).*

[228]

Le nombre d'instances de pilotage des SI a été considérablement réduit au regard de la COG précédente. La CNAV est toutefois d'accord avec la recommandation 27 : diminuer le nombre d'instances de pilotage et limiter le nombre de projets.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[229]

La comparaison opérée entre les dépenses de fonctionnement 2009 et 2013, qui fait apparaître une progression importante, n'est pas significative.

En effet, dans la construction même du budget du SDSI annexé à la COG, les prévisions de dépenses informatiques de fonctionnement n'avaient pas été réparties uniformément sur les différentes années du SDSI. Cette répartition non homogène sur les 5 années de la COG était liée en particulier à la mise en œuvre de 3 grands projets : Sinergi, le plan de transition et la refonte de l'outil retraite. Si globalement, la part respective des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement a été conforme aux prévisions sur les 5 ans de la COG, leur répartition sur les 5 ans a été différente. Elles ont été inférieures aux prévisions en 2009 et supérieures aux prévisions en 2013 (tout en baissant par rapport à 2012). Les trois grands projets générant des dépenses de fonctionnement étaient en phase d'étude en 2009, alors qu'en 2013 ils sont dans une étape de réalisation consommant ainsi les ressources de fonctionnement qui avait été prévues à cet effet et plus particulièrement en assistance technique. A noter que le plan de transition se termine fin 2013 et qu'à cette date l'outil Sinergi sera également déployé sur son périmètre initial.

Sur l'ensemble de la COG le budget de fonctionnement aura été supérieur de 4,5% aux prévisions sur 5 ans annexées au SDSI. Cet écart s'explique pour l'essentiel par 3 facteurs :

- Un reclassement comptable a transféré vers le budget SI les dépenses en téléphonie et formations informatiques.
- Certains projets SI d'intérêt collectif ont été réalisés sur un périmètre supérieur à celui initialement prévu. Les partenaires en ont assuré une partie du financement et cela s'est traduit par un excédent de recettes affecté au budget de fonctionnement informatique.
- Certains projets SI d'intérêt collectif n'avaient pas été prévus dans la COG (DSN, etc) et un transfert de crédits non consommés vers le budget SI a été donné, avec l'accord (mai 2012) de la DSS.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[233]

Plus encore que la réorganisation des centres de développement, le plan de transition a eu pour objectif majeur de concentrer les activités de production et d'intégration sur 4 centres, dont 2 directement gérés par la CNAV.

*Observation de la mission : Des précisions ont été apportées en ce sens dans le rapport définitif.*

[234]

La CNAV partage le constat et la recommandation. L'existence d'effectifs dispersés mais en nombre encore significatif dans chaque CARSAT rend cette réorganisation complexe.

*Observation de la mission : Dont acte.*

[236]

La CNAV partage les préconisations de la mission sur la limitation du nombre de projets et leur hiérarchisation. La forte ambition du SDSI 2009-2013 s'est traduite par la définition de nombreux projets importants qui n'ont pas tous pu être menés à bien, dans un contexte marqué par la priorité donnée aux évolutions réglementaires et l'émergence de grands projets inter-régimes.

Le choix des projets majeurs à mener sur la prochaine COG constitue un enjeu déterminant pour la réussite de celle-ci.

Les priorités mises en avant par la mission doivent être rapprochées des grands projets de la future COG. La fonction informatique doit en effet venir en appui des ambitions métier.

Plusieurs observations peuvent être d'ores et déjà formulées :

- dans le domaine de la relation assuré, la coproduction constitue un facteur de gains de productivité qu'il ne faut surtout pas abandonner,
- la limitation du nombre de projets nécessitera un effort pédagogique et une acceptation du métier, donc des renoncements en début de COG,
- l'impact de la réforme de 2013 devra être clairement établi avant de pouvoir déterminer avec précision les ressources à affecter sur les grands projets souhaités par les métiers,
- l'arbitrage sur les moyens à affecter à la refonte de l'outil de production retraite devra être clair et partagé par la CNAV et les tutelles,
- par ailleurs, il est important de ne pas oublier de mener des évolutions informatiques visant à garantir la pérennité du SI (éviter l'obsolescence).

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions*

[238]

La CNAV considère que la définition d'un SI Retraite Inter-régimes constitue en effet un enjeu majeur. Et son SDSI doit clairement s'inscrire dans un cadre plus large de construction progressive de ce système d'information Retraite inter-régimes. Mais il convient de bien le distinguer des SI Inter-régimes aux finalités plus larges tels que le SNGI ou le RNCPS, pour lesquels la CNAV joue par ailleurs un rôle d'opérateur.

La création d'une structure inter-régimes chargée de la gouvernance des SI Inter-régimes de retraite est une réponse possible à l'enjeu majeur que constitue la mise en place progressive de SI inter-régimes de retraite et à leur coordination avec les évolutions des SI propres à chaque régime. Mais il est déterminant, pour que ce dispositif fonctionne, que la direction de la CNAV dispose d'une capacité d'orientation très forte des décisions de cette instance. Dans le domaine des choix informatiques, la recherche du consensus ne débouche pas nécessairement sur des orientations cohérentes et techniquement crédibles.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[240]

La création d'une structure juridique dédiée à l'activité informatique nationale de la Branche apporterait à terme clarté et efficacité. La difficulté est la charge liée à la mise en place de cette entité, alors que la fonction SI doit fortement contribuer à l'atteinte des objectifs de la COG.

Cette entité serait en effet composée de personnels rattachés actuellement à la CNAV et aux CARSAT, qui changeraient ainsi d'employeur, avec le cortège d'inquiétudes qui s'attache à ce type d'évolution. Or cette structure, quel que soit son périmètre, comprendrait nécessairement plusieurs centaines de collaborateurs. Il s'agit donc de créer une nouvelle entreprise. Même si la Branche Retraite peut certainement se mobiliser et réussir ce type de projet, l'énergie qui y sera consacrée ne pourra être portée dans le même temps sur les projets SI destinés à soutenir directement la mise en œuvre de la COG.

En cas de création d'une structure SI dédiée, il paraît opportun d'y intégrer la maîtrise d'ouvrage (MOA) afin de poursuivre sa professionnalisation en lien avec la MOE dont elle partage le cycle de vie et la totalité des projets. La majorité des personnels MOA relevant de la CNAV, la problématique serait d'ailleurs plus simple à résoudre que pour la MOE.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[263]

Si le pilotage budgétaire de la formation professionnelle est perfectible, la période écoulée a néanmoins permis un renforcement du pilotage sur deux aspects : le développement de formations nationales mises à disposition de l'ensemble des Carsat et l'identification de priorités de financement par l'Opcv Uniformation.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions, cependant sa critique ne porte que sur le pilotage budgétaire de la formation professionnelle. La mission dresse, par ailleurs, un bilan plutôt positif des autres aspects de la formation professionnelle (CF. annexe n°6, paragraphe [146]).*

[264]

Des observations ont d'ores et déjà été formulées à la suite du rapport de la Cour des Comptes (notamment par l'UCANSS pour l'ensemble du régime général) visant à expliquer que des différences de périmètre et de pratiques Ressources humaines (Invalidité notamment) nécessitent une analyse plus fine des comparaisons pouvant être faites avec le secteur privé en matière d'absentéisme.

Par ailleurs, la performance sociale est par nature composite et ne semble pas devoir être limitée à la seule mesure de l'absentéisme de courte durée.

*Observation de la mission : la mission prend note de la précision concernant les limites de la comparaison avec le secteur privé et modifie le rapport en conséquence. Pour le reste, la mission indique que le taux de l'absentéisme de courte durée constitue un indicateur pertinent de la performance sociale, elle ne prétend pas qu'il résume à lui seul ladite performance.*

[265]

La proposition pourrait viser les Directeurs mais aussi les Agents Comptables de Carsat. Par ailleurs, sauf à mettre en place une règle "effectifs gérés majoritaires" qui donnerait à la CNAV la responsabilité de nomination des cadres dirigeants des Carsat, il est à noter que pour être effectif, cet objectif devrait être repris dans la COG de l'Assurance Maladie, la nomination des Directeurs et Agents Comptables étant une responsabilité partagée entre les deux caisses nationales.

***Observation de la mission :** la mission prend note de la proposition de la CNAV concernant l'élargissement périmètre de la mesure, point sur lequel elle ne formule aucune objection. Par ailleurs, suite au rappel de la CNAV, le rapport fait désormais mention la nécessité d'ajouter cet objectif dans la COG de la CNAMTS pour faciliter la mise en œuvre de la mesure.*

[271]

L'homogénéité des audits inscrits au plan national et menés localement est garantie par l'élaboration d'un guide de travail unique (axes d'investigations, rapport d'orientations, plan de vérifications et assistance technique nationale); cette homogénéité a permis également la consolidation des résultats au niveau de la branche

***Observation de la mission :** la mission fait seulement état d'un risque d'hétérogénéité que les outils de pilotage traditionnels pallient difficilement.*

[277]

Le recours au travail temporaire est certes en augmentation entre 2009 et 2011, mais a été réduit en 2012. Ce poste représente moins de 2% des autres dépenses fonctionnement de la branche. En 2013, la CNAV a engagé un début de mise en œuvre de la recommandation de l'IGAS pour donner un cadre national pour le recours à l'intérim avec le dispositif national d'amélioration de l'accueil téléphonique des CARSAT. Il est rappelé que ce recours à l'intérim était indispensable pour continuer à offrir un service de qualité à nos assurés en matière d'accueil téléphonique, tout en permettant d'atteindre les rendus de postes prévus dans la COG.

En outre, une non-qualité dans l'accueil téléphonique impacte fortement toute la chaîne de production.

Par ailleurs, s'agissant de la sous-traitance informatique, il convient de souligner qu'elle a accompagné des projets importants de la Branche Retraite, pour son propre compte dans le cadre de son rôle d'opérateur.

Il s'agit de recourir à des prestataires apportant aux équipes internes des compétences spécifiques dans un domaine ou dans la maîtrise d'un nouvel outil de développement. Ces prestations s'accompagnent d'un transfert de compétence au profit de la Branche Retraite.

La référence à la première année de la COG ne prend pas en compte la montée en charge progressive des projets entre 2009 et 2011 avant de se stabiliser en 2012.

L'importance de l'Assistance Technique est liée également au « plan de transition », notamment pour compenser le ralentissement des départs à la retraite des informaticiens.

***Observation de la mission :** La mission prend note de ces précisions. Sans remettre en cause la pertinence du recours à l'interim et à la sous-traitance informatique, elle estime que le recours à ces prestations devrait être encadré par une politique nationale.*

[278]

La politique de sous-traitance s'est bien inscrite dans le cadre défini par le SDSI, qui constitue le cadre de la politique SI de la branche:

- Recours sur des besoins d'expertise
- Recours avec une logique d'engagement du prestataire sur le projet Sinergi
- Apport opportuniste en cas de capacités internes insuffisantes (notamment pour le plan de transition)

Mais la CNAV prévoit effectivement pour le prochain SDSI d'identifier de manière plus précise les critères de recours à la sous-traitance.

***Observation de la mission :** Dont acte*

[279]

Même si le budget immobilier de la COG 2009-2013 correspond à des crédits de paiement sur la base d'une prévision pour chaque année de la COG, les investissements immobiliers sont soumis à une logique d'autorisation de programme qui correspond au montant total des engagements de l'opération.

***Observation de la mission :** Il serait donc opportun que le suivi budgétaire rende compte de cette réalité.*

[280]

Les importants reports de crédits de la COG s'inscrivent dans un contexte très particulier qui ne devrait pas se reproduire sur la période suivante, en particulier, compte tenu des nouvelles règles budgétaires annexées à la COG en cours de négociation avec le ministère.

Cette recommandation présente un certain nombre de limites :

- Le mécanisme proposé est une incitation à dépenser les budgets chaque année indépendamment des besoins alors que la garantie de report des crédits en intégralité permet d'ajuster la consommation des crédits en fonction de l'avancement des projets ;
- Ce mécanisme est inapproprié pour les dépenses d'investissement,
- Mêmes observations que celles mentionnées précédemment au paragraphe 36.

***Observation de la mission :** La mission a conscience de ces limites. La recommandation ne vise pas les dépenses d'investissement qui devraient suivre une autre logique d'autorisation de programme. Le risque de sur-consommation existe déjà dans le dispositif actuel où les crédits non consommés en fin de COG ne sont pas nécessairement reportés.*

[287]

L'augmentation de l'ICBR entre 2001 et 2012 s'explique par l'évolution des missions de la Branche (droit à l'information notamment), les différentes réorganisations de la Branche (SI, mutualisation, optimisation des procédures de travail, amélioration du pilotage de la Branche...), ayant permis d'absorber cette évolution sans mouvement important d'effectifs.

***Observation de la mission :** Une analyse de chaque variable de l'ICBR depuis sa mise en place en 2001 s'impose afin de mesurer l'impact de chaque facteur sur son évolution.*

[292]

L'analyse des seules fonctions transversales n'est pas significative de la performance des Caisses. Il convient de la mettre en perspective avec les fonctions métiers pour évaluer le niveau global de la performance.

***Observation de la mission :** Cette analyse met en évidence l'hétérogénéité des pratiques de gestion entre les caisses.*

[299]

La demande de l'IGAS de stabiliser la croissance des fonctions nationales sur la prochaine COG semble contradictoire avec les recommandations allant dans le sens d'un renforcement du pilotage de certaines fonctions nationales transversales (immobilier ; gestion ; budget ; ressources humaines ; communication ; contrôle interne, etc.) pour lesquelles des moyens supplémentaires sont nécessaires.

***Observation de la mission :** Le paragraphe 299 a été précisé. La mission estime que les fonctions nationales ont déjà été renforcées sur la période de la COG 2009-2013 et qu'en l'absence de mouvement de centralisation des effectifs des CARSAT, leur charge ne doit pas croître.*

[307]

Il importe de préciser que ces scénarios sont bâtis sans hypothèse exogène d'inflation ou d'augmentation de la masse salariale tel que mentionné dans l'annexe n°7 du rapport (§158).

***Observation de la mission :** la mission prend note de ces précisions.*

[302] [303] [304]

S'agissant des trois scénarii proposés, ils feront l'objet d'échanges avec les Tutelles dans le cadre de la négociation COG."

***Observation de la mission :** la mission prend note de ces précisions.*

## TOME II Annexes COG

### Annexe 6 : les fonctions transversales de la branche retraite

[131-132]

Afin de favoriser cohérence, lisibilité et mise en oeuvre, les objectifs de Développement durable/ RSE des plan cadre DD2011-2014, Schéma Directeur DD et Schéma Directeur Ressources humaines ont été volontairement articulés.

***Observation de la mission :** la mission prend note de cette précision et modifie le rapport en conséquence.*

[133]

La politique de rémunération, en tant qu'enjeu majeur de la politique de ressources humaines est bien abordée dans le SDRH (page 11 - paragraphe 1.5)

***Observation de la mission :** la politique de rémunération y est abordée en termes très généraux dans un paragraphe d'un peu moins de neuf lignes. Cette précision est désormais apportée dans le rapport.*

[136]

Afin de prioriser la mise en oeuvre opérationnelle des engagements pris dans la COG, précisés et complétés dans le SDRH, des orientations stratégiques Ressources humaines sont arrêtées annuellement par la Darrh après concertation avec son réseau et diffusées dans un document de synthèse. Ces orientations intègrent à la fois des actions prévues dans le SDRH mais aussi de nouveaux projets nécessités par les évolutions de la Branche.

***Observation de la mission :** Dont acte*

[138-139] Il semble y avoir confusion entre les différents documents relatifs au Développement Durable (les indicateurs repris dans le tableau 8 sont ceux du plan cadre institutionnel et non du Schéma Directeur Développement Durable de la Branche Retraite).

Ainsi, pour la Branche, les engagements DD relèvent :

- de la COG, qui évoque des engagements généraux
- du SDRH 2009-2013 qui explicite les engagements COG sur le volet Ressources humaines (AGEFIPH, seniors)
- du Schéma directeur Développement Durable de la branche Retraite qui regroupe les engagements Ressources humaines, immobilier, environnementaux, découlant de la COG.

Parallèlement, le Régime Général a souhaité se doter d'un plan cadre Développement Durable (2011-2014). L'inscription de la Branche Retraite dans la démarche institutionnelle l'amène à poursuivre des objectifs élargis. Les remarques relatives à la faiblesse des cibles associées aux indicateurs concernent le plan cadre institutionnel piloté par l'UCANSS et à ce titre ne semblent pas devoir être imputées à la branche Retraite dans son pilotage des problématiques Développement Durable.

***Observation de la mission** : le tableau n°8 est issu du rapport développement durable 2011 de l'assurance retraite. Cela signifie que, dans sa communication institutionnelle, la CNAV met en avant les indicateurs issus du plan cadre Développement Durable (2011-2014) et non ceux de son schéma directeur développement durable. Ceci explique que la mission ait inséré ce tableau dans son rapport. Le titre du tableau n°8 a été modifié pour lever toute confusion.*

*Par ailleurs, le fait que le rapport développement durable 2011 soit calé sur l'architecture du plan cadre et non sur celle du schéma directeur permet de considérer que le plan cadre a, dans une certaine mesure, supplanté le schéma directeur (ce qui n'a rien d'illogique, notamment au regard de son antériorité). Ceci explique que la mission ait concentré son analyse sur le plan cadre, bien que la CNAV n'ait pas eu la haute main sur sa rédaction.*

*Aux fins de précisions, le rapport précise désormais que le plan cadre Développement Durable (2011-2014) de la branche constitue une déclinaison du plan cadre institutionnel Développement Durable piloté par l'UCANSS.*

*D'une manière générale, la mission considère que l'existence concomitante de deux plans stratégiques sur la thématique du développement durable constitue davantage une faiblesse qu'un atout.*

[144]

De façon complémentaire aux travaux de GPEC systématiques réalisés en début de COG, des analyses ciblées sont réalisées en accompagnement de la mise en œuvre de nouvelles missions (EIR, Action Sociale, FCE), permettant bien de sortir du cadre des organisations existantes.

***Observation de la mission** : la mission prend note de cette précision, cependant sa critique porte sur le fait que les travaux de GPEC ne comportant pas cette dimension, ils perdent une partie de leur pertinence (GPEC signifiant gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).*

[149]

La comparaison de l'effort de formation de la Branche avec le secteur privé est néanmoins à analyser au regard de l'absence de formation initiale de type "Education Nationale" sur ses métiers, l'amenant à prendre en charge la professionnalisation de ses collaborateurs.

***Observation de la mission** : la mission considère que l'absence de formation initiale de type « Education nationale » sur ses métiers ne constitue pas une spécificité de la branche retraite, beaucoup d'entreprises du secteur privé étant également amenées à assurer la professionnalisation de leurs collaborateurs. Pour le reste, la mission ne recommande pas à la CNAV de s'aligner sur le taux d'effort des entreprises du secteur privé, mais de se fixer un taux d'effort au regard de ses besoins de formation.*

[162]

"en pratique chacune des caisses" et la CNAV en tant qu'Etablissement.

***Observation de la mission** : cette précision a été intégrée dans le rapport.*

[166]

L'effort pourrait de façon plus pertinente porter sur le maintien en emploi des seniors.

***Observation de la mission** : la mission prend note de cette « proposition » de la CNAV, proposition sur laquelle elle ne formule aucune objection.*

[173]

Cf. remarque [133]: existence d'une lettre de cadrage de la politique de rémunération pour la branche, en déclinaison de la lettre du Président du COMEX.

***Observation de la mission** : la mission considère que ces lettres de cadrage (document de 3 pages en 2011, de 2 pages en 2012) citées par la CNAV traitent avant tout du pilotage de la masse salariale et comportent quelques éléments relatifs à la politique de rémunération. Elles ne constituent donc pas une « doctrine ». L'existence de ces lettres de cadrage est néanmoins désormais mentionnée dans le rapport.*

[174]

Lors de la création de nouveaux métiers, des préconisations ont pu être données quant à l'utilisation des primes conventionnelles. Néanmoins, les situations actuelles de contentieux relevant d'historiques et de pratiques hétérogènes, une règle commune reste difficile à définir en l'absence d'évolutions/ de redéfinition des primes conventionnelles plus en cohérence avec les besoins de reconnaissance actuels.

***Observation de la mission** : la mission a conscience de la difficulté du sujet, il n'en demeure pas moins que c'est un problème à résoudre.*

[177]

Les deux indicateurs Ressources humaines de la COG actuelle n'avaient pas vocation à traduire la performance de la fonction Ressources humaines. Il s'agissait d'engagements RSE plus larges.

***Observation de la mission** : la mission note que cette réponse contredit pour partie l'approche de type « balance scorecard » (évoquée page 4 de la réponse de la CNAV), qui fait de l'emploi des seniors l'indicateur de la performance RH de la branche.*

*Par ailleurs, la mission ayant fait le choix de ne pas consacrer de développements spécifiques au développement durable, elle a traité les deux indicateurs en cause (emplois de personnes handicapées et des seniors) au chapitre RH, ce qui ne semble pas constituer un rattachement artificiel. En outre le titre du chapitre de cette partie « Les indicateurs relatifs aux ressources*

*humaines, qui sont rattachables à la responsabilité sociale de l'entreprise, seront normalement atteints » semble suffisant pour marquer la nuance soulignée par la CNAV.*

[179]

Cf. remarque sur paragraphe [264] du rapport

*Observation de la mission : la mission prend note de la précision concernant les limites de la comparaison avec le secteur privé et modifie le rapport en conséquence. Pour le reste, la mission indique que le taux de l'absentéisme de courte durée constitue un indicateur pertinent de la performance sociale, elle ne prétend pas qu'il résume à lui seul ladite performance.*

[208]

Une grande partie des dépenses de communication des caisses régionales reposent dans l'organisation de salons ou la participation à des salons existants. La particularité de cette activité événementielle est d'être irrégulière. Dans le domaine, toutes les régions ne peuvent être comparées. C'est bien au niveau régional que l'évaluation de l'opportunité de participer à un salon retraite peut se faire.

*Observation de la mission : dans ce paragraphe, la mission s'en tient à relever l'absence de reporting à la caisse nationale des dépenses de communication des caisses régionales.*

[209]

Les variations annuelles ne traduisent pas nécessairement un pilotage national peu contraignant. La fonction communication s'apprécie dans la durée. Ce qui importe davantage est que les actions engagées concourent aux objectifs posés dans le Schéma directeur de Communication.

*Observation de la mission : la mission ne partage pas le point de vue de la CNAV. Dans le cadre d'un pilotage plus serré des dépenses de communication, ces dernières sont supposées connaître des évolutions relativement homogènes.*

[211]

Pour renforcer l'unicité de la communication de Branche, le levier principal est la définition de la stratégie de Branche en matière de communication. Ce travail est mené en collaboration avec le réseau de la branche Retraite, piloté par la CNAV. Autant la stratégie et les outils nationaux doivent être pilotés par la caisse nationale, autant la présence de relais régionaux professionnels dans toutes les caisses permettent d'atteindre la cible finale, quelle soit interne ou externe.

*Observation de la mission : la mission ne partage pas le point de vue de la CNAV, qui revient à s'interdire tout effort de rationalisation de moyens, notamment humains.*

[212]

Les campagnes de communication externe sont réalisées par la CNAV et font l'objet de marchés publics.

*Observation de la mission : la recommandation de la mission repose sur l'idée que s'appuyer sur la direction des infrastructures, voire bénéficier de la création d'un centre d'expertise dédié pour passer des marchés nationaux (c'est-à-dire bénéficier d'un accompagnement par des professionnels de l'achat), permettrait en principe de limiter le coût des campagnes de communication.*

[214]

Le présumé de cet indicateur est que la dispersion des dépenses est dommageable. Ce point n'est pas démontré. Le risque de cette cible serait d'avoir un effet inflationniste au global sur les dépenses de communication.

*Observation de la mission : la mission ne partage pas le point de vue de la CNAV. La dispersion des dépenses de communication signifie nécessairement que certaines caisses régionales dépensent trop, d'autres pas assez. En principe, loin d'être inflationniste, une cible de dépense, bien calibrée, constitue un moyen de maîtriser ses dépenses.*

[215]

Cette partition entre le niveau national et le régional est déjà engagée. Le portail unique de Branche créé en 2011 est un exemple probant : toute l'information retraite sur les droits et démarches est porté par un site unique, les sites des caisses assurent le relais régional.

*Observation de la mission : Dont acte*

[219]

Dans le cadre de la validation des comptes 2012, la fiabilité des auto-évaluations des risques a été auditée ; ces audits sont reconduits systématiquement, notamment par l'audit interne à partir de 2013.

*Observation de la mission : Dont acte*

[224]

L'homogénéité des audits inscrits au plan national et menés localement est garantie pour l'élaboration d'un guide de travail unique (axes d'investigations, rapport d'orientations, plan de vérifications et assistance technique nationale) ; cette homogénéité a permis également la consolidation des résultats au niveau de la branche.

*Observation de la mission : la mission fait seulement état d'un risque d'hétérogénéité que les outils de pilotage traditionnels pallient difficilement.*

[226]

Le CNA assure l'adoption et le suivi des audits prises de fonction et CPG également des caisses générales de Sécurité Sociale.

*Observation de la mission : Dont acte*

[227]- [228]

L'audit interne de la CNAV se réfère aux normes professionnelles IIA ; les normes 1000, 1110, 1111 et 2010. A qui font référence notamment au « Conseil ». Les normes ne définissent pas le Conseil ; le glossaire IIA donne une indication à laquelle la CNAV est conforme ; le diagnostic mené par IFACI- Certification sur l'activité d'audit interne de la CNAV en 2012 n'a relevé ni non-conformité ni observation sur ce plan.

*Observation de la mission : la mission relève qu'au regard des normes IIA le comité d'audit est supposé être un organe délégué du conseil d'administration de la CNAV, les bonnes pratiques émanant de l'institut français des administrateurs recommandant que les membres du comité d'audit soient indépendants.*

*D'une manière générale, l'interprétation des normes professionnelles peut faire l'objet d'une lecture restrictive ou extensive, ce qui fait de leur évocation n'est pas toujours à l'origine de clarification. Aussi, pour tenir compte de la réponse de la CNAV, le rapport formule désormais sa recommandation relative à la modification de la composition du comité d'audit sans se référer aux normes professionnelles.*

[230]

Les réponses aux recommandations émises par l'audit national aux organismes du réseau sont suivies et la mise en œuvre des plans d'action est évaluée

Recommandation 25 : un tel dispositif est déjà en place, voir pièces jointes 230-1 (modalités générales), 230-2 et 230-3 (exemple)



230-1\_AuditNational\_SuiviRecos.pdf



230-2\_AuditNational\_SuiviRecos\_PAYSDEI



230-3\_AuditNational\_SuiviRecos\_PAYSDEI

### *Observation de la mission : Dont acte*

#### **Observations de la CNAV sur l'annexe n°7 relative au pilotage budgétaire et performance de la gestion de la branche retraite**

[15]

Plusieurs éléments peuvent être apportés aux constats de l'IGAS. Si les hausses des deux postes « études et recherche » et le poste « colloques, séminaires, fêtes et cérémonie » apparaissent notables significatives en pourcentage, elles le sont moins au niveau des montants, soit respectivement +0,1M€ et +0,2M€. Le recours à l'intérim répond à la préoccupation de la CNAV de garantir une qualité de service satisfaisante auprès de ses publics au niveau de l'accueil téléphonique, d'éviter des impacts lourds en termes de délais et de stocks pour les dossiers Retraite et de limiter au maximum l'impact sur l'effectif de la branche par rapport à l'objectif négocié dans la présente COG. Dans un certain nombre de cas, il apparaît vivement souhaitable et nécessaire de recourir à l'intérim, notamment pour l'accueil téléphonique, dans un double souci de réactivité et d'efficacité, en faisant appel à des entreprises de travail temporaires spécialisées dans ce domaine. Pour l'assistance technique informatique CF recommandation 277.

*Observation de la mission : La mission ne conteste pas la pertinence du recours à l'interim mais recommande que celui-ci soit encadré par une politique nationale.*

[19]

Le fait que la CNAMTS ne dispose pas des crédits suffisants dans sa COG a fortement limité le lancement des opérations cofinancées avec la CNAV qui disposait des crédits dans son plan national immobilier.

*Observation de la mission : La mission prend note de cette précision*

[25]

La sous-exécution budgétaire résulte de plusieurs événements intervenus sur la COG dont les principaux sont les suivants :

- La sous-consommation du budget immobilier du fait que la CNAMTS ne dispose pas de crédits pour lancer certaines opérations à cofinancer avec la branche Retraite ;

- La rigueur demandée à la CNAV sur les dépenses de fonctionnement (respect du cadrage de RMPP ; maîtrise de l'évolution des autres dépenses administratives de fonctionnement d'un exercice sur l'autre) ;
- L'avance prise par la CNAV dès 2009 et qui s'est poursuivie en 2010, 2011 et 2012 sur les restitutions d'effectifs par rapport à la programmation prévue dans la COG sur laquelle a été construite l'annexe budgétaire des frais de personnel.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

[90]

Sur la COG 2009-2013, les restitutions d'effectifs ont reposé sur une réduction des écarts de productivité entre les caisses conformément aux recommandations de la mission IGAS. Chaque caisse étant dans une situation différente, les directeurs de caisses ont défini leur stratégie en fonction de leur contexte local pour remplacer des besoins identifiés sur les fonctions métiers et transversales par rapport aux départs qui sont réellement intervenus et de l'évolution des charges de travail pour chacun des processus.

Sur la recommandation de l'IGAS de « *donner des instructions aux CARSAT sur les secteurs devant être prioritairement affectés par la contrainte de baisse des ETP* », la CNAV considère qu'il relève de la responsabilité du directeur d'adapter son organisation et ses ressources par rapport à une contrainte globale de baisse des ETP et des objectifs qui lui sont fixés. Le pilotage de la CNAV s'effectue sur les résultats de la caisse tant au plan de la qualité de son offre de service que de l'efficacité de sa gestion.

*Observation de la mission : La mission prend note de cette divergence de point de vue mais estime qu'un pilotage national renforcé de l'évolution des effectifs de chaque caisse permettrait de faire converger les pratiques de gestion.*

[112]

Les opérations de fusion qui généreront des gains au fil du temps, en fonction des contextes immobiliers locaux engendrent un certain nombre de dépenses à court terme (doubles loyers pendant la période de transition ; frais de déménagement ; travaux d'aménagement intérieurs sur le nouveau site ; etc.) qui viennent atténuer les éventuels gains obtenus sur les renégociations de baux et qui nécessitent des enveloppes budgétaires en ADF.

*Observation de la mission : Le paragraphe 112 a été complété pour tenir compte de cet effet.*

Sur les constats qui conduisent à la recommandation n° 14 : « Hiérarchiser les contrôles de l'agence comptable en fonction des risques. »

[120]

Les contrôles de premier niveau de l'agence comptable ne sont pas exhaustifs. En ce qui concerne les dossiers d'attribution Droit Propre en particulier, ils font l'objet d'une sélection au contrôle par analyse du risque potentiel. Le taux de sélection au contrôle de 1<sup>er</sup> niveau de ces dossiers a été de l'ordre de 75% de janvier à juillet 2013.

La CNAV partage la nécessité d'améliorer l'efficacité des contrôles de premier niveau de l'agence comptable, plusieurs actions sont d'ailleurs en cours qui ont pour objectif d'améliorer cette efficacité. Pour autant les contrôles de premier niveau de l'agence comptable ne peuvent être considérés comme « inefficaces » : les évaluations réalisées par la CNAV font ainsi apparaître que le contrôle de premier niveau permet d'arrêter près des 2/3 des erreurs à incidence financière. ».

*Observation de la mission : Le paragraphe 120 a été modifié pour tenir compte des remarques de la CNAV*

[121]

Les différentes analyses réalisées par les Carsat sur les retours pour de simples erreurs de saisies font apparaître qu'il s'agit de cas marginaux dans les pratiques de contrôle et que ce retours sont le plus souvent combinés à d'autres motifs d'erreurs. »

*Observation de la mission : La mission prend note de cette précision. Toutefois, les entretiens menés auprès des services ordonnateurs soulignent ce sentiment de contrôle systématique et parfois formaliste de l'agence comptable.*

[122]

La CNAV a mis en place au cours de la COG actuelle un nouvel outil de sélection des dossiers à risques. Celui-ci réalise un scoring des dossiers en fonction de leur risque potentiel d'erreur. Ce risque potentiel est déterminé pour chaque caisse, en fonction des erreurs constatées lors de l'instruction. Le scoring prend également en compte l'évaluation de l'efficacité du contrôle de l'agent comptable réalisée pour chaque caisse. De plus, il est également prévu de compléter cette sélection par d'autres critères (montant du dossier par exemple) et la CNAV mène des études visant à améliorer la performance du modèle de scoring des dossiers à risques. »

*Observation de la mission : Dont acte*

Sur les constats qui conduisent à la recommandation n° 15 : « Redéfinir la procédure d'échantillonnage de l'IQV afin de rendre cet indicateur plus représentatif de la qualité de la production. »

[126]

La constitution des échantillons servant à construire l'IQV et le TIF est aléatoire. En effet, les contrôleurs de chaque caisse ont une latitude très limitée dans le choix des dossiers :

- chaque mois, un échantillon mensuel de 60 dossiers est sélectionné automatiquement par un programme batch et injecté dans le poste de contrôle dédié,
- cette liste est non modifiable,
- les contrôleurs doivent vérifier les 50 premiers dossiers sélectionnables de ces 60 dossiers. Les cas de non sélection sont strictement définis (ils correspondent uniquement à des dossiers pour lesquels une nouvelle instruction est ouverte depuis la date de la sélection, ce qui serait susceptible de fausser les constats effectués).
- les dossiers non sélectionnés font l'objet d'une supervision au niveau régional prévue par la procédure nationale ainsi qu'au niveau national. Ils sont également vérifiés dans le cadre des audits.

De plus, les montants mensuels correspondent à ceux déterminés sur les dossiers sélectionnés aléatoirement chaque mois. Ils traduisent donc les éventuelles variations saisonnières évoquées dans le rapport.

Enfin, il existe des garanties de représentativité de l'échantillon au niveau national :

- la pondération des résultats régionaux en fonction du poids de chaque organisme dans la production permet d'obtenir un résultat national représentatif.
- la représentativité de l'échantillon au regard de la nature des dossiers sélectionnés est appréciée régulièrement :

- les données de l'échantillon fournissent en effet le type de dossier (attribution et révision) et le type de droit (personnel, réversion et complémentaire/supplémentaire)
- le taux d'écart entre la typologie des dossiers de l'échantillon et la typologie des dossiers dans la production réelle a été mesuré en 2011 et 2012 et ne révèle pas de déséquilibre majeur. »

[127]

La procédure de sondage évolue régulièrement pour renforcer l'homogénéité des résultats :

- Les pratiques des contrôleurs des caisses sont encadrées par la procédure nationale qui explicite les modalités de contrôle des dossiers ainsi que par les points de contrôle obligatoires à mettre en œuvre.
- Des formations sont régulièrement réalisées pour les équipes chargées du contrôle.
- L'application des consignes nationales est vérifiée lors des opérations de supervision ainsi que lors des audits afin de limiter l'hétérogénéité des pratiques.

De plus, afin de réduire encore les possibles écarts de pratique, un projet pilote de contrôles croisés inter-caisses (Carsat Pays de Loire, Alsace Moselle, Sud-Est, Languedoc Roussillon) est en cours. L'expérimentation prévue avant la fin de l'exercice consistera à faire contrôler les dossiers d'une des caisses par les 3 autres caisses. En fonction des résultats de cette expérimentation, la généralisation de cette nouvelle organisation est prévue sur l'exercice 2014. »

[128]

L'intuition à l'origine des réserves formulées n'apparaît pas fondée. L'erreur commise peut en effet être identique quel que soit le flux de liquidation des caisses.

Bien que cela puisse paraître contre-intuitif, la taille de la population n'affecte pas directement la qualité de l'estimation. Autrement dit, la précision d'un sondage ne dépend pas du taux de sondage (= taille de l'échantillon/ taille de la population) mais de la taille de l'échantillon lui-même. Elle dépend également largement de la variabilité de la caractéristique observée.

La formule de l'intervalle de confiance pour une moyenne illustre ce constat : la marge d'erreur dépend exclusivement de la taille de l'échantillon, de la variance et du seuil de confiance retenu.

Dans le cadre du sondage IQV, la taille de l'échantillon est fixe (50 dossiers par mois) pour chaque caisse, quel que soit son poids dans la production de la branche. Ce choix a été motivé par le besoin de disposer de mesures régionales affichant des niveaux de précision (i.e. des largeurs d'intervalles de confiance) comparables. »

[129]

L'IQV national ne correspond pas à la moyenne des IQV de chaque caisse pondérée par le poids de chaque caisse dans la production de la branche. Il est égal au rapport entre le nombre total de dossiers sans erreurs à incidence financière pondéré et le nombre total de dossiers validés pondéré.

Le numérateur est égal à la somme du nombre total de dossiers sans erreurs à incidence financière pondéré de chaque caisse (nombre de dossiers sans erreur \* poids).

Le dénominateur est égal à la somme du nombre total de dossiers validés pondéré de chaque caisse (nombre de dossiers validés \* poids).

Le résultat n'est pas égal à la moyenne des IQV de chaque caisse pondéré.

La pondération des résultats permet de rétablir l'importance des caisses dans l'indicateur de branche en fonction de leur production réelle. Le poids des caisses de taille importante est revalorisé et le poids des caisses de petite taille est abaissé. Comme précisé dans la réponse au § 128, l'erreur commise est comparable quel que soit le type de caisse. »

[130]

La technique d'échantillonnage actuelle est d'ores et déjà purement aléatoire. Le mode de sélection des dossiers est probabiliste (les unités sont choisies au hasard) et peut être considéré comme un sondage par grappes à deux degrés. Par ailleurs, comme précisé dans la réponse au § 128, une taille fixe d'échantillon assure une marge d'erreur comparable entre les caisses.

De plus, le projet pilote de contrôle croisés inter-caisses pour le sondage IQV devrait aboutir à ce que chaque contrôleur contrôle des dossiers des autres caisses comme le suggère le rapport.

(cf. remarque du §127 pour la mise en œuvre de contrôles croisés inter-caisses expérimentés en 2013 et généralisés en 2014). »

[131]

Pour tenir compte des différentes catégories de dossiers, il a été envisagé de procéder à un échantillonnage stratifié. Le recours à l'échantillonnage stratifié dans le cadre du sondage IQV présente cependant plusieurs inconvénients.

Par construction, le périmètre de l'étude évolue en fonction de la structure de production des caisses. Le risque financier résiduel serait donc calculé sur un périmètre mouvant, ce qui soulève en particulier la question de la comparabilité des indicateurs au cours du temps.

La production des caisses varie substantiellement au cours de l'année. Il existe certains effets saisonniers, en particulier un accroissement des révisions en début d'année. Retenir les mêmes règles de stratification chaque mois ne permettrait donc pas de tenir compte de ces évolutions périodiques. Et réviser les règles de stratification tous les mois aggraverait encore davantage le manque de comparabilité.

Le choix des variables de stratification est délicat. Les critères « Type de dossier » et « Type de droit » apparaissent pertinents mais la nature même du sondage IQV soulève une interrogation quant à l'usage pratique des ces variables.

En effet, le sondage IQV porte sur l'ensemble des instructions du dossier de l'assuré. Se pose donc la question du choix de l'instruction retenue comme critère de stratification.

Par ailleurs, comme précisé dans la réponse au § 126, la nature des dossiers sélectionnés dans le sondage IQV est appréciée régulièrement. Les mesures réalisées en 2011 et 2012 démontrent que la répartition des catégories de dossiers de l'échantillon est conforme à la répartition observée au sein de la population.

Compte tenu des réserves listées ci-dessus et des garanties apportées sur la représentativité actuelle de l'échantillon, il convient donc d'écarter l'instauration d'un échantillonnage stratifié, source de complexité sans apport majeur pour la procédure actuelle, qui repose sur un bon compromis entre coût et précision.

[132]

La formule employée, détaillée dans la note de bas de page, pour calculer la taille optimale d'un échantillon est erronée.

Il s'agit de  $n = \frac{z^2 \times p (1 - p)}{e^2}$  et non de  $n = \frac{z^2 \times (1 - p)}{e^2}$ .

Source : « Les techniques de sondage », Pascal Ardilly, Technip 2006.

Il manque un facteur **p** au numérateur.

Ainsi, pour un niveau de confiance de 95%, un taux d'erreur estimé de 9% et une marge d'erreur tolérée de 1%, l'échantillon doit comporter 3.146 dossiers et non 35.000 dossiers.

Le maintien d'une taille d'échantillon de 10.000 dossiers correspond à l'acceptation d'une marge d'erreur de 0,56% et non de 2%. Par ailleurs, le nombre de dossiers à sélectionner est d'autant plus

grand que la proportion estimée est proche de 50% (et non d'autant plus grand que la proportion estimée est faible). »

[133]

La sélection des dossiers au contrôle de premier niveau est réalisée en fonction des risques. Les modalités de contrôle de l'agent comptable tiennent compte des analyses de risque réalisées dans le cadre du projet RunMR ainsi que des mesures effectuées soit par sondage soit sur la production. En ce qui concerne les dossiers d'attribution Droit Propre, ils font l'objet d'une sélection au contrôle par analyse du risque potentiel. Le taux de sélection au contrôle de 1<sup>er</sup> niveau de ces dossiers a été de l'ordre de 75% de janvier à juillet 2013. »

[134]

L'amélioration du dispositif de contrôle interne, de son efficacité comme de sa performance, est un objectif partagé par la CNAV. Il convient néanmoins de souligner :

- que cette amélioration implique une meilleure maîtrise des risques en amont du contrôle de l'agence comptable,
- qu'à court terme cette amélioration de la maîtrise des risques en amont implique une mobilisation plus forte de ressources dans les services ordonnateurs.

Dès lors les gains de productivité attendus ne seront significatifs qu'à moyen terme. »

*Observation de la mission : Les paragraphes initialement numérotés 126 à 134 ont été retravaillés dans la version définitive du rapport afin de prendre en compte les remarques de la CNAV. La recommandation n°15 a été remplacée par « Poursuivre les efforts de fiabilisation de l'IQV déjà engagés ».*

Telles sont les principales réponses que la CNAV est en mesure d'apporter au projet de rapport de l'IGAS relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2013 entre l'Etat et la CNAV.

**Le Directeur de la CNAV**

**Pierre MAYEUR**



**REPONSES DE LA DIRECTION GENERALE DE LA  
COHESION SOCIALE AU RAPPORT PROVISOIRE ET  
OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION**





MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ  
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES PERSONNES ÂGÉES ET DE L'AUTONOMIE

**DIRECTION GÉNÉRALE  
DE LA COHÉSION SOCIALE**

Paris, le 20 septembre 2013

Service des politiques sociales et médico-sociales  
Sous-direction de l'autonomie des personnes  
Handicapées et des personnes âgées  
Dossier suivi par : Annick Bony  
Tel. 01 40 56 85 78  
annick.bony@social.gouv.fr

La directrice générale de la cohésion sociale

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales

**Objet : procédure contradictoire  
demande d'avis sur le rapport provisoire de l'IGAS relatif à l'évaluation de la convention  
d'objectifs et de gestion 2009-2013 (annexe 4 : l'action sociale de la branche retraite)**

Dans le cadre de la procédure contradictoire, vous m'avez communiqué le rapport provisoire de l'IGAS relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2013 (COG) signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse pour observations.

La préparation de ce rapport a été l'occasion d'une rencontre entre les membres de la mission d'inspection et la direction générale de la cohésion sociale le 30 mai et le 23 juillet derniers et son contenu reflète nos échanges.

Au-delà de l'accord sur le contenu hétérogène - globalement caduc depuis qu'en 2010 la CNAV a défini un nouveau cadre d'intervention - du chapitre de la COG 2009-2013 consacré à l'action sociale qui ne permet pas de distinguer ce qui relève respectivement des orientations, des objectifs qui s'y rapportent et des actions à mettre en œuvre pour les atteindre, les constats dressés par ce rapport sur les quatre thèmes évalués (la diversification de l'offre de service ; les relations entre la CNAV et les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite ; le pilotage budgétaire de l'action sociale ; les indicateurs de la COG) sont largement partagés par la direction générale de la cohésion sociale. De même, la plupart des recommandations de la mission sont convergentes avec les propositions du groupe de travail en cours sur la construction d'un socle commun inter-régimes pour la préservation de l'autonomie piloté par la DGCS et la DSS, sous l'égide du cabinet de la ministre chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

Toutefois, au regard de ces travaux sur le socle inter-régimes, il me paraît utile d'apporter certaines précisions et nuances, en particulier sur les points relatifs à la diversification de l'offre de service et aux relations avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite.

### 1. La diversification de l'offre de service

Le rapport de l'Inspection générale estime que « *les résultats sont en demi-teinte* » en matière de diversification des aides, tout en soulignant que cet objectif, présent dans les deux dernières COG, n'est pas dénué d'ambiguïté dans la mesure où il recouvre indifféremment des prestations individuelles (extension de la prestation d'aide au retour à domicile après hospitalisation (ARDH) à d'autres situations de rupture, par exemple) et des actions collectives d'information, de conseil ou en faveur du logement alors que la recherche accrue de la diversité relève, au sens strict, du seul champ des prestations individuelles. Il note, enfin, que la diversification de l'aide n'a pas permis de réduire significativement la consommation d'aide ménagère à domicile. Il propose par conséquent pour la prochaine COG, et c'est la recommandation n° 1, de substituer à l'objectif de diversification de l'offre un objectif plus réaliste de maîtrise de l'aide ménagère en volume et en dépenses.

Incontestablement, l'objectif de diversification des aides individuelles avait, dans l'esprit des rédacteurs de la COG 2009-2013, et a pour objet de construire au sein des plans d'actions personnalisés (PAP) des alternatives au « tout aide ménagère » et à des plans d'aide limités à la seule prestation d'aide ménagère à domicile (AMD) mais aussi de substituer à la prestation d'AMD, immanquablement reconduite de plan d'actions en plan d'actions, le concept d'une prestation temporaire, activée dans des situations clairement identifiées (sorties d'hospitalisation, situations de rupture), servie pour une durée limitée, non reconductible et non reconduite dès lors que la situation qui l'a déclenchée est surmontée.

J'observe pour ma part que la diversification est une réalité que confirment les travaux du groupe relatif au socle inter-régimes :

- diversification des niveaux d'intervention, au nombre de trois : des informations et des conseils en prévention pour bien vivre sa retraite, des programmes coordonnés d'actions et d'ateliers collectifs de prévention à destination de publics cibles pour bien vieillir et des actions individuelles à destination des plus fragiles, reposant sur l'évaluation des besoins et des plans d'actions personnalisés, pour rester autonome.
- diversification des aides individuelles : les mots diffèrent mais tous les régimes de base dispensent trois catégories d'aides dans une approche globale de la prévention : des aides humaines, des aides techniques et des aides à l'adaptation du logement et du cadre de vie, ce qui n'empêche pas les spécificités, comme l'aide aux aidants ou le portage de repas ou encore la téléassistance que certains régimes développent et d'autres pas.
- diversification des plans d'actions personnalisés : ainsi, si la prestation d'AMD représente en montant financier 81 % des enveloppes de la CNAV son coût étant par nature plus élevé que celui des autres aides, elle correspond seulement à 58 % des interventions prescrites dans les PAP en 2012. Les travaux inter-régimes ont également souligné que la diversification ne se réduit pas à un système de vases communicants entre aides humaines et aides techniques, entre « moins d'heures d'aide ménagère » et « plus d'autre chose » mais qu'elle intervient également au sein des heures d'aide à domicile : il s'agit de cibler davantage les heures sur des besoins précis, de diversifier au sein d'un volume d'heures les modalités d'accompagnement comme c'est le cas en sortie d'hospitalisation notamment, d'identifier au sein des heures d'aide humaine une sorte de « pack accompagnement ».

J'observe également que la diversification n'est pas une fin en soi et que l'élargissement de la gamme des aides humaines (les 32 prestations recensées dans le thésaurus de la CNAV) a sans doute atteint ses limites. C'est pourquoi je souscris totalement à la recommandation n° 2 sur l'approfondissement et la concentration des aides qui ont fait preuve de leur utilité, telle que

l'ARDH qui devrait, de ce fait, faire l'objet d'un bilan partagé et d'une construction commune, inter-régimes (CNAV/MSA/RSI) et inter-branches (CNAV/CNAMTS), ainsi qu'à la recommandation n° 6 sur les paniers de services, différenciés selon le niveau de fragilité des bénéficiaires et regroupant des aides diversifiées et fongibles, relevant de différentes catégories de prestations, pour développer des réponses non exclusivement centrées sur l'aide ménagère à domicile traditionnelle - dont le volume est plafonné, selon le type de panier de services, à 60 ou 70 % du montant global -, pour assurer le suivi du PAP et pour l'adapter au fil de sa mise en œuvre aux besoins des bénéficiaires.

S'agissant de la recommandation n° 3 qui vise, en l'absence d'un financement supplémentaire pour le développement des logements intermédiaires, à conserver à son niveau actuel le montant des autorisations de programmes consacrées à ce poste de dépenses, je souhaite que soit explicitée une priorité pour le développement et la rénovation des logements foyers : ces établissements accueillent en effet une population globalement valide mais à faibles ressources et, à ce titre, très exposée au risque de perte d'autonomie. Cette demande s'inscrit dans le droit fil des préconisations formulées par le groupe de travail sur le socle inter-régimes de développer une politique partagée de promotion de l'habitat intermédiaire et des lieux de vie collectifs sociaux avec une ligne budgétaire dédiée et de poursuivre et amplifier l'organisation au sein des EHPA d'actions collectives de prévention ouvertes aux retraités du quartier en créant des structures inter-régimes en région qui lancent, à partir d'un référentiel national, des appels à projets pour des actions collectives de prévention et conventionnent avec les logements-foyers pour que celles-ci se déroulent dans leurs locaux et soient ouvertes aux résidents comme aux retraités du quartier ou de la commune résidant à domicile.

## 2. Les relations avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite

Les recommandations 4 à 8 du rapport sont parfaitement convergentes avec les réflexions du groupe de travail sur le socle inter-régimes, auquel participent les trois régimes de base, mais aussi les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, qui développe la nécessité d'une approche commune de l'évaluation globale des besoins des personnes âgées et qui préconise une mutualisation des outils existants ou en cours d'expérimentation, et notamment de :

- pérenniser les observatoires régionaux des risques de fragilité et de dresser des cartographies régionales des zones à population âgée en risque de fragilité pour aller à la rencontre de populations fragilisées qui ne se manifestent pas forcément ;
- réaliser un référentiel partagé sur la fragilité, accompagné d'une grille d'évaluation co-construite (PGI Bourgogne-Franche-Comté) qui permettra de mieux cibler les bénéficiaires des aides individuelles et le contenu de celles-ci ;
- mutualiser progressivement l'évaluation à travers le développement et le déploiement sur l'ensemble du territoire de structures inter-régimes d'évaluation comme il en existe en Aquitaine, en Bourgogne-Franche-Comté, en Alsace, Bretagne et Rhône Alpes ;
- mutualiser la formation des évaluateurs des besoins d'aide à domicile (EBAD) et engager une réflexion avec les pouvoirs publics sur une labellisation éventuelle de la fonction d'évaluateur des besoins, comme c'est le cas avec les fonctions d'assistant de soins en gérontologie ou de gestionnaire de cas
- construire une prestation d'évaluation dont le contenu serait commun à l'ensemble des régimes de base : une prestation inter-régimes d'évaluation, de conseil et d'orientation proposée à des publics ciblés à partir de critères partagés.

De la même manière, conformément aux recommandations 9, 10 et 11, il y a lieu, d'une part, de renforcer la coordination inter-branches entre la CNAV et la CNAMTS, notamment en ce qui concerne leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO orthopédie et ARDH), et la synergie entre les CARSAT et les CPAM, et, d'autre part, d'articuler, dans les territoires pilotes désignés par la ministre des affaires sociales et de la santé, les travaux sur l'expérimentation du parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie

(PAERPA) et les actions de prévention développées par les régimes de retraite et leurs partenaires. Une rencontre a été organisée en ce sens, en août dernier, entre Dominique Libault, président du COPIL PAERPA, Jean-Pierre Aquino, président du Comité avancée en âge, le directeur national de l'action sociale de la CNAV, la direction générale de la cohésion sociale et la direction de la sécurité sociale. Les territoires pilotes PAERPA de Bordeaux et Nancy pourraient ainsi inclure un volet prévention-retour à domicile après hospitalisation dans leurs cahiers des charges.

Si la nécessité de répartir plus clairement les rôles et d'organiser la complémentarité des trois acteurs locaux de la prévention de la perte d'autonomie que sont les agences régionales de santé, les conseils généraux et les organismes de sécurité sociale est un constat que la DGCS partage avec la mission de l'Inspection générale ; si l'identification de trois niveaux d'intervention - actions d'information et de conseil « de masse », actions collectives d'information et d'accompagnement maillant les territoires, actions individuelles d'accompagnement sous forme du panier de services - fait consensus, la désignation d'un « pilote » local pour chacun de ces trois niveaux peut paraître artificielle, d'autant qu'elle est susceptible de varier en fonction des contextes locaux.

Dans ces conditions, les réflexions du groupe de travail sur le socle inter-régimes se sont orientées, en matière de gouvernance locale et dans une approche territoriale, vers une meilleure articulation des acteurs par le biais de la consultation et de la contractualisation. A ce titre, il est préconisé de

- rappeler aux ARS que la prévention de la perte d'autonomie doit être au cœur des « commissions de coordination dans les domaines de la prévention, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la protection maternelle et infantile » prévues à l'article D. 1432-1 du code de la santé publique et que les CARSAT ont vocation à y être représentées par le directeur de l'action sociale personnes âgées quand l'ordre du jour porte sur la prévention de la perte d'autonomie. Il en va de même pour la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA article D. 1432-28 du CSP) et de sa commission spécialisée de prévention (article D. 1432-37 du CSP) au sein de laquelle la CARSAT est représentée « au titre de l'assurance vieillesse ».
- mettre en place des comités départementaux de solidarité pour l'autonomie (CDSA) comprenant un collège personnes âgées et un collège personnes handicapées, créés dans la perspective de la mise en place des maisons départementales de l'autonomie (MDA), qui pourraient être des lieux de participation et de gouvernance locale pour la politique de prévention de la perte d'autonomie. Leur consultation serait rendue obligatoire, notamment pour l'établissement du schéma gérontologique et le lancement des appels à projets. La CARSAT aurait un siège au CDSA ainsi que le RSI et la MSA.
- élaborer un cadre de travail formalisé commun entre le département et l'ARS autour d'un schéma gérontologique commun assis sur la même territorialisation.
- prévoir l'organisation par le conseil général d'une consultation de ses partenaires, notamment des caisses de retraite, lors de la rédaction du schéma gérontologique départemental.
- généraliser les structures locales inter-régimes coordonnant localement l'action sociale des caisses en matière de préservation de l'autonomie, participant aux instances locales (régionales et départementales) et contractualisant avec les ARS et les départements.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, il est envisagé, au titre de la gouvernance nationale, de rassembler les instances déjà existantes pour faire émerger un lieu de débat public, au niveau national, sur les questions liées au vieillissement et de renforcer le cadrage national de la politique globale de l'autonomie des personnes âgées en s'appuyant sur un « Haut conseil de l'âge » placé auprès du Premier ministre et regroupant notamment le Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA) et le « comité avancée en âge ». La politique de prévention nécessite en effet une approche interministérielle tant sont nombreux les domaines des politiques publiques qu'elle impacte et les acteurs institutionnels qu'elle mobilise ; elle appelle la définition d'un cadre stratégique national sous gouvernance et pilotage interministériel.

Parallèlement, il est envisagé de créer, par la loi, un comité de pilotage des actions inter régimes, avec une présidence tournante, pour représenter l'inter-régime, lui donner de la visibilité, optimiser ses actions et en faire l'interlocuteur des pouvoirs publics (dialogue avec les ARS sur les actions collectives de prévention, avec les Conseils généraux sur la définition des fragilités, l'évaluation des besoins d'aide à domicile, la formation des évaluateurs et des animateurs d'ateliers collectifs...). Cette structure nationale inter-régimes participerait aux instances nationales et contractualiserait avec l'Etat, la CNSA et l'ADF. Elle ne pourrait toutefois pas engager juridiquement les caisses nationales.

Enfin, le conseil de la CNSA pourrait être élargi à la CNAV (MSA et RSI y siégeant déjà respectivement comme personnalité qualifiée et en qualité d'administrateur santé).

### 3. Le pilotage budgétaire de l'action sociale des caisses par la CNAV

La DGCS partage les appréciations de la mission de l'Inspection générale saluant le développement par la CNAV de ses capacités de gestion et de pilotage des budgets qui s'est traduit par une redéfinition, lancée en 2010, des dotations d'action sociale des caisses régionales sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent et par une meilleure exécution du budget d'action sociale qui est passée d'un taux de 85,17 % pour la période 2005-2008 couverte par la précédente COG à un taux de l'ordre de 94 % pour la période 2009-2013.

Pour faire face à la tension budgétaire intervenue en seconde moitié de la COG et résultant de l'augmentation des dépenses et du gel des reports d'un exercice sur l'autre des crédits non consommés, la CNAV a su mieux piloter ses budgets d'action sociale et prendre des mesures d'économie, contrevenant parfois au principe d'égalité de traitement des bénéficiaires du fait que les caisses régionales ont été laissées libres d'en déterminer elles mêmes les modalités.

Bien que le Conseil d'administration de la CNAV y soit opposé, au nom de l'universalité de l'action sociale des caisses, la DGCS approuve les recommandations de la mission d'inspection prônant la mise sous plafond de ressources de l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite - et donc des PAP qui ne le sont pas actuellement - et la définition, au niveau national, des conditions d'ouverture des droits pour améliorer l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite.

S'agissant de la recommandation n° 17 et de l'aménagement du droit à report intégral des crédits non consommés pendant la durée de la COG, la DGCS souscrit à la méthode proposée : d'une part, établir pour l'exercice 2014 un prévisionnel des actions à financer, poste de dépenses par poste de dépenses, tenant compte des flux d'actions nouvelles (par exemple, l'« industrialisation » des actions collectives de prévention et le développement des « ateliers du bien vieillir ») et du stock des engagements des années précédentes (par exemple, le volume des autorisations de programme au titre de l'action immobilière), d'autre part, identifier les déterminants de la dépense (démographie des retraités, taux de réalisation, montée en charge des paniers de services...) de façon à établir des projections et des prévisions fiables sur les années couvertes par la prochaine convention d'objectifs et de gestion. Elle estime néanmoins qu'il y a un équilibre à garantir avec un mécanisme approprié d'ajustement des prévisions de chaque exercice.

### 4. Les indicateurs afférents à l'action sociale

Les trois recommandations de la mission relatives aux indicateurs afférents à l'action sociale n'appellent pas d'observations particulières.

Il convient, en effet, de maintenir l'indicateur sur le délai de traitement du PAP - en élargissant son assiette aux renouvellements - dans la mesure où la cible n'a pas été atteinte au niveau national

pendant l'exécution de la COG 2009-2013 et où il existe de très forts écarts entre les caisses (le délai moyen d'instruction d'un dossier varie de 15 à 165 jours). Par contre, les indicateurs sur le taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP et sur le pourcentage des flux financiers contrôlés peuvent être retirés. Le premier, parce qu'il ne rend pas compte des efforts de diversification des dernières années et que le taux d'insatisfaction (10 %) ne fait l'objet d'aucune analyse. Le second, parce qu'il s'agit d'un indicateur de moyens et non de résultats, qui ne renseigne pas sur les suites des contrôles et doit donc être remplacé par un indicateur restant à construire permettant de mesurer le résultats de ces contrôles.

Telles sont les principales observations que suscite le rapport provisoire que vous m'avez communiqué, étant entendu que les constats et les recommandations de la mission d'inspection constituent, avec les « points de sortie » des travaux du groupe sur le socle inter-régimes, une feuille de route sur laquelle l'administration s'appuiera avec profit dans la négociation, qui vient de commencer, de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017.

*Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par la DGCS sur ses quatre axes d'investigation dans le domaine de l'action sociale.*

**REPONSES DU REGIME SOCIAL DES  
INDEPENDANTS (RSI) AU RAPPORT PROVISOIRE  
ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION**





**Madame Pascale ROMENTEAU**  
**Adjointe au Chef de l'IGAS**  
**IGAS**  
**Section des rapports**  
**39-43 quai André Citroën**  
**75739 Paris Cedex 15**

La Plaine Saint-Denis, le 20 septembre 2013

SS/SD/NB n° 2013-17

**Objet :** Rapport provisoire de l'IGAS RM2013-131P relatif à l'évaluation de la **convention d'objectifs et de gestion 2009-2013** signée entre l'Etat et la **Caisse nationale d'assurance vieillesse** (extraits du tome 2 Annexes)

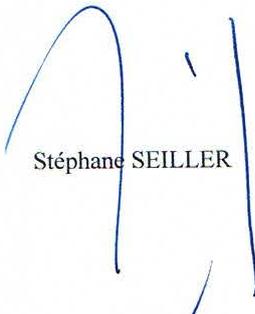
**PJ :** 1

Madame,

Le rapport provisoire cité en objet m'est bien parvenu et je vous en remercie.

Vous trouverez ci-joint les observations du RSI.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire et vous prie de croire, Madame, à l'assurance de ma considération distinguée.



Stéphane SEILLER

---

### Caisse nationale RSI

---

260 - 264, avenue du Président Wilson  
93457 La Plaine Saint Denis Cedex  
Tél. : 01 77 93 00 00

[www.le-rsi.fr](http://www.le-rsi.fr)

**Rapport provisoire de l'IGAS RM2013-131P relatif à l'évaluation de la convention  
d'objectifs et de gestion 2009-2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance  
vieillesse (extraits du tome 2 Annexes)**

**Observations du Régime Social des Indépendants  
20/09/2013**

**IGAS - § [6] puce 6 à la page 7**

« L'expérimentation commune avec le secteur de l'aide à domicile pour proposer aux personnes âgées, à la place des prestations normées du type de celles qui composent aujourd'hui le Pap, un « panier de service » notamment destiné à assurer une offre de services plus large et plus en phase avec leurs fragilités mais aussi à promouvoir des logiques de gestion convergents entre les trois régimes. Comme déjà indiqué supra, l'expérimentation de ce panier de services a fait l'objet d'un cahier des charges commun qui doit être mis en place à partir de fin 2013 jusqu'à octobre 2015 dans plusieurs territoires pilotes en vue d'une généralisation à compter de 2016. »

**Observation du RSI :**

L'approche globale d'un panier de service n'est pas retenue au RSI. En effet, les administrateurs de la CNASS souhaitent conserver la vue sur l'ensemble des aides proposées, sur la décision sur d'octroi des aides associées ainsi que leur suivi financier avec un paiement au plus près des facturations faites.

**IGAS § [22] puce 3 à la page 11**

Le « panier de service » dont la faisabilité sera notamment fonction de la capacité des opérateurs de services à domicile à adapter leur offre et à innover, ainsi que de la souplesse du mécanisme administrato-financier associé »

**Observation du RSI :**

Le RSI souligne la nécessité de respecter les préconisations de certification des comptes pour une approche fine de la constatation du service fait et de la facturation qui semble difficilement réalisable avec le mécanisme administrato-financier envisagé.

**IGAS recommandation n°3 à la page 11**

« Etudier en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servie par les trois régimes ».

**Observation du RSI :**

Le panier de service proposé par le RSI est plus large : aides pécuniaires, aide à la précarité énergétique, aides sur le volet accès aux soins des plus âgés par la participation à la solvabilisation des complémentaires santé ou la prise en charge partielle de restes à charge de dépenses de santé, favorisant aussi la prévention de la perte d'autonomie des plus fragiles. En effet, le fait que le RSI intervienne au titre de l'action sanitaire et sociale à la fois en tant que régime de base et du régime complémentaire obligatoire des indépendants, permet pour certaines prestations d'être plus attentifs à certaines fragilités, en réduisant en particulier les restes à charge, par exemple sur les adaptations de l'habitat, sans lesquelles le constat est l'abandon de 30 % des projets.

Le RSI souhaite fortement soutenir les proches de personnes dépendantes (actifs, jeunes retraités) pour éviter leur épuisement et propose des interventions individuelles sur cette problématique qui ne sont pas considérées par le RG. Pour les actifs aidants, l'impact a des incidences sur l'activité économique, risque inexistant pour les salariés.

L'harmonisation tendrait majoritairement pour le RSI de ce fait à réduire ses aides.

**IGAS § [24] à la page 12**

« A cet égard, chaque régime a défini ses propres priorités et alors que la CNAV dispose par exemple d'un thésaurus très ouvert et diversifié de 32 prestations, la MSA a pour sa part choisi de structurer son offre de façon plus resserrée autour de 4 familles de services (aide à la personne, téléassistance, portage de repas, adaptation et amélioration de l'habitat) Le projet commun de panier de services peut d'ailleurs sans doute contribuer à la dynamique de convergence des prestations. De la même façon, les critères d'octroi et barèmes de ressources diffèrent aujourd'hui d'un régime à l'autre. »

**Observation du RSI :**

Le RSI a adopté une approche plus problématisée des difficultés (accès aux soins, précarité énergétique, bien vivre chez soi aide aux aidants...); elle se décline par la ventilation en aides humaines, techniques et adaptation de l'environnement de vie, maintien du lien social.

***Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par le RSI sur les sujets relatifs à l'action sociale.***



**REPONSES DE L'ASSOCIATION GENERALE DES  
INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES  
(AGIRC) ET DE L'ASSOCIATION DES REGIMES DE  
RETRAITE COMPLEMENTAIRES (ARRCO) AU  
RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN  
RETOUR DE LA MISSION**





Madame Pascale ROMENTEAU  
Adjointe au chef de l'Inspection générale des  
affaires sociales  
Section des rapports  
39-43 quai André Citroën  
75739 PARIS CEDEX 15

Paris, le 18 septembre 2013

*VOS REF. : Rapport initial IGAS RM2013-131P (Tome II Annexes)*

Madame,

Dans le cadre de la procédure contradictoire, nous vous adressons ci-joint la réponse des fédérations AGIRC et ARRCO au rapport provisoire établi par la mission de l'IGAS sur « l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse » pour lequel vous avez bien voulu solliciter nos commentaires.

Les observations ci-après aux remarques des rapporteurs suivent, comme vous le demandez, le déroulé du document transmis, l'annexe n°4 (l'action sociale de la branche retraite) du tome II.

Nous nous tenons à votre disposition pour toutes informations complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

**Directeur général de l'AGIRC et de l'ARRCO**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marette", written over a horizontal line.

Jean-Jacques MARETTE

**OBSERVATIONS DES FEDERATIONS AGIRC ET ARRCO  
AU RAPPORT PROVISOIRE DE L'IGAS**

Pages 5

**§ [3]**

Le maillage territorial déployé par les fédérations AGIRC et ARRCO, s'inscrit volontairement dans un périmètre non redondant avec les régimes de base, puisque complémentaire. Ainsi, si plus de 20 % des actions sont organisées conjointement, les comités régionaux de coordination de l'action sociale AGIRC-ARRCO (qui couvrent 100 % du territoire métropolitain) s'engagent également sur des périmètres différents dans le respect de leurs prérogatives (exemple : aide aux aidants personnes handicapées ou âgées...).

L'intégration de l'AGIRC et de l'ARRCO dans des structures inter-régimes supposerait l'élargissement de leurs missions, non compatible avec celle des régimes de base. La planification et l'organisation coordonnée s'avèrent donc le mode de coopération le plus pertinent.

Il n'existe pas, dans aucune région, des commissions mixtes d'administrateurs AGIRC-ARRCO, MSA et RSI.

*Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par les fédérations AGIRC et ARRCO sur les sujets relatifs à l'action sociale.*

**REPONSES DE L'UNION DES CAISSES  
NATIONALES DE SECURITE SOCIALE (UCANSS)  
AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN  
RETOUR DE LA MISSION**





Monsieur Pierre Boissier  
Chef de l'Inspection Générale des Affaires  
Sociales  
39-43, quai André Citroën  
75739 PARIS Cedex 15

*Département de la valorisation du  
patrimoine et services aux  
partenaires*

Paris, le 9 septembre 2013

Objet : Observations de l'UCANSS sur l'évaluation de la COG CNAVTS 2009/2013

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale,

Vous avez fait parvenir à l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale un extrait du rapport d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse pour la période 2009 — 2013.

Je vous transmets en retour les observations de l'UCANSS sur l'annexe 6 dudit rapport, relatives aux fonctions transversales de la branche retraite.

1) Le rôle de l'UCANSS - encadré page 17, paragraphes 109, 123 et 124

Le renforcement de l'accompagnement des organismes par l'UCANSS était un axe fort de sa première COG. A ce titre, l'UCANSS a redéfini, en lien avec les caisses nationales et les organismes locaux, la nature, le périmètre et les conditions de réalisation de ses interventions en matière immobilière, en vue d'améliorer la qualité de son service.

La nouvelle COG de l'UCANSS (2013 - 2016) prévoit le renforcement de ce rôle et son extension vers l'accompagnement des nouveaux montages juridiques liés aux opérations immobilières.

C'est pourquoi l'UCANSS s'est dotée, dès cette année, des moyens d'améliorer l'accompagnement juridique des organismes locaux et nationaux.

Ainsi, depuis le second trimestre 2013, l'UCANSS propose notamment une offre d'accompagnement complète technique et juridique qui sécurise les différents volets d'une opération VEFA.

De la même manière, l'UCANSS apporte un appui aux organismes qui souhaitent renégocier leurs baux, les expertiser, ou disposer de contrats types.

Pour ce qui est du volet financier, les avis techniques de l'UCANSS sont assortis d'une estimation budgétaire adaptée aux expressions de besoins fonctionnels et techniques des organismes lorsque l'UCANSS a été missionnée dans ce cadre.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions, que le rapport intègre en tant que de besoin.*

2) La bourse immobilière — paragraphes 122 et 113

L'UCANSS partage les observations de l'IGAS relatives à la bourse immobilière et à l'intérêt de son ouverture à d'autres acteurs.

En sa qualité de maître d'œuvre de cet outil, elle entend préciser que si les conditions techniques nécessaires à son ouverture sont d'ores et déjà satisfaites, la décision, en opportunité, ne lui appartient pas.

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions.*

3) Les achats immobiliers — paragraphe 120 et 121

La CNAV s'est activement engagée dans les procédures d'achats mutualisés portées par l'UCANSS en matière de gestion immobilière. Ainsi, elle est partie prenante

- du marché inter-régimes « campagne de mesure des surfaces » notifié en 2011 et
- destiné à fiabiliser les données de surfaces des organismes (économie réalisée par rapport au prix du marché estimée à 62 %),
- du marché inter-régimes d'accord de prestation de diagnostic « accessibilité handicapés », notifié fin 2012 (économie réalisée estimée à 28 %).

Au regard de ces expériences, il apparaît que le niveau pertinent d'optimisation des achats, notamment dans l'immobilier, se situe vraisemblablement plus au niveau de l'interbranche, voire de l'inter-régime, qu'au niveau de la branche.

Ainsi qu'elle s'y est engagée dans sa COG, l'UCANSS proposera donc à brève échéance aux caisses nationales la mise en place de marchés nationaux sur de nouveaux segments. Les premières pistes de réflexion orientent les travaux vers des marchés axés sur les prestations intellectuelles périphériques à la maîtrise d'œuvre (coordonnateur SPS, bureau de contrôle...).

*Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions, que le rapport intègre en tant que de besoin.*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de l'Inspection Générale, l'assurance de ma considération distinguée.

Didier MALRIC  
Directeur

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### ➤ **Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé**

Salma Mahfouz, conseillère auprès de la ministre, chargée de la négociation sur les retraites, coordonnatrice du pôle retraites et affaires sociales  
Gauthier Maigne, conseiller chargé des régimes de retraite

### ➤ **Cabinet du ministre du budget**

Yann-Gaël Amghar, conseiller comptes sociaux

### ➤ **Cabinet de la ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie**

Manuel Bougeard, directeur de cabinet  
Rodolphe Dumoulin, conseiller technique en charge de l'anticipation, de la prévention et des parcours de santé

### ➤ **Direction de la sécurité sociale**

Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale  
Armelle Beunardeau, coordination action sociale  
Emmanuel Dellacherie, chef de projet lutte contre la fraude  
Camille L'Hernault, secrétaire générale de la mission comptable permanente des OSS  
Olivier Selmati, mission nationale de contrôle  
Laurent Gallet, sous directeur, 4ème sous direction, sous direction de la gestion et des systèmes d'information  
Stéphane Mulliez, adjoint au sous directeur, 4ème sous direction, sous direction de la gestion et des systèmes d'information  
Cédric Paris, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale  
Denis Darnand, adjoint au chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de Sécurité sociale  
Renaud Villard, chef du bureau des régimes de retraite de base  
Arnaud Beaumard, adjoint au chef du bureau des régimes de retraite de base  
Sonia Baudry, chef du bureau gestion de la performance du service public de la sécurité sociale  
Abraham Hamzawi, chef du bureau des systèmes d'information  
Frédéric Simantov, bureau des systèmes d'information  
Marjorie Soufflet-Carpentier, chef du bureau organisation administrative et ressources humaines des organismes de sécurité sociale  
Jean Dhérot, adjoint au chef du bureau organisation administrative et ressources humaines des organismes de sécurité sociale  
Sylvie Bernardini, bureau gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale

➤ **Direction du budget**

Gautier Bailly, sous directeur, 6ème sous direction  
Nicolas Noiriel, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé  
Ségolène Bernard, bureau des comptes sociaux et de la santé  
Antoine Mantel, contrôleur général mission retraites, CGEFI

➤ **Direction générale de la cohésion sociale**

Nathalie Cuvillier, sous directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées  
Alice Clerici, adjointe à la sous directrice, en charge des personnes âgées  
Annick Bony, conseillère technique auprès de la sous directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

➤ **CNAV**

Gérard Rivière, président du conseil d'administration  
Pierre Mayeur, directeur de la CNAV  
Dominique Gérard, directeur de la coordination nationale  
Mickaël Gautronneau, directeur des infrastructures  
Michaël Savio, directeur du réseau financier et comptable  
David Clair, directeur juridique et de la réglementation nationale  
Karine Morançais, agent comptable national  
Anne Renault, directrice de la communication  
François Brousse, directeur des systèmes d'information  
Véronique Brousse, directrice de la maîtrise d'ouvrage  
Vincent Poubelle, directeur des statistiques, de la prospective et de la recherche  
Valérie Charles-Bray, directrice de l'animation du réseau RH  
Albert Lautman, directeur national de l'action sociale  
Annie Rosès, directrice des relations internationales  
Hubert Goure, responsable du budget  
Franck Nabet, responsable contrôle de gestion  
Fabrice Burlot, contrôle de gestion  
Rose Belotti, contrôle de gestion  
Sébastien Hamon, responsable du département audit  
Agnès Viger, responsable du département management des risques et du contrôle interne  
Didier Mourey, responsable du département politique et outil de contrôle  
Brigitte Langlois-Meurinne, responsable du département national prévention et lutte contre la fraude  
Gilbert Dupont, directeur métier (représentant des directeurs retraite des CARSAT)  
Thibaut Quey, directeur de la mission qualité de service  
Joëlle Suissa, direction financière et comptable nationale  
Françoise Mouret, attachée de direction auprès du directeur général  
Denis Clerval, responsable du pôle SI, département contrôle de gestion et pilotage national  
Jean-Marc Chassagne, responsable du pôle études, département contrôle de gestion et pilotage national  
Frédérique Garlaud, secrétaire du conseil d'administration  
Christian Kasper, DSI, pilotage stratégique  
Pascal Rivière, DSI directeur qualité méthodologie et urbanisation  
Xavier Roulleau, expert GPP  
Eric Le Bihan, responsable de mission DSI

Gil Gouty, DSI, responsable du pilotage technique et économique  
Jean-François Causse, DSI, responsable administration et finances  
Philippe Zaslavsky, direction de la coordination nationale  
Yvon Le Men : responsable du département développement et pilotage de l'action sociale  
Laurent Tarrieu, chargé de mission, direction nationale de l'action sociale  
Antonin Blanckaert, département prévention et partenariats, direction nationale de l'action sociale  
Pierre Gallet, élève stagiaire EN3S

➤ **CARSAT Bourgogne – Franche-Comté**

Christophe Madika, directeur de la CARSAT  
Patrice Costes, chef de cabinet  
Karine Sornay, directrice adjointe retraite par interim  
Bernard Tapie, directeur adjoint chargé du service social et du service d'action sociale  
Patrice Lorenz, directeur informatique et DSI action sociale (centre référent)  
Gilles Laubressac, agent comptable  
Patrice Cugnet, responsable du département pilotage et prospective  
Mme Jacotot, responsable du département action sociale  
Patrick Lefèvre, responsable du département retraite  
Laurence Droit, responsable du département carrières et données sociales  
M. Heumann, responsable du département gestion de la relation client et développement de services  
Lionel Gouvernet, responsable du service SPAR (service production assurance retraite), direction support assurance retraite  
Brigitte Vulquin, responsable du service contrôle de gestion / budgets  
M. Caillon, responsable du département gestion des biens immobiliers  
Mme Bove, responsable d'unité  
Mme Quelin, technicien retraite  
Mme Beric, technicien retraite

➤ **Caisse d'assurance retraite Ile-de-France**

Pascal Emile, directeur préfigurateur de la région Ile-de-France  
Sylvie Truphémus, secrétaire générale  
Murielle Muller de Tannegg, directrice des carrières et données sociales  
Marie-Claude Salagnad, directrice du pilotage régional  
Arnaud Perrault, directeur de la maîtrise des risques  
Christiane Flouquet, directrice de l'action sociale  
Mickaël Gautronneau, directeur des infrastructures  
Benoît Cayzac, adjoint du directeur des infrastructures  
Anne Renault, directrice de la communication  
Eric Michon, directeur des assurés de l'étranger  
Annick Sourd, directrice financière et comptable  
Hélène Aussourd, directrice retraite et contentieux  
M. Lejuste, Directeur adjoint, DFCE  
M. Boyer-Chammard, DRH  
Sylvia Noll, directrice des agences Ile-de-France  
Jérôme Friteau, directeur du pôle Centre Francilien  
Jean Baptiste Amoros, responsable de l'agence d'Aubervilliers  
Nabilla Athmani, adjointe du responsable de l'agence d'Aubervilliers  
Lydie Bonifacci, chargé de mission auprès de la directrice des agences Ile-de-France

➤ **CARSAT Nord – Picardie**

Henri-Pierre Radondy, directeur général  
Jean-Baptiste Escudier Bianchini, directeur de l'assurance retraite  
Christine Dhordain-Kusberg, chef de cabinet, directrice MOA – informatique  
Sylvie del Gobbo, directrice financière et comptable  
Christine Wendling-Bocquet, directrice des ressources humaines et des moyens  
Olivier Suzanne, directeur de la santé au travail, des risques professionnels et de l'accompagnement social  
Maxime Lacoste, responsable du contrôle de gestion  
Frédéric Langlois, sous directeur qualité et certification  
Guy Urli, responsable des pôles qualité et audit interne, sous direction qualité et certification  
Patrice Rossez, sous directeur de l'assurance retraite  
Chantal Flinois, agence comptable, chargée des contrôles sur les dépenses d'action sociale  
Fabienne Rigaut, responsable action sociale vieillesse  
Corinne Voisson, sous-directrice administration générale  
Boris Lebacq, expert immobilier  
Florent Gazzera, sous-directeur financier  
Alain Delobelle, responsable département communication  
Jean-Marie Deprest, responsable contrôle, Qualification  
Patrick Duriez, responsable du département développement durable et stratégie d'achat  
Michel Coroller, responsable du centre informatique régional  
Dominique Vagenende, responsable du centre référent retraite / décisionnel  
Nicolas Dewiere, responsable SSI  
Jean-Marie Damelincourt, sous directeur de la relation client  
Daniel Moreau, responsable contentieux et maîtrise des risques

➤ **CNAMTS**

Jean-Jacques Dray, directeur des opérations immobilières  
Pierre Peix, direction déléguée aux opérations  
RéGINE Constant, responsable du département de l'action sanitaire et sociale  
Yves Buey, Directeur des systèmes d'information

➤ **UCANSS**

Lionel Ferraris, responsable de la direction du développement durable, des achats et de l'immobilier

➤ **MSA**

Michel Brault, directeur général de la MSA  
Bruno Lachesnaie, directeur de l'action sociale  
Christine Dupuy, directrice de la réglementation et de l'appui au réseau  
Alain Pelc, directeur des études, des répertoires et des statistiques  
Sophie Godrie, directrice relation de services et organisation  
Marie-Christine Chambe, directrice de la maîtrise des risques  
Laurent Colin, directeur des systèmes d'information

➤ **GIE AGIRC-ARRCO**

Frédéric Coutard, directeur du produit retraite

Anne Saint-Laurent, directrice de l'action sociale

Daniel Lefebvre, directeur des systèmes d'information

Dominique Poussin, directeur contrôle de gestion, comptabilité GIE, secrétaire général DSI

➤ **GIP Info-Retraite**

Jean-Marie Palach, directeur

Florence Barat-Payraud, secrétaire générale

Elise Debiès, directrice des études

Philippe Retailleau, directeur des systèmes d'information



## SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ADD	Agents de direction
ADF	Association des départements de France
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AMD	Aide ménagère à domicile
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARDH	Aide au retour à domicile après hospitalisation
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ARS	Agence régionale de santé
ASIR	Aide aux retraités en situation de rupture
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
CA	Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMOSS	Commission Consultative des Marchés des Organismes de Sécurité Sociale
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGSS	Caisse générale de la sécurité sociale
CIE	Conseil de l'immobilier de l'Etat
CICAS	Centre d'information, conseil et accueil des salariés
CLIC	Centres locaux d'information et de coordination gérontologique
CLS	Contrats locaux de santé
CNA	Comité national d'audit
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNPI	Centre national de production informatique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CRAV	Caisse régionale d'assurance vieillesse (Alsace-Moselle)
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
CSP	Centres de services partagés
CSS	Code la Sécurité sociale
CSSM	Caisse de la Sécurité sociale e Mayotte
DAARH	Direction de l'animation du réseau ressources humaines
DADS	Déclaration annuelle des données sociales

DAI	Droit à l'information
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DNAS	Direction nationale de l'action sociale (branche retraite)
DCN	Direction de la coordination nationale
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des systèmes d'information
DSINDS	Direction du système d'information national des données sociales
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUR	Demande unique de retraite
EB	Evaluation individuelle des besoins
EHPA	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EIG	Estimation indicative globale
EMI	Evolution des moyens informatiques
ETP	Equivalent temps plein
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FNASSPA	Fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées
FNGA	Fonds national de gestion administrative
GCSMS	Groupement de coopération sociale et médico-sociale
GED	Gestion électronique de documents
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP MDS	Groupement d'intérêt public modernisation des données sociales
GIR	Groupe iso-ressources
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
HAS	Haute autorité de santé
HCAAM	Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie
HQE	Haute qualité environnementale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
IRC	Institutions de retraite complémentaire
JPE	Justification au premier euro (prévue par la LOLF)
MARPA	Maison d'accueil rural pour personnes âgées
MOA	Maîtrise d'ouvrage informatique
MOE	Maîtrise d'œuvre informatique
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'identification au répertoire national
OMRF	Outils de maîtrise des risques financiers
OR	Outil retraite
PAERPA	Parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie
PAPA	Plan (CNAMTS) de préservation de l'autonomie des personnes âgées
PAP	Plan d'actions personnalisé
PAR	Point d'accueil retraite

PCC	Points de contrôle clés
PERL'S	Plan éco-responsabilité local et social
PMR	Personnes à mobilité réduite
PQE	Programme qualité efficacité
PRADO	Programme (CNAMTS) d'accompagnement des assurés lors du retour à domicile après hospitalisation
PRECI	Pôle régional de compétence immobilière
RDS	Retraite et données sociales
RAPSODIE	Répertoire analytique du patrimoine support d'orientation des décisions immobilières et de leur évolution
RG	Régime général
RH	Ressources humaines
RIS	Relevé individuel de situation
RIU	Régime interlocuteur unique
ROLEX	Retraite outil de liquidation des exceptions
RSI	Régime social des indépendants
RH	Ressources humaines
RIOSS	Recensement immobilier des organismes de sécurité sociale
RNCI	Référentiel national de contrôle interne
RSE	Responsabilité sociale de l'employeur
RUN-MR	Référentiel unique de maîtrise des risques
SDIL	Schéma directeur immobilier local
SDRH	Schéma directeur des ressources humaines
SHON	Surface hors œuvre nette
SNGC	Système national de gestion des carrières
SNGD	Système national de gestion des dossiers
SNGI	Système national de gestion des identités
SNGP	Système national de gestion des prestations
SPIDO	Support de programmation immobilière dématérialisé par opération
SUN	Surface utile nette
TDS	Transfert des données sociales
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UIOSS	Union immobilière de la Sécurité sociale
UOP	Unité d'œuvre pondérée





Inspection générale  
des affaires sociales

# Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009 - 2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse

## **TOME II ANNEXES**

Établi par

André BERNAY

Stéphanie FILLION

Vincent MAYMIL

Jérôme VERONNEAU

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2013-

RM2013-131P



# Sommaire

ANNEXE N°1 : ANALYSE DES INDICATEURS DE LA COG.....	5
ANNEXE N°2 : NOUVEAUX INDICATEURS PROPOSES PAR LA MISSION .....	11
ANNEXE N°3 : LES METIERS RETRAITE.....	13
ANNEXE N° 4 : L’ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE RETRAITE.....	127
ANNEXE N°5 : LA GESTION ET LE PILOTAGE DES SYSTEMES D’INFORMATION DE LA BRANCHE RETRAITE .....	201
ANNEXE 6 : LES FONCTIONS TRANSVERSALES DE LA BRANCHE RETRAITE .....	229
ANNEXE N°7 : PILOTAGE BUDGETAIRE ET PERFORMANCE DE LA GESTION DE LA BRANCHE RETRAITE.....	279



## ANNEXE N°1 : ANALYSE DES INDICATEURS DE LA COG

Thème	Référence	Libellé	Appréciation de la pertinence	Perspectives (maintien / modification / suppression)
<b>Carrière et liquidation</b>	<b>N5</b>	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	Il est pertinent de dissocier un indicateur portant sur les droits propres et un indicateur portant sur les droits dérivés. L'indicateur N5 est un levier pour le management. Limite principale : il ne rend pas totalement compte de l'absence, ou non, de rupture de ressources au moment du passage à la retraite (reflet de délais de traitement internes, distinct du délai de traitement perçu par l'assuré).	A maintenir, tout en intégrant en parallèle un indicateur visant à rendre compte du délai réellement perçu par l'assuré.
	<b>N6</b>	Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due	L'existence de deux indicateurs relatifs aux droits dérivés (un pour les mono-pensionnés, le N6, et un pour les polypensionnés, le N7) n'est pas nécessaire. A fusionner avec l'indicateur N7. Même limite que l'indicateur N5.	A fusionner : pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits (mono-régimes et RIU), payés dans le mois suivant l'échéance due.
	<b>N7</b>	Pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	L'indicateur N7 repose uniquement sur une approche multi-régimes, la CNAV dépend donc d'éléments extérieurs pour le piloter. A fusionner avec l'indicateur N6. Même limite que l'indicateur N5.	
	<b>N8</b>	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France	Indicateur pertinent, permet d'éviter que les caisses privilégient le traitement des flux de dossiers entrants sur le traitement des stocks ayant dépassé les délais.	A maintenir.
	<b>N9</b>	Pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1	Cet indicateur semble poser problème aux caisses chargées de le piloter car il porte sur une période très longue, sur laquelle la caisse n'a pas de levier pour agir - cet indicateur consiste surtout à constater un dysfonctionnement différé.	A remplacer par : pourcentage de reports effectués. Cet indicateur était prévu dans la COG 2005-2008 mais n'a pas été conservé dans la convention actuelle en raison de ses très bons résultats. Sa réinsertion au sein de la prochaine COG aurait le mérite de positionner un aspect important du cœur de métier de l'assurance retraite au sein du document conventionnel. Il s'agit moins de mettre sous tension le réseau pour améliorer les performances auxquelles il avait abouti en fin de COG 2005-2008 que de maintenir les efforts mobilisés afin d'anticiper les difficultés de reconstitution de carrière lors de la liquidation en fiabilisant les données reportées au compte et en renforçant la qualité du compte des assurés.
	<b>N11</b>	Ramener le niveau de traitement des DADS (95%) progressivement du 31 mars au 28 février	L'enjeu au cours de la prochaine période conventionnelle sera la montée en charge de la DSN : ce projet a démarré début 2013 et prendra effet progressivement avec un objectif de remplacement de l'ensemble des déclarations, dont les DADS, en 2016. La dernière campagne DADS-U est ainsi prévue en janvier 2016 pour les données de l'année 2015.	A supprimer. L'indicateur N11 sera sans objet à partir de 2016. Il pourrait, par anticipation de la mise en place de la DSN et compte tenu des bons résultats obtenus par la totalité des CARSAT, être remplacé par un simple engagement, à déployer dans les plans d'actions annuels de la CNAV.

Thème	Référence	Libellé	Appréciation de la pertinence	Perspectives (maintien / modification / suppression)
Relations avec l'assuré	N1	Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier	Il n'est pas utile de conserver deux indicateurs, N1 et N2. Le taux de satisfaction des internautes (N2) pourrait être intégré à l'indicateur N1. Il faudrait en revanche revoir la pondération des différents canaux : le taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique pourrait passer de 30 à 35 % ; le taux de satisfaction pour l'accueil physique de 50 à 45 % ; le taux de satisfaction au regard des courriels pourrait rester à 5 % ; le taux de satisfaction au regard du courrier pourrait passer de 15 à 5 % et le taux de satisfaction au regard des services en ligne pourrait être pondéré à hauteur de 10 %.	A fusionner : taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier ; taux de satisfaction au regard des services en ligne.
	N2	Taux de satisfaction des internautes	A fusionner avec l'indicateur N1	
	N3	Pourcentage des appels aboutis	Deux limites principales : cet indicateur ne rend compte que du taux de décroché et non de la capacité de l'agent à répondre à la demande de l'assuré ; il ne mesure pas l'évolution des volumes d'appels. Il a toutefois le mérite de rendre compte des problèmes de gestion des flux d'appels. Son maintien dans la prochaine COG pourrait donc être envisageable. En revanche, la cible pourrait être redéfinie et faire l'objet d'une augmentation progressive d'année en année et les CPG pourraient comporter un indicateur de suivi des volumes d'appels décrochés. Il est important toutefois de suivre au niveau de la COG un taux d'appels aboutis, et non un volume, car ce taux permet de mesurer l'adaptation de la CNAV à l'égard des fluctuations du volume d'appels total.	A maintenir.
	N4	Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite »	Cet indicateur peut être conservé sur la prochaine période étant donné que la future COG pilotera le déploiement de la version 2 du PUB. Il pourrait utilement être accompagné, pas nécessairement dans la COG, d'un indicateur rendant compte non pas de l'évolution mais du nombre de connexions car l'indicateur actuel ne mesure pas la fréquentation du site alors même que la hausse de celle-ci constitue un enjeu majeur compte tenu de son faible niveau.	A maintenir, voire à compléter : pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite » et / ou nombre de connexions au site « Assurance retraite ».
	N10	Nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations	Cet indicateur a été construit en cours de période et a fait l'objet d'une neutralisation en 2009 et 2010. Ses contours et son calcul restent peu clairs. Un indicateur sur l'EIR serait plus pertinent.	A supprimer.

Thème	Référence	Libellé	Appréciation de la pertinence	Perspectives (maintien / modification / suppression)
<b>Action sociale</b>	N12	Délai de traitement d'une demande de PAP	Les points forts et points faibles de cet indicateur (déjà identifiés par l'IGAS et la MNC en 2012 dans le cadre de l'audit sur la fiabilité des indicateurs COG du régime général relatifs à la qualité de service) s'équilibrent. La CNAV n'a en outre pas réussi à atteindre les cibles de résultats fixées par la COG.	A maintenir dans la prochaine COG sous trois réserves : l'objectif peu clair ni adapté auquel il se rattache devrait être reformulé en « rapidité d'instruction par les CARSAT des demandes d'aides individuelles des retraités » ; élargir son assiette aux dossiers faisant l'objet d'une demande de renouvellement d'aide et d'une décision de refus ; et déterminer des cibles annuelles plus réalistes tenant compte du retour d'expérience du réseau.
	N13	Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP	Le rapport de l'IGAS de 2011 sur les enquêtes de satisfaction et l'amélioration de la qualité de service aux assurés du régime général fait état d'une appréciation positive sur l'enquête du CREDOC et son utilisation par la CNAV en indiquant toutefois que, si cette dernière tire des enseignements et donne des suites au volet complémentaire de l'enquête, ce n'est pas le cas pour son volet « satisfaction » qui souffre d'une absence de conséquences opérationnelles sans doute en lien avec les résultats élevés et constants obtenus. L'indicateur ne rend en outre pas compte des efforts de diversification réalisés ni des travaux engagés plus récemment par la CNAV avec ses partenaires pour mieux cibler les personnes les plus fragiles et nécessitant donc d'être aidées en priorité.	A remplacer par un indicateur de satisfaction nouveau qui aurait un champ plus large et serait conçu comme un levier d'adaptation du service rendu par les CARSAT aux ressortissants de l'action sociale dans leur ensemble.
	N14	Pourcentage des flux financiers contrôlés	C'est un indicateur simple dans son principe mais complexe dans sa mise en œuvre, assorti d'une cible de résultats structurellement dépassée, qui traduit la mise en place de moyens et non l'atteinte de résultats, qui ne semble pas avoir induit des pratiques homogènes dans les CARSAT et présente des risques d'effets pervers. La pertinence des cibles de résultat fixées en 2010 n'est pas possible à apprécier. Les contrôles qu'il induit se surajoutent à d'autres.	Retirer cet indicateur de la COG mais continuer dans un premier temps à le suivre dans les CPG. Diligenter en parallèle une mission d'audit interne pour procéder à une estimation du coût complet de sa mise en œuvre et des redondances de contrôles sur les structures prestataires. Le doubler d'un autre indicateur à construire, et à suivre aussi dans les CPG, qui permettrait de mesurer les résultats des contrôles selon deux axes : anomalies constatées lors des contrôles (en nombre, nature et montant) et suites données aux contrôles par les structures prestataires.

Thème	Référence	Libellé	Appréciation de la pertinence	Perspectives (maintien / modification / suppression)	
Maîtrise du risque retraite	N21	Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux (TASS, Cour d'appel, Cour de Cassation) dans le cadre de l'application de la réglementation retraite	Le ratio sur lequel se fonde le calcul de l'indicateur pourrait inciter les caisses à ne pas aller au contentieux afin de ne pas prendre le risque de perdre un procès, ce qui nuirait au résultat obtenu sur cet indicateur. En raison de son intérêt limité et de l'existence de cet effet pervers, il est proposé de ne pas le reconduire dans la prochaine COG.	A supprimer.	
	N23	Indicateur de qualité des dossiers validés (IQV)	L'IQV et le TIF sont des indicateurs complets et complémentaires. L'échantillon utilisé pour la détermination de l'IQV et le calcul du TIF pose toutefois des problèmes de représentativité au niveau des CARSAT et au niveau national. Afin de rendre ces indicateurs plus pertinents, ce qui permettrait également de calculer des TIF par CARSAT et de distinguer, au sein de l'IQV, les dossiers de droits propres et ceux de droits dérivés, une refonte du processus d'échantillonnage avec un éventuel élargissement de l'échantillon apparaît nécessaire.	A maintenir mais renforcer la pertinence.	
	N24	Taux d'incidence financière des erreurs (TIF)			
	N25	Taux de résorption des indus	L'indicateur ne reflète que de façon très partielle l'objectif ambitieux de sécurisation des opérations comptables et financières qui implique des actions allant au-delà de la seule fonction recouvrement. Cet indicateur agglomère des indus hétérogènes au regard de la très grande variété de leur nature et de leurs suites. Cet indicateur souffre d'un défaut majeur de construction : les indus recouverts (numérateur) n'ont pas nécessairement de liens avec les indus constatés au cours du même exercice (dénominateur). Il compare donc des flux financiers dont les faits générateurs se situent à des périodes qui peuvent être différentes en raison des délais de recouvrement et de l'impossibilité technique de coupler individuellement les flux dans les SI.	A remplacer par l'un des indicateurs suivants: - importance des indus par rapport aux prestations : montant des indus notifiés N / montant des prestations versées N ; - et/ou suivi dans le temps du montant des indus notifiés (montant des indus notifiés N / montant des indus notifiés N-1) ou des indus recouverts (montant des indus recouverts N / montant des indus recouverts N-1) ; - et/ou taux de reste à recouvrer global : somme des montants recouverts en N / (stock indus N-1 + flux d'indus constatés N) ;	
N26	Taux de résorption des indus frauduleux	L'indicateur peut difficilement se rattacher aux enjeux de lutte contre la fraude car il ne la traite que de façon indirecte, il renvoie davantage à des préoccupations de nature financière et comptable. Même problème de construction que l'indicateur N25. Il présente en outre deux risques spécifiques d'effets pervers : - celui de ne pas inciter les caisses à lutter contre les fraudes puisqu'une amélioration de la détection des fraudes induit une augmentation des indus constatés qui aura pour conséquence de dégrader le résultat de l'indicateur ; - une caisse peut être tentée de qualifier de non frauduleux certains indus qui le sont afin de ne pas faire augmenter le dénominateur de l'indicateur ; Du fait des incertitudes quant à la durée et à l'aboutissement des actions que peuvent mettre en œuvre les caisses à la suite d'une fraude, celles-ci n'ont qu'une maîtrise très partielle des résultats qu'elles atteignent. Cet indicateur est très dépendant de la capacité de la CNAV à définir des règles nationales précises et à les faire appliquer de façon uniforme.	A supprimer.		

Thème	Référence	Libellé	Appréciation de la pertinence	Perspectives (maintien / modification / suppression)
Performance, efficacité	N15	Coût global d'une unité d'œuvre	L'indicateur est pertinent dans la mesure où le périmètre des coûts complets retenu est exhaustif. En revanche la mesure de l'activité à laquelle ces coûts complets sont rapportés (ICBR) gagnerait à être fiabilisée (évolution des pondérations, des variables d'activité retenues et absence d'étude à long terme.	A maintenir.
	N16	Productivité globale	Le calcul des ETPT moyens annuels n'a pas fait l'objet d'un audit de la mission. Toutefois une note du contrôleur financier indique que ce calcul n'appelle pas de remarque significative. La mission émet les mêmes réserves sur le calcul de l'ICBR que pour l'indicateur N15.	A maintenir.
	N18	Mesure des écarts de coûts entre caisses	Cet indicateur de lecture, d'interprétation et de calcul complexe ne répond pas à l'objectif fixé par la COG d'alignement des coûts unitaires des moins bonnes CARSAT sur les meilleures.	A remplacer par un autre indicateur (cf. infra).
Systèmes d'information	N17	Coût unitaire de l'informatique nationale	Cet indicateur, sous ensemble de l'indicateur N15, ne répond que partiellement à l'objectif de mesure de la performance de l'activité informatique de la CNAV. Son périmètre apparaît restreint (hors projets informatiques).	Possibilité de maintien mais doit être complété par d'autres indicateurs sur le sujet SI.
Immobilier	N19	Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux	Cet indicateur présente l'avantage de mesurer à la fois une performance immobilière et environnementale. Il présente cependant deux inconvénients : - les données de consommation d'énergie sont connues <i>a posteriori</i> et font l'objet d'un retraitement, ce qui ne facilite pas son pilotage ; - un quart environ des surfaces immobilière de la branche est exclu du périmètre couvert par l'indicateur. Ces inconvénients ont une portée relativement limitée : concernant, le premier d'entre eux, il convient de signaler qu'il est rare de disposer de données instantanées, concernant le second, il est facile d'y remédier en élargissant le périmètre à l'ensemble du parc immobilier.	A maintenir sous réserve d'élargir le périmètre.
	N22	Mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers locaux	La pertinence de cet indicateur est contestable : outre qu'il suffit de produire un SDIL, sans considération de sa qualité ou de sa fiabilité, pour que la cible soit atteinte, ce type de document constitue une étape intermédiaire dans la formation de la politique immobilière des caisses régionales et non un indicateur final rendant compte sa mise en œuvre concrète au bénéfice des agents, du publics, du budget de la branche... Par ailleurs, les données des SDIL sont celles de l'année N-1, les besoins physico-financiers du patrimoine immobilier n'apparaissent pas. Ils fournissent une photographie du passé qui ne permet pas de faire du pilotage.	A supprimer.
Ressources humaines	N20	Taux de réduction de la cotisation versée à l'Agefiph	L'indicateur a été facilement atteint. Il constitue également un objectif inscrit dans les plans développement durable de la branche, ce qui crée un doublon avec la COG. Il partage une thématique similaire à l'indicateur N27 : recruter des publics éloignés de l'emploi, ce faisant les deux indicateurs RH de la COG couvrent un champ très réduit de la performance RH.	A supprimer.
	N27	Pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou contrats de professionnalisation	L'indicateur a été facilement atteint. il présente l'inconvénient de renforcer le phénomène, déjà marqué, du vieillissement de l'effectif de la branche. Il partage une thématique similaire à l'indicateur N20 : recruter des publics éloignés de l'emploi, ce faisant les deux indicateurs RH de la COG couvrent un champ très réduit de la performance RH.	A maintenir sous réserve d'en expertiser les conséquences sur la pyramides des âges de la CNAV.



## ANNEXE N°2 : NOUVEAUX INDICATEURS PROPOSES PAR LA MISSION

Thème	Libellé	Commentaires
<b>Carrière et liquidation</b>	Délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande si elle est postérieure) et le premier paiement effectué	Il s'agit d'aboutir à des indicateurs de liquidation plus complémentaires, sans en augmenter le nombre, dans un souci de lisibilité. La prochaine COG pourrait contenir : un indicateur classique de délai de liquidation "droits propres" (actuel N5), un indicateur de délai de liquidation "droits dérivés" (issu de la fusion entre les indicateurs N6 et N7), un indicateur portant sur l'ancienneté des stocks (actuel N8) ainsi qu'un indicateur visant à rendre mieux compte du délai réel supporté par l'assuré lors de son départ en retraite. Cet indicateur ne prend pas en compte l'échéance due mais la date d'entrée en jouissance du droit (ou date de départ à la retraite), ainsi que le paiement de la pension, et non pas sa notification. Il ne prendrait pas en compte les abandons administratifs.
<b>Relations avec l'assuré</b>	Nombre d'agences retraite composant le réseau territorial de l'assurance retraite	La cible de cet indicateur doit être consensuelle et donc être issue d'une réflexion partagée par tous les acteurs. Il s'agirait d'un indicateur national dans la mesure où il est difficilement envisageable en début de COG de décomposer cette cible entre CARSAT. Cette décomposition pourrait éventuellement être réalisée lors du déploiement des CPG, au regard notamment des nombreux projets de réorganisation en cours au niveau local. Cet indicateur ne ferait donc l'objet que d'un suivi national.
	Taux de réitération des contacts (nombre de contacts réitérés / nombre total de contacts)	Cet indicateur aurait pour objectif de réduire le nombre de contacts provenant d'un même usager pour un même motif sur une période fixée, et ce, quel que soit le canal utilisé. Le taux de réitération est un indicateur déjà en réflexion au sein de la CNAV, qui pourrait être force de proposition. Une déclinaison par canal pourrait être utile en interne. Cette décomposition faciliterait l'orientation des assurés vers les canaux les plus adaptés à leurs besoins.
	Indicateur sur l'EIR : - volume d'EIR réalisés et / ou taux de couverture de l'EIR - et / ou taux de satisfaction des assurés ayant bénéficié d'un EIR et / ou part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ en retraite	Une logique quantitative peut être recherchée, à travers le suivi d'un volume d'EIR annuels à réaliser ou du taux de couverture de l'EIR par rapport à la population cible. La limite de ce type d'indicateurs réside dans le risque de dérive associé à la volonté de maximiser le nombre d'entretiens réalisés. Ce risque pourrait pousser à des comportements consistant à faire pression sur l'assuré pour qu'il accepte de bénéficier d'un EIR. Il s'agit par ailleurs de simples indicateurs d'activité donc ne permettant pas de rendre compte de l'impact du dispositif. De tels indicateurs impliquent en outre la fixation de cibles régionales afin d'adapter la volumétrie aux caractéristiques démographiques des territoires. Ces cibles ne devraient pas être trop hautes afin d'éviter le risque d'engorgement. Une autre logique, plus qualitative, pourrait consister à mesurer le degré de satisfaction des bénéficiaires, avec le risque cependant d'atteindre des taux très élevés et donc peu représentatifs. Un indicateur mesurant l'impact des EIR sur l'emploi des seniors serait le plus utile mais sa construction peut s'avérer complexe. Un mode de calcul pertinent pourrait mesurer la part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ en retraite. Un tel indicateur pourrait s'inspirer de l'enquête de satisfaction réalisée sous l'égide du GIP Info-retraite en 2012 qui mesure l'impact de l'EIR sur le positionnement de l'assuré face à la date de départ prévue en retraite et distinguerait quatre situations (anticipation, report, pas de changement, date non connue). Il suppose la mise en place d'un instrument de suivi adéquat.
<b>Action sociale</b>	Taux de satisfaction des bénéficiaires des prestations d'action sociale de la CNAV	Cet indicateur devra avoir pour caractéristiques premières de couvrir les deux principaux champs des aides (individuelles et collectives) et d'être conçu, dans sa méthodologie d'enquête et d'exploitation des résultats de celle-ci, comme un levier d'adaptation du service rendu par les CARSAT aux ressortissants de l'action sociale dans leur ensemble. Il devrait donc prendre en compte tant le contenu des aides que l'accès à celles-ci. La mission renvoie sur ce point aux constats et recommandations de méthode et de fond émises par la mission IGAS précitée.
	Voir commentaire.	La mission propose supra d'amender et de maintenir l'indicateur N12 dans la prochaine COG, de remplacer le N13 par un autre indicateur de satisfaction plus large et de sortir de la COG le N14. Les indicateurs à faire figurer dans la prochaine COG dépendront en particulier des choix qui émergeront de la négociation entre la CNAV et ses tutelles sur le contenu de cette COG, des résultats du groupe de travail en cours sur les convergences inter-régimes et des priorités qui seront retenues dans le cadre de la loi sur le vieillissement. Sous réserve de ces travaux auxquels la présente mission était extérieure, celle-ci souligne l'importance prospective de quatre thèmes mis en évidence par son analyse de l'action sociale de la CNAV, auxquels elle suggère donc d'associer prioritairement des objectifs quantifiables et des indicateurs : le développement des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie, le soutien au développement des lieux de vie collectifs, la coopération et la convergence inter-régimes et le partenariat avec la branche maladie.

Thème	Libellé	Commentaires
<b>Maîtrise du risque retraite</b>	Indicateur sur la lutte contre la fraude : nombre de fraudes notifiées ayant donné lieu à une sanction / nombre total de fraudes notifiées	La prochaine COG devrait être l'occasion d'insérer un véritable indicateur portant sur la lutte contre la fraude, en remplacement de l'actuel indicateur N26. L'indicateur proposé figure dans la COG de la CNAF 2009-2012. Il serait d'autant plus pertinent que ce type d'indicateur est déjà utilisé pour les objectifs des directeurs des CARSAT. Cet indicateur devra prendre en compte toute la palette des sanctions et si possible donner lieu à une typologie des sanctions définie en inter-régimes (afin de permettre des comparaisons). Une limite réside cependant dans le risque d'associer, au sein des caisses, la notification et la sanction. Il ne faudrait donc pas que la cible soit égale à 100 %.
	Taux de certification des NIR	L'indicateur de la COG de la CNAM portant sur le taux de certification des NIR des bénéficiaires a obtenu de bons résultats sur les volets pertinence et fiabilité de l'analyse de la récente mission conjointe IGAS / MNC sur les indicateurs de maîtrise des risques qui considère qu'il a vocation à servir de modèle pour les autres COG. L'insertion d'un tel indicateur dans la prochaine convention de la CNAV peut donc utilement être soumise à la réflexion des parties-prenantes.
	Indicateur sur le non recours : nombre de rendez-vous proposés (et/ou nombre de rendez-vous réalisés) / population totale en situation de percevoir une pension de réversion (+ éventuellement bénéficiaires de l'AAH, des pensions minimum d'invalidité et du RSA)	En l'absence de possibilité technique, à ce jour, de construire un indicateur permettant de mesurer l'impact des actions conduites sur le niveau du non recours, une option pourrait être de prévoir un indicateur alternatif portant sur le niveau d'informations délivré par la CNAV. Il s'agit cependant d'un indicateur de moyens, dont la portée est moindre qu'un indicateur de résultats. La CNAV suit aujourd'hui l'indicateur suivant : suivi annuel du nombre de rendez-vous proposés et du nombre de rendez-vous réalisés / population totale en situation de percevoir une pension de réversion. L'indicateur de non recours pourrait être construit sur ce modèle. Au-delà de la population en situation de percevoir une pension de réversion, un élargissement aux bénéficiaires de l'AAH, des pensions minimum d'invalidité et du RSA pourrait être intéressant. En revanche, un élargissement de cet indicateur à la population en situation de percevoir l'ASPA ne peut être techniquement possible à ce jour en l'absence de chiffrage. Cet indicateur ne pourra donc pas porter sur l'ensemble des publics potentiellement concernés par des cas de non recours.
<b>Politique immobilière</b>	Indicateur : 12m <sup>2</sup> de SUN par agent	Il s'agit d'un indicateur de performance immobilière largement utilisé dans les COG récentes, ainsi que par l'Etat. Ce faisant, cet indicateur permet des comparaisons entre les services publics, ce qui est précieux. Dans un contexte où les effectifs sont en diminution, il est parfois reproché à cet indicateur d'être toujours plus difficile à atteindre, il est, en fait, d'autant plus disciplinant.
<b>GRH</b>	La proportion minimale de personnes de chaque sexe nommées, au cours de la COG à la fonction de directeur de CARSAT est fixée à 30 %	La mise en place de cet indicateur rejoint des préoccupations de politique nationale en matière de parité. Il permet de mettre la branche retraite au niveau des objectifs assignés aux services publics de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux. Les COG en cours de négociation prévoient un indicateur similaire, ce qui permettra le benchmark.
	Cible de taux d'absentéisme de courte durée	Il s'agit d'un indicateur synthétique de la performance sociale de la branche, car il rend compte du climat social, des conditions de travail, de la productivité etc. En outre, les performances de la branche en matière d'absentéisme sont médiocres, ce qui justifie l'inscription d'une cible dans la COG.
<b>Contrôle interne</b>	Indicateur de risque résiduel, mesurant l'impact du contrôle interne sur la criticité du risque	L'indicateur proposé permet de mesurer la performance qualitative du contrôle interne et donc sa valeur en termes de maîtrise des risques, ce qu'aucun indicateur ne fait dans la COG actuelle.
<b>Performance, efficacité</b>	Cout unitaire des CARSAT inférieures à la moyenne 2013	Il s'agit d'aboutir en fin de prochaine COG à un alignement des coûts unitaires sur la moyenne observée en 2013 sur le périmètre des CARSAT inférieur à cette moyenne. Complémentaire à l'indicateur N15, il permet de remplacer la suppression de l'indicateur N18 et de fixer un objectif de rattrapage aux caisses les moins performantes dans une logique de réduction de l'hétérogénéité.
	Productivité des CARSAT inférieures à la moyenne 2013	Complémentaire à l'indicateur N16, il permet de proportionner les efforts demandés en matière de gains de productivité pour les caisses les moins performantes.
<b>Systèmes d'information</b>	Respect des délais de réalisation des projets informatiques	Rapport entre la date d'achèvement actuelle et la date d'achèvement initialement prévue au lancement du projet pour les projets en cours. Ce rapport ne doit pas excéder 100%, ce qui signifie qu'en moyenne, sur l'ensemble des projets en cours, la DSI de la CNAV est en mesure de tenir ses délais La date d'achèvement initiale correspond à celle figurant dans les conventions ou dans les notes de lancement de projet. La date d'achèvement actuelle correspond à celle mise à jour dans l'outil de suivi des projets. La mise en œuvre de cet indicateur suppose une actualisation fréquente de cette date par les chefs de projet (a minima trimestrielle), un contrôle de la pertinence de cette anticipation par les instances de gouvernance de la CNAV et un <i>reporting</i> annuel spécifique à l'attention de la tutelle.
	Coût complet du jour /homme développement	Cet indicateur permet de mesurer le coût de la fonction développement selon une logique différente de celle de la comptabilité analytique. Son périmètre correspond plus au rôle stratégique assigné à la fonction informatique de la CNAV que l'indicateur N17. Le périmètre du coût complet de développement doit être le plus large possible, notamment en incluant l'assistance technique. Un objectif de stabilité ou de légère baisse peut être envisagé.

# ANNEXE N°3 : LES METIERS RETRAITE

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>A CE JOUR, LES « METIERS RETRAITE » CONSTITUENT TOUJOURS UN THEME CENTRAL DANS LES COG DE LA CNAV.....</b>	<b>15</b>
1.1	La mission IGAS a défini les métiers retraite de manière large.....	15
1.2	Dans les deux précédentes COG de la CNAV, les « métiers retraite » occupent une place importante mais variable selon le sujet et les enjeux de la période.....	15
1.2.1	Dans la COG 2001-2004, trois chapitres sur six sont dédiés à ce thème ainsi que 16 indicateurs ayant fait l'objet d'une évaluation par l'IGAS en fin de période conventionnelle .....	15
1.2.2	La COG 2005-2008 consacre également trois chapitres sur six aux thématiques des « métiers retraite », regroupant 13 indicateurs, dont l'IGAS a procédé à l'évaluation en fin de période conventionnelle.....	19
1.3	Pour examiner le thème des « métiers retraite », la mission a pris appui sur trois documents : la COG 2009-2013, ainsi que sa déclinaison dans les CPG et dans l'accord d'intéressement .....	23
1.3.1	Les thèmes des métiers retraite font l'objet de nombreux objectifs, engagements et indicateurs dans la COG 2009-2013.....	23
1.3.2	Tout en prévoyant des indicateurs « métiers retraite » supplémentaires, les CPG et l'accord d'intéressement se situent dans la continuité de la COG .....	29
<b>2</b>	<b>LE BILAN DE LA COG 2009-2013 ET LES PERSPECTIVES EN VUE DE LA PROCHAINE CONVENTION PEUVENT ETRE STRUCTURES AUTOUR DE QUATRE GRANDS THEMES DES METIERS RETRAITE .....</b>	<b>33</b>
2.1	La carrière et la liquidation constituent le cœur de métier et doivent donc occuper une place centrale dans la COG, d'autant que certains engagements nécessitent un investissement accru .....	33
2.1.1	La gestion de la carrière implique un renforcement des actions ainsi qu'une clarification des enjeux par un ciblage, dans la prochaine COG, sur le sujet de la fiabilité des données de carrière .....	33
2.1.2	Les aspects liés à la liquidation de la retraite impliquent la pérennisation des bons résultats obtenus en matière de délais de liquidation tout en poursuivant la coordination inter-régimes .....	40
2.2	Les relations avec l'assuré sont marquées par deux enjeux ayant fait l'objet d'une montée en charge au cours de la période conventionnelle : le droit à l'information et la stratégie multicanal .....	50
2.2.1	La COG accorde une place importante au droit à l'information, abordé sous l'angle de la fonction conseil, qu'il s'agit de rénover et repositionner au profit du cœur de métier, priorité de la prochaine convention .....	50
2.2.2	Si la stratégie multicanal a été élaborée pour mieux articuler les modes de contact avec l'assuré et a permis des avancées, elle doit faire l'objet d'ajustements car son déploiement reste inégal selon le canal .....	62
2.3	La maîtrise du risque retraite renvoie à la qualité et à la sécurité des processus métiers ainsi qu'à la lutte contre la fraude et se caractérise par un bilan mitigé impliquant un investissement accru .....	85
2.3.1	La qualité et la sécurité des processus des métiers retraite sont largement abordées dans la COG, se concrétisant en pratique par des résultats inégaux devant être améliorés dans le cadre de la future convention .....	86

2.3.2 La lutte contre la fraude, rattachée à la maîtrise des risques dans la COG actuelle, a fait l'objet d'avancées de la part de la CNAV mais dont les efforts méritent d'être accentués sur certains enjeux .....	106
2.4 En dépit de leur apport à la branche et d'un bilan positif, la COG n'est pas le support adapté pour traiter du thème de l'adaptation aux réformes et de la fonction statistiques, études, recherches	114
2.4.1 L'adaptation aux réformes est largement abordée dans la COG et fait l'objet d'un bilan positif mais la pratique consistant à ne pas conclure d'avenants génère un risque de décalage entre la convention et la réalité.....	115
2.4.2 La fonction statistiques, études et recherches fait l'objet de longs développements dans la convention et d'un bilan satisfaisant mais la COG n'est pas un support adapté pour aborder ce thème .....	119

LISTE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DE L'ANNEXE RELATIVE AUX METIERS RETRAITE.....	124
---	-----

# 1 A CE JOUR, LES « METIERS RETRAITE » CONSTITUENT TOUJOURS UN THEME CENTRAL DANS LES COG DE LA CNAV

## 1.1 La mission IGAS a défini les métiers retraite de manière large<sup>1</sup>

[1] La mission a opté pour une définition large des « métiers retraite », qu'elle décompose en six sous-ensembles, fil conducteur de ses investigations :

- la **carrière et la liquidation** de la retraite, cœur de métier de la branche ;
- le **droit à l'information**, fonction plus récente ;
- la **stratégie multicanal**, impliquant une articulation entre les différents modes de contacts de l'assuré ;
- la **maîtrise du risque retraite**, sujet qui apparaît dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) actuelle ;
- l'**adaptation aux réformes et la conduite du changement**, thème marqué par le contexte d'accélération des modifications législatives et réglementaires ;
- les **statistiques, les études et recherches**.

[2] Ces thèmes d'analyse sont complémentaires et couvrent l'ensemble du champ « retraite » des interventions actuelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV). Ils sont également tous présents dans la COG 2009-2013.

## 1.2 Dans les deux précédentes COG de la CNAV, les « métiers retraite » occupent une place importante mais variable selon le sujet et les enjeux de la période

1.2.1 Dans la COG 2001-2004, trois chapitres sur six sont dédiés à ce thème ainsi que 16 indicateurs ayant fait l'objet d'une évaluation par l'IGAS en fin de période conventionnelle

1.2.1.1 Le premier chapitre de la COG s'intitule « Consolider l'offre de service de la branche avant l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées après la guerre »

[3] Les objectifs de ce chapitre sont marqués par une volonté de simplification et de dématérialisation des démarches, ainsi que par un ciblage sur certains publics (assurés des départements d'outre-mer, populations fragilisées telles que les personnes en situation de veuvage, assurés immigrés, assurés résidant à l'étranger, jeunes cotisants).

[4] Un des objectifs prioritaires est d'éviter toute rupture de ressources entre le dernier salaire (ou le dernier revenu de remplacement) et le premier paiement de la retraite. Plusieurs indicateurs sont donc associés à l'objectif, notamment le pourcentage d'attributions de droit propre payées dans le mois qui suit la première échéance pour les futurs retraités résidant en France.

---

<sup>1</sup> La mission a en revanche exclu les enjeux de simplification réglementaire du champ de son analyse.

[5] Concernant les implantations (agences et points d'accueil retraite), la politique de proximité est un axe central de la COG. La caisse s'inscrit dans une stratégie de développement des structures et de diversification de leurs missions<sup>2</sup>. Au cours de la période 2001-2004, le nombre d'agences est ainsi passé de 50 à 228.

[6] Les enjeux inter-régimes sont également abordés, en particulier sous l'angle du rapprochement entre la CNAV et l'AGIRC-ARRCO. Les ambitions en la matière sont toutefois assez limitées (ex. glossaire commun, mise en place d'indicateurs communs, généralisation d'expérimentations, etc.).

#### 1.2.1.2 Le deuxième chapitre traite des métiers retraite sous l'angle du rôle de la caisse et s'intitule « Conforter le rôle de la CNAV comme interlocuteur de référence sur les retraites de base »

[7] Ce chapitre traite de sujets très variés, portant notamment sur la fonction d'expertise de la caisse (statistiques, études, recherches) et sa capacité à être force de propositions. Il traite également des modalités de passage à la monnaie unique, du déploiement de la base nationale de législation ainsi que de la communication (notamment l'offre Internet) et des échanges européens.

#### 1.2.1.3 Le troisième chapitre s'intitule « Moderniser les supports des déclarations sociales des entreprises »

[8] Ce chapitre porte spécifiquement sur la relation de la caisse avec les entreprises : fiabilisation des déclarations de données sociales, développement du GIP MDS (modernisation des données sociales), réforme du traitement des déclarations annuelles de données sociales (DADS), etc.

[9] Un engagement de l'Etat portant sur une association étroite de la caisse à la préparation des textes relatifs à l'assurance retraite et à l'examen des propositions du conseil d'administration de la caisse, ainsi que la réalisation d'études d'impact lors de modifications importantes de la législation est également fixé.

#### 1.2.1.4 Au total, la COG 2001-2004 comprend 21 indicateurs, dont 16 dédiés aux métiers retraite

[10] Le tableau suivant recense les indicateurs « métiers retraite » de la COG 2001-2004. Tous les objectifs et engagements ne sont pas assortis d'un indicateur.

---

<sup>2</sup> Aux termes de la convention, les agences doivent réaliser sept des dix services définis.

Tableau 1 : Recensement des indicateurs « métiers retraite » de la COG 2001-2004

1	Régularisation de compte assurés de 55 à 59 ans effectuées dans des PAR ou agences de proximité / total des régularisations effectuées pour les assurés de mêmes classes d'âge résidant dans la région
2	Attributions de droits propres et de droits dérivés effectuées dans des PAR ou agences de proximité / total des attributions assurés résidant dans la région
3	% de salariés en contact direct avec le public par rapport à l'effectif rémunéré relevant de la GAV en ETP
4	Volume des régularisations complètes préalables de compte pour les assurés âgés entre 55 et 59 ans résidant en France / population cible
5	% d'attributions de droits propres payées dans le mois suivant la 1ère échéance due, pour les futurs retraités résidant en France, pour lesquels les prestations sont attribuées hors convention internationale
6	Taux de satisfaction des futurs retraités de plus de 55 ans au regard des services offerts (en % des réponses exprimées)
7	% de dossiers de droits dérivés payés dans le mois suivant le 1er paiement dû, pour les résidents en France et hors convention internationale, à législation constante
8	% de dossiers d'allocation veuvage payés dans le mois suivant le 1er paiement dû, pour les résidents en France, à législation constante
9	% de dossiers d'attribution de droits propres payés dans les 2 mois suivant le 1er paiement dû, pour les futurs retraités résidant à l'étranger ou faisant l'objet d'une convention internationale
10	% de dossiers de droits dérivés payés dans les 2 mois suivant le 1er paiement dû, pour les futurs retraités résidant à l'étranger ou faisant l'objet d'une convention internationale, et de dossiers d'allocation veuvage pour les résidents à l'étranger
11	Taux d'anomalie résiduel : dont DNT (déclarations nominatives trimestrielles) dont DNA (déclarations nominatives annuelles) dont périodes assimilées
12	Pourcentage de DADS télétransmises et DADS Net rapporté au total des DADS
13	Délai de traitement des DADS au 31 mars
14	Nombre de dossiers impactés par une erreur avec incidence financière supérieure ou égale à 10%.
15	Résoudre les états civils non certifiés des prestataires en cours de paiement nécessitant une opération d'amélioration de la part des caisses régionales dans le cadre de la gestion des états civils instables régionale (GECIR)
16	Limiter la durée de gestion sous NIR (numéro d'inscription au répertoire) d'attente pour les prestations en cours de paiements (9 mois à partir de la date de création du NIR)

Source : CNAV - DCN

#### 1.2.1.5 Dans son rapport d'évaluation de 2004, l'IGAS a eu l'occasion de souligner les points forts et les faiblesses de cette COG<sup>3</sup>

- La mission dresse tout d'abord des constats relatifs à la structuration de la COG dans le domaine des métiers retraite.

[11] La mission observe que de nombreux objectifs ne font pas l'objet d'un suivi par un indicateur.

<sup>3</sup> IGAS, Bilan-diagnostic de la branche vieillesse avant renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, n°2004-100, septembre 2004.

- [12] A titre d'exemple, s'agissant de l'offre de service, le suivi de l'objectif « dématérialiser les échanges » ne repose sur aucun indicateur chiffré, de même que les objectifs « mener des actions envers les assurés immigrés » ou « sensibiliser les jeunes cotisants ». Le deuxième chapitre dans son ensemble n'est pas assorti d'indicateurs alors même qu'il prévoit 11 objectifs. Le même constat est dressé pour le troisième chapitre, pour lequel des objectifs tels que « s'engager auprès des entreprises sur un service de qualité », « faire vivre le GIP modernisation déclarations sociales » et « gérer les déclarations dans la monnaie unique » ne peuvent pas être suivis à travers des indicateurs chiffrés. En outre, les délais de paiement des droits dérivés et des dossiers d'allocation veuvage ne rendent que partiellement compte du niveau d'atteinte de l'objectif « mener des actions en faveur des populations fragilisées » puisque la cible prioritaire définie par la CNAV est beaucoup plus large (sans domicile fixe, chômeurs de longue durée, titulaires du RMI, invalides, personnes incarcérées, etc.).
- [13] Certains indicateurs sont par ailleurs déjà atteints avant même la signature de la COG. Ainsi, à titre d'exemple, l'indicateur portant sur le pourcentage des régularisations complètes de compte des assurés âgés de 55 à 59 ans atteint 82 % en 2000 alors que la COG retient une cible de 80 %.
- [14] En revanche, l'impact de la COG sur la politique de proximité est jugé réel, avec le recours à des indicateurs portant sur le pourcentage de régularisations de compte et d'attributions de droits propres et dérivés effectués en PAR ou en agences, ainsi que sur la part des effectifs dédiés à la proximité dans les effectifs de la caisse. A l'inverse, concernant le deuxième chapitre et le rôle d'interlocuteur de référence de la CNAV, les objectifs généraux et l'absence d'indicateurs ont pesé sur le caractère opérationnel du déploiement de ce chapitre sur le terrain.
- La mission analyse également les résultats sur les principaux objectifs des métiers retraite en fin de COG.
- [15] La mission considère que les objectifs relatifs à la liquidation sont de moins en moins bien tenus en partie du fait de la réforme des retraites. En effet, la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a contribué à dégrader ces indicateurs. La complexification du droit et l'inadaptation des outils informatiques ont généré des difficultés en fin de COG, se traduisant par une augmentation des stocks et un allongement des délais de traitement des dossiers.
- [16] La relation téléphonique et Internet est jugée insuffisamment développée. La CNAV n'a en effet pas défini de stratégie, malgré son engagement consistant à développer des outils de communication dans un contexte où les appels téléphoniques sont de plus en plus nombreux et où plus de 50 % des motifs de visite sont liés à des actes pouvant être réglés par téléphone, Internet ou courrier.
- [17] Les taux de satisfaction des assurés sont en revanche très élevés, tout particulièrement concernant les visites en agence ou en PAR. Toutefois, ce résultat peut être le reflet de la faiblesse de l'accueil téléphonique et de l'impossibilité de traiter les dossiers par Internet.
- Concernant les perspectives en vue de la COG 2005-2008, la mission identifie plusieurs axes de progrès.
- [18] En termes de perspectives, la mise en place d'un droit à l'information par la loi du 21 août 2003 est considérée comme un enjeu majeur.
- [19] Par ailleurs, l'amélioration du service rendu aux assurés (qualité de la tenue du compte et de la liquidation de la pension) constitue un axe de progrès clairement identifié, tout comme les liens avec les autres régimes.

- [20] Un des objectifs réside également dans l'articulation entre les différents modes de relations avec les assurés (accueil physique, courrier, téléphone et Internet). A ce titre, la multiplication des structures de proximité ne doit pas constituer un objectif en soi et le coût de cette organisation devrait être mieux connu. L'accueil physique doit impliquer pour l'assuré de bénéficier d'un interlocuteur unique (et donc des agents polyvalents). En parallèle, de véritables alternatives à la visite dans les agences et les PAR doivent se développer, à travers une stratégie en matière de téléphonie et d'Internet.
- [21] Enfin, la constitution d'une capacité d'études statistiques et prospectives est également considérée comme une perspective de la COG 2005-2008.

### 1.2.2 La COG 2005-2008 consacre également trois chapitres sur six aux thématiques des « métiers retraite », regroupant 13 indicateurs, dont l'IGAS a procédé à l'évaluation en fin de période conventionnelle

- [22] Dans la continuité de la précédente COG, la convention 2005-2008 consacre trois chapitres sur six aux métiers retraite. Le premier chapitre traite du déploiement de la réforme de 2003, le deuxième aborde les questions liées à l'offre de services auprès des assurés et le troisième est dédié, comme dans la COG précédente, aux entreprises. Les thématiques abordées sont globalement similaires, mais adaptées au déploiement de la réforme de 2003.

#### 1.2.2.1 Le premier chapitre s'intitule « Réussir la mise en œuvre de la réforme des retraites, faire de la CNAV et des organismes régionaux des acteurs reconnus dans le domaine de la retraite et de la vie à la retraite »

- [23] Ce chapitre s'inscrit dans la continuité du deuxième chapitre de la précédente COG. L'objectif prioritaire est d'achever le déploiement des dispositions prévues par la loi du 21 août 2003, notamment le droit à l'information, la retraite anticipée, le cumul emploi retraite et la prise en compte de la pénibilité du travail. La mise en œuvre effective du droit à l'information implique de consacrer une part importante du chapitre aux enjeux inter-régimes, notamment concernant les systèmes d'information.

- [24] Ce chapitre traite également du renforcement de la capacité d'expertise de la CNAV afin d'assurer le suivi de la réforme de 2003 et de mesurer son impact dans la perspective des rendez vous de 2005 et de 2008 (projections de long terme, prévisions de court-moyen terme, rénovation du suivi statistique, élaboration d'un schéma directeur statistique, études sur la gestion des âges dans les entreprises, etc.).

#### 1.2.2.2 Le deuxième chapitre s'intitule « S'engager sur une offre de services renouvelée et diversifiée facilitant les démarches administratives des assurés proches de la retraite »

- [25] Ce chapitre est entièrement consacré à l'offre de services aux assurés, dans un contexte d'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du *baby boom*. Il s'inscrit dans la continuité du premier chapitre de la précédente COG.

