



Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf

RAPPORT DEFINITIF **TOME I**

Établi par

Mathilde RAVANEL-VASSY

Stéphanie DUPAYS

Laurent VACHEY

Laurent GRATIEUX

Membres de l'Inspection générale
des finances

Membres de l'Inspection générale des
affaires sociales

Avec le concours de Mathieu FOUQUET, stagiaire



N°2017-M-031



N°2017-056R

- Octobre 2017 -

SYNTHESE

[1] Le présent rapport d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 entre la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et l'Etat a été réalisé par une mission conjointe de l'Inspection générale des Finances (IGF) et de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) inscrite au programme de travail de cette dernière et conduite d'avril à août 2017. Selon la pratique habituelle, il procède au bilan de la présente COG, à partir des dernières données disponibles à fin 2016, et trace des perspectives sur les thématiques qui pourraient être inscrites dans la future COG.

[2] **La structure de la COG 2013-2017 a été améliorée** par rapport à la précédente : comme le proposait le rapport de l'IGAS sur la COG 2009-2012, la convention comprend une présentation relativement courte des quatre axes stratégiques retenus, qui renvoie à 23 fiches thématiques décrivant de façon précise les actions à réaliser et les échéances et indicateurs associés. Deux annexes à la COG cadrent par ailleurs l'évolution prévisionnelle et les conditions de gestion du Fonds national d'action sociale (FNAS) et du Fonds national de gestion administrative (FNGA) et une fiche thématique et une annexe fixent les objectifs du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) élaboré parallèlement.

[3] Toutefois, le nombre élevé d'actions et d'indicateurs (345 actions, 76 indicateurs et sous-indicateurs de suivi et 31 indicateurs et sous-indicateurs de résultat) a alourdi le suivi de l'exécution de la COG. Les comptes-rendus des réunions de suivis entre la Cnaf et l'Etat montrent ainsi que ces échanges se sont focalisés sur des éléments de synthèse sans examiner en détail la réalisation des actions ni les raisons de l'abandon d'une vingtaine d'entre elles. Pour renforcer sa dimension stratégique, la future COG devrait s'en tenir à une définition des objectifs stratégiques, déclinés en sous-objectifs thématiques, sans y inscrire le détail des mesures à prendre pour atteindre ces objectifs qui relève de la responsabilité de la Cnaf. En revanche, à chaque objectif devrait être associé un indicateur permettant aux tutelles de mesurer les résultats obtenus.

[4] L'élaboration des **contrats pluriannuels de gestion** (CPG) conclus entre la Cnaf et chacune des 102 Caisses d'allocations familiales (Caf) a permis d'associer les conseils d'administration de celles-ci à la déclinaison à l'échelon local de la convention. Mais le pilotage de la mise en œuvre de la COG par les Caf s'est principalement appuyé sur d'autres instruments : procédures budgétaires relatives aux enveloppes du FNAS et du FNGA, plans de contrôle interne, dispositif de pilotage de la production du réseau, accompagnement des Caf « à forts enjeux » et intéressement. Le plan de développement, document joint au CPG mais relevant de la responsabilité du seul directeur, qui agrège les objectifs du CPG et ceux fixés dans le cadre de ces procédures, constitue le document de référence des Caf pour la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la COG.

[5] La période de la COG a été marquée par des **réformes législatives et réglementaires** significatives qui ont concerné des volumes très importants d'allocataires, notamment la nouvelle prime d'activité (plus de 2,3 millions), la réforme des allocations logement (6,3 millions) ou celles du RSA (plus de 1,8 million). Ces réformes ont conduit la Cnaf à renforcer son dispositif de pilotage de la production pour faire face à l'augmentation de la charge, mesuré par l'augmentation du nombre « d'allocataires pondérés », indicateur mesurant l'évolution du nombre des bénéficiaires et de la complexité des prestations gérées (+18 % pour la seule année 2016 avec la création de la prime d'activité). En outre, ces réformes ont dû être intégrées dans les systèmes informatiques de la branche, impliquant un report des développements liés à l'amélioration de la productivité.

[6] Dans ce contexte, le **taux de réalisation des actions de la COG apparaît satisfaisant** : 71 % des actions ont été mises en œuvre fin 2016. L'analyse effectuée par la mission apporte toutefois quelques nuances, certaines actions considérées comme réalisées par la Cnaf ne l'étant que partiellement. Les **résultats des indicateurs** montrent, pour les 87 indicateurs pour lesquels une tendance peut être déterminée, une évolution favorable pour 60 d'entre eux et défavorable pour les 27 autres. Pour la majorité d'entre eux, l'année 2016 marque un recul par rapport à la performance de l'année précédente, lié à l'augmentation de la charge.

[7] Le **respect de la trajectoire de réduction d'effectifs inscrite dans la COG n'est cependant pas acquis**. La COG et les échanges successifs entre la Cnaf et ses tutelles ont prévu une diminution en fin de période des effectifs de 1 000 ETP en moyenne annuelle (ETPMA) en CDI par rapport à fin 2012, ainsi qu'une stabilité des effectifs de CDD (hors emplois d'avenir). Des autorisations temporaires d'emploi ont en outre été accordées en début et en cours de COG, pour permettre à la branche de faire face à l'évolution de la charge. Les données communiquées ne permettent toutefois pas d'affirmer si cette cible sera ou non respectée, en raison notamment des retraitements effectués sur la base 2012 (par exemple, prise en compte des recrutements en cours fin 2012) qui ne sont pas reproduits sur les données d'exécution des années ultérieures et du flou du statut de la préconisation sur les CDD dont le volume a fortement augmenté. La mission recommande en conséquence d'appliquer les mêmes retraitements qu'à la base 2012 pour établir le bilan final et, pour la prochaine COG, d'inclure explicitement les CDD dans la définition des objectifs d'ETP et de clarifier les modalités de calcul des cibles et de suivi des effectifs.

[8] Les restitutions d'effectifs demandées par la Cnaf aux Caf ont différé pour les effectifs rattachés à l'action sociale et pour ceux rattachés à la gestion administrative. Ils n'ont tenu compte des écarts de performance entre caisses que pour cette dernière, l'action sociale étant restée à l'écart des recherches de gains d'efficience. L'utilité de cette dichotomie n'est pas avérée, sinon par l'importance que les conseils d'administration attachent à l'action sociale et donc à son autonomie de gestion. A contrario, **une gestion unique des effectifs** (et de la cible) permettrait des arbitrages plus intelligents tant au plan national que local.

[9] La **productivité des agents de la gestion administrative** (pour lesquels une cible de 50 % des effectifs affectés à la production a été fixée) s'est améliorée au cours de la période de la COG, que l'on considère le nombre de pièces traitées par agent (+26 % de 2013 à 2016) ou le nombre d'allocataires (+ 5,9 %) et d'allocataires pondérés par agent (+21 %). Cette amélioration de la productivité ne s'est pas faite au détriment de la qualité, les indicateurs étant respectés à fin 2016 (malgré le fléchissement en 2016 dû à l'introduction de la prime d'activité). La dispersion des performances entre caisses a en revanche augmenté sur la période de la COG.

[10] Parmi les trois leviers d'amélioration de la productivité (automatisation des tâches, simplification des règles, pilotage et organisation de la production), c'est le dernier qui explique le résultat obtenu : la Cnaf estime que les gains de productivité au cours de la période 2012-2015 sont dus à plus de 80 % au renforcement du pilotage de la production. Ce renforcement s'appuie notamment sur un « plan de maîtrise de la charge » que, depuis 2013, la Cnaf adresse chaque année aux Caf et qui détermine, au regard des prévisions d'évolution de l'activité, les actions à conduire. Les plans de maîtrise de la charge mobilisent une ingénierie de plus en plus développée, combinant la diffusion d'outils de prévision et de pilotage de la production, la promotion de méthodes d'optimisation du travail et l'appui technique apporté par huit centres de ressources et une instance nationale d'appui à la production.

[11] Les **mutualisations** sont aussi un instrument de gains d'efficience. La COG conforte cette recherche de mutualisations nationales (les achats, l'éditique, la gestion de la paie, la gestion des travailleurs migrants, les opérations de masse pour la lecture automatique des documents) et prévoit la mise en œuvre de schémas régionaux de mutualisation (SRM). Les systèmes de

mutualisations régionales et nationales paraissent cependant encore complexes et peu incitatifs, notamment du fait des modes de calcul des impacts sur les effectifs et la productivité de chaque caisse, qui occultent l'effet réel des mutualisations. S'y ajoutent les **services nationaux de soutien aux caisses en difficulté**, structurelle ou conjoncturelle, complètement réorganisés au cours de la COG : service national d'aide à la production (SNAP), service national d'appui au téléphone (SNAT) et ateliers spécialisés. Ces dispositifs ont contribué à la maîtrise de la charge mais peuvent encore être améliorés. Enfin, certaines caisses ont mis en place de façon bilatérale des dispositifs consistant à confier à d'autres une partie de leur production avec transfert des ETP correspondants. Ce système peut permettre à de « petites » caisses de maintenir une masse critique d'emplois et à des caisses en difficulté de se délester d'une partie de leur charge en limitant l'impact du *turn-over*¹, mais son extension doit impérativement s'effectuer dans le cadre d'un pilotage national qui permettrait de mettre l'ensemble du réseau sous tension.

[12] Autre levier de gains de productivité, **la dématérialisation des échanges d'information avec les allocataires a fortement progressé**, notamment en 2016 avec la mise en place de la prime d'activité par téléprocédure, et le taux global de dématérialisation des pièces afférentes à une démarche (pour laquelle une téléprocédure existe) est passé de 36,8 % en 2013 à 72,0 % en 2016. En revanche, les nombreux projets d'**échanges de données avec des partenaires** n'ont été que partiellement réalisés, et avec des retards importants. Le manque d'implication des partenaires (autres organismes de protection sociale, départements, maisons départementales des personnes handicapées, administrations de l'Etat) explique largement ces retards, de même que l'absence d'une impulsion par l'administration centrale² et d'une organisation collective permettant de coordonner et d'appuyer ces travaux. Or ce sont surtout ces échanges avec les partenaires qui permettraient de développer la « liquidation automatique », source majeure de productivité, en fiabilisant les déclarations des allocataires.

[13] Par ailleurs, les ambitions de la COG en termes de simplification des procédures et de la réglementation, principal engagement de l'Etat, n'ont pas été réalisées alors que les nombreuses réformes menées ont au contraire notablement accru la complexifié de gestion des prestations.

[14] Compte tenu de ces constats, la mission estime **que la trajectoire d'évolution des effectifs de la prochaine COG** devrait s'appuyer en priorité sur les marges d'harmonisation des pratiques et des performances entre Caf, encore réelles, sans mettre en péril la fonction de production. Les gains liés à la dématérialisation des échanges et à l'automatisation des traitements, dont le calendrier est incertain, devraient s'y ajouter au fur et à mesure de leur mise en œuvre. **Pour les effectifs de la gestion administrative**, la mission, lors de ses déplacements, a pu constater la charge importante à laquelle les techniciens chargés de la liquidation des prestations doivent faire face. L'objectif futur de restitution d'effectifs en gestion administrative devra tenir compte de ces tensions et respecter un rythme compatible avec la préservation de la qualité du service rendu. Cette considération amène à écarter une règle trop mécanique comme un pourcentage des départs à la retraite anticipés (3450 sur la gestion administrative d'ici à 2021), appliqué uniformément à l'ensemble des postes alors même que les départs ne sont pas équirépartis au sein du réseau, ou un alignement du pourcentage de restitution sur celui des autres caisses de sécurité sociale, au modèle de production très différent et ne présentant pas nécessairement la même exposition aux changements législatifs et réglementaires. La mission propose en conséquence un scénario préservant les effectifs chargés de la liquidation et concentrant les restitutions sur les autres postes : **une restitution de 850 à 950 ETP respecterait**

¹ Le *turn over* pèse particulièrement sur la production du fait des délais de formation : 18 mois pour qu'un gestionnaire conseil soit complètement autonome (source : Cnaf).

² La nécessité de développer les échanges de données entre organismes a été érigée en obligation par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, mais reste à traduire dans les faits.

cet objectif aboutissant à un taux de non remplacement des départs d'environ 50 % sur les agents de la GA non affectés à la liquidation. **Pour les effectifs rattachés à l'action sociale**, la prochaine COG devrait être l'occasion de fixer une cible de convergence des effectifs par Caf en fonction d'indicateurs de charge, en particulier pour les intervenants sociaux nécessaires à la réalisation du socle de travail social. La mission estime que les écarts importants d'effectifs entre caisses sur l'action sociale devrait permettre une restitution d'effectifs plus ambitieuse que dans la précédente COG, **de l'ordre de 700 ETP**.

[15] La réalisation des ambitions de la Cnaf de développement d'un « nouveau modèle de production » reposant sur le triptyque « acquisition dématérialisée de l'information, traitement automatisé de celle-ci et sécurisation des informations par les échanges de données avec les partenaires » pourrait permettre d'aller au-delà. Toutefois, les retards des projets d'échanges de données prévus par la COG incitent à la prudence et à ne pas intégrer prématurément les gains correspondant dans la trajectoire, au risque de devoir accorder de nouvelles autorisations temporaires d'emplois en cas de dégradation des indicateurs de production et de qualité de service. L'aggravation des risques en cas d'automatisation des traitements sans fiabilisation des données ne peut non plus être négligée. La mission considère que **la définition d'une trajectoire de progrès réaliste et opérationnelle dans ce domaine constitue l'enjeu essentiel de la future COG** si l'on veut à la fois simplifier les démarches des allocataires, gagner en productivité, et sécuriser la gestion des droits. La préparation de la COG doit permettre de définir de façon précise la trajectoire de déploiement de ce nouveau modèle, pour laquelle la réflexion interne n'a pas encore abouti et doit être accélérée.

[16] La première priorité à ce titre est le projet de mise en place d'un **système d'échanges de données concernant les ressources des allocataires**. Une récente mission IGAS-IGF³ a proposé d'utiliser la déclaration sociale nominative (DSN) à cette fin et de mettre en place une déclaration nominative complémentaire (DNC) comportant les montants des autres revenus versés par des tiers⁴, nécessaires pour l'alimentation des bases ressources des prestations versées par la Cnaf. La mise en œuvre de ces solutions exigera des mesures d'ajustement législatives et réglementaires vis-à-vis des tiers concernés, mais aussi pour autoriser la branche famille à accéder à ces informations, ajuster les périodes de référence pour les droits au calendrier des déclarations et harmoniser la définition des ressources prises en compte. Comme l'a montré le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale⁵, l'avancement de ces projets d'échanges, qui implique la participation de nombreux organismes dans des travaux qui ne leur paraissent pas toujours prioritaires, **requiert impérativement l'impulsion et l'arbitrage de l'Etat**, qui doit veiller à la prise en compte des projets dans les conventions ou contrats d'objectifs qu'il signe avec les organismes concernés.

[17] Pour garantir les gains d'efficacité du réseau, la prochaine COG devrait reconnaître explicitement à la Cnaf un **rôle d'harmonisation des pratiques et des organisations des Caf**, y compris la capacité de prescrire la mise en œuvre de mesures d'organisation efficaces à l'ensemble des caisses et pas seulement à celles incluses dans le programme Caf « à forts enjeux ». De même, les mutualisations et dispositifs de soutien sont à poursuivre et à amplifier sous le pilotage de la Cnaf, à charge pour celle-ci de mieux prendre en compte leur impact dans la mesure des performances respectives des caisses. Par ailleurs, si le maintien d'une Caf par département est à ce stade souhaitable pour le service intégré aux allocataires et l'articulation avec les partenaires, l'organisation, sous le contrôle de la Cnaf, des délestages de production des très grosses caisses vers

³ « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et modernisation de la délivrance des prestations sociales. » Laurent CAUSSAT et Antoine DELATTRE, IGAS, Michel FUZEAU, Emmanuelle WALRAET et Inès MENDRET IGF, Juin 2017.

⁴ Salaires versés par les particuliers employeurs, prestations sociales imposables comme les indemnités journalières, les pensions de retraite et d'invalidité ou les allocations chômage.

⁵ Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

les petites est à encourager. Il s'agit à la fois d'un enjeu de pérennité de la présence du service, d'efficience pour la branche, et d'aménagement du territoire, qui devrait faire partie des orientations de la future COG.

[18] La nécessité de préserver la fonction de production se justifie aussi par la vigilance à maintenir sur les enjeux de **qualité de service et de maîtrise des risques**.

[19] Comme dans les autres COG, la **qualité de service** est l'un des axes primordiaux de la COG 2013-2017, qui comporte des ambitions importantes en matière d'amélioration du service, d'accès aux droits et de simplification des démarches. La COG repose sur la notion **d'offre globale de service**, allant de l'information au paiement du juste droit et à l'action sociale. Sur la période de la COG, pour la qualité de l'accueil notamment, on constate une amélioration jusqu'en 2015 suivi d'une détérioration des indicateurs à partir de 2016. On peut y voir l'effet conjoncturel de l'introduction de la prime d'activité mais ces indicateurs nécessiteront une attention particulière dans les prochaines années pour s'assurer que la dégradation ne devienne pas structurelle.

[20] Afin de développer cette offre, la Cnaf a repensé l'offre de contact avec l'utilisateur, et a structuré ses réponses selon le degré d'expertise que nécessitent les demandes. Une **nouvelle stratégie d'accueil** reposant sur la notion d'accessibilité plus que de proximité et sur une relation de service « multicanal » déclinable selon les niveaux de service requis a été définie: offre d'informations générales, d'informations personnalisées, de gestion des droits et d'accompagnement personnalisé, et expertise. **L'accueil physique** a été réorganisé et la présence de la Caf repensée. Le nombre de lieux d'accueil a diminué (tous modes confondus: sièges, antennes et permanences), en passant de 1320 à 1139 de 2013 à 2016⁶, tandis que des partenariats relais et des points d'accès numérique se sont mis en place. En parallèle, l'accueil sur rendez-vous s'est généralisé à partir de 2015 et une partie des ressources expertes de l'accueil a été réaffectée à la production. Il est cependant difficile de dégager une appréciation globale de l'adaptation du réseau actuel aux besoins, faute d'un suivi consolidé suffisant au niveau de la Cnaf.

[21] Pour conforter les progrès de la dématérialisation des échanges avec les allocataires et éviter que ces progrès n'entravent l'accès aux droits, la Cnaf a encouragé le déploiement de points d'accès au numérique et d'actions d'accompagnement des plus précaires dans la réalisation des démarches numériques. La branche est passée ainsi de 57 % de couverture des bassins de vie en points d'accès au numérique en 2015 à plus de 80 % en juin 2016. La Cnaf participe à 860 maisons de services au public (sur les 1150), mais manque d'outils de suivi (fréquentation, service rendu) pour s'assurer de la pertinence du dispositif.

[22] Par ailleurs **la réponse téléphonique** s'est améliorée avec un taux de décroché qui a dépassé la cible fixée à 90 % dès 2014. Les résultats se sont dégradés en 2016 (81 %) avec la mise en place de la prime d'activité. Par ailleurs, l'attention portée par l'indicateur COG sur le seul taux de réponse aurait pour effet pervers de privilégier des réponses trop rapides et incomplètes, qui se répercutent sur les autres canaux de sollicitations ; la qualité de la réponse devrait être à l'avenir mieux prise en compte.

[23] La branche famille a également progressé dans **la qualité et la rapidité du traitement des droits**. Les indicateurs relatifs aux délais de traitement et au stock de pièces en attente de traitement se sont améliorés et ont atteint les cibles fixées mais se sont dégradés en fin de COG (à l'exception du solde en jours qui s'est constamment réduit) et notamment en 2016, témoignant de la sensibilité des résultats à l'évolution de la charge.

⁶ La fiabilité des données fournies par la Cnaf n'est pas certaine.

[24] En matière **d'accès aux droits**, l'instauration en 2014 du **rendez-vous des droits** représente un fait marquant de la COG. Consistant à étudier l'éligibilité à l'ensemble des aides au titre des dispositifs gérés par la branche Famille et, dans un cadre partenarial, à informer et orienter au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs, ce dispositif a été déployé au-delà des objectifs : alors que la COG prévoyait 100 000 rendez-vous des droits à partir de 2014, ce chiffre a été dépassé dès 2014, jusqu'à atteindre 286 590 en 2016. Il est cependant difficile de déterminer la proportion qui se substitue, dans un cadre plus organisé, aux rendez-vous préexistants (RSA et travail social). En revanche, si les travaux visant à mieux **connaître le non-recours et ses causes** ont bien été réalisés, et les campagnes d'information conduites, les projets de dispositifs de repérage des droits potentiels à partir des données du système d'information ou d'échanges de données avec des partenaires n'ont pas abouti.

[25] Les résultats sont par ailleurs difficiles à mesurer en matière de **réduction des inégalités de service**, faute de localisation et de description précise des actions. S'agissant de l'accès physique aux services, la localisation des sites et leur accessibilité sont renseignés par chacune des Caf, sans uniformisation suffisante des appellations, des niveaux de service ni mise à jour homogène ; il n'est donc pas possible de faire un bilan national des évolutions pendant la période de la COG, ni de détecter d'éventuelles zones mal couvertes, malgré l'élaboration locale d'une « stratégie d'accueil ».

[26] En matière de **maîtrise des risques**, les efforts réalisés pour mettre en œuvre une **démarche de qualité intégrée** (système de management par les processus, analyse des risques, plans de contrôle interne) sont à signaler de même que la coopération effective entre directions et agences comptables au pilotage et à l'atteinte des objectifs fixés. Les résultats obtenus sont toutefois mitigés. En matière de rendement des contrôles et de lutte contre la fraude, grâce au déploiement et à l'amélioration continue des outils de détection des situations à risques fondés sur le *datamining* les performances se sont très nettement améliorées. Les résultats sont en revanche moins positifs pour les indicateurs de qualité de la liquidation et de risque résiduel : les premiers ne marquent pas d'amélioration significative au cours de la COG et le second se dégrade en 2016 par rapport à 2015. Ce constat souligne **l'urgence de la mise en place d'un dispositif de sécurisation des données**, en particulier des données de ressources des allocataires, grâce au développement des échanges de données avec les partenaires.

[27] Le rapport analyse par ailleurs la **mise en œuvre des objectifs de la COG en matière d'action sociale**.

[28] Il montre en premier lieu que les objectifs particulièrement volontaristes de progression des dépenses financées par le FNAS n'ont pas été atteints. Comme pour les COG antérieures, le budget du FNAS devait augmenter de +7,5 % par an, passant de 4 649 M€ en 2012 à 6 673 M€ en 2017. La sous-exécution constatée en 2013 a conduit à procéder à un rebasage dès 2014 (-265 M€), le rythme de +7,5 % étant maintenu sur les exercices suivants. La dépense effective (5 408 M€ en 2016) est demeurée significativement inférieure, sur un rythme annuel moyen de +4 %, l'écart prévision-réalisation s'établissant à 524 M€ en 2016, dont 337 M€ sur les actions destinées à la petite enfance et 115 M€ sur les actions pour la jeunesse. Cet écart s'explique à la fois par le caractère volontariste des objectifs, non déterminés par une analyse des besoins réels, et par le fait que la dépense est induite par les décisions de partenaires –en particulier les communes et communautés de communes pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)- sur lesquelles la Cnaf n'a pas de levier direct et qui ont à supporter une part de la dépense.

[29] Les déterminants d'évolution du FNAS pour la future COG seront principalement les choix faits en matière de création de structures d'accueil de la petite enfance⁷ : le récent rapport de revue de dépenses de la politique d'accueil du jeune enfant⁸ éclaire cette problématique et propose des orientations pour une meilleure maîtrise. Il est vraisemblable aussi que le principal de l'effort financier a été fait en matière de soutien à la parentalité, de même que pour le périscolaire, et que les nouvelles créations pourront se limiter aux zones mal servies aujourd'hui. **La mission propose donc de retenir un pourcentage d'évolution annuel du FNAS en net ralentissement pour la future COG**, à préciser en fonction principalement des choix faits par le gouvernement sur la petite enfance.

[30] Ce recalibrage des moyens du FNAS devrait à l'avenir s'appuyer sur les **schémas départementaux des services aux familles (SDSF)** qui ont vu le jour pendant l'actuelle COG et qui sont basés sur une analyse territoriale des besoins exprimés et des moyens existants, y compris hors du périmètre de la seule branche famille. Cette première génération de schémas ne permet pas une synthèse nationale des besoins faute d'une structuration suffisante et harmonisée des diagnostics départementaux et des orientations stratégiques. La mission recommande en conséquence d'en étendre le champ à l'enfance et à la jeunesse (6-11 ans et 12-18 ans) et d'en améliorer la méthodologie et la présentation pour qu'ils puissent permettre une agrégation nationale des besoins servant de support à la programmation nationale.

[31] La déclinaison opérationnelle des SDSF et des autres schémas auxquels les Caf participent pourrait se concrétiser dans les conventions territoriales globales (CTG), instruments de contractualisation entre les Caf et les départements, les communes et intercommunalités. Leur articulation avec les contrats enfance-jeunesse (CEJ), qui concernent le même champ et associent les mêmes collectivités, est inutilement complexe et redondante: il faut **redéfinir l'articulation entre CTG et CEJ**, dans un objectif d'unification du support.

[32] Le rapport procède à un examen détaillé de la mise en œuvre des objectifs de la COG relatifs à chaque dispositif d'action sociale et analyse l'évolution des dépenses correspondantes.

[33] En premier lieu, les dispositifs représentant **les principaux postes de dépenses connaissent une sous-exécution marquée** pour les raisons évoquées supra, s'aggravant en 2016, probablement en raison des difficultés de financement des collectivités territoriales : cette sous-exécution s'élève à 10 % pour les structures d'accueil du jeune enfant, et près de 14 % pour les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH). De même, l'enveloppe prévue pour soutenir la réforme des rythmes éducatifs n'a été consommée qu'à hauteur de 44 % en 2016. De montant plus modeste, les enveloppes finançant les dispositifs de soutien à la parentalité connaissent également une sous-exécution de 6 %, celles consacrés à l'animation de la vie sociale de 11 %. En revanche, le nouveau fonds « publics et territoire » mis en place dans le cadre de la COG avec une dotation de 79,4M€ en 2016 a été sur-exécuté de 4 %.

[34] En deuxième lieu, **l'articulation entre les différents outils contractuels et dispositifs de financement apparaît exagérément complexe**. Exemple le plus marquant, les contrats « enfance-jeunesse » permettent un cofinancement par la Caf des nouvelles places créées qui s'ajoute au financement des places par les prestations de service ordinaires (PSO). Ils aboutissent à créer une différenciation du financement entre places « pré CEJ » qui ne bénéficient que de la PSO et places « CEJ » des générations successives, parfois au sein de la même structure. S'ajoute encore à cet empilement le nouveau fond « publics et territoires » et pour les EAJE le fond de rééquilibrage

⁷ La répartition du financement des crèches entre FNAS et complément du mode de garde pour les micro-crèches jouera également. La petite enfance mobilise en 2016 70 % des moyens du FNAS

⁸ « La politique d'accueil du jeune enfant, revue de dépenses » Jean-Bernard Castet, Camille Hérody, François Werner (IGF) ; Pierre Mayeur, Gaëlle Turan-Pelletier (IGAS). Mai 2017

territorial. L'expérimentation de nouvelles modalités de financement, à des fins de simplification, prévue par la COG, a été menée à partir de 2015. Cette initiative paraît effectivement indispensable, mais la difficulté de principe vient de ce que cette intégration se ferait en gelant le montant combiné PSO et CEJ par structure d'accueil, donc en cristallisant les différences de taux d'aide. La mission préconise d'étudier l'alternative d'une convergence progressive avant de généraliser la réforme. Dans le même objectif de simplification, la mission estime souhaitable d'harmoniser les normes applicables aux accueils de loisir sans hébergement (ALSH) « extra-scolaires » et les nouveaux accueils périscolaires et d'unifier les deux prestations de service aujourd'hui différentes.

[35] En troisième lieu, **l'objectif de correction des inégalités territoriales dans l'accès aux dispositifs n'a pas été atteint**, malgré la création d'un fonds de rééquilibrage territorial, largement sous exécuté, pour l'accueil de la petite enfance. De même, une étude récente sur la localisation des centres sociaux a montré que 30 % des quartiers de la politique de la Ville n'étaient aujourd'hui pas couverts, alors que ce devrait être la priorité de ce type de services. Il est donc nécessaire que la nouvelle COG dépasse l'affichage d'objectifs de principe, et que la branche famille se dote d'instruments organisés de description des activités, des publics et des localisations géographiques permettant un réel bilan de l'existant en termes d'égalité sociale et territoriale. Les priorités de financements devraient être ciblées sur les structures se créant dans des zones sous-dotées et défavorisées.

[36] En quatrième lieu, **l'évaluation des impacts des dispositifs est insuffisante**. Consciente de ces limites, la branche famille plaide, dans le cadre de ses orientations stratégiques à 10 ans, pour la création dans la future COG d'un « **fonds d'investissement social** » qui pourrait être doté annuellement de 15 à 20 M€ et serait indépendant du FNAS. Il aurait pour mission de conduire des expérimentations et de préparer l'essaimage de dispositifs. La limite du projet⁹ est qu'il n'englobe pas d'études étayant la « rentabilité sociale » des dispositifs existants et justifiant leurs cibles de déploiement. La mission estime que le développement des études d'impact, conjuguées à un système d'information mieux structuré¹⁰, devrait constituer un objectif de la future COG, sans qu'il soit nécessaire de créer un nouvel instrument.

[37] La mission considère par ailleurs que l'accent mis sur la jeunesse dans ces mêmes orientations stratégiques suppose de définir rigoureusement le champ légitime des interventions de la branche famille dans ce domaine de manière **à éviter toute duplication de l'existant ou substitution à d'autres acteurs** (protection de l'enfance et insertion professionnelle notamment). De façon générale, la tendance à la multiplication des dispositifs d'action sociale, à l'initiative de la branche comme de l'administration centrale, que les marges budgétaires actuelles favorisent, doit être plus encadrée.

[38] Enfin, la mission estime que **les dotations d'action sociale** à la main des Caf (dont le montant a été réduit au cours de la COG au bénéfice de fonds nationaux ciblés) peuvent être maintenues mais sous deux conditions. Tout d'abord, leur périmètre doit se réduire, notamment pour réintégrer les personnels et charges de fonctionnement dans le FNGA pour favoriser une l'efficacité de la gestion. Ensuite, l'harmonisation des dotations doit s'opérer en fonction de critères objectifs prenant notamment en compte l'ensemble des prestations sociales versées, au-delà des seules prestations familiales. La mission n'ignore pas la difficulté de cet exercice très sensible pour les conseils d'administrations des Caf mais nécessaire.

⁹ Tel qu'il a été formulé lors de la réunion du conseil d'administration du 7 mars 2017.

¹⁰ Le déploiement du nouveau SI de l'action sociale (Omega) devrait le permettre, il couvre déjà les EAJE et bientôt les ALSH, et son extension aux autres dispositifs est nécessaire.

[39] Dans ce cadre, il apparaît également nécessaire de poursuivre l'harmonisation du champ des interventions et des effectifs des Caf en matière de travail social (2070 ETP au total en 2016), sur la base du « socle » défini par la Cnaf en 2009, pour réduire les fortes disparités de moyens constatées entre Caf. De même, la COG devrait réaffirmer l'objectif de désengagement progressif des Caf assurant la gestion directe de structures (1 315 ETP en 2016).

[40] Dans le cadre du bilan de la COG, une étude a été réalisée par un cabinet de consultants missionné par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) portant sur la **l'état d'avancement de la réalisation du SDSI et sur l'évaluation de la maturité du SI de la branche.**

[41] Le SDSI approuvé en mars 2014 et réactualisé en 2016 pour tenir compte des retards constatés, du fait notamment de l'impact des réformes législatives et réglementaires, a été partiellement réalisé : de façon très schématique, on peut considérer que 9 programmes du SDSI ont été réalisés à 50 % et 4 à 75 %. Parmi les 29 projets définis comme prioritaires par l'actualisation 2016, 7 ont été entièrement réalisés en juin 2017. Parallèlement, la Cnaf a réorganisé la fonction SI en centralisant le pilotage des ressources informatiques du réseau et de la conduite des projets. Les 8 centres régionaux de traitement informatique (CERTI) et les 6 centres nationaux d'étude et de développement informatique (CNEDI) ont vu leurs missions transférées à la Cnaf à compter du 1^{er} juillet 2015 et la DSI a été réorganisée pour gérer ces nouvelles ressources.

[42] Le diagnostic du SI de la branche souligne que la **conception ancienne et la complexité de l'architecture applicative**, s'appuyant sur des bases de données trop nombreuses et structurées par département, alourdit la charge des évolutions, au risque d'un décalage croissant avec les besoins métiers et de retards dans l'atteinte de l'objectif stratégique de déploiement du nouveau modèle de production. L'étude préconise en conséquence le lancement d'un plan de modernisation de l'architecture applicative et technique dont la réalisation est à planifier sur 4 à 5 années. La mission considère qu'un des enjeux essentiels du prochain SDSI réside effectivement dans le maintien de la capacité du système d'information de la branche famille à remplir ses fonctions en intégrant les évolutions réglementaire tout en prenant en charge les nouvelles technologies numériques et en gagnant en efficacité.

[43] L'étude recommande également de **renforcer l'organisation et les outils de la maîtrise d'ouvrage** et de poursuivre l'industrialisation de la fonction SI (renforcement du pilotage et du suivi de la dépense sur le plan budgétaire et en comptabilité analytique, du pilotage des équipes informatiques des Caf et optimisation des dépenses). Elle préconise notamment un changement d'échelle dans l'organisation et les méthodes de travail pour permettre à la Cnaf de tirer le meilleur parti du développement des technologies numériques.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	17
1 LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG ETAT-CNAF 2013-2017.....	18
1.1 Le contexte de la COG Etat-Cnaf.....	18
1.2 Le contenu de la COG : une présentation améliorée par rapport à la convention précédente mais un grand nombre d’actions et d’indicateurs compliquant le suivi.....	19
1.3 La mise en œuvre de la COG par les Caf est organisée selon plusieurs modalités.....	21
1.3.1 Les contrats pluriannuels de gestion liant la Cnaf et les Caf déclinent la dimension stratégique de la COG.....	21
1.3.2 Les plans de développements des Caf et les instruments de pilotage du réseau déployés par la Cnaf assurent la mise en œuvre opérationnelle de la COG.....	22
1.4 Le bilan global de la COG.....	24
1.4.1 Le dispositif de suivi prévu.....	24
1.4.2 La mise en œuvre des actions : un taux de réalisation global satisfaisant.....	25
1.4.3 Une corrélation avec l’évolution des indicateurs toutefois difficile à établir	25
1.4.4 Les engagements de l’Etat, peu contraignants, n’ont été que partiellement tenus	26
1.4.5 Une exécution marquée par la mise en œuvre de plusieurs réformes non prévues initialement.....	26
1.5 Simplifier le contenu et le suivi de la COG	29
2 LA TRAJECTOIRE D’EVOLUTION DES MOYENS ET LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE.....	30
2.1 Bilan des gains de productivité accomplis	30
2.1.1 Les objectifs fixés dans la COG, sous forme d’actions ou d’indicateurs, sont en général atteints.....	30
2.1.2 L’évolution de la charge, des effectifs et de la productivité au cours de la COG.....	31
2.2 Les gains de productivité ont été obtenus principalement par le renforcement du pilotage du réseau et le développement de dispositifs de mutualisation et de soutien entre caisses.....	35
2.2.1 Un renforcement du pilotage de la production et de la performance des caisses à poursuivre.....	36
2.2.2 Les dispositifs de mutualisations entre Caf, obligatoires ou facultatifs, peuvent être rendus plus incitatifs.....	38
2.2.3 Les services nationaux de soutien aux caisses en difficulté offrent une assistance effective mais insuffisante.....	40
2.2.4 Le pilotage particulier dont bénéficie les Caf « à forts enjeux » a prouvé son efficacité et pourrait être étendu.....	41

2.2.5	L'allocation des ressources en emplois ou en crédits ne corrige en revanche qu'à la marge les disparités et inégalités entre Caf.....	42
2.3	La convergence des indicateurs de productivité individuelle des caisses devrait permettre des restitutions d'ETP sur la prochaine COG	44
2.3.1	La réduction d'effectifs dans la gestion administrative ne doit pas mettre en péril la fonction de production.....	45
2.3.2	La réduction d'effectifs dans l'action sociale peut soutenir plus fortement l'effort global de la branche.....	46
2.3.3	Les modalités de répartition par Caf des restitutions d'effectifs pourraient inciter davantage à l'efficience	48
2.3.4	Le bilan de l'évolution du budget du fonds national de gestion administrative permet d'identifier des leviers d'économies pour la prochaine COG	48
2.4	La dématérialisation et la liquidation automatique : des enjeux importants pour la branche famille mais une trajectoire de progrès à préciser.....	52
2.4.1	Les formes et les enjeux de la dématérialisation et de la liquidation automatique	52
2.4.2	La définition d'une trajectoire de progrès réaliste et opérationnelle pour la dématérialisation des échanges et l'automatisation des traitements constitue l'enjeu essentiel de la future COG.....	55
2.5	Au-delà, la simplification et l'harmonisation des règles relatives aux prestations légales représentent des gains potentiels significatifs en termes de productivité et de qualité de service... 60	
2.5.1	Le bilan modeste des simplifications réglementaires prévues par la COG.....	60
2.5.2	A l'inverse, plusieurs mesures affectant les prestations légales prises pendant la COG ont entraîné un surcoût de gestion.....	62
2.5.3	Certaines simplifications réglementaires pourraient alléger les charges de gestion si elles sont articulées avec les échanges de données.....	64
2.6	Les frais de gestion afférents aux prestations gérées pour compte de tiers.....	64
3	LA QUALITE DE SERVICE.....	66
3.1	La réponse globale aux besoins des allocataires s'est structurée au cours de la COG	66
3.1.1	Une nouvelle organisation de l'offre de contact avec l'utilisateur reposant sur l'accessibilité plus que la proximité.....	67
3.1.2	L'accueil physique a été réorganisé	69
3.1.3	Le développement de l'accès au numérique et les actions en faveur de l'autonomie numérique de l'utilisateur : le fort engagement de la cnaf	71
3.1.4	L'accueil sur rendez-vous a été généralisé mais sa mise en œuvre est disparate	72
3.1.5	La réponse téléphonique pose des problèmes de qualité.....	72
3.1.6	La réponse aux courriers et courriels	74
3.2	Le paiement du juste droit, rapide et régulier	74

3.2.1	Les délais et la régularité de traitement des dossiers connaissent une nette amélioration sur la période de la COG malgré un fléchissement en 2016.....	74
3.2.2	La réduction des inégalités de service entre Caf.....	77
3.3	La mobilisation en faveur de l'accès aux droits doit être poursuivie.....	79
3.3.1	Le rendez-vous des droits, élément central de l'accès aux droits, est perfectible	79
3.3.2	Le travail de conception d'un simulateur multi prestations doit être finalisé.....	81
3.3.3	La détection du non-recours bute sur les échanges de données avec les partenaires	81
3.3.4	La communication sur les droits doit être davantage ciblée sur les prestations.....	82
4	LA MAITRISE DES RISQUES, LE RECOUVREMENT DES INDUS ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	82
4.1	Un effort important de mise en cohérence des actions visant le paiement à bon droit et la maîtrise des risques.....	83
4.1.1	La maîtrise des risques s'inscrit dans une démarche globale de qualité intégrée	83
4.1.2	Un renforcement du pilotage, de la planification et de l'outillage des actions.....	83
4.2	Des progrès cependant inégaux.....	88
4.2.1	La réalisation des actions de maîtrise des risques n'a pas permis une amélioration significative des indicateurs	88
4.2.2	La quasi-réalisation des actions prévues en matière de recouvrement ne se traduit pas nettement dans les résultats des indicateurs	90
4.2.3	Les résultats des actions de lutte contre la fraude ont fortement progressé, notamment grâce au <i>datamining</i>	91
5	LA GESTION DE L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE	93
5.1	Le cadre de gestion du FNAS.....	93
5.1.1	Les objectifs de la COG.....	93
5.1.2	Les moyens et le pilotage budgétaires du FNAS	94
5.1.3	La planification et la programmation des moyens du FNAS.....	96
5.1.4	Un fonds d'investissement social ?	101
5.2	Les dispositifs d'action sociale financés par le FNAS.....	102
5.2.1	La petite enfance	102
5.2.2	L'enfance et la jeunesse.....	107
5.2.3	Le soutien à la Parentalité.....	117
5.2.4	L'animation sociale	129
5.2.5	Les dotations locales d'action sociale des Caf.....	132
5.2.6	L'intervention sociale.....	136
5.2.7	Le logement.....	138

5.3	Le système d'information de l'action sociale	139
6	LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA BRANCHE FAMILLE.....	141
6.1	Un SDSI partiellement réalisé et réactualisé en 2016	141
6.2	Le diagnostic met en évidence des points forts et identifie des sujets prioritaires pour l'amélioration de la performance des SI	144
6.2.1	Une architecture applicative rationalisée mais de conception ancienne et lourde à faire évoluer pour répondre aux besoins métier.....	144
6.2.2	Une infrastructure modernisée mais devant encore être optimisée	145
6.2.3	L'efficacité de la fonction SI peut encore être améliorée	145
6.2.4	La Cnaf a bien identifié les enjeux du numérique mais peine à développer les échanges de données nécessaires pour faire évoluer son modèle de production	146
6.3	Les axes de recommandations	147
6.3.1	Moderniser l'architecture applicative et les infrastructures du SI	147
6.3.2	Renforcer l'organisation et les outils de la maîtrise d'ouvrage	148
6.3.3	Poursuivre l'industrialisation de la fonction SI.....	148
6.3.4	Utiliser le potentiel des technologies numériques.....	148
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	151
	RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA CONSTRUCTION DES INDICATEURS (CF. ANNEXE 1) ..	157
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	159
	PIECE JOINTE : GRANDS PROJETS INFORMATIQUES ET NUMERIQUES POUR LA FUTURE COG....	167
	REPOSE DE L'ORGANISME.....	175
	SIGLES UTILISES.....	187

INTRODUCTION

[44] Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et les caisses nationales du régime général¹¹ fixent les objectifs stratégiques et opérationnels de ces dernières et déterminent l'évolution de leurs moyens de gestion et d'action sociale dans un cadre pluriannuel. Elles arrivent à échéance à la fin de l'année 2017.

[45] L'IGAS a inscrit à son programme d'activité des missions visant à établir le bilan de ces COG et à proposer des orientations pour la négociation des nouvelles conventions devant s'engager au deuxième semestre 2017. Compte tenu de l'étendue des politiques mises en œuvre par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), il a été décidé de constituer une mission conjointe IGAS-IGF pour effectuer l'évaluation de cette convention.

[46] Mathilde Ravel-Vassy et Laurent Vachey pour l'IGF, Stéphanie Dupays et Laurent Gratioux pour l'IGAS ont été désignés pour effectuer cette mission. Comme les autres missions d'évaluation des COG des organismes du régime général avec lesquelles une coordination régulière a été conduite, la mission a bénéficié de l'appui du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et d'un cabinet de consultants diligenté par ce dernier, principalement sur les sujets relatifs au système d'information et au développement de la numérisation des échanges.

[47] La mission a conduit ses travaux entre mi-avril et fin juillet 2017. Elle a examiné la mise en œuvre des quatre axes et des 23 thématiques constituant la COG 2013-2017, en étudiant les bilans produits par la Cnaf et une documentation très riche décrivant l'avancement des actions et les modalités de pilotage de leur mise en œuvre. Elle a aussi pu s'appuyer sur plusieurs rapports d'inspections générales et de la Cour des comptes qui ont traité soit de sujets directement visés par la COG, soit de thèmes connexes devant être pris en compte dans son renouvellement. Outre ces éléments documentaires, la mission a mené de nombreux entretiens au niveau national, avec l'ensemble des directions de la Cnaf, son Président et les chefs de files des composantes de son conseil d'administration, ainsi qu'avec les administrations concernées (direction de la sécurité sociale, direction du budget, direction générale de la cohésion sociale, délégation interministérielle à la jeunesse, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, direction des entreprises / agence du numérique, commissariat général de l'égalité des territoires) et des représentants de l'assemblée des départements de France et de l'association des maires de France.

[48] La mission a réalisé quatre déplacements dans des Caisses d'allocations familiales (Caf) présentant des caractéristiques différentes : une caisse de région parisienne (Yvelines), une autre caisse de grande métropole régionale (Bouches du Rhône), une caisse de métropole moyenne (Meurthe et Moselle) et une caisse de zone rurale (Landes). Cet échantillon n'avait pas vocation à être représentatif, mais à illustrer concrètement la diversité des situations auxquelles sont confrontées les Caf et la manière dont elles s'organisent en conséquence pour répondre aux objectifs de la COG.

[49] Le rapport traite successivement du bilan global de la COG (1), de la trajectoire d'évolution des moyens et du pilotage de la performance (2), de la qualité de service aux allocataires (3), de la maîtrise des risques (4), des dispositifs d'action sociale (5) et des systèmes d'information (6). Il est complété de 10 annexes destinées à éclairer des sujets particuliers ou à présenter en détail certaines des analyses réalisées par la mission.

¹¹ L'article L 227-1 du code de la sécurité sociale précise l'objet et le contenu des COG.

[50] Une phase d'échanges contradictoires a eu lieu avec la Cnaf sur la base du rapport provisoire. Le présent rapport définitif tient compte des observations formulées lorsque la mission l'a estimé justifié.

1 LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG ETAT-CNAF 2013-2017

1.1 Le contexte de la COG Etat-Cnaf

[51] Signée le 19 juillet 2013, la COG 2013-2017 est la cinquième conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) depuis l'instauration des conventions d'objectifs et de gestion par l'ordonnance du 24 avril 1996. Comme les autres conventions d'objectifs et de gestion (COG) régissant les rapports entre l'Etat et les caisses nationales du régime général¹², elle fixe les objectifs stratégiques et opérationnels de la branche famille dans un cadre pluriannuel et détermine l'évolution de ses moyens au regard de ces objectifs.

[52] L'action de la branche famille du régime général, composée de la Cnaf et de 102 caisses d'allocations familiales (Caf)¹³ et comptant 35 000 salariés, s'exerce dans un cadre qui présente plusieurs particularités :

- en premier lieu, elle couvre l'essentiel de la population française bénéficiant de prestations familiales, d'allocations logement ou de minima sociaux puisque, depuis 2015¹⁴, seuls les ressortissants du régime agricole et des régimes des assemblées parlementaires perçoivent encore ces prestations par leurs organismes de protection sociale respectifs : en 2015, 11,8 millions d'allocataires recevaient au moins une prestation et la population couverte était estimée à 31,1 millions ;
- en deuxième lieu, près de la moitié des prestations légales servies par la branche ne sont pas des prestations familiales définies par le code de la sécurité sociale et financées par le fonds national des prestations familiales (FNPF) mais des prestations versées pour le compte d'autres financeurs : sur les 81 Md€ versés en 2015 (hors prestations d'action sociale), 13 Md€ ont été pris en charge par l'Etat au titre des aides au logement¹⁵, et 24 par l'Etat ou les départements au titre des minima sociaux (revenu de solidarité active -RSA- et allocations aux adultes handicapés -AAH- principalement)¹⁶ ;
- en troisième lieu, la branche développe une politique d'action sociale importante (5,3 Md€ de dépenses en 2015) en jouant par exemple un rôle déterminant dans le financement des structures d'accueil collectif des jeunes enfants (crèches) et des structures d'accueil périscolaires ou extra-scolaires des enfants ;

¹² L'article L 227-1 du code de la sécurité sociale précise l'objet et le contenu des COG.

¹³ Après la départementalisation achevée en 2011 (à l'exception des Pyrénées Atlantiques qui comportaient encore deux Caf, Pau et Bayonne, dont la fusion n'a été réalisée qu'en 2017). Le réseau comprend une caisse commune (avec la branche maladie) de sécurité sociale en Lozère.

¹⁴ Les ressortissants des derniers régimes spéciaux assurant la gestion des prestations familiales sont gérés par la branche famille depuis 2014 pour ceux du régime des industries électriques et gazières et 2015 pour ceux des régimes de la SNCF et de la RATP.

¹⁵ En 2015, sur les 17,6 Md€ d'aides au logement versées, 4,5 Md€ ont été financées sur le FNPF (allocation de logement familiale - ALF) le reste étant financé sur le Fonds national des aides au logement (FNAL) relevant du budget de l'Etat. Depuis 2016, l'ensemble des allocations logement, y compris les ALF, est financé par le FNAL.

¹⁶ Source : rapport d'activité 2015 de la CNAF.

[53] Cette diversité de missions et de modes d'intervention conduit la branche famille à mener ses actions conjointement avec de nombreux partenaires, notamment des collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, principalement), des associations ou des bailleurs.

1.2 Le contenu de la COG : une présentation améliorée par rapport à la convention précédente mais un grand nombre d'actions et d'indicateurs compliquant le suivi

[54] Dans sa forme, la structure de la COG 2013-2017 a fortement évolué par rapport à la COG précédente, dans la ligne des préconisations du rapport de l'IGAS portant sur la COG précédente¹⁷. Comme le proposait l'IGAS, la COG comprend une présentation relativement courte (27 pages) des quatre axes stratégiques retenus, présentant les principaux objectifs et sous-objectifs de la branche pour la période. Ce texte renvoie à 22 fiches thématiques rattachées à ces axes stratégiques qui décrivent de façon précise les actions à réaliser pour atteindre ces objectifs et les échéances et indicateurs associés.

[55] Ces fiches thématiques contiennent un grand nombre d'actions - la mission en a compté au total 345 - dont le suivi implique une charge de travail importante (cf. *infra* 1.4.1). La Cnaf justifie le choix d'un tel niveau de détail par la nécessité pour elle d'inscrire dans la convention l'ensemble des actions devant être mises en œuvre par les caisses de son réseau, afin de s'assurer de leur coopération effective. De fait, la COG représente aujourd'hui le seul instrument de référence sur lequel la caisse nationale peut s'appuyer pour exercer son pilotage.

[56] Les axes stratégiques retenus sont les suivants :

[57] L'axe « **Développer les services aux familles, réduire les inégalités** » (5 fiches thématiques, 83 actions) recouvre le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants, la structuration d'une offre de services en direction des enfants, notamment pour accompagner la réforme des rythmes scolaires, et des jeunes (aides aux vacances, soutien à l'acquisition de l'autonomie), le soutien à la parentalité et le soutien aux structures d'animation de la vie sociale (centres sociaux notamment). Il vise en outre à inscrire les dispositifs dans les territoires, grâce à un partenariat renforcé avec les collectivités territoriales.

[58] L'axe « **Apporter une réponse globale aux besoins des allocataires, renforcer l'accès aux droits, simplifier les démarches** » (7 fiches thématiques, 123 actions) comprend les actions visant au renforcement de l'accès aux droits, notamment par une démarche proactive en direction des familles, comme l'organisation de « rendez-vous des droits », le développement de l'accompagnement social des personnes et familles, en particulier monoparentales ou en situation de précarité, les actions en faveur de l'accès au logement et du maintien dans le logement (prévention des expulsions par exemple), les actions de prévention des difficultés familiales. Il comprend également les mesures de simplification des démarches des allocataires, notamment par le développement d'une offre de services multicanale, l'amélioration de l'accessibilité des services sur le territoire et le développement des échanges de données avec les partenaires.

¹⁷ Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 liant l'Etat et la CNAF et propositions pour la nouvelle convention, Abdelkrim Kiour, Michel Laroque et Julien Rousselon, IGAS, octobre 2012.

[59] L'axe « **Renforcer l'efficacité de la production du service à l'allocataire et améliorer la qualité du traitement des droits** » (6 fiches thématiques, 59 actions) regroupe les actions d'amélioration de la qualité de la liquidation des droits, de renforcement du contrôle interne, de la maîtrise des risques, du recouvrement des indus et de la lutte contre la fraude. Il inclut en outre les actions d'amélioration de l'efficacité des processus de gestion, notamment par le développement des téléprocédures et de la dématérialisation des échanges d'information. Il prévoit enfin les actions mettant en œuvre la démarche de développement durable.

[60] L'axe « **Les clés de la réussite** » (4 fiches thématiques, 80 actions) rassemble les mesures visant au renforcement de la cohésion, de l'efficacité et de l'efficacité du réseau : développement de l'expertise et des études et statistiques, accompagnement des salariés dans la conduite du changement, développement des mutualisations au sein du réseau, réduction des écarts de performance entre Caf et dynamisation de la gestion immobilière.

[61] A ces 345 actions au total sont associés 76 indicateurs de suivi et 31 indicateurs de résultat (avec des valeurs cibles à atteindre à la fin de la convention) dont près des deux tiers étaient à construire ou à modifier à la date de la signature de la convention et n'avaient donc pas de valeur de référence connue et dont certains ont été déclinés en sous-indicateurs¹⁸.

[62] Deux annexes à la COG cadrent par ailleurs l'évolution prévisionnelle et les conditions de gestion des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) et du Fonds national de gestion administrative (FNGA). Les modalités d'application de ce cadrage sont abordées respectivement dans les parties consacrées à l'évolution de la productivité et des effectifs de la branche (partie 2) et à l'action sociale (partie 5).

[63] La COG prévoit en outre l'élaboration de deux documents stratégiques venant la compléter :

- une vingt-troisième fiche thématique, la fiche N°23 « un système d'information aligné sur les orientations stratégiques », complétée par une annexe dédiée, renvoie à un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) la définition des évolutions des systèmes d'information de la branche famille et en définit les grandes lignes. Ce schéma, dont la préparation a commencé pendant l'élaboration de la COG, a été approuvé par le Directeur de la sécurité sociale en mars 2014 et actualisé en octobre 2016. Le contenu du SDSI et l'évaluation de sa mise en œuvre sont abordés dans la partie consacrée aux systèmes d'information (partie 6).
- l'action 24 de la fiche thématique 20 « accompagner les salariés dans la mise en œuvre du changement » prévoit l'élaboration d'un schéma directeur des ressources humaines (SDRH) qui a été arrêté et diffusé au réseau en septembre 2013. Chaque caisse a élaboré, sur ces bases, son propre SDRH.

¹⁸ La déclinaison des indicateurs aboutit à un total de 107 indicateurs et sous-indicateurs (voir annexe 1).

1.3 La mise en œuvre de la COG par les Caf est organisée selon plusieurs modalités

1.3.1 Les contrats pluriannuels de gestion liant la Cnaf et les Caf déclinent la dimension stratégique de la COG

[64] Comme le prévoit la loi¹⁹, des contrats pluriannuels de gestion (CPG) ont été conclus entre la Cnaf et chaque Caf pour mettre en œuvre la COG dans l'ensemble du réseau²⁰. Ces contrats fixent à chaque caisse des objectifs et indicateurs, qui déclinent ceux de la COG.

[65] L'élaboration des CPG a été lancée par une lettre-réseau du 10 juillet 2013, soit peu de temps avant la signature de la COG, les directeurs de caisses étant toutefois régulièrement informés de l'avancement de la préparation de la convention. Cette lettre réseau, accompagnée d'une maquette de contrat et d'un document méthodologique intitulé « cadre institutionnel des CPOG 2013/2017 », décrit la méthode, le calendrier, la procédure d'élaboration et le contenu du contrat et de ses annexes.

[66] Les documents à élaborer par les Caf ne reproduisent pas à l'identique la structure de la COG mais en reprennent les objectifs et actions relevant de l'échelon local dans une forme visant à leur mise en œuvre opérationnelle. Le CPG et ses annexes sont organisés de la façon suivante :

- La première partie du CPG (« enjeux et défis ») s'appuie sur une annexe 1 comportant :
 - un diagnostic social et démographique de la population du département, abordant différents thèmes (géographie et territoires, démographie, structures familiales, pauvreté et précarité, logement) ;
 - un bilan détaillé de l'action et des résultats de la Caf au cours de la période couverte par le précédent contrat ;
 - l'identification d'axes de progrès en matière de qualité de service, de maîtrise des risques et de performance de gestion, ainsi que des principaux défis à relever.
- La deuxième partie relative à la mise en œuvre des politiques familiales et sociales présente l'offre globale de service de la branche, organisée en missions et programmes (cf. encadré) et sa déclinaison locale et rappelle les objectifs visant l'amélioration de l'accès aux droits. Elle est articulée avec l'annexe 2 constituant le schéma directeur des politiques familiales et sociales qui présente en détail l'offre de service de la caisse déclinée en huit fiches thématiques correspondant aux sept missions et programmes, auxquelles s'ajoute une fiche consacrée à l'inscription de l'offre de service dans les territoires. Chaque fiche comprend un état des lieux de l'offre, l'identification des actions à conduire pour mettre en œuvre le socle national de service défini par la Cnaf, les objectifs ou indicateurs propres à la Caf au regard de ce socle ainsi que l'offre complémentaire de service pouvant être développée.

¹⁹ Article L 227-3 du code de la sécurité sociale.

²⁰ Dans la branche famille, ces contrats sont dénommés contrats pluriannuels *d'objectifs* et de gestion (CPOG).

Encadré 1 : Présentation des missions et programmes de la branche Famille dans le CPG type

<p><u>Mission 1 : Aider les familles à concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale :</u></p> <p>Programme 1 : Renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires</p> <p>Programme 2 : Contribuer à la structuration d'une offre « enfance et jeunesse » adaptée aux besoins des familles</p> <p><u>Mission 2 : Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants</u></p> <p><u>Mission 3 : Accompagner les familles dans leurs relations avec l'environnement et le cadre de vie :</u></p> <p>Programme 1 : Favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité</p> <p>Programme 2 : Faciliter l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale sur les territoires</p> <p><u>Mission 4 : Créer les conditions favorables à l'autonomie, à l'insertion des personnes et des familles :</u></p> <p>Programme 1 : Améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité</p> <p>Programme 2 : Aider les familles confrontées à des événements ou des difficultés fragilisant la vie familiale</p>
--

Source : Cnaf

- La troisième partie et l'annexe 3 qui l'accompagne constituent le « plan d'accessibilité aux services » qui présente les caractéristiques de la relation de service de la Caf, la stratégie d'évolution au regard du cadre national défini par la Cnaf et les actions à conduire pour améliorer les dispositifs d'accueil et de contact avec les allocataires, chaque mode faisant l'objet d'une fiche spécifique.
- Enfin une annexe 4 présente les indicateurs de la COG et fournit leurs valeurs nationales et locales pour l'année 2012, sans toutefois fixer d'objectifs à atteindre pour la période du contrat, même pour les indicateurs de résultat.

[67] L'ensemble de ces documents devait être soumis au conseil d'administration de la Caf et transmis à la Cnaf pour le 10 janvier 2014, la caisse nationale s'engageant à les valider pour la fin du premier trimestre 2014, calendrier qui a, selon la Cnaf, été globalement tenu²¹.

[68] De l'avis des Caf visitées par la mission, le principal intérêt du CPG est de faire valider par leur conseil d'administration la stratégie retenue en matière d'évolution de l'offre de service et de relations avec les allocataires. Il constitue à ce titre un document de référence pour les administrateurs comme pour les partenaires extérieurs. Mais s'il décrit les objectifs de la Caf en matière de développement de l'offre et de la qualité de service, il ne comporte pas d'engagements mesurables ni de cibles précises. Le pilotage opérationnel des actions inscrites dans le CPG s'appuie en pratique sur un autre document, le plan de développement, qui intègre les objectifs fixés par l'échelon national, ainsi que sur les multiples canaux par lesquels la cnaf transmet aux Caf leurs objectifs.

1.3.2 Les plans de développements des Caf et les instruments de pilotage du réseau déployés par la Cnaf assurent la mise en œuvre opérationnelle de la COG

[69] Les instructions adressées aux Caf pour la préparation du CPG prévoient l'élaboration, comme pour les précédents contrats pluriannuels, d'un « plan de développement » placé sous la seule responsabilité du directeur visant à « identifier la stratégie de gestion de l'organisme dans les domaines relevant de la responsabilité du directeur » et à « déterminer les actions à conduire et leurs

²¹ La mission a pu vérifier que cela avait bien été le cas dans les quatre Caf qu'elle a visitées.

échéances pour atteindre les objectifs fixés dans le contrat et le schéma directeur des politiques et du service à l'allocataire »²². Le projet de plan devait être communiqué à la Cnaf avant la mi-avril 2014 soit trois mois après le CPG et 15 jours après la date butoir de validation par la Cnaf de ce dernier.

[70] Au titre du premier objectif, ce plan doit aborder les différentes rubriques de la stratégie de gestion : gestion des ressources humaines, démarche qualité intégrée, stratégie d'efficacité, maîtrise des risques, lutte contre la fraude, gestion des équilibres financiers et du patrimoine, développement durable, communication, mesure de la performance, pilotage et évaluation.

[71] Dans le cadre du second objectif, le plan de développement décrit de façon fine, et généralement plus détaillée que dans le CPG lui-même, le contenu des actions et l'enchaînement des travaux à conduire par les équipes. Il comporte en outre une série de tableaux de suivi des actions précisant les résultats attendus et les indicateurs associés²³.

[72] En effet, à la différence du CPG, le plan de développement comporte des objectifs chiffrés correspondant à certains des objectifs fixés par la Cnaf à chaque caisse, dans le cadre des différentes procédures de pilotage qu'elle applique :

- les procédures budgétaires relatives aux différentes enveloppes du FNAS, au travers desquelles sont déterminés notamment les objectifs locaux de créations de places nettes d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE)²⁴ ;
- les procédures budgétaires relatives à la gestion administrative qui cadrent l'évolution des moyens de fonctionnement de chaque caisse ²⁵ ;
- les plans de contrôle interne annuels qui fixent à chaque Caf des objectifs quantifiés en matière de contrôles à réaliser (contrôles ciblés par *datamining*, contrôles sur place, contrôles RAC²⁶, contrôles métier, lutte contre la fraude) et de résultats à atteindre²⁷ (cf. *infra* partie 4) ;
- le dispositif de pilotage de la production du réseau qui fixe des objectifs quantifiés en matière de production et productivité communs à l'ensemble des Caf ou individualisés²⁸, *via* notamment le plan annuel de maîtrise de la charge (cf. *infra* 2.2.1) ;
- dans le cadre du dispositif d'accompagnement des Caf à forts enjeux, les objectifs sont individualisés pour prendre en compte la situation de chaque caisse aidée et son évolution (cf. *infra* 2.2.4) ;
- le dispositif d'intéressement des Caf qui intègre des objectifs issus de la COG en matière de qualité de service, de maîtrise des risques et de performance économique, sociale et environnementale dont l'atteinte est appréciée Caf par Caf. De même, les objectifs assignés à chaque directeur par le directeur général de la Cnaf s'appuient en partie sur les objectifs et indicateurs de la COG.

²² « Le cadre institutionnel des CPOG 2013/2017 », document Cnaf P. 24.

²³ A titre d'exemple, les nombres de places d'accueil à créer dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) figurent seulement dans le plan de développement.

²⁴ Dans les plans de développement examinés par la mission, le seul objectif chiffré concerne les EAJE.

²⁵ A noter que dans les plans de développement examinés par la mission, l'objectif de respecter la cible d'effectifs est affirmé de même que celui de respecter les plafonds d'évolution de la RMPP et du GVT, mais le niveau de cette cible n'est pas mentionné. En revanche l'objectif chiffré d'évolution des crédits de fonctionnement hors masse salariale est précisé.

²⁶ Contrôles visant à vérifier la cohérence entre les ressources et la situation professionnelle.

²⁷ Les cibles à atteindre par chaque Caf en 2017 pour les indicateurs de qualité de la liquidation ont été diffusées par la lettre réseau 2014-029 pour l'indicateur de qualité à 6 mois (IQL6), puis ajustées ensuite, et en 2016, dans le cadre de la fixation des objectifs des directeurs de Caf, pour l'indicateur de qualité en sortie de liquidation (IQL0).

²⁸ Par exemple en matière de développement des téléprocédures et de part des effectifs de la gestion administrative affectés à la liquidation, les objectifs sont individualisés en fonction de la situation de départ des Caf, pour converger par paliers vers les objectifs nationaux.

[73] Ce sont l'ensemble de ces procédures qui déclinent de façon opérationnelle les objectifs assignés aux Caf pour atteindre les objectifs globaux fixés par la COG et les actualisent à un rythme généralement annuel. Dans ce contexte, le plan de développement peut permettre de rassembler dans un document unique l'ensemble des objectifs et indicateurs définis par l'échelon national et d'en suivre régulièrement la réalisation. Il peut ainsi constituer un outil de pilotage interne et de mobilisation des collaborateurs, son actualisation étant communiquée à l'encadrement, voire plus largement²⁹.

[74] De l'avis des Caf visitées par la mission, c'est donc ce document, davantage que le CPG lui-même, qui constitue leur « feuille de route », parce qu'il représente une synthèse opérationnelle du contrat, qu'il intègre les objectifs fixés par la Cnaf et qu'il est actualisé à un rythme régulier.

[75] Le CPG n'est donc pas le seul support pour permettre à la branche d'atteindre les objectifs fixés dans la COG. En matière de performance de gestion, d'engagements de service et de détermination des effectifs et crédits de fonctionnement, le pilotage de la Cnaf s'appuie sur les procédures de dialogue de gestion mentionnées ci-dessus, dont le plan de développement assure la synthèse.

1.4 Le bilan global de la COG

1.4.1 Le dispositif de suivi prévu

[76] L'annexe 4 de la COG décrit le dispositif de suivi permanent prévu entre l'Etat et la Cnaf reposant sur une série de documents dont le format a été précisé ultérieurement :

- tableaux de bord budgétaires et de suivi des effectifs ;
- tableaux de suivi des actions (un tableau par fiche thématique) ;
- tableau de suivi des indicateurs.

[77] La périodicité de ce suivi est annuelle pour les bilans des actions par fiche thématique et, sauf exception, trimestrielle pour les indicateurs. Un bilan consolidé annuel, intégrant la réalisation du SDSI, établi par la Cnaf et validé par l'Etat, est présenté au conseil d'administration de la cnaf. Des réunions de suivi associant la Cnaf et ses tutelles se sont tenues à un rythme trimestriel à partir de novembre 2013 (sauf en 2015, année au cours de laquelle une seule réunion s'est tenue), et ont donné lieu à l'établissement de relevés de décisions. Une lettre du directeur de la sécurité sociale au directeur général de la Cnaf conclut chaque cycle annuel de réunions par une synthèse du bilan de l'année précédente et l'expression des principales attentes et points d'attention pour l'année en cours.

[78] Une « évaluation contradictoire » doit en outre être établie conjointement au cours de la dernière année de la convention pour « *apprécier le degré de réalisation des objectifs et les résultats obtenus* » et analyser « *les raisons des écarts éventuels en distinguant notamment entre les raisons internes au régime et celles qui ne lui sont pas imputables* ». Cette évaluation donne lieu à un rapport au Conseil d'administration. Le présent rapport pourra en pratique constituer la base de cette évaluation.

²⁹ A la Caf des Yvelines, il est communiqué aux instances représentatives du personnel.

1.4.2 La mise en œuvre des actions : un taux de réalisation global satisfaisant

[79] Le dernier bilan annuel établi en avril 2017 pour l'année 2016 permet de mesurer le degré de réalisation des objectifs de la COG, à un an de son échéance. Le taux global établi à partir des documents de suivi produits par la Cnaf, en attribuant le même poids à chacune des 345 actions recensées, apparaît tout à fait satisfaisant (71 % des actions réalisées, s'échelonnant entre 60 % pour l'axe 2 et 83 % pour l'axe 3). L'analyse par grands thèmes de la mise en œuvre de la COG, qui est présentée dans les parties 2 à 6, apporte toutefois quelques nuances sur ces taux de réalisation, certaines actions considérées comme réalisées par la Cnaf, pouvant être appréciées différemment par la mission. Compte tenu de l'impossibilité pour elle de vérifier l'état d'avancement de chacune des 345 actions, la mission n'a toutefois pas réévalué ce taux global.

Tableau 1 : Etat d'avancement des actions par axe stratégique au 31/12/2016

Actions réalisées		Actions en partie réalisées		Actions non réalisées		Actions abandonnées		Ensemble	
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Ensemble des axes									
246	71 %	74	21 %	8	2 %	17	5 %	345	100 %
Axe stratégique 1 : Développer les services aux familles, réduire les inégalités									
57	69 %	20	24 %	3	4 %	3	4 %	83	100 %
Axe stratégique 2 : Apporter une réponse globale aux besoins des allocataires, renforcer l'accès aux droits, simplifier les démarches									
76	60 %	38	30 %	3	2 %	6	5 %	123	100 %
Axe stratégique 3 : Renforcer l'efficacité de la production du service à l'allocataire et améliorer la qualité du traitement des droits									
49	83 %	5	8 %	0	0 %	5	8 %	59	100 %
Axe stratégique 4 : Les clés de la réussite									
64	80 %	11	14 %	2	3 %	3	4 %	80	100 %

Source : DSS et Cnaf

1.4.3 Une corrélation avec l'évolution des indicateurs toutefois difficile à établir

[80] Les résultats des indicateurs communiqués par la Cnaf à la DSS dans le cadre du dispositif de suivi permettent d'établir les constats suivants. Sur les 107 indicateurs et sous indicateurs qui ont été définis :

- pour 87 indicateurs pour lesquelles une tendance peut être mesurée, l'évolution constatée est favorable pour 60 indicateurs et défavorable pour 27 d'entre eux ;
- pour 29 de ces indicateurs pour lesquels une cible ou un objectif a été défini dans la COG (il s'agit des indicateurs de résultats mais aussi de certains indicateurs de suivi³⁰), ceux-ci sont atteints dès la fin 2016 pour 19 indicateurs et ne le sont pas encore pour 10 autres,
- pour 10 indicateurs, les résultats ne sont pas disponibles ou sont trop peu nombreux pour qualifier une tendance,
- enfin 10 autres indicateurs n'ont pas de signification en eux-mêmes et doivent être rapprochés d'autres indicateurs pour qualifier une tendance.

³⁰ Des valeurs cibles sont fixées pour chaque indicateur de résultat. Mais des « objectifs » sont néanmoins fixés pour certains indicateurs de suivi.

[81] Ces résultats apparaissent toutefois difficiles à croiser avec le bilan de la réalisation des actions. La mission s’y est toutefois essayée (cf. annexe 1) et en conclut que l’association d’indicateurs aux actions améliore sensiblement le taux de réalisation de celles-ci.

1.4.4 Les engagements de l’Etat, peu contraignants, n’ont été que partiellement tenus

[82] Les engagements de l’Etat dans la COG, qui sont également commentés dans les parties techniques suivantes du rapport, étaient, de façon générale, peu contraignants. Dans la plupart des cas, l’Etat s’engageait à associer la Cnaf à ses réflexions relatives aux politiques en direction des familles, et aux différents lieux de concertation, ce qui a été généralement le cas. La mesure « patrimoine » relative aux allocations logement (adopté au cours du débat parlementaire) illustre à l’inverse le risque d’une non association ou d’une non prise en compte des contraintes de délais ou de gestion de la branche.

[83] L’Etat s’était également engagé à un certain nombre de réflexions et d’évolutions réglementaires ou la publication de textes d’encadrement des pratiques. Le bilan de ces engagements, détaillé en annexe 1, apparaît relativement modeste, notamment en matière de simplifications réglementaires. Il n’est toutefois pas possible de pondérer ces engagements et donc chiffrer le rapport entre ceux-ci et les réalisations.

1.4.5 Une exécution marquée par la mise en œuvre de plusieurs réformes non prévues initialement

[84] La période de la convention d’objectif et de gestion 2013-2017 de la cnaf a été marquée par des réformes réglementaires et législatives significatives qui ont affecté l’activité de la branche, d’une part en impliquant une réorganisation du plan de production informatique et d’autre part, en ajoutant à l’activité des caisses.

[85] Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions normatives ayant eu un impact sur la charge de la branche famille.

Tableau 2 : Principales modifications normatives présentant un impact sur l’activité de la branche famille

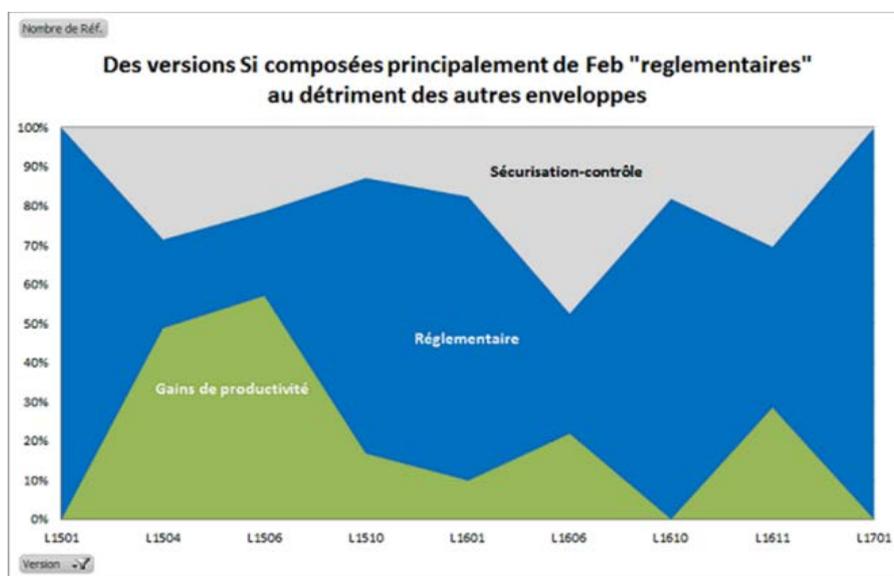
Prestation concernée	Vecteur normatif	Date d’entrée en vigueur	Nombre d’allocataires concernés (constaté ou estimé)
Garantie contre les impayés de pensions alimentaires	Loi du 4 août 2014	1er avril 2016	13 715
Prestation partagée d’éducation de l’enfant (PreParE)	Loi du 5 août 2014	1er octobre 2014	259 700
Allocations familiales (modulation)	Article 85 de la LFSS pour 2015	1er juillet 2015	454 500 (déc. 2015)
Prime d’activité	Loi du 17 août 2015	1er janvier 2016	2 487 139

Prestation concernée	Vecteur normatif	Date d'entrée en vigueur	Nombre d'allocataires concernés (constaté ou estimé)
Allocations logement (prise en compte du patrimoine)	Loi de finances initiale pour 2016	1 ^{er} octobre 2016	1 600 000 ³¹
Effet figé RSA	LFI pour 2017	1 ^{er} janvier 2017	1 838 292
Dématérialisation de la demande de RSA	LFI pour 2017	1 ^{er} janvier 2017 (reporté à l'automne)	1 838 292
Non cumul AAH et ASS	LFI pour 2017	1 ^{er} janvier 2017	25 000 ³²
Autres réformes des minima sociaux	LFI pour 2017	1 ^{er} janvier 2017	

Source : *Cnaf (e-essentiel n°171, juin 2017, nombre de bénéficiaires de prestations légales au 31/12/2016) ; mission.*

[86] Ces nouvelles mesures ont dû être intégrées dans les systèmes informatiques de la branche, impliquant un report des développements liés à l'amélioration de la productivité au profit de ceux liés aux réformes. Les développements informatiques sont livrés par versions successives, qui comprennent des évolutions des systèmes d'information justifiées par la sécurisation des processus et le renforcement des contrôles, les réformes ou des améliorations de productivité. Sur la COG, la part des évolutions liées à des motifs réglementaires s'est fortement accrue, au détriment de celles visant des gains de productivité. Par exemple, 72 % de la version livrée en janvier 2016 concernait le réglementaire (voir graphique ci-dessous).

Graphique 1 : Décomposition des versions informatiques



Source : *Cnaf. Nota : « FEB » signifie « fiche d'expression des besoins »*

³¹ La mesure n'a été appliquée en pratique qu'au flux de nouvelles demandes et non à l'ensemble des 6,3 millions de bénéficiaires.

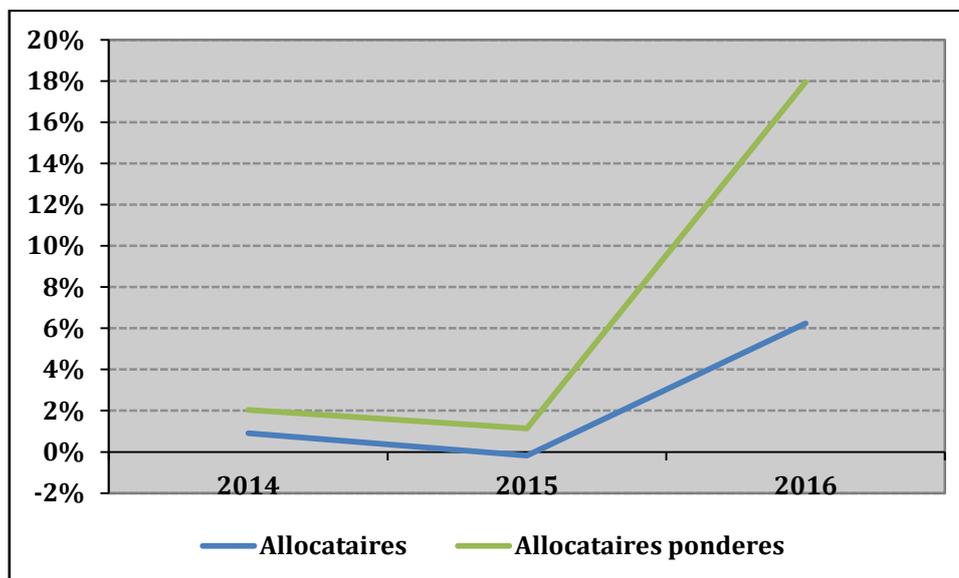
³² Estimation pour l'année 2011 du rapport du député C. Sirugue, « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune », avril 2016.

[87] Les réformes ont, par ailleurs, concouru à accroître la charge des caisses, en augmentant la complexité des prestations gérées : par exemple, l'introduction d'une condition de patrimoine sur les allocations logement conduit à un alourdissement de la procédure de liquidation. D'autre part, le nombre d'allocataires de la branche a augmenté, notamment sous l'effet de l'introduction de la prime d'activité. Les réformes à vocation de simplification, comme celle relative à "l'effet figé" (stabilisation du calcul de la prestation pour un trimestre, indépendamment d'éventuelles modifications de ressources, mesure proposée par la Cnaf) pour le RSA et la prime d'activité avaient des perspectives de gains d'efficacité modestes (30 ETP pour l'effet figé sur le RSA) dont la réalisation n'est pas acquise du fait de leurs modalités pratiques de mise en œuvre (cf. *infra* 2.5.1)

[88] Les courbes d'allocataires et d'allocataires pondérés (voir graphique ci-dessous) montrent que si 2015 a été marquée par une légère diminution du nombre d'allocataires et un ralentissement du nombre d'allocataires pondérés, l'année 2016 indique, au contraire, une hausse de 6,23 % du nombre d'allocataires et de 17,95 % du nombre d'allocataires pondérés.

[89] La notion d'allocataires pondérés vise à retracer la charge réelle des caisses en prenant en compte la différence de complexité moyenne du dossier selon les types d'allocataires. Dans la méthodologie utilisée depuis 2008, trois pondérations sont retenues selon les blocs de prestations: une pondération sur le bloc solidarité à 2,88, une pour le bloc logement à 1,15 et une pour le bloc famille à 0,64. L'augmentation plus rapide du nombre d'allocataires pondérés que du nombre d'allocataires dits « *noyau dur* » signale un changement de composition du fichier allocataires vers un nombre plus élevé de bénéficiaires de prestations de solidarité –dont la prime d'activité et le RSA – ou d'allocations logement par rapport aux allocations familiales. En 2016, 2,37 millions d'allocataires étaient ainsi bénéficiaires de la prime d'activité introduite au 1^{er} janvier de la même année, soit 18,84 % du fichier allocataires. Ces allocataires pouvaient ne pas être bénéficiaires d'autres prestations auparavant. La prime d'activité en particulier a donc généré, à la fois, un surcroît d'activité en nombre et en complexité.

Graphique 2 : Evolution du taux de croissance du nombre d'allocataires de 2014 à 2016



Source : Cnaf, mission

1.5 Simplifier le contenu et le suivi de la COG

[90] Le grand nombre des thèmes abordés et, surtout, des actions décrites par la COG 2013-2017 a rendu son suivi relativement complexe. Même si l'ensemble des 345 actions a fait l'objet d'un compte rendu annuel d'avancement établi par la Cnaf et communiqué à ses tutelles, le dialogue entre les partenaires ne semble pas avoir porté jusqu'à ce niveau de détail. Les documents examinés par la mission retraçant ces échanges³³ montrent qu'ils se focalisent sur des éléments de synthèse : évolution de la charge et de la production, suivi des engagements de service, suivi des projets de mutualisations, suivi de la consommation du FNGA et du FNAS (incluant l'avancement des principales mesures comme le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant), évolution des effectifs, questions portant sur le système d'information, sujets d'actualité notamment sur la mise en œuvre des mesures réglementaires et des projets de simplification. En revanche, ces documents ne font pas mention de l'abandon de la vingtaine d'actions inscrites dans la COG qui n'ont pas été engagées.

[91] Il ne paraît donc pas nécessaire d'alourdir le suivi administratif de la COG par un tel niveau de détail dans la description des mesures à mettre en œuvre. La mission considère que la COG pourrait s'en tenir à une définition des objectifs stratégiques, déclinés en sous-objectifs thématiques, sur le modèle des fiches thématiques de la COG actuelles mais sans y inscrire le détail des mesures à prendre pour atteindre ces objectifs. Chaque fiche pourrait se limiter à énoncer les différents moyens opérationnels utilisables par la branche famille pour respecter les objectifs mais sans les ériger en « actions » exigeant un suivi détaillé.

[92] En revanche, à chaque objectif ou sous-objectif devrait pouvoir être associé un indicateur permettant aux tutelles de mesurer de façon pertinente les résultats obtenus. Cette évolution du format et du contenu de la COG permettrait de renforcer la dimension stratégique de la convention et du dialogue entre l'Etat et la Cnaf, en laissant à celle-ci la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle.

[93] L'inscription dans la COG du détail des actions ne paraît pas indispensable pour garantir l'adhésion des Caf, certaines actions ou dispositifs ayant pu être mis en place sans figurer dans la COG, par exemple l'intégration des *CERTI* au sein de la caisse nationale pour améliorer le pilotage de la fonction informatique. De même des objectifs quantitatifs précis ont pu être fixés par la caisse nationale à chaque caisse locale sans correspondre à la déclinaison d'une cible de la COG. La définition des actions à réaliser et des cibles à atteindre pourrait s'opérer par la formalisation d'un projet de branche et/ou au travers des CPG et des procédures de pilotage du réseau mises en œuvre par la cnaf.

Recommandation n°1 : Donner à la nouvelle COG un format plus resserré en présentant des objectifs stratégiques détaillés associés à des indicateurs et en laissant la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle à la cnaf.

³³ Notes de la DSS aux ministres de tutelles ; lettre du DSS au directeur général de la CNAF, relevés de décisions des réunions de suivi.

2 LA TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES MOYENS ET LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE

2.1 Bilan des gains de productivité accomplis

2.1.1 Les objectifs fixés dans la COG, sous forme d'actions ou d'indicateurs, sont en général atteints

[94] Deux fiches de la COG sont en lien direct avec les sujets d'efficacité et de productivité :

- la fiche n° 17 – « *Renforcer l'efficience des processus de gestion* », dans l'axe 3 intitulé « Renforcer l'efficacité de la production du service à l'allocataire et améliorer la qualité du traitement des droits ». Cette fiche compte trois actions mais aucun indicateur ;
- la fiche n° 21 – « *Optimiser le fonctionnement du réseau de la branche famille* », dans l'axe 4 intitulé « Les clés de la réussite ». Cette fiche compte onze actions, trois indicateurs de résultat et cinq indicateurs de suivi.

[95] Sur chacune de ces deux fiches directement liées à l'amélioration de la productivité, une action n'est réalisée que partiellement, les autres étant atteintes : pour la fiche n°17, il s'agit de l'établissement d'une norme de suivi de pièce et, pour la fiche n°21, de l'extension du périmètre de l'éditique. Ces deux actions ne semblent pas devoir porter un préjudice important à l'équilibre général de la convention bien que, du fait du retard rencontré sur l'éditique qui limite la mutualisation au niveau national d'une mission de masse, les gisements d'économies de gestion n'ont pas pu être pleinement mobilisés.

[96] D'autres fiches présentent des relations fortes avec la recherche d'efficacité. C'est notamment le cas de :

- la fiche n° 13, axée sur la démarche qualité. La convention note d'ailleurs que « *l'efficience est [...] l'une des finalités de la démarche qualité intégrée* ».
- les fiches n° 14 (« *Mieux maîtriser les risques* »), 15 (« *Mieux recouvrer les indus* ») et 16 (« *Poursuivre la lutte contre la fraude* »).

[97] Ces quatre fiches entrent dans l'axe 3 visant l'efficacité de la production. Leur bilan est présenté dans la partie 5 relative à la maîtrise des risques et dans l'annexe 6 consacrée au bilan des actions de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude.

[98] À ces fiches s'ajoute la fiche n°22 sur les dispositifs de pilotage qui, en renforçant notamment la mesure de la performance, est de nature à améliorer la productivité de la branche. Cette fiche sera étudiée par ailleurs (cf. *infra* 2.2.1).

[99] Le bilan des fiches 17 et 21 fait ressortir un avancement satisfaisant des actions prévues.

Tableau 3 : Part des actions atteintes dans les fiches liées à la productivité

Fiche n°	Atteintes	Partiellement atteintes	Non atteintes	Abandonnées	Total
17	2	1	0	0	3
21	10	1	0	0 ³⁴	11

Source : *Cnaf; mission*

[100] Une analyse des actions prévues par la fiche n° 17, centrée sur les processus de gestion, fait apparaître tout d'abord une certaine pauvreté du nombre d'actions sur ce sujet pourtant jugé prioritaire par la branche et par les tutelles (3 actions contre 15,7 actions par fiche en moyenne). Par ailleurs, ces trois actions sont liées à des développements informatiques :

- traitements permettant d'atteindre la liquidation automatique ;
- solution progicielle d'acquisition des documents ;
- norme nationale des pratiques en matière de suivi de pièces, qui est un outil de pilotage.

[101] La conjonction de ces deux facteurs semble indiquer que les gains prévus dans la COG ne pouvaient provenir que de l'amélioration du système d'information et de la mise en place de traitements automatisés pour une partie des tâches de production. Or, l'amélioration de la productivité observée au cours de l'exécution de la COG (cf. *infra* 2.1.2) s'est appuyée sur d'autres outils et principalement sur la mise en place d'un pilotage de la production des caisses qui sera présenté plus loin (voir *infra* 2.2) et qui n'était pas expressément prévu dans la convention. Dans ce cadre, la direction du réseau préconise ainsi auprès de l'ensemble des Caf une répartition des effectifs de gestion administrative affectant 45 % d'entre eux à la liquidation et même 50 % à partir de 2017. De même, dans le programme d'accompagnement des Caf à forts enjeux (voir *infra* 2.2.4) la direction du réseau propose d'évaluer un nombre important de paramètres, incluant notamment l'organisation de la production, la gestion du temps de travail, la stratégie de dématérialisation, la localisation des sites et la gestion budgétaire. La COG pourrait donc avantageusement s'étendre à d'autres leviers que le levier informatique, a minima pour soutenir les efforts de la direction du réseau dans sa rationalisation de la production et des méthodes de production.

[102] Les actions de la fiche n° 21 portent principalement sur les mutualisations à mettre en œuvre et la concentration, au niveau national ou au niveau géographique approprié, de différentes fonctions (paie, éditique...). Plusieurs actions de mutualisation ont été réalisées et ont permis de dégager des gains de productivité. Cependant, les modalités de mutualisation et les choix des objets à mutualiser peuvent pénaliser certaines caisses et ne permettent pas nécessairement d'optimiser les gains (cf. *infra* 2.2.2 et annexe 3).

2.1.2 L'évolution de la charge, des effectifs et de la productivité au cours de la COG

[103] Au-delà des actions et des indicateurs, la COG prévoit également une amélioration de la productivité et la diminution programmée des effectifs de 1 000 ETP en moyenne annuelle (ETPMA) par rapport à fin 2012 avec une autorisation d'emploi temporaire de 700 agents supplémentaires en début de COG et un rendu *in fine* de ces effectifs. Un effort complémentaire de 300 agents est envisagé dans le cas d'une diminution significative de la complexité de certaines prestations.

³⁴ En considérant l'action 8 (réorganisation du réseau d'expertise) comme réalisée bien que cette réorganisation a été menée sans passer par la phase d'expérimentation et d'évaluation prévue par la COG.

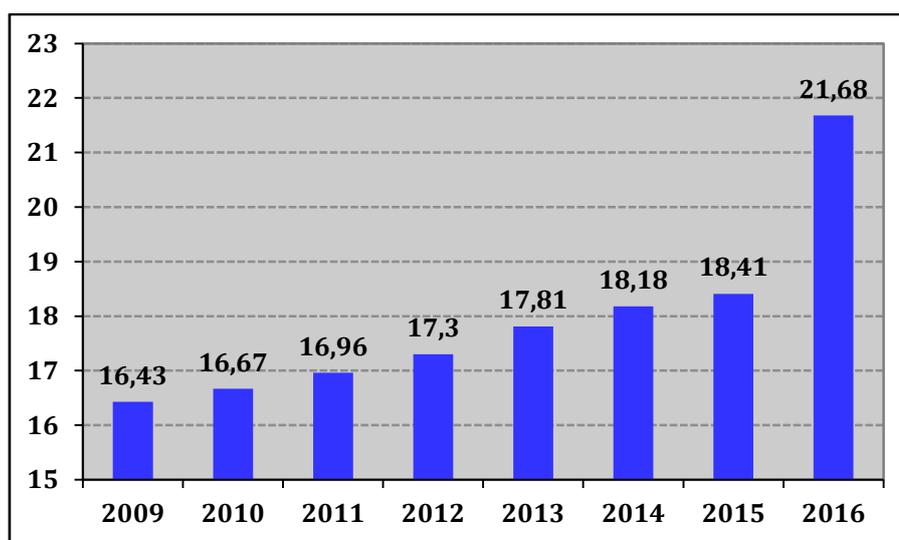
2.1.2.1 La branche famille a dû faire face au cours de la COG à une augmentation de sa charge, tant en nombre qu'en complexité des dossiers, notamment en raison de l'introduction de la prime d'activité

[104] La convention d'objectif et de gestion (COG) de la Cnaf a été marquée par des réformes réglementaires et législatives, notamment la création de la prime d'activité (PPA), qui ont affecté l'activité de la branche, d'une part en impliquant une réorganisation du plan de production informatique et d'autre part, en ajoutant à l'activité des caisses par une augmentation de la complexité des prestations et du nombre d'allocataires (cf. *supra* 1.4.4.).

[105] Comme déjà exposé *supra*, l'augmentation plus rapide du nombre d'allocataires pondérés que du nombre d'allocataires dits « *noyau dur* » signale un changement de structure du fichier allocataires vers un nombre plus élevé de bénéficiaires de prestations de solidarité – dont la prime d'activité et le RSA – ou d'allocations logement, par rapport aux allocations familiales...

[106] Sur longue période, l'évolution du nombre d'allocataires pondérés en 2016 est singulière. En effet, alors que le taux de croissance moyen du nombre d'allocataires pondérés s'établit à 1,92 % entre 2009 et 2015, il est de près de 18 % en 2016 (voir Graphique 3), soulignant l'aspect atypique de cette dernière année dans l'évolution de la charge de la branche famille du fait de la mise en place de la prime d'activité.

Graphique 3 : Evolution du nombre d'allocataires pondérés entre 2009 et 2016 (en millions)



Source : Cnaf, RNDC ; mission

2.1.2.2 L'évolution des emplois au cours de la COG est malaisée à suivre et laisse apparaître une sous-exécution en début de période contraire à l'objectif de renfort temporaire

[107] Les effectifs et les budgets de la branche famille sont répartis entre le fonds national de gestion administrative (FNGA) et le fonds national d'action sociale (FNAS). Les effectifs, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, dépendent donc de l'un ou l'autre de ces fonds. En 2013, la répartition dans les effectifs des Caf était la suivante :

- 76,09 % affectés à la gestion administrative (GA) ;
- 23,91 % à l'action sociale (AS).

[108] La COG prévoit une restitution de 1 000 ETPMA au cours de la période par rapport à la situation exécutée en 2012 et retraitée pour prendre en compte :

- les effectifs en cours de recrutement dans l'ensemble des Caf ;
- les effectifs nécessaires pour la mise en place du RSA dans les départements d'Outre-Mer ;
- la part des effectifs revenant à la charge de la branche famille dans la caisse commune de sécurité sociale de Mende (Ccss) et dans les Unions Immobilières des Organismes de Sécurité Sociale (Uioss).

[109] Au total, le retraitement a ajouté 329 ETP (pour plus de détails sur les évolutions d'effectifs au cours de la COG, voir annexe 2).

[110] Au-delà des restitutions prévues pour 2017, le schéma d'emplois au cours de la COG a été marqué par des autorisations temporaires d'emploi en CDD comme en CDI qui ont conduit à une cible d'ETP évoluant en forme de cloche, avec un maximum en 2016. Pourtant, si l'on compare ce schéma à l'exécution sur la période de la COG, on constate une sous-exécution en début de période, dès la première année, et jusqu'à mi-2016 : pour les seuls agents en CDI des Caf, la sous-exécution s'établit ainsi à 608 ETPMA en 2013, 693 en 2014, 401 en 2015 et 564 en 2016. Une partie de l'explication de cette sous-exécution tient dans le comportement des directeurs de Caf qui, n'ayant pas une prévision suffisamment fine des départs de leurs agents (retraite, mobilité ou démission), préfèrent atteindre aussi tôt que possible le plafond d'emploi qui leur a été notifié pour la fin de la COG.

[111] Une autre explication de la sous-exécution vient des retraitements de la cible de départ. En effet, les 115,98 ETP MA comptabilisés pour la mutualisation des Uioss et la Ccss de Mende ne peuvent apparaître dans les effectifs « exécutés » car il s'agit d'un retraitement statistique de répartition entre branches de la charge des effectifs de ces entités. Par ailleurs, les effectifs en cours de recrutement ont vraisemblablement été surestimés.

[112] Les autorisations temporaires d'emploi, les retraitements de la base exécutée de 2012 et les cibles notifiées aux Caf par la Cnaf qui ne reprennent pas la cible contractualisée avec l'État rendent extrêmement complexe le suivi de l'exécution des ETP sur la période de la COG. En mai 2017, l'exécution des ETP (CDI) en gestion administrative était supérieure de 196 ETP à la cible COG et la Cnaf considère que ce chiffre devrait lui permettre d'atteindre l'objectif fixé par l'État sur les CDI. La mission ne peut pas expertiser ce point mais émet des doutes quant aux modalités de calcul retenues pour les ETPFM³⁵ de décembre 2017 pour les CDI. Enfin, la mission note que le recours aux CDD, emplois d'avenir et hors emplois d'avenir, a progressé de 79 % entre 2012 et 2016³⁶ alors que la COG prévoyait une stabilité.

[113] Étant données les complexités évoquées ci-dessus, la mission ne peut contre expertiser à ce jour la réalisation de l'objectif de restitution d'emplois qui devra être analysé à l'aune des données de décembre 2017. Les tutelles devront, à cette occasion, faire preuve d'un examen vigilant des effectifs comptabilisés ou non dans l'exécution, et notamment vérifier, par parallélisme avec le retraitement effectué en 2012 que les CDI comptabilisés au titre des Uioss et du Ccss de Mende sont bien inclus dans l'exécution de décembre 2017. Pour la même raison, la mission considère que les effectifs en cours de recrutement en décembre 2017 devraient être réintégrés dans l'exécution, par

³⁵ Equivalents temps plein fin de mois. Suite au courrier des tutelles de 2015, le décompte des ETP pour la Cnaf est passé d'une logique en ETP moyenne annuelle (ETPMA) à un calcul en ETP fin de mois (ETPFM). Ce changement de calcul représente une souplesse supplémentaire pour la Cnaf. Voir annexe effectifs.

³⁶ Calcul qui ne tient pas compte du changement de méthodologie entre ETPFM et ETPMA et pour les seuls effectifs des Caf

parallélisme des formes. A minima, si ces effectifs en cours de recrutement ne devaient pas être réintégrés à l'exécution de décembre 2017 pour estimer l'atteinte de la cible de restitution d'ETP, il serait utile de ne pas les réintégrer dans la base de calcul de restitutions de la future COG.

[114] La mission considère également que la multiplication des autorisations temporaires, le retraitement de la valeur de référence et l'objectif contraignant fixé sur les seuls CDI rendent le suivi des cibles d'emploi complexe, plus encore en l'absence de retraitements correspondants en cours d'exécution, et n'assurent pas l'effectivité du dialogue entre les tutelles et la Cnaf. C'est pourquoi la mission recommande, pour la prochaine COG, d'inclure les CDD dans les objectifs d'ETP et de clarifier les modalités de calcul des cibles et de suivi des effectifs, en adoptant un mode de comptabilisation constant sur la période (de préférence les ETPMA)

Recommandation n°2 : Au moment de la vérification de l'atteinte de l'objectif de restitution d'emplois, s'assurer du parallélisme entre la comptabilisation des effectifs exécutés en 2017 et les retraitements effectués en 2012.

Recommandation n°3 : Dans la prochaine COG, inclure dans les objectifs d'emplois en ETPMA les CDD et faciliter le suivi de l'exécution et des cibles par les tutelles en clarifiant les modes de calcul et en procédant aux retraitements nécessaires des données d'exécution annuelles.

2.1.2.3 La productivité globale du réseau s'est améliorée sans détérioration majeure des indicateurs de qualité

[115] On constate au cours de la période de la COG une amélioration de la productivité des agents de la gestion administrative, et ce, quel que soit l'indicateur analysé. Sur trois indicateurs de gestion de la charge par agent (malgré les limites de ces indicateurs, pointées dans l'annexe 1), l'amélioration se situe entre 5,85 et 26,12 % (voir Tableau 4 :).

Tableau 4 : Évolution de la productivité de 2013 à 2016

Indicateur de productivité	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016 (en %)
Nombre de pièces traitées par ETP MA GA CDI	6114,8	6247,5	7125,7	7712,10	26,1
Nombre de pièces traitées par ETP MA GA CD+CDDI	5648,3	5858,4	6515,4	6960,5	23,2
Nombre d'allocataires par ETP MA GA CDI	492,5	495,6	491,7	521,3	5,8
Nombre d'allocataires par ETP MA GA CDI+CDD	455,8	465,1	450,5	471,5	3,4
Nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA CDI	747,9	761,7	766,2	907,2	21,3
Nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA CDI+CDD	692,0	714,8	702,1	820,3	18,5
Solde annuel	5,4	4,5	4,3	4,9	-8,1

- équivalent temps plein en moyenne annuelle, gestion administrative, Caf seules.

Source : *Cnaf; mission*.

[116] Dans le même temps, on n'assiste pas à une dégradation importante de la qualité de service telle que mesurée par des indicateurs de résultat de la COG, sauf en 2016, année de montée en charge de la prime d'activité (voir partie 3). Cette qualité reste supérieure aux objectifs fixés à la branche, sauf pour le taux d'appels traités par les agents, qui n'atteint pas les 90 % prévus.

L'amélioration de la productivité ne s'effectue donc globalement pas au détriment de la qualité du service rendu.

2.2 Les gains de productivité ont été obtenus principalement par le renforcement du pilotage du réseau et le développement de dispositifs de mutualisation et de soutien entre caisses

[117] Plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour améliorer la productivité globale d'une activité de service comme celle de la branche famille :

- l'automatisation des tâches en recourant aux possibilités offertes par les systèmes d'information et les échanges numériques : la Cnaf fonde ainsi de grands espoirs sur le développement des téléprocédures et des traitements automatiques (sans l'intervention de techniciens conseils) pour réaliser des gains de productivité (cf. *infra* partie 2.4) ;
- la simplification des règles et des procédures d'attribution des prestations légales qui, bien que figurant dans les engagements de l'État dans le cadre de la COG, n'a pas été mise en œuvre de façon significative (cf. *infra* partie 2.5) ;
- le pilotage de la production, des moyens et de la performance des Caf et l'optimisation du fonctionnement du réseau notamment par le développement des mutualisations et le recours à des mécanismes de soutien de la production dans les caisses en difficulté.

[118] C'est ce troisième levier qui a été prioritairement utilisé au cours de la COG 2013-2017. Il poursuit plusieurs objectifs et recourt à différents instruments :

- le pilotage fin des méthodes d'organisation de la production, afin de promouvoir les plus efficaces et d'adapter en permanence les moyens et l'organisation à l'évolution de la charge de travail ;
- l'organisation de la mutualisation entre caisses de certaines activités métiers ou supports pour rechercher des économies d'échelle et gagner en efficacité ;
- l'organisation de systèmes d'entraide entre Caf et de dispositifs d'appui conjoncturels pour permettre à certaines Caf de faire face à des contraintes spécifiques de charges ou d'effectifs ;
- le pilotage du resserrement des écarts de productivité entre Caf s'appuyant à la fois sur la différenciation de la répartition des effectifs et des crédits de fonctionnement en fonction de la productivité globale des Caf, et sur un dispositif contractuel spécifique pour les caisses dites « à forts enjeux ».

[119] Dans une étude de juin 2016³⁷, la Cnaf estime que les gains de productivité globale obtenus dans le réseau entre 2012 et 2015 sont dus à plus de 80 % au renforcement du pilotage de la production (pilotage global, augmentation des ressources des effectifs des Caf affectées à la production, dispositifs de renforcement conjoncturels et structurels), davantage qu'aux mutualisations de fonctions et aux évolutions informatiques (respectivement 9,3 et 9,4 % des gains), la simplification réglementaire représentant moins de 1 % des gains.

[120] L'annexe 3 décrit en détail les différents dispositifs de pilotage, d'appui et de mutualisation mis en place, qui recoupent en partie les actions prévues dans les fiches thématiques de la COG n°21 « optimiser le fonctionnement du réseau de la branche famille » et n°22 « adapter

³⁷ Note sur les charges et la productivité de la branche famille rédigée par la direction de l'évaluation et de la stratégie et présentée au comité d'administration générale de la CNAF le 12 juillet 2016.

les dispositifs de pilotage de la performance aux nouveaux enjeux ». Ces dispositifs sont évoqués dans les développements qui suivent.

2.2.1 Un renforcement du pilotage de la production et de la performance des caisses à poursuivre

2.2.1.1 Les plans de maîtrise de la charge et l'ingénierie de production

[121] Depuis 2013, la Cnaf adresse chaque année aux Caf un « plan de maîtrise de la charge » présentant les actions à conduire à l'échelon national et local pour faire face à l'évolution de la charge tout en respectant les engagements de qualité de service de la branche. Ce plan annuel analyse les résultats de l'année précédente, expose les grandes tendances susceptibles d'affecter l'activité de production de l'année à venir (évolutions réglementaires, priorités de la branche en matière d'offre de service, évolutions du système d'information) et présente les actions à conduire.

[122] Des objectifs opérationnels et des indicateurs (« marqueurs ») permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs sont associés à la réalisation de ces actions. Certains de ces indicateurs sont identiques à ceux de la COG (par exemple les indicateurs de qualité de la liquidation ou le taux d'antériorité du solde) mais d'autres sont spécifiques comme l'objectif d'affecter 80 % des effectifs de la gestion administrative à la relation de service et 50 % à la liquidation, ou la cible de productivité de 110 pièces traitées par jour et par agent chargé de la liquidation.

[123] Les plans de maîtrise de la charge s'appuient sur une ingénierie de production de plus en plus développée, combinant la diffusion d'outils de prévision et de pilotage de la production, la promotion de méthodes d'optimisation du travail et la mise en place de structures d'appui.

[124] Plusieurs outils nationaux sont ainsi en cours de déploiement pour aider les Caf à piloter leur activité de gestion des prestations, comme l'outil « Prévisio » (correspondant à l'action 4 de la fiche thématique n° 22 de la COG) qui vise à optimiser l'affectation des moyens en fonction de prévisions de charges, l'outil « de projection des ressources productives » (OPRP) qui poursuit des finalités voisines mais en permettant une analyse plus fine de la productivité des agents et des besoins d'ETP à un horizon annuel, l'outil « Copilar » (correspondant à l'action 5 de la fiche thématique n° 22) qui organise un suivi des pièces arrivées par nature ou des tableaux de bord stratégiques pour permettre aux équipes de direction des Caf de suivre et de piloter leurs activités.

[125] Les structures d'appui mises en place par la Cnaf pour aider les Caf à optimiser leur organisation et leurs méthodes de travail incluent notamment 8 centres de ressources (CDR), réorganisés dans le cadre de l'action 8 de la fiche n° 22 de la COG, qui mobilisent environ 160 EPT pour des missions d'appui au déploiement des doctrines et outils nationaux, d'accompagnement de la mise en place des mutualisations et d'animation des réseaux métiers (cf. annexe 3). Si cette organisation nouvelle n'a pas encore été évaluée, la mission note qu'elle apparaît couvrir les principaux besoins d'assistance et d'expertise et qu'elle comporte les instruments pour impulser une dynamique de performance des CDR, notamment grâce à un dispositif de pilotage par objectifs à la main de la Cnaf associant les Caf au suivi des engagements de service.

2.2.1.2 Des évolutions pertinentes qui n'ont pas encore produit tous leurs effets

[126] Le renforcement de la fonction de pilotage de la production au sein de la Cnaf et le déploiement d'une ingénierie des processus de production représentent une évolution marquante de la COG. Progressivement enrichis et appuyés sur le développement d'une gamme d'outils de prévision, de pilotage et de méthode, les plans de maîtrise de la charge ont contribué à ancrer dans le réseau une culture de l'efficacité et de la maîtrise des flux d'activité. La mission a pu constater dans les Caf visitées l'attention portée par les directions au suivi fin de l'activité, des effectifs disponibles pour assurer la liquidation, de la productivité de leurs agents et des principaux indicateurs de performance de la production (solde en jours, antériorité du solde, délai de démarche, nombre de pièces traitées par agent).

[127] Comme indiqué *supra*, la Cnaf estime que cet investissement dans l'organisation et le pilotage de la production détermine l'essentiel des gains de productivité constatés au cours de la période 2012-2015. Sur l'année 2016, l'indicateur de productivité retenu dans l'OPRP (nombre de pièces traitées dans l'année par ETPMA affecté à la liquidation³⁸) progresse de 0,8 % et l'écart type entre Caf diminue légèrement.

[128] Les marges de progression seraient toutefois encore réelles et la Cnaf a fixé en conséquence la cible de productivité par gestionnaire de 110 pièces par jour, supérieure de 8,9 % à la productivité moyenne mesurée par cet indicateur en 2016. La Cnaf a d'ailleurs identifié des écarts de pratiques décrits dans l'annexe 3³⁹.

[129] Toutefois, la Cnaf doit encore renforcer sa capacité à identifier les gisements d'efficience dans les Caf ainsi que les mesures permettant de réaliser les gains correspondants, puis à s'assurer de leur mise en œuvre, par exemple sur la question du temps de travail des effectifs affectés à la liquidation réellement consacré à cette activité⁴⁰.

[130] La mission estime nécessaire que la prochaine COG reconnaisse à la Cnaf un rôle d'harmonisation des pratiques et des organisations des Caf dans le sens des plus efficaces, y compris la capacité de prescrire la mise en œuvre de mesures d'organisation dont la pertinence a été démontrée, s'étendant à l'ensemble des caisses et pas seulement à celles les plus en difficulté. En effet, l'amélioration de la productivité de chacune des caisses, associée à des capacités à délester rapidement des excès de charge conjoncturels ou structurels entre caisses, aujourd'hui à l'étude, permettrait une amélioration de la productivité de l'ensemble du réseau. Une plus grande solidarité doit être recherchée dans la production et, pour que les gains d'une telle politique soient tangibles, la productivité doit être améliorée partout. Les Caf doivent passer d'un stade où elles assurent le respect des indicateurs de productivité pour leur propre population d'allocataires à un stade où

³⁸ Indicateur ciblant davantage la productivité de la liquidation que les indicateurs de productivité globale (indicateur F 21-55 de la COG et indicateurs du tableau 4) rapportant la production à l'ensemble des effectifs rémunérés sur le budget de gestion administrative (de la branche pour l'indicateur COG et des Caf dans le tableau 4). En outre, les indicateurs de productivité globale prennent en compte les pièces traitées de façon automatique alors que l'indicateur de l'OPRP ne prend en compte que celles impliquant l'intervention d'un agent.

³⁹ Notamment les taux de pièces auto-générées par les agents (demandes d'information internes ou externes) ou les taux de reprises (mise en instance de la pièce occasionnant un nouveau traitement ultérieur) qui sont très variables.

⁴⁰ L'annexe relative à l'organisation et au pilotage de la production du réseau montre que les ETP comptabilisés sur le traitement des prestations (code 101 de la ventilation fonctionnelle des effectifs - VFE) ne sont en réalité affectés à la liquidation qu'à hauteur de 75 % du fait d'autres tâches (encadrement des équipes, fonctions support de la liquidation), de l'impact des congés maladie, maternité ou invalidité et de la participation à des formations ou à des activités liées à l'animation de l'équipe de production. En revanche, l'exercice d'autres fonctions liés à la relation de service (accueil des allocataires) n'a pas d'impact, les temps consacrés à ces activités étant ventilés dans d'autres codes de la VFE.

elles sont aussi responsables de la performance globale du réseau⁴¹, en étant en mesure d'assurer un soutien aux Caf en difficulté, sur la base d'objectifs nationaux comme le pourcentage de personnel de la gestion administrative affecté à la production.

Recommandation n°4 : Renforcer dans la COG les possibilités pour la Cnaf d'harmoniser les organisations de production des caisses [sur la base des meilleures pratiques] dans le sens d'une amélioration des performances.

2.2.2 Les dispositifs de mutualisations entre Caf, obligatoires ou facultatifs, peuvent être rendus plus incitatifs

[131] Le principe de la mutualisation entre les Caf, sous l'égide de la Cnaf, a été initié lors de la COG 2009-2012 pour des mutualisations nationales dans des domaines faisant appel à un certain niveau d'expertise ou se prêtant à des travaux de masse. La COG 2012-2017 conforte cette recherche de mutualisations nationales et généralise l'élaboration et la mise en œuvre de schémas régionaux de mutualisation (SRM)⁴². Les domaines retenus concernent à la fois des fonctions « support », des fonctions de production et de relation de service aux allocataires, et des fonctions d'expertise et comprennent un « socle » de mutualisations obligatoires et des domaines complémentaires. Il y a donc, aux termes de la COG, différents niveaux de mutualisation :

- national obligatoire, dont le périmètre est susceptible de s'étendre : lecture automatique des documents (LAD), éditique, gestion de la paie ou des travailleurs migrants (TIM), service national d'appui au téléphone (SNAT), service national pour les étudiants (SNE), renfort emplois d'avenir, achats nationaux ;
- national facultatif : ventes d'immeubles, accueil en langue des signes, télérecouvrement, créances internationales, allocations différentielles (ADI) pour les travailleurs français à l'étranger ;
- régional obligatoire (ou « socle ») ;
- régional facultatif (ou « complémentaire »).

[132] L'annexe 3 présente les différents dispositifs de mutualisation et le bilan des actions prévues par la COG dans ce domaine.

[133] La fiche 21 « *optimiser le fonctionnement du réseau de la branche famille* » indique ainsi que des mutualisations seront poursuivies au niveau national pour les achats (intégrant les achats informatiques), l'éditique, la gestion de la paie et des TIM, les opérations de masse pour la LAD. L'objectif de fin de COG est un taux d'adhésion de 100 % des Caf aux services nationaux. Il était atteint fin 2016 pour l'ensemble des domaines visés par les indicateurs de la COG (à l'exception des achats mutualisés au niveau de la Cnaf ou en interbranches) mais cela ne signifie pas que l'ensemble des activités correspondantes passe par ces services mutualisés : à titre d'exemple, si 100 % des Caf adhèrent au service national de gestion de l'éditique (SNGE), 14 % des courriers émis ne sont pas passés par ce service en 2016 ; de même si 100 % des Caf adhèrent au service mutualisé de LAD, celui n'a traité que 40 % des flux en 2015 ; en revanche, 100 % des paies des salariés de la branche ont été traitées par le service national de gestion de la paie (SNGP) en 2016.

⁴¹ La COG rappelle dans son introduction que « la performance de la branche famille repose à la fois sur l'efficacité individuelle de chaque organisme et sur l'efficacité collective de l'ensemble du réseau des Caf ».

⁴² Lancés par une circulaire de mars 2010.

[134] Les schémas régionaux de mutualisation sont élaborés à l'initiative des caisses et approuvés par la Cnaf. La COG prévoit qu'ils doivent comporter au moins les champs suivants :

- Fonctions support : la numérisation, la formation continue, la documentation ;
- Fonctions d'expertise : la communication, l'immobilier, les études socio-économiques, le contrôle de gestion, les achats régionaux
- Fonctions de production : la gestion de l'allocation de soutien familial recouvrable, la gestion de l'assurance vieillesse du parent au foyer, les plateaux téléphoniques.

[135] Les systèmes de mutualisations régionales et nationales paraissent à ce stade encore complexes et peu incitatifs. Ils permettent cependant de réels gains de productivité et d'efficacité et doivent à ce titre être poursuivis, en corrigeant les défauts identifiés par la mission. Pour les mutualisations nationales, dans le système actuel, la Caf pivot (qui gère la mission mutualisée) devient récipiendaire du nombre d'ETP calculé de manière théorique, en fonction de la productivité cible, pour la mission mutualisée. Cela signifie qu'au début du processus, si le nombre d'ETP théorique est inférieur aux effectifs présents dans la Caf pivot et les Caf pour le compte desquelles elle va mutualiser, la Caf pivot disposera d'un nombre d'ETP inférieur à la somme des effectifs consacrés à la mission par l'ensemble des Caf « mutualisantes » tandis que celles-ci restitueront moins d'ETP que ce qu'elles consacraient effectivement à la mission concernée. Ce phénomène implique que les gains de productivité attendus de la mutualisation portent, dès le début de la mutualisation, sur la Caf pivot et non sur l'ensemble des Caf, ce qui limite à la fois les effets de la mutualisation sur la productivité de l'ensemble du réseau et sur l'incitation des Caf à devenir pivots.

[136] Pour les mutualisations régionales, le principe est d'un équilibre des charges entre caisses, sans transfert d'ETP. La négociation régionale doit donc théoriquement aboutir à ce que chaque caisse adhérente transfère des fonctions d'un poids équivalent à celles qu'elle prend en charge pour les autres caisses. Comme la mission l'a constaté lors de ces déplacements, ce système constitue un frein aux mutualisations, l'équilibre des charges étant difficile à constater au moment du schéma, et instable dans le temps. Par ailleurs, aucune clause de revoyure ne permet de garantir que chacun améliore sa productivité à moyen terme.

[137] Les facteurs dissuasifs inhérents au système de mutualisation entraînent une faible appétence des caisses pour les schémas de mutualisation optionnelle. Par ailleurs, certaines missions mutualisées ne recouvrent qu'une partie d'un processus (par exemple sur le recouvrement). Une mauvaise articulation entre la Caf mutualisante et le service en charge de la mutualisation risque de créer des doublons, dommageables aux gains de productivité.

[138] Par ailleurs, la Cnaf recourt, pour ses analyses fines de productivité, à de multiples méthodes et outils (observatoire des charges, ABC/M, ORPP cf. annexe 3) dont la cohérence n'est pas totalement assurée et qui sont lourds pour les caisses participant à la collecte des données. Ces outils sont utilisés à des fins multiples (mesure des économies liées aux mutualisations, à des évolutions dans l'organisation de la production, ou à des mesures de simplification ou de dématérialisation ; identifier des surcoûts de mesures réglementaires ; pilotage de la production. Cette multiplicité d'instruments ne contribue pas à clarifier les résultats et le dialogue avec les tutelles. Un travail d'harmonisation et de réconciliation des méthodes doit être mené.

Recommandation n°5 : Poursuivre les mutualisations qui ont prouvé leur efficacité en termes de gains de productivité, en augmentant la part des mutualisations « socle » et en étendant leur périmètre à l'ensemble d'un processus.

Recommandation n°6 : Revoir le système de transfert d’ETP pour que l’ensemble des caisses parties aux mutualisations participent également à l’effort de productivité et les faire participer à la formation des agents de la caisse pivot.

2.2.3 Les services nationaux de soutien aux caisses en difficulté offrent une assistance effective mais insuffisante

[139] Aux outils de mutualisation s’ajoutent les services nationaux de soutien aux caisses en difficulté, structurelle ou conjoncturelle. Ce sont le service national d’aide à la production (SNAP) et le service national d’appui au téléphone (SNAT), qui apportent un soutien aux caisses en difficulté structurelle intégrées dans le programme Caf à forts enjeux, et les ateliers spécialisés (production) et plateaux régionaux de renfort téléphonique (PRR) qui interviennent pour l’ensemble des caisses en difficulté conjoncturelle. Ces dispositifs sont décrits dans l’annexe 3. Les services nationaux d’aide à la production représentent un volume de production significatif : en 2015, le SNAP a ainsi aidé 32 caisses et traité 3,9 millions de pièces et les ateliers spécialisés 50 caisses et 2,8 millions de pièces. Si on ajoute les dispositifs locaux de renfort mis en place dans certaines régions, c’est environ 2,5 % de la production qui a ainsi été réalisée dans ce cadre. Concernant la réponse téléphonique, le SNAT et les PRR ont traité 6,2 % des appels reçus par la branche en 2016 et le Service national étudiant (SNE) 4,2 %.

[140] Plusieurs limites doivent être soulignées et corrigées dans une optique de poursuite des soutiens à la production :

- le délai nécessaire pour habilitier les agents des services de soutien à la production à intervenir sur les dossiers d’une caisse donnée est long, une semaine environ d’après les divers interlocuteurs de la mission, et ne permet donc pas une intervention rapide ou très ponctuelle ;
- les caisses soulignent que les services nationaux et les ateliers spécialisés traitent principalement les tâches les plus simples (réponse de niveau 1 au téléphone, allocation logement étudiant par exemple). Cela s’explique en partie par l’affectation d’emplois d’avenir à ces services d’aide à la production. Une formation longue nécessaire à la maîtrise de l’ensemble des prestations n’aurait pas eu de sens pour des contrats de trois ans et il a donc été choisi de les spécialiser sur quelques prestations. Cependant, pour les caisses aidées, cela signifie une augmentation de la complexité moyenne des tâches à accomplir par leurs agents. Or, l’ensemble de leurs agents ne peuvent pas accomplir les tâches les plus complexes et elles perdent donc en productivité.

[141] En plus des services nationaux d’aide à la production, certaines caisses ont choisi de mettre en place des dispositifs locaux de renfort, consistant, sur la base d’accords bilatéraux, à faire produire par d’autres une partie de leurs dossiers. Dans ce cas, elles transfèrent une partie de leurs ETP. L’avantage est que les plus petites caisses peuvent ainsi maintenir une masse critique d’emplois qui garantit une utilisation optimale des fonctions support, tandis que, pour les caisses plus en difficulté, souvent situées dans des zones tendues, le transfert d’ETP atténue les effets du *turn-over*⁴³ et permet une optimisation des coûts des bâtiments. Ces délestages sont en revanche mal suivis statistiquement et ne permettent pas d’apprécier de façon réaliste la productivité de chaque caisse.

⁴³ Les agents sont recrutés grâce à ce transfert par la Caf venant en soutien, généralement située dans une zone rurale où le *turn-over* est plus faible que dans les grandes métropoles. Le pilotage de la production reste sous la responsabilité de la Caf cédante.

[142] Ces transferts préfigurent ce que pourrait être la prochaine évolution du réseau de la branche famille, après la phase de départementalisation. Le maintien d'une Caf par département est souhaitable pour le service intégré aux allocataires et l'articulation avec les partenaires, mais les Caf des plus petits départements n'ont plus la taille critique suffisante pour faire face à la complexité de gestion de certaines prestations ou certains processus. A l'inverse, les caisses des départements les plus urbanisés (essentiellement l'Ile-de-France ou les Bouches-du-Rhône) ont des difficultés à assurer de façon constante et efficiente la production, du fait notamment du *turn over* des agents conjugué aux temps de formation⁴⁴. Une solution mutuellement profitable consiste donc à mettre en œuvre, de façon organisée et pilotée nationalement, des délestages de production des très grosses caisses vers les petites, ce que les supports informatiques permettent⁴⁵ et que l'objectif d'affectation de 50 % des effectifs rattachés à la gestion administrative à la liquidation vise à favoriser.

[143] L'ensemble de ces mécanismes de délestage, vers des services nationaux ou vers d'autres caisses, peut également poser la difficulté du management des agents liquidant pour le compte d'une caisse mais affectés géographiquement à une autre caisse ou un service national. Cela peut entraîner des conséquences pour la qualité de la liquidation en raison d'un risque de dilution de la responsabilité.

Recommandation n°7 : Rendre plus rapide l'habilitation des agents à travailler sur les dossiers allocataires d'autres caisses afin de fluidifier les aides ponctuelles.

Recommandation n°8 : Mieux prendre en compte dans la mesure de la productivité et des performances des caisses l'impact des mécanismes de mutualisation, de support ou de délestage pour assurer une véritable convergence du réseau..

Recommandation n°9 : Poursuivre la formation des agents du SNAP et des ateliers spécialisés afin de permettre à ces services de traiter également des prestations plus complexes.

Recommandation n°10 : Définir dans la nouvelle COG une organisation du réseau permettant de mettre en place des supports organisés, mutuellement profitables, entre les plus petites caisses et les plus importantes, sous le pilotage de la Cnaf.

2.2.4 Le pilotage particulier dont bénéficie les Caf « à forts enjeux » a prouvé son efficacité et pourrait être étendu

[144] Le programme Caf « à forts enjeux », animé par la direction du réseau, vise à un rétablissement durable de la situation des caisses en difficulté au travers d'un accompagnement par la Cnaf, incluant l'apport, si nécessaire, des dispositifs de soutien à la production évoqués *supra* (2.2.3), en contrepartie de la conduite par la Caf aidée d'un plan d'action élaboré en commun sur la base d'un diagnostic partagé. Une convention annuelle formalise l'engagement de la Caf sur ce plan d'action ainsi que le soutien de la Cnaf, et fait l'objet d'un suivi régulier.

⁴⁴ Pour mémoire, la formation d'un gestionnaire conseil allocataire nécessite 18 mois pour une pleine autonomie.

⁴⁵ La capacité technique à délocaliser une partie de la production n'est pas le seul paramètre. La petite caisse qui accueille une unité de production pour le compte d'une grande a ainsi une partie de son personnel dont les objectifs de production sont déterminés par l'extérieur. Elle bénéficie par contre d'une plus grande stabilité de ses personnels, de coûts immobiliers moindres, et elle contribue à l'aménagement du territoire en accueillant ces activités tertiaires. Ponctuellement, la solution de caisses uniques inter régimes, à l'image de la Ccss de la Lozère, peut être une alternative pour assurer le maintien d'une présence dans les territoires ruraux isolés.

[145] Sur les quatre années de la COG pendant lesquelles le dispositif a fonctionné, 41 Caf en ont bénéficié dont 9 pendant 4 ans. Les Caf aidées sont principalement des caisses présentant des indicateurs de production et de qualité de service faibles mais pas exclusivement. Par ailleurs, le caractère contractuel de la démarche suppose une adhésion de la caisse aidée, avec des engagements précis et un rendu compte mensuel des actions réalisées et donc une implication forte de sa direction, ce qui peut se traduire par le fait que des caisses en difficulté n'y participent pas.

[146] La mission estime nécessaire de maintenir ce dispositif qui présente l'avantage majeur de conditionner l'aide nationale aux caisses en difficulté à l'engagement par celles-ci d'actions très concrètes d'amélioration de leur efficacité. Elle observe toutefois que le caractère structurel des difficultés rencontrées par certaines caisses exige un effort de redressement pouvant prendre encore de nombreuses années alors que la pérennité des dispositifs actuels de renfort, dotés en partie grâce au recrutement d'emplois d'avenir, n'est pas assurée. Dans ce contexte, la mise en place, évoquée *supra*, de transferts de charges entre caisses sous le pilotage de la Cnaf pourrait permettre de consolider le dispositif. Par ailleurs, le ciblage des Caf entrant dans le dispositif pourrait être amélioré en prenant en compte d'autres indicateurs, notamment de maîtrise des risques (cf. *infra* partie 4) et la capacité de la Cnaf à prescrire des mesures d'amélioration de la performance devrait s'étendre au-delà des seules CAF adhérant au dispositif (cf. recommandation N° 4).

Recommandation n°11 : Reconduire le dispositif d'accompagnement des Caf à forts enjeux dans le cadre de la nouvelle COG en y intégrant la possibilité de transferts de charge et d'agents entre caisses, pilotés par la Cnaf.

2.2.5 L'allocation des ressources en emplois ou en crédits ne corrige en revanche qu'à la marge les disparités et inégalités entre Caf

[147] Les modalités de fixation des effectifs cibles des caisses et donc des effectifs à restituer ont tenu partiellement compte des écarts de performance entre caisses (voir annexe 2). Ces modalités ont différé pour les effectifs rattachés à l'action sociale et pour ceux rattachés à la gestion administrative, qui font l'objet d'une gestion séparée. L'utilité de cette dichotomie n'est pas avérée, sinon par l'importance que les conseils d'administration attachent à l'action sociale et donc à son autonomie de gestion. *A contrario*, une gestion unique des effectifs (et de la cible) permettrait des arbitrages plus intelligents tant au plan national que local.

Recommandation n°12 : Unifier la gestion des personnels et moyens de fonctionnement de la gestion administrative et de l'action sociale dans un seul budget, soumis à une cible unique en termes d'effectifs et de budget.

[148] Pour l'action sociale, la mission estime que la prise en compte intégrale des recrutements prévus a avantageé les caisses qui avaient engagé de tels recrutements, alors même qu'aucun dispositif n'existe dans la branche pour déterminer l'effectif cible d'une Caf en matière d'action sociale en fonction de critères de charge.

[149] Pour les effectifs rattachés à la gestion administrative, la fixation des cibles de restitution par Caf intégrait en revanche un objectif de correction des inégalités de ressources entre caisses mais selon des modalités relativement complexes et avec des mécanismes de plafonnement qui en réduisent l'efficacité.

[150] Comme pour les effectifs de gestion administrative, l'allocation des crédits entre caisses prend en compte un objectif de rééquilibrage entre elles. Les fonds de gestion administrative accordés aux Caf sont ainsi recalculés annuellement sur la base du crédit de référence (Cref). Le Cref se compose d'un crédit théorique, incluant notamment un forfait de base lié aux coûts fixes d'une caisse, et une part variable déterminée sur quatre critères de charge. Des crédits spécifiques additionnels, d'un montant marginal en comparaison du crédit théorique, permettant de prendre en compte les extensions de périmètre éventuelles (accueil d'une plateforme téléphonique mutualisée, ateliers de soutien à la production, etc.). La part variable du crédit théorique est calculée à partir des critères de charge et de la pondération suivants :

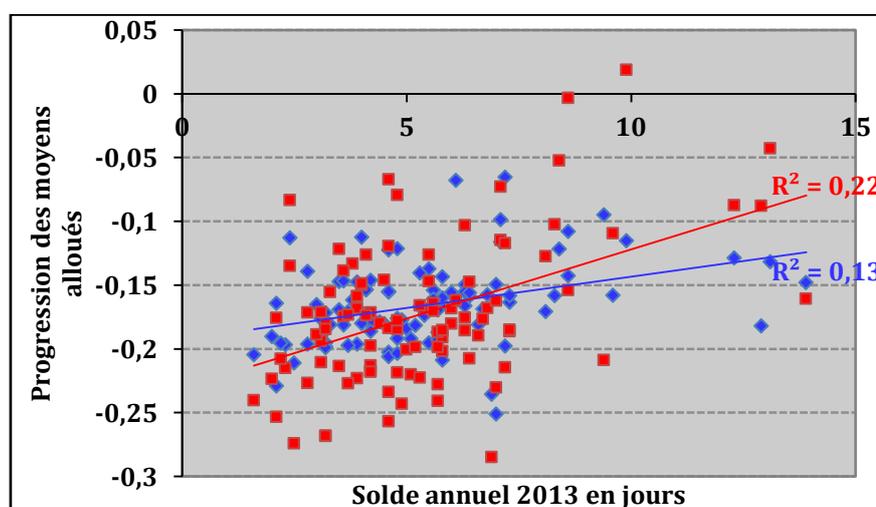
- pondération de 60 % du nombre d'allocataires pondérés ;
- pondération de 32 % du nombre d'allocataires « noyau dur » ;
- pondération de 4 % du volume financier des prestations sociales ;
- pondération de 4 % du nombre de structures d'action sociale.

[151] Une nouvelle méthode de calcul de la pondération des allocataires a été mise au point en 2016 afin de prendre en compte les évolutions réglementaires. La précédente méthode de pondération avait été mise en place en 2008. Les principales évolutions sont :

- la prise en compte de l'ensemble des allocataires ayant obtenu des prestations de la Caf, au prorata du nombre de mois de présence au cours de l'année, au lieu d'une prise en compte uniquement de la situation au 31.12 ;
- une pondération supérieure pour les nouveaux allocataires afin de comptabiliser la charge supplémentaire liée à l'instruction initiale du dossier, autrement dit l'impact du taux de rotation au sein du fichier allocataires ;
- la réévaluation des poids suite aux évolutions réglementaires.

[152] Si on utilise cette nouvelle méthode de calcul de la pondération pour allouer les crédits, la corrélation avec le solde annuel s'améliore (cf. graphique 4 *infra*). Il semble donc que la nouvelle pondération soit plus à même de déterminer la charge qui pèse sur les Caf et représente, à ce titre, une avancée pour l'établissement du Cref.