- [26] La diversification des modes de contacts constitue un enjeu prégnant de la COG 2005-2008, en cohérence avec les conclusions de la mission IGAS relative à la COG 2001-2004. L'objectif est de privilégier la relation téléphonique et les services en ligne, évitant ainsi les visites inutiles dans les structures de proximité :

- concernant la relation téléphonique, il s'agit de mettre en place des numéros uniques d'information au niveau régional et de développer des plateformes ;

- concernant la relation Internet, il s'agit de développer davantage de services sécurisés par l'intermédiaire d'un portail « Assurés ».

[27] Au sujet des implantations, la convention opère un revirement par rapport à la COG précédente dans la mesure où elle vise un recentrage de l'activité des agences sur les régularisations de carrière, le conseil pour les assurés proches de la retraite et le traitement des demandes de retraite. La COG 2001-2004 avait en effet défini dix services de base susceptibles d'être proposés aux assurés. Or, il est apparu en pratique que certains de ces services pouvaient être rendus plus efficacement par d'autres modes de contact. En revanche, la généralisation du principe de l'interlocuteur unique et l'ouverture de nouvelles agences restent des objectifs majeurs de la convention (le réseau comptait ainsi 299 agences en 2007). En contrepartie, un engagement visant l'optimisation du nombre des PAR est fixé.

[28] Enfin, l'engagement relatif à la garantie de la continuité des ressources des assurés lors du passage à la retraite ou lors de l'attribution d'une pension de réversion est d'autant plus important dans la COG 2005-2008 qu'il n'avait pas été respecté lors de la convention précédente.

#### 1.2.2.3 Le troisième chapitre s'intitule « Simplifier les démarches administratives des entreprises et améliorer la qualité des informations transmises »

[29] Ce chapitre, dédié à la relation avec les entreprises, se situe dans la continuité du troisième chapitre de la précédente COG.

[30] La fiabilisation de la qualité des informations transmises constitue un enjeu important afin d'améliorer la qualité du compte individuel des assurés ainsi que celle de la liquidation. Cet objectif de fiabilité dépassant la branche retraite, l'Etat s'engage, dans la COG de la CNAV, à intégrer un objectif identique dans les conventions passées avec la CNAMTS, la CNAF et l'ACOSS. La généralisation de la norme DADS-U et le développement des DADS dématérialisés sont également des objectifs identifiés dans ce chapitre.

#### 1.2.2.4 Au total, la COG 2005-2008 comprend 25 indicateurs, dont 13 dédiés aux métiers retraite

[31] Le tableau suivant recense les indicateurs « métiers retraite » de la COG 2005-2008. Comme pour la convention précédente, certains objectifs ne sont pas assortis d'un indicateur.

Tableau 2 : Recensement des indicateurs « métiers retraite » de la COG 2005-2008

<b>Axe régulation</b>	
<b>Conforter le rôle de la CNAV et des organismes régionaux dans la réussite de la mise en œuvre de la réforme des retraites et dans le domaine de la retraite et de la vie à la retraite</b>	
1	Fournir au comité d'orientation des retraites et aux services de l'État les informations nécessaires au suivi de la réforme et à la préparation des rendez-vous de 2005 et 2008
<b>Axe assurés</b>	
<b>Diversifier les modes de contact avec les assurés</b>	
2	Taux de satisfaction des assurés eu égard à la relation téléphonique
<b>Garantir la continuité de ressources</b>	
3	Pourcentage des dossiers droits propres payés dans le mois suivant l'échéance due.
4	Pourcentage des dossiers droits dérivés payés dans le mois suivant l'échéance due
5	Pourcentage des dossiers droits propres et dérivés payés dans les deux mois suivant l'échéance due pour les assurés résidant à l'étranger et/ou faisant l'objet d'une convention internationale.
<b>S'engager sur une offre de service renouvelée</b>	
6	Généraliser les services "Relations Assurés"
7	Réduire les délais de traitement des recours amiables
8	Taux de satisfaction des assurés eu égard aux engagements de services
<b>Axe processus</b>	
<b>Processus retraite</b>	
<i>Poursuivre les efforts déjà entrepris par les organismes de la Branche Retraite pour informer les assurés</i>	
14	Pourcentage des reconstitutions de carrière pour les assurés ayant un report au régime général à N - 2.
<i>Recentrer l'activité des agences retraite sur les régularisations de carrière, le conseil et le traitement des demandes de retraite</i>	
15	Pourcentage des régularisations de carrière réalisées dans les agences de proximité
16	Pourcentage des attributions de droits propres et de droits dérivés réalisées dans les agences de proximité
<b>Processus données sociales</b>	
<i>Fiabiliser la qualité des informations transmises afin d'améliorer la qualité du compte individuel des assurés</i>	
17	Pourcentage de reports effectués
<i>Dématérialiser les supports</i>	
18	Pourcentage de DADS dématérialisées

Source : COG 2005-2008

#### 1.2.2.5 Dans son rapport d'évaluation de 2008, l'IGAS a eu l'occasion de souligner les points forts et les faiblesses de cette COG<sup>4</sup>

- La mission dresse tout d'abord des constats relatifs à la structuration de la COG dans le domaine des métiers retraite.

<sup>4</sup> IGAS, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAV et recommandations pour la future convention, n° RM2008-107P, novembre 2008.

- [32] Alors que certains objectifs sont dépourvus d'indicateurs (ex. simplification des démarches administratives des futurs retraités), d'autres ont des indicateurs inadaptés. Ainsi, la mission considère que l'objectif « diversifier les modes de contact avec les assurés » est imparfaitement représenté par l'indicateur « taux de satisfaction des assurés eu égard à la relation téléphonique » qui ne rend pas compte de cette diversification. Il ne permet pas non plus d'apprécier si le développement des services à distance permet de limiter les déplacements des assurés. Le rapport propose un indicateur mesurant le nombre de visites spontanées dans les agences rapporté au nombre d'attributions des droits. La réduction des visites spontanées témoignerait ainsi de la capacité de la branche à offrir aux assurés des services à distance ou des rendez-vous programmés.
- [33] En outre, certains indicateurs se prêtent mal à une traduction chiffrée et présentent donc des résultats fragiles. C'est le cas notamment de l'indicateur « fournir au comité d'orientation des retraites et aux services de l'Etat les informations nécessaires au suivi de la réforme et à la préparation des rendez-vous 2005 et 2008 ».
- [34] Les trois indicateurs (n°3, n°4 et n°5) visant à rendre compte de l'absence de rupture de ressources au moment du départ à la retraite ou du décès du conjoint manquent par ailleurs de clarté et ne mesurent qu'imparfaitement la capacité de la branche à assurer cette continuité. De plus, l'indicateur n°4, sur les pensions de réversion, a été modifié en cours de COG en raison des difficultés créées par la réforme des retraites. Il n'inclut plus les dossiers dont la liquidation doit être coordonnée avec les caisses du RSI ou de la MSA au titre du dispositif « régime interlocuteur unique » (RIU). Ce changement ne permet plus de mesurer les ruptures de ressources réellement supportées par l'ensemble des bénéficiaires d'une pension de réversion. La mission recommande la mise en place de trois indicateurs : un indicateur ne mesurant que les délais internes de production ; un indicateur mesurant le délai réel supporté par l'assuré entre la date d'entrée en jouissance du droit et le premier paiement effectué ; un indicateur portant sur l'âge des stocks.
- La mission analyse également les résultats sur les principaux objectifs des métiers retraite en fin de COG.
- [35] Les cibles les plus difficiles à atteindre par la caisse portent sur la qualité et les délais des liquidations, notamment pour les pensions de réversion.
- [36] En revanche, bon nombre d'indicateurs ont dépassé la cible fixée pour 2008. C'est notamment le cas pour l'indicateur portant sur la dématérialisation des DADS et pour celui relatif à la part des régularisations de carrière et des liquidations réalisées dans les agences.
- [37] Pour contribuer à améliorer la qualité du compte individuel des assurés, l'Etat s'était engagé à introduire dans les COG de la CNAF, de la CNAMTS et de l'ACOSS des objectifs de fiabilité des données transmises par ces organismes au système national de gestion des carrières (SNGC). En pratique, cet engagement n'a été que partiellement tenu puisqu'il n'a fait l'objet d'une disposition spécifique (et non assortie d'indicateur) que dans la COG de la CNAF.
- [38] En termes de diversification des modes de contact, la visite en agence ou en PAR reste le mode de contact le plus répandu en 2008. Toutefois, la relation téléphonique se développe.

- Concernant les perspectives en vue de la COG 2009-2013, la mission identifie plusieurs axes de progrès.

[39] Tout d'abord, en vue du rendez vous de 2008, et du fait des difficultés liées à la mise en œuvre de la réforme de 2003, le rapport propose d'améliorer les procédures de travail au sein de la CNAV et entre la CNAV et la DSS en prévoyant une date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions six mois après la publication des textes réglementaires. La mission propose aussi de réaliser des audits détaillés des réglementations particulières dont le rapport coût-efficacité semble douteux.

[40] Concernant la montée en charge du droit à l'information, la mission propose de développer une offre de services d'information personnalisée, complète et inter-régimes pour éclairer le libre choix de l'assuré et de mettre en place des actions spécifiques, notamment sur les dispositifs du cumul emploi retraite et de la retraite progressive.

[41] Le développement d'outils et de services communs entre les régimes implique la mise en place d'outils communs entre le régime général et les régimes complémentaires (AGIRC et ARRCO, IRCANTEC). Selon la mission, ces outils pourraient prendre la forme d'un numéro d'appel et d'un serveur vocal unique, de plateformes téléphoniques communes voire d'un référentiel de formation et d'outils communs. Une amélioration de la procédure de demande unique de retraite (DUR) est par ailleurs recommandée, ainsi que l'expérimentation d'un dispositif permettant aux polypensionnés de donner mandat à un de leurs régimes d'affiliation pour réaliser les démarches de demande de retraite.

[42] Enfin, la prise en compte de la maîtrise des risques et de la lutte contre la fraude constitue une perspective importante de la COG 2009-2013 identifiée par la mission.

### **1.3 Pour examiner le thème des « métiers retraite », la mission a pris appui sur trois documents : la COG 2009-2013, ainsi que sa déclinaison dans les CPG et dans l'accord d'intéressement<sup>5</sup>**

1.3.1 Les thèmes des métiers retraite font l'objet de nombreux objectifs, engagements et indicateurs dans la COG 2009-2013

1.3.1.1 Les métiers retraite sont fondés sur des enjeux faisant l'objet de trois orientations principales affirmées dès l'introduction de la COG

[43] Deux enjeux marquent le contexte des « métiers retraite » dans la COG actuelle :

- la mise en œuvre des réformes, accompagnée d'un renforcement des partenariats inter-régimes, au service d'une démarche de simplification administrative et d'une plus grande qualité de service ;
- l'optimisation de la gestion du risque vieillesse par un enrichissement de l'offre de services aux assurés avec le développement de la fonction conseil et le renforcement de la maîtrise des risques dans un objectif de paiement à bon droit des prestations.

[44] Sur cette base, trois orientations sont fixées pour l'offre de services :

- le développement de la fonction conseil auprès des assurés et des entreprises, dans le cadre d'une démarche inter-régimes ;

---

<sup>5</sup> Les objectifs, engagements et indicateurs seront plus précisément abordés dans la partie 2 de la présente annexe.

- la conception et le déploiement d'une stratégie multicanal, visant à bâtir une offre de services plus pertinente et complète, permettant de concilier qualité de service et maîtrise des coûts ;
- la mise en place d'une offre de services dédiée aux assurés de moins de 55 ans.

### 1.3.1.2 Les métiers retraite sont abordés dans deux chapitres à titre principal et dans deux chapitres à titre secondaire

- Le chapitre 1 : « Contribuer à la réussite du processus de réforme des retraites grâce à un positionnement proactif de la CNAV et des organismes régionaux ».
- [45] Ce chapitre aborde de nombreux sujets qui sous tendent la question des métiers retraite et renvoie à une grande partie des sous thèmes identifiés par la mission.
- [46] Tout d'abord, **la mise en œuvre des réformes apparaît comme un thème prioritaire de la COG actuelle**. Sur ce point, les parties-prenantes souhaitent déterminer une stratégie d'anticipation afin de ne pas être confrontées à des difficultés similaires à celles connues lors du déploiement de la réforme de 2003. L'adaptation aux réformes est mise en lien avec la capacité d'expertise de la caisse, qui doit lui permettre d'être force de proposition.
- [47] Au-delà, **ce chapitre aborde également la question du suivi statistique et du système de prévisions, de projections et de simulations**. Il s'agit pour la CNAV de développer ses études afin d'améliorer la compréhension des évolutions affectant le système de retraite. Des objectifs et engagements précis sont fixés, sans pour autant donner lieu à la fixation d'indicateurs. Ces éléments s'inscrivent dans le cadre d'une démarche visant à promouvoir le maintien dans l'emploi des seniors.
- [48] Ce chapitre traite par ailleurs du sujet de la communication de la branche et il précise les enjeux relatifs aux partenariats inter-régimes. Sur ce point, l'AGIRC et l'ARRCO, ainsi que l'IRCANTEC, sont explicitement mentionnés.
- [49] **Si ce chapitre s'inscrit dans la continuité du premier chapitre de la COG 2005-2008, il aborde les thèmes de l'adaptation aux réformes et de la fonction études et recherches de manière plus approfondie.**
- Le chapitre 2 : « Elargir notre offre de services ».
- [50] Ce chapitre est le pendant du deuxième chapitre de la COG 2005-2008. Deux évolutions peuvent être constatées, dans la continuité des orientations stratégiques qui commençaient à être esquissées lors de la précédente convention :
- poursuivant l'évolution intervenue entre la COG 2001-2004 et la COG 2005-2008, qui avait opéré un recentrage des missions des agences suite à leur diversification, **le développement du réseau (agences et PAR) n'est plus présenté, dans la COG actuelle, comme la pierre angulaire de l'offre de services**. Ainsi, la présente convention a désormais pour finalité la rationalisation et l'optimisation du réseau ;
  - **parallèlement, le terme « stratégie multicanal » apparaît pour la première fois dans la COG actuelle**, qui accorde une place privilégiée au contact téléphonique et à l'offre Internet. En effet, peu présent dans la COG 2001-2004, l'objectif de diversification des modes de contact est affirmé dans la COG 2005-2008 mais le processus est parachevé dans la COG actuelle avec la volonté de promouvoir une utilisation cohérente et complémentaire des canaux de communication.

- [51] Contrepartie de la stratégie multicanal, la COG veille également au développement des outils de mesure de la satisfaction des assurés. Cette démarche est associée aux sept engagements de service portés par la branche.
- [52] En outre, **ce chapitre traite du thème du droit à l'information**, tout particulièrement à travers la fonction conseil, perçu comme un enjeu fondamental dont la montée en charge est prévue sur la période de la COG. Cet outil est présenté comme un levier permettant l'augmentation du taux d'activité des séniors. La convention ne va pas jusqu'à cadrer le dispositif mais précise l'importance des enjeux inter-régimes dans la réussite de son déploiement.
- [53] De plus, **ce chapitre aborde le cœur de métier de la branche**, à travers l'objectif de garantir la continuité des ressources lors du passage à la retraite ou lors de l'attribution d'une pension de réversion. Cet objectif est assorti de plusieurs indicateurs. En matière de simplification des démarches administratives des entreprises, la COG se situe dans un contexte incertain lié au projet de déclaration sociale nominative (DSN). Elle s'inscrit dans la continuité de la COG précédente, notamment concernant la poursuite de la dématérialisation des DADS. En revanche, la question des reports au compte n'est pas assortie d'un indicateur, contrairement aux COG précédentes.
- [54] La fin du chapitre est consacrée aux enjeux européens et internationaux. Au-delà des études et partenariats, il s'agit notamment d'améliorer le traitement des dossiers retraite des assurés résidant hors de France.
- [55] **Les thèmes des métiers retraite sont également abordés dans deux chapitres à titre secondaire** (parmi d'autres sujets, renvoyant notamment à la maîtrise des risques, aux systèmes d'information et à la performance de la branche retraite).
- Le chapitre 4 : « Renforcer et rénover la maîtrise des risques autour d'un objectif de paiement à bon droit des prestations servies par la branche Retraite ».
- [56] Ce chapitre constitue une nouveauté dans la COG de la CNAV, abordant les **questions liées à la maîtrise des risques et notamment les enjeux de lutte contre la fraude**. De par ses objectifs, ce chapitre transversal a donc des conséquences directes en matière de métiers retraite.
- [57] Les principaux axes stratégiques de ce chapitre sont les suivants :
- rénovation de la politique de maîtrise des risques, de prévention et de lutte contre la fraude (se traduisant par l'élaboration d'un référentiel unique de maîtrise des risques, RUN-MR) ;
  - élaboration de cette politique à partir de démarches globales et renouvelées ;
  - recentrage du pilotage du réseau pour accroître l'efficacité de cette politique ;
  - adaptation des outils informatiques.
- [58] Sur cette base, le chapitre traite notamment de la sécurisation de l'immatriculation des assurés, des opérations de régularisation de carrière et de la lutte contre la fraude. Il fait l'objet de nombreux indicateurs, en particulier sur la qualité des droits mis en paiement et la gestion des indus.

- Le chapitre 5 : « Renforcer la performance et l'efficacité globale de la Branche ».

[59] Ce chapitre porte sur divers sujets indirectement liés aux métiers retraite : gestion des ressources humaines (GRH), développement durable, politique d'achats, gestion immobilière, productivité de la branche, système d'information (SI). **Il aborde les questions liées à l'offre de services sous l'angle des SI.** Ces éléments ont des implications sur la gestion de la carrière et sur le processus de liquidation ainsi que sur le droit à l'information.

- Au final, les métiers retraite sont présents dans quatre chapitres sur six. Ils sont abordés soit sous la forme d'objectifs ou engagements assortis d'indicateurs, soit sous la forme d'objectifs ou engagements non assortis d'indicateurs.

[60] Le tableau suivant recense les objectifs stratégiques et les indicateurs de la COG associés à chaque thème des métiers retraite, ainsi que leur rattachement à un ou plusieurs chapitres, sans récapituler toutefois les nombreux objectifs opérationnels et engagements<sup>6</sup> déclinés dans le texte de la convention.

Tableau 3 : Recensement des objectifs stratégiques et des indicateurs « métiers retraite » de la COG 2009-2013

Thèmes des métiers retraite identifiés par la mission IGAS	Chapitre(s) mentionnant ce thème dans la COG	Objectifs stratégiques	Indicateurs
<b>Carrière et liquidation</b>	Chapitre 1 Chapitre 2 Chapitre 4 Chapitre 5	Participer à la construction de la norme Permettre une mise en œuvre diligente des cycles de réforme Renforcer les partenariats pour simplifier et améliorer la qualité de service (CNAV / AGIRC-ARRCO / IRCANTEC) Développer une offre de services "multicanal", globale et articulée Repenser l'offre de services afin d'accompagner l'assuré tout au long de sa vie active et favoriser l'augmentation du taux d'activité des séniors Amplifier l'attention particulière portée aux populations en situation de fragilité Prendre en compte les dimensions européennes et internationales Adopter une approche globale de la maîtrise des risques Rénover les SI et renforcer leur pilotage stratégique	N5 : Pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due N6 : Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due N7 : Pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due N8 : Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France N9 : Pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1 N11 : Ramener le niveau de traitement des DADS (95%) progressivement du 31 mars au 28 février
<b>Droit à l'information</b>	Chapitre 1 Chapitre 2 Chapitre 5	Informier et communiquer au sein de la branche vieillesse <sup>7</sup> Repenser l'offre de services afin d'accompagner l'assuré tout au	N10 : Nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations

<sup>6</sup> Les termes objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et engagements sont issus de la nomenclature construite par la mission pour s'approprier le texte de la COG (cf. partie 1 du rapport).

<sup>7</sup> Les enjeux relatifs à la politique de communication de la CNAV sont abordés dans l'annexe relative aux fonctions transversales (annexe n°6).

Thèmes des métiers retraite identifiés par la mission IGAS	Chapitre(s) mentionnant ce thème dans la COG	Objectifs stratégiques	Indicateurs
		long de sa vie active et favoriser l'augmentation du taux d'activité des séniors Rénover les SI et renforcer leur pilotage stratégique	
<b>Stratégie multicanal et implantations</b>	Chapitre 2	Développer une offre de services "multicanal", globale et articulée	N1 : Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier N2 : Taux de satisfaction des internautes N3 : Pourcentage des appels aboutis N4 : Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite »
<b>Maîtrise du risque retraite</b>	Chapitre 1 Chapitre 4	Participer à la construction de la norme Permettre une mise en œuvre diligente des cycles de réforme Lutter plus efficacement contre la fraude Adopter une approche globale de la maîtrise des risques	N21 : Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux (TASS, Cour d'appel, Cour de Cassation) dans le cadre de l'application de la réglementation retraite N23 : Indicateur de qualité des dossiers validés (IQV) N24 : Taux d'incidence financière des erreurs (TIF) N25 : Taux de résorption des indus N26 : Taux de résorption des indus frauduleux
<b>Adaptation aux réformes et conduite du changement</b>	Chapitre 1	Participer à la construction de la norme Améliorer le suivi statistique et le système de prévisions, de projections et de simulations Permettre une mise en œuvre diligente des cycles de réforme Informier et communiquer au sein de la branche vieillesse	-
<b>Statistiques, études et recherches</b>	Chapitre 1 Chapitre 2	Améliorer le suivi statistique et le système de prévisions, de projections et de simulations Développer les études et recherches Prendre en compte les dimensions européennes et internationales	-

Source : Mission IGAS

- [61] Ce tableau rend compte de la dispersion très forte des thèmes des métiers retraite entre les différents chapitres de la COG. Il serait particulièrement utile, dans le cadre de la prochaine convention, de rendre plus cohérente l'association entre thèmes et chapitres.

1.3.1.3 Outre les nombreux objectifs et engagements, 16 indicateurs sur les 27 contenus dans la COG se rattachent aux six thèmes identifiés par la mission pour définir les métiers retraite

[62] Sur les 27 indicateurs fixés dans la COG, 16 indicateurs se rattachent aux métiers retraite :

- **six indicateurs correspondent au thème « carrière et liquidation » ;**
- **cinq indicateurs portent sur la « maîtrise du risque retraite » ;**
- **quatre indicateurs se rattachent au thème de la « stratégie multicanal » ;**
- **un indicateur porte sur le « droit à l'information » (fonction conseil en entreprise).**

1.3.1.4 Les engagements de la COG sont retracés en partie dans des plans d'actions à vocation plus large qui ne présentent pas toujours, sur les métiers retraite, une cohérence forte avec le texte conventionnel

[63] Quel que soit le thème des métiers retraite analysé, la mission constate, dans la continuité des rapports d'évaluation de l'IGAS portant sur les précédentes COG, que de nombreux objectifs et engagements, dont certains sont très opérationnels, ne sont pas assortis d'indicateurs, ce qui est susceptible de peser sur la lisibilité du document et son appropriation par les acteurs. Cependant, la mission considère que **si le nombre d'engagements est très élevé et peut rendre difficile le suivi de la convention, le nombre d'indicateurs apparaît pertinent.**

[64] A ce titre, la mission distingue le suivi des indicateurs, qui font l'objet d'une méthodologie de *reporting* classique, et le suivi des objectifs et engagements non assortis d'indicateurs, dont les résultats sont retranscrits dans des plans d'actions annuels dépassant le champ de la COG. Ces plans d'actions sont consolidés dans des tableaux de bord.

[65] En effet, en termes d'objectifs et d'engagements, le texte de la COG aborde par exemple les enjeux de dématérialisation et de partenariats entre régimes. Toutefois, le caractère fortement évolutif de ces enjeux sur une période conventionnelle de cinq ans a conduit à la nécessité de construire des plans d'actions qui ne correspondent pas nécessairement au contenu du texte de la COG.

[66] **Les tableaux de bord des plans d'actions élaborés par la CNAV visent à recenser les actions à mettre en œuvre par la caisse et à assurer le suivi des engagements fixés, dans la COG ou non. Concernant le thème des métiers retraite, ils sont construits selon la même architecture que la COG (mêmes chapitres et objectifs) et intègrent donc les actions à mener dans les diverses orientations stratégiques fixées dans la COG.**

[67] **Cependant, le contenu de ces tableaux varie d'une année à l'autre et diffère de celui de la COG : ils ne reprennent pas la totalité des engagements fixés dans la COG et fixent des engagements nouveaux, non contenus dans le texte conventionnel. En outre, ils ne permettent pas de connaître les engagements de la COG éventuellement abandonnés ou obsolètes et ne sont pas consolidés d'une année à l'autre. Ainsi, une simple lecture ne permet pas l'élaboration d'un bilan exhaustif de la COG en fin de période.**

[68] Le décalage entre le contenu de la COG et celui des plans d'actions s'explique principalement par la pratique consistant à ne pas conclure d'avenants à la convention, qui permettrait pourtant d'adapter le texte aux évolutions des métiers retraites sur la période. Cette pratique apparaît d'autant moins compréhensible que le texte de la COG autorise le recours à ce levier. Le chapitre 6 précise ainsi que « la présente Convention d'objectifs et de gestion, complétée par les annexes qui y sont jointes, pourra être révisée en cours de période par avenant, à l'initiative de l'une ou l'autre des parties, pour tenir compte d'éléments extérieurs nouveaux s'imposant à la branche et, notamment, à l'occasion des mesures découlant des prochains « Rendez vous Retraite », susceptibles de modifier de façon significative l'équilibre entre les objectifs, les charges et les moyens, en particulier en termes budgétaires et d'indicateurs ».

[69] **Les plans d'actions et leurs tableaux de bord sont donc un levier permettant de pallier le manque d'adaptabilité de l'outil conventionnel mais ne peuvent permettre un suivi correct de la COG et ne sauraient remplacer l'élaboration d'avenants, qui constitueraient un moyen plus lisible d'adapter la convention. L'insertion d'avenants dans la COG serait certes une procédure lourde pour les parties-prenantes mais qui pourrait être réservée uniquement aux évolutions les plus importantes et structurantes.**

### 1.3.2 Tout en prévoyant des indicateurs « métiers retraite » supplémentaires, les CPG et l'accord d'intéressement se situent dans la continuité de la COG

[70] Le déploiement de la COG dans le réseau de la CNAV se fait par l'intermédiaire des contrats pluriannuels de gestion (CPG). Ces derniers présentent une architecture similaire à celle de la COG : ils sont structurés également en six chapitres, dont les intitulés sont identiques à ceux de la COG. En leur sein, des adaptations peuvent ensuite être constatées, le CPG ne reprenant pas, par exemple, les objectifs ou engagements relevant du niveau national. La structuration du CPG est standard et fait ensuite l'objet d'une déclinaison par CARSAT, avec insertion d'éléments spécifiques pour chaque caisse locale.

[71] Outre le CPG, la COG est déployée à travers des accords d'intéressement. L'accord en vigueur actuellement couvre la période 2011-2013 et comprend un certain nombre d'indicateurs, en cohérence avec ceux contenus dans la COG.

[72] **La mission constate une bonne articulation entre ces trois documents concernant les thèmes des métiers retraite, avec des indicateurs non contradictoires.** Elle dénombre au total **23 indicateurs « métiers retraite »**, subdivisés en trois catégories :

- des indicateurs figurant à la fois dans la COG, les CPG et l'accord d'intéressement (13 indicateurs). Il s'agit de la catégorie la plus importante ;
- des indicateurs figurant dans les CPG et / ou dans l'accord d'intéressement mais non compris dans la COG (7 indicateurs). Il peut s'agir d'indicateurs internes au réseau, trop précis pour figurer dans la convention liant la CNAV à l'Etat (c'est le cas par exemple des indicateurs relatifs à l'IQC<sup>8</sup> et à l'IQL<sup>9</sup>) ;
- des indicateurs figurant dans la COG et dans l'accord d'intéressement, mais pas dans les CPG (3 indicateurs). Pour cette dernière catégorie, il s'agit d'indicateurs de portée nationale (c'est le cas par exemple des indicateurs relatifs à l'offre Internet de la CNAV).

<sup>8</sup> L'indicateur « qualité des régularisations de carrière » porte sur le contrôle des dossiers de régularisation de carrière et l'écart dans les trimestres retenus avant et après contrôle. Il vise à améliorer la qualité des reports effectués.

<sup>9</sup> L'indicateur « qualité des dossiers liquidés » correspond au pourcentage d'instructions clôturées sans erreur à incidence financière. Il vise à améliorer la qualité de la liquidation.

- [73] En prenant en considération l'ensemble de ces indicateurs, la décomposition du nombre d'indicateurs par thème est la suivante :
- **maîtrise du risque retraite : neuf indicateurs ;**
  - **carrière et liquidation : huit indicateurs ;**
  - **stratégie multicanal et implantations : quatre indicateurs ;**
  - **droit à l'information : un indicateur ;**
  - **adaptation aux réformes et conduite du changement : un indicateur ;**
  - **statistiques, études et recherches : aucun indicateur.**
- [74] La mission constate que la principale difficulté n'est pas l'articulation entre les indicateurs mais réside dans la numérotation de ceux-ci, qui n'est pas identique quel que soit le document. A titre d'exemple, l'indicateur N5 correspond à l'indicateur R4 du CPG, l'indicateur N6 est identique à l'indicateur R5 et l'indicateur N7 correspond à l'indicateur R6. Il serait donc pertinent, en termes de lisibilité, de **prévoir, dans le cadre de la prochaine COG, des numérotations d'indicateurs identiques quel que soit le support (COG, CPG, accord d'intéressement)**. Les éventuels indicateurs non contenus dans la COG feraient l'objet d'une numérotation spécifique ou dans la continuité des indicateurs de la COG.
- [75] Le tableau suivant récapitule la totalité des indicateurs « métiers retraite » prévus dans la COG 2009-2013, les CPG et l'accord d'intéressement.

Tableau 4 : Articulation entre les indicateurs COG / CPG et intéressement sur les thèmes des métiers retraite

Thèmes des métiers retraite identifiés par la mission IGAS	Indicateurs « métiers retraite » de la COG, des CPG et/ou de l'accord d'intéressement	Réf COG	Réf CPG	Réf intéressement 2011-2013
<b>Stratégie multicanal et implantations</b>	Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts	N1	R1	R1
	Taux de satisfaction des internautes	N2	-	Indicateur des services nationaux, non numéroté
	Pourcentage des appels aboutis	N3	R3	R3
	Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite »	N4	-	Indicateur des services nationaux, non numéroté
<b>Carrière et liquidation</b>	Pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	N5	R4	R4
	Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due	N6	R5	R5
	Pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	N7	R6	R6
	Assurer la continuité des ressources pour les droits propres et droits dérivés pour les assurés résidant à l'étranger et / ou faisant l'objet d'une convention internationale	-	-	R7
	Pourcentage des dossiers de droits propres et droits dérivés (premier et deuxième droits) payés dans les deux mois suivant l'échéance due	-	R7	-
	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France	N8	R8	R8
	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France	N9	R10	R10
Ramener le niveau de traitement des DADS (95%) progressivement du 31 mars au 28 février	N11	R11	R11	
<b>Droit à l'information</b>	Nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations	N10	R2	R2

<b>Maîtrise du risque retraite</b>	Montée en charge des régularisations de carrière ciblées	-	R9	R9
	Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues (dans le cadre de l'application de la réglementation retraite) par les tribunaux (TASS, Cour d'appel et Cour de Cassation)	N21	R19	R19
	Indicateur qualité des régularisations de carrière (IQC)	-	R21	R21
	Indicateur qualité des dossiers liquidés (IQL)	-	R22	R22
	Indicateur qualité des dossiers validés (IQV)	N23	R23	R23
	Taux d'incidence financière des erreurs	N24	-	Indicateur des services nationaux, non numéroté
	Taux de résorption des indus	N25	R24	R24
	Taux de résorption des indus frauduleux	N26	R25	R25
Montant des préjudices évités avant paiement	-	R26	R26	
<b>Adaptation aux réformes et conduite du changement</b>	Contribuer à la mise en œuvre de la réforme	-	-	Indicateur des services nationaux, non numéroté

Source : Mission IGAS

## 2 LE BILAN DE LA COG 2009-2013<sup>10</sup> ET LES PERSPECTIVES EN VUE DE LA PROCHAINE CONVENTION PEUVENT ETRE STRUCTURES AUTOUR DE QUATRE GRANDS THEMES DES METIERS RETRAITE<sup>11</sup>

### 2.1 La carrière et la liquidation constituent le cœur de métier et doivent donc occuper une place centrale dans la COG, d'autant que certains engagements nécessitent un investissement accru

[76] La COG actuelle aborde le cœur de métier de l'assurance retraite au sein de plusieurs chapitres : chapitre 1 pour la demande unique de retraite et les partenariats inter-régimes, chapitre 2 pour les délais de traitement des dossiers de liquidation et la gestion des DADS, chapitre 4 pour la fiabilisation des données de carrière, chapitre 5 pour les enjeux SI.

[77] **La mission considère que la dispersion des thèmes relatifs au cœur de métier de la CNAV nuit à la lisibilité des objectifs et engagements fixés dans la convention au regard de ce thème pourtant central.**

**Recommandation n°1 : Prévoir au sein de la prochaine COG un chapitre dédié au cœur de métier de l'assurance retraite (gestion de la carrière et liquidation des pensions)**

2.1.1 La gestion de la carrière implique un renforcement des actions ainsi qu'une clarification des enjeux par un ciblage, dans la prochaine COG, sur le sujet de la fiabilité des données de carrière<sup>12</sup>

2.1.1.1 Si ce thème est objectivé à travers deux indicateurs présentant de bons résultats, les objectifs et les engagements ne sont pas toujours adaptés aux évolutions du contexte

[78] En termes de gestion de carrière, la COG actuelle prévoit un certain nombre d'objectifs et d'engagements ainsi que deux indicateurs, l'un portant sur le délai de traitement des DADS, l'autre concernant la complétude du compte lors de la liquidation<sup>13</sup>.

➤ La fiabilisation des données de carrière des assurés

[79] Le chapitre relatif à la maîtrise des risques (chapitre 4) aborde la gestion de la carrière sous l'angle de la fiabilisation des données contenues dans les référentiels de la branche.

---

<sup>10</sup> Le présent bilan de la COG sur les aspects « métiers retraite » ne prétend pas couvrir la convention de manière exhaustive. La mission a en effet ciblé les engagements et objectifs les plus importants de la COG actuelle.

<sup>11</sup> Les éléments de bilan sont principalement issus des tableaux de bord élaborés par la CNAV et des documents de suivi des CPG.

<sup>12</sup> Les aspects liés aux régularisations de carrières et à la lutte contre la fraude seront abordés dans la partie 2.3. de la présente annexe, dédiée à la maîtrise du risque retraite.

<sup>13</sup> Des indicateurs supplémentaires peuvent être suivis dans le cadre des CPG. Concernant la carrière, il s'agit des indicateurs R21 (IQC – qualité des régularisations de carrière) et R9 (montée en charge des régularisations de carrière ciblées), qui seront analysés dans la partie 2.3. de la présente annexe.

- [80] Le contexte de la COG a en effet été marqué par des anomalies de report aux comptes portant sur les flux émanant de Pôle emploi pour des périodes assimilées couvrant des périodes d'indemnisation de 2004 à 2007. Des redressements ont eu lieu et ont été finalisés en 2012. Ce dysfonctionnement illustre que le sujet de l'alimentation des données de carrières dans le système national de gestion des carrières (SNGC) et de la fiabilisation des comptes constitue un enjeu majeur pour la CNAV, impliquant notamment le développement et l'approfondissement des partenariats.
- [81] La COG précise ainsi que « ces travaux revêtent une importance stratégique pour l'Assurance retraite mais également pour l'ensemble de l'institution au regard des impacts potentiels d'une fiabilisation incomplète de ces données ».
- [82] Le SNGC est un référentiel de la CNAV alimenté par de multiples sources (DADS, CNAMTS, Pôle emploi, chèque emploi service universel, etc.). Certaines informations ne sont pas suffisamment détaillées, notamment celles provenant des autres régimes. Sur ce point, la COG prévoit notamment les engagements suivants :
- l'élaboration par la CNAV d'un « plan d'action visant à renforcer la sécurité et l'exactitude des données recueillies tout au long de la carrière » ;
  - la négociation de « conventions relatives aux reports directs et à l'alimentation de la carrière (...) avec les autres organismes de protection sociale. Elles devront comporter notamment des clauses relatives à la qualité, l'exactitude et l'exhaustivité des données échangées, ainsi que les modalités de vérification de ces engagements ».
- [83] Il est à noter que la CNAV a mené un certain nombre d'actions au cours de la période conventionnelle :
- élaboration d'une note d'orientation relative à la carrière ;
  - diffusion d'une circulaire en 2011<sup>14</sup> relative aux règles communes d'organisation des échanges électroniques dans le cadre de l'activité des organismes de protection sociale afin de détailler l'ensemble des situations ou évènements entraînant des reports au compte et précisant, pour chaque situation, la règle permettant l'alimentation du compte, les textes de référence applicables, et enfin le support ou moyen garantissant les différents reports ;
  - conclusion de conventions « échanges carrière » avec les partenaires qui procèdent à l'alimentation du SNGC (10 partenaires sur 17 ont signé les conventions fin 2012) ;
  - réalisation d'un audit externe portant sur l'alimentation du compte individuel de la carrière. Le champ de l'audit a concerné le chômage, les indemnités journalières, les pensions d'invalidité, les rentes pour accidents du travail, la prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;
  - lancement, en 2009 du projet « qualité et exhaustivité » du SNGC, mis à jour en fin de COG (avril 2013). Les principaux thèmes abordés dans le nouveau plan sont la contractualisation avec les partenaires, le dispositif de suivi et de pilotage avec les partenaires, la traçabilité, l'amélioration des échanges, les corroborations et optimisations (contrats d'apprentissage, etc.), la reprise par les caisses (périodes assimilées invalidité, qualité des relevés de situation individuelle (RIS) et des estimations indicatives globales (EIG), requêtes qualité DADS, etc.) et les projets informatiques. Ce plan a vocation à répondre aux remarques de l'audit externe et de la Cour des comptes qui souligne de manière récurrente les insuffisances des dispositifs de sécurisation des données de carrières ;
  - remontée, en cours, des stocks des contrats d'apprentissage. Depuis 2000, les contrats d'apprentissage ont été stockés par les organismes mais non reportés aux comptes

<sup>14</sup> Circulaire n°2011/38 du 18 mai 2011.

individuels des assurés concernés. Avec la mise en production de nouveaux programmes, les contrats d'apprentissage stockés depuis cette date ont été reportés au SNGC en 2012. L'opération a porté sur l'ensemble du stock qui s'élevait alors à près de 2 149 000 situations en attente de traitement. Toutefois, les reports ont été différents selon les types de contrat et leur date de passation. En outre, depuis décembre 2010, il n'y avait plus d'outil de saisie des contrats d'apprentissage papier. L'outil de saisie a été remis en production à compter du 29 mai 2013. A terme, il n'y aura plus de contrats d'apprentissage transmis aux caisses sur support papier (transmission uniquement par la DGEFP, avec reports directs au SNGC).

- Les projets informatiques ayant un impact sur la gestion de la carrière

[84] La COG ne mentionne pas précisément deux projets informatiques dont l'impact potentiel sur la gestion des carrières est majeur. Ces projets, élaborés au cours de la période conventionnelle, sont toutefois abordés dans les plans d'actions annuels de la CNAV de façon régulière :

- la contribution à la réussite de la déclaration sociale nominative (DSN) constitue un objectif non contenu dans le texte conventionnel. La COG mentionne ainsi le projet mais de manière incertaine : « les incertitudes contextuelles, en lien notamment avec le projet de DSN, ne doivent pas occulter la nécessité de poursuivre la dynamique impulsée lors de la période précédente et notamment de favoriser une logique partenariale et de développer notre capacité collective à répondre favorablement aux attentes de nos partenaires » ;
- il en est de même pour le projet de référentiel de gestion des carrières uniques (RGCU), lancé en cours d'exécution de la convention et qui n'a donc pas pu faire l'objet d'une mention dans la COG en raison de la pratique consistant à ne pas conclure d'avenant.

[85] **La mission considère que l'existence de nombreux projets informatiques (DSN, RGCU, etc.) nécessite de renforcer l'adaptabilité du document conventionnel à l'évolution du contexte. En effet, l'absence de visibilité sur certains sujets en début de COG peut conduire à inscrire dans le texte de la convention des engagements incertains et peu opérationnels. Par conséquent, il serait utile de revenir sur la pratique consistant à ne pas conclure des avenants à la convention.** La DSN fournit un bon exemple puisque la COG prévoit « En cas de décision positive sur la mise en œuvre du projet de DSN, il est convenu que la participation de la CNAV à la réalisation et à l'exploitation de ce dispositif et l'adaptation des systèmes d'information de la Branche nécessaire à la prise en compte de cette nouvelle déclaration feront l'objet d'un avenant à la COG ». Or, cet avenant n'a jamais été élaboré.

- Les indicateurs portant sur la gestion de carrière

[86] La COG fixe deux indicateurs portant sur la gestion de carrière, déclinés dans les CPG. Ils portent à la fois sur le traitement des DADS et sur la complétude des comptes des assurés :

- **indicateur N9 (R10)<sup>15</sup> : pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1 ;**
- **indicateur N11 (R11) : ramener le niveau de traitement des DADS (95 %) progressivement du 31 mars au 28 février.**

[87] Au niveau national, la CNAV a obtenu les résultats suivants sur ces deux indicateurs.

<sup>15</sup> La numérotation en N est celle utilisée dans la COG. La numérotation en R est celle utilisée dans les CPG.

Tableau 5 : Résultats nationaux<sup>16</sup> obtenus par la CNAV sur les indicateurs « carrière » de la COG sur la période 2009-2012 (en %)

	2009		2010		2011		2012	
	Cible nationale <sup>17</sup>	Résultat	Cible nationale	Résultat	Cible nationale	Résultat	Cible nationale	Résultat
<b>N9 (R10) - pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1</b>	76	<b>84,25</b>	77	<b>79,22</b>	78	<b>78,17</b>	79	<b>80,33</b>
<b>N11 (R11) - ramener le niveau de traitement des DADS (95 %) progressivement du 31 mars au 28 février</b>	95	<b>98,51</b>	95	<b>98,90</b>	95	<b>99,19</b>	95	<b>98,16</b>

Source : Source : CNAV – DCN

[88] L'analyse des résultats nationaux permet à la mission de dresser les constats suivant :

- les résultats obtenus sont toujours supérieurs aux cibles fixées, quelle que soit l'année étudiée ;
- l'indicateur N9 connaît une évolution fluctuante, marquée par une dégradation entre 2009 et 2011 (- 6 points), puis une légère amélioration entre 2011 et 2012 (+ 2 points) ;
- les résultats de l'indicateur N9 masquent des disparités entre caisses. En effet, si ce résultat atteint bien la cible nationale, il est à noter que l'objectif d'homogénéité n'est pas atteint : alors que la COG prévoit un objectif de 16 caisses atteignant la cible nationale en 2012, seules 12 caisses obtiennent ce résultat en fin de période ;
- l'indicateur N11 enregistre des résultats plus stables.

[89] Les résultats obtenus dans les trois CARSAT visitées par la mission leur permettent d'atteindre l'ensemble des cibles nationales fixées sur toute la période d'exécution de la COG. Ces résultats peuvent certes fluctuer à la hausse ou à la baisse mais ils se situent toujours au-delà de la cible nationale. L'écart entre celle-ci et le résultat obtenu peut d'ailleurs être élevé.

<sup>16</sup> Dans la présente annexe, les résultats nationaux comprennent les résultats obtenus par les CGSS.

<sup>17</sup> La présente annexe définit la cible comme l'objectif national fixé par la COG ou le CPG, au cours de la période d'exécution de la convention (cible intermédiaire) ou en fin de période, à horizon 2013. Il ne s'agit donc pas des « seuils » utilisés par la CNAV dans son système de *scoring* des résultats, ni des éventuelles cibles régionales instaurées pour certaines caisses, supérieures ou inférieures à la cible nationale. Lors de l'analyse des résultats des CARSAT visitées, afin de faciliter les comparaisons entre caisses, la mission prend donc en compte les objectifs nationaux et évalue les résultats au regard de ceux-ci et non au regard des objectifs régionaux parfois fixés.

Tableau 6 : Résultats obtenus par les CARSAT visitées par la mission sur les indicateurs « carrière » de la COG entre 2009 et 2012 (en %)

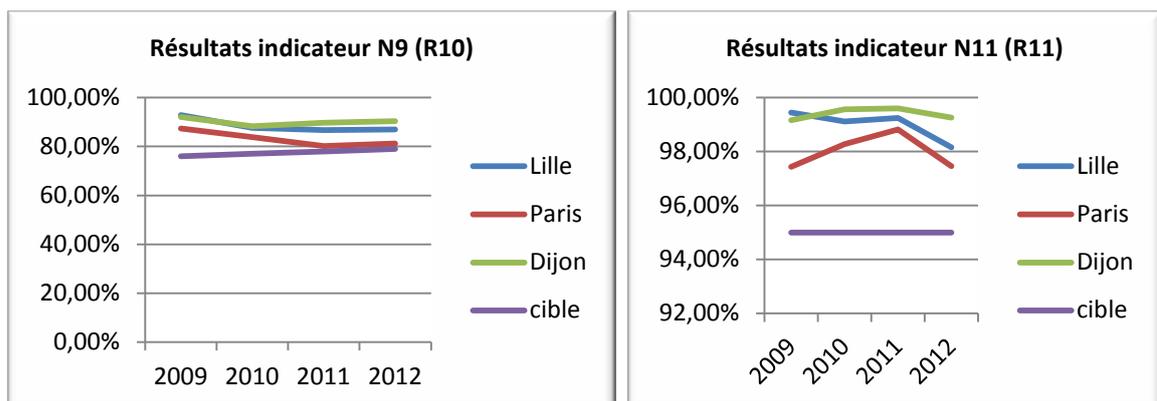
LILLE				
	2009	2010	2011	2012
N9 (R10)	92,80	87,68	86,77	86,91
N11 (R11)	99,45	99,12	99,25	98,16
PARIS				
	2009	2010	2011	2012
N9 (R10)	87,42	83,83	80,19	81,17
N11 (R11)	97,44	98,28	98,82	97,46
DIJON				
	2009	2010	2011	2012
N9 (R10)	92,10	88,24	89,66	90,37
N11 (R11)	99,16	99,57	99,60	99,26

Source : CNAV – DCN

[90] Les graphiques suivants rendent compte, dans les CARSAT visitées, de l'évolution de ces deux indicateurs et du positionnement des caisses vis-à-vis de la cible fixée au niveau national :

- pour l'indicateur N9, l'écart entre les résultats obtenus et la cible nationale a tendance à se réduire entre 2009 et 2012, surtout pour la CAR Ile-de-France. Les trois caisses ont connu une plus ou moins forte dégradation des résultats sur la période ;
- pour l'indicateur N11, l'écart entre les résultats et la cible nationale est très important. Les trois caisses présentent des évolutions différentes sur la période mais globalement, les résultats obtenus sont plutôt stables et proches de 100%. La caisse de Dijon présente toutefois les meilleurs résultats et la situation la plus stabilisée.

Graphique 1 : Evolution des résultats des CARSAT visitées par la mission pour les deux indicateurs COG relatifs à la gestion de la carrière et positionnement vis-à-vis de la cible nationale sur la période 2009-2012



Source : CNAV – DCN – traitement mission

- [91] Enfin, la mission constate que deux engagements de la COG actuelle ne sont pas assortis d'indicateurs, contrairement à la COG précédente :
- si la COG actuelle souligne qu' « un haut degré de fiabilité des reports au compte retraite continuera à être un objectif cardinal de la branche », cet engagement structurant n'est pas assorti d'indicateurs permettant d'objectiver son suivi. La CNAV suit cependant en interne un indicateur portant sur les reports des salaires ;
  - un autre point de la COG non assorti d'indicateur concerne la dématérialisation des DADS. Cet objectif est cependant régulièrement transcrit dans les plans d'actions annuels, permettant un suivi régulier par la CNAV.

#### 2.1.1.2 L'enjeu principal de la prochaine COG sur ce thème reste celui de la fiabilisation des données de carrière

- L'enjeu central de la prochaine COG reste celui de la qualité de la carrière, au sens de fiabilisation.
- [92] Cet enjeu de qualité de la carrière est d'autant plus important qu'il a un impact sur toute la procédure de liquidation.
- [93] Au cours de la période de la COG, la Cour des comptes a eu l'occasion d'émettre des réserves relatives à l'exhaustivité et à l'exactitude des reports de données de carrières notifiées par des organismes sociaux ou déclarées par les employeurs aux comptes de carrière des assurés dans le SNGC, témoignant de la nécessité de poursuivre les efforts en la matière. La Cour a ainsi souligné dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de septembre 2012<sup>18</sup> que « **le chantier majeur de la sécurisation des données de carrière reçues des autres organismes sociaux a des contours imprécis, tend à se déporter dans le temps et comporte à ce jour peu de réalisations concrètes** ».
- [94] **Dans un tel contexte, la prochaine COG doit faire de ce chantier un enjeu prioritaire. Le déploiement du plan d'actions « qualité du SNGC 2013-2014 » élaboré par la CNAV sur ce sujet devrait constituer explicitement une priorité de la future COG**, d'autant que la mise à jour de ce plan est intervenue très tardivement, en fin période (avril 2013).
- [95] L'article 9 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a porté création d'un RGCU commun à tous les régimes (hors AGIRC et ARRCO), qui a vocation à remplacer le SNGC et les répertoires propres aux régimes. Sur cette base, l'article L.161-1-7 du code de la sécurité sociale précise « Il est créé un répertoire de gestion des carrières unique pour lequel les régimes de retraite de base légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions adressent de manière régulière à la caisse nationale mentionnée à l'article L. 222-1 l'ensemble des informations concernant la carrière de leurs assurés. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».
- [96] Les données figurant dans ce répertoire seraient les données brutes de carrière d'un assuré, permettant d'améliorer la fiabilité du système en agrégeant l'ensemble des informations relatives à la carrière et nécessaires à la détermination des durées d'assurance. Le futur système devrait ainsi permettre de mémoriser des données multi-régimes de plus en plus détaillées, de tracer l'information à l'origine du report et de mettre à disposition des différents organismes de protection sociale des services d'analyses et de statistiques.

<sup>18</sup> Cour des comptes, rapport 2012 sur l'application des LFSS, septembre 2012.

[97] **Ce projet de RGCU va donc constituer un élément de contexte important de la future COG, même si son déploiement effectif n'interviendrait pas avant 2018.** Les réflexions ont à ce stade essentiellement consisté à recenser les besoins et à construire un avant-projet de décret visant à traduire les principes structurants du répertoire. Les objectifs poursuivis sont cependant encore imprécis (périmètre des régimes concernés, périmètre des données à inclure dans le répertoire, etc.) et certains régimes manifestent des réticences vis-à-vis du projet<sup>19</sup>.

**Recommandation n°2 : Renforcer, dans la prochaine COG, le volet dédié à la fiabilité de la carrière en prenant notamment appui sur le plan d'actions mis à jour par la CNAV en avril 2013**

➤ Les indicateurs relatifs à la carrière pourraient être revus.

[98] L'indicateur N9, calculant le pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1, pose problème aux caisses chargées de le piloter dans la mesure où il porte sur une période très longue, sur laquelle la caisse n'a pas de levier pour agir car cet indicateur consiste surtout en pratique à constater un dysfonctionnement différé.

[99] **A ce titre, la mission considère qu'en matière de gestion de carrière, un indicateur pertinent, et susceptible de remplacer l'indicateur N9 dans la prochaine COG, pourrait être la mesure du pourcentage de reports effectués<sup>20</sup>.**

[100] Cet indicateur était prévu dans la COG 2005-2008 mais n'a pas été conservé dans la convention actuelle en raison de ses très bons résultats. Le rapport de l'IGAS de 2008 relatif au bilan de la COG avait pourtant recommandé de le conserver : « Pour simplifier et accélérer la liquidation, la prise en compte de toutes les données de carrière en amont du départ en retraite reste aussi un objectif essentiel, ce qui justifie de conserver l'indicateur de taux de reports aux comptes individuels »<sup>21</sup>.

[101] Si cet indicateur (N17) avait fait l'objet de très bons résultats entre 2005 et 2007, les niveaux atteints étaient nettement moins bons sur la période conventionnelle précédente (2001-2004). La CNAV a également constaté, sur la période de la COG actuelle, que la suppression de cet indicateur a conduit à une diminution du taux de report.

Tableau 7 : Résultat obtenu par la CNAV sur l'indicateur N17 de la COG 2005-2008 (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Objectif</b>	98,25	98,5	98,75	99	98,6	98,8	99
<b>Résultat</b>	97,1	97,7	98,1	98,4	99,3	99,3	99,4

Source : CNAV – DCN

<sup>19</sup> Pour davantage de précisions sur le déploiement du RGCU, ses enjeux et incertitudes, voir les conclusions de la mission IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013.

<sup>20</sup> Une base des reports non effectués existe et comporte plusieurs millions de situations, remontant très loin dans le temps. Le plus souvent, ce sont d'après la CNAV des petits salaires mais dont l'accumulation peut donner lieu à ouverture de droits.

<sup>21</sup> IGAS, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAV et recommandations pour la future convention, n° RM2008-107P, novembre 2008.

[102] **La mission considère que la réinsertion de cet indicateur au sein de la prochaine COG aurait le mérite de positionner un aspect important du cœur de métier de l'assurance retraite au sein du document conventionnel. Il s'agit d'ailleurs moins de mettre sous tension le réseau pour améliorer les performances auxquelles il avait abouti en fin de COG 2005-2008 que de permettre un maintien des efforts mobilisés afin d'anticiper les difficultés de reconstitution de carrière lors de la liquidation en fiabilisant les données reportées au compte (périodes validées au titre d'une activité ou assimilée, montant des salaires déclarés) et en renforçant par conséquent la qualité du compte individuel des assurés.**

[103] Concernant l'indicateur N11 sur les DADS, les résultats obtenus par l'ensemble des CARSAT sont supérieurs à la cible fixée en 2012. L'enjeu fondamental au cours de la prochaine période conventionnelle sera la gestion de la montée en charge de la DSN dans la mesure où ce projet a démarré début 2013 et prendra effet progressivement avec un objectif de remplacement de l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles, dont les DADS, en 2016. **La dernière campagne DADS-U est ainsi prévue en janvier 2016 pour les données de l'année 2015. L'indicateur N11 sera par conséquent sans objet à partir de cette date. La mission considère qu'il pourrait, par anticipation de la mise en place de la DSN et compte tenu des bons résultats obtenus par la totalité des CARSAT, être remplacé par un simple engagement, à déployer dans les plans d'actions (sur le modèle de l'engagement portant sur la dématérialisation des DADS).** La coordination du projet de DSN avec le RGCU constitue d'ailleurs un enjeu important dans la mesure où la DSN permettra d'alimenter le RGCU.

2.1.2 Les aspects liés à la liquidation de la retraite impliquent la pérennisation des bons résultats obtenus en matière de délais de liquidation tout en poursuivant la coordination inter-régimes

2.1.2.1 Si les indicateurs font l'objet de très bons résultats, atteignant des niveaux supérieurs aux cibles fixées sur toute la période de la COG, les engagements sont en revanche inégalement tenus par la caisse

➤ La demande unique de retraite (DUR) CNAV – régimes alignés

[104] La COG aborde la liquidation notamment sous l'angle de la DUR, enjeu majeur de simplification des opérations de liquidation : « La demande unique de retraite papier existe depuis de nombreuses années entre la CNAV et les régimes alignés. Afin d'améliorer les délais de communication entre les régimes, une informatisation des circuits a été pilotée et mise en œuvre lors de COG 2005-2008 afin de simplifier les démarches des salariés et améliorer la qualité des services offerts. Sur la base de ces avancées, cette démarche de simplification sera renforcée au cours de la période couverte par la présente COG. Dans cette optique, la dématérialisation des échanges d'informations et des données entre organismes doit être rapidement achevée ». La COG prévoit notamment « d'adresser aux régimes partenaires non plus une image des données mais les données elles-mêmes afin d'éviter la ressaisie de celles-ci dans leur système d'information ».

[105] **La mission note que la DUR « dématérialisée » n'est pas à ce jour achevée.** En effet, quand le liquidateur enregistre la demande de retraite déposée auprès de l'un des régimes, il vérifie la situation de l'assuré par rapport aux régimes alignés. Si nécessaire, l'outil retraite (OR) envoie un signalement vers un portail commun CNAV – régimes alignés. Les régimes alignés ont alors accès à un duplicata des images contenues dans l'OR (non injecté dans leurs SI). L'inverse n'est pas possible puisque la CNAV n'a pas accès au dossier des régimes alignés (transmission de photocopies). Ces échanges nécessitent toujours des ressaisies manuelles.

- La demande de retraite coordonnée CNAV – AGIRC et ARRCO

[106] **Contrairement à la DUR, la demande de retraite coordonnée avec l'AGIRC et l'ARRCO, non prévue explicitement par la COG, a été déployée sur la période via un dispositif de signalement électronique coordonné des demandes de retraite mis en place en 2012.**

[107] La convention conclue entre les partenaires prévoit ainsi que « dès lors que l'un des régimes reçoit une demande de retraite, et sous réserve d'avoir reçu l'accord préalable de l'assuré, il adresse un signalement à l'autre régime, lequel après avoir vérifié s'il existe une demande enregistrée au nom de l'assuré prend contact avec l'intéressé pour lui proposer de déposer une demande ».

[108] 60 % des demandes de signalement viennent de la CNAV vers l'AGIRC-ARRCO. Il est à noter que ce signalement n'est pas automatique mais qu'il reste subordonné à l'accord de l'assuré demandeur. Par ailleurs, la réglementation continue à imposer à l'assuré, malgré le signalement, de déposer deux demandes, une à l'AGIRC-ARRCO et une à la CNAV.

- Les outils et projets informatiques

[109] L'**outil retraite** est essentiellement abordé dans la COG sous l'angle de la maîtrise des risques (ex. intégration au sein du SI de la procédure carrière à risque). Cet outil, conçu en 2003 pour faire face au *papy boom*, n'a pas été suffisamment réactif dans un contexte marqué par l'accélération des réformes. Le schéma informatique, et la COG, avait prévu une « modularisation » afin d'accroître sa réactivité. Toutefois, ce projet a pris du retard. **Il n'en demeure pas moins que cet outil est plutôt efficace et bien approprié par les agents.** En parallèle, une application, ROLEX, a été mise en place pour gérer les dossiers particulièrement complexes, tel que prévu par la COG.

[110] Outre l'OR, le texte de la COG met par ailleurs l'accent sur la poursuite d'une dynamique de convergence inter-régimes. Il s'agit là d'un élément important sur lequel la CNAV est amenée à jouer un rôle central, à travers des projets informatiques multiples, explicitement mentionnés dans la COG ou dans les plans d'actions :

- le **répertoire national commun de la protection sociale** (RNCPS), qui comprend pour chaque assuré social son numéro de sécurité sociale et ses données d'état civil, a vocation à regrouper des données d'affiliation aux différents régimes ainsi que la nature des prestations servies et les adresses déclarées par les assurés. Ce répertoire a connu une montée en charge pendant la période de la COG, au service de la lutte contre la fraude ;
- l'**échange inter-régimes de retraite** (EIRR), qui a été créé pour l'instruction et le service de trois prestations : la majoration de pension de réversion et la majoration des petites pensions des non salariés agricoles depuis 2010, l'écèlement du minimum contributif depuis 2012. La loi du 9 novembre 2010 a prévu une extension de son champ à deux nouvelles finalités : l'instruction des pensions de réversion et leur contrôle ; l'instruction du minimum vieillesse et son contrôle ;
- l'**espace des organismes partenaires de la protection sociale** (EOPPS), commun aux organismes de sécurité sociale et à Pôle emploi, qui a été créé en 2009 pour permettre l'augmentation du niveau de sécurité et l'harmonisation de la politique d'authentification. Les régimes ont accès par cet intermédiaire au SNGI, au SNGC, à l'EIRR et au RNCPS.

➤ Le traitement des dossiers retraite des assurés résidant à l'étranger

[111] La COG aborde également les enjeux spécifiques du traitement des dossiers retraite des assurés résidant à l'étranger. Elle fixe divers engagements parmi lesquels le développement de pôles de compétence (c'est-à-dire une spécialisation des CARSAT sur certains pays) et l'amélioration de la procédure ODSS.

[112] Sur le premier point, il est à noter que la constitution de pôles de compétence est un mode d'organisation efficace pour le traitement des dossiers des assurés résidant à l'étranger qu'il s'agit de conforter.

[113] Sur le second point, les discussions semblent s'orienter vers un paiement par la CNAMTS à la CNAV de la prestation (la CNAV délivre des attestations de droits aux soins de santé pour le compte de la CNAMTS). Lors du bilan 2012 de la COG, l'accord tripartite CLEISS (centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale) / CNAMTS / CNAV sur ce sujet n'était pas encore conclu.

➤ Les indicateurs portant sur la liquidation

[114] Sur les six indicateurs du thème « carrière et liquidation de la retraite », quatre sont consacrés à la liquidation (délais de traitement des dossiers et gestion des stocks). L'objectif est de garantir la continuité des ressources de l'assuré lors de son passage à la retraite.

- **indicateur N5 (R4) : pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due ;**
- **indicateur N6 (R5) : pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due ;**
- **indicateur N7 (R6): pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due ;**
- **indicateur N8 (R8) : pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France.**

[115] Les CPG comportent les mêmes indicateurs, auxquels s'ajoute un indicateur non prévu par la COG, numéroté R7 et portant sur le pourcentage des dossiers de droits propres et droits dérivés (premier et deuxième droits) payés dans les deux mois suivant l'échéance due.

[116] Comme pour les indicateurs relatifs à la carrière, les résultats nationaux obtenus pour les indicateurs relatifs à la liquidation sont toujours supérieurs aux cibles fixées, quelle que soit l'année étudiée.

Tableau 8 : Résultats nationaux obtenus par la CNAV sur les indicateurs « liquidation de la retraite » de la COG et des CPG sur la période 2009-2012 (en %)

	2009		2010		2011		2012	
	Cible nationale	Résultat						
<b>N5 (R4) - pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due</b>	96	<b>96,61</b>	96	<b>96,51</b>	96	<b>96,24</b>	96	<b>96,52</b>
<b>N6 (R5) - pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due</b>	85	<b>87,79</b>	87	<b>90,93</b>	89	<b>91,44</b>	90	<b>92,43</b>
<b>N7 (R6) - pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due</b>	62	<b>68,30</b>	64	<b>80,33</b>	66	<b>83,59</b>	70	<b>85,36</b>
<b>N8 (R8) - pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidents en France</b>	8,5	<b>3,52</b>	8	<b>3,04</b>	7,5	<b>2,82</b>	7	<b>3,43</b>
<b>R7 - pourcentage des dossiers de droits propres et droits dérivés (premier et deuxième droits) payés dans les deux mois suivant l'échéance due</b>	83	<b>87,38</b>	84	<b>90,22</b>	85	<b>88,78</b>	86	<b>88,80</b>

Source : CNAV – DCN

[117] L'analyse des résultats consolidés au niveau national montre :

- une forte stabilité de l'indicateur N5, proche de la cible nationale fixée ;
- une amélioration continue des résultats sur l'indicateur N6, qui accompagne la hausse de la cible nationale (alors que la cible passe de 85 % à 90 %, les résultats passent de 87,79 % à 92,43 %) ;
- une forte augmentation des résultats obtenus sur l'indicateur N7 entre 2009 et 2010 (+ 12 points), puis une hausse continue à partir de 2010 (+ 2 à 3 points par an), en décalage avec la cible nationale puisque l'écart entre la cible et le résultat s'élève à 15 points en 2012 ;
- un écart entre la cible nationale et les résultats également important pour l'indicateur N8 (5 points), avec une légère amélioration des résultats entre 2009 et 2011 puis une dégradation entre 2011 et 2012, qui n'empêche cependant pas l'atteinte de la cible ;

- une stabilité de l'indicateur R7 est également constatée, après une légère hausse puis une baisse en début de période, ainsi qu'un écart entre la cible et le résultat qui se réduit d'année en année, en dépit de résultats toujours supérieurs à la cible fixée.

[118] Cependant, si les indicateurs N6, N7 et N8 atteignent toujours l'objectif fixé en nombre de caisses, et le dépassent parfois largement, l'indicateur N5 présente un bilan mitigé. Cet indicateur, bien qu'atteignant la cible nationale, obtient un résultat masquant des disparités entre caisses.

Tableau 9 : Résultats obtenus par l'indicateur N5 entre 2009 et 2012 en nombre de caisses ayant atteint la cible fixée dans la COG

Année	Objectif en nombre de caisses	Réalisé en nombre de caisses
2009	12	9
2010	14	12
2011	16	14
2012	17	15

Source : CNAV - DCN

[119] Dans les CARSAT visitées, les résultats ont été supérieurs aux cibles nationales sur toute la période. Ils peuvent certes fluctuer à la hausse ou à la baisse mais ils se situent toujours au-delà de la cible. L'écart entre la cible et le résultat obtenu par la CARSAT peut d'ailleurs être élevé.

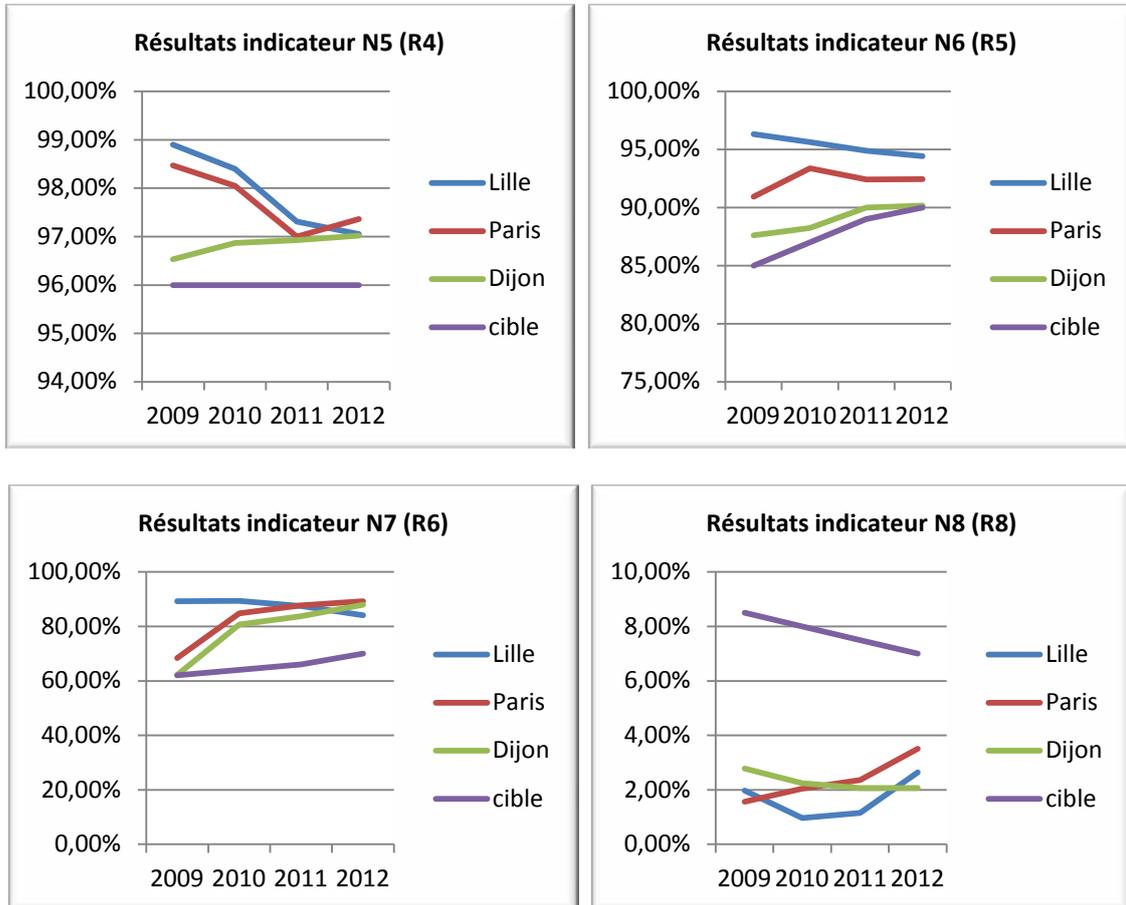
Tableau 10 : Résultats obtenus par les CARSAT visitées par la mission sur les indicateurs « liquidation de la retraite » de la COG et des CPG sur la période 2009-2012 (en %)

LILLE				
	2009	2010	2011	2012
N5 (R4)	98,90	98,40	97,31	97,05
N6 (R5)	96,33	95,64	94,90	94,44
N7 (R6)	89,19	89,34	87,53	84,14
N8 (R8)	1,97	0,97	1,15	2,64
R7	89,93	89,95	90,34	91,13
PARIS				
	2009	2010	2011	2012
N5 (R4)	98,47	98,05	97	97,36
N6 (R5)	90,94	93,39	92,42	92,45
N7 (R6)	68,36	84,79	87,73	89,29
N8 (R8)	1,56	2,04	2,36	3,51
R7	92,92	93,44	91,48	91,47
DIJON				
	2009	2010	2011	2012
N5 (R4)	96,53	96,87	96,93	97,02
N6 (R5)	87,60	88,23	90	90,16
N7 (R6)	62,13	80,72	83,68	87,97
N8 (R8)	2,78	2,24	2,07	2,07
R7	89,83	91,01	92,69	94,25

Source : CNAV - DCN

[120] A ce titre, les quatre graphiques suivants rendent compte de l'évolution des indicateurs N5, N6, N7 et N8 ainsi que du positionnement des trois caisses vis-à-vis de la cible fixée au niveau national.

Graphique 2 : Evolution des résultats des CARSAT visitées par la mission pour les quatre indicateurs COG relatifs à la liquidation et positionnement vis-à-vis de la cible nationale sur la période 2009-2012



Source : CNAV – DCN – traitement mission

- Pour l'indicateur N5, la CARSAT de Dijon connaît une évolution différente de celles de Paris et de Lille. Alors que ces deux dernières atteignent un niveau très élevé par rapport à la cible nationale en début de COG, la caisse de Dijon obtient un résultat plus faible en 2009, quoique supérieur à la cible. Les caisses de Lille et Paris connaissent ensuite une forte dégradation de leur indicateur, même si le niveau atteint respecte encore largement la cible en fin de COG. La caisse de Dijon connaît quant à elle une évolution plus stable et une légère amélioration. En fin de période, les trois caisses obtiennent des résultats équivalents.
- Pour l'indicateur N6, les niveaux atteints par les trois caisses sont différents, même s'ils sont tous supérieurs à la cible nationale. Lille est la caisse obtenant les meilleurs résultats, avec cependant une dégradation sur la période. La CAR de Paris connaît une évolution plus contrastée, avec une forte amélioration en début de période, puis une dégradation, et, enfin, une stabilisation de l'indicateur. Enfin, la caisse de Dijon atteint un niveau inférieur au deux autres caisses mais qui reste cependant au-dessus de la cible. Elle connaît une amélioration continue de l'indicateur au cours de la période.
- Concernant l'indicateur N7, alors que l'écart entre la cible nationale et les résultats s'accroît avec le temps pour les caisses de Dijon et de Paris, il a tendance à se réduire

légèrement pour la caisse de Lille qui présente cependant un niveau initial beaucoup plus élevé que les deux autres caisses. En revanche, alors que la caisse de Lille est confrontée à une dégradation de ses résultats sur la période, les caisses de Paris et Dijon connaissent une amélioration continue et obtiennent donc de meilleurs résultats en fin de COG.

- Enfin, pour l'indicateur N8, l'écart entre la cible nationale et les résultats est très important quelle que soit la caisse. Contrairement aux autres indicateurs, la cible fixée constitue un plafond à ne pas dépasser. Seule la caisse de Dijon présente une situation stable entre 2009 et 2012 mais l'ensemble des organismes atteint la cible.

### 2.1.2.2 La prochaine COG devrait encourager la CNAV à maintenir ses efforts en matière de délais de liquidation tout en poursuivant la coordination inter-régimes

- Le déploiement de la DUR totalement dématérialisée et le parachèvement de la demande de retraite coordonnée sont des objectifs à fixer dans la prochaine COG

[121] **Le déploiement d'une demande unique de retraite totalement dématérialisée reste une orientation importante pour la prochaine COG compte tenu de la non atteinte de l'objectif.** Outre cet enjeu de dématérialisation, une extension de son périmètre au-delà des régimes alignés constitue également un potentiel enjeu.

[122] **Concernant la demande de retraite coordonnée CNAV / AGIRC-ARRCO, il s'agit, lors de la prochaine période conventionnelle, d'accompagner le déploiement du dispositif mis en place en 2012 en procédant à deux ajustements :**

- le signalement pourrait être rendu systématique. La demande préalable faite à l'assuré introduit en effet une lourdeur dans la procédure et il n'est pas certain que celle-ci présente une réelle valeur ajoutée ;
- un deuxième enjeu réside dans l'harmonisation de la date de transmission du signalement, qui intervient pour la CNAV à compter du dépôt effectif de la demande de retraite alors qu'elle intervient pour l'AGIRC-ARRCO à compter de la date de la première manifestation.

[123] La DUR et la demande coordonnée de retraite pourraient déboucher à moyen terme sur la création d'une demande de retraite unifiée interactive pré-remplie, sur un portail Internet, et injectable avec des pièces jointes dans les SI des régimes, tant pour les droits propres que pour les droits dérivés. La demande serait établie en ligne, sur le portail d'un des régimes pour lequel l'assuré demande sa retraite. Elle serait interactive, permettant le pré-remplissage de la demande grâce aux données du RIS et du compte de carrière du régime sur le portail duquel la demande serait formulée. Un tel dispositif pourrait d'abord être prévu pour le régime général, les régimes alignés et l'AGIRC-ARRCO avant d'être étendu dans un second temps à tous les régimes. Une récente mission de l'IGAS a estimé la durée totale nécessaire à quatre ans<sup>22</sup>. Un tel dispositif simplifierait la procédure pour l'assuré qui n'aurait dès lors qu'un seul régime interlocuteur lors de la liquidation de sa pension. Une telle évolution suppose toutefois de clarifier la question de la responsabilité juridique et comptable des régimes, notamment la problématique liée à l'hétérogénéité des durées de conservation des données et les enjeux d'harmonisation des pièces justificatives.

<sup>22</sup> Pour davantage de précisions sur la demande de retraite unifiée, voir les conclusions de la mission IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013

**Recommandation n°3 : Achever la mise en place de la demande unique de retraite au cours de la prochaine COG et approfondir la démarche de demande de retraite coordonnée avec l'AGIRC-ARRCO**

- Les indicateurs relatifs à la liquidation pourraient être améliorés pour gagner en lisibilité et en complémentarité.

[124] La finalité des indicateurs de liquidation est de mesurer la capacité de la CNAV à verser les pensions sans rupture de ressources pour l'assuré au moment de son départ à la retraite (ou au moment du décès du conjoint lorsqu'il s'agit de pensions de réversion). **Ces indicateurs renvoient donc au cœur de métier de la caisse et doivent conserver une place centrale dans la future COG.** En ce sens, la position de ces indicateurs dans la COG actuelle, au sein du chapitre 2 et après mention des engagements liés au droit à l'information et à la fonction conseil, est un peu tardive et mériterait d'être davantage mise en avant, dès le premier chapitre, dans la mesure où il s'agit d'enjeux prioritaires.

[125] **La mission note par ailleurs qu'il est pertinent de dissocier un indicateur portant sur les droits propres et un indicateur portant sur les droits dérivés.** En revanche, contrairement aux dossiers de droits propres (N5), il existe deux indicateurs relatifs aux droits dérivés (un pour les mono-pensionnés, le N6, et un pour les polypensionnés, le N7). Cette distinction n'est pas nécessaire. L'indicateur N7 reposant uniquement sur une approche multi-régimes, la CNAV dépend d'éléments extérieurs pour le piloter. Cette distinction des dossiers de droits dérivés conduit donc à une juxtaposition d'indicateurs portant sur le même thème et à l'isolement d'un indicateur sur lequel la CNAV n'a pas la main.

[126] En termes de suivi, la mission a constaté dans les CARSAT visitées que ces indicateurs faisaient généralement l'objet d'un *reporting* très précis, allant jusqu'à l'individualisation des résultats par agent. **Ces indicateurs de liquidation, en particulier l'indicateur N5, constituent donc un levier pour le management.**

[127] Cependant, **la mission considère, dans la continuité du rapport rendu par l'IGAS sur la COG 2005-2008<sup>23</sup>, que les indicateurs N5, N6 et N7 ne rendent pas totalement compte de l'absence, ou non, de rupture de ressources au moment du passage à la retraite.** Ces limites ont également été mises en exergue par une mission conjointe IGAS / MNC portant sur les indicateurs de qualité de service des COG<sup>24</sup>. Ces rapports avaient notamment mis l'accent sur les points suivants, encore d'actualité aujourd'hui :

- ces indicateurs ne sont que le reflet de délais de traitement internes, distinct du délai de traitement perçu par l'assuré. En effet, le délai de paiement peut en réalité atteindre 60 jours après la date d'entrée en jouissance du droit puisque pour un départ en retraite au premier du mois, l'entrée en jouissance se situe à la même date mais l'échéance due se situe un mois plus tard. Ainsi, des retraités peuvent se trouver en rupture de ressources bien que leur pension ait été liquidée dans les délais fixés par l'indicateur ;
- à l'inverse, la clôture s'effectue au moment de la notification et non du paiement de la prestation. Le paiement est certes plus difficilement mesurable mais réellement représentatif du délai perçu par l'assuré ;
- pour pallier les difficultés de pilotage des indicateurs, les caisses peuvent utiliser les abandons administratifs, ce qui a pour effet de faire sortir les dossiers du champ de l'indicateur (le dossier n'est pas liquidé et n'est pas pris en compte dans le calcul de l'indicateur). Ces procédures d'abandon sont assez rigoureusement encadrées et visent essentiellement les dossiers pour lesquels la CNAV est en attente de réponse soit de l'assuré soit d'un autre régime de retraite. Les abandons administratifs effectués

<sup>23</sup> IGAS, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAV et recommandations pour la future convention, n° RM2008-107P, novembre 2008.

<sup>24</sup> IGAS, Référentiel d'audit de la fiabilité des indicateurs COG de qualité de service aux assurés – régime général – branche retraite, n° RM2011-094P, juillet 2011.

uniquement dans le but d'atteindre les objectifs de l'indicateur sont *a priori* inexistantes. Les délais relativement longs avant de procéder à des abandons administratifs prouvent que ceux-ci sont davantage faits dans la perspective d'une bonne gestion et d'un apurement du fichier que dans la seule visée de l'atteinte de l'objectif de l'indicateur. Cependant, lors de leur reprise, ces dossiers sont considérés comme nouveaux et peuvent supporter un nouveau délai. Pour les assurés concernés, majoritairement les polypensionnés, le délai réel peut donc être très supérieur à ce qui est mesuré par l'indicateur.

[128] En revanche, **la mission salue l'intégration dans la COG actuelle d'un indicateur mesurant l'ancienneté des stocks (indicateur N8)**, recommandée dans le précédent rapport de l'IGAS sur la COG 2005-2008. Il permet ainsi d'éviter que les caisses privilégient le traitement des flux de dossiers entrants sur le traitement des stocks ayant dépassé les délais.

[129] **Dans la perspective de la prochaine COG, il s'agit d'aboutir à des indicateurs de liquidation davantage complémentaires, sans en augmenter le nombre, dans un souci de lisibilité :**

- maintenir un indicateur mesurant le pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due ;
- regrouper les indicateurs actuels portant sur les délais de liquidation des dossiers de droits dérivés (mono-pensionnés et polypensionnés) pour aboutir à un indicateur unique mesurant le pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits (mono-régimes et RIU), payés dans le mois suivant l'échéance due. En revanche, il s'agit de fixer une cible adaptée, permettant de concilier la prise en compte des dossiers de mono-pensionnés et de polypensionnés au sein du même indicateur. En effet, aujourd'hui, si les deux indicateurs relatifs aux droits dérivés atteignent la cible fixée, celle déterminée pour l'indicateur N7 est bien inférieure à celle de l'indicateur N6 (en 2012, 70 % contre 90 %). Les CPG pourraient conserver la distinction entre les indicateurs N6 et N7 ;
- conserver un indicateur relatif au stock, mesurant ainsi le pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de trois mois pour les assurés résidants en France ;
- créer, afin de rendre mieux compte du délai réel supporté par l'assuré lors de son départ en retraite, un indicateur mesurant le délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande lorsque celle-ci est déposée après l'entrée en jouissance) et le premier paiement effectué. La CNAV est aujourd'hui en mesure de connaître ce délai et peut donc construire et calculer cet indicateur. Contrairement aux deux premiers indicateurs, celui-ci ne prend pas en compte l'échéance due mais la date d'entrée en jouissance du droit (ou date de départ à la retraite), ainsi que le paiement de la pension, et non pas sa notification.

[130] Au-delà, le constat selon lequel la caisse n'a pas totalement la main pour les dossiers des polypensionnés est partagé par la mission mais celui-ci ne doit pas constituer une raison pour ne plus avoir d'indicateur de délais de traitement sur ce sujet. En effet, **ces indicateurs doivent au contraire inciter la CNAV et les CARSAT à renforcer leurs liens avec les autres régimes afin de favoriser la fluidité et la rapidité des échanges.**

[131] Enfin, compte tenu des écarts parfois importants constatés entre les cibles nationales et les résultats obtenus par les CARSAT visitées sur la période 2009-2012, la question du niveau de l'objectif à atteindre lors de la prochaine COG se pose. Sur ce point, il s'agit de concilier différents éléments :

- la nécessité de fixer une cible réaliste, plus proche des résultats obtenus sur la période de la COG actuelle afin de mobiliser les caisses sur l'atteinte de ces indicateurs et ainsi pérenniser les bons résultats, d'autant qu'il s'agit d'indicateurs structurants pour le cœur de métier de l'assurance retraite ;
- la nécessité de ne pas trop augmenter le niveau de la cible à atteindre afin de ne pas s'engager dans un phénomène de « sur-qualité » qui irait à l'encontre de la productivité du réseau.

**Recommandation n°4 :** Revoir les indicateurs relatifs à la gestion de carrière et à la liquidation en vue de la prochaine COG afin de les rendre plus précis et complémentaires (insertion d'un indicateur sur les reports aux comptes effectués, distinction des dossiers de droits propres et dérivés, suivi de la gestion des stocks de dossiers, mesure du délai réel de liquidation du point de vue de l'assuré)

Indicateurs de la COG actuelle	Indicateurs proposés pour la prochaine COG
N5 (R4) : Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due
N6 (R5) : Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits et mono-régimes, payés dans le mois suivant l'échéance due	Pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits (mono-régimes et RIU), payés dans le mois suivant l'échéance due
N7 (R6): Pourcentage des dossiers de droits dérivés (RIU), premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due	Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidents en France
N8 (R8) : Pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidents en France	Délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande si elle est postérieure) et le premier paiement effectué
N9 (R10) : Pourcentage d'attributions de droits propres, hors convention internationale et trimestres étrangers, sans modification du compte individuel à N-1	Pourcentage de reports effectués
N11 (R11) : Ramener le niveau de traitement des DADS (95%) progressivement du 31 mars au 28 février	

Source : Mission IGAS

## 2.2 Les relations avec l'assuré sont marquées par deux enjeux ayant fait l'objet d'une montée en charge au cours de la période conventionnelle : le droit à l'information et la stratégie multicanal

[132] Concernant les relations avec les assurés, la COG actuelle est marquée par deux enjeux ayant fait l'objet d'une montée en charge sur la période : le droit à l'information et la stratégie multicanal.

[133] Il est à noter que la convention aborde ces thèmes de manière beaucoup plus lisible et précise que les aspects liés au cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation de la retraite).

[134] Contrairement à celui-ci en effet, les aspects liés à la montée en charge de ces dispositifs sont essentiellement développés dans le chapitre 2 de la convention et il apparaît plus simple pour les parties prenantes de suivre les objectifs, engagements et indicateurs fixés dans la COG sur ce point.

### 2.2.1 La COG accorde une place importante au droit à l'information, abordé sous l'angle de la fonction conseil, qu'il s'agit de rénover et repositionner au profit du cœur de métier, priorité de la prochaine convention

#### 2.2.1.1 Le droit à l'information est un axe structurant de la COG actuelle, dont les objectifs d'appropriation et de montée en charge ont été atteints par la CNAV

[135] L'actuelle convention aborde le droit à l'information de manière précise, essentiellement à travers un double aspect :

- la fonction conseil aux assurés ;
- la fonction conseil aux entreprises.

[136] **Ces deux mécanismes ont été introduits dans la COG en 2009 sans faire l'objet d'un cadrage préalable.** L'enjeu de la période conventionnelle a donc consisté à les déployer, à travers notamment des expérimentations. Si la fonction conseil en entreprise (FCE) a fait l'objet d'un cadrage interne à la CNAV, le dispositif d'entretien vis-à-vis de l'assuré a dû être articulé, à partir de la réforme de 2010, avec le cadrage inter-régime mis en place par le GIP Info-retraite. La caisse a ainsi été amenée à transformer l'outil interne préexistant, le « diagnostic conseil personnalisé » (DCP) en « entretien information retraite » (EIR). **Sur le sujet du droit à l'information, le texte de la COG peut donc sembler en décalage dans la mesure où sa rédaction est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 9 novembre 2010. Sur ce point, l'insertion d'un avenant aurait permis à la convention d'être plus adaptée à l'évolution du contexte.**

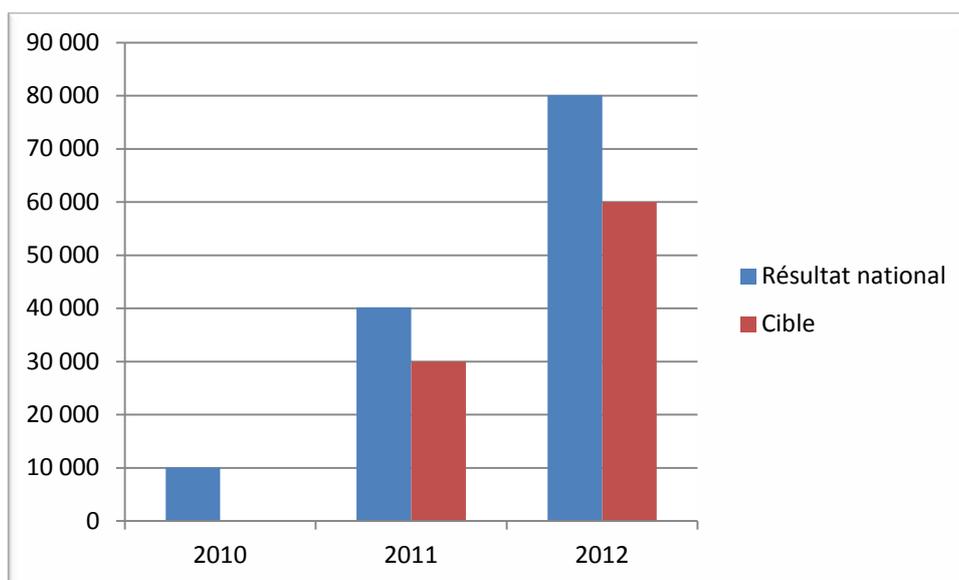
- Concernant la fonction conseil aux assurés

[137] Pour tenir les engagements fixés par la COG en matière de développement d'une nouvelle offre de services inter-régimes visant l'information personnalisée des assurés, la CNAV a tout d'abord mené une expérimentation baptisée « 1000 cas » en début de période conventionnelle.

[138] Cette expérimentation a pris la forme d'entretiens en face à face entre un assuré ayant contacté la CARSAT à réception de son EIG et un conseiller retraite. Toutes les caisses ont conduit cette opération. L'objectif était de parvenir à 1 000 entretiens sur au moins 1 000 assurés ayant reçu en 2009 une EIG, relevant du régime général en dernière appartenance, avec une carrière certifiée d'au moins 80 trimestres (sans période à l'étranger) et toujours en activité. Pour ce faire, une formation a été délivrée par la CNAV.

- [139] Un bilan positif de cette opération a été dressé en 2010. Les types de sujets abordés au cours de cet entretien ont porté sur les explications et commentaires de l'EIG reçue, la consolidation de la carrière et les questionnements sur la poursuite d'activité. Les DCP ont été lancés suite à cette expérimentation.
- [140] En parallèle, le décret n°2011-2073 du 30 décembre 2011 a précisé les modalités de mise en œuvre de l'EIR. Les régimes membres du GIP Info-retraite, chargés de coordonner leur action en matière de droit à l'information, ont alors pris un certain nombre de décisions applicables au 1er janvier 2012, date d'entrée en vigueur de ce droit à l'entretien à partir de 45 ans.
- [141] En pratique, la CNAV a rebaptisé son « DCP » en « EIR » à compter du 1er janvier 2012. **La mise en place du DCP dans la continuité de l'expérimentation « 1 000 cas » a donc permis à la caisse de bien anticiper le déploiement de l'EIR** suite à la réforme de novembre 2010. Accessibles à partir de 45 ans, la CNAV a cependant fait le choix de cibler les EIR sur le public des 55 ans et plus.
- [142] **La COG ne prévoit pas d'indicateur visant à mesurer la montée en charge des DCP, puis des EIR.** En pratique, ceux-ci ont donc fait l'objet d'un suivi hors COG, en interne à la CNAV et au sein des CARSAT, en lien avec le GIP Info-retraite. Des objectifs de DCP, puis d'EIR, en volumes ont été fixés annuellement. Ils ont été suivis dans le cadre des plans d'actions annuels visant à déployer les engagements de la COG.

Graphique 3 : Nombre de DCP (puis d'EIR à partir de 2012) réalisés par la CNAV sur la période de la COG et positionnement par rapport à l'objectif national<sup>25</sup>



Source : CNAV

- [143] Le dispositif a connu une montée en charge rapide, avec 80 102 EIR réalisés en 2012 pour un objectif fixé à 60 000.

<sup>25</sup> Les objectifs nationaux ont été fixés à partir de 2011, hors COG.

[144] Le tableau suivant met en correspondance, au niveau national et dans les CARSAT visitées par la mission, la population cible, l'objectif d'EIR (ou de DCP) à réaliser ainsi que les résultats obtenus (pour 2011 et 2012). Il permet de rendre compte de la couverture du dispositif. La population cible est en grande partie le résultat de la déclinaison par caisse des populations concernées par l'EIG sur chaque année. Les objectifs nationaux annuels (hors COG) sont déclinés en fonction des bassins de population cible. Il est à noter cependant que la notion de population cible n'est pas équivalente au nombre de personnes intéressées et ayant besoin d'un EIR. Il s'agit d'une notion beaucoup plus large.

Tableau 11 : Correspondance entre la population cible éligible à l'EIR et les objectifs annuels à atteindre au niveau national et dans les CARSAT visitées par la mission, sur la période 2011-2013

	2011			2012			2013	
	Population Cible 1951 1956	Objectifs au 31 déc	Résultats 2011	Population Cible 1952 1957	Objectifs au 31 déc	Résultats 2012	Population Cible 1953 1958	Objectifs au 31 déc
<b>Dijon</b>	37 151	1 300	1 930	38 756	2 600	5 136	40 246	4 375
<b>Lille</b>	70 555	2 470	2 681	73 567	4 936	5 452	77 524	8 428
<b>Paris</b>	212 916	7 453	8 355	222 323	14 917	21 930	222 775	24 219
<b>Total France métropolitaine</b>	<b>857 067</b>	<b>30 000</b>	<b>40 172</b>	<b>894 246</b>	<b>60 000</b>	<b>80 102</b>	<b>919 827</b>	<b>100 000</b>

Source : Observatoire national des coûts et de la productivité

[145] La CNAV mesure, par l'intermédiaire du GIP Info-retraite, le taux de satisfaction des assurés bénéficiaires de l'EIR à travers des questionnaires réalisés à l'issue de chaque entretien. Il apparaît que 99 % des répondants estiment que l'entretien a répondu à leurs attentes. 4% auraient souhaité aborder ou approfondir certains sujets. Des focus groupes ont été réalisés en 2012 dans le but d'identifier plus clairement les attentes par tranche d'âge. Un questionnaire a également été mis en ligne. Le taux de retour est de 38 % fin décembre 2012.

[146] Concernant le suivi des EIR, la CNAV a mis en place un outil dédié, ESTEIR (Evaluation Suivi Traitement des Entretiens Information Retraite). Celui-ci permet de préparer, réaliser et effectuer le bilan de l'entretien. Le déploiement de la première version de cet outil était prévu pour le premier semestre 2013.

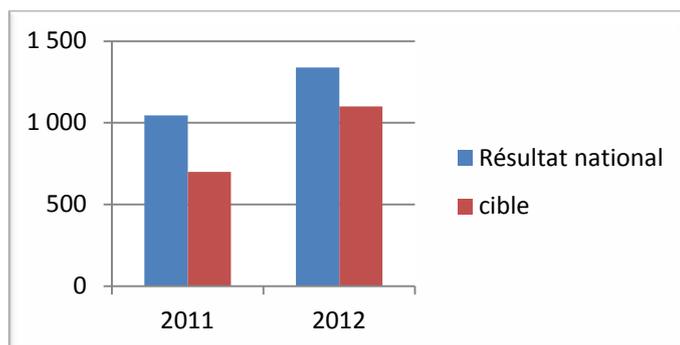
[147] Au-delà de l'EIR, la caisse suit également, en lien avec le GIP Info-retraite et par l'intermédiaire de ses plans d'actions, les campagnes d'envoi des RIS et des EIG. Lors de la campagne de 2012 :

- 3 856 000 RIS ont été envoyés dont 1 357 123 RIS expédiés par le régime général ;
- 2 953 000 EIG ont été transmises aux assurés, dont 714 025 EIG envoyées par le régime général ;
- la campagne a également intégré les documents « information aux nouveaux cotisants », qui ont donné lieu à l'envoi de 411 276 lettres d'information.

[148] Enfin, la mise en œuvre du RIS électronique a également fait l'objet d'un suivi, hors COG mais au sein des plans d'actions. En effet, en tant qu'opérateur du SI du GIP Info-retraite, la CNAV assure les développements et la mise en place des plateformes techniques permettant à l'ensemble des régimes de mettre à disposition leurs données de carrière pour constituer les RIS électroniques. Les demandes de RIS électroniques, dont l'accès a été généralisé à toutes les générations d'assurés fin 2011, ont dépassé le million fin 2012.

- [149] **Au regard des objectifs et engagements fixés dans la COG en matière de fonction conseil aux assurés (qui a consisté en pratique à déployer l'EIR reconnu par la loi de 2010), la mission considère que le bilan est satisfaisant.**
- Concernant la fonction conseil aux entreprises
- [150] La COG accorde une place centrale à la fonction conseil aux entreprises. L'objectif explicitement affiché dans la convention consiste à développer une nouvelle offre de services aux entreprises afin de les éclairer sur les dispositions en matière de retraite.
- [151] Afin de déployer ce dispositif, une expérimentation s'est déroulée en 2010 dans cinq CARSAT pilotes (Alsace – Moselle, Aquitaine, Bretagne, Ile-de-France, Nord – Picardie) et au moins 100 entreprises. Le contenu de l'offre cible la retraite et les différents dispositifs incitatifs à la poursuite d'activité (cumul emploi-retraite, surcote, retraite progressive, etc.).
- [152] En 2011, des études quantitatives et qualitatives ont également été conduites en partenariat avec la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). Les résultats ont permis de croiser les besoins des entreprises avec ceux des salariés.
- [153] Un engagement explicitement mentionné dans la COG consiste par ailleurs à construire des synergies avec la dimension « accident du travail » des organismes de la branche retraite. Pour ce faire, la CNAV a conduit, en lien avec la CNAMTS, une expérimentation visant à intégrer la santé au travail dans l'offre de conseil aux entreprises dans le cadre d'une démarche conjointe. Six caisses pilotes se sont positionnées pour expérimenter l'organisation de réunions d'information sur l'offre retraite et les risques professionnels (Bordeaux, Lyon, Toulouse, Marseille, Rennes et Limoges). Les CARSAT de Rennes et Limoges se sont positionnées pour développer des sites Internet conjoints retraite / risques professionnels.
- [154] En revanche, il semblerait que la CNAV se soit moins impliquée dans le développement de partenariats avec le service public de l'emploi, engagement également prévu par la COG.
- [155] **L'offre de conseil appelée FCE comprend au final trois éléments :**
- une information individuelle pour les directions des ressources humaines (DRH) ;
  - une information collective destinée aux relais RH et aux salariés, parfois réalisée en partenariat avec d'autres régimes (alignés ou complémentaires) ;
  - l'EIR.
- [156] **La FCE, contrairement à la fonction conseil destinée aux assurés, fait l'objet d'un indicateur dans la COG actuelle.** Numéroté N10 (R2), il porte sur le nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations. Cet indicateur a cependant été construit en cours de période et a donc fait l'objet d'une neutralisation en 2009 et 2010. La COG prévoit explicitement cette neutralisation en indiquant que « la nature et la cible de cet indicateur seront définies au terme de l'expérimentation de 2009 ». Il est à noter cependant **que l'expérimentation relative à ce dispositif aurait du être conduite plus tôt par la caisse, dès 2009 (conformément à l'engagement de la COG), ce qui aurait permis de réduire la période de neutralisation de l'indicateur.**
- [157] A partir de 2011, l'indicateur N10 a fait l'objet d'un suivi objectif, retracé dans le graphique suivant.

Tableau 12 : Nombre de FCE réalisées par la CNAV en 2011-2012 et positionnement par rapport à l'objectif national fixé



Source : CNAV

[158] Le dispositif a connu une montée en charge assez rapide, avec 1 339 FCE réalisées en 2012 pour un objectif fixé à 1 100.

[159] En termes de mode de calcul, il est à noter que le contact en entreprise est pris en compte dans le recensement de la FCE s'il répond aux trois critères suivants :

- un contact avec l'entreprise (quel que soit le mode de contact, individualisé ou non) ;
- une présentation de l'offre de service de la CNAV ;
- l'élaboration d'une note descriptive des actions programmées.

[160] Le tableau suivant retrace l'évolution de l'indicateur N10 par mois sur l'année 2012, au niveau national et dans les trois CARSAT visitées par la mission. Au niveau régional, les cibles fixées sont variables selon les CARSAT. Toutes les CARSAT visitées atteignent la cible en fin d'année 2012 et obtiennent donc un taux de réalisation de 100%. La rapidité d'atteinte de la cible est variable selon le territoire, quoique intervenant généralement en novembre. Ainsi, au niveau national, la cible est atteinte en octobre-novembre. A Dijon et à Paris, la cible est atteinte également en novembre. A Lille en revanche, la cible est à la fois plus élevée qu'à Dijon et atteinte plus rapidement, entre août et septembre.

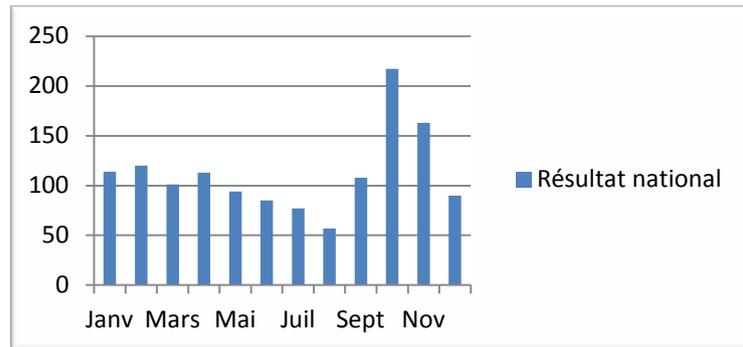
Tableau 13 : Résultats mensuels obtenus pour l'indicateur N10 au niveau national et dans les CARSAT visitées par la mission sur l'année 2012 (en nombre d'entreprises)

	Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Total obtenu / Cible annuelle	Taux de réalisation annuel
<b>Résultat national</b>	114	120	101	113	94	85	77	57	108	217	163	90	1339 / 1100	100%
<b>Dijon</b>	5	4	0	4	5	6	2	4	5	5	6	5	51 / 45	100%
<b>Lille</b>	10	8	25	9	11	10	6	11	12	27	8	17	154 / 96	100%
<b>Paris</b>	27	21	17	10	13	0	0	0	5	69	47	11	220 / 205	100%

Source : CNAV – DCN

[161] Le graphique suivant rend compte, dans la continuité du tableau, de la fréquence mensuelle, sur l'année 2012, du nombre de visites en entreprises consolidé au niveau national. Il permet de montrer que cette fréquence, après une stabilité au cours du premier semestre, est en baisse régulière au moment de la période estivale avant de connaître une importante augmentation sur les mois d'octobre et novembre, puis une baisse en décembre, liée probablement à l'atteinte de la cible.

Graphique 4 : Nombre mensuel de visites en entreprises réalisées au titre de l'indicateur N10 par la CNAV en 2012



Source : CNAV – DCN

[162] En termes de mesure du taux de satisfaction à l'égard de cette nouvelle offre, le suivi reste peu développé comparativement au système prévu pour l'EIR. Ce suivi prend la forme de questionnaires permettant de disposer de retours sur le ressenti des entreprises vis-à-vis de l'offre proposée par la CNAV.

[163] **Les engagements de la COG en termes de FCE ont fait l'objet d'un cadrage *a posteriori* du dispositif. La convention n'a donc pas été le support de détermination des contours de cette nouvelle offre de service mais elle a servi de levier pour piloter la définition puis la montée en charge du dispositif par la CNAV. La caisse ayant défini et mis en place cette nouvelle offre de service, la mission considère que l'objectif fixé par la convention est atteint, en dépit des limites inhérentes à une démarche consistant à insérer dans la COG un indicateur et des engagements portant sur une offre qui n'existe pas lors de son élaboration.**

[164] En revanche, il est à noter que l'engagement de la COG consistant à « promouvoir une pratique harmonisée de la fonction conseil avec l'ensemble des acteurs de la sphère retraite » n'a pas été mis en œuvre de manière suffisamment approfondie par la caisse. En ce sens, **la récente convention conclue en 2013 entre la CNAV et l'AGIRC-ARRCO afin d'encadrer l'information retraite des salariés en entreprises constitue un mode de coopération à développer plus largement vis-à-vis des EIR « de droit commun » non proposés par le canal de l'entreprise.** Cette convention porte en effet uniquement sur les prestations réalisées au sein des entreprises, qu'il s'agisse des réunions collectives ou des EIR.

2.2.1.2 En dépit de l'importance et de la qualité du travail entrepris par la CNAV, il s'agit désormais d'améliorer les outils tout en repositionnant le droit à l'information afin de donner la priorité au cœur de métier

➤ La fonction conseil, qu'il s'agisse des dispositifs dédiés aux assurés ou ceux destinés aux entreprises, représente une charge de travail importante pour les agents des CARSAT.

[165] Concernant l'EIR, le bilan de l'expérimentation conduite en 2009 (« 1 000 cas ») indique les temps constatés pour la mise en application de l'entretien. L'EIR peut ainsi se décomposer en plusieurs phases, listées dans le tableau suivant.

Tableau 14 : Décomposition de l'EIR et charge de travail correspondante

Etape	Temps de travail moyen
Repérage et identification, consistant à vérifier l'adéquation du profil de l'assuré avec la cible de l'EIR par le recoupement de différentes informations à disposition	15 minutes
Démarchage, c'est-à-dire prise de contact avec l'assuré en lui présentant la CNAV, l'EIG et l'offre de service EIR	30 minutes
Préparation de l'entretien, c'est-à-dire temps consacré par l'agent pour étudier le compte de l'assuré afin de préparer la présentation de l'ensemble des aménagements susceptibles de l'intéresser	30 minutes
Entretien, consistant à présenter le calcul réalisé dans l'EIG, répondre aux questions de l'assuré et simuler les hypothèses d'un maintien en activité	1h15

Source : Observatoire national des coûts et de la productivité

[166] **Au total, le temps nécessaire à l'EIR est donc estimé à 2h30.**

[167] Concernant la FCE, le processus peut également se décomposer en plusieurs phases, listées dans le tableau suivant.

Tableau 15 : Décomposition de la FCE et charge de travail correspondante

Etape	Temps de travail moyen
Ciblage de l'entreprise	20 minutes
Consultation de l'entreprise et vérification des données	15 minutes
Contacts prévention, entreprises et travaux administratifs	55 minutes
Transports	60 minutes
Entretien DRH, présentation de l'offre	120 minutes
Réunion information retraite et / ou EIR	150 minutes
Reporting activité	30 minutes

Source : Observatoire national des coûts et de la productivité

[168] **Au total le temps nécessaire à la FCE est très supérieur à celui estimé pour l'EIR (qui peut constituer par ailleurs une composante de la FCE), soit 7h30.**

[169] En 2012, 1 339 FCE ont été réalisées. Si le dispositif mobilise aujourd'hui peu de ressources, la question de sa montée en charge potentielle se pose compte tenu de la charge de travail qu'elle pourrait représenter à terme.

[170] De part son volet « informations collectives », la FCE permet certes de couvrir un plus grand nombre d'assurés que l'EIR seul. Toutefois, l'information dispensée dans ce cadre n'est pas personnalisée et adaptée aux besoins de chaque salarié, en fonction de sa carrière. C'est pourquoi, sa vocation est d'être articulée avec les EIR. Or, si la FCE débouche sur la réalisation d'EIR, la question de la valeur ajoutée de l'information collective préalable se pose au regard de la charge de travail supplémentaire à mobiliser pour la réaliser dans la mesure où ces EIR auraient pu être organisés par ailleurs.

- L'examen des coûts des dispositifs EIR et FCE permet par ailleurs de montrer leur caractère inflationniste au cours de la période de la COG.

[171] En comptabilité analytique, le droit à l'information est pris en compte à travers deux sous processus distincts, créés en 2008 : un sous processus EIG au sein du processus « retraite » et un sous processus RIS au sein du processus « données sociales ». Le périmètre des coûts régionaux pour les deux sous processus EIG et RIS concerne les salaires et charges de fonctionnement relatifs au traitement des rectifications liés aux retours des RIS et EIG. Les coûts liés au fonctionnement du centre d'appel téléphonique ainsi que les coûts d'envoi du RIS et de l'EIG ne sont pas imputés en région et restent comptabilisés en fonctions nationales.

[172] En revanche, **les coûts et ETP liés l'EIR et à la FCE ne sont pas isolés en comptabilité analytique** : ils sont intégrés dans le sous processus « attribuer un droit au sein de la retraite ». Ce constat empêche une connaissance approfondie des ETP mobilisés sur ces dispositifs. Toutefois, la CNAV a expliqué à la mission que l'évolution de son système de comptabilité analytique permettra à terme une lecture directe des éléments de coûts et ETP liés à l'EIR et à la FCE.

[173] Sur la base des données disponibles à ce jour, portant sur le coût unitaire d'un EIR et d'une FCE, la mission a déterminé, dans le tableau suivant, le coût complet total de chacun de ces dispositifs sur la période 2010-2012.

Tableau 16 : Coût complet unitaire et total de l'EIR et de la FCE sur la période 2010-2012 (en €)

	Coût complet unitaire		Coût complet total		
	EIR	FCE	EIR	FCE	EIR + FCE
<b>2010</b>	802,73	2 408,18	8 058 606,47	411 798,78	8 470 405,25
<b>2011</b>	812,84	2 438,53	32 653 408,48	2 548 263,85	35 201 672,33
<b>2012</b>	772,37	2 317,11	61 868 381,74	3 102 610,29	64 970 992,03

Source : CNAV – traitement mission

[174] Il est à noter que le coût complet unitaire d'une FCE est très supérieur au coût complet unitaire d'un EIR (respectivement 2 317 € et 772 € en 2012).

[175] Concernant les coûts complets totaux de l'EIR, en raison d'une montée en charge plus importante du dispositif et du fait d'un nombre nécessairement plus élevé lié à la nature même de l'outil, les coûts enregistrés sur ce dispositif sont plus élevés que ceux de la FCE. Ainsi, le coût complet total des EIR est estimé à plus de 60 M € en 2012, contre plus de 3 M € pour les FCE.

[176] La montée en charge des deux dispositifs s'est traduite par un effet inflationniste non négligeable. Le coût complet total de l'EIR passe ainsi de 8 M € en 2010 à plus de 60 M € en 2012. La FCE connaît également une forte augmentation, passant d'environ 400 000 € en 2010 à plus de 3 M € en 2012.

[177] Au total, l'agrégation des deux dispositifs porte le coût complet total à près de 65 M € en 2012, contre près de 8,5 M € en 2010. L'EIR représente 95 % de ce coût complet total.

- Cette évolution doit être mise au regard de la finalité de ces dispositifs et de l'examen du degré d'atteinte de celle-ci.

[178] La finalité des engagements de la COG en matière de droit à l'information est d'utiliser la fonction conseil pour optimiser la gestion du risque vieillesse et donc valoriser auprès des publics le maintien dans l'emploi des seniors.

- [179] Cependant, sur la base des données disponibles à ce jour, l'analyse de l'impact de l'EIR sur la date de départ prévue par l'assuré bénéficiaire montre qu'il n'y a aucun changement envisagé pour 60% d'entre eux après la réalisation de l'entretien. L'impact de ce dispositif sur le comportement des assurés est donc très limité.

Tableau 17 : Impact de l'EIR sur le positionnement de l'assuré face à la date de départ prévue en retraite en 2012

Positionnement face à la date de départ prévue											
	Total	CNAV	AGRC-ARRCO	MSA	CNRAOL	SRE	De 45 à 54 ans	55 ans et plus	FàF	Tel	Web
Anticiper	13%	11%	13%	<b>25%</b>	9%	18%	13%	13%	13%	14%	9%
Reporter	14%	13%	14%	9%	21%	9%	11%	14%	14%	10%	21%
Ne rien changer	58%	<b>60%</b>	55%	45%	55%	64%	43%	<b>59%</b>	58%	57%	58%
Pas imaginé de date	15%	16%	18%	21%	15%	9%	<b>33%</b>	14%	15%	19%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Enquête auprès des assurés ayant bénéficié d'un EIR en 2012, « Les nouveaux armateurs »

- [180] L'EIR et la FCE ont certes connu une montée en charge au cours de la période de la COG actuelle, conformément aux engagements et objectifs fixés. Toutefois, ce phénomène inflationniste, combiné à la charge de travail que représentent ces dispositifs et à l'impact limité de l'EIR sur le comportement des assurés, semble plaider en faveur d'une maîtrise des volumes sur la période conventionnelle à venir.

- Par conséquent, la mission considère qu'une double orientation devrait être adoptée lors de la prochaine COG concernant l'EIR et la FCE.

- [181] La première orientation réside dans la nécessité d'améliorer les outils disponibles pour mieux concilier la qualité de service avec la maîtrise des coûts impliqués par le déploiement du droit à l'information.

- [182] La seconde orientation plaide en faveur, dans la COG, d'un repositionnement du droit à l'information afin d'accorder une priorité aux enjeux liés au cœur de métier de l'assurance retraite, pour lesquels la mission identifie d'importants axes de progrès. La fin de la montée en charge de ces dispositifs doit être l'occasion d'accorder une place plus centrale aux questions liées à la gestion de la carrière de l'assuré et à la liquidation de sa pension<sup>26</sup>, dans un contexte qui sera par ailleurs marqué par le déploiement de projets informatiques de grande ampleur (DSN et RGPU).

- **Sur cette base, tout en reconnaissant l'importance et la qualité du travail entrepris par la caisse en matière de FCE, la mission suggère une réorientation de la fonction conseil vers l'EIR :**

- ✓ en effet, le volet « information collective » de la FCE présente un impact faible compte tenu de la possibilité aujourd'hui offerte à l'assuré d'avoir accès, notamment par les services en ligne, à une quantité d'informations et de données. Sur ce point, **la richesse de l'offre disponible sur Internet autorise la CNAV à encourager les assurés à être davantage proactifs et responsables dans leur recherche d'informations ;**
- ✓ en parallèle, le volet « information personnalisée » de la FCE se matérialise par l'EIR, qui peut toujours être demandé par l'assuré en dehors de son entreprise. La FCE (volet « information collective ») n'apparaît d'ailleurs pas comme la plus grosse source d'approvisionnement en matière de demandes d'EIR. A titre

<sup>26</sup> Ces axes de progrès sont détaillés dans la partie 2.1. et 2.3. de la présente annexe.

d'exemple, à Dijon, en 2012, sur 1 230 personnes rencontrées dans le cadre de la FCE (à travers les réunions collectives), environ 500 EIR ont été réalisés, sur un total de 5 136 EIR. **La source principale d'EIR reste la demande spontanée provenant de personnes ayant reçu leur EIG.** Celles-ci contactent la CARSAT et sont alors informées de la possibilité de faire un EIR ;

- ✓ en outre, **la FCE constitue un dispositif *ad hoc* au sein du droit à l'information, qui échappe au pilotage du GIP Info-retraite, dont les contours restent flous à ce jour, dont la montée en charge n'est pas évaluée et l'impact non connu.** Pour ces raisons, il n'est pas possible aujourd'hui de dresser un bilan exhaustif et fiable de cet outil ;
- ✓ enfin, **il est à noter que bon nombre d'acteurs interviennent aujourd'hui dans les entreprises et qu'une coordination de leur offre de services apparaît indispensable.** Les enjeux inter-régimes sont en effet particulièrement prégnants en matière de droit à l'information car porteurs d'économies de moyens et de simplification.

**Recommandation n°5 : Au sein de la prochaine COG, recentrer le droit à l'information sur la fonction conseil auprès des assurés, en veillant toutefois à maîtriser le volume des EIR. Au-delà, prioriser les engagements portant sur le cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation de la retraite)**

- **Concernant l'EIR, la reconnaissance législative<sup>27</sup> et réglementaire de cet outil de même que le cadrage national par le GIP Info-retraite rendent le dispositif plus clair et précis que la FCE. Toutefois, plusieurs ajustements pourraient intervenir dans le cadre des réflexions sur la prochaine COG.**

[183] Au-delà de la nécessité de mener des actions en vue d'avoir un impact plus important sur le comportement des assurés, la mission met en exergue deux voies d'amélioration principales.

- ✓ Il s'agit tout d'abord de promouvoir le recours au téléphone pour réaliser les EIR.

[184] A l'heure actuelle, les entretiens réalisés par la CNAV sont en quasi-totalité des EIR en face-à-face. Or, il n'est pas toujours utile d'organiser des entretiens en face-à-face avec l'assuré. En ce sens, **les EIR téléphoniques pourraient être davantage développés.**

[185] Les assurés âgés de 45 à 54 ans, qui ne constituent pas une cible prioritaire aujourd'hui pour la CNAV bien qu'ils soient éligibles à cet outil, sont un public pour lequel les EIR téléphoniques seraient particulièrement adaptés. Les assurés de plus de 55 ans pourraient également être concernés par un recours accru à ce canal.

[186] L'enquête réalisée par le cabinet d'études "Les Nouveaux Armateurs"<sup>28</sup> auprès des assurés bénéficiaires d'un EIR en 2012 confirme que le mode de réalisation des EIR en face à face prédomine (82 %). Les entretiens par téléphone représentent 15 % (contre 3 % par Internet). Le téléphone et Internet sont le plus souvent utilisés par les assurés âgés de 45 à 54 ans.

<sup>27</sup> L'article L161-17 du code de la sécurité sociale dispose notamment (2ème alinéa) que « Les assurés, qu'ils résident en France ou à l'étranger, bénéficient à leur demande, à partir de quarante-cinq ans et dans des conditions fixées par décret, d'un entretien portant notamment sur les droits qu'ils se sont constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires, sur les perspectives d'évolution de ces droits, compte tenu des choix et des aléas de carrière éventuels, sur les possibilités de cumuler un emploi et une retraite, tels que des périodes d'étude ou de formation, de chômage, de travail pénible, d'emploi à temps partiel, de maladie, d'accident du travail ou de maladie professionnelle ou de congé maternité, ainsi que sur les dispositifs leur permettant d'améliorer le montant futur de leur pension de retraite ».

<sup>28</sup> L'enquête a été réalisée par téléphone (du 14 au 22 novembre 2012 et du 7 au 10 janvier 2013), auprès d'un échantillon représentatif de 1000 assurés, (marge d'erreur de 3,1 %) ayant réalisé un EIR.

Tableau 18 : Canaux de communication utilisés pour la réalisation des EIR en 2012

	Total	CNAV	AGIRC-ARRCO	MSA	CNRACL	SRE	De 45 à 54 ans	55 ans et plus
En face-à-face	82%	<u>98%</u>	39%	<u>97%</u>			49%	<u>85%</u>
Par téléphone	15%	2%	<u>60%</u>	3%	12%	<u>100%</u>	<u>36%</u>	13%
Par internet	3%		1%		<u>88%</u>	0	<u>15%</u>	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Enquête auprès des assurés ayant bénéficié d'un EIR en 2012, « Les nouveaux armateurs »

[187] Le développement des EIR téléphoniques serait une source importante de maîtrise des coûts du dispositif et de gain de temps pour les agents.

[188] **En matière de qualité de service, les données disponibles rendent par ailleurs compte d'un niveau de satisfaction de l'assuré équivalent selon le canal utilisé pour réaliser l'EIR (face-à-face ou téléphone).**

[189] Ainsi, les résultats de l'enquête recensent des taux globaux de satisfaction très élevés dans la mesure où, tous régimes confondus, 95 % des assurés bénéficiaires sont satisfaits. Alors que les assurés ayant réalisé leur entretien en face-à-face sont satisfait à hauteur de 95 %, le taux atteint pour les assurés ayant réalisé un EIR téléphonique est équivalent, s'élevant à 94 %. Seule la répartition entre « très satisfaits » et « assez satisfaits » est différente, comme le montre le tableau suivant. En revanche, les assurés qui ont réalisé leur EIR par Internet présentent un taux de satisfaction plus modéré, égal à 91 %. Ce canal ne semble pas encore pleinement adapté pour réaliser ce type d'entretien.

Tableau 19 : Taux de satisfaction des assurés bénéficiaires de l'EIR en 2012

Satisfaction face aux réponses apportées											
	Total	CNAV	AGIRC-ARRCO	MSA	CNRACL	SRE	De 45 à 54 ans	55 ans et plus	FàF	Tel	Web
Très	70%	<u>73%</u>	66%	58%	46%	82%	52%	<u>72%</u>	<u>72%</u>	65%	49%
Assez	25%	22%	28%	31%	<u>46%</u>	18%	<u>42%</u>	23%	23%	29%	<u>42%</u>
<b>Très +</b>	<b>95%</b>	<b>95%</b>	<b>94%</b>	<b>89%</b>	<b>92%</b>	<b>100%</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>	<b>95%</b>	<b>94%</b>	<b>91%</b>
Peu	4%	4%	3%	<u>9%</u>	6%	0	4%	4%	4%	4%	6%
Pas	1%	1%	3%	2%	2%	0	2%	1%	1%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Enquête auprès des assurés ayant bénéficié d'un EIR en 2012, « Les nouveaux armateurs »

[190] Plus précisément, la mesure du degré de satisfaction à l'égard de la qualité de l'accueil, de la clarté des explications et de la durée de l'entretien rend compte de taux de satisfaction équivalents qu'il s'agisse d'EIR réalisés en face-à-face ou par téléphone.

[191] Ces résultats plaident en faveur d'un recours accru à l'EIR téléphonique, sauf si l'assuré demande explicitement à être reçu en agence.

### Recommandation n°6 : Développer les EIR téléphoniques

- ✓ Une autre voie d'amélioration concerne la tenue d'EIR au sein de l'entreprise.

[192] Les pratiques en matière d'organisation des EIR sont variées selon les CARSAT : certaines caisses conduisent des EIR au sein des entreprises alors que d'autres organisent les EIR uniquement en agence, qu'il s'agisse des entretiens issus d'une information collective délivrée au titre de la FCE ou d'entretiens résultant d'une demande de l'assuré suite à l'envoi d'un EIG. Cependant, si la méthodologie varie en fonction des caisses, le plus souvent, les EIR issus d'actions de FCE ont lieu dans les locaux des entreprises rencontrées.

[193] **La mission s'interroge sur la pertinence de l'organisation d'EIR en entreprises. Au-delà de la perte de temps qu'un tel déplacement implique pour l'agent en charge de sa conduite se pose la question de la confidentialité de la tenue de tels entretiens dans un cadre professionnel. En outre, ce type d'entretiens introduit une inégalité entre les salariés des entreprises visitées par la CNAV et qui ont un accès facilité à l'EIR et les assurés plus fragiles et précaires, qui ont tout particulièrement besoin de ce type de dispositif mais qui ne connaissent pas nécessairement son existence. L'EIR renvoie enfin à des interrogations personnelles du salarié au sujet de sa fin de carrière et sa tenue dans un lieu plus neutre, l'agence de la CARSAT, serait donc à privilégier.**

**Recommandation n°7 : Entamer une réflexion sur l'opportunité d'organiser des EIR en entreprises, notamment au regard de la nécessité de mieux cibler les publics bénéficiaires de ces entretiens, qui devraient être en priorité les assurés dont les carrières sont complexes**

- Ces nouvelles orientations impliquent de revoir les indicateurs.

[194] Dans la continuité de ce constat, la mission considère que **la non reconduction de l'indicateur N10 dans la prochaine COG est envisageable**, d'autant que les contours de ces visites et le calcul de l'indicateur restent peu clairs. De plus, il s'agit d'un indicateur d'activité, peu pertinent pour évaluer la performance de la caisse sur ce dispositif.

[195] **Il est en outre préférable d'intégrer dans la COG des indicateurs bien définis au préalable lors des négociations, afin d'éviter de recourir à des neutralisations. S'il n'est pas possible de connaître lors de l'élaboration de la COG les contours et le calcul d'un indicateur, il pourrait être opportun de retarder son entrée en vigueur en l'introduisant ultérieurement par avenant, de manière à aboutir à un texte à jour.** Le recours à un avenant aurait également permis d'insérer dans la COG, après la réforme des retraites de 2010, un indicateur relatif à l'EIR.

[196] La mission observe, sur le fondement de ses préconisations relatives au droit à l'information, que **la future COG devrait plutôt cibler l'EIR**, outil du droit à l'information reconnu par la loi, cadré et piloté par le GIP Info-retraite. En raison du caractère très cadré de l'EIR, cet indicateur serait par nature plus clair que celui portant sur la FCE, qui reste une fonction imprécise, recouvrant d'ailleurs en partie l'EIR puisqu'étant l'une de ses modalités.

[197] Plusieurs options sont possibles en termes de contenu, en fonction de ce que les parties-prenantes souhaitent mesurer :

- **une logique quantitative peut être recherchée, à travers le suivi d'un volume d'EIR annuels à réaliser ou du taux de couverture de l'EIR par rapport à la population cible.** La limite de ce type d'indicateurs réside cependant dans le risque de dérive associé à la volonté de maximiser le nombre d'entretiens réalisés. Ce risque pourrait pousser à des comportements consistant à faire pression sur l'assuré pour qu'il accepte de bénéficier d'un EIR. Il s'agit par ailleurs de simples indicateurs d'activité donc ne permettant pas de rendre compte de l'impact du dispositif. De tels indicateurs impliqueraient en outre la fixation de cibles régionales afin d'adapter la volumétrie aux caractéristiques démographiques des territoires. Ces cibles ne devraient pas être trop hautes afin d'éviter le risque d'engorgement. Dans l'hypothèse

d'un indicateur mesurant le taux de couverture, l'objectif ne consisterait pas à aboutir à terme à 100 %, la cible pouvant difficilement dépasser 15 à 20 %<sup>29</sup> ;

- **une autre logique, plus qualitative, pourrait consister à mesurer le degré de satisfaction des assurés bénéficiaires**, avec le risque cependant d'atteindre des taux extrêmement élevés et donc peu représentatifs. Un indicateur mesurant l'impact des EIR sur l'emploi des séniors serait plus utile mais sa construction peut s'avérer complexe. Un mode de calcul pertinent pourrait mesurer **la part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ en retraite**. Un tel indicateur pourrait s'inspirer de l'enquête de satisfaction réalisée sous l'égide du GIP Info-retraite en 2012 qui mesure l'impact de l'EIR sur le positionnement de l'assuré face à la date de départ prévue en retraite et distinguerait quatre situations (anticipation, report, pas de changement, date non connue)<sup>30</sup>. Il suppose la mise en place d'un instrument de suivi adéquat mais il serait le mieux à même de rendre compte de l'atteinte de la finalité reconnue au dispositif.

[198] Enfin, un enjeu de la future COG réside dans le déploiement du projet de simulateur EVA. La version 0 d'EVA sera limitée, en termes de fonctionnalités, à une simple valorisation de la pension. Elle sera mise en œuvre en 2015, donc avant le RGCU. Or, la question de l'articulation avec la mise en place du RGCU est essentielle (il est souhaitable qu'EVA récupère les données dans le RGCU et non dans les SI carrières des différents régimes)<sup>31</sup>. En effet, la version 1 permettra à l'assuré de faire des variantes en temps réel de simulations de pension, ce qui suppose de disposer de la carrière en réel et de moteurs de calcul en ligne.

2.2.2 Si la stratégie multicanal a été élaborée pour mieux articuler les modes de contact avec l'assuré et a permis des avancées, elle doit faire l'objet d'ajustements car son déploiement reste inégal selon le canal

2.2.2.1 La stratégie multicanal a permis des avancées mais son déploiement n'est pas encore totalement achevé, notamment au regard de la relation téléphonique, canal confronté à des difficultés de gestion des flux

[199] La stratégie multicanal constitue un enjeu de la COG actuelle, consistant, au-delà de la diversification, à « promouvoir une utilisation cohérente et complémentaire des différents canaux de communication afin de tirer un plein bénéfice des spécificités et des attributs de chacun d'eux ». Pour ce faire, « les différents canaux de communication seront repensés afin de constituer un dispositif homogène et complémentaire ». Le but explicitement mentionné dans la COG est de « concilier accroissement de la qualité de service et maîtrise des coûts ».

[200] Cette stratégie porte donc sur l'ensemble des canaux de communication parmi lesquels :

- l'accueil physique, déployé par le réseau de proximité de la caisse ;
  - la relation téléphonique ;
  - l'offre Internet.
- L'accueil physique et les implantations territoriales de la CNAV

[201] La COG fixe des objectifs et engagements en matière d'accueil physique, renvoyant à la question des implantations et de la structuration du réseau de la CNAV dans les territoires.

<sup>29</sup> Seule une partie de la population éligible aux EIR souhaite bénéficier du dispositif.

<sup>30</sup> Pour davantage de précisions, cf. tableau n°17 de la présente annexe.

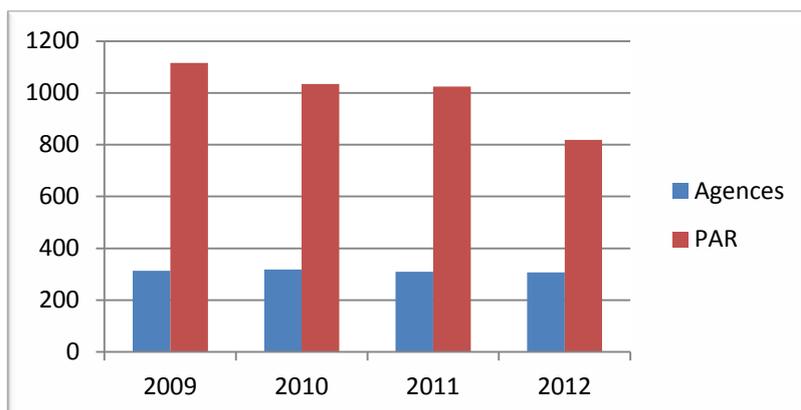
<sup>31</sup> Pour davantage de précisions sur la nécessité d'articuler les projets EVA et RGCU, voir les conclusions de la mission IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013

- [202] Le réseau de la CNAV comprend trois types de structures :
- les caisses régionales ou interrégionales (CARSAT et CGSS pour l'outre-mer) mettent en œuvre les actions du régime général en matière d'assurance retraite, maladie et accidents du travail – maladies professionnelles ;
  - les agences constituent le réseau de proximité permanent et polyvalent de l'assurance retraite, généralement en charge de la liquidation des dossiers de retraite et de l'accueil du public ;
  - les points d'accueil retraite (PAR) sont des permanences ponctuelles tenues généralement par des conseillers des agences dans des lieux de service public comme les mairies.
- [203] Après une tendance consistant à développer et diversifier les missions du réseau de proximité dans les précédentes COG, la convention actuelle plaide en faveur d'une optimisation<sup>32</sup>. **Cette évolution a nécessité une forte capacité de réaction et d'adaptation de la part du réseau des CARSAT, inégale selon la caisse.** Le chantier d'optimisation du réseau passe notamment par la rationalisation des PAR, explicitement mentionnée dans la convention.
- [204] Cet engagement de la COG s'est concrètement traduit par la mise en place au sein de la CNAV d'une stratégie dite de proximité dont le déploiement est en cours. Cette stratégie définit notamment une politique portant sur la taille des agences. Elle précise ainsi « sans afficher de manière stricte une taille critique des agences, il est préconisé un effectif minimal de sept à neuf techniciens. Il importe cependant d'être pragmatique en indiquant que dans les zones rurales, il peut être légitime de conserver des agences de taille modeste, quitte à les rattacher à des agences plus importantes afin d'en mutualiser les activités. A l'inverse, des agences de plus de vingt personnes peuvent poser des problèmes de pilotage. Mais, dans les zones à forte densité de population existent des agences départementales importantes, voire des agences régionales (notamment en Ile-de-France). Ces agences accomplissent des missions de back-office décentralisées coordonnées avec le siège de l'organisme concerné. Il est donc admis finalement que **la taille optimale d'une agence varie de neuf à quinze techniciens** auxquels s'ajoutent le ou les managers, ainsi que les éventuels experts ». Cette orientation a vocation à constituer le fil conducteur des projets de réorganisation menés par les CARSAT.
- [205] La stratégie de proximité élaborée par la CNAV accompagne également la **réduction du nombre de PAR**, conformément à l'engagement d'optimisation inscrit dans la COG. Toutefois, cette réduction s'est surtout concrétisée en fin de période conventionnelle, entre 2011 et 2012. En parallèle, la diminution du nombre d'agences est très limitée, comme le montre le graphique suivant.

---

<sup>32</sup> Cf. partie 1 de la présente annexe.