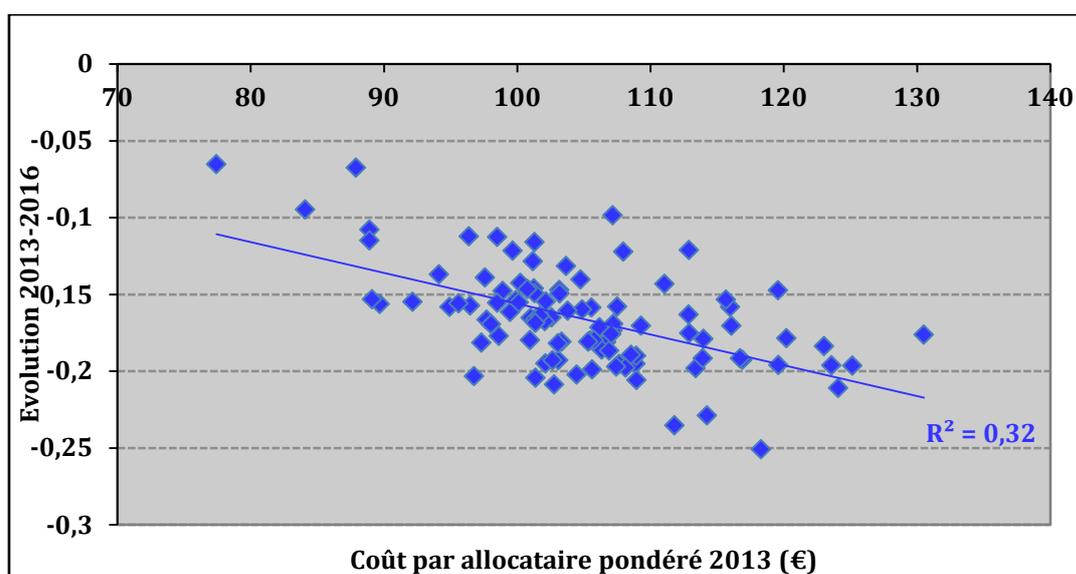
Graphique 4 : Progression des moyens alloués sur la période de la COG en fonction du solde annuel 2013, réelle (en bleu) et simulée avec la nouvelle pondération (en rouge)



Source : Cnaf; mission

[153] Le mode de calcul du Cref, notamment en utilisant la nouvelle pondération des allocataires, permet de prendre en compte les différences de besoins entre caisses (cf. graphique 4). Une limite doit pourtant être soulignée : l'absence de prise en compte des effectifs de gestion administrative, exécutés ou cible, dans le mode de calcul du Cref. Cela aboutit à une dissociation entre plafonds d'emplois et moyens budgétaires, déjà évoquée par le rapport d'évaluation de la précédente COG, qui a conduit, localement, à des situations où les caisses n'auraient pas disposé des moyens suffisants pour payer leurs effectifs, pourtant autorisés en plafond d'emplois, si des correctifs n'avaient pas été prévus par la Cnaf. Une telle situation peut fournir une autre explication à la sous-exécution des cibles d'emplois et, en tout état de cause, ne permet pas une gestion efficace des caisses.

Graphique 5 : Evolution des ressources par allocataire pondéré sur 2013-2016 en fonction du coût de gestion par allocataire pondéré 2013.



Source : Cnaf ; mission

Recommandation n°13 : Mettre en œuvre la nouvelle méthode de pondération des allocataires dès 2018 pour le calcul du Cref et introduire des modalités de calcul permettant de relier le Cref à la cible d'ETPMA fixée dans chaque caisse.

2.3 La convergence des indicateurs de productivité individuelle des caisses devrait permettre des restitutions d'ETP sur la prochaine COG

[154] La progression moyenne de la productivité ne doit pas occulter des différences entre caisses. Sur trois des quatre indicateurs de productivité présentés plus haut, les écarts-types entre caisses ont augmenté sur la période de la COG (voir annexe 4).

[155] Ces écarts de productivité entre caisses indiquent qu'il existe dans le réseau des gisements de productivité qui pourraient permettre de poursuivre la réduction des effectifs sans affecter la qualité du service. La mission a cherché à estimer ces gains potentiels.

[156] La mission n'a pas tenu compte dans cette estimation des gains de productivité supplémentaires qui pourraient résulter de l'évolution du modèle de production de la branche induite par la généralisation de la dématérialisation des échanges et de l'automatisation des traitements. Cette évolution du modèle, qui est étudiée dans la partie suivante, ne pourra produire

des effets concrets qu'en fin de COG et à condition qu'une impulsion très vigoureuse soit donnée par l'Etat au développement des échanges de données entre partenaires.

[157] La mission a en revanche cherché à estimer comment les gains potentiels qu'elle a calculés seraient affectés par la poursuite des tendances observées au cours de la COG 2013-2017, qu'il s'agisse des charges de la branche et des gains de productivité liés à l'amélioration du pilotage de la production.

2.3.1 La réduction d'effectifs dans la gestion administrative ne doit pas mettre en péril la fonction de production

[158] La mission a retenu une méthodologie proche de ce qui avait été choisi pour la précédente évaluation de la COG. L'objectif est d'évaluer les gains d'ETP potentiels si l'ensemble des Caf alignaient leur productivité sur les meilleures d'entre elles ou sur la moyenne. Les estimations se font à charge constante. Le taux de croissance moyen du nombre d'allocataires s'est certes établi à 1,9 % entre 2014 et 2015, période de relative stabilité législative et réglementaire, mais le taux de croissance moyen de la productivité des agents en gestion administrative s'établissait lui-même à 1,7 % sur la période 2013-2015. Si ces tendances se maintiennent et hors événements exceptionnels comme l'introduction d'une nouvelle prestation, les propositions faites par la mission paraissent cohérentes avec les tendances observées. En revanche, des modifications substantielles du système de prestations pourraient entraîner des changements dans les taux de croissance des allocataires ou de la productivité des agents⁴⁶ qui rendraient de telles restitutions difficiles à soutenir.

[159] Il a été choisi de mesurer trois indicateurs de productivité :

- les allocataires par ETP en 2016 ;
- les allocataires pondérés par ETP en 2016 ;
- le nombre de prestations liquidées tel que calculé dans le modèle ABC/M par ETP en 2015, les données n'étant pas disponibles pour 2016.

[160] Il est à noter que la mission n'a pu tenir compte dans ses estimations de l'impact des dispositifs de mutualisation et de soutien, qui se traduisent par la prise en charge d'une partie de l'activité des Caf bénéficiaires par des agents qui ne sont pas comptabilisés dans leurs effectifs, pour mesurer de productivité de chaque caisse. Il conviendrait donc d'affiner ces estimations en procédant à des retraitements pour corriger l'impact de ces dispositifs, par exemple en ajoutant aux effectifs des caisses bénéficiaires de la mutualisation ou aidées par un dispositif de soutien une part des effectifs de la caisse pivot ou support du dispositif de soutien, calculée au prorata de l'activité réalisée à son bénéfice.

[161] La mission, lors de ses déplacements, a pu constater la charge importante à laquelle les techniciens de production doivent faire face. L'objectif de restitution d'effectifs en gestion administrative devra tenir compte de ces tensions et respecter un rythme compatible avec l'émergence de gains de productivité, notamment grâce à l'amélioration des systèmes d'information, à la dématérialisation des échanges et à l'automatisation des traitements (voir *infra* 2.4) ou à de nouvelles mutualisations. Envisager des restitutions importantes, sur les fonctions de

⁴⁶ Alternativement, la complexification des dossiers peut être présentée comme un facteur de hausse du nombre d'allocataires pondérés, ce qui revient à acter une baisse de la productivité des agents, si celle-ci est mesurée par rapport au nombre d'allocataires non retraité.

liquidation, avant que ces gains ne soient sensibles, pourrait mettre en péril la liquidation mais aussi les fonctions qui en dépendent comme la qualité, l'accueil ou la maîtrise des risques. Il y aurait également un risque de dégradation des conditions de travail et d'augmentation des risques psycho-sociaux. En revanche, des gains plus immédiats en gestion administrative peuvent être trouvés en poursuivant les mutualisations selon une doctrine clarifiée, ainsi que le pilotage de la production.

[162] La Cnaf estime que 3 448 ETPMA en GA présents au 31 décembre 2016 prendront leur retraite d'ici 2021, dont 1 459 sur la production. Un raisonnement qui ne tiendrait compte que d'un ratio de remplacement des départs en retraite (1 sur 2), ou un alignement de ce taux sur celui des autres caisses du régime général, méconnaîtrait la spécificité du métier de la branche famille.

[163] La mission a choisi dans ses recommandations de restitution d'ETP en gestion administrative de préserver la fonction de liquidation en assurant un taux de remplacement de 100 % des agents affectés à la fonction codifiée « 101 » (liquidation). Le raisonnement a ensuite été de chercher à faire converger les caisses les moins productives vers les meilleures. Une estimation des gains d'ETP possibles a été conduite en choisissant comme cible le premier décile et le premier quartile. Il a semblé qu'un alignement des caisses moins performantes sur le dernier décile nécessitait un effort trop important puisque, si l'on considère une sanctuarisation de la fonction « 101 », cela correspondrait à un taux de remplacement des autres agents de 28,5 %. Inversement, un alignement sur les performances du premier quartile conduirait à un taux de remplacement des effectifs hors liquidation de 67,3 %, ce qui paraît faible par rapport aux efforts demandés aux autres branches. Si l'on choisit un taux de remplacement de 50 % des effectifs de gestion administrative hors liquidation et un taux de remplacement de 100 % des effectifs affectés à la liquidation, cela conduit à une réduction de 944,5 ETP, ce qui correspond à un alignement des caisses les moins performantes sur le 85^{ème} percentile le plus performant environ. Une telle restitution correspond à un taux de remplacement global de 72 % pour la gestion administrative.

[164] Il est intéressant de noter que l'atteinte de l'objectif de pilotage interne à la Cnaf d'une affectation de 50 % des effectifs à la liquidation, avec une cible de 110 pièces par jour et par agent, conduirait à une économie de 855 ETP, soit un chiffre proche des restitutions préconisées par la mission.

Recommandation n°14: Fixer une cible de restitution d'effectifs de gestion administrative compatible avec le maintien des capacités de liquidation. Un objectif de restitution de l'ordre de 850 à 950 ETP est envisageable. Il pourra être réévalué avec la mise en place du nouveau modèle de production reposant sur le développement de la dématérialisation des échanges et de l'automatisation des traitements.

Recommandation n°15: Intégrer l'effet des mutualisations dans le suivi des effectifs des caisses et dans les calculs de productivité des caisses.

2.3.2 La réduction d'effectifs dans l'action sociale peut soutenir plus fortement l'effort global de la branche

[165] La pratique des caisses diffère en matière d'effectifs affectés à l'action sociale et les règles de restitution d'effectifs sur la COG n'ont pas permis de réduire les écarts. L'écart-type des proportions d'effectifs en action sociale s'élève à 7 % (cf. partie 5). La mission estime qu'une réduction de ces écarts pourrait permettre des restitutions d'effectifs et une harmonisation des pratiques dans le réseau, bénéfique aux allocataires. Ces écarts peuvent être dus, en partie, à des différences de pratiques des collectivités territoriales en matière de travail social que les Caf

peuvent vouloir compenser. Pourtant, cette logique de compensation ne correspond pas à la volonté du législateur qui a fait du conseil départemental le « chef de file » en matière d'aide sociale (loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014).

[166] La mission a choisi de regarder la répartition des effectifs de chaque caisse entre gestion administrative et action sociale (parts en ETP CDI). Elle a ensuite estimé les effets d'un alignement sur le décile le moins consommateur d'effectifs en action sociale, le quartile le moins consommateur d'effectifs et la moyenne des caisses. Les gains possibles se situent entre 719,90 et 2 777,97 ETP. La Cnaf estime que 1 351 ETPMA en AS présents au 31 décembre 2016 prendront leur retraite d'ici 2021. Comme pour la GA, on peut calculer un taux de remplacement selon les scénarios envisagés. Pour les deux scénarios les plus ambitieux, la restitution d'effectifs serait supérieure aux départs à la retraite et le *turn-over*, estimé à 174 agents en AS en 2016, ne permet pas d'envisager de tels scénarios à court terme. Le choix d'un alignement sur la moyenne paraît, en revanche, envisageable. La restitution d'ETPMA dans ce cas s'élève à 719,90, correspondant à un taux de remplacement de 46,71 %.

[167] Une méthode plus fine consisterait à isoler dans les effectifs d'action sociale ceux qui relèvent de l'intervention sociale et les autres. On pourrait alors rapprocher la proportion d'effectifs d'action sociale hors intervention sociale (calculée sur l'ensemble des ETP CDI) de celle des caisses les moins consommatrices (comme dans la méthode évoquée plus haut) et traiter séparément les effectifs d'intervention sociale. Dans ce cas, on établit un ratio du nombre d'allocataires pondérés par agent affecté à l'intervention sociale en essayant de rapprocher les caisses les plus consommatrices du premier décile ou du premier quartile. Les résultats de cette méthode sont présentés en annexe (voir annexe 4).

[168] Cependant, bien qu'elle soit méthodologiquement plus satisfaisante, cette estimation n'est pas retenue. Elle conduit à des réductions d'effectifs en action sociale plus importantes encore, et donc incompatibles avec les rythmes de départs à la retraite. Il ne serait pas inutile pourtant que la Cnaf estime le nombre de travailleurs sociaux nécessaires par Caf pour atteindre l'objectif qu'elle se fixe sur ses publics prioritaires et qu'elle affecte ces ressources en fonction de telles estimations. Il faut noter également que la mission a évalué uniquement les effectifs en CDI. Pourtant, les différences de pratiques en matière d'utilisation des CDD en action sociale sont importantes. Si l'on regarde la moyenne de la part des CDD dans les effectifs totaux d'action sociale entre 2013 et 2016, certaines caisses ont recours à moins de 1 % de CDD et d'autres arrivent à plus de 17 %. En alignant la part de CDD dans les effectifs d'action sociale sur la moyenne d'utilisation entre 2013 et 2016 du décile le moins consommateur de CDD en action sociale, le quartile correspondant et la moyenne, les gisements d'ETP en CDD en action sociale sont significatifs (entre 133,5 et 305 ETP) et gagneraient à ne pas être négligés dans la prochaine COG.

Recommandation n°16 : Prévoir une réduction d'effectifs sur l'action sociale afin de limiter les écarts de pratiques entre caisses. Une restitution de 719 ETP MA est envisageable. Des restitutions supplémentaires peuvent être prévues si les départs s'avéraient plus rapides que les projections.

2.3.3 Les modalités de répartition par Caf des restitutions d'effectifs pourraient inciter davantage à l'efficience

[169] Les limites de la répartition entre Caf des restitutions d'effectifs à réaliser au cours de la COG 2013-2017 sont présentées dans l'annexe sur l'évolution des effectifs et ont été indiquées ci-dessus (cf. *supra* 2.2.5.).

[170] Dans le cadre de la prochaine COG, la mission suggère en conséquence de simplifier ces mécanismes de répartition pour les rendre à la fois plus lisibles et plus équitables et inciter davantage à l'efficience. Pour les effectifs d'action sociale, il s'agit d'intégrer dans le mécanisme un objectif de rééquilibrage des moyens entre Caf. Pour les effectifs de gestion administrative, de modifier le mécanisme pour accentuer sa contribution au rééquilibrage des moyens entre Caf : en ne prenant en compte que le nombre d'allocataires pondérés dans le calcul de l'indicateur de productivité global et de l'effectif théorique ; en calculant les réductions d'effectifs proportionnellement à l'effectif réel de chaque caisse corrigé des impacts des dispositifs de mutualisation et de soutien ; en rendant les mécanismes de plafonnement plus favorables au rééquilibrage des moyens des caisses.

Recommandation n°17 : Revoir le mécanisme de répartition entre Caf des baisses d'effectifs rattachés à l'action sociale en prenant en compte l'écart avec un effectif cible déterminé en fonction de critères représentatifs de la charge de chaque caisse.

Recommandation n°18 : Faire évoluer le dispositif de calcul des restitutions d'effectifs de GA par Caf pour accélérer le rééquilibrage des moyens entre Caf.

[171] Si la décision d'unifier la gestion des personnels de gestion administrative et d'action sociale devait être prise, les recommandations ci-dessus devront être adaptées.

2.3.4 Le bilan de l'évolution du budget du fonds national de gestion administrative permet d'identifier des leviers d'économies pour la prochaine COG

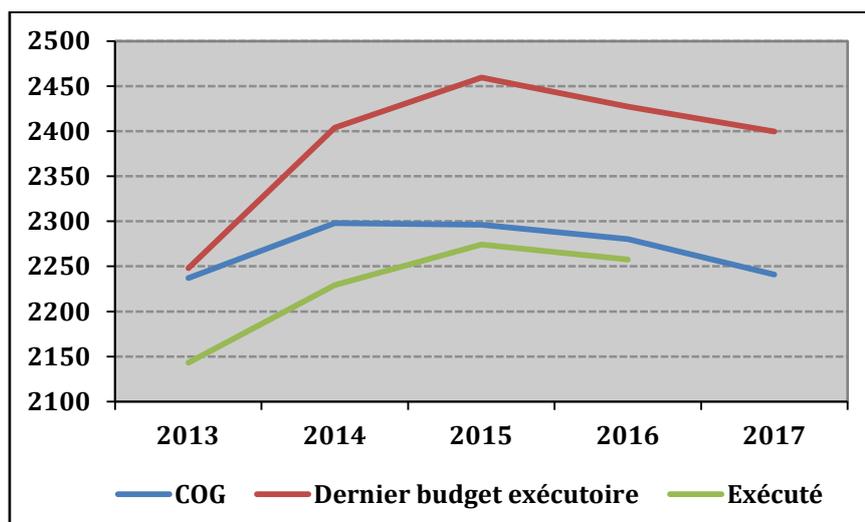
[172] La masse salariale représente environ 73 % du fonds national de gestion administrative (FNGA). L'évolution de celui-ci dépend des restitutions d'effectifs prévues sur la période de la COG. Les variables susceptibles de faire évoluer le FNGA sont, à ce titre :

- le nombre d'ETP, tant en CDD qu'en CDI, or la cible d'emplois est exprimée en CDI, malgré une préconisation de stabilité des ETP en CDD. La stabilité des effectifs en CDD se trouve en revanche mécaniquement reprise budgétairement, avec une évolution nulle du coût des CDD par rapport à une base de 30,13 M€ ;
- l'évolution de la rémunération. La lettre interprétative de la COG⁴⁷ fixe une croissance de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) de 2,25 % par an sur l'ensemble de la période. La RMPP prend en compte un effet de noria de - 0,42 % par an.

[173] L'évolution du FNGA reflète donc principalement celle des autorisations d'emploi dont la Cnaf a bénéficié et la sous-exécution des plafonds d'emplois. Les causes principales des variations entre le budget prévu dans la COG, le dernier budget exécutoire et le budget exécuté sont à rapprocher de ce qui a déjà été décrit pour les emplois (voir Graphique 6 :).

⁴⁷ Adressée par les tutelles au directeur de la Cnaf pour préciser les objectifs en matière d'effectifs et de budget.

Graphique 6 : Fonds national de gestion administrative, prévision et exécution (M€)

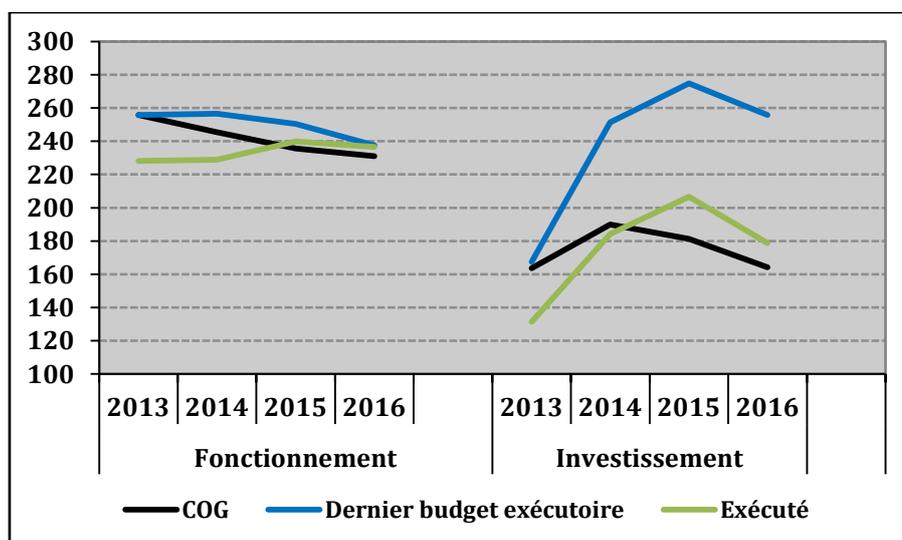


Source : Cnaf; mission

[174] Sur les autres dépenses limitatives (fonctionnement et investissement), la mission note une évolution non conforme à ce qui a été prévu dans la COG. Comme pour les dépenses de personnel, une sous-exécution du budget en début de COG est à noter, aussi bien sur les dépenses de fonctionnement que d'investissement.

[175] Cela s'explique, notamment pour les dépenses d'investissement, par le retard de signature de la COG par rapport au début de l'année civile. En effet, la convention a été signée le 19 juillet 2013 et la lettre interprétative a été adressée le 27 novembre 2013. Une telle pratique a été déplorée par les interlocuteurs que la mission a rencontrés et notamment les directeurs de caisses. Dans les faits, en raison de cette signature tardive et compte-tenu du temps de répercussion des éléments budgétaires de la COG à chaque caisse, l'année de signature est une « année blanche », pendant laquelle les directeurs ne peuvent pas entamer d'investissements et réduisent les dépenses de fonctionnement.

Graphique 7 : Évolution des dépenses d'investissement et de fonctionnement de 2013 à 2016 (en M€)



Source : Cnaf; mission

[176] En dehors de cette explication sur la première année, on constate pour les dépenses de fonctionnement une sous-exécution globale sur la période, avec une trajectoire contraire à ce qui était prévu tant dans la COG que dans le dernier budget exécutoire. En effet, là où la convention avec l'État prévoit une diminution continue des dépenses de fonctionnement sur la période, en lien avec la réduction des dépenses de personnel, les dépenses effectives augmentent après la phase de sous-exécution initiale. Ainsi, alors que la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses limitatives prévues dans la COG ou dans le budget exécutoire devait baisser de respectivement 1,3 et 1,8 points entre 2013 et 2016, cette part est presque stable dans le budget exécuté, ne perdant que 0,3 point.

[177] L'analyse par caisse des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale), et notamment des dépenses de fonctionnement par agent se révèle relativement complexe en raison des différences d'organisation et de mode de fonctionnement :

- certaines caisses gèrent directement des structures d'action sociale ce qui perturbe des comparaisons de coût par ETP intégrant les effectifs rattachés à l'action sociale : la mission a préféré pour cette raison effectuer une comparaison par rapport aux seuls effectifs de gestion administrative ;
- les taux d'externalisation de fonctions peuvent varier fortement d'une Caf à l'autre (par exemple pour la réponse téléphonique), se répercutant alors sur les dépenses de fonctionnement, notamment dans le cas des caisses allégeant ainsi la tension sur leurs effectifs ;
- les mutualisations se traduisent par des refacturations entre Caf ; la Caf bénéficiaire se voit refacturer le service rendu alors que son effectif baisse ce qui dégrade son ratio.

[178] Pour limiter l'impact de ces facteurs, la mission n'a inclus que les dépenses de fonctionnement des Caf hors masse salariale et hors sous-traitance et refacturations (soit 179 M€ en 2016 sur un total de dépenses du FNGA de 2 023 M€), rapportées l'ensemble des agents (CDI+CDD) rattachés à la seule gestion administrative. Cette analyse montre que la dépense moyenne se réduit, passant de 7 047 € par ETPMA en 2013 à 6 700 € par ETPFM en 2016 et que les disparités entre caisses n'augmentent que légèrement : l'écart-type dans le coût de fonctionnement par ETPFM s'élève en effet à respectivement 1667 et 1676 €/agent en 2013 et 2016, d'où une hausse du coefficient de variation (écart type / moyenne) de 23.7 % à 25.0 %. La persistance des écarts indique toutefois qu'une rationalisation des moyens, au-delà des emplois, est envisageable.

[179] La mission a procédé comme pour les ETP, en simulant les économies potentielles réalisées par alignement des coûts de fonctionnement par ETP des caisses présentant les coûts les plus élevés sur ceux des caisses du premier décile, du premier quartile et la moyenne, les caisses plus économes que le niveau établi par ces indicateurs étant maintenues au même niveau. Il en ressort des économies potentielles situées entre 8 et 25 % des dépenses 2016 de fonctionnement hors sous-traitance et refacturations. Un effort de rationalisation de ces coûts, en plus des frais de personnels peut, à ce titre, être engagé.

Tableau 5 : Évaluation des économies possibles sur les dépenses de fonctionnement

Niveau d'alignement	Alignement sur le 1 ^{er} décile	Alignement sur le 1 ^{er} quartile	Alignement sur la moyenne
Economies de fonctionnement obtenues par alignement sur la cible (M€)	57,2	33,1	17,7
<i>Soit réduction relative des dépenses de fonctionnement hors masse salariale, sous-traitance et refacturation de 2016 (%)</i>	25	14	8
<i>Soit réduction relative du FNGA de 2016 (%)</i>	2,8	1,6	0,8

Source : Cnaf; mission

[180] Il convient de noter que cette analyse devrait être affinée pour prendre en compte les multiples autres facteurs pouvant expliquer ces écarts entre caisses et, par conséquent, limiter les gains à attendre d'un alignement des pratiques :

- si les différences de prix du marché de l'immobilier de bureaux suivant la localisation des Caf ont *a priori* peu d'impact, la politique immobilière de la branche privilégiant la détention des locaux sur la location, certaines caisses présentent des surcoûts immobiliers : ainsi 11 Caf occupent un immeuble de grande hauteur entraînant des surcoûts d'exploitation ;
- l'exclusion des refacturations dans l'analyse présentée ci-dessus n'évacue pas complètement l'impact des mutualisations : en effet, les caisses pivots de services requérant beaucoup d'ETP (SNGP, plateformes téléphoniques...) présentent les coûts par ETP parmi les plus faibles et tirent la moyenne vers le bas ;
- à l'inverse les caisses des DOM présentent des ratios élevés du fait de leurs surcoûts de fonctionnement (surcoût de certains biens et services, frais de déplacement).

[181] Il ne s'agit pas de dire ici que l'ensemble des économies de fonctionnement évaluées par cette analyse est possible (et un alignement sur le décile le plus économe est à ce titre peu réaliste), mais simplement qu'il existe une marge de rationalisation des modalités de gestion, source potentielle d'économies.

[182] La faiblesse de l'investissement exécuté par rapport au budget exécutoire s'explique d'abord par la faible exécution du plan immobilier (taux d'exécution de 56,6 % en 2016) et, dans une moindre mesure, une sous-exécution du plan informatique (taux d'exécution de 83 % en 2016). Sur l'immobilier, la centralisation des investissements immobiliers avec la mise en place d'un plan national peut contribuer à ralentir les décisions et retarder les investissements. De même, les centres de ressources régionaux, qui apportent leurs expertises en partie sur ces sujets, peuvent contribuer à décaler la prise de décision. Au-delà de ces explications, le gel des budgets des caisses et le non report des budgets non consommés peuvent expliquer la faiblesse de l'investissement. En effet, les directeurs de caisse rencontrés par la mission ont expliqué que la pratique consistait antérieurement à prévoir le report de crédits d'investissement sur plusieurs années pour autofinancer un investissement de plus grande ampleur ne relevant pas d'un plan national d'investissement. En gelant les crédits de l'année en cours et en ne permettant pas les reports d'un exercice sur l'autre, il n'a plus été possible de procéder de la sorte et, par ailleurs, les budgets non consommés pour financer les investissements futurs n'ont plus été disponibles, conduisant mécaniquement à une baisse de l'investissement. Cette pratique, contraire au texte de la COG, ne

permet pas aux directeurs une gestion pluriannuelle dans le cadre d'une véritable stratégie immobilière locale, et, en ce sens, risque de limiter les investissements locaux. Or, les investissements réguliers sont nécessaires à la maintenance du parc immobilier et une insuffisance d'investissements réguliers conduit à des coûts plus importants dans le futur.

[183] La sous-exécution de l'investissement immobilier peut également traduire la rationalisation de la présence de la branche sur le territoire suite au déploiement de l'accueil sur rendez-vous. Cette rationalisation peut avoir été mal anticipée dans les budgets prévisionnels et expliquer une partie de la sous-exécution de l'investissement, correspondant à une baisse des besoins.

[184] Il convient donc de réévaluer au plus près les besoins d'investissement immobilier suite à la réorganisation de l'accueil et à la rationalisation des implantations, mais tout en maintenant un principe de gestion pluriannuelle.

Recommandation n°19 : Poursuivre les efforts en matière de dépenses de fonctionnement. La prochaine COG pourrait prévoir une cible en pourcentage des dépenses limitatives du FNGA, déclinable localement et tenant compte des spécificités locales justifiant des surcoûts.

Recommandation n°20 : Ne pas reprendre la pratique du gel budgétaire et du non report de crédits afin de responsabiliser les directeurs de caisse et de limiter les investissements à financer par le niveau national.

2.4 La dématérialisation et la liquidation automatique : des enjeux importants pour la branche famille mais une trajectoire de progrès à préciser

2.4.1 Les formes et les enjeux de la dématérialisation et de la liquidation automatique

2.4.1.1 L'automatisation de l'acquisition et du traitement des informations nécessaires à la gestion des prestations prend des formes multiples

[185] La gestion des prestations par les gestionnaires conseils des Caf implique le recueil et le traitement d'informations relatives aux allocataires pour déterminer leurs droits. Lorsque ces informations parviennent sous forme de documents papier, le gestionnaire doit lire les documents reçus pour identifier et saisir dans le système d'information les données pertinentes ayant un impact sur les droits de l'allocataire et le service de la prestation.

[186] Le recours à différentes techniques permet aujourd'hui de réduire la charge de travail correspondante pour le gestionnaire conseil. De façon schématique, on peut classer ces techniques selon leur impact croissant en termes de réduction de la charge de travail :

- la généralisation de la numérisation des documents papier réalisée à l'arrivée dans la Caf (et désormais de plus en plus sous forme mutualisée entre Caf) permet, après indexation des documents, de les transmettre sous forme dématérialisée directement sur le poste de travail du gestionnaire. Même si en pareil cas une saisie manuelle des informations pertinentes reste nécessaire, l'absence de manipulation de papier et l'ergonomie du poste de travail (double écran) peuvent réduire le temps de traitement ;

- l'utilisation en complément de logiciels de lecture automatique de documents (LAD) peut alléger la charge de saisie en extrayant directement des informations utiles par reconnaissance optique, avant de les injecter dans le système d'information, ceci à condition que le document soit structuré selon un format prédéterminé et qu'il soit demeuré lisible ;
- une autre forme d'acquisition des informations ne nécessitant pas de saisie du gestionnaire est constituée par les téléprocédures dans lesquelles ce sont les allocataires eux-mêmes ou les partenaires qui saisissent les données et les transmettent à la Caf, ce qui évite a priori tout problème de lisibilité du document. Toutefois, l'injection des données ainsi collectées peut être subordonnée à une validation du gestionnaire conseil, notamment dans le cas où une pièce justificative doit être fournie (sous forme papier ou généralement dématérialisée) ;
- les échanges de données avec les partenaires représentent un autre moyen d'acquisition automatique d'informations par les Caf. Lorsqu'ils sont réalisés en *batch* ou par *webservices*⁴⁸, les données transmises sont injectées dans le système d'information sans intervention du gestionnaire conseil ;
- lorsque le traitement des données ainsi acquises par voie dématérialisée est réalisé sans intervention du gestionnaire, on parle de « liquidation automatique ».

[187] L'acquisition dématérialisée des informations est une condition nécessaire mais non suffisante de l'automatisation des traitements. Plusieurs facteurs peuvent en effet s'opposer à la mise en œuvre d'un traitement automatique :

- l'exigence de la fourniture d'une pièce justificative ne pouvant pas être traitée automatiquement par un procédé de type LAD ;
- la nécessité pour le gestionnaire conseil de contrôler certaines informations reçues, par exemple en consultant « manuellement » les portails de partenaires en l'absence de *webservice* pouvant procéder automatiquement à la vérification : c'est le cas par exemple pour la consultation du RNCPS⁴⁹ ou du portail Aida de Pôle emploi⁵⁰. Si l'accès à l'information par le portail permet de ne pas demander de pièce justificative à l'allocataire, la consultation prend du temps pour le gestionnaire, qu'une requête automatisée libérerait ;
- l'absence d'automatisation par l'application de gestion d'une phase d'instruction ou de traitement de l'information⁵¹.

⁴⁸ Le terme *webservice* désigne des modalités de communication entre deux machines via un réseau, utilisant par exemple les protocoles de communication du web (http ou XML). Le terme API (pour « *application programming interface* », interface de programmation applicative) désigne les méthodes et outils de communication entre deux applications. Une API publique décrit les services, fonctions, et données d'un logiciel rendus accessibles et les méthodes pour permettre à des tiers de les intégrer dans leurs propres applications. Schématiquement, on peut considérer qu'un *webservice* est une API utilisant les technologies web.

⁴⁹ Répertoire national commun de la protection sociale, utilisé par exemple pour vérifier l'absence d'affiliation à la MSA.

⁵⁰ Dont la consultation peut être nécessaire en dehors des périodes couvertes par l'échange mensuel de masse entre Pôle emploi et la CNAF.

⁵¹ A titre d'exemple la mission a relevé que la vérification du plafond de 55 % du SMIC pour compter à charge un enfant de moins de 20 ans ayant une activité rémunérée (article R512-2 du code de la sécurité sociale) nécessite un traitement manuel de la part du technicien, supposant de rechercher le montant mensuel du SMIC pour la période considérée, de calculer le montant du plafond en résultant et de le comparer à la rémunération reçue.

2.4.1.2 Le développement de l'automatisation des traitements représente des perspectives de gains importants en termes de maîtrise des risques, de simplification des démarches et de productivité du réseau

[188] Le développement de l'automatisation de l'acquisition de l'information et de son traitement peut être profitable à la fois aux allocataires et à la branche.

[189] Pour les allocataires, c'est la simplification des démarches permise par l'accès à une téléprocédure, qui permet d'éviter l'envoi d'un courrier ou une visite à la Caf, et, surtout, par les échanges de données entre la Caf et ses partenaires supprimant la fourniture de certains justificatifs, qui constitue une amélioration du service offert. Cette amélioration peut toutefois être inégalement ressentie selon la complexité de la téléprocédure et le degré de familiarité du demandeur avec les outils numériques⁵² : à titre d'exemple, les téléprocédures de primo-demande de prime d'activité ou de RSA (en cours d'expérimentation) nécessitent un temps moyen de saisie de l'ordre de 25 à 30 minutes⁵³.

[190] Pour les Caf, cette évolution peut renforcer la maîtrise des risques, en réduisant les erreurs de saisies ou d'interprétation de données par les techniciens, et par des échanges de données permettant de mieux contrôler la validité de celles déclarées par les allocataires voire de supprimer les demandes d'information aux allocataires en entrant directement les données validées acquises auprès des partenaires dans le système d'information. Il s'agit ainsi d'une perspective prometteuse pour résoudre la principale problématique de maîtrise des risques à laquelle la Cnaf est confrontée : la qualité des données entrantes, en particulier des données de ressources (cf. *infra* partie 4). *A contrario*, un développement de téléprocédures augmentant le volume de données déclaratives transmises par les allocataires et donnant lieu à liquidation automatique des droits sans possibilité de recouper ces données avec celles détenues par des partenaires, créerait un aléa majeur sur le niveau de maîtrise des risques.

[191] Un autre avantage important de la dématérialisation et de la liquidation automatique pour la branche famille réside dans les perspectives de gains de productivité. Les rapports de l'observatoire des charges fournissent ainsi des estimations des effectifs pouvant être libérés par le développement de la dématérialisation et de la liquidation automatique, dont les résultats sont présentés dans l'annexe 5 portant sur le bilan de la dématérialisation. Ils soulignent que si les gains de productivité attendus de la dématérialisation et de la liquidation automatique sont réels, ils nécessitent la conduite de nombreux projets ne produisant pas individuellement d'économies spectaculaires mais pouvant en revanche exiger une mobilisation significative de ressources métier et informatiques, ainsi que l'accord de partenaires dans le cas des projets d'échanges de données. L'enjeu du développement de la dématérialisation des échanges et de la liquidation automatique est donc de dégager les ressources nécessaires et de hiérarchiser les projets en fonction du rapport entre gains attendus et charges de développement, ainsi que des conditions de mise en œuvre (modification réglementaires, coopération de partenaires extérieurs).

⁵² Cf. partie 5 sur la qualité de service.

⁵³ Notamment parce qu'elles comportent une phase de simulation pour déterminer l'éligibilité au droit avant de pouvoir introduire la demande proprement dite.

2.4.1.3 Le bilan des actions menées au cours de la COG dans ce domaine est toutefois contrasté

[192] L'annexe 5 présente le détail de la réalisation des actions prévues par la COG dans ce domaine. Ce bilan met en évidence une progression rapide de la dématérialisation des échanges avec les allocataires contrastant avec les retards de développement des échanges avec les organismes et administrations partenaires.

[193] La dématérialisation des échanges avec les allocataires a en effet fortement progressé, le taux global de dématérialisation des pièces afférentes à une démarche pour laquelle une téléprocédure existe étant ainsi passé de 36,8 % en 2013 à 72 % en 2016. La mise en service de nouvelles téléprocédures comme celle de demande de prime d'activité, conçue d'emblée en « 100 % dématérialisé », a contribué à cette progression. L'augmentation de 23 % du volume de pièces adressées aux Caf s'est accompagnée d'une croissance de la part de celles parvenues par téléprocédures passée de 13 à 30 % en 3 ans. Cette évolution devrait, selon la Cnaf, favoriser le développement de la liquidation automatique qui concerne en 2016 17 % des 175,5 millions de pièces arrivées mais 49 % des pièces reçues par téléprocédure.

[194] En revanche, les nombreux projets d'échanges de données avec des partenaires n'ont été que partiellement réalisés, et avec des retards importants. Le manque d'implication des partenaires (autres organismes de protection sociale, départements, MDPH, administrations de l'Etat) explique largement ces retards, de même que l'absence d'une impulsion nationale et d'une organisation collective permettant de coordonner et d'appuyer ces travaux.

2.4.2 La définition d'une trajectoire de progrès réaliste et opérationnelle pour la dématérialisation des échanges et l'automatisation des traitements constitue l'enjeu essentiel de la future COG

2.4.2.1 Une stratégie claire mais une visibilité insuffisante sur la trajectoire et les moyens pour la mettre en œuvre

[195] La préparation et le lancement de la prime d'activité ont donné l'occasion à la Cnaf de réaffirmer sa stratégie de dématérialisation des échanges et de formaliser l'objectif de passer à un nouveau modèle de production de services « 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé »⁵⁴ visant à faire face à l'accroissement de la charge tout en améliorant la qualité de service et la maîtrise des risques et reposant sur le « triptyque » :

- acquisition dématérialisée de l'information ;
- traitement automatisé ;
- sécurisation du risque grâce à la circularisation de la donnée auprès des tiers.

[196] Cette stratégie est cohérente avec la nécessité de développer les échanges de données entre organismes, érigée en obligation par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Ce texte a en effet modifié l'article L 114-12 du code de la sécurité sociale pour y inscrire le principe de communication, entre organismes de protection sociale et administrations de l'Etat, des renseignements nécessaires à l'appréciation des droits, à l'information des personnes sur l'ensemble de leurs droits, au contrôle de ces droits ou à la vérification du respect des conditions de résidence.

⁵⁴ Objet de la lettre réseau 2015-141 du 14 octobre 2015.

[197] Or, comme on l'a vu précédemment, si l'acquisition des données auprès des allocataires a progressé avec la mise en place de nouvelles téléprocédures, les retards constatés sur les projets d'échanges de données avec les partenaires limitent la sécurisation des données déclaratives reçues des allocataires et donc les perspectives d'extension de la liquidation automatique. Par ailleurs, les difficultés de la Cnaf, constatées pendant l'exécution de la COG, pour réaliser l'ensemble des évolutions techniques nécessaires⁵⁵ tout en assurant la prise en compte des évolutions réglementaires, rendent incertain le calendrier de réalisation de ces objectifs. Cette incertitude est majorée pour les échanges de données avec les partenaires dont la mise en œuvre dépend aussi des objectifs et de la disponibilité d'équipes extérieures.

[198] Force est de constater qu'à ce stade de préparation de la future COG, la réflexion interne pour définir la trajectoire permettant d'atteindre les objectifs annoncés n'a pas encore abouti. La mission a ainsi pu disposer d'une fiche, établie à sa demande, recensant les projets informatiques et numériques prioritaires pour la future COG (cf. pièce jointe N°1). Ce document présente une vision cohérente et complète des projets à conduire pour évoluer vers le nouveau modèle de production, dans l'ensemble des domaines métier, pilotage et support et prend en compte l'évolution de l'architecture et des méthodes de développement des systèmes d'information. Toutefois, l'analyse détaillée de ces projets, permettant de les hiérarchiser en fonction des gains attendus, de la charge en ressources humaines et financières, et des conditions de réalisation (notamment en cas de partenaires extérieurs) n'a pas encore été conduite. La réflexion est donc assez aboutie au plan stratégique, mais pas au plan opérationnel. Les travaux d'élaboration du nouveau schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) n'ont en effet pas encore été lancés, ce qui s'explique en partie par le fait que l'actuel SDSI n'est pas encore achevé et a été actualisé fin 2016. La mission n'est donc pas en mesure d'apprécier la faisabilité des évolutions prévues ni la cohérence de leur programmation (qui reste à établir) et se bornera donc à émettre des recommandations sur la méthode de travail à appliquer pour clarifier les perspectives de la future COG.

2.4.2.2 La nécessité de définir une trajectoire claire, avec une hiérarchisation des projets et des conditions de faisabilité bien identifiées.

[199] La mission considère que la préparation de la COG doit permettre de définir de façon précise la trajectoire de déploiement du « nouveau modèle de production » proposé par la Cnaf. Elle partage les positions de celle-ci sur les avantages déterminants de ce nouveau modèle en termes de simplification des démarches et de qualité de service pour les allocataires, de sécurisation de la gestion des droits et de gains de productivité pour la branche.

[200] Toutefois, la mise en œuvre de cette stratégie n'est pas simple et implique de concilier de multiples problématiques :

- la qualité de service pour les allocataires suppose de mener à bien la refonte des services en ligne pour améliorer l'ergonomie des outils proposés et faciliter la compréhension de la terminologie employée, afin de limiter les erreurs et incompréhensions incitant les usagers à engager des démarches de « réassurance » en parallèle (téléphone, visites). Elle suppose aussi un effort d'accompagnement des demandeurs les moins familiers des technologies numériques ;

⁵⁵ Notamment la refonte des services en ligne pour une meilleure ergonomie, la modernisation des applications pour automatiser des tâches, et le développement des échanges avec les partenaires avec mise en place de *webservices* pour l'acquisition automatique de données en temps réel.

- les gains attendus résultent d'une multiplicité de projets techniques qui ne produisent pas individuellement des avantages déterminants (cf. *supra*) : il faut donc les hiérarchiser et les planifier en fonction de leurs gains attendus respectifs, de leurs interactions possibles et des charges de développement qu'ils représentent ;
- cela est particulièrement nécessaire pour les projets d'échanges de données qui requièrent la participation d'autres acteurs dont les priorités, les capacités techniques⁵⁶ et la disponibilité des équipes doivent coïncider ;
- les contraintes de disponibilité des équipes (métiers et SI) de la branche famille nécessitent de concevoir une hiérarchisation des projets à la fois rigoureuse dans ses critères et souple dans ses modalités de mise en œuvre car elle devra immanquablement intégrer des priorités nouvelles correspondant à des mesures législatives ou réglementaires qui interviendront au cours de l'exécution de la COG, comme cela a été le cas pendant l'actuelle convention. Il faudra dans ce cas être en mesure de déterminer rapidement les projets à reporter pour assumer ces nouvelles charges, en fonction de l'ordre de priorité prédéfini.

[201] La mission préconise l'élaboration d'un programme structuré regroupant les projets visant à mettre en œuvre le nouveau modèle de production proposé par la Cnaf. Ce programme devrait inclure les évolutions des applications métier permettant l'automatisation de tâches, le développement de nouvelles téléprocédures ou l'amélioration de téléprocédures existantes, et pour les projets d'échanges de données (nouveaux échanges ou évolution technique permettant l'injection automatique de données). Pour permettre un arbitrage éclairé sur l'ordre de priorité des projets, la mission, se référant à la méthode de conduite des projets du système d'information (CPSI) formalisée par la Cnaf en 2016, estime nécessaire d'aller au-delà de la fiche d'expression de besoin et de se rapprocher le plus possible de l'étude préalable, de façon à permettre d'évaluer l'opportunité d'un projet au regard :

- de ses apports en termes de sécurisation des processus, de simplification pour les allocataires et de gains de productivité pour le réseau ;
- des charges induites par sa réalisation donnant lieu à un macro-chiffrage du projet et à une première estimation des délais nécessaires : direction métiers de la Cnaf pour la formalisation des besoins fonctionnels, le recettage et l'appui au déploiement, Caf pour le déploiement et la formation des agents ; DSI pour le développement et le déploiement ;
- des prérequis de toute nature : évolution technique (lien avec un autre projet SI), évolution réglementaire, coopération d'un partenaire (projets d'échanges de données).

[202] Ces éléments de cadrage devraient permettre à la Cnaf de construire par agrégation de l'ensemble des projets un programme réaliste, tenant compte de sa capacité à faire, en particulier des ressources internes disponibles à la DSI et du budget disponible pour les prestations extérieures, donc en établissant une hiérarchisation claire en fonction du bilan prévisionnel coût / avantages des projets. Ce programme opérationnel serait ensuite soumis pour discussion à ses tutelles, dans le cadre de la négociation de la prochaine COG et du prochain SDSI ; le résultat de cette discussion serait inclus dans la COG et intégré dans le SDSI.

⁵⁶ A titre d'exemple, la mise en place d'un *webservice* permettant d'accéder en temps réel à des données détenues par un organisme suppose que le SI de celui-ci supporte le traitement de flux de données en continu, ce qui n'est pas toujours possible sans évolution technologique, notamment si les requêtes émanent de nombreux partenaires, pour des systèmes qui n'ont pas été conçus pour cela. Les retards de mise en place de tels services pour l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers (AGDREF ou le fichier des comptes bancaires (FICOBA) s'expliquent en partie par cette raison.

Recommandation n°21 : Elaborer dans le cadre de la préparation de la COG et du SDSI un programme regroupant les projets visant à développer l'acquisition dématérialisée des données et l'automatisation des traitements, fixant des priorités en fonction des gains attendus, des charges induites et des prérequis.

2.4.2.3 Des priorités ont déjà été identifiées par la Cnaf, notamment concernant l'acquisition dématérialisée des informations sur les ressources des allocataires

[203] Parmi les priorités indiquées par la Cnaf à la mission figure le projet de mise en place d'un système d'échanges de données concernant les ressources des allocataires. Ce projet se fonde sur les expérimentations menées au cours de la COG pour étudier les modalités d'utilisation par la branche famille des informations contenues dans la déclaration sociale nominative (DSN). Ce dispositif, piloté par le groupement d'intérêt public modernisation des données sociales (GIP-MDS), vise à dématérialiser les déclarations sociales des employeurs et à les simplifier en les regroupant dans un flux mensuel, sous une norme d'échange commune. Il est désormais généralisé à l'ensemble des entreprises du secteur privé. Le flux mensuel contient environ 250 informations, dont des informations nominatives extraites des logiciels de paye, notamment l'identité du salarié, son numéro d'identification au répertoire – NIR - certifié par le système national de gestion des identifiants (SNGI) de la CNAVTS, la période d'activité dans le mois et le montant du salaire versé.

[204] Bien que n'étant pas destinataire des déclarations auxquelles la DSN se substitue, la Cnaf a engagé des expérimentations sur trois objets pour examiner les possibilités d'utilisation des données salariales collectées par la DSN :

- le contrôle des situations professionnelles et des ressources d'activité des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité : il s'agit de récupérer les éléments relatifs aux contrats de travail et aux rémunérations des bénéficiaires et de leurs conjoints pour mettre à jour automatiquement leur situation professionnelle et contrôler les ressources déclarées dans les déclarations trimestrielles de ressources (DTR) voire pour les pré-alimenter ;
- la simplification du recueil de l'activité professionnelle en France pour les bénéficiaires migrants d'allocations familiales conventionnelles dont la famille réside à l'étranger : il s'agit de tester la récupération automatisée des salaires des bénéficiaires pour établir le droit à l'aide et la liquider mensuellement ;
- La recherche d'un débiteur alimentaire dans le cadre de l'allocation de soutien familial (Asfr) : l'expérimentation vise à récupérer des éléments d'information sur le débiteur (coordonnées, solvabilité) pour engager le recouvrement des pensions impayées. Elle a été différée pour des raisons techniques.

[205] Le volet concernant l'acquisition des revenus salariaux des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité, qui pourrait être étendu aux bénéficiaires de l'AAH, paraît le plus en cohérence avec le nouveau modèle de production prôné par la Cnaf, notamment si la connaissance des salaires perçus dès leur déclaration par l'employeur permettait de pré-alimenter les DTR en simplifiant les démarches des allocataires et réduisant le risque d'indus et de fraude et donc le volume des contrôles à posteriori grâce à la fiabilisation à l'entrée des données.

[206] Une récente mission IGAS-IGF⁵⁷ a proposé de mettre en place une déclaration nominative complémentaire (DNC) comportant les montants des autres revenus versés par des tiers (salaires versés par les particuliers employeurs, prestations sociales imposables comme les indemnités

⁵⁷ « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et modernisation de la délivrance des prestations sociales. » Laurent CAUSSAT et Antoine DELATTRE, IGAS, Michel FUZEAU, Emmanuelle WALRAET et Inès MENDRET IGF, Juin 2017.

journalières, les pensions de retraite et d'invalidité ou les allocations chômage). La mise en œuvre de cette proposition renforcerait considérablement l'intérêt du projet DSN pour la branche famille en permettant de couvrir la majorité des revenus pris en compte dans les bases ressources des prestations et de les inclure dans les DTR pré-remplies. Sur le plan technique, deux solutions sont envisageables : celle que préconise le rapport – une déclaration mensuelle de l'ensemble des organismes versant des prestations imposables et venant alimenter une base de données individuelle (comme la DSN) - ou celle de la mise en place de *webservices* entre organismes – solution privilégiée par la Cnaf mais jugée trop complexe par le rapport précité. Ces solutions ont en commun de permettre une connaissance des ressources contemporaine de leurs versements et donc une alimentation presque instantanée des bases ressources.

[207] Ce projet exige une gouvernance efficace dont le rapport propose l'architecture. Une instance stratégique des données fiscales et sociales regrouperait les directions concernées des ministères sociaux et financiers et les organismes de protection sociale. Lui seraient adjointes deux structures opérationnelles : la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN dont les compétences seraient élargies à la DNC⁵⁸, ainsi qu'un comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales pour piloter les échanges restant nécessaires en dehors de la DSN et de la DNC (données fiscales annuelles, autres données fiscales utiles aux OPS ou données sociales utiles à la DGFIP).

[208] La mission note toutefois que la mise en œuvre de ces solutions exigera des mesures d'ajustement législatives et réglementaires pour autoriser la branche famille à accéder à ces informations, ajuster les périodes de référence pour les droits au calendrier des déclarations et harmoniser la définition des ressources prises en compte avec le contenu des informations véhiculées par la DSN et la DNC. A titre d'exemple, le rapport IGAS-IGF précité signale que la notion de « salaire net perçu » propre à la réglementation de la branche est difficile à appréhender pour les usagers et ne figure pas sur la fiche de paye qui ne mentionne que le salaire net versé et le salaire net imposable⁵⁹.

Recommandation n°22 : Inscrire dans la COG le développement prioritaire des échanges portant sur les ressources des allocataires et mettre en place à cette fin la gouvernance proposée par le rapport sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales.

2.4.2.4 Les conditions de mise en œuvre

[209] La question des échanges de données relatives aux ressources illustre l'importance d'une coordination active des organismes de protection sociale et des administrations de l'Etat devant fournir des données. Une implication forte de l'Etat dans le pilotage et la coordination des travaux apparaît indispensable pour ce projet comme pour l'ensemble des projets d'échanges de données.

[210] Comme l'a montré le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale et entre ceux-ci et les administrations de l'Etat⁶⁰, l'avancement de ces projets d'échanges, qui implique la participation de nombreux organismes dans des travaux qui ne leur paraissent pas toujours prioritaires, requiert en effet l'impulsion et l'arbitrage de l'Etat. Celui-ci doit notamment veiller à la prise en compte des projets dans les conventions ou contrats d'objectifs qu'il signe avec les organismes concernés. Si les

⁵⁸ De même, les compétences du GIP-MDS pourraient être étendues à la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DNC.

⁵⁹ Par exemple, le salaire net perçu déduit la CSG non déductible de l'impôt sur le revenu et la CRDS mais comprend la part des cotisations à la charge de l'employeur versées à des régimes complémentaires pour la couverture des frais de santé.

⁶⁰ Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

recommandations du rapport précité sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales sont mises en œuvre, les échanges entre organismes de protection sociale et l'administration fiscale seront certes pilotés par les instances de gouvernance proposées (cf. recommandation précédente). Il n'en reste pas moins que l'ensemble des autres projets d'échanges appellent également un pilotage renforcé.

Recommandation n°23 : Renforcer le pilotage par l'Etat des échanges de données entre organismes de protection sociale et entre ceux-ci et les administrations de l'Etat, en s'inspirant des propositions du rapport IGAS-IGF sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale.

[211] En outre, l'appui des administrations de l'Etat est nécessaire pour prendre les mesures réglementaires qui permettront d'utiliser les données acquises auprès de tiers pour l'instruction des droits aux prestations. Un travail d'harmonisation et de normalisation des données et concepts est indispensable⁶¹, comme on l'a vu sur la notion de salaire net, pour rapprocher la définition des concepts régissant les prestations de celle des données disponibles auprès des tiers partenaires et ainsi permettre aux Caf, chaque fois que cela est possible, d'utiliser directement des données certifiées par ces organismes et administrations.

[212] Enfin, le développement des téléprocédures suppose d'inscrire dans la COG l'objectif de poursuivre les actions d'accompagnement au numérique engagées par la Cnaf (cf. *infra* 3.1.3) dans les priorités de la Cnaf. Cela sera sans doute particulièrement nécessaire pour le déploiement de la téléprocédure RSA qui va s'adresser à des publics dont une partie est concernée par la fracture numérique.

2.5 Au-delà, la simplification et l'harmonisation des règles relatives aux prestations légales représentent des gains potentiels significatifs en termes de productivité et de qualité de service

[213] Le terme de « simplifications » recouvre des modalités diverses qui n'ont pas toutes le même impact sur les usagers et les organismes gestionnaires de prestations. Une simplification pour les usagers peut entraîner une charge supplémentaire pour les organismes par exemple si cela les conduit à mettre en place des échanges de données entre eux, qui vont représenter un « coût d'entrée » important mais pourront aboutir ensuite à des économies de gestion. Les enjeux de la dématérialisation et des échanges de données ayant été évoqués précédemment, cette partie porte plus particulièrement sur les simplifications réglementaires qui peuvent à la fois faciliter l'accès aux droits pour les usagers et leur gestion par les organismes.

2.5.1 Le bilan modeste des simplifications réglementaires prévues par la COG

[214] La fiche thématique n°11 « Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation » prévoyait, outre la mise en place de téléprocédures et d'échanges de données déjà évoqués précédemment, des actions portant sur la simplification des règles de délivrance des prestations :

- la suppression de l'obligation pour l'utilisateur de fournir certaines pièces justificatives (déclaration de grossesse – action 1, RIB papier – action 2, attestation de loyer – action 3) ;

⁶¹ Ce travail de normalisation des données a été mené dans le cadre de la DSN et a représenté un apport très important de ce projet.

- l'association de la Cnaf aux réflexions sur la simplification, comportant l'élaboration de propositions par la Cnaf et leur examen par l'Etat : réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE ; action 6), simplification du RSA (action 7), dates d'effet des changements de situation (action 8), typologie des situations professionnelles déclenchant des mesures d'abattement ou neutralisation des ressources (action 9), unification des barèmes de l'aide au logement (action 10), évaluation de la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources (action 11) ;
- l'engagement de l'Etat d'élaborer, conjointement avec la Cnaf, un plan de simplification et de décider, avant le 31 décembre 2014, des mesures de simplification qu'il souhaite apporter au régime législatif et réglementaire des prestations.

[215] Ces travaux devaient s'articuler avec ceux du comité de pilotage de simplification et de modernisation des organismes de sécurité sociale (COPISSIMO) et être suivis par un comité ad hoc chargé notamment d'établir un bilan annuel de la réalisation des actions du plan. En outre, l'Etat s'engageait à associer la Cnaf aux différents travaux qui découleraient de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Par ailleurs, dans le cadre de la fiche n°10 consacrée à la relation de service avec les allocataires, l'Etat s'engageait à adapter la réglementation pour diminuer les pièces justificatives à fournir par l'utilisateur.

[216] Le bilan de ces actions est le suivant :

- la suppression de certaines pièces justificatives a bien été mise en œuvre en ou à partir de 2014: remplacement de l'attestation de scolarité pour le versement de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), après la fin de l'obligation scolaire, par une déclaration sur l'honneur dématérialisée⁶², suppression du RIB papier⁶³, suppression progressive de l'attestation de loyer à partir de septembre 2014 (l'APL demeurant hors champ), déclaration de grossesse si le médecin utilise le téléservice mis en place ;
- la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 a supprimé la condition d'un revenu minimum d'activité pour le bénéficiaire du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE, en maintenant seulement une condition d'activité professionnelle.

[217] Le COPISSIMO, co-animé par la DSS et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), et regroupant les principaux organismes nationaux de sécurité sociale, fixe le cadre général de la démarche de simplification et identifie des axes prioritaires de progrès. Les mesures de simplification décidées dans ce cadre ont principalement visé les usagers (particuliers, professionnels de santé, employeurs) et ont peu porté sur la réglementation des droits aux prestations, sauf pour les suppressions de pièces justificatives et la mesure CMG mentionnées *supra*.

[218] Certaines mesures proposées par la Cnaf ont cependant été suivies : outre la simplification de la condition d'activité du CMG (LFSS 2014), il s'agit de la simplification des conditions d'accès au complément du libre choix d'activité (CLCA) pour les personnes travaillant à temps partiel, et de la réduction du nombre de pièces demandées en cas d'adoption (intégrée dans la LFSS 2015 remplaçant le CLCA par la PrePare). En revanche, le projet de la Cnaf de rapprochement des démarches et règles de gestion du CMG selon que l'allocataire utilise l'aide pour rémunérer un emploi direct ou une structure (micro-crèche) n'a pas été retenu, au profit d'autres mesures portant sur la gestion de la PAJE contenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

⁶² Décret n° 2014-886 du 1er août 2014.

⁶³ Pouvant toutefois obliger les agents des CAF à une consultation manuelle de FICOBA

[219] Concernant la gestion du RSA, l'instauration par la même loi de « l'effet figé » résulte d'une proposition de la Cnaf, permettant de stabiliser le montant de la prestation sur trois mois, en distinguant le trimestre de référence pour l'appréciation des ressources du trimestre de droits et en décalant la date de prise en compte de certains changements de situation. Toutefois, s'il s'agit d'une vraie simplification pour les allocataires, son impact sur les coûts de gestion, évalué à 30 ETP par la Cnaf grâce à la diminution du volume d'indus à gérer⁶⁴ est probablement plus faible en raison de l'effort de formation des agents que cette mesure a exigé⁶⁵. Cette mesure s'est par ailleurs substituée à celles envisagées sur les dates d'effet des changements de situation (action 8) et les règles d'abattement ou neutralisation des ressources (action 9). Enfin, les travaux d'unification des barèmes des aides au logement (action 10) et d'évaluation de la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources (action 11) ont été abandonnés à la demande de l'Etat.

2.5.2 A l'inverse, plusieurs mesures affectant les prestations légales prises pendant la COG ont entraîné un surcoût de gestion

[220] La Cnaf a cherché à évaluer les coûts de gestion des réformes mises en œuvre durant la COG dans le cadre des travaux de son observatoire des charges. Le tableau ci-dessous présente les estimations figurant dans le rapport de février 2017 de ce dernier.

Tableau 6 : Estimation des surcoûts de gestion des prestations induits par les modifications réglementaires intervenues au cours de la COG 2013-2017

Nature des charges supplémentaires induites	Estimation des effectifs nécessaires (ETP directs)
1) Modulation des allocations familiales (LFSS 2015) : 92 ETP	
Recueil des déclarations de ressources (allocataires non bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources)	12 ETP sur la base de 1,6 millions d'allocataires et 1,9 % d'allocataires non trouvés dans la base DGFIP
Gestion des changements de situation ayant une influence sur les plafonds de ressources	36 ETP sur la base de 3,5 % de changements de situation familiale par an et 23 % de changements de situation professionnelle par an
Gestion des demandes d'information et des réclamations	4 ETP sur la base de 10 % de demandes
Recouvrement des indus	32 ETP sur la base de 183 072 indus supplémentaires à recouvrer
Contrôles sur pièces supplémentaires	8 ETP sur la base de 48 333 contrôles RAC supplémentaires
2) Création de la prime d'activité (loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi). Application au 01/01/2016 : 890 EPT	
Ouverture des droits et affiliation des allocataires non connus des Caf	201 ETP sur la base de 2,5 millions de demandes dont 35 % en liquidation automatique, 47 % en téléprocédure sans liquidation automatique et 18 % en papier, et 760 000 nouveaux allocataires
Gestion des DTR et paiement de la prestation pour les allocataires ne percevant pas antérieurement le RSA	110 ETP sur la base de 10,1 millions de DTR dont 75 % en liquidation automatique, 7 % en téléprocédure sans liquidation automatique et 17 % en papier
Information des demandeurs et gestion des réclamations	275 ETP sur la base de 1,7 millions d'appels et 1,5 millions de visites et 250 000 réclamations

⁶⁴ Rapport 2017 de l'observatoire des charges.

⁶⁵ Selon les caisses visitées par la mission, cela a représenté 2,5 jours de formation par technicien.

Nature des charges supplémentaires induites	Estimation des effectifs nécessaires (ETP directs)
Contrôles supplémentaires et gestion des indus	95 ETP pour la seule gestion des indus (552 000)
Gestion de la bascule vers le RSA des allocataires ne percevant que la prime d'activité	34 ETP sur la base de 188 000 allocataires passant au RSA + PA et 51 000 passant au RSA seul
Gestion du fichier des nouveaux allocataires non connus des Caf	175 ETP pour 760 000 nouveaux allocataires
3) Création de l'agence du recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA – LFSS 2017) application au 1/01/2017 : demandes de la Cnaf en fonction de prévisions d'activité : 238 ETP à terme	
Pilotage du dispositif et évolution du SI	15 ETP (dont 10 sur les SI)
Délivrance de titres exécutoires pour les accords amiables	19 ETP dès octobre 2016 + 36 ETP en avril 2018 sur la base de 50 % de nouvelles séparations sans recours au juge
Elargissement du recouvrement aux nouveaux publics non bénéficiaires de l'ASF	59 ETP sur la base de 20 % de recours la première année, puis 131 ETP à terme (44 % de recours)
Généralisation de la GIPA (prise en charge de l'ASF-C)	37 ETP sur la base de 49 000 bénéficiaires supplémentaires ⁶⁶ .
4) Prise en compte du patrimoine dans l'attribution des aides au logement (LFI 2016): 175 à 208 ETP ⁶⁷ en cas d'application au stock des bénéficiaires ⁶⁸	
Traitement des déclarations de patrimoine	74 ETP sur la base de 6,3 millions de déclarations
Relation de service	Entre 101 et 134 ETP sur la base de 30 à 40 % de réclamations

Source : *Mission d'après le rapport 2016 (publié en février 2017) de l'observatoire des charges.*

[221] Il est en outre à signaler que le même rapport a évalué, dans l'hypothèse d'une recentralisation du RSA, à 167 ETP directs le surcoût de la reprise intégrale de l'instruction des droits⁶⁹ et de l'orientation des bénéficiaires et à 113 ETP directs celui de la reprise des tâches annexes⁷⁰

[222] Sans valider ces chiffrages qui reposent sur les méthodes de l'observatoire des charges qu'elle n'a pu auditer⁷¹, la mission constate que les nouvelles mesures représentent un surcoût significatif, très supérieur à celui des mesures de simplifications appliquées. A tout le moins, ce constat, souvent répété, plaide pour que l'Etat veille à consulter la Cnaf (comme les autres caisses nationales) suffisamment en amont des projets de réforme pour évaluer les impacts des modifications réglementaires ou législatives sur les charges de gestion, ainsi que sur les modifications à apporter aux systèmes d'information pour mieux mesurer la faisabilité, les délais de réalisation et les coûts de la mesure.