Graphique 5 : Evolution du nombre d'agences et de PAR entre 2009 et 2012



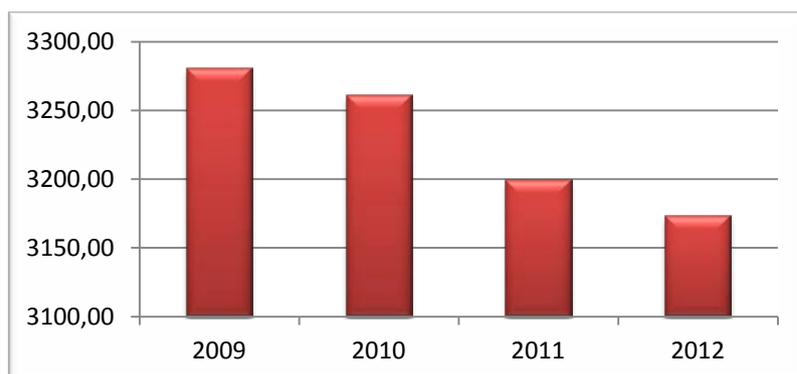
Source : CNAV

- En cours de COG, les PAR sont ainsi passés de 1 115 en 2009 à 819 en 2012, soit une baisse de 26,5 % (à titre de comparaison, les fédérations AGIRC et ARRCO comprennent entre 200 et 300 permanences sur le terrain, équivalent des PAR).
- Les agences sont passées de 313 à 307 sur la même période, connaissant plutôt une phase de stabilisation (réduction d'à peine 2 %).

[206] **Au cours de la période de la COG, l'effort a donc été mobilisé en direction des PAR, choix justifié en raison de leur nombre très élevé, de l'engagement de la COG qui mentionne explicitement leur rationalisation et de leur valeur ajoutée plus limitée que les agences qui accomplissent des missions de proximité indispensables et constituent un échelon pertinent.**

[207] Il est à noter par ailleurs une baisse de plus de 3 % du nombre d'ETP dans les agences, comme le montre le graphique suivant. Les ETP dans ces structures sont ainsi passés, sur la période de la COG, de 3 280 à 3 173.

Graphique 6 : Evolution du nombre d'ETP en agences retraite entre 2009 et 2012



Source : CNAV

[208] Dans les CARSAT visitées par la mission, seule la CAR Ile-de-France a conduit des actions de réduction, quoique limitées à deux, du nombre d'agences sur la période de la COG. Toutes les CARSAT ont globalement réduit le nombre des ETP en agences, les évolutions annuelles étant en revanche plus contrastées. Il est à noter en parallèle que l'Ile-de-France est le seul territoire ayant connu une augmentation du nombre de PAR. Toutefois, cette région a connu une forte rationalisation des PAR lors de la COG précédente (160 PAR étaient initialement implantés en Ile-de-France). Les CARSAT de Dijon, et surtout celle de Lille, ont procédé à des réductions du nombre de leurs PAR en fin de période.

Tableau 20 : Evolution du nombre d'agences retraite et de PAR dans les CARSAT visitées par la mission entre 2009 et 2012

	PAR				Agences				ETP en agences			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
<b>Dijon</b>	27	27	27	23	17	17	17	17	158,60	161,90	152,00	153,10
<b>Lille</b>	360	342	342	193	25	25	25	25	305,68	289,67	288,44	279,68
<b>Paris</b>	34	37	52	51	61	61	60	59	572,63	522,77	540,89	569,57

Source : CNAV

[209] Un obstacle majeur aux regroupements d'agences réside dans l'absence de clauses de mobilité au sein des contrats de travail des agents.

[210] **Si des efforts en termes d'optimisation et de rationalisation ont été fournis en cours de COG, la mission considère que ce mouvement est encore émergent** et que la prochaine convention sera l'occasion de déployer les projets de réorganisation du réseau pilotés aujourd'hui par les CARSAT.

[211] En parallèle, la stratégie multicanal implique une polyvalence des agents. Ainsi, la convention précise que « l'enrichissement de la gestion de la relation assuré, engendré par la diversification et la mise en cohérence des différents canaux de communication, suppose de conforter la polyvalence des techniciens en responsabilité du traitement des dossiers. Au regard de cet impératif de polyvalence, conforté lors de la précédente COG, il importe que chaque technicien de l'Assurance retraite assume l'entière gestion de la relation assuré par delà la diversité des modes de contact : physique, téléphonique, épistolaire et numérique ».

[212] **Sur ce point, la mission considère que la polyvalence des techniciens constitue un élément à pérenniser, sous réserve d'un encadrement très structuré et efficace des missions des agents ainsi que d'un séquençage dans le temps des différentes tâches à réaliser car il s'agit d'éviter au personnel des agences d'accomplir de manière simultanée leurs différentes missions** (liquidation des dossiers, accueil du public, éventuelles réponses au téléphone, etc.).

► La relation téléphonique

[213] La relation téléphonique est structurée en plateformes téléphoniques dont l'organisation et le fonctionnement peuvent varier selon la CARSAT. Afin d'apprécier les pratiques au sein du réseau, la CNAV a conduit un audit des centres d'appels au cours de la période de l'actuelle COG. Il existe une plateforme téléphonique par caisse mais quatre modèles d'organisation sont identifiés dans le cadre de cet audit<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> CNAV, Audit des centres d'appels, 2012.

- quatre plateformes physiques sans débordement (Paris, Limoges, Rouen et Montpellier)<sup>34</sup> ;



- sept plateformes physiques avec un débordement des appels vers les techniciens en cas de pics (Lyon, Orléans, Nantes, Strasbourg, Lille, Nancy, Clermont-Ferrand) ;



- trois plateformes « virtuelles » non dédiées au sein desquelles l'ensemble de la charge provenant des appels vers le numéro unique est réparti sur tous les agents par l'intermédiaire de l'organisation de permanences, mobilisant des ressources importantes et impliquant un pilotage assez lourd (Toulouse, Rennes, Marseille) ;



- enfin, deux caisses présentent un modèle combinant plateformes physiques et « virtuelles » (Bordeaux et Dijon).



[214] Le deuxième modèle (plateforme physique avec débordement sur les lignes directes) est celui promu par la CNAV et tend à devenir dominant puisqu'il concerne sept CARSAT. Cependant, dans un rapport conjoint relatif aux indicateurs de qualité de service, l'IGAS et la MNC ont montré que « l'existence d'un débordement vers des postes de techniciens en back-office, pourtant de nature à favoriser l'atteinte de l'indicateur d'accueil téléphonique (indicateur N3), fausse les comparaisons entre caisses. En outre, cette pratique peut constituer un biais pour l'atteinte d'autres indicateurs métier »<sup>35</sup>.

[215] La COG fixe deux engagements porteurs de progrès en termes de qualité de service de la relation téléphonique :

- le passage à la tarification locale ;
- la mise en place d'un numéro unique pour l'ensemble de l'assurance retraite.

<sup>34</sup> SVI = serveur vocal interactif.

<sup>35</sup> IGAS, Référentiel d'audit de la fiabilité des indicateurs COG de qualité de service aux assurés – régime général – branche retraite, n° RM2011-094P, juillet 2011.

[216] **Ces engagements ont été tenus par la CNAV.** Le passage à la tarification locale des appels est effectif depuis 2010. En parallèle, les horaires des plateformes ont été harmonisés. La mise en place du numéro de téléphone unique de la branche retraite (le « 3960 ») est intervenue également en 2010.

[217] **Toutefois, dès le début de la période conventionnelle, les caisses ont été confrontées à des difficultés récurrentes de gestion des flux d'appels.** Ces difficultés sont objectivables dans la mesure où la COG a prévu un indicateur N3 portant sur le pourcentage des appels aboutis<sup>36</sup>. **Les résultats obtenus sur l'indicateur ont régulièrement été insuffisants** et les ajustements opérés par la CNAV pour les améliorer n'ont pas été en mesure de générer des progrès durables :

- dès 2010, la caisse a recruté un « hyperviseur » national en charge de l'amélioration de la réponse téléphonique mais cette mesure a rapidement été jugée trop modeste face à l'ampleur des difficultés rencontrées ;
- au niveau national, la cible n'a été atteinte qu'en 2011. La forte amélioration de la situation entre 2010 et 2011 est liée à la différenciation des appels liés à la réforme de 2010 entre février et octobre 2011, qui ont fait l'objet d'un pilotage spécifique par la CNAV à travers une file dédiée. Ce traitement particulier des appels portant sur la réforme a permis une prise en charge de ces flux spécifiques à hauteur de 95 % ;
- toutefois, entre 2011 et 2012, la situation s'est de nouveau dégradée de façon significative. Le fonctionnement des plateformes a notamment été perturbé, à partir d'avril et durant l'été 2012, par la publication du décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse. En octobre 2012, les plateformes ont également été confrontées à un pic résultant du cumul entre la publication de ce décret et l'envoi des documents du droit à l'information. Ce mois a donc enregistré un record d'appels à 648 298, soit une augmentation de 45 % par rapport à 2011. La perspective d'une réforme à venir conduit également à une hausse des demandes de départ à la retraite par anticipation des assurés, se traduisant par une augmentation des appels ;
- pour faire face à ces flux, la solution la plus couramment retenue est le recours à l'intérim, qui constitue une solution temporaire et ponctuelle non satisfaisante. Utilisée dans l'urgence, elle met en avant le fait que la fonction téléphonique n'est pas optimisée. Dans un rapport sur les indicateurs de qualité de service, l'IGAS et la MNC souligne d'ailleurs que le recrutement d'intérimaires constitue une variable d'ajustement pouvant favoriser l'atteinte de la cible de l'indicateur N3 mais interrogeant cependant quant à la qualité de service et quant au coût ainsi généré<sup>37</sup>.

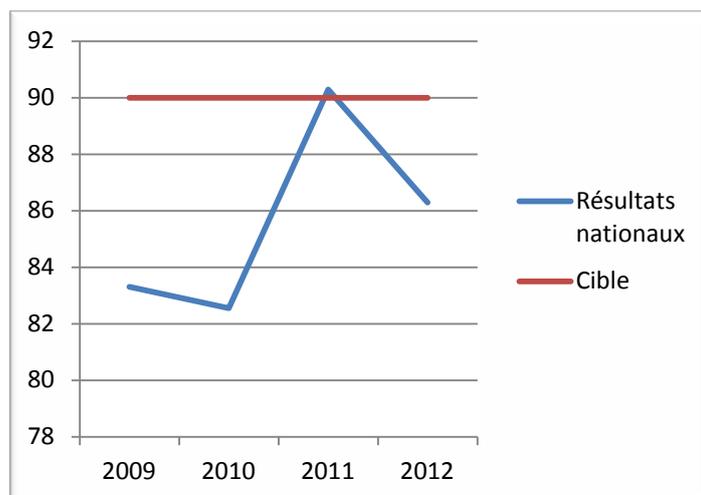
[218] Ainsi, la mission considère que **la caisse n'a pas mené d'actions suffisamment ambitieuses, au plan organisationnel notamment, pour améliorer de manière significative la relation téléphonique et ainsi atteindre la cible fixée pour l'indicateur N3.**

---

<sup>36</sup> Taux d'appels aboutis = (total des appels reçus - appels dissuadés, raccrochés, orientés répondeur) / total des appels reçus.

<sup>37</sup> IGAS, Référentiel d'audit de la fiabilité des indicateurs COG de qualité de service aux assurés – régime général – branche retraite, n° RM2011-094P, juillet 2011.

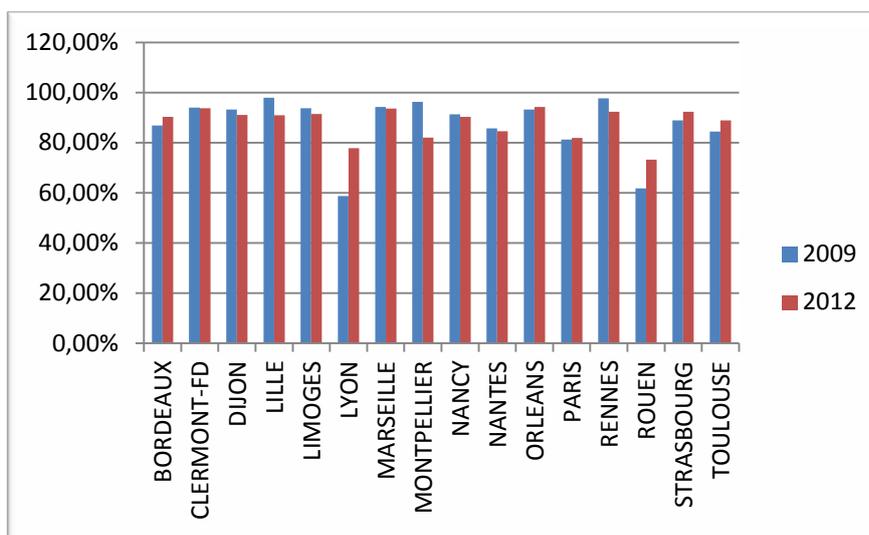
Graphique 7 : Résultats nationaux obtenus pour l'indicateur N3 sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

[219] Ce résultat consolidé masque des disparités selon les caisses. Le graphique suivant retrace par conséquent les résultats obtenus par l'ensemble des caisses (hors CGSS) en 2009, première année d'exécution de la COG, et en 2012.

Graphique 8 : Résultats obtenus par les CARSAT sur l'indicateur N3 en 2009 et en 2012



Source : CNAV – DCN

[220] De nombreuses caisses ont connu une dégradation globale de leurs résultats sur la période de la COG. Ainsi, sur 16 CARSAT, 9 caisses se trouvent dans cette situation.

[221] Concernant l'écart par rapport à la cible nationale (fixé à 90 % sur toute la période de la COG), si 9 CARSAT étaient parvenues à atteindre la cible dès 2009, elles ne sont que 10 à se situer au dessus de cette même cible en 2012.

[222] **Au final, six cas de figure peuvent être distingués au regard de l'évolution sur la période<sup>38</sup> et de la cible nationale à atteindre :**

- certaines caisses connaissent une amélioration de l'indicateur en 2012 par rapport à 2009 mais restent en deçà de la cible nationale en fin de COG. 4 CARSAT se trouvent dans cette situation en 2012 : Lyon, Paris, Rouen et Toulouse<sup>39</sup> ;
- une seule caisse, Orléans, cumule les caractéristiques d'avoir atteint la cible nationale dès 2009 et de connaître une amélioration de son indicateur en 2012 par rapport à la situation initiale ;
- à l'inverse, une caisse, Nantes, cumule les caractéristiques de ne pas atteindre la cible nationale ni en 2009 ni en 2012 et d'enregistrer une dégradation de son indicateur en 2012 par rapport à la situation initiale ;
- une seule caisse également, Montpellier, se trouve dans la situation d'avoir atteint la cible nationale dès 2009 mais de connaître une dégradation de son indicateur la conduisant, en 2012, à obtenir un résultat en deçà de la cible ;
- deux caisses n'avaient pas atteint la cible nationale en 2009 mais connaissent une amélioration de leur situation en 2012 par rapport à la première année leur permettant d'obtenir des résultats supérieurs à la cible en fin de COG : Bordeaux et Strasbourg ;
- enfin, sept caisses présentent des résultats supérieurs à la cible nationale en 2009 et en 2012 mais connaissent une dégradation de l'indicateur. Parmi les CARSAT visitées par la mission, celle de Lille<sup>40</sup> a connu une dégradation très forte et régulière sur la période mais le niveau atteint dépasse toujours la cible en fin de période.

➤ Internet et le développement des services en ligne

[223] La COG actuelle traite également de l'offre Internet de l'assurance retraite. Plusieurs aspects sont abordés sous forme d'engagements.

- En lien avec l'accueil physique, la COG prévoit le déploiement de bornes interactives et de visio-guichets en lien avec les partenaires de la branche.

[224] Dans cette optique, la CNAV a mené une première expérimentation de bornes interactives dès 2009 afin de permettre aux habitants des zones rurales de bénéficier d'une qualité de service équivalente à celle d'une agence. Cette expérimentation a été conduite en Poitou-Charentes et dans la Vienne par la CARSAT, la MSA, le RSI et les CICAS.

[225] En outre, un protocole d'accord « + de services au public » a été signé en 2010 entre l'État et neuf partenaires (la SNCF, La Poste, EDF, GDF Suez, Pôle emploi, la CNAMTS, la CNAF, la CNAV et la MSA) pour faciliter l'accès des assurés aux services publics en milieu rural. Cet accueil partagé s'effectue via des bornes équipées d'un accès Internet ou d'un visio-guichet installés dans des relais de services publics.

[226] Enfin, en 2012, deux expérimentations portant sur la version 2 des visio-accueils ont été menées à Crécy la chapelle (77) et à Lens. Les tests techniques sur les échanges par visio-accueil avec la possibilité de transmettre des pièces justificatives sont jugés concluants par la CNAV.

- La COG prévoit également un engagement portant sur la réduction de l'éventail des portails Internet.

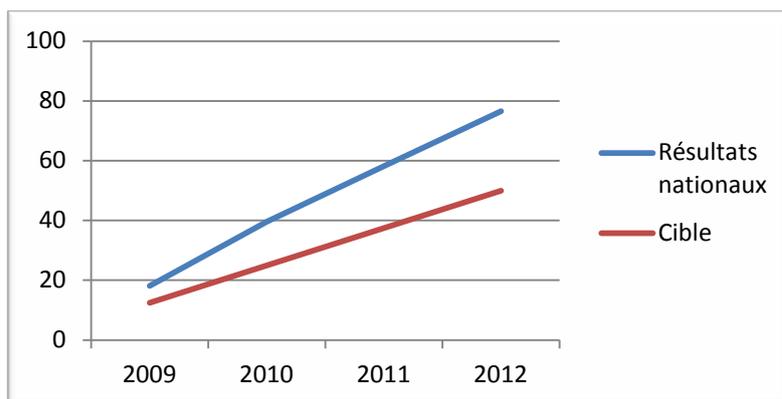
<sup>38</sup> Il s'agit ici de l'évolution en 2012 par rapport à la situation initiale de 2009. Cette évolution masque donc les éventuelles situations plus contrastées (augmentation ou baisse du niveau atteint, dépassements de la cible) enregistrées en 2010 et 2011.

<sup>39</sup> Une cible régionale inférieure à la cible nationale a été fixée pour les caisses de Toulouse (84 %) et Rouen (75 %).

<sup>40</sup> Une cible régionale supérieure à la cible nationale a été fixée pour deux caisses : Rennes et Lille (92 %).

- [227] Sur ce point, dès 2009, la caisse a mis en ligne une nouvelle page d'accueil permettant d'accéder à l'ensemble des portails de la branche retraite (sept au total), sous une seule et même adresse ([www.lassuranceretraite.fr](http://www.lassuranceretraite.fr)).
- [228] L'année 2011 a ensuite été marquée par l'ouverture d'un portail unique de branche (PUB), comprenant à la fois un progiciel de gestion de contenu pour la mise à jour dynamique du site, un nouveau système d'identification / authentification et un système d'abonnement aux services personnalisés du portail. La visualisation du RIS dématérialisé est effective depuis fin 2011. Une extension des services offerts a progressivement eu lieu mais les développements informatiques ont été moins rapides que prévus en raison de ressources concentrées sur la mise en œuvre des réformes. L'action sociale a ensuite été également intégrée au portail, par l'ajout d'un espace « bien vivre sa retraite ».
- [229] Cette première version du PUB a surtout été perçue comme un outil de communication. La dimension « services » n'était pas prioritaire. D'où la mise en place d'une version 2 prochainement.
- [230] La construction d'un extranet unique conçu à destination des partenaires institutionnels, engagement de la COG, n'a en revanche pas été effective à ce jour, à l'exception des partenaires de l'action sociale pour lesquels un portail spécifique a été créé.
- La COG prévoit de développer les dispositifs permettant, à l'initiative de l'organisme, de transmettre l'information sur la mise à jour de la carrière en mode dématérialisé vers les assurés et les entreprises (mode *push*).
- [231] Les plans d'actions annuels de la CNAV rendent compte de la mise en place de ce service en 2011 via le PUB. Il consiste à envoyer des courriels sur la mise à jour de la carrière après la campagne DADS et les reports « périodes assimilées ».
- La CNAV a par ailleurs dépassé le champ des engagements fixés dans la COG en développant sa présence sur les nouveaux médias à partir de 2011.
- [232] Une application mobile nationale « Retraite Sécu » a ainsi été lancée. Cette application donne accès à des actualités nationales, des éléments de législation sur la retraite, des informations sur l'action sociale et à une foire aux questions (FAQ). Plusieurs services sont proposés : le calcul de l'âge de départ à la retraite, des tests de connaissances sur la retraite et l'action sociale, le calendrier des paiements, etc. Une formation a été organisée pour permettre aux caisses de développer leur écran régional afin d'enrichir l'application avec des informations locales.
- [233] Parallèlement, la CNAV a renforcé sa présence sur les réseaux sociaux à travers la construction d'une page dédiée sur *Facebook* qui s'adresse avant tout aux actifs et propose de les informer régulièrement sur leurs droits à retraite, les démarches et les services proposés par l'assurance retraite. Le but est de rendre l'information retraite plus accessible au grand public.
- Les engagements de la COG sur le sujet de l'offre en ligne sont assortis d'un indicateur N4 mesurant le pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite ».
- [234] Il s'agit par définition d'un indicateur strictement national, non décliné dans les CARSAT. Il a enregistré les résultats suivants sur la période de la COG.

Graphique 9 : Résultats obtenus par la CNAV pour l'indicateur N4 sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

[235] Les résultats enregistrés sur cet indicateur sont systématiquement supérieurs à la cible nationale fixée.

- La mesure du taux de satisfaction de l'assuré et la gestion de l'insatisfaction

[236] En lien avec le déploiement de la stratégie multicanal et de façon transversale, la COG aborde les enjeux liés à la mesure du taux de satisfaction des assurés au regard des différents canaux mais également la gestion de l'insatisfaction et des réclamations. Pour ce faire, elle utilise l'expression « marketing stratégique », qui recouvre différents engagements.

- La réalisation d'études d'opinion ciblées et le développement de focus groupes.

[237] Conformément à ces engagements, à partir de 2010, la caisse a constitué des focus groupes en segmentant la population « assurés » (âge, sexe, retraité ou non, zone géographique, mono ou polypensionnés, etc.). Douze profils ont été créés. Sur cette base, une étude a été menée par l'institut LH2 début 2011.

[238] Selon la CNAV, cette étude a permis de mieux comprendre l'opinion et les pratiques des assurés relatives aux services de l'assurance retraite et de dégager des pistes d'optimisation possibles des services, au niveau global et par cible d'assurés. A partir de cette expérience, de nouveaux focus groupes ont été réalisés en 2012 pour les résidents à l'étranger, les entreprises et l'action sociale.

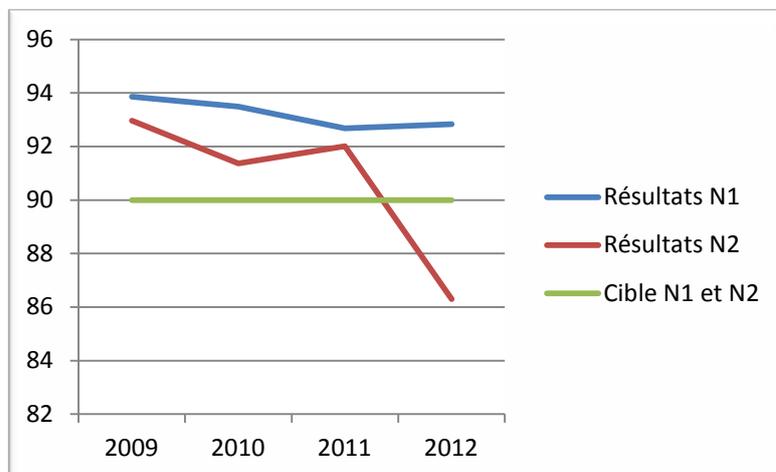
- Le suivi d'indicateurs visant à mesurer la qualité perçue des services rendus aux assurés par les caisses à travers les divers canaux afin de déterminer une satisfaction globale et une ventilation par mode de contact.

[239] Pour mesurer le taux de satisfaction des assurés, la COG prévoit deux indicateurs :

- ✓ **L'indicateur N1 est composite, il mesure le taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts** : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique (30 %) ; taux de satisfaction pour l'accueil physique (50 %) ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels (5 %) ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier (15 %) ;
- ✓ **L'indicateur N2 (indicateur de portée nationale non déployé dans les CPG) porte sur le taux de satisfaction des internautes.**

[240] Le graphique suivant retrace les résultats obtenus au niveau national entre 2009 et 2012 pour ces deux indicateurs.

Graphique 10 : Résultats nationaux obtenus pour les indicateurs N1 et N2 sur la période 2009-2012 positionnement par rapport à la cible nationale

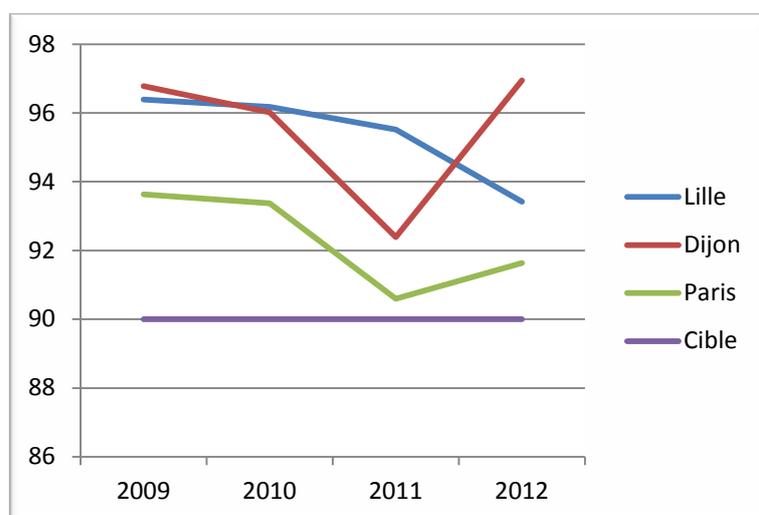


Source : CNAV - DCN

[241] Les résultats obtenus sur la période 2009-2012 pour les deux indicateurs portant sur le taux de satisfaction des assurés sont situés au dessus de la cible nationale à l'exception de la fin de période pour l'indicateur N2. En effet, celui-ci connaît une dégradation significative et globale depuis 2009, bien que la cible ait été atteinte tous les ans sauf en 2012. **Cette dégradation d'ensemble est problématique car en contradiction avec les efforts importants mobilisés par la caisse pour déployer son portail unique de branche et enrichir son offre de services en ligne.** L'indicateur N1 connaît également une dégradation sur la période mais les résultats restent très au-dessus de la cible fixée au niveau national.

[242] Concernant l'indicateur N1, même si les situations peuvent être plus contrastées, les résultats obtenus dans les CARSAT visitées sont similaires à la moyenne constatée au niveau national.

Graphique 11 : Résultats obtenus par les trois CARSAT visitées par la mission pour l'indicateur N1 sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV - DCN

[243] Les résultats obtenus sont plutôt bons car supérieurs dès 2009 à la cible nationale fixée dans la COG. L'objectif est atteint sur toute la période et quelle que soit la CARSAT analysée. L'évolution d'ensemble ne montre cependant pas une augmentation continue du taux de satisfaction des assurés mais plutôt une tendance contrastée. En effet, les trois caisses subissent une dégradation, plus ou moins forte, de leur indicateur avant de connaître une amélioration en fin de COG pour deux d'entre elles (Paris et Dijon) et une accélération de la dégradation pour la CARSAT de Lille.

➤ L'amélioration de la gestion de l'insatisfaction et des réclamations.

[244] Il est à noter que la gestion des réclamations constitue un enjeu important pour la caisse, d'autant qu'un rapport de l'IGAS de 2011 a souligné qu'il s'agissait d'un point faible de la branche vieillesse, qui ne totalisait que 59% d'assurés satisfaits au regard du traitement des réclamations en 2010<sup>41</sup>.

[245] En vue de tenir l'engagement consistant à expérimenter de nouveaux dispositifs d'écoute client et de gestion de l'insatisfaction, un état des lieux de la fonction de médiation a été réalisé en 2011. Une organisation-cible a ensuite été construite sur cette base. Après une première phase d'élaboration du dispositif de médiation et de ses conditions de mise en œuvre (en particulier son articulation avec l'organisation de la gestion des recours auprès des commissions de recours amiable au sein des caisses), une phase d'expérimentation a été menée avec quatre caisses pilotes en 2012. Un bilan a été produit fin 2012. Les enseignements montrent que le dispositif, fortement sollicité, répond à une pluralité de besoins (demandes d'information, expression d'insatisfaction, décalage entre situation concrète des assurés et réglementation, etc.). Les demandes reçues pendant l'expérimentation par les quatre caisses ont été nombreuses : 791 entre avril et novembre 2012, plus de 1 000 à fin décembre.

[246] En outre, conformément à l'engagement consistant à améliorer la qualité des documents écrits en s'appuyant sur le traitement des réclamations et des contestations, la CNAV conduit une refonte des courriers dans la solution X-Pression (il existait environ 540 modèles de courriers dans l'OR à reprendre dans X-Pression, impliquant une refonte de 75 courriers majeurs et une migration des autres courriers à iso contenu et forme).

[247] Enfin, en interne, la caisse a mis en place en 2011 une mission qualité de service (MQS) afin de répondre à l'objectif général d'amélioration continue de service inscrit dans la COG. Ses missions prioritaires sont la simplification des démarches administratives, l'amélioration de la qualité de service et la mise en adéquation de l'offre de services avec les attentes et besoins des assurés. Cette mission pilote également la stratégie multicanal.

#### 2.2.2.2 La prochaine COG devrait poursuivre le déploiement de cette stratégie, notamment la refonte de la relation téléphonique, l'optimisation des implantations et le développement de l'offre en ligne

[248] Dans la perspective de la prochaine COG, la stratégie multicanal doit être parachevée. A cet égard, des engagements portant sur les trois canaux principaux peuvent être fixés.

➤ Concernant la relation téléphonique

[249] **Le téléphone est aujourd'hui le canal sur lequel se concentrent les difficultés les plus importantes.** Ces lacunes résultent de la maîtrise insuffisante de l'activité par la caisse.

---

<sup>41</sup> IGAS, Vingt recommandations sur les enquêtes de satisfaction et l'amélioration de la qualité de service aux assurés du régime général de la sécurité sociale », RM2011-098P, décembre 2011.

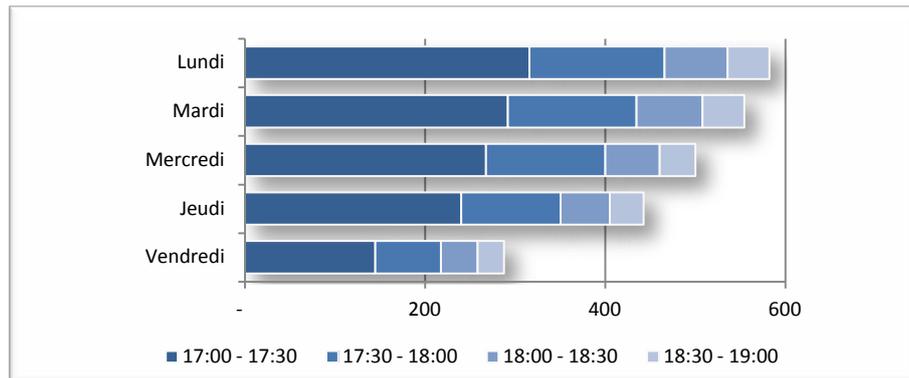
- [250] Il s'agit pourtant d'un enjeu essentiel dans la mesure où, dans un cadre « multicanal », **les mauvaises performances en termes de relations téléphoniques peuvent se traduire par un transfert des contacts vers l'accueil physique dans les agences, qu'il s'agit pourtant de réduire au profit des nouveaux modes de communication que sont le numéro de téléphone unique et Internet.**
- [251] Dans la perspective de la prochaine COG, la mission considère que plusieurs scénarios peuvent être discutés. Il s'agit de scénarios d'amélioration de l'existant (scénario *a minima*) ou de scénarios de rupture vis-à-vis de l'organisation actuelle de la relation téléphonique (scénario *a maxima*).
- Le scénario *a minima* consisterait à recourir à des outils permettant de mieux gérer les flux d'appels tout en ne modifiant pas l'organisation de la relation téléphonique.
- [252] Sur ce point, plusieurs options sont possibles et peuvent être structurées autour de trois axes.
- [253] **Le premier axe consisterait à recourir de façon plus fréquente à la sous-traitance pour gérer l'activité**, sur le modèle de l'option choisie par la CAR Ile-de-France qui fait appel à un établissement spécialisé d'aide par le travail (ESAT) ou une entreprise adaptée (EA) afin d'assurer la prise en charge d'un certain volume d'appels, plus précisément ceux routés vers les files activées lors des campagnes saisonnières (droit à l'information retraite, envoi des attestations de déclaration fiscale, etc.). Ces structures employant des travailleurs handicapés, la caisse peut recourir à la procédure de marché « réservé ». Une telle option suppose une bonne anticipation de l'évolution des flux et un pilotage par la CNAV qui pourrait encadrer le recours à ces dispositifs au niveau national. Il s'agit cependant, comme pour le recours à l'intérim, d'une option ponctuelle utilisée en cas de surcharge mais qui ne règle pas au final le problème structurel de la gestion d'activité.
- [254] **Le deuxième axe consisterait, en cohérence avec la stratégie multicanal, à travailler sur la diminution de la réitération et sur les transferts des appels vers les autres modes de contact**, par exemple les services en ligne. Cet axe est bien identifié par la CNAV qui mène actuellement des travaux sur le sujet<sup>42</sup>.
- ✓ La réitération est le nombre de contacts d'un assuré pour un même motif sur une période fixée, et ce, quel que soit le canal utilisé. Cette réitération peut être liée à une problématique régulièrement rencontrée par l'assuré, à une absence de réponses à ses interrogations, voire à un doute sur la prise en charge de sa demande par un canal. Une telle option a le mérite de répondre à la limite de l'axe précédent en traitant le problème à la source, c'est-à-dire en conduisant des actions visant à diminuer la multiplication des appels pour un même motif par un même assuré. La réduction de la réitération constitue également une source de gains de productivité.
  - ✓ Les actions visant à développer les transferts vers d'autres canaux se situent également en amont de la constitution des pics d'appels. Cependant, la principale limite de cette option réside dans le fait que son déploiement dépend beaucoup des actions menées sur les autres canaux et qu'il n'est pas possible d'estimer la durée nécessaire pour parvenir à de premiers résultats, c'est-à-dire une réduction des flux d'appels au profit des services en ligne.
- [255] **Le troisième axe consisterait à optimiser le fonctionnement des plateformes téléphoniques.** Deux options sont possibles et complémentaires :
- ✓ il s'agit tout d'abord de mettre en place un mécanisme de **déversement inter-CARSAT**. Plus précisément, en cas de surcharge d'appels sur une caisse, le volume d'appel en excès serait déporté vers des CARSAT dont l'activité est

<sup>42</sup> Une analyse sur la réitération et sa mesure est en cours.

moins. Les pics d'appels sont certes en partie saisonniers (ex. campagnes du droit à l'information) mais les résultats très variés des CARSAT obtenus sur l'indicateur N3 témoignent d'une maîtrise de la charge d'appels inégale selon les caisses ;

- ✓ la seconde option consiste à prévoir une **extension des horaires d'ouverture** car la plage horaire actuelle, 8h-17h, peut sembler très restreinte. En effet, il apparaît que les volumes d'appels sur la tranche 17h-19h sont importants, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 12 : Nombre d'appels par tranche horaire 17h-19h (premier semestre 2011)



Source : CNAV – MQS

- [256] Une enquête réalisée par la CNAV en 2011 auprès d'assurés actifs montre que 38 % des personnes interrogées souhaiteraient contacter la plateforme téléphonique entre 17h et 19h (15 % entre 17h et 18h puis 23 % entre 18h et 19h). Il existe donc une véritable demande en matière d'extension des créneaux d'ouverture, qui pourrait permettre de mieux répartir le volume d'appels sur la journée.
- [257] Cette extension pourrait être éventuellement assortie d'une mutualisation des appels correspondant à la plage horaire 17h-18h, voire 17h-19h. Tous les assurés quelle que soit leur localisation géographique pourrait dès lors téléphoner sur ce créneau horaire mais ces appels seraient redirigés vers les plateformes faisant l'objet de l'extension de la plage horaire. Cette mutualisation serait neutre pour l'assuré. Toutefois, la coexistence entre le modèle actuel cloisonné sur la plage 8h-17h et le modèle mutualisé entre 17h et 18h (ou 17h-19h) pourrait être lourde en termes de pilotage.
- [258] Ce troisième axe pose finalement la question du déploiement d'un scénario *a maxima*, consistant à généraliser la mutualisation de la gestion des appels à l'ensemble des heures d'ouverture, quel que soit le volume d'activité.
- Le scénario *a maxima* consisterait à mutualiser la gestion des flux d'appels
- [259] Deux types de réforme sont envisageables. Leur point commun est de mettre en place une gestion mutualisée de la relation téléphonique.

- [260] **La première option verrait le maintien des 16 plateformes actuelles mais un décloisonnement total de leur fonctionnement. Il s'agirait en pratique de mettre en place une plateforme virtuelle nationale comprenant 16 plateformes physiques décloisonnées.** Les appels seraient distribués sur toutes les CARSAT quel que soit le lieu de résidence de l'assuré. Tous les conseillers disponibles seraient en capacité de répondre à tous les appels, quelle que soit leur localisation géographique. Il n'y aurait donc plus de lien entre la situation géographique de la plateforme, ou son rattachement à telle ou telle CARSAT, et la localisation de l'appel. En ce sens, une mutualisation des appels de la plage horaire 17h-18h ou 17h-19h (scénario précédent) pourrait constituer une première étape.
- [261] **La seconde option est fondée sur le même processus de mutualisation des appels inter-CARSAT (via la mise en place d'une plateforme virtuelle nationale) mais s'accompagnerait d'une rationalisation des plateformes physiques.** En effet, cinq ou six plateformes de grande taille (voire une plateforme physique unique nationale) pourraient remplacer les 16 plateformes actuelles. Les appels seraient ainsi distribués sur une ou plusieurs plateformes physiques nationales décloisonnées et gérées par la branche. Dans un contexte de mutualisation des appels impliquant une dissociation entre localisation de la plateforme et localisation de l'appel, il est en effet moins justifié de maintenir une plateforme physique par caisse. La fusion des plateformes physiques pourrait d'ailleurs être une source d'économies.
- [262] De telles options présentent l'atout majeur d'assouplir la gestion de la relation téléphonique (ex. répartition de l'absentéisme sur un plus grand nombre d'agents, meilleure gestion des décalages lors des périodes de vacances scolaires, etc.) et de faciliter le pilotage. Elles permettraient par ailleurs une homogénéisation des pratiques et une optimisation des ressources. Elles représentent toutefois un chantier important en termes d'adaptation des outils SI. En effet, les performances informatiques requises supposent d'améliorer l'outil GRC actuel (la vue des courriers des instructeurs ou des informations de paiement n'est actuellement disponible qu'au sein de l'OR). L'enjeu en termes RH est également majeur (actuellement, les métiers exercés dans les plateformes et les niveaux de rémunérations sont disparates), impliquant la construction d'un important plan d'accompagnement du changement. Une étude d'impact pourrait utilement être conduite par la CNAV en début de COG.
- [263] **Au regard de ces scénarios *a minima* et *a maxima*, la mission privilégie l'option consistant à mutualiser la gestion des flux d'appels entre les CARSAT. En ce sens, la mise en place d'une plateforme virtuelle nationale tout en maintenant l'organisation actuelle de la fonction téléphonique, comprenant 16 plateformes physiques, est l'option la plus pertinente.**
- [264] **Ce chantier de mutualisation de la gestion de la relation téléphonique est d'autant plus envisageable au cours de la prochaine COG que la mise en place d'un numéro de téléphone unique plaide en faveur d'une gestion décloisonnée des appels.**
- [265] **Il pourrait par ailleurs utilement être assorti de toutes ou parties des mesures identifiées par la mission dans le cadre du scénario *a minima*, de manière ponctuelle ou pérenne, dans une logique de complémentarité** (sous-traitance, diminution de la réitération, transferts vers les autres modes de contact, extension des horaires d'ouverture des plateformes).
- [266] A titre de comparaison, les fédérations AGIRC et ARRCO ont mis en place un numéro unique, assorti d'une mutualisation de la gestion des flux d'appels entre les cinq plateformes CICAS préexistantes, comme le décrit l'encadré suivant. Même s'il est encore trop tôt pour faire un bilan de cette refonte de la relation téléphonique des régimes complémentaires, il s'agit d'une pratique dont pourrait s'inspirer la prochaine COG de la CNAV.

### Encadré n°1 : présentation de la gestion des flux d'appels par les régimes AGIRC-ARRCO

Historiquement, la relation téléphonique des régimes de retraite AGIRC et ARRCO prend la forme de cinq plateformes physiques réparties sur le territoire, confiées à cinq groupes de protection sociale (GPS). Le champ couvert par les plateformes n'est cependant pas le GPS mais les CICAS. Il s'agit donc de plateformes inter-GPS mais dont le pilotage est assuré, pour chacune d'entre elle, par un groupe. La répartition des effectifs entre les cinq plateaux est équitable. Les salariés sont rattachés au GPS pilote de chaque plateforme. Initialement, il existait un numéro de téléphone spécifique à chaque plateforme et il n'y avait pas de mutualisations des appels.

En vue d'améliorer la qualité de sa relation téléphonique, l'AGIRC-ARRCO a mis en place en 2012 un numéro unique ainsi qu'une mutualisation des appels entre les plateformes. Vis-à-vis de l'assuré, la mutualisation donne l'impression qu'il n'existe qu'une seule plateforme. L'appel est dirigé vers le télé-conseiller disponible, quelle que soit la plateforme au sein de laquelle il se trouve et quelle que soit la provenance de cet appel. La mise en place d'un numéro unique plaide en faveur de ce décloisonnement. Le projet a été déployé en deux ans environ. Le taux de décrochés est désormais suivi non plus plateforme par plateforme mais de manière centralisée.

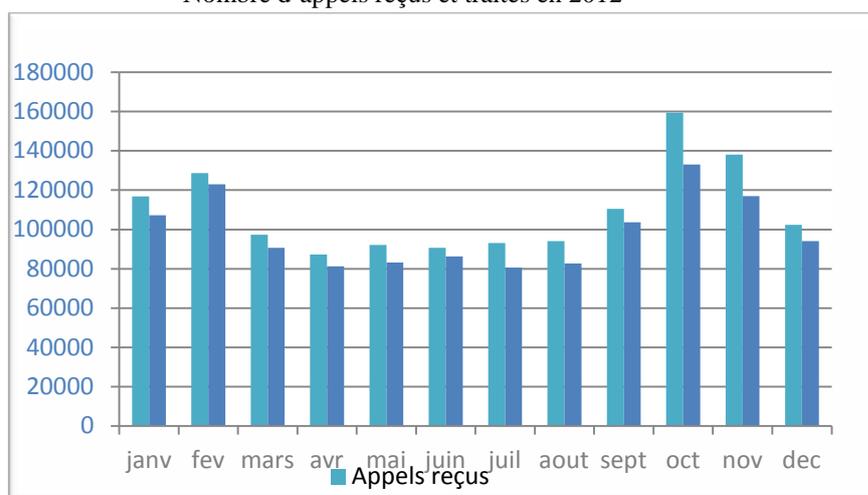
Deux files nationales ont été parallèlement instaurées : une file « liquidation » et une file « information ». La première concentre les appels liés à l'ouverture des dossiers. Les temps d'appels sont donc généralement plus longs que ceux de la file « information ». La mise en place de ces files a généré des gains en termes d'efficacité. Lorsqu'il y a des pics d'appels, la file « liquidation » bénéficie d'une priorisation par rapport à la file « information ».

Les éventuels pics sont également gérés par l'intermédiaire d'un levier : les « réappels ». Lors de ces périodes de surcharges, le télé-conseiller propose à l'assuré un rendez-vous téléphonique plus tard dans la semaine. Environ 5% des appels passent en réappels.

La mise en place d'un outil de planification commun à l'ensemble des plateformes permet en outre d'anticiper les problèmes de pics d'appels. Les cinq superviseurs de plateforme organisent des réunions communes hebdomadaires pour affecter les ressources, planifier la charge de travail et assurer le *reporting* de la relation téléphonique. Le but de cet outil est d'optimiser les prévisions et d'augmenter la visibilité pour l'hypervision nationale.

Enfin, un dernier levier permettant de gérer les pics réside dans la possibilité pour le personnel des CICAS, depuis 2013, de se connecter sur les plateformes afin de gérer une partie des appels en cas de surcharge.

Nombre d'appels reçus et traités en 2012



Source : GIE AGIRC-ARRCO

En 2012, le taux de décroché national s'élève à 90,26 %.

**Recommandation n°8 :** Dans la continuité de la mise en place du numéro unique, revoir la structuration de la relation téléphonique en prévoyant un chantier de mutualisation de la gestion des flux d'appels par la mise en place d'une plateforme nationale virtuelle animée par les 16 plateformes physiques existantes

- Concernant l'accueil physique et les implantations territoriales de la CNAV

[267] Plusieurs axes de progrès sont identifiés par la mission pour ce canal.

- Tout d'abord, les PAR devraient faire l'objet d'une rationalisation plus forte, pouvant aller jusqu'à leur suppression dans certains territoires d'ici la fin de la prochaine COG.

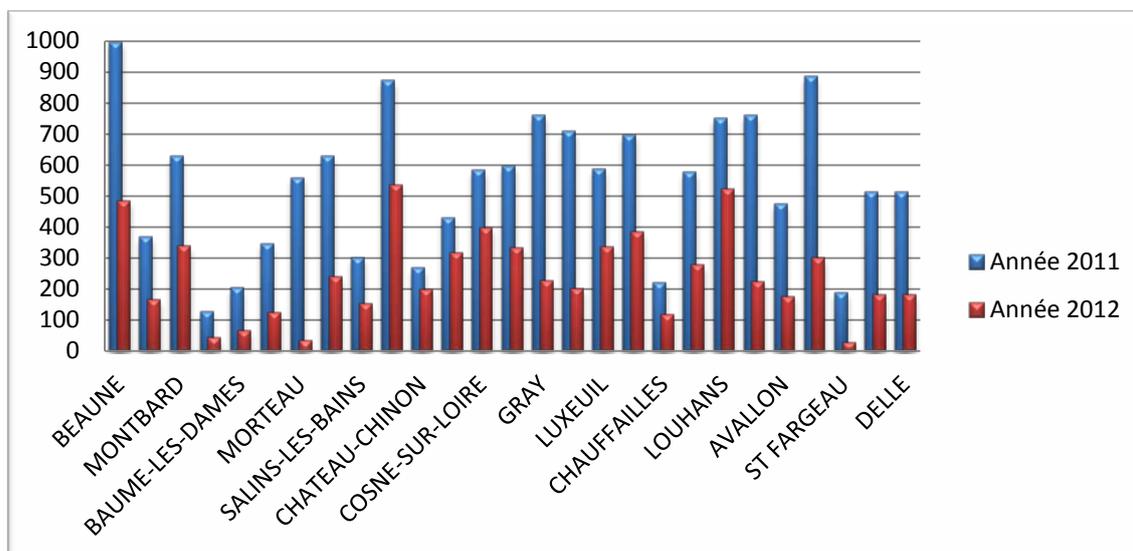
[268] Les PAR sont chargés de l'accueil, de la diffusion d'informations et de la réception des demandes des assurés. Ces missions, minimales, peuvent également être accomplies par les agences, structures permanentes à vocation plus large que les PAR.

[269] **La qualité de service rendue par les PAR est moindre que celle rendu par les agences, d'autant que le manque d'outils mis à disposition des agents tenant une permanence impose bien souvent en pratique un déplacement ultérieur de l'assuré au sein de l'agence.** En effet, dans un PAR, l'agent est moins en capacité de fournir des conseils en raison d'un réseau informatique souvent déficient, ne permettant pas d'accéder au dossier des assurés.

[270] Par ailleurs, **dans certains territoires, l'évolution de la fréquentation des PAR ne plaide pas en faveur de leur pérennisation.**

[271] L'analyse de la fréquentation des PAR en Bourgogne-Franche-Comté, territoires présentant des zones rurales et urbaines, montre une forte évolution à la baisse entre 2011 et 2012 du nombre de rendez-vous réalisés en PAR. Au total, entre ces deux années, la fréquentation des PAR de Bourgogne-Franche-Comté a diminué de près de 55%. Cette moyenne peut masquer des situations contrastées en fonction du territoire : si tous les PAR ont connu une baisse de leur fréquentation, la diminution se situe entre 25% et 85%. Par conséquent, un certain nombre de PAR ne sont plus ouverts faute de demande des assurés (quatre PAR se sont de fait éteints en 2012). Cette diminution peut s'expliquer par le fait que désormais, lors d'une demande de rendez-vous, l'agence est systématiquement privilégiée. Le PAR est sélectionné pour être le lieu du rendez-vous seulement si l'assuré le demande.

Graphique 13 : Comparaisons des rendez vous réalisés en PAR entre 2011 et 2012 en Bourgogne-Franche-Comté



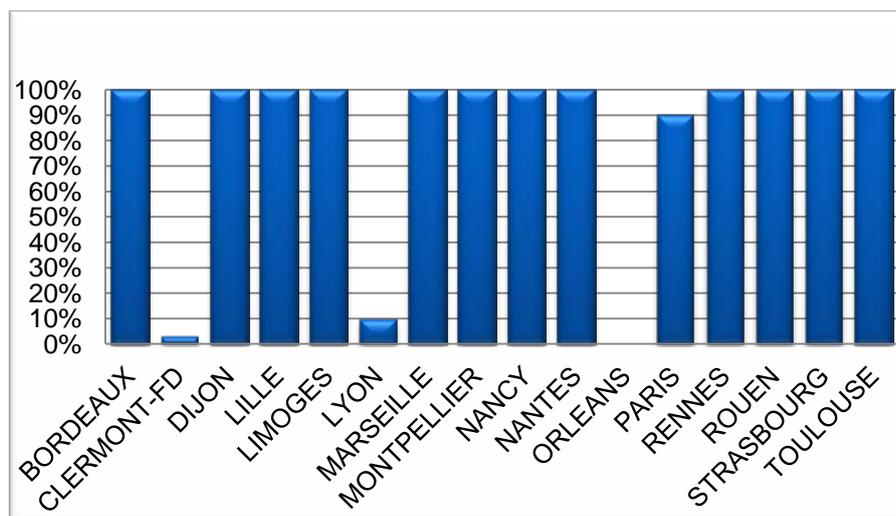
Source : CARSAT Bourgogne-Franche-Comté

[272] En termes d'organisation, il existe à ce jour deux « modèles » de PAR :

- ✓ les PAR consistant à tenir une permanence (par exemple hebdomadaire, dans une mairie) de manière « passive » (l'agent se rend dans le PAR qu'il ait ou non des rendez vous prévus avec les assurés) ;
- ✓ les PAR au sein desquels les agents ne se rendent que lorsqu'un certain nombre de rendez vous est fixé (fonctionnement proactif).

[273] **A court terme, la mission considère que la première étape de la rationalisation des PAR réside dans la promotion du second modèle, proactif, qui tend aujourd'hui à se développer fortement, comme le montre le graphique suivant.**

Graphique 14 : Pourcentage de PAR uniquement sur rendez-vous en 2012



Source : CNAV

[274] **A moyen terme, la seconde étape de la rationalisation réside dans l'établissement d'une cartographie, par CARSAT, des besoins et des maillages préexistants sur le territoire, débouchant sur une démarche de fermetures des PAR.** La mission souligne à ce titre que **cette démarche doit nécessairement être conduite et pilotée par le niveau local** afin de prendre en compte les caractéristiques des territoires :

- ✓ sur cette base, il pourrait être pertinent, en remplacement des PAR, d'**utiliser le maillage existant** (maisons de services publics, guichets des autres régimes de retraite, services de l'action sociale, etc.) pour fixer des rendez vous lorsque les assurés ne pourront se déplacer en agence retraite ;
- ✓ en cohérence avec la démarche « + de services au public » engagée par ailleurs par la CNAV pour développer les visio-accueils, **l'enjeu d'avenir réside désormais moins dans la pérennisation des PAR que dans le développement de « web rendez-vous » avec l'assuré.** Ce type de dispositif pourrait utilement remplacer les PAR à terme, sans dégrader la qualité de service ;
- ✓ au-delà, des **visites à domicile** pourraient être prévues dans les cas les plus extrêmes, tout en étant très encadrées par la CARSAT pour éviter de les multiplier car elles sont lourdes à organiser et peuvent s'avérer très coûteuses. La visite à domicile peut être une solution de dernier recours, à articuler avec l'offre de la caisse en matière d'action sociale afin de développer les synergies.

**Recommandation n°9 :** A court terme, supprimer la tenue systématique de permanences dans les PAR au profit d'un modèle consistant, pour les agents, à ne se rendre dans le PAR que lorsqu'un certain nombre de rendez-vous est fixé au préalable (fonctionnement proactif)

A moyen terme, sur la base d'une cartographie par CARSAT, entamer une démarche de suppression des PAR et les remplacer soit en utilisant le maillage préexistant, soit en développant les « web rendez-vous », soit en prévoyant des visites à domicile dans les cas les plus extrêmes

- Au-delà des PAR, les agences devraient faire l'objet de regroupements plus fréquents.

[275] En dépit des efforts de rationalisation entamés lors de la COG actuelle, la mission constate que le nombre d'agences reste important.

[276] **En effet, l'assuré ne se rend généralement qu'une seule fois au sein de ces structures, lors de son passage à la retraite. Si ce constat ne justifie pas une réduction massive du nombre d'agences, il plaide néanmoins en faveur d'une poursuite de la diminution sur la période conventionnelle qui s'ouvre, se traduisant par des regroupements afin de constituer des agences de taille plus importante, conformément à la stratégie de proximité élaborée par la caisse. Une cible nationale globale pourrait d'ailleurs figurer dans la COG.**

[277] A ce titre, les CARSAT visitées par la mission déploient des projets d'optimisation du réseau qui seront achevés en cours de prochaine COG. La CARSAT de Dijon et la CAR de Paris mènent des actions ambitieuses.

[278] Les regroupements d'agences supposent également :

- ✓ d'insérer une clause de mobilité dans les contrats de travail (*a minima* dans les nouveaux contrats) ;
- ✓ de développer et encadrer, au cas par cas, le télétravail ponctuel pour les liquidations de dossiers.

**Recommandation n°10 :** Affirmer dans la prochaine COG une ambition de regroupements d'agences afin de conforter les orientations déjà prises par la CNAV

- Il est à noter par ailleurs la faible articulation entre les CICAS et les agences retraite.

[279] Lors de ses déplacements, la mission n'a eu connaissance que d'une seule pratique d'hébergement d'une permanence du CICAS au sein d'une agence retraite.

[280] Il s'agit pourtant d'encourager ces pratiques dans le cadre de la prochaine COG car elles sont sources de qualité de service pour l'assuré qui peut dès lors déposer ses deux demandes de retraite, auprès du régime général et complémentaire. Sur ce point, la CNAV devrait mener une politique proactive, en lien avec l'AGIRC et l'ARRCO, afin d'encourager les rapprochements entre CICAS et agences retraite et, au-delà, avec les régimes alignés.

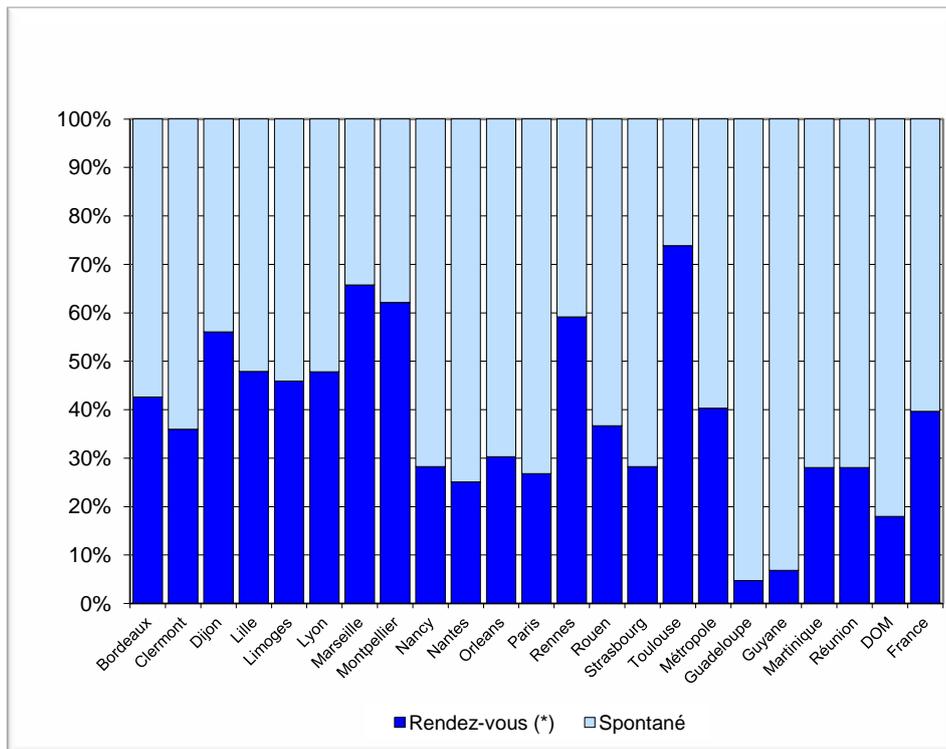
**Recommandation n°11 :** Inscire dans la prochaine COG un engagement consistant pour la CNAV à encourager les rapprochements entre agences retraite des CARSAT et CICAS, en lien avec l'AGIRC et l'ARRCO

- Enfin, la CNAV doit parachever sa démarche de « rendez-vous utile » en envisageant la suppression de l'accueil spontané en agence.

[281] En matière d'accueil physique, la CNAV a mis en place le concept de « rendez-vous utile », dont l'appropriation au sein des CARSAT est variable. Le but est de limiter le recours à ce mode de contact et privilégier la relation téléphonique ou Internet.

- [282] En parallèle, la CNAV porte une politique visant à limiter l'accueil spontané. Toutefois, malgré cette démarche, sur un total de 2 575 731 visites en 2011, 1 735 413 étaient des visites spontanées.
- [283] Sur ce point, le graphique suivant montre la répartition des rendez-vous et visites spontanées dans le réseau des CARSAT en décembre 2012. La part des visites spontanées est importante.

Graphique 15 : Ventilation des visites spontanées et des rendez-vous en décembre 2012 par CARSAT



Source : CNAV – DCN - (\*) dont visites à domicile

- [284] La mission considère qu'un axe de progrès réside dans la suppression des possibilités d'accueil spontané en agence.
- [285] Si certaines CARSAT mènent des actions pour limiter cet accueil spontané (limitation de cet accueil à un créneau horaire, le matin par exemple), il s'agit d'aller plus loin sur la période de la prochaine COG. **Cet engagement serait cohérent avec le développement de la relation téléphonique et des services en ligne, permettant d'anticiper le déplacement en agence en fixant des rendez vous aux assurés. La suppression de ce mode de contact serait source de gains de productivité et de meilleure qualité de service car les agents pourraient dès lors anticiper la préparation des rendez-vous.**

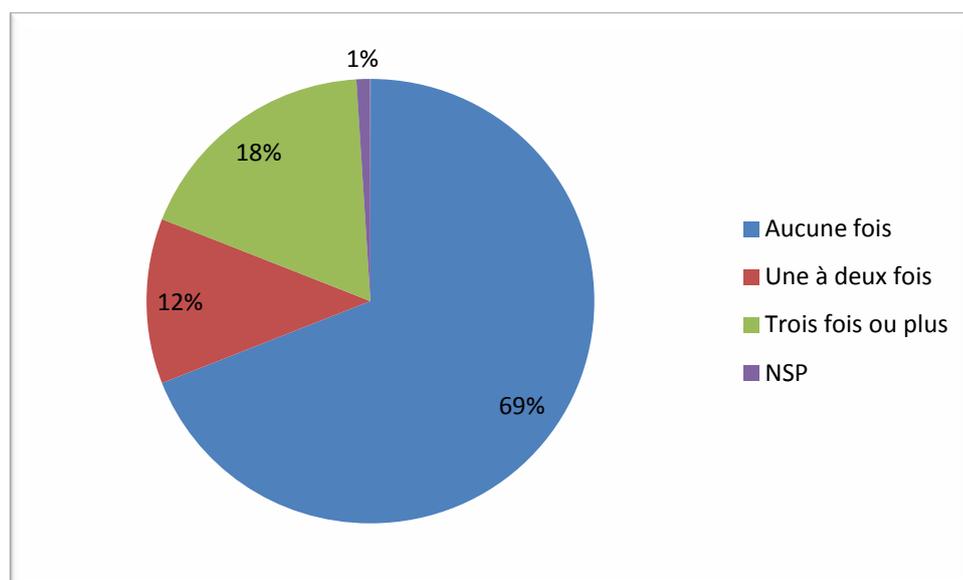
**Recommandation n°12 :** Envisager, dans la prochaine COG, la suppression de l'accueil spontané en agence

➤ Concernant l'offre en ligne

- [286] **L'enjeu principal de la prochaine COG en matière de services en ligne réside dans le déploiement de la version 2 du PUB**, qui devra faire l'objet d'un engagement explicite dans la convention. L'un des objectifs réside dans la mise en place d'une stratégie de « coproduction » à travers le développement de télé-procédures intégrées visant à faire participer l'assuré au recueil des données.

- [287] **Le développement d'une assistance en ligne apparaît également comme un sujet important.** Cet outil permettra de faciliter la navigation et la recherche sur le site Internet tout en instituant un filtrage des demandes avant transfert éventuel vers d'autres canaux, voire une diminution des contacts (si l'assistance en ligne répond à la question de l'assuré, celui-ci ne téléphonera pas à la caisse). **La CNAV évalue ainsi entre 320 000 et 500 000 le nombre d'appels annuels qui pourraient être évités. Dans cette hypothèse, elle estime, sur la base d'un coût de contact téléphonique de 4 euros, que l'économie réalisée pourrait être située entre 1 et 2 M € par an.** *A minima*, en fonction des coûts de mise en œuvre et de maintenance de cette assistance en ligne, une alternative pourrait résider dans l'amélioration du moteur de recherche.
- [288] Toujours dans une perspective multicanal, la mission considère qu'il pourrait être intéressant, sur le PUB ou l'application mobile de la CNAV, **d'intégrer un calendrier hebdomadaire des flux d'appels téléphoniques** permettant, à travers un code couleur, d'identifier rapidement les créneaux horaires ou les jours à éviter car faisant l'objet d'une charge d'appels importante. **Cet outil très simple pourrait dissuader les assurés de téléphoner les jours faisant l'objet de pics et ainsi de mieux répartir les flux d'appels sur la semaine.**
- [289] Il s'agit cependant de bien articuler le développement des services en ligne avec la nécessité de parvenir à des taux de satisfaction plus élevés des internautes. En effet, les résultats obtenus sur l'indicateur N2 en fin de COG sont contradictoires avec l'ambition forte portée par la CNAV au sujet de l'offre Internet. Au-delà du taux de satisfaction, la faible fréquentation du site Internet pose également question. Le diagramme suivant montre en effet que **près de 70% des assurés interrogés dans le cadre du baromètre de satisfaction 2012 ne sont pas allés sur le site [lassuranceretraite.fr](http://lassuranceretraite.fr) lors de la préparation de leur dossier.**

Graphique 16 : Réponse des assurés interrogés à la question « tout au long de la préparation de votre dossier, combien de fois êtes-vous allé sur le site internet [lassuranceretraite.fr](http://lassuranceretraite.fr) ? » - 2012



Source : CNAV – baromètre de satisfaction 2012

- [290] En revanche, afin de ne pas disperser les moyens à mobiliser pour améliorer l'offre en ligne, la mission considère que la version 2 du PUB doit constituer une priorité par rapport à l'amélioration de l'application mobile et au renforcement de la présence de la caisse sur les réseaux sociaux. Ces actions représentent en effet un investissement pour la branche qui doit, à l'inverse, cibler les chantiers prioritaires.

**Recommandation n°13 :** Insérer dans la prochaine COG un engagement relatif au déploiement de la version 2 du portail unique de branche ainsi qu'à l'amélioration des services en ligne, dans une optique multicanal (assistance en ligne, calendrier des flux d'appels)

- Les indicateurs relatifs à la stratégie multicanal doivent refléter les enjeux prioritaires de la prochaine COG.

[291] Les nombreux engagements pouvant être insérés dans la prochaine COG devront, pour certains d'entre eux, être assortis d'indicateurs, permettant d'objectiver les progrès de la caisse.

[292] **Concernant l'accueil physique, la mise en place d'un indicateur portant sur le nombre d'agences composant le réseau d'ici la fin de la COG pourrait être pertinente**, dans la continuité de la stratégie de proximité élaborée par la caisse. Sa cible doit cependant être consensuelle et donc être issue d'une réflexion partagée par tous les acteurs. Il s'agirait d'un indicateur national dans la mesure où il est difficilement envisageable en début de COG de décomposer cette cible entre CARSAT. Cette décomposition pourrait éventuellement être réalisée lors du déploiement des CPG, au regard notamment des nombreux projets de réorganisation en cours au niveau local. Cet indicateur ne ferait donc l'objet que d'un suivi national.

[293] **Concernant la relation téléphonique**, l'indicateur actuel N3 présente deux limites principales : il ne rend compte que du taux de décroché et non de la capacité de l'agent à répondre à la demande de l'assuré ; il ne mesure pas l'évolution des volumes d'appels. Cet indicateur a toutefois le mérite de rendre compte des problèmes de gestion des flux d'appels. Dans le contexte actuel, **son maintien dans la prochaine COG pourrait donc être envisageable**. En revanche, la cible pourrait être redéfinie et faire l'objet d'une augmentation progressive d'année en année afin de permettre une montée en charge de la gestion des volumes d'appels. En parallèle, les CPG pourraient comporter un indicateur de suivi des **volumes d'appels décrochés** afin de prendre en compte l'impact de l'augmentation importante du nombre d'appels sur les plateformes. **Il est important toutefois de suivre au niveau de la COG un taux d'appels aboutis, et non un volume**, car ce taux rend compte de manière plus complète de la relation téléphonique, permettant de mesurer l'adaptation de la CNAV à l'égard des fluctuations du volume d'appels total. Par ailleurs, il serait pertinent de **clarifier le périmètre de l'indicateur** afin de faciliter la comparaison des résultats entre caisses. En effet, la CNAV met en avant le constat selon lequel le périmètre du numéro unique diffère très largement d'une caisse à l'autre<sup>43</sup>. En cas de mutualisation de la gestion des appels par les plateformes, cet indicateur pourrait faire l'objet d'un suivi national, réglant par conséquent la question de la disparité du périmètre selon les caisses.

[294] **Concernant les services en ligne, le pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site Internet peut être conservé** sur la prochaine période étant donné que la COG pilotera le déploiement de la version 2 du PUB. Il pourrait utilement être accompagné, pas nécessairement dans la COG, d'un indicateur rendant compte non pas de l'évolution mais du **nombre de connexions** car l'indicateur actuel ne mesure pas la fréquentation du site.

---

<sup>43</sup> Le numéro unique ne couvre que les appels de niveau I relatifs à l'activité retraite dans certains cas et peut concerner dans d'autres cas l'ensemble des relations téléphoniques de la caisse, à savoir l'activité retraite niveaux I et II et notamment les données sociales, l'action sociale, etc.

- [295] En complément de ces indicateurs, **il pourrait être utile d'insérer au sein de la COG un indicateur visant à mesurer le taux de réitération des contacts**. Il aurait pour objectif de **réduire le nombre de contacts provenant d'un même assuré pour un même motif sur une période fixée, et ce, quel que soit le canal utilisé**. Le taux de réitération est un indicateur déjà en réflexion au sein de la CNAV. Il s'agit du ratio entre le nombre de contacts réitérés et le nombre total de contacts<sup>44</sup>. Cet indicateur pourrait ensuite, en interne à la CNAV, être décliné par canal. Cette décomposition faciliterait l'orientation des assurés vers les canaux les plus adaptés à leurs besoins. Les démarches déjà initiées par la CNAV lui permettent d'être force de proposition sur ce thème.
- [296] Enfin, **la mission considère qu'il n'est pas utile de conserver deux indicateurs de satisfaction. En ce sens, le taux de satisfaction des internautes (N2) pourrait être intégré à l'indicateur actuel N1**. Il faudrait en revanche revoir la pondération des différents canaux. Ainsi, le taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique pourrait passer de 30 à 35% ; le taux de satisfaction pour l'accueil physique de 50 à 45% ; le taux de satisfaction au regard des courriels pourrait rester à 5% ; le taux de satisfaction au regard du courrier pourrait passer de 15 à 5% et le taux de satisfaction au regard des services en ligne pourrait être pondéré à hauteur de 10%.

**Recommandation n°14 : Revoir les indicateurs relatifs à la relation avec l'assuré en vue de la prochaine COG en procédant à un ciblage sur les enjeux prioritaires : articulation entre les différents modes de contact (téléphone, accueil physique, Internet) et suivi des EIR**

Indicateurs de la COG actuelle	Indicateurs proposés pour la prochaine COG
<p><b>N1 (R1) : Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier</b></p> <p><b>N2 : Taux de satisfaction des internautes</b></p> <p><b>N3 (R3) : Pourcentage des appels aboutis</b></p> <p><b>N4 : Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite »</b></p> <p><b>N10 (R2) : Nombre d'entreprises visitées ayant fait l'objet de conseils et d'informations</b></p>	<p><b>Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier ; taux de satisfaction au regard des services en ligne</b></p> <p><b>Pourcentage des appels aboutis</b></p> <p><b>Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite » et / ou nombre de connexions au site « Assurance retraite »</b></p> <p><b>Nombre d'agences retraite composant le réseau territorial de l'assurance retraite</b></p> <p><b>Taux de réitération des contacts (nombre de contacts réitérés / nombre total de contacts)</b></p> <p><b>Indicateur sur l'EIR :</b>  <b>volume d'EIR réalisés et / ou taux de couverture de l'EIR</b>  <b>et / ou taux de satisfaction des assurés ayant bénéficié d'un EIR et / ou part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ en retraite</b></p>

Source : Mission IGAS

<sup>44</sup> A titre d'exemple, si un assuré contacte l'organisme à trois reprises pour une même demande au cours d'une même période de référence, le taux de réitération est égale à 2 / 3 (deux contacts sur trois sont des contacts réitérés), soit 66%.

## 2.3 La maîtrise du risque retraite renvoie à la qualité et à la sécurité des processus métiers ainsi qu'à la lutte contre la fraude et se caractérise par un bilan mitigé impliquant un investissement accru

- [297] Le renforcement du thème « maîtrise des risques » dans la COG actuelle<sup>45</sup> avait fait l'objet d'une recommandation de l'IGAS dans son rapport d'évaluation de la COG 2005-2008. Cette recommandation précisait la nécessité de « Mieux prendre en compte dans les objectifs de la COG la maîtrise des risques et la lutte contre les fraudes. Compte tenu des enjeux qui s'attachent à la maîtrise des risques financiers, la prochaine COG devrait attribuer un poids nettement plus important aux objectifs et indicateurs portant sur le contrôle interne, en particulier sur les taux d'erreurs du processus de liquidation et les opérations de report aux comptes et de reconstitution de carrière, et y inclure un indicateur ciblé sur la lutte contre les fraudes »<sup>46</sup>.
- [298] Le thème de la « maîtrise du risque retraite » est moins large que celui de la « maîtrise des risques »<sup>47</sup>. La mission le définit comme couvrant à la fois la qualité et la sécurité des processus des métiers retraite et la lutte contre la fraude. Au sein de la COG actuelle, il fait l'objet d'un chapitre spécifique (chapitre 4). Toutefois, quelques éléments liés à la maîtrise du risque retraite peuvent être traités dans le premier chapitre de la convention. La mission constate que la structuration du chapitre 4 manque de cohérence et de clarté, notamment en raison de la dilution des éléments relatifs à la fraude dans l'ensemble du chapitre alors qu'il aurait été plus pertinent de faire de cette question un axe à part entière, traité spécifiquement au sein de l'enjeu plus global de la maîtrise des risques.
- [299] Divers indicateurs sont assortis à ce thème, fixés dans la COG ou seulement dans les CPG :
- quatre indicateurs sont prévus à la fois dans la COG et les CPG<sup>48</sup> ;
  - un indicateur est national (prévu uniquement dans la COG)<sup>49</sup> ;
  - quatre indicateurs ne sont fixés que dans les CPG<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> La COG 2005-2008 comportait un seul indicateur sur le sujet de la maîtrise du risque retraite, visant à mesurer le pourcentage de dossiers non impactés par une erreur à incidence financière avant contrôle.

<sup>46</sup> IGAS, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAV et recommandations pour la future convention, n° RM2008-107P, novembre 2008.

<sup>47</sup> La présente annexe aborde la maîtrise des risques sous l'angle des métiers retraite. Les analyses relatives au contrôle et à l'audit interne sont développées dans l'annexe relative aux fonctions transversales (annexe n°6).

<sup>48</sup> N21(R19) : Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux (TASS, Cour d'appel, Cour de Cassation) dans le cadre de l'application de la réglementation retraite.

N23 (R23) : Indicateur de qualité des dossiers validés (IQV).

N25 (R24) : Taux de résorption des indus.

N26 (R25) : Taux de résorption des indus frauduleux.

<sup>49</sup> N24 : Taux d'incidence financière des erreurs : montant des erreurs financières de l'échantillon en valeur absolue rapporté au total des montants initiaux de l'échantillon.

<sup>50</sup> R9 : Montée en charge des régularisations de carrière ciblées.

R21 : Indicateur qualité des régularisations de carrière (IQC).

R22 : Indicateur qualité des dossiers liquidés (IQL).

R26 : Montant des préjudices évités avant paiement.

2.3.1 La qualité et la sécurité des processus des métiers retraite sont largement abordées dans la COG, se concrétisant en pratique par des résultats inégaux devant être améliorés dans le cadre de la future convention<sup>51</sup>

2.3.1.1 La qualité et la sécurité des processus des métiers retraite ont été renforcées au cours de la COG actuelle en dépit de résultats souvent insuffisants sur les indicateurs

➤ La mise en place d'un référentiel unique et national de maîtrise des risques

[300] La COG actuelle fixe un objectif consistant à réaliser « une représentation des activités de la branche sous la forme d'une cartographie des domaines et des processus commune aux enjeux du SDSI, du contrôle interne et de la comptabilité analytique ». Cet objectif s'inscrit dans le contexte de rénovation du dispositif de maîtrise des risques engagé par la CNAV à partir de 2008.

[301] La mise en place d'un référentiel unique de maîtrise des risques (RUN-MR) constitue ainsi un objectif central de l'actuelle convention, qui précise les contours et finalités de cet outil à travers plusieurs engagements :

- « Cette cartographie de l'ensemble des processus permettra de définir les risques inhérents à chacun d'eux et de les analyser
- L'élaboration du référentiel sera ensuite conduite en deux phases, conception et déploiement, et intégrera l'ensemble des dispositifs qui concourent à la maîtrise des risques
- Le dispositif cible s'appuiera sur un progiciel de gestion du risque
- Un suivi périodique de ce projet sera effectué avec l'Etat
- La politique de sécurité des systèmes d'informations de la branche Retraite (PSSI) sera réécrite sous forme de principes auditable
- Le principe de contrôle interne de l'effectivité de la séparation des tâches sera mis en œuvre par l'adaptation des applications qui le nécessitent »

[302] Conformément aux engagements de la COG, le répertoire a impliqué au préalable la construction d'une cartographie des processus, décrivant toutes les activités de la branche et débouchant sur une identification des événements générateurs de risques. La démarche est pilotée par un SI dédié (ARIS).

[303] **En 2012, toutes les caisses ont déployé le référentiel RUN-MR et tous les processus métiers sont couverts (processus « carrière et déclarations » et « retraite »<sup>52</sup> depuis 2011, processus « action sociale » et « identification » en 2012).** En outre, tous les risques de niveau « critique » et « élevé » ont fait l'objet d'auto-évaluations. Les trois axes standards de référence ont été auto-évalués par les CARSAT : la mise en œuvre des moyens de maîtrise, la qualité de leur conception (documentation, organisation, pilotage) et leur efficacité quant à la maîtrise effective du risque. Des plans d'actions ont été déployés par toutes les caisses.

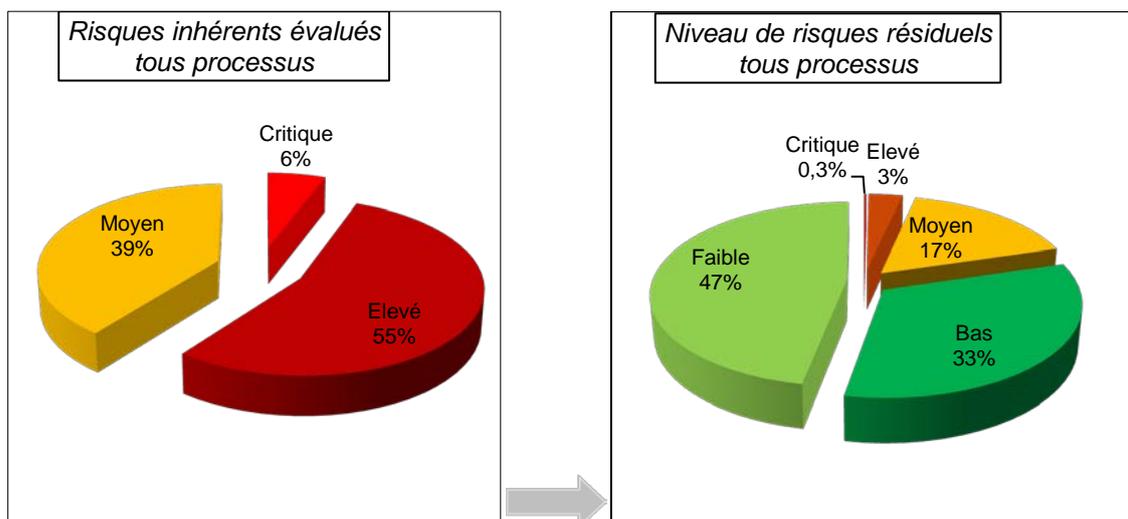
[304] La CNAV a pu dresser un premier bilan du déploiement du RUN-MR sur la base des résultats de la campagne d'évaluation 2012.

---

<sup>51</sup> Les enjeux liés à la fiabilité des données contenues dans les référentiels sont abordés dans la partie 2.1. de la présente annexe.

<sup>52</sup> Le processus « retraite » est le processus le plus important. Il comprend trois blocs, le premier est en lien avec le conseil et l'actualisation des droits, le second est lié à la gestion des comptes et la préparation du paiement et le troisième est lié aux contestations.

Graphique 17 : Risques inhérents et risques résiduels – répartition issue de la campagne d'évaluation 2012



Source : CNAV – résultats de la campagne d'évaluation 2012

[305] **80 % des risques, après évaluation de l'efficacité des activités de maîtrise, se situent à un niveau bas et faible.** Les risques résiduels de niveau « critique » ou « élevé » sont principalement des risques de délais ou d'exhaustivité des enregistrements.

[306] **Le premier bilan du RUN-MR est plutôt positif, en dépit d'un manque de recul qui ne permet pas de fournir une analyse très approfondie.** Cet outil est susceptible d'être utilisé par d'autres acteurs de la branche (pour mener les projets métiers par exemple). Son apport réside également dans son organisation, basée sur la responsabilisation des acteurs, risque par risque, ainsi que sa démarche d'amélioration continue. En effet, la caisse est contrainte de s'améliorer en déployant un plan d'actions dès lors que le risque net est « critique » ou « élevé ». En vue de faciliter la comparaison entre CARSAT, un guide méthodologique dédié à la gestion des plans d'action sera proposé dans la perspective de la campagne 2013 afin d'homogénéiser les pratiques.

[307] Dans son rapport de juin 2012 sur la certification des comptes 2011 de la branche vieillesse du régime général, la Cour des comptes souligne que « La substitution progressive d'un référentiel fondé sur une démarche d'analyse des risques au référentiel de contrôle existant - dont la Cour a souligné à maintes reprises les limites - constitue un jalon important, conforme aux engagements pris par la CNAV dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'Etat pour les années 2009 à 2013 et auprès de la Cour. Selon le calendrier pluriannuel de déploiement retenu par la CNAV, le nouveau dispositif ne sera pleinement efficace que lorsqu'il aura atteint sa maturité, à l'horizon 2013-2014 »<sup>53</sup>.

➤ La qualité des droits mis en paiement

[308] La qualité des droits mis en paiement est abordée dans la COG à travers deux indicateurs :

- l'IQV (qualité des dossiers validés – indicateur N23), décliné par CARSAT au sein des CPG ;
- le TIF (taux d'incidence financière des erreurs – indicateur N24), suivi uniquement au niveau national.

<sup>53</sup> Cour des comptes, certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2011, juin 2012.

[309] L'indicateur IQV vise à améliorer la qualité des droits mis en paiement et mesure le ratio nombre de dossiers de l'échantillon validés sans erreur financière / nombre total de dossiers de l'échantillon validés. L'indicateur IQV est articulé avec l'indicateur TIF, qui détermine l'impact financier des erreurs.

[310] Le tableau suivant retrace les résultats nationaux obtenus sur ces deux indicateurs par la CNAV entre 2009 et 2012. Il rend compte d'évolutions contrastées, ainsi que de la difficulté à atteindre les cibles nationales fixées.

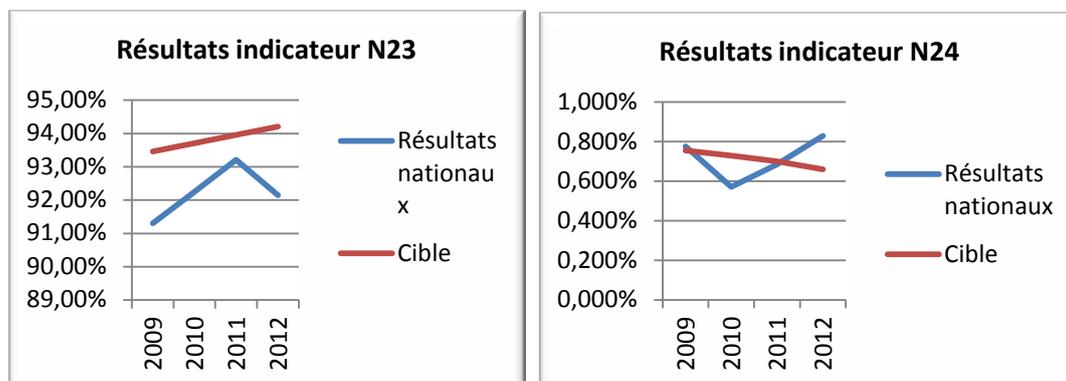
Tableau 21 : Résultats obtenus par la CNAV sur les indicateurs N23 et N24 au cours de la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale

N23	2009	2010	2011	2012
Résultats nationaux	91,30%	92,25%	93,21%	92,15%
Cible nationale	93,46%	93,71%	93,96%	94,21%
N24	2009	2010	2011	2012
Résultats nationaux	0,777%	0,57%	0,686%	0,83%
Cible nationale	0,755%	0,73%	0,70%	0,66%

Source : CNAV - DCN

[311] En complément du tableau précédent, les deux graphiques suivants retracent les évolutions des résultats nationaux au regard des cibles fixées. **Si l'indicateur N24 (TIF) atteint toujours la cible sauf en fin de période, l'indicateur N23 (IQV) se situe toujours en deçà de la cible nationale à atteindre.**

Graphique 18 : Evolution des résultats nationaux sur les indicateurs N23 et N24 entre 2009 et 2012 par rapport aux cibles



Source : CNAV - DCN

- Les résultats obtenus pour l'indicateur N23 (IQV) se situent bien en dessous de la cible nationale à atteindre, quelle que soit l'année analysée. Si une réduction de l'écart par rapport à la cible est constatée en 2011, celui-ci se creuse de nouveau en 2012. Cette évolution témoigne d'une amélioration continue de l'IQV entre 2009 et 2011, bien qu'inférieure à la cible (passant de 91,30 % à 93,21 %), suivie d'une dégradation entre 2011 et 2012 (passant de 93,21 % à 92,15 %).
- L'évolution est plus contrastée concernant les résultats obtenus pour l'indicateur N24 (TIF). La situation initiale en 2009 est quasiment égale à la cible nationale et celle-ci est atteinte en 2010 et 2011. En revanche, l'écart se creuse en 2012, reflétant une dégradation significative des résultats obtenus et un dépassement de la cible-plafond.

En effet, la dégradation du TIF est constante depuis 2010 (passant de 0,57 % en 2010, son point le plus bas, à 0,83 % en 2012, qui constitue un pic sur la période).

[312] La Cour des comptes a ainsi eu l'occasion, dans son rapport de juin 2012 sur la certification des comptes 2011 de la branche vieillesse du régime général, de mettre en exergue le constat suivant : « la détérioration du niveau du TIF par rapport à l'exercice précédent, le niveau de l'IQV au regard de l'objectif fixé par la COG et les faiblesses du contrôle interne des régularisations de carrières et des liquidations de droits soulignent la fragilité de la maîtrise du risque financier résiduel »<sup>54</sup>.

[313] Dans ses documents de bilan pour 2012, la CNAV procède à une analyse précise de l'évolution de l'IQV et du TIF en fin de période conventionnelle. Celle-ci est retracée dans les deux tableaux suivants.

Tableau 22 : Répartition des erreurs brutes annuelles en 2011 et 2012

Répartition des erreurs brutes annuelles	2011	2012	Taux d'évolution
Nombre d'erreurs	629	749	19%
Somme des erreurs	262534,16	323325,49	23%
Moyenne des erreurs	417,38	431,67	3%
Variance des erreurs	727104,49	1193758,69	64%
Min des erreurs	0,03	0,002	-93%
Max des erreurs	9216,84	10897,56	18%
Médiane des erreurs	128,64	102,70	-20%

Source : CNAV - DCN

[314] Sur la période 2011-2012, le nombre d'erreurs, au sein de l'échantillon, a connu une augmentation, passant de 629 à 749 (soit une hausse de 19 %). Le montant annuel des erreurs a également augmenté, passant d'une valeur moyenne de 417,38 € par dossier erroné en 2011 à une valeur de 431,67 € en 2012.

Tableau 23 : Répartition du nombre de dossiers et du montant des erreurs en 2011 et 2012

Montant annuel des erreurs	2011	2012	Ecart	2011	2012	Ecart (montants)
	Nombre de dossiers			Montant des erreurs		
>0 à 500	514	604	90	68 233,67	63 389,79	-4 843,88
>500 à 1000	46	69	23	32 215,15	49 143,74	16 928,59
>1000 à 1500	23	31	8	28 311,29	37 773,01	9 461,72
>1500 à 2000	11	11	0	18 659,98	19 424,24	764,26
>2000 à 2500	16	7	-9	35 597,85	15 573,72	-20 024,13
>2500 à 3000	4	5	1	11 121,27	13 568,97	2 447,70
>3000 à 3500	4	5	1	12 793,22	16 192,69	3 399,47
>3500 à 4000	3	3	0	11 382,33	11 159,67	-222,66
>4000 à 4500	1	1	0	4 014,05	4 131,92	117,87
>4500 à 5000	3	2	-1	14 164,07	9 508,72	-4 655,35
>5000	4	11	7	26 041,28	83 459,02	57 417,74
<b>Total</b>	<b>629</b>	<b>749</b>	<b>120</b>	<b>262 534,16</b>	<b>323 325,49</b>	<b>60 791,33</b>

Source : CNAV - DCN

<sup>54</sup> Cour des comptes, certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2011, juin 2012.

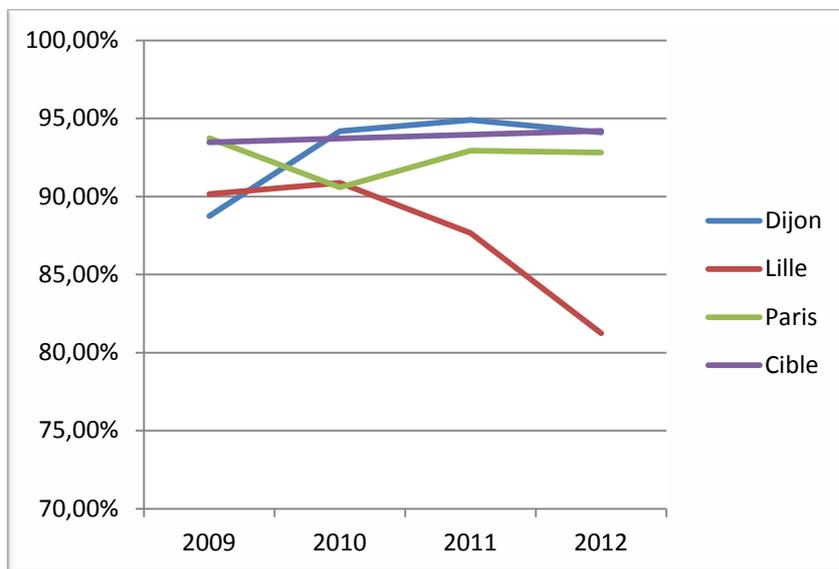
[315] Sur la période 2011-2012, la CNAV dénombre davantage d'erreurs à moins de 500 €. Ainsi, en 2012, sur 749 dossiers sur lesquels une erreur a été constatée, 604 correspondaient à un montant inférieur à 500 €. Cependant, la CNAV constate également sur cette période une augmentation des erreurs supérieures à 5 000 €, passant de 4 dossiers en 2011 à 11 dossiers en 2012. **Cette hausse des erreurs supérieures à 5 000 € (+ 7 dossiers) représente une part très importante de la dégradation de l'indicateur TIF entre 2011 et 2012.**

[316] Afin d'améliorer les résultats obtenus sur ces deux indicateurs, la CNAV a mené un certain nombre d'actions dans le cadre de ces plans d'actions annuels. En 2012, elle a déployé les mesures suivantes :

- amélioration des requêtes restituant les résultats des erreurs par structure et agent ;
- réalisation de nouvelles campagnes d'étalonnage de l'outil de maîtrise du risque financier pour mettre à jour le *scoring* des dossiers à risque d'erreur ;
- déploiement d'un nouvel outil permettant d'améliorer le sondage des dossiers validés (dossier re-contrôlés pour déterminer les indicateurs IQV et TIF) ;
- évolutions des outils de contrôle et du référentiel des points de contrôle pour prendre en compte les évolutions réglementaires ;
- déploiement, en cours (expérimentation), d'un outil d'autocontrôle pour les liquidateurs.

[317] Reflet des résultats nationaux, les trois CARSAT visitées par la mission obtiennent des résultats insuffisants sur l'indicateur IQV<sup>55</sup>. Le graphique suivant retrace ces différentes évolutions.

Graphique 19 : Résultats obtenus par les trois CARSAT visitées par la mission sur l'indicateur N23 (IQV) au cours de la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV - DCN

- Seule la caisse de Dijon parvient à atteindre la cible nationale fixée dans la COG, en 2010 et en 2011 (la cible est également quasiment atteinte en 2012). La caisse connaît une forte amélioration entre 2009 et 2010 puis une stabilisation à partir de cette date, à hauteur de 94 %.

<sup>55</sup> Une analyse similaire ne peut pas être conduite pour l'indicateur TIF dans la mesure où ce dernier n'est calculé qu'au niveau national.

- A l'inverse, les résultats de la caisse de Lille se dégradent fortement sur la période, après une première phase de stabilisation entre 2009 et 2010. La détérioration des résultats est significative, l'IQV passant de 90,86 % en 2010 à 81,25 % en 2012, soit une perte de près de 10 points sur trois exercices. L'écart par rapport à la cible nationale en fin de COG est très important (13 points).
- Enfin, la CAR de Paris connaît une évolution plus stable sur la période, sans pour autant atteindre la cible nationale, malgré une situation initiale, en 2009, légèrement supérieure à l'objectif de cet exercice.

[318] Ces indicateurs sont complétés dans les CPG par deux autres indicateurs, l'IQC et l'IQL :

- l'indicateur « qualité des régularisations de carrière » (R21) porte sur le contrôle des dossiers de régularisation de carrière et l'écart dans les trimestres retenus avant et après contrôle. Il vise à améliorer la qualité des reports effectués ;
- l'indicateur « qualité des dossiers liquidés » (R22) correspond au pourcentage d'instructions clôturées sans erreur à incidence financière. Il vise à améliorer la qualité de la liquidation.

[319] Ces indicateurs CPG portent sur des aspects spécifiques (la carrière pour l'IQC et la liquidation pour l'IQL). Ils sont complémentaires de l'indicateur IQV, qui est plus exhaustif.

[320] Au niveau national, les résultats consolidés sur les indicateurs IQL et IQC rendent compte d'évolutions différentes. En effet, si les résultats de l'IQC sont toujours supérieurs à la cible nationale et en amélioration, les résultats sur l'IQL restent inférieurs à la cible nationale et ne connaissent pas d'amélioration sur la période, l'écart se creusant en 2011 et 2012. Le tableau suivant retrace ces évolutions.

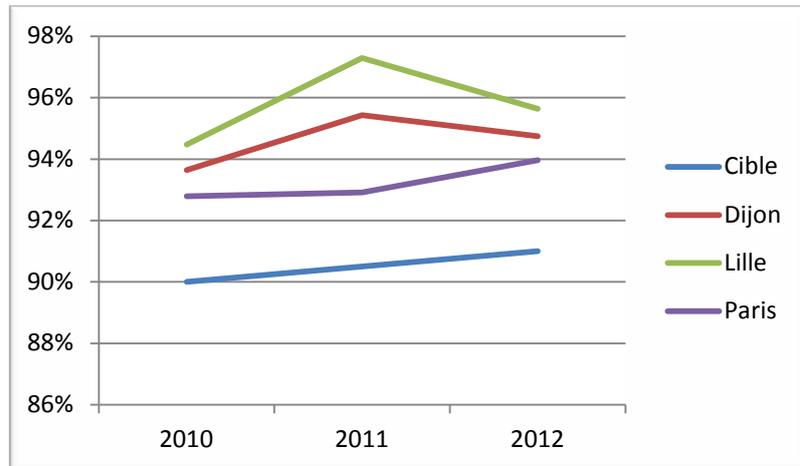
Tableau 24 : Résultats nationaux obtenus sur les indicateurs CPG R21 et R22 au cours de la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible

<b>R21 (IQC)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Résultats nationaux</b>	Neutralisé	92,40%	94,35%	94,49%
<b>Cible nationale</b>	Neutralisé	90%	90,5%	91,0%
<b>R22 (IQL)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Résultats nationaux</b>	89,56%	90,30%	89,26%	89,23%
<b>Cible nationale</b>	92%	92,5%	93,0%	94,0%

Source : CNAV - DCN

[321] Concernant l'indicateur IQC, les bons résultats obtenus sont confirmés par l'analyse de la situation des trois CARSAT visitées par la mission. En effet, ces caisses atteignent la cible nationale. Toutefois, alors que les CARSAT de Dijon et Lille enregistrent une dégradation de leurs résultats entre 2011 et 2012, la CAR de Paris connaît une légère amélioration.

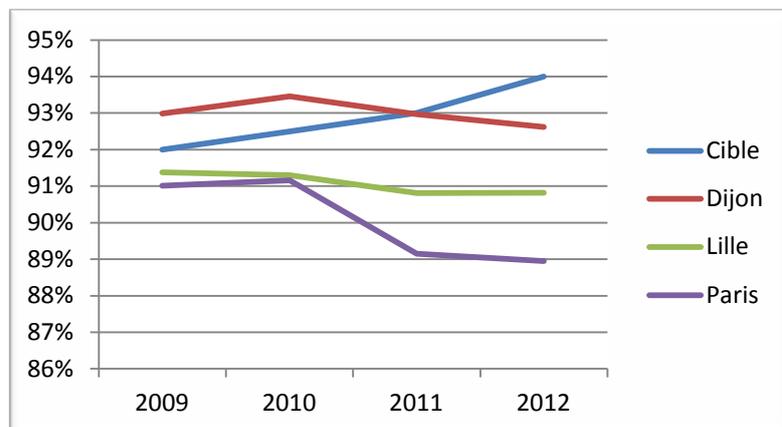
Graphique 20 : Evolution des résultats obtenus par les trois CARSAT visitées par la mission pour l'indicateur IQC (R21) entre 2010 et 2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

- [322] A l'inverse, les résultats obtenus par ces trois caisses sur l'indicateur IQL ne sont pas satisfaisants, en cohérence avec les résultats consolidés au niveau national. Ainsi, si la CARSAT de Dijon est parvenue jusqu'en 2011 à atteindre la cible nationale, celle-ci connaît une dégradation de ses résultats qui débouche sur une situation en deçà de l'objectif à atteindre en fin de COG. Parallèlement, les caisses de Lille et de Paris ne parviennent pas à atteindre la cible nationale sur l'ensemble de la période et sont même confrontées à une dégradation de leurs résultats particulièrement importante pour la CAR de Paris.

Graphique 21 : Evolution des résultats obtenus par les trois CARSAT visitées par la mission pour l'indicateur IQL (R22) entre 2009 et 2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV - DCN

- [323] Par ailleurs, en cohérence avec les objectifs de qualité des droits mis en paiement fixés dans la COG, **les régularisations de carrière (RDC) ciblées remplacent progressivement les RDC systématiques**. En effet, outre le fait que l'envoi des relevés de carrière systématiques à 54 ans faisait double emploi avec les RIS et les EIG et ne portait que sur la partie « régime général », il est apparu que seules 17 % des carrières environ nécessitaient un ajout ou un complément de report. Pour 83 % des carrières, la RDC systématique ne se justifiait donc pas. Par conséquent, il a été décidé d'abandonner les RDC systématiques en 2013.

[324] La logique des RDC ciblées est d'identifier les situations problématiques puis d'engager des régularisations. Dans ce cadre, en lien avec le droit à l'information, des campagnes ont été conduites, consistant à analyser de manière complète la carrière suite à l'envoi des RIS, avec un ciblage des opérations par la CNAV. Deux axes de ciblage ont été identifiés :

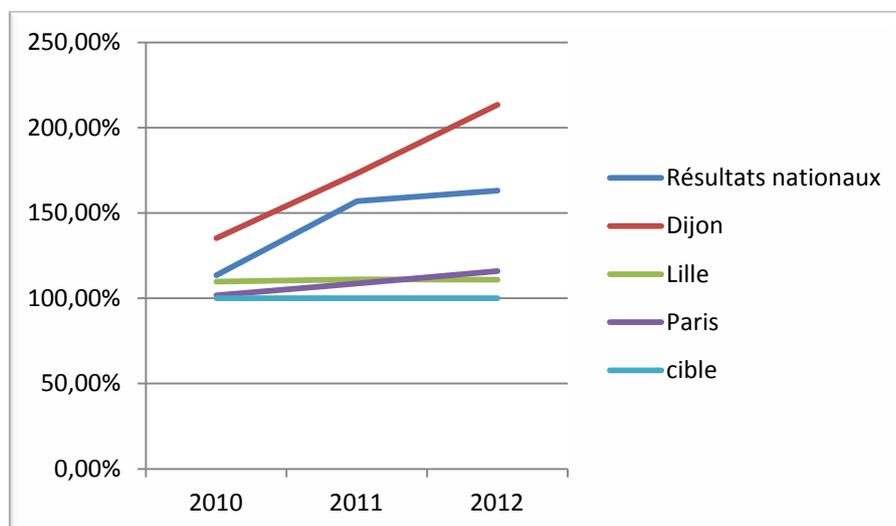
- les RDC ciblées à l'initiative de la CNAV : femmes de 50 ans ayant un dernier report au régime général (afin de recueillir les informations sur les enfants), situation atypique du compte pour les assurés concernés par l'envoi d'un RIS, anomalies détectées par les corroborations statistiques ;
- les RDC ciblées réalisées sur initiative et demande de l'assuré : réactions à l'envoi des documents du droit à l'information, réactions au « *push* » carrière ou au RIS en ligne, demandes de RDC en ligne, demandes spontanées.

[325] Le dispositif a connu une montée en charge en 2011. En 2012, 430 285 RDC ciblées ont été réalisées. L'identification des carrières ciblées est cependant compliquée en pratique.

[326] Afin d'objectiver le suivi de cette procédure et ainsi mesurer son impact sur l'amélioration de la qualité du compte individuel, la CNAV a intégré **un indicateur spécifique dans les CPG, numéroté R9 et portant sur la montée en charge des RDC ciblées.**

[327] Au niveau national et dans les trois CARSAT visitées par la mission, les résultats obtenus sur cet indicateur au cours de la période conventionnelle sont satisfaisants (supérieurs à 100 %), atteignant la cible nationale sur l'ensemble des exercices. La CARSAT de Dijon est la caisse obtenant le meilleur résultat.

Graphique 22 : Résultats obtenus sur l'indicateur R9 entre 2010 et 2012 au niveau national et dans les trois CARSAT visitées par la mission et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

- La qualité des identifications, la sécurisation des paiements et la gestion des indus
  - Concernant la qualité des identifications<sup>56</sup>, des actions ont été menées en cours de COG afin de renforcer la sécurisation de l'immatriculation des assurés.

[328] La COG actuelle fixe les engagements suivants :

- ✓ « la CNAV gèrera les numéros d'identification d'attente (NIA) pour l'ensemble de la protection sociale afin d'en garantir l'unicité ;
- ✓ la procédure d'identification va être revue afin d'en améliorer la qualité en renforçant nos exigences sur la nature et la qualité des pièces d'état civil et d'en garantir l'unicité d'application ;
- ✓ la CNAV s'associera, le cas échéant, à tout projet visant l'utilisation de moyens technologiques, notamment d'échanges de données, permettant d'accroître la sécurisation de l'identification des bénéficiaires des prestations, en particulier pour les personnes résidant à l'étranger ».

[329] **Concernant le NIA**, une étude sur sa création a été produite en 2011. L'expression des besoins est intervenue en 2012 et l'élaboration du cahier des charges est prévue pour 2013. En parallèle, une circulaire de la DSS du 1<sup>er</sup> juin 2012 relative à l'attribution d'un NIA aux demandeurs ou aux bénéficiaires de prestations de protection sociale a été diffusée. Le NIA vise à résoudre la situation où l'assuré né à l'étranger fait l'objet d'une demande d'immatriculation mais n'a pas encore fourni toutes les pièces pour avoir son numéro définitif. La circulaire rend possible **l'attribution quasi immédiate d'un numéro d'immatriculation pour ouvrir des droits**. Ensuite, à partir du moment où l'attribution est faite, l'assuré a un délai de neuf mois pour fournir les pièces. Passé ce délai, en l'absence de pièces, le versement des droits est interrompu et le numéro définitif n'est pas attribué. Le NIA permet donc d'améliorer la traçabilité. Il suppose toutefois l'ouverture d'un chantier SI avec les partenaires.

[330] **Concernant la certification de l'identification, une procédure a été déployée pour les générations concernées par les campagnes du droit à l'information**. A ce titre, la campagne 2013 a conduit à la certification des NIR des générations 53, 58, 63, 68, 73 et 78. Le taux de certification des NIR dans le cadre du droit à l'information est toujours en progression pour les générations les plus jeunes du fait de l'adossement de l'annuaire du GIP Info-retraite au SNGI. Pour les générations les plus âgées, ce dernier bénéficie aujourd'hui d'une meilleure qualité, due aux campagnes de certification des NIR menées par les régimes<sup>57</sup>.

[331] En outre, **début 2012, une expérimentation de l'utilisation de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) dans le cadre de l'attribution des prestations a été conduite** par les branches de la sécurité sociale. La CNAV a ciblé cette opération sur trois agences d'Ile-de-France. Environ 70 dossiers ont fait l'objet d'une consultation et aucune anomalie n'a été identifiée. Le déploiement au plan national des accès AGDREF est en cours. Il concerne les cellules fraudes des caisses et le SANDIA.

[332] Enfin, **un guide de l'identification a été diffusé en 2012** aux partenaires et au sein de la branche, comportant de nouvelles préconisations de prévention des fraudes à l'identité lors de l'immatriculation des personnes nées à l'étranger (exigence de deux pièces : une pièce d'identité et une pièce d'état civil, ainsi que leur traduction). Un outil de vérification de la recevabilité des pièces d'état civil et des pièces d'identité françaises et étrangères a été déployé auprès des contrôleurs agréés et assermentés (IFADO).

<sup>56</sup> La CNAV joue un rôle majeur en matière d'immatriculation dans la mesure où la caisse a délégation de l'INSEE pour délivrer les NIR des personnes nées à l'étranger. Un service spécifique gère cette mission, le SANDIA (service administratif national d'immatriculation des assurés).

<sup>57</sup> IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013.

- Concernant les paiements, des actions ont été menées pour renforcer la sécurité des opérations de paiement des retraités.

[333] En cours de COG, d'importants travaux ont été menés avec l'ACOSS et la DSS dans le cadre du **renouvellement du marché des paiements**. L'objectif poursuivi est de garantir la qualité du service fourni aux retraités, renforcer la maîtrise des risques relatifs aux opérations de paiement, stimuler la concurrence en proposant un marché attractif et déployer le SEPA (Espace Unique de Paiement en Euros). Le marché des paiements a vocation à couvrir les virements émis à destination des comptes tenus dans un pays du SEPA<sup>58</sup>. Les paiements non domiciliés à destination de ces pays continuent à être traités dans le cadre du marché des paiements à l'étranger. Le marché a été mis en œuvre en 2010 avec le recours à trois partenaires financiers<sup>59</sup>.

[334] Par ailleurs, des travaux ont été engagés en vue de la **refonte de la chaîne des paiements**. Le but est de construire un outil multiprocessus, indépendant de l'OR. La CNAV envisage également de développer une comptabilité auxiliaire nominative, afin de répondre aux exigences de traçabilité liées à la maîtrise des risques.

- En matière de gestion d'indus, le bilan de la COG est plutôt mitigé.

[335] La COG fixe l'engagement suivant : « afin de pallier les faiblesses détectées dans la gestion des indus, la CNAV définira une politique de branche dans ce domaine et renforcera les dispositifs de prévention, de détection, de pilotage et de recouvrement ».

[336] Afin de mesurer l'efficacité des mesures déployées, la convention comporte deux indicateurs, déclinés dans les CPG :

- ✓ N25 (R24) : taux de résorption des indus ;
- ✓ N26 (R25) : taux de résorption des indus frauduleux.

[337] Conformément aux engagements de la COG, **la détermination d'une politique nationale en matière de prévention, de gestion et de recouvrement des indus a fait l'objet de réflexions dès 2009**, avec la volonté de déboucher sur un plan d'actions précisant les modalités de mise en œuvre des orientations définies dans la politique nationale et sur un protocole type directeur – agent comptable. Un groupe de travail a été constitué et les livrables ont été produits début 2010.

[338] La CNAV a par ailleurs déployé **un outil de gestion des indus (OSCAR)**. La livraison de la première version a eu lieu fin 2012.

[339] D'autres actions sont en cours, sans avoir encore pleinement abouties : utilisation de l'EIRR pour récupérer les ressources des autres régimes afin de réduire les délais de prise en compte et limiter les risques sur ces traitements, revue des courriers de notification (dans le cadre du chantier de refonte de l'éditique), organisation d'une formation destinée aux techniciens chargés du recouvrement des indus, etc.

[340] **Si les engagements fixés dans la COG sont plutôt tenus par la CNAV, la mission considère que les résultats sur les indicateurs N25 et N26 rendent compte d'un bilan mitigé.** En effet, alors que les résultats relatifs au taux de résorption des indus frauduleux atteignent la cible nationale sur l'ensemble de la période 2010-2012 et connaissent une forte amélioration en fin de COG, **ceux enregistrés pour le taux de résorption des indus sont insuffisants**. Ces derniers n'atteignent pas la cible nationale quelle que soit l'année et connaissent une dégradation entre 2009 et 2011 avant de s'améliorer significativement en 2012, sans pour autant respecter l'objectif de la COG.

---

<sup>58</sup> Les 27 Etats membres de l'Union européenne, les 3 membres de l'AELE (association européenne de libre-échange) et la Suisse.

<sup>59</sup> Deux pour les virements SEPA et un pour les paiements par lettre chèques.

Tableau 25 : Résultats obtenus par la CNAV pour les indicateurs N25 et N26 sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale

<b>N25 (R24) : Taux de résorption des indus</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Résultats nationaux</b>	92,11%	87,61%	87,60%	100,60%
<b>Cible nationale</b>	101%	102%	103%	104%
<b>N26 (R25) : Taux de résorption des indus frauduleux</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Résultats nationaux</b>	Neutralisé	20,61%	21,63%	48,78%
<b>Cible nationale</b>	Neutralisé	13%	15%	17%

Source : CNAV - DCN

[341] Outre la non atteinte de la cible nationale, la CNAV n'est pas non plus parvenue à obtenir des résultats permettant à l'indicateur N25 d'atteindre l'objectif d'homogénéité fixé dans la COG en nombre de caisses.

Tableau 26 : Résultats obtenus par l'indicateur N25 entre 2009 et 2012 en nombre de caisses ayant atteint la cible fixée dans la COG

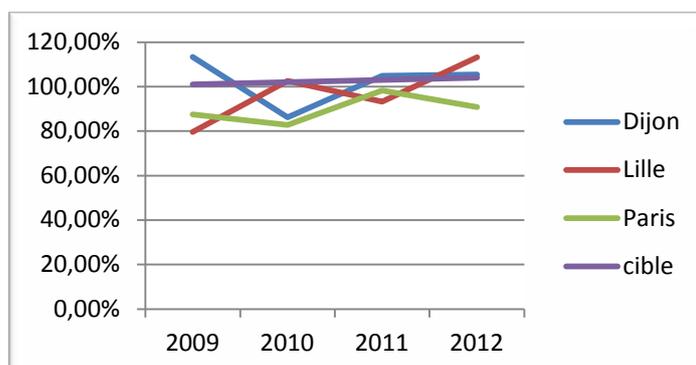
<b>Année</b>	<b>Objectif en nombre de caisses</b>	<b>Réalisé en nombre de caisses</b>
<b>2009</b>	15	7
<b>2010</b>	16	6
<b>2011</b>	17	6
<b>2012</b>	18	11

Source : CNAV - DCN

[342] L'examen des résultats obtenus dans les trois CARSAT visitées par la mission illustre les constats dressés au niveau national.

[343] En effet, malgré des évolutions contrastées, la cible nationale de l'indicateur N25 est difficile à atteindre. Si la CARSAT de Dijon parvient à respecter les objectifs en début et en fin de COG, elle connaît une forte dégradation de ses résultats en 2010. La CARSAT de Lille obtient quant à elle des résultats très inégaux, la conduisant à atteindre la cible nationale en 2010 et en 2012. Enfin, la CAR de Paris n'atteint jamais la cible nationale.

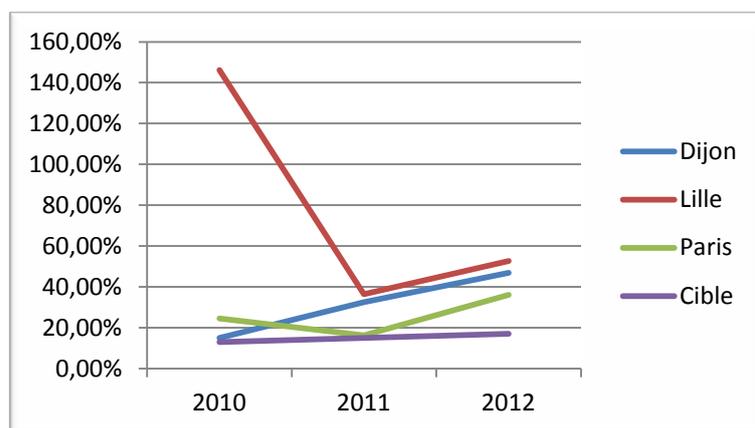
Graphique 23 : Résultats obtenus par les trois CARSAT visitées pour l'indicateur N25 sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV - DCN

[344] Concernant l'indicateur N26, les résultats des CARSAT visitées par la mission sont toujours supérieurs à la cible nationale. La caisse de Dijon connaît une amélioration continue de ses résultats. Celle de Lille enregistre une forte dégradation en début de période lié à un taux très important, voire atypique, obtenu en 2010. Enfin, la caisse de Paris obtient des résultats inégaux mais toujours supérieurs à l'objectif : après une dégradation de la situation entre 2010 et 2011, celle-ci s'améliore entre 2011 et 2012.

Graphique 24 : Résultats obtenus par les trois CARSAT visitées pour l'indicateur N26 sur la période 2010-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

➤ Le suivi des contentieux et de la jurisprudence

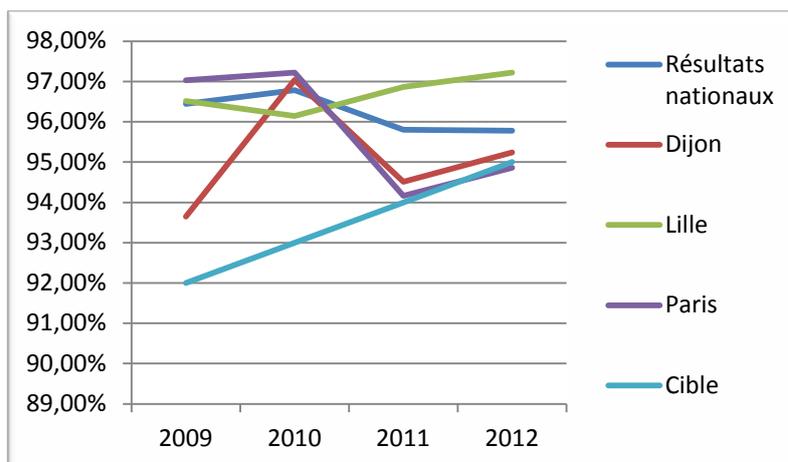
[345] La COG aborde, dans le chapitre 1, le sujet des contentieux et de la jurisprudence. Celui-ci peut être rattaché au thème de la maîtrise du risque retraite.

[346] La convention fixe tout d'abord à la caisse l'objectif suivant : « Afin d'améliorer les analyses et la visibilité des évolutions de la jurisprudence relative à la réglementation retraite, la CNAV mettra en place et pilotera « **un observatoire de la jurisprudence** » en partenariat étroit avec les caisses du réseau ». Cet observatoire a été mis en place dès 2009. Il recense et analyse l'interprétation faite par les tribunaux de l'application de la réglementation retraite. Ses analyses sont régulièrement communiquées à la DSS.

[347] La COG prévoit par ailleurs **un indicateur mesurant la capacité de la caisse à remporter les contentieux (indicateur N21)**, fondé sur le ratio suivant : pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux (tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS), Cour d'appel, Cour de Cassation) dans le cadre de l'application de la réglementation retraite. Cet indicateur est décliné dans les CPG.

[348] L'analyse des résultats consolidés au niveau national ainsi que de la situation des trois CARSAT visitées par la mission rend compte des bons résultats obtenus sur cet indicateur malgré des évolutions contrastées. Il est cependant à noter, à l'exception de la caisse de Lille et dans une moindre mesure celle de Dijon, que l'évolution globale sur la période montre plutôt une dégradation des résultats. Sur ce point, la caisse de Paris n'atteint plus la cible nationale en fin de COG alors même que sa situation initiale était très bonne.

Graphique 25 : Résultats obtenus pour l'indicateur N21 au niveau national et dans les CARSAT visitées par la mission sur la période 2009-2012 et positionnement par rapport à la cible nationale



Source : CNAV – DCN

### 2.3.1.2 L'enjeu de la prochaine COG réside dans le renforcement de la qualité des droits mis en paiement, l'amélioration de la pertinence des indicateurs, voire la conduite d'actions visant à lutter contre le non recours aux droits

[349] La prochaine COG sera l'occasion de consolider les actions menées dans le cadre de la convention actuelle. Dans cette perspective, il s'agit principalement de renforcer les efforts en matière de qualité des droits mis en paiement tout en améliorant la pertinence de certains indicateurs. Des engagements nouveaux pourraient par ailleurs être intégrés en matière de lutte contre le non recours aux droits.

[350] La mission précise qu'une analyse de la fiabilité et de la pertinence des indicateurs de la COG relatifs à la maîtrise des risques a récemment été conduite par l'IGAS et la MNC. Le présent rapport s'inscrit dans la continuité des constats et recommandations formulés par cette mission<sup>60</sup>.

► Une priorité doit être reconnue au renforcement de la qualité des droits mis en paiement

[351] L'IQV et le TIF sont des indicateurs complets et complémentaires. Le TIF permet de mesurer l'impact financier des erreurs détectées dans le cadre de l'IQV (et non plus leur nombre), sur le même échantillon. Le principal atout de ces indicateurs est de mesurer le risque résiduel car ils interviennent après la mise en œuvre du contrôle interne.

[352] En parallèle, la mission précise que l'IQV est un indicateur plus exhaustif que l'IQC et l'IQL, mesurant la qualité globale du processus de production en prenant en compte son historicité (étapes d'instructions antérieures à l'attribution ou à la révision d'un droit).

[353] **La mission note cependant que l'échantillon utilisé pour la détermination de l'IQV et le calcul du TIF pose des problèmes de représentativité au niveau des CARSAT et au niveau national<sup>61</sup>.** Afin de rendre ces indicateurs plus pertinents, ce qui permettrait également de calculer des TIF par CARSAT et de distinguer, au sein de l'IQV, les dossiers de droits propres et ceux de droits dérivés, une refonte du processus d'échantillonnage avec un éventuel élargissement de l'échantillon apparaît nécessaire.

<sup>60</sup> IGAS-MNC, Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

<sup>61</sup> Les indicateurs IQV et TIF sont également analysés dans l'annexe relative au pilotage budgétaire et à la performance de la gestion de la branche vieillesse (annexe n°7).

[354] Compte tenu des résultats très insuffisants enregistrés par la CNAV sur les indicateurs IQV et TIF, la prochaine COG doit être l'occasion de renforcer les efforts pour atteindre les objectifs. En effet, **cette mauvaise performance est d'autant plus problématique que la qualité des droits mis en paiement constitue un axe fondamental du cœur de métier de l'assurance retraite.**

[355] **La COG doit donc prévoir des engagements prioritaires en matière de paiement à bon droit. En ce sens, la mission considère que le renforcement de la qualité et de la sécurité du cœur de métier de la CNAV est un préalable au développement d'actions complémentaires telles que la FCE<sup>62</sup>. Ce constat renvoie également à la nécessité de prévoir des actions en faveur de la fiabilisation des données de carrière<sup>63</sup>.**

**Recommandation n°15 : Faire de l'amélioration des performances en matière de qualité des droits mis en paiement (indicateurs IQV et TIF) un axe structurant de la prochaine COG. En ce sens, la pertinence statistique de l'indicateur IQV devra être renforcée**

[356] Enfin, un enjeu de la prochaine COG identifié par la CNAV et lié aux RDC ciblées consiste à mener un chantier de **notation des carrières** afin de mieux orienter la consolidation de la carrière. Ce *scoring* identifie dans les carrières celles qui méritent une analyse approfondie par l'instructeur et un contrôle de l'agent comptable. Une opération test a été menée en Ile-de-France en 2013. Le but est de valoriser chaque report au compte pour aboutir à une note. Il s'agit moins de détecter la fraude que de repérer les dossiers complexes, voire de favoriser l'accès aux droits en identifiant les carrières chaotiques. Le temps de contrôle serait ainsi mieux distribué par un ciblage sur les dossiers problématiques.

➤ Il s'agit également d'améliorer la qualité de certains indicateurs

[357] **Parmi les indicateurs de maîtrise des risques fixés dans la COG, la qualité de ceux portant sur la gestion des indus est très limitée, d'autant que ces indicateurs ne reflètent que partiellement les objectifs qu'ils sous-tendent :**

- ✓ L'indicateur « taux de résorption des indus » ne reflète que de façon très partielle l'objectif ambitieux de sécurisation des opérations comptables et financières, sécurisation qui implique des actions allant au-delà de la seule fonction recouvrement ;
- ✓ L'indicateur « taux de résorption des indus frauduleux » peut difficilement se rattacher aux enjeux de lutte contre la fraude car il ne la traite que de façon indirecte. Cet indicateur est en effet plutôt dicté par des préoccupations de nature financière et comptable.

➤ Concernant l'indicateur N25 de résorption des indus

[358] Cet indicateur agglomère des indus hétérogènes au regard de la variété de leur nature (erreurs de la caisse, des assurés et/ou des employeurs, retraite versée à tort à un assuré ou un ayant droit, retraite que la caisse continue de verser après le décès, etc.) et de leurs suites (remises, étalement, recouvrement, contentieux, etc.).

<sup>62</sup> Cf. partie 2.2. de la présente annexe.

<sup>63</sup> Cf. partie 2.1. de la présente annexe.

- [359] En outre, cet indicateur souffre d'un défaut majeur de construction puisqu'il consiste à rapporter<sup>64</sup> le flux annuel des indus recouverts au flux des indus constatés au cours de la même année, sans tenir compte du délai s'écoulant entre le constat d'un indu et son recouvrement. Ainsi, **les indus recouverts (numérateur) n'ont pas nécessairement de liens avec les indus constatés au cours du même exercice (dénominateur). Cet indicateur compare donc des flux financiers dont les faits générateurs se situent à des périodes qui peuvent être différentes en raison des délais de recouvrement et de l'impossibilité technique de coupler individuellement les flux dans les SI<sup>65</sup>.**
- [360] En raison de ces limites, **la mission considère qu'une réflexion sur la mise en place d'un suivi des créances par génération de créances devrait être engagée.** Un tel *reporting* suppose pour la caisse d'être outillée afin d'individualiser chaque créance. Le développement d'une comptabilité auxiliaire, qui devrait permettre d'historiciser individuellement les créances, est prévu par la CNAV à partir de 2014, rendant possible à terme la mise en place d'un indicateur dans la COG.
- [361] Dans le cadre de la prochaine convention, un ou plusieurs indicateur(s) pourrait être choisi(s) parmi les suivants qui présentent l'avantage d'être plus pertinents que l'actuel indicateur N25 :
- ✓ **importance des indus par rapport aux prestations** : montant des indus notifiés N / montant des prestations versées N ;
  - ✓ **suivi dans le temps du montant des indus notifiés** (montant des indus notifiés N / montant des indus notifiés N-1) **ou des indus recouverts** (montant des indus recouverts N / montant des indus recouverts N-1) ;
  - ✓ **taux de reste à recouvrer global** : somme des montants recouverts en N / (stock indus N-1 + flux d'indus constatés N).
- [362] La COG pourrait opter pour un indicateur parmi les trois proposés et renvoyer aux CPG pour le suivi des deux autres.
- Concernant l'indicateur N26 de résorption des indus frauduleux
- [363] **L'indicateur N26 rencontre le même problème de construction que l'indicateur N25.** Il a par ailleurs été neutralisé la première année d'exécution de la COG.
- [364] **Cet indicateur présente par ailleurs deux risques spécifiques d'effets pervers :**
- ✓ celui de ne pas inciter les caisses à lutter contre les fraudes puisqu'une amélioration de la détection des fraudes induit une augmentation des indus constatés qui aura mécaniquement pour conséquence de dégrader le résultat de l'indicateur ;
  - ✓ une caisse peut également être tentée de qualifier de non frauduleux certains indus qui le sont afin de ne pas faire augmenter le dénominateur de l'indicateur.
- [365] Du fait des incertitudes quant à la durée et à l'aboutissement des actions que peuvent mettre en œuvre les caisses à la suite d'une fraude, celles-ci n'ont en outre qu'une **maîtrise très partielle des résultats** qu'elles atteignent. Ainsi l'atteinte de la cible en 2010 est très largement le résultat d'une fraude ponctuelle (recouvrements liés à la reprise des dossiers impactés par les régularisations de cotisations prescrites – RCP).

<sup>64</sup> Ratio : montant total des indus recouverts sur les prestations vieillesse et veuvage au cours d'un exercice / montant total des indus constatés sur prestations vieillesse et veuvage au cours du même exercice.

<sup>65</sup> Faute de comptabilité auxiliaire, les SI ne peuvent pas historiciser les indus par individu ou prestataire.

- [366] Enfin, cet indicateur est très **dépendant de la capacité de la CNAV à définir des règles nationales précises et à les faire appliquer de façon uniforme**. C'est en effet l'ordonnateur qui assume la responsabilité de qualifier un évènement de « fraude ». Or une telle qualification, outre la part de subjectivité sur laquelle elle repose, doit nécessairement passer par des procédures et règles très précises.
- [367] **Compte tenu de ces nombreuses limites, la mission considère qu'il serait pertinent de remplacer l'indicateur N26 par un véritable indicateur de lutte contre la fraude dans la prochaine COG<sup>66</sup>.**
- Concernant l'indicateur N21 relatif au contentieux
- [368] Au-delà des indicateurs de gestion des indus, l'indicateur N21 relatif au contentieux présente des effets pervers. En effet, le ratio sur lequel se fonde le calcul de l'indicateur (pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux dans le cadre de l'application de la réglementation retraite), pourrait **inciter les caisses à ne pas aller au contentieux afin de ne pas prendre le risque de perdre un procès, ce qui nuirait au résultat obtenu** sur cet indicateur. En raison de son intérêt limité et de l'existence de cet effet pervers évoqué par de nombreux interlocuteurs de la mission, celle-ci préconise de **ne pas le reconduire dans la prochaine COG**.
- Concernant la mise en place d'un indicateur mesurant le taux de certification des NIR
- [369] La récente mission conjointe IGAS / MNC sur les indicateurs de maîtrise des risques<sup>67</sup> a notamment examiné la pertinence et la fiabilité de l'indicateur de la COG de la CNAMTS portant sur le taux de certification des NIR des bénéficiaires. Cet indicateur a obtenu de bons résultats sur les volets pertinence et fiabilité de l'analyse de la mission, qui considère qu'il a vocation à servir de modèle pour les autres COG. **L'insertion d'un tel indicateur dans la prochaine convention de la CNAV peut donc utilement être soumise à la réflexion des parties-prenantes.**
- Enfin, l'enjeu du non recours aux droits pourrait être intégré dans la prochaine COG
- [370] Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 comporte un axe intitulé « Accès aux droits : lutter contre le non recours et sécuriser les aides ». Ce plan précise les mesures concrètes à déployer afin de pallier les problèmes de non recours : « Afin que le non recours puisse être en permanence mesuré, les administrations seront pleinement mobilisées pour inscrire à leur programme de travail l'élaboration et le suivi d'indicateurs de non recours aux droits existants (...). Ces indicateurs permettront de mesurer des taux de non recours, qui devront baisser. Cet objectif se déclinera dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale (...). Les COG prévoiront un volet consacré à la lutte contre le non recours incluant des indicateurs, des actions d'information et de recherche active des droits des assurés, ainsi que la coopération avec les autres organismes ».
- [371] Au-delà de l'intégration de cet enjeu dans les COG, le plan demande aux CAF d'instaurer un « rendez-vous des droits » sur le modèle développé par la MSA pour une partie de ses allocataires. Ce rendez-vous pourrait selon le plan être ensuite adapté aux autres caisses, comme la CNAMTS, ou encore la CNAV, pour une meilleure promotion de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) auprès des personnes potentiellement éligibles. Enfin, le plan mentionne explicitement certains publics comme les migrants, parmi lesquels les taux de recours sont parfois très faibles. Dans ce cadre, il fait référence à une expérimentation conduite par la CNAV dans cinq CARSAT visant à favoriser l'information en direction de ce public.

<sup>66</sup> Cf. partie 2.3.2. de la présente annexe.

<sup>67</sup>IGAS-MNC, Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

[372] En cohérence avec le plan de lutte contre la pauvreté, **la mission considère que le sujet du non recours aux droits devrait faire partie de la prochaine COG. Elle souligne cependant que les enjeux pour l'assurance retraite sont moindres que dans d'autres branches telles que la famille.** Au préalable, la COG pourrait donc contenir un engagement consistant à dresser un état des lieux du non recours aux différentes prestations de l'assurance retraite afin de mieux connaître ce sujet et ainsi utiliser les leviers d'actions de manière adaptée.

[373] Sur cette base, elle identifie trois leviers qui pourraient faire l'objet d'objectifs, d'engagements ou d'indicateurs.

- Un premier levier de lutte contre le non recours réside dans la diffusion d'information aux assurés potentiellement concernés et la conduite d'actions de sensibilisation, en lien avec les partenaires, notamment avec les dispositifs d'action sociale.

[374] Des actions sont d'ores et déjà menées en ce sens par la CNAV mais il s'agit de les développer davantage dans le cadre de la prochaine COG.

- ✓ Sans mentionner explicitement le non recours, la COG actuelle fixe un objectif visant le développement d'un traitement adapté et différencié à destination des publics fragilisés. Sur cette base, un engagement consiste à proposer sous quelques jours un rendez-vous à toute personne en situation de percevoir une pension de réversion.
- ✓ Au-delà des bénéficiaires potentiels d'une pension de réversion, la CNAV a développé une pratique consistant à proposer systématiquement des rendez-vous aux bénéficiaires de l'AAH et du RSA lors du passage à la retraite, sur la base du signalement des CAF. Des réunions d'information retraite sont organisées auprès des assurés percevant le RSA ou titulaires de l'AAH, des chômeurs en fin de droit, des travailleurs migrants et des associations de réinsertion. Des actions sont également menées en faveur des populations fragilisées d'origine étrangère au moyen de partenariats avec les réseaux associatifs. Des guides ont par ailleurs été élaborés (guide veuvage, dépliant sur le minimum contributif, guide sur l'ASPA et l'ASI, etc.).

[375] A titre de comparaison, la MSA, comme mentionné dans le plan de lutte contre la pauvreté, a mis en place en 2007 un « rendez-vous prestations MSA », qui constitue une bonne pratique en matière de repérage des personnes en situation de non recours aux droits. L'encadré suivant décrit le dispositif. Toutefois, la mission considère que ce dispositif est d'autant plus efficace que la MSA est un guichet unique interbranches. La transposition à la CNAV serait donc difficile à envisager.

#### **Encadré n°2 : le « rendez vous prestations » de la MSA**

Le rendez-vous prestations est un entretien individuel, d'une heure en moyenne, entre un assuré du régime agricole et un salarié d'une caisse de MSA. L'objectif est de couvrir 12 000 assurés par an, soit 10 entretiens par mois et par département.

Au cours de cet entretien, le conseiller MSA procède à un examen de la situation sociale de l'assuré afin d'établir l'inventaire des prestations auxquelles il peut prétendre, au regard des prestations qu'il perçoit. Dans sa logique de guichet unique, la MSA étudie les droits dans tous les domaines : santé, famille, retraite, action sanitaire et sociale, prestations de protection sociale complémentaire. Dans un second temps, le conseiller délivre à l'assuré de l'information sur ses droits potentiels non encore ouverts, et peut l'orienter, si besoin, vers des services internes ou des organismes externes.