⁶⁶ Les chiffres de ce tableau utilisent les données de l'observatoire des charges alors que le tableau 2 se réfère aux données publiées par la Cnaf sur les allocataires concernés par les différentes mesures.

⁶⁷ En pratique, la campagne de collecte et de traitement des déclarations s'effectuant sur une période d'environ 2,5 mois, il faudra mobiliser pendant cette période entre 838 et 999 agents pour réaliser ce travail.

⁶⁸ La mesure est appliquée depuis le 12/10/2016 aux nouvelles demandes déposées après cette date mais le chiffrage concerne l'ensemble des bénéficiaires.

⁶⁹ Les caisses n'assurent pas en totalité l'instruction des demandes de RSA : si 39 CAF assurent plus de 90 % des instructions, 14 en assurent entre 70 et 90 %, 24 entre 25 et 70 %, 22 moins de 25 % et 9 n'assurent aucune instruction (rapport ODC 2016).

⁷⁰ Il s'agit par exemple de l'évaluation des ressources des non-salariés, de la gestion des indus et des contentieux ; certaines de ces tâches peuvent être actuellement réalisées par certaines Caf par délégation des départements et leur sont alors facturées.

⁷¹ A noter que la mission IGAS-IGF chargée de se prononcer sur l'évolution des charges de travail et des moyens humains de la branche famille (rapport IGF N°2015-M-040-052, IGAS N°2015-074 R) a établi des estimations différentes pour la prime d'activité (501 ETPMA) et pour la modulation des allocations familiales (167 ETPMA).

2.5.3 Certaines simplifications réglementaires pourraient alléger les charges de gestion si elles sont articulées avec les échanges de données

[223] Comme le soulignait le rapport IGAS-IGF précité sur l'évolution des charges de travail et des moyens humains de la branche famille, les économies potentielles découlant des mesures réglementaires sont inférieures à celles résultant de la dématérialisation des échanges et peuvent d'ailleurs être tributaires de la mise en place d'échanges avec les partenaires, notamment lorsqu'il s'agit de supprimer des pièces justificatives. Inversement, la mise en œuvre de dispositifs de dématérialisation peut être subordonnée à des mesures réglementaires.

[224] Ces économies ne doivent cependant pas être négligées, notamment vis-à-vis de l'objectif de gains de productivité. A titre d'exemple, l'obligation pour les bailleurs sociaux de télétransmettre les demandes d'allocations de leurs locataires via Idéal pourrait représenter un gain de 97 à 114 ETP (cf. annexe 5) et les mesures de simplification du CMG proposées par la Cnaf représenteraient un gain de 42 ETP⁷².

[225] De même, le rapport IGAS-IGF précité sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales contient des analyses relatives aux bases ressources des prestations qui pourraient être prolongées pour étudier les possibilités d'harmonisation et de simplification, en se fondant sur deux principes :

- mesurer l'impact de la non prise en compte d'une catégorie de revenus à partir de l'analyse de la composition des revenus d'un échantillon de bénéficiaires, comme le rapport l'a proposé pour les revenus du patrimoine non imposables perçus par les ménages d'allocataires ;
- n'inclure dans les bases ressources que des catégories de revenus dont le contrôle peut être opéré sur pièces à partir d'informations communiquées par des tiers et à condition de mettre en place les échanges de données adéquats⁷³, l'optimum consistant à permettre un pré-remplissage des déclarations de ressources.

Recommandation n°24 : Relancer les travaux entre la Cnaf et l'Etat pour identifier les mesures réglementaires de simplification les plus porteuses de gains de gestion.

Recommandation n°25 : Engager une réflexion sur l'harmonisation et la simplification des bases ressources des prestations, sur la base d'une analyse de la composition des revenus des bénéficiaires et de la possibilité de les contrôler via des échanges de données.

2.6 Les frais de gestion afférents aux prestations gérées pour compte de tiers

[226] Près de la moitié des prestations légales servies par les Caf sont gérées pour le compte d'autres personnes publiques : Etat pour les aides au logement et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), départements pour le revenu de solidarité active (RSA). Ce sont les dispositions législatives et réglementaires relatives à ces dispositifs qui déterminent les modalités de financement des frais de gestion des prestations par la branche famille.

[227] Dans le cas du RSA, aucune disposition ne prévoit la prise en charge des frais de gestion résultant des missions confiées par la loi aux Caf. L'article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose en effet que l'instruction administrative de la demande est effectuée à

⁷² Source : rapport 2015 de l'observatoire des charges.

⁷³ La mesure « patrimoine » de la réforme des allocations logement est le parfait contre-exemple de cette préconisation. Le seuil de patrimoine étant très inférieur à celui de l'ISF, et certains éléments comme les livrets défiscalisés n'étant pas connus de la DGFIP, le contrôle des déclarations est impossible.

titre gratuit, y compris dans le cas où la Caf en est chargée et l'article L. 262-16 du même code ne prévoit pas de rémunération du service de la prestation assuré par les Caf et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Toutefois, l'article D 262-62 du même code prévoit que « *l'exercice des compétences déléguées qui ne se rattachent pas à l'instruction et au service de la prestation ainsi que les actions supplémentaires réalisées à la demande du président du conseil général peuvent donner lieu à une rémunération des organismes chargés du service du revenu de solidarité active* », rémunération dont les modalités sont fixées dans la convention définissant les modalités d'exercice des missions de la Caf et les échanges de données entre la Caf et le conseil départemental.

[228] De même, en l'absence de disposition le prévoyant, le service de l'AAH par les Caf et les caisses de MSA ne donne lieu à aucun financement de frais de gestion. En revanche, les autres prestations servies par les Caf pour le compte de l'Etat donnent lieu à une prise en charge forfaitaire des frais de gestion sous forme d'un pourcentage appliqué au montant des prestations versées :

- pour le RSA jeunes, la prime de fin d'année du RSA (et le RSA activité), l'article L 262-24 du CASF prévoit la prise en charge des frais de gestion par l'Etat. Une disposition identique a été prévue pour la prime d'activité entrée en vigueur en janvier 2016 (article L 843-6 du code de la sécurité sociale). Un taux de 1,5 % du montant des prestations servies est appliqué depuis 2016, sans base réglementaire, pour ces prestations ;
- pour les aides au logement, le Fonds national d'aide au logement, qui regroupe depuis 2016 le financement de l'ensemble des aides (aide personnalisée au logement – APL – et prime de déménagement, allocation de logement sociale – ALS, allocation de logement familiale – ALF), finance à la fois le montant des aides et les frais de gestion qui s'y rapportent. Un arrêté du 23 septembre 1992 a fixé la part des frais de gestion à 2 % du montant des prestations servies (pour l'ALS), taux qui est toujours appliqué aujourd'hui, pour l'ensemble de ces aides ;
- pour l'aide au logement temporaire (ALT), qui bénéficie d'une part aux associations ou CCAS proposant un hébergement à des publics en difficulté (ALT 1), et d'autre part aux communes pour l'accueil des gens du voyage (ALT 2), le financement des frais de gestion des Caf par l'Etat est prévu par l'article R. 852-2 du code de la sécurité sociale. Plusieurs textes ont fixé un taux de frais de gestion de 2 % des aides versées (un arrêté du 12 mars 1993 pour l'ALT 1, une circulaire de 2001 et une convention du 31 décembre 2010 entre l'Etat, la Cnaf et l'ACOSS pour l'ALT 2).

[229] L'absence de prise en charge de frais de gestion ou leur caractère forfaitaire soulève deux questions différentes :

- celle de l'adéquation des ressources (ressources humaines, crédits de fonctionnement) dont dispose la branche famille pour exercer ses missions à la charge que celles-ci représentent. Ce sujet n'est pas directement lié à la perception des frais de gestion de la part des tiers pour le compte desquels les prestations sont servies mais à la façon dont les charges de gestion induites sont estimées et prises en compte dans le calibrage de l'évolution des moyens de la branche au sein du FNGA. Dès lors que ces charges sont correctement évaluées et financées par le FNGA, le fait qu'elles ne soient pas directement supportées par le tiers n'a pas d'incidence sur la gestion de la branche ;
- celle de la répartition du financement des charges de fonctionnement du réseau entre les différentes personnes publiques pour lesquelles la branche famille exerce ses missions. Dans un objectif de juste répartition de ces charges entre les différents fonds publics (budget de la sécurité sociale, budget de l'Etat et budget des collectivités territoriales) il peut être jugé souhaitable de faire financer les coûts de gestion des prestations par les personnes publiques qui financent celles-ci et de rapprocher le plus possible la rémunération des frais de gestion de leur coût réel.

[230] La mission considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les choix qui ont été faits par le législateur tel que celui de ne pas demander aux départements de financer les coûts de gestion de l'instruction et du service du RSA ou de ne pas faire financer par l'Etat le service de l'AAH. En revanche, dans la mesure où le législateur a décidé du principe de la prise en charge des frais de gestion par le financeur de la prestation (Etat pour la prime d'activité, les allocations logements et l'ALT), il convient de s'assurer que le mode de calcul retenu correspond à la réalité des coûts de gestion constatés.

[231] Les résultats de l'outil de comptabilité analytique ABC/M sur l'année 2015 permettent ainsi de comparer les coûts de gestion des aides au logement au montant des rémunérations de gestion à recevoir. Ces résultats évaluent le coût de gestion unitaire à 90 € par prestation versée, dont 58 € pour la gestion métier (liquidation et relation de service), 9 € pour les fonctions support, 7 € pour le pilotage, au sein des Caf, et 16 € pour les coûts nationaux. Sur cette base, les coûts totaux de gestion des aides au logement sont estimés par la Cnaf à 566 M€ en 2015, incluant notamment la mobilisation de 7 888 ETPMA. Ce chiffre est très supérieur à l'estimation de la rémunération des frais de gestion (2 % de 17,6 Md€ versés en 2015 soit 366 M€⁷⁴). Cette estimation ne tient en outre pas compte des charges supplémentaires induites par la réforme des allocations logement intervenue en 2016⁷⁵.

[232] Sans valider ces résultats, n'ayant pas été en mesure de contre-expertiser la méthode ABC/M ni les données utilisées, la mission considère qu'il serait souhaitable d'approfondir l'analyse pour réévaluer, en cas de confirmation de l'écart, la rémunération de la gestion de ces prestations. Plus généralement, la mission considère que les méthodes d'évaluation de la charge par la Cnaf restent difficiles à expertiser pour les tutelles ou les intervenants extérieurs. Cela limite la possibilité pour la branche de demander des frais de gestion en adéquation avec ses charges ou des augmentations d'effectifs en cas d'aggravation de celles-ci.

3 LA QUALITE DE SERVICE

[233] Comme dans les COG des autres branches, la qualité de service est l'un des axes primordiaux de la COG 2013-2017. Cette dernière comporte des ambitions importantes en matière d'amélioration du service, d'accès aux droits et de simplifications des démarches.

3.1 La réponse globale aux besoins des allocataires s'est structurée au cours de la COG

[234] La COG 2013-2017 repose sur la notion d'offre globale de service qui caractérise la multiplicité des actions mises en œuvre par la branche famille, allant de l'information au paiement du juste droit en passant par l'action sociale. Cette offre globale est structurée en missions et programmes et déclinée sur les territoires. Elle comprend un socle de services que la branche apporte sur tout le territoire et des offres ciblées en fonction des besoins. La COG a permis de préciser la segmentation de cette offre, et la définition de parcours généraux constituant le socle de service ainsi que de parcours spécifiques proposant une réponse adaptée aux situations de vulnérabilité (cf. *infra* 5.2.6).

⁷⁴ En supposant une rémunération égale à 2 % des dépenses de prestations pour l'ALF, qui ne sera effective qu'à partir de 2016, cette prestation étant jusque fin 2015 financée en partie par la branche famille.

⁷⁵ Le rapport de l'observatoire des charges pour 2016 estime entre 175 et 208 ETP les effectifs supplémentaires à mobiliser pour appliquer les conditions relatives au patrimoine des bénéficiaires à l'ensemble du stock.

[235] Afin de développer cette offre globale de service et de répondre aux besoins de l'allocataire, la Cnaf a repensé l'offre de contact avec l'utilisateur, passant de la notion de proximité à celle d'accessibilité et a structuré ses réponses selon le degré d'expertise que nécessitent les demandes.

[236] Cette nouvelle offre de service a fait l'objet de nombreux documents tout au long de la COG : dossiers repères, lettres réseaux, instructions, orientations présentées dans diverses instances (Conseil d'administration...). Si l'orientation générale qui se dégage de ces différents supports est la même, les fluctuations dans les appellations et les nomenclatures de services et d'offres rendent difficile la compréhension et la mise en œuvre des orientations par le réseau, ainsi que leur évaluation. Quand bien même ces fluctuations s'expliqueraient par des ajustements successifs, une synthèse précisant le caractère obligatoire des évolutions et les marges de manœuvre des Caf en fonction des réalités locales serait utile.

Recommandation n°26 : Stabiliser les concepts et cadres de travail en matière d'offre globale de service et d'accueil, de manière à rendre plus lisibles les orientations.

3.1.1 Une nouvelle organisation de l'offre de contact avec l'utilisateur reposant sur l'accessibilité plus que la proximité

3.1.1.1 Une doctrine qui s'est précisée au cours de la COG et déployée sur l'ensemble du réseau

[237] Confrontée à une demande croissante de contacts de la part de l'utilisateur qui entravait la production (cf. tableau ci-dessous), la Cnaf a structuré son offre d'accès afin de répondre au mieux aux demandes et d'éviter ainsi le cercle vicieux de contacts réitérés qui alourdissent la charge. Tous canaux confondus, le nombre de contacts annuels par allocataire était de 11,4 en 2012, et de 12,7 en 2016.

Tableau 7 : Evolution du nombre de contacts au cours de la COG

(en millions)	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de visites	18,2	16,9	15,9	13,8	12
Nombre d'appels téléphoniques	32,4	34,6	33	32,3	37,5
Nombre de « courriers » arrivés (sous format papier ou dématérialisé)	80,9	83,8	87	96,6	110,2
Nombre d'allocataires percevant au moins une prestation versée par une CAF	11,5	11,7	11,8	11,8	12,5

Source : Cnaf

[238] Des travaux menés avant le démarrage de la COG ont abouti à la définition d'une nouvelle stratégie d'accueil dont la COG a posé le cadre. Celle-ci repose sur l'accessibilité plus que sur la proximité, dans une logique de relation de service fondée sur une offre globale de service dite « multicanale ». La mise en œuvre de cette orientation, précisée par des travaux complémentaires en 2013-2014, s'est faite à partir de 2015 et a connu une accélération en 2016 sous l'effet de la prime d'activité.

[239] La lettre-réseau 2014-118 décrit les principales lignes directrices de la nouvelle politique d'accueil :

- mise en place de l'accueil sur rendez-vous sur au moins un site principal d'accueil par département en juin 2015 ;
- organisation des accueils physiques sur la base des scénarios repères définis ;

- mise en œuvre de tout ou partie des bonnes pratiques identifiées lors des expérimentations menées dans les Caf ;
- mobilisation des partenariats afin de développer l'accompagnement numérique et la facilitation administrative ;
- évaluation de la performance du service par l'implantation d'un outillage dédié.

[240] Une enquête conduite par la Cnaf en octobre 2015 sur les conditions du déploiement de la nouvelle doctrine d'accueil a montré que la quasi-totalité des Caf (96 sur 102) a mis en œuvre la nouvelle organisation d'accueil conformément aux orientations nationales. En juillet 2017 toutes les CAF ont mis en œuvre la nouvelle organisation sur leurs sites principaux.

3.1.1.2 La définition de niveaux de service et la réorganisation de l'accueil

[241] Dans un contexte de demande croissante de contacts, la Cnaf a analysé les demandes des usagers pour les qualifier selon le niveau de service requis. Une offre de service à 4 niveaux a été définie. Elle vise à améliorer la réponse aux usagers et par conséquent à réduire les itérations et à ajuster au mieux les ressources.

[242] Les quatre niveaux de services⁷⁶ sont :

- une offre d'informations générales : elle vise à répondre à des questions simples qui ne nécessitent pas d'accéder aux outils de traitement des prestations. La plupart des vecteurs dématérialisés de communication permettent de fournir une réponse à ces demandes. Les réponses peuvent également être apportées par des tiers dans le cadre d'actions de facilitation administrative (ex. : relais de service public) ou de facilitation numérique (ex. : cyberbase) ;
- une offre d'informations personnalisées : cette offre vise à répondre aux questions portant sur la vie du dossier. L'amélioration de l'offre de service sur le site Internet caf.fr est censée proposer plus d'informations sur le suivi des démarches et sur l'évolution des droits. Mais, du fait de la complexité de la réglementation, ces demandes demeurent une part importante des démarches des allocataires. Une réponse rapide peut être apportée à ces demandes à l'accueil, ainsi qu'un accompagnement à l'usage autonome des outils numériques ;
- une offre de gestion des droits et d'accompagnement social individualisé : Elle nécessite une intervention directe dans la gestion du dossier ou suppose une analyse approfondie de la situation de l'allocataire. L'accueil sur rendez-vous, qui permet d'étudier le dossier, est la modalité d'accueil la plus adaptée à cette offre. Dans certains cas, l'entretien pourra être préparé. Cette possibilité est très largement utilisée dans le cadre des demandes de RSA ou de l'action sociale individuelle et commence à se généraliser sur les autres prestations et situations ;
- une offre d'expertise qui nécessite, le plus souvent, de proposer des rendez-vous : indus, contentieux, etc.

[243] On le voit, cette nouvelle offre de service est multicanale, l'accueil physique des bénéficiaires ne constituant un passage quasi-obligé que pour les cas les plus complexes. L'accessibilité s'incarne dans une multitude de canaux. Les premiers niveaux d'information peuvent être traités par le numérique. Ainsi, une enquête⁷⁷ a montré que 70 % des visites dans les CAF relevaient de questions simples qui pouvaient trouver réponse sur caf.fr. Les progrès de la dématérialisation et de l'accès numérique au cours de la COG accompagnent ce changement de doctrine.

⁷⁶ Guide des bonnes pratiques accueil sur rendez-vous 2013

⁷⁷ Citée dans plusieurs documents CNAF dont le guide des bonnes pratiques de l'accueil sur RDV mars 2013.

3.1.2 L'accueil physique a été réorganisé

3.1.2.1 Une présence sur le territoire en diminution

[244] Cette segmentation de l'offre se traduit par une politique d'accueil qui présente les dimensions suivantes :

- une offre d'information générale dématérialisée qui doit être organisée par bassin de vie⁷⁸, soit en direct, soit auprès des partenaires ;
- une offre d'information personnalisée, comprenant un Espace multiservices (Ems), par arrondissement ;
- une offre de gestion et d'expertise, proposant notamment l'accueil sur rendez-vous dans un point au moins par département ;
- la diminution des permanences au profit de rendez-vous au sein de la Caf ou chez des partenaires.

[245] Pour répondre à ces évolutions, l'accueil physique a été réorganisé et la présence de la Caf sur le territoire repensée. Le nombre de sites a diminué au cours de la COG tandis que des partenariats relais et des points d'accès numérique se sont mis en place (Tableau ci-dessous). Une partie des ressources expertes a été réaffectée à la production, tout en consacrant une partie de leur activité à l'accueil sur rendez-vous.

Encadré 2 : Les lieux d'accueil des CAF

Une Caf peut offrir de multiples lieux d'accueil :

- le siège de la Caf, qui concentre l'ensemble des modes d'accueil ;
- les agences de la Caf, qui hébergent également, bien qu'en nombre plus réduit, les services de la Caf, en particulier les fonctions de liquidation, d'accueil et d'action sociale ;
- les antennes de la Caf, qui n'hébergent qu'une partie de ces activités, souvent des activités de prestations légales et comportent de l'accueil ;
- les permanences représentent un mode d'accueil historique des Caf. Elles sont installées dans des centres sociaux, collectivités, etc. Leur organisation et les niveaux de service offerts sont extrêmement variables, mais la présence d'un Gestionnaire conseil allocataires (GCA) est la configuration la plus fréquente⁷⁹ ;
- les partenariats relais qui offrent au moins un accueil de premier niveau et un mode de communication avec la Caf (visio-guichet, point d'accès au numérique).

Cette typologie des points d'accueil issue du rapport d'audit cité plus bas varie selon les documents et n'est pas uniformément partagée par le réseau. Notamment les dénominations antennes, agences, permanences ne correspondent pas à la même réalité dans tous les départements. Le concept de « site principal » n'est pas défini. Par conséquent, si chaque Caf a une vision exhaustive et précise des types d'accueil sur son département et est responsable de la mise à jour de l'information sur ses différents sites sur Caf.fr, le dénombrement national des différents lieux est imprécis.

[246] Un rapport d'audit réalisé par la Cnaf fin 2016⁸⁰ a montré un déploiement satisfaisant de la nouvelle politique d'accueil ; mais en l'absence de suivi national précis des lieux d'accueil⁸¹ il est difficile d'évaluer les transformations effectuées au cours de la COG.

⁷⁸ Au sens de l'Insee.

⁷⁹ Rapport d'audit de la politique d'accueil, CNAF, octobre 2016.

⁸⁰ Rapport d'audit de la politique d'accueil, CNAF, octobre 2016.

⁸¹ Chaque Caf est responsable de l'information donnée sur Caf.fr relative à ses lieux d'accueil et leurs horaires.

Tableau 8 : Evolution des types d'accueil physique au cours de la COG

Année	Nb sièges ou agences Caf	Nb antennes Caf	Nb permanences hebdomadaires CAF	Nb permanences mensuelles CAF	Total
2013	191	171	740	218	1320
2014	178	169	727	188	1262
2015	172	141	696	180	1189
2016	159	130	659	191	1139

Source : Cnaf, NB : il manque les points-relais (641 en 2016, pas de données pour les années antérieures).

Recommandation n°27 : Clarifier les typologies des diverses modalités d'accueil physique et mettre en place un suivi national de leur localisation sur le territoire, afin de repérer d'éventuelles zones non couvertes.

Recommandation n°28 : Inscrire au plan d'audit le contrôle de l'exactitude et de l'actualisation des informations de caf.fr sur les sites d'accueil.

3.1.2.2 Des incertitudes sur l'adéquation des lieux d'accueil des Caf aux besoins des allocataires

[247] En l'absence de données nationales actualisées permettant de cartographier les différents lieux d'accueil, la mission a illustré en annexe (annexe 9) l'hétérogénéité des stratégies territoriales dans les quatre départements visités.

[248] Dans ces quatre départements, les divergences de politique d'accueil sont nettes, mais avec l'objectif commun de renforcer la présence des Caf dans les zones sensibles. La mission estime que les dispositifs mis en place sont cohérents avec les besoins des territoires et que la liberté d'action dont disposent les Caf, avec plusieurs types d'accueil possibles, est un atout pour faire face aux spécificités locales. Néanmoins la concentration importante d'accueils dans certaines zones pose la question de la rationalisation de la présence territoriale. Il serait bon de mesurer le taux de fréquentation de l'ensemble des accueils. Et à l'inverse, la question de l'accessibilité des accueils tous services et sur rendez-vous peut poser question dans des territoires éloignés des centres urbains.

[249] Cette hétérogénéité conduit à s'interroger sur les règles d'implantation des différents lieux d'accueil : y a-t-il un lien entre les implantations et les densités d'allocataires, les distances et temps d'accès ? Il conviendrait d'étudier les besoins et attentes des publics en termes de contacts de proximité. Le « schéma territorial d'accessibilité aux services » dont les principes directeurs figurent dans les CPG est l'occasion de formaliser une « politique de présence sur le territoire »⁸². Il sert de base au dialogue de gestion entre la Cnaf et les Caf. Il s'inscrit dans la démarche plus large des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics, issus de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi « Notre »). Cependant, une synthèse nationale serait utile pour s'interroger sur l'équité de l'offre sur les territoires.

⁸² CA de février 2013 « orientations sur la doctrine d'accueil ».

3.1.3 Le développement de l'accès au numérique et les actions en faveur de l'autonomie numérique de l'utilisateur : le fort engagement de la Cnaf

[250] La COG a été marquée par les progrès de la dématérialisation dans l'acquisition d'information, dans la déclaration des données et dans la fourniture des pièces justificatives (cf. partie 2.4).

[251] Eviter que ces progrès n'entravent l'accès aux droits suppose de disposer d'un réseau de points d'accès au numérique suffisamment dense mais aussi de renforcer la capacité des allocataires à utiliser ces ressources. Or quatorze millions de personnes sont encore « déconnectées » en France, dont six millions sont en situation de précarité selon une étude d'Emmaüs Connect de 2014. La politique de dématérialisation de la Cnaf s'est donc accompagnée d'un déploiement de points d'accès numérique et d'actions d'accompagnement des plus précaires dans la réalisation des démarches numériques.

[252] La facilitation numérique repose sur un accompagnement des allocataires dans l'utilisation des services dématérialisés : caf.fr, mon-enfant.fr, application « mon compte », Serveur Vocal Interactif (Svi). L'accompagnement au numérique se fait en site Caf ou bien au sein des structures partenariales. Les points d'accès prennent la forme de « points d'accès numérique » accompagnés ou de « points relais Caf ». Les premiers proposent du matériel (ordinateur, imprimante, scanner, etc.) et assument une fonction de facilitation numérique, alors que les seconds offrent une prestation de facilitation non seulement numérique mais aussi administrative.

- en site Caf, dans les espaces multi-services (les espaces d'accueil équipés d'écrans et de bornes, dans les sites d'accueil) et dans les points-relais, l'allocataire peut utiliser sans accompagnement les postes en libre accès et les bornes ou bien il peut être accompagné par un conseiller service usager (CSU). Les organisations et les tâches effectuées par ces agents varient selon les lieux : par exemple, à Nancy, il est prévu un CSU pour trois allocataires, ils fournissent une aide à l'utilisation des outils ; en revanche sur le site de Guyancourt (site principal de la Caf des Yvelines), l'afflux d'allocataires et la configuration des lieux limitent principalement le rôle des CSU à l'aide à la prise de rendez-vous ;
- dans le cadre de partenariats (locaux ou à partir de conventions nationales), les partenaires sont les centres sociaux, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), les MSAP, CCAS, La Poste, la DGFIP... Un « label Caf » peut être attribué à certains partenaires qui assurent des fonctions de facilitation numérique et administrative aux usagers de leurs services. Cette labellisation porte la dénomination « Point relais Caf », et reconnaît la compétence du partenaire.

[253] La branche famille a également embauché des volontaires du service civique, implantés le plus souvent chez les partenaires, pour mener à bien cet accompagnement au numérique. Elle a mis à disposition des Caf des kits de formations des partenaires en fonction du niveau de partenariat (facilitation numérique et/ou administrative).

[254] En ce qui concerne la mise à disposition de points d'accès au numérique, la branche Famille est passée de 57 % de couverture des bassins de vie en 2015 à plus de 80 % en juin 2016.⁸³ La Cnaf participe à 860 MSAP (sur les 1150) mais manque d'outils de suivi pour s'assurer de la pertinence du dispositif. Les données sur la fréquentation des MSAP sont lacunaires.

Recommandation n°29 : Evaluer la pertinence des implantations des MSAP et la qualité de l'information reçue.

⁸³ Lettre réseau Politique d'accueil, juin 2016.

3.1.4 L'accueil sur rendez-vous a été généralisé mais sa mise en œuvre est disparate

[255] L'accueil sur rendez-vous répond aux demandes de gestion des droits et d'expertise (deux derniers niveaux de l'offre de service décrite en 5.1.1.2) et permet de traiter les situations de vulnérabilité. Les rendez-vous peuvent également être pris à l'initiative de la Caf pour certains motifs (modes de garde, séparation, impayés, RSA, etc.). La généralisation de l'accueil sur rendez-vous en 2015 a pour but de dégager du temps de production pour les gestionnaires conseil et tend à réduire les flux d'accueil.

[256] Si l'accueil sur rendez-vous a été correctement déployé dans l'ensemble des Caf, l'enquête Cnaf d'octobre 2015 pointait des disparités dans les délais, l'accessibilité et la préparation des rendez-vous. En octobre 2015, 42 % des Caf proposaient un accueil sur RDV sur un seul site et 12 % des Caf déclaraient ne pas atteindre l'engagement COG (indicateur F-10-28) du taux de 85 % de RDV en moins de 7 jours ouvrés. En juillet 2017, toutes les caisses ont mis en place l'accueil sur rendez-vous sur au moins un site par département. Cependant, en ce qui concerne les délais d'obtention d'un rendez-vous, l'indicateur n'est pas disponible dans les données transmises par la Cnaf car la mise en place d'un outil national de gestion de l'accueil (et donc de gestion de l'accueil sur rendez-vous) n'était pas achevée⁸⁴.

Recommandation n°30 : Suivre l'accessibilité géographique des lieux de rendez-vous et l'indicateur de délai de prise de ces rendez-vous.

3.1.5 La réponse téléphonique pose des problèmes de qualité

[257] L'amélioration de la réponse téléphonique était l'un des enjeux de la COG. Comme prévu dans la COG, la branche a mis en place des instances en charge du pilotage de la réponse téléphonique, même si celle-ci n'est pas organisée globalement au niveau national. La réponse téléphonique a été l'un des domaines mutualisés (cf. *supra* 2.2.2 et annexe 3). La téléphonie est structurée à partir d'une vingtaine de plateformes téléphoniques et de prestataires externes (au 1^{er} semestre 2016, l'externalisation des flux représente 16,9 % des contacts téléphoniques).

[258] Le taux de décroché (indicateur COG F-10-23) qui était l'un des points noirs de la COG précédente (82 % en 2012) s'est fortement amélioré au cours de la COG 2013-2017 malgré une augmentation des flux de 15,7 % (cf. tableau ci-dessous). Il dépasse la cible fixée à 90 % en 2014. Mais depuis 2016, les résultats se sont à nouveau dégradés, en raison du choc occasionné par la mise en place de la prime d'activité qui a provoqué davantage de complexité et une hausse atypique du nombre d'allocataires (cf. *supra* 1.4.5).

⁸⁴ Suite à un marché, le déploiement est en cours. La plupart des Caf ont installé le logiciel, les 20 Caf en retard le feront à l'automne 2017.

Tableau 9 : Taux d'appels téléphoniques traités

	2013	2014	2015	2016
Moyenne	83,1 %	91,0 %	89,9 %	81,1 %
Minimum	32,7 %	66,2 %	80,5 %	55,2 %
1^{er} quartile	81,8 %	91,1 %	88,2 %	75,2 %
Médiane	87,9 %	92,2 %	90,5 %	83,2 %
3^{ème} quartile	91,5 %	93,2 %	91,8 %	87,0 %
Maximum	98,1 %	101,8 %	98,7 %	97,7 %

Source : *Cnaf, calculs mission, la moyenne calculée à partir des données de chaque caisse n'est pas identique à l'indicateur national Cnaf, le fichier est probablement entaché d'erreurs (par ex taux de 101,8 % pour la Lozère en 2014)*

[259] Depuis 2017, l'indicateur s'améliorerait à nouveau :

Tableau 10 : Taux d'appels téléphoniques traités en 2017 (moyenne mensuelle)

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
86,9 %	79,6 %	86,6 %	89,7 %	84,8 %	88,6 %

Source : *cnaf*

[260] Autre indicateur COG, l'amplitude d'ouverture de l'accueil téléphonique. L'indicateur a progressé au cours de la COG (34,8 h. en 2012) et dépasse dès 2013 la cible (celle-ci étant étonnamment fixée en dessous de la valeur 2012, à 32 heures).

Tableau 11 : Amplitude horaire hebdomadaire de l'ouverture de l'accueil téléphonique

	2013	2014	2015	2016
Moyenne	35,1	35,5	35,5	35,8
Minimum	29,1	31,4	31,7	30,3
1^{er} quartile	32,5	32,6	32,8	32,9
Médiane	34,5	34,7	35,0	35,0
3^{ème} quartile	35,9	37,5	37,5	37,5
Maximum	50,2	50,2	50,0	52,6

Source : *Cnaf, calculs mission*

[261] Au-delà de la gestion des flux, il pourrait être proposé dans la prochaine COG d'améliorer la qualité de la réponse. L'attention portée à l'indicateur COG sur le taux de réponse aurait pour effet pervers de privilégier des réponses trop rapides et incomplètes, qui se répercutent sur les autres canaux de sollicitations. Ainsi, la Caf de Meurthe-et-Moselle envisage de réinternaliser la réponse téléphonique en raison de la mauvaise qualité de la sous-traitance. L'enquête mystère conduite en 2017 dans sept plateformes a mis en évidence que seulement 23 % des appels donnent lieu à une réponse complète. La mission propose donc de se doter d'un indicateur de qualité de la réponse.

Recommandation n°31 : Doter la COG d'un indicateur de qualité de la réponse téléphonique.

3.1.6 La réponse aux courriers et courriels

[262] Le nombre de courriels adressés par les allocataires à leur caisse a plus que quadruplé entre 2012 et 2016, passant de 1,3 millions à 5,9 millions (cf. graphique ci-dessous). Au cours de la COG, la cnaf devait formaliser une doctrine sur la réponse aux écrits et conduire des actions de simplification, ce qu'elle a fait. En revanche, l'amélioration des solutions de gestion des courriels entrants et sortants a été engagée plus tardivement que prévu (renouvellement de marché en cours).

Graphique 8 : Evolution des échanges par courriels entre 2012 et 2015



Source : Cnaf, point sur l'accueil écrit, l'accueil physique et téléphonique-incivilités 2017

3.2 Le paiement du juste droit, rapide et régulier

[263] Le paiement du juste droit, rapide et régulier, est la mission première des CAF. Garantir la qualité et la rapidité du traitement des droits constitue logiquement un axe central de la COG 2013-2017. Outre l'objectif de résultat en moyenne nationale, la réduction des inégalités entre caisses fait l'objet d'un suivi particulier. Un ensemble de démarches qui relèvent de l'organisation de la production, de la maîtrise de la charge, de la maîtrise des risques et du recouvrement ont été mises en place à cet effet (cf. *supra* parties 2.2 et 4).

3.2.1 Les délais et la régularité de traitement des dossiers connaissent une nette amélioration sur la période de la COG malgré un fléchissement en 2016

[264] La COG 2013-2017 comprend quatre indicateurs portant directement ou indirectement sur les délais de traitement.

3.2.1.1 Les quatre indicateurs de délai de traitement des pièces se sont dégradés en fin de COG

[265] Le premier est intitulé « Délais de traitement (15jrs) des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés⁸⁵ ». Il mesure, comme son nom ne l'indique pas, non un délai mais le rapport entre le nombre de pièces traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés et le nombre total de pièces traitées. La cible était fixée à 85 %. Sur la période de la COG, cette cible a été atteinte dès 2014 mais l'indicateur s'est fortement dégradé en 2016 en repassant nettement en dessous de la cible (cf. tableau ci-dessous).

[266] Le deuxième indicateur est intitulé « Délai de traitement (10jrs) des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur à 10 jours ouvrés⁸⁶ ». Il mesure, de même, le rapport entre le nombre de pièces traitées dans un délai inférieur ou égal à 10 jours ouvrés et le nombre total de pièces traitées, concernant les dossiers de minima sociaux. La cible était fixée à 90 %. Elle a été dépassée dès 2013 mais l'indicateur a commencé à se dégrader en 2015 et 2016 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 12 : Le délai de traitement des pièces

	2013	2014	2015	2016
F10-21 - Délais de traitement (15jrs) des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés	75,9 %	89,6 %	89,4 %	83,9 %
F10-22 - Délai de traitement (10jrs) des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur à 10 jours ouvrés	93,2 %	96,6 %	95,2 %	92,0 %

Source : Cnaf

[267] Ces fléchissements de fin de COG s'expliquent par le choc en matière de charge occasionné par la mise en œuvre de la prime d'activité.

[268] La Cnaf suit deux autres indicateurs mesurant l'impact des délais de traitement sur le stock de pièces en attente de traitement, pour chaque caisse en infra-annuel, afin d'estimer la capacité des caisses à faire face à la charge de travail.

[269] Le premier, « l'antériorité du solde », mesure dans le stock de pièces à traiter la proportion de celles qui sont présentes depuis moins de 15 jours. En moyenne dans les caisses, l'antériorité du stock s'est améliorée en début de COG (moyenne et médiane en hausse entre 2013 et 2014) puis a commencé à se dégrader en 2015 et surtout en 2016 (tableau ci-dessous).

⁸⁵ Indicateur F10-21

⁸⁶ Indicateur F10-22

Tableau 13 : Antériorité du solde de pièces à traiter au 31 décembre N (en %)

	2013	2014	2015	2016
moyenne	81,3	92,3	89,9	85,3
minimum	38,6	54,8	6,5	55,6
1er quartile	72,1	90,5	87,1	77,9
Médiane	83,5	96,0	94,3	88,7
3ème quartile	94,1	98,0	98,9	97,5
maximum	100,0	100,0	99,9	100,0

Source : Cnaf, calculs mission, lecture : proportion des pièces présentes depuis moins de 15 jours dans le stock (en %)

[270] Le deuxième indicateur relatif au stock de pièces, le « solde des pièces à traiter », mesure le solde de pièces non traitées exprimé en jours de traitement. Le solde a diminué au cours de la période de la COG et connaît une dégradation moins marquée que les autres indicateurs en 2016 (tableau ci-dessous).

Tableau 14 : Solde annuel de pièces à traiter en jours

	2013	2014	2015	2016
moyenne	5,1	4,6	4,1	4,3
minimum	1,1	0,7	0,0	1,5
1er quartile	3,6	3,9	3,1	3,3
Médiane	4,7	4,7	4,2	4,2
3ème quartile	6,0	5,3	5,0	5,1
maximum	14,0	13,1	7,1	8,6

Source : Cnaf, calculs mission

[271] Cependant depuis 2017 la plupart des indicateurs s'améliorent en moyenne nationale :

Tableau 15 : Evolution des indicateurs de délai, de solde et d'antériorité en 2017

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
F10-21 - Délais de traitement (15jrs) des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés	86,3 %	85,0 %	80,8 %	85,1 %	82,7 %	86,1 %
F10-22 - Délai de traitement (10jrs) des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur à 10 jours ouvrés	92,1 %	93,0 %	92,9 %	93,5 %	94,4 %	95,1 %
solde de pièces à traiter en jours	5,3	5,7	4,9	5,4	4,6	3,6
taux d'antériorité > 15 jours des pièces à traiter.	18,0 %	22,5 %	21,9 %	25,3 %	21,9 %	16,7 %

Source : Cnaf

[272] Enfin, la Cnaf a construit un nouvel indicateur⁸⁷ destiné à refléter davantage le délai total perçu par les allocataires en intégrant les délais liés aux allers-retours et aux mises en instance : le délai de démarche. Il mesure le délai entre la date d'intégration de la pièce et la date de fin de traitement. Il est un indicateur très suivi dans le pilotage national de la production. Un double objectif est fixé : 100 % des pièces traitées dans un délai de 45 jours calendaires et 85 % en moins de 15 jours.

3.2.1.2 Le délai de traitement des réclamations connaît la même évolution

[273] Comme la plupart des indicateurs relatifs à la qualité de service, le délai de traitement des réclamations (proportion d'entre elles traitées en moins de 15 jours ouvrés) s'est dégradé en 2016 après une amélioration en début de COG. Seulement 62,2 % des réclamations ont été traitées en moins de 15 jours en 2016 contre 72,1 % en 2014⁸⁸.

Tableau 16 : Délai de traitement des réclamations en moins de 15 jours ouvrés

2013	2014	2015	2016
ND	72,1 %	76,6 %	62,2 %

Source : *cnaf*

3.2.2 La réduction des inégalités de service entre Caf

3.2.2.1 Les délais de traitement

[274] Les deux indicateurs de délai (décrits au 5.2.2) sont utilisés pour suivre les écarts entre les Caf. Deux indicateurs de disparités sont construits à partir d'eux ; ils mesurent l'étendue de l'écart (valeur maximale de cet indicateur moins valeur minimale). Le premier indicateur, mesurant les écarts entre Caf dans les délais de traitement inférieurs à 15 jours des pièces relatives aux prestations légales et action sociale, s'est amélioré au cours de la période, l'étendue de l'écart passant de 45,8 points en 2013 à 28 points en 2016. En revanche les écarts dans les délais de traitement des pièces relatives aux minima sociaux se sont détériorés (22,7 points en 2013 et 29 points en 2016).

Tableau 17 : Indicateurs de disparités entre les caisses

	2013	2014	2015	2016
F21-51.1 - Délais de traitement <=15 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)	45,8	37,5	30,9	28
F21-51.2 - Délais de traitement <= 10 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)	22,7	10,3	29,6	29

Source : *Cnaf*

⁸⁷ Lettre réseau Plan de maîtrise des charges 2017

⁸⁸ Indicateur F10-30 - Délai de traitement des réclamations (15jrs ouv).

3.2.2.2 L'antériorité du solde

[275] L'antériorité du solde n'est pas un indicateur COG en matière d'inégalités entre CAF, mais il entre dans le calcul d'un indicateur de disparité entre caisses. Cet indicateur mesure, selon la même approche fruste que les précédents, la différence entre le maximum et le minimum atteints. Ici aussi, l'écart type aurait été plus approprié afin de ne pas surpondérer les valeurs extrêmes.

Tableau 18 : Réduction des écarts entre Caf sur l'antériorité du solde

	2013	2014	2015	2016
F21-52 - Réduction des écarts entre Caf sur l'antériorité du solde (15jrs)	61,4	42,8	41,2	44,3

Source : Cnaf, NB : les chiffres de cet indicateur ne correspondent pas parfaitement aux données par caisse sur l'antériorité du solde.

[276] Durant la période de la COG, les disparités entre caisses se sont réduites : alors que le solde atteignait 14 jours dans la plus « mauvaise » caisse en 2013, il s'établit à 8,6 jours en 2016.

[277] Outre ces indicateurs COG, des indicateurs supplémentaires sont suivis par le biais des tableaux de bord mensuels et trimestriels. Le tableau de bord mensuel repose sur le suivi du délai de traitement, du taux de décroché, de la proportion de visites avec un délai d'attente inférieur à 20 minutes, de l'antériorité du stock et du solde de pièces. Pour la production, les disparités entre caisses sont donc amplement surveillées et des moyens importants sont consacrés à l'homogénéisation du service (cf. *supra* 2.2.4).

3.2.2.3 Les disparités entre Caf en matière de service offert doivent faire l'objet d'une vigilance particulière

[278] Si les disparités en matière de production font l'objet d'un suivi précis et régulier, il n'en est pas de même pour l'accueil physique, l'accessibilité sur les territoires et les niveaux de service offert sur les différents sites d'une Caf. Or le déplacement de l'allocataire sur place reste un canal important d'accès au droit, notamment dans le cas de dossiers complexes et comprenant plusieurs prestations (cf. plus haut). Il est donc crucial de s'assurer qu'il n'existe pas de zone où le temps moyen d'accès à un site Caf est très important.

Recommandation n°32 : Mieux mesurer la charge des différents canaux d'accueil et notamment l'accueil sans rendez-vous.

Recommandation n°33 : Etudier les besoins des publics en termes de contacts de proximité. A cette fin mieux outiller le diagnostic des schémas territoriaux d'accessibilité aux services.

[279] Outre ces questionnements sur la répartition géographique des lieux d'accueil, la mission souligne deux points de vigilance mis en évidence par le rapport d'audit 2016 déjà cité et confortés par les auditions conduites lors des visites de terrain :

- la qualité de certains partenariats, notamment de certaines maisons des services au public, pose question (qualité de l'information donnée, lieu d'implantation) ;
- les services et outils déployés par les CAF sont hétérogènes.

3.3 La mobilisation en faveur de l'accès aux droits doit être poursuivie

[280] L'accès aux droits est une thématique prioritaire qui irrigue toute la COG. Elle se décline dans un plan d'actions 2013-2015 qui définit une nouvelle approche dans la détection des droits et du service à l'utilisateur⁸⁹. Ce plan reprend les objectifs de la COG :

- l'instauration du rendez-vous des droits ;
- le déploiement des parcours de l'offre globale de service ;
- l'amélioration de la compréhension des droits en simplifiant les démarches et la réglementation ;
- l'organisation de la recherche de bénéficiaires potentiels au fil des campagnes et des échanges partenariaux ;
- la conduite d'actions de communication ciblées ;
- la participation aux expérimentations.

[281] Outre les objectifs COG, à la suite de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et du plan Pauvreté, la Cnaf et les Caf, comme les autres administrations, se sont mobilisées pour faciliter l'accès aux droits, identifier et réduire le non-recours. Cette mobilisation prend la forme d'une participation à des instances de concertation résultant du plan pluriannuel contre la pauvreté de janvier 2013 et mises en œuvre sous l'égide du préfet⁹⁰.

3.3.1 Le rendez-vous des droits, élément central de l'accès aux droits, est perfectible

[282] Instauré en 2014, le rendez-vous des droits consiste à étudier l'éligibilité à l'ensemble des aides au titre des dispositifs gérés par la branche Famille et, dans un cadre partenarial, à informer et orienter au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs.

[283] Selon la circulaire Cnaf du 30 avril 2014, dans les rendez-vous des droits sont abordés les droits relatifs :

- aux prestations gérées par la branche Famille ;
- au fonds de solidarité pour le logement ;
- à la couverture maladie universelle complémentaire (Cmu-C) et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (Acs) ;
- à l'allocation de solidarité spécifique ;
- aux tarifs sociaux gaz – électricité.

[284] Le rendez-vous des droits prend plusieurs formes et est proposé :

- dans le cadre de l'instruction de la demande de RSA ;
- dans le cadre de parcours spécifiques (entretien prévu suite à un décès, une naissance, une séparation, ou une perte d'emploi, cf. *infra* 5.2.6.) ;

⁸⁹ Circulaire 2014-18 « La politique d'accès aux droits de la branche famille ».

⁹⁰ Le préfet est chargé d'organiser :

- la synergie entre les différents services accueillant les personnes en situation de précarité, dont les organismes de sécurité sociale, afin d'identifier les populations exposées au non-recours ;
- le repérage des personnes en difficulté et leur accompagnement vers l'ouverture de leurs droits ;
- le ciblage des actions de communication en direction des personnes faisant le moins valoir leurs droits.

(Circulaire du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale).

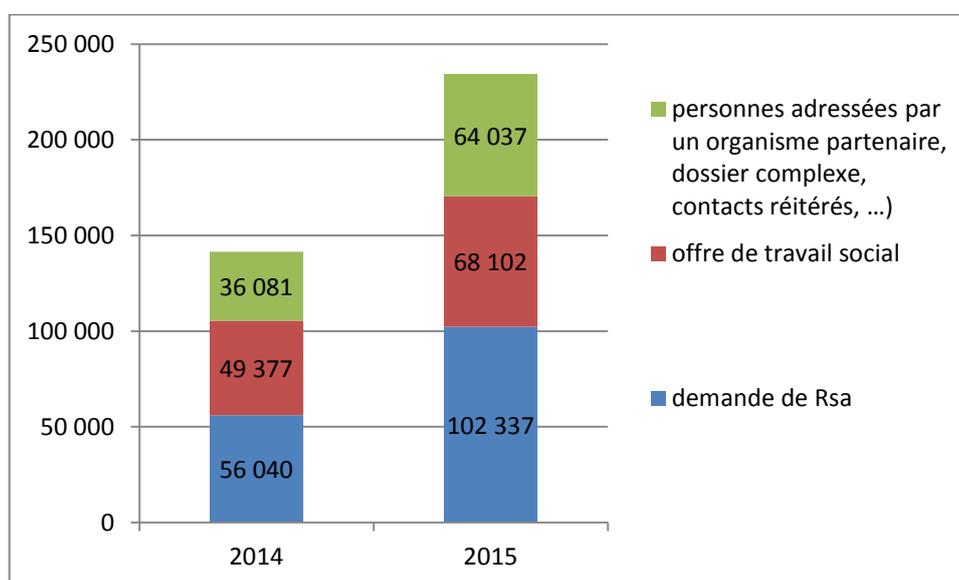
- aux personnes adressées par un partenaire ;
- aux personnes dont le dossier complexe induit un besoin d'expertise important.

[285] Les Caf proposent tout ou partie de ces types de rendez-vous des droits. Le dispositif est un rendez-vous individuel, le plus souvent en face à face. Son contenu est fixé par une grille d'entretien qui sert de trame au rendez-vous. Les conclusions en sont notifiées dans une fiche récapitulative.

[286] La COG fixait pour l'ensemble des Caf un objectif quantitatif progressif, jusqu'à l'atteinte de 100 000 rendez-vous des droits à partir de 2014⁹¹. Le nombre de rendez-vous des droits a atteint 141 498 en 2014, 234 476 en 2015 et 286 590 en 2016 (indicateur F-06 18).

[287] Le point d'entrée se fait à plus de 40 % par la demande de RSA, puis par la demande de travail social et enfin les demandes diverses.

Graphique 9 : Point d'entrée du rendez-vous des droits en 2014 et 2015



Source : Cnaf, traitement mission.

[288] Selon une enquête réalisée par la Cnaf, en moyenne, 50 % des bénéficiaires de ces rendez-vous déclarent, au moment de l'enquête, avoir obtenu de nouvelles prestations, avec en moyenne des droits ouverts à 1,4 prestation⁹². Un bilan plus étayé serait à établir pour préciser notamment le type des rendez-vous des droits réalisés, le taux de non-recours détecté et le nombre de prestations ouvertes, non sur la base de données déclaratives d'un échantillon mais en mobilisant le système d'information sur les prestations. Il semble difficile, au vu des éléments communiqués, d'estimer dans quelle mesure les rendez-vous des droits se substituent à des entretiens préexistants ou constituent une avancée, sur les plans qualitatifs et quantitatifs. Notamment, la définition de l'indicateur pose question : à partir de quand considère-t-on que l'on dépasse le rendez-vous prestation pour entrer dans le cadre du rendez-vous des droits ?

⁹¹Fiche 6 de la COG.

⁹² « Le rendez-vous des droits des caisses d'Allocations familiales », L'essentiel n°168-17. Ces chiffres sont à prendre avec précaution car la méthodologie de l'enquête pose question (taille et représentativité de l'échantillon, précision des questions).

[289] Lors de ses visites de terrain, la mission a constaté que les agents se centrent souvent sur les droits Caf. Il conviendrait d'accorder plus de temps au rendez-vous des droits afin de faire un bilan complet des droits de l'allocataire si la situation l'exige (notamment l'examen de l'éligibilité à la Cmu-C qui prend du temps et demande de la part de l'agent des connaissances précises hors de son cœur de métier).

Recommandation n°34 : Bien délimiter, dans la COG, les périmètres respectifs des rendez-vous prestation et des rendez-vous des droits et faire un bilan du rendez-vous des droits sur la base de données non déclaratives, pour mieux l'adapter aux besoins des allocataires.

3.3.2 Le travail de conception d'un simulateur multi prestations doit être finalisé

[290] Pour permettre à l'allocataire (ou à un travailleur social) de vérifier en ligne s'il est éligible à des droits, la Cnaf travaille sur un simulateur multi prestations s'articulant avec les outils préexistants (simulateur PAJE, simulateur aide au logement et test d'éligibilité RSA). Cet outil s'étendrait au-delà du périmètre de la branche famille et inclurait les droits à ASPA, ASS, RSA, Prime d'activité, aides au logement, Cmu-C, Acs et prestations familiales, puis aussi l'Aah et Asi.

[291] L'utilisation d'un simulateur suppose que l'allocataire potentiel soit suffisamment informé pour tester l'éligibilité à un droit et suffisamment autonome pour utiliser l'outil ou à défaut qu'il s'adresse à un travailleur social.

3.3.3 La détection du non-recours bute sur les échanges de données avec les partenaires

[292] Si les travaux prévus dans la COG visant à mieux connaître le non-recours et ses causes ont bien été réalisés, et les campagnes d'information conduites, la COG prévoyait également de veiller à l'accès effectif aux droits en recherchant des droits potentiels à partir des données de son propre système d'information ou d'échanges de données avec des partenaires.

[293] Dans la lignée d'une action COG (Fiche 6, action 3)⁹³, la circulaire de 2014 prévoit des outils de simulation et de requêtage afin d'identifier des bénéficiaires potentiels de droits sociaux à l'occasion par exemple d'un changement de situation. Ces travaux n'ont pas été conduits en raison de leur complexité.

[294] Le développement des échanges dématérialisés avec les partenaires devait aussi être mobilisé pour renforcer, outre la lutte contre les indus et la fraude, l'accès aux droits. La mise en œuvre d'un dispositif de repérage de bénéficiaires potentiels à partir de requêtes du fichier allocataires et du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) n'a pas porté ses fruits: l'absence d'utilisation en *webservice* du RNCPS et l'absence d'information sur les montants des prestations en espèces dont bénéficient les assurés le rendent peu utile dans le cadre de l'accès aux droits.

Recommandation n°35 : Développer les échanges avec les partenaires également dans l'optique de repérage du non-recours.

⁹³ Etudier les modalités de gestion permettant d'indiquer aux allocataires, lors de signalements d'abattements ou de neutralisation, les éventuels droits à solliciter. Fiche 6

3.3.4 La communication sur les droits doit être davantage ciblée sur les prestations

[295] La COG indique que l'accès aux droits est l'un des objectifs de la politique de communication, sans plus de précision. La circulaire de 2014 précitée précise que la branche Famille va mettre en œuvre des campagnes de communication sur l'accès aux droits, à l'échelon national et local, et participer aux campagnes nationales générales. Ainsi la Cnaf a participé à une campagne d'incitation à l'inscription sur les listes électorales. La même circulaire évoque des plans de communication ciblés sur les prestations les plus touchées par le non-recours.

[296] La mission estime que cette orientation devrait être poursuivie, en priorité pour l'accès aux prestations sociales.

4 LA MAITRISE DES RISQUES, LE RECOUVREMENT DES INDUS ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

[297] L'axe stratégique « renforcer l'efficacité de la production de service à l'allocataire et améliorer la qualité du traitement des droits » de la COG comportait une série d'objectifs visant à améliorer la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude déclinés dans quatre fiches thématiques, dont certaines renvoient à des indicateurs :

- Mettre la démarche de qualité intégrée au cœur des processus de gestion (fiche n° 13, pas d'indicateur),
- Mieux maîtriser les risques (fiche n° 14, 4 indicateurs),
- Mieux recouvrer les indus (fiche n° 15, 3 indicateurs),
- Poursuivre la lutte contre la fraude (fiche n° 16, 5 indicateurs).

[298] La mission a analysé le bilan des actions contenues dans ces fiches et des indicateurs auxquels elles se réfèrent. Le bilan détaillé est présenté dans une annexe dédiée (annexe 6) et l'analyse des indicateurs a été effectuée par la mission dans l'annexe 1 relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG. La mission n'a cependant pas réalisé d'investigations approfondies sur ce thème très attentivement suivi par la Cour des Comptes, qui présente régulièrement dans ses rapports de certification des comptes des analyses détaillées des évolutions constatées et des actions mises en œuvre ainsi que des recommandations précises pour améliorer les résultats.

4.1 Un effort important de mise en cohérence des actions visant le paiement à bon droit et la maîtrise des risques

4.1.1 La maîtrise des risques s'inscrit dans une démarche globale de qualité intégrée

[299] Comme le prévoyait la COG, la Cnaf s'est attachée à mettre en œuvre la démarche de qualité intégrée, visant à inscrire dans une approche globale l'ensemble des dispositifs et actions concourant à la maîtrise des risques, dans un objectif d'amélioration continue de la qualité. Ce dispositif s'appuie sur :

- un système de management par les processus (SMP) comportant une cartographie de l'ensemble des processus de travail, soit une vingtaine de processus dans les domaines métier (11 processus), fonctions support (6 processus) et pilotage (2 processus), ainsi que l'élaboration de référentiels pour chaque processus⁹⁴, décrivant les bonnes pratiques au regard des risques identifiés, et les leviers d'optimisation. Le déploiement des processus dans les Caf, après expérimentation, fait l'objet de revues locales et nationales dont les résultats peuvent aboutir à des propositions d'optimisation des processus ;
- la mise en place d'un dispositif d'analyse des risques comportant une cartographie et une cotation des risques⁹⁵ en fonction de leur criticité, de leur fréquence et des moyens de prévention mis en œuvre ;
- des actions de prévention (supervision par les cadres, contrôles embarqués et aides contextuelles dans les applications et les téléprocédures, formation des agents) et des actions curatives (contrôles avant et après paiement, contrôles sur pièces et sur place) visant la maîtrise des risques internes (contrôles métier) et externes (fiabilisation des données entrantes) ;
- un dispositif de pilotage reposant sur une comitologie et des procédures et méthodologies communes, avec notamment la diffusion d'un plan de contrôle interne national, décliné dans les Caf et comportant des objectifs quantitatifs (notamment les cibles à atteindre en volume par type de contrôle pour chaque Caf) et qualitatifs assortis d'indicateurs (dont ceux de la COG).

[300] L'analyse des résultats du contrôle interne et des revues de processus doit permettre de détecter les faiblesses et d'identifier des mesures correctives, pour mettre en œuvre une « boucle » d'amélioration continue de la qualité.

4.1.2 Un renforcement du pilotage, de la planification et de l'outillage des actions

4.1.2.1 Les instances de pilotage

[301] La mise en œuvre de cette stratégie globale de qualité intégrée a suscité un effort important de la branche pour renforcer l'organisation, la structuration et le suivi des programmes concourant à l'amélioration de la qualité et à la maîtrise des risques.

[302] L'organisation mise en place au niveau national et local associe étroitement les directeurs et les agents comptables dans le pilotage des dispositifs. Au niveau national un comité de pilotage du contrôle interne propose les orientations stratégiques au comité de direction de la Cnaf qui suit

⁹⁴ Le processus métier « gérer les prestations légales et déléguées » comporte ainsi 4 référentiels transversaux (par exemple « gérer l'identification et l'immatriculation ») et 11 référentiels propres aux différentes prestations.

⁹⁵ 41 risques stratégiques ont été identifiés auxquels s'ajoutent les risques opérationnels.

les opérations de contrôle et veille à la cohérence des actions menées. Le comité de pilotage s'appuie sur un comité de pilotage opérationnel et sur plusieurs instances d'appui et comités spécialisés qui réunissent les directions de la caisse nationale et des représentants des Caf pour élaborer méthodologies et outils. Au niveau de chaque Caf, une instance de pilotage du contrôle interne réunit le directeur, l'agent comptable et les responsables opérationnels. Elle conduit la mise en œuvre des actions nationales et peut y ajouter des actions complémentaires en fonction des activités et des risques locaux identifiés.

4.1.2.2 Le déploiement des processus

[303] Le déploiement du système de management par les processus constitue un premier niveau de sécurisation des activités puisque les bonnes pratiques et leviers d'optimisation décrits par les référentiels visent à réduire les risques identifiés pour chaque activité.

[304] Engagé au cours de la précédente COG, ce déploiement s'est poursuivi pendant l'exécution de la COG 2013-2017. Les cinq actions de la fiche thématique n°13 poursuivant cet objectif ont été réalisées (cf. annexe 6), parfois avec un décalage dans le temps et quelques-unes de façon incomplète.

[305] Le déploiement s'est opéré de façon cohérente : diffusion des référentiels pour expérimentation avant de les rendre opposables, réalisation de revues de processus par les Caf pour mesurer les écarts aux bonnes pratiques et mettre en place les mesures correctrices ; conduite par la Cnaf d'audits nationaux⁹⁶, mise en place du dispositif de pilotage (fusionné avec celui du contrôle interne), intégration de l'établissement public Cnaf dans le périmètre de la démarche qualité et le contrôle interne.

[306] De l'avis de certaines Caf visitées par la mission, le système de management par les processus est particulièrement lourd à mettre en place, impliquant une forte mobilisation des équipes pour s'approprier la méthode et les outils, mais a permis de mettre en évidence des écarts de pratiques dont la réduction a apporté des progrès significatifs, par exemple sur le recouvrement (processus « gérer les recours et les créances ») ou sur la gestion de prestations ou d'activités de faible volume (allocation journalière de présence parentale – AJPP, impayés de loyer). Elles souhaitent en conséquence tirer parti de l'investissement ainsi réalisé et appellent donc à une stabilisation du dispositif.

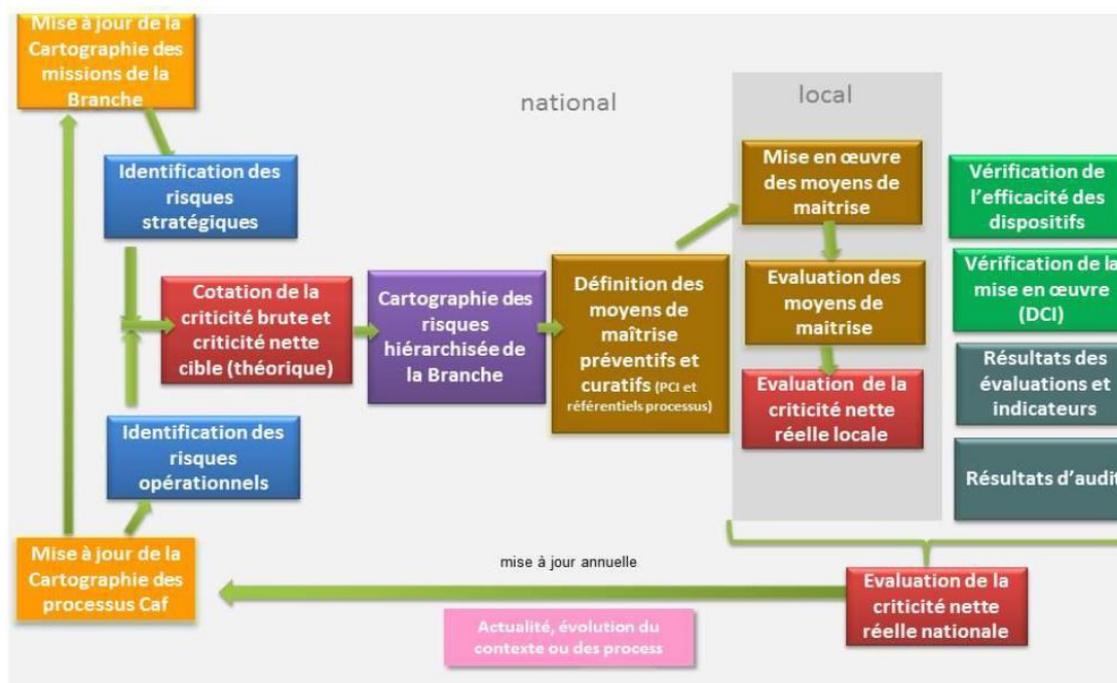
4.1.2.3 Les plans de contrôle interne

[307] Les plans annuels de contrôle interne (PCI) représentent un deuxième niveau de maîtrise des risques. Leur construction est basée sur l'analyse des risques distinguant les risques stratégiques inhérents aux missions de la branche famille, les risques opérationnels identifiés dans les référentiels de processus, et les risques locaux recensés par les Caf. Le PCI s'appuie également sur les bilans des précédentes actions de contrôle et sur les résultats et recommandations des audits internes et externes et des opérations annuelles de certification des comptes conduites par la Cour des comptes. L'analyse des risques est actualisée chaque année en fonction des actions de maîtrise menées l'année précédente, pour identifier les priorités de l'année en cours et les actions à conduire (actions préventives ou curatives, type de contrôle à réaliser, actions d'évaluation), et

⁹⁶ Notamment les audits d'activité menés par la Mission d'audit et du contrôle de gestion (Macg) qui visent à évaluer la qualité des référentiels et la réalité de leur application par les organismes de base ; pour 2017, le programme de la Macg comprend ainsi l'audit de deux référentiels transversaux du processus « gérer les prestations légales et déléguées » relatifs d'une part à la gestion des droits et des conditions de ressources et d'autre part au management de la production.

fixer la méthodologie et le volume des contrôles à effectuer, les objectifs de contrôles par catégorie étant déclinés par Caf. L'ensemble de ces actions (analyse des risques-mesures préventives-contrôles – évaluation des actions de maîtrise des risques) vise à réaliser une « boucle » d'amélioration continue.

Schéma 1 : la boucle d'amélioration continue de la qualité mise en œuvre par le dispositif de contrôle interne



Source : Cnaf, plan de contrôle interne 2017.

[308] Pour l'année 2017, le PCI identifie ainsi 27 risques prioritaires (par exemple : données entrantes erronées, erreur dans le calcul des droits, etc.) qui font l'objet d'un plan d'action, et 14 risques soumis à surveillance. Chaque risque prioritaire est rattaché à un processus et fait l'objet d'une fiche décrivant ses caractéristiques, sa cotation, les moyens de maîtrise et les actions à mettre en œuvre. Le PCI décrit en outre les actions à mener pour évaluer la performance du dispositif de contrôle interne : mesure de la qualité, contrôles opérés par le système d'information, audits.

[309] Le PCI est décliné dans chaque Caf dans un plan de contrôle interne et un plan de contrôle de l'agent comptable qui reprennent les objectifs nationaux et peuvent y ajouter des objectifs locaux en fonction de l'analyse des risques. Même si le pilotage des activités de contrôle interne associe étroitement le directeur et l'agent comptable de chaque Caf, le PCI précise les actions qui incombent plus spécifiquement à chacun :

- les agences comptables ont à assurer leur mission de vérification et sécurisation des risques financiers, dont les objectifs sont intégrés dans le plan de contrôle de l'agent comptable (PCAC) qui comporte quatre composantes : « socle » comportant une série de contrôles obligatoires (dont liquidations et prestations à risque, contrôle des doubles paiements, évaluation de la qualité de la liquidation) ; contrôles obligatoires de dossiers à risque sélectionnés depuis 2017 par *datamining* (*datamining* métier) ; contrôles complémentaires de cibles locales résiduelles ; participation au contrôle sur pièces des données entrantes ;

- les services ordonnateurs des Caf doivent assurer de leur côté la supervision de leurs activités, parmi lesquelles la liquidation des prestations légales⁹⁷, qui fait l'objet depuis 2014 d'un plan national définissant les actions à engager et le contrôle des données entrantes (contrôles dits « RAC », visant à vérifier la cohérence entre les ressources et la situation professionnelle déclarées), effectués à échéance trimestrielle et annuelle (avec un objectif quantitatif pour les RAC annuels) ;
- les services ordonnateurs et les agences comptables pilotent conjointement : les contrôles de données entrantes sur dossiers sélectionnés par *datamining* (*datamining* données entrantes), avec la participation de l'agence comptable aux contrôles sur pièces mentionnée ci-dessus, et dans le cadre d'un objectif en volume fixé par Caf ; le contrôle sur place, également avec un objectif de volume de contrôles fixé par Caf ; la lutte contre la fraude, avec un objectif de nombre de fraudes qualifiées par Caf.

[310] Le tableau ci-dessous indique les objectifs de contrôles nationaux en volume pour 2017, qui sont déclinés par Caf dans le PCI.

Tableau 19 : Cibles nationales de contrôle de la branche famille pour 2017

	Type de contrôle	Objectif national (volume de contrôles à effectuer)
Objectifs de la Caf	Supervision des prestations légales (plan de supervision)	300 000
	<i>Datamining</i> données entrantes	432 163
	Contrôle sur place	200 160
	Lutte contre la fraude	43 888
	RAC annuels	425 373
	Risque liés à la suppression de pièces justificatives (cible 80 D : pour 2017, vise la suppression de l'attestation de loyer)	1 018
Objectifs de l'agent comptable (OAC)	Composante 1 : socle de contrôle	1 544 172
	<i>Dont Prime d'activité (cible qualité)</i>	5 969
	<i>Dont RSA (cible qualité)</i>	4 373
	<i>Dont IQL0</i>	0,5 à 0,8 % de la liquidation
	<i>Dont IQL6</i>	0,3 % de la liquidation
	<i>Dont IRR</i>	7 200
	Composante 2 : <i>datamining</i> métier	961 458
	Composante 3 : cibles locales	375 845 (plafond)
	Composantes : données entrantes	371 202

Source : Mission à partir du PCI 2017

⁹⁷ La supervision couvre l'ensemble des domaines d'activité des Caf : prestations légales, maîtrise des risques (supervision des activités de contrôles), relation de service, recouvrement, contrôle et vérification de l'agence comptable (supervision incombant à celle-ci), gestion de la trésorerie et certaines activités support.

[311] La Cnaf⁹⁸ estime qu'au total, en 2016, 2,8 millions de contrôles métiers ont été réalisés et ont permis d'arrêter 288 M€ de droits erronés avant paiement et que 3,5 millions de contrôles sur pièces et sur places (incluant les RAC trimestriels) ont été effectués et ont régularisé des situations pour un montant total de 933 M€. A cela s'ajoutent 32 millions de contrôles automatisés par échanges de données avec les partenaires (DGFIP et Pôle emploi principalement) qui ont permis la régularisation de 228,5 M€ de droits erronés.

[312] Les documents de suivi des contrôles ne permettent toutefois pas de mesurer le nombre de contrôles de dossiers relatifs à une prestation légale déterminée ayant été effectués, car les contrôles portant sur la situation d'un allocataire peuvent concerner simultanément toutes les prestations dont il bénéficie : ainsi, si l'objectif fixé pour la cible qualité « RSA » paraît faible, les allocataires du RSA font l'objet à la fois, compte tenu de la nature de la prestation et de la complexité de sa liquidation, de la supervision, du *datamining* données entrantes, des contrôles sur place, des opérations de lutte contre la fraude, des contrôles RAC trimestriels et annuels et de la vérification de l'agence comptable (socle, *datamining* métier et contrôle des données entrantes) sans que la proportion des allocataires du RSA ayant fait l'objet d'un tel contrôle puisse être mesurée.

4.1.2.4 Le déploiement du *datamining* a fortement contribué à l'amélioration de la performance des contrôles

[313] Il convient de signaler le développement du recours au *datamining* et l'amélioration continue de cet outil, pour détecter les situations à risques dans le traitement des prestations, pour le risque lié à la qualité des données entrantes comme pour les risques métier. La Cnaf estime que le meilleur ciblage des risques qui résulte de cette technique explique l'amélioration nette au cours de la COG du rendement des contrôles, en taux et en impact financier :

Tableau 20 : Evolution du taux de rendement et de l'impact financier des contrôles par *datamining* entre 2012 et 2016

	Contrôles sur pièce		Contrôles sur place		Total	
	Taux de rendement	Impact financier moyen	Taux de rendement	Impact financier moyen	Taux de rendement	Impact financier moyen
2012	9%	77	52%	890	17%	217
2013	15%	135	61%	1136	25%	352
2014	22%	212	66%	1255	31%	437
2015	28%	280	74%	1398	38%	525
2016	30%	318	84%	1555	42%	601

Source : Cnaf, PCI 2017 (impacts financiers en €)

[314] La progression de l'impact financier des contrôles sur place⁹⁹, qui cumule indus et rappels, reflète en particulier l'amélioration du ciblage. Le PCI 2017 préconise en conséquence d'augmenter le nombre de contrôles par agent pour atteindre une cible de 302 à 352 contrôles par contrôleur et par an correspondant à l'objectif national de 200 000 contrôles sur place pour environ 640 contrôleurs. Compte tenu de l'écart entre le coût salarial d'un contrôleur (65 K€¹⁰⁰), et le rendement potentiel (466 K€ pour 300 contrôles par an et 1 555€ d'impact moyen par contrôle sur

⁹⁸ Source : bilan qualité 2016.

⁹⁹ À noter que l'impact financier moyen de l'ensemble des contrôles sur place (utilisant ou non le *datamining*) est un plus élevé en 2016 (1 897 €) que celui des seuls contrôles sur place ciblés par *datamining* figurant dans ce tableau (1 555 €).

¹⁰⁰ Montant moyen donné par l'observatoire des charges pour les niveaux 5A à 9.

place ciblé par *datamining*), l'atteinte de cet objectif pourrait justifier le recrutement de contrôleurs supplémentaires souhaité par la Cnaf.

[315] La mission s'interroge toutefois, après ses échanges avec les agents des Caf visitées, sur le risque que les algorithmes de ciblage intégrés dans les outils de *datamining* s'auto-alimentent, les résultats des contrôles des cibles sélectionnées tendant à renforcer leur pondération. Elles estiment en conséquence souhaitable de laisser aux Caf une marge de définition de cibles locales complémentaires, de manière à ne pas laisser certains risques hors de contrôle.

[316] La Cour des comptes souligne par ailleurs dans ses rapports de certification la couverture insuffisante par le dispositif de contrôle interne des risques liés aux systèmes d'information (contrôles avant mise en production des évolutions des applications insuffisamment tracés, incidents d'exploitation en augmentation, sécurisation insuffisante des habilitations). Elle relève également la difficulté à vérifier l'adéquation des contrôles intégrés dans les applications aux risques identifiés.

4.2 Des progrès cependant inégaux

[317] L'annexe 3 sur le bilan des actions relatives à la maîtrise des risques, au recouvrement des indus et à la lutte contre la fraude analyse le détail des réalisations par rapport aux objectifs de la COG. Les développements qui suivent en présentent la synthèse.

4.2.1 La réalisation des actions de maîtrise des risques n'a pas permis une amélioration significative des indicateurs

[318] Trois des cinq actions de la fiche n° 14 (mieux maîtriser les risques), ont été réalisées : la définition des indicateurs de qualité de la liquidation (IQL0 et IQL6) et l'indicateur de risque résiduel (IRR) ; la poursuite de la mise en œuvre de la démarche de qualité intégrée et du contrôle interne ; l'utilisation du *datamining* pour mieux cibler les dossiers à risques.

[319] En revanche, l'action 4 (améliorer la qualité primaire des liquidations avant contrôle) n'a été que partiellement réalisée avec la diffusion de bonnes pratiques et d'aides contextuelles destinées aux gestionnaires conseil et la fixation de cibles qualité pour certaines prestations à risques, mais l'évolution de la structuration des corbeilles a été reportée. Enfin, l'action 5 visant à concevoir une méthode d'évaluation des paiements à tort, évités grâce aux contrôles, et de la charge liée à chaque mode de contrôle a été abandonnée car jugée trop complexe à mettre en œuvre.

[320] Les indicateurs de risque IQL (liquidation) et IRR (risque résiduel) ont fait l'objet d'un travail de définition concerté avec la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification.

[321] Les deux indicateurs de qualité de la liquidation sont conçus à la fois comme des outils de management interne des Caf et des indicateurs du dialogue de gestion avec la Cnaf, avec la fixation par le niveau national de cibles par caisse. Ils mesurent le taux d'anomalies (IQL0) et/ou le taux d'incidence financière des anomalies (IQL6), soit immédiatement après la liquidation des droits par le technicien (IQL0), soit 6 mois après, postérieurement au contrôle de l'agent comptable.

[322] L'objet de l'indicateur de risque résiduel, exprimé en taux d'incidence financière des anomalies, est de mesurer, au niveau national seulement, le risque financier persistant plusieurs mois après la liquidation, l'ensemble des actions de maîtrise des risques prévues ayant été effectuées. Il est décliné en deux indicateurs : l'IRR métier qui vise à mesurer les risques d'erreur de liquidation strictement imputables à des causes internes, le contrôle étant opéré 6 mois après la

liquidation sur la base des seules données connues dans le dossier, mais en effectuant les recherches et recoupements prévus par les référentiels nationaux de liquidation ; l'IRR « données entrantes » qui vise au contraire à mesurer les impacts des erreurs liées à la qualité des données déclarées par les allocataires ou collectées, 9 mois ou 24 mois après la liquidation.

[323] La méthodologie de ces indicateurs a ainsi évolué en cours de COG, rendant les résultats difficiles à interpréter, notamment pour l'IRR pour lequel on ne dispose encore que de deux valeurs annuelles (2015 et 2016). Leur présentation et l'analyse de leur pertinence est effectuée dans l'annexe 1 relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG, qui formule des recommandations pour clarifier leur formulation de manière à améliorer leur pertinence.

[324] L'évolution de ces indicateurs de qualité de la liquidation et de risque résiduel est décevante au niveau national, ne marquant pas d'amélioration significative au cours de la COG pour les IQL, et se dégradant en 2016 par rapport à 2015 pour l'IRR métier.

**Tableau 21 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°14
« mieux maîtriser les risques »**

Indicateur COG	valeur 2013	Valeur 2014	Cible 2015	Valeur 2015	Valeur 2016
IQL6	3,96 %	2,85 %	3,10 %	3,31 %	3,46 %
IQL0	14,34 %	16,20 %		17,04 %	16,49 %
IRR métier				1,22 %	1,41 %

Source : Cnaf

[325] La Cour des comptes signale par ailleurs que l'IRR « données entrantes » se dégrade (en valeur médiane) de 0,6 points en 2016 par rapport à 2015 pour s'établir à 6,3 % à 9 mois. Mesuré 24 mois après la liquidation, il s'élève encore à 3,4 % (contre 2,9 % en 2015). Sur un impact financier global de 4,3 Md€, calculé en appliquant le taux médian d'incidence financière aux montants des prestations servies, la Cour estime que le RSA représente 2 Md€ et les allocations logement 1,2 Md€, ces montants correspondant principalement à des sommes versées à tort, les indus représentant 85 % de l'incidence financière. La création de la prime d'activité en 2016 n'expliquerait, selon une estimation de la Cnaf rapportée par la Cour, qu'environ un tiers de cette dégradation (0,2 points sur l'IRR données entrantes et 0,07 points sur l'IRR métier),

[326] Le directeur et l'agent comptable de la Cnaf reconnaissent dans l'introduction du PCI 2017 le caractère préoccupant de cette évolution en affirmant « *qu'en dépit des efforts faits, notamment autour des chantiers de simplification et de développement d'un nouveau modèle de production, la nature même de nos risques majeurs n'a pas fondamentalement évolué au cours de ces cinq années. La dégradation de leur niveau a certes été limitée, mais non réduite* ».

[327] Ce constat souligne l'urgence de la mise en place d'un dispositif de sécurisation des données entrantes, en particulier des données de ressources des allocataires, grâce au développement des échanges de données avec les partenaires, comme cela est recommandé par le présent rapport (cf. *supra* 2.4.2). Au-delà, les taux élevés d'erreurs métiers détectés par la vérification comptable¹⁰¹ justifieraient aussi de réduire la part des tâches effectuées manuellement en les automatisant, et de renforcer l'assistance offerte au gestionnaire conseil par le système d'information.

¹⁰¹ Selon le bilan 2015, 8,8 % des liquidations opérées par les gestionnaires-conseil ont été vérifiées par les services de la vérification métier de l'Agence comptable soit plus de 3,4 millions de dossiers pour un taux d'erreurs global de 21,1 % (près de 40 % sur les seules affiliations).

[328] La mission a par ailleurs analysé l'évolution depuis 2014 des données par Caf disponibles pour l'IQL0 et l'IQL6. Cette analyse montre que les progrès réalisés dans certaines Caf ont été compensés par une régression pour la majeure partie d'entre elles, ce qui a conduit à une augmentation des disparités. Cette dégradation de la qualité de la liquidation ne peut pas être entièrement imputée à l'augmentation de la charge due à l'introduction de la prime d'activité, étant donné que la dégradation de l'indicateur a débuté dès 2015 par une hausse de 3,3 %.

[329] Pour l'IQL0, la dispersion des résultats des Caf est stable, l'écart type augmentant de 4,6 % en 2014 à 4,8 % en 2016, principalement via une détérioration de la qualité de la liquidation des caisses les moins performantes : le taux d'erreurs le plus élevé a ainsi progressé de 29,3 % en 2014 à 35,4 % en 2016. Malgré la faible hausse de la dispersion, les caisses ont individuellement connu de fortes évolutions de leur qualité de liquidation, la valeur de l'indicateur en 2014 n'étant corrélée qu'à 20,2 % avec celle de 2016.

[330] Cette évolution contrastée des résultats des Caf appelle à un renforcement du pilotage national du contrôle interne et un accompagnement des Caf dont les résultats se dégradent, à l'instar du dispositif « Caf à forts enjeux » pour celles confrontées à des difficultés de production. L'un des deux indicateurs de qualité de la liquidation pourrait à ce titre être pris en compte pour la sélection des Caf intégrées dans ce programme.

Recommandation n°36 : Prendre en compte un des indicateurs de qualité de la liquidation pour sélectionner les Caf intégrées dans le programme « Caf à forts enjeux ».

4.2.2 La quasi-réalisation des actions prévues en matière de recouvrement ne se traduit pas nettement dans les résultats des indicateurs

[331] Trois des quatre actions de la fiche n°15 « mieux recouvrer les indus » ont été réalisées mais avec retard par rapport aux échéances prévues par la COG, notamment l'unification du recouvrement (généralisée en 2016 au lieu de 2013), la diffusion des référentiels des processus recouvrement (2015 au lieu de 2013) et de gestion des remises de dettes (idem) et la fixation d'un objectif par Caf pour l'indicateur de résultat sur le recouvrement réel des indus (2015 au lieu de 2014).

[332] L'action consistant à fournir aux Caf de nouveaux outils de recouvrement a été en partie réalisée avec la mise en place du télé-recouvrement (plateforme téléphonique dédiée au contact avec les allocataires). En revanche, le déploiement du paiement en ligne ne devrait pas intervenir avant la fin 2017.

[333] Trois indicateurs de la COG sont rattachés à la fiche n°15, deux d'entre eux étant déclinés en trois sous-indicateurs : le taux de recouvrement des indus (distinction des montants recouverts selon la phase contentieuse ou amiable), et la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations familiales. Ces indicateurs sont analysés dans l'annexe 1 relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG qui formule une recommandation pour en améliorer la pertinence.

[334] Les résultats de ces indicateurs ne traduisent pas une amélioration manifeste des performances du recouvrement : le taux de recouvrement réel de 2016 reste au niveau de celui de 2013, et le caractère fluctuant des écarts de remises de dettes ne permet pas de déceler d'amélioration durant la COG, d'autant plus que l'écart augmente brutalement en 2016 ; seul le taux de recouvrement des indus en phase amiable évolue favorablement en fin de période pour dépasser dès 2016 la cible 2017.

Tableau 22 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°15 « mieux recouvrer les indus »

Indicateur	cible 2017 (ou objectif)	valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016
F15-38 : taux de recouvrement des indus					
a) taux de recouvrement réel (retenue, prélèvement ou remboursement direct)		57,6 %	57,2 %	58,0 %	57,4%
b) taux de recouvrement global ¹⁰² (recouvrement réel + recouvrement non financier)		63,4 %	62,9 %	63,2 %	62,7 %
c) taux de recouvrement de l'année (recouvrement réel et recouvrement non financier)		93,9 %	96,9 %	96,7 %	98,6 %
F15-39 : Suivi de la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations FNPF		13,5 %	5,6 %	11,3 %	19,8 %
F15-40 : Indicateur de recouvrement des indus de l'année	93 %	91,4 %	91,5 %	91,5 %	94,6 %
a) taux de recouvrement des indus en phase amiable					
b) taux de recouvrement des indus en phase contentieuse		4,4 %	4,7 %	4,8 %	5,4 %
c) taux de recouvrement des indus en phase indifférenciée		4,1 %	3,8 %	3,7 %	0 %

Source : *Cnaf*

[335] La dispersion du taux de recouvrement global par Caf analysée par la mission apparaît parfaitement stable et est liée à une faible mobilité globale. En effet la corrélation entre les valeurs de l'indicateur en 2013 et en 2016 s'élève à 65,03 %, ce qui signifie que les deux tiers des disparités actuelles s'expliquent par la situation initiale.

4.2.3 Les résultats des actions de lutte contre la fraude ont fortement progressé, notamment grâce au *datamining*

[336] La fiche n° 16 « poursuivre la lutte contre la fraude » contenait 19 actions. 14 d'entre elles ont été réalisées, renforçant le dispositif de lutte contre la fraude, notamment sur le plan du pilotage avec l'intégration des objectifs de lutte contre la fraude dans le PCI, le renforcement du suivi des actions et de la coordination des actions des Caf avec celles des administrations et des parquets, et l'outillage de la fonction (diffusion du processus « Piloter et gérer la lutte contre la fraude », création d'une instance nationale d'appui, création d'un certificat de qualification de contrôleur, diffusion d'une requête pour la qualification des indus frauduleux, barème de sanctions commun).

¹⁰² Ce taux inclut les recouvrements sur les indus de l'année en cours et sur ceux en stock au 1^{er} janvier.

[337] La mise en place d'une fonctionnalité de contrôle dans le portail partenaires, permettant aux agents de contrôle des départements d'accéder aux dossiers des allocataires, a été décalée en raison du retard de ce projet¹⁰³.

[338] Sur les cinq actions non réalisées, abandonnées ou reportées, quatre le sont du fait des difficultés à mettre en place des échanges de données avec les partenaires (cf. *supra* 2.4). La cinquième action – une étude d'opportunité pour l'utilisation du *datamining* dans la détection des indus frauduleux – a été abandonnée comme non pertinente, la distinction entre « indus » et « indus frauduleux » ne pouvant être établie par simples croisements de données.

[339] Les cinq indicateurs associés à la fiche n°16 ont été analysés dans l'annexe 1. Les résultats de ces indicateurs se sont nettement améliorés au cours de la COG (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 23 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°16
« poursuivre la lutte contre la fraude »

Indicateur	Cible 2017 (ou objectif)	Valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016
F16-41 : nombre et montant des indus frauduleux détectés	Somme des objectifs des Caf : 43 888				
a) nombre		20 937	32 828	39 934	42 959
b) montant (M€)	134 (2016)	141,4	209,7	247,9	275,4
F16-42 : nombre de dossiers frauduleux en récidive					2 704
F16-43.1 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de rendement des contrôles (D9/D1) :					
a) contrôles sur place		2,35	2,18	1,91	2,05
b) contrôles sur pièces		1,73	3,04	3,08	2,69
F16-43.2 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière d'avertissements (D9/D1)		34,18	6,70	7,11	6,77
F16-43.3 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de pénalités financières (D9/D1)		2,44	2,65	3,01	1,97

Source : Cnaf pour F16-41 et F16-42 ; données Cnaf et calculs mission pour F16-43

Note : pour F16-43.2, la donnée 2013 semble atypique

[340] La détection des indus frauduleux en nombre et en montant a augmenté de façon spectaculaire en particulier grâce à l'amélioration du ciblage permis par les techniques de *datamining*. Le montant d'indus frauduleux détectés par allocataire pondéré est ainsi passé de 7,52 € à 11,68 € entre 2013 et 2016.

[341] Les écarts entre caisses tendent pour la plupart à se réduire (rendement des contrôles¹⁰⁴, pénalités financières) ou à se stabiliser (avertissements¹⁰⁵).

¹⁰³ Le profil « contrôleur » pour les agents des départements n'a en effet été ouvert dans l'extranet CDAP (consultation des données allocataires par les partenaires) que courant 2017.

¹⁰⁴ Les données de l'année 2013 ne sont pas cohérentes avec cette remarque pour le contrôle sur pièces mais ne semblent pas non plus cohérentes avec celles des années suivantes.

¹⁰⁵ Mis à part les données de l'année 2013 qui semblent également atypiques.

[342] La mission a analysé par ailleurs l'évolution par Caf des montants d'indus frauduleux détectés par allocataire pondéré : on observe également une réduction des écarts entre Caf pour ce ratio, notamment concernant les extrêmes, le plus faible niveau de détection progressant de 0 € à 4,69 €. De même le montant le plus élevé de détection d'indus frauduleux qui avait atteint 32,98 € par allocataire pondéré en 2014 est redescendu à 21,82 € en 2016.

5 LA GESTION DE L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE

5.1 Le cadre de gestion du FNAS

5.1.1 Les objectifs de la COG

[343] Les objectifs en matière d'action sociale sont principalement définis par les fiches n°1 « *renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires* » ; n°2 « *contribuer à la structuration d'une offre enfance-jeunesse adaptées aux besoins des familles* » ; n°3 « *soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants* » ; n°4 « *faciliter l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale sur les territoires* » ; n°5 « *des offres de service inscrites dans les territoires* » et n°9 « *aider les familles confrontées à des événements ou des difficultés fragilisant la vie familiale* ». La fiche n°7 « *améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité* » est aussi concernée pour ce qui relève de l'accompagnement social renforcé à proposer aux familles monoparentales ayant de jeunes enfants ; ainsi que la fiche n°8 « *favoriser pour les familles des conditions de logement et un cadre de vie adapté* » s'agissant de la prévention des expulsions et de la lutte contre le logement indécent, et enfin la fiche n°19 « *contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques familiales et de solidarité* » en ce qui concerne le renforcement de l'expertise sur l'accueil des jeunes enfants.

[344] La réalisation des actions et l'atteinte des indicateurs de résultat sont analysées lors de l'examen de chacun des dispositifs d'action sociale qui suit. Le tableau en annexe 1 analyse la qualité des 19 indicateurs relatifs à ces fiches, suivant la même méthode que celle adoptée pour les autres parties de ce rapport.

[345] Pour les indicateurs de suivi des taux d'équipements, la Cnaf ne dispose pas de tous les leviers, l'initiative et les cofinancements dépendant de partenaires multiples. Certains indicateurs (taux de recours à la médiation familiale, taux de recours aux REAAP, nombre de départs en vacances subventionnés) sont, de par leur construction, peu significatifs, et dans certains cas des indicateurs de suivi sont associés dans leur description à une cible, et seraient plus logiquement des indicateurs de résultat (nombre de schémas directeurs d'animation de la vie sociale, évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants). Les principales insuffisances de ces indicateurs d'action sociale sont de deux ordres :

- l'absence de possibilité de géolocalisation des dispositifs, qui ne permet pas de mesurer réellement les inégalités territoriales, alors qu'il s'agit d'une des trois orientations majeures de cette COG en matière d'action sociale. Le déploiement du nouveau logiciel de gestion Omega¹⁰⁶ (cf. *infra* 5.3) devrait permettre de remédier à cette lacune dans la future COG ;

¹⁰⁶ Le système SIAS actuel est centré sur le paiement des prestations de service, et privilégie donc l'adresse de l'entité gestionnaire, sans recenser précisément les lieux géographiques d'implantation. Cf. partie 5 relative à la qualité de service.

- la définition de cibles dont le fondement n'est pas justifié, par exemple pour le nombre de familles fréquentant les REAAP ou le nombre de LAEP rapportés à la population. C'est là aussi un axe d'amélioration à retenir dans la future COG, ce qui nécessite un programme d'études et de recherches adapté, rejoignant mais avec une orientation différente, le souhait de la Cnaf de créer un « fonds d'investissement social » permettant de démontrer l'efficacité de ces actions.

5.1.2 Les moyens et le pilotage budgétaires du FNAS

[346] En termes d'enveloppe, l'objectif de la COG 2012-2017 était, comme pour les COG antérieures, particulièrement volontariste : le budget du Fonds national d'action sociale (FNAS) était planifié en augmentation de +7,5 % par an, devant passer ainsi de 4 919 M€ en 2013 à 6 673 M€ en 2017. Au vu de la réalisation de la première année, inférieure de 244 M€ (-5 %) à la prévision, un rebasage a été effectué en 2014 (-265 M€), le rythme de +7,5 % étant maintenu sur les exercices suivants en budget primitif. La réduction n'a pas été appliquée de manière homogène entre les lignes, certaines ayant même vu leurs crédits augmenter à l'occasion de cette opération. Les chiffres de cette partie utilisent le budget rebasé. La dépense effective est demeurée significativement inférieure, l'écart prévision-réalisation s'établissant à 524 M€ en 2016¹⁰⁷ :

Tableau 24 : Dépenses du FNAS (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017
Prévu par la COG	4 919	5 343	5 848	6 247	6 673
Rebasé		5 078	5 554	5 932	6 336
Réalisé	4 675	4 886	5 249	5 408	
Ecart réalisé-prévu	-244	-457	-599	-839	
Ecart réalisé-rebasé		-192	-305	-524	

Source : *Mission revue de dépenses petite enfance, d'après chiffres Cnaf et rapports CCSS 2015 et 2016*

[347] L'écart est imputable principalement aux actions destinées à la petite enfance (337 M€) et aux actions pour la jeunesse (pour 115 M€), mais la quasi-totalité des champs d'intervention y contribuent¹⁰⁸ :

- la petite enfance représente 57 % des charges en 2016 mais 64,4 % de la sous-exécution du FNAS. Une part de cette sous-exécution s'explique par le développement des micro-crèches financées par le complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), donc sur le fonds national des prestations familiales et non le FNAS : sur la période 2013-2016, elles représentent un quart des places créées¹⁰⁹ ;
- la jeunesse représente 19,0 % des charges du FNAS 2016 mais 21,9 % de la sous-exécution.

[348] Les dotations d'action sociale, contribution annuelle du FNAS aux fonds locaux à disposition des Caf, représentent 15,6 % des charges et 2,6 % de la sous-exécution¹¹⁰.

¹⁰⁷ Tous les tableaux de suivi de la consommation réelle du FNAS sont présentés dans la suite du rapport à partir du budget rebasé.

¹⁰⁸ Seules les dépenses attribuées sur subventions, dotations locales d'action sociale ou fonds publics et territoires, sont engagées intégralement.

¹⁰⁹ Source : CNAF, direction des politiques familiales et sociales, mars 2017 « *évolution des dépenses du FNAS* ».

¹¹⁰ Ce qui correspond à la quote-part de l'action sociale pour les postes à rendre, cette somme n'étant pas distribuée en amont aux Caf.

[349] L'écart annuel croissant entre prévision et réalisation pour ce qui est de l'action sociale s'explique par le fait que la réalité de la dépense est induite par les décisions de tiers - en particulier les communes et communautés de communes pour les EAJE - sur lesquelles la cnaf n'a pas de levier direct, décisions qui elles-mêmes sont tributaires de leurs marges budgétaires, puisqu'elles cofinancent en règle générale les équipements et services. Une part de la sous-consommation vient aussi des rigidités de gestion, avec une faible fongibilité *de facto* entre les lignes du FNAS. Il est souhaitable que la trajectoire pour la future COG soit plus réaliste, et plus conforme à l'objectif général de maîtrise de la dépense publique et du poids des prélèvements obligatoires.

[350] Le rythme réel des quatre premières années de la COG a été de + 0,5 % en 2013¹¹¹, +4,5 % en 2014, +7,4 % en 2015, et +3,0 % en 2016; soit + 16,3 % en quatre ans (pour la COG 2009-2012, la progression a été de 23 % en quatre ans). Les déterminants principaux de l'évolution du FNAS pour la future COG seront principalement les choix faits en matière de création de structures d'accueil de la petite enfance (57 % du FNAS), et la répartition entre les financements du FNAS et du complément de mode de garde : le rapport de revue de dépenses de la politique de la petite enfance, présenté en 5.2.1.1, éclaire cette problématique. Il est vraisemblable aussi que le principal de l'effort financier a été fait en matière de soutien à la parentalité, de même que pour le périscolaire, et que les nouvelles créations de structures pourront se limiter aux zones mal servies aujourd'hui.

Recommandation n°37 : Retenir un pourcentage d'évolution annuel du FNAS en net ralentissement, à préciser en fonction principalement des choix faits par le gouvernement sur la petite enfance.

[351] La COG distingue deux groupes de dépenses de fonctionnement et d'investissement :

- les dépenses à caractère limitatif : cette limitation est annuelle selon le budget arrêté pour les dotations d'action sociale, le fonds d'action sociale de la Cnaf (et les subventions d'aide à domicile en cas de maladie et à l'Etablissement National des Invalides de la Marine) ; pluriannuelle sur la durée de la COG pour les dépenses d'investissement des plans crèches. Les montants prévisionnels correspondants sont fixés par l'annexe financière de la COG. Les crédits ouverts non consommés peuvent faire l'objet de reports sur l'exercice suivant et affectés sur décision du Conseil d'administration de la Cnaf;
- les dépenses à caractère évaluatif : ce sont les prestations de service servies par les Caf aux structures d'accueil de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que des actions de soutien à la parentalité. Elles font l'objet d'une prévision annuelle de dépenses en fonction d'une anticipation des volumes, et d'une attribution à chaque Caf. Leur montant évolue en fonction d'un indice mixte prix-salaires.

[352] Pour les charges du personnel affecté à l'action sociale, il est procédé à un virement de crédits vers le FNGA correspondant aux restitutions d'emplois effectuées.

[353] Les budgets annuels votés par le Conseil d'administration de la Cnaf deviennent exécutoires après accord des ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget ; l'approbation est réputée acquise s'ils sont conformes à la COG.

[354] Selon la COG 2013-2017, un principe de fongibilité s'applique à l'intérieur des groupes de dépenses suivants :

- dotations d'action sociale ;
- fonds d'action sociale de la Cnaf ;

¹¹¹ La signature tardive de la COG 2013-2017 en juillet 2013 explique pour partie le faible taux de progression de la dépense du FNAS : 4 649 M€ en 2012, 4 675 M€ en 2013.

- prestations de service ;
- dépenses d'investissement des plans crèches.

[355] Le directeur de la Cnaf peut en théorie opérer des virements de crédits à l'intérieur de ces groupes de dépenses. En pratique, la direction de la sécurité sociale exerce une tutelle détaillée sur tous les mouvements de crédits, qu'elle autorise en amont même pour de faibles montants.

Recommandation n°38 : Préciser le champ réel de la tutelle budgétaire exercée par la DSS sur les virements de crédits qui nécessitent son approbation.

[356] La Cnaf a demandé un budget modificatif pour 2017, consistant en un redéploiement de 32 M€ de la ligne « petite enfance » sous-exécutée pour abonder le fonds « publics et territoires » (20 M€), les actions parentalité (6 M€), l'animation de la vie sociale (1 M€), les « promeneurs du net »¹¹² (3 M€) et la préfiguration d'un fonds d'investissement social (2 M€).

[357] Si le FNAS est un budget national, sa consommation est constatée au niveau de chacune des Caf, un système de remontées des consommations effectives et des prévisions est donc indispensable à son pilotage. En cours d'exercice, la prévision et la régulation des dépenses d'action sociale sont assurées via le « tableau mensuel stratégique » (TMS) qui sert d'outil d'échange entre les Caf et la Cnaf. Ce tableau mensuel stratégique d'action sociale a été conçu en 2006 à la demande des tutelles afin d'améliorer les prévisions budgétaires d'utilisation du FNAS de la branche famille. Il permet le suivi des dépenses de la majorité des fonds nationaux, mais également de la création des places de crèche, la Cnaf corrigeant les prévisions de dépenses des Caf par la saisonnalité constatée.

[358] Les éléments remontés à chaque transmission du TMS, avec une hypothèse haute et une hypothèse basse, sont utilisés dans le cadre des échanges de la Cnaf avec les ministères, la commission des comptes de la Sécurité sociale, ainsi que pour le suivi de la COG.

[359] L'enjeu principal du TMS est de prévoir les montants financiers qui seront inscrits dans les comptes en fin d'année ainsi que les places de crèches qui seront créées dans l'année. A chaque transmission de questionnaire, il est donc demandé aux Caf de réaliser des prévisions sur l'ensemble de l'exercice, à l'aide des informations disponibles au moment de renseigner le TMS. Le TMS sert également de base pour le calcul de l'indicateur lié à l'intéressement « qualité des prévisions budgétaires » et à la redistribution de certaines enveloppes limitatives pour l'exercice en cours et les suivants (N, N+1, N+2 et N+3).

5.1.3 La planification et la programmation des moyens du FNAS

[360] Le préambule de la COG formule de façon très générale les attentes en la matière : « *La branche famille s'impliquera par ailleurs dans la création des conditions nécessaires pour mettre en cohérence les actions et créer des synergies pertinentes afin de favoriser la structuration d'une politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse à l'échelon des territoires* ». La fiche n° 2 « *contribuer à la structuration d'une offre « enfance jeunesse « adaptée aux besoins des familles* » n'est pas plus précise sur les instruments à mettre en œuvre pour analyser l'existant, les besoins et leur hiérarchisation.

[361] La planification budgétaire et par action du FNAS donne un cadre national théorique sur la période de la COG, mais dont on a vu que la réalisation a été globalement en dessous des objectifs. Par ailleurs, des actions non prévues en 2011/2012 sont venues se rajouter aux objectifs initiaux. Globalement, le volontarisme national et l'affichage politique ont plus pesé dans le calibrage et la

¹¹² Voir dispositifs jeunesse ci-dessous.

déclinaison du FNAS qu'une analyse réelle des besoins et des capacités de réalisation. Les principaux intéressés par la mise en œuvre des moyens du fonds d'action sociale, communes et intercommunalités au premier chef, et départements¹¹³, n'ont pas été associés formellement à la démarche d'élaboration de cet aspect de la COG.

[362] Un nouvel instrument basé sur une analyse territoriale des besoins exprimés, et des moyens existants y compris hors du périmètre de la seule branche famille, et des besoins exprimés a vu le jour pendant l'actuelle COG : les schémas départementaux des services aux familles (SDSF, cf. 1 de l'annexe 7). Ils sont issus de la concertation « Au tour des parents » sur les missions de service public en matière de petite enfance et de parentalité menée par la ministre déléguée à la Famille en 2012-2013. Le comité interministériel de modernisation de l'action publique en a acté le principe en juillet 2013. 17 départements ont préfiguré la démarche au cours du premier semestre 2014, la généralisation des SDSF ayant été annoncée par le gouvernement en décembre 2014.

[363] Une circulaire du 22 janvier 2015 a confirmé le déploiement des SDSF, et un guide d'élaboration des schémas a été publié par la DGCS en juin 2015. Pour des raisons de neutralité, le pilotage de l'élaboration des schémas a été confié aux Préfets, la Caf étant généralement l'organisateur technique. Les départements, les communes et collectivités de communes, les services de l'Etat (Justice, Education nationale, cohésion sociale, politique de la Ville...), la MSA, l'Union nationale des Associations Familiales et les gestionnaires de services sont associés à leur élaboration. Le comité de pilotage qui les élabore est également chargé de veiller à leur suivi.

[364] Le schéma n'a pas de portée prescriptive, l'association des maires de France (AMF) étant vigilante sur ce point, mais la signature du schéma conditionne la mise en œuvre des financements complémentaires du fonds de rééquilibrage territorial (cf. *infra* 5.2.1.3).

[365] Une enquête de l'AMF en septembre 2016 indique que sur 21 départements consultés, seules 11 délégations départementales de l'AMF avaient été contactées pour participer à l'élaboration des schémas. Pour celles ayant été associées, elles indiquent que la définition des territoires prioritaires a fait appel à d'autres critères supplémentaires (taux d'emploi féminin, taux de familles monoparentales, taux de préscolarisation...) en sus de ceux définis nationalement (taux de couverture, potentiel financier, revenu net par foyer fiscal¹¹⁴). Dans ces départements, les retours sont positifs sur l'utilité de la démarche, pour autant qu'elle reste non prescriptive.

[366] Le guide d'élaboration des SDSF prévoyait une signature de tous les schémas à la fin du 1^{er} trimestre 2016, mais le processus a été plus long. Selon le suivi de la Cnaf, 86 schémas sur 102 avaient été signés en mai 2017. Les 16 % restant devraient, d'après la Cnaf, être signés d'ici la fin de l'année 2017.

[367] Cette première génération de schémas, dans sa forme actuelle, ne permet pas une synthèse nationale des besoins faute d'une structuration suffisante des diagnostics départementaux et des orientations stratégiques. Il aurait été difficile d'attendre un tel résultat dès la première génération des schémas, mais ils devraient, à terme, permettre cette consolidation « *bottom-up* » des besoins et des priorités, comme contrepoint d'une vision nationale purement volontariste, telle qu'elle a présidé aux COG successives.

[368] Les SDSF couvrent la politique d'accueil de la petite enfance (0-6 ans) et du soutien à la parentalité, mais pas celle en direction de l'enfance (6-11 ans) et de la jeunesse¹¹⁵. Par contre, les contrats enfance-jeunesse (cf. *infra* 5.2.2.4) que les Caf signent avec les collectivités territoriales

¹¹³ Contrairement au Conseil de la CNSA qui associe trois présidents de conseils départementaux, celui de la CNAF ne comporte ni représentants des communes, ni représentant des départements.

¹¹⁴ Ce sont ceux du fonds de rééquilibrage territorial

¹¹⁵ Ni l'animation sociale, qui fait l'objet d'un schéma particulier.

pour le développement de l'offre couvrent, comme leur nom l'indique, ces deux champs en plus de celui de la petite enfance. Ces différences de champ rendent difficile une vision consolidée des besoins, et les arbitrages dans la répartition des moyens.

Recommandation n°39 : Tirer les enseignements de la première génération des SDSF, afin d'en améliorer la structuration pour qu'ils puissent devenir la base d'une analyse des besoins ancrée dans les territoires et servant de support à la programmation nationale.

[369] La démarche des SDSF, avec leur comité de pilotage qui est chargé non seulement de l'élaboration du schéma, mais également d'assurer « *le suivi, la coordination et l'évaluation des actions mises en œuvre dans les champs de l'accueil de la petite enfance et du soutien à la parentalité* », n'a pas remis en cause les instances préexistantes de coordination : commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE), coordination départementale de soutien à la parentalité, le guide mentionnant simplement qu'elles peuvent « *fournir un cadre pour l'élaboration des travaux du plan d'action* ».

[370] La volonté de regrouper les diagnostics et le pilotage en matière de petite enfance et d'aide à la parentalité au travers des SDSF est positive, mais manque d'une mise en cohérence des bases juridique des instances compétentes (notamment avec une CDAJE prévue par la loi, et les autres instances par circulaire, cf. 1 de l'annexe 7) et des principes d'organisation. La réalisation des SDSF est aujourd'hui tributaire de l'engagement des Préfets dans une démarche sans base légale. Il est donc nécessaire que l'Etat s'engage, dans la nouvelle COG, à rationaliser cette architecture.

Recommandation n°40 : Définir une architecture plus simple et plus cohérente des différentes instances locales de pilotage des dispositifs d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, et adapter les bases juridiques.

[371] Les SDSF ne sont pas, et de loin, les seuls schémas départementaux auxquels les Caf doivent participer¹¹⁶. Le tableau suivant réalisé par la Caf de Meurthe et Moselle illustre ce foisonnement (qui dans ce cas d'espèce a été rassemblé sous une convention territoriale globale, cf. ci-dessous), consommateur de beaucoup d'énergies et qui ne garantit pas que les diagnostics, souvent répétitifs, se traduiront en plans d'action effectifs :

¹¹⁶ Pour les départements, reconnus par la loi comme chefs de file de l'action sociale, l'article L.312-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), précise que: « *les schémas d'organisation sociale et médico-sociale... :*
 -Apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;
 -Dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante;
 -Déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services ...;
 -Précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services ...
 -Définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre des schémas. ».

Tableau 25 : Schémas et plans auxquels la Caf de Meurthe et Moselle participe

CONVENTION TERRITORIALE GLOBALE DEPARTEMENTALE 54 CHAMP D'ACTION									
Thématique ENFANCE JEUNESSE FAMILLE	Thématique SOLIDARITÉS						Thématique SANTÉ	Thématique VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE PREVENTION RADICALISATION	Transversal
Schéma départemental enfance-famille CD-CAF-ETAT FIN 2017	PDALHPD plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement ÉTAT-CD-CAF+ partenaires Mi 2017	Schéma Domiciliation ETAT Mi 2017	Déclinaison territoriale Plan pauvreté ETAT-CD 2017	Plan pauvreté des enfants CD 2016	Plan départemental d'insertion (PDI) CD 2016	Schéma autonomie (handicap, personnes âgées) CD Mi 2017	Déclinaison départementale du PRS (programme régional de santé) aRS Et partenaires	Plan « valeurs de la République » départemental Etat avec ses partenaires – CD – CAF-ADM - associations Protocole prévention lutte radicalisation ÉTAT-CD – Justice- partenaires	Schéma d'animation de la vie sociale CAF avec CD et Etat
Schéma départemental des services d'accueil de la petite enfance et de la parentalité (SDAPEP) CAF-ETAT-CD Mi 2017	Convention Lutte contre l'habitat indigne et Non Dément ARS – CAF - Etat Charte expulsions locales Etat - CD – CAF et partenaires		Conseil départemental de développement social (CDDS) CD-ETAT Caisses, collectivités et bénéficiaires		Pacte territorial d'insertion (PTI) CD - Etat et partenaires 2017 Convention FAPI Etat CD		Convention départementale aRS - CD	Plan citoyen du sport deptal ÉTAT - CD - CAF - MSA - CDDS Charte des valeurs ÉTAT et partenaires (CD collectivités, associations) Plan racisme antisémitisme ETAT et partenaires du CORA	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) ÉTAT – CD – CAF- Collectivités et partenaires 2017
Territoires									
Projets éducatifs de territoire (PEDT)			Conférences territoriales développement social (CTDS)				Contrats locaux de santé aRS – Etat - Collectivités		Contrats de ville ÉTAT -collectivités partenaires- CD- CAF Collectivités
Collectivités locales / Etat									
Contrats animation jeunesse territorialisés (CAJT)			CD-ETAT-CAF Collectivités et acteurs				Contrats locaux de santé mentale aRS – collectivités -Etat – CPN		Contrats territoires solidaires CD
CD- EPCI- Fédérations JEP									Contrats de ruralité ETAT Collectivités CD - MSA
Contrats enfance jeunesse CAF et collectivités									

Version du 20/04/2017

Source : Caf 54

[372] Outre les SDSF, le schéma directeur d'animation de la vie sociale (SDAVS), le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), et le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) couvrent une bonne part de l'activité des Caf (cf. 1 de l'annexe 7), respectivement en matière de structures d'animation de la vie sociale (centres sociaux et espaces de vie sociale), d'aide au logement et de lutte contre l'habitat indigne, et d'organisation du réseau d'accueil.¹¹⁷

[373] Les SDAVS, qui sont de la responsabilité directe des Caf, devaient être réalisés pour la fin 2016, un indicateur de suivi étant prévu par la COG (fiche n°4). Au 30 mars 2017, 41 Caf ont effectivement signé un tel schéma, et 41 autres prévoient de le faire avant fin 2017.

[374] La déclinaison opérationnelle des SDSF et des autres schémas auxquels les Caf participent pourrait se concrétiser dans les conventions territoriales globales (CTG), instruments de contractualisation entre les CAF et les départements, les communes et intercommunalités. La CTG est un instrument interne à la branche famille, prévu dans son principe dans la COG 2005-2008 et déployé depuis 2009¹¹⁸. Signée soit au niveau départemental soit au niveau de la commune ou de l'intercommunalité, la CTG ambitionne de couvrir sur un horizon de quatre ans les engagements réciproques en matière de petite enfance et de soutien à la parentalité, mais aussi d'animation de la vie sociale et d'accès aux droits.

¹¹⁷ Une initiative gouvernementale de 2004 avait initié, dans ce même objectif d'information, les « points d'information famille » (circulaire du 30 juillet 2004 relative aux « Point Info Famille »), labellisés par les DDCS. C'est un dispositif en désuétude, ils ne sont plus financés en tant que tels et il n'y a plus de nouvelles labellisations.

¹¹⁸ Cf. support méthodologique CNAF « mettre en œuvre une convention territoriale globale », Mars 2014

[375] Au 31 décembre 2016, 192 CTG avaient été conclues par les Caf, dont 159 au niveau communal ou intercommunal. La Caf de Meurthe et Moselle a choisi de conclure une CTG au niveau du département, couvrant l'ensemble des thématiques des différents schémas, afin d'en assurer la cohérence. La déclinaison est très variable selon les départements : la Caf de la Réunion en a ainsi conclues 12 et celle de la Haute Marne 16, certaines Caf aucune, vraisemblablement partiellement pour des raisons d'organisation ou réorganisation administrative du territoire évoquées *infra*.

[376] La COG ne fixe aucun objectif en matière de déploiement des CTG, mais mentionne un objectif général de « *favoriser le développement des projets de territoire par l'extension de la convention territoriale globale en cohérence avec les travaux conduits dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique et relatifs à la gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité* ». Elle demande aussi à la Cnaf (fiche n°5) d'élaborer et de fournir aux Caf « *un cadrage stratégique et opérationnel de la démarche, ainsi qu'un accompagnement méthodologique se concrétisant à travers un guide regroupant différents outils* ». La Cnaf a diffusé un support méthodologique « *mettre en œuvre une convention territoriale globale* » en mars 2014, sur la base des premières expérimentations conduites dans 16 Caf, qui correspond à cet objectif.

[377] La redéfinition du périmètre des communautés de communes¹¹⁹, et la variabilité de leurs compétences en matière sociale¹²⁰, ne facilite pas dans la phase actuelle le déploiement des CTG. Les Caf ne peuvent pas conclure des CTG au niveau de chacune des communes, et pour la majorité des structures qu'elles financent la trame communale n'est pas adaptée, notamment en milieu rural. L'idéal serait donc de pouvoir conclure des CTG avec les métropoles et les communautés de communes et d'agglomération (1266 EPCI à fiscalité propre France entière au 1^{er} janvier 2017¹²¹), et de couvrir ainsi la totalité du territoire, les CTG devenant l'instrument opérationnel de déclinaison des schémas départementaux, notamment du SDSF, du SDAVS et du SDAASP. On s'approcherait ainsi d'une articulation similaire à ce qui existe dans le champ médico-social, avec les schémas régionaux d'organisation médico-sociale et les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie qui en déclinent la mise en œuvre.

[378] Outre la dynamique locale pour ce qui est de la conclusion des CTG, leur articulation avec les contrats enfance-jeunesse (CEJ) pose aussi problème : les interlocuteurs des CEJ sont aussi présents au niveau communal ou intercommunal, et ils traitent également, à partir d'un diagnostic, des objectifs de développement de l'offre de services dans ces deux domaines, avec des engagements de financement de la Caf. La simplification de ces instruments doit figurer au programme de la future COG, d'autant que la structure de financement induite par les CEJ doit également être repensée (cf. *infra* 5.2.2).

Recommandation n°41 : Redéfinir l'articulation entre les conventions territoriales globales et les contrats enfance jeunesse, dans un objectif d'unification du support.

¹¹⁹ Avec la loi NOTRe, la taille minimale d'une intercommunalité est sauf exceptions (zones de montagne, îles, faible densité) de 15 000 habitants.

¹²⁰ Cf. Loïc Cauret et Antoine Chéreau « intercommunalité et développement social », mai 2015. Le champ social ne fait pas partie des 7 compétences obligatoires des communautés de communes et communautés d'agglomération. Les communautés de communes doivent choisir d'exercer au moins 3 compétences optionnelles parmi 9, et les communautés d'agglomération au moins 3 parmi 7, parmi lesquelles l'action sociale. Selon une enquête de l'union nationale des CCAS et Centres Intercommunaux d'Action Sociale auprès de 131 CIAS au début de 2016, 25 % exerçaient une compétence dans le domaine de la petite enfance, 22 % dans le domaine de la jeunesse, et 9 % dans le domaine de l'accompagnement scolaire : les domaines d'intervention du FNAS restent donc largement à l'échelle communale.

¹²¹ 1 019 communautés de communes, 218 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines et 14 métropoles.

5.1.4 Un fonds d'investissement social ?

[379] Dans le cadre de ses réflexions sur une stratégie à 10 ans présentée au conseil d'administration de mars 2017, la branche famille plaide pour la création dans la future COG d'un « fonds d'investissement social ». Elle a été partenaire du séminaire organisé sur ce sujet par France Stratégie en janvier 2016¹²².

[380] L'investissement social¹²³ est défini par la commission européenne comme « *les investissements dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société* ».

[381] La réflexion de la Cnaf s'inscrit dans l'un des axes de ces réflexions sur l'investissement social¹²⁴ : l'étude et la démonstration de la rentabilité à long terme de certaines dépenses sociales, notamment de prévention et d'intervention précoces.

[382] Le fonds d'investissement social de la future COG pourrait, selon la Cnaf, être doté annuellement de 15 à 20 M€ et serait indépendant du FNAS ; il pourrait faire l'objet de cofinancements, voire de recours à des « *social impact bonds*¹²⁵ ». Il aurait pour mission :

- de conduire des expérimentations en mobilisant un protocole d'évaluation permettant d'en mesurer les impacts sur les usagers ;
- de préparer l'essai de dispositifs dès lors que leur caractère d'investissement social est démontré ;
- de réaliser des préconisations opérationnelles thématiques sur « ce qui marche » versus « ce qui ne marche pas » en capitalisant sur les résultats des expérimentations ;
- d'outiller et de diffuser une culture de la mesure du rendement social dans les caisses et auprès de leurs partenaires.

[383] La Cnaf a proposé d'initier ce fonds dès 2017, par redéploiement de 2 M€ de la partie « petite enfance » du FNAS. Les premières actions envisagées porteraient sur l'impact du renfort de l'apprentissage du langage en crèche (projet « parler bambin ») ; sur les effets sur l'insertion sociale et professionnelle du renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA majoré ; et sur l'impact de projets d'inclusion numérique sur l'autonomie administrative, l'illettrisme et l'inclusion sociale.

[384] Le présupposé d'une rentabilité à terme d'investissements sociaux précoces et préventifs, et la nécessité d'études permettant de le démontrer avant une généralisation des dispositifs, ne suffisent pas à justifier la création d'un fonds d'investissement social spécifique dans le futur FNAS. La branche famille peut déjà financer localement des innovations par le biais du fonds « publics et territoires », qui y a consacré 12,4 M€ entre 2013 et 2016 (cf. *infra* 5.2.2.5). Au niveau national, la Cnaf dispose de crédits d'étude, de faible montant (1 M€) au regard du budget d'action sociale, gérés par la direction des statistiques, des études et de la recherche. De plus, une limite du projet de fonds d'investissement social, tel qu'il a été formulé lors de la réunion du conseil d'administration¹²⁶ de début 2017, est qu'il ne porterait que sur des dispositifs innovants, sans

¹²² France stratégie - Investissement social : quelle stratégie pour la France ? Eléments pour le débat, 26 janvier 2016.

¹²³ Le concept d'investissement social, qui remonte à des travaux dès les années 1930, a trouvé une nouvelle visibilité et de nouvelles approches suite à la crise de 2008. Cf. Damon J. 2015 « l'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue » *Revue de droit sanitaire et social* n° 4, juillet-août 2015.

¹²⁴ Cf. Heckman J.J et Conti G: « *the economics of child well being* » NBER working paper n° 18466

¹²⁵ Les « *social impacts bonds* » sont des obligations dont le rendement dépend de l'efficacité des politiques fiscales qu'ils financent.

¹²⁶ La direction de la Cnaf a indiqué à la mission que, pour elle, le fonds d'investissement social devrait aussi pouvoir financer l'évaluation de dispositifs existants.

prendre en compte la « rentabilité sociale » des dispositifs existants : or pour la majorité d'entre eux, on verra dans la suite de ce rapport que l'on manque d'études justifiant cette « rentabilité sociale » et la cible de déploiement envisagée. Il serait contre-productif et paradoxal de ne faire porter cet effort de justification du bien-fondé de l'action sociale de la branche Famille que sur de nouveaux dispositifs (et de nouvelles dépenses). De même, d'autres actions de la branche qui ne relèvent pas de l'action sociale (le rendez-vous des droits par exemple) mériteraient d'être évaluées.

Recommandation n°42: Gérer l'innovation, et la démonstration de l'utilité de l'investissement social des dispositifs d'action sociale déjà déployés par la branche Famille, dans un cadre budgétaire unique, proportionné aux besoins d'évaluation de l'efficacité de l'action sociale et des services aux allocataires.

5.2 Les dispositifs d'action sociale financés par le FNAS

[385] Cette partie passe en revue les principaux dispositifs d'action sociale financés par le FNAS¹²⁷. La mission n'a pas non plus traité le cas particulier de l'action sociale des Caf dans les départements d'outre-mer. Pour chacun des dispositifs sont examinés le contexte, les indicateurs et actions prévus par la COG, et la réalisation budgétaire comparée aux prévisions initiales (détaillée en annexe 7). Sur la base de ces éléments, des recommandations pour la future COG sont proposées.

5.2.1 La petite enfance

5.2.1.1 La revue de dépenses « politique d'accueil de la petite enfance »

[386] Une revue de dépenses de la politique « accueil de la petite enfance » avait été prévue dans le cadre de la préparation des lois de finances pour 2018. La mission, confiée à l'IGAS et à l'IGF, a rendu son rapport¹²⁸ en mai 2017. La présente mission d'évaluation de la COG 2013-2017 n'a donc pas effectué un nouveau bilan exhaustif. La synthèse de cette revue de dépenses figure en 3.1.1 de l'annexe 7 « action sociale ». Ce rapport considère notamment comme « hasardeux » de fixer un objectif quantitatif de développement des places d'accueil collectif lors de la nouvelle COG, mais plutôt « *d'affirmer plus clairement des orientations qualitatives, en priorisant le développement des EAJE dans les zones et pour les publics qui sont le plus susceptibles de bénéficier d'un accueil collectif* ».

[387] Le rapport indique également que « *de manière générale, le rôle des CAF dans l'accompagnement des acteurs de la petite enfance apparaît de plus en plus essentiel. Mais ce rôle exige de leur part une plus grande harmonisation de leurs pratiques - par exemple vis-à-vis des nouvelles solutions que sont les maisons d'assistants maternels (MAM) ou les micro crèches PAJE - ce qui nécessitera un engagement plus marqué de la Cnaf dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion signée avec l'État pour les années 2018 à 2021* ».

[388] Au vu de l'augmentation de plus de 15 % en l'espace de 4 ans (2012-2015) des coûts de fonctionnement des EAJE, le rapport préconise « de faire évoluer les outils de financement de la

¹²⁷ A l'exception de soutiens plus marginaux, comme l'aide à l'animation dans les foyers de jeunes travailleurs et l'aide à l'acquisition du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, qui représentent des moyens limités - respectivement 27 M€ et 4,7 M€ - et ne faisaient pas l'objet d'actions significatives à conduire pendant cette COG.

¹²⁸ « La politique d'accueil du jeune enfant », revue de dépenses. Jean Bernard CASTET, Camille HERODY, François WERNER (IGF) ; Pierre MAYEUR, Gaëlle TURAN-PELLETIER, IGAS. Mai 2017

branche famille, afin d'éviter que des projets très coûteux conduisent automatiquement à des volumes d'aide plus importants. »

[389] Le tableau ci-après récapitule les propositions de la mission revue de dépenses :

Tableau 26 : Recommandations de la mission « revue de dépenses »

N°	Recommandation
1	Plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille à 10 000€ par place d'EAJE réservée pour limiter le sur-financement public.
2	Systématiser le contrôle par les CAF du respect de la règle d'attribution de 30 % de places ouvertes aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires dans les EAJE PSU et informer les communes sur lesquelles les structures sont implantées de l'attribution de ces places
3	Réfléchir à la transformation des micro-crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro crèches PSU.
4	Abaisser le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG à 9 €/heure.
5	Réformer le barème des participations familiales de la PSU selon deux axes : a) revaloriser chaque année le plafond de revenus en fonction de l'indice prix salaires intégré à la COG, avec un rattrapage ce qui le porterait à 6 067 € /mois en 2017; b) augmenter très progressivement le taux d'effort des familles, qui passerait de 0,06 % à 0,075 % pour les familles ayant un enfant à charge.
6	Étendre le barème de la PSU à la prise en charge par un assistant maternel pour diminuer le reste à charge des familles.
7	Construire un barème du CMG plus linéaire pour mieux prendre en compte la capacité contributive des familles.
8	Faire adopter dans la future convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf des orientations stratégiques sur le développement des maisons d'assistants maternels (MAM) et des micro-crèches PAJE, afin d'assurer une meilleure homogénéité de la politique menée par les CAF.
9	Rendre obligatoire l'information des CAF sur l'ouverture de toute solution d'accueil de la petite enfance.
10	Simplifier le financement des EAJE en ciblant les financements complémentaires à la PSU sur la prise en charge des besoins spécifiques (accueil d'enfants porteurs de handicap, contrats irréguliers ou familles ayant recours à des horaires atypiques).
11	Conforter l'existence dans la loi des commissions départementales des services aux familles, qui allient les volets parentalité et petite enfance et dans l'objectif d'associer plus étroitement le niveau communal.
12	Placer la deuxième génération des schémas départementaux des services aux familles sous la responsabilité opérationnelle des CAF.
13	Instaurer un pilotage national stratégique des schémas des services aux familles Ministère des Affaires sociales-Cnaf-MSA-ADF-AMF-Éducation nationale.
14	Remplacer la compétence d'agrément des EAJE dévolue aux PMI par un contrôle administratif des CAF sur les structures d'accueil collectif.
15	Rendre visible la contribution totale de la branche famille sur chaque EAJE (dont les fonds territoriaux et la dotation d'action sociale).
16	Plafonner le montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être prises en charge par la Cnaf pour la création de place en EAJE à 25 000€ par place.
17	Encourager à développer une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettant de limiter les coûts dans les projets d'investissement en EAJE.
18	Introduire dans la PSU une incitation à bonne gestion des EAJE, à travers le niveau et les critères de revalorisation du prix plafond, au regard des bonus ou compléments de financement accessibles.

19	Renforcer le fléchage de la dotation d'action sociale des CAF vers les enveloppes des fonds territoriaux, afin de les mettre au service des priorités définies par la Cnaf et fixer l'attribution de ces fonds sur décision des directeurs des CAF.
-----------	---

Source : mission IGAS/IGF de revue de dépenses sur la politique d'accueil de la petite enfance

5.2.1.2 Les actions et objectifs de la COG

[390] La fiche n°1 « renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires » recensait 17 actions et sous actions à conduire, et 10 indicateurs de suivi.

[391] Pour ce qui est des actions à conduire, selon le bilan à fin 2016, quatorze ont été atteintes, deux partiellement atteintes, et une abandonnée¹²⁹. A noter que l'action n°1 « cibler et accompagner financièrement les territoires prioritaires » est considérée comme atteinte, ce qui est exact au vu des chiffres bruts (47 % des places ouvertes sur les territoires prioritaires en 2014, 64 % en 2015 et 59 % en 2016), mais masque le fait que parmi les trois zones de territoires prioritaires¹³⁰, ce sont celles de priorité 1 qui ont connu le plus faible taux d'ouvertures (respectivement 15 % du total des créations en zone 1, 20 % en zone 2 et 25 % en zone 3 sur les 4 années 2013-2017 (cf. supra partie 3). L'action n° 3 « favoriser la présence a minima de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les EAJE » est considérée comme atteinte du fait de son intégration dans le fonds « publics et territoires », mais le dispositif de suivi (« Filoue ») est en cours de déploiement et la mesure de résultat n'est pas encore disponible. Le fait que l'action n°7 « mettre en place le groupe de travail pour expérimenter le développement de nouvelles missions pour les Relais d'assistantes maternelles » soit considérée comme partiellement atteinte n'est pas imputable à la Cnaf, le ministère de la famille n'ayant pas arbitré les propositions du groupe de travail. De même, l'action n° 8 « réaliser, en partenariat avec la Mission des services à la personne, une « charte qualité » relative aux services d'accueil à domicile » n'a pas progressé du fait de l'ajournement de la convention partenariale qui devait être définie entre la Cnaf et la Direction générale des entreprises, tutelle de la mission des services à la personne.

[392] Pour ce qui est des indicateurs de suivi (cf. annexe 1), seuls cinq sur dix étaient renseignés pour l'ensemble de la période selon le tableau de bord en date du 27 avril 2017, cinq étant lacunaires sur les années 2015 et/ou 2016. L'indicateur relatif à l'évolution du nombre de places nettes en EAJE, qui est le plus suivi du fait des engagements du « plan crèches » du gouvernement, fait apparaître que le nombre de places ouvertes est passé de 376 973 en 2012 à 405 177 en 2016, soit + 28 204. Ce rythme moyen de 7 000 places nettes créées par an est significativement inférieur à celui de la période de la précédente COG (+ 9 000/an) ; et se ralentit sur les deux dernières années (+ 7 622 en 2015, chiffre qui inclut les 3 500 places préexistantes de l'AP-HP désormais comptabilisées, et + 2 851 en 2016). Le rythme de créations net des deux dernières années (3 000 places) est donc trois fois inférieur à celui des années 2011- 2014 (9 000 places).

¹²⁹ La sous action « livret d'accueils multiples » a été abandonnée car intégrée dans d'autres supports.

¹³⁰ Les zones prioritaires ont en commun un taux de couverture en modes d'accueil de la petite enfance inférieur à 54 % en 2011 (les données 2011 ayant été utilisées pour l'élaboration de cette typologie). Les zones de priorité 1 combinent ce faible taux de couverture avec deux critères de précarité économique des communes et des habitants : un potentiel financier inférieur à 978€ par habitant et un revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieur à 21 197€. Les zones de priorité 2 ne satisfont qu'à un seul de ces deux critères et les zones de priorité 3 à aucun.

Tableau 27 : Nombre de places en EAJE de 2010 à 2016

	Places PMI	Créations	Suppressions	Solde
2010	359 051			
2011	367 842	15 654	- 6 863	+ 8 791
2012	376 973	14 737	- 5 606	+ 9 131
2013	385 662	13 732	- 5 043	+ 8 689
2014	394 704	14 658	- 5 616	+ 9 042
2015	402 326	12 515	- 4 893	+ 7 622
2016 (est.)	405 177	7 545	- 4 696	+ 2 851

Source : Chiffres du 3 mars 2017 communiqués à la mission « politique d'accueil de la petite enfance » par la Cnaf

[393] Selon le bilan du FNAS 2016 présenté par la Cnaf, cette moindre augmentation du parc de places de crèches est la conséquence de trois phénomènes :

- un niveau de décisions d'investissement prises par les partenaires et financées par la Caf plus faible que prévu dans la COG, depuis 2013 ;
- une progression continue des annulations des projets d'investissement déjà décidés : 13 M€ annulés en 2014, 25,4 en 2015 et 38,3 en 2016 ;
- et un niveau toujours élevé (de 4 700 à 5 600 suivant les années) de suppressions de places depuis 2013.