Une procédure a été conçue pour tendre vers plus d'efficacité, à travers une standardisation des rendez-vous, de la phase de repérage des assurés jusqu'au suivi statistique des entretiens. Dans ce cadre, deux méthodes de sélection des personnes peuvent être utilisées par les caisses de MSA :

- une proposition de rendez-vous effectuée lors d'un contact avec l'adhérent ;

- un ciblage de publics particuliers, dont la probabilité d'être concernés par des droits non ouverts est forte du fait de leur situation (public précaire, jeunes installés) ou d'un événement récent (changement de situation familiale ou professionnelle).

Le déroulement de l'entretien suit le remplissage d'une fiche contact, sur laquelle sont renseignés progressivement les droits ouverts et les droits potentiels de l'assuré. Pour aider le conseiller, un guide de l'entretien est à sa disposition. Dès l'entretien terminé, il complète la fiche et la transmet aux différents services de la MSA concernés par les droits à ouvrir. Un tableau de bord transmis à la caisse centrale chaque mois permet de réaliser un suivi statistique du dispositif.

En 2011, chaque entretien a permis de détecter en moyenne 1,5 droit potentiel à ouvrir, qui a abouti au final à 0,8 droit ouvert par assuré. Des démarches non effectuées ou une étude plus précise de la situation de l'adhérent expliquent cet écart. Ponctuellement, des droits peuvent également être fermés. 8 555 entretiens ont été réalisés (78 % de l'objectif final est atteint). 6 924 droits ont été ouverts et concernent principalement les domaines de la santé et de la famille.

La première cause de non recours identifiée est la méconnaissance des droits (ex. les pensions de réversion non sollicitées par les hommes), puis la complexité des dispositifs ou des démarches.

[376] Ce premier levier implique une coordination plus étroite entre les différents acteurs en contact avec les populations potentiellement concernées par le non recours : autres régimes de retraite, CAF, CPAM, conseils généraux, Pôle emploi, mairies et CCAS, etc. En effet, **la mission considère que la problématique du non recours ne doit pas nécessairement conduire la CNAV à mettre en place un « rendez vous des droits » spécifique à l'assurance retraite**, sur le modèle du rendez vous mis en place par la branche famille. Au contraire, c'est par la coordination de leurs actions que les acteurs parviendront à repérer le plus de personnes et à diffuser le plus largement possible les informations sur les droits.

[377] **Les réflexions au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) intègrent cette logique.** Une étude est en effet en cours afin de comprendre les motifs de non recours à certaines prestations, assortie d'actions expérimentales conduites dans le département de la Seine-et-Marne. La CNAV est associée à la démarche, tout comme la CAF, la MSA, Pôle emploi et la CPAM. Le diagnostic a permis de mettre en lumière les différents motifs de non recours, parmi lesquels figurent le manque d'information, l'absence de pro-activité des institutions, l'éligibilité non perçue des personnes, le déficit de médiation et d'orientation, la complexité des dispositifs, etc. Sur la base de ce diagnostic, des pistes d'amélioration ont été identifiées et font l'objet d'expérimentations. A titre d'exemple, les actions suivantes concernent la CNAV :

- ✓ la CPAM va cibler des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), dont les revenus et l'âge en font des bénéficiaires potentiels de l'ASPA. A partir de cette base de données, la CNAV va leur adresser un courrier d'information sur l'ASPA ;
- ✓ lorsqu'un assuré est reçu en rendez vous par la CNAV pour liquider ses droits, le technicien vérifie si l'assuré remplit les conditions de revenus pour bénéficier de l'ASPA. Dans l'affirmative, une information sera faite sur ses droits. Le périmètre de l'expérimentation est limité à deux agences.

[378] **La mission considère que de telles actions pourraient utilement inspirer la rédaction des engagements de la prochaine COG.** A terme, leur bilan permettra d'orienter plus précisément les interventions de la caisse en matière de lutte contre le non recours.

- Un deuxième levier potentiel en matière de détection du non recours réside dans le recours aux SI pour repérer les personnes éligibles mais non bénéficiaires de la prestation.

[379] **Le RNCPS est un outil aujourd'hui utilisé dans le cadre de la lutte contre la fraude alors même qu'il pourrait davantage être développé dans une optique de lutte contre le non recours aux droits.** En effet, dans le cadre du dispositif d'analyse des prestations intégré à la consultation du répertoire, le RNCPS pourrait notamment délivrer des signalements d'anomalies sur présomption de droits manquants dans les cas suivants :

- ✓ droit existant dans un organisme et qui devrait exister dans un autre ;
- ✓ prestation manquante, directement induite par un droit existant (exemples : versement de l'allocation veuvage mais pas de CMUC ni d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) ; versement du RSA socle mais pas de CMUC ; versement d'une retraite de base mais pas de retraite complémentaire, etc.).

[380] Cependant, dans l'attente de la mise en œuvre de la contribution de la CNAMTS relative à ses prestations, l'ensemble de ces règles demeure inopérant à ce jour. Il s'agira ensuite, selon la DSS, d'une simple mise à jour d'un paramètre pour les rendre effectives.

[381] En septembre 2012, la Cour des comptes a abordé la question du non recours au minimum vieillesse dans son rapport annuel sur la sécurité sociale<sup>68</sup>. Elle mentionne **le recours potentiel à l'EIRR pour lutter contre le non recours**. Cet outil rassemble en effet tous les éléments de pensions des régimes obligatoires de base ou complémentaires. Cependant, comme le démontre la Cour, « un travail de détection systématique, sur le stock des retraités, des situations susceptibles, au regard des seules pensions, d'ouvrir droit à l'ASPA, reste impraticable tant que le code de la sécurité sociale n'autorise pas l'utilisation de l'EIRR à cette fin. En tout état de cause, puisqu'ils ne concernent que les pensions personnelles des retraités, les éléments que fournirait l'EIRR ne constitueraient que des présomptions à confirmer, en dépit de la prédominance des pensions dans les ressources totales des personnes de plus de 65 ans et celles des personnes isolées dans cette même tranche d'âge. »

[382] **Ces deux SI ne sont pas à ce jour outillés pour constituer des leviers efficaces dans la lutte contre le non recours. Un engagement de la COG pourrait consister à réaliser des études de faisabilité afin de déterminer clairement et de manière opérationnelle comment améliorer ces outils pour qu'ils permettent d'identifier des situations de non recours.**

[383] Au-delà de ces SI, **des bases de données externes à la CNAV pourraient être davantage utilisées :**

- ✓ il en est ainsi par exemple des bases de données de la DGFIP, sur le fondement des avis d'imposition. Une extension des liens avec la DGFIP a été recommandée par un récent rapport de l'IGAS<sup>69</sup> ;
- ✓ la CNAF peut également être un partenaire pertinent car il est possible, dans ses bases de données, de filtrer les bénéficiaires du RSA de plus de 65 ans (et qui sont dès lors éligibles à l'ASPA). Des signalements pourraient ainsi être organisés.

<sup>68</sup> Cour des comptes, rapport 2012 sur l'application des LFSS, septembre 2012.

<sup>69</sup> IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013

- Un troisième levier de lutte contre le non recours réside dans la simplification des procédures afin de faciliter l'accès aux droits.

[384] **La mission considère que le volet « simplification » est essentiel dans la lutte contre le non recours. En effet, il ne doit pas seulement s'agir de mieux informer les assurés mais aussi de faciliter l'accès aux droits et les démarches.**

[385] Dans cette optique, la prochaine COG pourrait porter un projet de simplification consistant à **faciliter le passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux**, notamment par des liaisons automatisées avec les organismes prestataires et des mécanismes de subrogation automatiques. Les publics concernés par cette mesure de simplification seraient les bénéficiaires de l'AAH et des pensions minimum d'invalidité ainsi que les bénéficiaires du RSA<sup>70</sup>. Il s'agirait d'une exception à la règle selon laquelle la retraite est quérable.

**Recommandation n°16 : Affirmer dans la prochaine COG des engagements visant à limiter les cas de non recours aux droits sur la base des trois leviers identifiés par la mission : information / sensibilisation des assurés ; adaptation des SI (RNCPS, EIRR) et recours aux bases de données externes à la CNAV (DGFIP, CNAF) ; simplification des procédures, notamment lors du passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux. Intégrer également un engagement portant sur la nécessité de dresser un état des lieux de ce problème afin d'orienter au mieux les différentes actions**

- La mise en place d'un indicateur doit faire l'objet de points de vigilance.

[386] Sur le sujet du non recours, deux éléments peuvent théoriquement être suivis par des indicateurs mais nécessitent une certaine vigilance.

- ✓ Un indicateur portant sur le niveau du non recours et/ou son évolution est techniquement difficile, voire impossible, à construire

[387] **La mise en place d'un indicateur portant sur le non recours aux droits, visant à objectiver son importance et son évolution, serait très pertinente en théorie car elle permettrait de mesurer l'impact réel des engagements.**

[388] **Cependant, la limite majeure de ce premier type d'indicateur réside dans le constat qu'il est impossible de chiffrer le non recours de manière fiable et pertinente.** A titre d'exemple, un indicateur portant sur la part des assurés d'une classe d'âge éligible à l'ASPA mais n'ayant pas recours à cette prestation serait difficilement envisageable dans la mesure où il n'est pas possible à ce jour d'objectiver un tel ratio. Seuls le déploiement des trois leviers identifiés par la mission ainsi que l'état des lieux pourraient permettre à terme, notamment en matière d'adaptation des SI, de mettre en place effectivement un tel indicateur.

[389] Le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de 2012<sup>71</sup> met en évidence cette difficulté d'évaluer le nombre de personnes âgées qui, bien qu'éligibles au minimum vieillesse, ne perçoivent pas cette aide. En effet, comme le souligne ce rapport, « le non recours au minimum vieillesse par défaut d'information ne peut pas être mis en évidence à partir des fichiers des pensionnés des régimes de retraite de base ». La Cour conclut son analyse en expliquant qu'« à défaut de mener des campagnes de prospection susceptibles d'engendrer de nouveaux flux d'attribution, les différents organismes et administrations n'ont aujourd'hui pas les moyens de connaître le nombre de personnes qui rempliraient les conditions pour bénéficier du minimum vieillesse mais n'en ont pas fait la demande ».

<sup>70</sup> Pour davantage de précisions sur cette mesure de simplification, cf. IGAS, Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013

<sup>71</sup> Cour des comptes, rapport 2012 sur l'application des LFSS, septembre 2012.

- ✓ Un indicateur portant sur le niveau d'informations délivré par la CNAV, afin de déterminer si celui est suffisant, est envisageable mais il ne pourra être que partiel

- [390] **La mission considère qu'une option pourrait être de prévoir un indicateur alternatif portant sur le niveau d'informations délivré par la CNAV**, à savoir une objectivation du premier levier identifié. Celui-ci semble en effet le plus facile à transcrire dans un indicateur. Il s'agit cependant d'un indicateur de moyens, dont la portée est moindre qu'un indicateur de résultats.
- [391] A titre d'exemple, le projet de nouvelle COG de la CNAF contient un indicateur portant sur ce levier et qui consiste à suivre le nombre de « rendez-vous des droits ». Cet entretien comprend deux modalités : l'entretien individuel associé à l'instruction des droits des demandeurs du RSA et les parcours spécifiques de publics cibles dans les domaines du logement, de l'insertion et du soutien à la parentalité. Il s'agit toutefois d'un simple indicateur de suivi. Contrairement à un indicateur de résultat, il n'y a pas de trajectoire ni de cible fixées dans la COG.
- [392] L'engagement de la COG actuelle de la CNAV consistant à proposer sous quelques jours un rendez-vous à toute personne en situation de percevoir une pension de réversion a conduit la CNAV à suivre dans ses plans d'actions annuels un indicateur non fixé dans la COG consistant à mesurer le ratio suivant : suivi annuel du nombre de rendez-vous proposés et du nombre de rendez-vous réalisés / population totale en situation de percevoir une pension de réversion.
- [393] Un indicateur pourrait être construit sur cette base dans la prochaine COG. **Il porterait sur les entretiens proposés et/ou les entretiens réalisés. Au-delà de la population en situation de percevoir une pension de réversion, un élargissement aux bénéficiaires de l'AAH, des pensions minimum d'invalidité et du RSA pourrait être intéressant** dans l'hypothèse où le passage automatisé à la retraite pour les bénéficiaires des minima sociaux ne serait pas mis en place (cf. recommandation n°16). En revanche, un élargissement de cet indicateur à la population en situation de percevoir l'ASPA ne peut être possible à ce jour en l'absence de chiffrage.
- [394] **Cet indicateur ne pourra donc pas porter sur l'ensemble des publics potentiellement concernés par des cas de non recours.** Il ne sera pas exhaustif et représentatif de toutes les actions à conduire sur l'ensemble des leviers identifiés par la mission.
- [395] Enfin, il est à noter que le non recours ne pourra totalement disparaître car **il peut parfois s'expliquer par des choix individuels notamment liés, dans le cas de l'ASPA, à la règle de récupération sur succession de la prestation.**

2.3.2 La lutte contre la fraude, rattachée à la maîtrise des risques dans la COG actuelle, a fait l'objet d'avancées de la part de la CNAV mais dont les efforts méritent d'être accentués sur certains enjeux<sup>72</sup>

2.3.2.1 La lutte contre la fraude constitue un sujet nouveau de l'actuelle COG qui vise une amélioration des actions menées, conduisant la CNAV à renforcer ses modalités de pilotage et ses outils

- [396] Au sein du chapitre consacré à la maîtrise des risques, la COG aborde les enjeux relatifs à la lutte contre la fraude. Ce sujet fait l'objet d'une forte dispersion au sein du chapitre, sans être traité au sein d'une sous partie dédiée. Ce positionnement pèse sur la lisibilité du texte de la COG.

<sup>72</sup> L'indicateur COG portant sur le taux de résorption des indus frauduleux est abordé dans la partie 2.3.1. de la présente annexe.

[397] La lutte contre la fraude donne lieu à de nombreux engagements dans la COG, couvrant de multiples sujets : modalités de pilotage et renforcement des moyens ; veille, enquêtes sur place et harmonisation des pratiques ; vérification des données déclaratives ; échanges d'informations avec les partenaires et les caisses étrangères ; contrôles à l'étranger ; détection, mesure et recouvrement des indus frauduleux ; formation du personnel à la détection des risques ; dispositif national de communication, etc.

➤ Le pilotage et l'organisation de la politique de lutte contre la fraude

[398] La COG fixe des objectifs en matière d'organisation interne de la politique de prévention et de lutte contre la fraude. Les engagements portent à la fois sur la définition d'un plan global annuel et sur la mise en place d'un pilotage spécifique et de moyens dédiés. Parmi les engagements portant sur ce thème sont mentionnés les sujets suivants :

- renforcer la structure de pilotage national chargée de la définition des grandes orientations et de l'animation du réseau en matière de lutte contre la fraude ;
- réétudier l'organisation des cellules fraude, développer les contrôles ou enquêtes sur place, harmoniser les pratiques et développer une veille ;
- accroître le nombre d'agents travaillant dans le domaine de la lutte contre la fraude dans des proportions conformes à la taille du réseau de l'assurance retraite et en fonction de la contrainte générale d'évolution des effectifs de la branche.

[399] Le renforcement du pilotage et des moyens consacrés à la lutte contre la fraude est assorti d'un engagement visant à mettre en place des dispositifs de communication et des formations.

[400] En termes de bilan, la CNAV a revu son pilotage tout au long de la période conventionnelle. Le renforcement de ses modalités d'actions a impliqué, conformément à la COG, diverses interventions :

- un plan national de prévention et de lutte contre les fraudes de la branche est produit annuellement depuis 2009. Ce plan apparaît structurant et constitue un bon outil ;
- le renforcement des cellules fraude a fait l'objet d'un objectif particulier fixé aux directeurs de CARSAT dans le cadre de l'application du dispositif de rémunération variable, la cible étant le recrutement de 40 ETP dédiés à la lutte contre les fraudes ;
- **en 2012, le nombre d'ETP consacrés à la fraude s'élevait à 90 (contre 44 ETP fin 2009 et 28,5 ETP fin 2008)**. Les moyens ont été renforcés au cours de la COG, tel que mentionné dans le texte de la convention ;
- le nombre de cas de fraude détecté par agent de contrôle de la branche retraite s'élève à 21 en 2012 (1 043 fraudes / 50 agents agréés et assermentés) contre 24 pour la branche famille (15 000 fraudes / 621 agents enquêteurs) ;
- une politique de sanctions a été construite, permettant de clarifier les règles relatives aux critères de distinction entre faute et fraude, d'établir un barème de sanction ainsi qu'une grille d'aide à la décision. Cette politique de sanction a toutefois mis du temps à se déployer, elle est pleinement effective depuis 2011. 286 pénalités financières ont été prononcées en 2012 ;
- un focus groupe associant des représentants du réseau a commencé à se réunir fin 2012 dans le but d'étudier les modalités d'optimisation du fonctionnement du réseau de lutte contre la fraude ;
- en 2009, la caisse a conçu et mis en œuvre une formation *e-learning* « carrière à risque » (2 055 agents ont suivi ce module en 2011). Un module de sensibilisation à la maîtrise des risques et à la fraude a été mis en place dans le cadre du séminaire d'intégration des agents de direction entrant dans la branche en 2011. Des formations spécifiques ont par ailleurs été organisées concernant la fraude documentaire dans les

CARSAT et au SANDIA. Des sessions de formation spécifique pour les agents de contrôle agréés et assermentés (« savoir mener et rédiger un rapport d'enquête ») et pour les référents fraudes ou superviseurs des agents de contrôle agréés et assermentés (« savoir superviser une enquête antifraude ») ont également été finalisées. Enfin, un catalogue des formations dédiées à la lutte contre la fraude a été diffusé et une formation à l'outil BNSF (outil national centralisant les cas de fraude avérée de la branche) a été organisée ;

- concernant la communication, diverses actions ont été conduites : participation de la caisse à la communication commune de sensibilisation à la lutte contre les fraudes sociales coordonnée par l'ACOSS (2010), *benchmarking* destiné à positionner l'assurance retraite dans le champ de la lutte contre la fraude à la protection sociale (2010), communication sur les fraudes aux RCP (2010), alimentation du portail maîtrise des risques des instructions nationales de prévention et de lutte contre les fraudes avec l'appui de la communication interne (2010), parution d'articles dans les supports internes de la branche (2011), etc.

➤ Les outils de la politique de lutte contre la fraude

[401] La COG prévoit d'adapter les SI aux enjeux de la lutte contre la fraude par l'intermédiaire de plusieurs engagements. L'objectif est notamment de développer des requêtes appropriés et des moyens statistiques.

[402] La convention aborde par ailleurs les enjeux liés à la régularisation de carrière à travers, notamment, la procédure dite « carrière à risque », dont l'objectif est une intégration dans l'OR et la réalisation d'un bilan de mise en œuvre.

[403] Enfin, la COG traite du sujet des modalités de mise en œuvre des contrôles à l'étranger :

- à l'intérieur de l'UE, la coopération avec certains Etats sera favorisée afin de permettre des échanges de données entre l'assurance retraite française et ses homologues ;
- pour les Etats non membres de l'UE, une démarche d'amélioration des contrôles sera menée dans le cadre d'une évaluation des risques afin de cibler certaines zones géographiques. Le but est de « mettre en place un dispositif permettant de mieux s'assurer de l'authenticité et de la sincérité des certificats de vie pour le paiement des prestations à l'étranger ».

[404] En termes de bilan, la CNAV a présenté le tableau suivant dans le cadre de ses réunions d'étape avec la DSS.

Tableau 27 : Bilan de la politique de lutte contre la fraude en 2012

Domaines	Préjudices constatés € 2012	Préjudices évités € 2012
Identité	50 000	372 000
Carrière (yc RCP)	957 000	6 500 000
Situation familiale	803 000	4 250 000
Résidence	2 650 000	15 800 000
Ressources	2 070 000	12 450 000
Service de la prestation (MFE, MTP, cessation activité)	500 000	1 200 000
Paiements	1 300 000	2 400 000
<b>Total 2012 en €</b>	<b>8 330 000</b>	<b>43 000 000</b>
<b>Total en 2012 (hors RCP)</b>	<b>7 830 000</b>	<b>36 550 000</b>
Total 2011 en €	14 385 500	53 766 000
Total en 2011 (hors RCP)	7 192 000	43 012 000

Source : CNAV

- [405] Les résultats consolidés rendent compte d'une baisse des préjudices constatés en 2012 par rapport à 2011 (8,3 M € en 2012 contre 14,3 M € en 2011). Hors RCP, les préjudices constatés ont plutôt tendance à rester stables. Les préjudices évités enregistrent une diminution, passant de 53,7 M € en 2011 à 43 M € en 2012. Le préjudice évité est plus important que le préjudice constaté. La fraude à la résidence représente 15M €, les fraudes aux ressources 12,4M € et les fraudes à la carrière 6M €. Enfin, les fraudes au paiement s'élèvent à 2M €. **Au total, sur 100 Mds € de prestations versées par la CNAV, le poids de la fraude détectée est plutôt faible.**
- [406] Au plan quantitatif, la CNAV dénombre 1 043 fraudes en 2012 contre 1 308 en 2011 (baisse de 25% avec RCP et 29% hors RCP). 6 712 fiches de signalement fraude ont été émises en 2012 contre 11 646 en 2011.
- [407] Un tableau de suivi de l'exploitation des requêtes est établi annuellement. Il permet de suivre le nombre de dossiers listés, sélectionnés pour le contrôle anti-fraude, le nombre de dossiers dont le contrôle est achevé, le nombre de dossiers qualifiés de fraude, etc. Le taux d'efficacité des requêtes tous domaines de fraude confondus est de 9,36% en 2011, contre 5,39% en 2010.
- [408] Par grands domaines de fraude, les actions menées sont les suivantes :
- **fraudes à la carrière :**
    - ✓ la procédure carrière à risque, mise en place en 2007 a été automatisée dans l'OR fin 2008. Elle a pour objet de prévenir le report injustifié au compte de carrière d'un assuré de salaires et/ou trimestres. Le bilan de son utilisation a été réalisé, conformément à l'engagement fixé dans la COG. En 2011, une réflexion a été conduite sur l'évolution des situations susceptibles d'être traitées selon cette procédure d'investigation, suite, notamment à des recommandations formulées par la Cour des comptes ;
    - ✓ les contrôles au titre des fraudes aux RCP sont en cours de finalisation ;

- **fraudes à l'identification** : les dispositions du guide de l'identification sont mises en œuvre (cf. exigence de deux pièces justificatives, état civil et pièce d'identité, en vue de l'immatriculation)<sup>73</sup> ;
- **fraudes à l'existence** :
  - ✓ une expérimentation de la mobilisation des consulats français en Algérie pour la fiabilisation des comptes de non résidents est en cours sur une centaine de dossiers (vérification de l'existence de ces prestataires dans le cadre de l'identification de comptes de collectage<sup>74</sup>) ;
  - ✓ une opération d'échanges de signalement de décès automatisés avec l'Allemagne est en cours ;
  - ✓ les démarches concernant les certificats de vie pour les personnes percevant une retraite française et résidant à l'étranger ont été simplifiées dans le cadre de la LFSS pour 2013<sup>75</sup>. Jusqu'à présent, cette procédure était lourde pour les pensionnés concernés, qui devaient envoyer des certificats de vie régulièrement à la caisse. Désormais, pour les pays de l'UE, un signalement réciproque et automatique des décès sera progressivement mis en place dans les pays qui ont un état civil fiable et centralisé. Le cas échéant, les certificats de vie pourront être demandés par Internet.

[409] Enfin, en termes d'outils, la CNAV a déployé début 2013 une base nationale de signalement des fraudes, après obtention de l'avis CNIL et d'un décret en Conseil d'Etat.

- Alors que la COG actuelle développe de nombreux engagements en matière de lutte contre la fraude, elle ne prévoit pas d'indicateurs relatifs à ces enjeux.

[410] En effet, l'indicateur N26 relatif à la résorption des indus frauduleux est moins un indicateur de suivi de la politique de lutte contre la fraude qu'un indicateur visant à répondre à des préoccupations financières et comptables. Par ailleurs, **ses nombreuses limites n'en font pas un indicateur pertinent pour mesurer et objectiver la qualité des actions menées**<sup>76</sup>.

[411] Les CPG contiennent toutefois un indicateur R26 portant sur le montant des préjudices évités avant paiement. La fiche explicative de l'indicateur donne des précisions quant à son mode de calcul. Pour chaque cas de fraude évité par la caisse régionale, une fiche est émise comportant le calcul du préjudice évité. Il s'agit donc de consolider toutes les tentatives de fraudes évitées avant l'instruction d'une demande ou à l'instruction de la demande et ayant généré une fiche. Pour être comptabilisé et faire l'objet d'une fiche, le dossier doit avoir fait l'objet d'une enquête par un agent agréé et assermenté ou avoir été qualifié de frauduleux par les services contentieux ou la cellule fraude.

[412] La cible nationale fixée pour 2012 s'élève à 4,4 M €. Sur cette base, le tableau suivant retrace le résultat obtenu au niveau national et dans les trois CARSAT visitées par la mission, en 2012, au regard des objectifs locaux. Les résultats, nationaux comme régionaux, dépassent largement les cibles fixées dans le cadre des CPG.

<sup>73</sup> Cf. partie 2.3.1. de la présente annexe.

<sup>74</sup> Fraude consistant pour un tiers à proposer au retraité de gérer son dossier et de lui verser un capital. En échange, le tiers est mandataire sur le compte du retraité et récupère la pension versée.

<sup>75</sup> Pour les personnes résidant en France, un système de contrôle de l'existence existe en liaison avec l'INSEE, permettant de connaître rapidement les décès. Il n'y a donc pas d'envoi de certificats d'existence, contrairement aux pensionnés résidant à l'étranger.

<sup>76</sup> Cf. partie 2.3.1. de la présente annexe.

Tableau 28 : Résultats obtenus en 2012 sur l'indicateur R26 au niveau national et dans les CARSAT visitées par la mission (en €)

	Résultats	Cibles
<b>Niveau national</b>	9 035 568	4 400 000
<b>Dijon</b>	209 085	192 066
<b>Lille</b>	625 410	384 949
<b>Paris</b>	3 424 103	922 024

Source : CNAV - DCN

### 2.3.2.2 A l'avenir, il s'agit de cibler les engagements sur les enjeux les plus importants de la lutte contre la fraude et de poursuivre l'amélioration du pilotage de cette politique

- [413] La COG actuelle est la première développant un volet consacré à la lutte contre la fraude. Cette reconnaissance marque le démarrage de politiques actives qui existaient peu auparavant à la CNAV. Cependant, le traitement de ces enjeux est ambigu. Ce sujet est d'une part traité de manière très précise, avec des engagements opérationnels et allant dans le sens d'un renforcement du pilotage et des moyens dédiés à cette politique par la caisse. D'autre part, ce sujet ne fait pas l'objet d'indicateur permettant d'objectiver l'efficacité des actions menées.
- [414] Concernant les axes de progrès, il serait pertinent que la prochaine convention cible les sujets les plus importants, sur lesquels prioriser les actions de prévention et de lutte contre la fraude. Cela permettrait une plus grande lisibilité des objectifs.
- Trois types de fraude pourraient tout particulièrement être visés dans la prochaine COG : la fraude à la carrière, la fraude à l'existence et la fraude à l'identification.
  - En matière de fraude à la carrière
- [415] Il s'agit tout d'abord de **développer la coopération entre partenaires dans la mesure où les signalements peuvent constituer un levier pertinent**, permettant de limiter l'impact important que la fraude à la constitution de droits peut avoir de nombreuses années après, au stade de la liquidation.
- [416] Au-delà, **la procédure carrière à risque reste un processus à consolider au cours de la prochaine COG**. En effet, le bilan de celle-ci a montré que les critères utilisés pour déterminer les carrières à risques ne sont plus pertinents. L'objectif est donc d'élaborer de nouveaux critères de déclenchement de la procédure<sup>77</sup>. Des travaux de refonte ont démarré en 2012.

<sup>77</sup> A l'heure actuelle, quatre critères déclenchent l'application de cette procédure :

- la réception d'un signalement de fraude de la part d'un organisme (Pôle Emploi, CPAM, URSSAF, etc.) ;
- le technicien chargé de la régularisation constate à la réception que le document produit par l'assuré est d'apparence frauduleuse ;
- lors de l'ouverture du dossier, l'OR signale qu'il s'agit d'un dossier pour lequel la carrière comporte deux années lacunaires consécutives ;
- lors de l'ouverture du dossier, l'OR signale qu'il s'agit d'une troisième demande de régularisation.

➤ En matière de fraude à l'existence

[417] Les actions d'ors et déjà engagées pourraient être consolidées, en particulier **le développement d'opérations de vérification conduites sous l'autorité des consulats français**, dans la continuité de l'expérimentation menée avec l'Algérie. Il s'agit là d'un véritable levier au regard des enjeux financiers résultant de telles fraudes.

[418] Le **développement accru des échanges informatisés au sein de l'UE** est également un enjeu, sur le modèle de l'échange automatique des signalements de décès entre la France et l'Allemagne et dans la continuité des dispositions de la LFSS pour 2013. Cet engagement permettrait en effet de **recentrer les ressources, en termes de gestion et de vérification, sur les pays à fort enjeu**. Sur ce point, le dispositif mis en place avec l'Allemagne pourrait être étendu aux partenariats déjà conclus par l'organisme allemand (Belgique, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suisse et Espagne). Pour la CNAV, cela permettrait d'économiser l'envoi annuel de 350 000 courriers. A moyen terme, il serait pertinent de développer également de telles coopérations avec les pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne en mettant l'accent sur les systèmes d'état civil et les liaisons automatisés<sup>78</sup>.

[419] En outre, notamment en matière de lutte contre la pratique des comptes collecteurs, la **coopération avec TRACFIN** est essentielle.

[420] Enfin, en matière de vérifications d'existence, et dans la continuité de la simplification apportée par la LFSS pour 2013 concernant l'envoi des certificats d'existence par les pensionnés résidant à l'étranger, un engagement pourrait résider dans la **mutualisation des vérifications d'existence entre les régimes**. En effet, une organisation unifiée entre régimes de ces contrôles permettrait à l'assuré de n'attester au plus qu'une seule fois par an de son existence. Sa réponse à l'envoi d'un certificat d'existence pourrait ainsi être enregistrée dans un répertoire accessible à tous les régimes<sup>79</sup>.

➤ En matière de fraude à l'identification

[421] Pour cette catégorie, une articulation avec la base du ministère de l'Intérieur est en train de se développer pour les **fraudes aux titres de séjour**, afin de contrôler que le titre de séjour communiqué par la personne est authentique.

[422] Des **outils permettant de contrôler l'authenticité des documents** se développent également. Cependant, le lien entre organismes de sécurité sociale et préfectures reste à structurer. Il s'agit d'un sujet qui dépasse la branche vieillesse mais des orientations pourraient être fixées dans le sens d'une plus grande coopération.

**Recommandation n°17 : Cibler les engagements de la prochaine COG sur les trois domaines de fraude suivants : la carrière (coopération entre organismes via des signalements, refonte de la procédure « carrière à risque »), l'existence (opérations de vérification sous l'autorité des consulats français, échanges informatisés au sein de l'UE, coopération avec TRACFIN, mutualisation des vérifications d'existence entre les régimes) et l'identification**

➤ Il s'agit également de poursuivre l'amélioration du pilotage, dans la continuité des actions menées sur la période de la COG actuelle.

[423] En termes de pilotage et d'organisation, le renforcement des moyens humains dédiés à la lutte contre la fraude a été effectif (28,5 ETP fin 2008, 44 ETP en 2009, 90 ETP en 2012).

[424] Cet objectif étant atteint, il s'agit désormais de se concentrer sur de nouveaux enjeux :

<sup>78</sup> IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013.

<sup>79</sup> IGAS Simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, n° RM2013-077P, mai 2013.

- un premier sujet réside dans la **professionnalisation des équipes**. Contrairement à l'ACOSS ou à la CNAF, la CNAV n'a pas mis en place des dispositifs de professionnalisation importants ;
- un second enjeu concerne le RNCPS. Il s'agit *a priori* d'un bon outil de lutte contre la fraude. Des améliorations pourraient cependant encore intervenir en termes de requêtes et d'échanges d'informations. Sur la période de la prochaine COG, il s'agit donc de **parachever la montée en charge du RNCPS**, avec notamment l'injection des informations de la CNAMTS.

**Recommandation n°18 : En termes de pilotage de la lutte contre la fraude, prévoir dans la prochaine COG une professionnalisation accrue des équipes et le parachèvement de la montée en charge du RNCPS**

- Enfin, la prochaine COG pourrait comporter un indicateur mesurant l'efficacité de la lutte contre la fraude.

[425] Le constat selon lequel la lutte contre la fraude est très peu représentée parmi les indicateurs de la COG a été récemment mis en exergue par un rapport conjoint de l'IGAS et de la MNC<sup>80</sup> qui souligne qu' « en l'absence, dans la COG comme dans les CPG, de tout indicateur traduisant de façon synthétique les résultats directs (ou la performance) de la démarche de lutte contre la fraude engagée par la CNAV (du type « nombre de cas de fraude détectés », ou « montant du préjudice subi au titre des fraudes » ou « nombre de sanctions infligées à la suite d'une fraude »), la lutte contre la fraude apparaît donc peu représentée dans la COG et, dans une moindre mesure, dans les CPG ». En dépit des nombreux engagements portant sur ce thème, la lutte contre la fraude reste donc un sujet quasiment absent de la COG, notamment en termes de résultats obtenus.

[426] Le volet « détection » de la fraude est suivi par la CNAV via les CPG à travers l'indicateur R26 relatif au montant des préjudices évités avant paiement qui vise à mesurer l'efficacité des dispositifs de contrôle avant paiement mis en place par les CARSAT. Cet indicateur aurait pu figurer directement dans la COG.

[427] Dans la perspective de la prochaine convention, **la mission considère qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des indicateurs par domaine de fraude**. Un ou plusieurs indicateurs transversaux sont ainsi à privilégier<sup>81</sup>.

[428] Dans ce cadre, **la mission propose un indicateur sur le taux de fraude ayant donné lieu à sanction**, qui pourrait être construit sur la base du ratio suivant : nombre de fraudes notifiées ayant donné lieu à une sanction / nombre total de fraudes notifiées<sup>82</sup>.

[429] Cet indicateur figure dans la COG de la CNAF 2009-2012. Il serait d'autant plus pertinent qu'il est déjà utilisé pour les objectifs annuels fixés aux directeurs des CARSAT. Cet indicateur devra prendre en compte toute la palette des sanctions et si possible donner lieu à une typologie des sanctions définie en inter-régimes (afin de permettre des comparaisons).

[430] Une limite réside cependant dans le risque d'associer, au sein des caisses, la notification et la sanction. Il ne faudrait donc pas que la cible soit égale à 100 %.

<sup>80</sup> IGAS-MNC, Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

<sup>81</sup> Concernant les indicateurs relatifs aux indus et à leur recouvrement, cf. partie 2.3.1. de la présente annexe.

<sup>82</sup> Cet indicateur est recommandé par le rapport IGAS-MNC, Evaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion, n° RM2013-013A, février 2013.

**Recommandation n°19 :** Modifier les indicateurs relatifs à la maîtrise du risque retraite afin notamment de renforcer ceux liés à la qualité des droits mis en paiement, d'améliorer la pertinence des indicateurs de gestion des indus, d'intégrer un véritable indicateur de suivi de la lutte contre la fraude et éventuellement un indicateur sur le non recours aux droits

Indicateurs de la COG actuelle	Indicateurs proposés pour la prochaine COG
<p>N21(R19) : Pourcentage de dossiers confirmés / total des décisions rendues par les tribunaux (TASS, Cour d'appel, Cour de Cassation) dans le cadre de l'application de la réglementation retraite.</p> <p>N23 (R23) : Indicateur de qualité des dossiers validés (IQV).</p> <p>N24 : Taux d'incidence financière des erreurs : montant des erreurs financières de l'échantillon en valeur absolue rapporté au total des montants initiaux de l'échantillon.</p> <p>N25 (R24) : Taux de résorption des indus.</p> <p>N26 (R25) : Taux de résorption des indus frauduleux.</p>	<p>Indicateur de qualité des dossiers validés (IQV)</p> <p>Taux d'incidence financière des erreurs (TIF)</p> <p>Indicateur(s) de gestion des indus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- importance des indus par rapport aux prestations : montant des indus notifiés N / montant des prestations versées N ;</li> <li>- et/ou suivi dans le temps du montant des indus notifiés (montant des indus notifiés N / montant des indus notifiés N-1) ou des indus recouverts (montant des indus recouverts N / montant des indus recouverts N-1) ;</li> <li>- et/ou taux de reste à recouvrer global : somme des montants recouverts en N / (stock indus N-1 + flux d'indus constatés N).</li> </ul> <p>Indicateur sur la lutte contre la fraude : nombre de fraudes notifiées ayant donné lieu à une sanction / nombre total de fraudes notifiées</p> <p>Taux de certification des NIR</p> <p>Indicateur sur le non recours : nombre de rendez-vous proposés (et/ou nombre de rendez-vous réalisés) / population totale en situation de percevoir une pension de réversion (+ éventuellement bénéficiaires de l'AAH, des pensions minimum d'invalidité et du RSA)</p>

Source : Mission IGAS

## 2.4 En dépit de leur apport à la branche et d'un bilan positif, la COG n'est pas le support adapté pour traiter du thème de l'adaptation aux réformes et de la fonction statistiques, études, recherches

[431] Ces deux thèmes sont très largement abordés au sein de la COG actuelle et occupent une place importante, sans pour autant être assortis d'indicateurs. En dépit de leur intérêt majeur pour la branche, la mission s'interroge sur la pertinence de les intégrer de façon aussi centrale dans la COG, celle-ci ne constituant pas nécessairement le support le plus adapté pour les traiter.

2.4.1 L'adaptation aux réformes est largement abordée dans la COG et fait l'objet d'un bilan positif mais la pratique consistant à ne pas conclure d'avenants génère un risque de décalage entre la convention et la réalité

2.4.1.1 Ce thème comporte des objectifs stratégiques portant sur la contribution de la caisse à la construction de la norme et sur la mise en œuvre diligente des cycles de réforme qui ont été atteints par la CNAV

[432] En raison principalement des difficultés rencontrées par la caisse lors de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003, les COG abordent depuis 2005 le sujet de l'adaptation aux réformes, dans un contexte marqué par l'accélération du rythme de celles-ci.

[433] Plusieurs engagements figurent donc dans la COG actuelle, portant à la fois sur la capacité de la CNAV à déployer les réformes adoptées, sur celle de l'Etat à fixer des délais compatibles avec la mise en œuvre des nouveaux dispositifs, mais aussi sur le développement de la fonction d'expertise de la caisse.

- En amont des réformes, la contribution de la CNAV à la construction de la norme renvoie à la fonction d'expertise de la caisse et à sa capacité d'être force de propositions

[434] La COG reconnaît à la CNAV un rôle de « force de propositions » vis-à-vis des pouvoirs publics, fondé sur sa fonction d'expertise reconnue. A titre d'exemple, la convention incite la CNAV à dégager des pistes de simplification ou de modification réglementaire assises sur des études d'impact et de retour sur investissement.

[435] Les éléments issus des bilans annuels de la COG montrent que **la réactivité de la CNAV au cours du processus d'élaboration de la réforme de 2010 a été satisfaisante** puisque la caisse est parvenue à répondre aux demandes de chiffrages, projections et simulations de l'Etat.

[436] En effet, tout au long de la période, la caisse a produit de multiples simulations, notamment sur le minimum contributif tous régimes, la majoration des pensions de réversion, la majoration du minimum vieillesse, le décalage de l'âge légal de départ à la retraite et le relèvement de la durée d'assurance.

[437] Au-delà de cette période de préparation de la réforme de 2010, des actions ont été menées par la CNAV en matière d'expertise<sup>83</sup>. A titre d'exemple, au cours de l'année 2012, la caisse a produit les livrables suivants :

- études et analyse sur les évolutions de la réglementation et du système de retraite sur le plan statistique, juridique et financier ;
  - simulations et éléments préparatoires à la réforme de juillet 2012 ;
  - production mensuelle de statistiques sur les départs à la retraite, l'impact des nouvelles mesures réglementaires et les dépenses de prestations grâce au Système National Statistique Prestataires (SNSP) ;
  - prévisions réalisées dans le cadre des comptes de la sécurité sociale.
- 
- En aval des réformes, la mise en œuvre diligente des cycles de réforme implique des engagements réciproques de la CNAV et de l'Etat.

---

<sup>83</sup> Cette fonction expertise sera également abordée sous l'angle des statistiques, des études et des recherches dans la partie 2.4.2. de la présente annexe.

[438] Ainsi, le texte de la COG prévoit :

- ✓ « Dans la mesure du possible, les pouvoirs publics (...) s'attacheront à prévoir un délai suffisant (de 3 mois à 1 an en fonction de la complexité de la mesure) entre le moment où les dispositions permettant la modification du système d'information de la CNAV peuvent être considérées comme arrêtées (par exemple, en raison de leur publication au Journal officiel de la République française) et l'entrée en vigueur de la mesure.
- ✓ Parallèlement, l'Assurance retraite veillera à optimiser les outils et le pilotage du réseau afin de faciliter la mise en œuvre des cycles de réforme ».

➤ Concernant les engagements de la CNAV, le déploiement de la loi du 9 novembre 2010 a constitué un défi pour la branche au cours de la période de l'actuelle COG.

[439] Dans ce cadre, **la caisse a piloté l'entrée en vigueur de nombreuses mesures** : dispositif de retraite pour pénibilité, report de l'âge légal de départ à la retraite et de l'âge d'attribution d'une pension à taux plein, conséquences de la réforme sur le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, dispositions relatives au droit à l'information, etc. Ces mesures ont été complétées par une accélération du report de l'âge légal de départ à la retraite et de l'âge du taux plein dans le cadre de la LFSS pour 2012.

[440] **Cette réforme de grande ampleur a eu des implications plurielles sur l'assurance retraite**, notamment en matière de gestion des ressources humaines. La CNAV a ainsi accompagné le personnel en mettant en place des modules de formation intitulés « éclairage sur la réforme », « pénibilité », « retraite anticipée », « versements pour la retraite (VPLR) », « relèvement de l'âge », etc. Ces formations ont mixé *e-learning* et présentiel. 10 474 agents ont été inscrits au modules « éclairage sur la réforme », 7 964 agents au module « pénibilité », 6 930 agents au module « retraite anticipée », 2 364 agents au module « relèvement de l'âge » et 2 757 agents au module « VPLR ».

[441] Outre des formations, la mise en place de la réforme de 2010 a impliqué des actions de communication interne. Ainsi, en 2011, la CNAV a organisé une convention branche retraite intitulée « La réforme en actions » et a notamment réuni les responsables d'agences locales.

[442] Des actions de communication externe ont également été conduites. La COG souligne sur ce point que « soucieuse de renforcer l'information des assurés sur l'évolution de leurs droits en matière de retraite, l'Assurance retraite s'engage à développer une campagne nationale d'information pour permettre à ses ressortissants de mieux saisir l'évolution législative et réglementaire consécutive à chaque réforme ». A titre d'exemple, pour répondre aux questions des assurés sur la réforme des retraites, la CNAV a notamment organisé, en partenariat avec RTL, des journées spéciales « Information Retraites ». Une file d'appels dédiée à la réforme a également été mise en place par la CNAV pour gérer les flux portant sur ce sujet<sup>84</sup>.

[443] La mise en œuvre des réformes implique également **le suivi des nouveaux dispositifs**. Un engagement de la COG porte spécialement sur ce point :

- ✓ la caisse a notamment développé des outils de suivi du cumul emploi-retraite, dès 2009, à partir du SNSP et du SNGC. Une base statistique dédiée à ce dispositif a été créée. Elle a par ailleurs réalisé une enquête sur ce dispositif auprès de 15 000 nouveaux prestataires qui ont été interrogés sur leur situation vis-à-vis de l'emploi et leur connaissance de la mesure ;
- ✓ des outils de suivi ont également été développés au regard du dispositif des départs anticipés au titre de la pénibilité. Un suivi hebdomadaire de la montée en charge de la mesure a été mis en place en 2011 à partir de l'intranet

<sup>84</sup> Cf. partie 2.2. de la présente annexe.

« pénibilité » et deux études ont été réalisées sur le profil des bénéficiaires via le SNSP. Sur le sujet « pénibilité », un enjeu réside désormais dans la réalisation d'études communes entre la branche AT-MP de la CNAMTS et la CNAV, avec appariement de fichiers.

[444] Les éléments de bilans annuels de la COG permettent de montrer qu'**en aval de la réforme de 2010, la caisse est parvenue à déployer les mesures sans rencontrer de difficultés majeures, notamment au niveau des SI, en dépit du report de la refonte de l'OR. Le bilan de la participation de la CNAV à la réforme de 2010, en amont comme en aval, est donc satisfaisant.**

- Concernant les engagements de l'Etat, une mise en œuvre optimale des réformes nécessite une association suffisante de la caisse par la DSS en amont du déploiement.

[445] Pour ce faire, la caisse est régulièrement saisie par la DSS pour les projets de réforme, permettant d'anticiper les évolutions à prévoir, notamment au plan informatique.

[446] En pratique, cette association peut cependant être inégale selon les réformes. En effet, d'après les échanges de la mission avec la caisse, **alors que la coopération a été plutôt efficace en vue de la loi de novembre 2010, la CNAV a été davantage dans une position passive de réaction dans le contexte d'élaboration du décret de juillet 2012.**

[447] **La mission considère que ce type d'engagement de l'Etat est important** car il constitue un préalable indispensable, conditionnant la réactivité ultérieure de la CNAV lors du déploiement des mesures.

2.4.1.2 La mention de ce thème pourrait être réduite dans la prochaine convention car ce sujet suppose une capacité d'anticipation et une réactivité qui ne correspondent pas à un outil de type COG

[448] La mission souligne que les objectifs et engagements fixés en matière d'anticipation et d'adaptation de la caisse aux réformes sont importants dans un contexte marqué par l'accélération du rythme des modifications législatives et réglementaires. Toutefois, la portée réelle de ces engagements reste limitée dans le cadre de la COG dans la mesure où ils consistent à **anticiper, déployer ou suivre des réformes non encore élaborées au stade de la négociation de la convention.** Ainsi, les engagements ne peuvent pas être opérationnels car ils ont été déterminés en 2008-2009 c'est-à-dire avant l'élaboration de la réforme majeure contenue dans la loi de novembre 2010. Or, une précision des objectifs afin de renforcer leur opérationnalité aurait pu être pertinente, par avenant, lors du déploiement des mesures issues de la loi de 2010.

[449] La nature même du thème « adaptation aux réformes » implique en effet la fixation d'engagements très évolutifs dans le temps en raison de la nécessaire capacité d'anticipation et de réactivité que suppose le déploiement des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. En ce sens, **la pratique consistant à ne pas prévoir d'avenants à la COG rend impossible l'adaptation des engagements en fonction des décisions arbitrées lors de l'élaboration des réformes.** Les engagements contenus dans la COG restent donc imprécis et de portée limitée, en dépit des actions très variées et importantes que la CNAV a été amenée à mettre en place entre 2009 et 2012 pour anticiper, accompagner et suivre les réformes.

[450] **Ce constat ne conduit pas la mission à mettre en cause la capacité d'anticipation ou de réaction de la CNAV sur ce thème mais plutôt à questionner la pertinence d'intégrer de nombreux engagements relatifs à ce sujet dans le texte conventionnel.** En effet, la COG ne semble pas le support le plus adapté pour contenir de tels engagements.

[451] En ce sens, l'insertion des **orientations réciproques** suivantes pourrait suffire et éviterait de multiplier des engagements non opérationnels. **L'impact sur l'action de la CNAV serait équivalente mais le contenu de la COG serait clarifié, plus lisible et moins en décalage avec la réalité des réformes :**

- une première orientation pourrait concerner la CNAV et viser explicitement la nécessité pour la caisse d'intervenir en anticipation des réformes (en tant que force de propositions, d'expert des sujets retraite), lors des déploiements de celles-ci (en tant qu'opérateur et acteur de l'assurance retraite) par l'intermédiaire de l'adaptation de tous ses leviers d'actions (SI, GRH, communication, processus de production, etc.) et, enfin, lors de la phase aval de la réforme, en assurant le suivi des mesures (par l'intermédiaire, notamment, de sa fonction statistiques, études et recherches). Une telle orientation permet de regrouper l'ensemble des engagements de la COG actuelle de manière plus lisible ;
- en contrepartie, l'Etat doit s'engager réellement à associer la caisse en amont de l'élaboration de la réforme afin de permettre à celle-ci de préparer au mieux le déploiement.

[452] La mission considère que ces deux orientations ne sont pas nécessairement à intégrer dans le corps même de la COG. Elles pourraient ainsi être prévues dès l'introduction, comme **deux axes transversaux conditionnant la réussite de tous les engagements fixés dans la convention.**

[453] **Ce nouveau positionnement apparaît d'autant plus pertinent que la question de l'insertion dans la COG d'un indicateur portant sur ce thème ne se pose pas réellement. Il est en effet peu envisageable de construire un outil de suivi sur un sujet aussi évolutif et difficilement quantifiable.** Sur ce point, la COG précédente avait prévu un indicateur intitulé « fournir au comité d'orientation des retraites et aux services de l'Etat les informations nécessaires au suivi de la réforme et à la préparation des rendez-vous 2005 et 2008 ». L'accord d'intéressement 2011-2103 prévoit également un indicateur intitulé « contribuer à la mise en œuvre de la réforme ». La mission considère que ces indicateurs sont plutôt des engagements car ils se prêtent mal à une traduction chiffrée permettant de suivre l'activité et de mesurer la performance de la caisse. En ce sens, ces indicateurs ne sont pas utiles au pilotage de l'assurance retraite, contrairement à des indicateurs plus classiques tels que ceux portant sur les délais de liquidation ou la gestion des flux d'appels téléphoniques.

**Recommandation n°20 : Dans la prochaine COG, réduire les engagements portant sur l'adaptation aux réformes à deux grandes orientations réciproques entre l'Etat et la CNAV, à intégrer en introduction de la convention de manière transversale et sans qu'il soit nécessaire de détailler plus précisément ce thème en raison de sa forte dépendance au contexte et aux contours de réformes qui ne sont pas encore élaborées au moment de la négociation de la COG**

[454] Enfin, au sein de la CNAV, **un enjeu portant sur la période de la prochaine COG réside dans la mise en place d'une direction des métiers retraite.** Si cet enjeu ne constitue pas un sujet au sens de la COG, à intégrer au rang d'objectif ou d'engagement, le déploiement de cette nouvelle direction aura des implications transversales sur la mise en œuvre de la convention, du moins lors des premiers exercices.

[455] Les contours de ce projet restent flous car les consultations en interne, avec les directions nationales en interface avec cette future direction sont en cours au moment de la rédaction du présent rapport. Toutefois, la nouvelle gouvernance des métiers retraite devrait *a priori* être opérationnelle dès le début de la prochaine COG. Le but est de mettre en place un pilotage unique de l'ensemble de l'activité « métiers » de la branche et une coordination facilitée des différents projets à travers trois composantes : la direction juridique et de la réglementation nationale actuelle, une direction couvrant le champ de l'offre de services (conception et mise en œuvre des offres de services, pilotage des projets métiers nationaux et conduite du changement, pilotage opérationnel métiers et maîtrise des risques associés) et une direction couvrant la gestion des partenariats métiers (branches et régimes).

**Recommandation n°21 : Lors des négociations sur la prochaine COG, veiller à l'articulation entre les engagements et la mise en place prochaine d'une direction des métiers retraite au sein de la CNAV**

2.4.2 La fonction statistiques, études et recherches fait l'objet de longs développements dans la convention et d'un bilan satisfaisant mais la COG n'est pas un support adapté pour aborder ce thème

2.4.2.1 Les engagements portant sur ce thème sont très précis et denses, se traduisant par des actions variées menées en interne à la CNAV ou en partenariat, notamment au niveau international

[456] La fonction statistiques, études et recherches est très développée dans la COG actuelle, sans être pour autant assortie d'indicateurs. Les engagements sont variés et précis. La mission distingue ceux faisant l'objet d'actions menées en interne à la CNAV ou avec des organismes nationaux et ceux portant sur la coopération européenne et internationale. Ces deux aspects ne sont pas abordés dans le même chapitre de la convention. En effet, alors que le volet « national » de cette fonction est traité dans le chapitre 1 de la COG, en lien avec la mise en œuvre des réformes, le volet « européen et international » de cette fonction est développé dans le chapitre 2.

- La fonction statistiques, études et recherches exercée par la CNAV au niveau national
  - Concernant les statistiques, l'actuelle COG aborde surtout les enjeux de pilotage de cette fonction.

[457] Un objectif réside tout d'abord dans le développement du SI statistique, en particulier le SNSP. Sur ce point, le SNSP produit désormais régulièrement des statistiques (flux et stock). Les infocentres ont été enrichis de requêtes pour répondre aux besoins régionaux et nationaux (en particulier pour la certification des comptes).

[458] La COG souligne également que « dans la précédente COG, le suivi statistique et financier de la branche était encadré par une Convention de partenariat entre le Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité et la CNAV, relative à la mise en place d'un suivi conjoncturel, à la réalisation d'un programme d'études et d'un schéma directeur statistique. Un avenant précisant les éléments techniques sera élaboré et signé avant fin juin 2009 pour mettre à jour cette convention ». Cet avenant n'a cependant pas été élaboré en pratique.

- [459] La COG traite par ailleurs plus spécifiquement de l'outil de projection à long terme PRISME et de son amélioration. En cohérence avec cet objectif, des améliorations sont intervenues au cours de la période de la COG notamment sur les transitions entre états (activité, chômage, maladie, etc.) et sur le module de comportement de départ. Les notes de conjoncture intègrent désormais les données mensuelles des départs anticipés par date de génération, les remontées comptables mensuelles, les effectifs de liquidation du mois précédent, les données du SNSP ainsi que les dépôts de demandes de droits propre et dérivé. En 2012, un échantillon renouvelé a été implanté dans PRISME. Cette opération a été très longue et délicate (complétion des carrières, recalcul de toutes les batteries d'équations et de probabilités, réglages, etc.). Une fonctionnalité supplémentaire a été mise au point sur le minimum vieillesse.
- [460] Le développement d'un accès Internet à l'ensemble de la statistique figure également comme un objectif de la COG. Sur ce point, la CNAV a prévu d'intégrer un espace spécifique sur le site Internet de l'assurance retraite (lassuranceretraite.fr). L'arborescence et l'expression des besoins ont été finalisées en août 2012. Le cahier des charges pour la création du site est en cours de finalisation en vue d'une mise en ligne à l'été 2013. L'objectif est de faciliter l'accès aux trois éléments suivants (dépassant le domaine strict des statistiques pour s'étendre aussi aux études et recherches) : les principales séries et données statistiques de la CNAV ; les travaux de recherches sur le vieillissement ; les principales études et évaluations pouvant être diffusées à l'extérieur.
- [461] Enfin, la CNAV a entamé en 2012 une réflexion sur la structure et l'organisation du réseau professionnel statistique de la branche retraite. Le diagnostic a été construit avec les caisses régionales. Un questionnaire a été adressé afin de réaliser un recensement (ressources humaines, outils dédiés aux fonctions statistiques) et d'identifier les réalisations régionales, les études et les partenariats pour favoriser les mutualisations. La consolidation des résultats a permis d'établir une cartographie. Les travaux se poursuivent en 2013.
- Concernant les études et les recherches, l'actuelle COG fixe un objectif de développement, associé à des commandes précises en termes de livrables.
- [462] En matière d'études et de recherches, les objectifs et engagements de la COG prennent la forme de commandes. La mission recense notamment les sujets suivants.
- ✓ Construction d'une enquête périodique sur un échantillon représentatif de la population des affiliés à la CNAV en vue notamment d'analyser les motivations des assurés et leurs évolutions dans le temps.
- [463] Cette enquête a été construite en début de COG, en collaboration avec le conseil d'orientation des retraites (COR), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la DSS. Elle a impliqué la constitution d'un échantillon, l'envoi de courriers, l'appariement des données d'enquêtes avec les données de gestion, etc. L'enquête a pu être exploitée dès 2010.
- ✓ Production d'une analyse du comportement de départ en retraite des assurés au regard des dispositifs d'incitation à la prolongation d'activité existants.
- [464] Sur ce point, la surcote a fait l'objet d'un bilan en début de COG, tout comme le cumul emploi-retraite qui a donné lieu à plusieurs études.
- ✓ Réalisation d'une étude sur les enjeux financiers et techniques inhérents aux adossements ou intégrations de nouveaux régimes.
- [465] En 2010, cet engagement a notamment donné lieu à la production d'un rapport technique sur la neutralité financière de l'adossement du régime spécial des industries électriques et gazières (IEG).

- ✓ Conduite d'études sur l'articulation des logiques de contributivité et de solidarité au sein du régime général et sur des sujets précis (trajectoires féminines, inaptitude et invalidité, condition de vie des 50 ans et plus, etc.).

[466] Sur ces différents points, la CNAV a notamment produit les analyses suivantes au cours de la période : étude sur les prélèvements sociaux sur les pensions versées au régime général, étude sur les dispositifs d'inaptitude et d'invalidité, rapport sur le vieillissement des immigrés en France, état des lieux de la situation sociale et résidentielle des femmes vivant seules, analyse des conditions de vie des populations vieillissantes et notamment du mode d'organisation des aides fournies par les proches aidants ou les intervenants professionnels, enquête sur les besoins de services collectifs des foyers logements d'Ile-de-France, etc.

[467] Enfin, le développement de la fonction études et recherches a impliqué la participation active de la CNAV aux travaux du COR. Celle-ci a notamment pris la forme d'une simulation du passage du régime général en régime en points ou en comptes notionnels. Dans ce cadre, la CNAV s'est appuyée sur les réflexions et les travaux de modélisation qu'elle a menés au cours des dernières années. Elle a apporté les éléments techniques permettant d'apprécier les conséquences de cette éventuelle transition. La CNAV a par ailleurs actualisé ses projections à long terme pour le COR et a mesuré l'effet de l'allongement de l'espérance de vie sur le solde à moyen et long terme de la caisse. Elle a également contribué aux travaux du COR sur la situation des polypensionnés. En 2012, des projections 2012-2060 ont été réalisées.

[468] **Les actions menées par la CNAV sur le volet statistiques, études et recherches ont donc été nombreuses et très variées au cours de la COG actuelle. La mission considère que le bilan des interventions de la CNAV sur ce thème est satisfaisant.**

- La fonction études et recherches exercée par la CNAV au niveau international<sup>85</sup>

[469] Le chapitre 2 de la COG fixe des engagements précis en matière d'études, de recherches et de coopérations internationales. Les actions suivantes ont notamment été menées sur la période par la CNAV.

- Il s'agit tout d'abord de développer les échanges et les partenariats (participation à des projets de transferts de connaissances, coopérations bilatérales avec des organismes de sécurité sociale d'autres Etats).

[470] Conformément à cette première orientation, la CNAV a participé dès 2009 à des missions de coopération pilotées par l'agence pour le développement et la coordination des relations internationales (ADECRI). Elle reçoit également régulièrement des délégations (en 2012, 16 délégations ont été reçues). Des rencontres ont notamment eu lieu avec des partenaires japonais afin de faire le point sur la mise en application de la convention bilatérale relative à la retraite et évoquer les certificats d'existence demandés par les caisses françaises aux assurés résidant au Japon. Des réunions de coopération administrative ont également eu lieu avec le Maroc, l'Espagne et la Croatie.

---

<sup>85</sup> La mission intègre également ici les enjeux de coopérations et d'échanges entre Etats.

- Une seconde orientation consiste à renforcer et faire valoir l'expertise de la branche dans le champ des réflexions internationales.

[471] La CNAV a conduit de multiples actions au cours de la période, consistant notamment à participer aux travaux de l'association internationale de la sécurité sociale (AISS). Des notes d'analyse ont été produites pour assurer le suivi des réformes dans les pays de l'UE. La CNAV a également participé aux travaux de la plateforme européenne de la protection sociale. Plus récemment, en 2012, une analyse comparative a été réalisée sur les dispositifs de contributivité et de solidarité dans plusieurs Etats, par type de systèmes.

- Un axe de la COG réside également dans la mise en œuvre d'actions ciblées sur les assurés ayant eu une carrière à l'étranger.

[472] Pour ce faire, la CNAV a notamment organisé des journées d'informations franco-étrangères (en 2012, 35 journées ont été tenues en France et 22 à l'étranger) ainsi que des salons. Un guide de l'expatriation a également été réalisé et mis en ligne sur le site Internet de la caisse.

- Enfin, des engagements portent spécifiquement sur les sujets européens.

[473] Le principal objectif sur ce point est l'application du règlement de coordination 883/2004 et 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Il s'agit notamment de mettre en œuvre une dématérialisation des échanges. En 2010, la CNAV a été reconnue comme opérateur du point d'accès français au réseau européen d'échanges électroniques d'informations entre institutions de sécurité sociale pour l'application des règlements communautaires (EESSI).

[474] Au-delà de cet aspect, la COG souligne la nécessité d'intégrer la jurisprudence communautaire dans les réflexions de la branche et dans l'observatoire de la jurisprudence<sup>86</sup> ainsi que la diffusion des arrêts présentant un intérêt de principe ou susceptibles d'être intégrés au droit interne. La caisse mène régulièrement des actions pour tenir ces engagements.

[475] La diversité des actions menées dans le domaine des relations internationales rend difficile le recensement exhaustif des engagements tenus ou non par la caisse. Toutefois, la mission constate que celle-ci intervient activement sur ce sujet.

#### 2.4.2.2 Sans remettre en cause l'intérêt de cette fonction et la nécessité pour la CNAV de maintenir ses efforts, son positionnement au sein de la COG est discutable et pourrait être revu au profit d'une convention *ad hoc*

[476] **La mission considère que la fonction statistiques, études et recherches présente un intérêt majeur, tant au regard des enjeux nationaux liés à la nécessité de réaliser des projections ou de conduire des analyses sur les grands défis de l'assurance retraite, qu'au niveau européen et international, dans le cadre de coopérations accrues avec les partenaires.** Les engagements fixés dans la COG actuelle sont à ce titre variés et les actions menées par la CNAV sont très riches.

[477] **La mission souligne également que les efforts fournis par la CNAV sur cette fonction au cours de la COG actuelle sont importants. Ils doivent être maintenus et poursuivis sur la période de la future convention.**

[478] Cependant, **la mission s'interroge sur la pertinence de développer autant d'engagements sur ce sujet au sein de la COG et se demande si celle-ci est un support adapté au traitement de ce thème :**

- **sur la forme**, ce sujet peut difficilement être traité de manière globale car il implique de formuler notamment des commandes d'études sur des sujets pré-identifiés. Or, la

<sup>86</sup> Pour davantage de précisions sur l'observatoire de la jurisprudence, cf. partie 2.3. de la présente annexe.

précision qu'il requiert alourdit considérablement le texte de la COG tout en ne mettant pas en exergue ses enjeux principaux ;

- **sur le fond**, ce thème, qui renvoie davantage à des aspects de prospectives et d'analyses, se prête moins à un exercice de type COG se traduisant par la fixation d'engagements et d'indicateurs visant à évaluer la performance d'un organisme de sécurité sociale. Il n'existe d'ailleurs pas d'indicateurs réellement pertinents pour suivre cette fonction car il est très difficile de la quantifier. Enfin, si le double rôle de la CNAV (gestionnaire de régime et producteur d'études) est difficilement dissociable, force est de constater cependant que les relations entre la DSS et la CNAV sur ces sujets sont davantage des relations de partenariat que de tutelle.

[479] Ainsi, si ce thème mérite de faire l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et la CNAV, son support ne devrait pas être la COG.

[480] En ce sens, **un support pertinent pourrait être une convention de partenariat entre la CNAV, la DSS et la DREES spécifiquement dédiée aux enjeux de la fonction statistiques, études et recherches**. Cette convention préciserait :

- les axes de progrès du pilotage de cette fonction (organisation, enjeux SI, etc.) et de la coopération entre l'Etat et la caisse ;
- les commandes en matière d'analyses statistiques, d'études et de recherches ;
- les objectifs de développement de cette fonction au niveau européen et international.

[481] Pour être pleinement opérationnelle, cette convention serait pluriannuelle mais ferait l'objet d'avenants annuels afin d'adapter les engagements. Cet outil serait plus adapté que la COG car plus souple grâce aux avenants annuels et il aurait par ailleurs le mérite d'aborder ces sujets de manière distincte, avec un suivi *ad hoc*. Un tel support permettrait aussi de développer davantage les enjeux de cette fonction, notamment à travers des annexes.

[482] Ce support pourrait utilement prendre modèle sur la convention actuelle de partenariat entre le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité et la CNAV relative à la mise en place d'un suivi conjoncturel, à la réalisation d'un programme d'études et d'un schéma directeur statistique conclue en 2007. Cette convention est complétée de trois annexes très précises portant sur le dispositif de suivi conjoncturel des dépenses de la branche vieillesse du régime général, le programme d'études ainsi que le schéma directeur statistique.

[483] Sur certains aspects, cette convention peut aujourd'hui sembler redondante avec le contenu de la COG, renforçant ainsi l'intérêt de n'avoir qu'un seul document de référence sur la fonction statistiques, études et recherches.

[484] La convention proposée par la mission intégrerait également les enjeux européens et internationaux pour les aspects relevant des études, des recherches et de la coopération internationale. En revanche, les sujets liés au traitement des dossiers des assurés résidant à l'étranger ou à l'application du droit communautaire auraient toujours vocation à être abordés dans la COG.

[485] Deux directions de la CNAV seraient donc amenées à piloter cette convention : la direction des statistiques, de la prospective et de la recherche ainsi que la direction des relations internationales et de la coordination.

**Recommandation n°22 : Ne pas mentionner les enjeux liés à la fonction statistiques, études et recherches dans la prochaine COG. Etablir en parallèle une convention spécifique sur ce thème, pluriannuelle et révisée chaque année. Cette convention prendrait modèle sur l'actuelle convention de partenariat conclue en 2007 entre l'Etat et la CNAV**

## LISTE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DE L'ANNEXE RELATIVE AUX METIERS RETRAITE

Numéro	Recommandation
<b>Thème « carrière et liquidation »</b>	
<b>1</b>	Prévoir au sein de la prochaine COG un chapitre dédié au cœur de métier de l'assurance retraite (gestion de la carrière et liquidation des pensions)
<b>2</b>	Renforcer, dans la prochaine COG, le volet dédié à la fiabilité de la carrière en prenant notamment appui sur le plan d'actions mis à jour par la CNAV en avril 2013
<b>3</b>	Achever la mise en place de la demande unique de retraite au cours de la prochaine COG et approfondir la démarche de demande de retraite coordonnée avec l'AGIRC-ARRCO
<b>4</b>	Revoir les indicateurs relatifs à la gestion de carrière et à la liquidation en vue de la prochaine COG afin de les rendre plus précis et complémentaires (insertion d'un indicateur sur les reports aux comptes effectués, distinction des dossiers de droits propres et dérivés, suivi de la gestion des stocks de dossiers, mesure du délai réel de liquidation du point de vue de l'assuré) Indicateurs proposés : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due</li> <li>➤ pourcentage des dossiers de droits dérivés, premier et deuxième droits (mono-régimes et RIU), payés dans le mois suivant l'échéance due</li> <li>➤ pourcentage des dossiers de droits propres premier et deuxième droits en stock dont la date d'effet est dépassée depuis plus de 3 mois pour les assurés résidants en France</li> <li>➤ délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande si elle est postérieure) et le premier paiement effectué</li> <li>➤ pourcentage de reports effectués</li> </ul>
<b>Thème « relations avec l'assuré »</b>	
<b>5</b>	Au sein de la prochaine COG, recentrer le droit à l'information sur la fonction conseil auprès des assurés, en veillant toutefois à maîtriser le volume des EIR. Au-delà, prioriser les engagements portant sur le cœur de métier (gestion de la carrière et liquidation de la retraite)
<b>6</b>	Développer les EIR téléphoniques
<b>7</b>	Entamer une réflexion sur l'opportunité d'organiser des EIR en entreprises, notamment au regard de la nécessité de mieux cibler les publics bénéficiaires de ces entretiens, qui devraient être en priorité les assurés dont les carrières sont complexes
<b>8</b>	Dans la continuité de la mise en place du numéro unique, revoir la structuration de la relation téléphonique en prévoyant un chantier de mutualisation de la gestion des flux d'appels par la mise en place d'une plateforme nationale virtuelle animée par les 16 plateformes physiques existantes
<b>9</b>	A court terme, supprimer la tenue systématique de permanences dans les PAR au profit d'un modèle consistant, pour les agents, à ne se rendre dans le PAR que lorsqu'un certain nombre de rendez-vous est fixé au préalable (fonctionnement proactif) A moyen terme, sur la base d'une cartographie par CARSAT, entamer une démarche de suppression des PAR et les remplacer soit en utilisant le maillage préexistant, soit en développant les « web rendez-vous », soit en prévoyant des visites à domicile dans les cas les plus extrêmes

Numéro	Recommandation
10	Affirmer dans la prochaine COG une ambition de regroupements d'agences afin de conforter les orientations déjà prises par la CNAV
11	Inscrire dans la prochaine COG un engagement consistant pour la CNAV à encourager les rapprochements entre agences retraite des CARSAT et CICAS, en lien avec l'AGIRC et l'ARRCO
12	Envisager, dans la prochaine COG, la suppression de l'accueil spontané en agence
13	Insérer dans la prochaine COG un engagement relatif au déploiement de la version 2 du portail unique de branche ainsi qu'à l'amélioration des services en ligne, dans une optique multicanal (assistance en ligne, calendrier des flux d'appels)
14	<p>Revoir les indicateurs relatifs à la relation avec l'assuré en vue de la prochaine COG en procédant à un ciblage sur les enjeux prioritaires : articulation entre les différents modes de contact (téléphone, accueil physique, Internet) et suivi des EIR</p> <p>Indicateurs proposés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts : taux de satisfaction des assurés au regard de la relation téléphonique ; taux de satisfaction pour l'accueil physique ; taux de satisfaction des assurés au regard des courriels ; taux de satisfaction des assurés au regard du courrier ; taux de satisfaction au regard des services en ligne</li> <li>➤ pourcentage des appels aboutis</li> <li>➤ pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite » et / ou nombre de connexions au site « Assurance retraite »</li> <li>➤ nombre d'agences retraite composant le réseau territorial de l'assurance retraite</li> <li>➤ taux de réitération des contacts (nombre de contacts réitérés / nombre total de contacts)</li> <li>➤ indicateur sur l'EIR : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ volume d'EIR réalisés et / ou taux de couverture de l'EIR</li> <li>✓ et / ou taux de satisfaction des assurés ayant bénéficié d'un EIR et / ou part des assurés bénéficiaires d'un EIR envisageant de changer de position face à la date de leur départ en retraite</li> </ul> </li> </ul>
<b>Thème « maîtrise du risque retraite »</b>	
15	Faire de l'amélioration des performances en matière de qualité des droits mis en paiement (indicateurs IQV et TIF) un axe structurant de la prochaine COG. En ce sens, la pertinence statistique de l'indicateur IQV devra être renforcée
16	Affirmer dans la prochaine COG des engagements visant à limiter les cas de non recours aux droits sur la base des trois leviers identifiés par la mission : information / sensibilisation des assurés ; adaptation des SI (RNCPS, EIRR) et recours aux bases de données externes à la CNAV (DGFIP, CNAF) ; simplification des procédures, notamment lors du passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux. Intégrer également un engagement portant sur la nécessité de dresser un état des lieux de ce problème afin d'orienter au mieux les différentes actions
17	Cibler les engagements de la prochaine COG sur les trois domaines de fraude suivants : la carrière (coopération entre organismes via des signalements, refonte de la procédure « carrière à risque »), l'existence (opérations de vérification sous l'autorité des consulats français, échanges informatisés au sein de l'UE, coopération avec TRACFIN, mutualisation des vérifications d'existence entre les régimes) et l'identification
18	En termes de pilotage de la lutte contre la fraude, prévoir dans la prochaine COG une professionnalisation accrue des équipes et le parachèvement de la montée en charge du RNCPS

Numéro	Recommandation
19	<p>Modifier les indicateurs relatifs à la maîtrise du risque retraite afin notamment de renforcer ceux liés à la qualité des droits mis en paiement, d'améliorer la pertinence des indicateurs de gestion des indus, d'intégrer un véritable indicateur de suivi de la lutte contre la fraude et éventuellement un indicateur sur le non recours aux droits</p> <p>Indicateurs proposés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ indicateur de qualité des dossiers validés (IQV)</li> <li>➤ taux d'incidence financière des erreurs (TIF)</li> <li>➤ indicateur(s) de gestion des indus : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ importance des indus par rapport aux prestations : montant des indus notifiés N / montant des prestations versées N ;</li> <li>✓ et/ou suivi dans le temps du montant des indus notifiés (montant des indus notifiés N / montant des indus notifiés N-1) ou des indus recouvrés (montant des indus recouvrés N / montant des indus recouvrés N-1) ;</li> <li>✓ et/ou taux de reste à recouvrer global : somme des montants recouvrés en N / (stock indus N-1 + flux d'indus constatés N).</li> </ul> </li> <li>➤ indicateur sur la lutte contre la fraude : nombre de fraudes notifiées ayant donné lieu à une sanction / nombre total de fraudes notifiées</li> <li>➤ taux de certification des NIR</li> <li>➤ indicateur sur le non recours : nombre de rendez-vous proposés (et/ou nombre de rendez-vous réalisés) / population totale en situation de percevoir une pension de réversion (+ éventuellement bénéficiaires de l'AAH, des pensions minimum d'invalidité et du RSA)</li> </ul>
<b>Thèmes « adaptation aux réformes » et « fonction statistiques, études, recherches »</b>	
20	<p>Dans la prochaine COG, réduire les engagements portant sur l'adaptation aux réformes à deux grandes orientations réciproques entre l'Etat et la CNAV, à intégrer en introduction de la convention de manière transversale et sans qu'il soit nécessaire de détailler plus précisément ce thème en raison de sa forte dépendance au contexte et aux contours de réformes qui ne sont pas encore élaborées au moment de la négociation de la COG</p>
21	<p>Lors des négociations sur la prochaine COG, veiller à l'articulation entre les engagements et la mise en place prochaine d'une direction des métiers retraite au sein de la CNAV</p>
22	<p>Ne pas mentionner les enjeux liés à la fonction statistiques, études et recherches dans la prochaine COG. Etablir en parallèle une convention spécifique sur ce thème, pluriannuelle et révisée chaque année. Cette convention prendrait modèle sur l'actuelle convention de partenariat conclue en 2007 entre l'Etat et la CNAV</p>

Source : Mission IGAS

# ANNEXE N° 4 : L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE RETRAITE

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	131
<b>1 LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE SERVICE .....</b>	<b>133</b>
1.1 L'Etat a longtemps soutenu l'aide ménagère à domicile (AMD) comme vecteur principal de l'action sociale des CARSAT .....	133
1.1.1 Si la réglementation ouvre à la CNAV la possibilité de développer une large gamme de prestations d'action sociale... ..	134
1.1.2 ... elle l'a aussi incité, au départ, à privilégier l'aide ménagère à domicile .....	134
1.2 Les deux dernières COG ont poussé la CNAV à diversifier son offre mais n'étaient pas claires sur ce que signifiait ce terme ni sur les objectifs visés .....	135
1.2.1 La volonté de diversifier l'offre de service est une constante des deux dernières COG de la CNAV .....	135
1.2.2 L'objectif de diversification de l'offre de service introduit dans les deux dernières COG présente des ambiguïtés .....	136
1.3 L'analyse de l'évolution des dépenses pendant la COG actuelle montre que le financement des lieux de vie collectifs a cru davantage que celui des aides individuelles .....	137
1.3.1 Les crédits de paiement dépensés au titre de l'action sociale ont globalement augmenté de près de 24 % entre 2009 et 2012. ....	138
1.3.2 Alors que les crédits de paiement dépensés pour l'aide au maintien à domicile augmentaient de plus de 30 % sur la même période... ..	138
1.3.3 ...les engagements pris pour le financement des lieux de vie collectifs augmentaient parallèlement de plus de 62 % .....	139
1.4 La diversification de l'offre de prestations individuelles n'a pas suffi à réduire significativement la consommation d'aide ménagère à domicile .....	139
1.4.1 La CNAV a fortement étoffé la palette des services qu'elle propose aux personnes âgées et le nombre de ses bénéficiaires a augmenté.....	139
1.4.2 Les flux annuels de prestations diversifiées autres que l'AMD augmentent tandis que les flux d'entrée dans l'AMD baissent.....	142
1.4.3 La part de l'aide à domicile et, au sein de cette dernière, de l'AMD reste prépondérante dans l'ensemble des aides accordées même si la tendance de long terme est légèrement baissière	143
1.4.4 Les facteurs explicatifs et les freins à une décline plus rapide des bénéficiaires et des dépenses d'AMD sont bien identifiés.....	146
1.5 L'objectif de diversification doit être retiré de la prochaine COG au profit de la maîtrise de l'aide ménagère à domicile et de la concentration des actions de prévention sur quelques autres aides dont l'efficacité aura été mesurée .....	149
<b>2 LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA RETRAITE ...</b>	<b>151</b>
2.1 La coopération inter-régimes de base, déjà dynamique aujourd'hui, devrait constituer une orientation majeure de la prochaine COG .....	152

2.1.1	Les relations inter-régimes avec la MSA et le RSI se sont fortement développées au cours de la COG 2009 - 2013 autour de projets communs, notamment dans les domaines de la prévention collective et de l'évaluation.....	153
2.1.2	La poursuite et l'approfondissement de la dynamique de partenariat et de convergence entre les régimes de base a donc vocation à constituer un axe fort de la prochaine COG .....	157
2.2	Les relations entre la CNAV et les fédérations AGIRC - ARRCO se sont développées sur les plans institutionnel et opérationnel, et devraient recevoir dans la prochaine COG un cadre d'intervention commun aux régimes de base et complémentaires.....	160
2.3	Le développement du partenariat avec la branche maladie passe, au-delà des synergies à favoriser au sein des CARSAT, par la recherche de complémentarités accrues dans les dispositifs d'aide et d'accompagnement des personnes âgées.....	161
2.3.1	La proximité des services sociaux et agents des branches maladie et retraite au sein des CARSAT permet de développer de nouvelles synergies entre ces branches.....	161
2.3.2	L'arrivée simultanée à échéance des deux COG de la CNAMTS et de la CNAV offre l'occasion d'approfondir et de formaliser les convergences et les complémentarités existantes entre les actions sociales des branches maladie et retraite .....	162
2.3.3	Les travaux et expérimentations en cours sur le parcours de santé des personnes âgées ont également leur place dans la prochaine COG de la CNAV.....	164
2.4	Les CARSAT et les conseils généraux (et/ou CCAS) coopèrent dans de nombreux domaines et financent chacun des actions et aides pour la prévention de la dépendance des personnes âgées... ..	165
2.5	Dans une approche d'ingénierie des relations et de partage des rôles entre les acteurs de l'action sociale retraite, la mission suggère une piste possible d'évolution fondée sur un distinguo entre trois niveaux de prévention.....	167
2.5.1	Les travaux inter-régimes sur l'action sociale des régimes de retraite lancés récemment pour préparer la loi sur le vieillissement devraient idéalement être articulés avec ceux de préparation de la prochaine COG de la CNAV .....	168
2.5.2	Compte tenu de l'imbrication des acteurs, des compétences et des dispositifs dans le domaine de la prévention de la perte d'autonomie, le développement efficace des coopérations et partenariats appelle une répartition des rôles plus claire.....	169
<b>3</b>	<b>LE PILOTAGE BUDGETAIRE DE L'ACTION SOCIALE DES CAISSES PAR LA CNAV .....</b>	<b>171</b>
3.1	Par rapport à la COG précédente, le budget d'action sociale prévu par la COG 2009 - 2013 est en diminution moyenne d'environ 4 % par an.....	172
3.2	La CNAV a su, depuis 2010, développer ses capacités de gestion et de pilotage des budgets ..	173
3.2.1	Les règles de calcul des dotations d'action sociale des caisses régionales ont été redéfinies sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent.....	173
3.2.2	La CNAV est parvenue à circonscrire sa tendance chronique à la sous-consommation des crédits d'action sociale .....	174
3.2.3	La sous-consommation de crédits constatée en 2010 et 2011 s'explique en partie par des difficultés sur le système d'information de gestion Antarès .....	175
3.3	L'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des reports a conduit la CNAV à mieux piloter ses dépenses d'action sociale mais au prix d'une mise à mal du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires.....	176
3.3.1	Les crédits non consommés au cours des quatre premières années de la COG ont été reportés conformément à cette dernière, pour être ensuite gelés .....	176
3.3.2	Ce gel des reports, combiné avec une augmentation des dépenses, a conduit les CARSAT à prendre des mesures d'économie dont certaines se sont avérées contraires au principe d'égalité de traitement des bénéficiaires.....	177
3.4	L'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des reports a obligé la CNAV à se donner les moyens de piloter plus fermement ses dépenses d'action sociale.....	180
3.5	La future COG doit être l'occasion de rénover le droit - devenu de fait théorique - à report intégral des crédits non consommés.....	181

<b>4</b>	<b>LES INDICATEURS DE LA COG AFFERENTS A L’ACTION SOCIALE .....</b>	<b>183</b>
4.1	L’action sociale compte trois indicateurs dans la COG 2009 - 2013 .....	183
4.2	La mission préconise de conserver l’indicateur N12 de délai de traitement d’une demande de PAP .....	185
4.3	La mission préconise d’étudier le remplacement de l’indicateur N13 de mesure de la satisfaction des bénéficiaires de PAP .....	187
4.4	La mission préconise de renoncer à faire figurer dans la COG l’indicateur N14 portant sur les flux financiers contrôlés.....	190
	<b>TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION EN MATIERE D’ACTION SOCIALE.....</b>	<b>195</b>
	<b>APPENDICE : RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA COG EN MATIERE D’ACTION SOCIALE...</b>	<b>197</b>



## INTRODUCTION

- **Contexte**

- [1] A titre liminaire, la mission souhaite souligner que trois incertitudes contextuelles majeures - qui ne pourront être levées qu'à moyen terme - pèsent aujourd'hui sur le contenu à venir des dispositifs et prestations, sur la répartition
- [2] des rôles et des financements et sur la coordination des acteurs nationaux (DGCS, CNSA, caisses nationales) et locaux (ARS, conseils généraux, communes / CCAS, caisses retraite et maladie...), voire sur la gouvernance d'ensemble du système :
- la future loi sur le vieillissement annoncée pour la fin 2013 ou le début de l'année 2014<sup>87</sup> ;
  - la prochaine réforme des retraites qui, à l'issue des travaux de la commission pour l'avenir des retraites et de la phase de concertation qui s'est engagée, pourrait conduire les pouvoirs publics à revisiter l'ensemble des financements avec un impact potentiel aujourd'hui inconnu sur les crédits d'action sociale ;
  - les lois de décentralisation qui pourraient conduire à des ajustements de compétences entre les acteurs voire à une coordination et/ou des financements différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

- **L'action sociale dans la COG 2009 - 2013 de la CNAV**

- [3] Dans le domaine de l'action sociale, la COG fixe, dans son troisième chapitre, trois priorités dites « majeures » :
- amplifier et structurer la politique de prévention en vue de « faire entrer » la prévention chez les assurés (rendre plus homogènes les actions au sein du réseau ; renforcer les partenariats avec les différents acteurs de la prévention ; créer une offre spécifique de prévention de l'Assurance retraite) ;
  - consolider les dispositifs et les moyens existants pour répondre au défi de la diversification de l'offre de services, tout en s'attachant à mieux détecter les besoins non couverts (cibler les publics fragiles et les accompagner lors des périodes sensibles ou de rupture ; optimiser la gestion des dispositifs : pilotage national et budgétaire, système d'information, dématérialisation ; renforcer la politique en faveur des lieux de vie collectifs) ;
  - maintenir une politique d'égalité entre les assurés dans un contexte de pluralisme de l'offre et des tarifs (adapter le système de rémunération des prestataires ; perfectionner le système d'aide à la décision dans l'attribution des prestations).
- [4] La COG fixe également trois objectifs à l'action sociale, assortis chacun d'un indicateur opposable :
- réduire le délai de traitement des plans d'action personnalisés (PAP) ;
  - mesurer la satisfaction des bénéficiaires des PAP ;

---

<sup>87</sup> Projet de loi en cours de rédaction et qui, sur la base de 3 rapports (« Anticiper pour une autonomie préservée » du docteur Pierre Aquino, président du comité « Avancée en âge : prévention et qualité de vie » - « France : année zéro » de Luc Broussy, conseiller général du Val d'Oise – et « Relever le défi politique de l'avancée de l'âge » de Martine Pinville, députée de la Charente), a été annoncée comme appelé à être déclinée en trois volets : anticipation du vieillissement, adaptation de la société et accompagnement de la perte d'autonomie.

- renforcer le contrôle des structures d'aide au maintien à domicile conventionnées avec les CARSAT et les CGSS dans le cadre de la politique de maîtrise des risques financiers.

- **Analyse formelle de la COG**

[5] Sur un plan formel, l'action sociale est présente dans le chapitre 3 - qui lui est entièrement consacré (7 pages sur les 66 que compte le corps du texte, soit environ 10 %) - et dans 4 annexes :

- l'annexe relative au budget d'intervention annualisé de l'action sociale et aux règles budgétaires associées<sup>88</sup> ;
- l'annexe qui récapitule les 27 indicateurs nationaux dans un tableau unique indiquant leur pondération et leur cible de résultat annuelle ;
- l'annexe qui regroupe toutes les fiches descriptives individuelles de chaque indicateur ;
- l'annexe « tableau de suivi des indicateurs » qui liste les actions et outils à mettre en œuvre par la CNAV pour atteindre les objectifs.

[6] La mission a listé pour mémoire, dans l'appendice ci-jointe, les objectifs / engagements / actions figurant dans la COG en matière d'action sociale, qu'elle a décomposés en trois niveaux gigognes.

[7] Sur le plan terminologique, la mission observe tout d'abord que le chapitre 3 de la COG, notamment son introduction, ne permet pas de distinguer clairement, parmi la multitude d'orientations, d'objectifs, d'engagements et d'actions cités, entre ce qui relève de la finalité de la politique d'action sociale retraite (la prévention de la perte d'autonomie), ce qui relève des objectifs intermédiaires destinés à contribuer à cette finalité (ex : le maintien à domicile des personnes âgées) et ce qui relève enfin des actions à mettre en œuvre, des outils ou dispositifs à concevoir ou à utiliser pour atteindre ces objectifs (ex : l'aide ménagère à domicile, l'éducation à la prévention).

[8] L'introduction et les titres des paragraphes de ce chapitre sont parfois peu lisibles voire abscons pour un non initié. L'ensemble donne une impression d'hétérogénéité et de foisonnement d'objectifs de niveau inégal, ce qui s'expliquerait, selon des personnes présentes lors de son élaboration, par le fait que ce chapitre de la COG est le fruit d'un compromis entre les membres du conseil d'administration de l'époque.

- **Le cadre d'analyse de la présente mission d'évaluation de la COG**

[9] La stratégie d'ensemble que sous-tend le chapitre 3 est globalement périmée depuis 2010 puisque la CNAV a décidé cette année là de rénover sa politique d'action sociale en définissant un nouveau cadre d'intervention. Ce nouveau cadre n'a alors pas donné lieu à avenant. Il repose sur cinq axes présentant peu de points communs avec les priorités majeures de la COG<sup>89</sup> :

- poursuivre le recentrage de l'action sociale sur la prévention de la perte d'autonomie autour d'une offre de service à trois niveaux articulée autour d'une analyse objective de la fragilité des personnes âgées ;
- accompagner la diversification des plans d'aide et proposer des logiques de parcours attentionnés associant les différents métiers des caisses régionales ;

<sup>88</sup> Cadrage pluriannuel, crédits limitatifs et évaluatifs, base de référence de la programmation budgétaire, règles d'évolution sur la période, répartition des crédits en 3 lignes (dispositifs d'évaluation des besoins, aide au maintien à domicile, établissements d'hébergement), virements de crédits, réserve nationale, reports des crédits non consommés, règles d'utilisation des recettes, bilan de l'exécution.

<sup>89</sup> Certains des objectifs ou engagements ont alors été abandonnés, tel le « chéquier partenarial de prévention ».

- renforcer le pilotage des structures d'évaluation et les accompagner dans leur mission de prévention ;
- optimiser les circuits de gestion pour traiter les besoins de manière proactive et améliorer l'efficacité du système d'information ;
- renforcer la dynamique partenariale et assurer la coordination avec les autres régimes de sécurité sociale.

[10] Sur l'ensemble de la COG, le budget d'action sociale de la CNAV s'établit au total à un peu plus de 2 milliards d'Euros, soit environ 400 millions d'Euros par an. En 2012, les données de la comptabilité analytique montrent que ce domaine emploie 444 ETP directs pour un coût complet direct de 24,5 M€ et 130 ETP indirects pour un coût complet indirect de 10,7 M€. Soit au total 574 ETP pour un coût annuel de plus de 35 M€

[11] Lorsque la présente mission d'évaluation de la COG 2009 - 2012 de la CNAV a démarré ses travaux en mars 2013, il était prévu qu'une autre mission IGAS serait diligentée en parallèle pour analyser différents aspects de la politique d'action sociale de la CNAV. Cette seconde mission n'ayant finalement pas été lancée, la présente mission d'évaluation de la COG a été de nouveau sollicitée pour instruire ce thème a minima. A l'issue d'une première série d'entretiens au niveau national (CNAV, DSS, DB) et une visite de terrain dans une CARSAT, il a finalement été convenu que la présente mission instruirait quatre problématiques.

[12] La présente annexe relative à l'action sociale de la CNAV ne constitue donc ni un bilan (a fortiori exhaustif) de la COG puisque son contenu est périmé depuis 2010, ni l'aboutissement d'un audit d'ensemble de la politique d'action sociale, mais un mix entre ces deux approches consistant à évaluer quatre thèmes « traçants » jugés prioritaires par les parties prenantes :

- la diversification de l'offre de service ;
- les relations entre la CNAV et les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite ;
- le pilotage budgétaire de l'action sociale ;
- les indicateurs de la COG.

## **1 LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE SERVICE**

[13] La mission n'a étudié ce thème qu'à l'aune d'une seule question : la CNAV a-t-elle diversifié son offre de service et cette diversification doit-elle se poursuivre ? Les résultats sont en demi-teinte.

### **1.1 L'Etat a longtemps soutenu l'aide ménagère à domicile (AMD) comme vecteur principal de l'action sociale des CARSAT**

[14] L'action sociale individuelle des CARSAT a donc longtemps consisté, pour l'essentiel, à accorder aux personnes âgées du temps d'aide humaine dite « ménagère » destinée à favoriser leur maintien à domicile en les soulageant dans l'accomplissement de certaines tâches domestiques : ménage, entretien du linge, toilette, courses et préparation de repas. Cette aide était généralement accordée (ou renouvelée) à partir d'une évaluation du nombre d'heures d'intervention nécessaire à la personne âgée, évaluation réalisée historiquement par et à l'initiative d'un service d'aide à domicile, ou à l'initiative du service social de la CARSAT à la suite d'une demande spontanée ou d'un signalement par un acteur de terrain (centre social, CLIC, assistante sociale d'une CPAM...).

- [15] Si la réglementation applicable au fonds national d'action sociale ouvre à la CNAV la possibilité de développer toute une gamme de prestations, l'aide ménagère à domicile (AMD) a, dans le passé, été fortement soutenue par les pouvoirs publics, ce qui peut contribuer à expliquer son poids aujourd'hui encore important.

### 1.1.1 Si la réglementation ouvre à la CNAV la possibilité de développer une large gamme de prestations d'action sociale...

- [16] Pour financer ses dépenses d'action sociale, la CNAV dispose d'un fonds dont la liste des différentes catégories de dépenses possibles est fixée par l'article R264-1 du CSS : « *Pour l'exercice de son action sanitaire et sociale, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés dispose d'un fonds d'action sanitaire et sociale qui a pour objet :*

- 1°) *l'acquisition, la construction, la prise à bail, l'aménagement ou la gestion de tous établissements sanitaires et sociaux rentrant dans les catégories définies par ... ;*
- 2°) *des investissements sous forme de subventions, prêts ou prises de participation dans des réalisations immobilières intéressant l'accueil, le logement et l'hébergement des personnes âgées ;*
- 3°) *l'attribution de subventions ou de prêts à des institutions ou œuvres de caractère national ou local chargées de recherche, d'information ou de formation de personnel spécialisé, ou d'autres formes de réalisations sociales en faveur des personnes âgées ;*
- 4°) *le financement des dépenses renouvelables, directement entraînées par le logement des personnes âgées, notamment dans des immeubles réalisés avec l'aide de la caisse nationale et la prise en charge des dépenses résultant de la mise en œuvre et du développement de toutes autres formes d'action sociale en faveur des personnes âgées.*

- [17] *Le programme mentionné à l'article R. 261-1 définit les modalités et proportions respectives de ces investissements et financements et énumère les diverses formes d'action sociale que la Caisse nationale d'assurance vieillesse peut entreprendre en faveur des personnes âgées. »*

### 1.1.2 ... elle l'a aussi incité, au départ, à privilégier l'aide ménagère à domicile

- [18] L'article R 261-1<sup>90</sup> indique que ce « *programme d'action sanitaire et sociale* » fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, mais il semble que cette disposition soit devenue obsolète avec l'instauration des COG. Le dernier arrêté en vigueur (dont il a pu être retrouvé trace) date du 6 mars 1973 et a été modifié en 1974<sup>91</sup> ; il ne semble pas avoir été abrogé et imposait à l'époque aux CARSAT de consacrer l'essentiel de leurs crédits à l'aide ménagère à domicile (AMD).

- [19] Après avoir précisé que « *les interventions d'action sanitaire et sociale...sont réalisées selon les modalités décidées par le conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse* », cet arrêté imposait en effet des conditions de calcul des dotations des caisses régionales et de dépenses qui privilégiaient clairement l'AMD :

<sup>90</sup> Article R 261-1 : « *Le ministre chargé de la sécurité sociale arrête les programmes suivant lesquels s'exerce l'action sanitaire et sociale des caisses primaires et de la Caisse nationale d'assurance maladie, de la Caisse nationale des allocations familiales, des caisses d'allocations familiales, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, de la caisse régionale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Strasbourg, des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, des caisses générales de sécurité sociale et des caisses d'allocations familiales des départements mentionnés à l'article L. 751-1.* »

<sup>91</sup> Arrêté du 6 mars 1973, modifié le 31 janvier 1974.

- les dotations individuelles des caisses régionales devaient représenter au moins la moitié du fonds national d'action sanitaire et social et elles devaient être utilisées suivant l'ordre de priorité suivant : aide ménagère à domicile, aide à l'amélioration de l'habitat, aide aux vacances, secours divers et dons aux centenaires, aide à l'information aux personnes âgées et à la recherche gérontologique ;
- les dépenses d'aide ménagère à domicile et d'amélioration de l'habitat devaient obligatoirement correspondre à 75 % au moins de la dotation de chaque caisse régionale.

## 1.2 Les deux dernières COG ont poussé la CNAV à diversifier son offre mais n'étaient pas claires sur ce que signifiait ce terme ni sur les objectifs visés

### 1.2.1 La volonté de diversifier l'offre de service est une constante des deux dernières COG de la CNAV

- [20] Encouragée en ce sens par la COG 2005 - 2008 puis par la COG 2009 - 2013, la CNAV s'est progressivement engagée dans une politique dite de diversification de ses prestations destinée à adapter ces dernières aux besoins des personnes âgées, à les rendre plus lisibles pour leurs bénéficiaires (qui souvent ne savaient pas que la CNAV en était le financeur) et à sortir de la logique inflationniste inhérente à l'aide ménagère : une fois un certain nombre d'heures de ménage accordées à une personne, il est en effet difficile de les lui retirer.
- [21] La COG 2005 – 2008 demandait à la branche vieillesse de « *Proposer dans le cadre du maintien à domicile un plan d'actions personnalisé* » dont "l'objectif est de mieux coordonner les différents types d'intervention de la Branche retraite et des partenaires afin d'assurer une prise en charge la plus globale possible des retraités et de permettre une diversification de la nature et des modalités de l'aide apportée afin de mieux répondre aux besoins". Dans son rapport d'évaluation de cette COG, l'IGAS indiquait "que la diversification des prestations qui devrait permettre de mieux répondre aux besoins est difficile à accomplir" et recommandait de poursuivre la politique de personnalisation et de diversification des prestations.
- [22] L'audit de l'action sociale de CNAV réalisé par la MNC en 2010 souligne pour sa part « *la très relative diversité des offres proposées dans le cadre du PAP* ».
- [23] La COG 2009 - 2013 de la CNAV reprend cet objectif de diversification de l'offre de service et en fait "une des trois priorités majeures pour l'action sociale". Aucun indicateur n'y est cependant prévu pour rendre compte des résultats obtenus par la CNAV sur cet objectif. La diversification est qualifiée de « *défi* » dans le chapitre 3 de la COG consacré à l'action sociale ; elle y est formellement couplée avec un autre objectif qui est de « *mieux détecter les besoins non couverts* » puis déclinée en cinq actions / engagements : *étendre l'aide au retour après hospitalisation à d'autres situations de rupture (ex. veuvage) par des expérimentations ; développer des actions de soutien non financières (information, écoute) destinées aux périodes sensibles (modification de l'état de santé, déménagement récent, réalisation de gros travaux à domicile, etc.) ; développer les actions en faveur de la rénovation des foyers logements ; poursuivre l'action en faveur des modes d'accueil intermédiaires ; améliorer la vie sociale des résidents en veillant à l'effectivité des dispositifs d'animation intergénérationnelle ainsi qu'à une meilleure intégration des unités de vie dans leur environnement.*

## 1.2.2 L'objectif de diversification de l'offre de service introduit dans les deux dernières COG présente des ambiguïtés

- [24] L'action sociale de la branche retraite peut être décomposée en trois familles distinctes d'actions de prévention, les deux premières étant essentiellement destinées aux personnes âgées elles-mêmes et la troisième constituant plutôt une aide « à la pierre », c'est-à-dire au soutien du secteur du logement et de l'habitat pour personnes âgées non dépendantes :
- les actions individuelles - généralement appelées « aides » - consistent à servir ou à financer des prestations qui profitent directement et personnellement aux personnes âgées, telles celles offertes par les CARSAT dans le cadre des PAP (aide ménagère, transport accompagné, assistance sécurité, petits travaux destinés à améliorer le logement et le cadre de vie...) ;
  - les actions collectives sont destinées à toucher des groupes de personnes âgées, tels les ateliers thématiques de formation / sensibilisation à la prévention, les opérations de prévention centrées sur les lieux de vie collectifs ou les activités sociales (soutien des structures contribuant à l'animation culturelle et sociale) ;
  - les actions en faveur du secteur du logement pour personnes âgées classées en GIR 5 et 6 consistent à soutenir, par des prêts à taux zéro, la construction, la rénovation ou l'équipement de logements intermédiaires entre le domicile d'une part, et l'EHPA ou l'EHPAD d'autre part : logements-foyers, appartements d'accueil, béguinage, habita regroupé, petites unités de vie, maisons d'accueil rural pour personnes âgées (MARPA), foyers d'animation, logements au sein des foyers de travailleurs migrants.
- [25] La mission a tout d'abord constaté que ses interlocuteurs, malgré la formulation ouverte de l'objectif de « *diversification de l'offre de service* », en avaient une conception et une compréhension plus ou moins large. Certains restreignent en effet la notion de diversification au seul champ des actions individuelles et il s'agit alors essentiellement pour eux de réduire la part de l'AMD<sup>92</sup> dans les PAP, pour d'autres il s'agit de mettre la priorité sur le développement des actions collectives de prévention car elles présentent l'avantage d'être moins coûteuses que les précédentes ; pour d'autres encore il s'agit de consacrer davantage de ressources au logement et à « l'aide à la pierre ». Enfin, pour d'autres, il s'agit de combiner ces différentes acceptions.
- [26] Il est vrai que la COG 2009 - 2013, comme on peut le constater à la lecture des cinq actions / engagements précités, alimente l'ambiguïté autour du sens de « diversification », non seulement parce qu'elle se contente de lister des actions / engagements relevant indifféremment de chacune des trois familles précitées sans indiquer de principes directeurs communs, mais aussi parce que ces actions / engagements renvoient à trois modes opératoires très différents dont seul le premier relève, au sens strict, d'une recherche accrue de diversité :
- création de prestations ou aides nouvelles destinées à couvrir des besoins jusqu'alors pas ou mal satisfaits (ex : développer des actions de soutien non financières destinées aux périodes sensibles telles l'information et l'écoute ; développer les actions en faveur de la rénovation des foyers logements) ;
  - élargissement des conditions d'octroi d'une prestation préexistante à des situations autres que celles prévues à sa création (ex : aide au retour à domicile après hospitalisation / ARDH) ;
  - soutien à la mise en œuvre effective de prestations ou aides figurant dans l'offre existante dans le but de les conforter ou de les développer (ex : poursuivre l'action en faveur des modes d'accueil intermédiaires ; améliorer la vie sociale des résidents en

<sup>92</sup> Cette interprétation étroite de la diversification a été, on le verra par la suite, renforcée au sein de la CNAV par le recours fréquent, pour qualifier les dernières générations de PAP, à l'expression « plan d'actions personnalisés diversifiés ».

veillant à l'effectivité des dispositifs d'animation intergénérationnelle ainsi qu'à une meilleure intégration des unités de vie dans leur environnement).

- [27] A cette ambiguïté sur le champ d'application de l'objectif de « diversification de l'offre » et sur ses modalités s'ajoute par ailleurs une simplification de langage observée chez les acteurs de l'action sociale rencontrés par la mission qui mixent deux réalités différentes sous la formule « d'aide au maintien à domicile » : d'une part le maintien à domicile des personnes âgées qui constitue un des objectifs de la prévention de la perte d'autonomie, et d'autre part l'aide ménagère à domicile qui constitue un des outils au service de cet objectif.

### **1.3 L'analyse de l'évolution des dépenses pendant la COG actuelle montre que le financement des lieux de vie collectifs a cru davantage que celui des aides individuelles**

- [28] Dans la nomenclature comptable en vigueur jusqu'en 2012 inclus, les crédits d'action sociale se répartissent en cinq postes de dépenses dont les trois premiers concentrent la quasi-totalité des dépenses exécutées (> 98 % en 2012) :

- les dépenses d'aide au maintien à domicile financent les PAP, les aides à l'amélioration de l'habitat, les subventions<sup>93</sup> (appels à projets locaux, gérontologiques ou visant à améliorer la vie sociale des retraités dans le cadre des lieux de vie collectifs) et diverses autres aides (secours, hébergement temporaire...);
- les dépenses liées aux lieux de vie collectifs<sup>94</sup> financent les prêts sans intérêt qu'accordent les CARSAT pour la construction ou la rénovation d'établissements d'hébergement ou de lieux d'animation à destination des personnes âgées relevant des GIR 5 et 6 ;
- les dépenses liées aux dispositifs d'évaluation financent les évaluations des besoins des personnes âgées réalisées à leur domicile par des agents des structures externes conventionnées par les CARSAT, ou de structures partenariales ;
- les dépenses liées aux départements d'Outre-mer financent les prestations individuelles et collectives d'aide au maintien à domicile délivrées par les CGSS ;
- les dépenses dites nationales financent des études d'intérêt général sur l'action sociale de la branche et dans le domaine du vieillissement, l'enquête annuelle de satisfaction réalisée par le CREDOC (qui alimente un des trois indicateurs de la COG) et les subventions accordées par le conseil d'administration de la CNAV.

---

<sup>93</sup> Les investissements pour lesquels l'aide de la caisse est inférieure à 30 000€ sont financés par subvention. En 2012, 164 projets ont été aidés par des subventions pour un montant total de 2,25 M€ soit une augmentation de 41 % par rapport à 2011.

<sup>94</sup> Compte tenu de leur étalement dans le temps, les engagements de dépenses correspondants font l'objet d'autorisations de programmes (AP) dont les montants annuels figurent dans l'annexe du tableau budgétaire de l'action sociale de la COG relative aux règles budgétaires, tandis que les montants des crédits de paiements (CP) figurent pour leur part dans le tableau budgétaire proprement dit.

### 1.3.1 Les crédits de paiement dépensés au titre de l'action sociale ont globalement augmenté de près de 24 % entre 2009 et 2012

[29] Comme le montre le tableau ci-dessous, la structure globale des dépenses a peu évolué au cours de la COG actuelle et les évolutions observées s'inscrivent dans le prolongement de celles engagées au cours de la COG précédente : la part de l'AMD a davantage cru pendant l'actuelle COG (+ 4 points) que pendant la précédente (+ 1 point), tandis que la part consacrée aux lieux de vie collectifs a légèrement baissé (- 4 points) d'une COG à l'autre et que celle liée aux évaluations, après avoir fortement cru lors de la précédente COG<sup>95</sup>, est restée stable pendant l'actuelle (+ 0,8 point).

Tableau 1 : Montant et part des principaux postes de dépenses du budget d'action sociale de la CNAV

Année	Budget total réalisé	Aide au maintien à domicile	Lieux de vie collectifs (CP)	Dispositifs d'évaluation
2005	363,54 M€	272,8 M€ soit 75 % du budget total	63,6 M€ soit 17,5 %	2,2 M€ soit 0,6 %
2009	347,60 M€	264,2 M€ soit 76 %	61,8 M€ soit 17,7 %	14,7 M€ soit 4,2 %
2012	429,90 M€	344,6 M€ soit 80 %	57,7 M€ soit 13,4 %	21,6 M€ soit 5 %
<b>Evolution 2005 - 2012</b>	+ 66,36 M€ soit + 18,25 %	+ 71,8 M€ soit + 26,31 %	- 5,9 M€ soit - 9,27 %	+ 19,4 M€ soit + 881 %
<b>Evolution 2009 - 2012</b>	+ 82,3 M€ soit + 23,6 %	+ 80,4 M€ soit + 30,4 %	- 4,1 M€ soit - 6,6 %	+ 6,9 M€ soit + 46,9 %

Source : Données CNAV - retraitement mission

### 1.3.2 Alors que les crédits de paiement dépensés pour l'aide au maintien à domicile augmentaient de plus de 30 % sur la même période...

[30] Cette stabilité de la structure des dépenses (crédits de paiement) s'est cependant accompagnée :

- d'une forte croissance des dépenses consacrées à l'aide au maintien à domicile qui ont augmenté en valeur de plus de 80 M€ entre 2009 et 2012, soit + 30,4 %, et à un rythme plus rapide que l'ensemble des dépenses (+ 23,6 %) ;
- d'une baisse modérée (- 4,1 M€ soit - 6,6 %) des dépenses en crédits de paiement liées au financement des lieux de vie collectifs. La CNAV met cette réduction sur le compte du changement de politique intervenu en 2007 lorsqu'elle a décidé de réorienter le financement des EHPAD vers des hébergements intermédiaires car correspondant davantage à sa population cible (GIR 5 et 6).

<sup>95</sup> Pour mémoire, la multiplication par 8 depuis 2005 des dépenses liées aux évaluations des besoins des personnes âgées s'explique par la montée en charge de ces évaluations au cours de la COG précédente, en lien avec la montée en charge parallèle de l'APA gérée par les départements qui a conduit les CARSAT à s'investir sur le segment des GIR 5 - 6.

### 1.3.3 ...les engagements pris pour le financement des lieux de vie collectifs augmentaient parallèlement de plus de 62 %

- [31] Compte tenu du caractère pluriannuel des prêts accordés au titre du financement des lieux de vie collectifs, l'analyse de l'évolution des crédits de paiement consommés sur ce poste de dépenses doit nécessairement être complétée par celle des engagements - donc des autorisations de programmes - pris pendant la COG. Le bilan de la consommation des autorisations de programme sur la période 2009 - 2012 tel que présenté dans le tableau ci-dessous montre que, même si le nombre de projets cofinancés par la CNAV reste stable, le montant total des prêts accordés augmente significativement (+ 30 M€ soit + 62 %) <sup>96</sup>.

Tableau 2 : Autorisations de programmes pour le financement des lieux de vie collectifs

	2009	2010	2011	2012	Evolution 2009 - 2012
<b>Dotation COG</b>	70 M€	75 M€	80 M€	85 M€	+ 21,4 %
<b>Dotation notifiée</b>	65,97 M€	73,57 M€	81,67 M€	94,07M€	+ 42,6 %
<b>Montant des AP consommées (= prêts accordés)</b>	<b>48,30 M€</b>	<b>58,74 M€</b>	<b>63,19 M€</b>	<b>78, 34 M€</b> <sup>9798</sup>	<b>+ 62,2 %</b>
<b>Nombre de projets financés</b>	133	142	133	133	/

Source : CNAV (Commission d'action sociale du 19 mars 2013) + retraitement mission

- [32] Il conviendra à cet égard, dans le cadre de la prochaine COG, de veiller à programmer les CP qui permettront de couvrir les engagements pris (en tenant compte de l'allongement de la durée d'amortissement des prêts portée en 2011 de 20 à 30 ans pour certains prêts).

## 1.4 La diversification de l'offre de prestations individuelles n'a pas suffi à réduire significativement la consommation d'aide ménagère à domicile

### 1.4.1 La CNAV a fortement étoffé la palette des services qu'elle propose aux personnes âgées et le nombre de ses bénéficiaires a augmenté

- [33] L'aide ménagère qui existait au début des années 2000 s'est fortement étoffée dans son contenu pour se transformer progressivement en une aide globale à la vie courante destinée à faciliter le maintien à domicile et à préserver l'autonomie des personnes âgées bénéficiaires, et qui peut prendre la forme de conseils de prévention, d'aides financières ou d'aides matérielles. Pour conduire cette évolution, la CNAV a d'abord voulu mieux connaître les attentes et les besoins de son public cible en concevant, structurant, standardisant<sup>99</sup> et développant un dispositif d'évaluation globale de ses besoins tenant compte de sa situation personnelle et de celle de son entourage, des aides dont il bénéficie déjà et des caractéristiques de son logement<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Cette augmentation ne sera évidemment perceptible dans les budgets annuels en crédits de paiement que de façon différée, c'est-à-dire au fil des remboursements des prêts.

<sup>97</sup> L'augmentation de la consommation en 2012 s'explique notamment par le fait que la CNAV a porté en 2011 le taux maximal de sa participation financière de 30 à 50 % (circulaire n°2011-50 du 8 juillet 2011).

<sup>98</sup> Correspondant à un montant d'AP notifiées de 94 M€ et un taux d'exécution moyen France entière est de 83 %.

<sup>99</sup> Sur la base d'un cahier des charges de l'évaluation commun à toutes le réseau de la branche retraite.

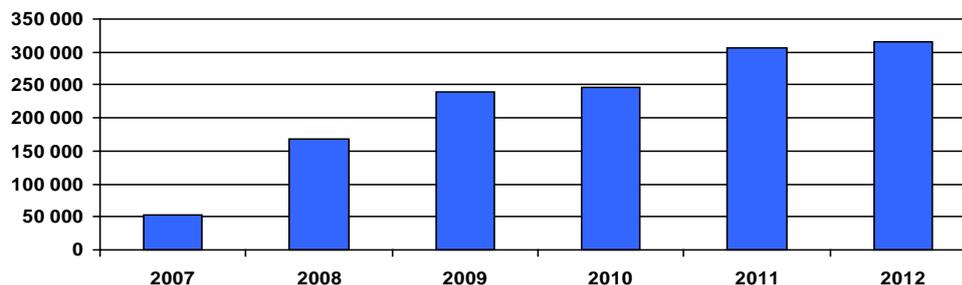
<sup>100</sup> En 2006, la Cour des comptes s'est félicitée de ce nouveau dispositif alors à ses débuts : « les améliorations apportées par ce nouveau dispositif sont notables : il substitue un examen global des besoins à une instruction par type d'aide et

[34] A partir de 2004 et parallèlement à la montée en charge du dispositif d'évaluation, la CNAV a conçu et déployé le plan d'actions personnalisées (PAP) qui visait à promouvoir des modalités homogènes d'instruction des dossiers de demande d'aide<sup>101</sup> par les caisses régionales et à inciter ces caisses à jouer le jeu de la diversification<sup>102</sup>. Le PAP est donc progressivement devenu le support de gestion et de notification de l'ensemble des prestations d'aides au maintien à domicile dites « diversifiées », une sorte de « menu à la carte » dans lequel l'évaluateur choisit une ou plusieurs prestations la ou les plus adaptées aux besoins de la personne âgée. Le PAP s'est donc développé aussi bien en termes de crédits mobilisés que de nombre de bénéficiaires puisque, en 2012<sup>103</sup> :

- les dépenses rattachables aux PAP se sont élevées à 284 M€, en augmentation de 10,3 % par rapport à 2011, et représentent 90 % des dépenses du poste « aide au maintien à domicile » ;
- sur les 417 950 bénéficiaires d'une aide individuelle, 312 300 retraités métropolitains bénéficiaient d'un PAP<sup>104</sup> contre 303 000 en 2011, soit + 3 % ;
- 30,5 % des PAP en cours étaient dits « diversifiés », c'est-à-dire qu'ils comprenaient au moins deux prestations.

[35] Le nombre de bénéficiaires d'un PAP a connu une forte croissance depuis 2007 en passant de 50 000 à plus de 300 000. Leurs bénéficiaires sont, selon la CNAV, majoritairement des femmes qui ont le plus souvent entre 76 et 90 ans ; 60 % d'entre eux disposent de moins de 1 146€ de ressources mensuelles pour une personne seule<sup>105</sup>.

Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires PAP 2007 - 2012



Source : CNAV (Commission d'action sociale du 21 mai 2013)

[36] Si l'AMD représente encore 58 % du volume total des prestations accordées en 2012 dans le cadre d'un PAP, les autres aides individuelles prévues dans les PAP, même minoritaires en nombre et en valeur, traduisent une diversification des prestations puisque, si l'on neutralise l'AMD, elles se répartissent de la manière suivante<sup>106</sup> :

- soutien dans les activités du quotidien : 35,9 %
- amélioration du bien-être physique : 20,8 %

---

*opère une saine séparation entre l'évaluation des besoins et la prestation effective de l'aide, jusqu'à présent effectuées par les mêmes associations prestataires* ». Cf. L'action sociale dans le régime général – Cour des comptes – 2006.

<sup>101</sup> La branche retraite participe au financement du PAP dans la limite de 3000 € par an en fonction des ressources du bénéficiaire par référence au barème national établi par la CNAV.

<sup>102</sup> Cet élargissement du contenu des aides a été formalisé au fil des ans par des circulaires et guides établis et diffusés par la CNAV, la principale circulaire étant la n°2007-16 du 2 février 2007 à laquelle est annexé le thésaurus des prestations.

<sup>103</sup> Cf. Bilan d'exécution 2012 des crédits d'action sociale – CASS du 21 mai 2013.

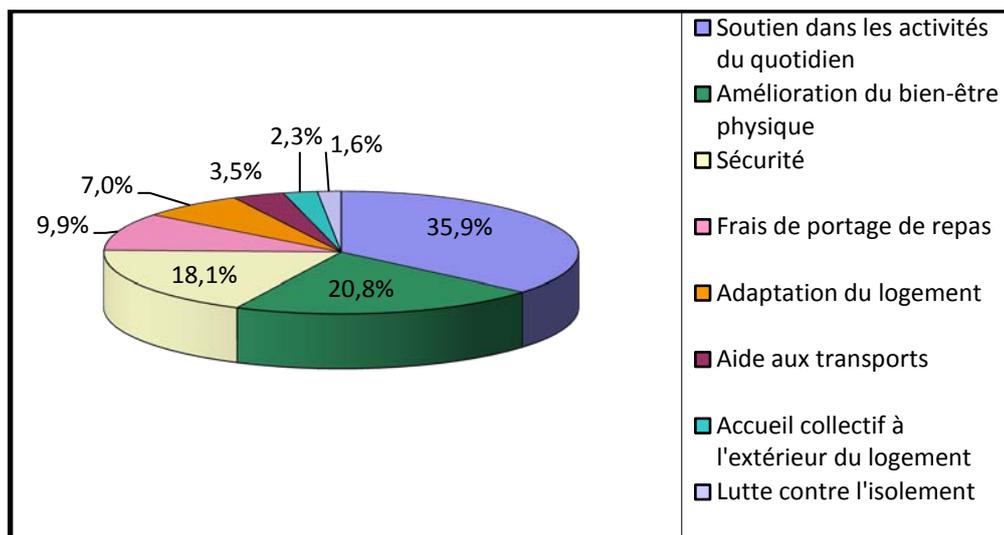
<sup>104</sup> Hors bénéficiaires de l'ARDH et auxquels s'ajoutent 2 300 bénéficiaires dans les CGSS.

<sup>105</sup> Et de 1 054€ pour les prises en charge postérieures au 1<sup>er</sup> septembre 2012 du fait d'un changement du barème des ressources intervenu en cours d'année.

<sup>106</sup> Cf. Bilan des aides individuelles 2012 – CASS du 21 mai 2013.

- sécurité : 18,1 %
- frais de portage de repas : 9,9 %
- adaptation du logement : 7 %
- aide aux transports : 3,5 %
- accueil collectif à l'extérieur du logement : 2,3 %

Tableau 4 : Répartition des prestations par famille, hors AMD prestataire (%)



Source : CNAV (Commission d'action sociale du 21 mai 2013)

- [37] Plus récemment, la CNAV a relancé pour le premier, et instauré pour le second, deux dispositifs destinés à compléter le PAP « diversifié » en ciblant des populations présentant une fragilité particulière : l'Aide au Retour à Domicile après Hospitalisation<sup>107</sup> (ARDH) et l'Aide aux retraités en Situation de Rupture (ASIR)<sup>108</sup>.
- [38] L'ARDH a été relancée en 2011 ; elle ouvre aux retraités hospitalisés la possibilité de bénéficier d'un plan d'aide spécifique et à durée limitée comportant certaines des prestations du PAP (AMD, téléassistance...) dont ce plan constitue donc une modalité. Le nombre de bénéficiaires de cette aide a plus que décuplé au cours des deux dernières COG, et a été presque multiplié par deux au cours de la dernière puisqu'il est passé d'environ 5 000 en 2004 à 29 000 en 2008 puis 52 200 en 2011 et 55 600 en 2012. Les résultats de l'ARDH sont encourageants puisque 56 % des bénéficiaires du dispositif n'ont plus besoin de prise en charge lorsqu'ils en sortent, tandis que 37 % sont orientés vers un PAP (incluant ou non de l'AMD).
- [39] L'ASIR a été instaurée en 2012 et vise pour sa part à prendre en compte les risques liés à une situation particulière de fragilité (veuvage ou décès d'un proche, décès ou éloignement d'un aidant, hospitalisation, entrée en EHPAD ou hospitalisation ou perte d'autonomie du conjoint, déménagement...). Ce dispositif contribue au Plan de préservation de l'Autonomie des Personnes Agées (PAPA) conduit en commun avec la branche maladie (cf. infra).

<sup>107</sup> Instaurée à partir du 1er janvier 2011 par la circulaire CNAV 2011-13 du 3 février 2011, l'ARDH est une aide ponctuelle qui autorise son bénéficiaire à consommer un montant maximum de prestations de 1800 € sur trois mois. Si à l'issue de la période de bénéfice de l'ARDH, la situation du retraité justifie l'attribution d'une aide, un PAP de droit commun lui est alors proposé.

<sup>108</sup> Circulaire CNAV 2012-29 relative au lancement du dispositif d'aide aux retraités en situation de rupture.

- [40] En plus des aides classiques préexistantes (AMD, garde à domicile, aides techniques liées au logement), la liste des prestations (appelée « thésaurus » ou « panier de services ») proposées par la CNAV et son réseau s'est donc progressivement enrichie jusqu'à atteindre en 2012 un total de 32 prestations que la CNAV regroupe en 5 familles : maintien du lien social, information et conseil prévention, aide à domicile, vie quotidienne et sécurité, habitat et cadre de vie.

Tableau 5 : Liste et ventilation des prestations accordées au cours de l'année 2012

	Prestations actuelles	Regroupement prévu	Famille d'aides	Nombre de prestations accordées
1	Aide aux transports	Aide aux transports	Maintien du lien social	2 536
2	Déplacements accompagnés			1 214
3	Sorties accompagnées			489
4	Aide au maintien du lien social	Aide aux loisirs	Maintien du lien social	1 190
5	Aide aux vacances			576
6	Aide à l'hébergement temporaire	Hébergement collectif temporaire		219
7	Repas pris en structure			583
8	Accueil de jour			1 214
9	Consultation d'ergothérapeute	Conseil prévention à domicile	Informations et conseils en prévention	506
10	Atelier équilibre	Ateliers de prévention		512
11	Atelier mémoire			351
12	Atelier nutrition		144	
13	Aide à la préparation des repas	Service d'une aide à domicile	Aide à domicile	953
14	Aide au ménage			22 003
15	Entretien du linge			6 306
16	Aide ménagère à domicile Mandataire			2 827
17	Aide ménagère à domicile Prestataire		180 267	
18	Aide aux courses	Livraison de courses	Vie quotidienne et sécurité	6 985
19	Frais de portage des repas	Portage de repas		12 530
20	Aide à la gestion administrative	Conseil en gestion adm et budg		166
21	Petits travaux	Petits et gros travaux d'entretien		2 652
22	Gros travaux de nettoyage			877
23	Aide psychologique	Mieux être		249
24	Aide à la toilette			1 277
25	Dépenses de protections		3 645	
26	Pédicure		23 116	
27	Installation téléassistance	Assistance et sécurité		3 156
28	Abonnement téléassistance		19 039	
29	Garde de nuit		32	
30	Accueil de nuit		265	
31	Aides techniques	Habitat et cadre de vie	Habitat et cadre de vie	6 772
32	Aide à l'amélioration de l'habitat			64
				<b>302 715</b>

source : ATHENA figée au 31/12/2012

Source : CNAV

#### 1.4.2 Les flux annuels de prestations diversifiées autres que l'AMD augmentent tandis que les flux d'entrée dans l'AMD baissent

- [41] Sur les trois dernières années, le nombre des prestations diversifiées (autres que l'AMD) augmente, notamment les ateliers collectifs de prévention et les accueils de jour et de nuit, tandis que le nombre de prestations d'AMD diminue.

Tableau 6 : Evolution des flux de PAP sur la période 2010 - 2012

Prestations du PAP	2010	2011	2012	Evolution 2012/2010
Aide aux transports	3 250	2 988	2 536	-22,0%
Déplacements accompagnés	1 954	1 932	1 727	-11,6%
Sorties accompagnées	479	282	489	2,1%
Aide au maintien du lien social	1 343	1 130	1 190	-11,4%
Aide aux vacances	357	817	576	61,3%
Aide à l'hébergement temporaire	125	365	219	75,2%
Repas pris en structure	856	755	583	-31,9%
Accueil de jour	148	264	1 214	720,3%
Consultation d'ergothérapeute	1 045	1 249	506	-51,6%
Atelier équilibre	54	73	512	848,1%
Atelier mémoire	50	65	351	602,0%
Atelier nutrition	6	11	144	2300,0%
Aide à la préparation des repas	372	335	953	156,2%
Aide au ménage	<b>26 112</b>	<b>18 463</b>	<b>22 003</b>	<b>-15,7%</b>
Entretien du linge	4 211	3 140	6 306	49,8%
Aide ménagère à domicile Mandataire	<b>4 105</b>	<b>3 853</b>	<b>2 827</b>	<b>-31,1%</b>
Aide ménagère à domicile Prestataire	<b>209 888</b>	<b>206 475</b>	<b>180 267</b>	<b>-14,1%</b>
Aide aux courses	4 832	3 665	6 985	44,6%
Frais de portage des repas	10 156	11 499	12 530	23,4%
Aide à la gestion administrative	237	130	166	-30,0%
Petits travaux	2 720	2 828	2 652	-2,5%
Gros travaux de nettoyage	635	925	877	38,1%
Aide psychologique	70	39	249	255,7%
Aide à la toilette	645	731	1 277	98,0%
Dépenses de protections	4 187	3 542	3 645	-12,9%
Pédicurie	30 205	20 502	23 116	-23,5%
Installation téléassistance	3 531	2 947	3 156	-10,6%
Abonnement téléassistance	15 903	15 968	19 039	19,7%
Garde de nuit	15	39	32	113,3%
Accueil de nuit	20	66	265	1225,0%
Aides techniques	15 524	14 413	6 772	-56,4%
Aide à l'amélioration de l'habitat	45	124	64	42,2%
<b>Total</b>	<b>343 080</b>	<b>319 615</b>	<b>303 228</b>	<b>-11,6%</b>

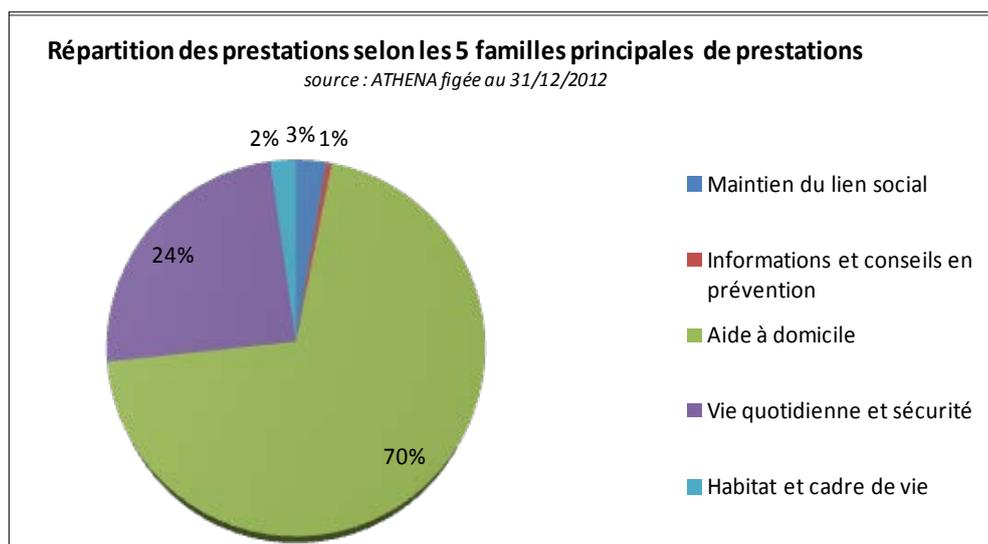
PAP accordés au cours de l'exercice

Source : CNAV - ATHENA figée au 31/12/2012

#### 1.4.3 La part de l'aide à domicile et, au sein de cette dernière, de l'AMD reste prépondérante dans l'ensemble des aides accordées même si la tendance de long terme est légèrement baissière

- [42] Le tableau ci-dessus indique que les caisses régionales ont accordé en 2012 près de 303 000 prestations, dont plus de 183 000 aides ménagères. La répartition en volume de ces prestations entre les cinq familles précitées montre que l'aide à domicile (ménage, repas, linge) représente 70 % du flux de l'ensemble des prestations ainsi accordées.

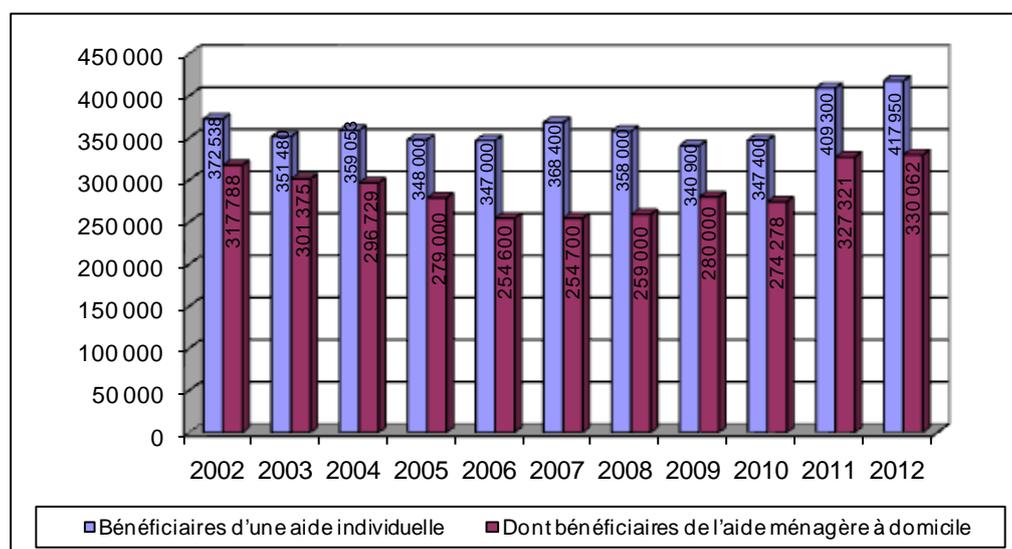
Tableau 7 : Répartition des prestations accordées dans les 5 familles de prestations



Source : CNAV

- [43] L'analyse du « stock » des bénéficiaires d'une aide individuelle montre non seulement que celui-ci augmente de façon constante, avec une nette accélération en 2011 et 2012, mais aussi que la part de l'AMD reste élevée.

Tableau 8 : Evolution du nombre des bénéficiaires d'une aide individuelle et de l'AMD



Source : CNAV

- [44] Si la part des bénéficiaires de l'AMD reste élevée, elle s'inscrit toutefois dans une tendance de long terme plutôt baissière comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Evolution de la part des bénéficiaires de l'AMD dans le nombre total des bénéficiaires d'une aide individuelle

	2003	2006	2009	2010	2011	2012
<b>Bénéficiaires d'une aide individuelle</b>	351 480	347 000	340 900	347 400	409 300	417 950
<b>dont bénéficiaires de l'aide ménagère à domicile</b>	301 375	254 600	280 000	274 278	327 321	330 062
<b>Part des bénéficiaires de l'AMD dans le total</b>	86%	73%	82%	79%	80%	79%

Source : CNAV – retraitement mission

[45] Cette tendance de long terme est confortée par d'autres données :

- tandis que le nombre de bénéficiaires d'un PAP passait entre 2008 et 2012 d'environ 170 000 à 315 000, soit + 86 %, celui des bénéficiaires de l'AMD n'a augmenté que de 28 % en passant d'environ 260 000 à 332 000, ce qui confirme incidemment que le PAP favorise effectivement la diversification des aides ;

Tableau 10 : Evolution du nombre des bénéficiaires de PAP et d'AMD entre 2008 et 2012

Evolution du nombre de bénéficiaires PAP et AMD						
	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2008
<b>Bénéficiaires PAP</b>	169 200	240 000	247 200	305 200	314 600	85,9%
<b>Bénéficiaires AMD</b>	259 000	280 000	274 000	327 300	332 000	28,2%

Source : CNAV

- le nombre d'heures de ménage par bénéficiaire de l'AMD se réduit progressivement puisque, selon une enquête du CREDOC<sup>109</sup> : 23 % des bénéficiaires de l'AMD bénéficiaient de 3 à 6 heures de ménage en 2012 contre 37 % en 2008 et 74 % d'entre eux bénéficiaient de moins de 3 heures de ménage en 2012 contre 60 % en 2008 ; deux bénéficiaires d'un PAP sur 10 ont déclaré ne pas avoir d'aide ménagère au moment de l'enquête.