[394] L'objectif fixé par le gouvernement dans le cadre de la COG Etat-Cnaf 2013-2017¹³¹ était d'augmenter les solutions d'accueil de 275 000 places, dont 100 000 en individuel, 100 000 en collectif et 75 000 en relance de préscolarisation. La réalisation de cet objectif aurait eu pour conséquence de permettre à la France d'atteindre 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans (le taux effectif sera plutôt de l'ordre de 56 %).

[395] Le rapport précité IGF/IGAS sur la politique d'accueil de la petite enfance souligne l'ambiguïté qui existe entre « places nouvelles » (ce que suit l'indicateur) et « solutions d'accueil » (une même place autorisée, en fonction de l'amplitude horaire d'ouverture et de la demande des familles, peut permettre d'accueillir plus d'un enfant)¹³².

[396] Sur la période 2013-2016, de la COG, les dépenses du FNAS relatives à la petite enfance (prestation de service, contrats enfance-jeunesse et plan crèches cumulés, cf. détail en 3.1.2 de l'annexe 7), comparées à la prévision budgétaire (rebasée à partir de 2014), auront été de 93 % en 2013, 102 % en 2014, 98 % en 2015 et 90 % en 2016. La dépense était prévue de passer de 2,809 Md€ en 2013 à 3,501 Md€ en 2016 et 3,744 Md€ en 2017 : la dépense réelle n'atteint que 3,151 Md€ en 2016, soit un écart de près de 350 M€. Si la part de créations de micro-crèches, financées sur le complément de mode de garde et pas par le FNAS, explique pour partie cet écart, il n'en reste pas moins que l'objectif, principalement d'affichage politique, s'est heurté à la réalité des besoins et des capacités de financement des collectivités communales. Comme préconisé par la mission « revue de dépenses », il serait préférable dans la future COG de ne pas fixer d'objectifs

¹³¹ Le préambule de la COG mentionne que « par les actions et moyens inscrits dans la présente convention, la branche famille appuiera la création nette, sur sa durée, de 100 000 solutions d'accueil collectif des à-3 ans et le développement de l'accueil individuel pour assurer la prise en charge de 10 000 enfants supplémentaires... »

¹³² Le ratio de conversion implicite est que l'on obtiendrait 100 000 solutions d'accueil avec 66 000 places. Ce ratio, qui n'est pas explicité dans la COG, n'est en pratique pas atteint : malgré les incitations en ce sens de la PSU par la facturation au réel de la fréquentation des crèches, et les incitations financières des contrats enfance jeunesse, la fréquentation par place reste quasi-stable.

quantitatifs, mais des priorités qualitatives, dont la mise en œuvre serait basée sur les schémas départementaux des services aux familles. Il n'est pas possible à la présente mission de traduire cette orientation en perspective budgétaire, la définition des objectifs qualitatifs relevant du gouvernement, mais le rythme moyen constaté sur la période 2013-2016 (+ 135 M€ par an) donne une indication.

5.2.1.3 Le fonds de rééquilibrage territorial

[397] Dans le développement des solutions d'accueil proposées aux familles, la COG fait de la correction des inégalités territoriales une des trois orientations majeures de la politique de la branche famille. La création du fonds de rééquilibrage territorial devait contribuer à la concentration des moyens sur les territoires les plus déficitaires (l'écart dans les solutions d'accueil allait de 9 à 80 solutions d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans). 75 % des nouvelles solutions d'accueil devaient être créées dans les territoires déficitaires.

[398] L'action n°1 de la fiche 1 « *renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires* » prévoit de « *cibler et accompagner financièrement les territoires prioritaires* », et est associée à un indicateur de suivi qui mesure le nombre de nouvelles solutions d'accueil collectif créées dans les zones prioritaires, une cible de 75 % étant citée (mais sans que l'indicateur soit « de résultat »).

[399] Les inégalités territoriales n'ont été que faiblement réduites en dépit de l'objectif de la COG centré sur les territoires prioritaires : seulement 45 % des nouvelles places créées le sont dans les zones prioritaires en 2015, pour une cible fixée à 75 % ; si l'évolution du taux de couverture des territoires prioritaires a été positive en 2014 (égale à 1,28 fois celle des autres territoires), l'indicateur n'est pas disponible pour les années suivantes.

[400] Le fonds de rééquilibrage territorial¹³³ doit être mobilisé à partir d'un ciblage initial des territoires en fonction du taux de couverture de la commune ou de l'EPCI¹³⁴ par l'ensemble des solutions d'accueil présentes (y compris la préscolarisation en maternelle)¹³⁵.

[401] La mobilisation du fonds est à la discrétion des Caf, le seul fait d'être dans un territoire classé comme prioritaire n'ouvre pas un droit automatique. Le fonds se surajoute aux prestations de service, et le cas échéant d'autres fonds comme le fonds « publics et territoires » (cf. *infra* 5.2.2.5). L'aide doit être ciblée sur des places nouvelles¹³⁶ (comme pour le dispositif des contrats enfance-jeunesse, cf. *infra* 5.2.2.4). C'est une aide au fonctionnement forfaitaire à la place, de 1400€ en ZP1, de 700€ en ZP2 et de 300€ en ZP3¹³⁷. L'attribution de l'aide s'accompagne de la signature d'une convention.

[402] Le fonds de rééquilibrage territorial peut aussi financer un supplément à l'aide à l'installation des assistantes maternelles (600€ au lieu de 300€) dans les mêmes zones prioritaires.

¹³³ La circulaire Cnaf n° 2014-025 du 8 octobre 2014 précise ses modalités.

¹³⁴ S'il dispose de la compétence petite enfance. Le territoire peut aussi être défini au niveau du quartier d'une métropole qui dispose de cette compétence.

¹³⁵ Pour les Caf ayant négocié et conclu un schéma départemental de services aux familles, les critères de hiérarchisation peuvent être adaptés en fonction de celui-ci.

¹³⁶ Nouvel équipement ou augmentation de plus de 10 % de la capacité d'accueil.

¹³⁷ Sous réserve que l'ensemble des aides de la branche famille, des participations des familles et des autres subventions ne représente pas plus de 100 % du coût de fonctionnement. Comme pour la détermination des zones prioritaires, la conclusion d'un schéma départemental de services aux familles peut conduire à modifier les montants des aides.

[403] Sur les années 2013-2016 (rebasées en 2014), le taux de réalisation du fonds de rééquilibrage aura été compris entre 67 % (3,358 M€ pour 5 M€ budgétés) en 2013 et 50 % (17,599 M€ pour 35 M€ budgétés) en 2016, de telle sorte que la cible 2017 (50 M€) ne sera vraisemblablement pas atteinte, ni même approchée (cf. détail en 3.1.3 de l'annexe 7).

[404] Au-delà de la sous-exécution importante, le fonds de rééquilibrage territorial pose surtout la question de la multiplicité des canaux de financement du fonctionnement des accueils de la petite enfance : prestations de service, contrats enfance-jeunesse (qui ont eux aussi pour objet la création de places nouvelles), fonds « publics et territoires » (qui lui aussi vise à résoudre les inégalités territoriales et à aider les structures en difficulté). Cette multiplicité des canaux de financement nuit à la lisibilité de l'action de la branche famille, sans pour autant que les objectifs soient toujours atteints.

Recommandation n°43 : Supprimer dans la future COG le fonds de rééquilibrage territorial et fusionner ses objectifs avec ceux du fonds « publics et territoires ».

5.2.2 L'enfance et la jeunesse

[405] La fiche n°2 de la COG prévoit de « *contribuer à la structuration d'une offre « enfance-jeunesse » adaptée aux besoins des familles* », selon deux axes :

- structurer une offre d'accueil de qualité, accessible et adaptée aux besoins des familles et aux spécificités des territoires ;
- dynamiser les dispositifs contribuant à l'autonomisation des jeunes.

[406] Le premier axe « enfance » des engagements de la cnaf vise les rythmes scolaires, les accueils de loisirs sans hébergement, l'accessibilité aux enfants handicapés, et la structuration territoriale.

[407] Le deuxième axe « jeunesse » regroupe des actions déjà présentes traditionnellement dans l'offre de services (départs en vacances, soutien des foyers de jeunes travailleurs, aide à l'obtention du brevet d'animateur - BAFA) et un projet plus novateur, le soutien de projets proposés par des adolescents, dans la prolongation de l'expérimentation menée pendant la COG 2009-2012.

[408] La fiche n°2 décrit 19 actions et sous-actions à conduire sur la durée de la COG. Sur ce total, 12 sont considérées comme atteintes, 6 partiellement atteintes, et une non-atteinte. Cette dernière « *expertiser les conditions de faisabilité et de mise en œuvre d'un barème national des participations pour les accueils extrascolaires* » est repoussée à 2017. Pour celles partiellement atteintes, en ce qui concerne l'action n° 7 (2) « *réaliser une évaluation des impacts du soutien à la fonction socio-éducative sur les trajectoires des jeunes hébergés en foyers de jeunes travailleurs* », le prestataire de l'étude a été désigné en janvier 2017 ; et l'action 7 (3) « *élaborer les nouvelles modalités de gestion des demandes du soutien socio-éducatif en foyer de jeunes travailleurs* » est tributaire d'une refonte de cette prestation de service, envisagée pour la future COG. Par ailleurs, l'enquête relative à l'impact du soutien à l'obtention du brevet d'animateur est en cours (action 8(1)), alors que l'évolution du financement du Bafa (action 8 (3)) est reportée à la future COG.

5.2.2.1 L'enfance

5.2.2.1.1 L'aménagement des rythmes scolaires et les activités périscolaires

[409] La branche famille aidait traditionnellement à l'encadrement du temps périscolaire, via une prestation de service. La période de la COG 2013-2017 a été fortement marquée par la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs. Depuis la rentrée scolaire 2013-2014, l'aide spécifique

rythmes éducatifs (ASRE) permet de soutenir les trois nouvelles heures d'accueil périscolaire dégagées par cette réforme (109 M€ dépensés en 2016 contre 250 M€ budgétés en début de COG). Sur l'année scolaire 2014/2015, un ALSH est proposé à 63 % des élèves des écoles publiques sur les trois nouvelles heures périscolaires.

[410] Face aux revendications des communes quant aux charges induites par le passage à 4 jours et demi scolarisés pour l'organisation d'activités sur le temps libéré, le gouvernement a mis en place un « fonds d'amorçage », d'abord présenté comme transitoire, puis pérennisé, doté en LFI 2017 de 372,8 M€.

5.2.2.1.2 Les Nouvelles activités périscolaires (NAP)

[411] La COG prévoyait les modalités de participation financière de la branche famille à la réforme des rythmes éducatifs¹³⁸, d'une part par une participation au « fonds d'amorçage » de 62 M€ en 2014, d'autre part par une aide aux dispositifs d'accueil des enfants pendant les trois heures dégagées par le passage à quatre jours et demi. Dans le texte initial de la COG, il était prévu que ce deuxième financement se répartisse d'une part entre un versement de la prestation de service habituelle aux ALSH qui entreraient dans l'expérimentation, d'autre part par le financement d'une aide forfaitaire aux nouveaux accueils de loisirs du temps périscolaire. Pour cette nouvelle forme d'accueil (aux normes allégées, cf. ci-dessous), il était prévu que le financement représente 10 M€ en 2013, 91 M€ en 2014, et 250 M€ en 2015, montant révisé à 150,6 M€ en 2016. Aux dires des Caf rencontrées par la mission, la mise en œuvre de la réforme, du fait des délais et des nombreuses modifications au fil de l'eau, a été particulièrement difficile.

[412] L'annexe 1 de la COG détaillait les principes et hypothèses de chiffrage de cette participation de la branche famille à une réforme qui était concomitante à la signature de la convention. La programmation budgétaire (cf. 3.2.2 de l'annexe 7) prévoyait une augmentation de la dépense de 297,1 M€ en 2013 à 597,0 M€ en 2016 et 620,6 M€ en 2017, soit + 323,5 M€. En 2016, le taux de réalisation est de 88 % (-73,8 M€).

[413] Selon une enquête 2016 de l'association des maires de France et présidents d'intercommunalités (AMF), le coût annuel brut moyen par enfant des accueils périscolaires s'établit à 231€ pour les communes et 243€ pour les intercommunalités. Le reste à charge s'établit à 70 % pour les communes et 66 % pour les intercommunalités. Dans les deux tiers des communes ayant répondu à l'enquête, les NAP sont gratuites. Le taux de fréquentation est égal ou supérieur à 70 % des enfants scolarisés en cycle élémentaire, et s'élève à 53 % pour les maternelles. 56 % des activités sont organisées sous forme d'un accueil répondant aux critères des prestations de service Caf. Les principales difficultés évoquées tiennent au financement¹³⁹, et au recrutement et à la gestion des personnels.

[414] La principale différence entre les ALSH « extra-scolaires » et les nouveaux accueils périscolaires tient au taux d'encadrement des enfants : un animateur pour 10 enfants de moins de six ans et un animateur pour 14 enfants à partir de six ans pour les ALSH, et, dans le cadre de l'accueil périscolaire, un animateur pour 14 enfants de moins de six ans, et un animateur pour 18 enfants à partir de six ans¹⁴⁰.

¹³⁸ Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013

¹³⁹ Il est vraisemblable que cette nouvelle charge, combinée à la baisse des dotations, explique pour partie la diminution des projets d'EAJE et les abandons de projets constatés.

¹⁴⁰ Cet allègement des normes, initialement prévu à titre expérimental par le décret n° 2013-77 du 2 août 2013 pour trois ans, a été confirmé par le décret 2016-51 du 1^{er} août 2016. Les allègements permettent aussi de décompter les intervenants ponctuels dans l'encadrement, et de réduire à une heure par jour au lieu de deux la durée minimale de fonctionnement.

[415] L'assouplissement des conditions d'encadrement, contestée par les représentants des personnels, n'a pas eu de conséquences sur la sécurité des enfants, et rien ne démontre que la qualité de l'accueil et des animations en ait souffert. De plus, il s'agit de normes minimales, et rien n'empêche de diminuer le nombre d'enfants participants pour des activités particulières.

Recommandation n°44 : Pour simplifier les normes opposables, aligner celles des ALSH sur celles désormais stabilisées des accueils périscolaires.

5.2.2.1.3 L'aide Caf aux temps extrascolaires

[416] Le tableau de financement du FNAS prévoyait de consacrer au total (cf. détail en 3.2.1 de l'annexe 7) 563,7 M€ à ces aides (prestation de service et contrat enfance-jeunesse) en 2013, pour atteindre 676,7 M€ en 2016 et 722,6 M€ en 2017, soit une progression de 158,9 M€ sur la période de la COG.

[417] L'écart en 2016 entre la prévision COG et la réalisation est de -99,5 M€, soit 13,8 % de la cible (722,6 M€). L'écart s'explique notamment par les effets de reports du temps extrascolaire vers le périscolaire avec la réforme des rythmes éducatifs, report dont il n'était pas possible d'anticiper l'ampleur au moment de la conclusion de la COG.

[418] Le financement vise les établissements d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), via une prestation de service (cf. 3.2.4 de l'annexe 7), lesquels doivent être agréés par l'Etat en fonction de normes sanitaires, de sécurité et d'encadrement.

[419] Dans sa forme actuelle, la participation des familles au coût des ALSH n'est que partiellement encadrée, la seule obligation étant d'une modulation des tarifs en fonction des ressources à la main des gestionnaires. Il pourrait être envisagé un système décalqué de celui des EAJE, avec un barème national de participation en fonction des ressources et une ALSH compensant les différences sous plafond. Cette alternative pourrait faire l'objet d'une étude et d'un chiffrage pendant la nouvelle COG, en fonction aussi des simplifications à opérer sur les multiples contrats spécifiques qui peuvent s'ajouter à la prestation de service.

[420] La branche famille évoque aussi la création d'un « bonus qualité » qui viendrait valoriser les ALSH développant des actions particulières à valeur sociale (développement durable, égalité fille-garçon...), mais il est à craindre que cela implique une nouvelle complexification de la tarification, alors même qu'une simplification est recherchée.

Recommandation n°45 : Unifier les prestations de service des ALSH et des ASRE.

[421] Pour la future COG, deux mesures annoncées par le gouvernement sont susceptibles d'avoir un impact sur l'organisation et le financement des activités périscolaires : une latitude donnée aux communes de revenir si elles le souhaitent à la semaine de quatre jours scolarisés (un premier sondage indique qu'un tiers d'entre elles l'envisagent); et une offre organisée d'aide aux devoirs dans le cadre scolaire.

5.2.2.1.4 L'aide aux vacances familiales (AVF) et des enfants (AVE)

[422] Le rapport IGAS d'évaluation de la précédente COG dénombrait 3 856 familles bénéficiaires en 2011 et préconisait un doublement du nombre sur la COG 2013-2017. Celle-ci évoque seulement une augmentation du nombre de familles à bas revenus bénéficiaires, sans préciser de cible. Selon l'indicateur de suivi de la COG, le nombre d'enfants et de jeunes bénéficiaires du dispositif « Vacaf » était respectivement de 47 762 en 2013, 62 759 en 2014, 64 647 en 2015 et 58 969 en 2016.

[423] L'aide aux départs en vacances constitue un volet traditionnel de l'action sociale locale des Caf. Le dispositif reste largement décentralisé : l'adhésion à « Vacaf » n'est pas obligatoire (75 Caf

l'ont fait), et chaque Caf reste maîtresse du budget qu'elle alloue aux départs en vacances sur son budget d'action sociale, ainsi que des barèmes et plafonds de son aide. Les Caf non adhérentes à « Vacaf » ont conservé un système de bons vacances. Toutes n'adhèrent pas à l'intégralité de l'offre « Vacaf » : parmi les Caf visitées, celles des Bouches du Rhône et des Yvelines adhèrent à l'AVF et à l'AVE, celle de Meurthe et Moselle à la seule AVE, et celle des Landes à aucun.

[424] Trois dispositifs estampillés « Vacaf » existent, les deux premiers (AVF et AVE) ciblés sur les bas revenus ; le troisième (aide aux vacances sociales) sur la restauration des liens familiaux. Pour ce dernier, l'objectif affiché par la Cnaf est de favoriser le départ de 5 200 familles, sélectionnées par les travailleurs des centres sociaux, afin de renforcer les liens familiaux et sociaux à l'occasion des vacances. Financés sur les dotations locales, les conditions particulières peuvent varier selon les Caf (cf. en 3.3.3 de l'annexe 7, l'exemple des Bouches du Rhône).

[425] La COG ne porte pas d'objectifs chiffrés sur le nombre de départs en vacances à soutenir, non plus que sur les conditions financières des aides. Elle mentionne seulement que la Cnaf incitera les Caf à accroître leurs aides sur les fonds locaux d'action sociale.

[426] L'écart entre les prévisions budgétaires de la COG pour ces aides au départ en vacances et la réalisation effective (cf. 3.3.1 de l'annexe 7) laisse apparaître une sous-exécution de 250 K€ en 2016 (dépense effective de 574 K€ pour une prévision de 824 K€). La progression de la dépense est sur un rythme proche de celui anticipé, mais sur une base d'environ 70 % du budget.

[427] L'organisation actuelle pose plusieurs questions d'organisation :

- faut-il rendre obligatoire l'adhésion à Vacaf pour l'aide aux départs en vacances ? Sans doute oui, dans la mesure où ce dispositif diminue les frais de gestion (et l'adhésion à Vacaf n'empêche pas de conserver des dispositifs plus ciblés si la Caf le souhaite) ;
- faut-il harmoniser les conditions de barème des aides ? Sans doute non, car le maintien d'un caractère local permet de s'adapter aux éventuels cofinancements existants ; et le fait qu'il s'agisse d'une aide sociale locale permet de maintenir le système du budget limitatif (où les premiers arrivés sont les premiers servis), alors qu'une aide nationale deviendrait obligatoirement évaluative.

[428] Le dispositif d'aide est encore marqué par une logique d'aide aux vacances collectives, alors que la tendance est plutôt à l'individualisation des départs : la prochaine COG devrait être l'occasion d'une réflexion sur une éventuelle refonte des aides mieux adaptée à cette évolution. Par contre, l'extension des aides aux vacances pour les jeunes adultes de 18 à 25 ans que suggèrent les orientations stratégiques 2017-2027 ne paraît pas utile, voire même en contradiction avec l'objectif d'autonomisation avancé par ailleurs.

[429] Plus fondamentalement, c'est l'intérêt même du dispositif d'aide aux vacances qui pose question : environ 60 000 enfants bénéficiaires, alors que l'on estime¹⁴¹ que 40 % des familles¹⁴² ne partent pas en vacances, et même 60 % de celles dont le revenu est inférieur à 1200€/mois ; et que l'observatoire des inégalités chiffre à 1,8 million le nombre d'enfants et adolescents pauvres : l'aide aux vacances des Caf est lourde en gestion (référencement des centres, instruction des demandes, liquidation des aides) pour un effet marginal.

¹⁴¹ « Vacances 2014 : l'éclaircie » Enquête conditions de vie et aspirations des français, CREDOC, janvier 2015.

¹⁴² L'INSEE recense 18 millions de familles en France (données 2012).

5.2.2.2 La jeunesse

5.2.2.2.1 La place des actions jeunesse dans la COG

[430] La branche famille est déjà un acteur vis-à-vis des jeunes jusqu'à 25 ans par les prestations qu'elle délivre : outre les allocations familiales elles-mêmes pour les jeunes rattachés à un foyer allocataire, 190 104 jeunes de moins de 25 ans étaient bénéficiaires du RSA en décembre 2015, 60 404 bénéficiaient de l'AAH et plus de 1,2 million de jeunes de moins de 25 ans (dont près de 800 000 étudiants) ont perçu des aides au logement. Un an après le lancement de la prime d'activité, en décembre 2016, 425 000 jeunes de moins de 25 ans en bénéficiaient.

[431] Le rapport d'évaluation de la COG précédente indiquait qu'un « réexamen complet de la politique jeunesse apparaît utile », et que « à tout le moins il serait nécessaire d'inscrire dans la prochaine COG des modalités plus fines de présentation des dépenses ... notamment en distinguant les tranches d'âge concernées et les objectifs poursuivis ».

[432] Le soutien à des projets proposés par des adolescents (action n°5 « *structurer de nouvelles modalités d'intervention auprès des adolescents de 11 à 17 ans révolus* ») est le dispositif le plus novateur prévu par cette COG. Il vise, via des appels à projets, à apporter une aide financière à des projets portés par des jeunes, ou à mettre en place un cadre structurant pour accompagner les adolescents dans leur prise d'autonomie. De 2013 à 2016, les projets soutenus dans le cadre du fonds « publics et territoires » (cf. *infra* 5.2.2.5) ont mobilisé 54,635 M€.

[433] La cible et les modalités d'intervention sont similaires à celle du fonds d'expérimentation jeunesse (cf. 3.4.2 de l'annexe 7), porté par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et financé sur le programme 163¹⁴³.

[434] En cours de COG, la branche famille a développé deux actions vers la jeunesse non prévues initialement :

- la lutte contre la radicalisation, suite aux attaques terroristes de 2015¹⁴⁴. Outre la charte de la laïcité adoptée par le Conseil de la Cnaf le 1^{er} septembre 2015, des référents de prévention de la radicalisation ont été désignés au sein des CAF, qui doivent procéder à un diagnostic local et participent aux cellules départementales de suivi, sous l'autorité des préfets. Les Caf doivent intégrer la dimension républicaine dans les appels à projets vers les jeunes et mobiliser les dispositifs de soutien à la parentalité (cf. *infra* 5.2.3) au profit de cette dimension de l'accompagnement des familles. Le budget 2016 du FNAS a intégré par redéploiement une augmentation de 2 M€ du fonds « publics et territoires » pour accompagner les projets promouvant les valeurs de la République, et une augmentation de 2 M€ de la ligne « parentalité » pour financer des actions de prévention de la radicalisation.
- les « promeneurs du net ». Inspirés d'une expérience suédoise (cf. 3.4.1 de l'annexe 7), ce sont des travailleurs ou animateurs sociaux qui assurent une présence à finalité éducative sur les réseaux sociaux. Le budget du FNAS a prévu par redéploiement 500 K€ en 2016 et 1,5 M€ en 2017 pour le financement des promeneurs du net, destiné principalement à couvrir l'animation du dispositif. Le budget prévu a été sous-consommé en 2016 (251 K€), mais l'extension du programme en 2017 à la majorité des Caf fait que l'enveloppe 2017 sera insuffisante.

¹⁴³ Le programme 163 est doté de 476,7 M€ en LFI 2017, dont 390 M€ sont consacrés au développement du service civique. Les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire bénéficient de 69,2 M€. Ces crédits financent notamment les échanges internationaux de jeunes (13,8 M€), l'information des jeunes (6,3 M€), les loisirs éducatifs (5,2 M€), les métiers de l'animation (1,4 M€), le soutien aux projets « jeunesse éducation populaire » (FONJEP, 44,3 M€) et le soutien aux activités de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative (0,8 M€).

¹⁴⁴ Cf. supplément n°11 de décembre 2015 à la lettre aux partenaires de la branche famille.

[435] Le conseil d'administration de la Cnaf a adopté le 5 janvier 2016 trois orientations pour la politique de la branche vis-à-vis de la jeunesse, qui préfigure ses ambitions pour la nouvelle COG :

Encadré 3 : Orientations Jeunesse du Conseil d'administration de la Cnaf

1. Contribuer à former des citoyens engagés. Parallèlement aux actions d'accompagnement éducatif visant à transmettre les valeurs de la République et à développer l'esprit critique, la branche Famille souhaite renforcer son soutien aux projets portés par les jeunes ;

2. Favoriser l'autonomie : il s'agit d'accompagner les jeunes adultes dans leur processus de décohabitation et d'insertion sociale et d'aider les parents à s'impliquer dans la construction de l'indépendance de leurs enfants ;

3. Promouvoir le « vivre ensemble », le lien des jeunes entre eux, avec leurs parents et avec les institutions. L'ambition est de renforcer la présence auprès des jeunes, tant au sein des structures que sur Internet.

Ces orientations, mises en mouvement par une dynamique partenariale nationale et locale, seront déclinées dans un plan d'action s'appuyant sur les structures et projets financés, et sur des expérimentations et nouveaux partenariats.

Source : Cnaf

[436] Un comité partenarial jeunesse a été installé en février 2016 afin d'échanger entre la cnaf et ses partenaires autour de dispositifs et études en lien avec le champ de la jeunesse. Au niveau local, les Caf expérimentent des « réseaux locaux d'acteurs jeunesse ».

[437] L'accent mis sur la jeunesse, là où la Cnaf consacrait ses efforts prioritairement sur l'accueil du jeune enfant, paraît justifié. Pour autant, la justification ne doit pas venir de la sous-consommation constatée du FNAS, en considérant cette cible comme un moyen d'en augmenter le taux. Il faut donc définir le champ légitime des interventions de la branche famille dans ce domaine, sans dupliquer l'existant ou se substituer à d'autres acteurs, et veiller à ce que les actions conduites soient évaluées.

Recommandation n°46 : Préciser le champ des actions conduites et financées par la branche famille vis-à-vis de la jeunesse sans empiéter sur le champ de la formation et de l'orientation professionnelle ni sur celui de la protection de l'enfance ni déborder sur les débuts de la vie active des jeunes adultes sans enfants.

Recommandation n°47 : S'assurer que les nouveaux projets mis en œuvre (promeneurs du net, soutien aux projets des adolescents) font l'objet d'une évaluation permettant d'en mesurer l'impact et l'efficience.

Recommandation n°48 : Associer le ministère chargé de la Jeunesse à la négociation de ce volet de la COG ainsi qu'à son suivi, et s'assurer qu'il n'existe pas de duplication non coordonnée des programmes respectifs.

5.2.2.3 Deux simplifications du périmètre à envisager

➤ Les points d'accueil et d'écoute jeunes

[438] Le budget de l'Etat conserve pour sa part sur le programme 304 le financement des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), avec 5,36 M€ en LFI 2017 (cf. 3.4.3 de l'annexe 7).

[439] De par leur vocation préventive (en amont de l'Aide sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse), et de médiation entre les jeunes et leurs familles, les PAEJ sont un réseau cohérent avec les orientations jeunesse de la branche famille, et complémentaire des autres

dispositifs de son action sociale. Leur transfert à la branche famille permettrait de meilleures synergies entre les différents dispositifs.

Recommandation n°49 : Transférer à la cnaf dans la future COG le financement des points d'accueil jeunes, par cohérence avec l'orientation « jeunesse » souhaitée dans la future COG et les autres actions conduites par la branche famille dans ce domaine.

➤ La garantie jeunes et le RSA jeunes

[440] La généralisation de la garantie jeunes, servie par l'ASP et qui, à fin 2016, bénéficiait à 50 000 jeunes de 16 à 25 ans, ne s'est pas accompagnée d'une remise en cause du RSA jeunes, lui aussi ouvert aux moins de 25 ans, prestation complexe par ses conditions d'ouverture et les justificatifs qu'elle demande. Le RSA jeunes est versé par les Caf, au profit de 7 700 bénéficiaires seulement (au 31 décembre 2015, effectif stable depuis la création du dispositif en 2010). L'existence de deux allocations similaires dans leurs montants et leur objet est manifestement inutile, et sous réserve d'évolutions plus fondamentales du paysage général des minima sociaux, une simplification s'impose.

Recommandation n°50 : Etudier les avantages et inconvénients de supprimer le RSA jeunes au profit de la garantie jeunes qui permet un réel accompagnement vers l'insertion professionnelle.

5.2.2.4 Les contrats enfance-jeunesse

[441] Les contrats « enfance-jeunesse » (CEJ ; cf. 3.5 de l'annexe 7) ont remplacé dans la COG 2005-2008¹⁴⁵ les anciens contrats « enfance » et « temps libre ». Ils procèdent d'un diagnostic sur le territoire avec lequel la Caf prévoit de contracter (généralement la commune, ou une intercommunalité, éventuellement le conseil départemental, une entreprise non éligible au crédit d'impôt famille ou une administration de l'Etat), ce diagnostic portant sur l'offre d'accueil existante, et l'écart entre celle-ci et les besoins.

[442] Le CEJ vise les solutions d'accueil de la petite enfance et des jeunes jusqu'à 17 ans (EAJE, Ram, LAEP, ALSH etc.), il est conclu pour une durée de quatre ans, et permet un cofinancement par la Caf des nouvelles places créées au-delà des places financées par les prestations de service ordinaires¹⁴⁶. Il peut comporter une part minoritaire de financement pour les fonctions de pilotage, plafonnée à 15 % du cofinancement.

[443] Le CEJ vise les actions nouvelles, et donc un développement de l'offre par rapport à l'existant. Il se traduit de la part de la Caf par l'apport d'un financement forfaitaire limitatif, d'un montant fixé pour la durée du contrat. Il correspond à 55 % du reste à charge des bénéficiaires plafonné. Celui-ci est calculé à partir du prix plafond de la solution d'accueil considérée, déduction faite de la prestation de service ordinaire, de la participation des familles et des autres recettes. Il peut être réduit si la cible de taux de fréquentation n'est pas atteinte.

[444] Le budget prévisionnel des CEJ devait passer de 1 118 M€ en 2013 à 1 349 M€ en 2016 et 1 439 M€ en 2017 (+ 321 M€). En 2016, la dépense effective est de 1 185 M€, soit 88 % de la prévision (cf. 3.5 de l'annexe 7).

[445] L'introduction des CEJ visait clairement à favoriser le développement de nouvelles solutions d'accueil dans les territoires considérés comme sous-dotés, grâce à une augmentation du

¹⁴⁵ Circulaire du 22 juin 2006

¹⁴⁶ Des dérogations ponctuelles ont été accordées pour financer des places préexistantes par le CEJ lorsque c'était une condition de leur maintien en activité.

taux de financement de la branche famille au-delà des prestations de service ordinaires. Le défaut est qu'ils aboutissent à créer une différenciation du financement entre places « pré CEJ » qui ne bénéficient que de la PSO et places « CEJ », parfois au sein de la même structure. De plus, l'évolution des prix plafonds peut elle aussi entraîner des différences de montant de financement CEJ selon la date de signature du contrat. S'ajoute à cet empilement des modalités de financement le nouveau fonds « publics et territoires » (cf. *infra* 5.2.2.5), qui permet de porter exceptionnellement à 80 % le taux de financement du fonctionnement des accueils. Pour les accueils de jeunes enfants par exemple, selon les calculs de la mission IGF/IGAS de « revue de dépenses », la participation de la commune au financement de l'EAJE (pour une garde à temps plein) est divisée par trois dans l'hypothèse où elle peut mobiliser à la fois des financements du CEJ et du fonds publics et territoires (sa participation passe de 677 € à 188 € mensuels, soit 13 % du coût de fonctionnement). La CAF finance dans ce cas 72 % du coût des structures, et 67 % des places bénéficient d'un CEJ.

[446] En 2016, les CEJ représentent ainsi un peu plus de 30 % de la prestation de service petite enfance (709 M€ pour 2,321 Md€), et 171 % du montant de la prestation de service des accueils de jeunes enfants et adolescents hors périscolaire (319 M€ pour 186,9M€).

[447] La COG prévoyait pour l'accueil du jeune enfant (fiche 1, action 3) « *d'expérimenter la refonte des prestations de service en expertisant la fusion des prestations de service ordinaires et contractuelles* » ; et pour les accueils enfance jeunesse (fiche n° 2, action 3) « *d'expérimenter sur quelques territoires une refonte des prestations de service pour mettre en œuvre un financement simplifié dans sa gestion et mieux adapté à la diversité des types d'accueil* ».

[448] Un point d'information sur cette expérimentation a été présenté à la commission d'action sociale de juin 2016 (cf. 3.5 de l'annexe 7). Menée depuis 2015 et jusqu'en 2017 avec dix-sept Caf, soixante collectivités et trois cents gestionnaires, l'expérimentation part des constats suivants :

- une complexité de certains dispositifs, en particulier du CEJ qui induit des charges de gestion croissantes pour les Caf et leurs partenaires ;
- une multiplicité de financements et de dispositifs contractuels, répondant à des règles différentes, qui obèrent la lisibilité des interventions ;
- des reconfigurations du partenariat et de la gouvernance locale liés à la réforme des collectivités territoriales, qui nécessitent d'adapter les dispositifs.

[449] Dans l'expérimentation, le CEJ disparaît, la dimension contractuelle étant assurée par une convention territoriale globale (CTG, cf. *supra* 5.1.3). La prestation de service est versée directement au gestionnaire, en sus de la PSO, et le volet « pilotage » du CEJ continue à être versé à la collectivité, éventuellement avec un périmètre plus large que la seule dimension enfance-jeunesse (parentalité, animation sociale...). La prestation de service devient deux bonus de la prestation de service ordinaire, accompagnant le développement et le rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil du jeune enfant (mêmes règles que l'actuel fonds de rééquilibrage territorial). S'y ajoutent pour les EAJE deux bonus fonction du nombre d'enfants par place et du nombre d'heures réalisées par place. Les bonus sont forfaitaires soit par place d'accueil (EAJE), soit, par acte (ALSH, Ram, LAEP). Les schémas de financement deviendraient les suivants :

Schéma 2 : proposition d'évolution du mode de financement des structures par le FNAS



Source : Cnaf

[450] Cette simplification paraît effectivement indispensable, mais la difficulté de principe de ce modèle, dont l'évaluation est en cours, vient de ce que cette intégration se fait en gelant le montant combiné PSO et PS du CEJ par structure d'accueil, ce qui conformément aux principes de départ n'implique pas de surcoûts, mais cristallise des différences historiques significatives de taux de financement pour chaque équipement.

[451] Une alternative consisterait à définir nationalement un taux moyen d'aide global par place à partir du cumul des prestations de service et des CEJ, et de faire converger les établissements d'accueil vers ce taux lors du renouvellement des contrats. Elle éviterait de cristalliser des différences de financement qui ne se justifient que par le calendrier de signature des CEJ.

Recommandation n°51 : Avant une généralisation de la réforme des CEJ envisagée, étudier, en fonction des écarts à la moyenne des actuels CEJ, les modalités et les effets d'une convergence progressive évitant de cristalliser les différences historiques de financement des structures d'accueil.

5.2.2.5 Le fonds d'accompagnement « Publics et territoires »

[452] Les fonds « publics et territoires » comprennent les anciens fonds d'accompagnement du CEJ pour la partie enfance et pour la partie jeunesse (FACEJ 2009-2012) ainsi que le complément Espoir Banlieue (initié par le ministère de la ville en 2007), auxquels s'ajoutent l'ensemble des nouveaux dispositifs prévus dans la COG 2013-2017.

[453] Les interventions du fonds d'accompagnement « publics et territoires » regroupent un ensemble d'actions qui se déclinent en 6 axes : 1) soutenir des projets favorisant les accueils d'enfants en situation de handicap dans les structures de la petite enfance et les ALSH ; 2) adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité ; 3) soutenir les projets portés par les adolescents ; 4) accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil ; 5) accompagner des difficultés structurelles rencontrées par des établissements ; 6) encourager les structures innovantes.

[454] Le fonds publics et territoires ne fait pas l'objet d'indicateurs de suivi ou de résultats, non plus que d'actions spécifiques dans la COG à l'exception du taux d'accueil d'enfants issus de milieux défavorisés dans les EAJE (cf. supra 5.2.1). Il était défini comme « un complément de dotations qui se substitue à une partie des financements assurés jusqu'en 2012 à partir des fonds locaux et dotent les

Caf de moyens d'intervention nouveaux sur décision des conseils d'administration en matière de rééquilibrage territorial... d'accompagnement de publics ou de partenaires en difficulté ».

[455] Sur l'ensemble des axes (cf. 3.6.1 de l'annexe 7), le fonds « publics et territoires » a mobilisé 56,4 M€ la première année de la COG, et 80 M€ en 2016 (+41 %), et son taux de consommation, pour ses deux composantes « petite enfance » et « enfance-jeunesse » est passé de 77 % à 104 %, la consommation étant plus forte sur la partie « enfance-jeunesse ». La demande des Caf était en 2016 supérieure au budget disponible, notamment sur le volet du soutien aux projets des adolescents.

Tableau 28 : Fonds « public et territoires » – Écart prévision/réalisation de 2013 à 2016

Dépenses de fonctionnement en K€	2013	2014	2015	2016	2017
fonds « publics et territoires » petite enfance prévision	43 549	44 049	44 549	45 049	47 049
<i>fonds « publics et territoires » petite enfance réalisation</i>	<i>32 808</i>	<i>34 138</i>	<i>34 752</i>	<i>38 420</i>	
écart réalisation/prévision (M€)	-10 741	-9 911	-9 796	-6 629	
taux réalisation/prévision (%)	75 %	78 %	78 %	85 %	
fonds « publics et territoires » enfance-jeunesse prévision	30 003	30 503	31 003	31 503	33 503
<i>fonds « publics et territoires » enfance-jeunesse réalisation</i>	<i>23 642</i>	<i>30 814</i>	<i>40 597</i>	<i>41 534</i>	
écart réalisation/prévision (M€)	-6 361	311	9 594	10 031	
taux réalisation/prévision (%)	79 %	101 %	131 %	132 %	
total fonds « publics et territoires » prévision	73 552	74 552	75 552	76 552	80 552
<i>total fonds « publics et territoires » réalisation</i>	<i>56 449</i>	<i>64 952</i>	<i>75 350</i>	<i>79 954</i>	
écart réalisation/prévision (M€)	-17 102	-9 599	-202	3 402	
taux réalisation/prévision (%)	77 %	87 %	100 %	104 %	

Source : Cnaf, calculs mission

[456] Le cumul de ses financements avec ceux des prestations de service et des CEJ ou des apports en investissement est limité à 80 %. Une exception a été toutefois faite à l'occasion du « Pacte pour la Guyane », où la Caf doit financer à 100 % les coûts d'investissement des EAJE, exception qui porte en elle le risque de pérennisation, voire d'extension à d'autres territoires ultra-marins : il serait préférable que l'Etat compense auprès de la collectivité locale les 20 % de son apport.

[457] La part des investissements financés par le fonds « publics et territoires » est la suivante¹⁴⁷ :

Tableau 29 : Fonds « publics et territoires » : soutien à l'investissement

dépenses d'investissement en K€	2013	2014	2015	2016
petite enfance	6 766	4 194	452	2 120
enfance jeunesse	5 356	7 697	7 649	5 356
total	12 122	11 891	8 101	7 476

Source : Cnaf, calculs mission

[458] Les divers objectifs du fonds « publics et territoires » paraissent pertinents mais, au-delà des aspects quantitatifs, un bilan qualitatif des financements du fonds est nécessaire¹⁴⁸, notamment sur ses interventions en direction des établissements présentant des difficultés financières, où le risque est de maintenir artificiellement en vie des structures qui nécessitent de façon récurrente ces soutiens.

Recommandation n°52 : Prévoir dans la future COG des indicateurs de suivi des différents aspects du fonds « publics et territoires », et un bilan qualitatif de ses composantes.

[459] La réforme des CEJ envisagée (cf. *supra* 5.2.2.4) aboutirait à faire du fonds « publics et territoires » le seul financement dédié à des contraintes particulières (horaires d'accueil, publics et territoires à contraintes spécifiques...), ce qui pourrait amener à en revoir les paramètres.

5.2.3 Le soutien à la Parentalité

[460] Le développement de la dimension « parentalité » de l'action sociale de la branche famille était l'un des axes de la COG, suite aux recommandations du rapport de l'IGAS¹⁴⁹ concomitant à sa rédaction. Le budget prévisionnel consacré à ces actions représente 108,5 M€¹⁵⁰ à l'horizon 2017 après rebasage. En 2016, la dépense réelle est de 94 % de la cible (88,4 M€ pour 94,5 M€ prévus).

5.2.3.1 Le cadre des actions de soutien à la parentalité

[461] Le comité national de soutien à la parentalité a défini en 2011 comme suit la parentalité : « *La parentalité désigne l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent. C'est un processus qui conjugue les différentes dimensions de la fonction parentale, matérielle, psychologique, morale, culturelle, sociale. Elle qualifie le lien entre un adulte et un enfant, quelle que soit la structure familiale dans laquelle il s'inscrit, dans le but d'assurer le soin, le développement et l'éducation de l'enfant. Cette relation adulte/enfant suppose un ensemble de fonctions, de droits et d'obligations (morales, matérielles, juridiques, éducatives, culturelles) exercés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu d'un lien prévu par le droit (autorité parentale). Elle s'inscrit dans l'environnement social et éducatif où vivent la famille et l'enfant.* »

¹⁴⁷ Le FNAS provisionne les dépenses d'investissement lors de l'exercice de la décision de subvention, les décaissements de l'exercice sont donc différents.

¹⁴⁸ Au-delà du bilan général présenté à la commission d'action sociale de janvier 2017.

¹⁴⁹ RM 2013-05P « Evaluation du soutien public à la parentalité », Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, Patricia SITRUK et Michel RAYMOND, février 2013.

¹⁵⁰ Après rebasage de 2014

[462] Le rôle des Caf en matière de soutien à la parentalité est défini dans l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF :

Encadré 4 : Le soutien aux familles et à la fonction parentale

Les caisses d'allocations familiales participent à la mise en œuvre des actions permettant de soutenir et d'accompagner les parents dans l'exercice de l'autorité et de la responsabilité parentale, au cours des différents moments de la vie des familles, dans leurs relations avec toutes les institutions concernées, et notamment avec les établissements de l'éducation nationale. Elles soutiennent les actions de nature à permettre, en partenariat avec les parents et les enseignants, une meilleure intégration des enfants au sein des institutions scolaires et à favoriser leur réussite. Elles participent au développement de la médiation familiale et des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents pour prévenir les conflits parentaux et familiaux, aider les familles à les surmonter et à les gérer, afin notamment de lutter contre les violences familiales.

[463] Plusieurs travaux récents ont traité du soutien à la parentalité et du rôle de la branche famille en la matière :

- le rapport précité de l'IGAS de 2013 dont les propositions ont été pour une large part reprises dans le volet de la COG 2013-2017 pour ce qui est des objectifs et des financements du FNAS ;
- un avis et un rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA), en date du 22 septembre 2016, consacré aux politiques de soutien à la parentalité¹⁵¹. Le présent rapport en reprend largement les éléments de constats pertinents pour l'évaluation de la COG actuelle et les perspectives de la suivante, s'agissant des dispositifs passés en revue : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents (REAAP), lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), contrats locaux d'accompagnement de la scolarité (CLAS), médiation et espaces de rencontre ;
- le rapport du Centre d'analyse stratégique de septembre 2012 : « aider les parents à être parents, une perspective internationale ».

[464] Au niveau national, le décret du 2 novembre 2010 avait créé un Comité national de soutien à la parentalité, mais avec une existence provisoire (jusqu'au 15 novembre 2013) qui n'a pas été prolongée.

[465] Au plan territorial, la circulaire interministérielle du 7 février 2012 adressée aux DDCS a invité à mettre en place des coordinations, tout en leur laissant une grande souplesse dans l'organisation de celles-ci¹⁵². L'instruction DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité prévoit que les instances de gouvernance seront regroupées au sein de Commissions départementales des services aux familles (CDSF). Elles se substitueront aux Commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) et aux Coordinations départementales de soutien à la parentalité (CDSP).

[466] L'Etat s'est désengagé des dispositifs de soutien à la parentalité à compter de 2014 : suppression des financements des REAAP et de la médiation familiale (programme 106) ainsi que ceux des espaces de rencontre (programme 137), alors que la COG mentionnait dans les engagements de l'Etat que celui-ci « *veille au maintien des financements partenariaux des dispositifs* » (cf. ci-dessous). Ce désengagement a eu des conséquences sur les objectifs de la COG,

¹⁵¹ Le HCF avait déjà adopté lors de sa séance du 13 janvier 2011 une note relative à l'architecture de la politique familiale qui s'accompagne d'une fiche relative aux politiques d'accompagnement de la parentalité.

¹⁵² « *il vous est demandé de vous impliquer, vous et vos services, pour la conduite coordonnée des actions de soutien à la parentalité et de définir, en lien avec vos partenaires, la meilleure organisation locale pour coordonner ou rassembler les comités de pilotage existant, dans la limite des moyens financiers et humains existant dans vos services, mais également dans les institutions ou services partenaires* »

détaillées ci-après pour chacun des dispositifs impactés. Le pilotage local de ces dispositifs est également transféré aux Caf, et la Cnaf doit centraliser les questionnaires d'activité : la redéfinition de ces derniers a induit des ruptures dans les séries.

5.2.3.2 Les dispositions générales de la COG

[467] Dans la COG 2013-2017, les actions de soutien à la parentalité font l'objet de la fiche n°3 « *soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants* ». Celle-ci prévoit 21 actions et sous-actions, pour lesquelles la Cnaf considère dans son bilan au 31 mars 2016 que 14 ont été réalisées, 5 partiellement réalisées, une non réalisée et une abandonnée. Les parties suivantes du rapport relatives à chacun des dispositifs de soutien à la parentalité et l'annexe 7 relative au bilan des actions de la COG en matière d'action sociale reprennent en détail ces indicateurs et les résultats des actions à conduire.

[468] Conformément aux préconisations du rapport IGAS précité de février 2013, le budget initial prévoyait un quasi-doublement des crédits consacrés au soutien à la parentalité à la fin de la COG par rapport à la base de 2012 : de 51,5 M€ à 108,5 M€, soit + 94 % :

Tableau 30 : Prévision d'évolution des crédits « parentalité » du FNAS

en K€	base 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012	2017/2012 %
Lieux d'accueil enfants-parents	6 759	7 353	8 018	8 713	8 295	8 887	6 278*	193 %
développement des LAEP ¹⁵³	0	0	0	2 527	3 162	4 150		
Accompagnement de la scolarité	23 446	25 820	27 297	32 546	33 216	33 699	10 253	144 %
Médiation familiale et espaces de rencontre	10 851	11 597	12 423	13 263	13 993	16 442	22 124**	304 %
développement de la médiation	0	580	2 578	3 553	7 174	8 433		
financement espaces de rencontre	0	0	1 200	2 914	6 389	8 100		
REAAP	10 500	11 222	12 021	12 834	14 069	17 555	18 318*	274 %
développement des REAAP	0	541	5 380	6 307	8 161	11 263		
Total Parentalité	51 555	57 114	68 918	82 658	94 459	108 529	56 974	210 %

*total prestation + développement

** total prestation + développement et espaces de rencontre

Source : Cnaf, calculs mission

[469] Cette projection budgétaire a été impactée par le retrait de l'Etat du financement de certains des dispositifs de soutien à la parentalité : en LFI 2013, l'Etat consacrait, dans le cadre du programme 106, 13,1 M€ à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents (10,8 M€ en

¹⁵³ Les lignes « développement » sont celles qui étaient comptabilisés dans les « fonds fléchés » venus en complément des fonds locaux d'action sociale dans la construction budgétaire de la COG, cf. 4.2.5

2012), dont 3,6 M€ au titre des REAAP, et 1,9 M€ aux services de médiation familiale¹⁵⁴. Ces financements ont été supprimés en loi de finances pour 2014, ce qui mécaniquement s'est répercuté sur les objectifs quantitatifs du FNAS.

[470] La COG prévoit (fiche 3, actions 8, 9 et 10) que la Cnaf « *renforce le rôle de l'animation au sein de la gouvernance partenariale du soutien à la parentalité* ».

[471] Les Caf financent à cet effet des référents parentalité dans les centres sociaux (cf. *infra* 5.2.4) et la Cnaf, outre la tenue de journées nationales, a créé en 2016 un réseau de référents parentalité. L'élaboration des schémas départementaux des services aux familles, avec leur double dimension enfance-parentalité, a aussi contribué à structurer au niveau départemental la réflexion sur les besoins et les moyens. En revanche, la disparition du comité national de soutien à la parentalité (cf. *supra*)¹⁵⁵ fait qu'il n'existe plus d'instance nationale de partage des données et de réflexion sur les orientations à donner à cette politique, le HCFEA, du fait de sa composition et de son mandat, ne remplissant que partiellement ce rôle.

[472] La COG prévoit également (fiche n°3, actions 6 et 7) « *d'assurer une meilleure visibilité à la politique de soutien à la parentalité et un meilleur accès des parents à l'information* », avec deux composantes :

- La mise en œuvre d'une offre internet dédiée à la parentalité permettant aux familles de s'informer sur l'offre locale et mettant à disposition des acteurs locaux un centre de ressources national : cette action est considérée par la Cnaf comme réalisée, mais si le site « monenfant.fr » a bien été enrichi d'un espace documentaire à destination des parents d'une part, des professionnels d'autre part, la géolocalisation des dispositifs reste tributaire des mises à jour, inégales, de la part des Caf¹⁵⁶.
- La participation à une stratégie de communication nationale : la Cnaf considère cette action comme partiellement réalisée mais l'Etat n'a pas sollicité la participation de la branche à une stratégie nationale qui reste à définir, et la réalité est que les différents dispositifs de soutien à la parentalité restent largement méconnus et trop dispersés.

Recommandation n°53 : Maintenir dans la future COG l'ambition d'une stratégie nationale de communication sur les dispositifs de soutien à la parentalité.

5.2.3.3 Les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

[473] Ils ont été créés en 1999 par l'Etat à la suite de la Conférence de la Famille de juin 1998 ; la circulaire du 9 mars 1999 à laquelle était annexée une charte nationale actualisée en 2006 leur donne les objectifs suivants : « *Au-delà de susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre parents, les REAAP ont pour objectif de mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif* ».

[474] Les domaines d'actions des REAAP et leurs modalités sont divers: prévention et appui aux familles fragiles ; coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation ; accueil de la petite enfance ; soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents ; relations entre la famille et l'école ; place faite au père, articulation vie familiale/vie professionnelle ; lieux de ressources et d'information sur les services aux familles et les questions de parentalité.

¹⁵⁴ Les autres destinataires de cette action du programme 106 sont le conseil conjugal et le planning familial pour 2,6 M€, et les points d'accueil et d'écoute des jeunes, pour 5 M€.

¹⁵⁵ L'action prévue de soutien au renouvellement des instances du conseil national de soutien à la parentalité a bien sûr perdu sa pertinence avec le non renouvellement de ce dernier

¹⁵⁶ En témoigne l'impossibilité où a été la mission d'analyser la couverture du territoire, notamment les quartiers de la politique de la ville, par les différents dispositifs d'action sociale. Cf. partie 5 relative à la qualité de service.

[475] Les modalités d'action sont également diverses: groupe de parole, groupe de parents et groupes d'activités de parents ; cycle de conférences-débats ; lieu d'accueil parents/enfants ; groupes d'activités parents/enfants, vacances ou sorties en famille ; lieu d'accueil ou d'écoute individuel ; permanence téléphonique (écoute, information, orientation) ; expression culturelle et artistique (théâtre, écriture...) ; médiation entre les familles et les institutions (adultes relais).

[476] Selon le HCFEA, les évaluations disponibles¹⁵⁷ montrent la diversité des actions menées par les REAAP ainsi que celle de leur pilotage, la concentration des actions vers les familles qui en ont le plus besoin (malgré l'objectif d'universalisme), les progrès qui restent nécessaires en matière de coordination avec les autres dispositifs, et les aspects positifs des appels à projet (renouvellement des actions), mais aussi négatifs (manque de visibilité des financements pour les promoteurs).

[477] La COG prévoyait (fiche 3, action 10) que la Cnaf élabore une évaluation des impacts des REAAP. Cette action n'a pas été réellement réalisée (la Cnaf considère qu'elle est partiellement atteinte) ; seules des données d'activité sont aujourd'hui remontées, l'évaluation des impacts restant en devenir au sein du programme de travail de la direction des études et de la recherche.

[478] En 2014, avec la suppression des financements du programme 106 et le retrait de la DGCS de la gestion directe des appels à projet, du secrétariat des réseaux ou de l'animation des territoires, la branche famille est devenue le financeur et l'acteur principal de ce dispositif.

[479] Le budget des REAAP devait passer de 11,8 M€ en 2013 à 22,2 M€ en 2016 et 28,8 M€ en 2017 (+ 17 M€), la dépense effective en 2016 a été de 24,4 M€ (cf. 3.7.1 de l'annexe 7) supérieure de 10 % à la cible de la COG.

[480] La COG prévoyait également que « la Cnaf fera évoluer le fonds national Reaap vers un fonds «parentalité». Ce fonds comprendra deux volets. Le premier sera consacré au financement des actions parentalité, avec un recalibrage des enveloppes financières pour les adapter à la dynamique des territoires et des besoins, et le second au financement de l'animation des dispositifs de soutien à la parentalité, intégrant les actions de sensibilisation et de perfectionnement proposées en particulier aux parents bénévoles. » Le Fonds National Parentalité a été constitué à compter du 1^{er} janvier 2014, avec les deux volets prévus.

[481] Par ailleurs, certaines CAF mobilisent aussi leurs fonds locaux pour financer la fonction d'animation (environ les deux-tiers d'entre elles d'après la note pour la Commission d'action sociale du 20 octobre 2015). Au final, la branche famille est le principal financeur des REAAP puisqu'elle assure plus de 80 % des dépenses.

[482] L'annualité des appels à projets constitue un obstacle au développement des REAAP, en fragilisant les structures souvent associatives qui les portent, alors même que la persistance des actions de soutien à la parentalité est l'un des prérequis de leur efficacité.

Recommandation n°54 : Expérimenter dans la future COG un financement pluriannuel des actions des REAAP et harmoniser les procédures de reporting.

¹⁵⁷ Etude ASDO (Agence d'études sociologiques pour les décideurs publics) de 2009 ; Crépin Christiane, 2011, « Le rôle de parent ; Attentes et besoin des familles. Actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents », *Document d'études*, n°144, CNAF, septembre 2011 ; synthèse 2011 de la CNAF des informations existantes ; rapport 2013 de l'IGAS ; étude de Campéon *et alii* publiée en 2014, qui repose sur une enquête de terrain réalisée dans trois REAAP.

5.2.3.4 Les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP)

[483] La logique d'un LAEP est centrée sur la relation parent/enfant. Le référentiel des LAEP¹⁵⁸ les définit comme « un espace convivial qui accueille, de manière libre et sans inscription, de jeunes enfants âgés de moins de six ans accompagnés de leur(s) parents ou d'un adulte référent. Cette structure, adaptée à l'accueil de jeunes enfants, constitue un espace de jeu libre pour les enfants et un lieu de parole pour les parents. Elle est ouverte sur des temps déterminés par des accueillants (professionnels et/ou bénévoles) formés à l'écoute et garants des règles spécifiques de ces lieux ».

[484] Ils visent à soutenir la fonction parentale, offrir un lieu d'échanges entre parents et favoriser la socialisation des jeunes enfants. Après une orientation initiale plutôt psychanalytique inspirée des travaux de Françoise Dolto, les LAEP se sont diversifiés, certains privilégiant une approche plus sociale.

[485] Le budget consacré aux LAEP devait en prévision budgétaire passer de 7,3 M€ en 2013 à 9,5 M€ en 2016 et 10,3 M€ en 2017 (+ 3 M€). La dépense effective en 2016 est de 7,6 M€, l'écart à la prévision est de -1,85 M€, soit 19,5 % en dessous du budget prévisionnel.

[486] La COG fixe comme objectif¹⁵⁹ un LAEP pour 3 500 enfants de 0 à 5 ans à l'horizon 2017, qui était celui préconisé par le rapport IGAS de 2012 sur la parentalité. Cet objectif était atteint et dépassé à fin 2015 (donnée 2016 non disponible), avec un LAEP pour 3 380 enfants de moins de 6 ans (1 453 LAEP selon le site monenfant.fr).

[487] L'étude des implantations territoriales des LAEP réalisée par la mission à partir des données de la Cnaf montre toutefois que ce résultat laisse subsister des disparités territoriales. En effet, en considérant qu'un enfant de 0 à 5 ans est couvert par un LAEP dès lors que celui-ci est situé dans son intercommunalité, on obtient un taux de couverture géographique national de 72,3 % mais avec des écarts importants entre départements tandis que la médiane (50^{ème} département le mieux couvert) s'établit à 62,5 % d'intercommunalités couvertes. Un quart des départements ont un taux de couverture géographique inférieur à 41,8 % et un quart un taux supérieur à 77,2 % ; On trouve même 10 % des départements sous le seuil des 26,2 % de couverture.

[488] Ces disparités entre départements masquent des disparités à l'intérieur même des départements, certaines zones étant surchargées en LAEP tandis que d'autres zones en sont dépourvues.

[489] Faute d'étude qualitative relative aux LAEP, la pertinence de la cible ne peut pas être confirmée, d'autant moins qu'elle ne traduit pas le service réel offert, notamment l'amplitude d'ouverture. Poursuivre le développement des LAEP de façon indifférenciée n'apparaît donc pas pertinent tant que ces études d'impact n'ont pas été conduites.

Recommandation n°55 : Limiter la création de nouveaux LAEP aux zones sous dotées, prioritairement celles de la politique de la ville, et réaliser au cours de la nouvelle COG une étude des résultats obtenus en matière de socialisation des enfants et de soutien à la parentalité.

¹⁵⁸ Publié en 2002 et mis à jour en 2015.

¹⁵⁹ Fiche n°3 et indicateur de résultat F 03-12.

5.2.3.5 Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

[490] Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ont été créés en 1996 à destination des écoliers, des collégiens et des lycéens des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et des zones urbaines sensibles (ZUS). Ils ont été étendus à l'ensemble du territoire en 1999. Le CLAS s'adresse avant tout aux écoliers (61 % des enfants et jeunes accompagnés) et aux collégiens (33 %), ainsi qu'à leurs familles. Les lycéens représentent seulement 5 % des enfants et jeunes concernés par le dispositif. Les principes du CLAS sont fixés par la Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité¹⁶⁰ de 2001, et son rôle précisé par la circulaire interministérielle n°2011-220 du 8 juin 2011 (cf. 3.7.3 de l'annexe 7).

[491] Les CLAS concernent près de 3 000 structures, 200 000 enfants ou jeunes entre 6 et 17 ans et environ 130 000 familles. Ils sont portés par divers acteurs: des centres sociaux (38 %), des associations locales ou associations de quartier (29 %), des associations affiliées à une tête de réseau nationale ou régionale (11 %), des services de communes ou d'intercommunalités (17 %) ou d'autres types de structures (6 %). Dans la majorité des structures (70 %), le CLAS fonctionne à la fois avec des salariés et des bénévoles. Un quart des opérateurs CLAS mobilise uniquement des salariés alors que seulement 5 % reposent uniquement sur des bénévoles.

[492] Selon les données de l'évaluation des CLAS conduite en 2016 (cf. *infra* 5.2.3.5.2), ceux-ci concernent en majorité des enfants et des familles issus des milieux populaires, se trouvant dans une situation socio-économique modeste, voire défavorisée, et ayant en général un faible niveau d'études. Plus de la moitié des parents (51 %) ont un niveau d'études inférieur au baccalauréat (dont 15 % sans aucun diplôme). Dans seulement trois familles sur dix, tous les parents de la famille (monoparentale ou biparentale) ont un travail au moment de l'enquête. En outre, les CLAS touchent largement des enfants et des familles issus de l'immigration, qui représentent les deux tiers du public accompagné.

[493] Au niveau national, le suivi réalisé par la Cnaf montre que pour l'année scolaire 2014-2015, 1,6 % des élèves ont pu bénéficier du dispositif, dont 2,3 % des élèves d'école primaire, 1,6 % des collégiens et 0,4 % des lycéens.

[494] Les disparités entre Caf analysées par la mission sont toutefois élevées, l'écart type de la proportion totale d'élèves bénéficiaires étant de 1,1 % en 2015 tandis que la médiane était de 1,5 %. Les écarts sont particulièrement prononcés concernant l'accompagnement des écoliers (de 0,8 % des enfants accompagnés dans les 10 % des Caf les moins pourvues à 4 % dans les 10 % des Caf les mieux pourvues) et au collège (de 0,4 % des enfants accompagnés dans les 10 % des Caf les moins pourvues à 3 % dans les 10 % des Caf les mieux pourvues). En revanche les disparités sont faibles concernant le lycée, la majorité des Caf ayant décidé de peu investir en la matière.

[495] Le lien avec l'école est l'un des principes de l'action des CLAS : seules 3 % des structures CLAS déclarent ne pas avoir de partenariat avec le ou les établissements scolaires fréquentés par les enfants ou les jeunes accompagnés. Pour autant, les partenariats sont souvent informels, dépendent très largement des individus en présence et reposent sur les bonnes volontés de part et d'autre.

[496] Selon l'enquête nationale, la dimension parentalité des CLAS - qui justifie le rôle de la branche famille - est peu perçue par les intéressés : les parents concernés lui associent pour la

¹⁶⁰ La Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité a été signée en juin 2001 entre le ministre de l'Education Nationale, la ministre de l'emploi et de la solidarité, la ministre de la jeunesse et des sports, la ministre déléguée à la famille, le ministre délégué à la ville et la CNAF.

plupart d'entre eux (88 %) l'aide aux devoirs. Un peu plus de la moitié d'entre eux (53 %) évoquent spontanément l'existence d'activités culturelles, artistiques, sportives et de jeux. Les méthodes pour le travail scolaire sont repérées par 19 % des parents et l'accompagnement des parents pour suivre la scolarité de leur enfant par seulement 5 % des parents interrogés. Dans ce périmètre, le bien-fondé du financement Caf au titre du soutien à la parentalité n'est donc pas démontré.

5.2.3.5.1 Les CLAS ont un rôle proche de dispositifs de la politique de la Ville (programmes de réussite éducative) et de l'Education nationale (éducation prioritaire)

► La politique de la Ville

[497] Le CLAS a des points communs et parfois des liens avec d'autres dispositifs ou des actions éducatives visant la réussite des enfants et des jeunes menées dans le cadre de la politique de la ville. C'est le cas pour les Programmes de réussite éducative (PRE, cf. 3.7.3 de l'annexe 7) qui proposent un accompagnement individualisé et mobilisent un nombre important et diversifié de professionnels dont des enseignants. Le CLAS est parfois utilisé comme un PRE allégé et moins individualisé, lorsque les places ne sont pas assez nombreuses en PRE ou lorsque le dispositif ne couvre pas le territoire concerné.

[498] Le PRE peut financer des actions collectives (d'aide à la parentalité par exemple) et des actions individuelles (accompagnements personnalisés divers, par exemple dans un centre de soins ou pour une activité de loisir).

[499] Le programme 147 « Ville », depuis 2015 concentré sur la nouvelle cartographie de 1 500 quartiers prioritaires, consacre en 2017 29 % des crédits territorialisés (d'un total de 337,7 M€) à l'éducation et l'accès aux savoirs de base. Les programmes de réussite éducative (REP et REP+) mobilisent 77,3 M€, 22,3 M€ étant consacrés à des programmes autres ayant pour objectif la cohésion sociale¹⁶¹. Le programme peut aussi cofinancer certains CLAS¹⁶², et consacre 5,8 M€ au cofinancement des dispositifs de soutien à la parentalité (REAAP, LAEP, lieux d'accueil).

► L'éducation prioritaire

[500] L'Education nationale, notamment dans le cadre de la « refondation de l'école », déploie ses propres dispositifs de soutien renforcé aux enfants et aux familles défavorisés. La place des familles et la coordination avec les programmes et acteurs extérieurs à l'Education nationale sont affirmés dans les orientations stratégiques du programme 230 « vie de l'élève » : *« la politique éducative, sociale et de santé en faveur des élèves s'appuie sur une alliance avec les parents, membres de la communauté éducative. Elle est menée en cohérence avec les autres volets de l'action gouvernementale, tels que la politique de santé publique, les politiques sociales et familiales, la politique de la ville, la prévention de la radicalisation. Des acteurs externes au système éducatif concourent ainsi également à la réalisation de ce programme, dans le cadre de partenariats »*.

[501] En termes de dispositifs et de moyens, l'Education nationale s'appuie notamment¹⁶³ sur les réseaux d'éducation prioritaire REP et REP+ (pour 338 M€¹⁶⁴, cf. 3.7.3 de l'annexe 7) et pour les quartiers de la politique de la Ville, sur les programmes de réussite éducative.

[502] A la rentrée 2016, 1 095 collèges (731 en REP et 364 en REP+) et 6 772 écoles sont inscrits dans les réseaux de l'éducation prioritaire. La politique d'éducation prioritaire a pour objectif de

¹⁶¹ Tels que les « cordées de la réussite », qui associent grandes écoles et écoles des quartiers prioritaires, ou les internats de la réussite.

¹⁶² 16,5 M€ en 2017, conjointement avec le financement d'autres actions comme la lutte contre le décrochage et le dispositif « école ouverte ».

¹⁶³ Les autres dispositifs, notamment de subventions aux associations via les conventions pluriannuelles d'objectifs, portés par le programme 130, ne sont pas recensés ici.

¹⁶⁴ Estimation pour la rentrée 2016, selon l'observatoire des zones prioritaires.

corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales. Elle s'appuie sur une réforme des pratiques pédagogiques et le travail en équipe. L'objectif est de réduire à moins de 10 % l'écart de maîtrise des compétences en fin de CM2 entre les élèves de l'éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire¹⁶⁵ (cf. circulaire du 4 juin 2014). Les établissements classés en REP ou REP+ peuvent bénéficier de moyens supplémentaires en personnels (allègement du temps d'enseignement pour permettre du temps de concertation, « plus de maîtres que de classes »), ou adapter leur offre au public (préscolarisation à deux ans) et les moyens d'action sociale dont ils disposent (gratuité de la cantine, fournitures scolaires...). La coopération avec les parents et les partenaires est l'un des six objectifs de l'éducation prioritaire.

[503] Sans doute dans l'optique d'une clarification du rôle de la branche famille par rapport à ces dispositifs Ville et Education nationale, l'Etat devait procéder à l'actualisation de la charte nationale de l'accompagnement à la scolarité de 2001, ce qui n'a pas été fait, alors même que la superposition des dispositifs de soutien à la scolarité rendait cette clarification particulièrement nécessaire.

Recommandation n°56 : Pour l'Etat, mener une réflexion sur l'articulation des différents dispositifs de soutien à la scolarité, et redéfinir subséquemment, comme il était prévu dans la COG actuelle, la charte nationale d'accompagnement à la scolarité qui lie l'Etat et la branche famille.

5.2.3.5.2 Les CLAS : bilan et orientations dans la future COG

[504] La COG prévoyait un indicateur de suivi des CLAS (F 03-14), qui n'était pas défini initialement et devait l'être en cours de COG (2015). Le tableau de suivi du 26 avril 2017 n'est toujours pas alimenté sur ce point.

[505] Elle prévoyait par ailleurs (fiche 3, action 10) que la branche famille procède à une évaluation des résultats et des effets de ce dispositif. La direction des statistiques, des études et des recherches de la cnaf a présenté les résultats de cette évaluation à la commission d'action sociale du 20 septembre 2016¹⁶⁶ (cf. 3.7.3 de l'annexe 7).

[506] Le budget consacré au financement des CLAS devait en prévision passer de 25,8 M€ en 2013 à 33,2 M€ en 2016 et 33,7 M€ en 2017 (+ 7,9 M€). En 2016, l'écart entre la programmation budgétaire et la réalisation est de 7,15 M€, soit -21,5 %. Le rythme d'augmentation de la dépense, supposé passer de + 5,7 % entre 2013 et 2014 à + 19,2 % entre 2014 et 2015, n'a pas été tenu, le rythme réel étant resté quasi stable : + 4 % de 2013 à 2014, + 3 % entre 2014 et 2015, et + 3 % entre 2015 et 2016.

[507] La Cnaf finance les CLAS via une prestation de service (cf. 3.7.3 de l'annexe 7) mais expérimente, suite à l'évaluation du dispositif, le passage à un financement sur projet.

[508] Il était aussi demandé à la Cnaf d'évaluer l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les CLAS : selon l'évaluation réalisée en 2016, la réforme des rythmes scolaires a pu déstabiliser leur inscription dans le paysage éducatif local. L'arrivée des nouvelles activités périscolaires (NAP), parfois mises en place par des acteurs du CLAS, sur des horaires proches voire identiques¹⁶⁷, et au

¹⁶⁵ Les écarts entre les élèves scolarisés en collèges ÉCLAIR et les élèves scolarisés hors de l'éducation prioritaire étaient, en 2013, de l'ordre de 35 % dans la maîtrise des compétences de base en français en troisième.

¹⁶⁶ Moeneclaey J., « Evaluation des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité », *Dossier d'études*, Cnaf, octobre 2016

¹⁶⁷ Le Clas a lieu au moins en partie sur les mêmes horaires que les nouvelles activités périscolaires (NAP) pour 28 % des Clas accompagnant des écoliers. Source : Données d'activité Clas 2014-2015 - Cnaf

contenu très varié a rendu l'identification du CLAS plus difficile aussi bien pour les acteurs de l'École, que pour les enfants, les parents et les acteurs éducatifs locaux.

[509] L'évaluation réalisée en 2016 montre que les CLAS ont un impact positif pour les enfants qui les fréquentent, mais que la dimension « parentalité », malgré les recommandations nationales, est faible, ce qu'explique le mode de fonctionnement des CLAS (bénévolat pour partie, financement peu important). La COG en cours identifiait déjà cette lacune en prévoyant que « *pour renforcer le soutien des parents dans la scolarité de leurs enfants et adolescents et dans leurs relations avec l'école, le dispositif CLAS sera mieux articulé avec les autres dispositifs de soutien à la parentalité* ». Le lien avec l'école, pourtant essentiel, n'existe qu'en fonction des contextes locaux et des volontés individuelles. Et le rôle particulier des CLAS par rapport aux dispositifs concurrents de l'Education nationale et de la politique de la Ville n'apparaît pas clairement.

[510] Toutes ces raisons justifieraient un retrait de la branche famille de cette dimension de son action sociale. Toutefois, les besoins objectifs des quelques 200 000 enfants soutenus aujourd'hui, et l'incertitude sur la capacité de l'Education nationale à se substituer rapidement aux CLAS conduisent la mission à préconiser une approche plus progressive, visant dans un premier temps à une meilleure cohérence.

Recommandation n°57 : Conditionner dans la future COG la poursuite du financement des CLAS par les Caf à leur intégration dans les réseaux d'éducation prioritaire du ministère de l'Education nationale.

5.2.3.6 La médiation familiale

[511] Selon le Conseil national consultatif de la médiation familiale: « *la médiation familiale se définit comme un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution* ».

[512] La médiation a été introduite dans le droit français en 1995, et renforcée par la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 qui prévoit que le juge aux affaires familiales peut proposer aux parents une mesure de médiation familiale. La Cnaf la finance par une prestation de service depuis 2006.

[513] On distingue « médiation conventionnelle » (lorsque les personnes ont contacté directement le service, même si elles ont été orientées vers lui) et « médiation judiciaire » (lorsqu'elle est décidée par un juge et notifiée dans le cadre d'une ordonnance, ou sur invitation écrite de la juridiction dans le cadre de la double convocation)¹⁶⁸. Dans les deux cas, si les parents parviennent à un accord et le souhaitent, le protocole peut être transmis au juge pour homologation. La loi pour la Justice du XXI^{ème} siècle¹⁶⁹ prévoit à titre expérimental, jusqu'à fin 2020, que la saisine du juge relative à l'exercice de l'autorité parentale, l'entretien et l'éducation de l'enfant doit dans les TGI désignés par arrêté (une dizaine) être obligatoirement précédée d'une médiation (sauf demande conjointe des parents, motifs légitimes et violences de l'un des parents)¹⁷⁰. De ce fait, la capacité des services de médiation, par leur répartition territoriale et leurs

¹⁶⁸ Cf. Inspection générale des services judiciaires, avril 2015 « Le développement des modes amiables de règlement des différends ».

¹⁶⁹ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle

¹⁷⁰ Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du ministère de la Justice a effectué un bilan détaillé de deux expérimentations conduites dans le ressort des tribunaux d'Arras et de Bordeaux.

moyens, à assumer ces demandes devient une condition d'application effective de la loi. La cible quantitative de la future COG devra donc être déterminée pour permettre de répondre à la totalité des médiations judiciaires, sans exclure les médiations conventionnelles.

[514] L'entretien d'information est gratuit ; pour les séances une participation financière est demandée, avec un taux progressif en fonction des revenus, sur la base d'un barème national obligatoire pour les services de médiation familiale conventionnés.

[515] En 2015, 20 589 mesures de médiation ont été achevées (+13,1 % sur un an), dont 7 566 mesures judiciaires (+7,7 %) et 13 023 mesures spontanées (+ 16,5 %)¹⁷¹. Les médiations (et les espaces de rencontre) sont mis en œuvre par un réseau (à fin 2015) de 106 associations gérant un service de médiation familiale, 79 associations gérant un espace de rencontre et 89 associations gérant les deux types d'activité. Les trois quart des médiations¹⁷² aboutissent à un accord ou à une avancée positive, et la même proportion de parents en sont satisfaits.

[516] La COG (fiche 3, action 5) envisageait un doublement du nombre de mesures de médiation à l'horizon 2016, avec revalorisation du prix plafond de la prestation de service, conformément aux propositions du rapport IGAS sur la parentalité.

[517] Une cible de 6,3 % des divorces et procédures liées à l'autorité parentale était fixée; à fin 2015 (donnée 2016 non disponible) le taux effectif était de 5,5 %. Avec le désengagement de l'Etat (Affaires sociales) non anticipé au moment de la signature de la COG l'objectif a été revu à la baisse. Pour compenser ce recul de l'Etat, la revalorisation du prix plafond a été assortie d'une augmentation du taux de financement de la prestation de service (de 66 % à 75 %). Avec ces nouveaux paramètres, la cnaf estime que les crédits du FNAS ne permettront de développer l'offre de médiation qu'à hauteur de +25,5 %, au lieu des +55 % prévus initialement. La cible COG 2013-2017 de taux de couverture des affaires nouvelles présentées aux juges aux affaires familiales par les mesures de médiations terminées a alors été revue à la baisse de 6,3 % à 5,1 % à l'horizon 2017.

[518] Au niveau national, une convention cadre triennale a été conclue entre le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, le ministère de la Justice, la Cnaf, et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour développer et structurer la médiation familiale. Cette convention cadre intègre depuis 2014 l'autre dispositif de soutien à la parentalité que sont les espaces de rencontre (cf. *infra* 5.2.3.7). La dernière convention porte sur la période 2016-2018.

[519] Le financement de la médiation familiale repose principalement sur la branche famille (cf. 3.7.4 de l'annexe 7). En 2014¹⁷³, sur les 23,8 M€ de recettes des services subventionnés, 66 % sont apportées par la Cnaf et les Caf, 11 % par les collectivités territoriales, 6 % par les participations familiales, 6 % par l'Etat via le ministère de la Justice, 4 % par d'autres fonds publics (MSA, aide juridictionnelle...) et 7 % par d'autres financeurs.

[520] Le ministère de la Justice, dans le cadre du programme 101 « accès au droit et à la justice », a inscrit 4,37 M€ en LFI 2017 au titre du financement de la médiation (1,98 M€), des espaces de rencontre (2,28 M€) et des associations nationales (0,11 M€).

[521] Le budget consacré à la médiation familiale devait en prévisionnel passer de 11,6 M€ en 2013 à 14,2 M€ en 2016 et 15,1 M€ en 2017 (+3,5M€).

¹⁷¹ En complément, les Caf animent des séances d'information collectives «Etre parents après la séparation» qui ont vu le jour dans le cadre de la gestion des impayés de pension alimentaire (GIPA) qui est en phase de généralisation après une phase expérimentale.

¹⁷² Selon le rapport d'activité 2014 cité par le HCFEA.

¹⁷³ Source : rapport du HCF sur la parentalité.

[522] La réalisation était proche de la prévision entre 2013 et 2015, mais décroche en 2016 avec un écart de -1,8 M€, soit -12 %. Si cet écart se confirme en 2017, c'est peut-être que le total des financements publics est devenu insuffisant pour assurer la viabilité des structures. Ce serait préoccupant avec l'extension du recours préalable obligatoire à la médiation par la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle : il faudra notamment être vigilant dans les dix juridictions qui doivent l'expérimenter sur 3 ans concernant l'accroissement en volume induit, les éventuelles non exécutions, et le risque d'éviction des médiations conventionnelles.

[523] De façon globale, on connaît mal les raisons du non recours à la médiation familiale d'une part¹⁷⁴, comme le taux de poursuite après l'entretien d'information d'autre part ; et on manque d'analyse sur l'impact à moyen et long terme du passage par la médiation familiale (pérennité des accords, retour en Justice, etc.).

Recommandation n°58 : Dimensionner le budget de la médiation en cohérence avec les obligations légales et les besoins de la médiation conventionnelle; et prévoir pour la future COG une étude sur les causes du non recours à la médiation et les suites à long terme du recours à la médiation.

5.2.3.7 Les espaces de rencontre

[524] La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance a consacré l'existence des « espaces de rencontre »¹⁷⁵. Le décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 définit un espace de rencontre comme « *un lieu permettant à l'enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers* ». Le décret n° 2012-1032 du 27 novembre 2012 organise les modalités de fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre.

[525] Les espaces de rencontre font l'objet d'un agrément par le Préfet¹⁷⁶, ce qui conditionne leur désignation par l'autorité judiciaire pour l'organisation de rencontres des enfants avec un parent ou un tiers, ou de remises des enfants. L'origine des mesures d'accompagnement dans l'espace de rencontre est très majoritairement judiciaire (87 %) et le plus souvent les mesures sont ordonnées par le juge aux affaires familiales (72 % des nouvelles demandes en 2014).

[526] Le rapport de l'IGAS de 2013 sur la parentalité avait regretté l'absence d'un pilotage national et souligné l'acuité des problèmes de financement : pas de mobilisation conjointe systématique des financements, baisse des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales, engagement croissant des Caf mais sur leurs fonds locaux donc susceptibles d'être remis en cause tous les ans. Le rapport avait donc préconisé la création d'un financement national pour faciliter la structuration et le développement des espaces de rencontres, dont il proposait une augmentation de 50 % du nombre.

¹⁷⁴ La Cnaf a réalisé une première étude sous forme d'entretiens en face à face avec une trentaine de parents séparés ayant eu recours ou non à la médiation.

¹⁷⁵ Articles 373-2-1, 373-2-9 et 375-7 du code civil.

¹⁷⁶ Arrêté du 20 juin 2013 et circulaire du 28 juin 2013. Un référentiel national a été publié par la CNAF par circulaire en date du 10 juin 2015.

[527] La COG 2013-2017 prévoit (fiche 3, action 5) que la Cnaf doit « *structurer les espaces rencontres notamment grâce à l'élaboration de la prestation de services espaces-rencontres* ». Aucun objectif quantitatif, non plus qu'aucun indicateur de suivi, n'ont été définis. Une prestation de service « espaces-rencontres » a été mise en place en 2015¹⁷⁷ (cf. 3.7.5 annexe).

[528] Le budget consacré aux espaces de rencontre devait passer en prévisionnel de 0 en 2013 à 6,4 M€ en 2016, et 8,1 M€ en 2017. La dépense qui avait été sous-estimée les deux premières années, est stabilisée en 2016 (+ 10 % sur 2015), et représente 90 % de la prévision. Un taux de croissance du même ordre peut donc être prévu dans le futur FNAS, sur la base de la dépense anticipée en 2017.

[529] Selon les données du rapport du HCFEA, le financement global des espaces de rencontre a augmenté de 36 %, en 2014 pour passer à 14,1 M€ avec une augmentation de la part du financement par la branche famille (+12 points) et une réduction de la part des collectivités territoriales (-5 points) et de l'Etat (-11 points). Si le ministère de la Justice a maintenu ses financements, le ministère des Affaires sociales s'est désengagé (cf. ci-dessus).

[530] La structuration de l'offre s'appuie sur la convention cadre nationale de médiation familiale qui intègre les espaces de rencontre à partir de 2014. Selon le même rapport du HCFEA, l'offre de service couvre mal l'ensemble du territoire national. En 2012, 12 % des départements n'avaient pas d'espaces de rencontre sur leur territoire et dans la majorité des départements, il n'existait qu'un ou deux espaces de rencontre. Bien que répondant à une obligation légale pour la grande majorité des familles (87 % des nouvelles mesures sont judiciaires), les espaces de rencontre se sont développés aléatoirement en fonction de la mobilisation des acteurs locaux. S'agissant de situations sociales souvent difficiles, l'accessibilité géographique est cependant une condition à l'utilisation des espaces de rencontre pour encadrer des relations conjugales par définition conflictuelles.

Recommandation n°59 : Faire un bilan de la prestation de services « espaces de rencontre » et des freins à l'accessibilité, notamment du fait de leur répartition géographique, et prévoir dans la nouvelle COG un objectif de couverture des territoires à partir des schémas de services aux familles.

5.2.4 L'animation sociale

[531] La branche Famille a refondé en 2012 sa politique d'intervention en matière d'animation de la vie sociale. La circulaire Cnaf n°2012-013 du 20 juin 2012 relative à l'animation de la vie sociale (Avs) en constitue le support de référence pour l'ensemble des Caf.

[532] La COG 2009-2012 avait déjà tracé les axes de travail de cette politique :

- faciliter l'insertion sociale des familles dans leur environnement et favoriser le développement des liens sociaux et de la cohésion sociale ;
- rendre lisible le projet social des structures d'animation de la vie sociale et développer les outils de gestion et d'évaluation ;
- encourager les initiatives des habitants, la dynamique participative au sein des structures et la concertation entre acteurs de l'animation de la vie sociale ;
- améliorer l'économie générale du secteur de l'animation de la vie sociale.

¹⁷⁷ Un fonds national transitoire avait été créé dès 2014

[533] Cette politique passe, depuis 1971, principalement par le financement des centres sociaux et plus récemment des espaces de vie sociale (cf. description des missions en 3.8 de l'annexe 7). Pour en bénéficier, ceux-ci doivent disposer d'un agrément¹⁷⁸. A fin 2016, 2 100 centres sociaux étaient agréés par les Caf. 64 % sont gérés par une association, 28 % par une collectivité locale et 6 % par les Caf elles-mêmes ou en cogestion (2 % autres). Ils emploient environ 42 000 salariés (20 000 ETP), pour un budget moyen de 633 000€¹⁷⁹

[534] Les centres sociaux assurent des prestations d'accès aux droits des personnes, ou de lutte contre l'isolement pour respectivement 91 % et 90 % d'entre eux. Tous développent des actions en faveur des familles, 85 % en faveur de la petite enfance, 90 % en direction des 7-11 ans et 80 % en direction des préadolescents et adolescents. Dans 95 % des cas, ils accueillent dans leurs locaux des associations agissant pour l'insertion professionnelle, l'emploi ou l'éducation.

[535] La fiche n° 4 « *favoriser l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale des territoires* » détaille les actions à conduire. Sur les 18 actions prévues, le bilan de la Cnaf à fin mars 2017 considère que dix ont été réalisées, six partiellement réalisées, et deux abandonnées. Les deux actions abandonnées (17 et 18) sont relatives à la poursuite des études évaluatives sur l'impact des structures d'animation de la vie sociale et la réalisation d'une recherche sur l'apport des transmissions intergénérationnelles dans la construction des liens sociaux et familiaux. Cet abandon traduit, comme pour la plupart des autres dispositifs, la faiblesse des moyens consacrés aux études d'impact.

[536] Pour les actions partiellement réalisées, on notera les trois actions (14,15 et 16) relatives au déploiement de l'observatoire et de la base de données sur l'activité des centres sociaux. Sur ce point, la base « Senacs » (système d'échanges national des centres sociaux) a été généralisée à l'ensemble du territoire à fin 2016. Elle permet de renseigner l'indicateur de suivi (F 04-17.2), prévu par la COG, du nombre de Caf et de centres sociaux participant aux enquêtes de l'observatoire des structures d'animation de la vie sociale : 92 en 2016, ce qui permettra un suivi exhaustif et plus qualitatif sur la période de la future COG. On notera aussi (actions 4 et 5) le déploiement plus lent qu'espéré des schémas départementaux d'animation de la vie sociale (SDAVS), le bilan prévu des commissions inter-partenariales d'animation de la vie sociale devant être réalisé au 1^{er} semestre 2017. L'indicateur (F 04-17.1) recense 32 SDAVS signés à fin 2016. Enfin, l'action 9 qui prévoyait une simplification des modalités de financement des structures n'est qu'au stade de la réflexion.

[537] Pour les actions réalisées, on relèvera la poursuite du soutien financier aux structures (action 1), le taux des prestations de service étant passé de 40 % du prix plafond en 2012 à 60 % en 2017. La Cnaf a aussi mis en œuvre le renforcement du soutien technique aux structures (action 2), avec le déploiement des référents animation de la vie sociale au sein des Caf.

[538] Le budget consacré à l'animation sociale devait en prévisionnel passer de 143,5 M€ (84 % pour l'animation globale, 16 % pour l'animation familles) en 2013 à 170,5 M€ en 2016 et 185,5 M€ en 2017 (+ 42 M€). La dépense effective en 2016 a été de 165,7 M€ (cf. 3.8.1 de l'annexe 7). La consommation est globalement en ligne avec la prévision, sauf en 2016 du fait d'un rythme de développement de la prestation « animation famille » un peu en deçà.

¹⁷⁸ Dont les conditions ont été précisées par la circulaire CNAF n° 2016-005, notamment pour ce qui est de la participation des habitants/usagers et de la qualification du directeur, du référent familles, et du chargé d'accueil.

¹⁷⁹ Source : base Senacs (système d'échanges national des centres sociaux).

[539] La Caf accompagne la création puis la gestion d'un centre social par des aides financières qui prennent la forme de :

- prestation de service « Animation Globale » ;
- prestation de service « Action Collective Famille », qui finance un référent chargé de mettre en œuvre les actions « familles » sur le territoire d'intervention du centre social, et de les coordonner avec celles de ses partenaires ;
- et éventuellement subventions sur fonds propres (fonctionnement global /activités).

[540] Le centre social peut aussi héberger et mettre en œuvre des activités qui bénéficient d'autres financements Caf (CLAS, REAAP, ALSH...).

[541] Outre les centres sociaux, le budget du FNAS comporte également une ligne de financement « animation sociale » qui permet de financer les espaces de vie sociale, notamment dans les zones dépourvues de centres sociaux. Le budget prévisionnel devait passer de 10,5 M€ en 2013 à 12,3 M€ en 2016 et 14,2 M€ en 2017 ; la dépense effective en 2016 a été de 13,1 M€, soit 106 % de la cible (cf. 3.8.2 de l'annexe 7).

[542] Le développement des centres sociaux et espaces de vie sociale est tributaire de la volonté des collectivités territoriales, principalement communales, d'en créer, leur cofinancement étant indispensable à l'équilibre financier : en moyenne, les collectivités locales assurent 56 % du budget (dont 50 % pour l'échelon communal), les Caf 26 %, les usagers 9 % (données base Senacs 2013). De ce fait, la Caf ne peut à elle seule garantir que les centres sociaux se créeront ou se maintiendront dans les quartiers les plus en difficulté¹⁸⁰.

[543] Une convention a été signée le 18 juin 2017 entre la Cnaf, le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Ville, par laquelle la branche famille s'engage à favoriser le développement des centres sociaux et espaces de vie sociale dans les quartiers de la politique de la Ville (QPV). L'état des lieux effectué par la Cnaf¹⁸¹ à partir des données (déclaratives) de l'Observatoire des centres sociaux montre qu'au 30 mars 2017 432 QPV sur les 1 438 ne sont couverts par aucun équipement d'animation de la vie sociale, soit 30 %. Si l'on retire les centres sociaux n'étant pas géographiquement localisés dans un QPV mais étant considérés comme couvrant un QPV par l'observatoire, ce sont 667 QPV qui ne sont pas desservis par un équipement d'animation de la vie sociale.

[544] Par ailleurs, les disparités départementales sont importantes et de nombreuses Caf éprouvent de grandes difficultés à desservir leurs QPV : ainsi, 10 % d'entre elles couvrent moins de 43,5 % des QPV situés dans leur département. A l'inverse, il est à souligner que 31 caisses voient l'ensemble de leurs QPV couverts par un AVS.

[545] Pour rattraper ce retard - c'est dans ces quartiers que l'existence d'équipements d'animation de la vie sociale est la plus nécessaire -, le budget du FNAS 2017 a ouvert par redéploiement une ligne de 2,5 M€ au sein du fonds « publics et territoires », destinée à financer l'accompagnement à la création d'une structure AVS sur les QPV (qui peut être confié par la Caf à un opérateur spécialiste de l'ingénierie sociale et du développement social local) ; émergence de ces projets requérant, dans le contexte de ces quartiers, une phase d'étude préalable plus complexe. 58 projets ont été retenus pour bénéficier de ce financement. Les 34 Caf porteuses de ces projets

¹⁸⁰ Les Caf peuvent participer, comme dans les Bouches du Rhône, à une structure d'accompagnement des centres sociaux en difficulté pour éviter leur disparition.

¹⁸¹ Cette étude a montré l'importance de disposer de données géographiques fiables des lieux d'implantation des différentes structures financées par le FNAS, si l'on veut suivre la réalisation des objectifs de ciblage de l'action définis comme principe d'orientation par la COG.

bénéficieront d'un financement de 50 000 à 100 000€ sur 2017, les financements des prestations de service de droit commun devant prendre le relais en 2018. Couvrir l'ensemble des QPV, soit 432 centres sociaux supplémentaires au coût moyen actuel, demanderait une augmentation de l'ordre de 40 % de cette ligne budgétaire dans la future COG.

[546] Cet état des lieux et cette expérimentation montrent que pour les QPV, où l'association des habitants au projet, la définition des besoins et la mobilisation des partenariats, notamment en matière de cofinancement, sont plus complexes, l'objectif d'une couverture de l'ensemble des quartiers par une structure d'animation de la vie sociale à l'horizon de la future COG nécessiterait de revoir le périmètre des financements de ces équipements par la branche famille. Il ne s'agit pas tant d'augmenter les taux et plafonds des prestations de service existantes – ce qui se traduirait sans doute par un désengagement équivalent des autres cofinanceurs -, mais d'aider à l'émergence des projets, ce qui nécessite des moyens d'ingénierie sociale en amont, et une aide à l'investissement qui ne peut aujourd'hui être apportée que par les dotations locales d'action sociale.

Recommandation n°60: Inscrire dans la future COG un objectif de couverture de l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la Ville par un équipement d'animation de la vie sociale, au sein du quartier ou facilement accessible depuis celui-ci, et prévoir à cette fin la possibilité pour les Caf via le fonds « publics et territoires » d'apporter une aide à l'ingénierie des projets et une aide à l'investissement.

[547] Les centres sociaux par leur implantation physique et le public diversifié qui les fréquentent, sont les lieux les plus à même d'assurer la visibilité d'actions comme celles du soutien à la parentalité, qui peinent souvent à trouver leur public. Selon la base Senacs, 90 % des centres sociaux bénéficient de la prestation « animation parentalité » qui permet de financer un référent ; 74 % mettent déjà en place des CLAS et 73 % des REAAP.

Recommandation n°61: Encourager la localisation des actions de soutien à la parentalité au sein des centres sociaux.

5.2.5 Les dotations locales d'action sociale des Caf

[548] L'enveloppe nationale de ces dotations, que les Caf utilisent librement dans le cadre de leur règlement d'action sociale, est définie par la COG en diminution de 77,1 M€ sur la durée de la COG :

Tableau 31 : Evolution des dotations d'action sociale des CAF (M€)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012 M€	2017/2012 %
911,837	900,439	889,183	878,069	856,117	834,714	-77,123	-8,5 %

Source : COG 2013-2017

[549] Le sujet des dotations locales d'action sociale est particulièrement sensible, dans la mesure où il constitue l'« espace de liberté » des conseils d'administration des Caf. Pour atténuer les réticences à cette diminution des dotations locales, des « fonds d'accompagnement » (fonds « publics et territoires » enfance et jeunesse, fonds d'accompagnement PSU) et des mesures nouvelles (parentalité et accompagnement de la vie sociale), détaillées *supra* dans ce rapport, sont venus compléter ces dotations. Les CAF ont une liberté de décision sur les dossiers retenus pour financement, mais doivent se conformer au fléchage des fonds d'accompagnement défini par le conseil d'administration de la caisse nationale et aux orientations de la COG. Les déplacements de la

mission ont permis de confirmer que, localement, des mesures anciennement financées sur les dotations locales le sont désormais sur ces fonds fléchés.

[550] Au total, ces fonds fléchés étaient prévus de progresser de 71,5M€ en 2012 à 266 M€ en 2017, soit + 272 % (cf. détail des consommations par thèmes du rapport ci-dessus). En 2016, pour un total prévisionnel de 207 M€, 141 M€ ont été dépensés (68 %).

Tableau 32 : Evolution prévisionnelle des compléments de dotation et compléments de prestation fléchés

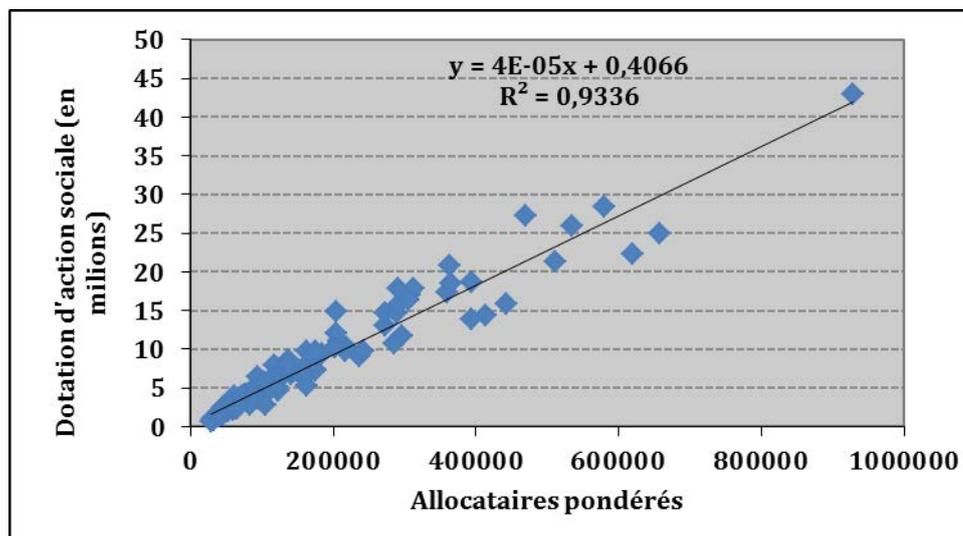
en K€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012	2017/2012 %
Compléments de dotation	71 552	92 552	120 552	150 552	177 552	220 552	149 000	308%
Fonds d'accompagnement PSU	0	14 000	36 000	50 000	66 000	90 000	90 000	NS
Fonds d'accompagnement public et territoire enfant	42 549	43 549	44 049	44 549	45 049	47 049	4 500	111%
Fonds de rééquilibrage territorial enfance	0	5 000	10 000	25 000	35 000	50 000	50 000	NS
Fonds d'accompagnement public et territoire jeunesse	29 003	30 003	30 503	31 003	31 503	33 503	4 500	116%
Compléments de prestations	0	1 121	7 958	21 458	29 880	45 418	45 418	NS
Mesures nouvelles parentalité	0	1 121	7 958	16 501	19 148	22 140	22 140	NS
Mesures animation de la vie sociale	0	0	0	4 957	10 732	23 278	23 278	NS
Total dotations + prestations	71 552	93 673	128 510	172 010	207 432	265 970	194 418	372%

Source : *COG 2013-2017*

[551] Les enveloppes des fonds d'action sociale locale sont réparties entre les Caf au prorata des prestations familiales versées par chaque Caf, la règle fixée dès 1982 prévoyant la garantie d'un taux de base pour chaque Caf, en cas de baisse du nombre d'allocataires, à hauteur de 70 % du taux moyen d'évolution des dotations. Un plafonnement de la dotation est appliqué dès lors que l'application du taux garanti correspond à une dotation dépassant de plus de 10 % la dotation calculée au prorata des prestations versées. Du fait de l'importance de ce taux de base garanti, les Caf dont la population d'allocataires baisse se sont trouvées favorisées au fil des années (et celles dont la population d'allocataires augmente défavorisées). Dans la COG 2013-2017, il a été décidé que la baisse serait uniforme entre les caisses en pourcentage de leur dotation de 2012, annulant ainsi toute convergence des dotations.

[552] 93,36 % des écarts de dotation d'action sociale de 2015 s'expliquent par le nombre d'allocataires pondérés à la charge de la CAF, seuls les 6,63 % restants correspondant donc à la « réelle » dispersion de dotation :

Graphique 10 : Corrélation entre la dotation d'action sociale et le nombre d'allocataires pondérés



Source : *Données Cnaf, calculs mission*

[553] Les crédits non consommés restent acquis aux caisses, dans la limite de 6 %, au-delà de laquelle ils sont mutualisés ; mais les montants en cause sont marginaux : 7 Caf pour moins d'1 M€ au total en 2016.

[554] Les actions financées par ces dotations locales sont diverses selon les Caf, en particulier du fait de la part relative des dépenses de personnel qui y sont imputées : les personnels d'action sociale – travailleurs sociaux, conseillers en développement social, gestionnaires des opérateurs sociaux, etc. - représentent une part très variable des effectifs selon les Caf. Cette variabilité tient principalement à deux facteurs : les effectifs de travailleurs sociaux proprement dits : 2 445 au total à fin 2016, et la gestion directe de certains équipements (EAJE et centres sociaux principalement) par une partie des Caf.

[555] L'objectif affiché depuis plusieurs COG est d'un désengagement des CAF de la gestion directe d'équipements et de services¹⁸². La COG 2012-2017 ne consacre pas de fiche spécifique à la gestion directe, et le sujet n'est évoqué ni dans la fiche 5 « des offres de service inscrites dans les territoires », ni dans la fiche 17 « renforcer l'efficacité des processus de gestion ». Il n'existe donc pas d'objectif en la matière, même si le principe d'un désengagement de la gestion directe, lorsque cela est possible, reste présent.

[556] Le périmètre de la gestion directe s'était déjà fortement réduit entre 2003 et 2009 (432 équipements en 2003, 224 en 2009), puis sur un rythme plus ralenti lors de la précédente COG (202 équipements en 2012). Cette tendance s'est poursuivie lors de la COG 2013-2017.

Tableau 33 : Evolution des structures en gestion directe par les Caf

	2012	2016	Variation 2012-2016 (%)
Nombre d'équipements en gestion directe	202	173	-14
Effectifs équipements en gestion directe (ETP décembre N)	1 613	1 315	-18

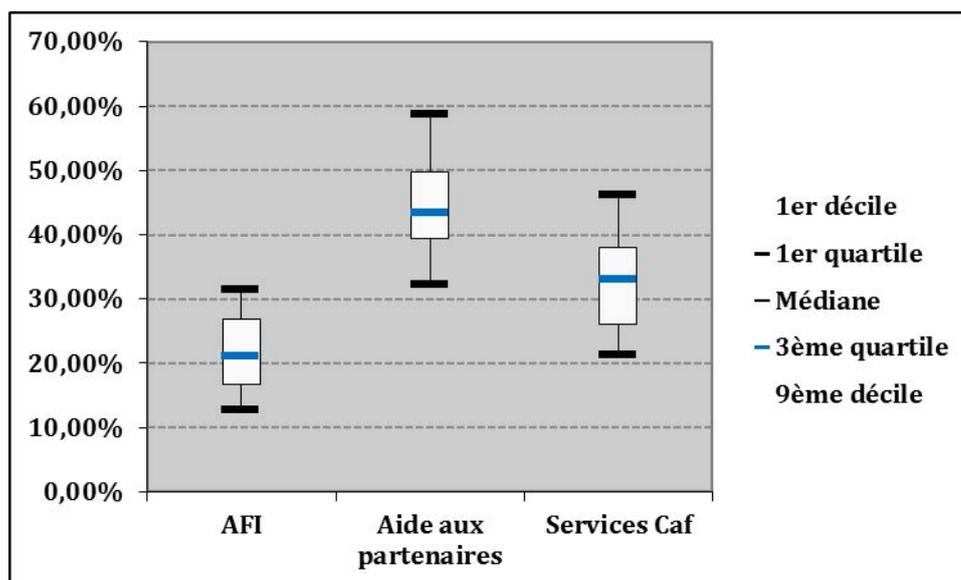
Source : Cnaf

[557] L'importance de cet enjeu n'est pas reflétée dans son traitement par la COG. La mission considère qu'il serait nécessaire dans la prochaine COG de veiller à réaffirmer explicitement une orientation de désengagement de la gestion directe.

[558] La répartition des dépenses d'action sociale par grands blocs (aides financières individuelles aux familles, aides aux partenaires et services propres) est la suivante.

¹⁸² Compris ici comme hors services sociaux des Caf. Dans les éléments de suivi de la Cnaf, ceux-ci sont parfois inclus dans la gestion directe, ce qui crée une confusion.

Graphique 11 : Répartition des dépenses d'action sociale locale par types



Source : *Données Cnaf, calculs mission*

[559] Deux questions se posent quant à ces dotations locales, dont on ne saurait sous-estimer le poids politique dans la négociation de la nouvelle COG vis-à-vis des conseils d'administration national et locaux:

- leur périmètre : il est question depuis plusieurs années de réintégrer les personnels d'action sociale dans le fonds national de gestion administrative¹⁸³. Cette évolution est souhaitable pour permettre des arbitrages plus faciles au sein des Caf entre les différentes priorités d'action, mais elle aura un double effet très différencié selon les caisses: dégradation des ratios de personnel consacré à la production plus ou moins accentuée en fonction du nombre de personnels de l'action sociale réintégrés ; reliquat du budget d'intervention d'action sociale locale plus ou moins généreux en fonction du poids des dépenses de personnel préexistantes. Dans certaines Caf qui avaient fait historiquement le choix d'un service social réduit (Nancy par exemple), il serait sans doute nécessaire de procéder à des recrutements pour respecter les axes de travail social nationaux.
- leur paramétrage : il faut revenir à une convergence des dotations en fonction des prestations sociales versées, en prenant en compte l'ensemble des prestations au-delà des seules prestations familiales¹⁸⁴, avec un objectif plus ambitieux que celui historique de 1982-2012. Cette convergence se fera de plus sur des bases différentes que celles des dotations d'aujourd'hui, du fait des transferts de personnel.

[560] L'harmonisation du périmètre et du paramétrage des dotations constitue donc une évolution nécessaire, mais complexe à réaliser et sensible au sein de la branche famille.

Recommandation n°62 : Prévoir dans la future COG un double objectif de transfert des personnels du budget d'action sociale vers la gestion générale et de reparamétrage des dotations locales, avec un objectif de convergence sur le moyen/long terme en proportion du nombre d'allocataires. En contrepartie de cette réforme, maintenir le budget global des fonds d'action sociale locale (hors personnels).

¹⁸³ Il est possible de maintenir les personnels affectés aux établissements et services en gestion directe au sein du budget d'action sociale, pour en neutraliser les effets sur le calcul des dotations et de la productivité.

¹⁸⁴ Les axes du travail social ne se limitent pas aux bénéficiaires des seules prestations familiales, cf. partie suivante sur l'intervention sociale.

Recommandation n°63 : Réaffirmer dans la prochaine COG une orientation explicite de désengagement de la gestion directe.

5.2.6 L'intervention sociale

[561] La clarification des missions du travail social des Caf est un objectif ancien, qui figurait déjà dans la COG 2005-2008, et qui a été repris dans la COG actuelle.

[562] La Cnaf a défini en 2009 un socle du travail social, destiné à cadrer et uniformiser le périmètre de l'accompagnement social proposé et effectué par ses travailleurs sociaux. Elle a poursuivi cette réflexion par la définition d'orientations nationales du travail social en 2016. Selon le rapport présenté à sa commission nationale d'action sociale du 13 juin 2017 « *les spécificités de l'accompagnement social de la Branche reposent sur cinq principes majeurs : l'ancrage dans l'offre globale de service ; une intervention déterminée ; une visée préventive ; la complémentarité entre travail individuel et collectif ; le caractère obligatoire du socle national* ».

[563] Le contact avec les familles peut s'effectuer soit par une offre de service écrite adressée automatiquement à l'occasion d'un fait générateur (88 % des cas), soit par proposition de rendez-vous (12 %).

Tableau 34 : Domaines et faits générateurs du socle national du travail social

Parentalité	Logement	Insertion
Séparation	Impayés de loyer ALF	RSA majoré
Décès enfant	Impayés accession ALF	
Décès parent	Non décence	

Source : Cnaf

[564] La mise en place progressive du socle national de travail social s'est accompagnée récemment d'une démarche d'évaluation et de pilotage au moyen d'un outil dédié (Gesica)¹⁸⁵, déployé en 2016. Un module spécifique dédié aux actions collectives est prévu dans une version ultérieure. L'ensemble du réseau renseigne désormais l'activité de travail social au moyen de Gesica à la fois pour les offres du socle national et celles à l'initiative des Caf¹⁸⁶. Cet outil est associé à un outil de restitution de l'activité consolidée (*WebDav*) mis à la disposition de l'ensemble des agents des Caf et de la Cnaf.

[565] Pour mieux évaluer la charge de gestion des interventions sociales, la Cnaf a entrepris des travaux au sein de l'observatoire des charges et de la performance (afin d'évaluer le coût de gestion des interventions sociales) et de l'observatoire des métiers (afin de disposer d'une meilleure visibilité sur les compétences en travailleurs sociaux au sein du réseau).

[566] Par ailleurs, des travaux d'évaluation de l'impact du travail social pour les familles sont prévus, d'une part une étude interne, sur les actions collectives de travail social mises en œuvre par les travailleurs sociaux des Caf (dernier trimestre 2017) et d'autre part un appel à projets sur les effets du travail social des Caf (premier semestre 2018).

¹⁸⁵ Gestion, Evaluation et Suivi des Interventions sociales des Caf en faveur des Allocataires

¹⁸⁶ Auparavant les données d'activité de travail social étaient recueillies et consolidées au niveau national au moyen d'un questionnaire semestriel restreint, portant uniquement sur l'activité du socle national.

[567] Les actions relatives aux interventions sociales de la COG 2013-2017 sont retracées dans la fiche n° 9¹⁸⁷ « *aider les familles confrontées à des événements ou des difficultés fragilisant la vie familiale* » :

- favoriser l'harmonisation et la lisibilité des interventions sociales. Trois actions devaient concourir à cet objectif :
 - poursuivre le développement du socle national du travail social, sur les trois domaines prioritaires de la parentalité, du logement et de l'insertion, ce qui a été réalisé avec la définition du socle retracé ci-dessus, même si les visites de terrain ont montré que des ajustements sont encore en cours dans les Caf ;
 - renforcer le pilotage et l'évaluation du travail social et de l'aide à domicile. Le déploiement de l'outil Gesica en 2016 remplit cet objectif ;
 - redéfinir les orientations nationales des aides financières aux familles¹⁸⁸. Une circulaire d'orientation nationale relative aux aides financières individuelles en date du 29 janvier 2014 a été adressée aux Caf, qui doivent modifier en conséquence leurs règlements d'action sociale. Elle définit un socle commun limitatif du type d'aides qui peuvent être accordées et de leurs bénéficiaires. Il peut s'agir d'aides sur projets (suite à la réalisation d'un diagnostic social), sur critères (par exemple pour favoriser les départs en vacances) ou en urgence. La circulaire demande également de veiller à la complémentarité des aides financières individuelles avec celles des partenaires (départements au titre de la protection de l'enfance, CCAS, etc.). Sur ce dernier point, la mission a relevé l'initiative de la Caf de Meurthe et Moselle, qui attribue désormais ses aides autres que sur critères dans le cadre de commissions partenariales, où les engagements de chacun (y compris certaines associations) au bénéfice d'une même famille sont décidés.
- Garantir une réponse adaptée aux besoins des familles vulnérables par une approche préventive. Ceci devait notamment se concrétiser par la définition de parcours pour les familles confrontées à un décès d'enfant ou de conjoint, et pour les familles ayant un enfant porteur de handicap, ce qui a été réalisé.

[568] Un indicateur de suivi (F 07-20) de la fiche n° 7 « *améliorer le parcours d'insertion des personnes et familles en difficulté* » est relatif à l'offre de travail social et retrace l'accompagnement des familles monoparentales ayant de jeunes enfants. Il est renseigné sur la période, et reflète une évolution très irrégulière : 39 743 familles suivies en 2013, 47 396 en 2014, 84 884 en 2015 et 45 394 en 2016.

[569] S'il n'est pas possible de retracer plus globalement les évolutions dans l'offre de travail social sur la période de la COG, le premier bilan présenté à la commission d'action sociale du 13 juin 2017, portant sur la période du 1^{er} juin 2016 au 30 mai 2017, est disponible (cf. 3.9 de l'annexe 7).

[570] Les Caf emploient à fin 2016 2 070 intervenants sociaux, en diminution de 138 ETP par rapport à 2013 (-6,25 %), mais avec une forte dispersion de niveaux entre Caf : 62,6 ETP dans le Nord par exemple à fin 2016 (- 7,3 sur 2013), mais 84,8 ETP dans le Pas de Calais (+1,4).

¹⁸⁷ Les autres champs évoqués dans cette fiche 9, portant sur les aides financières et les aides à domicile, sont traités par ailleurs.

¹⁸⁸ « *La lisibilité des Afi [aides financières individuelles] aux familles doit être renforcée, par le développement des aides sur projet permettant de faire face aux changements familiaux ou aux situations sociales spécifiques. L'articulation avec les diagnostics réalisés dans le cadre des interventions sociales doit être recherchée ainsi que leur complémentarité et leur coordination avec les aides financières des autres partenaires* »

[571] Le champ pertinent des interventions des Caf en matière de service social ne découle pas d'une évidence, et sa définition rejoint les débats anciens sur les rôles respectifs du travail social polyvalent et du travail social spécialisé – et l'optimum global d'organisation. Sur la base des définitions actuelles du « socle », l'objectif principal en matière d'intervention sociale pour la future COG devrait être de poursuivre la mise en cohérence et l'harmonisation du champ des interventions entre les Caf.

[572] Cette orientation a des conséquences en termes d'effectifs de travailleurs sociaux, certaines Caf étant « suréquipées » et d'autres « sous-dotées » pour se conformer à ce socle. Il n'est pas possible à ce jour de mesurer le total des plus et des moins, d'où l'importance de mener à bien les travaux engagés en matière d'évaluation de la charge de travail du travail social.

[573] Sur la base de cette évaluation, l'évolution des effectifs de travailleurs sociaux de chaque Caf est nécessairement un objectif de moyen terme, pour deux raisons : les travailleurs sociaux présents ne pourraient être que très difficilement reconvertis sur d'autres fonctions au sein des Caf et un désengagement trop brutal et non concerté des Caf de tâches qu'elles effectuent aujourd'hui au-delà du socle national se traduira par un transfert de charges vers d'autres services sociaux, principalement ceux des départements. La bonne santé des partenariats nécessite au contraire des évolutions concertées et progressives (la COG actuelle appelle à « un renforcement des partenariats locaux en faveur de l'accompagnement social »).

Recommandation n°64 : Définir une trajectoire par Caf d'adaptation des effectifs d'intervenants sociaux aux besoins du socle national de travail social

5.2.7 Le logement

[574] Outre les prestations d'aide au logement (18 Md€ pour 6,3 millions de bénéficiaires en 2016), la branche famille consacre également 140 M€ d'action sociale pour les actions de réhabilitation et d'amélioration de l'habitat, l'aide à l'installation, et l'accès ou le maintien dans l'habitat. Ces aides financières sont assorties d'un accompagnement social des familles par les Caf dans les cas de logement indécents ou d'impayés de loyer, qui font partie des axes du travail social. Les Caf sont à ce titre parties prenantes des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, et participent avec les départements qui sont chargés de leur mise en œuvre aux fonds de solidarité pour le logement¹⁸⁹.

[575] La COG (fiche 8 « favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité ») ne comportait pas d'indicateurs de suivi ou de résultats, mais, pour ce qui est des actions à mener dans le champ de l'action sociale¹⁹⁰, prévoyait quatre actions relatives à la prévention des expulsions, quatre actions pour contribuer à l'amélioration des conditions de logement des familles, et quatre actions pour le renforcement des relations partenariales. La Cnaf considère qu'à fin 2016 six de ces actions ont été pleinement réalisées, et six partiellement.

[576] Pour les actions partiellement réalisées, s'agissant de l'action (n°8) « réaliser l'évaluation des accompagnements conduits par les Caf en matière de prévention des expulsions », la diffusion de l'outil Gesica en 2016 permettra un suivi quantitatif, mais la question de la mesure des effets de ces accompagnements reste à traiter. L'action n°15 relative à l'accès direct à l'outil « CafPro » destiné

¹⁸⁹ Cf. décret modifié n° 2005-212 relatif aux fonds de solidarité pour le logement. Le dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) financé par l'Etat s'inscrit aussi dans ces moyens d'action sociale destinés à favoriser le maintien dans le logement des publics fragiles (cf. rapport IGAS/CGEDD « évaluation du dispositif d'accompagnement dans et vers le logement », novembre 2015).

¹⁹⁰ La première cible d'actions « porter une attention particulière à l'accès et au maintien dans le logement » relève de la qualité de service.

aux partenaires des Caf pour les commissions de prévention des expulsions et centres communaux d'action sociale a quant à elle été rendue caduque par le déploiement d'un nouvel outil de suivi de la prévention des expulsions par les ministères du logement et de l'intérieur. De même, le projet d'une convention avec le ministère du logement (DHUP) pour l'accès aux informations sur les impayés de loyer a été redéfini suite à l'intégration de la totalité des allocations logement dans le fonds national des allocations logement.

[577] Pour les actions pleinement réalisées, le dossier « Repères » consacré à la mise en œuvre des offres de service du socle national du travail social a permis de couvrir plusieurs d'entre elles (n°7,9 et 12). Un bilan de l'implication des Caf dans la gestion des fonds solidarité logement (action 14) a été réalisé et présenté à la commission d'action sociale de juillet 2014.

[578] Le budget du FNAS ne comporte pas de ligne dédiée aux interventions en matière de logement, et donc pas de prévisions pluriannuelles, celles-ci étant réalisées sur les fonds locaux d'action sociale. Sous la rubrique « logement et habitat », le tableau de suivi des dépenses d'action sociale recense un total de 135 M€, réparti entre des aides aux familles (16 M€ de subventions et 67,2 M€ de prêts), des aides aux partenaires (31,4 M€ de subventions de fonctionnement, 5,7 M de subventions d'investissement, 0,3 M€ de prêts) et les services propres des Caf (14,5 M€ de fonctionnement et 0,01 M€ d'investissements).

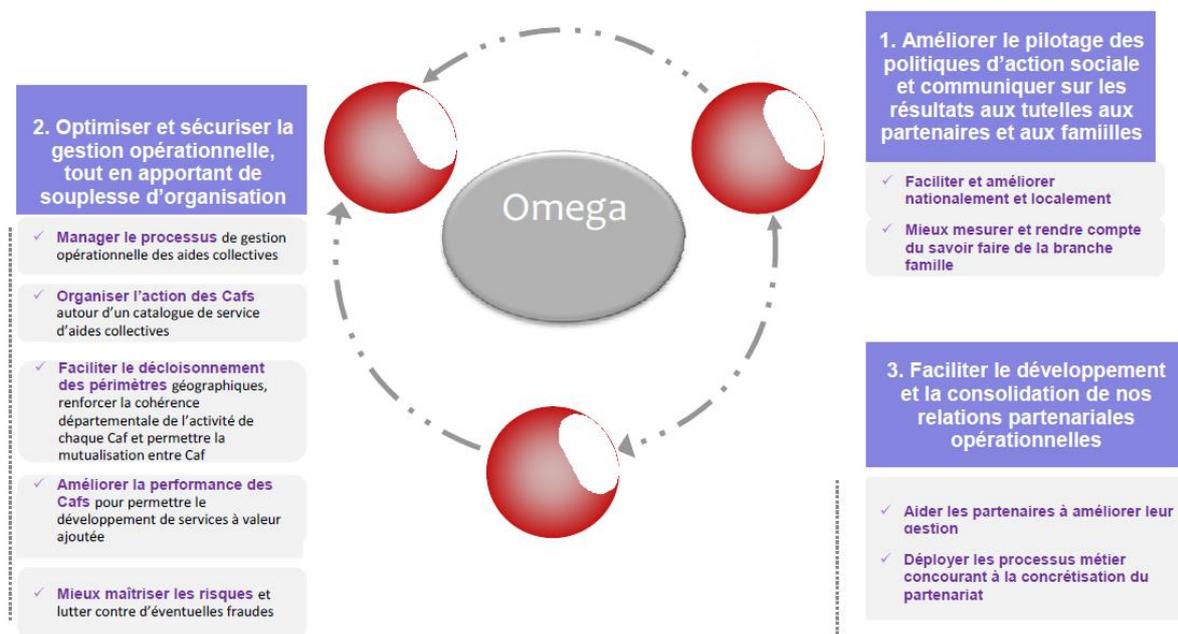
5.3 Le système d'information de l'action sociale

[579] La COG identifiait dans son annexe 2 « les axes et les principales échéances du schéma directeur du système d'information » trois projets pour ce qui est des processus de l'action sociale : la mise en œuvre du programme de gestion « Omega » (observation, mesure et gestion de l'action sociale collective), la mise en place d'un outil de suivi des interventions sociales (réalisée en 2016 par le déploiement de l'outil Gesica) et l'extension nationale de l'observatoire des centres sociaux dans le portail « partenaires » d'action sociale (réalisée en fin 2016 avec la généralisation de la base Senacs).

[580] Le projet Omega est le plus structurant pour l'action sociale ; il avait déjà été identifié lors de la précédente COG¹⁹¹ et est évoqué dans les fiches 5 (« des offres de service inscrites dans les territoires »), 19 (« contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques familiales et de sécurité ») et 23 (« un système d'information aligné sur les enjeux stratégiques ») de la COG actuelle. La COG fixait comme objectif général « d'améliorer les échanges avec les partenaires de l'action sociale par la mise en place d'un nouveau système d'information ». Ce nouveau système a pour objectifs d'étendre le portail « partenaires » sur les champs de la petite enfance et de la jeunesse ; de faciliter et sécuriser ainsi les échanges de données (ce qui rendra plus aisé le pilotage des prestations de service), et d'assurer un retour vers les partenaires (notamment sur les taux de fréquentation, les prix de revient et les actes réalisés). Cette automatisation doit permettre d'industrialiser les processus, et de gagner en efficience.

¹⁹¹ Notamment suite aux remarques de la Cour des Comptes sur la fiabilisation des données de l'action sociale.

Schéma 3 : Objectifs et fonctionnalités de l'outil Oméga



Source : Cnaf, cahier des charges du projet Omega

[581] Omega remplace progressivement l'outil « Sias », utilisé depuis 2004 par les services d'action sociale des Caf pour le suivi des aides financières individuelles (AFI familles) et des aides financières collectives (AFC, prestations de service collectives et subventions à destination de partenaires associatifs, publics ou privés). Cet outil antérieur, basé sur des technologies vieillissantes, est peu ergonomique, coûteux à maintenir comme à faire évoluer et ne couvre qu'une part restreinte des activités attendues pour le traitement de l'ensemble des aides gérées.

[582] Deux étapes étaient prévues au cours de la COG : sur 2014-2015, le déploiement de la gestion des échanges avec les partenaires et du référentiel pour les EAJE ; et pour 2016 le déploiement pour les ALSH. La partie EAJE a été effectivement déployée progressivement jusqu'à mi 2016. Les gestionnaires d'EAJE peuvent désormais déclarer en ligne leurs données d'activité (avec contrôles de cohérence embarqués), disposer d'une estimation du montant de l'aide et un suivi en ligne de leur dossier et bénéficient de la mise à disposition de données de gestion et de comparaison. Les Caf disposent d'une automatisation des processus, d'un échéancier automatique et d'une gestion des allers-retours avec les gestionnaires, et peuvent se concentrer sur l'analyse des données et justifications.

[583] L'extension à la partie ALSH est en cours après une phase d'expression des besoins et doit débuter à mi 2017, le portail partenaires devant être déployé en début 2018. Avec cette deuxième phase, 70 % des partenaires de l'action sociale seront couverts, la perspective étant de compléter sur l'ensemble du champ lors de la future COG. Les réflexions sur la stratégie de déploiement sont en cours.

Recommandation n°65 : Inscrire dans la future COG le déploiement d'Omega sur l'ensemble du champ de l'action sociale.

6 LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA BRANCHE FAMILLE

[584] Cette partie fait le point sur la mise en œuvre des dispositions de la COG relatives aux systèmes d'information, déclinées dans le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Elle s'appuie sur les résultats d'une étude réalisée par un cabinet de consultants missionné par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui a porté sur :

- l'analyse de l'état d'avancement de la réalisation du SDSI ;
- un diagnostic du SI de la branche famille dans les domaines de l'architecture applicative, des capacités numériques des équipes, de la performance des infrastructures et du pilotage et de la gestion des fonctions et des projets informatiques ;
- la formulation d'axes de recommandations pour améliorer la performance du SI.

[585] Un diaporama présentant le résultat de cette étude est joint en annexe. Les développements qui suivent en présentent les principales conclusions et propositions.

6.1 Un SDSI partiellement réalisé et réactualisé en 2016

[586] Comme le prévoyait la fiche thématique 23 de la COG complétée par une annexe dédiée, les évolutions des systèmes d'information de la branche famille ont fait l'objet d'un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI), dont la préparation a commencé parallèlement à la négociation de la COG et qui a été approuvé par le Directeur de la sécurité sociale en mars 2014. Le SDSI est structuré autour de 5 axes stratégiques déclinés en 13 programmes et 81 projets.

Tableau 35 : Structure du SDSI de la CNAF approuvé en mars 2014

Axes stratégiques	Programmes
Axe 1. Contribuer à la maîtrise de la production, à la déclinaison d'offres de services adaptées et à l'amélioration de l'accès aux droits	1 - Dématérialiser les processus et développer la coproduction 2 - Elaborer, piloter et mettre en œuvre la relation de service 3 - Moderniser les outils de production 4 - Optimiser le pilotage de la performance de la branche 5 - Outiller les processus de l'action sociale
Axe 2. Renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui à l'élaboration des politiques sociales et familiales	6 - Optimiser le pilotage des politiques
Axe 3. Développer les fonctionnalités des outils support de la Branche	7 - Consolider le management des connaissances 8 - Développer et moderniser le SIRH 9 - Développer les SI financiers, budgétaires et comptables
Axe 4. Poursuivre la modernisation des couches fonctionnelles et techniques du SI	10 - Assurer la maîtrise du SI et des données 11 - Moderniser et développer les infrastructures et les référentiels
Axe 5. Optimiser l'organisation, la gouvernance et le pilotage de la fonction SI	12 - Optimiser l'organisation et la gouvernance SI 13 - Renforcer le pilotage de la fonction SI

Source : Cnaf

[587] Les retards constatés dans la réalisation du schéma, du fait notamment de l'impact des réformes législatives et réglementaires, ont conduit la Cnaf à procéder à son actualisation en 2016, pour recentrer les travaux sur les chantiers prioritaires à conduire avant l'achèvement de la COG.

[588] Ce travail d'actualisation a été mené à partir d'un bilan de l'avancement du SDSI et de l'analyse des implications sur les SI des priorités identifiées par la Cnaf pour les deux dernières années de la COG (2016 et 2017), formalisées dans une « feuille de route stratégique ». En croisant la liste des projets SI en cours et les priorités stratégiques, il a permis d'identifier 5 orientations stratégiques pour le SI et 29 projets prioritaires, sélectionnés en fonction de la disponibilité des équipes métiers et SI pour les mener à bien et de leur apport en termes de gains de productivité.

[589] Les orientations stratégiques ainsi retenues recourent les axes stratégiques du SDSI sans les reprendre à l'identique. Elles concernent :

- La digitalisation accélérée des activités de la branche et de la relation allocataire, en cohérence avec le nouveau modèle de production prôné par la Cnaf, avec notamment la création de la téléprocédure de demande de RSA ;
- l'utilisation renforcée de solutions progiciels dans une logique de SI digital urbanisé promouvant l'innovation, afin de permettre des évolutions plus rapides et mieux maîtrisées du SI ;
- la poursuite de la sécurisation et de la modernisation des infrastructures SI de la branche ;
- l'optimisation des modes de travail de la fonction SI ;
- le renforcement de la performance et de la fiabilité du SI.

[590] Les 29 projets sélectionnés, dont certains n'étaient pas inscrits dans le SDSI initial, ont été rattachés aux axes stratégiques du SI, ont fait l'objet d'un macro-chiffrage, d'une planification et d'un suivi régulier. A l'inverse, certains projets inscrits dans le SDSI initial ont été dépriorisés.

Tableau 36 : Liste des projets prioritaires à l'issue de l'actualisation du SDSI de la Cnaf

Axe 1. Contribuer à la maîtrise de la production, à la déclinaison d'offres de services adaptées et à l'amélioration de l'accès aux droits	
1.9 Réforme des minima sociaux 2017	3.3 USAPE (solution d'acquisition de documents)
5.4 CMG unique	3.5 Unification de la gestion électronique de document (GED)
2.5 Refonte des services en ligne	1.7a Portail partenaires
1.10 Agence nationale du recouvrement	1.7b Echanges partenaires
2.4a Programme refonte des écrits et dématérialisation des courriers sortants	2.5 Portail Numérique des Droits Sociaux
2.4b Renouvellement des solutions de gestion des courriels entrants et sortants	2.3 Mon-enfant.fr
2.4c Outillage de la doctrine d'accueil physique	2.5 Rendez-vous des droits élargis
5.1 Omega	3.8 Contrôle sur pièce
3.1 Poste de travail agent	3.9 Contrôle sur place
Axe 2. Renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui à l'élaboration des politiques sociales et familiales	
6.5 Modernisation du SI décisionnel	
Axe 3. Développer les fonctionnalités des outils support de la Branche	
8.6 Parcours du salarié	7.4 Modernisation de la plateforme collaborative et gestion documentaire
Axe 4. Poursuivre la modernisation des couches fonctionnelles et techniques du SI	
11.12 Nouvelle architecture digitale et référentiel	10.7 Sécurité Numérique
11.1 Modernisation des infrastructures	10.8 Départementalisation Caf Pau-Bayonne

10.6	Gestion des habilitations	
Axe 5. Optimiser l'organisation, la gouvernance et le pilotage de la fonction SI		
12.5	Renforcement de la démarche projet	13.7 Industrialisation du processus de fabrication
12.1	Transformation RH DSI	

Source : *cnaf. Actualisation du SDSI, octobre 2016*

[591] Parallèlement, la Cnaf a engagé en 2015 une réorganisation de l'ensemble de la fonction SI, caractérisée notamment par une centralisation accrue du pilotage des ressources informatiques du réseau et de la conduite des projets :

- les 8 centres régionaux de traitement informatique (CERTI), disposant jusque là de la personnalité morale, et les 6 centres nationaux d'étude et de développement informatique (CNEDI) ont vu leur missions transférées à la Cnaf par l'article 89 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, et ce à compter du 1er juillet 2015¹⁹². Ce sont ainsi environ 800 ETPMA supplémentaires qui ont été rattachés à la direction des systèmes d'information (DSI) de la caisse nationale ;
- la DSI a été réorganisée pour gérer ces nouvelles ressources, qui restent réparties dans les anciens CERTI et CNEDI et sont complétées par environ 750 ETP rattachés aux CAF, qui assurent la maintenance des parcs informatiques, le déploiement des versions applicatives et ont aussi une activité de développement¹⁹³.