[46] Lors de son passage en CARSAT, la mission a eu connaissance de l'existence d'un indicateur pris en compte par la CNAV dans le calcul de la part variable de la rémunération des directeurs de CARSAT et visant à réduire de 1,5 % à 4 % la part des dépenses d'AMD dans le total des dépenses des PAP. Mais la mission n'a pas pu vérifier ce point puisque, n'ayant pas obtenu de la DSS l'accès aux lettres annuelles d'objectifs du DG de la CNAV, elle n'a pas jugé opportun et cohérent de demander communication de leurs propres lettres annuelles d'objectifs individuels (rémunération - part variable) aux directeurs des CARSAT visitées.

<sup>109</sup> Enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'action sociale – Vague 2012, réalisée par la CREDOC pour le compte de la CNAV (octobre 2012).

[47] La diminution de la part relative de l'AMD peut trouver une explication partielle dans la montée en charge progressive du dispositif d'évaluation indépendante lancé en 2007 mais qui ne produit pas encore tous ses effets en raison de l'inertie du dispositif précédent. La mission a ainsi pu le constater lors de sa visite à la CARSAT Nord - Picardie dans laquelle « l'ancien » PAP (dit « auto-prescripteur » et excluant toute diversification des aides) représentait mi 2011 encore 72 % des dossiers gérés tandis que le nouveau dispositif dit « PAP tiers » (reposant sur des aides diversifiées) ne représentait alors que 28 % des dossiers. Cette montée en charge progressive du dispositif d'évaluation est confirmée par les résultats de l'enquête de satisfaction du CREDOC qui indique : « Depuis 2007... 90 % des bénéficiaires ont eu au moins une proposition d'aide. Parmi eux, si la grande majorité (95 %) a bénéficié de la traditionnelle aide ménagère à domicile (AMD) dans le cadre d'un PAP, on constate que :

- 13 % ont eu une proposition d'aide au financement de dispositifs de sécurité ;
- 9 % ont eu une proposition d'aide pour l'amélioration du logement ;
- 7 % ont eu une proposition d'aide aux repas ou aux courses ;
- 7 % ont eu une proposition d'aide pour les déplacements ou les transports ;
- 7 % ont eu une proposition pour des services liés au mieux-être et à l'hygiène.
- 5 % ont eu une aide pour les tâches telles que le gros nettoyage ».

[48] Et le CREDOC d'ajouter : « Au total,... près de 61 % des retraités déclarent avoir bénéficié d'un seul service, 31 % en ont eu deux ou plus, part qui stagne par rapport à 2011 (33 %). On note sur les dernières années une diversification plus forte des plans d'aide mais l'évolution reste lente ».

[49] Enfin, autre et dernier indice d'évolution à la baisse de l'AMD : la réduction du nombre des bénéficiaires relevant de l'ancien PAP pourrait avoir connu une accélération en 2012 où, toujours selon l'enquête CREDOC, elle a atteint - 22 % par rapport à 2011.

[50] Le processus de diversification des aides individuelles est donc, au regard des déterminants de ces aides, un processus nécessairement très lent qui pourrait se poursuivre à l'avenir mais dans des proportions qui resteront modestes compte tenu de la démographie des bénéficiaires ainsi que de la montée en charge et de la généralisation du dispositif de l'évaluation individuelle qui pourrait induire une réduction moyenne du nombre d'heure de ménage. En 2012, six CARSAT sur seize ont ainsi connu un recul du nombre de bénéficiaires de l'AMD<sup>110</sup>.

#### 1.4.4 Les facteurs explicatifs et les freins à une décrue plus rapide des bénéficiaires et des dépenses d'AMD sont bien identifiés

- L'aide ménagère à domicile présente un fort caractère inertiel lié à la démographie des bénéficiaires et à la durée des PAP

[51] Il existe un effet « stock » car l'âge moyen des bénéficiaires de l'AMD augmente mécaniquement du fait du vieillissement naturel. Ainsi, selon l'enquête CREDOC précitée : 10 % des bénéficiaires de l'AMD en bénéficient depuis plus de 10 ans (et 12 % d'entre eux sont âgés de 85 ans ou plus) et 18 % depuis 5 à 10 ans. Cette même enquête indique en outre que ce sont les bénéficiaires les plus anciens qui ont le plus d'heures de ménage.

<sup>110</sup> Les CARSAT Languedoc – Roussillon (- 9%), Rhône - Alpes (- 9 %), Ile-de-France (- 6 %), Bourgogne - Franche-Comté (- 5 %), Pays de Loire (- 4 %) et Nord Picardie (- 1 %). Source : Bilan des aides individuelles 2012 présenté à la CASS.

[52] Il est donc peu imaginable, sans que cela ne soulève une forte vague de protestation des intéressés et des élus, que les CARSAT puissent décider brutalement de priver d'AMD des personnes âgées qui en ont bénéficié durablement dans le passé, et dont l'autonomie s'est aussi sans doute réduite au fil du temps (sans pour autant les faire passer en GIR 4).

- Le coût de l'AMD est par nature plus élevé que celui des autres aides

[53] La part de l'AMD dans les dépenses liées aux PAP est assez stable depuis 2008 : 91,5 % en 2008, 88,34 % en 2009, 85 % en 2010, 90,66 % en 2011 et 91,04 % en 2012<sup>111</sup>. Mais L'AMD est, parmi les aides proposées dans le cadre du PAP, une aide chère, ce qui s'explique notamment par le fait qu'il s'agit d'une aide en espèce reposant sur des prestations onéreuses car récurrentes (heures hebdomadaires de ménage) et humaines. Le tarif horaire de l'AMD a ainsi augmenté de près de 40 % entre 2003 et 2013, passant sur cette période de 13,91 € à 19,40 €<sup>112</sup>.

- L'aide ménagère à domicile répond non seulement aux besoins prioritaires exprimés par les personnes âgées mais aussi par les aidants

[54] Dans l'opinion en général, parmi les actions prioritaires que doit mener l'Etat face à la dépendance, le maintien à domicile, dont l'aide ménagère est aujourd'hui le principal dispositif, ressort en premier lieu pour 79 % d'entre eux<sup>113</sup>.

[55] Selon l'enquête CREDOC précitée, 95 % des bénéficiaires de l'AMD dans le cadre d'un PAP sont satisfaits de l'aide apportée, et 62 % en sont même très satisfaits<sup>114</sup>. Le principal motif d'insatisfaction est le nombre d'heures, 72 % des bénéficiaires interrogés déclarant souhaiter plus d'heures ou ne pas en avoir assez.

[56] En 2012, l'enquête CREDOC s'est aussi intéressée aux attentes et modes de vie d'un groupe de retraités suivis dans le cadre d'une cohorte de 500 bénéficiaires (sur 1000 interrogés en 2009), or les résultats de cette enquête mettent en évidence :

- un faible intérêt pour les travaux de conservation ou d'entretien du logement : 82 % des retraités interrogés (dont 78 % sont bénéficiaires de l'action sociale) n'envisagent pas d'en faire, et 4 à 6 % seulement se déclarent intéressés par les aménagements cités (rampe d'escalier, main courante, baignoire ou douche, rehausseur de WC) ;
- un intérêt limité - 10 à 42 % de réponses positives - pour les ateliers de prévention (ateliers mémoire, forme physique, nutrition et chutes).

[57] Une étude qualitative de type focus groupe a été réalisée en 2011 par la société LH2 auprès d'un groupe d'assurés du régime général sur l'évolution des services de l'assurance retraite. S'agissant de l'action sociale, la synthèse des travaux propose entre autres orientations de « renforcer prioritairement l'octroi d'aides financières individuelles ciblées sur les besoins primaires (se nourrir, se soigner, rester propre dans une maison propre). Faciliter notamment encore plus l'accès à des heures d'aides ménagères, au portage des repas à domicile et à l'équipement du logement en installations spécialisées ».

<sup>111</sup> Chiffres CNAV. La part de l'AMD remonte en 2011 en raison des incidents de productions et des stocks accumulés à la suite des problèmes informatiques (Outil Antares). Dans les mesures d'urgence prises par les Carsat, certaines ont supprimé ou réduit la diversification. Logiquement, la part de l'AMD devrait de nouveau baisser en 2013.

<sup>112</sup> Sur cette période de 10 ans, il a été revalorisé à 14 reprises pour différents motifs : nouvelles grilles de salaires, valeur du point, indemnités kilométriques, inflation...

<sup>113</sup> Baromètre Prévoyance Dépendance TNS-SOFRES, novembre 2007.

<sup>114</sup> Ces données alimentent l'indicateur N13 de la COG (taux de satisfaction des bénéficiaires de l'action sociale).

[58] Ce constat rejoint celui de Tristan Klein, auteur d'une monographie (impacts du vieillissement sur l'emploi et les métiers) incluse dans un rapport du centre d'analyse stratégique de juillet 2010<sup>115</sup> : « ...il serait souhaitable que les dispositifs publics (services à la personne) permettent au plus grand nombre de personnes en situation de dépendance, même légère, de recourir ponctuellement ou régulièrement aux services d'un intervenant professionnel à domicile. Il s'agit d'éviter que les aidants n'assument seuls l'ensemble des tâches<sup>116</sup> et qu'ils ne finissent, épuisés, par préférer la solution de l'entrée en établissement. L'intervention relativement légère mais régulière d'un professionnel est de nature à prolonger le plus longtemps possible le maintien à domicile et revient de façon implicite à mobiliser davantage les proches sur la durée. »

- L'expérimentation inter-régimes en cours d'un « panier de service » montre que le contenu des aides individuelles n'est pas extensible à l'infini

[59] La liste des 32 prestations individuelles présentée supra résulte de l'expérience acquise par les évaluateurs de terrain, notamment ceux financés par la CNAV et les autres régimes obligatoires, lorsqu'ils se rendent au domicile des personnes âgées. Ces dernières, lorsqu'elles sont interrogées par le CREDOC sur les aides supplémentaires qu'elles souhaiteraient, citent en priorité, par ordre décroissant d'importance : le ménage (34 %) ; les petits travaux, le jardinage, le gros nettoyage (25 %) ; les courses (12 %) ; les démarches administratives (11 %) ; le déplacement à l'extérieur du logement (10 %) ; la préparation des repas (5 %). A part l'aide aux démarches administratives, il apparaît que toutes ces aides sont déjà comprises dans l'offre de la CNAV et que leur satisfaction par cette dernière est donc déjà possible, sans qu'il soit nécessaire de diversifier davantage l'offre. Il s'agit donc, en l'espèce, de bien cibler les besoins des personnes âgées (lors de l'évaluation), de leur accorder davantage d'aides et de pouvoir financer ces dernières.

[60] Une autre limite à la diversification de l'offre tiendrait, selon la CNAV, à la capacité du secteur et des opérateurs de services d'aide à la personne à répondre eux-mêmes à des besoins aussi variés et à délivrer tout l'éventail des prestations possibles. En 2013, la CNAV, la MSA et le RSI se sont engagés dans une réflexion commune sur cette question en partenariat avec les représentants du secteur de l'aide à domicile. Cette réflexion a débouché sur le projet de mise en place d'un « panier de services » (notion différente du « panier de service » utilisé aussi par la CNAV pour désigner le thésaurus des prestations) dont la CNAV a récemment lancé l'expérimentation avec une double ambition :

- faire évoluer le contenu de l'offre proposée par les services d'aide à la personne dans le sens d'une plus grande diversification et d'une plus grande adaptation aux besoins<sup>117</sup> des personnes âgées ;
- simplifier le système de tarification des services et assouplir leur mise en œuvre et leur gestion<sup>118</sup> (forfaitisation des prestations devant induire une simplification du processus de facturation entre les CARSAT, les prestataires et les bénéficiaires).

<sup>115</sup> Rapport CAS n° 28-2010 - « Vivre ensemble plus longtemps – Enjeux et opportunités pour l'action publique du vieillissement de la population française ».

<sup>116</sup> Selon le rapport du CAS précité (monographie de mesdames Barbe et Gimbert), les deux tiers de l'aide apportée par la famille sont assurés par les femmes et celles-ci assurent principalement des tâches domestiques (courses, ménage, cuisine, toilette).

<sup>117</sup> En 2012, 14 251 Plans - sur les 485 309 - ont été révisés en raison d'une évolution du besoin, soit 3 % seulement (Source CNAV/DNAS).

<sup>118</sup> A rapprocher du fait que le volume actuel de sous consommation des PAP rend complexes et délicates les prévisions d'exécution budgétaire.

- [61] Le conseil d'administration du 3 avril 2013 a validé le cahier des charges et le lancement d'expérimentations pour une mise en place de ce panier de services de novembre 2013 à octobre 2015, en vue de sa généralisation à compter de 2016. Dans ce cahier des charges, trois offres de services sont identifiées pour les publics demandeurs en fonction de leur niveau de fragilité<sup>119</sup> ; elles permettent d'accéder aux mêmes familles de prestations : aide à la vie quotidienne, information et conseils en prévention, maintien du lien social, vie quotidienne et sécurité et assistance à la mise en œuvre du panier de services. Pour la CNAV, les avantages attendus pour les bénéficiaires de l'action sociale sont les suivants : un interface unique pour la mise en œuvre du plan (le prestataire-pivot), une garantie d'accès à certaines prestations dites « non dérogeables », une meilleure connaissance de l'offre de prévention disponible localement, une adaptabilité du plan et donc une meilleure réponse dans la durée, une simplification du paiement des prestations (qui générera des gains de productivité pour les prestataires) et une meilleure visibilité sur le reste à charge.
- [62] On comprend donc là encore que ce panier de service, s'il permettra peut-être une meilleure adaptation des prestations proposées aux besoins des personnes âgées, n'a pas pour objectif d'élargir encore l'offre existante, mais plutôt de la gérer plus efficacement. L'innovation réside en l'espèce dans la délégation donnée à l'opérateur de suivre et de s'adapter en continu aux besoins des bénéficiaires. Pour ce faire, il devra apprendre à mieux jouer à son niveau sur l'éventail des prestations afin de s'adapter de façon aussi réactive que possible aux évolutions intervenant dans la situation des bénéficiaires. Un début de réponse semble en voie d'être apporté par des opérateurs du secteur puisque l'Union nationale de l'Aide, des soins et des services aux domiciles (UNA), principale fédération de la branche de l'aide à domicile privée non lucrative<sup>120</sup> (elle-même membre de l'Union Syndical de Branche / USB), a récemment fait savoir que les associations d'aide et de soins à domicile proposaient de faire émerger « *un service généraliste à domicile associant aide, soins, accompagnement et qui permettrait également de mutualiser les différentes sources de financement (assurance maladie, conseils généraux et caisses de retraite)* », et que ce service « *permettrait d'accompagner les gens de la prévention de la perte d'autonomie jusqu'à la dépendance lourde* »<sup>121</sup>.
- [63] Le panier de service a donc vocation, à terme et si les opérateurs de services à la personne répondent à son cahier des charges, à remplacer ou à prolonger le PAP. En termes d'efficacité, il pourrait induire une réduction du nombre des évaluations individuelles financées par la CNAV puisque les évaluations de renouvellement ou d'adaptation seront logiquement supportées par l'opérateur lui-même. Mais il est probable que le coût d'intervention de celui-ci sera plus élevé d'autant et que l'opération.

## **1.5 L'objectif de diversification doit être retiré de la prochaine COG au profit de la maîtrise de l'aide ménagère à domicile et de la concentration des actions de prévention sur quelques autres aides dont l'efficacité aura été mesurée**

- [64] L'objectif de diversification inscrit dans la COG 2009 - 2013 et dans la précédente, malgré l'ambiguïté du terme, a sans doute permis à la CNAV (voire aux autres régimes de base) :
- de s'interroger sur la meilleure stratégie possible de prévention de la perte d'autonomie chez les personnes âgées ;

<sup>119</sup> Demandeurs présentant un risque de fragilité (panier de services plafonné à 1 000 €/an - actions collectives et d'information/maintien du lien social) ; demandeurs confrontés à une situation de fragilité avérée (panier de services plafonné à 2 000€) et demandeurs confrontés plusieurs situations de fragilité (panier de services plafonné à 3 000€/an).

<sup>120</sup> D'après son site internet, l'UNA compte 1200 structures adhérentes.

<sup>121</sup> Hebdo protection sociale du 26 mars au 1<sup>er</sup> avril 2013 – Dépêche n°180697.

- de concevoir et mettre en place des solutions nombreuses et imaginatives qui lui permettent désormais de proposer un large éventail de réponses concrètes, et de se préparer à les faire évoluer (panier de services) ;
- d'infléchir la tendance historique et inflationniste au « tout aide ménagère » en réduisant, même à la marge sur le plan financier, la part d'ensemble de cette aide, et donc d'apprendre à en maîtriser les déterminants et le contenu (par l'évaluation des besoins), ainsi que la gestion.

[65] L'AMD constitue un fondement de l'action sociale des caisses de retraite et la difficulté qu'elles rencontrent pour en réduire le volume montre que, malgré son coût, elle devrait rester au cours des prochaines années la première des réponses aux besoins des personnes âgées fragiles. La réduction de la part de l'AMD dans l'ensemble des aides individuelles ne pourra être opérée que dans des proportions qui sont et resteront contraintes par la démographie et l'augmentation naturelle du nombre total de personnes âgées, par la réalité des besoins de celles d'entre elles qui vivent à domicile (en principe de plus en plus nombreuses), et par la nécessité de soutenir les aidants.

[66] Une réorientation radicale des aides vers d'autres types d'intervention concourant au maintien à domicile prendrait le risque, outre d'un fort mécontentement des bénéficiaires et de leurs représentants, de ne plus satisfaire un besoin réel.

[67] Ajoutons par ailleurs qu'une trop grande diversification, c'est-à-dire une gamme sans cesse plus large d'aides individuelles, pourrait constituer un frein à l'objectif de convergence inter-régimes des actions et dispositifs dont il sera question dans le chapitre suivant.

**Recommandation n°1 : Substituer à la diversification de l'offre de service un objectif plus réaliste et précis de poursuite de la maîtrise de l'aide ménagère à domicile, en volume et en dépenses**

[68] La diversification de l'offre ayant atteint ses limites et ne pouvant plus, sauf à finir par constituer une fin en soi, continuer à structurer la stratégie de l'action sociale de la CNAV, doit être poursuivie non par l'élargissement de la gamme des aides humaines mais par l'approfondissement et la concentration des aides qui ont fait la preuve de leur utilité, telle l'ARDH dans une version bien coordonnée avec le dispositif PRADO développé par la CNAMTS (cf. infra). L'hospitalisation est en effet souvent le déclencheur de la recherche d'une alternative au domicile (lieu de vie, EHPAD...). L'ARDH est à cet égard intéressante puisqu'elle se compose de prestations certes déjà incluses dans le thésaurus et le PAP, mais ciblées sur des personnes dont la fragilité est certaine, et servies sur une durée limitée. Le coût d'une ARDH, même comportant une part d'AMD, est donc mécaniquement plus faible que pour le bénéficiaire « standard » d'un PAP.

[69] L'effort engagé de maîtrise des volumes et des dépenses doit être poursuivi afin que les marges financières qu'il pourrait dégager - sans doute réduites - puissent continuer à être utilement redéployées vers d'autres types d'aides individuelles, notamment les aides techniques (non sanitaires) au maintien à domicile et les aides liées à l'habitat et au cadre de vie, qui sont aujourd'hui encore assez peu nombreuses et connaissent une forte variabilité entre CARSAT. Les dépenses 2012 sur ce poste se sont élevées, selon la CNAV, à 15,54 M€ soit une augmentation de 13,11 % par rapport à 2011 (13,74 M€)<sup>122</sup>, pour représenter 4,51 % du poste "Aide au maintien à domicile".

**Recommandation n°2 : En l'absence d'un financement supplémentaire des aides individuelles, utiliser les éventuelles marges de manœuvre dégagées par une meilleure maîtrise du volume des AMD pour concentrer les aides sur des personnes en situation de fragilité temporaire, telles que celles visées aujourd'hui par l'ARDH et l'ASIR**

<sup>122</sup> 7 228 bénéficiaires d'une adaptation de l'habitat et 8 560 bénéficiaires d'un kit prévention.

- [70] Ce n'est donc sans doute pas par redéploiement des crédits de l'AMD que la CNAV pourra financer les nombreuses pistes de prévention de la perte d'autonomie ouvertes par les travaux préparatoires à la loi sur le vieillissement. Les besoins de financement en crédits d'investissements que pourrait en particulier engendrer une politique volontariste de développement des logements intermédiaires ne pourront probablement pas être couverts par les crédits de fonctionnement aujourd'hui mobilisés par les PAP. Sur ce point, la prochaine COG pourrait à minima prévoir de sanctuariser le niveau des ressources en autorisations de programmes dont bénéficie actuellement la CNAV (en plus de lui garantir les crédits de paiement correspondants aux engagements déjà pris).

**Recommandation n°3 : En l'absence d'un financement supplémentaire des dépenses d'investissement pour le développement des logements intermédiaires, figer au moins à son niveau actuel le montant des autorisations de programmes consacrées à ce poste de dépenses**

- [71] De façon plus générale, sur toutes ces questions liées au rapport coût / efficacité des actions de prévention et des prestations, à la concentration des aides et à la définition subséquente des priorités de financement, un effort de détection et de valorisation des bonnes pratiques pourrait être entrepris par la CNAV et les autres régimes de base afin de compléter et prolonger les travaux déjà produits dans le cadre de la préparation de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement<sup>123</sup>.

## 2 LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA RETRAITE

- [72] Dans la COG 2009 - 2013, le développement des relations avec les autres acteurs de l'action sociale ne constitue une orientation ni majeure ni précise dans ses modalités, la COG ne citant en outre explicitement que les conseils généraux parmi les partenaires de la CNAV, (« *mettre en place un cadre partenarial spécifique et coordonné, en particulier avec les conseils généraux* ») et se contentant, pour le reste, de renvoyer aux « *partenaires* » de la CNAV, sans préciser qui ils sont, ni le champ ni la nature des partenariats. Aucun indicateur de la COG ne permet en outre d'illustrer l'importance de ces partenariats. Dans la réalité, le développement actif et ambitieux de ses relations avec les autres acteurs de l'action sociale retraite a constitué un des axes forts de la politique d'action sociale menée par la CNAV ces dernières années, surtout en direction des autres régimes de retraite de base (MSA et RSI) et des organismes de retraite complémentaire (AGIRC - ARRCO). Avec ces régimes, les partenariats sont parfois foisonnants et ont le plus souvent pris la forme d'actions de coopération, mutualisation ou recherche de complémentarités que la prochaine COG pourrait être l'occasion d'évaluer, d'entériner voire de soutenir et de promouvoir.

- [73] Le développement de ces partenariats semble a posteriori validé par les annonces qui ont été faites au début de l'année 2013 par le président de la République et la ministre en charge des personnes âgées et de l'autonomie dans le cadre du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. Les trois rapports - annoncés comme devant servir de base au texte de la future loi - qui ont été remis au premier ministre en mars 2013 vont, notamment celui du docteur Aquino, dans le sens d'une culture accrue de la prévention (des chutes, de la dénutrition, des troubles neuro-cognitifs...) et d'une meilleure coordination des acteurs de cette dernière. Le rapport Broussy préconise pour sa part la mise en place d'un « guichet unique » destiné à pallier la grande diversité des acteurs de la dépendance<sup>124</sup> et à rendre l'accès aux aides plus simple et plus lisible.

<sup>123</sup> A cet égard, une mission IGAS d'appui à la présidente de la Fondation Nationale de Gérontologie (FNG) en cours recommande un effort de regroupement dans un lieu unique - à l'instar de l'institut du bien-vieillir préconisé par le rapport de M. Aquino - des structures déjà existantes, notamment FNG et centre de liaison, d'étude, d'information et de recherche sur les problèmes des personnes âgées (CLEIRPPA).

<sup>124</sup> Ce guichet unique serait assuré par les « maisons départementales de l'autonomie » elles-mêmes coordonnées par un « comité départemental de solidarité pour l'autonomie » lui-même chapeauté par une CNSA aux missions renforcées.

- [74] La ministre en charge des personnes âgées a récemment promu le dépistage et le traitement de la fragilité des personnes âgées, annoncé que le projet de loi précité comporterait trois volets (« un volet d'anticipation et de prévention, centré sur le dépistage de la fragilité, un volet sur l'adaptation de la société et un volet sur l'accompagnement de la perte d'autonomie ») et plaidé pour le développement de prototypes de territorialisation des parcours des personnes âgées dans le cadre d'expérimentations menées par les ARS (« Les acteurs ne doivent pas être uniquement des médecins. Il faut mettre en cohérence les acteurs sociaux, politiques, les collectivités territoriales. Le parcours de santé des personnes âgées doit être un parcours du cercle qui met les acteurs ensemble »).
- [75] Enfin, le cabinet de la ministre en charge des personnes âgées a constitué en mai 2013 un groupe de travail CNAV - MSA - RSI - CNSA qui a pour mandat de réfléchir à une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie.
- [76] Seront successivement abordés dans ce chapitre les relations et partenariats entre la CNAV et :
- les deux autres régimes de retraite de base de la MSA et du RSI ;
  - les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO ;
  - la branche maladie du régime général ;
  - les conseils généraux.
- [77] A l'issue de ce tour d'horizon des relations entre la CNAV et les autres acteurs de l'action sociale retraite, la mission a tenté, sur un mode « ingénierie des relations », d'identifier quelques pistes possibles d'amélioration de la répartition des rôles entre ces derniers.

## **2.1 La coopération inter-régimes de base, déjà dynamique aujourd'hui, devrait constituer une orientation majeure de la prochaine COG**

- [78] Depuis que les conseils généraux ont été érigés en « chef de file de l'action sociale » et financeur de l'APA, les caisses de retraites de tous les régimes ont engagé une politique de prévention de la perte d'autonomie (ou de préservation de l'autonomie) à destination de l'ensemble des personnes âgées non dépendantes. Elles ont également réorienté leur politique de prise en charge des personnes âgées vers les plus autonomes d'entre elles (GIR 5 et 6) avec pour objectif de leur donner la possibilité, en finançant des plans d'aide à domicile et diverses prestations extra-légales, de se maintenir le plus longtemps possible à domicile.
- [79] Les relations inter-régimes entre la CNAV, la MSA et le RSI se sont fortement développées au cours de la COG 2009 - 2013, tant dans le domaine institutionnel que dans celui de la mutualisation des actions de prévention collective de la perte d'autonomie, d'évaluation des besoins des personnes âgées et d'ingénierie de prévention. La poursuite et l'approfondissement de la dynamique de partenariat et de convergence entre les régimes de base ont donc vocation à constituer un axe fort de la prochaine COG.

### 2.1.1 Les relations inter-régimes avec la MSA et le RSI se sont fortement développées au cours de la COG 2009 - 2013 autour de projets communs, notamment dans les domaines de la prévention collective et de l'évaluation

[80] Le sujet du développement des relations inter-régimes de base est absent de la COG 2009 - 2013 de la CNAV comme de celle, pourtant plus récente (2011 - 2015) de la MSA, tandis que celle du RSI, encore plus récente (2012 - 2015), se contente d'évoquer, sans l'assortir d'un indicateur ni d'actions formelles, l'objectif de « *développer une dynamique de coordination avec les autres acteurs* ». La menace qui, au début de la seconde décennie des années 2000, a plané sur la pérennité de l'action sociale des différents régimes<sup>125</sup> aurait, d'après certains des interlocuteurs de la mission, contribué à faire émerger une forte dynamique inter régimes et incité les caisses des trois grands régimes de base et leurs administrateurs à rechercher des synergies. La mission a pu en effet observer que les relations entre la CNAV, la MSA et le RSI se sont beaucoup développées ces dernières années, principalement selon trois axes :

- le développement de la coopération institutionnelle ;
  - la définition et la mise en œuvre d'une politique commune et co-pilotée au niveau national<sup>126</sup> de prévention de la perte d'autonomie ;
  - la création de structures mutualisées chargées de développer des actions collectives de prévention en inter-régimes (synergies et mutualisation dans le lancement d'appels à projets) et, dans certaines situations, d'évaluer les besoins des personnes âgées.
- L'amplification de la coopération institutionnelle va dans le sens d'une plus grande coordination inter-régimes

[81] La CNAV, la MSA et le RSI ont accentué au cours des dernières années la coordination de leurs politiques d'action sociale envers les retraités. Ces trois caisses ont ainsi adopté en mai 2011 une délibération commune en faveur d'une politique active de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées, puis ont lancé en juin de la même année, en partenariat avec l'AGIRC - ARRCO et avec l'appui technique de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), le projet de « soutien au renforcement de l'information et de la sensibilisation sur le bien vieillir ».

[82] Une nouvelle instance, le comité de pilotage inter-régimes CNAV-MSA-RSI, a été installée en juillet 2012. Lors de sa dernière délibération en janvier 2013, elle a adopté à l'unanimité des perspectives de travail pour 2013 articulées autour de trois axes : développement des actions de prévention de la perte d'autonomie, accompagnement personnalisé des retraités les plus fragiles, et environnement et cadre de vie des retraités.

- La prévention de la perte d'autonomie a fait l'objet d'intenses réflexions, travaux et actions inter-régimes

[83] Au-delà de la recherche d'une identité commune visant à identifier et valoriser, vis-à-vis des retraités, l'action que mènent ces trois régimes en matière de prévention, cette politique commune s'est concrétisée ces dernières années par des actions que l'on peut regrouper en six thèmes ou projets :

<sup>125</sup> Cf. les deux scénarios produits en 2011 par le groupe de travail « société et vieillissement ».

<sup>126</sup> Le comité de pilotage national associe les présidents et des représentants des conseils d'administration, les présidents des commissions nationales d'action sanitaire et sociale, les directeurs généraux des trois régimes et les directeurs d'action sanitaire et sociale des trois caisses nationales.

- l'information et le conseil, dont certaines en lien avec l'INPES : définition et diffusion de messages aux retraités et de supports communs de sensibilisation, construction de modules de formation communs pour les agents des caisses ou des structures d'évaluation, élaboration d'un guide méthodologique des actions collectives les plus efficaces au regard des expériences internationales éprouvées et des analyses scientifiques ;
- le maillage du territoire en actions collectives coordonnées de prévention conçues autour de référentiels communs (ateliers du bien vieillir, équilibre, mémoire, nutrition, conduite automobile...) et confiées soit à des structures opératrices communes, soit à des structures partenaires (CCAS, centres sociaux, associations...). C'est ainsi qu'a par exemple été créé en 2010 en Ile-de-France un groupement de coopération sociale et médico-sociale<sup>127</sup> (GCSMS) « Prévention Retraite Ile-de-France » (PRIF) entre la CNAV<sup>128</sup> et la caisse de la MSA, auquel s'est associé le RSI. Ce groupement s'est fixé pour objectif « *d'intervenir auprès de retraités et personnes âgées par la conception, la mise en place, le développement et la promotion d'actions de prévention contribuant à la préservation de l'autonomie...* »<sup>129</sup> ;
- le soutien technique et financier au développement de lieux de vie collectifs sous forme de subventions ou de prêts accordés aux porteurs de projets de création ou de rénovation de logements intermédiaires pour personnes âgées, ou de création de formules de logement innovantes ;
- la détection et le repérage des personnes âgées présentant un risque de fragilité (pour lesquels la CNAV a également noué un partenariat avec la CNAMTS) qui se traduisent par le déploiement progressif (en interbranche puis en inter-régimes) d'observatoires régionaux des risques de fragilité s'appuyant sur l'exploitation et le croisement des données sociales et de santé dont disposent les différentes branches ;
- le développement d'un outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité et d'évaluation partagé des besoins des personnes âgées à domicile complémentaire et moins centré sur les aspects sanitaires que la grille AGGIR, et davantage sur les aspects sociaux. Le pôle de gérontologie interrégional de Bourgogne Franche-Comté a été chargé de concevoir cet outil qui est attendu dans une première version à l'automne 2013. L'association des départements de France aurait manifesté son intérêt pour ce projet qui serait transférable aux GIR 4 ;
- l'expérimentation commune avec le secteur de l'aide à domicile pour proposer aux personnes âgées, à la place des prestations normées du type de celles qui composent aujourd'hui le PAP, un « panier de services » notamment destiné à assurer une offre de services plus large et plus en phase avec leurs fragilités mais aussi à promouvoir des logiques de gestion convergentes entre les trois régimes. Comme déjà indiqué supra, l'expérimentation de ce panier de services a fait l'objet d'un cahier des charges commun qui doit être mis en place à partir de fin 2013 jusqu'à octobre 2015 dans plusieurs territoires pilotes en vue d'une généralisation à compter de 2016.

---

<sup>127</sup> Groupement de droit privé régi par les articles L.312-7 et R.312-2194-1 et suivants du CASF.

<sup>128</sup> Pour ses missions Ile-de-France.

<sup>129</sup> Selon la CNAV Ile-de-France, les actions du PRIF ont concerné 2000 retraités en 2011 sous forme de 3500 heures d'ateliers et d'une présence à des salons et forums. Quatre catégories d'actions de prévention ont été développées par le PRIF : les ateliers mémoire destinés à stimuler les fonctions cognitives et à orienter, le cas échéant, vers un dispositif de dépistage de la maladie d'Alzheimer et des pathologies associées ; les ateliers de prévention des chutes visant à réduire le risque de chute et à inciter à une pratique d'activité physique régulière ; les ateliers du « bien vieillir » traitant de la nutrition, du bon usage des médicaments, du sommeil, de l'ostéoporose, etc. ; les actions de sensibilisation sur l'adaptation du logement afin de prévenir les accidents domestiques et d'améliorer la sécurité et la qualité de vie à domicile.

- Dans certaines régions, les deux fonctions essentielles que sont l'évaluation individuelle des besoins des personnes âgées et l'ingénierie de prévention ont été mutualisées

[84] La COG 2009 - 2013 de la CNAV contient, dans son chapitre 3, un engagement relatif à l'évaluation individuelle : évaluer la qualité et la neutralité de la procédure actuelle d'évaluation des besoins des retraités. La CNAV avait anticipé sur cet objectif puisqu'une circulaire de 2007<sup>130</sup>, qui traite des relations entre les CARSAT et les services prestataires d'aides à domicile, promouvait déjà un modèle d'organisation de l'évaluation de la situation et des besoins des personnes âgées indépendant de ces services. Dans ce modèle, les évaluations individuelles ont vocation à être progressivement transférées à des structures tierces telles que des conseils généraux, des centres d'action sociale, des associations agréées voire des structures dédiées créées par les CARSAT en partenariat avec les autres régimes.

[85] Dans certaines régions se sont donc développées, au cours de la présente COG, sous des formes juridiques variables et généralement de façon partagées entre la CNAV et les caisses MSA et RSI, des structures dédiées à l'évaluation de la situation à domicile et des besoins des personnes âgées, ainsi parfois qu'à l'ingénierie de prévention de la perte d'autonomie. Ces structures se sont inspirées de l'expérience des caisses de retraite pionnières qui ont créé, en 2007 en régions Bourgogne - Franche Comté, puis en 2008 en région Midi-Pyrénées, des dispositifs inter-régimes destinés à rendre les évaluations individuelles indépendantes des structures d'aide à domicile et à mutualiser les moyens afférents. Au niveau de leur contrôle et de leur pilotage, la CNAV, conformément à son objectif COG N14 (cf. infra), a mis en place une procédure nationale de contrôle administratif, financier, opérationnel et qualité de ces structures.

[86] A la CARSAT Bourgogne - Franche Comté dans laquelle la mission s'est rendue, c'est à l'initiative de la caisse MSA qu'a ainsi été créé le GIE IMPA (Ingénierie Maintien à domicile des Personnes Agées) qui regroupe les moyens d'évaluation des trois régimes. Ses 32 évaluateurs salariés effectuent environ 20 000 évaluations par an dont 18 000 pour la CARSAT ; ils couvrent les deux régions et sont rétribués à l'évaluation par les caisses membres du GIE qui appliquent un tarif unique. Ce GIE assure également des tâches d'ingénierie, par exemple sur des prestations du type aide à la sortie d'hospitalisation et veuvage.

[87] C'est en 2011, donc au cours de l'actuelle COG, qu'a été créé en régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie un groupement de coopération sociale et médico-sociale des organismes de protection sociale entre la CARSAT de Lille, les deux caisses de la MSA et celles du RSI, ainsi que la caisse régionale de sécurité sociale dans les mines (CARMI). Ce groupement dénommé D.I.R.EV.P (Dispositif Inter-Régimes d'Evaluation et de Prévention) a pour objectif principal « *Dans le cadre de la prévention de la perte d'autonomie,... d'aider les personnes âgées relevant des GIR 5 et 6 à vivre à leur domicile dans les meilleurs conditions possibles et le plus longtemps possible* ». Selon la CARSAT Nord - Picardie dans laquelle s'est rendue la mission, le D.I.R.EV.P est pleinement opérationnel depuis 2012 : il comprendra à terme 20 salariés qu'il financera en facturant les évaluations aux caisses sur la base de la tarification adoptée en commun ; il instruit environ 1500 dossiers d'évaluation par an et couvre 75 % des besoins d'évaluation des deux régions concernées, les autres besoins étant encore couverts par une association préexistante.

---

<sup>130</sup> Circulaire CNAV n° 2007-44 du 8 juin 2007.

- [88] Plus récemment, en mai 2013, le groupement Evadopa Alsace a été créé par la CARSAT Alsace-Moselle, la MSA d'Alsace et le RSI Alsace. Ce groupement inter régimes de droit privé à but non lucratif a pour objectif de réaliser, via des appels à projets (et non sur la base du salariat), des évaluations au domicile des personnes âgées en mutualisant les moyens et compétences de ses membres. Plus de 6000 évaluations sont envisagées par an. La création de ce groupement est présentée comme une première étape dans le développement de l'offre de service plus vaste du « Bien vieillir » préconisée par les caisses nationales des trois régimes, offre destinée à être complétée par des actions de conseils prévention-santé et par la poursuite de la promotion d'ateliers collectifs sur divers thèmes (la mémoire, l'estime de soi, la nutrition, la prévention des chutes, le sommeil, le maintien du lien social, ...).
- [89] Ce mouvement d'externalisation / mutualisation des structures d'évaluation et de recherche de la neutralité des évaluateurs s'inscrit donc dans une tendance générale et commune aux trois régimes de base visant :
- à faire table rase du modèle « historique » dans lequel les évaluations étaient soit réalisées en interne par des agents des services sociaux des caisses (CARSAT, MSA et RSI), soit par les services d'aide à domicile alors même qu'ils sont évidemment intéressés à la prescription ;
  - à prendre acte, avec la création de l'APA et le recentrage des conseils généraux sur les personnes âgées classées en GIR 1 à 4, des limites de l'évaluation des besoins des personnes âgées par les conseils généraux via des structures publiques (CCAS) ou associatives à leur main (CLIC, associations dédiée).
- [90] Au bilan, s'il semble communément admis que le modèle historique est aujourd'hui en voie de disparition, la CNAV a cependant indiqué à la mission que les CARSAT avaient encore des accords de coordination et de reconnaissance mutuelle des évaluations individuelles avec environ un tiers des départements. En parallèle voire en concurrence, deux autres modes « externalisés » semblent coexister : certaines CARSAT ont fait le choix de couvrir tout ou partie de leurs besoins d'évaluation en recourant à des associations dont c'est la seule activité (ou qui, a minima, n'en n'ont pas dans le domaine des aides à domicile) et qui sont généralement opératrices pour plusieurs régimes, tandis que d'autres ont créé des structures externes mutualisées dont les statuts juridiques et les modalités de fonctionnement varient d'une structure à l'autre.
- [91] La CNAV a commandé une étude sur ce sujet au cabinet Bearing Point dont les résultats, remis en février 2011, montrent notamment que la collaboration avec les conseils généraux est en effet variable selon les départements et reste globalement peu développée, que l'implantation des structures d'évaluation est très inégale selon les territoires (ce qui ne permet pas une couverture géographique homogène), que la taille de ces structures est hétérogène, qu'elles obéissent à une diversité de statuts juridiques et sont majoritairement issues du secteur non lucratif, que les évaluateurs présentent des profils divers, et qu'une part des structures d'évaluation est dans une situation de « captivité » à l'égard des CARSAT. L'étude présente ensuite les avantages et limites des différentes structures d'évaluation selon leur nature juridique (CCAS et conseils généraux pour le secteur public, associations, CLIC et GCSMS pour le secteur non lucratif, GIE, SA et SARL pour le secteur lucratif).

[92] La mission fait tout d'abord observer que la neutralité des évaluations que la formule d'externalisation / mutualisation semble garantir a pour contrepartie un risque d'incitation, notamment pour « occuper » les évaluateurs, à la multiplication des évaluations et/ou à l'augmentation de leur fréquence et ainsi, lorsque les évaluateurs sont rétribués à l'acte, à accroître les dépenses. Pour limiter ce risque et ne pas conditionner l'activité de ces structures aux seules commandes émanant du régime général, la CNAV a indiqué compter sur le développement de l'inter-régimes de base (CNAV - MSA - RSI) et d'évaluations au profit de régimes tiers (expérimentation de l'évaluation pour le compte de la DGAFP, de la CNRA...). Suivant les modalités auxquelles elle obéit (ex : salariat vs. appels à projets), le mode de gouvernance (conjointe ou assurée par l'un des trois régimes) et le statut juridique retenu, cette formule peut donc présenter des avantages (ex : indépendance, professionnalisation des évaluations et des évaluateurs) ou des inconvénients / coûts (ex : grille salariale<sup>131</sup>) qu'il convient de bien mettre en balance.

[93] D'autres modèles d'organisation de l'évaluation pourraient par ailleurs émerger à la suite d'expérimentations récentes. Ainsi, la CAR Ile-de-France conduit actuellement une expérimentation de « guichet unique » en Seine-et-Marne sous forme d'une plateforme commune à cinq CLIC qui serait accueillie dans une structure associative existante ou dans un GIE, qui couvrirait l'ensemble du département et, au-delà des retraités du régime général, les retraités de la fonction publique d'Etat, du RSI et potentiellement de la MSA. Cette plateforme servirait, en liaison avec une équipe gérontologique préexistante, à coordonner les évaluations et à mutualiser certaines fonctions, en particulier les rendez-vous avec les assurés, la facturation et le contrôle qualité et déontologique des évaluations. La CAR Ile-de-France a aussi à l'étude, dans l'Essonne, un projet de création d'une plateforme partagée avec un hôpital gérontologique.

### 2.1.2 La poursuite et l'approfondissement de la dynamique de partenariat et de convergence entre les régimes de base a donc vocation à constituer un axe fort de la prochaine COG

[94] Cet axe pourrait être décliné en quatre orientations pour lesquelles la mission fait autant de recommandations.

- Définir une doctrine inter-régimes en matière de structures communes d'évaluation et d'ingénierie de prévention.

[95] Différents modes d'organisation de la fonction évaluation / ingénierie de prévention coexistent actuellement dans le réseau des branches retraite des trois régimes de base, tandis que d'autres modes, parfois innovants, sont expérimentés. La mission suggère donc, à titre de première orientation liée au partenariat inter-régimes, que la prochaine COG soit l'occasion de prolonger l'étude Bearing Point de 2011 afin de définir une doctrine inter-régimes permettant :

- de lister, fixer, harmoniser et hiérarchiser les objectifs portés par ces différents modes de mutualisation des fonctions d'évaluation et d'ingénierie de prévention (prévention vs. évaluation, articulation ou non avec la sphère sanitaire, guichet unique) ;
- d'identifier ou de caractériser les modalités de fonctionnement les plus adaptées à l'atteinte de ces objectifs (ex : évaluateurs salariés vs. appels à projets) ;
- de déterminer le ou les mode(s) d'organisation qui constitue(nt) le meilleur compromis entre les avantages des uns (qualité de service aux usagers, neutralité des évaluateurs, économies d'échelle liée à la mutualisation des agents, professionnalisme et disponibilité des évaluateurs.....) et les inconvénients ou les risques présentés par les autres (inflation des évaluations, coûts...).

<sup>131</sup> Ex : le personnel du GCSMS « Prévention Retraite Ile-de-France » est soumis au régime de la convention collective de la MSA.

**Recommandation n°4 : Définir une doctrine inter-régimes en matière de structures communes d'évaluation et d'ingénierie de prévention tenant compte notamment du retour d'expérience des structures déjà mutualisées, des projets innovants en cours et des synergies potentielles avec les structures gérontologiques**

[96] Compte tenu des enjeux inter-régimes associés à une telle doctrine, l'horizon d'atteinte de cet objectif pourrait être fixé à 12 - 18 mois suivant la signature de la nouvelle COG de la CNAV. La MSA et le RSI devraient recevoir le même objectif sous une forme restant à déterminer (avenant à leur COG, groupe de travail placé sous la responsabilité du comité de pilotage inter-régimes CNAV-MSA-RSI précité et auquel seraient associés des représentants de l'Etat et de la CNSA...).

- Entériner, promouvoir et soutenir trois grandes orientations dans un cadre commun aux trois grands régimes de base

[97] La définition d'une politique inter-régimes de prévention de la perte d'autonomie a déjà été largement engagée par les trois grands régimes de base, et la CNAV en a été un élément moteur. La COG 2011 - 2015 de la MSA et, dans une moindre mesure, la COG 2012 - 2015 du RSI, contiennent déjà des orientations ou des objectifs qui vont dans ce sens. Compte tenu de leur nombre et de leur diversité, les actions de coopération et de mutualisation engagées conjointement ces dernières années par ces trois régimes doivent désormais s'inscrire dans un cadre de convergence et de développement commun à échéance 4 - 5 ans. La future COG de la CNAV offre l'occasion de consolider l'existant et d'aller au-delà.

[98] La mission suggère donc, à titre de deuxième orientation liée au partenariat inter-régimes, que la future COG de la CNAV entérine, promeuve et soutienne les convergences déjà utilement mises en œuvre par la CNAV, la MSA et le RSI dans trois domaines : l'information et le conseil de prévention aux personnes âgées, le maillage du territoire en actions collectives coordonnées de prévention et le soutien technique et financier aux porteurs de projets de logements intermédiaires. La mise en œuvre de ces orientations (voire, pour les deux premières, leur industrialisation), a vocation être accompagnée par les opérateurs de l'Etat (CNSA, ARS, INPES ...) et par les autres partenaires traditionnels intéressés (conseils généraux) ou déjà engagés dans des actions similaires (AGIRC - ARRCO...).

**Recommandation n°5 : Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, entériner, promouvoir et soutenir trois grandes orientations dans un cadre commun aux trois grands régimes de base : l'information et le conseil de prévention aux personnes âgées, le maillage du territoire en actions collectives coordonnées de prévention, et le soutien technique et financier aux porteurs de projets de logements intermédiaires**

- Faire le bilan et pérenniser trois projets en cours d'expérimentation

[99] La mission suggère, à titre de troisième orientation liée au partenariat inter-régimes, de dresser le bilan et, le cas échéant, de pérenniser, des actions inter-régimes engagées plus récemment et encore expérimentales. La nouvelle COG pourrait donc prévoir d'évaluer les trois projets expérimentaux suivants et, si cette évaluation s'avère positive, de les déployer voire de les généraliser :

- la création d'observatoires régionaux des risques de fragilité, dont la faisabilité reste en particulier à étudier sous l'angle des échanges de données personnelles et de l'articulation avec les autres projets en cours de ciblage des situations de rupture<sup>132</sup>. La définition du rôle et des moyens de ces observatoires devra ainsi prendre en compte les orientations adoptées par l'assurance maladie dans le cadre des projets PRADO

<sup>132</sup> Ex : sortie d'hospitalisation, veuvage, hospitalisation ou placement du conjoint en établissement.

(retour à domicile de patients hospitalisés pour certaines pathologies - cf. infra) et PAERPA (parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie - cf. infra). Compte tenu du rôle que seront appelés à jouer les établissements de santé, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et les ARS pourraient aussi être associées à la réflexion au titre des travaux en cours sur les parcours de soins ;

- le développement d'un outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité des personnes âgées complémentaire de la grille AGGIR, dont l'intérêt, la faisabilité et la généralisation doivent être étudiés en liaison avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;
- le « panier de services » dont la faisabilité sera notamment fonction de la capacité des opérateurs de services à domicile à adapter leur offre et à innover, ainsi que de la souplesse du mécanisme administrativo-financier associé (cf. supra).

**Recommandation n°6 :** Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, faire le bilan et le cas échéant pérenniser, dans un cadre commun aux trois grands régimes de base, trois projets en cours d'expérimentation : les observatoires régionaux des risques de fragilité, l'outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité et le panier de services

- Etudier, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servies par les trois régimes

[100] La mission observe enfin que la mutualisation inter-régimes des structures chargées de l'évaluation des besoins des personnes âgées et de l'ingénierie de prévention ne prendra tout son sens que si elle constitue la première étape d'un processus relevant d'une finalité plus générale et ambitieuse d'égalité de traitement des usagers de l'action sociale des régimes de retraite. L'action sociale individuelle des caisses repose en effet sur deux « *piliers* » : l'évaluation des besoins des personnes âgées d'une part, et leur satisfaction sous forme de prestations et aides d'autre part. Sauf à considérer que les structures mutualisées déjà créées ou à venir ne visent qu'à orienter les méthodes de travail et à induire des gains d'efficacité, il serait incohérent d'harmoniser l'action des trois régimes sur le premier pilier sans s'intéresser au second.

[101] A cet égard, chaque régime a défini ses propres priorités et alors que la CNAV dispose par exemple d'un thésaurus très ouvert et diversifié de 32 prestations (cf. supra), la MSA a pour sa part choisi de structurer son offre de façon plus resserrée autour de 4 familles de services (aide à la personne, téléassistance, portage de repas, adaptation et amélioration de l'habitat). Le projet commun de panier de services peut d'ailleurs sans doute contribuer à la dynamique de convergence des prestations. De la même façon, les critères d'octroi et barèmes de ressources diffèrent aujourd'hui d'un régime à l'autre.

[102] La mission suggère donc, à titre de quatrième orientation liée au partenariat inter-régimes, de fixer dans la nouvelle COG de la CNAV un objectif d'harmonisation du contenu et des critères d'octroi des prestations d'action sociale gérées par les trois régimes de base. La CNAV a en effet vocation à animer les travaux nécessaires et à les « porter » dans sa COG du fait de la part prépondérante qu'elle représente dans l'ensemble des prestations d'action sociale retraite.

**Recommandation n°7 :** Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, fixer comme objectif à la CNAV d'étudier, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servies par les trois régimes de base

[103] Compte tenu des enjeux inter-régimes associés, l'horizon d'atteinte de cet objectif pourrait être fixé à 2 ans. La MSA et le RSI devraient recevoir le même objectif sous une forme restant à déterminer (avenant à leur COG, groupe de travail placé sous la responsabilité du comité de pilotage inter-régimes CNAV-MSA-RSI précité et auquel seraient associés des représentants de l'Etat et de la CNSA...).

## 2.2 Les relations entre la CNAV et les fédérations AGIRC - ARRCO se sont développées sur les plans institutionnel et opérationnel, et devraient recevoir dans la prochaine COG un cadre d'intervention commun aux régimes de base et complémentaires

[104] Alors que la COG 2009 - 2013 de la CNAV n'évoque à aucun moment le partenariat avec les fédérations AGIRC - ARRCO, une dynamique s'est également développée dans ce domaine depuis 2010 du fait de leur « clientèle » largement commune puisque la plupart des retraités affiliés à ces fédérations dépendent aussi du régime général de base.

[105] Sur le plan institutionnel, cette dynamique s'est notamment manifestée au niveau national par la mise en place, dans le même esprit que le comité de pilotage CNAV-MSA-RSI précité, d'une commission mixte d'administrateurs CNAV / AGIRC-ARRCO afin de travailler sur la coordination de leur action sociale et notamment d'articuler la nouvelle politique du logement et cadre de vie de la CNAV avec la prestation de conseil en ergothérapie (« *bien chez moi* ») proposée par ces fédérations.

[106] Cette dynamique est en revanche plus difficile à mettre en œuvre au niveau local, du fait d'un maillage territorial des fédérations AGIRC-ARRCO plus lâche et atomisé que celui des trois régimes de base. Faute de représentation régionale, ces fédérations ne peuvent par exemple généralement pas être parties prenantes aux structures inter-régimes précitées de type GCSMS créées entre les CARSAT et les caisses MSA et RSI. Une cohérence et une complémentarité base / complémentaire sont toutefois recherchées par la CNAV dans la mise en œuvre des actions sous forme de conventions locales de partenariat avec les correspondants AGIRC-ARRCO, et par ces fédérations lorsqu'elles mettent en place des comités régionaux d'action sociale inter-institutions de retraite complémentaire (IRC) qui leur permettent ainsi de désigner un interlocuteur unique<sup>133</sup>, mais ces comités n'ont pas été jusqu'à rejoindre et intégrer les structures mutualisées. Enfin, il existe dans certaines régions des commissions mixtes d'administrateurs AGIRC-ARRCO, MSA et RSI.

[107] Au-delà des aspects institutionnels, la coopération entre la CNAV et AGIRC-ARRCO a pris la forme, ces dernières années :

- de la définition de dispositifs coordonnés autour des grandes thématiques d'intervention de chaque action sociale (coordination des plans d'aide temporaires et du dispositif d'aide momentanée à domicile, dispositif habitat et « *bien chez moi* », planification conjointe des actions collectives de prévention organisées sur les territoires...) ;
- de partenariats locaux à géométrie variable pouvant par exemple porter sur l'identification des besoins des personnes âgées en matière de prévention, la communication commune autour d'actions de prévention, la coordination des actions liées au dispositif habitat et cadre de vie, une articulation avec les structures de prévention constituées par les trois régimes de base (GCSMS, GIE...), des expérimentations de prestations, etc.

<sup>133</sup> Et non un par GPS. C'est le cas du PRIF en Ile-de-France où, en plus de la participation de la MSA et du RSI, les IRC sont associées via un comité régional (CRCAS) dans lequel Réunica est l'interlocuteur unique pour représenter AGIRC-ARRCO. Un tel comité existe aussi dans les régions Nord Pas-de-Calais – Picardie.

**Recommandation n°8 :** Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, entériner, promouvoir et soutenir un cadre commun d'intervention pour les régimes de base et complémentaires

### 2.3 Le développement du partenariat avec la branche maladie passe, au-delà des synergies à favoriser au sein des CARSAT, par la recherche de complémentarités accrues dans les dispositifs d'aide et d'accompagnement des personnes âgées

[108] L'assurance maladie a toujours eu une fonction d'action sociale et notamment d'accompagnement des personnes fragilisées par la maladie (ex : personnes ayant des restes à charge élevés). Si la plupart des actions visent des publics ou s'appuient sur des dispositifs distincts, les personnes âgées constituent cependant une cible commune pour les deux branches et une partie de l'action sociale des CPAM est de fait orientée vers les assurés retraités.

[109] Au-delà des moyens communs, la CNAV et la CNAMTS et leur réseau respectif partagent des dispositifs d'aides individuelles et mènent des actions conjointes. Si la question du partage des moyens soulève des interrogations en termes de financement et d'organisation, les principaux enjeux COG de partenariats et de synergies portent sur les dispositifs d'aide individuelle.

#### 2.3.1 La proximité des services sociaux et agents des branches maladie et retraite au sein des CARSAT permet de développer de nouvelles synergies entre ces branches

[110] Les CARSAT ont pris le relais des CRAM et continuent donc d'héberger le « *service social* » de l'assurance maladie qui est composé de 1800 travailleurs sociaux financés par la CNAMTS au niveau national<sup>134</sup> et gérés et pilotés au niveau régional par les CARSAT (pour le compte de la CNAMTS), alors même que la plupart des agents qui les composent sont localisés dans les CPAM<sup>135</sup>.

[111] Le fait que les agents du service social agissent au profit de la branche retraite est explicitement mentionné dans la COG 2009 - 2013 de la CNAV<sup>136</sup> : une première fois dans le chapitre 3 consacré à l'action sociale puis une seconde fois dans le tableau du budget d'intervention d'action sociale de la CNAV sous forme d'une contribution annuelle (constante sur la durée de la COG) fixée à 19,5 M€<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Les agents du service social des CARSAT sont supportées par le budget de la CNAMTS qui est abondé d'une contribution de la CNAV inscrite dans la COG de cette dernière (« *service social* ») pour un montant de 97,5 M€ sur l'ensemble de la période de la COG 2009-2013.

<sup>135</sup> Seules l'assistante sociale régionale et son équipe sont localisées à la CARSAT.

<sup>136</sup> En introduction du chapitre 3 : « *Dans le cadre de la poursuite des actions et des prestations visant à préserver l'autonomie et le maintien à domicile des bénéficiaires de la politique d'action sociale de la branche retraite, les principaux points en jeu portent sur la rationalisation et l'élargissement de la capacité d'intervention de cette Branche, qui continuera à s'appuyer sur les compétences et le savoir faire du service social de chaque caisse régionale.* »

<sup>137</sup> La part de l'activité « *action sociale retraite* » des agents du service social est estimée par la CNAV/DNAS à 20% de leur temps. En 2011, la CNAMTS a demandé à la DSS une revalorisation de la contribution précitée à hauteur de l'inflation et la DSS a, en réponse, renvoyé le sujet aux discussions sur la prochaine COG. En accord avec les parties prenantes, la mission a considéré que cette question ne relevait pas de son champ.

- [112] Pour sa part, l'action sociale de la branche retraite est pilotée, gérée et mise en œuvre dans les CARSAT par des petites équipes localisées au sein de celles-ci et clairement distinctes de celles des services sociaux<sup>138</sup>. Il n'y a par ailleurs pas d'agent chargé de l'action sociale dans les agences retraite mais des synergies sont en train d'être développées par la CNAV afin notamment que les conseillers retraite en agences, une fois qu'ils auront été formés à cette fin<sup>139</sup>, mettent à profit les occasions de contacts qu'ils ont avec les assurés pour promouvoir une offre de prévention, par exemple lors des entretiens information retraite (EIR) programmés ou lors des rendez-vous avec les personnes éligibles à une pension de réversion, ou encore lors du passage à la retraite.

**Recommandation n°9 : Valoriser et promouvoir davantage le développement, au sein des CARSAT, de leurs agences et des CPAM, des synergies entre les moyens et les actions sociales des branches retraite et maladie**

### 2.3.2 L'arrivée simultanée à échéance des deux COG de la CNAMTS et de la CNAV offre l'occasion d'approfondir et de formaliser les convergences et les complémentarités existantes entre les actions sociales des branches maladie et retraite

- [113] Ni la COG 2009 - 2013 de la CNAV ni la COG 2010 - 2013 de la CNAMTS ne fixe des objectifs explicitement communs ou partagés par ces deux branches. La première de ces deux COG se contente de mentionner que l'action sociale de la branche retraite se positionne, vis-à-vis d'un retraité, « *en complémentarité et souvent en synergie avec les aides et prestations dont il peut par ailleurs être bénéficiaire dans le cadre notamment de l'assurance maladie et des programmes nationaux de santé publique* », tandis que la seconde fixe pour sa part un objectif de poursuite « *de l'effort de prévention sociale* » et contient un engagement relatif au retour et au maintien à domicile consistant à « *développer des prestations d'aide à la personne et à la vie quotidienne, notamment pour les personnes à leur sortie d'hospitalisation* ». Dans cette dernière COG, là où il est question de développer les partenariats, la branche retraite est citée comme un partenaire institutionnel parmi d'autres de la CNAMTS avec lequel cette dernière « *poursuivra sa participation au plan d'action de préservation de l'autonomie (PAPA) ...* ».
- [114] La CNAMTS et la CNAV ont développé ces dernières années au moins deux dispositifs communs de prévention de la perte d'autonomie dont la mise en œuvre est portée par le réseau du service social de l'assurance maladie : le plan de préservation de l'autonomie des personnes âgées / PAPA (développement des observatoires des risques de fragilité et création d'offres de service attentionnées sur certains publics prioritaires), et l'intervention commune autour de la sortie d'hospitalisation (le service social réalise l'évaluation au domicile des retraités sollicitant une aide au titre de l'action sociale retraite). Un travail sur le rapprochement entre l'aide au retour à domicile après hospitalisation et le programme d'accompagnement des assurés lors du retour à domicile après hospitalisation (PRADO) est également en cours. Seul le premier est strictement orienté vers les personnes âgées.

<sup>138</sup> La mission a pu observer sur le terrain des choix d'organisation très différents, le service social et l'action sociale étant par exemple regroupés dans une direction commune à la CARSAT de Dijon, alors qu'à la CARSAT de Lille, l'action sociale retraite est rattachée à la direction des retraites et le service social est indépendant.

<sup>139</sup> Des modules de formation mutualisés sont en cours de conception ou d'expérimentation à l'attention des différents acteurs susceptibles de relayer la politique et les messages de prévention : techniciens en agences retraite, travailleurs sociaux - évaluateurs, chargés de développement territorial des actions de prévention, animateurs d'ateliers collectifs de prévention, opérateurs de l'aide à domicile, gestionnaires de l'action sociale.

- [115] Le plan PAPA date de 2003 et n'est pas mentionné dans la COG 2009 - 2013 de la CNAV. Il fait l'objet d'une circulaire commune CNAV - CNAMTS de 2010<sup>140</sup> et d'indicateurs tenus par la branche maladie. Chaque branche finance les prestations qu'elle met en œuvre via les services sociaux des CARSAT. Il vise à promouvoir des actions de prévention de la perte d'autonomie, essentiellement par l'accompagnement ponctuel des assurés retraités lors de la survenance d'une difficulté de nature à affecter cette dernière. Il se décline en 5 offres de services associées chacune à une situation de fragilisation : perte d'un proche, placement du conjoint en établissement médico-social, travailleurs migrant retraité vivant en foyer, passage à la retraite d'un assuré en situation de fragilité économique (titulaire d'un minima social) ou sociale, retraité en situation d'aidant. Chaque CARSAT a reçu pour objectif de déployer au moins deux offres en 2012 et le bilan de cette première année de mise en œuvre apparaît contrasté puisqu'une des 5 offres n'a été déployée par aucune CARSAT (placement du conjoint en établissement médico-social), qu'une autre - la plus ouverte - a en revanche été déployée par 11 CARSAT sur un total de 16 (passage à la retraite d'un assuré en situation de fragilité économique ou sociale) et que les 3 autres offres l'ont été par 5 à 10 CARSAT.
- [116] La direction de l'action sociale de la CNAMTS a semblé moins concernée par l'offre d'aide aux travailleurs migrants et celle d'aide au conjoint placé en établissement médico-social qui sont de nature plus sociale que sanitaire. Sur la base de ce constat et d'autres travaux, la CNAMTS envisage de lancer, dans le cadre de sa prochaine COG et en partenariat avec la branche retraite, un programme national d'information et d'accompagnement du passage à la retraite des assurés en situation de fragilité économique et sociale. On voit là que la CNAMTS tire les enseignements du plan PAPA et du succès rencontré par l'une de ces 5 offres auprès des CARSAT. Il conviendrait que le bilan de ce plan soit partagé entre la CNAV et la CNAMTS et que les réorientations ou choix de nouveaux dispositifs concernant les personnes âgées soient faits en commun avec notamment le souci d'éviter tout empiement d'aides et de recherche d'une synergie des effets et des moyens.
- [117] Le second dispositif - PRADO - est un objectif prioritaire de la COG de la CNAMTS qui répond autant à des enjeux orientés vers les patients (aide au retour à domicile) que vers le système de soins (éviter les hospitalisations inutiles, renforcer le suivi post hospitalisation par des professionnels de santé libéraux). Il vise notamment à aider, lors de leur retour après hospitalisation, des malades ayant subi certaines opérations en leur apportant une prestation d'orthopédie financée par la branche maladie. La CNAV est très impliquée sur ce dispositif qu'elle considère comme en ligne avec la capacité qu'elle a développée d'évaluer les besoins des retraités à domicile et comme essentiel pour la prévention de la perte d'autonomie. La CNAMTS le considère pour sa part comme étant de nature plutôt sanitaire et compte le maintenir dans sa prochaine COG.
- [118] Il convient d'observer que bien avant PRADO et l'actuelle COG, la branche retraite avait développé une aide ponctuelle et complémentaire liée également au retour à domicile après hospitalisation - l'ARDH - qui permet au retraité sortant de l'hôpital de bénéficier par exemple, selon ses besoins, des services d'une aide ménagère, du portage des repas, de la livraison des courses et des médicaments. L'ARDH est présentée par la CNAV comme un succès : elle a bénéficié en 2012 à 55 600 personnes, soit une progression de 7 % par rapport à 2011, et 56 % de ses bénéficiaires n'ont plus besoin d'une prise en charge à la sortie du dispositif tandis que 37 % d'entre eux ont été orientés vers un PAP ou de l'aide ménagère à domicile et que 6 % ont été orientés vers l'APA<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Circulaire CNAMTS 27/2010 qui a remplacé celle du 17 octobre 2003.

<sup>141</sup> Bilan 2012 des aides individuelles (CASS du 21 mai 2013).

- [119] En janvier 2013, le comité de pilotage sur le parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie a recommandé de « *développer, mieux articuler et rapprocher les dispositifs PRADO de la CNAMTS et ARDH de la CNAVTS afin d'optimiser les moyens consacrés à la sortie d'hospitalisation et de couvrir l'ensemble de la population concernée* »<sup>142</sup>.
- [120] De façon plus générale, la CNAV et la CNAMTS ont engagé début 2013 une réflexion commune sur l'action sociale *visant à « susciter une approche coordonnée... en intégrant les dimensions « Santé » et « Sociale » dans l'occurrence de deux étapes marquantes à venir : la future loi AAA, d'adaptation de la société au vieillissement et la conclusion des nouvelles COG « Maladie » et Retraite » à une même échéance* ». Ces travaux ont débouché sur un projet de plan « Proximité Autonomie en faveur de l'Avancée en Age » qui prévoit le développement d'outils communs d'observation et de signalement (« *observatoires des situations de risques de fragilité* »), de « *programmes communs d'action coordonnées* » (campagnes d'informations et ateliers de prévention, accompagnement des personnes âgées au moment du passage à la retraite et de la sortie d'hospitalisation), de « *programmes locaux d'actions concertées de proximité* » (offre de services ciblés sur certaines catégories fragiles de personnes âgées, réalisation de bilans santé / social, actions collectives d'information) et d'expérimentations (entretiens communs, aide financière ponctuelle à la sortie d'hospitalisation, forums de proximité avec les autres partenaires).

**Recommandation n°10 :** La CNAV et la CNAMTS doivent dresser un bilan partagé de la mise en œuvre et des résultats du plan PAPA et de leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO et ARDH), puis définir et formaliser des objectifs communs pour les programmes de prévention de la perte d'autonomie qu'elles comptent développer ensemble au cours des prochaines années

- [121] Ces objectifs devront figurer dans les COG de chacune des deux branches et être déclinés dans les CPG des CARSAT.

### 2.3.3 Les travaux et expérimentations en cours sur le parcours de santé des personnes âgées ont également leur place dans la prochaine COG de la CNAV

- [122] La CNSA et la CNAMTS ont récemment renouvelé leur partenariat en signant une nouvelle convention qui prévoit la mise en œuvre de politiques d'accompagnement des personnes handicapées et âgées en situation de dépendance avec pour objectif de « *mieux connaître, fluidifier et simplifier les parcours des personnes en perte d'autonomie* ». Parmi les cinq axes de collaboration prévus, deux semblent pouvoir rentrer en résonance avec les dispositifs et actions que promeut ou met en œuvre de son côté la branche retraite : « *un meilleur partage de l'information pour améliorer les connaissances sur ces personnes bénéficiaires des prestations financées ou délivrées par la puissance publique* », « *promouvoir une politique partagée dans le domaine de l'information, de l'acquisition, du bon usage et du financement des aides techniques pour les personnes âgées* ».

<sup>142</sup> Rapport sur la mise en œuvre des projets pilotes – janvier 2013.

[123] Les LFSS 2012 puis 2013 ont par ailleurs prévu d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation des soins destinés à optimiser le parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (PAERPA). Il s'agit de répondre à une recommandation du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM) visant à rompre avec la logique en silos des modes de financement et de structuration de l'offre et à développer une approche basée sur les parcours de soins. Le comité de pilotage sur le parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie a rendu son rapport en janvier 2013. L'objectif des expérimentations, récemment lancées dans 8 régions où elles seront pilotées par les ARS, est d'éviter les ruptures dans l'accompagnement des personnes âgées et en particulier de diminuer le recours à l'hospitalisation. Il est notamment prévu :

- la définition du contenu des projets pilotes dans un cahier des charges national arrêté par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ;
- la mise en place de ces expérimentations par des conventions signées entre les ARS, les organismes locaux d'assurance maladie et de retraite, les professionnels de santé, les établissements de santé, les établissements sociaux et médico-sociaux, les collectivités territoriales volontaires (incluant les CLIC) ainsi que, le cas échéant, des organismes complémentaires d'assurance maladie.

[124] Ce dispositif a donc vocation à concerner l'ensemble de la population et l'ensemble des acteurs de la prise en charge. Le comité national de pilotage qui a été mis en place travaille actuellement sur différents thèmes dont certains pourraient justifier une collaboration opérationnelle entre les branches maladie et retraite : recueil et exploitation de données cliniques et sociales par les professionnels de premier recours ; coopération et coordination entre professionnels du secteur social autour du parcours de personnes âgées hors hospitalisation ; optimisation des modalités de recours à l'hôpital des personnes âgées et facilitation des sorties d'hospitalisation.

**Recommandation n°11 : Veiller à articuler les travaux et expérimentations pilotés par la CNSA et la CNAMTS en matière de parcours de santé des personnes âgées (projet PAERPA) avec les actions de prévention de la perte d'autonomie menées par la CNAV et les autres régimes de retraite**

## **2.4 Les CARSAT et les conseils généraux (et/ou CCAS) coopèrent dans de nombreux domaines et financent chacun des actions et aides pour la prévention de la dépendance des personnes âgées**

[125] Les conseils généraux - « *chef de file de l'action sociale* » et financeur de l'APA servie aux personnes âgées les moins autonomes (GIR 1 à 4) - interviennent parfois directement et parfois par le truchement des centres communaux d'action sociale (CCAS) qui sont également des acteurs importants de l'action sociale envers les personnes âgées. Les CCAS peuvent passer directement des conventions avec les CARSAT, isolément ou dans le cadre d'unions départementales des CCAS.

[126] Les relations qu'entretiennent les CARSAT et les conseils généraux (et/ou les CCAS) sont souvent anciennes et d'intensité variable d'une région à l'autre ; elles font généralement l'objet d'une convention passée entre les CARSAT (et parfois les caisses de la MSA et du RSI) et toutes ou partie de ces entités situées dans leur ressort. Ces conventions ont principalement pour objet la coordination des politiques en matière de connaissance des besoins et de prise en charge des personnes âgées ainsi que la définition du champ et des modalités de la participation de la CARSAT à la mise en œuvre des schémas gérontologiques départementaux. Plus concrètement, la collaboration peut prendre plusieurs formes :

- l'évaluation des personnes âgées susceptibles de bénéficier d'une aide individuelle<sup>143</sup> qui, suivant le niveau de dépendance, sera servie et financée par le conseil général (GIR 1 à 4) ou par la CARSAT (GIR 5 - 6)<sup>144</sup> ;
- la détection et le traitement des personnes âgées en situation de détresse ;
- l'organisation d'actions de prévention communes, comme par exemple en Ile-de-France où le département des Yvelines a souhaité passé une convention avec le groupement Prévention Retraite (PRIF - cf. supra) pour que celui-ci mette en place des ateliers mémoire au profit des personnes âgées de ce département ;
- des actions d'information et aides diverses visant la préservation de l'autonomie et le maintien à domicile ;
- le financement et l'animation de lieux de vie collectifs à destination de retraités encore valides mais fragiles ;
- le contrôle des services d'aide et d'accompagnement à domicile ;
- la représentation de certaines CARSAT au sein de la commission d'attribution de l'APA.

[127] La question du transfert aux conseils généraux des budgets d'action sociale des caisses de retraite ne relève pas de la présente mission d'évaluation de COG et a déjà été expertisée en 2011 par le groupe de travail « Société et vieillissement » animé par Annick Morel. Rappelons que ce groupe a identifié deux scénarios possibles d'organisation des acteurs de la prévention au niveau territorial, dont l'un propose de privilégier les caisses vieillesse en articulation étroite avec les ARS, « *sans financement supplémentaire, grâce au redéploiement volontariste de leur action sociale et au développement des partenariats entre les différents régimes* ». L'autre scénario proposait pour sa part « *de donner ce rôle aux départements sous réserve que de nouveaux moyens leur soient affectés soit par transfert des fonds d'action sociale des caisses vieillesse soit par affectation de moyens supplémentaires* ».

[128] Au-delà de l'attachement « historique » des conseils d'administration des organismes de la branche retraite à l'action sociale, les principaux arguments en faveur du premier scénario, et donc du maintien dans cette branche des compétences et ressources financières dont elle dispose aujourd'hui, sont connus et ont clairement été exposés lors des entretiens conduits par la mission :

- les publics cibles des conseils généraux et des CARSAT sont désormais bien distincts puisque les premiers visent les personnes âgées en GIR 1 à 4 ayant vocation à bénéficier de l'APA<sup>145</sup> et les secondes les seules personnes en GIR 5 et 6 ;

<sup>143</sup> Selon la CNAV, environ un tiers des départements aurait contractualisé avec les CARSAT des accords de coordination et de reconnaissance mutuelle des évaluations individuelles.

<sup>144</sup> Pour mémoire : contrairement à l'APA, l'attribution d'une aide d'action sociale ne nécessite pas l'intervention d'un professionnel du secteur sanitaire. Une CARSAT peut donc reconnaître l'évaluation médico-sociale réalisée par l'équipe médico-sociale mandatée par le département et instruire la demande d'aide d'une personne âgée si le département l'informe du rejet de l'APA et du classement en GIR 5 - 6, mais l'inverse n'est pas possible.

<sup>145</sup> Les conseils généraux se sont d'ailleurs désengagés de l'aide ménagère entre 2001 et 2010 puisque, pendant cette période, le nombre de mesures d'aide ménagère qu'ils ont accordées aux personnes âgées est passé de 64 000 à 24 000 (- 62 %) et les dépenses afférentes de 139 M€ à 82 M€ (- 49 %). Cf. Dossier DRESS Solidarité et Santé d'avril 2013 « Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001 – 2010) ».

- les CARSAT ont acquis, grâce à la dualité de leur champ d'action, une double culture maladie et vieillesse qui favorise les synergies naturelles entre ces deux risques et la complémentarité des actions, notamment en matière de prévention ;
- parce qu'elle dispose d'une tête de réseau instituée, la branche vieillesse a progressivement pu développer une politique nationale ce qui, s'agissant de prestations extra-légales, contribue à une égalité minimum de traitement des bénéficiaires ;
- le transfert des crédits d'action sociale de la branche retraite (environ 400 M€) aux départements n'est pas à la mesure des difficultés de financement que connaissent ces derniers, notamment sur l'APA (dont les dépenses brutes se sont élevées à 5,3 Mds€ en 2010), et aurait pour conséquence à la fois une dispersion des ressources<sup>146</sup> et une perte de cohérence en matière de politique de prévention ;
- le second scénario nécessiterait de la part des départements qu'ils investissent massivement le champ de la prévention de la perte d'autonomie, or ils n'en ont pas les moyens financiers et sont moins bien placés que les organismes de protection sociale pour créer de nouvelles synergies ou s'appuyer sur les synergies déjà constituées entre eux.

[129] En l'absence d'arbitrage politique connu quant au choix d'un scénario, la situation actuelle est celle d'un statu quo autour du premier des deux scénarios. Un changement de scénario à la faveur de la future loi sur le vieillissement ou de celle relative à la décentralisation constituerait une rupture, aurait donc un fort impact sur l'organisation et la gouvernance du secteur de l'aide sociale aux personnes âgées et devrait logiquement conduire à réorienter entièrement la politique d'action sociale de la CNAV. Compte tenu des échéances de la loi sur le vieillissement et de l'absence de cadrage dans ce sens, la mission n'a pas étudié cette hypothèse.

## **2.5 Dans une approche d'ingénierie des relations et de partage des rôles entre les acteurs de l'action sociale retraite, la mission suggère une piste possible d'évolution fondée sur un distinguo entre trois niveaux de prévention**

[130] Comme cela a déjà été dit, le cabinet de la ministre en charge des personnes âgées a constitué un groupe de travail qui a pour mission de réfléchir au rôle que l'action sociale pourrait jouer à l'avenir dans la prévention de la dépendance et à la gouvernance du système. Compte tenu de l'imbrication des acteurs, des compétences et des dispositifs dans le domaine de la prévention de la perte d'autonomie, le développement des coopérations et partenariats passe nécessairement par des solutions systémiques que, sans préjuger des conclusions et des propositions de ce groupe de travail, la mission a tenté d'ébaucher.

---

<sup>146</sup> Environ et en moyenne 4 M€ par département, ce qui ne suffira pas à financer l'APA, principal enjeu pour les conseils généraux qui, confrontés à la pression financière, pourraient ne pas tous considérer la prévention comme une priorité.

### 2.5.1 Les travaux inter-régimes sur l'action sociale des régimes de retraite lancés récemment pour préparer la loi sur le vieillissement devraient idéalement être articulés avec ceux de préparation de la prochaine COG de la CNAV

- [131] Un groupe de travail CNAV - MSA - RSI - CNSA - ARS (représentées par le secrétariat général des ministères sociaux) a été créé en mai 2013 par le cabinet de la ministre avec pour mandat de réaliser, pour le mois d'octobre 2013, « *une analyse objective et comparée des politiques de prévention de la perte d'autonomie menées par l'action sociale des différents régimes de retraite* », de « *formuler des préconisations en termes de gouvernance et d'organisation opérationnelle pour lutter contre les inégalités constatées entre les régimes et les territoires, renforcer la cohérence et la continuité de l'accompagnement des personnes âgées quel que soit leur GIR, et garantir une stratégie nationale de prévention mise en œuvre localement avec les départements et les ARS* », et de proposer « *une offre de service homogène en matière d'accompagnement du passage à la retraite, à partir des expériences de sessions qui existent déjà* ». Il est prévu que ce groupe de travail sera « *dans le cadre de la suite des travaux du Comité Avancée en âge* », élargi dans un second temps à l'Association des départements de France (ADF).
- [132] Ce groupe doit aboutir à la définition d'un socle d'actions commun avec la MSA et le RSI, sa feuille de route lui demandant en outre d'approfondir les points suivants :
- dispositifs de repérage des publics concernés et d'évaluation des besoins ;
  - procédures de demandes par l'utilisateur, barèmes de ressources et de participation financière ;
  - critères mobilisés pour justifier l'octroi des aides ;
  - publics concernés et contenu des aides, au regard des objectifs de prévention de la perte d'autonomie ;
  - tarification des prestataires sollicités et contrôle des structures ;
  - degré d'accompagnement dans le suivi des plans d'aide ;
  - types de partenariats avec les départements et les ARS, notamment en matière d'échange d'information ;
  - situation particulière des ressortissants des régimes ne prévoyant pas ce type d'intervention.
- [133] Les propositions d'harmonisation du groupe devront « *permettre d'identifier un socle commun de services en direction des GIR 5 et 6, dans le respect du paritarisme et de l'identité des régimes de retraite* » ; elles « *devront être assorties dans la mesure du possible des éléments de chiffrage et de coût permettant d'envisager différents niveaux d'offre de service en vue d'arbitrages politiques sur ce sujet* » et « *pourront également s'appuyer sur la CNSA au plan national pour développer une politique de prévention de la perte d'autonomie, et sur les départements au plan local pour intégrer cette dimension dans leur rôle de chef de file de la coordination gérontologique, dans le cadre d'une contractualisation partagée avec les ARS concernées.* ». Il est enfin précisé que les préconisations du groupe de travail « *pourraient donner lieu à une traduction législative dans le cadre du projet de loi sur le vieillissement, et conventionnelle dans le cadre du renouvellement des COG, le cas échéant par voie d'avenant* ».
- [134] Quelles que soient les conclusions à venir de ce groupe de travail, il est souhaitable qu'elles soient articulées avec la future COG de la CNAV et que les COG de la MSA et du RSI, toutes deux récentes, fassent chacune si besoin l'objet d'un avenant afin d'être mises en cohérence avec celle de la CNAV.

## 2.5.2 Compte tenu de l'imbrication des acteurs, des compétences et des dispositifs dans le domaine de la prévention de la perte d'autonomie, le développement efficace des coopérations et partenariats appelle une répartition des rôles plus claire

[135] Si la CNAV considère aujourd'hui que les trois acteurs locaux de la prévention de la perte d'autonomie - ARS, conseils généraux et organismes de sécurité sociale - forment un « *triptyque* » et peuvent travailler ensemble dans la complémentarité, les travaux précédents montrent que cette complémentarité, qui n'est pas spontanée, gagnerait à être davantage organisée.

[136] Sans préjuger des conclusions et des propositions du groupe de travail précité mis en place par la ministre, ni modifier fondamentalement la répartition des responsabilités entre les acteurs et l'architecture des financements, la mission propose une piste possible de clarification de cette répartition. Lors des entretiens qu'ont eus ses représentants avec la mission, la CNAV a en effet théorisé sa vision de la prévention de la perte d'autonomie sur la base d'une distinction en trois « *étages* » que la mission a choisi de reprendre à son compte, de préciser et d'approfondir. Elle propose en outre de l'utiliser pour tenter de fixer un cadre à la coopération et aux partenariats entre les acteurs :

- le « *1er étage* », celui de la prévention primaire, passerait par des actions de masse (informer, sensibiliser, éduquer...) destinées à aider les jeunes retraités, mais aussi sans doute les actifs, à adopter des comportements qui leur permettraient de faire reculer l'âge de la perte ou de l'altération de leur autonomie ;
- le « *2ème étage* », celui de la prévention secondaire, reposerait sur des actions collectives d'information, de formation et d'accompagnement visant des personnes ou des groupes de personnes âgées précis et ciblés en raison de leur fragilité ou des risques de fragilité qu'elles ou ils présentent. Ces actions peuvent par exemple favoriser la socialisation et l'autonomie des personnes âgées en luttant contre leur isolement ;
- le « *3ème étage* », enfin, serait celui de l'action individuelle qui passe par l'évaluation des besoins des personnes âgées, la définition du contenu et de la palette des aides à leur apporter pour prévenir le risque de perte d'autonomie ainsi que la coordination du service de ces aides (au domicile ou dans des lieux de vie collectifs).

- La prévention primaire de la perte d'autonomie pourrait être fédérée par les ARS au niveau régional

[137] Le « *1er étage* », constitué d'actions de masse destinées à faire évoluer les comportements pour faire reculer l'âge de la perte ou de l'altération de l'autonomie, est un champ dont l'enjeu consiste à fédérer, sous l'impulsion d'un coordonnateur unique et reconnu comme légitime, les principaux acteurs et institutions sociales appelés à conduire de telles actions à l'attention de la population des retraités voire des actifs susceptibles d'y être réceptifs. Par rapport à un tel objectif, il est sans doute difficile et vain d'essayer de distinguer entre la prévention sanitaire et la prévention générale, et la branche retraite semble alors tout autant concernée que la branche maladie.

[138] Au niveau national, une meilleure articulation des acteurs pourrait consister, sous l'impulsion de la CNSA et avec l'expertise de l'INPES, de fédérer autour de projets précis (campagnes d'information, messages de prévention...) les directions de l'action sociale des trois caisses nationales du régime général concernées (CNAMTS, CNAV, CNAF), des deux régimes alignés (MSA et RSI) et des fédérations AGIRC - ARRCO<sup>147</sup>.

<sup>147</sup> Un scénario alternatif serait un pilotage par le comité « avancée en âge » présidé par le Dr Aquino.

- [139] Au niveau local et de façon symétrique, il s'agirait, sous l'impulsion des ARS, de fédérer autour des compétences de ces dernières en matière de planification de l'offre médico-sociale et autour de projets précis de prévention (locaux où déclinant ceux qui auront été construits au niveau national), les directions de l'action sociale des deux caisses du régime général (CARSAT et CAF), des deux caisses des régimes alignés (MSA et RSI) et des correspondants des fédérations AGIRC - ARRCO.
- [140] Les organismes d'assurance retraite sont en effet légitimes à faire entendre leur voix, en matière de prévention de la perte d'autonomie, lors de la conception et la mise en œuvre des schémas régionaux de prévention, et ils ont donc vocation à jouer un rôle actif dans les instances correspondantes pilotées par les ARS<sup>148</sup>. Compte tenu du nombre élevé de ces organismes et afin de faciliter leur représentation au sein de ces instances, la solution de les regrouper dans une structure commune, comme cela a été fait en Ile-de-France avec le PRIF, pourrait être promue par la COG de la CNAV et des autres organismes de retraite. Les instruments de planification développés par les ARS et les appels à projets<sup>149</sup> lancés par ces dernières ont vocation à organiser la répartition des tâches et des actions entre les différents acteurs dont les départements (par exemple sous forme de contrats locaux de santé / CLS) chargés pour leur part de l'établissement des schémas gérontologiques.
- La prévention secondaire de la perte d'autonomie pourrait être plus clairement fédérée par les départements
- [141] Le « 2ème étage » de la prévention de la perte d'autonomie ne peut pour sa part, compte tenu de sa nature même, que reposer sur une sélection et une identification des personnes âgées fragiles ou susceptibles de le devenir, et sur des signalements entre les entités publiques disposant d'informations utiles à la détection des situations de vulnérabilité ou à la définition de territoires fragiles. Le ciblage des personnes âgées nécessite donc de recourir à des méthodes d'analyse statistiques et à des échanges d'informations médico-sociales entre ces entités. L'accompagnement des personnes âgées ciblées doit ensuite être organisé entre les acteurs. Cette prévention secondaire nécessite donc<sup>150</sup> un maillage serré du territoire qui ne peut reposer que sur une coopération entre l'ensemble des principaux acteurs du champ : conseils généraux / CCAS ; organismes des branches famille et maladie (CAF, CPAM) ; organismes de retraite de base et complémentaire.
- [142] Contrairement au 1<sup>er</sup> étage, le 2<sup>ème</sup> étage de la prévention ne justifie pas l'existence d'un échelon national de coordination car les actions à mener sont locales. Compte tenu du rôle de chef de file de l'action sociale dévolu aux départements et des actions qu'ils conduisent déjà sur le terrain, il reviendrait logiquement aux conseils généraux de coordonner l'action des différents acteurs dans ce domaine comme il est d'ores et déjà prévu qu'ils le fassent dans le cadre de la préparation du volet prévention des schémas gérontologiques départementaux. Le choix d'une telle orientation dépasse le mandat de la présente mission d'évaluation de la COG de la CNAV.

<sup>148</sup> Conférence régionale de la santé et de l'autonomie / CRSA et commission régionale de coordination des politiques publiques en matière de prévention.

<sup>149</sup> C'est sans doute dans cet esprit que l'ARS et la région Nord-Pas-de-Calais ont ouvert un site commun d'appels à projets pour l'année 2014 "Prévention et promotion de la santé", et que parmi les 12 thématiques proposées, l'une ("*Bien vieillir*") a pour objectif de favoriser et de maintenir l'autonomie des personnes âgées dans le cadre de leur projet de vie. Les projets proposés pourront par exemple adapter les messages de prévention pour ces personnes ou leur entourage ; améliorer la qualité de vie des personnes âgées par la prévention des chutes, la lutte contre la dénutrition, le dépistage de la dépression, la prévention du suicide et de la perte d'autonomie ; prévenir la iatrogénie médicamenteuse ou encore prévenir l'essoufflement des aidants par des actions d'information ou de formation adaptées. Les actions pourront également permettre d'élaborer des programmes d'éducation, par filière gériatrique sanitaire et médico-sociale territoriale, qui s'appuieront sur des dispositifs existants dans le cadre des parcours de santé des personnes.

<sup>150</sup> Outre la sécurisation, notamment juridique, des échanges et traitements de données.

- La prévention tertiaire de la perte d'autonomie pourrait être fédérée par les trois régimes de base au niveau national et par leurs caisses régionales au niveau territorial

[143] S'agissant enfin du « 3<sup>ème</sup> étage » (évaluation individuelle des besoins, définition du contenu et de la palette des aides, et coordination du service de ces aides), compte tenu de la nécessité de ne soutenir que les personnes âgées qui justifient d'un réel besoin (GIR 5 - 6), du coût élevé des actions et de la dispersion des financements entre les différents acteurs, cet « étage » doit viser l'individualisation des aides et être conçu pour favoriser les complémentarités entre les acteurs et éviter les doublons. C'est donc bien le lieu privilégié de la coordination opérationnelle entre, d'une part les organismes de retraite de base et complémentaires<sup>151</sup> et d'autre part les conseils généraux / CCAS. Afin d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires et l'homogénéité de l'offre, ce 3<sup>ème</sup> étage nécessite, comme le premier et contrairement au second, un minimum de coordination nationale qui pourrait être assurée par le comité national de pilotage inter-régimes déjà mis en place par la CNAV, la MSA et le RSI, et auquel devrait être associé à titre consultatif l'ADF, la CNSA et le secrétariat général des ministères sociaux (au titre des ARS).

[144] Compte tenu, d'une part de la séparation nette entre les acteurs et entre les bénéficiaires que permet la grille AGGIR<sup>152</sup>, et d'autre part du caractère majoritaire des bénéficiaires relevant des trois régimes de retraite de base, ces derniers semblent les mieux placés pour assurer, au niveau national comme au niveau local, la coordination afférente au 3<sup>ème</sup> étage de la prévention. Une telle orientation nécessiterait aussi de renforcer et d'institutionnaliser la coordination inter-régimes au niveau régional, par exemple sous forme de comités régionaux de pilotage inter-régimes (et/ou en s'appuyant sur les structures inter-régimes préexistantes citées supra, type GCSMS), et d'y associer les départements et les ARS.

### 3 LE PILOTAGE BUDGETAIRE DE L'ACTION SOCIALE DES CAISSES PAR LA CNAV

[145] Le thème du pilotage budgétaire de l'action sociale est peu présent dans la COG 2009 - 2013. Si plusieurs des objectifs / engagements / actions cités dans celle-ci mêlent en effet des aspects « *politique d'action sociale* » et « *pilotage* », seul un objectif opérationnel relève précisément du pilotage budgétaire : « *revoir les critères d'allocation des dotations budgétaires aux organismes du réseau au regard d'un certain nombre de données et accentuer le rôle du budget d'action sociale* ».

[146] Pour analyser le pilotage de son budget d'action sociale par la CNAV, la mission s'est intéressée aux seuls crédits sur lesquelles la CNAV a la main, c'est à dire ceux qui sont regroupés dans la rubrique « *Total des dépenses hors contributions et frais administratifs* »<sup>153</sup> du tableau budgétaire annexé à la COG, à l'exclusion donc des contributions externes et obligatoires versées par la CNAV (CNSA, CNAMTS...).

<sup>151</sup> Ex : si la fédération AGIRC-ARRCO s'est désengagée de l'aide ménagère à domicile, elle cofinance cependant les PAP (ex : dispositifs « *sortir plus* » et « *bien chez soi* »).

<sup>152</sup> GIR 1 à 4 = action sociale des départements incluant l'APA et GIR 5 - 6 = action sociale des caisses de retraite.

<sup>153</sup> Le tableau du « budget d'intervention d'action sociale » de la CNAV constitue l'une des annexes budgétaires de la COG. Il comprend 3 parties :

- la première s'élève à un total de 2,05 Mds€ sur les 5 ans de la COG et concerne les postes de dépenses « hors contributions et frais administratifs » sur lesquelles la CNAV a la main : évaluation des besoins des personnes âgées, aide au maintien à domicile, établissements d'hébergement, dépenses d'intervention des départements d'outre-mer, information communication, subventions nationales / études, recherche / documentation, réserve ;
- la seconde s'élève à un total de 2,52 Mds€ sur les 5 ans de la COG et correspond à des contributions obligatoires de la CNAV à d'autres organismes et sur lesquelles elle n'a pas la main : CNSA, caisse des Français de l'étranger, Mayotte, service social de la CNAMTS ;
- la troisième s'élève à un total de 265,8 Md€ sur les 5 ans de la COG et correspond à des recettes : remboursement des prêts et contribution du fonds spécial des chemins de fer secondaires.

[147] Pour comprendre les difficultés rencontrées par la CNAV dans le pilotage des dépenses d'action sociale, il faut connaître la mécanique budgétaire des crédits afférents qui, comme le résume une note du contrôleur général économique et financier<sup>154</sup>, est à double niveau :

- « Le fonds national d'action sanitaire et sociale des personnes âgées (FNASSPA), géré par la CNAV, regroupe l'ensemble des crédits pour la branche retraite, sur la base d'enveloppes budgétaires annuelles fixées par la COG pour la période 2009-2013, avec possibilité de report des crédits non consommés des années antérieures ;
- Ces crédits sont ensuite notifiés par la CNAV à chacun des organismes locaux. Le caractère limitatif des crédits joue aussi à ce niveau, un organisme local ne pouvant dépenser plus que ce qui lui a été notifié par la CNAV.

Ce dispositif permet en particulier une régulation des dépenses de la branche par la Direction de la CNAV, sans intervention du conseil d'administration de la CNAV. »

### 3.1 Par rapport à la COG précédente, le budget d'action sociale prévu par la COG 2009 - 2013 est en diminution moyenne d'environ 4 % par an

[148] Si les crédits d'action sociale ont optiquement augmenté d'une COG à l'autre en passant de 1 713,8 M€(COG 2005 - 2008) à 2 057,1 M€(COG 2009 - 2013), ils ont en réalité diminué si l'on tient compte de la différence de durée entre ces deux COG. En moyenne annuelle, ils sont en effet passés de 428,4 M€ à 411,4 M€, ce qui correspond à une baisse annuelle de 17 M€ soit près de - 4 %.

Tableau 11 : Total des « Dépenses hors contributions et frais administratifs » inscrites dans les COG 2005 - 2008 et 2009 - 2013 (millions d'€ courants)

Total COG 2005 -2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total COG 2009 - 2013	Evolution 2009 - 2013	Evolution d'une COG à l'autre
1 713,8 M€	394,2	399,8	410,7	420,7	431,5	2 057,1 M€	+ 37,3 M€ soit + 9,47 %	+ 343,3 M€soit + 20 %
soit une moyenne de 428,4 M€/ an	/	/	/	/	/	soit une moyenne de 411,4 M€/ an	/	soit un budget moyen annuel en baisse de 17 M€ (- 3,9 %)

Source : COG – retraitement mission

[149] Cette réduction des crédits d'une COG à l'autre s'explique sans doute par leur très forte sous-consommation au cours de la COG précédente, le taux de réalisation moyen des budgets initiaux s'étant alors établi à 85 % sur la période 2005 – 2008<sup>155</sup>, et celui des budgets définitifs (après reports) à 81 % (cf. infra).

<sup>154</sup> Note au DSS du 21 juin 2012.

<sup>155</sup> Dépenses réalisées au cours de la COG précédente : 372 M€ en 2008, 331 M€ en 2007, 334 M€ en 2006 et 344 M€ en 2005.

- [150] La dotation de l'année de départ de la COG actuelle - 2009 - s'élève à 394 M€ ce qui correspond au budget réalisé en 2008 (391 M€) majoré de 9,6 %. Cette COG prévoit ensuite une augmentation régulière des crédits d'environ 5 M€ en 2010 puis 10 M€ par an sur les trois années suivantes, soit près de 10 % sur l'ensemble de la COG. Cette croissance résulte de la négociation menée en 2008 entre les tutelles et la CNAV, cette dernière ayant demandé une indexation des crédits sur l'augmentation du nombre de retraités et ayant in fine obtenu une indexation sur l'inflation.

### **3.2 La CNAV a su, depuis 2010, développer ses capacités de gestion et de pilotage des budgets**

#### **3.2.1 Les règles de calcul des dotations d'action sociale des caisses régionales ont été redéfinies sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent**

- [151] Au cours de la période couverte par la COG précédente, les enveloppes attribuées aux caisses régionales étaient reconduites d'une année sur l'autre sur la base de critères démographiques et économiques sans prise en compte de la sous consommation des crédits par ces caisses. Conformément à l'objectif prévu dans la COG, la CNAV a revu en 2009, à partir d'une étude commandée au cabinet Deloitte, les critères d'allocation des dotations budgétaires aux organismes de son réseau en définissant un nouveau mécanisme de répartition du budget national d'action sociale assorti de mesures transitoires destinées à permettre aux CARSAT d'atteindre progressivement leur dotation budgétaire cible.
- [152] Les crédits relatifs à l'aide au maintien à domicile sont désormais attribués aux CARSAT non plus sur une base historique mais sur la base d'une population cible de retraités de plus de 75 ans vivant à domicile et fragiles, cette fragilité étant prise en compte par des indicateurs sociodémographiques. Le mode de calcul retenu est assez élaboré et prévoit des règles de répartition différentes pour les crédits relatifs à l'aide au maintien à domicile<sup>156</sup> et ceux relatifs au financement des lieux de vie collectifs<sup>157</sup>. Il repose sur des indicateurs disponibles et actualisables qui permettent de tenir compte des différences régionales (mortalité, conditions de vieillissement...) et d'intégrer dans le mécanisme de répartition les caractéristiques de la population visée par la politique de prévention (ressources, isolement, état de santé, vieillissement...).
- [153] Le mécanisme de transition a été lancé en 2010 et a été rendu possible - et acceptable par les caisses - grâce à la hausse continue du budget national d'action sociale prévue par la COG 2009-2013. Ce mécanisme organise l'atteinte progressive d'une cible de répartition des crédits entre les CARSAT tout en étalant l'effort de redistribution entre ces dernières sur toute la durée de la COG actuelle ainsi que sur une partie de la prochaine. La CNAV et les tutelles devront veiller, dans le cadre des travaux préparatoires de la prochaine COG, à prendre en compte la contrainte induite par la poursuite et la fin de la mise en œuvre de ce mécanisme de transition pour le calcul des dotations d'action sociale des CARSAT.

---

<sup>156</sup> Niveau de vie médian de la population totale, % de personnes de plus de 75 ans vivant seules, % d'ouvriers et d'employés dans la population active, espérance de vie à 60 ans des hommes, espérance de vie à 60 ans des femmes, indice de vieillissement.

<sup>157</sup> Niveau de vie médian de la population totale, % d'ouvriers et d'employés dans la population active, espérance de vie à 60 ans des hommes, espérance de vie à 60 ans des femmes, indice de vieillissement, taux de couverture en place de foyers-logements.

### 3.2.2 La CNAV est parvenue à circonscrire sa tendance chronique à la sous-consommation des crédits d'action sociale

[154] Au cours de la période 2005 – 2008, le taux national de réalisation du budget initial d'action sociale (avant reports) a varié dans une fourchette allant de 80 à 85 %<sup>158</sup> pour s'établir en moyenne à 85 %. Il existait ainsi une « tradition » de sous-consommation et la relative aisance financière qu'elle illustrait expliquerait, selon la CNAV, pourquoi le budget d'AS ne faisait pas l'objet, jusqu'à l'actuelle COG, d'un pilotage budgétaire très précis. Cette tendance à la sous consommation chronique des budgets initiaux annuels observée pendant la précédente COG s'est nettement réduite pendant la COG 2009 - 2013 puisque le taux moyen annuel de réalisation du budget initial est passé de 85 % à 94 %.

Tableau 12 : Montant des budgets initiaux et définitifs et taux de réalisation sur la période 2005 – 2013 (en milliers d'€)

Budget	Budget initial	Budget définitif (après reports de crédits)	Budget réalisé	Taux de réalisation du budget initial	Taux de réalisation du budget définitif
2005 <sup>159</sup>	393 433	393 433	363 548	92,4 %	92,4 %
2006	413 694	423 091	353 931	85,5 %	83,6 %
2007	437 454	463 265	350 629	80,1 %	75,6 %
2008	469 259	509 429	391 594	83,4 %	76,8 %
<b>Total 2005 -2008</b>	<b>1 713 840</b>	<b>1 789 218</b>	<b>1 459 702</b>	<b>85,17 %</b>	<b>81,58 %</b>
2009 <sup>160</sup>	394 234	394 234	347 604	88,17 %	88,17 %
2010	399 890	445 696	338 849	84,7 %	76 %
2011	410 714	516 559	397 905	96,8 %	77 %
2012	420 707	538 361	429 905	102,1 %	79,8 %
2013	431 580	538 993	421 130 (prévisions)	97,57 % (prévisions)	78,13 % (prévisions)
<b>Total 2009 -2013</b>	<b>2 057 125</b>	<b>2 433 843</b>	<b>1 935 393</b>	<b>94,08 %</b>	<b>79,52 %</b>

Source : Données DSS et CNAV - retraitement mission

[155] La forte augmentation des dépenses 2011 - près de 60 M€- est pour l'essentiel imputable à l'aide au maintien à domicile (312 M€ en 2011 contre 246 M€ en 2010, soit + 27 %) et s'explique, selon la CNAV, par quatre facteurs cumulatifs :

- l'augmentation continue, depuis la circulaire n°2007-16 relative au dispositif d'évaluation des besoins des retraités et des plans d'actions personnalisés, du nombre des retraités bénéficiaires d'un plan de ce type qui est passé de 53 911 en 2007 à 246 000 en 2010 puis 303 000 en 2011<sup>161</sup>, soit une augmentation entre 2010 et 2011 de 23 % (hors ARDH)<sup>162</sup>. La CNAV met cette augmentation sur le compte de la diversification des aides qu'elle a engagée depuis plusieurs années<sup>163</sup>, de la crise économique et de la forte médiatisation des débats sur la dépendance ;

<sup>158</sup> En neutralisant la première année de la COG qui ne peut pas faire l'objet de reports.

<sup>159</sup> Il n'y a pas de reports lors de la première année de la COG.

<sup>160</sup> Il n'y a pas de reports lors de la première année de la COG.

<sup>161</sup> Source CNAV.

<sup>162</sup> Si l'on fait un parallèle avec l'aide sociale des départements, on observe aussi, selon la DREES (Dossier solidarité et santé - Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001 - 2010) - n° 39 avril 2013), que le nombre des bénéficiaires de cette aide a également connu une forte augmentation entre 2001 et 2010.

<sup>163</sup> Portage de repas, télésurveillance, sorties accompagnées ou petits travaux de dépannage...

- l'augmentation du tarif horaire de l'aide, le montant de la participation horaire de la CNAV ayant cru de plus de 38 % depuis 2003 en passant de 13,91 € à 19,20 €;
- le retrait progressif de la participation des fédérations AGIRC - ARRCO au financement de l'aide ménagère ;
- les difficultés ponctuelles de traitement et de liquidation des factures de 2009 et 2010, liées à des dysfonctionnements de l'application Antares et à un manque de rigueur chronique des prestataires dans le suivi de leurs factures, qui ont entraîné un décalage des charges sur l'exercice 2011, et même 2012<sup>164</sup>.

### 3.2.3 La sous-consommation de crédits constatée en 2010 et 2011 s'explique en partie par des difficultés sur le système d'information de gestion Antarès

[156] Ces difficultés ponctuelles de traitement et de liquidation des factures appellent quelques précisions quant au système d'information de l'action sociale de la CNAV, que la mission n'a pas expertisé mais sur lequel elle a recueilli, notamment dans les CARSAT visitées, des informations et avis qui lui semble utile d'être rapportées.

[157] Antares est le système d'information métier de l'action sociale de la CNAV tandis qu'Athéna est le système d'information décisionnel, c'est à dire la base dans laquelle sont stockées toutes les données de gestion d'Antares et qui permet de faire des requêtes (gestion des stocks, évolution des dépenses, etc.). Les principales fonctionnalités d'Antares permettent aux CARSAT d'instruire les demandes d'aides individuelles<sup>165</sup> (ouverture des droits, commande d'une évaluation et enregistrement des données afférentes), d'instruire et de payer les PAP (dont ARDH), les aides pour l'habitat et le cadre de vie ainsi que les secours, de gérer les structures prestataires et de suivre les budgets, mais « à grosses mailles » (PAP, évaluations, habitat et cadre de vie).

[158] Antarès est un logiciel du marché qui présenterait, selon les avis recueillis par la mission, de nombreuses limites illustrées par exemple par le bug informatique majeur de l'été 2009 ayant conduit à une explosion des stocks de dossiers en attente dans les caisses régionales<sup>166</sup> :

- il n'est pas évolutif et, ne sachant gérer que les prestations individuelles, ne pourra pas prendre en compte les prestations collectives et de prévention qui sont pourtant appelées à se développer ;
- il est insuffisant en matière décisionnelle, notamment en raison de la taille de la base qui complexifie les requêtes et de l'absence d'historicisation des données ;
- il est fragile en raison de problèmes technologiques (ex : temps de réponse) et de la nécessité d'externaliser sa maintenance auprès d'une petite SSII ;
- il est mal adapté aux besoins de l'action sociale de la CNAV qui sont différents de ceux des conseils généraux pour lesquels il a été initialement conçu, notamment parce qu'il n'est pas interfacé avec le système d'information comptable<sup>167</sup> et n'intègre pas les règles liées à la séparation ordonnateur / comptable.

<sup>164</sup> La CNAV évalue le montant des reports de facturation sur l'exercice 2012 des prestations d'aide à domicile effectuées en 2010 et 2011 à près de 20 M€

<sup>165</sup> Antarès ne gère que les aides individuelles, à l'exclusion des actions collectives. Pour ces dernières - qui représentent moins de 1 % dépenses et sont par nature moins atomisées donc plus faciles à suivre - les CARSAT lancent des appels à projet et versent des subventions aux structures retenues. Ni les engagements financiers correspondants ni les actions ne peuvent être suivis dans Antares ; les remontées et statistiques sont donc faites a posteriori au moyen de tableaux Excel.

<sup>166</sup> La CNAV a alors mis en place des remontées d'informations mensuelles sur tableurs Excel pour l'établissement des bilans budgétaires.

<sup>167</sup> Le système d'information comptable s'appuie sur une nomenclature des dépenses d'action sociale qui n'a été homogénéisée que progressivement ces dernières années. Cf. circulaire CNAV N°2012-78 du 10 décembre 2012 / Guide des bonnes pratiques budgétaires et comptables des crédits d'action sociale.

[159] La CNAV/DNAS considère qu'Antarès est suffisant pour les besoins de la gestion courante ; qu'il peut, via Athéna, fournir suffisamment de données sur les bénéficiaires et qu'il devrait permettre de remplir ses missions sur la période couverte par la future COG, mais pas au-delà. La réflexion sur les évolutions d'Antares a déjà été engagée par la CNAV sous la forme d'un rapport de 2011 portant sur la définition d'un système cible, suivi en 2013 d'une expression de besoins pour la refonte de l'outil décisionnel Athéna. La mission n'a pas investigué ces points mais souhaite souligner que les rapprochements et convergences qu'elle préconise supra avec les autres régimes de base MSA et RSI devraient conduire la CNAV à étudier avec eux (voire avec AGIRC / ARRCO) la solution d'un système partagé ou, a minima, interopérable avec ceux de ses partenaires.

**Recommandation n°12 : Prendre en compte les rapprochements et convergences en cours ou à venir avec les autres régimes de retraite de base pour conduire la réflexion sur le futur système d'information de l'action sociale de la CNAV**

### 3.3 L'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des reports a conduit la CNAV à mieux piloter ses dépenses d'action sociale mais au prix d'une mise à mal du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires

#### 3.3.1 Les crédits non consommés au cours des quatre premières années de la COG ont été reportés conformément à cette dernière, pour être ensuite gelés

[160] L'article 2.5 de l'annexe de la COG relative aux règles budgétaires applicables aux crédits d'action sociale stipule que les crédits non consommés une année sont reportés de droit sur les crédits de l'année suivante. En application de cette règle, les budgets d'action sociale des années 2010, 2011 et 2012 ont été abondés chacun du montant des crédits non consommés l'année antérieure mais, compte tenu de la sous consommation du budget initial des années 2009, 2010 et 2011, les crédits correspondant à ces reports ont été gelés.

[161] Constatant une sous consommation des crédits en début de COG (46,6 M€ en 2009 puis 61 M€ en 2010)<sup>168</sup>, les tutelles ont en effet demandé en 2011 à la CNAV de « *ne pas consommer le sous exécuté des deux premières années du budget d'action sanitaire et sociale pour les personnes âgées* » à hauteur de 100 M€<sup>169</sup>. Puis une économie supplémentaire de 20 M€ lui a par ailleurs été demandée dans le cadre de l'exercice 2012 au titre de « *l'effort d'économies supplémentaire* » décidé par le gouvernement<sup>170</sup>. Alors que le montant théorique des droits à reports de crédits sur la période 2009 - 2012 s'élevait à 117,6 M€, ce sont donc 120 M€ de crédits qu'il faut déduire de la dotation d'action sociale de la CNAV prévue par la COG sur les 4 premières années de sa durée (dont 100 M€ de gel des reports). Au-delà du motif invoqué de la sous consommation chronique de ses crédits par la CNAV, les tutelles justifient ces mesures comme étant destinées à éviter, d'une part un rattrapage de dépenses non justifiées en fin de COG, et d'autre part un effet de cliquet sur la prochaine COG dont la base de calcul aurait mécaniquement inclus les reports.

<sup>168</sup> Ce sont essentiellement les crédits du poste « aide au maintien à domicile » qui ont été sous consommés à hauteur de 40 millions € en 2009 et 2010, cette sous consommation s'expliquant par un double phénomène : des retards de facturation de la part des associations prestataires et des retards de liquidation des factures par les CARSAT liés à de graves dysfonctionnements de l'application Antares. La CNAV explique d'ailleurs le taux élevé de réalisation du budget en 2011 par la nécessité d'absorber cette année là les retards de factures des années antérieures, combinée à l'absence des reports des crédits faisant suite au gel précité.

<sup>169</sup> Lettre DSS du 30 juillet 2012.

<sup>170</sup> Lettre des ministres du 16 janvier 2012.

### 3.3.2 Ce gel des reports, combiné avec une augmentation des dépenses, a conduit les CARSAT à prendre des mesures d'économie dont certaines se sont avérées contraires au principe d'égalité de traitement des bénéficiaires

[162] Pour faire face à la tension budgétaire intervenue en seconde moitié de COG (notamment le pic de dépenses 2011 précité) et illustrée par l'augmentation du taux d'exécution de son budget d'action sociale et un léger dépassement de ce dernier en 2012 (+ 2,1 %), la CNAV a pris trois mesures, conjoncturelles pour certaines et structurelles pour d'autres, destinées à réduire ou à encadrer les dépenses des CARSAT. Les effets de ces mesures devraient commencer à se faire sentir en 2013, et agir pleinement en 2014.

- La première mesure de réduction des dépenses a consisté à réviser à la baisse le barème des aides accordées sans aller jusqu'à mettre en place un plafond national

[163] La première mesure de réduction des dépenses a consisté pour la CNAV à réviser à la baisse le barème des aides accordées, tant au niveau du montant plafond de ces aides (tranches 4 à 8) qu'à celui des taux de prise en charge des dépenses (tranche 5). Il s'agit donc là d'une mesure nationale imposée à toutes les CARSAT et dont les effets budgétaires, à défaut d'être précisément valorisés et connus, vont nécessairement dans le sens d'une économie.

[164] En moyenne nationale, plus de 14 % des bénéficiaires de PAP ont aujourd'hui un niveau de ressources relevant de la tranche la plus élevée (n° 8), qui n'est pas plafonnée :

Tableau 13 : Part des bénéficiaires de PAP par tranches de revenus, en 2012

Tranche revenus	Personne seule	Ménage	France entière
1	jusqu'à 807 €	jusqu'à 1403 €	19,4%
2	808 à 865 €	1404 à 1498 €	9,8%
3	888 à 976 €	1499 à 1640 €	15,3%
4	977 à 1054 €	1641 à 1695 €	15,8%
5	1055 à 1102 €	1696 à 1758 €	5,8%
6	1103 à 1216 €	1759 à 1857 €	10,6%
7	1217 à 1376 €	1858 à 2064 €	9,0%
8	> 1376 €	> 2064 €	14,2%

Source : CNAV

[165] On observe des différences importantes d'une CARSAT à l'autre puisque la tranche n° 8 représente 0,7 % des bénéficiaires d'un PAP dans la CARSAT Pays de Loire et 0,8 % dans la CARSAT Centre Ouest, alors qu'elle en représente 18,9 % en Alsace - Moselle et 40,1 % en Ile-de-France. Ces deux premières régions ont choisi, dans le cadre des mesures d'économie qui leur ont été demandées par la CNAV, de plafonner les ressources ouvrant accès à la tranche de revenu n°8.

[166] Si les PAP et les aides à l'amélioration de l'habitat sont par ailleurs aujourd'hui accordés par référence à un barème unique et commun de ressources, le barème des premières n'est pas plafonné tandis que celui des secondes l'est. Ainsi :

- le bénéficiaire d'un plan d'action personnalisé participe au financement de ce plan dans une fourchette de 10 % à 73 % en fonction de ses ressources mensuelles elles-mêmes soumises à un barème de 8 tranches dont la plus élevée<sup>171</sup> n'est pas plafonnée ;

<sup>171</sup> Ressources supérieures à 1376 € pour une personne seule et à 2064 € pour un ménage.

- la CNAV participe au financement des travaux d'amélioration de l'habitat dans une fourchette de 65 % à 30 % en fonction des ressources mensuelles des bénéficiaires dans le cadre du même barème en 8 tranches mais dont la plus élevée est plafonnée.

[167] Face à l'opposition de son conseil d'administration, la CNAV n'est pas allée jusqu'à instaurer un plafond national de ressources au-delà duquel les demandeurs de PAP ne pourraient pas bénéficier d'un financement de l'action sociale. Il semble à la mission que les différences de traitement des demandeurs constatées d'une CARSAT à l'autre, ainsi que cette différence en matière de plafond de ressources entre bénéficiaires d'aides individuelle suivant que l'aide est destinée à la personne elle-même ou à l'amélioration de son habitat<sup>172</sup>, sont difficilement justifiables au regard du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale et du contexte budgétaire tendu.

[168] Ajoutons aussi que, dans la tranche n°8, la participation de l'action sociale aux dépenses du PAP n'est que de 27 %, ce qui interroge quant au rapport entre le montant versé et le coût de gestion d'un PAP. La mission préconise donc de soumettre l'octroi des PAP à plafond de ressources.

**Recommandation n°13 : Mettre sous plafond de ressources l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite**

- La seconde mesure a consisté à demander aux caisses régionales de faire des économies sur les prestations tout en les laissant libres des modalités

[169] La seconde mesure intervenue dès 2011 a consisté à demander aux caisses régionales de faire des économies sur les prestations, tout en les laissant libres du choix des modalités (mais en leur demandant de l'informer du détail des mesures prises). En effet, s'agissant de prestations extra légales, les caisses régionales gardent traditionnellement la possibilité, en aval de l'évaluation individuelle des besoins et dans la limite des plafonds de dépenses fixés dans le barème national, de moduler leur action via le contenu qu'elle donne au plan d'aide. Mais il apparaît que ces économies ont pris des formes variables - et surtout plus ou moins dures pour les bénéficiaires - suivant les caisses<sup>173</sup> : réduction du taux de prise en charge, exclusion temporaire ou modulation du droit aux prestations d'aide à domicile suivant le GIR ou l'appartenance aux tranches de ressources supérieures du barème des prestations<sup>174</sup>, réduction de la durée du PAP et/ou de l'ARDH, plafonnement du montant des aides et/ou du nombre des heures d'aide ménagère, exclusion ou régulation des droits des retraités non isolés (vivant en couple), traitement différencié des premières demandes d'aides et des demandes de renouvellement, instauration d'un âge plancher pour certaines aides, suspension de toute action de communication vers les retraités sur les prestations offertes ...

<sup>172</sup> Les aides à l'amélioration de l'habitat bénéficient elles aussi et in fine aux personnes elles-mêmes ; elles visent le même objectif - prévenir la perte d'autonomie (éviter les chutes par exemple) - et le distinguo avec les aides à la personne apparaît comme artificiel.

<sup>173</sup> Cf. Plan de maîtrise des dépenses d'action sociale – Synthèse des mesures prises par les caisses régionales.

<sup>174</sup> Entre 2011 et 2013, la région Rhône-Alpes aurait ainsi diminué le nombre des bénéficiaires de 40%.

[170] Comme le montre cet échantillon varié de choix faits par les CARSAT, les modalités d'économies adoptées par celles-ci, dès lors que chacune d'elles pouvait les moduler à son niveau, ne pouvaient pas aller spontanément dans le sens de l'égalité de traitement des retraités. Cette conséquence dommageable de l'encadrement des dépenses et de l'autonomie des conseils d'administration soulève clairement la question de l'uniformisation des conditions d'ouverture des droits aux aides. La mission n'avait pas, dans les délais impartis et avec ses seuls moyens, la possibilité de conduire une analyse détaillée des pratiques de l'ensemble des caisses qui lui aurait permis d'objectiver ce point. Il lui semble cependant que la diversité des mesures d'économies mises en œuvre par la CARSAT depuis 2011, le précédent des retraités de la fonction publique de l'Etat dont les droits à l'action sociale sont fixés par des textes réglementaires (cf. infra), et le contexte budgétaire particulièrement tendu, suffisent désormais à justifier une démarche résolue et plus ambitieuse d'homogénéisation des conditions d'ouverture des droits. Afin de ne pas risquer de générer ou d'amplifier un phénomène de non recours, cette homogénéisation devrait s'accompagner :

- d'une politique volontariste de communication autour des prestations susceptibles d'être accordées par la branche et de détection des personnes fragiles susceptibles de remplir les conditions d'ouverture des droits ;
- d'un dispositif plus précis et homogène de calibrage des aides aux personnes âgées relevant des GIR 5 et 6. Un travail inter-régimes est déjà en cours sur ce thème au niveau national avec la MSA et le RSI, auquel est associé la DGCS. Une première grille est attendue à l'été 2013 et un outil plus sophistiqué d'ici la fin de cette année, que la CNAV envisage de soumettre à la Haute autorité de santé (HAS) et qu'elle voudrait ensuite voir repris dans un texte réglementaire.

[171] Cette question de l'égalité de traitement des bénéficiaires a été résolue pour une nouvelle catégorie de bénéficiaires dont la CNAV gère l'action sociale depuis peu : les retraités de la fonction publique de l'Etat. La CNAV s'est en effet substituée à la MFP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 comme délégataire de la gestion de l'action sociale de ces retraités. Le nouveau dispositif n'a pu être mis en place qu'en novembre 2012 et le budget de cette année là - 10 M€ - a fait l'objet d'un report intégral sur 2013. Compte tenu de ce faible montant, la CNAV a indiqué à la mission qu'elle risquait de devoir cibler des retraités plus précaires encore que ses propres bénéficiaires. La politique que la CNAV doit appliquer et les prestations qu'elle doit servir aux ex. fonctionnaires sont, dans leur cas, définies et formalisées par des décrets et arrêtés pris par la fonction publique (DGAFP). Contrairement aux autres bénéficiaires de la branche retraite, il existe donc pour les ex. fonctionnaires une liste de prestations et un barème de plafond de ressources qui ont permis à la CNAV d'instaurer et de formaliser, à l'attention des services d'action sociale des CARSAT, des procédures d'instruction des dossiers et des modes opératoires homogènes.

**Recommandation n°14 : Evaluer, à partir de 2015, la mise en œuvre par la CNAV de la délégation qui lui a été donnée en 2012 pour gérer l'action sociale des retraités fonctionnaires de l'Etat. Cette évaluation devra notamment porter sur l'adéquation entre le montant des crédits et les besoins de financement de la CNAV pour couvrir ceux du public cible, et sur la pertinence des conditions d'ouverture des droits au regard du nombre de bénéficiaires potentiels**

**Recommandation n°15 : Définir au niveau national des conditions d'ouverture des droits améliorant l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite. Afin de prévenir un phénomène de non recours, cette homogénéisation des conditions d'ouverture des droits devra s'accompagner d'une politique volontariste de communication autour des prestations et d'un dispositif de calibrage homogène des aides**

- La troisième mesure d'économie relève d'une démarche d'homogénéisation des conditions de sélection des bénéficiaires

[172] La troisième et dernière mesure d'économie mise en œuvre par la CNAV relève pour sa part surtout d'une démarche d'homogénéisation des conditions de sélection des bénéficiaires qui peut secondairement contribuer à générer des économies et à mieux encadrer les dépenses d'aides individuelles en faveur du maintien à domicile. Prises par la CNAV mi 2012, elle a consisté à instaurer un mécanisme de « *pré-ciblage* » des demandes d'aides visant, en amont de l'intervention des évaluateurs, à harmoniser les critères d'éligibilité au PAP. Ce mécanisme repose sur une grille nationale unique d'évaluation des demandes à laquelle est associé un score. Il s'agit donc d'un outil d'aide à la décision dont peuvent se servir les CARSAT et qui leur permet, sur des critères identiques d'une caisse à l'autre, d'éliminer les demandes les moins justifiées ou prioritaires.

[173] Les économies susceptibles d'être réalisées grâce à ce pré-ciblage sont de deux ordres : réduction du nombre des évaluations individuelles du fait d'une sélection sur dossier réalisée en amont, et réduction potentielle du nombre de PAP accordés si l'on fait l'hypothèse que les CARSAT, en moyenne, appliquaient antérieurement des critères moins durs que ceux prévus par la nouvelle grille. En vertu du caractère extra-légal des prestations d'action sociale retraitée et au motif de laisser une marge d'appréciation aux CARSAT et à leur conseil d'administration, la CNAV n'a pas été jusqu'à assortir ce mécanisme d'homogénéisation d'un niveau unique et national de score seuil « éliminatoire », celui-ci étant donc laissé à la discrétion de chaque caisse et conseil en fonction des priorités locales d'action sociale et de sa situation financière.

[174] Si la création par la CNAV de ce mécanisme de pré-ciblage ne suffit pas à garantir qu'il est effectivement mis en œuvre par toutes les CARSAT ni qu'il est source d'économies budgétaires, ce mécanisme va indiscutablement dans le sens d'une plus grande égalité de traitement dans l'instruction des dossiers de demande d'aides individuelle par ces caisses et constitue donc un progrès et un complément indispensable au mécanisme d'égalité de traitement dans les conditions d'ouverture des droits déjà préconisé par la mission. Un dernier pas reste cependant à franchir pour que cette égalité de traitement dans la sélection des dossiers soit effective, celui de la fixation d'un score national de référence.

**Recommandation n°16 : Evaluer l'impact du mécanisme de « pré-ciblage » des aides individuelles instauré par la CNAV en 2012 tant sur le niveau des aides accordées que sur les dépenses induites, et étudier l'opportunité, au vu de cette évaluation, d'une part d'adoucir, maintenir ou durcir les critères, et d'autre part de fixer un score national de référence**

### 3.4 L'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des reports a obligé la CNAV à se donner les moyens de piloter plus fermement ses dépenses d'action sociale

[175] Deux mesures d'organisation budgétaire ont également été prises en parallèle par la CNAV :

- afin de résorber les stocks de factures impayées, elle a lancé en septembre 2012 une action nationale destinée à accélérer le rythme de facturation aux CARSAT des prestations d'aide individuelle assurées en tiers payant par les structures prestataires de l'aide à domicile<sup>175</sup> et, incidemment à rejeter les factures datant de plus de 6 mois ;
- elle a instauré en 2012 un suivi budgétaire centralisé sous la forme de remontées mensuelles et normalisées d'informations par les caisses régionales et d'une

<sup>175</sup> Par circulaire du 7 septembre 2012 faisant suite à la renégociation de la convention d'aide à domicile de 2007, la CNAV a limité à 6 mois maximum les délais de présentation des factures aux CARSAT (tiers payant) par les associations prestataires, mais celles-ci constituent un secteur fragile, pas toujours suffisamment professionnalisé ni organisé (bénévolat, absentéisme...), et qu'il est difficile de sanctionner par des déconventionnements eu égard notamment au risque d'arrêt brutal des prestations servies aux personnes âgées.

consolidation nationale des engagements de dépenses pris par ces caisses au titre des trois principaux postes de dépenses (aide au maintien à domicile, évaluations des besoins et lieux de vie collectifs)<sup>176</sup>. Ce nouveau suivi a fait l'objet d'un guide des bonnes pratiques budgétaires et comptables des crédits d'action sociale<sup>177</sup> qui vise à « *contribuer à l'amélioration et à l'homogénéisation des pratiques budgétaires et comptables au sein de la branche retraite et de faciliter le dialogue entre les différents acteurs concernés* ». L'objectif est de « *mettre en place un suivi budgétaire mensuel des crédits d'action sociale afin de pouvoir disposer mensuellement pour les différents postes de dépenses et pour chaque caisse régionale de la dotation budgétaire disponible, du niveau des dépenses comptables et des engagements de dépenses et de prévisions d'exécution des dépenses pour l'exercice en cours* ». Afin d'affiner ses prévisions<sup>178</sup>, la CNAV demande ainsi aux caisses régionales de lui fournir des prévisions de dépenses tenant compte non seulement des dettes (factures impayées) mais également des charges à payer (dépenses engagées mais non encore facturées<sup>179</sup>). Ces prévisions sont établies sur la base des dépenses saisies dans Antares redressées par application d'un taux d'exécution moyen constaté.

- [176] S'il apparaît à l'usage - c'est-à-dire à l'issue d'une année pleine donc en 2014 pour 2013 - que cette méthode de redressement des dépenses n'est pas suffisamment précise pour établir des prévisions de dépenses fiables, il conviendra que la CNAV étudie d'autres pistes de solutions : suivi des engagements distincts de celui des paiements du type AP/CP utilisé pour suivre les dépenses d'investissement telles que celles au profit des lieux de vie collectifs ? Suivi mensuel ou bimestriel ou trimestriel (en nombre de bénéficiaires et en montant) sous la forme d'une balance des flux d'entrées / sorties des dispositifs d'aide individuelle qui permettrait d'anticiper sur les tendances de sur ou sous consommation ? ...

### 3.5 La future COG doit être l'occasion de rénover le droit - devenu de fait théorique - à report intégral des crédits non consommés

- [177] L'analyse rétrospective des budgets d'action sociale de la CNAV au cours de cette COG et de la précédente fait apparaître un écart chronique entre les ressources théoriques, les dépenses réelles et les besoins de financement : alors même que les budgets définitifs d'action sociale auraient augmenté de 145 M€(+ 37 % en francs courants) entre 2005 et 2012 si les crédits reportés n'avaient pas été gelés et des économies supplémentaires demandées, les dépenses effectives (budget réalisé) n'ont pour leur part augmenté que de 66 M€ (soit environ 18 %) sur la même période de 7 ans. Deux conclusions s'imposent :

- la COG précédente prévoyait une dotation d'action sociale trop généreuse qui n'a pas incité la CNAV à investir dans le pilotage et la maîtrise des dépenses ;

<sup>176</sup> Ce suivi des engagements repose sur le calcul d'un taux d'exécution pour chacun de ces trois postes de dépenses. C'est grâce à lui que la CNAV a pu chiffrer à 20 M€ les factures impayées à financer sur l'exercice 2012.

<sup>177</sup> Cf. circulaire 2012-78 du 10 décembre 2012 qui aborde aussi les problématiques liées à l'utilisation de la nomenclature comptable (avec création de 2 lignes pour assurer un suivi des financements accordés par les caisses régionales pour la mise en œuvre d'actions collectives de prévention de la perte d'autonomie : « Actions collectives de prévention » et « subventions d'investissement et de fonctionnement »), la procédure d'arrêté des comptes, les modalités de comptabilisation, le suivi comptable des autorisations de programmes et le suivi budgétaire des crédits d'action sociale.

<sup>178</sup> Un groupe de travail interne a par ailleurs été constitué pour réfléchir à l'amélioration des pratiques budgétaires des caisses régionales.

<sup>179</sup> Compte tenu de sa durée, qui peut aller jusqu'à deux ans, et de l'incertitude sur son contenu définitif (qui reste fonction des choix personnels du bénéficiaire et du niveau de sa contribution financière, ainsi que de son non décès en cours de plan), il n'est en effet pas possible de connaître à l'avance le montant exact des dépenses générées par un PAP. Tant qu'il n'est pas arrivé à son terme, le PAP constitue à cet égard une forme de droit de tirage plafonné qui introduit une marge d'approximation dans les prévisions de dépense. On observe en outre que ce taux d'exécution varie d'une région à l'autre.

- au cours de la COG actuelle, l'effet combiné de l'augmentation des dépenses et du gel des crédits reportés a enclenché une logique vertueuse conduisant la CNAV à prendre des mesures d'économie et à se donner les moyens de piloter les dépenses.

[178] A la nuance près du léger dépassement du budget initial en 2012, la CNAV a en effet réussi à maîtriser ses dépenses pendant la durée de la COG actuelle dans un contexte de forte augmentation des bénéficiaires, de retards chroniques de facturation et de dysfonctionnements du système d'information dédié. La CNAV estime aujourd'hui être en capacité de respecter les dotations inscrites en COG mais souligne qu'il y a un équilibre à trouver entre le report intégral sur l'année suivante des crédits non consommés au cours de l'année précédente, et l'absence totale de report. La DSS observe pour sa part que les dépenses annuelles sont passées de 363 M€ en 2005 à près de 430 M€ en 2012, et s'inquiète de la trajectoire de long terme.

[179] La mission considère que le mécanisme prévu par la COG de report automatique et intégral des crédits non consommés une année, outre le fait qu'il n'est pas respecté, apparaît désormais archaïque, notamment parce qu'il a démontré :

- qu'il n'avait pas incité la CNAV à faire en son temps des prévisions de dépenses précises et rigoureuses, ni les tutelles à être très exigeantes sur ces prévisions ;
- que lors de la négociation sur le montant du budget à retenir en COG, il conduisait les tutelles et la CNAV à s'accorder sur des montants calculés selon une logique de reconduction et donc déconnectés des déterminants de la dépense et des besoins réels des personnes âgées.

[180] La mission considère donc que ce mécanisme qui, en début de COG puis chaque année dans le cadre du dialogue de gestion, vient perturber les relations entre la CNAV et ses tutelles, doit être renouvelé. Elle propose pour ce faire que le budget d'action sociale 2014 soit rebasé à partir d'une analyse des dépenses et des déterminants de celles-ci, analyse qui pourrait être réalisée selon la méthode dite de la « *justification au premier Euro (JPE)* » utilisée dans le cadre de la LOLF pour estimer les dépenses de l'Etat. Dans cette solution, la CNAV devra :

- établir poste par poste le montant prévisionnel des actions qu'elle aura à financer en 2014 en tenant compte des flux d'actions nouvelles et du stock des engagements des années antérieures, ce qui semble possible eu égard à l'expertise qu'elle a développée récemment dans le pilotage du budget d'action sociale des CARSAT et dans le calcul des prévisions de dépenses ;
- identifier les déterminants des dépenses (démographie des retraités, diversification et tarifs des prestations, taux de réalisation des différents dispositifs et plans d'aide, montée en charge du panier de soins...) qui lui permettront de faire des hypothèses d'évolution et des projections sur les autres années couvertes par la future COG ;
- renoncer à bénéficier d'un report automatique (mais théorique, comme on l'a vu) de la totalité de ses crédits non consommés au profit d'un mécanisme de « *report automatique ajusté*<sup>180</sup> » dans lequel le droit à report sera plafonné au montant du reste à charge des années précédentes (calculé à partir des engagements de dépenses n'ayant pas été ordonnancés) majoré par un coefficient de marge d'erreur.

---

<sup>180</sup> Nonobstant la réserve prévue à l'article 2.4 de la COG qui a été budgétée à hauteur de 5 M€ sur la période de la COG soit 1 M€/ an, mais n'a pas eu à servir en l'absence de catastrophe naturelle justifiant d'y recourir et parce que la sous-consommation de la plupart des budgets annuels aurait de toute façon permis de faire face à des imprévus.

**Recommandation n°17 :** Dans le cadre des travaux préparatoires de la nouvelle COG, rebaser le budget d'action sociale de la CNAV, identifier précisément les déterminants des dépenses et en déduire des prévisions de dépenses fiables pour les années couvertes par la prochaine COG. Ajuster en conséquence le mécanisme actuel des reports de crédits non consommés prévu par la COG.

#### 4 LES INDICATEURS DE LA COG AFFERENTS A L'ACTION SOCIALE

##### 4.1 L'action sociale compte trois indicateurs dans la COG 2009 - 2013

Numéro	Objectif de l'indicateur	Libellé de l'indicateur
N12	Garantir une qualité de traitement du service rendu au travers du calcul du délai de traitement d'une demande de plan d'action personnalisé (PAP)	Délai de traitement d'une demande de PAP
N13	Garantir une qualité de service aux bénéficiaires de l'action sociale. Mesurer la satisfaction des bénéficiaires d'un plan d'action personnalisé (PAP) afin de vérifier l'adaptation et la qualité des interventions financées, l'organisation et les modalités de mise en œuvre et la coordination des intervenants	Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP
N14	Renforcer le contrôle des structures d'aide au maintien à domicile conventionnées avec les caisses régionales et générales dans le cadre de la politique de maîtrise des risques financiers	Pourcentage des flux financiers contrôlés

[181] En termes de pondération, ces 3 indicateurs « *pèsent* » 110 points sur un total de 1200 points pour les 27 indicateurs de la COG, soit environ 9 %. Ils sont tous trois déclinés dans les CPG des CARSAT (même numéro précédé de la lettre R) et dans l'accord d'intéressement de la branche 2011 - 2013.

[182] Au 31 décembre 2012, seule la cible de résultat de l'indicateur N12 n'a pas été atteinte au niveau national, avec de très forts écarts entre les caisses (de 15 à 165 jours de traitement), tandis que les cibles fixées aux deux autres indicateurs ont été atteintes, voire dépassées dans le cas de l'indicateur N14.

Tableau 14 : Résultat national et résultats des caisses régionales au 31 décembre 2012 pour les trois indicateurs COG – CPG relatifs à l'action sociale.

CAISSES	Délai de traitement d'une demande de PAP	Taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP	% des flux financiers contrôlés
Indicateur	R12	R13	R14
BORDEAUX	94 j	92,00%	26,31%
CLERMONT-FD	40 j	92,00%	25,44%
DIJON	31 j	92,00%	25,14%
LILLE	35 j	90,50%	58,13%
LIMOGES	39 j	93,00%	31,27%
LYON	38 j	93,00%	26,73%
MARSEILLE	26 j	(*) 88,00%	28,24%
MONTPELLIER	30 j	(*) 88,00%	25,10%
NANCY	67 j	92,50%	27,15%
NANTES	59 j	91,50%	25,90%
ORLEANS	36 j	91,50%	96,29%
PARIS	25 j	(*) 88,00%	25,87%
RENNES	132 j	(*) 89,50%	32,07%
ROUEN	25 j	91,00%	26,28%
STRASBOURG	40 j	(*) 89,00%	37,00%
TOULOUSE	36 j	(*) 89,00%	31,65%
GUADELOUPE	15 j	NS	40,94%
GUYANE	165 j	NS	100,00%
MARTINIQUE	36 j	(*) 79,50%	28,01%
RÉUNION	22 j	(*) 82,00%	100,00%
TOTAL caisses régionales	46 j	90,00%	33,12%
TOTAL CGSS	31 j	78,50%	48,38%
TOTAL GÉNÉRAL	46 j	90,00%	33,32%
OBJECTIF NATIONAL	40 j	90%	25%
OBJECTIF NATIONAL GSS	40 j	85%	25%
SEUIL NATIONAL	45 j	90%	20%
SEUIL NATIONAL GSS	45 j	85%	20%

(\*) R13 : *Objectif réalisé du fait de la prise en compte de la borne haute de l'intervalle de confiance.*

Source : CNAV

[183] La mission a pu constater dans les trois CARSAT visitées que celles-ci tenaient par ailleurs d'autres indicateurs plus opérationnels établis à partir de données fournies par Antarès ou les systèmes d'informations comptables, ou à partir de tableaux « maison ». L'une de ces trois CARSAT tenait par exemple des indicateurs mensuels et annuels afférents aux :

- flux de dossiers entrants (première demande, renouvellement, révision des besoins ou des ressources) ;
- flux sortants correspondant aux notifications de décisions (même décomposition que les flux entrants) ;
- stocks de dossiers (demandes mensuelles ayant ou non donné lieu à ouverture de droits, et en instance) ;
- factures (flux entrant, flux sortant et stocks par origine et nature) ;
- risques financiers (taux d'erreur, en nombre et en valeur, avec ou sans incidence financière, constaté avant paiement et sur un échantillon de dossiers par les contrôleurs de l'agent comptable).

[184] A l'issue de son étude des trois indicateurs figurant dans la COG actuelle, la mission propose d'amender et de maintenir l'indicateur N12 dans la prochaine COG, de remplacer l'indicateur N13 par un autre indicateur de satisfaction plus large, et de sortir l'indicateur N14 de la COG.

[185] Pour leur part, les nouveaux indicateurs à faire figurer dans la prochaine COG dépendront pour beaucoup des orientations et priorités qui émergeront de la négociation entre la CNAV et ses tutelles sur le contenu de cette COG, des résultats du groupe de travail en cours sur les convergences inter-régimes et des priorités qui seront retenues dans le cadre de la loi sur le vieillissement. Sous réserve de ces travaux - auxquels elle n'était pas partie prenante - la présente mission souligne l'importance prospective de quatre thèmes mis en évidence par son analyse de l'action sociale de la CNAV, auxquels elle suggère donc d'associer prioritairement des objectifs quantifiables et des indicateurs : le développement des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie, le soutien au développement des lieux de vie collectifs, la coopération et la convergence inter-régimes et le partenariat avec la branche maladie.

#### 4.2 La mission préconise de conserver l'indicateur N12 de délai de traitement d'une demande de PAP

[186] Cet indicateur vise à mesurer le délai moyen d'instruction d'un dossier. Il rapporte le délai de traitement des premières demandes de PAP (entre la date de réception du dossier de demande complet par la caisse et la date de notification au bénéficiaire) au nombre de dossiers traités sur la période considérée.

[187] La pondération de cet indicateur dans la COG est de 50 points sur un total de 1200 points, ce qui en fait un indicateur relativement important puisque compris dans la catégorie des 12 plus « lourds »<sup>181</sup>.

[188] La COG prévoit une cible de résultat plus exigeante chaque année (de 60 jours en 2009 à 40 jours en 2012) et qui vaut dès 2009 pour 16 caisses régionales. En 2013, la COG prévoit toujours un objectif de 40 jours mais à atteindre par 18 caisses, soit deux de plus qu'en 2012.

[189] De façon générale, la CNAV n'a pas réussi à atteindre, au cours des années 2009 à 2012, les cibles de résultats fixées dans la COG. Elle a fait valoir qu'elle avait rencontré en 2009 des problèmes techniques sur le système d'information Antarès l'ayant obligé à faire porter ses efforts sur les dossiers les plus anciens, ce qui a conduit à la neutralisation de cet indicateur cette année là. En 2011, elle explique la dégradation de ses résultats par un effet de rattrapage du stock des dossiers accumulés et non traités en 2010 à la suite des problèmes techniques de 2009.

Tableau 15 : Résultat national de l'indicateur N12 sur les quatre premières années de la COG.

	R12 - Délai de traitement du PAP			
	2009	2010	2011	2012
<b>Résultat</b>		<b>68 jours</b>	<b>73 jours</b>	<b>50 jours</b>
<b>Nombre de caisses (réalisé)</b>		<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
Objectif	60 jours	50 jours	45 jours	40 jours
Seuil	65 jours	55 jours	50 jours	45 jours
Nombre de caisses (attendu)	16	16	16	16

Source : CNAV

<sup>181</sup> Sur les 27 indicateurs inscrits dans la COG, 2 sont pondérés à 100 points, 3 à 60 points, 7 à 50 points, 3 à 40 points, 11 à 30 points et 1 à 20 points.

[190] Résumés et complétés par la présente mission, les principaux points forts et points faibles de cet indicateur avaient été identifiés par l'IGAS et la MNC en 2012 dans le cadre de l'audit sur la fiabilité des indicateurs COG du régime général relatifs à la qualité de service<sup>182</sup> :

- points faibles : il ne concerne que les premières demandes de PAP et non les renouvellements ; il ne mesure pas les délais perçus puisqu'il prend comme point de départ du calcul des délais le moment où le dossier est complet (qui est parfois décalé de la date à laquelle le demandeur a effectivement engagé sa démarche) ; la caisse n'a qu'une maîtrise partielle du processus de traitement de la demande qui fait intervenir plusieurs acteurs, dont deux externes (demandeur, évaluateur), ce qui rend difficile l'imputation des éventuels retards ; le délai ne peut pas être interrompu ou suspendu en cours de processus ; le délai peut enfin être perturbé par des problèmes conjoncturels de stocks de dossiers en attente, comme cela a été le cas en 2009 et 2011 ;
- points forts : il repose sur une procédure d'enregistrement des demandes centralisée et organisée (avec apposition d'un tampon) au sein des CARSAT<sup>183</sup>, ce qui contribue à son exhaustivité ; il repose sur des procédures de traitement des dossiers formalisées induisant des pratiques a priori homogènes d'une caisse à l'autre ; les évaluateurs sont sensibilisés aux délais et disposent désormais d'un outil de saisie en ligne (CARADOC) qui contribue à les réduire ; l'activité et la productivité des agents de production des services de l'action sociale des caisses font l'objet d'un indicateur individuel qui les pousse à résorber les éventuels stocks de dossiers en retard.

[191] La mission d'audit précité a aussi fait observer que la rapidité du traitement d'une demande d'aide n'est pas le seul angle d'analyse possible de l'attente des assurés, celle-ci devant être aussi appréciée en termes de contenu des aides, d'accès à celles-ci, de simplicité des démarches et de satisfaction générale. La présente mission considère à cet égard que ses remarques et préconisations sur l'indicateur N13 figurant dans le paragraphe suivant permettront de répondre à cette objection.

[192] La présente mission ajoute que l'objectif associé à cet indicateur est mal libellé dans la mesure où la « *qualité de traitement* » d'un dossier ne saurait se résumer à ses délais d'instruction. Elle considère donc que cet indicateur mérite d'être maintenu dans la prochaine COG sous trois réserves :

- l'objectif peu clair ni adapté de « garantie de la qualité de traitement du service rendu » auquel il se rattache actuellement devrait être reformulé en « rapidité d'instruction par les CARSAT des demandes d'aides individuelles des retraités » ;
- il pourrait - sous réserve de la faisabilité qui reste à étudier d'un indicateur capable de prendre en compte des délais différents - être rendu plus exhaustif par un élargissement de son assiette aux dossiers faisant l'objet d'une demande de renouvellement d'aide, voire d'une décision de refus ;
- au vu du résultat encourageant atteint en 2012, la négociation sur la prochaine COG devrait viser à déterminer des cibles annuelles plus réalistes tenant compte du retour d'expérience des caisses régionales les plus performantes et de la possible trajectoire de progrès des caisses les moins performantes.

**Recommandation n°18 : Reconduire dans la prochaine COG l'indicateur de délais de traitement des demandes de PAP en lui apportant les améliorations proposées par la mission**

<sup>182</sup> Cf. la présentation faite au comité directeur de la MNC le 12 avril 2012 et la fiche d'analyse de l'indicateur.

<sup>183</sup> Dans une des caisses visitées par la mission, cet indicateur était doublé d'un indicateur interne de suivi du délai de pré-enregistrement des dossiers dans Antarès (« 90 % des dossiers préenregistrés dans un délai maximum de 2 jours ouvrés entre la date de réception du dossier et la date de demande d'édition de l'accusé de réception ») destiné à inciter les agents à accuser rapidement réception des demandes et, ce faisant, à enregistrer de façon fiable la date de réception servant ensuite au calcul de l'indicateur R12.

### 4.3 La mission préconise d'étudier le remplacement de l'indicateur N13 de mesure de la satisfaction des bénéficiaires de PAP

- [193] Cet indicateur est calculé à partir des résultats d'une enquête de satisfaction commandée par la CNAV au Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC), enquête réalisée chaque année depuis 2005 par ce dernier sur la base d'un cahier des charges qui détermine les conditions de sa mise en œuvre et de la consolidation nationale des résultats régionaux. Pour établir les échantillons régionaux de bénéficiaires, la CNAV met à la disposition du CREDOC un fichier national comportant une liste nominative de 20 000 bénéficiaires, extraite de la liste des bénéficiaires de chacune des 16 caisses régionales et des 4 CGSS<sup>184</sup>. Les retraités intégrés dans le champ de l'étude ont bénéficié d'une aide ménagère à domicile (ou à partir de 2011, d'un plan d'action personnalisé) et/ou de l'évaluation de leurs besoins au cours de l'année précédente (visite nécessaire pour l'attribution définitive de l'aide).
- [194] Cette enquête de satisfaction comporte deux volets, l'un centré sur la satisfaction des bénéficiaires d'un PAP qui permet notamment d'établir l'indicateur de la COG, et l'autre dit « *complémentaire* » qui porte sur les modes de vie et les attentes des bénéficiaires et permet ensuite à la CNAV d'évaluer leurs besoins. Compte tenu de l'ancienneté de cette enquête réalisée en 2012 pour la huitième année consécutive et sur la base du même questionnaire, le conseil d'administration de la CNAV considère qu'elle lui permet « *de dégager les évolutions les plus significatives* »<sup>185</sup> et que « *les résultats sont...à l'origine de propositions d'amélioration des dispositifs* ».
- [195] La pondération de l'indicateur N13 dans la COG est de 30 points sur un total de 1200 points, ce qui en fait un indicateur de second rang puisque compris dans les 12 moins « *lourds* ».
- [196] En 2012, pour établir cet indicateur, l'enquête CREDOC a porté sur 4522 bénéficiaires considérés comme constituant un échantillon représentatif de l'ensemble de la population aidée<sup>186</sup> qui ont été interrogés par téléphone et invités à exprimer leur opinion sur 3 thèmes : la visite d'évaluation (indicateur de satisfaction, tenant compte de l'intervalle de confiance, compris entre 92 % et 94 %), leur prise en charge au titre de l'AMD (indicateur de satisfaction compris entre 87 % et 89 %) et celle au titre d'une ARDH (indicateur de satisfaction compris entre 89 % et 91 %). L'indicateur global de satisfaction calculé au niveau national pour alimenter la COG agglomère ces 3 thèmes, tandis que l'indicateur régional n'intègre que les deux premiers.
- [197] La COG prévoit une cible de résultat élevée (90 %) mais qui est la même sur l'ensemble de la période, sauf en nombre de caisses devant l'atteindre qui croît d'une caisse chaque année en passant de 14 à 17. En 2013, la COG prévoit toujours un objectif de 90 % mais à atteindre par 18 caisses. Les résultats sur les quatre premières années de la COG montrent que l'objectif fixé par celle-ci est atteint chaque année et que les variations d'une année sur l'autre sont très faibles, aussi bien sur le taux de satisfaction que sur le nombre des caisses ayant atteint l'objectif.

<sup>184</sup> Les données sont extraites de l'infocentre Athéna lui-même associé au système d'information de l'action sociale Antarès.

<sup>185</sup> Cf. compte rendu de la commission d'action sanitaire et sociale du 27 novembre 2012.

<sup>186</sup> Age, sexe, appartenance aux caisses régionales.

Tableau 16 : Résultat national de l'indicateur N13 sur les quatre premières années de la COG.

	R13 - Taux de satisfaction des bénéficiaires			
	2009	2010	2011	2012
<b>Résultat</b>	<b>88-90</b>	<b>89-91</b>	<b>88-90</b>	<b>89-91</b>
<b>Nombre de caisses (réalisé)</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>18</b>
Objectif	90%	90%	90%	90%
Seuil	-	-	-	-
Nombre de caisses (attendu)	14	15	16	17

Source : CNAV

[198] L'IGAS a produit en 2011 un rapport intitulé « *Vingt recommandations sur les enquêtes de satisfaction et l'amélioration de la qualité de service aux assurés du régime général de sécurité sociale* »<sup>187</sup>. Le rapport émet une appréciation positive sur l'enquête du CREDOC et son utilisation par la CNAV en indiquant toutefois que, si cette dernière tire des enseignements et donne des suites au volet complémentaire de l'enquête, ce n'est pas le cas pour son volet « *satisfaction* » : « *Au niveau national, le volet « enquête de satisfaction » ne paraît pas avoir de répercussion opérationnelle notable. Ceci peut s'expliquer par les excellents résultats obtenus par l'action sociale de la branche, en termes de satisfaction. L'enquête de satisfaction est transmise aux CARSAT sans présentation régionale spécifique. Les résultats bruts par caisse peuvent être communiqués sur demande. Les insatisfactions (près de 10 % des réponses) ne font pas l'objet d'une analyse particulière. L'enquête complémentaire sur les modes de vie et les attentes des bénéficiaires permet à la Direction Nationale de l'Action Sociale d'évaluer les besoins de ses bénéficiaires. Ce volet complémentaire s'inscrit dans un projet de long terme de la DNAS qui souhaite élaborer une véritable étude d'impact de l'action sociale de la branche. Ce projet était en cours d'élaboration au moment de la mission* ».

[199] Au vu de tous ces éléments, la présente mission observe tout d'abord que le niveau élevé et constant de satisfaction atteint ne constitue pas un facteur de progrès très motivant pour l'avenir. Elle remarque ensuite que l'indicateur N13 porte sur un champ d'aides individuelles certes majoritaire en volume - l'AMD et l'ARDH - mais qui ne rend compte :

- ni des efforts de diversification réalisés ces dernières années par la CNAV, aussi bien à l'intérieur de la catégorie des aides individuelles (prévention, transports, habitat...) que dans celle des aides au financement des lieux de vie collectifs ;
- ni des travaux engagés plus récemment par la CNAV avec ses partenaires pour mieux cibler les personnes les plus fragiles et nécessitant donc d'être aidées en priorité.

[200] Au bilan, la mission considère donc que cet indicateur a « *fait son temps* » et qu'il doit évoluer. Elle suggère pour ce faire que la CNAV étudie la possibilité d'élaborer un (ou deux) indicateur de satisfaction nouveau qui aurait pour principales caractéristiques :

- de couvrir les deux principaux champs des aides, individuelles et collectives ;
- d'être conçu, dans sa méthodologie d'enquête et d'exploitation des résultats de celle-ci, comme un levier d'adaptation du service rendu par les CARSAT aux ressortissants de l'action sociale dans leur ensemble. Il devrait donc prendre en compte tant le contenu des aides que l'accès à celles-ci.

<sup>187</sup> IGAS - RM2011-098P (Dominique Giorgi avec le concours de Louise Deygout).

[201] La présente mission renvoie sur ce point aux constats et recommandations de méthode et de fond émises par la mission IGAS précitée dont voici un condensé :

**Extraits du rapport IGAS « Vingt recommandations sur les enquêtes de satisfaction et l'amélioration de la qualité de service aux assurés du régime général de sécurité sociale » :**

*Il convient en premier lieu de s'interroger sur les objectifs poursuivis par les enquêtes. Ceux-ci peuvent être regroupés en cinq catégories : études et recherches à vocation générale, études qualitatives (appréhension des attentes), enquêtes quantitatives de satisfaction, enquêtes d'image globale des institutions, enquêtes auprès des personnels (dites « enquêtes miroir»). Certaines enquêtes générales confondent objectifs opérationnels (l'amélioration de la qualité du service) et objectifs de recherche. Le lien avec l'adaptation effective du service rendu est alors distendu. La direction de l'action sociale de la CNAVTS diligente ainsi une enquête longitudinale (suivi de cohortes d'usagers), dont l'intérêt est indéniable, mais qui doit être clairement distinguée d'enquêtes de satisfaction. Recommandation : Distinguer et sérier, au niveau des caisses nationales et dans les COG, les objectifs et résultats attendus des différentes enquêtes.*

*De même, l'étude de la satisfaction globale (note de satisfaction globale) s'apparente à une enquête d'image ou de perception de l'institution. Outre le caractère parfois artificiel de l'appréciation portée sous forme de note agrégée et ses difficultés d'interprétation, elle n'apparaît pas à la mission aussi fondamentale, pour le fonctionnement des services, que les enquêtes de satisfaction des services. Recommandation : Prioriser les enquêtes de satisfaction sur les services plutôt que les enquêtes d'image des institutions.*

*Le suivi régulier de la satisfaction de l'utilisateur doit être conçu comme un levier d'adaptation du service réalisé, un élément du cycle permanent d'amélioration de la qualité. L'ensemble du processus d'enquête (questionnaire, périodicité, exploitation, pilotage..) doit être aménagé dans cette perspective opérationnelle. Recommandation : Concevoir les enquêtes de satisfaction (questionnaire, périodicité, exploitation, pilotage..) dans la perspective opérationnelle d'amélioration du service rendu.*

*Les « enquêtes miroir » ne sont guère pratiquées actuellement dans le cadre du service public de sécurité sociale. La Mutualité sociale agricole en tire pour sa part des enseignements et une dynamique managériale utile. La mesure de l'écart entre la satisfaction des assurés et la perception des agents permet à la MSA de cibler les points d'amélioration sur lesquels il faut insister auprès des équipes. La mission recommande de tester de telles enquêtes dans le cadre du régime général. Recommandation : Développer les « enquêtes miroir » auprès des personnels.*

*Au total, la mission recommande une réflexion urgente visant à sérier les objectifs poursuivis par les caisses nationales et une priorisation du suivi quantitatif de la satisfaction des usagers, comme élément d'adaptation de la qualité de service.*

*Enfin, la mission recommande l'analyse parallèle des indicateurs de production existant et des résultats des enquêtes de satisfaction, qui forment un ensemble de données enrichissant le contrôle de gestion. Recommandation : Analyser parallèlement et pour un même service des indicateurs de production et les résultats des enquêtes de satisfaction.*

**Recommandation n°19 : Remplacer l'indicateur N13 par un indicateur à concevoir inspiré des recommandations antérieures de l'IGAS en matière d'enquêtes de satisfaction et d'amélioration de la qualité de service**

#### 4.4 La mission préconise de renoncer à faire figurer dans la COG l'indicateur N14 portant sur les flux financiers contrôlés

- Un indicateur simple dans son principe mais complexe dans sa mise en œuvre

[202] Si cet indicateur est simple dans son principe - il vise à garantir un volume suffisant de contrôles sur les flux financiers (factures, subventions, avances...) générés dans les CARSAT par les structures d'aide au maintien à domicile (prestataires et opérateurs d'aide à domicile et structures évaluatrices) - il repose sur une procédure et une méthodologie longue et complexe à mettre en œuvre dont l'objectif est de permettre, au terme de la COG, le contrôle d'un échantillon représentatif des structures conventionnées par les CARSAT.

[203] L'indicateur N14 fait en effet l'objet d'une procédure nationale (actualisée en 2012<sup>188</sup>) très précise et détaillée et d'un guide de contrôle sur place des services d'aide à domicile, diffusés sous la double signature du directeur national de l'action sociale et de l'agent comptable national. Cette procédure a été mise en œuvre à titre expérimental pour l'exercice 2010, puis ajustée pour l'exercice 2011 avant d'être mise en œuvre en routine pour l'exercice 2012. Les cibles 2011 à 2013 n'ont donc été définies que postérieurement à la signature de la COG au vu des résultats de l'année 2010.

[204] Le taux de contrôle cible est de 25 % et s'applique à l'ensemble des sommes versées sur une année aux structures d'aides à domicile et évaluatrices<sup>189</sup> en intégrant les subventions (fonctionnement et investissement) et les éventuelles aides et avances de trésorerie. Les contrôles ainsi opérés se rajoutent aux contrôles normaux que doivent effectuer les agents comptables des caisses en application des instructions nationales et régionales de contrôle. Les caisses doivent veiller à répartir les contrôles associés à cet indicateur sur différents types de prestataires<sup>190</sup> et sur plusieurs structures<sup>191</sup>, et à prendre en compte les résultats des contrôles des années précédentes ainsi que des données relatives au contexte et à l'appréciation locale des risques.

[205] La sélection des structures à contrôler est faite sur la base d'un rapport d'activité type renseigné et transmis aux CARSAT par les structures elles-mêmes au vu duquel les CARSAT procèdent à une analyse du risque financier<sup>192</sup> et, en fonction du résultat de cette analyse, décident ou non d'engager un contrôle. Le contrôle des structures sélectionnées ne porte pas nécessairement sur la totalité des sommes financées mais peut être ciblé sur un volume financier significatif. Les caisses peuvent en outre procéder à des contrôles au-delà de ceux pris en compte dans l'indicateur ou étendre le champ des contrôles à des aspects non prévus par le cadre méthodologique national.

---

<sup>188</sup> NOTE D'INFORMATION MS/AUCL -n° 2012/218 du 4 juin 2012.

<sup>189</sup> Une requête via Athéna permet de lister les sommes issues des paiements réalisés dans Antarès.

<sup>190</sup> Elles doivent viser un panel de structures prenant en compte leur taille, leur ancienneté, leur type d'activité, l'existence ou non de signalements de dysfonctionnements.

<sup>191</sup> L'objectif cible annuel est fixé à 25 % de flux financiers à contrôler comprenant 70% de structures non ciblées dans les contrôles de l'année précédente.

<sup>192</sup> Le risque est mesuré à partir d'un score calculé par application d'une grille d'analyse des risques (d'un modèle homogène pour toutes les CARSAT) aux données figurant dans le rapport d'activité renseigné par la structure.

[206] Le guide de contrôle édité par la CNAV prévoit que les structures contrôlées font l'objet, sur place, d'un entretien avec le directeur et les responsables administratif et comptable, d'une vérification sur pièce et d'une interrogation de quelques bénéficiaires sélectionnés. Un rapport de contrôle incluant de nombreuses données chiffrées ainsi que des appréciations qualitatives<sup>193</sup> est établi par le contrôleur à partir d'un rapport type défini au niveau national qui prévoit notamment la production, par les structures contrôlées, de justificatifs de leurs interventions (feuilles de travail, relevé des données de télégestion...). A l'issue du contrôle, la structure peut se voir notifier des indus ou des régularisations de paiements.

[207] Cet indicateur exige, de la part des structures évaluatrices, un important travail de saisie et une bonne maîtrise des thèmes abordés dans les rapports d'activité qu'elle doivent renseigner de nombreuses données d'identification (dont agréments et certifications), d'activité (volume, clients, chiffre d'affaires, tarifs), d'organisation interne (effectifs, informatisation, télégestion, jours de travail, permanences...), comptables et financières (bilan détaillé par nature d'activité puis bilan consolidé). De façon symétrique, il nécessite, de la part des contrôleurs des CARSAT, un niveau de technicité et donc de formation élevé, puisqu'ils doivent par exemple être capables, pour appliquer la grille d'analyse des risques et scorer ces derniers, de calculer et maîtriser plusieurs ratios physico-financiers (trésorerie, autonomie financière...).

- Un indicateur d'un poids secondaire dans la COG, élaboré postérieurement à sa signature et assorti d'une cible de résultats structurellement dépassée

[208] La pondération de cet indicateur dans la COG est de 30 points sur un total de 1200 points, ce qui en fait un indicateur de second rang puisque compris dans les 12 moins « lourds ».

[209] Cet indicateur n'était pas disponible au moment de la signature de la COG, la CNAV s'étant engagée à l'élaborer et le calculer à partir de 2010 et à proposer des cibles de résultat une fois la méthode de calcul arrêtée. Ces cibles, qui ont donc été fixées postérieurement à la COG, l'ont été au même niveau sur l'ensemble de la période (25% jusqu'en 2013 inclus), avec une augmentation marginale du nombre de caisses devant l'atteindre qui passe de 19 à 20 entre 2010 et 2012. Les résultats consolidés de cet indicateur au niveau national montrent que la cible a été atteinte et dépassée dès 2010 et jusqu'en 2012 inclus.

Tableau 17 : Résultat national de l'indicateur N14 sur les quatre premières années de la COG.

	R14 - Pourcentage des flux financiers contrôlés			
	2009	2010	2011	2012
<b>Résultat</b>		<b>33,6%</b>	<b>37,2%</b>	<b>33,3%</b>
<b>Nombre de caisses (réalisé)</b>		<b>19</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
Objectif		25%	25%	25%
Seuil		20%	20%	20%
Nombre de caisses (attendu)		-	-	-

Source : CNAV

- Cet indicateur a peut-être pour effet indirect - mais non démontré - d'inciter les prestataires à améliorer la qualité globale de la prise en charge des personnes âgées

<sup>193</sup> Accueil, information, orientation des clients, horaires d'ouverture, gestion des réclamations, contrôle, interne, partenariats, qualification et formation du personnel, organisation administrative et comptable, modalités de facturation, salaire du personnel, trésorerie...

[210] Cet indicateur présente l'intérêt d'engager les CARSAT dans une démarche globale de maîtrise des risques et donc, d'une certaine façon, de les aider à « *tirer les structures vers le haut* » puisque la méthode de contrôle ne se limite pas à la récupération d'indus et à la vérification du service fait mais porte aussi sur l'amélioration de la qualité globale de la prise en charge (qualité des prestations et interventions, qualité du personnel et de l'organisation). Aussi légitime que soit cette préoccupation, ce n'est cependant pas elle que cherche à mesurer cet indicateur ni que vise l'objectif correspondant mentionné dans la COG qui, rappelons-le, est de « *renforcer le contrôle des structures d'aide au maintien à domicile conventionnées avec les caisses régionales et générales dans le cadre de la politique de maîtrise des risques financiers* ».

- Cet indicateur présente par ailleurs quatre points faibles

[211] C'est un indicateur de moyens et non de résultats puisqu'il ne renseigne en rien sur les conclusions et débouchés des contrôles (nombre et nature des anomalies).

[212] La pertinence des cibles de résultat fixées en 2010 n'est pas possible à apprécier : manquent-elles d'ambition puisqu'elles ont été atteintes d'emblée, ou sont-elles au contraire trop élevées au regard des moyens nécessaires pour réaliser les contrôles ?

[213] Les contrôles induits par cet indicateur se surajoutent à ceux des agents comptables et l'analyse des risques par prestataires se surajoute à l'analyse globale des risques réalisée dans le cadre du contrôle interne (suivis par Run-MR).

[214] Enfin, cet indicateur ne semble pas avoir induit des pratiques homogènes dans les CARSAT puisqu'on peut constater, à la lecture du tableau ci-dessous, que les résultats obtenus par ces dernières sont souvent nettement plus élevés que la cible et sont dispersés, allant de 25 % à 100 %. Comment expliquer ces écarts : non respect de la procédure ? sur-contrôles qui seraient alors générateurs de sur-qualité et surcoûts ?...

Tableau 18 : Résultats régionaux 2012 de l'indicateur N14.

	Seuil régional (en %)	Objectif National (en %)	Résultat (en %)	Atteinte du seuil régional	Atteinte de l'objectif national
ALSACE MOSELLE	20	25	37,0%	oui	oui
AQUITAINE	20	25	26,3%	oui	oui
AUVERGNE	20	25	25,4%	oui	oui
BOURGOGNE FRANCHE-COMTE	20	25	25,1%	oui	oui
BRETAGNE	20	25	32,1%	oui	oui
CENTRE	20	25	96,3%	oui	oui
CENTRE OUEST	20	25	31,3%	oui	oui
ILE DE FRANCE	20	25	25,9%	oui	oui
LANGUEDOC ROUSSILLON	20	25	25,1%	oui	oui
MIDI PYRENEES	20	25	31,6%	oui	oui
NORD EST	20	25	27,1%	oui	oui
NORD PICARDIE	20	25	58,1%	oui	oui
NORMANDIE	20	25	26,3%	oui	oui
PAYS DE LOIRE	20	25	25,9%	oui	oui
RHONE ALPES	20	25	26,7%	oui	oui
SUD EST	20	25	28,2%	oui	oui
<b>Métropole</b>					
GUADELOUPE	20	25	40,9%	oui	oui
MARTINIQUE	20	25	28,0%	oui	oui
GUYANE	20	25	100,0%	oui	oui
REUNION	20	25	100,0%	oui	oui
<b>CGSS</b>					
<b>France entière (N14)</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>33,3%</b>	oui	oui

Source : CNAV

[215] Au bilan, cet indicateur présente des risques d'effets pervers :

- il peut conduire, faute de connaître les résultats des contrôles, à minorer les besoins de contrôle (donc la cible) ou au contraire à les majorer ;
- il est susceptible d'induire des coûts de contrôle - aujourd'hui non évalués - disproportionnés par rapport aux risques réels et aux enjeux.

[216] La mission préconise donc :

- de le retirer des indicateurs de la COG<sup>194</sup> mais de continuer, au moins dans un premier temps, à le suivre dans les CPG des CARSAT ;
- de diligenter une mission d'audit interne pour procéder, en s'appuyant sur la comptabilité analytique, à une estimation du coût complet de sa mise en œuvre par les

<sup>194</sup>La mission observe que la Cour des comptes n'a pas émis réserve sur les comptes de l'action sociale de la CNAV dans son rapport sur la certification des comptes 2012. Peut-on en déduire qu'elle ne considère pas comme stratégique ni prioritaire la présence d'un objectif de renforcement des contrôles (et d'un indicateur associé) dans la prochaine COG ?

CARSAT et à une évaluation des redondances de contrôles sur les structures prestataires ;

- de le doubler d'un autre indicateur à construire, et à suivre aussi dans les CPG, qui permettrait de mesurer les résultats des contrôles selon deux axes distincts et complémentaires : les anomalies constatées lors des contrôles (en nombre, nature et montant) et les suites données aux contrôles par les structures prestataires (afin de tenter d'approcher l'impact des contrôles, en particulier sur la montée en gamme de ces structures).

[217] Ce n'est qu'une fois ces deux derniers éléments connus ou réalisés que la CNAV et les tutelles pourront décider de la pérennisation de l'indicateur N14 dans les CPG.

**Recommandation n°20 : Retirer l'indicateur N14 de la COG tout en le maintenant dans les CPG des CARSAT, et engager les travaux préconisés par la mission pour mesurer l'efficacité et l'efficience du contrôle des structures prestataires**

## TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION EN MATIERE D'ACTION SOCIALE

N°	Recommandation
1	Substituer à la diversification de l'offre de service un objectif plus réaliste et précis de poursuite de la maîtrise de l'aide ménagère à domicile, en volume et en dépenses
2	En l'absence d'un financement supplémentaire des aides individuelles, utiliser les éventuelles marges de manœuvre dégagées par une meilleure maîtrise du volume des AMD pour concentrer les aides sur des personnes en situation de fragilité temporaire, telles que celles visées aujourd'hui par l'ARDH et l'ASIR
3	En l'absence d'un financement supplémentaire des dépenses d'investissement pour le développement des logements intermédiaires, figer au moins à son niveau actuel le montant des autorisations de programmes consacrées à ce poste de dépenses
4	Définir une doctrine inter-régimes en matière de structures communes d'évaluation et d'ingénierie de prévention tenant compte notamment du retour d'expérience des structures déjà mutualisées, des projets innovants en cours et des synergies potentielles avec les structures gérontologiques
5	Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, entériner, promouvoir et soutenir trois grandes orientations dans un cadre commun aux trois grands régimes de base : l'information et le conseil de prévention aux personnes âgées, le maillage du territoire en actions collectives coordonnées de prévention, et le soutien technique et financier aux porteurs de projets de logements intermédiaires
6	Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, faire le bilan et le cas échéant pérenniser, dans un cadre commun aux trois grands régimes de base, trois projets en cours d'expérimentation : les observatoires régionaux des risques de fragilité, l'outil d'objectivation et de graduation du risque de fragilité et le panier de services
7	Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, fixer comme objectif à la CNAV d'étudier, en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servies par les trois régimes de base
8	Sous réserve des conclusions du groupe de travail en cours sur une gouvernance commune de la prévention de la perte d'autonomie, entériner, promouvoir et soutenir un cadre commun d'intervention pour les régimes de base et complémentaires
9	Valoriser et promouvoir davantage le développement, au sein des CARSAT, de leurs agences et des CPAM, des synergies entre les moyens et les actions sociales des branches retraite et maladie
10	La CNAV et la CNAMTS doivent dresser un bilan partagé de la mise en œuvre et des résultats du plan PAPA et de leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO et ARDH), puis définir et formaliser des objectifs communs pour les programmes de prévention de la perte d'autonomie qu'elles comptent développer ensemble au cours des prochaines années
11	Veiller à articuler les travaux et expérimentations pilotés par la CNSA et la CNAMTS en matière de parcours de santé des personnes âgées (projet PAERPA) avec les actions de prévention de la perte d'autonomie menées par la CNAV et les autres régimes de retraite
12	Prendre en compte les rapprochements et convergences en cours ou à venir avec les autres régimes de retraite de base pour conduire la réflexion sur le futur système d'information de l'action sociale de la CNAV
13	Mettre sous plafond de ressources l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite

N°	Recommandation
14	Evaluer, à partir de 2015, la mise en œuvre par la CNAV de la délégation qui lui a été donnée en 2012 pour gérer l'action sociale des retraités fonctionnaires de l'Etat. Cette évaluation devra notamment porter sur l'adéquation entre le montant des crédits et les besoins de financement de la CNAV pour couvrir ceux du public cible, et sur la pertinence des conditions d'ouverture des droits au regard du nombre de bénéficiaires potentiels
15	Définir au niveau national des conditions d'ouverture des droits améliorant l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite. Afin de prévenir un phénomène de non recours, cette homogénéisation des conditions d'ouverture des droits devra s'accompagner d'une politique volontariste de communication autour des prestations et d'un dispositif de calibrage homogène des aides
16	Evaluer l'impact du mécanisme de « pré-ciblage » des aides individuelles instauré par la CNAV en 2012 tant sur le niveau des aides accordées que sur les dépenses induites, et étudier l'opportunité, au vu de cette évaluation, d'une part d'adoucir, maintenir ou durcir les critères, et d'autre part de fixer un score national de référence
17	Dans le cadre des travaux préparatoires de la nouvelle COG, rebaser le budget d'action sociale de la CNAV, identifier précisément les déterminants des dépenses et en déduire des prévisions de dépenses fiables pour les années couvertes par la prochaine COG. Ajuster en conséquence le mécanisme actuel des reports de crédits non consommés prévu par la COG.
18	Reconduire dans la prochaine COG l'indicateur de délais de traitement des demandes de PAP en lui apportant les améliorations proposées par la mission
19	Remplacer l'indicateur N13 par un indicateur à concevoir inspiré des recommandations antérieures de l'IGAS en matière d'enquêtes de satisfaction et d'amélioration de la qualité de service
20	Retirer l'indicateur N14 de la COG tout en le maintenant dans les CPG des CARSAT, et engager les travaux préconisés par la mission pour mesurer l'efficacité et l'efficience du contrôle des structures prestataires

## APPENDICE : RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA COG EN MATIERE D'ACTION SOCIALE

<u>Objectifs stratégiques</u>	<u>Objectifs opérationnels</u>	<u>Actions / Engagements</u>
<b>Amplifier la politique de prévention au moyen d'instruments et de méthodes spécifiques</b>	Rendre plus homogène les actions au sein du réseau et mieux les faire connaître	<p>Etablir un référentiel national des actions de prévention de la branche (référentiel des actions susceptibles d'être pilotées par la branche afin de fournir une méthodologie sur les interventions prioritaires + référentiel des actions pour lesquelles une participation de la branche présente une valeur ajoutée pour les assurés)</p> <p>Mettre en place un cadre partenarial spécifique et coordonné, en particulier avec les conseils généraux</p> <p>Mettre en place un chéquier partenarial de prévention (mis au point dans la première moitié de la COG et expérimenté puis développé dans la seconde)</p>
<b>Consolider les dispositifs et les moyens pour répondre au défi de la diversification de l'offre de services tout en s'attachant à mieux détecter les besoins non couverts</b>	<p>Renforcer la présence et l'action de la branche auprès des publics les plus en difficultés</p> <p>Accompagner de façon spécifique les retraités, lors des périodes sensibles de leur existence</p>	<p>Réaliser des ciblage de publics particuliers (ex. profession, âge, etc.) et en mobilisant des acteurs de terrain spécialisés en matière de difficulté sociale</p> <p>Favoriser la détection et la mise en relation de ces nouveaux bénéficiaires potentiels notamment par la définition de règles de priorité</p> <p>Etendre l'aide au retour à domicile après hospitalisation à d'autres situations de rupture (ex. veuvage) par des expérimentations</p> <p>Développer des actions de soutien non financières (information, écoute) destinées aux périodes sensibles (modification de l'état de santé, déménagement récent, réalisation de gros travaux à domicile, etc.)</p>

Consolider les modalités d'intervention et de connaissance transversales à l'action sociale

Mettre en place des modalités de détection / signalement afin de mieux intégrer les priorités de lutte contre la maladie d'Alzheimer et contre la maltraitance

Evaluer la qualité et la neutralité de la procédure actuelle d'évaluation des besoins des retraités, mettre en place des outils statistiques plus performants

Diffuser un guide d'informations pratiques pour les familles, tenant compte des offres complémentaires

Multiplier les autres modalités de mise en relation avec les retraités (relais de campagnes nationales via Internet, expérimentation des technologies domotiques, etc.)

Revoir les critères d'allocation des dotations budgétaires aux organismes du réseau au regard d'un certain nombre de données et accentuer le rôle du budget d'action sociale

Renforcer les capacités de la CNAV à assurer le contrôle de gestion et le pilotage des actions prioritaires à travers le réseau des organismes de la branche

Développer le SI de l'action sociale dans le cadre du schéma directeur

Réussir l'expérimentation du CESU

Mesurer l'impact des actions de prévention et d'accompagnement social

Sous réserve d'un bilan positif, étudier les modalités de sa généralisation

Réaliser une étude d'impact nationale, sur la durée de la COG, avec l'expertise scientifique d'un organisme de recherche, afin de mesurer le service réellement rendu aux retraités

Développer les actions en faveur de la rénovation des foyers logements sur la base des enseignements des méthodologies en cours d'expérimentation et en partenariat avec notamment l'UNCCAS et l'UNIOPSS ainsi que les financements attribués par la CNSA

Poursuivre l'action en faveur des modes d'accueil intermédiaires (logique de mise en réseau entre acteurs)  
Améliorer la vie sociale des résidents en veillant à l'effectivité des dispositifs d'animation intergénérationnelle ainsi qu'à une meilleure intégration des unités de vie dans leur environnement

Réalisation d'un bilan et détermination de perspectives au regard des orientations prioritaires en faveur des lieux de vie collectifs

**Maintenir une politique d'égalité entre les assurés**

Se doter d'instruments de connaissance et de recueil des données structurant les marchés locaux des services à la personne et de l'aide à domicile

Créer un observatoire national du prix des prestations financées par l'assurance retraite

Utiliser des outils dynamiques simulant les conséquences de scénarios d'évolutions du prix des prestations sur tous les acteurs

Si nécessaire, adapter les systèmes de rémunération des prestataires d'action sociale aux nouvelles contraintes économiques et juridiques  
Perfectionner le système d'aide à la décision en matière de valorisation des PAP

Elaborer avec les pouvoirs publics un cadre de référence pour la rémunération des structures d'intervention à domicile, quel que soit leur statut

Fournir des repères quantitatifs, notamment aux évaluateurs en termes d'attribution des prestations, au regard de situations types, et déterminer des enveloppes financières de référence

Veiller à la préservation des conditions de maintien de l'équité entre assurés, notamment par une meilleure prise en compte des effets fiscaux induits sur le revenu net des retraités bénéficiaires des prestations d'action sociale de la CNAV

Réexaminer les barèmes de participation des retraités bénéficiaires



# ANNEXE N°5 : LA GESTION ET LE PILOTAGE DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA BRANCHE RETRAITE

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>MALGRE DE PROFONDES RESTRUCTURATIONS DE SA FONCTION INFORMATIQUE SUR LA PERIODE DE LA COG, LA CNAV N'A PU MENER A BIEN L'ENSEMBLE DES PROJETS DE SON SCHEMA DIRECTEUR.....</b>	<b>204</b>
1.1	La gouvernance, le pilotage et l'organisation de la fonction informatique ont été rationalisés sur la période de la COG.....	204
1.1.1	Le modèle de gouvernance a été rénové en 2009.....	204
1.1.2	Le dispositif de pilotage des projets a été formalisé.....	205
1.1.3	En parallèle, l'organisation de la fonction informatique de la branche retraite a été rationalisée.....	207
1.1.4	La nécessaire poursuite de cette dynamique organisationnelle sur la prochaine convention d'objectif et de gestion.....	211
1.2	La branche retraite a structuré son système d'information et porté d'importants projets sur la période de la COG.....	212
1.2.1	L'architecture cible des systèmes d'information de la branche retraite, définie en 2009 permet à la CNAV de disposer d'un objectif clair de refonte de son système d'information.....	212
1.2.2	46 chantiers ont été définis dans le schéma directeur des systèmes d'information.....	213
1.2.3	Au 31 mars 2013, plusieurs chantiers internes à la CNAV marquent un retard significatif et ne pourront être achevés d'ici la fin de la COG.....	214
<b>2</b>	<b>LA NECESSAIRE CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA RETRAITE JUSTIFIE UNE PROFONDE REORGANISATION DU SCHEMA DIRECTEUR ET DE L'ORGANISATION INFORMATIQUE DE LA BRANCHE.....</b>	<b>217</b>
2.1	La dimension inter-régimes est au cœur des évolutions des systèmes d'information de la branche retraite et doit structurer le prochain SDSI de la CNAV.....	217
2.1.1	La CNAV met à disposition des autres régimes ses compétences et ses ressources informatiques.....	217
2.1.2	De nombreux projets cœur de métier sont aujourd'hui abordés dans une optique inter-régimes.....	220
2.2	Les enjeux budgétaires conséquents motivent une refonte du dispositif de financement et du pilotage des projets informatiques par la CNAV.....	220
2.2.1	Le budget informatique de la CNAV est complexe et la maîtrise de dépenses demeure un enjeu, notamment en matière de recours à la sous-traitance.....	220
2.2.2	Le pilotage budgétaire des projets informatiques n'est pas abouti.....	222
2.2.3	Il est nécessaire de construire des indicateurs de pilotage de la performance des projets informatiques.....	224
2.2.4	Sur la prochaine COG, la création au sein de la branche retraite d'une structure dédiée à la maîtrise d'œuvre informatique pourrait faciliter la mise en œuvre des recommandations de la mission.....	225
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	227



- [1] Bien qu'aucun chapitre de la convention d'objectif et de gestion (COG) entre l'Etat et la caisse nationale d'assurance retraite (CNAV) pour les exercices 2009 à 2013 ne soit spécifiquement consacré aux systèmes d'information, la convention comporte un ensemble d'engagements relatifs à leur fonctionnement, leur disponibilité et à leur évolution.
- [2] L'outil informatique est au cœur de l'activité de la branche retraite. En premier lieu ses systèmes informatiques lui permettent de gérer la relation avec ses assurés, de calculer puis de payer les retraites à ses affiliés. En second lieu, ses bases de données sont un outil indispensable au pilotage statistique et aux échanges entre régimes de retraite. Enfin, la branche retraite conserve un rôle historique de gestion du système national d'identification et des systèmes d'information relatifs aux branches maladies et risques professionnels utilisés au niveau régional par les caisses d'assurance retraite et santé au travail (CARSAT).
- [3] Ce caractère stratégique des enjeux informatiques pour la branche retraite est souligné par le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) annexé à la COG 2009-2013. Les ambitions de ce schéma directeur sont nombreuses :
- engager des profondes évolutions du système d'information existant sur la retraite, sur les fonctions supports, sur le pilotage et, de manière transverse, mieux prendre en compte la maîtrise des risques ;
  - faire évoluer l'architecture du système d'information pour répondre à ces besoins,
  - rationaliser l'infrastructure informatique en concentrant les moyens ;
  - renforcer la capacité de la branche à mener des projets en :
    - ✓ rénovant le pilotage informatique national ;
    - ✓ renforçant les ressources de développement et en optimisant les ressources de production informatique ;
    - ✓ encadrant le recours à la sous-traitance.
- [4] Afin de mener à bien ce programme ambitieux, la branche retraite a bénéficié de la part de la tutelle d'une relative souplesse budgétaire et, à titre dérogatoire, d'un taux de remplacement des départs à la retraite de 100 % pour les effectifs informatiques. Toutefois, ces conditions n'ont pas été suffisantes pour permettre à la CNAV de mener à bien l'ensemble des projets informatiques qu'elle ambitionnait.
- [5] Tout d'abord, la refonte de l'architecture de « l'outil retraite »<sup>195</sup> pour donner à ce SI cœur de métier une structure par modules, s'appuyant sur des briques fonctionnelles transversales afin de donner à l'outil une plus grande adaptabilité, n'a pu être menée à terme. Ce retard résulte en partie de causes exogènes, liées à la mobilisation des équipes de développement informatique de la CNAV sur les projets informatiques inter-régimes et sur la mise en œuvre des réformes des retraites de 2010 et de 2012. Toutefois, des facteurs endogènes, liés à la complexité de la gouvernance et du pilotage des projets informatiques ont également pesé sur ce retard.
- [6] Par ailleurs, l'outil informatique de gestion de l'activité action sociale (ANTARES) a connu d'importants dysfonctionnements qui s'expliquent par le choix d'un outil externe mal calibré pour les besoins de la branche retraite. Ces dysfonctionnements ont pesé sur la capacité de la branche à rénover sa politique en matière de prestations extra-légales.

---

<sup>195</sup> Ce terme générique désigne en réalité un ensemble d'outils informatiques qui permettent à la branche retraite de calculer (gérer les carrières, liquider) puis de payer ses retraites.

- [7] Ensuite, les systèmes d'informations supports sont en cours d'évolution et mobilisent beaucoup les équipes de la CNAV. Le déploiement du logiciel comptable et financier reste à achever. A ce jour, il n'existe pas de déversement automatisé du système de gestion dans le système comptable pour la branche retraite. Parallèlement, le projet de système d'information décisionnel visant à renforcer la maîtrise des risques et le contrôle de gestion n'a pas abouti sur la période de la COG.
- [8] Enfin, le développement de projets inter-régimes ambitieux, tel que le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) viennent potentiellement heurter des projets internes à la CNAV d'évolution de son propre système de gestion des carrières.
- [9] Ainsi, le bilan de la COG 2009-2013 en matière informatique apparaît mitigé. Malgré les efforts de cartographie des SI de la branche, la refonte des dispositifs de gouvernance et de pilotage et les importantes restructurations de la fonction informatique, des évolutions significatives demeurent nécessaires pour que la CNAV puisse jouer pleinement son rôle affiché « d'acteur pivot de la Retraite et de la protection sociale » en matière informatique.

## **1 MALGRE DE PROFONDES RESTRUCTURATIONS DE SA FONCTION INFORMATIQUE SUR LA PERIODE DE LA COG, LA CNAV N'A PU MENER A BIEN L'ENSEMBLE DES PROJETS DE SON SCHEMA DIRECTEUR**

### **1.1 La gouvernance, le pilotage et l'organisation de la fonction informatique ont été rationalisés sur la période de la COG**

#### **1.1.1 Le modèle de gouvernance a été rénové en 2009**

- [10] La gouvernance des projets informatiques de la branche retraite est historiquement très décentralisée. Chaque caisse régionale avait un pilotage, des activités, des ressources et des compétences informatiques spécifiques. La CNAV a créé fin 2007 une direction de la maîtrise d'ouvrage (DMOA) et fin 2008 une direction unique des systèmes d'information (DSI) afin de renforcer le pilotage national des projets informatiques.
- [11] L'évaluation de la précédente COG 2005-2008 a mis en évidence des axes de progrès pour améliorer la gouvernance des systèmes d'information. En particulier il s'agissait, sur la période de la COG 2009-2013 de simplifier les instances de pilotage et de clarifier les responsabilités.
- [12] Dans ce cadre une note de service du 6 mars 2009 vient préciser la gouvernance des projets informatiques.
- [13] Elle distingue quatre champs d'évolution et de fonctionnement du système d'information:
- Le champ fonctionnel qui recouvre l'ensemble des problématiques de développement et de projets informatiques « métiers ». Ce champ est découpé en sept processus métiers (Carrière et données sociales, Retraite, Action sociale, Ressources humaines, Logistique/comptabilité/budget, Risques professionnels et assurance maladie, Identification et services d'intérêts collectifs) et quatre domaines fonctionnels transversaux (Offre de services, Dématérialisation, Décisionnel, Gestion de la connaissance) ont été définis.
  - Le champ technique qui recouvre la méthodologie, l'architecture technique et l'urbanisation des systèmes d'information. Ce champ est entièrement piloté par la direction des systèmes d'information de la CNAV qui a été créée en 2008. Au sein de cette direction, le pôle décisionnel d'architecture nationale (PDAN) valide les orientations d'architecture.

- Le champ production informatique qui regroupe les activités de production informatique des centres de production sous le pilotage des directeurs des centres de production. Un comité technique de transition (CTT) a été mis en place pour accompagner la centralisation des centres de production.
- Le champ de l'informatique régionale, sous la responsabilité des directeurs des systèmes d'information de chaque caisse.

[14] Cette nomenclature a été élargie en 2011 pour intégrer un champ « Système d'information et communication » piloté par un comité spécifique. Le champ « production informatique » a également été élargi à l'ensemble des questions d'organisation informatiques dans le cadre du plan de transition (voir *infra*).

[15] Deux instances de pilotage général interviennent sur l'ensemble des champs :

- le comité stratégique du schéma directeur des SI qui regroupe les directeurs et agents comptables de la CNAV et des CARSAT. Il se réunit trimestriellement pour suivre l'avancement des grands chantiers.
- le comité de direction des SI qui regroupe le directeur, l'agent comptable, le DSI et le directeur de la maîtrise d'ouvrage. Ce deuxième comité valide les orientations et les budgets informatiques, procède aux arbitrages stratégiques et à la désignation des membres des comités de pilotage opérationnels.

[16] Au niveau du champ fonctionnel, chaque processus est animé par un trinôme qui regroupe un ou plusieurs responsables métiers, maîtrise d'œuvre informatique et maîtrise d'ouvrage et piloté par un comité opérationnel de pilotage et de suivi (COPS). Chaque domaine transversal est piloté par un comité appelé « COPIL ». En décembre 2012, la DSI de la CNAV dénombrait 8 COPS, 4 COPIL.

[17] Au final, le nombre d'instances décisionnelles apparaît relativement important et leur hiérarchie peu formalisée ce qui pourrait nuire à l'efficacité du processus de décision.

## 1.1.2 Le dispositif de pilotage des projets a été formalisé

### 1.1.2.1 Un nombre croissant de projets à piloter

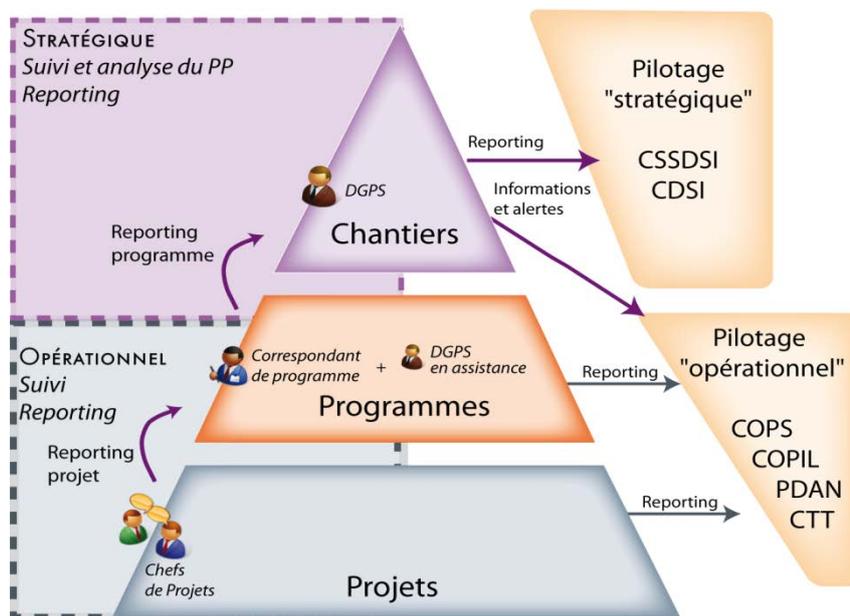
[18] Sur la période de la COG, la branche retraite a défini 4 axes stratégiques pour les systèmes d'informations qui regroupent 46 chantiers informatiques. Ces chantiers informatiques se déclinent en programmes (environ 120 prévus initialement) puis en projets (environ 350 prévus initialement). Ces projets sont suivis grâce à un outil ad-hoc de gestion de portefeuille projet qui permet d'élaborer des tableaux de bord et des fiches d'avancée des différents chantiers à destination des différentes instances décisionnelles.

[19] Au 31 mars 2013, l'outil dénombrait près de 190 programmes et 600 projets, dont 80 projets organisationnels. L'inflation du nombre de projets et de programmes conduit à une multiplication ou à un engorgement des instances de gouvernance dommageable à la bonne conduite des projets. Elle s'explique partiellement par le besoin pour les équipes informatiques de faire reconnaître leur activité par les instances de gouvernance et témoigne d'un certain manque de hiérarchisation des priorités.

[20] En outre, la question de la correspondance entre les chantiers et les instances de gouvernance n'est pas évidente. En effet, certains projets sont rattachés à plusieurs processus, donc à plusieurs instances de gouvernance ce qui en complexifie le suivi.

- [21] Le schéma ci-dessous fait le lien entre les projets informatiques et les différentes instances de gouvernance stratégiques et opérationnelles.

Graphique 1 : Organisation du pilotage des projets informatiques



Source : CNAV

**Recommandation n°1 :** Veiller à contenir le nombre de projets. Clarifier la concordance entre les chantiers / projets et les instances de gouvernance

### 1.1.2.2 Une méthodologie ambitieuse de conduite de projet

- [22] Chaque projet s'inscrit dans une méthodologie de conduite de projet appelée « cycle de vie des projets ». Cette méthodologie élaborée fin 2008 offre un cadre commun pour assurer la qualité de chaque projet SI. Elle s'applique à la fois aux nouveaux projets et aux opérations de maintenance. Les principaux jalons de ce cycle de vie sont :

- **Prendre en compte les demandes :** cette première phase d'analyse et d'expression des besoins donne lieu à la production d'une étude d'opportunité, appréciée par l'instance de gouvernance responsable qui prend la décision de lancement ou de rejet du projet. Un cahier des charges est alors rédigé pour être transmis au maître d'œuvre.

- [23] En pratique, cette phase n'est pas aussi formalisée qu'il conviendrait pour assurer une véritable censure par les comités de pilotage. L'expression des besoins n'est pas unifiée selon une méthodologie claire d'évaluation des coûts, du retour sur investissement et de l'opportunité stratégique de mener un tel projet. La création d'une direction métier nationale devrait toutefois contribuer à améliorer cette phase du processus. Sur ce même thème, la capacité des instances de pilotage informatique à refuser une demande émise par les différents « métiers » n'est pas probante. Sur la période de la COG, la mission n'a pas identifié de refus de lancement de projets significatifs.

**Recommandation n°2 :** Formaliser les études d'opportunité. Intégrer une analyse du retour sur investissement. Renforcer les critères d'appréciation de la pertinence du lancement d'un nouveau projet, notamment afin de restreindre le caractère inflationniste du nombre de « micro-projets »

- **Concevoir et réaliser un projet informatique :** cette phase est réalisée par les équipes de développement informatique à partir du cahier des charges et d'un « contrat de projet » qui fixe les principaux jalons, livrables et délais. L'étape finale de ce processus est la qualification fonctionnelle (QF) qui apprécie si le livrable répond techniquement aux fonctionnalités demandées dans le cahier des charges.
- **Intégrer :** ce processus consiste à assembler les différents composants développés et à construire le produit final en vue de sa mise en production. Cette fonction, récemment identifiée dans la branche retraite par les centres nationaux d'intégration, associe l'ensemble des compétences informatiques nécessaires à la mise en production. Des tests sont réalisés sur le logiciel pour s'assurer qu'il répond bien aux exigences des utilisateurs. Au terme de ce processus, la maîtrise d'ouvrage établit un procès verbal d'aptitude au bon fonctionnement (VABF).
- **Mettre en production :** cette phase se déroule souvent en parallèle de la phase d'intégration. Il s'agit de s'assurer du correct fonctionnement de la nouvelle version dans un environnement de production courant. Cette phase inclut souvent la désignation d'un site pilote et de nombreux tests : vérification de l'industrialisation de la production (VIP), vérification d'aptitude (VA), vérification de service régulier (VSR).

[24] Cette méthodologie de conduite de projet inclut un processus « maintenance de projets » et un processus « accompagnement du changement ». Son formalisme n'appelle pas de critique particulière et semble à l'état de l'art en matière de pilotage informatique. Toutefois, il convient de rappeler que l'application de cette méthodologie doit se faire avec pragmatisme afin d'éviter l'écueil d'un trop grand formalisme susceptible de générer d'importantes rigidités et de ralentir les projets. Pour être pleinement efficace, ce processus de qualité interne devrait être associé à un processus tout aussi formalisé de pilotage de la performance de chaque projet.

### 1.1.3 En parallèle, l'organisation de la fonction informatique de la branche retraite a été rationalisée

#### 1.1.3.1 Le plan de transition défini en 2009 a été mis en œuvre

[25] La refonte de la gouvernance et de la méthodologie de pilotage des projets informatiques s'est accompagnée d'une restructuration de la fonction informatique de la branche retraite sur la période de la COG.

[26] En effet, la fonction informatique de la branche retraite était historiquement très décentralisée. La recherche d'une plus grande réactivité de la fonction informatique de la branche retraite justifiait une réorganisation de ses ressources. Dans ce cadre, un plan de transition a été défini pour restructurer la fonction informatique sur la période de la COG. Il a notamment permis :

- De centraliser les activités de production informatique sur deux sites (Tours et Lyon)
- De centraliser les activités d'intégration sur deux sites (Paris et Marseille). Cette activité n'existait pas en tant que telle avant la COG. L'objectif est de professionnaliser cette étape du processus à la charnière entre le développement et la production ;
- De rationaliser et d'identifier des centres d'expertises sur chaque processus. Ces centres, qui identifient des personnes clés sur chaque processus, ont été ramenés de 32 en 2009 à 19 ;
- De rationaliser les activités de développement en identifiant des processus clés à un centre de développement particulier. Les centres de développement ont été réduits de 43 en 2009 à 19 ;
- De déterminer le périmètre de l'informatique régionale.

[27] En date d'évaluation, le plan de transition n'était pas entièrement achevé mais les objectifs devraient être atteints fin 2013. La mise en œuvre de ce plan est conditionnée au rythme des départs en retraite des effectifs informatiques qui constitue le principal levier de réorganisation.

### 1.1.3.2 Un pilotage national des ressources informatiques a été mis en place mais elles restent très dispersées

[28] En parallèle de cette réorganisation des sites, un pilotage national des effectifs informatiques a été mis en place. Ce pilotage repose sur deux principes :

- Un choix national d'affectation des effectifs d'informaticien aux sites jugés prioritaires. Ce pilotage national des effectifs est favorisé par une absence de contrainte de rendu de poste sur les effectifs informatiques, la CNAV ayant obtenu de la part de la tutelle une exclusion des effectifs informatiques de la contrainte de rendu de poste.
- Des conventions de délégation de missions nationales signées entre la CNAV et chaque CARSAT pour les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre informatique. Ces conventions organisent le pilotage fonctionnel des informaticiens par les différents responsables de processus informatiques nationaux bien que les effectifs informatiques demeurent salariés de chaque caisse.

[29] Malgré ces dispositifs, les effectifs informatiques<sup>196</sup> de la branche étaient encore très éclatés au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Tableau 1 : Effectifs informatiques de la branche retraite par métiers, hors CGSS, au 1<sup>er</sup> janvier 2013

Métiers	Effectifs bruts	%
<b>Développement</b>	315	32%
<b>Production</b>	192	19%
<b>Intégration</b>	69	7%
<b>Expertise</b>	77	8%
<b>Pilotage</b>	28	3%
<b>Informatique régionale</b>	272	28%
<b>Recrutement en cours</b>	35	4%
<b>Totaux</b>	988	100%

Source : CNAV, DSI

[30] En premier lieu seul un tiers des ressources informatiques est affecté à des fonctions de développement. L'informatique régionale représente plus d'un quart des effectifs d'informaticiens de la branche. Les fonctions production et intégration représentent également un quart des effectifs informatiques de la branche retraite.

[31] Le SDSI annexé à la COG prévoyait un accroissement des ressources affectées à la fonction développement. Les efforts de la CNAV en ce sens se sont heurtés à des difficultés de recrutement et à de moindres départs en retraite de ses informaticiens du fait de la réforme de 2010.

[32] Par ailleurs, les effectifs de développement affichés ne sont pas nécessairement disponibles pour cette activité. En effet, les centres de développement ont également des charges de maintenance importantes qui ne sont pas isolées dans le suivi des effectifs.

<sup>196</sup> Il s'agit ici des effectifs bruts

- [33] En second lieu, chaque caisse dispose d'effectifs informatiques nationaux avec des équipes parfois restreintes qui n'atteignent pas la taille critique pour chaque métier. Le tableau ci-après montre la forte dispersion des ressources informatiques nationales entre les caisses. Cette forte dispersion complexifie le pilotage des projets et l'animation des équipes.

Tableau 2 : Effectifs informatiques au 1<sup>er</sup> janvier 2013 par CARSAT, hors informatique régionale

Caisses	Effectifs informatiques nationaux	Dont métier développement	% effectif total
Bordeaux	27	21	4%
Clermont ferrand	9	7	1%
Dijon	20	10	3%
Lille	47	23	7%
Limoges	17	17	2%
Lyon	90	8	13%
Marseille	44	1	6%
Montpellier	21	12	3%
Nancy	13	7	2%
Nantes	16		2%
Orléans	14	11	2%
Rennes	15	14	2%
Rouen	16	16	2%
Strasbourg	30	19	4%
Toulouse	12	9	2%
CNAV (Paris+Tours)	325	140	45%
Totaux	716	315	100%

Source : CNAV, DSI

- [34] La dispersion est la plus forte sur le métier de développement, chaque caisse à l'exception de Nantes ayant des ressources de développement dans le cadre des délégations de mission nationales. Les autres métiers (production, intégration, expertise) sont plus concentrés sur quelques caisses.

**Recommandation n°3 : Poursuivre la réorganisation des ressources informatiques sur la prochaine COG en centralisant les effectifs de développement informatique**

### 1.1.3.3 L'informatique régionale garde un poids important

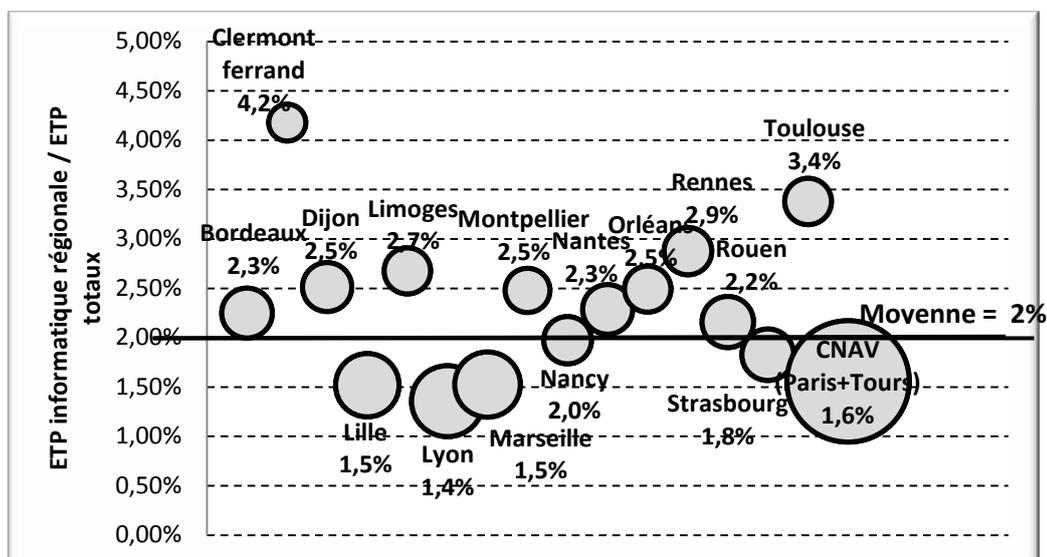
- [35] L'informatique régionale recouvre des réalités diverses selon les caisses. Théoriquement limitée à la fonction de support informatique ou « help-desk », l'informatique régionale de chaque caisse joue un rôle parfois important de développement d'applications locales principalement à des fins de pilotage. Un travail de recensement de l'ensemble de ces applications est en cours.
- [36] Par ailleurs, des outils de partage des applications locales ont été développés mais restent peu utilisés pour des raisons techniques, les langages de programmation utilisés par les caisses ne sont pas toujours homogènes, et financières, le partage d'une application à d'autres caisses impliquant le financement de sa maintenance.

- [37] Des axes de mutualisation ont été identifiés. Tout d'abord la fonction de support informatique pourrait être partagée entre plusieurs caisses, voire centralisée dans un centre de support informatique unique. Cette centralisation ne serait pas dommageable à la qualité du service à l'utilisateur dans la mesure où un support « métier » existe aussi dans les caisses afin d'aider les techniciens conseils pour l'utilisation des différents applicatifs. Le support informatique est donc limité aux problèmes techniques liés au poste de travail, au réseau ou au support de second niveau sur les applicatifs métiers. En outre, les modalités techniques de prise en main à distance du poste de travail rendent possible cet éloignement géographique du support informatique.
- [38] Cette piste a été explorée par la CNAV qui a réalisé en 2011 une « étude d'opportunité pour la mise en œuvre d'un centre national de support mutualisé de niveau 1 ». Cette étude, présentée en comité stratégique, propose quatre scénarii de mutualisation et conclut que tous sont « porteurs d'efficacité ». Elle estime le gain à environ 20 ETP qui pourraient être redéployés sur d'autres métiers.
- [39] En outre, l'émergence d'un système d'information décisionnel unique à la CNAV devrait permettre de restreindre le périmètre des activités de développement de l'informatique régionale.
- [40] Enfin, il demeure encore des infrastructures locales (serveurs) non mutualisées qui nécessitent une maintenance locale. La disparition de ces serveurs locaux devrait être achevée en début de prochaine COG.

**Recommandation n°4 : Poursuivre la rationalisation de l'informatique régionale sur la prochaine COG**

- [41] La mission a rapporté les effectifs informatiques régionaux aux effectifs totaux de chaque caisse<sup>197</sup>. La proportion d'effectifs d'informatique régionale sur les effectifs totaux est très variable d'une caisse à l'autre. Le graphique ci-après montre également que les caisses de petites tailles ont proportionnellement plus d'effectifs d'informatique régionale.

Graphique 2 : ETP annuels moyens de l'informatique régionale / ETP totaux au 1<sup>er</sup> janvier 2013 par CARSAT



Source : Données CNAV, graphique IGAS. Lecture : la taille de la bulle correspond aux effectifs totaux des CARSAT (branche retraite mais également branche maladie et AT/MP car le support informatique intervient également pour ces métiers).

<sup>197</sup> Y compris les effectifs des branches maladie et accident du travail pour lesquels l'informatique régionale a également un rôle de support. Le rapport est fait en comparant les ETP moyens de l'informatique régionale sur l'année 2012 aux ETP totaux au 31 décembre 2012.

[42] Ces éléments d'analyse confortent l'hypothèse selon laquelle une rationalisation de l'informatique régionale demeure possible et permettrait de mobiliser des ressources pour d'autres activités plus stratégiques, comme le développement d'applications métiers nationales.

#### 1.1.4 La nécessaire poursuite de cette dynamique organisationnelle sur la prochaine convention d'objectif et de gestion

[43] Ainsi, l'analyse de la répartition des ressources informatiques met en évidence le caractère encore minoritaire et très dispersé des ressources de développement de la branche retraite. Ce constat plaide pour la poursuite du plan de transition sur la prochaine COG.

[44] Ce plan pourrait s'articuler autour de trois axes principaux :

1. Création de pôles d'expertises en matière de recherche et développement informatique En particulier il pourrait être envisagé de :
  - Poursuivre de la dynamique de rapprochement des centres de développement. À cet égard les questions du maintien de 6 centres de développements sur le processus retraite (3 référents et 3 associés), de 4 centres sur le processus « carrières et déclarations » (1 centre référents et 3 centres associés), d'un centre associé sur le processus identification et services d'intérêt collectif et d'un centre associé sur le processus « maladie » pourraient être posées.
  - Rapprocher les centres techniques d'expertise des centres de développement pour favoriser le partage de connaissance dans un champ où les technologies évoluent vite ce qui renforce les enjeux de reconversion professionnelle et de formation continue.
2. Rationalisation des activités de l'informatique régionale. Deux objectifs principaux doivent être poursuivis :
  - Mutualiser l'activité de support informatique actuellement réalisée dans chaque caisse.
  - Harmoniser les fonctions de l'informatique régionale en accentuant le partage des bonnes pratiques.
3. Consolidation des fonctions d'intégration et de production : la question de la pertinence du maintien de centres d'intégration distincts et éloignés des centres de production et/ou de développement pourrait être posée. À cet égard, l'AGIRC et l'ARRCO et la MSA ne distinguent pas ces fonctions dans leur organisation. Sans contester la pertinence d'avoir des ressources spécialisées affectées à ces fonctions d'assemblage, leur autonomie pourrait toutefois se révéler source de frictions et de lourdeurs dans la conduite du processus de mise en production.

[45] Toutefois, la mission note qu'en l'absence de politique volontariste de mobilité des effectifs informatiques, la capacité de la branche retraite à réaffecter ses effectifs aux centres et aux métiers prioritaires, en particulier le développement, demeure limitée.

**Recommandation n°5 : Prolonger la dynamique du plan de transition sur la prochaine convention d'objectif**

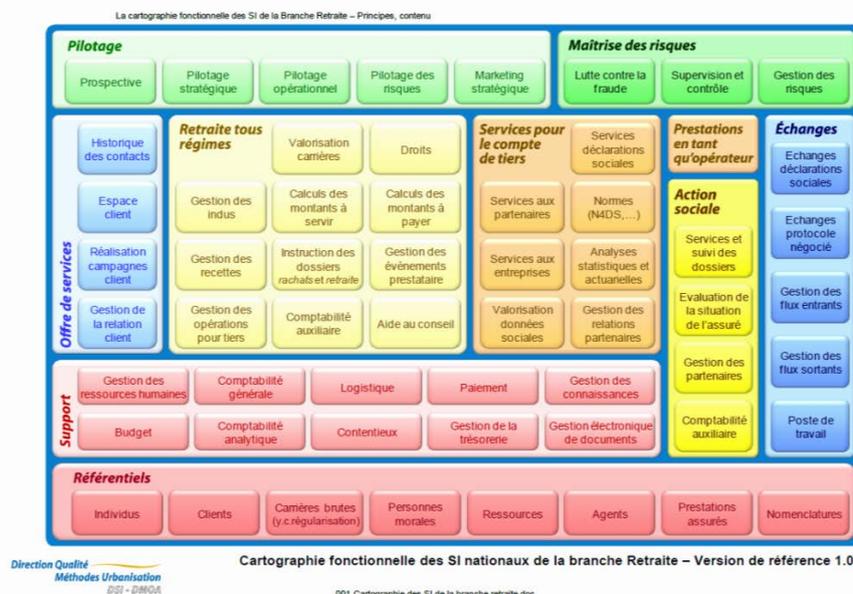
## 1.2 La branche retraite a structuré son système d'information et porté d'importants projets sur la période de la COG

### 1.2.1 L'architecture cible des systèmes d'information de la branche retraite, définie en 2009 permet à la CNAV de disposer d'un objectif clair de refonte de son système d'information

[46] Sur la période de la COG 2009-2013, la direction des systèmes d'information a effectué un travail d'urbanisation de son système d'information qui a abouti par la définition d'une architecture cible du SI.

[47] Cette architecture est synthétisée par un document intitulé « cartographie des SI de la Branche Retraite ». Il s'agit d'une cartographie « fonctionnelle » qui représente les principales fonctions de chaque application informatique sans en mentionner, de manière délibéré, le nom. Cette cartographie est résumée par le graphique suivant :

Graphique 3 : La cartographie fonctionnelle des SI de la Branche Retraite



Source : CNAV

[48] Cette architecture cible sert de feuille de route à la réalisation des projets informatiques. Il s'agit de « garantir que les évolutions du SI sont bien au service de la stratégie de la Branche et donc alignés sur les enjeux métiers majeurs ».

[49] Selon cette logique, toutes les évolutions doivent viser « l'état de l'art » en intégrant les éléments clés de réactivité, d'interopérabilité, de portabilité et de qualité. Un « bus applicatif » devrait servir de moelle épinière au futur système d'information selon une logique modulaire permettant d'intégrer rapidement les évolutions sur un domaine sans avoir à modifier tout le système.

[50] En revanche, il n'existe pas de cartographie formalisée du SI existant si bien qu'il n'a pas été possible à la mission d'apprécier pleinement l'ampleur des restructurations nécessaires pour aboutir à cette architecture.

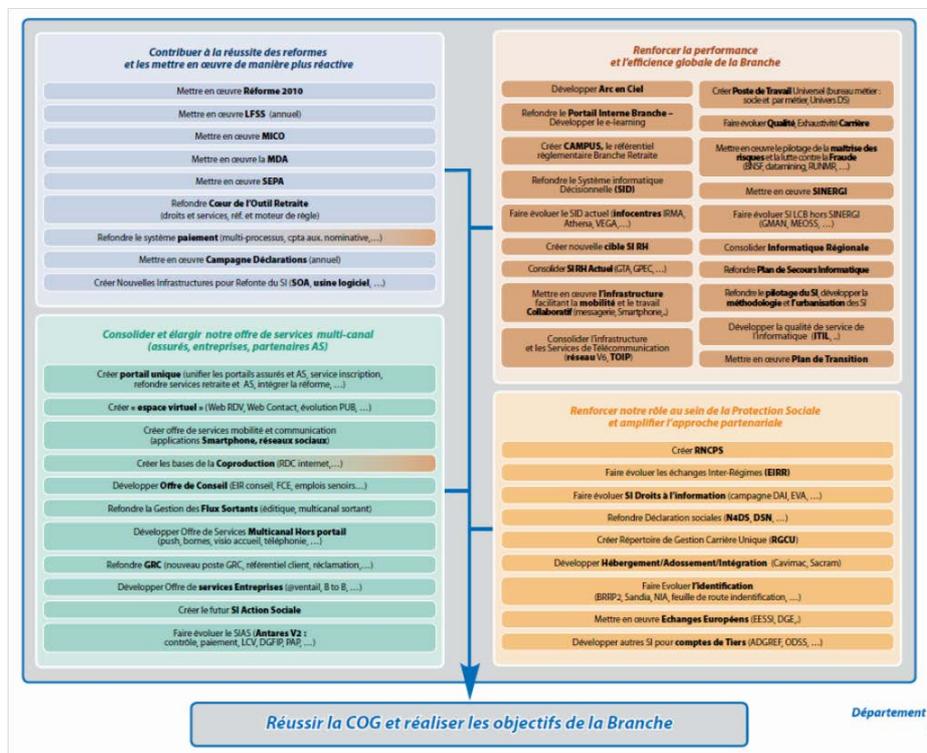
## 1.2.2 46 chantiers ont été définis dans le schéma directeur des systèmes d'information

[51] Le schéma directeur des systèmes d'information de la présente COG est articulé autour de 4 enjeux stratégiques :

- Contribuer à la réussite des réformes et les mettre en œuvre de manière plus réactive
- Consolider et élargir l'offre de services multi-canal
- Renforcer la performance et l'efficacité globale de la branche
- Amplifier l'approche partenariale.

[52] Ces enjeux stratégiques sont déclinés en 46 chantiers selon la cartographie suivante :

Graphique 4 : Cartographie SI des chantiers de la Branche Retraite



Source : CNAV

[53] Dans sa version la plus récente (mai 2012), le SDSI contient une fiche pour chaque chantier en indiquant le nombre de projets couverts, le degré de priorité du chantier (de une à trois étoiles), les dernières réalisations et la date prévisionnelle de fin de chantier.

[54] Toutefois il n'existe pas pour l'heure d'outil permettant de constater si la date prévisionnelle de fin de chantier a été modifiée. Aucune information n'est disponible sur les ressources mobilisées pour un chantier et sur ses coûts. La mission estime que ce pilotage budgétaire, condition nécessaire à une véritable contractualisation du budget d'investissement informatique, devrait être mis en œuvre avant la signature de la prochaine convention d'objectif (voir *infra*).

- [55] Enfin, le nombre de chantiers apparaît trop important et le champ de certains chantiers trop vaste. À titre d'exemple le chantier « développer Arc en Ciel » qui recouvre l'ensemble de la dématérialisation des documents, compte 8 programmes et 24 projets. Ce chantier apparaît très stratégique. À l'inverse, le chantier « consolider l'infrastructure et les services de télécommunication » recouvre un chantier technique de migration vers un nouveau système de téléphonie et ne compte que 2 projets. Sans remettre en cause la pertinence de cette dernière évolution technique, il semble que son caractère stratégique ne justifie pas que cette migration soit estampillée comme « chantier » à part entière dans le SDSI.

**Recommandation n°6 : Pour la prochaine COG définir un SDSI aux ambitions recentrées afin de mieux hiérarchiser l'importance stratégique des différents chantiers**

- [56] La borne de 20 chantiers stratégiques dans la COG paraît ne pas devoir être dépassée pour permettre un véritable suivi de chacun d'entre eux par la tutelle.

**1.2.3 Au 31 mars 2013, plusieurs chantiers internes à la CNAV marquent un retard significatif et ne pourront être achevés d'ici la fin de la COG.**

- [57] L'ensemble des chantiers prévus dans le SDSI ne pourront être achevés fin 2013. Les causes de ces retards sont différentes selon les projets et la mission n'a pu toutes les expertiser. La légitime priorité donnée à la mise en œuvre des réformes et à la réalisation des grands projets inter-régimes (DSN, RNCPS, EIRR, RGCU...) joue un rôle important. Le nombre important de projets portés, associé à la dynamique de réorganisation et de refonte du dispositif de pilotage informatique de la branche ont également pesé sur les retards. La retraite explique les retards.

**1.2.3.1 L'outil informatique de calcul des retraites a permis de mettre en œuvre les réformes de 2010 et de 2012**

- [58] Les réformes des retraites de 2010 et de 2012 ont impliqué des ajustements importants sur les applications informatiques utilisées pour calculer et payer les retraites. Cet ensemble d'application est appelé « Outil Retraite » (OR).

- [59] La mise en œuvre de réformes dans l'outil demeure complexe. Elle implique de modifier le cœur du programme informatique pour des ajustements qui apparaissent mineurs, comme l'allongement de la durée de cotisation ou la modification de l'âge légal de départ à la retraite. En outre, l'outil dispose de peu de contrôles embarqués pour limiter les erreurs de saisie des techniciens conseils. Lorsque des réformes impliquent une modification des droits à très courte échéance, comme ce fut le cas pour l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2012 du décret du 2 juillet 2012 élargissant les possibilités de retraite anticipée pour carrière longue, la branche retraite utilise des procédures ad-hoc, impliquant des traitements manuels qui augmentent le risque d'erreur, dans l'attente des développements de l'outil. Pour le cas du décret de 2012, ce délai a été de 8 mois. Cette situation est jugée peu satisfaisante pour la maîtrise des risques et reste source de complexité pour les gestionnaires avec un impact certain sur leur productivité.

- [60] Toutefois, ce système métier a fait la preuve de sa robustesse et de sa capacité à intégrer les réformes des retraites sur la période de la COG. L'objectif d'amélioration de l'outil, afin de le rendre plus souple et plus réactif, ne peut être seulement porté par des motivations techniques afin de le rendre « à l'état de l'art ». Les enjeux de retour sur investissement (gains de productivité), de maîtrise des risques (contrôles embarqués), de mutualisation (partage avec d'autres régimes) doivent primer sur les seuls enjeux de modernisation. Il convient de souligner que l'outil retraite est récent (2003) et n'a été achevé qu'en 2010 pour la partie contrôle de l'agence comptable. Même s'il a été développé selon une méthodologie aujourd'hui dépassée il reste opérationnel et a permis d'intégrer les modifications réglementaires sans incidence critique sur la qualité de service de la CNAV.

[61] En effet la mise en œuvre des réformes n'a pas impliqué de retards de paiements significatifs pour les assurés, les indicateurs de délai de liquidation restant significativement au dessus des cibles fixées dans la COG. De même les indicateurs de qualité des dossiers n'ont pas été significativement dégradés en 2010 et 2012. La capacité de la CNAV à mettre en œuvre les réformes a été jugée satisfaisante par la DSS dans le cadre de ses bilans annuels des exercices 2010 et 2012. Dès lors le relatif manque de réactivité de l'Outil Retraite n'implique pas un manque de réactivité de la CNAV pour mettre en œuvre les réformes. En conséquence, il convient de nuancer l'appréciation de l'urgence d'une refonte de cet outil, notamment au regard du coût qu'un tel projet impliquerait, coût qui demeure pour l'heure inconnu. Le coût du manque de souplesse de l'Outil Retraite n'a par ailleurs fait l'objet d'aucune estimation.

[62] Enfin, la modification de l'outil de calcul des retraites devrait intégrer une dimension inter-régime dans le cadre des projets de simplification qui seront arrêtés dans le cadre de la prochaine réforme des retraites.

**Recommandation n°7 : La refonte de l'outil retraite doit être pensée en collaboration avec les autres régimes de retraite. Dans ce cadre, elle ne peut être un projet prioritaire de la seule COG de la CNAV**

[63] L'outil retraite est par-ailleurs en évolution constante. Sur la période de la COG, le système de paiement a été modifié et une application de traitement des réclamations a été développée. La mission estime que ces évolutions marginales source de gains de productivité gagneraient à être poursuivies mais que leur caractère stratégique n'est pas suffisant pour paraître de manière aussi détaillée dans la prochaine COG.

1.2.3.2 Les offres de service en ligne ont été créées mais ne permettent pas encore d'alléger significativement les autres canaux de distribution et de constater une amélioration significative de la performance.

[64] La CNAV dispose désormais d'un portail unique d'information pour les assurés. Ce portail unique de branche ([www.lassuranceretraite.fr](http://www.lassuranceretraite.fr)) permet, depuis 2011, aux salariés et aux retraités d'avoir accès à de nombreux services en ligne (régularisation de carrière, demande de retraite, suivi de dossier, changement d'adresse...).

[65] En outre la branche retraite porte de nombreux projets liés aux nouvelles technologies (smartphone, réseaux sociaux, tablettes...). Le rapport coût / utilité de ces projets n'a pas fait l'objet d'une estimation claire et il est à craindre que le développement de ces outils servent plus des objectifs de communication institutionnelle que la création de véritables services pour les assurés.

[66] Enfin, les autres chantiers portant sur les nouvelles technologies, comme le visio-accueil ou les bornes interactives, sont nécessaires à la redéfinition du périmètre des implantations de la branche retraite. Les expérimentations menées dans certaines CARSAT (Toulouse) devraient faire l'objet d'une évaluation de leur retour sur investissement avant de déployer ces dispositifs sur l'ensemble du territoire.

[67] En conclusion, la pertinence du développement d'outils informatiques sur le volet service aux assurés doit être appréciée au regard de leur utilisation prévisionnelle et des gains de productivité qu'ils engendrent. Selon cette logique, la mission estime qu'il convient, sur la prochaine COG, de consolider le portail unique de branche, dont l'utilisation est en forte augmentation mais reste encore minoritaire.

- [68] Cette consolidation passe par une concentration des efforts de développement sur la transmission des pièces justificatives par internet (coproduction). Ce chantier de coproduction doit être pensé en parallèle à la mise en place de la gestion électronique des documents dans chaque caisse et dont le déploiement est en cours. Cette gestion électronique permet la reconnaissance automatique des informations par les applications informatiques et la réorganisation du traitement des courriers entrants avec des conséquences certaines sur la productivité de la branche retraite.
- [69] Une réflexion doit également être menée sur la nécessaire transmission des pièces justificatives en amont de la demande de retraite. À l'instar du Trésor public, la CNAV pourrait travailler sur une base déclarative et effectuer des contrôles de régularité *a posteriori*.

**Recommandation n°8 : Les projets de développements informatiques relatifs aux envois dématérialisés des pièces justificatives et à leur reconnaissance automatique par gestion électronique des documents doivent être prioritaires**

#### 1.2.3.3 Les outils de pilotage internes à la CNAV ne sont pas encore harmonisés

- [70] Le projet de système d'information décisionnel qui permettrait de réaliser des tableaux de bords de gestion uniques pour l'ensemble des CARSAT n'a pas abouti sur la COG précédente. Ce projet apparaît pourtant comme stratégique dans la mesure où il permettra d'unifier les outils de gestion de la branche, de partager les mêmes analyses de performance et par conséquent de faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les caisses.

**Recommandation n°9 : La création d'un système d'information décisionnel unique est une condition nécessaire à l'identification des gains de productivité et à la maîtrise des charges de gestion dans la branche retraite. Ce projet doit donc être prioritaire dans le prochain SDSI**

#### 1.2.3.4 Le nouveau SI action sociale a connu d'importantes défaillances mais est désormais opérationnel

- [71] L'outil informatique acquis auprès d'un prestataire extérieur par la branche retraite afin de gérer ses prestations d'action sociale s'est révélé défaillant et source de dysfonctionnements en 2010 et 2011.
- [72] Ces dysfonctionnements sont désormais maîtrisés mais la performance de l'outil demeure médiocre.
- [73] Toutefois, la refonte de cet outil serait un investissement conséquent pour la branche retraite. Cet investissement gagnerait à être coordonné avec les autres acteurs de l'action sociale en faveur des retraités (autres caisses de retraite, régimes complémentaires, départements...) afin notamment d'améliorer l'interaction entre ces différents acteurs.

**Recommandation n°10 : L'évolution du SI action sociale de la CNAV doit être pensée en coordination avec les autres acteurs du secteur**

## 2 LA NECESSAIRE CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA RETRAITE JUSTIFIE UNE PROFONDE REORGANISATION DU SCHEMA DIRECTEUR ET DE L'ORGANISATION INFORMATIQUE DE LA BRANCHE

### 2.1 La dimension inter-régimes est au cœur des évolutions des systèmes d'information de la branche retraite et doit structurer le prochain SDSI de la CNAV

#### 2.1.1 La CNAV met à disposition des autres régimes ses compétences et ses ressources informatiques

[74] La branche retraite développe, maintient et gère des applications informatiques pour les autres branches de la sécurité sociale et pour les autres régimes de retraite. Cette activité est centralisée sur le site de Tours, qui dépend de la CNAV Ile de France, et dénommée « identification et services d'intérêts collectifs » (ISIC). La mission a distingué ces deux types d'activité qui sont dans une certaine mesure réalisées pour compte de tiers.

##### 2.1.1.1 La CNAV joue un rôle historique de gestion technique des systèmes d'identification

[75] La fonction « identification » recouvre la gestion technique des systèmes informatiques qui permettent de connaître l'identité des assurés. La branche retraite a pour rôle historique de gérer le système national de gestion des identités (SNGI) et le répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM). Si cette activité est stratégique pour la CNAV, dans la mesure où l'identification des assurés est essentiel pour le paiement des prestations, elle n'est en revanche pas spécifique à ses différents métiers (calcul et paiement des retraites, information des assurés...). Seule l'expertise des agents de la CNAV sur ce sujet justifie que cette fonction relève techniquement et économiquement de la branche Retraite du régime général. En sus, aucune raison technique ou économique ne s'oppose à un éventuel isolement de cette fonction en dehors de la branche retraite.

##### 2.1.1.2 La CNAV participe activement aux projets informatiques commun à plusieurs régimes de retraite

[76] La fonction « services d'intérêt collectif » recouvre l'ensemble des travaux de développement, de maintenance ou de mise à disposition de données qui impliquent un autre organisme de sécurité sociale. En pratique, il peut s'agir de projets de natures diverses. Un recensement a été effectué par la CNAV et permet de constater l'hétérogénéité des modes de gouvernance et de financement qui encadrent ces services.

[77] La CNAV a par ailleurs estimé que les services d'intérêt collectif devraient mobiliser en 2013 56,6 ETP. Cette activité demeure donc très minoritaire au sein de l'informatique de la branche retraite.

Tableau 3 : Recensement des missions d'opérateur informatique de la CNAV

Application informatique (par ancienneté)	Nature du service	Gouvernance	Financeurs	Montant facturé 2012 (k€)
traitement des données sociales	infoérance processus	comité de gestion	OPS partenaires	8758
DNT	developpement& exploitation		IRCEM	101
domaines maladie et risques professionnels des CARSAT	infogérance informatique	comités CNAMTS CNAV	CNAMTS	21626
edition risque professionnel	infoérance informatique	comité de pilotage CNAMTS CNAV	CNAMTS	prév: 2206
RNIAM	developpement& exploitation	comité directeur OPS	OPS utilisateurs	274
SI de la CAVIMAC	infogérance informatique	comité de pilotage CAVIMAC CNAV	Cavimac	126
GIP info retraite	developpement& exploitation	comité GIP inforetraite	GIP inforetraite	1760
RNCPS et DGE	developpement& exploitation	comité de pilotage : OPS et DSS	OPS utilisateurs et CNAV	434
EESSI	developpement& exploitation	comité pilotage: OPS et DSS	CLEISS	684
EIRR	developpement& exploitation		CNAV	0
DSN	developpement& exploitation	comité GIP MDS / MOA stratégique	Gip et CNAV	290
RGCU	pas défini a ce stade			0

Source : CNAV

[78] La mission n'a pas évalué le pilotage de chaque projet mais la disparité des modes de gouvernance nuit à leur visibilité stratégique et complexifie le processus d'arbitrage entre les différents projets. L'hétérogénéité des modes de financement et de tarification des prestations est également une source de complexité de gestion pour la CNAV et d'asymétrie d'information avec les partenaires et la tutelle. Si l'ensemble des projets fait l'objet d'une convention signée entre les différents intervenants, celles-ci ne sont pas harmonisées.

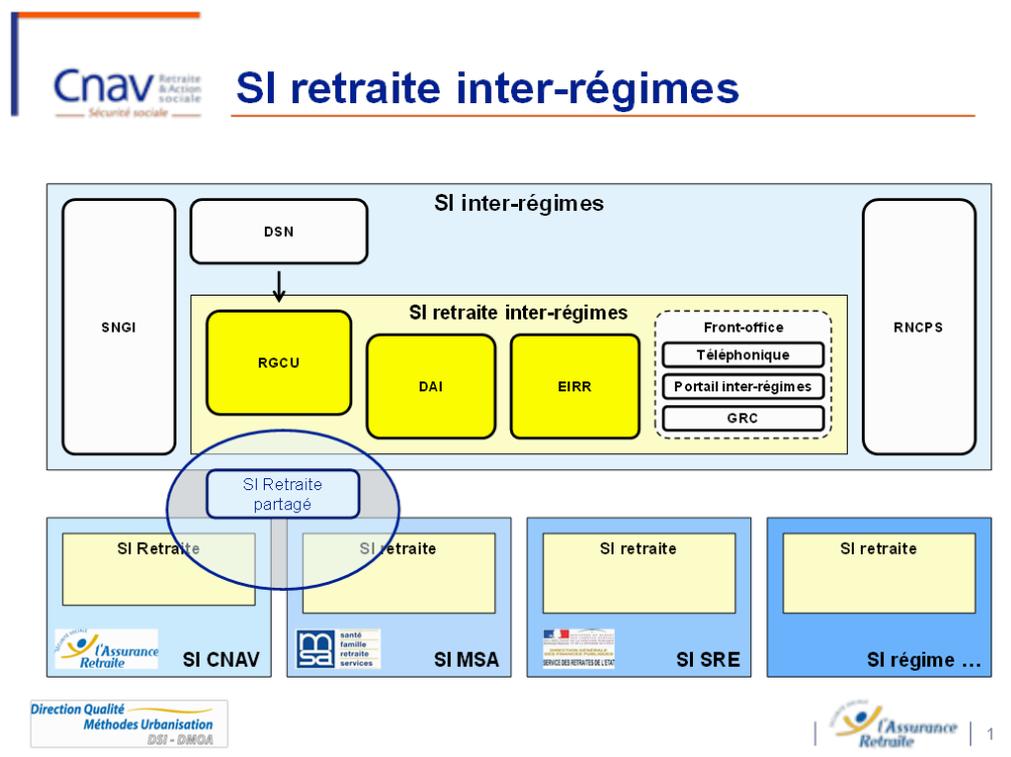
**Recommandation n°11 : Clarifier les modes de gouvernance et les sources de financement des différents services d'intérêt collectif**

[79] La mise en œuvre de cette recommandation implique un engagement fort de la tutelle à la fois dans la désignation des chefs de file des différents projets et dans l'octroi des subsides nécessaires à la réalisation de ces missions sur la base d'engagements contractuels forts de ses opérateurs. Elle nécessite notamment d'identifier parmi ces différents services ceux qui ont une importance stratégique et doivent en conséquence être suivis dans la COG et ceux qui doivent faire l'objet d'un financement propre sur le budget global de la CNAV.

[80] La mission estime que seuls les grands projets qui contribuent à l'élaboration d'un SI retraite inter-régimes doivent nécessairement faire l'objet d'un suivi dans la COG. Il s'agit des missions de développement et d'exploitation réalisées par la CNAV pour le compte du GIP info-retraite et dans le cadre des projets RNCPS, EIRR, DSN et du RGCU. Pour ces services, il est proposé :

- **de transférer la gouvernance et le financement de ces projets stratégiques inter-régimes** à une structure juridique spécifique inter-régimes (union technique, GIP...) conformément à la proposition du rapport de l'IGAS relatif à la simplification technique des relations entre les assurés et leurs régimes de retraite. Cette structure signerait des conventions avec chaque opérateur, dont la CNAV. Ces conventions feraient mention du coût et des délais de livraison des développements demandés. Elle aurait pour principal avantage de simplifier la gouvernance des projets inter-régimes.
- **d'arrêter l'architecture cible du futur système d'information inter-régimes, de définir les choix applicatifs principaux, et de désigner les opérateurs** pour chaque « brique ». Ce travail relèverait naturellement de la structure juridique inter-régimes. Sur ce point une première cartographique reproduite ci-dessous a été proposée par la CNAV. Ce schéma mentionne un projet de « SI retraite partagé » entre la CNAV et la MSA qui pourrait constituer un premier embryon sur lequel les autres régimes pourraient venir se greffer. Ce schéma reste pour l'heure entièrement théorique mais indique un projet de « SI retraite partagé » entre la CNAV et la MSA.

Graphique 5 : Présentation du SI retraite inter-régime



Source : CNAV

## 2.1.2 De nombreux projets cœur de métier sont aujourd'hui abordés dans une optique inter-régimes

- [81] À mesure que les enjeux de développement et de partage d'outils informatiques inter-régimes prennent de l'ampleur, la pertinence d'une logique de gestion des systèmes d'information séparant d'une part les systèmes d'information « propres » à la branche retraite et, d'autre part, les « services d'intérêt collectif » inter-régimes, pourrait être remise en question.
- [82] Par exemple, les développements actuels d'un moteur de règles permettant d'intégrer rapidement les modifications législatives et réglementaires en matière de normes de calcul des retraites pourraient être utiles aux autres régimes alignés, notamment la MSA. Ainsi, la question de l'opérateur pour le développement de cet outil informatique est ouverte. Sur un autre sujet, le développement du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) pose la question de l'avenir du système interne de gestion des carrières de la branche Retraite (SNGC).
- [83] L'avancée des projets concourants à l'élaboration d'un SI inter-régime a pour conséquence de multiplier les zones d'interaction, voire de conflits, entre les projets internes à la CNAV et les services collectifs. Dès lors, si la CNAV ambitionne d'être « l'acteur pivot de la Retraite et de la protection sociale » comme le mentionne son actuel SDSI, elle doit se positionner comme l'opérateur principal en matière de développements informatiques inter-régimes et par conséquent concevoir les futurs développements de son outil retraite dans une architecture ouverte aux autres régimes de retraite obligatoires et complémentaires.

**Recommandation n°12 : Les projets inter-régimes EIRR, DSN, RNCPS et RGCU qui contribuent directement à l'élaboration d'un SI inter-régimes doivent être prioritaires dans le prochain SDSI de la CNAV**

- [84] Lors du lancement d'un projet informatique relatif au métier de la retraite, une procédure de consultation des autres caisses, voire un arbitrage par une structure indépendante pourrait être envisagée afin d'identifier les outils déjà disponibles et d'éviter les projets redondants.

**Recommandation n°13 : Définir une procédure inter-régimes pour le lancement et le suivi de chaque projet informatique d'envergure stratégique**

- [85] Ce dispositif, s'il venait à s'appliquer dans la COG de la CNAV, devrait naturellement être étendu aux autres opérateurs de la retraite.

## 2.2 Les enjeux budgétaires conséquents motivent une refonte du dispositif de financement et du pilotage des projets informatiques par la CNAV

### 2.2.1 Le budget informatique de la CNAV est complexe et la maîtrise de dépenses demeure un enjeu, notamment en matière de recours à la sous-traitance

#### 2.2.1.1 Le budget informatique recouvre des missions et des métiers très différents

- [86] Le budget informatique participe au budget général de la CNAV mais présente une construction particulière. Il s'agit d'un budget hors charges de personnel. En sus de la distinction classique entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, le budget informatique distingue les dépenses récurrentes des dépenses relatives aux projets en cours.

[87] Ces quatre dimensions : fonctionnement, investissement, récurrent et projets, rendent le suivi budgétaire complexe et un peu artificiel. En effet, ces distinctions ne reflètent que très imparfaitement la nature des différentes activités informatiques. À titre d'illustration, une dépense de maintenance sur une application informatique peut être qualifiée de projet ou de récurrent selon que l'application s'inscrit dans le cadre d'un projet. Il en est de même pour les dépenses de sous-traitance. Par ailleurs, la distinction entre fonctionnement et investissement a un sens purement comptable qui nuit à la compréhension du budget.

### 2.2.1.2 Le pilotage des enveloppes budgétaires apparaît complexe

[88] Le budget informatique est ensuite alloué par enveloppe à des responsables techniques dans chaque processus (7) et domaines transversaux (4) suivant la gouvernance des projets informatiques. Des enveloppes spécifiques sont également allouées aux responsables des centres de production et d'intégration, aux CARSAT pour leur informatique régionale et aux fonctions nationales de maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage. Ces enveloppes peuvent couvrir des charges récurrentes ou des charges de projets.

[89] Il semblerait plus clair d'attribuer des enveloppes aux responsables des structures SI portant des charges récurrentes (centres de production, centres de développement...) et des enveloppes projets à des directeurs de projets clairement identifiés. Le nombre de responsables d'enveloppes doit également demeurer suffisamment restreint afin de permettre un véritable suivi budgétaire.

### 2.2.1.3 Les dépenses de fonctionnement informatique restent dynamiques

[90] Le tableau ci-après met en évidence la pluralité des postes de dépenses de fonctionnement et d'investissement couverts par ce budget spécifique: postes de travail informatiques, matériel téléphonique, achat et entretien des serveurs, des logiciels, prestations externes en matière informatique. Cette diversité réduit la lisibilité de ce budget particulier.

Tableau 4 : Dépenses informatiques 2009-2013 (M€)

	2009	2010	2011	2012	2013 (prev)	Evolution 2009/2013
Maintenance	14,1	15,4	16,3	17,4	18,2	29%
Assistance technique	10,6	16,7	27,8	24,2	13,3	26%
Réseau	7,7	6,6	6,3	6,8	8,2	7%
Redevance logiciels	2,9	3,2	3,7	3,4	3,6	24%
Autres	1,5	2,0	2,9	4,7	1,0	-33%
<b>Total fonctionnement</b>	<b>36,7</b>	<b>43,9</b>	<b>57,0</b>	<b>56,6</b>	<b>44,3</b>	<b>21%</b>
Logiciels	7,9	10,1	6,6	8,4	2,6	-67%
Serveurs	3,2	14,3	6,6	2,2	3,8	18%
Postes de travail	3,3	5,5	4,8	1,9	3,9	17%
Autres	1,0	4,8	6,0	2,4	1,7	69%
<b>Total investissement</b>	<b>15,5</b>	<b>34,7</b>	<b>24,0</b>	<b>14,9</b>	<b>12,0</b>	<b>-23%</b>
<b>Total dépenses informatiques</b>	<b>52,2</b>	<b>78,6</b>	<b>81,0</b>	<b>71,4</b>	<b>56,3</b>	<b>8%</b>

Source : CNAV

[91] Ce tableau souligne également le dynamisme des dépenses de fonctionnement informatique qui augmentent de 21 % entre 2009 et 2013, portées par les postes maintenance et assistance technique. Des actions de maîtrise des dépenses sur ces deux postes pourraient être envisagées sur la prochaine COG

## **Recommandation n°14 : Simplifier le budget informatique et maîtriser l'augmentation des dépenses de fonctionnement informatique**

### 2.2.2 Le pilotage budgétaire des projets informatiques n'est pas abouti

#### 2.2.2.1 Il n'existe pas de suivi économique des projets informatiques

- [92] Sur la période 2009-2012, la CNAV s'est dotée d'un dispositif de pilotage opérationnel de ses projets informatiques. Des outils de suivi de chaque projet ont été élaborés permettant l'édition d'une fiche synthétique pour chaque chantier informatique. Toutefois ces fiches ne font pas encore mention des caractéristiques économiques des projets : ressources allouées initialement, délais, budget, dépenses réalisées etc.
- [93] Ce suivi économique apparaît nécessaire pour objectiver la qualité du service offert par la direction des systèmes d'information (DSI) à ses commanditaires internes et externes. Il est aussi nécessaire à l'identification des leviers d'amélioration de la performance de la DSI. Pour la tutelle, cette absence de suivi économique est particulièrement dommageable car elle limite la portée du suivi de la bonne avancée des projets stratégiques.
- [94] En 2013, la CNAV s'est dotée d'une feuille de route des projets informatiques qui fait état des ressources mobilisées sur chaque projet. L'outil de pilotage des projets informatiques déjà existant devrait s'enrichir des éléments permettant un suivi des consommations.

#### 2.2.2.2 Le calcul du coût complet de chaque projet n'est pas encore systématique

- [95] En parallèle, ce suivi économique des ressources allouées nécessite de disposer d'une comptabilité analytique fine pour déterminer avec précision le coût complet de chaque projet.
- [96] La CNAV a réalisé d'importants travaux afin d'aboutir à une première estimation globale de ses coûts complets informatiques.
- [97] Il ressort de ces premiers travaux que le coût complet d'une journée de développement informatique s'établit à 703€ dont 528 € de charges directes et 175€ de charges de structure.
- [98] À titre de comparaison, la MSA communique sur un coût complet de développement informatique de 766€ et les fédérations AGIRC et ARRCO sur un montant de 686€. Si ces comparaisons demeurent sujettes à débats, dans la mesure où les périmètres de coûts complets ne sont pas nécessairement comparables, elles permettent toutefois de conclure que les coûts complets informatiques de la CNAV semblent en ligne avec ceux de ses pairs.
- [99] Cette analyse permettra également à terme de comparer les montants facturés par la CNAV à ses partenaires aux coûts réellement supportés pour les services d'intérêt collectif. Sur l'exercice 2012, la CNAV a réalisé cette estimation pour les projets RNCPS, pour le GIP info-retraite et pour le RNIAM.

Tableau 5 : Coût des services d'intérêts collectifs

Application informatique (par ancienneté)	Coût complet estimé 2012 k€	montant facturé 2012 (k€)	Ecart
RNIAM	428,8	274	154,8
GIP info retraite	3 573,1	1 760	1 813,1
RNCPS	1 244,8	434	810,8

Source : CNAV

- [100] Selon ces premières estimations, le coût net pour la CNAV des trois missions RNCPS, RNIAM et GIP info retraite serait en 2012 de 2,8 M€
- [101] L'utilisation systématique de cet outil de calcul des coûts complets avant le lancement de chaque projet et en cours de projet devrait permettre de mieux piloter les dépenses informatiques. Ce modèle de coût est un instrument essentiel à la tarification des services d'intérêt collectif et au calibrage budgétaire des projets informatiques. Ces travaux doivent être prolongés et l'estimation du coût complet des projets informatiques systématisée afin d'analyser les dépenses et de réaliser les arbitrages entre projets sur des bases économiques objectives.

**Recommandation n°15 : Mettre en œuvre un suivi économique systématique des projets informatiques incluant *a minima* le respect des délais, le budget initial et les dépenses engagées**

### 2.2.2.3 La politique de recours à la sous-traitance informatique n'est pas formalisée

- [102] Le poste de dépense « assistance technique » qui recouvre le recours à la sous-traitance est passé de 10,6 M€ à 24,2 M€ Ce poste de dépense, qui représente plus d'un quart du budget informatique, est en net dépassement par rapport au prévisionnel (14,4 M€ en 2012). En 2013, il est prévu de ramener ces dépenses à 13,3 M€ Les enjeux de maîtrise des dépenses de sous-traitance sont donc réels à la CNAV.
- [103] L'augmentation des dépenses de sous-traitance n'est pas nécessairement un signe de mauvaise gestion dans la mesure où elle peut être la conséquence d'une stratégie d'externalisation de certaines fonctions informatiques par la CNAV. Toutefois, il n'est pas possible d'objectiver cette hypothèse dans la mesure où aucune politique de recours à la sous-traitance n'est clairement définie dans la branche retraite.
- [104] Aucune fonction informatique pérenne n'a été externalisée à la CNAV. Le recours à la sous-traitance peut être temporaire, comme l'aide à l'installation et à l'appropriation du nouveau logiciel comptable, ou permanent, par exemple le traitement de problèmes simples sur le logiciel ANTARES de gestion de l'action sociale.
- [105] Une étude sur la politique de recours à l'assistance technique informatique a été réalisée par la direction des systèmes d'information de la CNAV. Elle dresse plusieurs constats :
- Dans 35 % des cas, le recours à la sous-traitance relève d'un choix stratégique d'externalisation d'une fonction dans le cadre d'un projet clairement délimité
  - Dans 20 % des cas le recours à la sous-traitance vise à faire face à un manque de personnel ponctuel
  - Dans 45 % des cas le recours à la sous-traitance a pour objectif de faire face à un manque de personnel dans la durée. Dans ce cas, les modalités de l'arbitrage entre internalisation ou externalisation varient (coût, compétence, technologie).
- [106] Le recours à la sous-traitance ne relève donc pas d'une politique structurée. La construction de cette stratégie nécessiterait un recensement préalable des compétences informatiques disponibles dans la branche retraite. Un recours définitif à une prestation devrait faire l'objet d'une procédure claire qui encadre les motifs de recours à l'assistance technique extérieure en matière informatique, la durée des prestations et leurs coûts.

**Recommandation n°16 : Formaliser dans une politique nationale les règles de recours à la sous-traitance en matière informatique**

### 2.2.3 Il est nécessaire de construire des indicateurs de pilotage de la performance des projets informatiques

- [107] La COG actuelle de la CNAV ne comporte qu'un seul indicateur relatif aux systèmes d'information. Il s'agit de l'indicateur N 17 qui mesure le coût unitaire de l'informatique nationale. Cet indicateur est en réalité un indicateur de coût construit à partir de la comptabilité analytique. Il s'agit d'une sous-composante de l'indicateur N 15 « coût global d'une unité d'œuvre ».
- [108] Le périmètre retenu pour la mesure de cet indicateur exclut les CGSS et ne couvre que les charges récurrentes. L'objectif est de s'assurer que les investissements informatiques se traduisent bien par une stabilité, voire une baisse des charges de fonctionnement informatiques (charges de personnel incluses). Sur la période 2009-2013 l'objectif de l'indicateur était de 0,66.

Tableau 6 : Indicateur N 17 de coût unitaire de l'informatique nationale 2009-2012

CU informatique nationale	2009	2010	2011	2012
Réalisé	0,67	0,64	0,64	0,65
Objectif	0,66	0,66	0,66	0,66

Source : CNAV – DCN

- [109] La cible de l'indicateur apparaît dépassée en 2012 ce qui devrait témoigner de la bonne maîtrise des coûts unitaires informatiques. Or cette assertion n'est pas cohérente avec les constats précédents sur le budget informatique. Ceci s'explique en partie par le poids dans le coût unitaire des charges de personnel dont l'évolution est indépendante de la performance informatique au sens strict, même si les personnels informatiques relèvent d'un statut spécifique parmi les agents de la CNAV.
- [110] Cet indicateur de coût ne reflète donc que très imparfaitement la performance informatique de la CNAV. Il ne donne aucune information sur la capacité des services informatiques à offrir un service de qualité correspondant aux attentes de leurs commanditaires.
- [111] En conséquence la mission recommande de supprimer cet indicateur peu lisible et peu utile. En revanche, il est nécessaire de construire de nouveaux indicateurs et de fixer des objectifs qui rendent mieux compte du coût et de la qualité des services informatiques de la CNAV. La mission en propose deux :
- **Un indicateur de mesure de coût des projets** construit à partir du coût complet du jour/homme (j/h) de développement informatique qui repose sur le modèle établi par la DSI de la CNAV. Le coût complet du j/h s'établit actuellement à 703€ Un objectif de stabilité ou de baisse peut être envisagé ;
  - **Un indicateur de délai de mise en production des projets.** Cet indicateur rapporterait le nombre de j/h consommés depuis le début du projet au nombre de j/h prévus en date de lancement. Il pourrait être construit à la maille de chaque chantier (46 sous-indicateurs dans le SDSI actuel). Cet indicateur ne devrait pas excéder 100 % ;
  - **Un indicateur de performance des centres de production informatique.** Pour ces centres un indicateur de coût unitaire pourrait être retenu avec un objectif de stabilité ou de baisse. Un indicateur de disponibilité des applications informatiques ne semble pas approprié dans la mesure où la disponibilité des applications informatiques est nécessaire à la poursuite de l'activité de la branche retraite. Il serait donc impossible de construire une cible pertinente et des leviers d'action pour cet indicateur.

- [112] Par ailleurs, la mission estime que le suivi du coût et de la productivité de l'informatique régionale pourrait être renforcé par un indicateur dans les CPG mais que ce coût ne doit pas nécessairement être suivi dans la prochaine COG.

**Recommandation n°17 : Enrichir la prochaine COG d'indicateurs de performance de la fonction informatique**

**2.2.4 Sur la prochaine COG, la création au sein de la branche retraite d'une structure dédiée à la maîtrise d'œuvre informatique pourrait faciliter la mise en œuvre des recommandations de la mission**

- [113] À titre principal, pour la prochaine COG, la mission recommande :
1. De poursuivre les efforts de réorganisation de la fonction informatique de la CNAV. La centralisation des ressources de développement est une condition nécessaire à la performance de la fonction informatique de la CNAV. L'informatique régionale demeure trop consommatrice de ressources et pourrait être mutualisée.
  2. De définir un schéma directeur mieux calibré, de hiérarchiser les chantiers et de définir pour chacun leur coût prévisionnel, les ressources mobilisées en jour / homme et les gains attendus. La mise en œuvre de cette recommandation implique que la CNAV se dote au plus vite d'un pilotage budgétaire de ses projets informatiques.
  3. De clarifier le rôle d'opérateur informatique de la CNAV pour le compte des autres régimes de retraite, des autres branches et pour l'élaboration d'un système d'information inter-régime. Cette clarification nécessite d'identifier une gouvernance pour ce projet inter-régime, d'en définir les moyens et les opérateurs.
- [114] La mise en œuvre de ces recommandations nécessite de renforcer significativement le pilotage de la fonction informatique par la caisse nationale. Toutefois, à défaut d'une centralisation complète, il pourrait être opportun de créer une structure juridique unique, interne à la branche retraite, qui regroupe l'ensemble des fonctions de maîtrise d'œuvre informatique au sens large (du développement à la mise en production) ou au sens strict, la production demeurerait alors dans les centres nationaux de production. Le périmètre fonctionnel de la structure pourrait s'élargir progressivement à mesure que les projets inter-régimes prennent de l'ampleur mais devrait en fin de COG couvrir un périmètre suffisamment important pour assurer sa viabilité.
- [115] En sus, cette structure permettrait :
- de regrouper les effectifs informatiques qui demeurent pour l'heure décentralisés dans les différentes CARSAT. Cette structure à laquelle adhèreraient les CARSAT, les CGSS et la CNAV pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt d'entreprise. Elle deviendrait l'employeur de l'ensemble des effectifs informatiques de la CNAV ;
  - de renforcer la contractualisation entre la maîtrise d'œuvre informatique et ses commanditaires internes et externes. L'existence d'une structure unique permettrait également aux commanditaires externes à la CNAV de disposer d'un interlocuteur unique clairement identifié. Elle pourrait signer des conventions avec les différentes maîtrises d'ouvrage (CNAV, CNAMTS, autres caisses, éventuelle union technique...) ;
  - de simplifier le pilotage des projets informatiques et la gouvernance ;
  - d'isoler le budget informatique de la CNAV et de mieux suivre les dépenses afférentes, notamment en matière de recours à la sous-traitance. Une structure juridique unique permettrait d'atteindre plus facilement l'objectif de pilotage budgétaire et de fiabilité de la comptabilité analytique dans la mesure où elle disposerait d'un contrôleur de gestion et d'une certification de ses comptes.

- [116] À titre de comparaison, la MSA et les fédérations AGIRC et ARRCO disposent de structures juridiques analogues. Ainsi la mutualité agricole dispose d'un GIE dénommé « AGORA » qui rassemble l'ensemble de ses compétences en matière de maîtrise d'œuvre informatique. Elle a également fait le choix de créer des associations pour les autres fonctions. L'association « ARMONIA » est responsable de la maîtrise d'ouvrage pour la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, deux associations gèrent les centres de production « SIGMAP » et « SIERA ». L'ensemble des caisses MSA sont membres de ces structures.
- [117] Dans le cas des fédérations AGIRC et ARRCO, la mise en place d'un GIE informatique « ALCARA » a été concomitant à la réalisation du projet « Usine Retraite » qui vise à doter les groupes de protection sociale qui gèrent la retraite complémentaire d'un système d'information unique. Dans un premier temps, ce projet informatique de grande envergure (300 M€) avait été confié par « brique » aux différents groupes de protection sociale. En 2010, le GIE AGIRC-ARRCO s'est doté d'une structure dédiée, le GIE « ALCARA », pour mener à bien la réalisation du système d'information de la retraite complémentaire. Ce GIE centralise désormais les développements des principales « briques » de l'Usine Retraite. Il sert également de plateforme informatique pour les groupes de protection sociale Humanis, Klesia, Apicil et IRCEM.
- [118] En conséquence, le modèle du GIE semble avoir été retenu par les principaux acteurs de l'assurance retraite avec l'objectif de centralisation des compétences informatiques. Toutefois, même si elle constituerait un catalyseur des réformes à conduire, cette structure juridique n'est pas strictement nécessaire à la mise en œuvre des recommandations de la mission pour la branche retraite. Sa création nécessiterait un accompagnement du changement et le succès d'une telle entreprise reste conditionné à l'adhésion des personnels informatiques de la branche retraite. La définition d'un périmètre fonctionnel et organisationnel adéquat de cette structure

**Recommandation n°18 : À défaut d'une centralisation complète des effectifs informatiques, étudier la pertinence de la création d'une structure juridique dédiée à la maîtrise d'œuvre informatique de la CNAV**

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Veiller à contenir le nombre de projets. Clarifier la concordance entre les chantiers / projets et les instances de gouvernance	CNAV – DSI	Préalable à la prochaine COG
2	Formaliser les études d'opportunité. Intégrer une analyse du retour sur investissement. Renforcer les critères d'appréciation de la pertinence du lancement d'un nouveau projet, notamment afin de restreindre le caractère inflationniste du nombre de « micro-projets »	CNAV – DSI	Début de la prochaine COG
3	Poursuivre la réorganisation des ressources informatiques sur la prochaine COG en centralisant les effectifs de développement informatique	CNAV – DSI	En cours de prochaine COG
4	Poursuivre la rationalisation de l'informatique régionale sur la prochaine COG	CNAV – DSI	En cours de prochaine COG
5	Prolonger la dynamique du plan de transition sur la prochaine convention d'objectif	CNAV – DSI	En cours de prochaine COG
6	Pour la prochaine COG définir un SDSI aux ambitions recentrées afin de mieux hiérarchiser l'importance stratégique des différents chantiers	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
7	La refonte de l'outil retraite doit être pensée en collaboration avec les autres régimes de retraite. Dans ce cadre, elle ne peut être un projet prioritaire de la seule COG de la CNAV	CNAV ; DSS	Négociation du prochain SDSI
8	Les projets de développements informatiques relatifs aux envois dématérialisés des pièces justificatives et à leur reconnaissance automatique par gestion électronique des documents doivent être prioritaires	CNAV ; DSS	Négociation du prochain SDSI
9	La création d'un système d'information décisionnel unique est une condition nécessaire à l'identification des gains de productivité et à la maîtrise des charges de gestion dans la branche retraite. Ce projet doit donc être prioritaire dans le prochain SDSI	CNAV ; DSS	Négociation du prochain SDSI
10	L'évolution du SI action sociale de la CNAV doit être pensée en coordination avec les autres acteurs du secteur	CNAV ; DSS	Négociation du prochain SDSI
11	Clarifier les modes de gouvernance et les sources de financement des différents services d'intérêt collectif	DSS ; CNAV	Négociation de la prochaine COG
12	Les projets inter-régimes EIRR, DSN, RNCPS et RGPU qui contribuent directement à l'élaboration d'un SI inter-régimes doivent être prioritaires dans le prochain SDSI de la CNAV	DSS ; CNAV	Négociation du prochain SDSI
13	Définir une procédure inter-régimes pour le lancement et le suivi de chaque projet informatique d'envergure stratégique	DSS	2014
14	Simplifier le budget informatique et maîtriser l'augmentation des dépenses de fonctionnement informatique	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
15	Mettre en œuvre un suivi économique systématique des projets informatiques incluant <i>a minima</i> le respect des délais, le budget initial et les dépenses engagées	CNAV – DSI	Début de la prochaine COG

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
16	Formaliser dans une politique nationale les règles de recours à la sous-traitance en matière informatique	CNAV – DSI	Début de la prochaine COG
17	Enrichir la prochaine COG d'indicateurs de performance de la fonction informatique	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
18	À défaut d'une centralisation complète des effectifs informatiques, étudier la pertinence de la création d'une structure juridique dédiée à la maîtrise d'œuvre informatique de la CNAV	CNAV	Début de la prochaine COG

# ANNEXE 6 : LES FONCTIONS TRANSVERSALES DE LA BRANCHE RETRAITE

## SOMMAIRE

<b>1 LA FONCTION « IMMOBILIER » DISPOSE DE MARGES DE PROGRESSION QUI POURRAIENT ETRE CONCRETISEES LORS DE LA PROCHAINE COG.....</b>	<b>231</b>
1.1 La stratégie immobilière est contenue dans un empilement de textes, qu'aucun document ne synthétise .....	231
1.1.1 Les documents stratégiques de la CNAV sont généraux et peu normatifs .....	231
1.1.2 Les instructions de la tutelle fixent un cadre contraignant, mais restreint, pour l'essentiel, à des objectifs de performance immobilière.....	233
1.1.3 Les deux plans cadre du développement durable (2007-2010 et 2011-2014) du service public de la sécurité sociale et le schéma directeur du développement durable de la branche (2009-2013), sont avant tout des supports de communication .....	235
1.2 La connaissance du patrimoine immobilier, en progrès, montre un patrimoine ancien offrant des performances de gestion médiocres.....	236
1.2.1 La connaissance de l'immobilier progresse.....	236
1.2.2 Un patrimoine ancien aux performances médiocres.....	237
1.2.3 Des performances médiocres.....	239
1.3 La mise en œuvre concrète de la politique immobilière de la branche, repose sur un dispositif complexe, largement inefficace.....	242
1.3.1 La chaîne de décision des opérations immobilières est longue et caractérisée par des pouvoirs limités de la CNAV .....	242
1.3.2 Une sous consommation des crédits d'investissement alloués au parc immobilier, alors même que les besoins de travaux sont élevés.....	245
1.4 Les objectifs fixés dans la COG ont été partiellement atteints .....	246
1.4.1 Les indicateurs de la COG seront a priori atteints aisément .....	246
1.4.2 Les autres objectifs présentent un bilan plus contrasté .....	249
1.5 Définir une stratégie d'optimisation du patrimoine immobilier de la branche retraite .....	249
1.5.1 Aboutir, dans les plus brefs délais, à une connaissance physico-financière exhaustive et fiable du parc immobilier.....	249
1.5.2 Renforcer le pilotage national .....	250
1.5.3 La mutualisation doit être repensée .....	251
1.5.4 La rationalisation de la gestion immobilière .....	253
<b>2 LES AMBITIONS DE LA COG 2009-2013 RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES PRIORISENT L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT.....</b>	<b>254</b>
2.1.1 Les axes opérationnels arrêtés dans la COG connaissent un degré de réalisation élevé.....	255
2.1.2 Les indicateurs relatifs aux ressources humaines, qui sont rattachables à la responsabilité sociale de l'entreprise, seront normalement atteints.....	260
2.1.3 La COG 2009-2013 pourrait être plus ambitieuse en matière de RH.....	262
2.1.4 La mise en œuvre d'une cible d'absentéisme, comme indicateur synthétique de la performance sociale de la branche, présenterait l'avantage de produire des gains d'efficience .....	264

<b>3</b>	<b>LA FONCTION « ACHAT », AU DEFI DE LA MUTUALISATION ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>265</b>
3.1	Le champ de la mutualisation des achats s'est étendu, sans que les gains associés aient été précisément documentés, le bilan des achats éco-responsables est davantage documenté.....	265
3.2	La nécessité de poursuivre et de renforcer la mutualisation.....	266
3.3	La professionnalisation de la fonction « achat » implique la mise en œuvre d'indicateurs de performance.....	267
<b>4</b>	<b>LA FONCTION COMMUNICATION RESTE TROP PEU PILOTEE ET TROP REGIONALISEE.....</b>	<b>268</b>
4.1	Le coût budgétaire complet de la fonction communication n'est pas connu.....	268
4.2	La nécessaire rationalisation de la fonction communication.....	269
<b>5</b>	<b>L'ORGANISATION DE L'AUDIT INTERNE POURRAIT ETRE DAVANTAGE CENTRALISEE .....</b>	<b>270</b>
5.1	L'audit interne a une double focale sur la conformité du référentiel de contrôle interne et le réseau.....	270
5.2	L'audit interne pourrait être davantage concentré au siège.....	271
5.2.1	Renforcer l'échelon national de l'audit interne.....	271
5.2.2	Un CNA composé de membres indépendants renforcerait l'autorité de l'audit interne.....	272
<b>6</b>	<b>L'EVOLUTION DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE DOIT TENDRE A UN ALLEGEMENT DES CONTROLES COMPTABLES.....</b>	<b>273</b>
6.1	Le contrôle interne est marqué par le déploiement du référentiel unique de maîtrise des risques RUN-MR.....	273
6.2	Tirer pleinement les conséquences de RUN-MR.....	274
	<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....</b>	<b>276</b>

- [1] Les développements qui suivent ont pour ambition d'établir le bilan des fonctions transversales (hors système d'information) de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), au regard des objectifs fixés dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2013 - de ce fait ils ne couvrent pas exhaustivement leur champ d'intervention respectif - puis de dégager des propositions ou des axes de réflexion, susceptibles de produire des gains d'efficience.

## **1 LA FONCTION « IMMOBILIER » DISPOSE DE MARGES DE PROGRESSION QUI POURRAIENT ETRE CONCRETISEES LORS DE LA PROCHAINE COG**

- [2] Le patrimoine immobilier nécessaire à l'accomplissement des missions de la branche retraite est, quant à sa caractérisation quantitative et qualitative, modeste (il s'agit du plus petit patrimoine des quatre branches du régime général) et ancien (à l'instar des autres branches du régime général, il compte de nombreuses et importantes constructions datant des années 1970, notamment les sièges des caisses régionales). Son obsolescence, spécialement en matière de consommation énergétique, est marquée et nécessitera des investissements importants dans la prochaine décennie.
- [3] Jusqu'à une période récente, la CNAV ne disposait pas d'un service national dédié à la gestion immobilière, c'est désormais le cas avec la création d'une direction des infrastructures, intervenue au cours de la mise en œuvre de la COG 2009-2013.

### **1.1 La stratégie immobilière est contenue dans un empilement de textes, qu'aucun document ne synthétise**

- [4] La stratégie immobilière de la branche n'est pas formalisée dans un document unique, elle résulte de la combinaison de plusieurs sources, de nature variée et aux auteurs différents. Cette situation présente l'inconvénient de rendre moins lisible cette stratégie. De plus, si certaines orientations / actions sont répétées dans plusieurs documents, plusieurs aspects de la gestion immobilière sont embryonnaires (la stratégie d'implantation territoriale, par exemple), voire absents (ainsi, la doctrine de l'accueil physique).
- [5] Ceci étant rappelé, la stratégie immobilière de la branche, au cours de la COG 2009-2013 CNAV, présentent trois traits dominants :
- une volonté de mieux connaître le parc immobilier ;
  - le projet de réaliser les opérations immobilières jugées indispensables et / ou permettant de mettre à niveau, au sens le plus large, le parc immobilier ;
  - l'ambition d'améliorer la performance économique des locaux utilisés.

#### **1.1.1 Les documents stratégiques de la CNAV sont généraux et peu normatifs**

##### **1.1.1.1 Le contenu de la COG fixe des orientations très générales**

- [6] Au sein de la COG 2009-2013, la « politique immobilière » de la branche retraite est abordée, à titre principal, au chapitre 5.4 « Dynamiser la stratégie immobilière de la branche » et, accessoirement comme un volet des actions de développement durable de la branche (Cf. chapitre 5.2.1 « Réduire l'impact écologique des activités de la branche »).

- [7] La COG assigne ainsi à la politique immobilière un double objectif :
- formuler une stratégie dans le cadre d'un schéma directeur national, assis sur le recensement du patrimoine immobilier de la branche, combinant performance économique et réduction des impacts écologiques ;
  - mettre à niveau réglementairement et techniquement le patrimoine immobilier de la branche retraite, selon trois modalités :
    - ✓ la mise en œuvre prioritaire de réhabilitations lourdes ou de réimplantations pour quatre sièges de caisses régionales (Dijon, Montpellier, Saint-Denis et Point-à- Pitre) ainsi que des investissements de maintien ou de remise à niveau des infrastructures ;
    - ✓ des travaux de mise aux normes d'accueil du public, en particulier des personnes à mobilité réduite (PMR), et d'amélioration des conditions de travail ;
    - ✓ des travaux de mises aux normes environnementales.
- [8] Le chapitre 5.2.1 de la COG prévoit, pour sa part, que l'immobilier de la branche sera le principal vecteur de la réduction des consommations d'énergie, des objectifs spécifiques devant être déclinés durant la convention pour garantir la mise en œuvre des principes de la haute qualité environnementale (HQE) et la recherche d'une meilleure performance énergétique<sup>198</sup>.

#### 1.1.1.2 Le schéma directeur de la gestion du patrimoine immobilier ne comporte aucun volet opérationnel

- [9] Premier exercice de ce type pour la branche retraite, le schéma directeur de la gestion du patrimoine immobilier a été présenté au Conseil d'Administration (CA) de la CNAV en octobre 2011, soit à peine deux ans avant la fin de la COG 2009-2013.
- [10] Document de 30 pages (dont 12 d'annexe, les sept dernières reprenant deux circulaires de la tutelle), le schéma directeur porte la double ambition d'établir un diagnostic physique et économique des immeubles occupés par la branche retraite et de définir des orientations stratégiques traduisant les objectifs de modernisation de la gestion et d'exploitation / maintenance du parc immobilier national.
- [11] Outre le diagnostic physique et économique, le schéma s'en tient à prescrire la poursuite de réduction des coûts immobiliers (ainsi une cible d'occupation des locaux de 12 m<sup>2</sup> de SUN<sup>199</sup> par agent logé, par ailleurs « imposée » par la tutelle dans une circulaire antérieure, Cf. *infra*), l'ambition de se doter d'une véritable capacité d'arbitrage entre acquisition et location et d'offrir aux agents des locaux idoines, notamment en faisant évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées moins nombreuses et moins onéreuses.
- [12] Contrairement à d'autres schémas directeurs de la branche<sup>200</sup>, celui de l'immobilier n'a pas été coproduit avec les caisses régionales, aussi, il n'est pas fondateur d'orientations communes. C'est un schéma vécu comme théorique, dépourvu de dimension opérationnelle permettant de décliner les politiques immobilières locales, alors même que les locaux en région constituent l'essentiel du patrimoine immobilier de la branche.

<sup>198</sup> La COG 2009-2013 stipule ainsi que « toutes les nouvelles locations immobilières devront au moins atteindre l'indice de performance énergétique F. », étant précisé que le classement énergétique des bâtiments va de A (bâtiments les plus performants) à G (bâtiments les moins performants).

<sup>199</sup> La surface utile nette (SUN) s'obtient en déduisant de la surface hors œuvre nette (SHON) les couloirs, les locaux sociaux, les sanitaires, la quote-part des parties communes, les éléments structuraux et les circulations verticales. Elle correspond à la surface des bureaux attribuables aux agents des services.

<sup>200</sup> C'est ainsi le cas du schéma directeur des ressources humaines.

- [13] Il convient de signaler, qu'en 2012, complétant le schéma directeur immobilier silencieux sur ce sujet, une nouvelle politique d'implantation a été arrêtée. Celle-ci vise à fermer les agences de petite taille qui ne répondent plus aux critères de qualité de service et de maîtrise des risques, chaque caisse régionale « conservant la main » pour réorganiser son réseau. Ainsi, en Ile-de-France l'objectif fixé, sur la période 2012 à 2016, est de passer de 61 agences sur 51 sites à 31 agences sur 31 sites.

#### 1.1.1.3 Le programme national immobilier ne présente qu'un caractère indicatif

- [14] Le programme national immobilier (PNI) dresse la liste des opérations programmées sur la COG, sans toutefois en donner le calendrier. Pour autant, dans la mesure où il identifie les opérations prioritaires, il peut être assimilé à un document de programmation budgétaire, déclinant utilement sous un angle opérationnel la stratégie immobilière de la branche.
- [15] Cependant, sa portée reste limitée. En effet, l'inscription d'une opération dans le PNI ne signifie pas sa réalisation au cours de la COG, seulement la possibilité qu'elle s'effectue, le CA de la CNAV validant (éventuellement refusant) le lancement de chaque opération. En outre, une partie des opérations mentionnées se faisant en liaison avec la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), en pratique, un grand nombre d'opérations inscrites dans le PNI sont restées à l'état de projets (Cf. *infra*).

#### 1.1.2 Les instructions de la tutelle fixent un cadre contraignant, mais restreint, pour l'essentiel, à des objectifs de performance immobilière

- [16] La direction de la sécurité sociale (DSS) ne dispose pas de compétences (juridiques et techniques) en matière immobilière, aussi dans son rôle de tutelle, elle produit des règles de gestion répliquant largement celles mises en œuvre dans le cadre de politique immobilière de l'Etat (ainsi, la règle des « 12 m<sup>2</sup> par agent »). Dès lors, elle ne formule pas de doctrine déclinant tous les aspects d'une politique immobilière, comblant les aspects non abordés par la CNAV.

##### 1.1.2.1 La circulaire commune DSS / direction du budget du 24 février 2009, relative à la stratégie immobilière des organismes de la sécurité sociale, demande la connaissance du patrimoine immobilier

- [17] Dans cette circulaire, la tutelle demande la production, avant le 30 juin 2009, d'un état des lieux actualisé du parc immobilier de chacune des caisses nationales ainsi que des organismes de leur réseau. La consolidation de ces données incombe à l'UCANSS<sup>201</sup>, qui, dans un second temps doit élaborer un document stratégique sur la gestion et la valorisation du patrimoine des organismes de la sécurité sociale.
- [18] Sur la base de ce document stratégique, chaque caisse nationale doit réaliser un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, avant le 31 décembre 2009, celui-ci devant constituer un des volets de la COG de chaque organisme.
- [19] Sa COG ayant été signée le 6 avril 2009, il était difficile pour la CNAV de faire de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière un volet de sa convention...sauf à faire un avenant.

---

<sup>201</sup> UCANSS : Union nationale des caisses de sécurité sociale.

### 1.1.2.2 La circulaire de la DSS du 12 avril 2010, relative aux orientations communes au régime général, au RSI et à la MSA en termes de stratégie immobilière, fixe des cibles de performance immobilière

[20] Cette circulaire complète les demandes de la tutelle formulées en 2009. Elle précise que la démarche immobilière doit s'appuyer sur une gouvernance stratégique inter-régimes et se décliner selon quatre axes :

- le recensement du patrimoine immobilier ;
- la dynamisation de la gestion immobilière par l'amélioration des performances d'occupation (objectif d'un ratio de 12 m<sup>2</sup> SUN / poste de travail), la renégociation des baux en cours, et une revue de l'ensemble du bâti en pleine propriété au regard de la grille d'analyse d'un guide méthodologique à élaborer par l'UCANSS ;
- l'inscription de la gestion immobilière dans une logique de développement durable en réduisant les consommations d'énergie d'au moins 40 % (base 2009) en 2020<sup>202</sup> et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % (base 2009) en 2020<sup>203</sup> ; en rendant accessible à toutes PMR les bâtiments en 2015<sup>204</sup> ; en recensant les bâtiments énergivores détenus en pleine propriété et en lançant dès 2011 les opérations prioritaires (bâtiment de la catégorie G et les locaux de plus de 1000 m<sup>2</sup>) ;
- la promotion de la mutualisation inter-régimes des implantations des organismes, notamment en milieu rural<sup>205</sup>.

[21] Cette circulaire trouvera une suite partielle avec la lettre, du 30 juillet 2012, du directeur de la DSS à celui de la CNAV au titre du bilan 2011 de la COG. En effet, dans cette lettre, le directeur de la DSS demande à celui de la CNAV :

- de mener une politique plus « pro active » pour atteindre la norme des 12 m<sup>2</sup> par agent d'ici 2015, notamment en étudiant les possibilités de mutualisation des espaces laissés vacants du fait des mouvements de personnels ;
- de disposer d'une note détaillée relative au patrimoine de rapport détenu par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) Alsace-Moselle.

### 1.1.2.3 Dans un avis du 27 février 2013, le Conseil de l'immobilier de l'Etat a prolongé les demandes de la tutelle

[22] Bien que le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE), ne donne pas compétence au CIE sur les organismes de la sécurité sociale, celui-ci a rendu un avis sur leurs politiques immobilières, en début d'année 2013, dont certaines recommandations sont spécifiques à la branche retraite.

[23] Les principales recommandations du CIE portent sur la poursuite des travaux de fiabilisation des données immobilières et l'amélioration de la performance d'occupation des locaux.

<sup>202</sup> Avec un objectif intermédiaire de réduction de 15 % en 2015.

<sup>203</sup> Avec un objectif intermédiaire de réduction de 20 % en 2015.

<sup>204</sup> Ces objectifs sont ceux du « plan bâtiment Grenelle », issu de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>205</sup> La circulaire précise que cet axe concerne en premier lieu, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la CNAMTS.

### 1.1.3 Les deux plans cadre du développement durable (2007-2010 et 2011-2014) du service public de la sécurité sociale et le schéma directeur du développement durable de la branche (2009-2013), sont avant tout des supports de communication

- [24] Les volets « immobilier » des documents stratégiques relatifs au développement durable sont avant tout des supports de communication, car ils n'ajoutent aucune orientations / obligation nouvelles en matière immobilière, hormis celle circonscrite de la réduction des consommations d'eau.
- Le plan cadre 2007-2010
- [25] Le plan cadre fixe sept cibles environnementales dont trois concernent l'immobilier :
- réduire de 2 % par an la consommation d'énergie entre 2007 et 2010<sup>206</sup> ;
  - réduire de 2 % par an la consommation d'eau entre 2007 et 2010 ;
  - intégrer la démarche HQE dans les programmes immobiliers.
- Le plan cadre 2011-2014<sup>207</sup>
- [26] Le plan cadre assigne deux types d'ambition en matière immobilière : la réduction de l'impact des bâtiments sur l'environnement et leur accessibilité aux personnes handicapées.
- [27] Le plan cadre fixe de réduire d'ici 2014 (base 2009), au minimum de 12 % (6 % en 2012) les consommations d'énergie et de 8 % (4 % fin 2012), la consommation d'eau<sup>208</sup> de l'ensemble des organismes de sécurité sociale<sup>209</sup>.
- [28] Le plan cadre fixe, d'ici 2014, de porter à 75 % (50 % fin 2012) le nombre de bâtiments mis en conformité avec la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées.
- Le schéma directeur du développement durable (2009-2013)
- [29] Déclinaison des engagements du plan cadre interbranches 2007-2010 et de la COG 2009-2013, le schéma directeur développement durable de la branche en reprend, en fait, les objectifs : intégration de la démarche HQE dans les programmes immobiliers, réduction de consommation d'eau et d'énergie (plan cadre), interdiction de prendre à bail un bâtiment présentant un étiquette énergétique supérieure à F), sans en fixer de nouveaux.

---

<sup>206</sup> Cet item concerne essentiellement mais non exclusivement les bâtiments : par exemple, les équipements informatiques, notamment ceux anciens, sont aussi de gros consommateurs d'énergie.

<sup>207</sup> Les objectifs du plan cadre sont ceux du « plan bâtiment Grenelle », issu de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>208</sup> Mesuré en mètre cube.

<sup>209</sup> Mesuré en KWH.

## 1.2 La connaissance du patrimoine immobilier, en progrès, montre un patrimoine ancien offrant des performances de gestion médiocres

### 1.2.1 La connaissance de l'immobilier progresse

#### 1.2.1.1 Le système d'information de l'immobilier, qui est mis à disposition par la CNAMTS, constitue un outil de gestion patrimoniale adapté

[30] A partir de 1997, un système d'information, RAPSODIE (répertoire analytique du patrimoine support d'orientation des décisions immobilières et de leur évolution) a été développé par la CNAMTS pour outiller et moderniser la gestion du patrimoine immobilier. Ce mouvement a bénéficié, dès son origine, aux caisses régionales qui disposent désormais d'un outil web pour :

- mesurer l'évolution de leur patrimoine (module RIOSS) ;
- programmer et planifier leurs opérations (module SPIDO) ;
- définir leur stratégie immobilière (module SDIL) ;
- suivre leur performance en matière de développement durable (module PERL'S).

[31] Le système d'information RAPSODIE est mis à disposition des autres branches pour en faire un mécanisme interbranches de collecte de données, chaque branche n'ayant accès qu'à ses propres données.

[32] L'UCANSS réalise un recensement consolidé par branche. Cependant, n'ayant pas accès aux données détaillées (qui sont déclaratives), l'UCANSS n'a pas les moyens d'en contrôler la fiabilité. En pratique, elle n'effectue aucun contrôle, même par sondage.

[33] La branche retraite dispose d'une habilitation pour renseigner RAPSODIE, Jusqu'en 2009, et la circulaire DSS précitée, la CNAV établissement national et régional et la CARSAT d'Alsace-Moselle n'étaient pas référencés dans RAPSODIE.

[34] En outre, notamment pour le patrimoine spécifique de la branche retraite, la base RAPSODIE manque de fiabilité (Cf. *infra*).

#### Les modules de RAPSODIE

**RIOSS** (recensement immobilier des organismes de sécurité sociale) est le répertoire analytique des sites immobiliers. Il permet notamment de calculer le ratio d'occupation (et donc de vérifier le respect de la cible des « 12m<sup>2</sup> par agent »).

**SPIDO** (support de programmation immobilière dématérialisé par opération) permet le suivi des projets immobiliers. Il permet de reconstituer les financements mobilisés, par la CNAMTS et la CNAV.

**SDIL** (schéma directeur immobilier local) permet à chaque organisme de dresser, site par site, une fiche descriptive précisant les surfaces, les effectifs et leur évolution, l'état des composants des bâtiments, les charges d'exploitation. SDIL est un outil qui permet aux directions locales de construire plusieurs scénarii d'évolution patrimoniale.

**PERL'S** (Plan éco-responsabilité local et social) assure le suivi des consommations. Après la publication en 2005 par l'ADEME du plan d'action des administrations éco-responsables, la CNAMTS en liaison avec l'ADEME, a développé un logiciel de suivi de ce plan. Il ne s'agit pas d'un outil dédié à la seule gestion de l'immobilier mais certains de ces volets y contribuent.

## 1.2.2 Un patrimoine ancien aux performances médiocres

- [35] Dans son avis du 27 février 2013 précité, le CIE relève que le recensement du patrimoine immobilier de la branche retraite « reste marqué par le caractère déclaratif des informations contenues en son sein. Les erreurs et imprécisions restent significatives, en termes de surfaces comme d'effectifs ».

### 1.2.2.1 Un patrimoine de taille modeste, souvent détenu en propriété, et ancien

- [36] Avec 300 000 m<sup>2</sup><sup>210</sup> de surface hors œuvre nette (SHON)<sup>211</sup> pour ses besoins propres, le patrimoine de la branche retraite est de taille modeste au regard de celui des autres branches.
- [37] 82 % des surfaces du parc immobilier sont détenues en pleine propriété (tous les sièges nationaux et régionaux et 16 % des agences retraite), 17 % des surfaces représentent les locations des agences retraitées (soit 80 % des agences retraite), les 1 % restant correspondent à des occupations à titre gracieux (soit 4 % des agences retraite).
- [38] Les sièges des CARSAT représentent l'essentiel des surfaces occupées par la branche retraite. Les immeubles sont partagés avec la branche maladie selon des clefs de répartition allant de 58 % à 88 %. La branche retraite occupe environ 65 % de la surface totale des CARSAT et CGSS. Les sites de Strasbourg et de Paris / Tours appartiennent essentiellement branche retraite.
- [39] La répartition ci-après ne concerne que les surfaces de la branche retraite.

Tableau 1 : Répartition des surfaces du patrimoine immobilier de la branche retraite par type d'activité (31/12/2010)

Type de bâtiment	Forme juridique	Nombre	Surfaces (en m <sup>2</sup> de SHON)	Part relative
<b>Siège CARSAT et CGSS</b>	Propriété	27	286 618	69%
<b>Agences retraite</b>	Propriété ou copropriété	32	11 603	3%
	Location ou hébergement	263	70 483 <sup>212</sup>	20%
<b>Total surfaces tertiaire</b>		<b>342</b>	<b>368 704</b>	<b>92%</b>
<b>Immeubles de rapport – Etablissements sanitaires</b>	Propriété	9	47 125	8%
<b>Surfaces totales</b>		<b>351</b>	<b>415 829</b>	<b>100%</b>

Source : CNAV

<sup>210</sup> 500 000 m<sup>2</sup> si l'on prend en compte la totalité des surfaces des CARSAT, partiellement occupées par des services de l'assurance maladie et des risques professionnels.

<sup>211</sup> La SHON est la somme des surfaces de planchers de chaque niveau de la construction de laquelle on retire diverses surfaces (notamment les vides et escaliers, sous-sols et combles non aménageables, aires de stationnement). Elle correspond à la surface globale dont dispose un service.

<sup>212</sup> La surface des agences en location ou hébergées est exprimée en surface utile brute locative. Elle est égale à la SHON moins les éléments structuraux (poteaux, murs intérieurs, refends, etc.) des locaux techniques hors combles et sous-sols (chauffage, ventilation, poste EDF, commutateur téléphonique) et des parties communes non exclusivement réservées à l'usage d'un locataire ou d'un copropriétaire. On estime que la SUBL est de l'ordre de 92 à 93 % de la SHON pour les bureaux.

- [40] Le réseau de proximité, développé depuis 1994, compte 315 agences retraite offrant un accueil permanent et 1034 points accueil retraite (PAR) ouverts ponctuellement quelques heures par semaine.
- [41] La politique de déploiement des agences est terminée et, depuis 2008, leur nombre diminue légèrement. Les PAR ne relèvent pas de la gestion du patrimoine institutionnel dans la mesure où ils sont constitués de locaux appartenant, pour l'essentiel, à des collectivités territoriales et occupés à titre gracieux. Ils sont cependant rattachables à la politique immobilière de la branche, dont le schéma des implantations doit normalement constituer l'un des volets.
- [42] A cela, s'ajoute neuf biens immobiliers (sept depuis peu), représentant une surface de 47 000 m<sup>2</sup> de SHON, de nature variée, détenus par trois CARSAT.

### **Les neuf immeubles de la branche non reliés à l'exercice direct de ses missions**

Le schéma directeur immobilier mentionne neuf immeubles non dédiés à l'exercice des missions de la branche : l'un détenu par la CARSAT de Lyon, un autre par la CARSAT de Nancy, et enfin sept immeubles appartenant à la CARSAT de Strasbourg.

**CARSAT de Lyon** : il s'agit d'une maison de retraite, qui a fait l'objet d'un transfert à l'UGECAM<sup>213</sup>, dans une logique non lucrative.

**CARSAT de Nancy** : l'immeuble est un château sis dans les Vosges, en cours de cession, servant de foyer d'accueil.

**CARSAT de Strasbourg** : les biens détenus se décomposent en quatre immeubles de rapport issus de la liquidation d'une caisse alsacienne (1948), dont la valeur vénale est estimée par France Domaine à 21 M€ et dégageant un excédent de gestion de 800 000 € et trois bâtiments dédiés à une mission sociale (une maison de retraite, un foyer, les archives du régime local d'assurance-vieillesse), dont la valeur vénale est estimée à 9,3 M€ mais la gestion déficitaire.

Les excédents de gestion mentionnés plus haut sont utilisés pour financer des opérations immobilières de la caisse ou son action sanitaire et sociale.

Aux termes de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, le patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général de sécurité sociale et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, à l'exclusion des locaux affectés à un usage administratif devait être vendu ou transféré à la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Sous réserve d'une expertise plus poussée, le droit local en Alsace et en Moselle ne semble pas constituer un obstacle aux dispositions de l'Ordonnance du 24 janvier 1996. En effet, le régime juridique dérogatoire conserve les dispositions mises en place par les autorités allemandes lorsqu'elles sont estimées plus favorables aux habitants ainsi que des dispositions préexistantes qui ont été entre-temps transformées ou supprimées par la législation française. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

### **Recommandation n°1 : Céder le patrimoine de rapport de la CARSAT Alsace-Moselle**

<sup>213</sup> UGECAM : union pour la gestion des établissements de l'assurance maladie.

### 1.2.2.2 Un patrimoine ancien

- [43] Le patrimoine, majoritairement construit entre 1970 et 1985, est conforme sur ce point à la réalité du patrimoine immobilier de la sécurité Sociale. Près de 55 % des sites ont plus de 25 ans, dont 80 % des sièges et 37 % des locations.

Tableau 2 : Ancienneté du patrimoine (31/12/2010)

Classe d'ancienneté	Propriétés			Locations	Total
	Sièges	Agences	Etablissements non tertiaires		
Plus de 50 ans	3	3	2	42	50
Entre 25 et 50 ans	13	16	5	99	133
Entre 5 et 25 ans	3	13	1	90	107
Moins de 5 ans			1	38	39

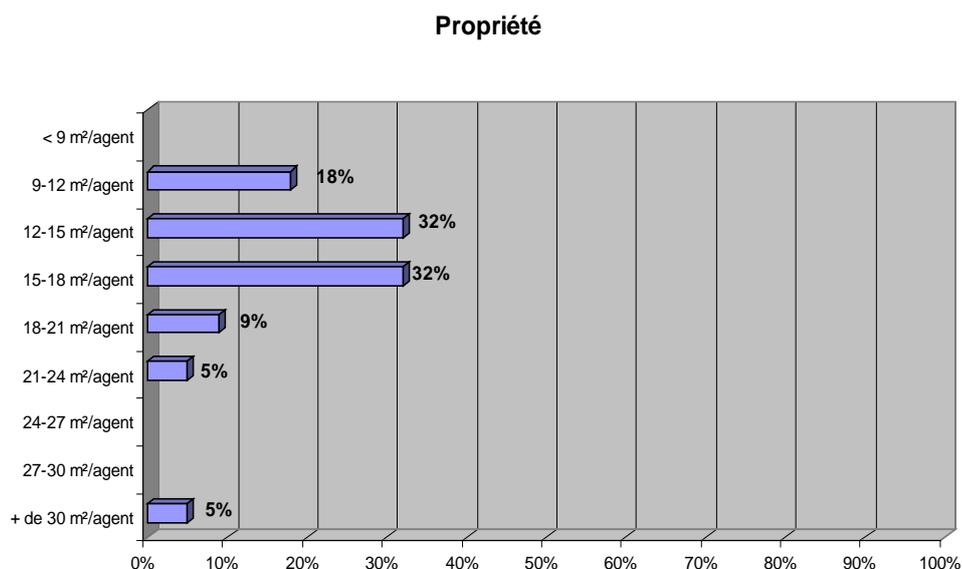
Source : CNAV

### 1.2.3 Des performances médiocres

#### 1.2.3.1 Un ratio d'occupation des locaux supérieur de 20 % à celui de l'Etat

- [44] Le schéma directeur immobilier indique un ratio d'occupation compris entre 13 et 14,5 m<sup>2</sup> de SUN par agent par application de deux coefficients : 1 m<sup>2</sup> de SHON = 0,56 SUN, 1 m<sup>2</sup> de SHON = 0,69 m<sup>2</sup> de SUB.
- [45] Il en ressort un ratio d'occupation global de 26 m<sup>2</sup> SHON /agent. Au regard des critères de performance de la politique immobilière de l'Etat, ce ratio semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 20 % du parc, selon le CIE.

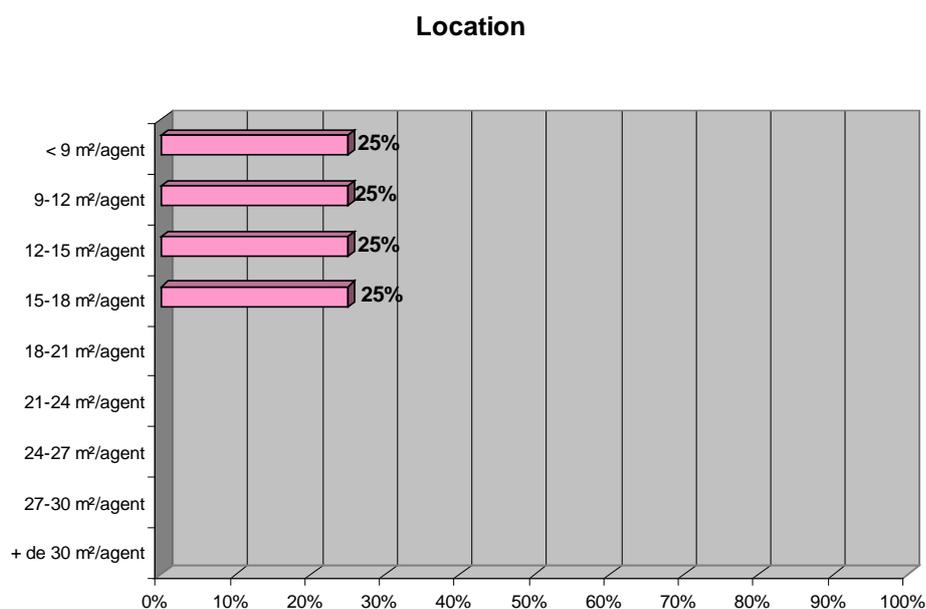
Graphique 1 : SUN/Nombre d'agents pour les bâtiments détenus par la Branche Retraite<sup>214</sup>



Source : UCANSS – recensement 2011 du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale

<sup>214</sup> Le graphique se lit comme suit : les bâtiments offrant un ratio d'occupation de plus de 30 m<sup>2</sup> par agent, logent 5 % des agents de la branche.

Graphique 2 : SUN/Nombre d'agents pour les bâtiments loués par la branche retraite



Source : UCANSS – recensement 2011 du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale

### 1.2.3.2 Des charges d'exploitation supérieures à celles des autres organismes assurant le service public de la sécurité sociale

[46] Selon le rapport annuel 2012 sur la performance du service public de la sécurité sociale, élaboré par la DSS, le coût de l'immobilier par agent de la CNAV a diminué entre 2010 et 2011 de 4 %, notamment par une moindre consommation énergétique en 2011. Pour autant, comme le montre le tableau ci-après, la performance économique du parc immobilier de la CNAV est moindre que celle des autres organismes du service public de la sécurité sociale *benchmarkés*.

Tableau 3 : Indicateurs immobiliers 2011

Indicateur	CNAV	Moyenne pondérée <sup>215</sup>
Charges locatives par m <sup>2</sup>	381,33	262,39
Charges propriétaires par m <sup>2</sup>	180,41	118,51
Dépenses de maintenance et de réparation par m <sup>2</sup>	19,49	10,71
Coûts des consommations d'énergie par m <sup>2</sup>	24,89	15,90
Coût immobilier / Dépenses de fonctionnement	7,17%	5,81%
Charges d'exploitation locatives hors loyer par m <sup>2</sup>	157,56	84,72
Charges d'exploitation propriété hors DAP par m <sup>2</sup>	107,47	68,46

Source : DSS - Rapport annuel 2012 sur la performance du service public de la sécurité sociale

<sup>215</sup> Moyenne pondérée des organismes participant au benchmark (RSI, CANV, CAVIMAC, CNIEG, CPRPSNCF, CNAF, CNMSS, MSA, CNAMTS, ACOSS, CRPCEN).

### 1.2.3.3 Le classement énergétique des sièges est mauvais

- [47] Les performances énergétiques des bâtiments centraux sont mauvaises (la quasi totalité des sièges a une étiquette énergétique supérieure à D) et correspondent aux performances de bâtiments dont la conception date d'avant 1973 ou, dans tous les cas, de la version la moins exigeante des normes de construction édictées après 1973.

Tableau 4 : Classement énergétique des sièges et CARSAT hors DOM

Etiquette énergétique	A	B	C	D	E	F	G
Nombre de sièges	0	0	0	3	8	2	3

Source : CNATS – schéma directeur immobilier

### 1.2.3.4 L'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite reste à des niveaux faibles

- [48] Les premiers diagnostics établis par la branche ne révèlent pas de situations critiques, des travaux d'adaptation devant permettre de rendre la majorité des sites accessibles aux personnes handicapées, dans un délai rapproché. Pour les sites en location, plusieurs agences ont fait l'objet de relogement afin de répondre aux nouvelles normes d'accueil.
- [49] Cependant, en 2011, selon les données de la CNAV seuls 38 % de ses sites sont conformes à la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées. Pour rappel, la réglementation impose un taux de 100 % en 2015.

Tableau 5 : Accessibilité

Objectif	Résultats 2011	Cible
Bâtiments conformes à la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées	38,03%	50% en 2012, 75% en 2014
Accueils conformes à la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées	32%	Aucune

Source : CNAV – rapport développement durable 2011

### 1.3 La mise en œuvre concrète de la politique immobilière de la branche, repose sur un dispositif complexe, largement inefficace

#### 1.3.1 La chaîne de décision des opérations immobilières est longue et caractérisée par des pouvoirs limités de la CNAV

##### 1.3.1.1 L'économie générale du dispositif attribue à la CNAV un pouvoir de décision budgétaire qu'elle doit combiner, le plus souvent, avec celui de la CNAMTS

- En droit, chaque caisse régionale est propriétaire de son parc immobilier, cependant la CNAV en finance les travaux, en liaison avec la CNAMTS selon les cas

[50] Les caisses régionales, ainsi que la caisse nationale, sont des personnes morales autonomes disposant, sur le plan juridique, d'une compétence de plein exercice en matière immobilière, conformément aux dispositions de l'article R 217-1<sup>216</sup> du Code la sécurité sociale (CSS). Elles sont donc propriétaires de leur patrimoine immobilier et sont des maîtres d'ouvrage au sens de la loi dite « MOP<sup>217</sup> ». En pratique, chaque caisse assure la gestion patrimoniale, la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative, les opérations d'acquisition, de cession, de prise à bail ainsi que la maintenance et l'entretien de ses immeubles.

[51] Si l'article R 217-2 du CSS indique qu'une « délibération du conseil d'administration ou une décision du directeur général de la caisse nationale compétente définit les opérations immobilières mentionnées à l'article R 217-1 [...] qui ne pourront être réalisées qu'avec son agrément préalable », ces dispositions ne remettent pas fondamentalement l'autonomie juridique dont disposent les caisses régionales vis-à-vis de la CNAV.

[52] Vis-à-vis des caisses régionales, la CNAV est dans une situation moins favorable que la CNAMTS. Alors que l'article L 221-1 du CSS donne à la CNAMTS pour rôle « d'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses primaires d'assurance maladie, et sur la gestion de leur patrimoine immobilier », l'article homothétique (i.e. l'article L 222-1 du CSS) concernant la CNAV est silencieux. Le législateur a donc entendu confier la supervision de la politique immobilière des CARSAT à la seule CNAMTS.

[53] Pour autant, toute opération immobilière, à l'exception de l'entretien courant, faisant appel à un financement du Fonds national de gestion administrative (FNGA), la CNAV dispose d'un pouvoir décisionnaire en termes budgétaires.

[54] En effet, un financement par le FNGA de la CNAV implique que l'opération en cause fasse l'objet d'une autorisation de programme après avoir été inscrite au PNI de la branche, l'inscription des opérations dont le montant est supérieur à 200 000 €, faisant l'objet d'une validation par le CA de la CNAV, après avis technique de l'UCANSS.

[55] Si une opération immobilière portant sur le bien immobilier est cofinancé avec une (ou plusieurs) autre(s) branche(s), le « feu vert » budgétaire du CA de la CNAV ne suffit pas à la lancer, celui de l'autre (ou des autres) branche(s) est requis (Cf. *infra*).

<sup>216</sup> Article R 217-1<sup>216</sup> du CSS : En vue de l'installation de leurs services administratifs, les organismes de sécurité sociale peuvent acquérir ou prendre à bail des terrains ou des immeubles bâtis, construire des immeubles ou les aliéner. Ils peuvent également réaliser des ventes ou des échanges d'immeubles dont ils n'ont plus l'utilisation. Ces opérations doivent être décidées par le conseil ou le conseil d'administration.

<sup>217</sup> Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

### L'expertise optionnelle et obligatoire

La conduite des opérations immobilières bénéficie de l'expertise technique de l'UCANSS<sup>218</sup>, pour les opérations d'un montant supérieur à 700 000 € ou d'un pôle régional de compétence immobilière<sup>219</sup> (PRECI), pour les opérations d'un montant inférieur<sup>220</sup>.

Si l'opération en cause est une transaction immobilière (acquisition, cession ou prise à bail), la caisse doit solliciter l'avis (non liant) de **France Domaine**.

Si l'opération donne lieu à un marché public d'un montant supérieur à 4 M€ (occurrence fréquente en matière immobilière), la commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale (CCMOSS) rendra un avis sur le projet de marché. En pratique, entre 2006 et 2012, sur 15 dossiers présentés à la CCMOSS, 14 dossiers ont été dispensés d'un examen en commission, et ont fait alors l'objet d'un avis sous la forme d'une lettre d'observations, un seul a été examiné en commission.

En revanche, les acquisitions immobilières au moyen d'un contrat de vente en état futur d'achèvement (VEFA) ne relevant pas du Code des marchés publics, elles ne déclenchent pas l'intervention de la CCMOSS, alors même que les montants en cause peuvent être très élevés et que le recours à ce type de contrat est strictement encadré (CE sect., 8 févr. 1991, Région Midi-Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne<sup>221</sup>). Ces opérations reçoivent l'avis technique de l'UCANSS, cependant ses compétences, jusqu'à une période récente, en matière juridique et financière étaient limitées, l'avis rendu ne sécurisait donc pas complètement l'opération. Il est à noter que la nouvelle COG de l'UCANSS (2013-2016) prévoit le renforcement de son rôle et son extension vers l'accompagnement des montages juridiques liés aux opérations immobilières, ce qui comprend les VEFA.

- Les opérations immobilières de la CNAV connaissent des difficultés d'exécution importantes

[56] Il convient de distinguer entre deux types d'opérations : celles qui concernent le patrimoine immobilier cofinancé par la CNAV et la CNAMTS (siège des CARSAT) voire par la CNAV, la CNAMTS, la CNAF et l'ACOSS pour les caisses générales de la sécurité sociale (CGSS) d'une part, celui détenu exclusivement par la branche retraite (les sièges nationaux et les agences retraite), d'autre part.

[57] Les opérations immobilières interbranches sont régulièrement bloquées, celles de branche connaissent des délais parfois jugés trop longs.

<sup>218</sup> La compétence de l'UCANSS trouve son fondement dans les dispositions de l'article L224-5 du CSS qui dispose que « l'Union des caisses nationales de sécurité sociale [...] peut se voir confier par l'Etat, les caisses nationales du régime général ou l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale des missions sur les questions relatives aux conditions de travail du personnel des organismes de sécurité sociale, ou sur tout sujet de fonctionnement des organismes d'intérêt commun, notamment pour les opérations immobilières ».

<sup>219</sup> Créées en 1997 par l'Assurance maladie, on compte 12 PRECI (Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Orléans, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse) à la tête desquels se trouve un architecte, auquel s'ajoutent un à deux collaborateurs. Les PRECI font de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre pour les petites opérations, rendent des avis techniques sur les SDIL. Si les PRECI sont hébergés dans les CARSAT, en pratique, ce sont des services déconcentrés de la CNAMTS.

<sup>220</sup> Pour la CNAMTS, le seuil de compétence de l'UCANSS est fixé à 1 M€

<sup>221</sup> En vertu de cette jurisprudence, les personnes soumises au Codes marchés publics sont libres d'utiliser des formules alternatives aux marchés publics sauf s'il s'avère qu'en utilisant une alternative elles commettent un détournement de procédure. Ainsi, ces dernières sont libres de procéder à l'acquisition de biens immobiliers au moyen de contrats de VEFA. Toutefois, il y aura détournement de procédure lorsque (i) l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour son compte, lorsque (ii) l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et (iii) lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

- Les opérations immobilières, les plus nombreuses, portant sur le patrimoine codétenu par la branche retraite et la branche maladie sont fréquemment gelées

[58] Les opérations dans les sièges des CARSAT (caisses régionales d'assurance maladie en 1988) sont régies par une circulaire du 3 août 1988, cosignée par les deux organismes nationaux, qui précise que pour les investissements supérieurs à 500 000 francs (76 225 €), la CNAMTS a compétence pour instruire et autoriser la dépense. Les opérations faisant ensuite l'objet d'un cofinancement selon des clés de répartition définies à partir des proportions d'occupation des locaux par les services « retraite » et « Assurance Maladie ».

[59] Cette situation présente une série de problèmes :

- ✓ le financeur principal, la CNAV, ne décide pas (ainsi pour l'opération de relogement de la CARSAT de Dijon, 71 % des financements émanent de la CNAV, pourtant rien n'est possible sans l'aval de la CNAMTS) ;
- ✓ les CARSAT représentant 10 % des surfaces de la CNAMTS, en constante diminution, elles ne sont plus une priorité pour celle-ci ;
- ✓ les calendriers des COG de la CNAV et de la CNAMTS étant dissociés, les négociations conventionnelles ont débouché sur des différences entre les PNI de deux branches, et donc des problèmes de financement de certaines opérations<sup>222</sup> ;
- ✓ la validation des décisions immobilières est faite par le directeur général de la CNAMTS<sup>223</sup> mais par le CA de la CNAV, ce qui engendre des approches différentes.

[60] La CNAV et la CNAMTS organisent un suivi des opérations immobilières, mais cela ne donne pas lieu à un comité de pilotage partagé entre les deux caisses nationales, leur collaboration est cantonnée à des aspects administratifs.

[61] En pratique, les caisses régionales formulent des besoins à la CNAMTS, via une application informatique de la branche maladie (SPIDO, Cf. *infra*), la CNAMTS les retranscrit à la CNAV, puis chacune des deux caisses nationales approuve ou rejette l'opération. Il ne s'agit pas d'une décision conjointe, mais de deux décisions distinctes portant sur le même projet, l'accord de l'une des deux caisses nationales, n'impliquant pas l'accord de l'autre.

[62] L'harmonisation du calendrier des COG de la CNAV et de la CNAMTS est une première avancée, mais les priorités restent différentes entre les deux branches : les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) pour la CNAMTS, les CARSAT pour la CNAV. Cette dissociation des priorités des deux branches est d'autant plus problématique que les crédits alloués à l'immobilier sont contraints, voire insuffisants pour couvrir la totalité de leurs besoins.

- Les opérations portant sur le patrimoine détenu exclusivement par la branche retraite connaissent des délais assez longs

[63] Cette catégorie d'opérations peut donner lieu à des retards parfois importants, mal vécus par les responsables opérationnels des CARSAT. En l'absence de tableaux de suivi des délais d'instruction des opérations par la CNAV, la mission n'a cependant pas pu objectiver lesdits délais.

<sup>222</sup> Opérations gelées, qui représentent environ 40% du plan immobilier. La situation encore plus complexe sur les CGSS.

<sup>223</sup> Issue de loi n°2004-810 du 13 août 2004 réformant la gouvernance de la branche maladie.

[64] Si une partie de ces délais est inhérent au droit positif (*i.e.* la loi MOP, qui implique des procédures longues), ils sont également dus à l'organisation de la fonction « immobilier » de la branche. En effet, hormis les petites opérations d'entretien courant, aucune décision immobilière n'est décentralisée, le CA de la CNAV donnant son aval, y compris pour des prises à bail. Il s'ensuit pour lesdites prises à bail, des délais parfois longs, qui ne correspondent pas aux usages du marché immobilier, gênant voire empêchant le dénouement d'un accord de principe obtenu par une caisse régionale.

### 1.3.2 Une sous-consommation des crédits d'investissement alloués au parc immobilier, alors même que les besoins de travaux sont élevés

#### 1.3.2.1 Une sous-consommation importante des crédits alloués au parc immobilier

[65] La programmation budgétaire des opérations immobilières repose sur le PNI arrêté pour la durée de la COG, en concertation avec la CNAMTS pour les opérations communes (c'est-à-dire les plus importantes en nombre et en montant). Ce plan est mis à jour en fonction de la consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement. Il est transmis au moins une fois par an aux services de l'Etat lors de la présentation du budget N+1.

[66] Il convient, par ailleurs, de signaler que les recettes de cessions immobilières peuvent être utilisées à 50 % pour financer des dépenses liées au développement durable, un bilan de cette utilisation étant effectué en fin de chaque exercice. Les 50 % restant viennent atténuer le prélèvement sur cotisation. Bien que demandé par la mission, ce bilan n'a pas été obtenu.

[67] En pratique, les opérations immobilières inscrites dans la COG 2009-2013 représentent un montant de 82,2 M€ soit une enveloppe annuelle de près de 17 M€ au cours de la COG. Schématiquement, cette enveloppe est consommée en deux temps :

- en début de COG, sont financées la majorité des opérations engagées avant 2009 et poursuivies, ainsi que quelques opérations urgentes ;
- ensuite, l'ensemble des opérations inscrit en concertation avec la CNAMTS au moment de la signature de COG CNAV est révisé au regard du budget « opérations immobilières » accordé à la CNAMTS début 2011<sup>224</sup> pour financer ces opérations immobilières.

[68] En pratique, cette révision s'est traduite par un gel des opérations à hauteur de 40 M€. Ce gel présente, en outre, le défaut d'avoir pour contrepartie une hausse des dépenses d'entretien courant (+12 % sur la COG 2009-2013), pour faire face à la dégradation du patrimoine immobilier, offrant un faible retour sur investissement à moyen terme.

[69] Enfin, il convient de signaler que les règles de report des crédits (utilisables en septembre N pour une consommation au plus tard au 31 décembre N) ajoutent à la sous-consommation budgétaire, les opérations immobilières étant par nature longues à monter.

#### 1.3.2.2 Les besoins du parc immobilier sont importants

[70] Le patrimoine, construit dans les années 1970 et 1980, est de médiocre qualité et présente de mauvais résultats en termes de performance énergétique. La nécessité de lourds travaux de réhabilitation ou de relogement fait consensus, la sous-consommation des crédits alloués au parc immobilier est d'autant plus problématique.

---

<sup>224</sup> Dans le cadre de la COG 2010-2013 de la CNAMTS.

- [71] Les données relatives au chiffrage des opérations immobilières envisagées n'étaient pas disponibles. Cependant, selon les données à sa disposition, la mission a estimé que la situation qui s'ouvre avec la future COG (à comparer avec l'enveloppe allouée de 82 M€ pour la période 2009-2013) est, approximativement la suivante :
- les opérations gelées, supposées nécessaires, s'élèvent à environ 40 M€<sup>225</sup> ;
  - le projet de relogement de la CARSAT de Dijon est estimé à près de 39 M€ TTC, non compris les coûts de déménagement, l'ancien siège qui n'a aucune valeur vénale étant susceptible d'engendrer des coûts (coûts de détention du bien non occupés, de désamiantage etc.), celui de la CGSS de Pointe-à-Pitre s'élève à 3,2 M€ pour la CNAV ;
  - les réhabilitations lourdes s'inscrivant dans le cadre du Grenelle de l'environnement sont estimées à 65 M€ pour la rénovation des 250 000 m<sup>2</sup> des bâtiments les plus énergivores.
- [72] Les besoins du parc immobilier excèdent a priori largement les moyens budgétaires de la branche. En outre, se pose la question de la capacité des équipes de la branche à mener un grand nombre d'opérations dans un calendrier contraint, la compétence immobilière qui existe (125 équivalent temps plein (ETP)) étant dispersée dans les CARSAT.
- [73] Un sujet de la prochaine COG sera de concentrer l'investissement sur les immeubles prioritaires, c'est-à-dire justifiant une restructuration et risquant l'obsolescence en cas de non-conformité aux normes énergétiques, ceci de manière à améliorer significativement la performance de l'immeuble.
- [74] La concentration de l'investissement en termes de travaux doit se combiner avec le remplacement systématique aux dates prévues de tous les équipements vétustes (chaudières, climatiseurs, fenêtres...) par des équipements énergétiquement plus performants.

**Recommandation n°2 : Se mettre en capacité d'identifier et de réaliser les opérations immobilières prioritaires**

#### **1.4 Les objectifs fixés dans la COG ont été partiellement atteints**

- [75] La multiplicité des documents formalisant les objectifs et cibles de la fonction « immobilier », commanderait d'en suivre la réalisation *via* un document de synthèse qui n'existe pas à ce jour.

##### **1.4.1 Les indicateurs de la COG seront *a priori* atteints aisément**

- [76] Deux indicateurs « immobiliers » suivent la performance de la branche dans ce domaine au sein de la COG : l'un relatif à la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux, l'autre à l'écriture des schémas directeurs immobiliers locaux (SDIL) par les caisses régionales et les CGSS.

---

<sup>225</sup> Ce chiffre doit sûrement être réévalué compte tenu de la variation de l'indice du coût de la construction entre 2009 et 2013.

- Indicateur N 19 : pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux

- [77] Cet indicateur est rattaché à l'objectif COG « Réduire l'impact environnemental de nos activités ».
- [78] Il vise un pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux des CARSAT et des CGSS mais écarte le centre informatique de Tours et le centre national de production informatique situé à Lyon.
- [79] La COG 2009-2013 donne pour objectif de réduire de 10 % la consommation d'énergie des bâtiments entrant dans son périmètre, en 2013, en prenant comme année de référence l'année 2008.
- [80] Des cibles intermédiaires (réduction de 2 % en 2009, de 4 % en 2010, 6 % en 2011 et 8 % en 2012 sont inscrites dans la COG). L'objectif n'est pas décliné différemment entre les caisses.
- [81] Le suivi de cet indicateur est assuré par l'applicatif informatique PERL'S. Il repose sur un système de données déclaratives, jugées, selon le texte même de la COG, difficilement contrôlables du fait de la variété des types d'énergie et des modalités de computation des consommations. Un programme d'audit doit accompagner la mise en place de cet indicateur.

Tableau 6 : Taux de réalisation de l'indicateur N 19

	2009	2010	2011	2012
<b>Cible</b>	-2 %	-4 %	-6 %	-8 %
<b>Nombre de caisses</b>	15	10	10	15
<b>Résultats</b>	-8,98 % / 15 caisses	-10,58% / 15 caisses	-13,43% / 14 caisses	-14,95% / 16 caisses <sup>226</sup>

Source : CNAV

- [82] Cet indicateur est considéré par les agents de la branche comme bon, dans son principe, à la fois pour la gestion immobilière et au titre de la responsabilité sociale de l'employeur (RSE). Il est cependant difficile à suivre et donc à piloter. En effet, les données de consommation définitives sont connues *a posteriori* (les résultats de l'année N sont connus en février de l'année N+1<sup>227</sup>) et retraitées pour tenir compte des différences climatiques régionales, ce qui ne permet pas d'agir en temps réel.
- [83] En outre, il ne prend pas en compte l'ensemble du parc immobilier de la branche : il sort de son périmètre la totalité des agences retraite et les bâtiments informatiques de Lyon et Tours (*a priori* énergivores), soit environ le quart des surfaces occupées par la branche.
- [84] Le maintien de cet indicateur dans la prochaine COG commanderait d'en élargir le périmètre à l'ensemble du parc immobilier de la branche.

<sup>226</sup> Données provisoires.

<sup>227</sup> Les chiffres bruts sont corrigés par la DJU (température moyenne de référence).

➤ Indicateur N 22 : mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers locaux (SDIL)

[85] Cet indicateur est rattaché à l'objectif COG « Dynamiser la stratégie immobilière de la branche retraite » - suivre la qualité immobilière ».

[86] L'ensemble des caisses (CARSAT, CGSS et la CSSM<sup>228</sup>) de la branche retraite est concerné par cet indicateur, mais selon un calendrier différencié :

- en 2009 et 2010, les 16 CARSAT devaient transmettre, avant le 31 octobre, à la CNAV pour validation, un état de lieux des bâtiments centraux ;
- en 2011 et 2012, les 16 CARSAT devaient transmettre, avant le 30 septembre, à la CNAV pour validation, des scénarii d'évolution de leur patrimoine immobilier ;
- en 2013, les quatre CGSS et la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) doivent produire un état de lieux des bâtiments centraux et des scénarii d'évolution de leur patrimoine immobilier à la CNAV pour validation.

[87] Il est précisé que la validation par la CNAV des scénarii d'évolution ne signifie pas engagement sur la réalisation de l'opération.

Tableau 7 : Taux de réalisation de l'indicateur N 22

	2009	2010	2011	2012
<b>Cible</b>	Etat des lieux pour les bâtiments centraux	Etat des lieux de du parc immobilier	Scénarii d'évolution des bâtiments centraux	Scénarii d'évolution du parc immobilier
<b>Nombre de caisses</b>	16	16	16	16
<b>Résultat</b>	Atteint	Atteint	Atteint	Atteint

Source : CNAV

[88] Les SDIL sont élaborés à partir du module de RAPSODIE du même nom. Si les informations contenues dans le module SDIL sont complètes, elles concernent les caractéristiques patrimoniales et budgétaires de l'année N-1, les besoins physico-financiers du patrimoine immobilier n'apparaissent pas. C'est une photographie du passé qui ne permet pas de faire du pilotage.

[89] La pertinence de cet indicateur est contestable : outre qu'il suffit de produire un SDIL, sans considération de sa qualité ou de sa fiabilité, pour que la cible soit atteinte, ce type de document constitue une étape intermédiaire dans la formation de la politique immobilière des caisses régionales et non un indicateur final rendant compte de sa mise en œuvre concrète au bénéfice des agents, du public, du budget de la branche.

<sup>228</sup> CSSM : Caisse de sécurité sociale de Mayotte.

### 1.4.2 Les autres objectifs présentent un bilan plus contrasté

[90] Si l'on s'en tient aux objectifs les plus structurants de la politique immobilière de la branche, le bilan est plus contrasté :

- le schéma directeur national immobilier a été élaboré, mais présente des lacunes ;
- les travaux de fiabilisation de parc immobilier de la branche ne sont pas terminés ;
- plusieurs opérations de travaux ont su s'approprier les thématiques du développement durable (accessibilité et réduction des déperditions d'énergie), sans que le parc immobilier dans son ensemble réponde aux impératifs du Grenelle de l'environnement ;
- le ratio d'occupation (dont le calcul dépendant de la fiabilité des données) reste au-dessus de la « norme des 12 m<sup>2</sup> », même s'il tend à s'en approcher ;
- les quatre grandes opérations mentionnées dans la COG 2009-2013 présentent un bilan décevant : l'opération à Saint-Denis est abandonnée, les relogements à Dijon et Pointe-à-Pitre sont encore à l'état de projet, les travaux à Montpellier ont été réalisés sans susciter l'adhésion des agents ;
- un grand nombre d'opérations de plus petite envergure n'a pas été réalisé, accélérant l'obsolescence du parc immobilier.

## 1.5 Définir une stratégie d'optimisation du patrimoine immobilier de la branche retraite

[91] La stratégie d'optimisation doit se décliner autour de quatre chantiers :

- la connaissance physique du parc immobilier et de ses coûts ;
- l'affirmation d'un échelon national de pilotage ;
- la redéfinition des dispositifs de mutualisation ;
- la rationalisation de la gestion.

### 1.5.1 Aboutir, dans les plus brefs délais, à une connaissance exhaustive et fiable du parc immobilier

[92] Il est prioritaire de fiabiliser les données du parc immobilier de la branche (données physico-financières, patrimoniales, sur les effectifs, consommation de fluides...) dans un calendrier serré, afin que la stratégie immobilière mise en œuvre au cours de la future COG, soit basée sur un fondement exact.

[93] En outre, la mise en place d'une comptabilité analytique immobilière intégrée dans un système d'information adapté est un objectif indispensable. A cet égard, la CNAV pourrait étudier les possibilités d'interfaçage de RAPSODIE avec ses outils de comptabilité analytique.

**Recommandation n°3 : Faire de la connaissance du parc immobilier et de ses coûts une priorité calendaire de la prochaine COG**

## 1.5.2 Renforcer le pilotage national

### 1.5.2.1 Le prochain schéma directeur immobilier devra comporter un volet opérationnel et local

- [95] Le schéma directeur immobilier doit décrire la situation immobilière existante, identifier les besoins futurs des services ainsi que les différentes réponses immobilières envisageables, motiver les arbitrages et détailler la stratégie arrêtée sous forme d'objectifs assortis d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis.
- [96] La pertinence d'un schéma directeur immobilier repose notamment sur la qualité de l'expression du besoin. Les projets immobiliers s'envisagent sur un moyen ou long terme, aussi la CNAV doit anticiper les évolutions futures (effectifs, technologie, métiers, organisation du réseau et du travail) pour estimer les besoins de la branche auxquels ses moyens immobiliers devront répondre. En outre, ces éléments interagissent et l'évolution des métiers et des nouvelles technologies ouvrent des possibilités d'optimisation du nombre de postes de travail qui peut être inférieur au nombre d'agents. L'usage futur des locaux est à intégrer dans le schéma directeur. Le schéma devra également formuler une doctrine de l'accueil physique.
- [97] Le schéma directeur national doit également être coproduit avec les CARSAT, et décliné en volets locaux, inscrits dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) de chaque organisme sur la base des normes définies, la caisse nationale fixant des cibles précises. Il devrait en outre définir un plan d'évolution de l'implantation des locaux des organismes, qui tienne compte des changements organisationnels du réseau local.
- [98] A l'instar du schéma directeur des systèmes d'information, celui de l'immobilier pourrait constituer une partie intégrante de la future COG, comme cela était prévu dans la COG 2009-2013.

#### **Recommandation n°4 : Ajouter un volet opérationnel et un autre local au schéma directeur immobilier et en faire un volet de la COG**

### 1.5.2.2 Fixer des normes contraignantes en matière de gestion du patrimoine des caisses régionales

- [99] La médiocrité des résultats en matière de performance immobilière justifie que la caisse nationale institue des normes de gestion relatives aux surfaces occupées, aux coûts de gestion, à l'accessibilité, voire face de certains d'entre eux des indicateurs dans les CPG.
- [100] Une batterie d'indicateurs pertinents pourrait être la suivante :
- **optimisation de la conception du bâtiment** : ratio SUN / SHON ;
  - **performance de gestion du bâtiment** : ratio m<sup>2</sup>/agents, coût / par agent, consommation fluide / m<sup>2</sup> et consommation fluide / agent ;
  - **approche des besoins financiers nécessaire à la mise à niveau du bâtiment** : âge et vétusté et accessibilité ;
  - **capacité à autofinancer un relogement ou d'autres opérations immobilières** : valeur vénale.
- [101] Par sa simplicité et sa pertinence, le ratio des « 12 m<sup>2</sup> par agent » pourrait devenir un indicateur COG et se substituer à celui relatif aux SDIL.
- [102] Certes, l'objectif se dérobe si les effectifs diminuent et son atteinte pourrait supposer la mobilisation de moyens d'investissement importants, dans un contexte où le mitage des surfaces excédentaires dans les CARSAT est un obstacle majeur à la rationalisation de l'occupation.

- [103] Cependant, cette norme est extrêmement disciplinante car elle oblige pour l'avenir à choisir des immeubles avec une flexibilité d'occupation maximale, et entraîne mécaniquement la réduction des coûts d'exploitation.

**Recommandation n°5 : Suivre la performance immobilière des caisses régionales à travers une batterie d'indicateurs et établir un *scoring*. Faire de la norme des 12 m<sup>2</sup> par agent un indicateur de la future COG décliné dans les CPG**

### 1.5.2.3 Valider définitivement en début de COG le programme immobilier de branche

- [104] Le programme immobilier de branche devrait être soumis une seule fois au CA de la CNAV, en début de COG, afin d'accélérer la procédure d'instruction des projets d'investissement. En contrepartie le CA devrait pouvoir bénéficier d'un *reporting* régulier sur l'avancement des travaux et la consommation des crédits.

- [105] L'élaboration de documents types, par la caisse nationale, support de la formulation des demandes des caisses régionales, favoriserait la comparaison des demandes et leur hiérarchisation, justifiant la validation unique du programme immobilier de branche par le CA de la CNAV.

**Recommandation n°6 : Construire le programme pluriannuel d'investissement immobilier de la branche sur la base d'une instruction unique, valant validation de chacune des opérations, en début de COG**

### 1.5.2.4 Changer les règles du cofinancement des opérations immobilières des CARSAT

- [106] Aux fins de lancer au plus vite les opérations immobilières touchant les CARSAT, il conviendrait de modifier le processus décisionnel en mettant en place un critère du type « financeur majoritaire – décideur unique » (ce qui implique, entre autre, de modifier l'article L 221-1 du CSS précité). La CNAV devrait pouvoir décider seule du lancement d'une opération immobilière dès lors qu'elle la finance majoritairement, la CNAMTS s'engageant à verser sa quote-part. Un autre système pourrait consister à ce que les moyens budgétaires de la CNAMTS alloués aux CARSAT soient négociés en début de COG, sous la forme d'un forfait de gestion, libre d'emploi pour la CNAV, cette dernière rendant compte en fin de COG des réalisations. Une dernière option pourrait être la mutation patrimoniale : à savoir le transfert de la propriété des CARSAT à la branche retraite, les éventuels autres occupants versant des loyers d'occupation.

- [107] A l'inverse, pour les CGSS, la CNAMTS peut rester le décideur car elle en est le financeur majoritaire.

**Recommandation n°7 : Mettre en place un critère du type « financeur majoritaire – décideur unique » pour les opérations immobilières des CARSAT**

## 1.5.3 La mutualisation doit être repensée

### 1.5.3.1 La mutualisation organisationnelle doit encore progresser

- [108] Le service d'expertise immobilière de l'UCANSS composé d'une vingtaine d'agents, assure une veille technologique mutualisée et peut être appelé par la CNAV pour l'accompagner dans l'instruction technique de ses opérations immobilières dont le montant est supérieur à 700 k€

- [109] La CNAV a également formalisé, en janvier 2012, *via* une convention avec la CNAMTS, le recours aux PRECI pour ses besoins d'assistance en matière d'expertise immobilière opérationnelle.
- [110] Cependant, si le service immobilier de l'UCANSS a atteint la taille critique sur les questions techniques, il n'en est pas de même sur les aspects juridiques et financiers<sup>229</sup>. En outre, il ne possède pas de représentation sur le territoire, alors même que la connaissance du « terrain » est fondamentale en matière immobilière. A l'inverse si les PRECI disposent d'une solide connaissance du terrain, leurs moyens humains sont limités.
- [111] A court terme, la CNAV doit cartographier l'ensemble de ses compétences immobilières et engager des réflexions pour créer un centre de services partagés « immobilier » virtuel.
- [112] A plus long terme, il pourrait être utile d'envisager une mutualisation interbranches des compétences, l'ensemble du régime général disposant d'un effectif global affecté à la gestion du patrimoine du régime général de 653 équivalents temps plein (ETP) dont 203 pour l'assurance Maladie, 126 pour la branche Retraite, 67 pour la branche Famille, 10 pour le recouvrement, 228 pour les unions immobilières de la sécurité sociale (UIOSS) et 20 agents pour l'UCANSS<sup>230</sup>.

**Recommandation n°8 : Elargir le champ des compétences immobilières mutualisées**

**1.5.3.2 La bourse immobilière doit être relancée**

- [113] La bourse immobilière est un dispositif qui permet aux caisses qui vendent ou qui sont à la recherche de locaux, de partager l'information entre elles. Il s'agit d'une bourse nationale, interbranches et inter-régimes qui découle de la circulaire du 12 avril 2010 précitée. Son champ inclut la MSA et le RSI.
- [114] Jusqu'à présent, seule une quinzaine de caisses l'ont alimentée, essentiellement des caisses de la MSA. La bourse n'a sans doute pas atteint la taille critique et il serait peut-être nécessaire de l'ouvrir à tous les autres régimes, voire à l'Etat et aux collectivités territoriales. Dans l'intervalle, il importe que chacun des participants actuels soit proactif pour lui donner la taille critique.

**Recommandation n°9 : Participer activement à l'alimentation de la bourse immobilière**

**1.5.3.3 Les unions immobilières ne semblent pas constituer une piste de mutualisation**

- [115] Le régime général a développé ponctuellement des partenariats de gestion immobilière interbranches sous la forme d'UIOSS, organismes en charge de la gestion des immeubles qui sont la propriété collective de plusieurs organismes relevant de branches différentes qui les occupent.
- [116] La gestion du patrimoine immobilier des unions immobilières se révèle lourde et complexe, notamment du fait des calendriers décalés des COG des différentes branches. En outre les questions posées par le départ de l'un des partenaires d'une UIOSS trouvent difficilement des réponses satisfaisantes<sup>231</sup>. Dans leur configuration actuelle les UIOSS ne paraissent être une forme de mutualisation satisfaisante.
- [117] A ce jour, seule la CARSAT située à Clermont-Ferrand participe à une UIOSS, elle est cependant en train d'en sortir.

<sup>229</sup> Celles-ci sont amenées à se renforcer dans le cadre de la COG UCANSS 2013-2016

<sup>230</sup> Cf. Rapport annuel 2011 sur la Sécurité sociale de la Cour des comptes.

<sup>231</sup> Cf. Rapport annuel 2011 sur la Sécurité sociale de la Cour des comptes.

## 1.5.4 La rationalisation de la gestion immobilière

### 1.5.4.1 Le recours à l'externalisation

- [118] A ce jour, il n'existe pas d'étude ou d'expérience probante qui permette d'argumenter en faveur de l'externalisation complète de la gestion immobilière.
- [119] Pour autant, certaines fonctions, comme le gardiennage, sont d'ores et déjà fréquemment externalisées avec succès, aussi la CNAV pourrait piloter des expérimentations nouvelles d'externalisation, sur des champs à définir.
- [120] L'externalisation complète pourrait être envisagée dans les sièges de conception récente, car celle-ci se prête assez bien aux bâtiments standardisés.

**Recommandation n°10 : Expérimenter davantage l'externalisation des fonctions immobilières**

### 1.5.4.2 La professionnalisation des achats immobiliers publics.

- [121] La CNAV a créé des centres d'expertises pour certaines catégories d'achats, qui présentent un bilan plutôt positif (Cf. *infra*). Ces centres ont une fonction de veille et élaborent, le cas échéant, des marchés nationaux pour le compte de l'ensemble des caisses régionales, les achats liés à l'immobilier ne sont pour l'instant pas couverts par les centres d'expertise existants.
- [122] Pourtant, certains achats relatifs à l'immobilier se prêteraient utilement à un marché national ou un accord cadre :
- maintenance sur les ascenseurs ;
  - contrôle et audit des ascenseurs ;
  - mise en œuvre de la maintenance préventive et corrective relative au chauffage, ventilation et climatisation ;
  - maintenance préventive et corrective des systèmes de sécurité incendie...

- [123] Pour les cas où l'échelon pertinent d'optimisation des achats se situerait au niveau de l'interbranche voire de l'inter-régime, la CNAV pourrait utilement se rapprocher de l'UCANSS dont la nouvelle COG (2013-2016) prévoit des actions concrètes dans le champ immobilier.

**Recommandation n°11 : Créer un ou plusieurs centres d'expertise dédiés aux achats liés aux besoins du parc immobilier, et passer des marchés nationaux, le cas échéant**

### 1.5.4.3 Une gestion plus active des baux

- [124] Actuellement, la branche retraite est locataire à titre onéreux de 224 agences retraite, au moyen de contrat de bail commercial, professionnel ou civil. Au cours de la COG, les loyers et charges locatives ont augmenté de 17 %.
- [125] Aux fins de rationalisation, la CNAV devrait expertiser, le type de contrat le plus adapté à ses besoins et définir un modèle type de contrat tenant compte, le cas échéant, de la qualité de la signature de la branche (*i.e.* son impossibilité de faire défaut sur le paiement des loyers).

- [126] De même la négociation des baux (ou de leur renouvellement) constituant un point critique qui peut conduire à léser les intérêts du preneur, du moins à ne pas les optimiser, la caisse nationale devrait fournir les outils parant cette éventualité.<sup>232</sup>

**Recommandation n°12 : Elaborer un modèle type de contrat de location et un guide de la négociation des contrats de bail et de leur renouvellement**

**2 LES AMBITIONS DE LA COG 2009-2013 RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES PRIORISENT L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT**

- [127] A titre liminaire, il est rappelé que la branche retraite compte un peu plus de 13 000 ETP et que les dépenses de personnel représentent 80 % de son budget annuel de fonctionnement.
- [128] Sont ici abordés les objectifs fixés, par la COG 2009-2013, à la fonction ressources humaines (RH) de la CNAV. Ceux-ci ne couvrant pas la totalité des fonctions habituellement dévolues à la fonction RH, il en est de même des développements ci-après. Il convient de rappeler que certains des aspects de la gestion RH (GRH) sont, par ailleurs, traités dans les autres annexes (les annexes n°3 et 7, notamment).
- [129] La COG 2009-2013 assigne à la politique des RH de la branche, un objectif stratégique : accompagner le changement dans un contexte marqué par de nombreux départs en retraite.
- [130] Cet objectif stratégique est décliné en quatre axes opérationnels consistant à :
- définir une stratégie nationale pour la gestion des ressources humaines de la branche ;
  - poursuivre l'engagement de la branche retraite en tant qu'employeur socialement responsable ;
  - anticiper les évolutions auxquelles sera confrontée la branche retraite et ses personnels ;
  - contribuer à améliorer le pilotage du réseau en développant une gestion dynamique des agents de direction (ADD) de la branche, en cohérence avec les partenaires institutionnels de la caisse.
- [131] La précédente COG de la CNAV poursuivait déjà un objectif proche puisqu'elle demandait à celle-ci de définir des orientations communes à l'ensemble des organismes de la branche retraite dans le domaine des RH afin d'accompagner les mutations en cours et d'offrir des emplois attractifs et motivants.
- [132] Par ailleurs, le schéma directeur 2009-2013 du développement durable de la branche reprend une partie de la politique RH de la COG, principalement ce qui a trait à la RSE. Une dizaine d'indicateurs / actions concrètes, dont les deux indicateurs COG (Cf. *infra*) sont mentionnés.
- [133] Enfin, le plan cadre du développement durable du service public de la sécurité sociale actuel (2011-2014) que met en œuvre la branche, fait de même et organise un suivi au moyen de 19 indicateurs. Il convient d'indiquer que le plan cadre 2011-2014 et le schéma directeur 2009-2013 se recoupent volontairement quant à leurs ambitions et actions programmées.
- [134] Bien que la politique des rémunérations constitue un enjeu important de la GRH, elle n'est abordée que de façon cursive (un paragraphe d'un peu moins de neuf lignes) dans le SDRH.

<sup>232</sup> L'UCANSS pouvant fournir un appui technique pour expertiser ou renégocier les baux, fournir des contrats types.

[135] L'animation nationale des orientations en matière de RH, incombe à la direction de l'animation du réseau RH (DARRH), structure récente comptant un peu moins de 10 agents. En revanche, cette dernière n'assure pas les fonctions de direction des RH (DRH) de la branche retraite, celles-ci étant décentralisées dans chaque caisse régionale.

### 2.1.1 Les axes opérationnels arrêtés dans la COG connaissent un degré de réalisation élevé

#### 2.1.1.1 Une stratégie nationale pour la gestion des ressources humaines de la branche a été établie

[136] La stratégie nationale pour la GRH de la branche est transcrite dans le schéma directeur des ressources humaines de la branche retraite 2009-2013 (SDRH), lequel reprend les objectifs et engagements stipulés dans le chapitre 5.1 de la COG, tout en apportant, le cas échéant, des précisions opérationnelles. Elaboré en 2010, conformément aux stipulations de la COG, il intègre les engagements ayant des impacts RH figurant dans le schéma directeur des systèmes d'information et le schéma directeur développement durable. De ce fait, l'ensemble des directions des ressources humaines des caisses régionales dispose d'un document regroupant les orientations « RH » de la COG.

[137] Cependant, outre le fait que le SDRH couvre les aspects RH de la COG et non la politique RH de la branche, la mission note que celui-ci aurait pu être utilement enrichi d'un calendrier récapitulatif de mise en œuvre des actions envisagées, précisant lesquelles étaient prioritaires. Ce manque est, pour partie, pallié par la définition annuelle, par la DARRH, d'orientations stratégiques « RH », diffusées aux caisses régionales, priorisant la mise en œuvre opérationnelle des engagements pris dans la COG, précisés et complétés dans le SDRH, intégrant le cas échéant des actions nouvelles.

#### 2.1.1.2 La CNAV, un employeur socialement responsable

[138] S'agissant de ses engagements d'employeur socialement responsable, la COG a fixé comme priorité à la CNAV :

- la promotion de la diversité et de l'égalité des chances (*cet item* donnant lieu à un suivi au titre de deux indicateurs COG et CPG, à savoir la baisse de la contribution AGEFIPH<sup>233</sup> / FIPHFP<sup>234</sup> et un objectif de recrutement de seniors) ;
- l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle des salariés des caisses ;
- la promotion de la dimension humaine de l'entreprise.

[139] Dans le cadre du plan développement durable 2011-2014<sup>235</sup>, la CNAV suit 19 indicateurs quantitatifs (dont trois sont associés à des cibles). Il est à noter que si le plan cadre reprend les objectifs liés à la baisse de la contribution AGEFIPH/FIPHFP, ce n'est pas le cas pour l'objectif de recrutement des seniors.

<sup>233</sup> Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

<sup>234</sup> Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

<sup>235</sup> Le plan cadre constitue une déclinaison au niveau de la branche retraite du plan cadre institutionnel développement durable piloté par l'UCANSS.

[140] En outre, les engagements, au titre de la RSE, contenus dans le plan cadre du développement durable, comportent deux faiblesses :

- un décalage calendaire, le plan cadre du développement durable portant sur la période 2011-2014, alors que la COG porte sur la période 2009-2013 ;
- trop peu de cibles associées aux indicateurs (la plupart des actions donnant lieu à un simple suivi), alors que la plupart d'entre elles s'y prêteraient aisément.

Tableau 8 : Indicateurs « RH » du plan cadre développement durable 2011-2014

Enjeu	Objectif	Résultats 2011	Cible
Promouvoir le principe de la diversité à l'embauche	Pourcentage d'organismes ayant recours à la MRS	50 %	Aucune
	Pourcentage d'organismes ayant recours à des partenariats avec les opérateurs locaux de l'emploi	50 %	Aucune
	Pourcentage d'organismes ayant procédé à un diagnostic de leur processus de recrutement	25 %	Aucune
	Pourcentage d'organismes ayant mis en œuvre l'une des méthodes ci-dessus	87,50 %	100 % en 2014
	Contribution AGEFIPH / FIPHFP	425 901 €	- 20 % en 2014
	Pourcentage d'organismes respectant les obligations légales d'embauche de travailleurs handicapés	86,67 %	Aucune
	Nombre de marchés passés avec des ESAT ou des entreprises adaptées	35	Aucune
Promouvoir l'égalité des chances et l'égalité de traitement tout au long de la vie professionnelle	Pourcentage de femmes sur la totalité des effectifs	76,36 %	Aucune
	<i>dont niveaux 5A à 7</i>	74,06 %	Aucune
	<i>dont niveaux 8 et 10</i>	51,50 %	Aucune
	<i>dont agents de direction</i>	46,85 %	Aucune
	<i>dont praticiens conseils</i>		Aucune
	<i>dont ingénieurs conseils</i>	20,20 %	Aucune
	Pourcentage de salariés bénéficiant d'une promotion	5,35 %	Aucune
	<i>dont salariés à temps partiel</i>	3,10 %	Aucune
	<i>dont salariés &gt; 45 ans</i>	2,85 %	Aucune
	Nombre de jours moyens de formation	3,91	Aucune
	<i>dont travailleurs handicapés</i>	3,24	Aucune
<i>dont salariés &gt; 45 ans</i>	2,81	Aucune	
Faire de la formation un levier de promotion de la responsabilité sociétale	Pourcentage de DRH et RRH formés aux questions de diversité, égalité des chances et égalité de traitement	33,63 %	80 % en 2014
	Pourcentage de managers ayant suivi une formation	15,19 %	Aucune
	Pourcentage d'agents en contact avec le public ayant suivi une formation	0,82 %	Aucune
Anticiper et accompagner les changements et les évolutions	Pourcentage de salariés ayant suivi une action de sensibilisation sur le travail sur écran	11,73 %	Aucune
	Pourcentage des personnels itinérants ayant suivi un stage sur les risques routiers	0,45 %	Aucune
	Pourcentage d'organismes ayant intégré les risques psychosociaux dans leur document unique et mis en place un plan d'action RPS	68,75 %	Aucune
	Pourcentage de salariés ayant suivi une action de sensibilisation sur les TMS	14,50 %	Aucune
Assurer le bien-être au travail de tous les salariés	Pourcentage d'organismes ayant mis en place un dispositif formalisé de retour après une longue absence (> 5 mois)	53,33 %	Aucune
	Pourcentage d'organismes ayant mis en place un dispositif régulier permettant l'échange et l'expression des salariés	80 %	Aucune

Source : CNAV – rapport développement durable 2011

[141] D'une manière générale, au regard des données recueillies par la mission, il apparaît que la branche retraite a été particulièrement active sur ces questions<sup>236</sup>. Parmi les actions ayant plus particulièrement retenues l'attention de la mission, il convient de signaler les expériences de télétravail.

[142] En 2011, 87 salariés volontaires de la branche ont expérimenté le télétravail, dont 46 en Ile-de-France. Selon les premiers retours, le télétravail améliore les conditions de travail et la productivité des agents<sup>237</sup> (notamment en évitant les temps de transports), tout en générant des économies pour l'employeur<sup>238</sup>. Pour la caisse régionale d'Ile-de-France, selon des estimations internes, entre 10 et 15 % des salariés sont potentiellement concernés, soit environ 300 salariés ; extrapolé à l'échelle de la branche, jusqu'à 2 000 salariés pourraient en bénéficier.

**Recommandation n°13 : Entamer des réflexions pour passer de l'expérimentation à la généralisation du télétravail**

**2.1.1.3 L'anticipation du changement est concrétisée par la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la politique nationale de formation, toutes deux perfectibles**

[143] La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et la politique de formation constituent les deux principales modalités de la CNAV pour « préparer l'avenir ».

➤ La démarche de GPEC, qui est en bonne voie, pourrait élargir sa dimension prospective

[144] La démarche de GPEC repose sur une triple dimension : des GPEC régionales, une GPEC de branche, une GPEC interbranches. Cette démarche n'a pas encore totalement abouti, cependant les outils d'ores et déjà réalisés apparaissent de nature à favoriser la prise de décision, dans la mesure où ils combinent une approche qualitative et quantitative rigoureuse.

[145] Pour autant, la démarche, selon l'analyse de la mission, comporte trois lacunes :

- l'approche quantitative de la GPEC de la branche repose sur le recensement des agents proches d'un départ en retraite, or, dans une configuration où la caisse continuera très certainement à rendre des « postes », il serait plus opérationnel d'estimer les compétences surabondantes et celles en pénurie, pour que les objectifs de réduction d'emplois résultent d'une approche organisée ;
- la démarche est faite à cadre constant, les nouveaux / futurs métiers / organisations ne sont pas envisagés, ce qui limite la dimension prospective de l'outil<sup>239</sup> ;
- la GPEC de la branche est réalisée par métier, il pourrait être utile d'enrichir cette approche avec une seconde par processus, suivant RUN-MR (Cf. *infra*) par exemple.

**Recommandation n°14 : Améliorer la dimension prospective de la démarche de GPEC de la branche**

<sup>236</sup> 87,50 % des organismes de la branche retraite ont mis en œuvre une méthode labélisée et reconnue et / ou des outils favorisant la diversité à l'embauche (Donnée du rapport 2011 développement durable de l'Assurance retraite, page 36).

<sup>237</sup> Il est à noter que selon un rapport remis ministre en charge de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique, en mai 2012, intitulé « Le télétravail dans les grandes entreprises françaises », le télétravail a produit les résultats suivants : +22 % de productivité lié à une réduction de l'absentéisme et du stress, 37 minutes gagnées au profit de la vie familiale et 45 minutes de sommeil supplémentaires par jour télétravaillé. Le taux de satisfaction envers la pratique atteint 96 %, entreprises et salariés confondus.

<sup>238</sup> Pour les entreprises, le développement du télétravail peut également permettre des économies au niveau de la location des bureaux, en favorisant le turnover des employés. En dix ans, British Telecom aurait économisé plus de 220 millions de livres sterling de charges locatives grâce au télétravail. Source : Site Internet de Fondapol.

<sup>239</sup> Des analyses ciblées peuvent être réalisées en accompagnement de la mise en œuvre de nouvelles missions.

- Le dispositif de la formation professionnelle souffre d'un manque de pilotage budgétaire

[146] Le recensement des besoins concernant l'offre nationale de formation se fait *via* un processus itératif associant la DARRH aux DRH des caisses régionales, assurant l'adéquation de l'offre de formation aux besoins.

[147] La DARRH utilise une trame d'outil d'évaluation « à chaud » des formations (qui correspond à l'outil proposé par l'UCANSS et les centres régionaux de formation pour l'évaluation des formations), mesurant la satisfaction des participants. Cependant, elle ne dispose pas d'outils de mesure d'impact des formations réalisées. Elle compte néanmoins travailler sur ce sujet en 2013, dans le cadre de l'évaluation de l'offre de formation existante et de sa mise en œuvre.

[148] La DARRH s'implique moins dans le suivi budgétaire de la politique de formation. Sur demande de la mission, elle a produit le pourcentage de la masse salariale de la branche ayant financé les formations des agents des caisses régionales (ne comprenant donc pas les formations des agents de la caisse nationale), *via* une mise à disposition par l'UCANSS des informations que cette dernière collecte auprès des caisses régionales (déclaration 2483, à laquelle la caisse nationale n'est pas soumise). Par conséquent, la DARRH ne dispose pas d'une vision complète de l'effort budgétaire de la branche en faveur de la formation de ses agents.

[149] Au vu des données transmises, la masse salariale brute de la branche s'étant établie à 714,3 M€ en 2011, les dépenses de formation se sont élevées à 22,43 M€ hors CNAV, pour cette même année. Sur la période 2009-2011, elle a consacré en moyenne 4,41 % de sa masse salariale brute à la formation professionnelle.

[150] Tout en tenant compte de ses besoins de formation, au regard des masses financières en jeu, il apparaît nécessaire que la DARRH :

- ait une vision consolidée des sommes consacrées à la formation professionnelle ;
- produise une doctrine sur le taux d'effort de la CNAV en matière de formation professionnelle, le minimum légal étant à 1,6 % de sa masse salariale brute, le taux moyen des entreprises de plus de 2 000 salariés étant de 3,67 %<sup>240</sup>, la CNAV se situe 2,8 points au-dessus de ce minimum et 0,7 points au-dessus de la moyenne des entreprises de plus de 2 000 salariés, ce qui représente une dépense, hors CNAV, supérieure d'environ de 20 M€ au minimum légal et de 5 M€ aux grandes entreprises du secteur privé.

Tableau 9 : Taux de participation financière à la formation professionnelle (en pourcentage de la masse salariale annuelle brute)

	Maladie	Famille	Recouvrement	Retraite	Institution
2009	4,86%	5,54%	6,02%	5,25%	5,04%
2010	4,54%	5,70%	5,61%	4,85%	4,84%
2011	ND	ND	ND	3,14% <sup>241</sup>	ND

Source : Données UCANSS issues de la déclaration 2483 - GAV+GAM - hors CNAV

### **Recommandation n°15 : Mettre en œuvre un pilotage budgétaire de la politique nationale de formation et établir une cible de dépense**

<sup>240</sup> Jaune budgétaire 2013 relatif à la formation professionnelle, page 55.

<sup>241</sup> Taux minimum obligatoire : 1,6%.

#### 2.1.1.4 La dynamisation de la gestion des ADD pourrait désormais passer par la fixation d'un objectif chiffré en matière de parité

- [151] Suite à la publication, en janvier 2011, du rapport de l'IGAS n° M2009-160 intitulé « La dynamisation de la carrière des agents de la direction de la sécurité sociale », la CNAV a entrepris ses principales actions de rénovation de la gestion de ses ADD, qui se sont inscrites dans le prolongement des préconisations du rapport, une partie des chantiers relevant de l'interbranches.
- [152] Par ailleurs, si la COG 2009-2013 formalise un engagement en matière d'égalité de traitement tout au long de la vie professionnelle, notamment entre les hommes et les femmes, elle n'assortit cet objectif d'aucun indicateur, ce qui, compte tenu des textes de lois récents pris pour les trois fonctions publiques (Etat, hospitalière et territoriale) peut faire débat.
- [153] Le tableau ci-après montre la féminisation diminue à mesure que l'on monte dans la hiérarchie, cependant la parité peut-être considérée comme atteinte au niveau des ADD. Avec cinq femmes à la tête de CARSAT<sup>242</sup> sur un total de 16 (contre deux en début de COG), on parvient à un taux de 31 % de femmes parmi les directeurs de CARSAT.

Tableau 10 : Féminisation des emplois de la CNAV (2011)

	Effectif total	Encadrement		
		Niveau 5A à 7	Niveau 8 à 10	ADD
<b>Part des femmes</b>	76,36 %	74,06 %	51,50 %	46,85 %

Source : CNAV – rapport développement durable 2011

- [154] A l'instar du projet de COG de la CNAF pour la période 2013-2016 qui prévoit de « Mettre en œuvre des actions en matière d'égalité femmes-hommes dans la branche, notamment afin de parvenir à un objectif d'au moins 30 % des nominations de directeurs de sexe féminin » et par analogie avec les dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, l'inscription d'une telle disposition dans la future COG de la CNAV permettrait de formaliser et consolider la situation existante.
- [155] En revanche, pour éviter que la mesure soit irrégulière car discriminatoire<sup>243</sup>, l'objectif devrait être formulé comme suit : « Au cours de la COG, la proportion minimale de personnes de chaque sexe nouvellement nommées à la fonction de directeur de CARSAT est fixée à 30 % »<sup>244</sup>.
- [156] Pour le cas où la fréquence des nominations serait très réduite au cours de la prochaine COG, il conviendrait de préciser que le respect de la règle s'apprécie sur une séquence de trois nominations.

**Recommandation n°16 : Prendre en compte la question de la parité pour les nominations à la fonction de directeur de CARSAT en fixant une proportion minimale de personnes de chaque sexe, calquée sur les dispositions de la loi du 12 mars 2012**

<sup>242</sup> CARSAT Aquitaine, Bretagne, Centre, Centre-Ouest et Nord-Est.

<sup>243</sup> En effet, l'article 3 de la Constitution française indique que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. ». Cet article autorise les mesures assurant l'égalité entre les hommes et les femmes, mais pas les quotas en faveur de l'un ou l'autre sexe.

<sup>244</sup> Pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure, un objectif similaire doit être inscrit dans la COG de la CNAMTS. En effet, la nomination aux fonctions de directeurs de CARSAT constitue une responsabilité partagée entre les deux caisses nationales.

## 2.1.2 Les indicateurs relatifs aux ressources humaines, qui sont rattachables à la responsabilité sociale de l'entreprise, seront normalement atteints

[157] Deux indicateurs RH visant l'insertion dans l'emploi de catégories de travailleurs identifiées ont été mis en œuvre dans la COG : l'un relatif aux travailleurs handicapés<sup>245</sup>, l'autre aux seniors.

### 2.1.2.1 L'indicateur N 20 : taux de réduction de la cotisation versée à l'AGEFIPH

[158] La COG 2009-2013 donne pour objectif de réduire de 50 % les contributions versées à l'AGEFIPH (ou FIPHFP pour la CNAV, compte tenu de son statut d'établissement public national) par les organismes de la branche retraite au titre de l'année 2013<sup>246</sup>, en prenant comme année de référence l'année 2008<sup>247</sup>.

[159] Des cibles intermédiaires (réduction de 10 % en 2009, de 20 % en 2010, 30 % en 2011 et 40 % sont inscrites dans la COG). L'objectif est, en outre, décliné différemment, entre les caisses, celle ne versant pas de contribution à l'AGEFIPH ayant une objectif de maintien à zéro de cette contribution.

[160] Le montant de la contribution AGEFIPH est passée de 1,05 M€ en 2009 (au titre de l'année 2008) à 0,25 M€ en 2013 (au titre de l'année 2012).

[161] La mission relève que l'objectif final de la COG, à savoir une réduction de 50 % des contributions AGEFIPH / FIPHFP, a été atteint dès 2010, ce qui prouve l'engagement de la branche en faveur de l'emploi des personnes handicapées, mais dans le même temps interroge sur le caractère éventuellement trop aisé à atteindre de la cible fixée.

[162] En outre, l'objectif de réduction des contributions AGEFIPH / FIPHFP étant contenue dans le plan cadre développement durable 2011-2014 de la branche retraite, la question du maintien de cet objectif dans la COG peut-être soulevée.

Tableau 11 : Taux de réalisation de l'indicateur N 20

	2009	2010	2011	2012
Cibles	- 10 %	- 20 %	- 30 %	- 40 %
Résultats	- 17,53 %	- 52,96 %	- 60,27 %	- 76,14 %

Source : CNAV

### 2.1.2.2 L'indicateur N 27 : pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou « contrat de professionnalisation »

[163] La COG 2009-2013 engage la CNAV (en pratique chacune des caisses<sup>248</sup> et la CNAV en tant qu'établissement) sur un objectif annuel de recrutement d'au moins 5 % de plus de 50 ans que ce soit en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en « contrat de professionnalisation ».

[164] Comme le montre le tableau ci-après, cet objectif a été atteint chaque année, même si les performances de la branche se sont dégradées dans le temps.

<sup>245</sup> Il est précisé que, dans la COG cet indicateur est rattaché à l'axe développement durable et non à celui ressources humaines.

<sup>246</sup> Les CGSS ne sont pas incluses dans le périmètre.

<sup>247</sup> Il est précisé que le plan cadre interbranches développement durable 2011-2014, fixe un objectif moins ambitieux.

<sup>248</sup> Hors CGSS.

Tableau 12 : Taux de réalisation de l'indicateur N 27

	2009	2010	2011	2012
<b>Cibles</b>	5 %	5 %	5 %	5 %
<b>Résultats</b>	9,72 %	8,67 %	7,74 %	7,12 %

Source : CNAV

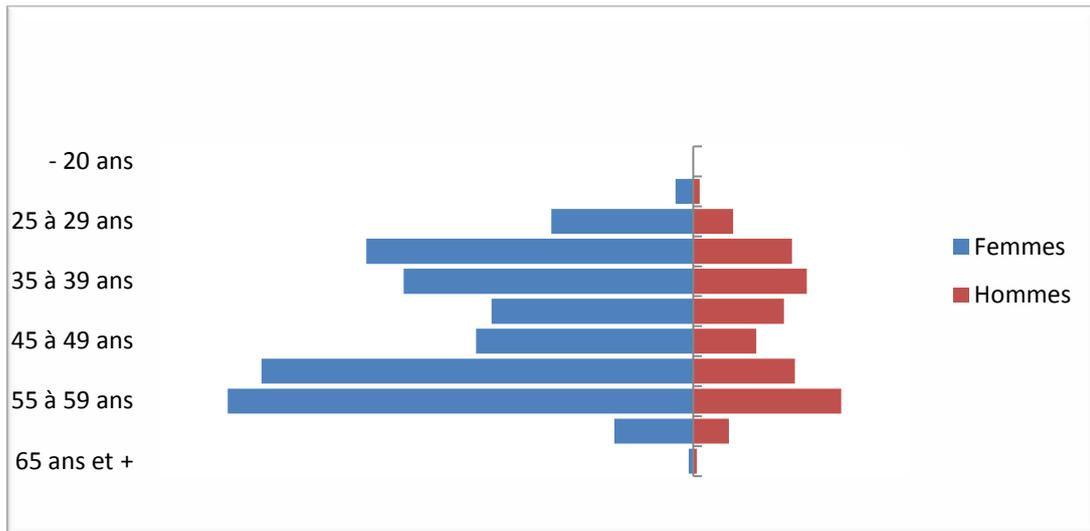
- [165] Au regard de la pyramide des âges des personnels de la branche retraite et de celles de certaines caisses (Cf. le graphique n°4, relatif à la pyramide des âges des effectifs franciliens réputés plus jeune que dans les autres caisses régionales), la pertinence de cet objectif et son inscription comme indicateur peut être débattue.
- [166] En effet, au 31 décembre 2012, les plus de 50 ans représentaient 44 % de l'effectif de la branche retraite. En outre, la tranche d'âge des 45-49 ans, comptant 1 312 agents contre 574 pour les plus de 60 ans, les plus de 50 ans représenteront, toute chose égale par ailleurs, la moitié de l'effectif de la branche retraite en fin de prochaine COG.
- [167] Par ailleurs, les effets de la réforme des retraites de 2010, *i.e.* le report à 62 ans l'âge légal de la retraite, vont jouer à plein sur la prochaine COG. Si l'on ajoute à cela que le maintien vraisemblable d'un objectif de rendu de postes, impliquant une diminution des recrutements, **la branche retraite va connaître une accélération du vieillissement de ses effectifs.**
- [168] A l'instar, de l'indicateur N20, cet objectif pourrait être inscrit dans le plan cadre développement durable de la branche retraite, ce qui maintiendrait un engagement de la branche dans ce domaine.
- [169] S'il était décidé de maintenir cet indicateur, il conviendrait d'en assurer un calibrage précis, visant à ne pas accentuer exagérément le vieillissement des effectifs de la branche retraite, ce phénomène ayant pour corolaire une augmentation de l'absentéisme (Cf. *infra*).

Tableau 13 : Pyramide des âges de la branche retraite (31/12/2012)

Catégories d'âge	Femmes	Hommes	Total
<b>Moins de 20 ans</b>	1	0	1
<b>20 à 24 ans</b>	83	29	112
<b>25 à 29 ans</b>	664	186	850
<b>30 à 34 ans</b>	1 530	462	1 992
<b>35 à 39 ans</b>	1 356	531	1 887
<b>40 à 44 ans</b>	945	423	1 368
<b>45 à 49 ans</b>	1 017	295	1 312
<b>50 à 54 ans</b>	2 020	475	2 495
<b>55 à 59 ans</b>	2 179	692	2 871
<b>60 à 64 ans</b>	369	167	536
<b>65 ans et plus</b>	22	16	38
<b>Total</b>	10 186	3 276	13 462

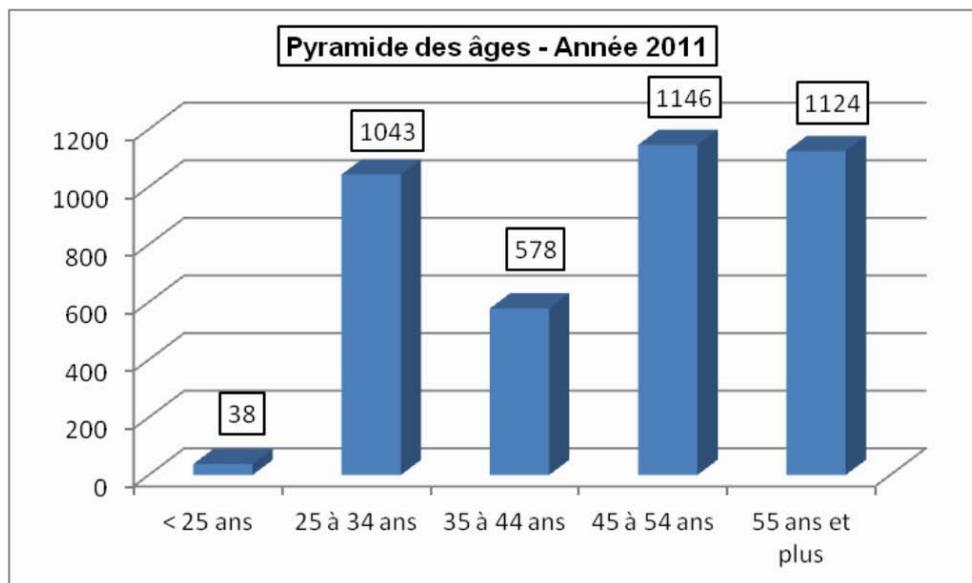
Source : CNAV-DCN

Graphique 3 : Pyramide des âges de la CNAV



Source : CNAV – DCN

Graphique 4 : Pyramide des âges de la CNAV en Ile-de-France



Source : Bilan social de la CNAV (2011)

### 2.1.3 La COG 2009-2013 pourrait être plus ambitieuse en matière de RH

[170] Si, au regard des objectifs fixés dans la COG 2009-2013, la DARRH et plus généralement la branche présentent un solide bilan, la mission relève deux points faibles que la future COG pourrait corriger.

[171] En premier lieu, le suivi des effectifs et de leur composition étant effectué par la direction de la coordination nationale (DCN) et la direction des systèmes d'information (DSI) pilotant elle-même la gestion des personnels informatiques, la DARRH ne dispose d'aucune donnée synthétique « macro » sur les effectifs et la masse salariale, ce qui peut constituer un handicap, par exemple, pour définir la politique nationale de formation.

- [172] En second lieu, la COG couvre un champ restreint de la politique des RH. En effet, même s'il n'existe pas de définition légale ou doctrinale du contenu d'une telle politique, il est possible de retenir *a minima* sept domaines<sup>249</sup> :
- le recrutement ;
  - la formation professionnelle continue ;
  - l'évaluation des agents ;
  - les rémunérations ;
  - la gestion des compétences ;
  - la gestion des carrières ;
  - la gestion de l'encadrement supérieur.
- [173] Outre la RSE, la COG pourrait utilement couvrir ces sept domaines, c'est-à-dire essentiellement prévoir des développements supplémentaires (par rapport à la COG actuelle) sur le recrutement, les rémunérations ou encore la mobilité des agents, ce qui permettrait d'élaborer une politique RH de branche.
- [174] Concernant les rémunérations, la formulation d'une doctrine pourrait permettre de prendre en charge des questions aujourd'hui non traitées<sup>250</sup>.
- [175] Ainsi le sujet des règles relatives au versement de certaines primes, notamment celles d'itinérance et de guichet prévues à l'article 23 de la convention collective nationale de travail des organismes de la sécurité sociale du 8 février 1957, qui ont données lieu à plusieurs contentieux prud'homaux, perdus par la caisses régionales.
- [176] Selon les informations recueillies par la mission, les arriérés de paiement de ces primes seraient importants : la CARSAT de Bourgogne - Franche-Comté aurait provisionné 1,9 M€ pour la prime d'itinérance, les arriérés pour la CARSAT Nord-Picardie serait de l'ordre de 6 M€ pour la prime d'itinérance et de 0,9 M€ pour celle de guichet.
- [177] Outre la question budgétaire, ces primes induisent des problèmes de pilotage de la RH : le bénéfice de ces primes étant conventionnellement exclu à partir d'un certain niveau hiérarchique, certains agents peuvent préférer renoncer à des promotions qui se traduiraient par des baisses de salaires, certains supérieurs hiérarchiques peuvent, en pratique, percevoir une rémunération inférieure à leurs collaborateurs.

**Recommandation n°17 : Instaurer une DRH de branche, notamment responsable d'un suivi unifié des effectifs, des indicateurs RH et de l'animation de la politique RH de branche**

---

<sup>249</sup> Cf. la performance de la fonction Ressources humaines, 31 mars 2008, Institut de la gestion publique et du développement économique du ministère des finances.

<sup>250</sup> Le directeur général envoie des lettres de cadrage annuel portant sur la politique salariale. Documents relativement courts, ces lettres sont essentiellement consacrées au pilotage de la masse salariale, secondairement à la politique de rémunération.

#### 2.1.4 La mise en œuvre d'une cible d'absentéisme de courte durée, comme indicateur synthétique de la performance sociale de la branche, présenterait l'avantage de produire des gains d'efficience

- [179] La COG 2009-2013 a retenu deux indicateurs RH intervenant dans un champ voisin, celui de l'emploi de catégories de travailleurs éloignés de l'emploi. Si la pertinence externe de ces deux objectifs, qui s'inscrivent dans le cadre plus large de politiques publiques nationales voire européenne, ne se discute pas, ils n'en constituent pas moins une approche étroite de la performance de la politique des RH de la branche retraite, par ailleurs déployée dans le cadre du schéma directeur du développement durable de la branche 2009-2013 et du plan développement durable 2011-2014 (pour l'un d'entre eux).
- [180] Dans le même temps, la question de l'absentéisme est absente de la COG. Or, il constitue un indicateur RH pertinent. En effet, le niveau d'absentéisme est souvent considéré comme un indicateur approché de l'effort des salariés et donc de la performance productive. Il est également un bon indicateur de la performance sociale de l'entreprise, dans la mesure où il reflète le climat social et les conditions de travail. Enfin, l'absentéisme influe aussi sur la performance économique, car il engendre des coûts directs (remplacement des absents, paiement du délai de carence, etc.), des coûts indirects (désorganisation interne, baisse de la production ou de la qualité, retards, dégradation du climat social...) et des coûts humains (sentiment d'iniquité chez les non-absents mais aussi stress accru par la surcharge de travail)<sup>251</sup>.
- [181] **Dans son rapport annuel 2010 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes notait que l'absentéisme était élevé dans les organismes de sécurité sociale, la branche retraite ne faisant pas exception, tout en soulignant qu'il était rarement pris en compte dans les COG.**
- [182] La mission, qui n'a pas étudié les déterminants de l'absentéisme de la branche retraite, relève cependant que le taux d'absentéisme de la branche, hors congés maternité, s'est établi à 6,16 % contre 3,84 % pour les entreprises privées<sup>252</sup> (3,7% dans les groupes de plus de 1 000 salariés)<sup>253</sup>. Certes l'âge moyen de l'effectif de la branche retraite, étant élevé, la « mauvaise performance » de la branche peut, en partie, être expliquée, cependant le taux d'absentéisme des plus de 51 ans dans le secteur privé est inférieur à celui de la branche retraite, ce qui là encore indique des possibilités d'amélioration (dans les entreprises privées, le taux d'absentéisme de plus de 51 ans est de 3,81 %, contre 2,34 % pour les moins de 30 ans<sup>254</sup>).

Tableau 14 : Taux d'absentéisme de la branche (2012)

		Taux
Maladie rémunérée	moins de 8 jours	1,15%
	8 jours à moins d'1 mois	1,17%
	1 mois et plus	3,47%
Sous total taux d'absentéisme maladie		<b>5,79%</b>
Grève		0,12%
AT/MP		0,25%
Sous total taux d'absentéisme hors maternité		<b>6,16%</b>
Maternité		1,73%
total taux d'absence		<b>7,89%</b>

Source : CNAV-DCN

<sup>251</sup> Note d'analyse du Conseil d'analyse stratégique, n°210 de janvier 2011, « Participation des salariés et performance sociale : de nouveaux enjeux pour les entreprises françaises dans un contexte de sortie de crise ».

<sup>252</sup> Cf. le baromètre de l'absentéisme publié par Alma Consulting Group.

<sup>253</sup> Etant précisé que l'absentéisme n'est pas mesuré de façon totalement identique dans le secteur privé et dans les branches du régime général.

<sup>254</sup> Cf. le baromètre de l'absentéisme publié par Alma Consulting Group.

**Recommandation n°18 : Faire du suivi de l'absentéisme de courte durée un indicateur COG et définir une cible à atteindre**

### **3 LA FONCTION « ACHAT », AU DEFI DE LA MUTUALISATION ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

- [183] La fonction « achat » se différencie de la notion de processus achat. Elle intègre les éléments relatifs à la définition d'une politique, au mode d'organisation des directions et des services, à la définition des outils et au système d'information relatifs aux achats et marchés.
- [184] Pour en améliorer l'efficacité, la COG assigne à la CNAV deux chantiers concrets :
- la création de sept centres d'expertise (téléphonie, assurances, services postaux, fournitures de bureaux, atelier d'impression, déplacements professionnels et prestations de main d'œuvre), placés sous l'autorité de la caisse nationale, destinés à garantir une plus grande professionnalisation de l'achat et pouvant aller jusqu'à porter des procédures de marchés mutualisés ;
  - l'extension des marchés mutualisés existant (en matière de téléphonie) et la mise en œuvre de nouveaux marchés mutualisés (prioritairement pour les services d'assurance et consommables informatique, optionnellement pour les services postaux et les déplacements professionnels).
- [185] D'autres actions comme la formation des acheteurs de la branche, ainsi que la participation aux achats mutualisés du régime général réalisés par l'UCANSS complètent le dispositif.
- [186] Les achats informatiques, qui pèsent pour la moitié des achats de la branche, étaient d'ores et déjà mutualisés et passés au niveau national, avant 2009. De ce fait, la mutualisation des achats couvrait un part significative, en montant, des achats de la CNAV en début de COG.
- [187] Par ailleurs, au titre de l'action de la branche retraite en matière de développement durable, la COG fixe un triple objectif aux achats réalisés :
- 50 % des marchés passés devront comporter des clauses sociales et / ou environnementales ;
  - pour les marchés comportant au moins 50 % de main d'œuvre dans la composition du prix de la prestation, 10 % au moins seront attribués à des publics en difficulté ;
  - réaliser des achats éco-responsables.
- [188] Le schéma directeur 2009-2013 du développement durable de la branche reprend ces objectifs, sans en apporter de nouveaux.

#### **3.1 Le champ de la mutualisation des achats s'est étendu, sans que les gains associés aient été précisément documentés, le bilan des achats éco-responsables est davantage documenté**

- [189] Le bilan quantitatif et qualitatif de la démarche de renforcement de mutualisation des achats n'a pas été réalisé. Certes, la CNAV dispose de retours partiels positifs de la démarche (tous les centres d'expertises ont été créés, la plupart ont donné satisfaction, de même les deux marchés prioritaires ont été passés, générant des économies), cependant elle ne s'est pas livrée à un exercice d'évaluation de la démarche relatée dans un document de synthèse.

[190] En revanche, les objectifs quantitatifs ayant trait au développement durable donnent lieu à un suivi, consigné notamment dans le rapport développement durable de la branche retraite.

Tableau 15 : Indicateurs développement durable et achats

Enjeu	Objectif	Résultats 2011	Cible
Faire de la commande publique un levier important de la responsabilité sociétale de l'entreprise	Marchés intégrant des clauses sociales	8,07 %	50 % en 2014
	Marchés intégrant des clauses environnementales	30,46 %	50 % en 2014
Participer par l'achat à réduire l'impact environnemental de nos activités	Papier acheté éco-responsable	99,20 %	100 % en 2014
	marchés de solutions d'impression intégrant l'utilisation de consommables remanufacturés	28,38 %	100 % en 2014
	marchés de travaux comprenant au moins une clause environnementale	37,78 %	80 % en 2014
Participer par l'achat à l'insertion des publics éloignés de l'emploi et des personnes en situation de handicap	marchés, comportant au moins 50 % de main-d'œuvre, intégrant une clause sociale	32,37 %	10 % en 2014
	Nombre d'unités bénéficiaires acquises par l'intermédiaire de marchés réservés	28,24	Aucune
	Nombre d'heures de travail exécutées dans le cadre de clauses sociales (hors handicap)	3022	Aucune

Source : CNAV – rapport développement durable 2011

### 3.2 La nécessité de poursuivre et de renforcer la mutualisation

[191] Même si la mutualisation des achats constitue la modalité la plus commune pour générer des économies d'échelle, obtenir une meilleure combinaison entre qualité et prix grâce à la professionnalisation des acheteurs qu'elle suscite, ainsi que des gains de productivité en diminuant les doublons et le nombre de procédures passées, elle peut présenter des inconvénients. Elle risque d'écarter de la commande publique les petites et moyennes entreprises, l'éloignement de l'acheteur du service utilisateur peut conduire à des achats non pertinents, un marché annulé ou rencontrant des problèmes d'exécution se répercute sur l'ensemble des caisses régionales etc.

[192] En outre, il convient de distinguer entre la mutualisation des achats et celle des compétences. Si la première est très adaptée aux marchés de fournitures et services, la seconde vaut surtout les marchés de travaux.

[193] En effet, la mutualisation des achats de fournitures et services génère des gains par effet de volume, ceux-ci n'engendrent pas de difficultés excessives d'exécution. En revanche, l'achat mutualisé de prestations de travaux emporte rarement des économies d'échelle, pour autant, ils réclament une expertise, au stade de la passation et de l'exécution, que la mutualisation des compétences peut apporter (dans un contexte de raréfaction des ressources humaines, aucune CARSAT ne peut disposer en son sein de la totalité des compétences requises en matière de marchés de travaux, en tout état de cause, l'existence dans chaque caisse régionale d'une équipe pérenne dédiée à ces questions ne serait pas justifiée).

[194] Ceci plaide pour que la CNAV fasse le bilan de la démarche entamée dans le cadre de la COG 2009-2013 pour mesurer les forces et faiblesses du dispositif.

- [195] En outre, s'il est décidé de poursuivre voire de renforcer la démarche de mutualisation des achats, cela passe nécessairement par la consolidation des travaux de cartographie d'ores et déjà engagés, à savoir :
- la cartographie des compétences « achat » de la branche, recensant les acheteurs, juristes, et gestionnaires de marchés, ainsi que les natures d'achat maîtrisées<sup>255</sup> ;
  - la cartographie d'efficacité des achats déterminant le « bon niveau des achats : local CARSAT ou inter-CARSAT<sup>256</sup> / national (branche retraite) / interbranches (UCANSS).
- [196] Ensuite, la CNAV doit conduire une réflexion sur les centres d'expertise. Créés sur la base du volontariat, le pilotage de la démarche par la caisse nationale a été intentionnellement tenu, laissant les acteurs de terrain faire vivre la démarche.
- [197] Ce mode de pilotage était adapté à une action expérimentale dans le cadre de l'organisation décentralisée de la branche retraite. Cependant, la pleine efficacité du dispositif repose sur davantage d'intégration et un pilotage renforcé de la caisse nationale, plus spécialement de sa direction des infrastructures.
- [198] Les centres d'expertise pourraient se transformer en centres de services partagés (CSP)<sup>257</sup> pilotés par la direction des infrastructures. De cette transformation, on peut attendre une harmonisation des processus de gestion, une adoption des meilleures pratiques, un niveau d'expertise élevé, une fluidification des échanges d'informations au sein de la branche, une amélioration de la satisfaction des clients internes, un pilotage et une maîtrise permanente des coûts.
- [199] Compte tenu de l'organisation décentralisée de la branche retraite, il semble préférable de travailler sur des scénarii de CSP virtuels, l'hypothèse d'une CARSAT réunissant suffisamment de compétences pour créer un CSP physique ou celle d'un regroupement de personnel sur un même site semblant difficile à mettre en œuvre, sans apporter de supériorité à l'organisation d'un ou plusieurs CSP virtuels.
- [200] Si l'on peut envisager le maintien de centres d'expertise, davantage piloté par la caisse nationale pour les achats de fournitures et services, la création d'un CSP virtuel pour les marchés de travaux semble indispensable.

**Recommandation n°19 : Passer des centres d'expertise à des centres de services partagés virtuels, dont l'un dédié aux marchés de travaux**

### **3.3 La professionnalisation de la fonction « achat » implique la mise en œuvre d'indicateurs de performance**

- [201] La COG 2009-2013, de même que les CPG ne contenaient aucun indicateur « achat ». A l'inverse, la mise en œuvre du volet « achat » du schéma directeur développement durable 2009-2013 est suivi au moyen de huit indicateurs (Cf. *supra*), ces derniers offrant une couverture large de la responsabilité sociale de la branche retraite dans ces domaines. En revanche, l'efficacité de la fonction achat et la démarche de mutualisation ne font pas l'objet d'un suivi par indicateur, ce qui peut être perçu comme une lacune.

---

<sup>255</sup> Actuellement, la direction de la coordination nationale n'a connaissance des compétences « achat » que sur une base déclarative, seule celles du siège, sont véritablement connues.

<sup>256</sup> Dans certains cas, la mutualisation verticale peut être préférée à la mutualisation horizontale.

<sup>257</sup> Un CSP est une entité interne à une organisation, au service exclusif d'autres entités de l'organisation, pour lesquelles elle réalise des opérations. Il s'agit donc de centraliser et de mutualiser une fonction et des moyens.

[202] Au regard des pratiques et des démarches poursuivies par la caisse nationale, trois indicateurs de performance pourraient valablement être déployés, sans être inscrits dans la COG :

- pourcentage de procédures d'achat ou de montants d'achat ayant donné lieu à une procédure mutualisée ;
- économies réalisées exprimées en pourcentage ou en valeur absolue ;
- satisfaction de la clientèle interne.

[203] Ces trois indicateurs sont complémentaires, pris isolément ils n'ont qu'une faible pertinence : le premier est un indicateur de moyen, le second de performance, le dernier d'impact.

[204] Le premier de ces indicateurs peut également être considéré comme un indicateur d'étape, par opposition aux deux suivants qui sont des indicateurs finaux. Leur combinaison assure la vérification de l'efficacité de la fonction « achat ». Utilisé seul, l'indicateur d'économies réalisées, qui traduirait une approche budgétaire, peut engendrer des effets non souhaités : le choix des offres les moins-disantes sur celles mieux-disantes.

**Recommandation n°20 : Mettre en place des indicateurs de suivi de la performance de la fonction « achat »**

#### **4 LA FONCTION COMMUNICATION RESTE TROP PEU PILOTEE ET TROP REGIONALISEE**

[205] La COG 2009-2013 assigne quatre missions à la fonction « communication » de la branche retraite :

- assurer la communication externe de la branche sur la retraite ;
- mieux connaître et mesurer les attentes des assurés ;
- participer à la lutte contre la fraude ;
- assurer la communication interne auprès du personnel de la branche.

[206] La mise en œuvre opérationnelle de ces quatre objectifs est explicitée par le schéma directeur de la communication 2011-2013 de la branche.

##### **4.1 Le coût budgétaire complet de la fonction communication n'est pas connu**

[207] La CNAV a créé une direction de la communication courant 2011, afin notamment de davantage piloter cette fonction. Si ce pilotage progresse, son volet budgétaire reste embryonnaire.

[208] En effet, **si les dépenses enregistrées au compte 623 « publicité, publication, relations publiques » sont connues** (montant cumulé de 13,3 M€ sur la période 2009-2012), le nombre d'ETP dédié à la communication qui, associé aux dépenses précitées, fournit **le coût complet de la fonction « communication » ne l'est pas**.

[209] Seul le nombre d'ETP, de la direction de la communication a pu être fourni<sup>258</sup> (soit une moyenne annuelle de 45,19 ETP en 2012).

<sup>258</sup> En principe, le futur applicatif de comptabilité analytique (prévu pour 2014) pourra remonter ces informations, car il utilisera la cartographie des processus RUN-MR, où il existe une activité spécifique « communication ».

[210] En outre, même si elle peut en expliquer les « grandes lignes », la direction de la communication n'a pas la capacité, faute de *reporting*, d'expliquer précisément :

- la variation des dépenses de communication des caisses régionales entre 2009 et 2012<sup>259</sup> ;
- les écarts de dépenses parfois importants entre les CARSAT, décorrélés de la taille de celles-ci (la CARSAT de Lyon enregistre une dépense de 0,25 M€ sur la période, contre 0,68 M€ pour Orléans).

[211] De plus, les dépenses de communication des CARSAT enregistrent des pics pour certaines en 2010 pour d'autres en 2011, ce qui témoigne d'un pilotage national peu contraignant.

Tableau 16 : Dépenses de communication (hors masse salariale) de la branche 2009-2012

623 Publicité, publications, relations publiques	2012	2011	2010	2009
Paris	1 190 280,70	2 606 370,83	3 070 588,34	1 366 897,77
Bordeaux	57 061,96	92 395,49	45 239,19	62 952,20
Clermont	36 043,38	51 073,38	16 561,25	26 917,95
Dijon	22 498,59	22 484,48	21 383,64	38 190,48
Lille	113 825,59	90 229,39	59 644,26	122 169,44
Limoges	69 273,21	93 953,06	78 298,63	84 174,20
Lyon	61 319,98	57 722,74	69 052,61	67 737,85
Marseille	108 674,44	98 783,76	131 431,45	170 150,28
Montpellier	20 659,69	16 494,90	7 631,53	23 968,42
Nancy	27 329,74	29 052,23	25 941,94	51 586,68
Nantes	85 050,41	130 548,95	227 236,75	38 289,93
Orléans	123 687,84	224 338,67	160 001,94	174 996,45
Rennes	73 670,70	90 262,97	235 201,85	153 809,74
Rouen	53 843,64	48 479,51	113 443,02	75 713,73
Strasbourg	101 246,86	65 213,08	51 494,50	68 433,85
Toulouse	76 220,44	34 084,61	56 002,56	52 494,75
CGSS	98 260,12	87 260,59	100 779,80	85 440,34
<b>BRANCHE</b>	<b>2 318 947,29</b>	<b>3 838 748,64</b>	<b>4 469 933,26</b>	<b>2 663 924,06</b>

Source : CNAV

### Recommandation n°21 : Mettre en place un pilotage des dépenses de communication

#### 4.2 La nécessaire rationalisation de la fonction communication

[212] Au vu des bilans et supports de communication produits à la mission, la fonction « communication » de la branche apparaît, dans toutes ses dimensions, dynamique, réactive et supportant l'action de la branche, répondant ainsi aux objectifs assignés par la COG 2009-2013, elle peut cependant renforcer son pilotage managérial.

[213] La caisse nationale doit connaître, au plus vite la totalité des ETP et des compétences de la branche en matière de communication afin d'organiser des mutualisations et de supprimer d'éventuels doublons. A cet égard, le renforcement de la direction de la communication et l'allègement des directions de la communication des CARSAT peut s'envisager dans une logique de renforcement de l'unicité de la communication de la branche.

<sup>259</sup> A titre d'exemple, les dépenses de la CARSAT de Nantes, ont été multipliées par 6 entre 2009 et 2010 puis, divisées par deux l'année suivante puis de 40% en 2012.

- [214] De même, pour limiter le coût des campagnes de communication, la direction de la communication pourrait passer des marchés nationaux en liaison avec la direction des infrastructures, voire bénéficier de la création d'un centre d'expertise dédié.
- [215] Si les campagnes nationales de communication de 2010 et 2011 ont fait l'objet d'une évaluation, ce n'est pas le cas de la plupart des autres actions menées. Dans un souci d'établir le coût / impact des actions et supports utilisés, la direction de la communication devrait systématiser ces mesures d'impact (ce qui est d'ailleurs prévu dans son schéma directeur).
- [216] **Enfin, pour limiter la dispersion des dépenses de communication entre les CARSAT, la direction de la communication pourrait fixer une cible de dépense de communication (compte 623 + masse salariale) par nombre d'assurés, cette cible pouvant être inscrite en CPG.**
- [217] A terme, la CNAV devra déterminer ce qui, dans la communication, relève du niveau national et de celui local et évaluer l'intérêt du maintien de services de communication étoffés dans les CARSAT, notamment dans le cadre de la mise en place d'un politique de communication de branche.
- [218] Cette partition entre le niveau national et régional est d'ailleurs déjà engagée. Le portail unique de Branche, créé en 2011, en constitue un exemple : toute l'information retraite sur les droits et démarches est porté par un site unique, les sites des caisses assurant le relais régional

**Recommandation n°22 : Déterminer les fonctions de communication du strict ressort national et, à terme, aboutir à ce que tous les moyens dédiés à la communication concourent ou s'inscrivent dans le cadre de la politique de communication de branche sous le management de la caisse nationale**

## **5 L'ORGANISATION DE L'AUDIT INTERNE POURRAIT ETRE DAVANTAGE CENTRALISEE**

- [219] La COG 2009-2013 indique que la politique d'audit de la branche retraite a pour objet de l'amélioration continue de la démarche de maîtrise des risques, dans les cadres fixés par le comité national d'audit (CNA), dont l'action est amenée à s'amplifier.

### **5.1 L'audit interne a une double focale sur la conformité du référentiel de contrôle interne et le réseau**

- [220] La mission souligne la qualité des rapports d'audits consultés. Elle note également que les auditeurs de la branche disposent tous des qualifications requises pour exercer leurs missions.

- [221] La liste des audits réalisés au cours de la période 2009-2012 montre que ceux-ci se concentrent sur la conformité du référentiel de contrôle interne (16 sur 40) et le réseau (15 sur 40, dont plus de la moitié est liée à des prises de poste). Les audits qui privilégient une approche par thématique sont minoritaires (9 sur 40). Surtout, ceux portant sur l'établissement public national en tant que tel sont rares<sup>260</sup>. Si les audits thématiques abordent la question du pilotage national, ils ne délivrent pas nécessairement une vision globale de la situation d'une direction ou d'un service. Ceci peut être perçu comme une carence dans la planification des travaux du service d'audit interne.
- [222] En outre, les audits portant sur la comptabilité analytique inscrits au programme d'audit n'ont pas été réalisés.

## 5.2 L'audit interne pourrait être davantage concentré au siège

### 5.2.1 Renforcer l'échelon national de l'audit interne

- [223] A l'exception de l'audit relié à la validation des comptes, l'audit interne est rattaché à la DCN qui assure le pilotage et la coordination de l'ensemble des auditeurs du réseau, même si ces derniers sont hiérarchiquement rattachés aux caisses régionales<sup>261</sup>.
- [224] Sous la supervision d'un même responsable, la fonction d'audit interne est exercée par deux départements :
- le département d'audit interne, qui exerce la compétence générale d'audit pour l'ensemble de la branche retraite, dans le cadre défini par le CNA ;
  - le département de l'audit national, qui réalise des missions ciblées d'audit opérationnel (de prise de fonction, de mise en œuvre des CPG) sur ordre du directeur général ou de son représentant.
- [225] L'effectif théorique de l'audit interne est de 47 ETP (48 avec le responsable de département) répartis comme suit :
- département d'audit interne : 3
  - département de l'audit national : 4
  - Caisses régionales : 40 soit environ deux par caisse.

- [226] **Cet effectif peut sembler suffisant, cependant, en pratique, l'effectif réel se situe à des niveaux plus bas, y compris au niveau national.** Ainsi, en 2012, deux postes sur quatre étaient vacants au sein du département d'audit interne, un sur quatre au département de l'audit national. De même, la CNAV en Ile-de-France, qui pèse pour le quart des prestations versées par la branche retraite, n'a compté qu'un auditeur interne entre juillet 2011 et mars 2012.

- [227] En outre, avec un effectif moyen de deux auditeurs par CARSAT, les services d'audit interne n'ont sans doute pas la taille critique et une trop grande proximité avec les services audités. L'éclatement des équipes favorise potentiellement l'hétérogénéité des audits, que ne peuvent pas complètement pallier les outils classiques de pilotage.

<sup>260</sup> De tels audits ont cependant été réalisés par un prestataire extérieur à la demande de la Cour des comptes au cours de deux dernières années.

<sup>261</sup> Il convient de signaler que l'agent comptable de la CNAV dispose d'une équipe de quatre auditeurs réalisant audits sur place et sur pièces et des audits sur pièces, afin de lui permettre d'apprécier la conformité des comptes des organismes du réseau au référentiel de validation comptable. On parle d'audits de validation.

- [228] Pour remédier à ces difficultés, il faudrait renforcer les effectifs du niveau national (et diminuer corrélativement les effectifs en région), ce qui présenterait un quadruple avantage :
- une plus grande indépendance des auditeurs ;
  - une plus grande homogénéité des audits ;
  - un effectif réel en capacité de faire face à ses obligations, par une augmentation de la disponibilité des équipes ;
  - une capacité à faire varier la composition des équipes d'audit.

**Recommandation n°23 : Renforcer l'échelon national d'audit interne**

**5.2.2 Un CNA composé de membres indépendants renforcerait l'autorité de l'audit interne**

- [229] Le CNA rassemble le directeur délégué de la CNAV, l'agent comptable national, la DCN (directeur et responsable de l'audit), la direction financière et comptable nationale (directeur et responsable de la validation des comptes) et le responsable du corps d'audit comptable et financier (rattaché à l'agence comptable). Par ses missions, le CNA assure la coordination des différents audits au sein de la CNAV :
- adoption et suivi du plan national d'audit, socle minimum des audits à réaliser dans le réseau ;
  - adoption et suivi du plan d'audit des CARSAT (audits CPG et prise de fonction) et des CGSS ;
  - adoption et suivi du plan d'audit de la DFCN (audits système d'information et audits de validation).
- [230] Si le CNA remplit les missions normalement dévolues à ce type de structure, au regard des normes professionnelles de l'audit interne, ce comité ne saurait être assimilé à un comité d'audit en raison de sa composition. En effet, le comité d'audit est normalement composé d'administrateurs extérieurs indépendants de la direction et chargé de vérifier, notamment, l'indépendance des auditeurs internes. Il est en quelque sorte le garant de l'objectivité des travaux de l'audit interne.
- [231] **Pour la prochaine COG, il conviendrait de revoir la composition du CNA en remplaçant les agents de la CNAV par des membres extérieurs, qui pourraient provenir de la tutelle (i.e. des directions d'administration centrale concernées), des autres branches de la sécurité sociale, ou encore des autres régimes de retraite, le responsable de l'audit interne de la branche retraite devant être membre de ce comité.**

**Recommandation n°24 : Créer un comité national d'audit conforme aux normes professionnelles**

## 6 L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE DOIT TENDRE A UN ALLEGEMENT DES CONTRÔLES COMPTABLES

### 6.1 Le contrôle interne est marqué par le déploiement du référentiel unique de maîtrise des risques RUN-MR

- [233] La mise en place d'un dispositif de contrôle interne est une obligation réglementaire pour l'ensemble des branches du régime général. L'article D 122-7 du CSS dispose en effet que « sous réserve de leur compétence respective, le directeur et l'agent comptable conçoivent et mettent en place, en commun, un dispositif de contrôle interne respectant les préconisations de l'organisme national et permettant de maîtriser les risques, notamment financiers, directs et indirects, inhérents aux missions confiées aux organismes de sécurité sociale ».
- [234] Le plan de maîtrise des risques de la branche est décrit dans une note de la CNAV en date du 18 novembre 2011, actualisée par une note du 23 octobre 2012 relative à l'évolution du dispositif de maîtrise des risques dans la branche.
- [235] La COG 2009-2013 a fixé pour objectif à la CNAV de refondre la démarche de contrôle interne afin d'aboutir à un référentiel unique de maîtrise des risques (RUN-MR), se substituant au référentiel national de contrôle interne (RNCI), jugé limité<sup>262</sup>.
- [236] RUN-MR est fondé sur une description des processus métiers de la branche retraite, une cartographie des risques qui leur sont associés et l'identification des contrôles qui permettent de maîtriser les risques et de les ramener à un niveau acceptable.
- [237] RUN-MR est, depuis 2011, en cours de déploiement, et vise à couvrir à l'horizon 2014, l'ensemble des activités (métier et support) de la branche retraite. A ce jour, il couvre les quatre domaines importants de la branche retraite : « carrière et déclaration », « retraite », « identification » et « action sociale ».
- [238] La mission ne s'est pas livrée à une analyse approfondie du dispositif de contrôle interne et de RUN-MR, celui étant en cours de déploiement d'une part, la Cour des comptes le contrôlant annuellement de manière approfondie, dans le cadre de sa mission de certification des comptes de la CNAV, d'autre part<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> Par exemple, le rapport d'activité 2012 de la Cour des comptes (page 20), met en exergue les lacunes du contrôle interne qu'elle a relevées dans le cadre de sa mission de certification des comptes de la branche retraite et la CNAV.

<sup>263</sup> Il convient de signaler que le rapport IGAS RM 2013-013 (février 2013), intitulé « Les indicateurs de maîtrise des risques dans cinq conventions d'objectifs et de gestion » aborde également le contrôle interne de la CNAV.

## 6.2 Tirer pleinement les conséquences de RUN-MR

- [239] RUN-MR peut, par l'identification des processus comportant trop de zones de risques difficiles à maîtriser, déboucher sur du *reingeniering* des procédures. Surtout, cette cartographie peut déboucher sur une ré-interrogation de la chaîne de traitement comptable des dossiers de retraite.
- [240] Actuellement, l'article D.122-8 du CSS attribue aux agents comptables des organismes de base une responsabilité particulière en matière de contrôle interne et prévoit l'établissement par leurs soins d'un plan de contrôle spécifique, distinct du plan de contrôle interne de l'organisme élaboré conjointement par le directeur et l'agent comptable. Ce plan de contrôle respecte les instructions diffusées par l'agent comptable national : les instructions nationales de contrôle.

Tableau 17 : Instruction nationales de contrôle

INSTRUCTION NATIONALE DE CONTRÔLE	Date de la dernière mise à jour
Instruction générale de contrôle	30 juin 2008
Instruction Nationale de Contrôle des dossiers Retraite	30 juin 2008
Instruction de Contrôle - Paiements (gestion de l'adossement IEG)	11 février 2010
Instruction de Contrôle – Equivalents pensions (dossiers Retraite IEG)	11 février 2010
Instruction Nationale de Contrôle Domaine Ressources Humaines	6 novembre 2009
Instruction Nationale de Contrôle « payer les retraites et gérer les comptes prestataires »	29 octobre 2009
Instruction Nationale Habilitations aux outils bancaires	14 septembre 2011
Instruction Nationale de Contrôle « conservation des pièces justificatives des données sociales, des prestations légales de retraites et des prestations d'action sociale retraite »	8 juillet 2009
Instruction Nationale de Contrôle Domaine Logistique	4 janvier 2012
Instruction Nationale de Contrôle « alimentation de la carrière »	10 avril 2009
Instruction Nationale de Contrôle des dossiers Action Sociale	17 octobre 2011
Principes d'instruction et de contrôle des régularisations de carrière	16 août 2012

Source : CNAV

- [241] Ces instructions et les plans de contrôle qui en découlent, conduisent à un dispositif de contrôle assez largement exhaustif, mais par nature peu efficient, car fortement mobilisateur de ressources humaines.
- [242] Le déploiement de RUN-MR devrait conduire à deux processus de rationalisation :
- l'identification et la suppression des zones de sur-contrôle ;
  - l'allègement des contrôles comptables du fait de la maîtrise accrue des risques dans les services de l'ordonnateur et donc à un délai de traitement des dossiers de retraite amélioré, voire un redéploiement ou une diminution des effectifs dédiés à ces tâches.
- [243] Cependant, cet allègement ne saurait être automatique, notamment au regard des conséquences d'un allègement des contrôles comptables non maîtrisé, la CNAV pourrait réfléchir à la mise en œuvre d'une catégorie d'audit dont l'objet serait de mesurer les conséquences en terme de contrôle comptable de la maîtrise du risque dans les services de l'ordonnateur (mesuré essentiellement par l'indice de qualité de validation(IQV) et le taux d'incidence financières (TIF)).

[244] En outre, **cette démarche de redéploiement ou de diminution des effectifs implique de connaître précisément les agents des services des agents comptables de la branche, directement occupés aux contrôles des actes effectués par les agents de services ordonnateurs, ce qui n'est pas le cas actuellement.**

[245] Une mission de l'inspection générale des affaires sociales sur ce thème spécifique pourrait utilement aider la CNAV dans ces travaux.

**Recommandation n°25 : Entamer des réflexions sur l'allègement des contrôles comptables, dès qu'il apparaîtra que le dispositif de contrôle interne rénové produit des effets positifs sur l'IQV**

[246] Bien entendu, la couverture exhaustive du risque constitue un préalable indispensable à l'allègement des contrôles comptables, ladite exhaustivité devant être mesurée au fil du déploiement de RUN-MR et de l'ensemble des dispositifs concourant au contrôle interne et à la maîtrise des risques de façon générale (ce qui commande de combiner RUN-MR, le plan de sécurité des systèmes informatique, le plan qualité SNGC etc.).

**Recommandation n°26 : Mettre en place un indicateur de risque résiduel, mesurant le déploiement des dispositifs de contrôle interne (indicateur de pilotage), puis l'impact du contrôle interne sur la criticité du risque (indicateur COG)**

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Céder le patrimoine de rapport de la CARSAT Alsace-Moselle	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
2	Se mettre en capacité d'identifier et de réaliser les opérations immobilières prioritaires	CNAV – Direction des infrastructures	Préalable à la prochaine COG
3	Faire de la connaissance du parc immobilier et de ses coûts une priorité calendaire de la prochaine COG	CNAV – Direction des infrastructures	Préalable à la prochaine COG
4	Ajouter un volet opérationnel et un autre local au schéma directeur immobilier et en faire un volet de la COG	CNAV – Direction des infrastructures	Négociation de la COG
5	Suivre la performance immobilière des caisses régionales à travers une batterie d'indicateurs et établir un <i>scoring</i> . Faire de la norme des 12m <sup>2</sup> par agent, un indicateur de la future COG décliné dans les CPG	CNAV – Direction des infrastructures	Début de la prochaine COG
6	Construire le programme pluriannuel d'investissement immobilier de la branche sur la base d'une instruction unique, valant validation de chacune des opérations, en début de COG	CNAV – Direction des infrastructures	Début de la prochaine COG
7	Mettre en place un critère du type « financeur majoritaire – décideur unique » pour les opérations immobilières des CARSAT	Législateur	Début de la prochaine COG
8	Elargir le champ des compétences immobilières mutualisées	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
9	Participer activement à l'alimentation de la bourse immobilière	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
10	Expérimenter davantage l'externalisation des fonctions immobilières	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
11	Créer un ou plusieurs centres d'expertise dédiés aux achats reliés aux besoins du parc immobilier, et passer des marchés nationaux, le cas échéant	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
12	Elaborer un modèle type de contrat de location et un guide de la négociation des contrats de bail et de leur renouvellement	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
13	Entamer des réflexions pour passer de l'expérimentation à la généralisation du télétravail	CNAV – DARRH	En cours de prochaine COG
14	Améliorer la dimension prospective de la démarche de GPEC de la branche	CNAV – DARRH	En cours de prochaine COG
15	Mettre en œuvre un pilotage budgétaire de la politique nationale de formation et établir une cible de dépense	CNAV – DARRH	Début de la prochaine COG
16	Prendre en compte la question de la parité pour les nominations à la fonction de directeur de CARSAT	CNAV – Conseil d'administration	Début de la prochaine COG
17	Instaurer une DRH de branche, notamment responsable d'un suivi unifié des effectifs, des indicateurs RH et de l'animation de la politique RH de branche	CNAV – DARRH	Début de la prochaine COG
18	Faire du suivi de l'absentéisme de courte durée un indicateur COG et définir une cible à atteindre	CNAV – DCN – DARRH	Début de la prochaine COG

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
19	Passer des centres d'expertise à des centres de services partagés virtuels, dont l'un dédié aux marchés de travaux	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
20	Mettre en place des indicateurs de suivi de la performance de la fonction « achat »	CNAV – Direction des infrastructures	En cours de prochaine COG
21	Mettre en place un pilotage des dépenses de communication	CNAV – DCN – Direction de la communication	Début de la prochaine COG
22	Déterminer les fonctions de communication du strict ressort national et, à terme, aboutir à ce que tous les moyens dédiés à la communication concourent ou s'inscrivent dans le cadre de la politique de communication de branche sous le management de la caisse nationale	CNAV – Direction de la communication	En cours de prochaine COG
23	Renforcer l'échelon national d'audit interne	CNAV – Direction générale	En cours de prochaine COG
24	Créer un comité national d'audit conforme aux normes professionnelles	CNAV – Direction générale	En cours de prochaine COG
25	Entamer des réflexions sur l'allègement des contrôles comptables, dès qu'il apparaîtra que le dispositif de contrôle interne rénové produit des effets positifs sur l'IQV	CNAV – Direction générale – Agence comptable nationale	En cours de prochaine COG
26	Mettre en place un indicateur de risque résiduel, mesurant le déploiement des dispositifs de contrôle interne (indicateur de pilotage), puis l'impact du contrôle interne sur la criticité du risque (indicateur COG)	CNAV – Direction générale – Agence comptable nationale	En cours de prochaine COG



# ANNEXE N°7 : PILOTAGE BUDGETAIRE ET PERFORMANCE DE LA GESTION DE LA BRANCHE RETRAITE

## SOMMAIRE

<b>1 LE BUDGET ET LES DEPENSES DU FONDS NATIONAL DE GESTION ADMINISTRATIVE DE LA CNAV SONT MAITRISES SUR LA PERIODE DE LA COG 2009-2012.....</b>	<b>281</b>
1.1 Une augmentation contenue des dépenses du FNGA sur la période de la COG mais une dynamique haussière sur longue période .....	281
1.1.1 Sur la période 2005-2012, les dépenses limitatives augmentent plus vite que l'inflation, tirées par les dépenses de fonctionnement .....	281
1.1.2 Sur la période de la COG, la hausse des dépenses de fonctionnement s'explique principalement par le recours aux prestataires externes, notamment en matière informatique.....	282
1.1.3 Entre 2009 et 2012, la branche retraite n'a pas consommé l'ensemble de ses autres crédits d'investissement (hors informatique).....	285
1.2 Un pilotage budgétaire qui donne lieu à la constitution de reports de crédits significatifs.....	287
1.2.1 Les règles budgétaires offrent une souplesse de gestion nécessaire au respect du principe de pluri-annualité avec toutefois un risque de sur-exécution en fin de COG .....	287
1.2.2 Les contraintes annuelles de maîtrise de la dépense publique ont justifié un pilotage annuel des dépenses par la tutelle sur la période de la COG.....	288
1.3 Le budget des CARSAT est principalement piloté par la CNAV mais dépend de trois branches distinctes.....	288
1.3.1 Les CARSAT relèvent de trois budgets et trois COG distinctes : .....	288
1.3.2 Les reports octroyées aux caisses par la CNAV sont soumis à l'atteinte d'objectifs de gestion.....	289
<b>2 POUR LA PROCHAINE COG, LA RECHERCHE DE GAINS D'EFFICIENCE PASSE PAR UNE REDUCTION DES DISPARITES ENTRE LES CARSAT GRACE A UNE MUTUALISATION DES BONNES PRATIQUES .....</b>	<b>290</b>
2.1 Les objectifs nationaux de la COG en matière de gain de productivité et de réduction des coûts unitaires ont été atteints .....	290
2.1.1 Une baisse des coûts unitaires et une augmentation de la productivité obtenus principalement grâce à l'augmentation des unités d'œuvre de l'ICBR.....	291
2.1.2 Sur la prochaine COG, les objectifs nationaux d'amélioration de la performance doivent tenir compte de l'évolution prévisible des unités d'œuvre.....	292
2.1.3 La réduction des hétérogénéités entre CARSAT : un indicateur d'écart-type peu opérationnel.....	293
2.2 Les coûts unitaires et la productivité des caisses demeurent très hétérogènes .....	295
2.2.1 Il est nécessaire d'isoler la situation des CGSS dans le suivi de la COG .....	295
2.2.2 L'analyse des coûts par processus montre que les hétérogénéités sont fortes sur chacun d'entre eux.....	296

2.2.3	L'analyse de la productivité souligne les marges de progression dont dispose la branche retraite dans son ensemble.....	300
2.2.4	La croissance maîtrisée du coût des fonctions nationales .....	303
2.3	Des axes qualitatifs d'amélioration de la performance ont été identifiés par la mission.....	304
2.3.1	La refonte de la politique de proximité .....	305
2.3.2	Les mutualisations.....	305
2.3.3	L'amélioration du processus de liquidation des pensions .....	306
<b>3</b>	<b>TROIS SCENARIOS D'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE POUR LA PROCHAINE COG .....</b>	<b>309</b>
3.1	Méthodologie d'élaboration des scénarios.....	310
3.1.1	Un périmètre limité aux CARSAT hors fonctions nationales .....	310
3.1.2	Un objectif ciblé de restructuration des fonctions transversales.....	310
3.1.3	Une analyse globale de la productivité des effectifs métiers .....	310
3.1.4	Une analyse par processus des coûts unitaires moyens .....	311
3.2	Les scénarios retenus.....	311
3.2.1	Alignement sur la moyenne observée en 2012.....	311
3.2.2	Alignement sur la moyenne des 5 « meilleures » caisses en 2012.....	312
3.2.3	La détermination d'objectifs ciblés sur la période 2014-2017.....	312
3.3	Des résultats qui dépendent des hypothèses d'évolution de la production.....	313
3.3.1	Les résultats à production constante .....	314
3.3.2	Analyse de sensibilité des scénarios à l'évolution de l'activité .....	315
3.3.3	Analyses de sensibilité aux cibles du scénario 3.....	315
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	317

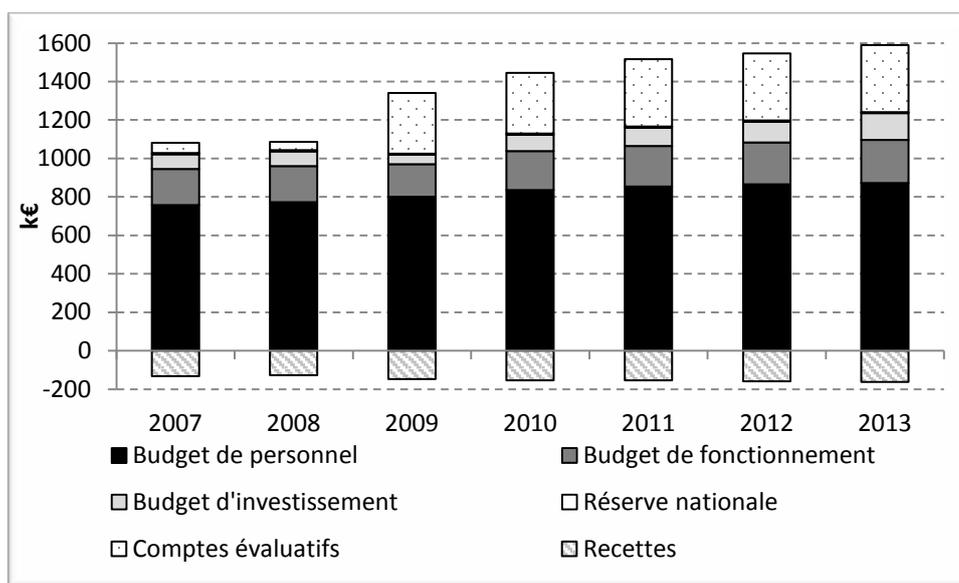
## 1 LE BUDGET ET LES DEPENSES DU FONDS NATIONAL DE GESTION ADMINISTRATIVE DE LA CNAV SONT MAITRISES SUR LA PERIODE DE LA COG 2009-2012

### 1.1 Une augmentation contenue des dépenses du FNGA sur la période de la COG mais une dynamique haussière sur longue période

#### 1.1.1 Sur la période 2005-2012, les dépenses limitatives augmentent plus vite que l'inflation, tirées par les dépenses de fonctionnement

- [1] Le budget du fonds national de gestion administrative (FNGA) arrêté par la COG 2009-2013 distingue les dépenses limitatives (charges de gestion) des dépenses évaluatives (amortissements, contributions à l'ACOSS et l'UCANSS...). Il comprend également des recettes liées à la tarification de services rendus par la CNAV à ses partenaires.
- [2] Le budget global pour l'exercice 2013 s'élève, après reports à 1 426 M€ Les dépenses limitatives, sur lesquelles portent les contraintes et les leviers principaux de gestion, représentent 87% de ce budget. La mission s'est donc concentrée sur l'analyse des dépenses relatives à ce volet budgétaire.

Graphique 1 : Evolution du budget national de gestion 2007-2013

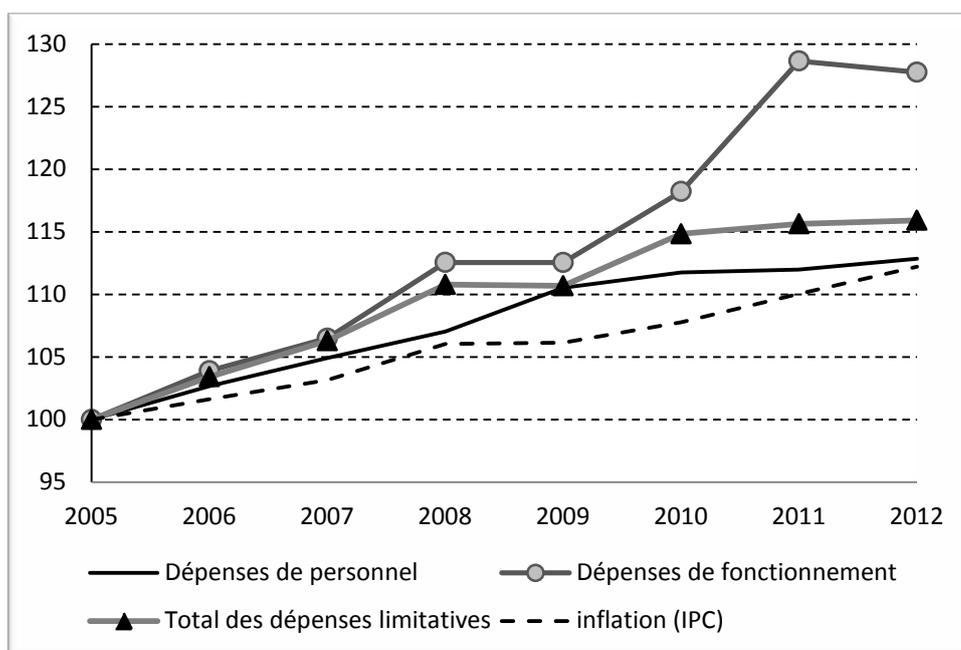


Source : Données DSS, graphique IGAS

- [3] Le budget évaluatif a connu une forte augmentation en 2009 qui s'explique par l'identification de la contribution du FNGA à l'ACOSS et à l'UCANSS. Cette contribution était de 291,4 M€ en 2012. L'augmentation du budget sur la période 2009 traduit le double phénomène d'augmentation des dépenses limitatives et de constitution de reports importants, notamment sur les investissements.
- [4] Les dépenses de gestion de la branche retraite sont constituées à plus de 75 % de ses charges de personnel (78 % des dépenses limitatives en 2012), les charges de fonctionnement 20 % (18 % en 2012) et les dépenses d'investissement 5 % (4 % en 2012).

- [5] La croissance annuelle des dépenses limitatives était plus dynamique sur la période 2005-2008 que sur la période 2009-2012. Sur la période de la COG actuelle, les dépenses limitatives ont crû à un rythme annuel moyen de 1,1 % contre 3,5 % sur la période 2006-2008.
- [6] Ce résultat a été obtenu par une maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel alors que les dépenses de fonctionnement (hors investissements) augmentaient significativement, comme le souligne le graphique ci-après.

Graphique 2 : Evolution des dépenses limitatives du FNGA 2005-2012, base 100 2005



Source : Données DSS – graphique IGAS

- [7] Ainsi sur les sept derniers exercices comptables, les dépenses limitatives ont évoluées de 16 %. Les dépenses de personnel de la branche retraite ont augmenté de 13 %, les dépenses de fonctionnement de 28 % et les dépenses d'investissement de 30 %. Les dépenses d'investissement ayant une dynamique plus volatile que les autres postes, elles ne sont pas représentées sur le graphique (voir *infra*).

### 1.1.2 Sur la période de la COG, la hausse des dépenses de fonctionnement s'explique principalement par le recours aux prestataires externes, notamment en matière informatique

- [8] Entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2012 les charges de fonctionnement informatique sont passées de 38,3 M€ à 56,6 M€ (+36 %). Sur la même période, les charges de fonctionnement administratives sont passées de 116 M€ à 128,6 M€ (+6 %).

- [9] La forte hausse des charges de fonctionnement informatique s'explique par l'augmentation du poste « assistance technique » qui regroupe le recours à la sous-traitance informatique et, marginalement, les activités de secours informatique. Le recours à la sous-traitance informatique a fait l'objet d'une accélération à partir de 2011, notamment dans le cadre du déploiement du nouveau progiciel comptable. Ce recours est par ailleurs insuffisamment encadré comme le souligne une note interne à la direction des systèmes d'information de la CNAV datée de juin 2012<sup>264</sup>.
- [10] Ce constat, associé à la complexité du budget informatique qui fait l'objet d'un suivi spécifique dans le schéma directeur des systèmes d'information, plaide pour un isolement complet des charges informatiques dans le fonds national de gestion administrative. La création d'une structure juridique spécifique à l'informatique de la branche retraite impliquerait un isolement de l'ensemble des charges relatives à ce domaine.
- [11] Actuellement, les charges de personnel informatiques ne sont pas isolées, alors qu'elles répondent à des contraintes spécifiques en matière d'évolution des effectifs. Le statut des personnels informatiques de la branche retraite implique aussi une dynamique salariale propre à ces métiers.

**Recommandation n°1 : Isoler l'ensemble des dépenses informatiques (fonctionnement, personnel et investissement) dans le suivi budgétaire**

- [12] Les charges de fonctionnement administratif, bien qu'en évolution plus lente, représentent près de 70 % des charges de fonctionnement. L'identification d'axes d'économie de gestion sur ces dépenses est donc un enjeu prioritaire pour la maîtrise du budget de la branche.
- [13] Sur ce volet, la CNAV a réalisé d'importantes économies sur la période de la COG. Ainsi, les dépenses de déplacement, missions et actions de formation ont baissé de 6 % entre 2009 et 2012 (13,2 M€ en 2012)<sup>265</sup>, les frais d'affranchissement ont baissé de 20 % (19,8 M€ en 2012), les frais de téléphonie de 24 %. Les primes d'assurance ont également baissé de 42 % sous l'effet de la mutualisation des achats d'assurance. Un effort de maîtrise des charges variables a donc été réalisé.
- [14] En revanche, certaines dépenses connaissent un dynamisme important, comme les loyers et charges locatives (+17 %), les charges d'entretien et de réparation des bâtiments (+12 %, 29,4 M€ en 2012). La croissance significative de ce poste de dépense, associée à la stabilité des charges énergétiques (+5 %, 6,4 M€) légitimerait que la prochaine COG portât d'importants projets d'investissement immobiliers. Ces projets doivent toutefois faire l'objet d'une étude précise de retour sur investissement.

<sup>264</sup> Voir l'annexe sur le pilotage des systèmes d'information pour une analyse détaillée de ce poste.

<sup>265</sup> Source : CNAV-DCN, onglet total-rub du fichier consolidation retraite

Tableau 1 : Analyse des dépenses de la branche retraite (source CNAV)

Poste de dépense	2009	2010	2011	2012	%2009-2012
<b>Salaires et charges</b>	727,2	738,3	752,8	757,6	4,2%
<b>Déplacements, missions, séminaires. et formation</b>	14,0	14,0	14,1	13,2	-5,7%
<b>Entretien, réparation, maintenance et autres charges des bâtiments</b>	26,3	28,4	30,1	29,4	11,9%
<b>Eau, gaz, électricité</b>	6,1	6,4	6,5	6,4	5,5%
<b>Entretien, réparation, maintenance et autres charges de matériel informatiques</b>	2,9	2,8	3,4	3,5	18,4%
<b>Entretien, réparation, maintenance et autres charges des autres matériels</b>	4,8	4,5	4,6	4,9	0,7%
<b>Etudes et publications, prestataires extérieurs, administrateurs, fournitures et divers</b>	40,3	41,0	30,3	32,6	-19,1%
<b>Téléphonie</b>	1,1	1,0	1,0	0,8	-24,2%
<b>Affranchissements</b>	24,8	20,2	19,9	19,8	-20,0%
<b>Frais de paiement en France</b>	2,1	2,1	1,5	5,2	152,5%
<b>Frais de paiement à l'étranger</b>	6,4	6,7	6,7	3,5	-45,8%

Source : CNAV - DCN

[15] En outre, certaines dépenses, en augmentation significative entre 2009 et 2012, pourraient faire l'objet d'un encadrement plus strict. Ainsi la mission a analysé l'évolution de plusieurs postes de charges comptables (comptes de classe 6) sur la période 2009-2012<sup>266</sup>. Elle constate que :

- Les charges de personnel intérimaires ont fortement augmentées sur la période passant de 1,4 M€ en 2009 à 3,7 M€ en 2012 avec un pic à 4,8 M€ en 2011
- Les dépenses de prestations externes (conseil, audit et assistance technique) sont en forte augmentation sur la période passant de 13,3 M€ en 2009 à 25,6 M€ en 2012 avec un pic à 29,8 M€ en 2011
- Les dépenses de publicité, relation publiques augmentent significativement de 2009 à 2011 (+36 %) avant de baisser drastiquement en 2012 (-41 %)
- Les dépenses d'études et de recherche sont en hausse de 15 % sur la période 2009-2012
- Les dépenses de colloques, séminaires, fêtes et cérémonies sont en hausse de 16 %.

**Recommandation n°2 : Sur la prochaine COG, définir une politique nationale de recours au travail temporaire et aux prestataires externes**

<sup>266</sup> Voir tableaux. Les reclassements de la mission peuvent différer de ceux utilisés en comptabilité analytique ce qui explique des écarts sur certains postes. Toutefois les ordres de grandeur et les tendances sont respectés.

Tableau 2 : Analyse des dépenses de la branche retraite (source mission IGAS)

Comptes	Poste de dépense	2009	2010	2011	2012	%2009-2012
<b>6211</b>	<b>Intérimaires</b>	<b>1,4</b>	<b>3,3</b>	<b>4,8</b>	<b>3,7</b>	<b>162%</b>
60613+613582+6248+625	Déplacement / transport	10,5	10,5	11,2	10,8	3%
60617+60611+606128	Eau/ électricité /gaz	5,5	5,8	5,7	5,8	5%
<b>613231+613588+6148</b>	<b>Loyers et charges locatives</b>	<b>12,4</b>	<b>13,3</b>	<b>13,7</b>	<b>14,5</b>	<b>17%</b>
<b>615</b>	<b>Entretien / réparation</b>	<b>21,2</b>	<b>24,0</b>	<b>24,5</b>	<b>24,9</b>	<b>17%</b>
616	Primes assurance	1,1	0,6	0,6	0,6	-42%
626+62888	Frais postaux et communication	35,4	30,6	29,5	29,3	-17%
6283	Formation	4,5	4,7	4,5	3,7	-18%
60641+60643+60642+60638 +606888+6135831	Fournitures bureau	9,4	9,2	9,7	9,1	-4%
6226	Honoraires	1,5	1,8	1,8	1,5	-6%
6181+6183	Documentation	0,4	0,4	0,4	0,4	-3%
653	Comités conseils et assemblées	1,3	1,2	1,2	1,3	2%
6185+6234	Colloques et séminaires, Fêtes et cérémonies	0,9	1,1	0,8	1,1	16%
617	Etudes et recherche	0,7	0,9	1,3	0,8	15%
623	Publicité publication relation publique	3,1	4,8	4,2	2,5	-20%
627	Frais bancaires	8,7	9,0	8,2	8,7	1%
6286	Contrat de nettoyage	6,4	6,6	6,4	6,7	5%
<b>628231+62828</b>	<b>Prestations externes (conseil, sous-traitance...)</b>	<b>13,3</b>	<b>19,7</b>	<b>29,8</b>	<b>25,6</b>	<b>93%</b>

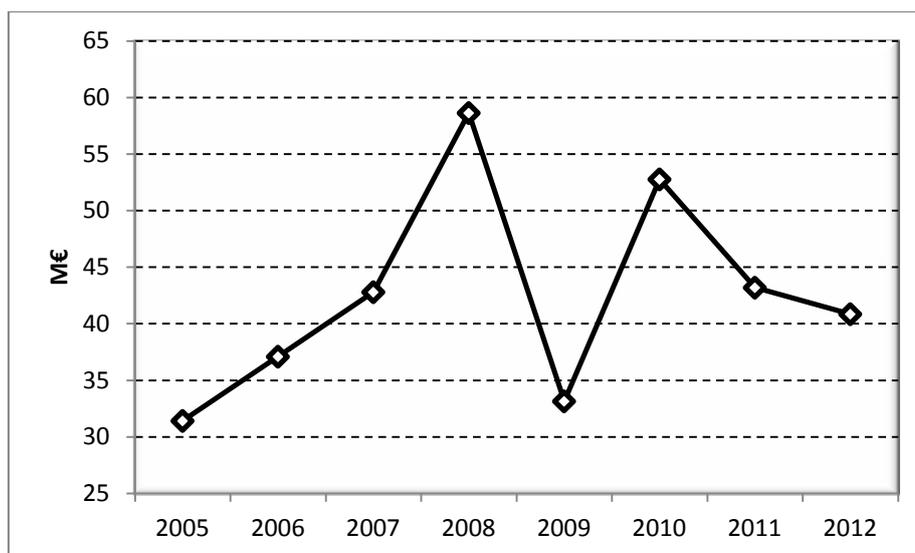
Source : IGAS, à partir des balances comptables 2009-2012

### 1.1.3 Entre 2009 et 2012, la branche retraite n'a pas consommé l'ensemble de ses autres crédits d'investissement (hors informatique)

[16] Les dépenses d'investissement ont connues une évolution en cloche sur la période de la COG, avec une forte sous-exécution budgétaire en 2009 lié au décalage de lancement de plusieurs projets importants en matière informatique.

[17] Le budget investissement de la COG prévoyait 90,5 M€ de dépenses d'investissement informatiques et 150,9 M€ d'autres dépenses d'investissement. Selon les prévisions d'exécution budgétaires pour 2013, la branche retraite aura dépensé en cumulé sur la période de la COG, 100,9 M€ en investissement informatiques et 105,4 M€ en investissements sur les autres postes.

Graphique 3 : Evolution des dépenses d'investissement



Source : Données DSS – graphique IGAS

- [18] La ligne autre dépenses d'investissement fait donc l'objet d'une forte sous-exécution. En outre le montant des crédits reportés sur cette ligne étaient de 66,6 M€ fin 2012 et le taux d'exécution budgétaire après ces reports s'élevait à moins de 30 %. Ces crédits ne seront vraisemblablement pas consommés en 2013.
- [19] Ce constat trouve deux sources d'explication. D'une part il n'a pas toujours été possible de réaliser les projets d'investissement initialement prévus en 2009<sup>267</sup>, mais d'autre part cette sous-exécution a permis de circonscrire la croissance des dépenses limitatives dans un contexte d'exigences accrues de maîtrise des dépenses. La mission n'a pu mener les investigations nécessaires pour déterminer lequel de ces deux facteurs a été prédominant. Les contraintes qui pèsent sur les dépenses limitatives pourraient influencer la politique d'investissement de la branche retraite en retardant le lancement de certains projets pourtant essentiels à l'amélioration de sa performance. Ce choix budgétaire à court-terme serait dommageable à long terme, comme il est possible de le constater pour l'augmentation des charges de maintenance des bâtiments.
- [20] Par ailleurs, l'échelle temporelle pertinente pour l'analyse des dépenses d'investissement est celle du projet d'investissement. La construction d'un budget d'investissement sur 4 ans doit donc s'accompagner d'un plan d'investissement immobilier et informatique distinct dont l'horizon est susceptible d'excéder le terme de la prochaine COG. En conséquence un pilotage budgétaire des investissements, complémentaire au budget général, gagnerait à être mis en place selon un calendrier et des normes distinctes du budget général.
- [21] En conséquence, la mission recommande de revoir le mode d'encadrement du budget des investissements, y compris les projets d'investissement informatiques<sup>268</sup>, afin de mieux remplir l'objectif de mesure du retour sur investissement de chaque investissement.

**Recommandation n°3 : Dans le cadre de la négociation de la prochaine COG, réfléchir à la refonte du suivi budgétaire des investissements stratégiques, notamment en matière informatique et immobilière**

<sup>267</sup> Voir annexe spécifique sur l'immobilier

<sup>268</sup> Voir annexe spécifique sur le pilotage des systèmes d'information

- [22] La mission estime que le suivi budgétaire ne devrait plus être réalisé en dépenses mais en engagements. Le budget devrait donner son accord sur un ensemble de programmes, l'échéancier de paiement dépendant du rythme de réalisation de chaque investissement. La temporalité du suivi des investissements devrait être ajustée à la temporalité de chaque projet.

## 1.2 Un pilotage budgétaire qui donne lieu à la constitution de reports de crédits significatifs

### 1.2.1 Les règles budgétaires offrent une souplesse de gestion nécessaire au respect du principe de pluri-annualité avec toutefois un risque de sur-exécution en fin de COG

- [23] Les règles budgétaires actuelles offrent une souplesse de gestion certaine à la CNAV. Tout d'abord, il existe un principe de fongibilité qui permet des virements de crédit des dépenses de personnel vers les autres groupes de dépense et des dépenses de fonctionnement vers les dépenses d'investissement. Les autres virements de crédit sont soumis à approbation du Conseil d'administration et de la tutelle. Cette règle explique le maintien des reports de crédit sur la ligne investissement dans le cadre de la COG 2009-2013, la CNAV n'ayant pas demandé de virement des crédits d'investissement non consommés sur d'autres lignes.
- [24] Par ailleurs, les crédits non consommés en fin d'exercice peuvent de droit être reportés sur l'exercice suivant. Les crédits immobiliers sont reportables sur la COG suivante. Dans le prolongement de la recommandation précédente, il pourrait être envisagé d'introduire une disposition relative au report sur la COG suivante des crédits d'investissement informatiques afin d'assurer la pérennité des financements pour les projets de long terme.
- [25] L'analyse des crédits reportés présentée dans le tableau ci-après met en évidence la sous-consommation structurelle des budgets. Cette sous-exécution est difficilement interprétable dans la mesure où elle peut témoigner d'une relative rigueur, justifiée ou non, de gestion ou au contraire être le symptôme d'une surestimation des budgets.
- [26] Le budget de la COG 2009-2013 a été construit en repartant de l'exécution budgétaire de 2008. Or 2008 est l'unique exercice où la CNAV a sur exécuté ses dépenses par rapport à son budget initial. Pour la COG actuelle, le budget initial de dépenses de fonctionnement a fait l'objet d'une sur exécution en 2012 le budget 2013 prévoit une sur-exécution sur les mêmes postes de charge administratives et informatiques.
- [27] Sur la période 2009-2012, on observe également une accumulation des reports de crédit. Le taux d'exécution après report décroît.

Tableau 3 : Reports budgétaires sur la période 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Taux d'exécution avant report (dépense / budget initial)</b>	99,7%	104,8%	95,6%	95,4%	95,4%	96,1%
<b>Taux d'exécution après report (dépense / budget après reports)</b>	91,6%	94,0%	95,6%	90,0%	87,8%	85,6%

Source : Données DSS, tableau IGAS

- [28] Il existe donc un risque de sur-exécution budgétaire en fin de COG auquel la tutelle devrait porter la plus grande attention.

## 1.2.2 Les contraintes annuelles de maîtrise de la dépense publique ont justifié un pilotage annuel des dépenses par la tutelle sur la période de la COG

- [29] La direction de la sécurité sociale (DSS) suit l'exécution budgétaire de la COG à fréquence trimestrielle. Le cadre budgétaire imposé à la CNAV est par ailleurs renforcé par le biais des objectifs annuels fixés au directeur de la caisse nationale et par des lettres ponctuelles des ministres fixant des orientations en matière de maîtrise des dépenses.
- [30] Ainsi, la CNAV participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Par courrier du 16 janvier 2012, le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé et le Ministre du budget ont demandé à la CNAV « de réaliser en exécution une moindre consommation de 16 millions d'euros sur les lignes dédiées aux moyens de fonctionnement par rapport au budget 2012 de gestion administrative ». En sus, par courrier du 7 août 2012, les Ministres demandent un effort complémentaire de 2 M€ ce qui porte l'effort d'économie à réaliser à 1,7 % du budget de fonctionnement pour 2012.
- [31] Ces ajustements annuels exigés par la tutelle sont ensuite déclinés dans l'ensemble des CARSAT. Conjugués à la pratique des reports de crédits, ces objectifs intermédiaires peuvent avoir des effets pervers sur la gestion de certaines caisses. Par exemple, si le budget 2011 avait été volontairement sous-exécuté en prévision d'une sur-exécution nécessaire en 2012 à la réalisation d'un projet interne ou simplement à des fins de bonne gestion, cette caisse se retrouverait significativement pénalisée par ces nouvelles contraintes.
- [32] La pratique d'ajustements annuels doit donc demeurer exceptionnelle afin de respecter le principe de pluri-annualité des COG. Les éventuels ajustements doivent être notifiés suffisamment en amont pour permettre à la CNAV d'adapter sa gestion.

**Recommandation n°4 :** Sur la prochaine COG, veiller à limiter les ajustements budgétaires annuels pour garantir le principe de pluri-annualité. En contrepartie, encadrer plus strictement les reports de crédits octroyés à la caisse nationale en fixant des seuils limitatifs en pourcentage des dépenses

- [33] Cet encadrement s'avérerait inutile en cas de budget initial correctement calibré. Dès lors afin d'éviter les excès, un encadrement fixant un pourcentage maximal de reports de crédit apparaît pertinent.

## 1.3 Le budget des CARSAT est principalement piloté par la CNAV mais dépend de trois branches distinctes

### 1.3.1 Les CARSAT relèvent de trois budgets et trois COG distinctes :

- [34] Les CARSAT relèvent de trois budgets distincts :
- Un budget octroyé par la CNAV au titre de leur activité pour la branche retraite ;
  - Un budget octroyé par la CNAMTS au titre de leur activité pour le compte de la branche maladie ;
  - Un budget octroyé par la CNAMTS au titre de leur activité pour le compte de la branche accident du travail et maladies professionnelles (AT/MP).
- [35] La coexistence de ces trois budgets est source d'une importante complexité de gestion et susceptible de générer des angles morts par optimisation des clés de répartition entre les branches. Toutefois l'outil de comptabilité analytique est partagé entre la CNAV et la CNAMTS ce qui permet aux deux branches de dialoguer sur des bases cohérentes et limite le risque d'optimisation.

- [36] La pluralité budgétaire implique également que les CARSAT soient soumises à des contraintes différentes selon les branches. Par exemple, la CNAMTS a émis une circulaire fixant une cible de taux de fonctions transversales pour la branche maladie et AT/MP. Or les fonctions transversales sont conjointes aux deux branches et il n'est pas possible de scinder les effectifs de ces fonctions par branche. Dès lors le respect de cet indicateur est rendu difficile.
- [37] La mission préconise donc de simplifier le pilotage budgétaire des CARSAT en unifiant leur budget et en harmonisant leurs objectifs de performance. Compte tenu de la prédominance de l'activité retraite dans les CARSAT, ce pilotage reviendrait logiquement à la CNAV. Une convention pourrait être signée entre la CNAMTS et la CNAV afin d'arrêter les modalités de refacturation des charges portées par la branche retraite pour le compte de la branche maladie et de la branche AT/MP.
- [38] En revanche, il n'apparaît pas souhaitable de ne soumettre les CARSAT qu'à une seule COG dans la mesure où il est nécessaire de définir des objectifs et des indicateurs propres aux métiers de la branche maladie et de la branche AT/MP réalisés dans les CARSAT. La logique propre à chaque branche doit donc être conservée afin d'éviter que ces activités ne soient négligées et afin de permettre une fluidité des échanges avec les CPAM au niveau local.
- [39] Toutefois le pilotage des ressources humaines devrait faire l'objet d'une harmonisation afin d'éviter les hétérogénéités de traitement entre les salariés relevant de la branche retraite et les autres salariés. Les cibles d'augmentation de la masse salariale et la politique de ressources humaines doivent donc être coordonnées, voire unifiées.

**Recommandation n°5 : Unifier le pilotage budgétaire et le pilotage des ressources humaines des CARSAT. Veiller à l'harmonisation des objectifs entre les différentes COG**

### 1.3.2 Les reports octroyés aux caisses par la CNAV sont soumis à l'atteinte d'objectifs de gestion

- [40] Le pilotage budgétaire des CARSAT et des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) réalisé par la direction du contrôle national (DCN) de la CNAV repose sur les mêmes règles de gestion que le budget national à l'exception des règles de report. L'octroi de ces derniers est soumis au respect, par l'organisme, des objectifs définis par les contrats pluriannuels de gestion (CPG) conclus entre les caisses et la CNAV. Si les objectifs ne sont pas atteints, alors 50% des crédits non consommés sont restitués au niveau national.
- [41] Le respect des objectifs est mesuré par des indicateurs nationaux et locaux qui sont pondérés. Un score est calculé par la DCN qui détermine le pourcentage d'atteinte des objectifs. Si ce pourcentage est supérieur à 75 %, alors les objectifs sont supposés atteints.
- [42] Cette logique incite les caisses à mettre en œuvre la politique nationale. Les objectifs locaux peuvent être, selon la situation de la caisse, plus ou moins contraignant que les objectifs nationaux ce qui permet d'ajuster les efforts à produire par chaque caisse.
- [43] Cette approche pourrait également être utilisée par la tutelle afin de s'assurer du respect de la COG et dans le but de limiter les ajustements budgétaires annuels.

## 2 POUR LA PROCHAINE COG, LA RECHERCHE DE GAINS D'EFFICIENCE PASSE PAR UNE REDUCTION DES DISPARITES ENTRE LES CARSAT GRACE A UNE MUTUALISATION DES BONNES PRATIQUES

### 2.1 Les objectifs nationaux de la COG en matière de gain de productivité et de réduction des coûts unitaires ont été atteints

- [44] La COG fixe trois objectifs principaux d'amélioration de la performance : augmenter la productivité, réduire les coûts unitaires et réduire l'hétérogénéité entre les CARSAT. Chacun de ces trois objectifs est assorti d'un indicateur.
- [45] L'indicateur de coût unitaire (N15) rapporte l'ensemble des charges affectables à l'assurance retraite à une mesure de la production. L'indicateur de productivité (N16) rapporte la même mesure de production aux effectifs. Ces indicateurs ont un périmètre exhaustif (CARSAT, CGSS et fonctions nationales). L'utilisation de deux indicateurs, au lieu d'un seul indicateur de coût par ETP, permet d'introduire une notion de production et donc de performance, en l'absence de mesure monétaire de l'activité<sup>269</sup>.
- [46] Les résultats 2009-2012 de ces deux indicateurs de coût et de productivité donnent une vision différente de la performance de la branche retraite. Si la cible de l'indicateur de productivité paraît largement atteinte, la branche retraite parvient plus difficilement à atteindre celle de coût unitaire fixée dans la COG<sup>270</sup>.

Tableau 4 : Indicateurs de coût et de productivité

Coût unitaire (N15)	2009	2010	2011	2012	% 2009-2012
<b>Réalisation</b>	4,87	4,76	4,82	4,57	-6,16%
<b>Objectif</b>	5,01	4,8	4,7	4,6	-8,18%

Productivité (N16)	2009	2010	2011	2012	%2009-2012
<b>Réalisation</b>	13 785	14 335	14 556	15 636	13,4%
<b>Objectif</b>	14 086	14 294	14 433	14 533	3,2%

Source : CNAV – DCN

<sup>269</sup> À ce sujet, voir les développements de l'annexe X au rapport sur « La mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base » IGAS / IGF juillet 2012.

<sup>270</sup> La cible de 4,5 pour fin 2013 n'est pas encore atteinte fin 2012 alors que la cible de productivité est déjà largement dépassée.

## 2.1.1 Une baisse des coûts unitaires et une augmentation de la productivité obtenus principalement grâce à l'augmentation des unités d'œuvre de l'ICBR

### 2.1.1.1 La comptabilité analytique de la CNAV permet un suivi fin des coûts et des effectifs de la branche retraite

- [47] Les indicateurs sont produits par la DCN de la CNAV qui prend en charge le contrôle de gestion et le suivi budgétaire des caisses. Ce contrôle de gestion est réalisé à partir d'un outil de comptabilité analytique qui analyse de façon exhaustive (un rapprochement avec la comptabilité générale est réalisé<sup>271</sup>) et avec finesse les coûts de chaque activité (processus et sous processus) dans chaque caisse.
- [48] L'activité de la branche retraite est ainsi décomposée en trois processus principaux : données sociales, retraite et action sociales qui représentent respectivement :
- 5 %, 90 % et 5 % des coûts complets et des effectifs de la branche ;
  - 16 %, 80 % et 4 % des unités d'œuvre. Le processus retraite est, assez logiquement le plus important.
- [49] En conséquence, le processus « données sociales » présente un coût unitaire faible et une productivité élevée au regard des autres processus.
- [50] Le processus retraite est décomposé en 5 sous-processus : annuler / rétablir / racheter, régulariser la carrière et attribuer un droit, payer les droits, maîtriser les risques et droit à l'information. Le sous-processus « régulariser la carrière et attribuer un droit » représente 75% du coût complet du processus retraite. En conséquence **les leviers d'amélioration de la performance de la branche retraite sont principalement concentrés sur l'amélioration du processus de liquidation de la retraite, qui constitue le cœur de métier de la CNAV et la majorité de ses coûts complets.**
- [51] Les limites de l'outil de comptabilité analytique sont clairement identifiées. En premier lieu, les données transmises par les différentes caisses (CARSAT et CGSS) sont déclaratives. Le processus de transmission est toutefois largement automatisé et les instructions émises par la DCN claires ce qui limite les risques d'hétérogénéité d'interprétation. Toutefois, des audits internes de fiabilité de la comptabilité analytique pourraient être diligentés.
- [52] En second lieu, l'outil de comptabilité analytique est relativement rigide. La modification de la structure en processus ou sous-processus n'est pas prévue ce qui ne permet pas de produire rapidement des éclairages sur certaines activités. À titre d'exemple l'introduction du droit à l'information a nécessité une refonte de l'outil. Il n'est pas non plus facile de connaître la part des ETP rattachés à l'agence comptable ou de connaître exactement les ETP affectés à l'accueil physique et téléphonique.
- [53] L'outil demeure toutefois fiable et robuste dans l'attente d'une nouvelle cartographie analytique convergente avec celle des processus de pilotage qui devrait aboutir en 2014 dans le cadre du déploiement du progiciel comptable (projet SINERGI).

### **Recommandation n°6 : Enrichir l'outil de comptabilité analytique**

---

<sup>271</sup> Le périmètre des coûts complets de la comptabilité analytique n'est pas identique au périmètre des dépenses limitatives et des charges de gestion courante. Toutefois, les écarts de périmètre sont entièrement expliqués.

### 2.1.1.2 L'indicateur composite de la branche retraite, outil central de mesure de l'activité des caisses, est un outil pertinent aux limites connues

- [54] La mesure de la production est un exercice complexe. Elle nécessite dans un premier temps de déterminer les éléments à prendre en compte pour estimer l'activité. Ces éléments appelés « unités d'œuvre » correspondent à des prestations de service (nombre de paiements effectués, nombre de régularisations de carrière...). Dans un deuxième temps, il est nécessaire de pondérer chacune de ces unités d'œuvre pour tenir compte de la charge de travail, souvent approchée par le temps passé. Ce calcul des unités d'œuvres pondérées (UOP) conduit à un indicateur censé représenter l'activité de chaque caisse. Cet indicateur est appelé « l'indicateur composite de la branche retraite » (ICBR). Seule l'évolution de l'ICBR est interprétable. Son montant absolu est une convention.
- [55] La CNAV a fait le choix de construire un indicateur de production homogène pour l'ensemble des CARSAT et CGSS. Ainsi, les unités d'œuvre considérées et les pondérations de temps passé sont identiques pour chaque caisse. Dès lors, l'ICBR est moins une mesure de la production réelle, puisqu'en réalité les temps passés et l'organisation de l'activité peuvent significativement varier d'une caisse à l'autre, qu'un outil interne de pilotage. Il s'en suit d'importants débats internes sur la pertinence des unités d'œuvre retenues, sur leur exhaustivité et sur les pondérations. L'enrichissement de l'outil de comptabilité analytique devrait permettre de disposer de mesures précises de la charge de travail des agents.

### 2.1.2 Sur la prochaine COG, les objectifs nationaux d'amélioration de la performance doivent tenir compte de l'évolution prévisible des unités d'œuvre

- [56] Sur longue période l'analyse de l'évolution de l'ICBR est biaisée par deux phénomènes : les modifications, ajouts ou suppression d'unités d'œuvres et les modifications de pondération. Notamment, les pondérations de l'ICBR ont été revues avant la signature de la COG 2009-2013. Par ailleurs, de nouvelles unités d'œuvre ont été ajoutées dans le cadre de l'introduction de nouveaux sous-processus (maîtrise du risque financier, droit à l'information...) souvent liés à des évolutions réglementaires. Il en résulte une dynamique inflationniste de l'ICBR.
- [57] Ainsi l'ICBR a augmenté de 174 % entre 2001 (date de son introduction) et 2012. Même si la branche retraite a dû faire face à une hausse d'activité liée au vieillissement de la population et a conduit d'importants projets de régularisation de carrière, ces réalités de gestion ne paraissent pas justifier totalement une telle augmentation de l'ICBR. Il n'existe cependant pas d'analyse de long terme de l'ICBR qui permette de distinguer dans son évolution les effets des modifications de pondérations ou d'unités d'œuvre des effets de variation d'activité au sens strict. Cette étude serait pourtant nécessaire préalablement à la définition des cibles pour les indicateurs de coût unitaire et de productivité.
- [58] Sur la période 2009-2012, la baisse des coûts unitaires s'explique entièrement par l'augmentation de l'ICBR (+13 %). Les coûts complets ont augmenté de 9 %. L'amélioration de la productivité provient également principalement de l'augmentation de l'ICBR, les effectifs n'ayant déclinés que de 4 %. Sur cette période, l'ICBR a été modifié pour intégrer le développement du droit à l'information.

- [59] L'enjeu de l'augmentation de l'ICBR est crucial pour la branche retraite. En effet une baisse de l'activité mesurée se traduirait par une baisse de productivité et une hausse des coûts unitaires. Toutefois, il n'est pas à exclure qu'une telle baisse se produise. Le Cour des comptes<sup>272</sup> cite par exemple le passage des régularisations de carrière systématiques aux régularisations de carrière ciblées en fonction des risques. Une telle modification de politique, pourtant souhaitable d'un point de vue de performance et de maîtrise des risques, réduirait significativement la productivité et augmenterait le coût unitaire du processus retraite dans la mesure où les charges fixes ne seraient pas rapidement ajustées.

**Recommandation n°7 : Mener une étude de long terme sur l'ICBR et anticiper l'évolution de l'activité de la branche retraite sur la prochaine COG**

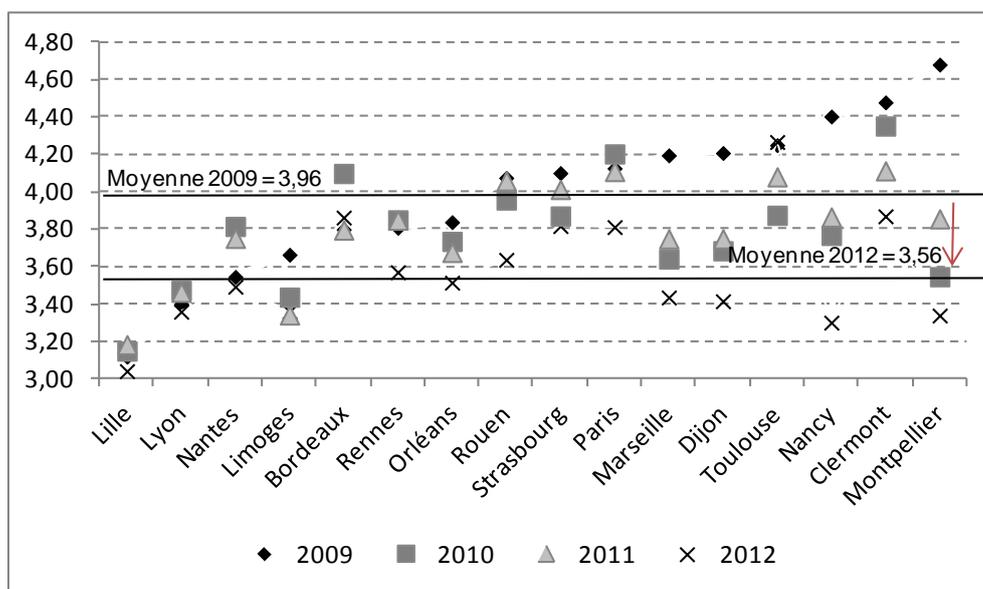
### 2.1.3 La réduction des hétérogénéités entre CARSAT : un indicateur d'écart-type peu opérationnel

- [60] L'indicateur N18 de dispersion des coûts entre caisses correspond au coefficient de variation (écart-type / moyenne) des coûts globaux de chaque caisse, hors CGSS. Cet indicateur mesure la réduction de l'hétérogénéité entre les CARSAT, principal levier d'amélioration de la performance identifié par la mission d'évaluation de la COG 2005-2008.
- [61] Cet indicateur présente plusieurs limites :
- La COG 2009-2013 préconise de le calculer pour l'ensemble des caisses (CARSAT et CGSS). En pratique il n'a été calculé que sur les seules CARSAT ce qui implique une forte réduction de l'hétérogénéité observée ;
  - l'interprétation du coefficient de variation est délicate et l'indicateur n'est pas de lisibilité directe. Cet indicateur est passé de 10,35 % en 2009 à 7,98 % en 2012 sans qu'il soit possible de déterminer si cette réalisation est suffisante ou non.
- [62] Le graphique suivant présente l'évolution du coût global de chaque caisse tel qu'il entre dans le calcul de l'indicateur. Ce graphique montre que la baisse observée du coût global moyen n'est pas la résultante d'un rattrapage des moins bonnes caisses sur la moyenne. Les caisses sont classées par ordre croissant de coût global tel que mesuré en 2009. Ce classement évolue fortement entre 2009 et 2012.
- [63] L'évolution du coût global de chaque caisse n'est pas toujours à la baisse. Ainsi la caisse de Bordeaux voit son coût passer de 3,80 à 3,86, la caisse de Toulouse de 4,25 à 4,27. Il peut même connaître d'importantes fluctuations. Ainsi le coût de la caisse de Lyon est passé de 3,4 à 3,47 entre 2009 et 2011 puis est retombé à 3,36 en 2012.
- [64] La distance par rapport à la moyenne se réduit plus vite pour les caisses les plus performantes et moins vite pour les caisses les moins performantes. Ainsi, la distance par rapport à la moyenne<sup>273</sup> s'est réduite pour la caisse de Lille (la plus performante) tandis qu'il augmentait pour la caisse de Toulouse (une des moins performantes).
- [65] Cette distance par rapport à la moyenne dépend en grande partie du positionnement de la moyenne. Toutes les caisses n'étant pas pondérées à l'identique dans le calcul du coût global, rapprocher les caisses les plus importantes (Paris, Lille, Lyon) de la moyenne, et ce même si elles étaient au préalable plus performantes que la moyenne, peut permettre d'améliorer significativement l'indicateur. Ainsi, la distance à la moyenne de la caisse de Lyon s'est considérablement réduite alors que le coût global de la caisse a peu baissé et que cette caisse était significativement plus performante que la moyenne en 2009.

<sup>272</sup> Relevé d'observations provisoire sur la productivité de la branche retraite, décembre 2010

<sup>273</sup> Mesurée comme le carré de l'écart à la moyenne du coût global de la caisse rapporté à la moyenne des caisses.

Graphique 4 : Ecart de coûts globaux entre CARSAT



Source : Données CNAV-DCN, graphique IGAS

- [66] Par conséquent, cet indicateur ne paraît pas adapté pour rendre compte de manière lisible et sans biais de l'alignement des moins bonnes CARSAT sur les performances des meilleures.

**Recommandation n°8 :** Ne pas prolonger le suivi de l'indicateur N18 dans la prochaine COG. Définir un autre indicateur adapté à l'objectif d'alignement des caisses les moins performantes sur les caisses les plus performantes

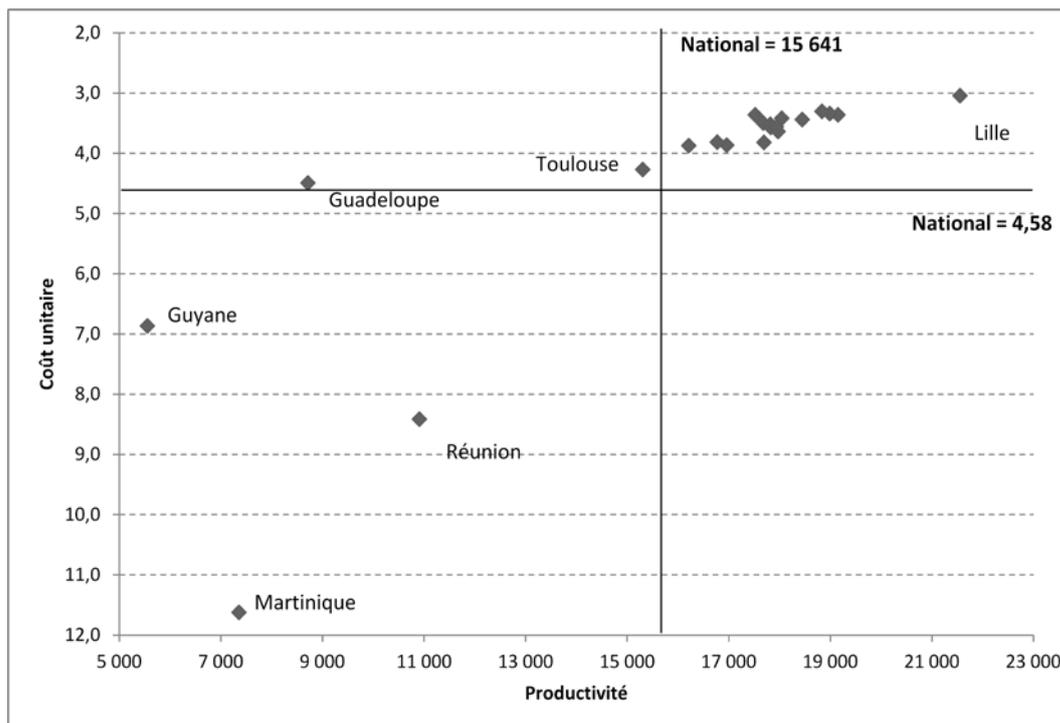
- [67] Plusieurs indicateurs peuvent être proposés afin de mieux suivre cet objectif :
- Identifier en début de COG les caisses inférieures à la moyenne (ou à un autre seuil) et fixer sur ce sous-périmètre des cibles de baisse de coûts unitaires et d'augmentation de la productivité plus ambitieuses que pour l'ensemble de la branche. Cette démarche simple présente l'avantage d'élargir le concept d'hétérogénéité à la productivité et non plus seulement au coût et d'identifier les caisses sur lesquels des efforts spécifiques seront exigés.
  - Définir une mesure d'hétérogénéité qui ne prenne en compte que les caisses inférieures à la moyenne et fixer un objectif de réduction de cette hétérogénéité par rapport à la moyenne observée en date de renouvellement de la COG. Cet indicateur, relativement complexe, permet d'éviter les biais de modification de la moyenne et de baisse de l'hétérogénéité des meilleures caisses.

## 2.2 Les coûts unitaires et la productivité des caisses demeurent très hétérogènes

### 2.2.1 Il est nécessaire d'isoler la situation des CGSS dans le suivi de la COG

- [68] Le graphique ci-après positionne chaque caisse selon les deux dimensions productivité et coûts unitaires. Il apparaît en premier lieu que la situation des CGSS de Guadeloupe, de Guyane et de la Réunion sont très atypiques en comparaison de la situation des 16 CARSAT métropolitaines.
- [69] Ces caisses ont en effet un champ d'activité et une gouvernance différente de celle des CARSAT. Il paraît dès lors délicat de les inclure dans une comparaison générale de la performance de la branche retraite. En outre, la volatilité des coûts unitaires est très forte sur les CGSS, ce qui alerte sur la fiabilité des résultats transmis.
- [70] La caisse de Lille apparaît de loin comme la plus performante sur les axes productivité et coût unitaire. En revanche, les indicateurs de qualité de la liquidation, de qualité de la validation et le taux d'incidence financière de cette caisse présentent des résultats décevants. La caisse a engagé un plan d'amélioration de la qualité.

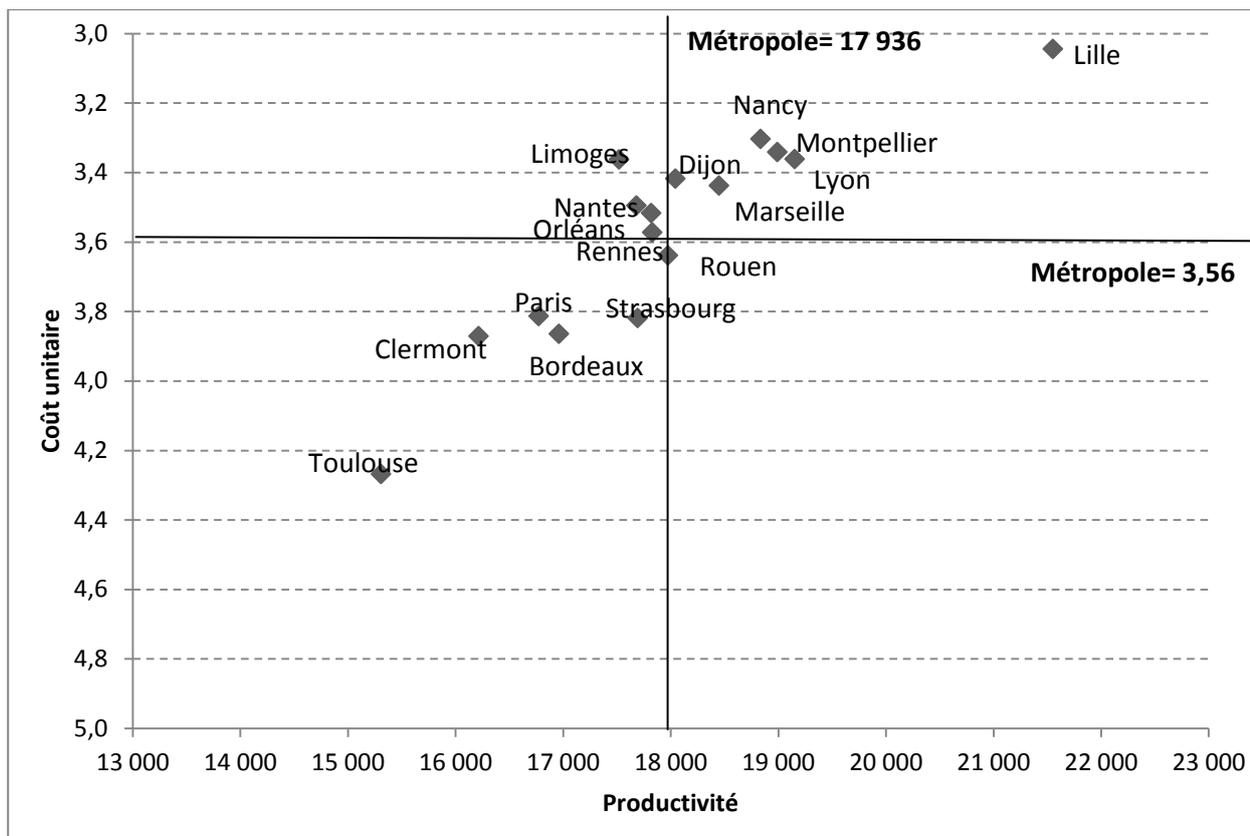
Graphique 5 : Comparaison des coûts et de la productivité de l'ensemble des caisses (2012)



Source : Données CNAV, graphique IGAS

- [71] L'analyse de la seule hétérogénéité de coûts unitaires et de productivité entre les CARSAT met en évidence la dispersion des caisses et la forte corrélation des deux indicateurs : les caisses les plus productives ont les coûts unitaires les plus bas. Ce résultat provient de l'effet production qui joue au dénominateur de l'indicateur de coût et au numérateur de l'indicateur de productivité et du poids des charges salariales dans les coûts unitaires.

Graphique 6 : Comparaison des coûts et de la productivité des CARSAT métropolitaines (hors fonctions nationales)



Source : Données CNAV, graphique IGAS

[72] L'analyse de la dispersion des seules CARSAT (graphique ci-dessus) met en évidence plusieurs écarts surprenants :

- Pour un niveau identique de coût unitaire (3,36), les caisses de Limoges et Lyon ont une productivité très différente ;
- Pour des niveaux de productivité identiques, les caisses de Strasbourg et de Nantes ont des coûts unitaires très différents.

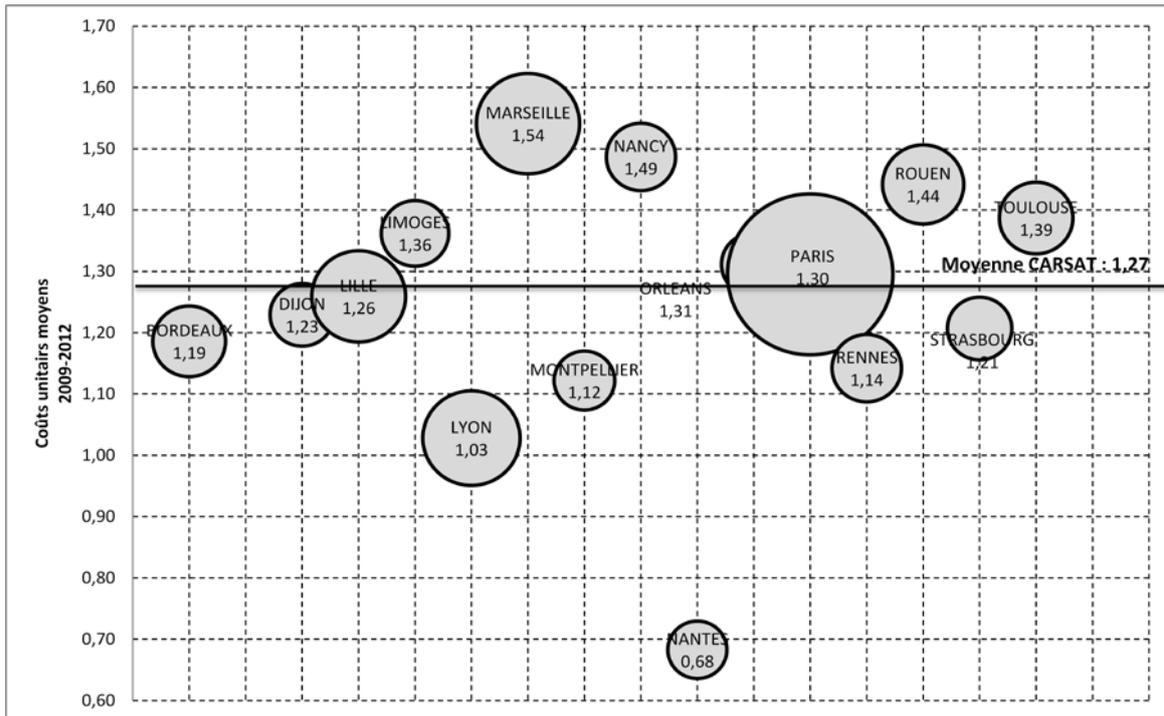
[73] L'analyse des sources de ces écarts devrait permettre à la DCN d'identifier les axes d'amélioration de la performance pour la prochaine COG.

## 2.2.2 L'analyse des coûts par processus montre que les hétérogénéités sont fortes sur chacun d'entre eux

### 2.2.2.1 Les conséquences de l'automatisation du traitement des données sociales n'ont pas le même impact selon les caisses

[74] Les graphiques suivants reproduisent le coût unitaire de chaque caisse par rapport au coût unitaire moyen. Il apparaît une forte hétérogénéité de ces coûts, particulièrement pour les processus données sociales et action sociale.

Graphique 7 : Coût unitaire moyen du processus données sociales des CARSAT 2009-2012



Source : Données CNAV, graphique IGAS

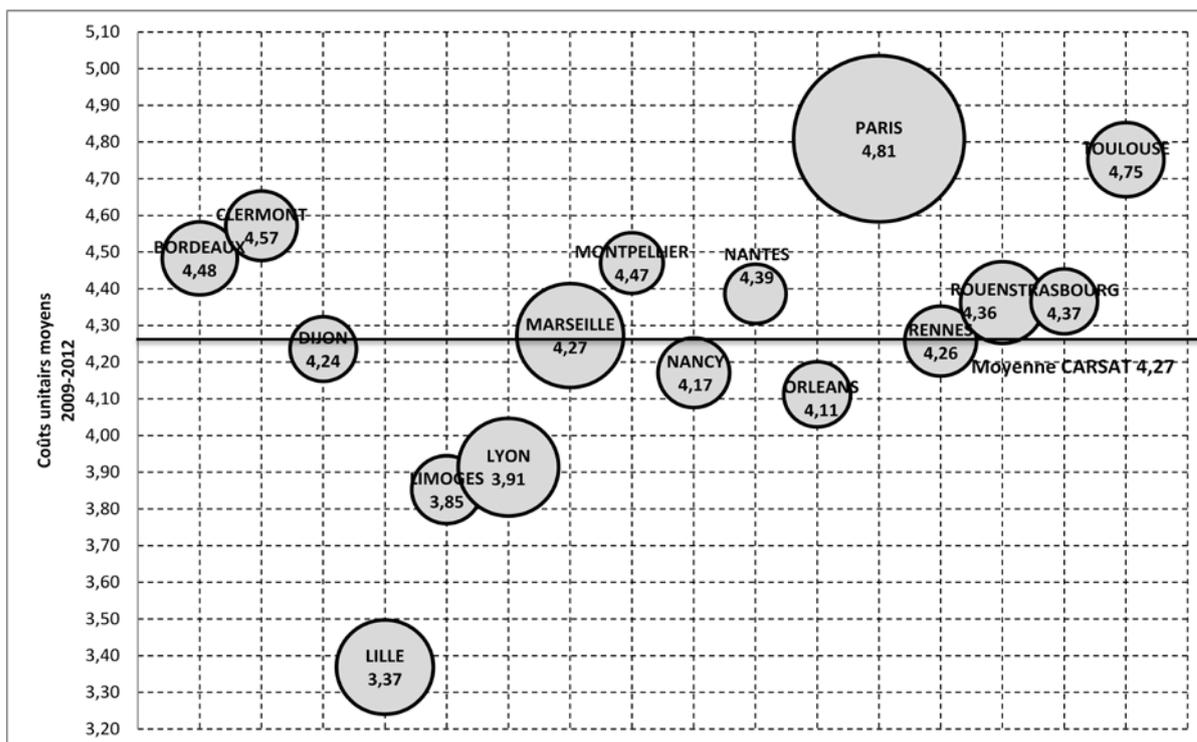
Lecture : la taille des bulles correspond au montant total des coûts de chaque caisse. Plus la bulle est grande, plus le coût total est élevé.

- [75] Pour le processus données sociales, l'hétérogénéité s'explique par la conséquence des gains de productivité réalisés grâce à l'automatisation du traitement des données sociales qui n'ont pas entraîné dans toutes les caisses un redéploiement équivalent des effectifs vers les autres métiers. Sur ce processus, des baisses de coûts complets conjoints à des hausses d'unités d'œuvre ont été observés pour la majorité des CARSAT.
- [76] Ainsi, sur la période 2009-2012, le nombre d'unités d'œuvre de ce processus augmente de 7 % pour l'ensemble des caisses et son coût complet baisse de 8 %. La plupart des caisses (Paris, Dijon, Lille, Nantes...) ont vu leurs coûts complets baisser, parfois drastiquement, alors que leur activité augmentait. D'autres caisses ont vu leur activité stagner mais ont tiré les conséquences de l'automatisation en réduisant leurs coûts complets (Nancy, Lyon). Toutefois certaines caisses n'ont pas conduit les ajustements nécessaires. Ainsi, alors que le nombre d'unités d'œuvre de la caisse de Marseille n'augmente que de 4 % sur la période, ses coûts complets augmentent de 36 %. Il en est de même pour Clermont. De même, la caisse de Paris n'a réduit ses coûts complets que de 3,7 % alors que sur la même période
- [77] Dès lors des réductions de coûts unitaires paraissent encore atteignables sur le processus données sociales.

### 2.2.2.2 Les hétérogénéités de coûts du processus retraite ne pourront être réduites sans une réflexion approfondie sur l'organisation du processus

- [78] Sur le processus retraite la dispersion des coûts unitaires paraît moindre malgré quelques cas atypiques. Des actions ciblées sur les caisses les moins performantes, en particulier la caisse de Paris qui représente près d'un quart du coût complet de ce processus, devrait faire l'objet d'une attention particulière sur la prochaine COG (cf. *infra* pour les pistes qualitatives à explorer)<sup>274</sup>.

Graphique 8 : Coût unitaire moyen du processus retraite des CARSAT 2009-2012



Source : Données CNAV, graphique IGAS

- [79] L'évolution du coût de ce processus apparaît globalement maîtrisée. Alors que les unités d'œuvre augmentent de 11,4%, le coût complet du processus n'augmente que de 1,2 %. Certaines caisses ont fait face à de très fortes hausses d'activité mesurée (Clermont, Dijon, Montpellier...) en limitant l'augmentation des coûts complets (+5 % sur la période pour Montpellier, +0,5 % pour Clermont et -0,9 % pour Dijon). **Cette capacité de la branche retraite à faire face à de telles hausses d'activité sans augmenter ses coûts complets peut être vue comme un signe de sous-productivité latente de la branche, à moins que la hausse de la mesure de l'activité ne soit principalement le fruit des modifications apportées à l'ICBR.** (cf. *supra*).

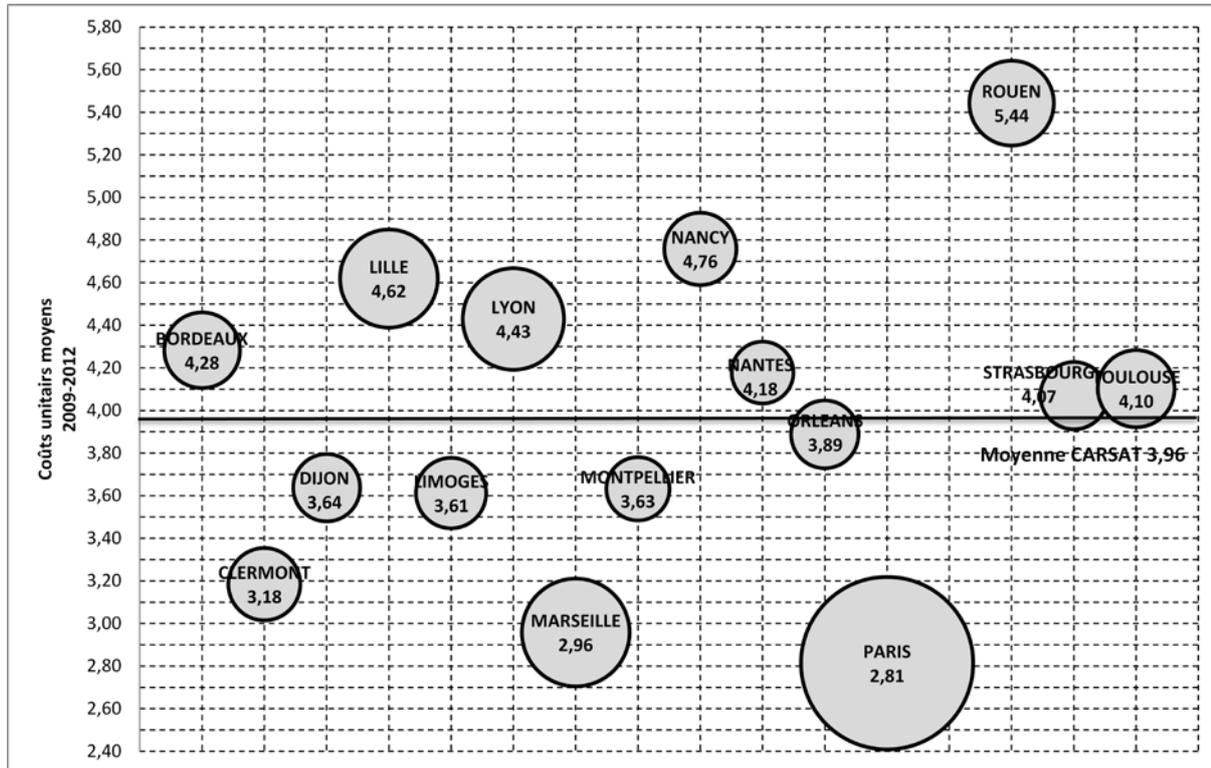
- [80] En conséquence, le processus retraite semble encore susceptible de générer des gains de coûts unitaires significatifs dans certaines caisses.

<sup>274</sup> La caisse de Paris demeure toutefois soumise à une structure de charges défavorable en raison du surcoût des services en région parisienne et de certaines activités particulières, comme la direction des régimes intégrés et adossés. Toutefois, l'activité de cette direction est également génératrice d'unités d'œuvres et le surcoût des services en région parisienne paraît compensé par une pyramide des âges plus favorable en région parisienne du fait d'un effectif plus jeune. Dès lors le surcoût unitaire de la caisse de Paris paraît pouvoir être au moins partiellement compensé.

### 2.2.2.3 L'hétérogénéité des coûts unitaires de l'action sociale s'explique par des politiques d'octroi de prestations très différentes selon les caisses.

- [81] En matière d'action sociale, l'hétérogénéité des coûts unitaires paraît également très forte et s'explique par des politiques diverses d'une caisse à l'autre.

Graphique 9 : Coût unitaire moyen du processus action sociale des CARSAT 2009-2012



Source : Données CNAV, graphique IGAS

- [82] Certaines caisses ont des politiques de distribution de prestations importantes ce qui vient augmenter leurs unités d'œuvre et leur permet de couvrir leurs charges fixes. C'est notamment le cas de Dijon, Marseille ou de Paris pour lesquelles les unités d'œuvre du processus action sociale ont augmenté de 53 %, 39 % et de 72,5 % tandis que les coûts complets augmentaient de 53,4 % pour Marseille mais restaient stables à Dijon et Paris. Cette politique, si elle est efficace pour réduire les coûts unitaires du processus, n'est toutefois pas souhaitable en l'absence d'une politique cohérente de distribution de prestations d'action sociales.
- [83] D'autres caisses ont au contraire des politiques de restriction des prestations, leurs unités d'œuvre étant en forte baisse sur la période 2009-2012 (Lyon, Limoges, Lille). Pour ces caisses on observe une augmentation de leurs coûts unitaires d'action sociale, les effectifs n'ayant pas été aussi rapidement redéployés vers d'autres métiers.
- [84] Ainsi la réduction du coût unitaire de l'action sociale ne peut être un objectif en soi, il doit être associé à une politique nationale cohérente d'action sociale afin de calibrer les ressources au dimensionnement de cette politique. Les écarts observés témoignent davantage d'un risque d'hétérogénéité d'accès aux prestations d'action sociale de la branche retraite sur le territoire que d'une mauvaise gestion.

## 2.2.3 L'analyse de la productivité souligne les marges de progression dont dispose la branche retraite dans son ensemble

### 2.2.3.1 Une contrainte de baisse des effectifs imposée par la tutelle

- [85] En parallèle de l'augmentation de productivité liée à l'augmentation de l'activité mesurée par l'ICBR, la tutelle a imposé à la CNAV de réduire ses effectifs sur la période de la COG. Cette réduction au niveau national est résumée par le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Evolution des effectifs de la branche retraite 2009-2013

	référence 2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Effectifs de référence COG 2008	14116						
Variation cible COG des effectifs par rapport à 2008		75	-27	-78	-338	-750	-750
Cibles COG 2009-2013		14191	14089	14038	13778	13366	13366
Effectifs réalisés (ETP moyen annuel rémunéré)	14082,9	13911	13835	13743	13548		
Réalisation (etp réels-cibles)		-280	-254	-295	-230	-182	

Diminution des effectifs par année		-205	-76	-92	-194		-
------------------------------------	--	------	-----	-----	------	--	---

Source : CNAV, bilan COG 2012

- [86] Les départs en retraite non remplacés sont l'unique levier utilisé pour atteindre ces objectifs. En sus, la contrainte n'inclut pas les effectifs informatiques. Dès lors les contraintes de non remplacement des départs à la retraite sont plus élevées sur les fonctions administratives.
- [87] La contrainte de diminution des effectifs est concentrée sur la fin de la COG, avec 412 postes à rendre en 2013. La CNAV bénéficie d'une légère avance de phase mais devait encore, fin 2012, trouver 182 postes à ne pas remplacer d'ici fin 2013. Cette augmentation de la cible en fin de COG est susceptible de conduire à des décisions court-termistes de certaines caisses afin de respecter la contrainte (non remplacement temporaire de fonctions essentielles en 2013 alors que des fonctions non essentielles auraient été remplacées les années précédentes).
- [88] Par ailleurs, cette accélération n'est pas nécessairement en phase avec le rythme observé des départs à la retraite dans la branche, qui s'est modifié après la réforme des retraites de 2010.
- [89] La CNAV décline cette contrainte dans l'ensemble des caisses en fixant des objectifs globaux mais sans les assortir de préconisations quant aux fonctions qui devraient faire l'objet d'efforts plus importants. Les directeurs de caisse sont donc libre de faire peser la contrainte imposée à leur caisses sur les fonctions métiers ou les fonctions transversales.

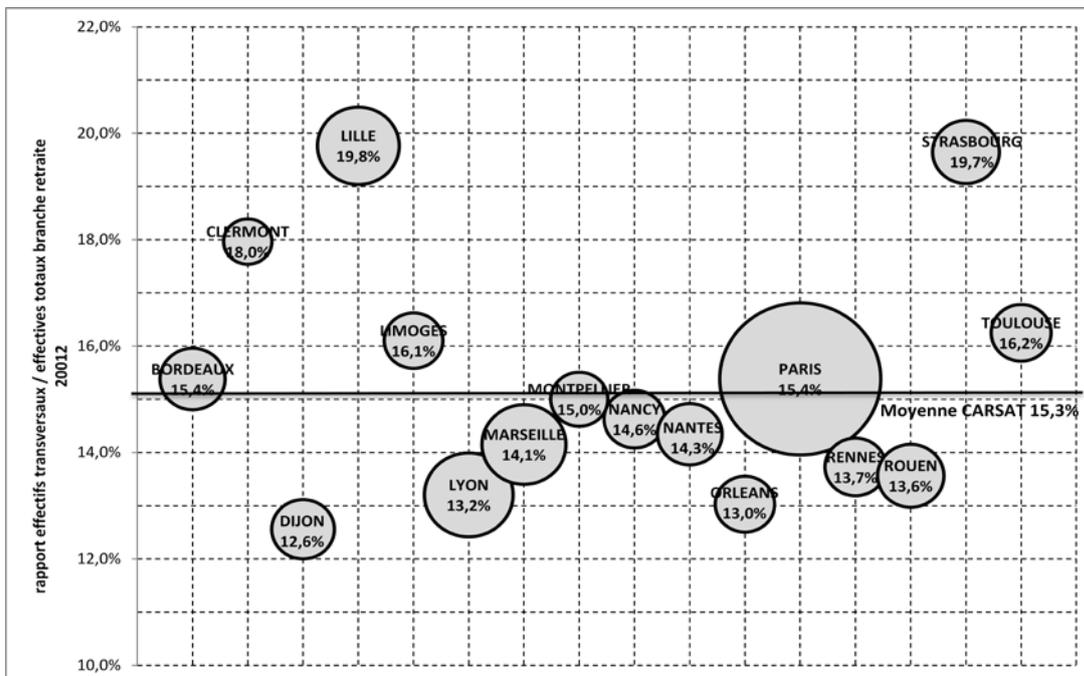
**Recommandation n°9 :** Sur la prochaine COG, mieux répartir temporellement la contrainte de baisse des ETP

**Recommandation n°10 :** Donner des instructions aux CARSAT sur les secteurs devant être prioritairement affectés par la contrainte de baisse des ETP

### 2.2.3.2 Un taux d'effectifs transversaux très différent selon les caisses

- [90] La comptabilité analytique de la CNAV distingue les effectifs directs des effectifs indirects. Ces derniers ne portent pas d'unité d'œuvre. Ils représentent l'ensemble des fonctions transversales.
- [91] L'indicateur de productivité calculé dans la COG correspond au rapport entre la production et les effectifs totaux, considérant que les fonctions transversales concourent par leur soutien logistique, technique et managérial à l'activité de la branche retraite.
- [92] La mission a constaté que le poids des fonctions transversales était très hétérogène entre les CARSAT.

Graphique 10 : Part des effectifs transversaux dans les effectifs de chaque caisse, hors fonctions nationales, au 31 décembre 2012



Source : Données CNAV – DCN, graphique mission. Lecture : la taille de la bulle correspond aux effectifs totaux de la branche retraite pour chaque caisse.

- [93] Cette hétérogénéité ne semble pas s'expliquer par des caractéristiques propres aux caisses. On constate par ailleurs qu'il n'y a pas de corrélation entre la taille de la caisse et le poids des fonctions transversales<sup>275</sup>. Il n'y a pas non plus de corrélation positive, ou négative, significative entre le poids des fonctions transversales et la performance de la caisse. Ainsi Lille, une des caisses les plus performante en matière de coût unitaire et de productivité mais les moins performante en matière de qualité de la liquidation, a un taux de fonction transversales de 19,8 % tandis que Dijon, deuxième caisse la plus performante en 2012 si l'on en croit le « scoring » établi par la DCN, n'a un taux de fonction transversale que de 12,6 %.
- [94] Le poids des fonctions transversales est d'ailleurs en sensible évolution pour certaines caisses. Ainsi, le taux de fonctions transversales est passé de 21,6 % en 2009 à 19,7 % en 2012 pour la caisse de Strasbourg. En parallèle, les effectifs directs sont restés relativement stables. De même la caisse de Montpellier a réduit son taux de fonction transversale de 17,6 % à 15 % en baissant les effectifs transversaux de 18 % sur la période de la COG.

<sup>275</sup> Ce qui n'est pas le cas des effectifs supports informatiques, cf. annexe n°6.

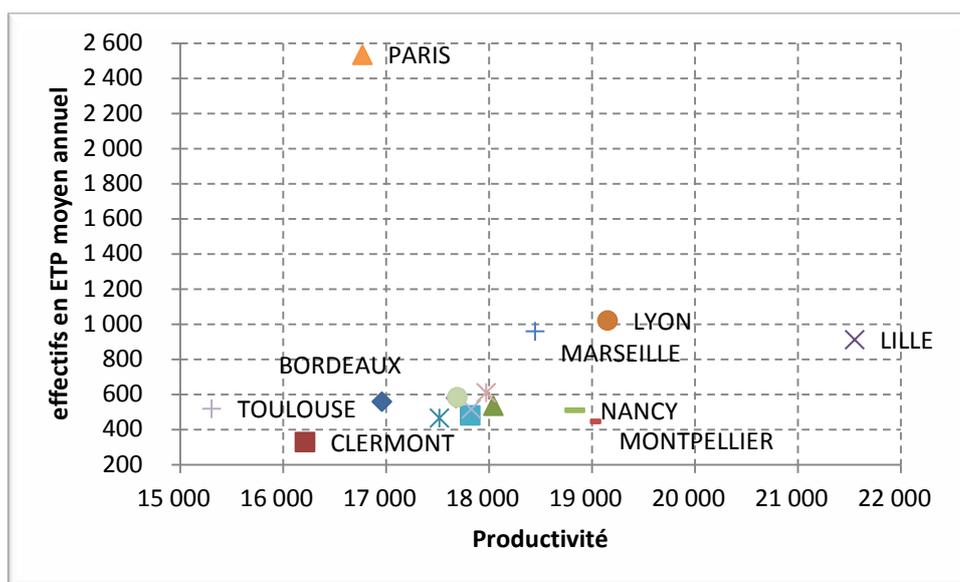
- [95] À l'inverse, le poids des fonctions transversales est passé de 18,5 % à 19,8 % à Lille. Les ETP affectés à ces fonctions transversales ont augmenté de 4 % alors que les ETP affectés aux différents métiers ont baissé de 3 %.
- [96] Ces différentes trajectoires soulignent l'hétérogénéité des choix de gestion face à la contrainte de diminution des effectifs imposée par la tutelle. La mission estime que les marges de manœuvre identifiées pour l'harmonisation des pratiques et la mutualisation des fonctions supports justifient un objectif de réduction des effectifs ciblé sur ces fonctions.

**Recommandation n°11 : Fixer un objectif d'harmonisation du taux de fonctions transversales**

2.2.3.3 Une productivité des effectifs métiers très dispersée

- [97] L'activité des fonctions transversales et des fonctions nationales ne donne pas lieu à une mesure d'unité d'œuvre qui permettrait d'en déduire un coût unitaire et une productivité de ces fonctions. Toutefois, par leur rôle de support aux fonctions métiers et de pilotage, elles contribuent à la productivité globale de la branche, il est donc logique de les inclure dans l'indicateur de productivité global.

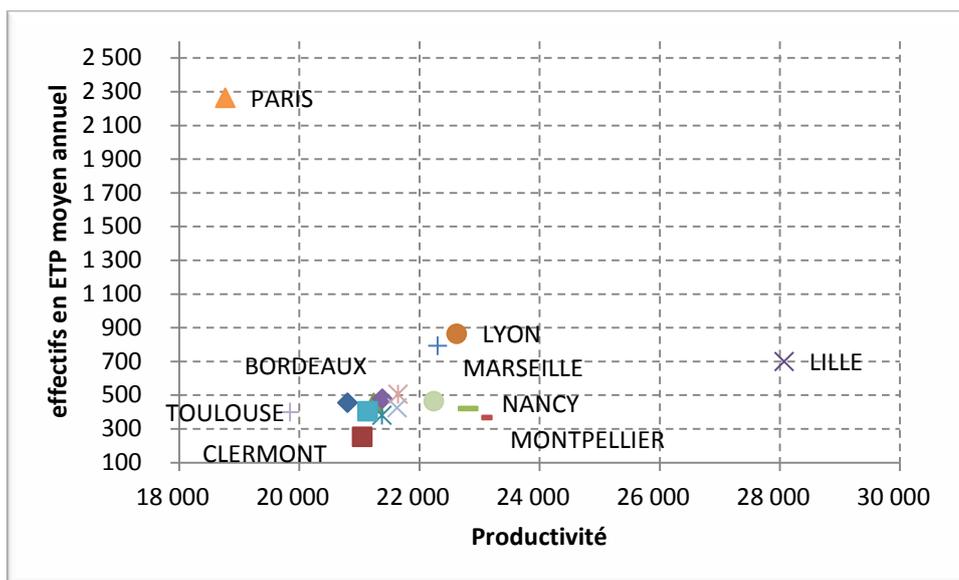
Graphique 11 : Productivité des CARSAT en 2012



Source : Données CNAV – DCN ; graphique IGAS

- [98] Les écarts de productivité sont significatifs entre les différentes caisses. Ces écarts ne s'expliquent pas par la taille des différentes caisses. Par exemple, les caisses de Nancy, de Rennes et de Toulouse ont des effectifs très proches (508, 514, 517) mais des productivités très différentes (18 833, 17 827, 15 306).
- [99] L'analyse des écarts de productivité entre les caisses sur les seuls effectifs métiers (hors fonctions transversales et fonctions nationales) met en évidence des écarts encore plus significatifs ce qui souligne l'hétérogénéité de la charge de travail des effectifs métiers selon les caisses.

Graphique 12 : Productivité des effectifs métiers (hors fonctions nationales et fonctions transversales) des CARSAT en 2012



Source : IGAS, à partir des données CNAV-DCN

- [100] En particulier, la caisse de Paris apparaît selon ce deuxième indicateur la moins productive. En effet, les fonctions nationales étant concentrées sur la caisse de Paris, le retraitement opéré par la mission montre que les effectifs métiers de Paris ont une productivité moindre que les effectifs métiers de l'ensemble des autres caisses. Le classement des autres caisses n'est pas significativement modifié par ce retraitement.
- [101] Le retrait des fonctions nationales et des fonctions transversales dans l'analyse de la productivité se justifie par la volonté de comparer des périmètres homogènes, ces deux fonctions ne contribuant pas directement à la production mesurée par les unités d'œuvre pondérées.
- [102] Une meilleure répartition de la charge de travail passe par une plus grande mutualisation des dossiers entre les caisses (dossiers internationaux, dossiers complexes...), un partage des bonnes pratiques organisationnelles et une réorganisation du processus de liquidation des pensions. En actionnant ces leviers, la mission estime que des gains de productivité importants sur les effectifs métiers peuvent être réalisés. Cette approche justifie de fixer un objectif d'amélioration de la performance spécifique aux effectifs métiers, hors fonctions nationales et fonctions transversales.

**Recommandation n°12 : Fixer un objectif d'amélioration de la productivité des effectifs métiers**

#### 2.2.4 La croissance maîtrisée du coût des fonctions nationales

- [103] Les fonctions nationales ont connues une croissance significative de leurs coûts complets et de leurs effectifs sur la période 2009-2012. Cette croissance s'explique principalement par les conséquences du plan de transition informatique qui conduisait à centraliser les ressources informatiques auparavant dépendantes de chaque CARSAT. Cette croissance souligne donc que ce projet a été conduit conformément à ses objectifs.
- [104] Par ailleurs, le coût complet par ETP est relativement stable, en augmentation de 3 % sur la période 2009-2012, ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de la dépense sur les fonctions nationales.

Tableau 6 : Coût et effectifs des fonctions nationales de la branche retraite 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	%2009-2012
<b>Coût complet des fonctions nationales (M€)</b>	<b>164,99</b>	<b>172,53</b>	<b>188,76</b>	<b>193,11</b>	<b>17%</b>
<i>MOE informatique</i>	100,31	107,43	120,38	125,63	25%
<i>MOA informatique</i>	14,72	13,72	13,12	12,47	-15%
<i>Autres fonctions de pilotage</i>	49,96	51,38	55,26	55,00	10%
<b>ETP fonctions nationales</b>	<b>1 255</b>	<b>1 342</b>	<b>1 372</b>	<b>1 431</b>	<b>14%</b>
<i>MOE informatique</i>	754	767	771	799	6%
<i>MOA informatique</i>	185	180	169	164	-11%
<i>Autres fonctions de pilotage</i>	316	395	432	467	48%
<b>Coût par ETP des fonctions nationales (k€)</b>	<b>0,131</b>	<b>0,129</b>	<b>0,138</b>	<b>0,135</b>	<b>3%</b>
<i>MOE informatique</i>	0,133	0,140	0,156	0,157	18%
<i>MOA informatique</i>	0,080	0,076	0,078	0,076	-5%
<i>Autres fonctions de pilotage</i>	0,158	0,130	0,128	0,118	-25%

Source : Données CNAV-DCN, tableau IGAS

[105] L'analyse des sous-processus montre que les effectifs de MOA informatique sont en baisse sur la période. Les autres fonctions de pilotage, malgré une hausse importante de leurs effectifs, présentent un coût complet en forte baisse ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de la dépense. En revanche, le coût par ETP de la fonction nationale MOE informatique est en forte hausse. Des actions de maîtrise de la dépense sur ce sous-processus pourraient être engagées.

[106] L'importance des fonctions nationales est appelée à croître dans un contexte de renforcement du pilotage central et de mutualisation des ressources, notamment en matière informatique. En l'absence de mesure d'activité pour ces fonctions, il n'est pas possible de fixer des objectifs de productivité et de coût unitaire. Dans le prolongement de la précédente COG, il est souhaitable de ne pas inclure ces fonctions, dont la croissance apparaît nécessaire à l'amélioration de la performance globale de la branche, dans les contraintes de baisse des effectifs.

**Recommandation n°13 : Poursuivre le renforcement des fonctions nationales, notamment en matière informatique, tout en maîtrisant leur coût, notamment en matière de pilotage**

[107] L'introduction d'unités d'œuvre pour ces fonctions pourrait être envisagée dans le nouvel outil de comptabilité analytique.

### 2.3 Des axes qualitatifs d'amélioration de la performance ont été identifiés par la mission

[108] Cette sous-partie synthétise l'ensemble des axes d'amélioration de la performance identifiés par la mission. Ces axes sont développés plus en détail dans les annexes spécifiques à chaque thème. Trois axes principaux peuvent se dégager : la refonte du maillage territorial, les mutualisations de fonctions métiers et de fonctions transversales et l'amélioration du processus de liquidation des retraites.

### 2.3.1 La refonte de la politique de proximité

- [109] La CNAV porte une réflexion sur l'évolution de son maillage territorial. Des projets de réduction du nombre d'agence retraite et de points d'accueil retraités sont déjà engagés dans certaines caisses (Ile de France, Bourgogne Franche Comté).
- [110] Ces réorganisations devraient entraîner des gains de productivité dans la mesure où l'objectif principal est la fermeture des agences de petite taille afin de permettre la constitution d'équipes de 10 à 15 personnes. Tout en améliorant la qualité de service (horaire d'ouverture des agences), cette réorganisation devrait améliorer le partage de connaissance dans les agences.
- [111] La réorganisation du réseau se faisant à effectifs constants et engageant des coûts de restructuration potentiellement significatifs (frais de déménagement, doubles loyers), l'impact sur les coûts de fonctionnement à moyen terme dépendra principalement des gains obtenus en matière de renégociation des baux d'habitation.
- [112] Enfin il est attendu de ces réorganisations un effet de baisse des volumes d'accueil physique sans rendez-vous. Dès lors, les techniciens conseil retraite devraient pouvoir bénéficier d'un temps de traitement des dossiers plus important ce qui aura un impact sur l'activité, et par conséquent sur la productivité et les coûts unitaires.

### 2.3.2 Les mutualisations

- [113] La gestion de la branche retraite reste encore très décentralisée. Chaque caisse demeure libre de son organisation de gestion. Il en résulte une forte hétérogénéité de structures et de choix de gestion, notamment en matière de ressources humaines.
- [114] Le principal levier d'amélioration de la performance demeure la politique de gestion des ressources humaines, la masse salariale représentant la grande majorité des coûts complets et l'amélioration de la productivité impliquant une réflexion sur les compétences au sein de la branche retraite, la mobilisation des salariés et leur adhésion aux changements envisagés. Or il n'existe pas dans la branche retraite de véritable direction des ressources humaines capable d'insuffler une dynamique forte dans l'ensemble des caisses.
- [115] Par ailleurs, les autres fonctions transversales demeurent très décentralisées. La création de centres d'expertise en matière d'achats a permis des économies de gestion réelles ; cette politique pourrait être prolongée sur la prochaine COG. En sus, le coût complet de la fonction communication n'est pas connu. Une organisation plus centralisée de l'audit interne pourrait également contribuer à améliorer la performance des différents métiers et accélérer le partage des bonnes pratiques.
- [116] En matière de système d'information, la poursuite du plan de transition devrait permettre de rationaliser le parc informatique (serveurs locaux) et d'augmenter la productivité des services informatiques. La mutualisation du traitement des courriers entrants et sortants offre également un axe important d'amélioration de la performance. Même s'il existe un centre national d'édition, une part encore significative des flux de courriers sortants sont imprimés par les CARSAT. La base de courriers types à destination des assurés est peu utilisée car jugée de qualité insatisfaisante par les caisses. Pour ce qui concerne les courriers entrants, une mutualisation du traitement des courriers (scan et archivage) nécessite au préalable une réorganisation de la branche retraite afin que toutes les caisses mettent en place la gestion électronique des documents. Cette mutualisation pourrait constituer un objectif de fin de COG.

- [117] Enfin, la question de l'organisation de l'accueil téléphonique porte des enjeux de qualité de service et d'efficience. La mutualisation des plateformes d'accueil téléphonique, ne serait-ce que virtuellement, permet de mieux canaliser les flux d'appels avec des conséquences certaines sur la productivité de cette fonction et par extension la productivité des techniciens conseils qui n'auraient plus à prendre en charge ces appels de masse.

### 2.3.3 L'amélioration du processus de liquidation des pensions

#### 2.3.3.1 Redimensionner les dispositifs de contrôle de qualité afin de les rendre plus performants

- [118] La liquidation des pensions constitue le cœur de métier de la branche retraite. Ce processus se doit d'être performant et de qualité. Ainsi la priorité pour la branche demeure la mise en paiement, dans les moindres délais, des retraites des assurés. Cette mise en paiement devant être effectuée sans erreurs.

- [119] Dans son rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale pour 2012, la Cour des comptes émet une réserve sur le « risque d'erreurs de portée financière, qui affecte dans une mesure significative et croissante en 2012 les droits à la retraite liquidés, mis en paiement et comptabilisés ». A l'instar de la Cour des comptes, la mission confirme que :

- Les contrôles de premier niveau de l'agence comptables, mesurés par le taux de retour à l'ordonnateur pour non-conformité du dossier et dont il est rendu compte dans l'indicateur de qualité de la liquidation (IQL) sont quasi-exhaustifs (75 % des dossiers sont contrôlés) mais insuffisamment efficaces dans la mesure où il subsiste d'importantes erreurs constatées par le contrôle de deuxième niveau.
- Le contrôle de deuxième niveau, suivi par les indicateurs de qualité de la validation (IQV) et le taux d'incidence financière (TIF) s'aggravent en 2012, ce qui signifie que sur le flux de pensions liquidés, une tendance à la hausse des erreurs est observée.

- [120] **Sur les contrôles de premier niveau**, la mission rejoint les constats de la Cour des comptes et ajoute que l'organisation actuelle des contrôles par les agences comptables nuit à l'efficacité de gestion de la branche retraite. La pratique de retour systématique à l'ordonnateur des erreurs constatées par les agences comptables, et ce même s'il s'agit de simples erreurs de saisies<sup>276</sup>, désorganise les services ordonnateurs et augmentent significativement les délais de traitement. Les contrôles réalisés par les agences comptables sont assis sur la vérification de points clés sans analyse exhaustive du dossier, au risque d'en affaiblir la portée.

- [121] Ces contrôles de conformité systématique (adresse, nom, RIB) devraient être réalisés par les services ordonnateurs. Des outils permettant ces contrôles au niveau des services ordonnateurs sont en expérimentation dans plusieurs caisses. La mission recommande donc de renforcer la sélectivité et la qualité des contrôles de premier niveau des agences comptables en adaptant la sélection des dossiers aux risques d'erreur. Il s'agit de renforcer la logique de contrôle hiérarchisé en fonction des enjeux financiers de chaque type de dossier. Ceci implique de disposer d'un outil d'évaluation de ces risques plus précis que l'outil actuel.

---

<sup>276</sup> Il a été mentionné à la mission un cas d'oubli d'un trait d'union dans la saisie d'un prénom composé ayant entraîné un retour à l'ordonnateur pour modification.

- [122] Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise les obligations des comptables publics, notamment en matière de contrôle (article 19 et article 20). Il institue également par son article 42 la possibilité pour l'agent comptable d'opérer ces contrôles « de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle ». Il précise que « l'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques ». Ainsi, la branche retraite dispose des outils réglementaires nécessaires à la conduite de cette politique sur la prochaine COG<sup>277</sup>. L'achèvement du projet RUN-MR devrait également doter la branche retraite des outils techniques nécessaires à la hiérarchisation des risques. La mise en œuvre de ces contrôles hiérarchisés constitue un volet central de l'amélioration de la qualité de liquidation, de la maîtrise des risques et de la performance.

**Recommandation n°14 : Hiérarchiser les contrôles de l'agence comptable en fonction des risques**

- [123] **Sur les contrôles de second niveau**, la Cour des comptes part du postulat selon lequel « les procédures définies par la CNAV sont de nature à garantir la représentativité et la fiabilité des mesures de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs ». Elle infère du taux d'erreur observé à partir de l'indicateur IQV que « 9,1 % des pensions comportent une erreur de portée financière »<sup>278</sup>. Ce taux ne mesure que les erreurs sur le flux de pensions liquidées en 2012<sup>279</sup>. Selon la Cour des comptes l'augmentation du taux d'erreur s'explique en partie par la complexification de la réglementation.
- [124] Si la taille de l'échantillon paraît relativement importante au niveau national (10 278 dossiers contrôlés sur 605 545 pensions liquidées, soit 1,7 % des pensions liquidées) sa représentativité n'en est pas pour autant assurée. En effet, la qualité d'un échantillon se mesure moins à sa taille qu'à sa capacité à inférer à partir des résultats observés des résultats sur la production totale. La représentativité d'un échantillon dépend donc principalement de ce que l'on cherche à mesurer. En l'espèce il s'agit, à partir de l'étude d'environ 50 dossiers par mois et par caisse, soit 600 dossiers par an et par caisse<sup>280</sup>, d'en déduire une appréciation sur la qualité globale de la liquidation dans la branche retraite.
- [125] Tout d'abord la constitution de l'échantillon n'est pas parfaitement aléatoire dans la mesure où les dossiers sont sélectionnés mensuellement (50 dossiers par mois) par les contrôleurs de chaque caisse, qui disposent d'une relative marge de manœuvre pour exclure des dossiers de l'échantillon. Certes la sélection et l'exclusion des dossiers se font selon un processus contrôlé<sup>281</sup> visant à garder une certaine représentativité de la production du mois, mais sans garantie de représentativité au niveau national. Ainsi, le nombre de dossiers sélectionnés mensuellement ne varie pas en fonction de la production alors que celle-ci présente une certaine saisonnalité. La production peut également être assez hétérogène d'une caisse à l'autre. Toutefois, la CNAV vérifie *a posteriori* qu'il n'existe pas de « déséquilibre majeur » entre la production nationale et l'échantillon de dossiers analysés.
- [126] Par ailleurs, les pratiques des contrôleurs ne sont pas homogènes. Chaque caisse contrôlant ses propres dossiers, aucune garantie d'harmonisation des pratiques de contrôle n'existe. Toutefois des audits sont réalisés afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre des instructions nationales.

<sup>277</sup> Dans la mesure où le décret n°2007-1500 du 18 octobre 2007 serait aligné sur le décret n°2012-1246.

<sup>278</sup> Paragraphe 49, page 115 du rapport de certification 2012.

<sup>279</sup> Même si dans une certaine mesure les contrôles IQV peuvent dans une certaine mesure impliquer une correction du stock, notamment dans le cas d'un contrôle d'une pension de réversion qui implique une révision du droit propre.

<sup>280</sup> Pour les CGSS, l'échantillon est de 20 dossiers par mois, soit 240 dossiers par an.

<sup>281</sup> Une procédure de mesure du risque financier résiduel a été produite par la direction financière et comptable de la CNAV à l'attention de l'ensemble des caisses.

- [127] Une augmentation de l'échantillon de l'IQV ne paraît pas nécessaire, d'autant plus qu'elle exigerait une augmentation significative des équipes dédiées au contrôle des dossiers après mise en paiement. Cependant, le redéploiement des équipes actuellement en charge des contrôles de premier niveau (avant mise en paiement) pourrait permettre de renforcer l'IQV. Ce redéploiement ne sera possible qu'une fois les procédures de contrôle de premier niveau redéfinies afin d'introduire une notion de sélection des dossiers en fonction des risques. Ce redéploiement devrait permettre d'importants gains de productivités tout en contribuant à l'amélioration de la qualité globale.

#### **Recommandation n°15 : Poursuivre les efforts de fiabilisation de l'IQV déjà engagés**

- [128] En conclusion de cette partie, le dispositif actuel de contrôle qualité mis en œuvre par la branche retraite paraît peu efficace et fortement mobilisateur de temps et de ressources. À cet égard, il est possible d'approcher le nombre d'agents concernés par ces missions de contrôle à partir du sous-processus « maîtrise des risques » la comptabilité analytique<sup>282</sup>. Ainsi, au 31 décembre 2012, la branche retraite comptait 827 ETP dédiés à ces missions pour un coût complet de 50,4 M€ Cela représente environ un contrôleur pour 8 ETP dédiés aux processus métiers attribuer un droit, régulariser une carrière et annulation de droits. L'amélioration de ce dispositif de contrôle constitue donc un gisement significatif de gains de productivité.

#### **2.3.3.2 Partager les bonnes pratiques et redéfinir les règles en matière d'organisation de gestion**

- [129] Gardant une gestion très décentralisée, le partage de bonnes pratiques entre CARSAT n'est pas encore généralisé. S'il existe des forums d'échanges entre responsables et équipes opérationnelles des différentes caisses, il n'existe pas d'instructions générales sur la bonne organisation de gestion à suivre. Ainsi, l'organisation de l'accueil téléphonique, l'organisation des agences retraites, la répartition des dossiers de liquidation entre techniciens conseils, l'organisation des tâches dans le traitement d'un dossier n'ont pas fait l'objet de réflexions nationales conduisant à des recommandations pour l'ensemble des caisses.
- [130] La mission a pu observer quelques bonnes pratiques, comme la centralisation des dossiers complexes au siège, l'identification d'horaires de traitement téléphonique pour les techniciens conseils, l'abandon du dossier papier grâce à la gestion électronique des documents et le développement du télétravail.
- [131] Toutefois la mission estime qu'afin d'atteindre des objectifs concrets en matière de gain de productivité, des modifications profondes de l'organisation demeurent nécessaires. Ces modifications d'organisation impliquent souvent des modifications de réglementation. Notamment apparaît souhaitable :

- **de refondre l'organisation du traitement des dossiers internationaux.** Pour l'heure, la branche retraite a déjà partiellement centralisé le traitement des dossiers de résidents étrangers dans des pôles de compétences. Ces pôles de compétences pourraient être étendus (ils ne concernent pas les ressortissants de l'Union Européenne). Par ailleurs, d'un point de vue technique, la complexité de gestion associée à la liquidation d'un ressortissant étranger est identique à la complexité de gestion d'un ressortissant Français ayant travaillé une partie de sa carrière à l'étranger. Pourtant dans le premier cas la retraite sera liquidée par le pôle de compétence, dans le second elle sera liquidée par la caisse dont dépend l'assuré. Une remise en cause de cette logique territoriale pour ces dossiers complexes, parfois rares mais en

---

<sup>282</sup> Ces effectifs ne correspondent pas à ceux de l'agence comptable de la CNAV étant donné que cette dernière réalise également le paiement des prestations. Les effectifs directs incluent les fonctions d'encadrement direct et de secrétariat. En revanche les fonctions transversales de service généraux (GRH, immobilier...) sont exclues.

augmentation du fait de l'internationalisation des carrières et de l'augmentation du nombre de conventions signées, pourrait être envisagée ;

- **d'étudier la centralisation des dossiers complexes** qui passent par des procédures hors outil retraite (dossiers ROLEX) ;
- **de développer la transmission dématérialisée des pièces justificatives**, voire d'expérimenter, sur certaines caisses la non-production de pièces justificatives et le contrôle *a posteriori*.

### 2.3.3.3 Les gains d'efficacité attendus des développements informatiques

[132] L'annexe au projet de loi de financement de la Sécurité Sociale relative à la COG de la CNAV identifie comme leviers d'amélioration de la performance de la branche « la rénovation profonde de son système d'information grâce à la mise en œuvre d'un nouveau schéma directeur ambitieux, prévoyant notamment une modernisation des principaux applicatifs informatiques ». Cette annexe mentionne également la mise en œuvre d'« une politique de réduction des écarts de coûts entre les caisses et de poursuite des progrès de productivité [...] ainsi qu'une analyse des retours sur investissement des évolutions du système d'information ».

[133] La mission estime que les évolutions souhaitables de l'Outil Retraite qui sert au calcul des pensions doivent intégrer une réflexion inter-régimes plus large. Le projet de décomposition en différents modules de l'outil peut être poursuivi au niveau de la COG mais doit être cohérent avec les projets inter-régimes en cours comme le RGCU et la DSN et, dans l'idéal, venir s'intégrer à de nouveaux projets inter-régimes portant sur l'uniformisation des règles de calcul des pensions.

## 3 TROIS SCENARIOS D'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE POUR LA PROCHAINE COG

[134] Ainsi, la mission constate qu'il subsiste au terme de la présente COG une importante hétérogénéité de coût unitaire et de productivité entre CARSAT. Ces écarts peuvent trouver plusieurs sources.

[135] Une part de l'hétérogénéité est liée aux caractéristiques intrinsèques de chaque caisse (âge moyen des effectifs, coût des services plus élevés en région parisienne) ou aux caractéristiques des populations assurées (poly-pensionnés, carrières complexes...).

[136] L'hétérogénéité observée peut également provenir d'écart d'interprétation des règles de comptabilité analytique entre les caisses. Ce risque paraît cependant limité étant donné la clarté des instructions transmises par la DCN aux différentes caisses. Des audits portant sur la correcte application des normes de comptabilité analytique, notamment pour le calcul des clés de répartition, pourraient toutefois être conduits sur la prochaine COG afin de garantir la totale fiabilité des données. Il n'est toutefois pas possible de mesurer la part de ces deux sources d'hétérogénéité.

[137] En revanche, la mission a relevé plusieurs axes qualitatifs pouvant concourir à l'amélioration de la performance (cf. *supra*). Ces constats justifient que la branche retraite poursuive ses efforts d'amélioration de la performance sur la prochaine COG. Toutefois, il reste impossible de chiffrer par une méthode directe les gains attendus pour chacune des actions. La mission a donc eu recours à une analyse quantitative globale et propose divers scénarios.

[138] Un chiffrage exhaustif des propositions de la mission nécessiterait un audit de performance spécifique qui pourrait être réalisé après la signature de la COG sur la base des objectifs arrêtés au terme de la négociation.

### 3.1 Méthodologie d'élaboration des scénarios

- [139] Les scénarios proposés par la mission ont été construits à partir des données de comptabilité analytique fournies par la DCN de la CNAV. Leur objectif est de documenter, par une analyse quantitative, les gains de productivité et de coûts unitaires réalisables sur la prochaine COG qui est supposée durer 4 ans.

#### 3.1.1 Un périmètre limité aux CARSAT hors fonctions nationales

- [140] En premier lieu, le périmètre de l'analyse se limite aux seules CARSAT. Les CGSS sont exclues compte tenu de leur gestion et de leur profil très atypique.
- [141] De même, les fonctions nationales de la CNAV ne sont pas intégrées dans les calculs au motif que ces fonctions de pilotage centralisées doivent être préservées afin de porter l'harmonisation et la mutualisation des pratiques au sein de la Branche.
- [142] Toutefois, en excluant ces fonctions de l'analyse, l'hypothèse implicite réalisée par la mission est celle d'une stabilité de leur coût par ETP sur la prochaine COG, ce qui paraît un objectif de maîtrise des dépenses atteignable au regard des réalisations de la précédente COG.
- [143] Il convient sur la prochaine COG de poursuivre cette logique d'augmentation du coût des fonctions nationales proportionnelle à une baisse des coûts dans les CARSAT concernées par une centralisation d'une partie de leurs ressources. À l'échelle de la branche retraite, cette hypothèse n'implique aucune augmentation de charge.

#### 3.1.2 Un objectif ciblé de restructuration des fonctions transversales

- [144] Etant donné l'axe qualitatif d'amélioration de la performance relatif aux mutualisations de fonctions transversales, un objectif spécifique à ses fonctions pourrait être fixé dans la prochaine COG (cf. *supra*).
- [145] Cet objectif se traduit par l'identification dans les scénarios d'un levier d'action spécifique à l'harmonisation des taux de fonctions transversales sur les effectifs des CARSAT, hors fonctions nationales.

#### 3.1.3 Une analyse globale de la productivité des effectifs métiers

- [146] Pour les effectifs directs, la mission estime qu'il convient de préserver des marges de manœuvre à chaque CARSAT afin de réorganiser ses services. Certaines caisses étant potentiellement sur-productives sur certains processus / sous-processus et sous-productives sur d'autres. Les scénarios sont donc construits à partir de la productivité globale des effectifs métiers de chaque caisse en rapportant la production à ces seuls effectifs. Les effectifs transversaux ne contribuent pas, en comptabilité analytique, à la production dans la mesure où ils ne génèrent pas d'unité d'œuvre.
- [147] En outre, la mission utilise pour les scénarios la productivité calculée au 31 décembre 2012. Ce chiffre est plus approprié que la productivité moyenne dans la mesure où il tient mieux compte de la situation actuelle et des efforts consentis par chaque caisse sur la période 2009-2012. Par ailleurs, la productivité de 2012 est construite à partir de la production observée en 2012, la production de 2009 n'est plus nécessairement représentative.

### 3.1.4 Une analyse par processus des coûts unitaires moyens

- [148] Les coûts unitaires reflètent le coût complet par unité d'œuvre de chaque processus: traitement des données sociales, retraite et action sociale. Ce coût complet est principalement constitué de charges de personnel. Dès lors, un gain de productivité implique mécaniquement une baisse du coût unitaire.
- [149] Cette relation justifie que l'analyse des coûts unitaires pour l'élaboration des scénarios soit plus précise, afin d'orienter les gains de productivité vers les processus les plus coûteux. Dès lors, la mission a construit ses scénarios à partir des coûts unitaires de chaque processus.
- [150] Ainsi une caisse globalement sous-productive devrait être incitée à faire des efforts de coût unitaire ciblés sur les processus les plus coûteux.
- [151] Par ailleurs, les coûts unitaires utilisés correspondent à la moyenne des coûts unitaires constatés sur la période 2009-2012. En effet, à la différence de la productivité, l'ensemble des caisses a une trajectoire de baisse de ses coûts unitaires. Dès lors, l'utilisation d'un coût moyen permet de mieux tenir compte de cet effort collectif sur la COG passée en modérant les objectifs pour la COG future.
- [152] Enfin, les scénarios de réduction de coût n'intègrent pas d'hypothèses exogènes d'inflation ou d'augmentation de la masse salariale. Le modèle ne permet pas d'identifier la source de réduction du coût (masse salariale ou dépense de fonctionnement). Cette approche globale, qui donne une fourchette de baisse de coûts possibles, doit être complétée par une analyse des départs en retraite prévus sur la période de la prochaine COG et une construction budgétaire ligne à ligne.

## 3.2 Les scénarios retenus

- [153] Chaque scénario repose sur trois leviers : optimisation des fonctions transversales, amélioration de la productivité des effectifs « métiers » des caisses et baisse des coûts unitaires moyens pour chaque processus.

### 3.2.1 Alignement sur la moyenne observée en 2012

- [154] Le premier scénario élaboré par la mission consiste à aligner les caisses les moins performantes sur la performance moyenne des caisses métropolitaines. Cette logique ne fait porter les efforts que sur les caisses les moins performantes.
- [155] Ce scénario repose sur l'idée que les caisses les moins performantes pourraient adopter les bonnes pratiques des caisses les plus performantes. Il néglige toutefois le fait que certaines caisses peuvent être structurellement en dessous de la moyenne pour des raisons intrinsèques.
- [156] Par exemple, la caisse de Paris présente structurellement un coût unitaire moyen du processus retraite supérieur à la moyenne. Si cette structure de coût défavorable s'explique en partie par le coût des activités en région parisienne, elle a également pour origine des choix de gestion de la caisse en matière d'implantation territoriale et d'organisation déconcentré des services<sup>283</sup>. La caisse mène actuellement un projet important de restructuration de son réseau et de réorganisation de ses services et devrait donc être en mesure d'en tirer des gains de productivité et de coût significatifs sur la prochaine COG. La trajectoire de la caisse de Paris est particulièrement importante pour la performance de la branche dans la mesure où cette caisse représente à elle seule 17 % des coûts complets de l'ensemble des caisses.

---

<sup>283</sup> Pour l'élaboration des scénarios, il n'est pas tenu compte des fonctions de pilotage national qui sont assurés par la caisse de Paris. De même, les effectifs, coûts et unités d'œuvre relatifs au département des régimes intégrés et adossés (DRIA) qui gère les dossiers pour le compte d'autres régimes « spéciaux » (agents de change, crédit foncier de France,

[157] Si ce scénario venait à être retenu, il conviendrait de fixer la moyenne à atteindre pour éviter un effet de décalage à mesure que la productivité et les coûts unitaires des autres caisses s'améliorent. Le choix de la médiane pourrait également être retenu, sans incidence significative sur les efforts à fournir par les différentes caisses.

### 3.2.2 Alignement sur la moyenne des 5 « meilleures » caisses en 2012

[158] Dans ce scénario, l'hypothèse retenue est un alignement sur la moyenne des 5 caisses les plus performantes. Le classement des meilleures caisses est élaboré par la DCN de la CNAV. Il est effectué en pondérant l'ensemble des indicateurs de la COG 2009-2013. Le score obtenu tient donc compte du respect par la caisse des objectifs de qualité de service et de maîtrise des risques.

[159] Au 31 décembre 2012, les 5 « meilleures caisses » selon ce classement étaient Limoges, Dijon, Lille, Bordeaux et Nancy. Ces 5 « meilleures caisses » ne sont pas nécessairement les meilleures pour chaque processus. Ceci explique que ce second scénario ne soit pas sur tous les aspects plus ambitieux que le premier.

### 3.2.3 La détermination d'objectifs ciblés sur la période 2014-2017

[160] Enfin un dernier scénario repose sur des hypothèses d'efforts ciblés pour la prochaine COG. Ces efforts peuvent reposer sur les efforts réalisés sur la période 2009-2012. Cette logique impliquerait :

- Une augmentation de la productivité de 3,1 % par an pendant 4 ans<sup>284</sup>.
- Une baisse des coûts unitaires de 6 %.

[161] Toutefois, la mission estime que les efforts réalisés sur la COG précédente ne sont pas nécessairement représentatifs de la capacité de la branche retraite à améliorer sa performance sur la prochaine COG pour les raisons suivantes :

- La hausse de productivité constatée est forte en 2012 du fait d'un pic d'activité particulier lié à l'entrée en vigueur du décret sur l'élargissement du dispositif carrière longue.
- Sur la période 2009-2012, les gains de productivité et de coût moyen s'expliquent principalement par l'évolution de l'indicateur de production, sans que la branche ait eu à mettre en œuvre de réformes structurelles pour améliorer sa performance. En réalité, à activité constante, l'effort de productivité n'a été que de 3,4 % sur la période de la COG et les coûts unitaires ont augmenté de 6,8 %.
- Aucun objectif ciblé ne concernait les fonctions transversales. Les gains de productivité et de coût unitaire observés ont donc pu être réalisés sur les effectifs métiers ou supports selon la stratégie de chaque caisse.

[162] En conséquence, la mission estime qu'il est possible sur la période de la prochaine COG :

- De fixer un objectif ambitieux de restructuration des fonctions transversales. Un alignement sur le taux de fonction transversale du tiers supérieur des CARSAT a été retenu.

---

chambre de commerce et d'industrie de Paris et de Roubaix et, depuis 2005, le régime des industries électriques et gazières), Caisse Autonome Mutuelle de Retraites...) ont été exclus du périmètre d'analyse.

<sup>284</sup> Soit 13% sur la période de la COG

- De fixer des objectifs de gains de productivité plus ambitieux, la branche ayant significativement dépassé l'objectif assigné sur la période de la COG 2009-2012 d'une augmentation de 5 % de sa productivité. La branche ayant réalisé un gain de 13 % en 4 ans de 2009 à 2012, il est recommandé de reproduire cette cible pour la COG 2014-2017. La capacité de la branche à rendre des postes sur la base de cette cible dépendra de sa variation d'activité.
- En revanche, la baisse des coûts unitaires est plus complexe. L'importance des charges fixes (personnel, locaux...) limite les leviers d'action. Fin 2012, la cible de coût unitaire prévue par la COG actuelle n'est pas atteinte. Il est donc proposé de prolonger l'objectif de baisse du coût unitaire de 0,1€ sur la prochaine COG. L'augmentation de la contrainte de productivité devrait faciliter l'atteinte de l'objectif. Dans le scénario, une baisse de 6 % du coût unitaire moyen est retenue.

### 3.3 Des résultats qui dépendent des hypothèses d'évolution de la production

- [163] L'amélioration de la performance peut se traduire soit par la capacité de la branche retraite à faire face à des hausses d'activités à effectifs et coûts constants, soit par une baisse des effectifs et des coûts à production constante. L'hypothèse de projection d'activité est donc centrale. Or, la CNAV n'a pas été en mesure de fournir dans les délais de la mission des projections d'activité sur la période 2014-2017. Cette information devrait toutefois être disponible pour la négociation de la prochaine convention. Toutefois, cet exercice de prévision d'activité reste particulièrement complexe.
- [164] En premier lieu, l'activité de la CNAV dépend principalement des flux de départ en retraite. Cette information demeure difficilement prévisible dans la mesure où elle dépend des choix de chaque individu, du contexte macro-économique et des réformes des retraites. Ainsi, l'augmentation de la durée de cotisation qui pourrait survenir sur la période de la prochaine COG aurait un impact certain sur le rythme des départs en retraite qui reste difficilement prévisible. Dès lors, les projections d'activité demeurent des estimations avec une marge d'erreur certaine, a fortiori sur une période de 4 années.
- [165] En second lieu, la mesure de l'activité par l'ICBR est modifiée en début de COG. Cet exercice de « rebasage » conduit à revoir les pondérations et à ajouter des variables avec une tendance généralement inflationniste sur l'indicateur. Cette démarche, qui se justifie par le souhait de mieux représenter la réalité de l'activité de chaque caisse dans l'indicateur ICBR, nuit toutefois à la comparabilité des indicateurs de coût unitaire et de productivité entre deux COG. En conséquence, il est recommandé pour la prochaine COG d'ajuster les cibles des indicateurs N 15 et N 16 après réévaluation de l'ICBR afin de garder une trajectoire d'effort constante<sup>285</sup>.
- [166] Dès lors, la mission a fait le choix de présenter, dans un premier temps, des scénarios à activité constante. Dans un second temps, des analyses de sensibilité à l'évolution de l'activité ont été réalisées.

#### **Recommandation n°16 : Ajuster les cibles d'amélioration de la performance aux modifications apportées à l'ICBR en début de COG**

<sup>285</sup> Par exemple, supposons qu'au 31/12/2013 l'ICBR vaille 100 et que le coût complet soit de 100. L'indicateur de coût unitaire N 15 afficherait un taux de 1 (100/100). Supposons que l'objectif de réduction soit de porter cet indicateur à 0,9. Si la réévaluation de l'ICBR en fin de COG conduit à un nouvel ICBR de 112 dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'indicateur de coût unitaire ne serait plus que de  $100/112 = 0,8929$ . Par cette seule réévaluation, la branche retraite serait en mesure d'atteindre son objectif sans aucune amélioration de sa performance. Afin d'éviter ce biais, il convient donc de redresser la cible de baisse du coût unitaire du montant de la réévaluation de l'ICBR afin de garder une distance constante entre l'indicateur réalisé en fin de COG précédente et la cible. Dans ce cas précis, la baisse demandée était de 10%. Il convient donc de fixer une nouvelle cible à  $100/110 * 0,9/1 = 0,8036$

### 3.3.1 Les résultats à production constante

- [167] Le tableau ci-après résume les résultats des trois scénarios à production constante, c'est-à-dire pour une mesure d'activité identique à celle observée en 2012.
- [168] À variation d'activité constante, il est possible de combiner les différents scénarios.

Tableau 7 : Résultats des scénarios à production constante et à horizon 2012

	Alignement sur la moyenne	5 « meilleures » caisses	Efforts ciblés
	scenario 1	scenario 2	scenario 3
<b>Réduction des ETP</b>			
Effectifs transversaux	83	70	150
Effectifs métiers	358	450	880
<b>Total des baisses d'effectifs</b>	442	520	1 030
Total des effectifs 31/12/2012	13 547	13 547	13 547
% de diminution	3%	4%	8%
Flux prévisionnels de départ en retraite	1512	1512	1512
Taux de remplacement	71%	66%	32%
<b>Réduction des coûts complets (M€)</b>	<b>scenario 1</b>	<b>scenario 2</b>	<b>scenario 3</b>
Processus retraite	24,6	31,3	37,1
Processus données sociales	2,6	2,1	2,4
Processus action sociale	2,9	1,9	1,5
<b>Total réduction coûts complets</b>	<b>30,0</b>	<b>35,4</b>	<b>41,0</b>
Dépenses de fonctionnement 2012 <sup>286</sup>	979,2	979,2	979,2
% de baisse des dépenses	3,1%	3,6%	4,2%

Source : calculs IGAS

- [169] Dans la mesure où l'activité est supposée constante et que, si l'on en croit les projections nationales de départ en retraite, l'activité n'est pas appelée à décroître sur la prochaine COG, ces résultats représentent la borne supérieure des gains atteignables selon la méthodologie arrêtée par la mission.
- [170] Il convient de souligner qu'en matière de baisse des effectifs les efforts demandés sont inférieurs, pour les scénarios 1 et 2 aux efforts réalisés sur la période 2009 à 2012 (568 postes supprimés). Le scénario 3 est en revanche très ambitieux mais doit se comprendre comme un majorant pour les analyses de sensibilité en fonction de l'évolution de l'activité.
- [171] En revanche, les contraintes fixées sur les effectifs transversaux sont indépendantes de l'activité. Dès lors, les résultats présentés correspondent bien à la cible proposée par la mission. Chacune de ces cibles semble atteignable sur la période de la COG.
- [172] Au total, les prévisions de départ à la retraite fournies par la DCN de la CNAV montrent que ces trois scénarios sont réalisables. En effet, 1512 départs à la retraite sont prévus sur la période 2014-2017, le scénario le plus ambitieux correspondrait à un non remplacement de 2 départs à la retraite sur 3.

<sup>286</sup> Les dépenses d'investissement sont exclues du périmètre. Pour le calcul des coûts complets la CNAV exclut les investissements mais intègre les amortissements et les contributions aux GIP « information retraite » et « modernisation des données sociales ». Ces retraitements aboutissent à un total de 1 019 M€. Toutefois les leviers de réduction des dépenses ne peuvent porter sur les amortissements qui répondent à des règles comptables strictes. La mission retient donc le périmètre des dépenses de fonctionnement.

[173] Sur le volet coût complet, les résultats donnent une fourchette de baisse des dépenses limitatives entre 3 % et 4 %. Cet objectif est relativement raisonnable dans la mesure où la baisse des ETP permettra de dégager des marges de manœuvre budgétaires structurelles importantes. Ces marges de manœuvre pourront être utilisées pour mener des projets dans le cadre des reports budgétaires ou pour la mise en place d'une politique de ressources humaines de branche unifiée.

### 3.3.2 Analyse de sensibilité des scénarios à l'évolution de l'activité

[174] Les résultats des différents scénarios sont présentés sous différentes hypothèses de variation d'activité. Dans ce cas, il n'est possible de combiner les scénarios que pour une même hypothèse de variation d'activité.

[175] Ces analyses de sensibilité supposent un effort constant en matière de baisse des coûts unitaires et de hausse de la productivité selon les cibles arrêtées par la mission. Toutefois, plus l'activité augmente, moins la branche retraite est en mesure de dégager des économies budgétaires ou de réduire ses effectifs. Cela ne signifie pas pour autant une baisse des efforts consentis dans la mesure où la branche doit faire face, à budget et effectifs constants, à une hausse de sa production.

Tableau 8 : Analyse de sensibilité des scénarios à une évolution d'activité

Evolution d'activité 2012-2017	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	Baisse des effectifs métiers (ETP)	Baisse des charges (M€)	Baisse des effectifs métiers (ETP)	Baisse des charges (M€)	Baisse des effectifs métiers (ETP)	Baisse des charges (M€)
0%	442	30,5	520	35,4	1030	41,0
5%	286	15,8	345	20,6	845	7,1
10%	175	6,5	179	6,3	437	0
15%	83	2	197	7,8		0
20%	83	1,5	103	1,2		0

Source : calculs IGAS

[176] On remarque que le scénario 3, en apparence le plus contraignant, est également le plus sensible à une hausse d'activité.

[177] On remarque également que lorsque l'augmentation de l'activité est plus importante que la cible d'amélioration de la performance, aucune baisse des charges ni d'effectifs ne peut être dégagée. Au contraire, pour faire face à de telles augmentations d'activité, la CNAV aurait besoin de ressources supplémentaires.

### 3.3.3 Analyses de sensibilité aux cibles du scénario 3

[178] Il est possible de faire varier les cibles définies pour le troisième scénario. Les tableaux ci-après résument l'impact de ces variations

Tableau 9 : Sensibilité des résultats du scénario 3 à des variations d'activité et d'hypothèse de baisse des coûts

	Baisse des dépenses de fonctionnement (M€)	Hypothèse de baisse des coûts				
		0%	+5%	+10%	+15%	+20%
Hypothèse de hausse d'activité	+0%	0,0	33,6	70,4	107,1	143,8
	+5%		0,7	37,3	75,9	114,4
	+10%			5,0	44,6	85,0
	+15%				13,7	55,7
	+20%					26,3

Source : calculs IGAS

Tableau 10 : Sensibilité des résultats du scénario 3 à des variations d'activité et d'hypothèse de gains de productivité

	Baisse des effectifs (ETP)	Hypothèse de gains de productivité pour les caisses supérieures à la moyenne				
		+0%	+5%	+10%	+15%	+20%
Hypothèse de hausse d'activité	+0%	509	725	921	1100	1264
	+5%	6	353	669	958	1222
	+10%			242	562	855
	+15%				151	551
	+20%					151

Source : calculs IGAS

[179] Les diminutions d'effectifs obtenues pour un gain de productivité nul correspondent à l'effet de l'alignement des CARSAT inférieures à la moyenne et de l'alignement des fonctions transversales. Cette hypothèse ne signifie donc pas qu'aucun gain de productivité ou baisse de coûts unitaires ne seront réalisés sur la période. Lorsque l'augmentation de l'activité est plus forte que l'hypothèse de gain de productivité, une hausse des effectifs et du budget serait nécessaire pour faire face à la croissance des volumes de production, et ce même dans un contexte de gains de productivité et de baisse des coûts unitaires.

[180] **Si l'on prolonge les gains de productivité obtenu à activité constante sur la période 2009-2012 (3,4 %), les baisses d'effectifs obtenues par le scénario 3 s'élèvent à 658 ETP, soit un taux de remplacement de 56 % des départs à la retraite.** Cette variante du scénario 3 semble une cible atteignable. En revanche, si l'on prolonge les résultats obtenus sur la période conventionnelle à activité constante en matière de coûts unitaires, aucune réduction des dépenses de fonctionnement n'est obtenue par le modèle du fait de l'augmentation des coûts complets entre 2009 et 2012.

[181] Selon les prévisions d'évolution de l'activité, les améliorations de performance pourront se traduire par des baisses budgétaires ou des réductions d'effectifs uniquement si les cibles restent supérieures à la croissance de la production.

[182] En conclusion, l'amélioration de l'efficacité de la branche retraite doit s'analyser selon le double prisme de l'évolution de son périmètre d'activité et de la maîtrise de ses charges. Cette analyse quantitative ne peut donc s'interpréter qu'à l'aune des axes qualitatifs d'amélioration de la performance identifiés. Dans l'hypothèse où la tutelle viendrait à élargir les missions dévolues à la caisse, par exemple en matière de développements informatiques ou de droit à l'information retraite, il serait opportun que ces nouvelles missions s'accompagnassent de financements pérennes.

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Isoler l'ensemble des dépenses informatiques (fonctionnement, personnel et investissement) dans le suivi budgétaire	CNAV ; DSS	Préalable à la prochaine COG
2	Sur la prochaine COG, définir une politique nationale de recours au travail temporaire et aux prestataires externes	CNAV – DCN	En cours de la prochaine COG
3	Dans le cadre de la négociation de la prochaine COG, réfléchir à la refonte du suivi budgétaire des investissements stratégiques, notamment en matière informatique et immobilière	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
4	Sur la prochaine COG, veiller à limiter les ajustements budgétaires annuels pour garantir le principe de pluri-annualité. En contrepartie, encadrer plus strictement les reports de crédits octroyés à la caisse nationale en fixant des seuils limitatifs en pourcentage des dépenses	DSS	En cours de prochaine COG
5	Unifier le pilotage budgétaire et le pilotage des ressources humaines des CARSAT. Veiller à l'harmonisation des objectifs entre les différentes COG	DSS	Négociation de la prochaine COG
6	Enrichir l'outil de comptabilité analytique	CNAV – DCN	En cours de prochaine COG
7	Mener une étude de long terme sur l'ICBR et anticiper l'évolution de l'activité de la branche retraite sur la prochaine COG	CNAV – DCN	Préalable à la négociation de la prochaine COG
8	Ne pas prolonger le suivi de l'indicateur N18 dans la prochaine COG. Définir un autre indicateur adapté à l'objectif d'alignement des caisses les moins performantes sur les caisses les plus performantes	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
9	Sur la prochaine COG, mieux répartir temporellement la contrainte de baisse des ETP	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
10	Donner des instructions aux CARSAT sur les secteurs devant être prioritairement affectés par la contrainte de baisse des ETP	CNAV – DCN	Négociation de la prochaine COG
11	Fixer un objectif d'harmonisation du taux de fonctions transversales	DSS ; CNAV	Négociation de la prochaine COG
12	Fixer un objectif d'amélioration de la productivité des effectifs métiers	DSS ; CNAV	Négociation de la prochaine COG
13	Poursuivre le renforcement des fonctions nationales, notamment en matière informatique, tout en maîtrisant leur coût, notamment en matière de pilotage	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG
14	Hiérarchiser les contrôles de l'agence comptable en fonction des risques	CNAV – DRFC	En cours de la prochaine COG

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
15	Poursuivre les efforts de fiabilisation de l'IQV	CNAV	En cours de prochaine COG
15	Ajuster les cibles d'amélioration de la performance aux modifications apportées à l'ICBR en début de COG	CNAV ; DSS	Négociation de la prochaine COG