[592] Enfin, un plan d'investissement exceptionnel de 15,6 M€ (auxquels s'ajoutent 19 900 jours hommes de charges internes) a été engagé en 2016 pour accélérer la transformation digitale. Il porte sur une série de projets répartis en trois rubriques : refonte (ou création) des téléprocédures pour favoriser le 100 % dématérialisé et la modernisation de Cristal (cf. *infra* 6.2) associée (6,6 M€) ; mise en œuvre de la réforme des minima sociaux (4,2 M€) ; mise en place des fonctionnalités de gestion des usagers et de la doctrine d'accueil (4,8 M€).

[593] L'étude jointe en annexe présente un bilan détaillé de l'avancement des projets inscrits au SDSI, en signalant ceux ajoutés ou dépriorisés en 2016. De façon très schématique, on peut considérer que 9 programmes du SDSI ont été réalisés à 50 % et 4 à 75 %. Parmi les 29 projets définis comme prioritaires par l'actualisation 2016, 7 seulement ont été réalisés à la date de ce rapport dont certains partiellement :

- l'application de la réforme des minima sociaux ;
- la mise en place du portail de l'agence nationale du recouvrement ;
- la mise en place d'une nouvelle solution d'acquisition (USAPE) ;
- les premiers lots de la refonte des outils de l'action sociale (Omega) ;
- l'opération de départementalisation Pau-Bayonne ;
- le renforcement de la démarche projet (nouvelle méthode de conduite de projet) ;
- la transformation de la DSI et la formation des ressources SI.

¹⁹² Les CERTI ont été dissous.

¹⁹³ Environ 80 agents ont selon la DSI une activité de développement pour le compte de la Cnaf et de leur Caf.

[594] Quelques autres projets ont été engagés comme le portail numérique des droits sociaux (1 lot livré), le renouvellement des solutions de gestion des courriels entrants et sortants (renouvellement de marché en cours), le développement et la modernisation des échanges avec les partenaires, la refonte du portail partenaire, la modernisation de la plateforme collaborative et de gestion documentaire, ou encore le déploiement d'un nouvel outil de gestion des ressources humaines, qui n'a toutefois pas encore permis de revoir l'architecture RH pour mettre en place un parcours du salarié.

[595] En revanche, une quinzaine d'autres projets n'ont pas été réalisés à l'échéance de la mission¹⁹⁴.

6.2 Le diagnostic met en évidence des points forts et identifie des sujets prioritaires pour l'amélioration de la performance des SI

[596] Le diagnostic réalisé par le consultant a passé en revue les SI de la branche famille dans quatre domaines principaux : l'architecture applicative, la performance des infrastructures, l'organisation, le pilotage et la gestion des fonctions et projets informatiques et les capacités numériques des équipes. Il s'est référé pour cela aux bonnes pratiques professionnelles et à des comparaisons avec d'autres organisations, notamment celles des autres branches du régime général qui ont été auditées parallèlement. Le constat ainsi établi identifie les forces et faiblesses des SI de la branche famille et notamment les principaux problèmes dont la résolution conditionne l'amélioration de la performance.

6.2.1 Une architecture applicative rationalisée mais de conception ancienne et lourde à faire évoluer pour répondre aux besoins métier

[597] La cartographie applicative de la Cnaf a été rationalisée et unifiée et repose désormais sur des applications nationales couvrant l'ensemble des domaines métier. Toutefois, des applications majeures du back-office comme Cristal, outil de gestion des prestations légales, sont de conception ancienne et ont été développées en interne dans des langages de programmation qui ne sont plus utilisés par les applications actuelles, exigeant de conserver des ressources spécialisées de plus en plus rares pour les faire évoluer¹⁹⁵. Par ailleurs, l'organisation de la gestion des allocataires par Caf, sans base nationale, a abouti à créer un grand nombre de bases de données (plus de 700 bases pour la production), le plus souvent départementales, qui compliquent la gestion des évolutions des applications.

[598] Cette structuration datée et complexe a plusieurs conséquences négatives qui s'autoalimentent. Elle suscite de l'insatisfaction dans les services métiers qui expriment de nombreuses demandes d'évolutions. Elle alourdit les charges de maintenance corrective et

¹⁹⁴ CMG Unique, refonte globale des téléservices, rendez-vous des droits élargis, outillage de la doctrine d'accueil physique, refonte de Mon enfant.fr, unification des GED, évolution du poste de travail agent, outillage du contrôle (dématérialisation, optimisation des vérifications, modernisation du socle technique du SI décisionnel, gestion des habilitations, évolution de la sécurité numérique, finalisation de la modernisation des infrastructures informatiques, définition de la nouvelle architecture digitale et élaboration d'un référentiel, industrialisation du processus de fabrication).

¹⁹⁵ Cristal est emblématique des problèmes d'évolutivité des applications de la Cnaf : développée en interne, en *Cobol*, elle intègre l'ensemble des fonctionnalités métier : référentiels, enregistrement des dossiers, liquidation et paiement des prestations, avec un enregistrement en *batch* donc à J+1 des modifications du dossier allocataire et l'utilisation de codes (prestations, faits générateurs) inutilisables dans les outils de la relation client (Caf.fr). Les simulateurs utilisés dans les téléprocédures de demandes de prime d'activité ou d'allocations logement ont ainsi dû être développés en dehors de Cristal.

évolutive qui accaparent plus de la moitié des ressources, limitant la capacité de la branche à conduire des projets¹⁹⁶. Elle rend difficile l'acquisition d'une vision d'ensemble du SI, d'autant plus que la fonction de pilotage de l'architecture d'entreprise n'a été créée que récemment, dans le cadre de la réorganisation¹⁹⁷. De fait et compte tenu de la nécessité de traiter en priorité les projets induits par les modifications législatives et réglementaires, les projets correspondant aux demandes internes sont retardés, accroissant ainsi l'insatisfaction des utilisateurs : le traitement des fiches d'expression des besoins (FEB) en instance fin 2016 représenterait ainsi près de 2,5 années d'activité pour la DSI. Le processus d'identification et d'arbitrage des demandes métiers mérite d'ailleurs d'être amélioré : si la méthodologie a été redéfinie, l'organisation et le rôle de la fonction de maîtrise d'ouvrage doivent être précisés.

[599] Le diagnostic souligne par ailleurs que la Cnaf a su s'approprier les nouvelles technologies numériques et exploiter des opportunités, comme l'utilisation du *big data* dans la lutte contre la fraude, mais en n'y consacrant encore qu'une faible part de ses ressources. Elle pourrait désormais passer à une plus grande échelle, à condition d'accroître la taille des équipes formées.

[600] Il identifie en conséquence trois sujets d'optimisation prioritaires :

- la refonte de l'architecture technique et des bases de données ;
- la réduction de la part de la maintenance corrective et évolutive dans l'emploi des ressources SI, au profit des projets ;
- la poursuite de la réorganisation de la maîtrise d'ouvrage.

6.2.2 Une infrastructure modernisée mais devant encore être optimisée

[601] La Cnaf a poursuivi au cours de la COG 2013-2017 la modernisation de ses infrastructures techniques engagée au cours de la précédente. Elle a en particulier initié le remplacement de ses macro-ordinateurs centraux (*mainframes*) par des serveurs de moindre capacité mais moins coûteux, rationalisé ses centres de gestion de données (*data centers*) et renforcé sa cyber-sécurité.

[602] La principale difficulté à résoudre est l'insuffisante standardisation des technologies utilisées, entraînant la démultiplication des fournisseurs notamment pour les serveurs, les bases de données et le stockage et freinant le développement de l'automatisation de certaines tâches.

[603] Les outils de communication ont été également rationalisés et modernisés mais il subsiste des points faibles comme la multiplicité des solutions de gestion électronique des documents (GED) (5 outils différents), l'absence d'espace collaboratif et l'obsolescence de certains outils bureautiques.

6.2.3 L'efficacité de la fonction SI peut encore être améliorée

[604] La réorganisation de la fonction SI, avec la centralisation du pilotage à la DSI, a renforcé la cohérence du fonctionnement des équipes, même si la répartition des sites sur le territoire peut générer des difficultés de coordination. La DSI est notamment parvenue à une répartition

¹⁹⁶ Les retards successifs dans le développement de la télé-procédure RSA sont dus pour une large part à sa complexité, en raison notamment de la multiplicité des programmes et bases de données impactés (10 bases concernées, une vingtaine d'API, *application programming interface*, à créer).

¹⁹⁷ Son rôle est notamment d'établir et de tenir à jour la cartographie applicative et technique, identifiant précisément les interactions entre applications et bases de données et permettant ainsi de fiabiliser l'estimation des charges et délais de développement des projets. Il consiste aussi à identifier les forces et faiblesses de l'architecture et les priorités de sa modernisation.

équilibrée de ses marchés avec les grands fournisseurs d'intégration SI, limitant ainsi les risques de dépendance, mais pourrait encore rationaliser le portefeuille de ses plus petits fournisseurs. Elle est également parvenue à mettre en place 4 plateaux de développement en mode agile¹⁹⁸ avec une bonne maturité des méthodes, des équipes et des pratiques mais ces ressources (5-10 % du personnel études et développement) sont encore insuffisantes pour répondre aux besoins.

[605] Par comparaison avec d'autres organisations, le diagnostic identifie des marges d'optimisation de la dépense SI. Les dépenses reconstituées par le consultant à partir des informations communiquées par la Cnaf représentent ainsi, en 2016, 227 M€, soit 10 % du budget prévisionnel du FNGA et environ 2,5 points de plus que celles des organisations prises en référence. 28 % de ces dépenses sont engagées par les Caf. La branche recourt davantage aux ressources internes (54 % des dépenses soit 11 points de plus que les organisations de référence) et moins aux contrats de services (26 % des dépenses soit 6 points de moins que les organisations de référence) et aux achats de logiciels (7 % des dépenses soit 7 points de moins que les organisations de référence).

6.2.4 La Cnaf a bien identifié les enjeux du numérique mais peine à développer les échanges de données nécessaires pour faire évoluer son modèle de production

[606] Sur le plan stratégique, la Cnaf a clairement donné la priorité au développement de ses capacités numériques, avec la création d'une direction dédiée au sein de la DSI, un plan de formation des personnels ambitieux et une refonte de ses services en ligne.

[607] Le diagnostic souligne que la mise en œuvre de cette stratégie est toutefois freinée par les limites de l'architecture applicative et technique de la branche ainsi que par les difficultés à mettre en place les échanges de données avec les partenaires (cf. *supra* 2.4), en raison de la complexité de leur mise en œuvre (problèmes d'interopérabilité, contraintes juridiques sur les données personnelles, difficulté à mobiliser les partenaires).

[608] Il identifie en outre le besoin de clarifier l'organisation interne pour le pilotage de ce type de projets dans lesquels, outre la DSI, sont impliquées les directions métier (direction des prestations familiales et de l'action sociale, direction du réseau, direction de la communication), sans qu'un chef de file n'ait toujours été bien identifié.

[609] Il propose enfin une estimation macro des gains d'efficience¹⁹⁹ pouvant être attendus d'une transformation du modèle d'organisation et de production (dont le coût n'a pas été chiffré) recourant à l'ensemble des outils du numérique (dématérialisation des échanges avec les allocataires et les partenaires, automatisation des processus) et ce pour tous les métiers de la branche (relation client, gestion des prestations légales et des aides sociales individuelles) : les effectifs ainsi libérés pourraient représenter entre 10 et 20 % des effectifs des services métier (prestations légales, aides financières individuelles et collectives en action sociale, contrôle, recouvrement). Les principaux freins à une telle transformation résident dans la difficulté de mise en place des échanges de données, la lourdeur de l'architecture (notamment la structure départementale des bases de données), la nécessité d'accompagner les allocataires mais aussi les agents dans l'acculturation au numérique et la disponibilité des équipes SI -mais aussi métier- pour le développement des solutions.

¹⁹⁸ Méthode de développement itérative et incrémentale associant maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et développeurs dans la réalisation d'un projet.

¹⁹⁹ L'étude souligne que cette estimation ne constitue pas une quantification précise des gains à attendre mais doit plutôt servir à hiérarchiser les enjeux sur les différentes fonctions métier.

6.3 Les axes de recommandations

[610] Le diagnostic posé aboutit à un ensemble de propositions structurées en quatre axes : moderniser l'architecture SI pour gagner en agilité, renforcer l'articulation avec le métier, poursuivre l'industrialisation de la fonction SI, et utiliser le potentiel des technologies numériques pour faire évoluer le mode de production et la relation avec les allocataires et partenaires.

6.3.1 Moderniser l'architecture applicative et les infrastructures du SI

[611] La conception ancienne et la complexité de l'architecture applicative, s'appuyant sur des bases de données trop nombreuses, et structurées par département, alourdit la charge des évolutions, au risque d'un décalage croissant avec les besoins métiers et de retards dans l'atteinte de l'objectif stratégique de déploiement du nouveau modèle de production.

[612] L'étude préconise en conséquence le lancement d'un programme de modernisation de l'architecture applicative et technique dont la réalisation est à planifier sur 4 à 5 années. Cette refonte complète exigera la définition de l'architecture applicative cible, la poursuite de la modernisation des infrastructures, une planification précise des projets et un suivi rigoureux des délais et des coûts. La principale difficulté sera d'articuler le déploiement des nouvelles briques applicatives avec la restructuration des bases de données et le maintien en état de fonctionnement des composants actuels aussi longtemps que nécessaire, notamment pour intégrer les modifications réglementaires. Par ailleurs, l'étude préconise l'acquisition d'applications complémentaires, en privilégiant des solutions de marché, en priorité pour la gestion de la relation client et l'automatisation des processus.

[613] La mission considère que l'un des enjeux essentiels du prochain SDSI réside dans le maintien de la capacité du SI de la branche famille à remplir ses fonctions et à prendre en charge les nouvelles technologies numériques tout en gagnant en efficience. Elle note que l'étude réalisée met en évidence des fragilités et une complexité structurelles du SI appelant un effort d'investissement²⁰⁰ pour refondre son architecture applicative et technique. Du fait de l'ampleur de la transformation et de la nécessité de maintenir en conditions opérationnelles les applications actuelles tant que les nouvelles briques applicatives ne seront pas livrées, cet investissement sera probablement lourd, tant en termes de ressources internes que de moyens financiers à prévoir pour les acquisitions de matériels et les développements ou achats de logiciels.

[614] La mission n'est pas en mesure de chiffrer le montant de cet investissement qui n'a pas été évalué par le consultant d'autant plus que plusieurs options sont probablement envisageables pour moderniser l'architecture SI, avec des coûts et calendriers différents. Elle recommande en conséquence qu'un macro-chiffrage soit établi par la Cnaf, décliné selon les grandes options possibles, et pris en compte dans le cadre de la négociation de la prochaine COG. Les crédits et ressources correspondants devront faire l'objet d'un suivi spécifique, sur toute la durée de l'opération.

Recommandation n°66 : Elaborer dans le cadre de la préparation de la prochaine COG et du prochain SDSI un plan de modernisation de l'architecture applicative et des infrastructures garantissant l'évolutivité et la pérennité du SI et prévoir les crédits et ressources internes nécessaires dans la programmation de la COG

²⁰⁰ Le plan d'investissement exceptionnel mentionné *supra* (cf. 6.1) n'a pas porté sur la refonte de l'architecture mais sur une série de projets visant à accélérer la transformation digitale. La modernisation de Cristal n'est abordée dans ce plan que pour son articulation avec les téléprocédures.

6.3.2 Renforcer l'organisation et les outils de la maîtrise d'ouvrage

[615] L'étude estime positifs les efforts réalisés pour structurer la maîtrise d'ouvrage métier (MOA) des projets SI avec la création d'une fonction de coordination des maîtrises d'ouvrage (placée à la direction de l'évaluation et de la stratégie) et la formalisation d'une méthode de conduite de projet (« méthode de conduite de projet de système d'information - CPSI »). Toutefois, cette évolution peut être confortée, dans deux directions :

- préciser le rôle et le positionnement de la MOA, vis-à-vis des directions métiers et de la DSI, identifier les équipes qui en sont chargées et développer leurs compétences, par des recrutements et des formations ;
- améliorer les méthodes et les outils d'évaluation des besoins métiers et de hiérarchisation des demandes d'évolution et renforcer le pilotage et le suivi des projets par la MOA.

6.3.3 Poursuivre l'industrialisation de la fonction SI

[616] Les propositions formulées visent à optimiser l'organisation de la DSI et à améliorer l'efficacité des dépenses consacrées au SI.

[617] Sur le premier point, trois axes d'amélioration sont proposés : le regroupement des équipes d'expertise dans les domaines architecture et pilotage des projets et la création d'un pôle spécialisé dans les méthodes, la qualité et les processus ; la mise en place d'un pilotage par les processus dans la DSI, et l'élaboration d'un catalogue des services offerts par la DSI.

[618] Sur le second point, les constats effectués sur le niveau et la structure des dépenses amènent à recommander la mise en place d'un plan d'efficacité reposant sur :

- le renforcement du pilotage et du suivi de la dépense sur le plan budgétaire et en comptabilité analytique ;
- le renforcement du pilotage des équipes informatiques des Caf avec une redéfinition de leurs missions, une analyse de l'adéquation des moyens à ces missions et, le cas échéant, un rééquilibrage entre Caf ;
- l'optimisation des dépenses, en définissant, sur la base des projections de dépenses à moyen terme, des objectifs de répartition entre charges internes, prestations de service, achats de logiciels, en poursuivant la rationalisation du portefeuille de fournisseurs et en étudiant les opportunités de mutualisation entre branches.

6.3.4 Utiliser le potentiel des technologies numériques

[619] L'étude préconise un changement d'échelle dans l'organisation et les méthodes de travail pour permettre à la Cnaf de tirer le meilleur parti du développement des technologies numériques sur le modèle de production et la gestion des parcours des allocataires.

[620] Comme la mission (cf. *supra* 2.4), elle suggère l'élaboration d'un plan d'action opérationnel à moyen terme identifiant et hiérarchisant les actions à engager et les projets à conduire pour mettre en œuvre la stratégie numérique, notamment dans le domaine des échanges de données avec les partenaires.

[621] L'étude recommande en outre une évolution de l'organisation pour faciliter la mise en œuvre de cette stratégie, à la fois au sein de la DSI, pour mieux identifier les équipes dédiées au développement du numérique et préciser leur missions, mais aussi dans les directions métier. La mise en place de nouveaux plateaux agiles associant services métiers et compétences SI apparaît

ainsi nécessaire pour permettre le changement d'échelle dans l'organisation et les méthodes de travail. Sur le sujet des échanges de données, l'étude préconise la mise en place d'une équipe associant le métier, des compétences juridiques et la DSI. Cette évolution de l'organisation devra être accompagnée par un plan de formation visant à développer les compétences numériques au sein des équipes SI et métier.

[622] La mission partage l'essentiel des propositions de l'étude et recommande en conséquence à la Cnaf et à ses tutelles de les prendre en compte dans le travail préparatoire de la COG et du SDSI.

Recommandation n°67: Prendre en compte les propositions du diagnostic SI dans la négociation de la COG et du SDSI.

Mathilde RAVANEL-VASSY

Stéphanie DUPAYS

Laurent VACHEY

Laurent GRATIEUX

Membres de l'Inspection générale
des finances

Membres de l'Inspection générale des
affaires sociales

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
	1) améliorer la structure de la COG et faciliter son suivi			
1	Donner à la nouvelle COG un format plus resserré en présentant des objectifs stratégiques détaillés associés à des indicateurs et en laissant la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle à la Cnaf	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
	2) fixer une trajectoire d'évolution des effectifs et moyens de fonctionnement réaliste permettant de maintenir les capacités de production et incluant un objectif d'unification de la gestion des effectifs de la gestion administrative et de l'action sociale			
2	Au moment de la vérification de l'atteinte de l'objectif de restitution d'emplois, s'assurer du parallélisme entre la comptabilisation des effectifs exécutés en 2017 et les retraitements effectués en 2012.	2	Cnaf et DSS	Janvier - Février 2018
3	Dans la prochaine COG, inclure dans les objectifs d'emplois en ETPMA les CDD et faciliter le suivi de l'exécution et des cibles par les tutelles en clarifiant les modes de calcul et en procédant aux retraitements nécessaires des données d'exécution annuelles.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
12	Unifier la gestion des personnels et moyens de fonctionnement de la gestion administrative et de l'action sociale dans un seul budget, soumis à une cible unique en termes d'effectifs et de budget.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
14	Fixer une cible de restitution d'effectifs de gestion administrative compatible avec le maintien des capacités de liquidation. Un objectif de restitution de l'ordre de 850 à 950 ETP est envisageable. Il pourra être réévalué avec la mise en place du nouveau modèle de production reposant sur le développement de la dématérialisation des échanges et de l'automatisation des traitements.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
13	Mettre en œuvre la nouvelle méthode de pondération des allocataires dès 2018 pour le calcul du Cref et introduire une règle de calcul permettant de relier le Cref à la cible d'ETP MA fixée dans chaque caisse.	2	Cnaf	2018
15	Intégrer l'effet des mutualisations dans le suivi des effectifs des caisses et dans les calculs de productivité des caisses.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
16	Prévoir une réduction d'effectifs sur l'action sociale afin de limiter les écarts de pratiques entre caisses. Une restitution de 719 ETP MA est envisageable. Des restitutions supplémentaires peuvent être prévues si les départs s'avéraient plus rapides que les projections.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
17	Revoir le mécanisme de répartition entre Caf des baisses d'effectifs rattachés à la gestion action sociale en prenant en compte l'écart avec un effectif cible déterminé en fonction de critères représentatifs de la charge de chaque caisse.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
18	Faire évoluer le dispositif de calcul des restitutions d'effectifs de GA par Caf pour accélérer le rééquilibrage des moyens entre Caf :	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
19	Poursuivre les efforts en matière de dépenses de fonctionnement. La prochaine COG pourrait prévoir une cible en pourcentage des dépenses limitatives du FNGA, déclinable localement et tenant compte des spécificités locales justifiant des surcoûts.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
20	Ne pas reprendre la pratique du gel budgétaire et du non report de crédits afin de responsabiliser les directeurs de caisse et de limiter les investissements à financer par le niveau national	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
62	Prévoir dans la future COG un double objectif de transfert des personnels du budget d'action sociale vers la gestion générale et de reparamétrage des dotations locales, avec un objectif de convergence sur le moyen/long terme en proportion du nombre d'allocataires. En contrepartie de cette réforme, maintenir le budget global des fonds d'action sociale locale (hors personnels).	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
3) poursuivre la recherche de gains d'efficience par l'organisation de la production et le développement des dispositifs de mutualisation et de soutien, en renforçant le pilotage par la Cnaf de ces dispositifs				
4	Renforcer dans la COG les possibilités pour la Cnaf d'harmoniser les organisations de production des caisses sur la base des meilleures pratiques dans le sens d'une amélioration des performances	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
5	Poursuivre les mutualisations qui ont prouvé leur efficacité en termes de gains de productivité, en augmentant la part des mutualisations « socle » et en étendant leur périmètre à l'ensemble d'un processus	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
6	Revoir le système de transfert d'ETP pour que l'ensemble des caisses parties aux mutualisations participent également à l'effort de productivité et les faire participer à la formation des agents de la caisse pivot.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
7	Rendre plus rapide l'habilitation des agents à travailler sur les dossiers allocataires d'autres caisses afin de fluidifier les aides ponctuelles.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
8	Mieux prendre en compte dans la mesure de la productivité et des performances des caisses l'impact des mécanismes de mutualisation, de support ou de délestage pour assurer une véritable convergence du réseau.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
9	Poursuivre la formation des agents du SNAP et des ateliers spécialisés afin de permettre à ces services de traiter également des prestations plus complexes.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
10	Définir dans la nouvelle COG une organisation du réseau permettant de mettre en place des supports organisés, mutuellement profitables, entre les plus petites caisses et les plus importantes.	1	Cnaf	Négociation de la prochaine COG
11	Reconduire le dispositif d'accompagnement des Caf à forts enjeux dans le cadre de la nouvelle COG en y intégrant la possibilité de mettre en place des transferts de charge et d'agents entre caisses, sous le pilotage de la	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
	Cnaf.			
36	Prendre en compte un des indicateurs de qualité de la liquidation pour sélectionner les Caf intégrées dans le programme « Caf à forts enjeux ».	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
	4) Définir une trajectoire opérationnelle pour l'automatisation des traitements, incluant le développement échanges de données avec les partenaires soutenu par un pilotage ministériel, en priorité sur les ressources des allocataires, afin de simplifier les démarches, améliorer la productivité et sécuriser la gestion des droits			
21	Elaborer dans le cadre de la préparation de la COG et du SDSI un programme regroupant les projets visant à développer l'acquisition dématérialisée des données et l'automatisation des traitements, fixant des priorités en fonction des gains attendus, des charges induites et des prérequis.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
22	Inscrire dans la COG le développement prioritaire des échanges portant sur les ressources des allocataires et mettre en place à cette fin la gouvernance proposée par le rapport sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales	1	Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG (objectif) et exécution de la COG (gouvernance)
23	Renforcer le pilotage par l'Etat des échanges de données entre organismes de protection sociale et entre ceux-ci et les administrations de l'Etat, en s'inspirant des propositions du rapport IGAS-IGF sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale.	1	DSS (pour le ministère des solidarités et de la santé) et autres ministères concernés	Exécution de la prochaine COG
24	Relancer les travaux entre la Cnaf et l'Etat pour identifier les mesures réglementaires de simplification les plus porteuses de gains de gestion.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Exécution de la prochaine COG
25	Engager une réflexion sur l'harmonisation et la simplification des bases ressources des prestations sur la base d'une analyse de la composition des revenus des bénéficiaires et de la possibilité de les contrôler via des échanges de données.	2	Administrations de tutelles avec appui Cnaf	Exécution de la prochaine COG
	5) Consolider le pilotage et le suivi de l'offre de service du réseau par la Cnaf			
26	Stabiliser les concepts et cadres de travail en matière d'offre globale de service et d'accueil, de manière à rendre plus lisibles les orientations	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
27	Clarifier les typologies des diverses modalités d'accueil physique et mettre en place un suivi national de leur localisation sur le territoire, afin de repérer d'éventuelles zones non couvertes.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
28	Inscrire au plan d'audit le contrôle de l'exactitude et de l'actualisation des informations de caf.fr sur les sites d'accueil.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
29	Mieux mesurer la charge des différents canaux d'accueil et notamment l'accueil sans RDV.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
30	Etudier les besoins des publics en termes de contacts de proximité. A cette fin mieux outiller le diagnostic des	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
	schémas territoriaux d'accessibilité aux services.			
31	Evaluer la pertinence des implantations des MSAP et la qualité de l'information reçue.	2	Administrations de tutelles et CGET	Exécution de la prochaine COG
32	Suivre l'accessibilité géographique des lieux de rendez-vous et l'indicateur de délai de prise de ces rendez-vous.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
33	Doter la COG d'un indicateur de qualité de la réponse téléphonique.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
34	Bien délimiter, dans la COG, les périmètres respectifs des rendez-vous prestation et des rendez-vous des droits et faire un bilan du rendez-vous des droits sur la base de données non déclaratives, pour mieux l'adapter aux besoins des allocataires.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
35	Développer les échanges avec les partenaires également dans l'optique de repérage du non-recours	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
	6) Retenir un rythme d'évolution des dépenses du FNAS réaliste et améliorer son pilotage en renforçant le lien entre analyse des besoins et programmation budgétaire et en simplifiant les modes de financement des dispositifs			
37	Retenir un pourcentage d'évolution annuel du FNAS en net ralentissement, à préciser en fonction principalement des choix faits par le gouvernement sur la petite enfance.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
38	Préciser le champ réel de la tutelle budgétaire exercée par la DSS sur les virements de crédits qui nécessitent son approbation	2	DSS	Exécution de la prochaine COG
39	Tirer les enseignements de la première génération des SDSF, afin d'en améliorer la méthodologie pour qu'ils puissent devenir la base d'une analyse des besoins ancrée dans les territoires et servant de support à la programmation nationale.	1	Cnaf, DSS et DGCS	Exécution de la prochaine COG
40	Définir une architecture plus simple et plus cohérente des différentes instances locales de pilotage des dispositifs d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, et adapter les bases juridiques.	2	Cnaf, DSS et DGCS	Exécution de la prochaine COG
41	Redéfinir l'articulation entre les conventions territoriales globales et les contrats enfance jeunesse, dans un objectif d'unification du support	1	Cnaf, DSS et DGCS	Exécution de la prochaine COG
43	Supprimer dans la future COG le fonds de rééquilibrage territorial et fusionner ses objectifs avec ceux du fonds « publics et territoires ».	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
44	Pour simplifier les normes opposables, aligner celles des ALSH sur celles désormais stabilisées des accueils périscolaires.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Exécution de la prochaine COG
45	Unifier les prestations de service des ALSH et des ASRE	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
51	Avant une généralisation de la réforme des CEJ envisagée, étudier, en fonction des écarts à la moyenne des actuels CEJ, les effets d'une convergence progressive évitant de cristalliser les différences historiques de financement des structures d'accueil.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
54	Expérimenter dans la future COG un financement pluriannuel des actions des REAAP et harmoniser les procédures de reporting.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
7) développer l'évaluation de l'impact des dispositifs d'action sociale et renforcer leur contribution à la réduction des inégalités sociales et territoriales, notamment en développant les outils d'analyse et de localisation				
42	Gérer l'innovation, et la démonstration de l'utilité de l'investissement social des dispositifs d'action sociale déjà déployés par la branche famille, dans un cadre budgétaire unique, proportionné aux besoins d'évaluation de l'efficacité de l'action sociale et des services aux allocataires.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
47	S'assurer que les nouveaux projets mis en œuvre (promeneurs du net, soutien aux projets des adolescents) font l'objet d'une évaluation permettant d'en mesurer l'impact et l'efficacité.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
52	Prévoir dans la future COG des indicateurs de suivi des différents aspects du fond « publics et territoires », et un bilan qualitatif de ses composantes.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
55	Limiter la création de nouveaux LAEP aux zones sous dotées, prioritairement celles de la politique de la ville, et réaliser au cours de la nouvelle COG une étude des résultats obtenus en matière de socialisation des enfants et de soutien à la parentalité.	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
58	Dimensionner le budget de la médiation en cohérence avec les obligations légales et les besoins de la médiation conventionnelle; et prévoir pour la future COG une étude sur les causes du non recours à la médiation et les suites à long terme du recours à la médiation.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
59	Faire un bilan de la prestation de services « espaces de rencontre » et des freins à l'accessibilité, notamment du fait de leur répartition géographique, prévoir dans la nouvelle COG un objectif de couverture des territoires à partir des schémas de services aux familles	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
60	Inscrire dans la future COG un objectif de couverture de l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la Ville par un équipement d'animation de la vie sociale, au sein du quartier ou facilement accessible depuis celui-ci, et prévoir à cette fin la possibilité pour les Caf via le fonds « publics et territoires » d'apporter une aide à l'ingénierie des projets et une aide à l'investissement.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
61	Encourager la localisation des actions de soutien à la parentalité au sein des centres sociaux.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
8) Préciser le périmètre de l'action sociale de la branche et son extension éventuelle en veillant à éviter les doublons avec l'action menée par d'autres acteurs				
46	Préciser le champ des actions conduites et financées par la branche famille vis-à-vis de la jeunesse sans empiéter sur le champ de la formation et de l'orientation professionnelle ni sur celui de la protection de l'enfance ni déborder sur les débuts de la vie active des jeunes adultes sans enfants.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
48	Associer le ministère chargé de la Jeunesse à la négociation de ce volet de la COG ainsi qu'à son suivi, et s'assurer qu'il n'existe pas de duplication non coordonnée des programmes respectifs.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
49	Transférer à la CNAF dans la future COG le financement des points d'accueil jeunes, par cohérence avec l'orientation « jeunesse » souhaitée dans la future COG et les autres actions conduites par la branche famille dans ce domaine.	2	Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
50	Etudier les avantages et inconvénients de supprimer le RSA jeunes au profit de la garantie jeunes qui permet un réel accompagnement vers l'insertion professionnelle.	2	Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
53	Maintenir dans la future COG l'ambition d'une stratégie nationale de communication sur les dispositifs de soutien à la parentalité.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
56	Pour l'Etat, mener une réflexion sur l'articulation des différents dispositifs de soutien à la scolarité, et redéfinir subséquentement, comme il était prévu dans la COG actuelle, la charte nationale d'accompagnement à la scolarité qui lie l'Etat et la branche famille	2	DGCS, DGESCO	Négociation et exécution de la prochaine COG
57	Conditionner dans la future COG la poursuite du financement des CLAS par les Caf à leur intégration dans les réseaux d'éducation prioritaire du ministère de l'Education nationale.	2	Cnaf et Administrations de tutelles (en liaison avec la DGESCO)	Négociation de la prochaine COG
63	Réaffirmer dans la prochaine COG une orientation explicite de désengagement de la gestion directe.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
64	Définir une trajectoire par Caf d'adaptation des effectifs d'intervenants sociaux aux besoins du socle national de travail social	1	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
9) poursuivre la modernisation des systèmes d'information de la branche				
65	Inscrire le déploiement d'Omega sur l'ensemble du champ de l'action sociale dans la future COG.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
66	Elaborer dans le cadre de la préparation de la prochaine COG et du prochain SDSI un plan de modernisation de l'architecture applicative et des infrastructures garantissant l'évolutivité et la pérennité du SI et prévoir les crédits et ressources internes nécessaires dans la programmation de la COG.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG
67	Prendre en compte les propositions du diagnostic SI dans la négociation de la COG et du SDSI.	1	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation et exécution de la prochaine COG

RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA CONSTRUCTION DES INDICATEURS (CF. ANNEXE 1)

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
1	Lever dans la future COG l'ambiguïté entre « places » et « solutions d'accueil » dans la construction des indicateurs de suivi.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
2.	Transformer l'indicateur Reaap en indicateur de suivi tant que la pertinence d'une cible ne peut pas être justifiée, abandonner le critère du nombre de familles concernées et privilégier une approche par la géolocalisation des offres. Limiter la croissance des Reaap dans la future COG aux zones sous-dotées.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
3	Remplacer l'indicateur de résultat F-03.12 par un indicateur basé sur le taux d'intercommunalités couvertes, une intercommunalité étant considérée comme couverte à partir d'un certain seuil d'enfants de 0 à 5 ans par Laep.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
4	Redéfinir dans la future COG l'indicateur relatif à la médiation familiale.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
5	Suivre l'indicateur de délai de prise des RDV.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
6	Fournir les chiffres pour construire l'indicateur de réponse aux courriels dans un délai de moins de 48 h.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG
7	Stabiliser la définition et la mesure des indicateurs de qualité de la liquidation dans la prochaine COG et exprimer l'indicateur IQL0 en taux d'incidence financière des anomalies, comme l'IQL6.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
8	Stabiliser la définition et la mesure des indicateurs de risque résiduel dans la prochaine COG et faire de l'IRR « données entrantes » un indicateur de suivi.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
9	Ne retenir dans la nouvelle COG que les indicateurs taux de recouvrement réel et part du recouvrement de l'année réalisé en phase amiable.	2	Cnaf et Administrations de tutelles	Négociation de la prochaine COG
10	Construire des indicateurs de suivi des disparités moins sensibles aux valeurs extrêmes.	2	Cnaf	Exécution de la prochaine COG

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du Président de la République

Constance Bensussan, conseillère inclusion, égalité entre les femmes et les hommes et citoyenneté

Cabinet du Premier ministre

Marguerite Cazeneuve, conseillère technique protection sociale

Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé

Benjamin Ferras, directeur adjoint

Cabinet de la ministre des solidarités et de la santé

Aude Muscatelli, directrice adjointe

Cabinet du ministre de l'Economie et des Finances et du secrétaire d'Etat au Budget

Marguerite Cazeneuve, conseillère en charge des comptes sociaux

Cabinet de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes

Catherine Dumont, directrice du cabinet

Frédérique Leprince, directrice adjointe,

Jean-François Meira, conseiller en charge de l'accueil des jeunes enfants.

Cécile Grosjean ; conseillère en charge de la parentalité

Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Philippe Viquant , directeur général

Isabelle Grimault, sous-direction de la famille et de l'enfance

David Blin, chef de bureau des familles et de la parentalité

Lucie Garcin, chargé de mission prime d'activité

Olivier Toffoletti, chargé de mission RSA

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Laurent Girometti, directeur

Mathieu.Przybylsk, chef du bureau des aides au logement

Direction de la sécurité sociale

Thomas Fatome, directeur

Jonathan Boresdon, chef de service

François Godineau, Expert de haut niveau

Elodie Lematte, sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

Muriel Pacaud, chef du bureau prestations familiales et aides au logement

Nathalie Guilhambet, cheffe de la mission nationale de contrôle

François Godineau, Expert de haut niveau

Ahmed Agarbi, chef du bureau systèmes d'information

Direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative

Jean-Benoît Dujol, directeur

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Jean-Louis Combe, préfet, directeur du développement des capacités du territoire

Benoît Lemozit, responsable du pôle services au public,

Antonin Quillevere, responsable du projet des maisons de service aux publics (MSAP)

Direction générale des entreprises

Loïc Duflot, sous-directeur réseaux et usages numériques, service de l'économie numérique

Aymeric Buthion, chargé de mission santé numérique, service de l'économie numérique

Agence du numérique

Orianne Ledroit, directrice du pôle société numérique

Contrôle général économique et financier

Eric Nouvel, contrôleur général économique et financier

UCANSS

Gaudérique Barrière, directeur délégué

Cyrille Lebrun, cabinet du directeur

Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Michel Villac, vice-président

Céline Marc, secrétaire générale

Assemblée des départements de France

Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales

Association des maires de France

Elisabeth Léthier, maire adjoint de Nancy

Nelly Deniot, responsable du département action sociale éducative sportive et culturelle

GIP-MDS

Elisabeth Humbert-Bottin, directrice générale

Jérôme Joie, directeur des études

Philippe Demeure, secrétaire général

CNAF

➤ direction générale

Daniel Lenoir, directeur général

Rodolphe Dumoulin, directeur de cabinet

➤ direction de l'évaluation et de la stratégie

Arnaud Rozan, directeur général délégué chargé du pilotage stratégique et de la coordination des évaluations, directeur de l'évaluation et de la stratégie

Guillaume George, adjoint au directeur de l'évaluation et de la stratégie et directeur du département coordination et suivi de l'action institutionnelle,

Jean-Marc Laporte, directeur du département évaluation et aide au pilotage

Sylvie Doucet, conseillère stratégique Cog

➤ direction du réseau

Vincent Ravoux, directeur général délégué chargé du réseau

Julien Orlandini, adjoint au directeur du réseau

Jérôme Roteta, directeur du département production

Sébastien Hammelet, suivi et analyse des résultats des organismes

Sébastien Agnese, directeur du département gestion budgétaire immobilière et achats nationaux

Sébastien Barré, directeur des ressources humaines et du réseau

Brigitte Debras, chargée de mission en charge du réseau Perspicaf

➤ direction des politiques familiales et sociales

Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales

Cyrille Broilliard, adjoint au directeur des politiques familiales et sociales, chargé des départements des politiques et de l'implantation

Frédéric Vabre directeur du département gestion et financement de l'action sociale

Eric Desroziers, Conseiller technique Direction des Politiques Familiale et Sociale

Gwénael Larmet, responsable du service de financement de l'action sociale

➤ **direction des systèmes d'information**

Annie Prévot, directrice générale déléguée chargée des systèmes d'information

Patrick Jarjoua, adjoint à la directrice en charge de l'efficacité opérationnelle et technologique,

Pascal Chrétien, coordonnateur des études et du développement

Laurent Hemery, directeur coordinateur de la transformation et du pilotage des ressources

Fabrice Trouvé, directeur architecture d'entreprise et innovation

➤ **direction des statistiques, des études et de la recherche**

Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche

Florence Thibault, adjointe au directeur des statistiques, des études et de la recherche,

Sandrine Dauphin, directrice du département recherche étude et valorisation scientifique

➤ **Agence comptable**

Jean-Baptiste Hy, agent comptable national

Frédéric Ollivier, fondé de pouvoir, directeur du département sécurisation et animation des activités

Conseil d'administration de la CNAF

Jean-Louis Deroussen président du Conseil d'administration

Cécile Philippe, directrice de cabinet du président du CA

Patrick Brillet, FO

Isabelle Sancerni CFTC

Marie-Madeleine Pattier CFTC

Alain Féretti UNAF

Elizabeth Bagault CFDT

Béatrice Gruau-Racine, MEDEF

Fabienne Munoz, U2P

Jean-Marie Attard, CPME

Catherine Hourtiguët, CNPL

Jean-Yves Delannoy CFE-CGC

Michel Coronas CGT

Joël Raffard CGT

Département des s Bouches-du-Rhône

➤ Préfecture des Bouches-du-Rhône

M.Rousset, Préfet Délégué pour l'Egalité des Chances

➤ Conseil départemental Bouches-du-Rhône

M. Eric Bertrand, Directeur Général Adjoint de la Solidarité au Conseil

➤ Ville de Marseille

Mme Devaux, Déléguée Générale Education, Enfance, Social

➤ Caf des Bouches-du-Rhône

Jean Pierre Soureillat, directeur général

Jean Chapelet, administrateur provisoire

Aude Laget, directrice adjointe

Aline Rouillon, sous-directrice, direction de la relation de service centralisée

Isabelle Marchand, sous-directrice, direction de l'offre de service territoriale

Isabelle Du Couedic, directrice adjointe

Pascale Trucy, sous-directrice RH

Ronan Dufresnoy, directeur délégué centre de ressources Méditerranée

Richard Ripert , agent comptable

Ana Bernard, Sous-Directeur en charge de la Direction du Service aux Partenaires

José Coll, Adjoint de Direction Direction du service aux partenaires et aux allocataires

Franck Peloso, Adjoint au Responsable Maîtrise Des Risques et Lutte contre la Fraude

Loetitia Guigue, Responsable du Bureau Organisations Procédures et Règlementation

Caroline Cronier, Responsable Budgets et Contrôle de Gestion

Département des Landes

➤ direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

Christophe DEBOVE, directeur (entretien téléphonique)

➤ Conseil départemental des Landes

Emilie Pouzet-Robert, directrice adjointe enfance famille à la direction de la solidarité départementale

Serge Ménadier, responsable du pôle RSA-FSL

➤ communauté de communes d’Aire sur l’Adour

David Courallet, directeur du CIAS et chef de projet de la convention territoriale globale

➤ Caf des Landes

Michèle Braga , Présidente du conseil d’administration

Antoine Biava, directeur

Carole Brocard, agent comptable

Frédérique Baguesse directrice adjointe

Gaëlle Veniel, responsable du service prestations

M. Boulanger, responsable du site de Dax

M. Sarrazin, responsable des systèmes d’information

C. Bézombes, responsable de l’administration générale

E. Pirou, fondé de pouvoir

D. Dupeux, responsable du pôle maîtrise des risques

N. Combescot, responsable de l’action sociale collective

M. Charvet, responsable de l’action sociale individuelle

MH. Ducasse, responsable des actions de soutien à la parentalité

P. Guichenev, responsable de la plateforme téléphonique régionale

Département de Meurthe et Moselle

➤ Direction départementale de la cohésion sociale de Meurthe et Moselle

Pierre-Yves BOIFFIN, directeur

➤ Conseil départemental de Meurthe et Moselle

Etienne Poizat, directeur de l’action sociale et de l’insertion

Françoise Kuijlaars, directrice adjointe de l’action sociale et de l’insertion

➤ Caf de Meurthe et Moselle

Juliette Noël, directrice

Brigitte Harduin, agent comptable

Philippe Debie, directeur-adjoint en charge des politiques

Emilie Rein, sous-directrice en charge de la relation de service

Nicolas Demesse, secrétaire général

S. Brice, déléguée territoriale

Patrick Del Grande, président de la CAF 54

Département des Yvelines

➤ Direction départementale de la cohésion sociale

Emmanuel Richard, directeur,

Sylvie Cardinal, directrice adjointe chargée des sujets transversaux,

Eléonore Wachowiak, responsable de la mission intégration des personnes vulnérables)

➤ Conseil départemental

Yves Cabana, directeur général des services

Anne Chollet, directrice enfance et famille et Rsa

Albert Fernandez - Directeur autonomie et directeur de la MDPH

➤ Ville de Mantes la Jolie

Mme Buors, DGA solidarité

Mme Garnier, directrice initiatives et cohésion sociale

➤ Caf des Yvelines

Alain Richard, Président du Conseil d'administration

Elodie Clair, directrice de la Caf

Laurent Lénier, agent comptable

Philippe Burgat, directeur adjoint en charge de la production

Isabelle Bréon - Fillet, adjoint au directeur responsable de pôle

Emilie Hélicher, responsable adjoint de pôle

Sabine De Broche, directrice des interventions sociales et familiales

Carole Billon, directeur du développement

Lise Achard, responsable du pôle ressources humaines et formation

Sophie Tattevin, contrôleur de gestion

Laetitia Gorgonio, responsable de pôle, site de Mante la Jolie

PIECE JOINTE : GRANDS PROJETS INFORMATIQUES ET NUMERIQUES POUR LA FUTURE COG

(Document de travail remis par la Cnaf à la mission le 27 juillet 2017)

Grands projets informatiques et numérique pour la future COG

La présente note a pour objet de présenter les principaux besoins métiers en termes d'intégration informatique pour la construction de la future COG et du prochain SDSI.

Ces besoins devront par la suite être approfondis et priorisés dans le cadre du prochain SDSI, via une analyse de la valeur et au regard du budget alloué. De même, le SDSI sera complété des besoins d'architecture technique SI, nécessaire pour intégrer les besoins métiers.

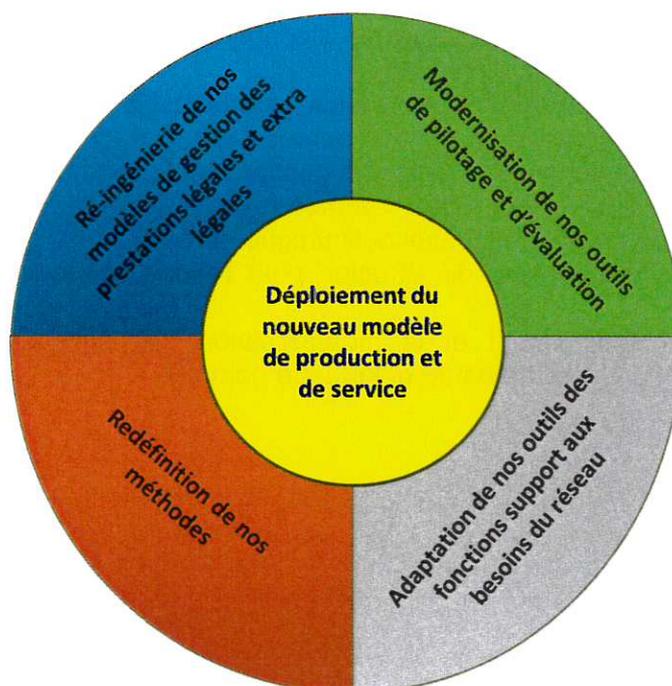
De manière générale, les principaux besoins métiers doivent permettre à la Branche Famille de dégager des marges de productivité à grande échelle, tout en garantissant la qualité du service rendu, afin de pouvoir :

- absorber les contraintes budgétaires qui nous seront imposés dans le cadre de la future COG et qui se traduiront par des rendus de poste ;
- implanter dans notre système d'information les réformes réglementaires qui seront décidées par les pouvoirs publics ;
- jouer pleinement ses rôles de régulateur et d'investisseur social.

Ainsi, la poursuite du déploiement du nouveau modèle de production et de service constitue l'enjeu essentiel pour nous permettre d'assurer pleinement nos rôles et missions dans un contexte de plus en plus contraint.

Ce déploiement du nouveau modèle de production, pour être efficient, doit s'accompagner à la fois :

- d'une ré-ingénierie de nos modèles de gestion des prestations légales et extra légales, pour une implantation plus efficiente des règles de gestion dans notre système d'information ;
- d'une modernisation de nos outils de pilotage et d'évaluation, pour suivre l'activité de la Branche et en mesurer les impacts ;
- d'une adaptation de nos outils « fonction support » aux besoins du réseau pour une meilleure gestion des connaissances, pour assurer la soutenabilité de l'activité et favoriser la performance de gestion ;
- d'une redéfinition de nos méthodes (expérimentations, innovations, sécurisation) pour augmenter notre agilité



1. Le déploiement du nouveau modèle de production et de service : réaliser des gains de productivité tout en améliorant la qualité du service rendu

La réalisation des gains de productivité et la recherche constante d'amélioration de la qualité interne comme externe constituent des enjeux prégnants pour la Branche Famille pour les prochaines années.

Plus précisément, les projets envisagés, à ce stade (sans présager des moyens qui nous seront alloués qui détermineront les capacités à faire de notre système d'information), sont les suivants :

Déployer le nouveau modèle de production et de service (en prévision notamment du versement social unique et automatique)

- sécuriser et simplifier les démarches de l'utilisateur (notamment via la préalimentation des DTR) par l'acquisition des données à la source (DSN, échanges partenaires) l'acquisition des ressources à la source auprès des partenaires),
- développer la liquidation automatique sur l'ensemble des prestations (affiliation en ligne, gestion automatisée sur l'ensemble des prestations, gestion automatique des non droit,...).
- poursuivre le chantier refonte des services en ligne pour faire en sorte d'avoir toutes les prestations dématérialisées d'ici la fin de la future COG (proposer un simulateur et une demande unique de prestations, développer le RID système (parcours numérique de bout en bout), améliorer la gestion de la réassurance pour diminuer les contacts inutiles (suivi du dossier, accusé de réception, montant du droit et date de paiement)...

Moderniser les outils de relation de service :

- valoriser et améliorer nos outils d'offres de services (VACAF, ARIPA, monenfant.fr, POC ASSMAT, Appel à projet, wweeddo) dans le cadre de la démarche Eden mise en œuvre lors de la COG actuelle et qui a vocation à favoriser un écosystème numérique unifié à destination des usagers, des partenaires et des salariés. L'objectif principal est de se situer au standard du marché et de proposer une offre digitale innovante et actualisée
- mettre en place un numéro unique allocataire pour favoriser les échanges de données et la gestion des mutations,
- se doter d'un outil de GRC (pour mieux connaître les besoins/comportements de contact de nos usagers et porter des parcours de contact individualisés en fonction de leur préférence de canaux, avec des gestions de rebonds...)
- se doter d'un outil de gestion des courriels (avec traitement automatisé d'une partie d'entre eux- type chatbot) + nouvel outil unique de GRC
- déployer le relevé mensuel de situation pour rationaliser la mise à disposition de notifications
- poursuivre l'enrichissement et la modernisation des services sur le SVI (dont enregistrement à valeur probante et langage naturel)

Dématérialiser les contrôles et favoriser l'efficacité des actes de sécurisation

- dématérialiser le datamining sur pièce et des RAC pour favoriser le suivi des retours et développer une gestion automatique d'une partie des retours
- Poursuivre l'investissement sur les modèle de ciblage Datamining et big data (en cours sur la fraude et la prévention des indus)
- Créer un rapport de contrôle sur pièce, basé sur un workflow interne qui guide le GCA dans la réalisation de contrôle (environnement dédié au contrôle sur pièce dans Nims: volet de GDP Contrôle)
- mettre en oeuvre un datamining téléprocédure afin de cibler les contrôles sur les téléprocédures les plus risquées
- mettre en place une automatisation de la traçabilité des portails puis une consultation automatique des portails
- utiliser l'assistance logicielle pour automatiser la récupération des données utiles des portails dans le cadre du datamining sur pièces ou autres actes de traitement (Ficoba, agdref...)

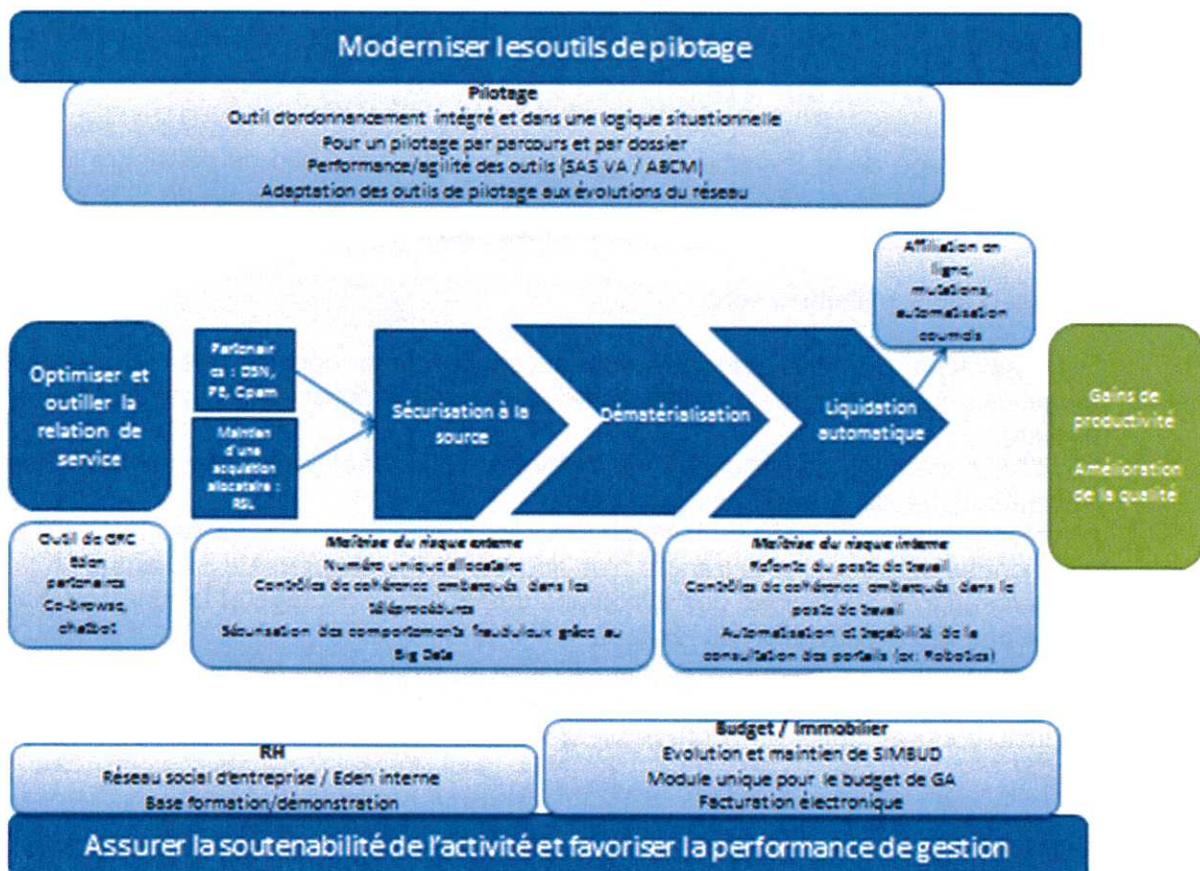
Améliorer les conditions d'exercice du métier et réduire la non qualité

- engager une refonte progressive du poste de travail : appui à la liquidation, et automatisation de l'enchaînement des étapes de traitement), intégration des leviers DQI
- améliorer la fiabilité du SI via la réduction durable des erreurs d'exception

Déployer le portail partenaire

- proposer un extranet bailleur (Eden partenaire / Cdap)
- poursuivre la montée en charge d'Omega

La déclinaison du nouveau modèle de production



2. La ré-ingénierie de nos modèles de gestion des prestations légales et extra légales : implanter plus efficacement et rapidement les règles de gestion dans notre système d'information

Notre capacité à implanter des nouvelles réformes réglementaires, dans des délais contraints, tout en garantissant la qualité du service rendu à l'intéressé, sera un enjeu majeur.

Pour ce faire, il est nécessaire de pouvoir moderniser nos modèles de gestion des prestations légales et extra-légales actuels (back) qui doivent pouvoir être adaptés à nos outils de la gestion de la relation client (front) et à la complexité des règles de gestion imposés par le réglementaire.

Ainsi les projets suivants devront être intégrés :

- Implanter des réformes réglementaires (réforme logement, Cmg unique, allocation social unique)
- Déploiement d'un outil de gestion des rendez-vous des droits efficient en lien avec l'outil de gestion des rendez-vous déjà existant.
- Rénover notre modèle de gestion des prestations légales (Cristal)
- Poursuivre l'amélioration de nos modèles de gestion des prestations extra-légales (Sias, Gesica).

3. La modernisation de nos outils de pilotage et d'évaluation : suivre l'activité de la Branche et en mesurer les impacts

La maîtrise du pilotage de la Branche est également primordiale, afin de permettre le suivi de l'activité de la Branche et l'évaluation des politiques publiques. A l'aune de la révolution des données, via le Big data, investir dans ce domaine devient un enjeu essentiel.

Les principaux projets envisagés sont :

- La rénovation de notre outil d'ordonnancement dans une logique situationnelle (qualification du dossier en amont et affectation en fonction des compétences des agents) ;
- Le développement de l'accès à de nouvelles données (big data) en permettant l'utilisation prédictive des données ;
- L'amélioration du SID afin de favoriser l'accès détaillé aux données des caf (entrepôt de données détaillées) et de rendre plus accessible les données du SID aux CAF ;
- L'amélioration de la rapidité des évolutions des outils de pilotage et leurs adaptations évolutives de l'organisation du réseau ;
- Se doter d'outil permettant de mieux anticiper et évaluer les politiques (investisseur social) ;
- Optimisation des outils de pilotage budgétaire et comptable : contrôle de gestion et ABCM.

4. L'adaptation de nos outils des fonctions support aux besoins du réseau : gérer les connaissances, assurer la soutenabilité de l'activité et favoriser la performance de gestion

L'appui aux fonctions support prend une place importante dans la soutenabilité de l'activité et la performance de gestion. De même, la gestion des connaissances (démarche management des connaissances) doit être mieux outillée pour favoriser la relation avec le réseau (partage du patrimoine de connaissances, accès rapide aux connaissances de la branche, aux experts détenteurs de la connaissance...) et augmenter la productivité des techniciens en Caf en limitant leur charge cognitive.

Les projets « support » devront être réfléchis, en termes de déploiement, dans une logique interbranche ou a minima dans une logique de mutualisation (lorsque cela est possible), en corrélation avec le future SSSI (schéma stratégique du système d'information) interbranche qui constituera un intrant au SDSI de chaque organisme.

Les projets suivants doivent être envisagés :

Management des connaissances

- Déploiement d'Eden interne, comme un outil simplifié d'accès et de partage à la connaissance

Gestion des ressources humaines

- Déploiement d'un réseau social d'entreprise (RSE), SI Talent... ;
- Optimisation de la VFE (ventilation fonctionnelle des effectifs) dans le cadre de GRH ;
- Optimisation de la base « formation » et création d'une base de « démonstration » en complément d'une acculturation au numérique.

Budgétaire et immobilier

- Evolution et maintien de SIMBUD (budgétaire et comptable) ;
- Mettre en place un module unique pour le budget de GA ;
- Mettre en place un applicatif de facturation électronique ;
- Développer les fonctionnalités manquantes : gestion de trésorerie, lien entre comptabilité et immobilisation, gestion des achats (chantier de remplacement de saphir sur l'ensemble des fonctions supports) ;
- Faire évoluer l'outil de gestion du contentieux : CORALI (contentieux, lutte contre la fraude et recouvrement).

5. La redéfinition de nos méthodes : augmenter notre agilité (expérimentations, innovations, sécurisation)

La redéfinition de nos méthodes de travail est essentielle afin de garantir la pérennité de nos actions. Laisser une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir expérimenter de nouveaux outils et innover, en s'ouvrant notamment à l'extérieur (start up, universités, incubateurs) devient de nos jours un enjeu afin de nous permettre d'être conforme aux attentes des usagers en termes d'accessibilité, notamment numérique, et d'écarter les risques d'ubérisation.

Augmenter notre agilité passe aussi par la valorisation et la rationalisation des développements informatiques locaux qui doivent permettre d'accroître globalement la capacité à faire de notre système d'information, via l'implication de la totalité de nos ressources informatiques.

Projets à poursuivre :

- Déployer et adapter la méthode CPSI, en intégrant les méthodes dites « agiles » : sécurisation renforcée dans le cadre de la conduite de projets
- Déployer un outil innovant de mesure de notre empreinte carbone
- Permettre le déploiement de projets incubés issus d'hackathon, de dojos (mise en place de plateforme dédiée
- Déployer les méthodes d'innovation (POC, ateliers de créativité...)
- Permettre l'expérimentation de projets locaux : développer la « capture » des innovations provenant des Caf et généraliser les initiatives provenant des développements locaux au niveau national.
- Créer un « Techno-centre » pour pouvoir faire tester des prototypes par des utilisateurs et des partenaires et tester des nouvelles technologies (intelligence artificielle ...)

REPONSE DE L'ORGANISME

Paris, le 10 octobre 2017

Le directeur général

à

Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection générale des
affaires sociales

39-43 quai André Citroën
75739 Paris cedex 15

La lecture de la version provisoire du rapport conjoint IGAS 2017-056R / IGF 2017-M-031, relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf, que vous m'avez adressé par mail le 13 septembre 2017 appelle un certain nombre d'observations.

Je commencerai par les observations générales, et compléterai en annexe par des observations détaillées sur certains points du rapport qui mériteraient des précisions, des compléments ou des modifications.

En préalable, je tiens à remercier les membres de la mission pour leur écoute et leur compréhension des enjeux de la branche Famille, et souligner la qualité du rapport qui analyse l'ensemble des actions contractualisées dans le cadre de la Cog 2013-2017. J'observe à cet égard que la branche Famille a fait l'objet de nombreuses missions d'inspections générales depuis le début de la Cog (la plupart effectuée par l'IGAS et l'IGF) :

- Evaluation de la charge de travail et des moyens humains dans la branche Famille (Igas n°2015-074R / IGF n°2015-M-040-02) ;
- Evolution des dépenses du Fnas de la branche Famille (Igas n°2015-107-R / IGF n°2015-M-044) ;
- Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Igas n°2016-071R / IGF n° 2016-M-057)
- La politique d'accueil du jeune enfant (Igas n°2017-019-R / IGF n°2017-M014)
- La modernisation de la délivrance des prestations sociales (Igas n°2017-039R / IGF n°2017-M-021)

Sans oublier les nombreux rapports de la Cour des comptes, dans le cadre de l'exercice de certification ou du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, ou d'enquêtes sur les politiques familiales et sociales,

En résumé, la direction de la Cnaf partage la majeure partie des constats établis par la mission et l'ensemble des recommandations qui en découlent, mais je souhaite compléter ces constats et surtout reprendre ces recommandations en les resituant dans le cadre de la feuille de route stratégique que j'ai préparée dans la perspective de la future Cog.

1/ Sur la conception et la mise en œuvre de la Cog

En premier lieu, je me félicite que la mission constate un taux de réalisation des actions de la Cog 2013-2017 satisfaisant, dans un contexte qui a été marqué par de nombreuses réformes législatives et réglementaires et ce pour une part très



32 avenue de la Sibelle
75685 PARIS cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
Fax : 01 45 65 57 24

importante des allocataires. J'ajoute que le taux de réalisation final sera supérieur en fin de Cog puisque la mission est intervenue en cours d'année 2017.

J'attire, toutefois, l'attention de la mission sur le fait que la mise en œuvre de réformes successives a contraint la branche Famille à déprioriser des versions informatiques, des projets porteurs de gains de productivité, sans pour autant ralentir l'effort global de **productivité, laquelle s'est améliorée**, notamment grâce au renforcement du pilotage du réseau et d'ordonnancement de la production, ainsi qu'à une progression importante de la dématérialisation et des traitements automatisés.

Au titre de réformes non prévues dans la Cog, je trouve utile d'insister sur la création de l'Agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires au 1^{er} janvier 2017 (voir rapport Igas n°2016-071R / IGF n°2016-M-057). Vous trouverez en annexe un certain nombre de précisions sur cette réforme.

J'ajoute que ces réformes concernent de nombreux autres ministères que ceux des ministères de tutelle, notamment ceux chargés de la justice (Aripa), du logement (Allocations logement), de l'éducation nationale (réforme des rythmes éducatifs), de la jeunesse (prime d'activité RSA jeune et garantie jeune), de l'intérieur (prévention de la radicalisation), de la ville (animation de la vie sociale). Sans remettre en cause le rôle de chef de file des directions de la sécurité sociale et de la cohésion sociale, il est indispensable d'associer davantage les autres directions compétentes des autres ministères comme le recommande la mission pour celui chargé de la jeunesse (recommandation n°48), comme d'ailleurs les grands partenaires institutionnels des politiques publiques qui sont confiées à la branche, notamment les institutions représentatives des collectivités locales ou territoriales, comme cela a été fait pour le suivi et le bilan de l'actuelle Cog.

Je partage également la recommandation n°1 de **« donner à la Cog un format plus resserré en présentant des objectifs stratégiques (...) en laissant la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle à la Cnaf »**. Plus que d'objectifs, je parlerai d'ailleurs d'avantage de projets stratégiques qui permettent de mobiliser les moyens de façon prioritaire pour permettre à la Branche de réaliser les objectifs qui lui sont confiés par les pouvoirs publics.

De ce point de vue, les travaux préparatoires à la prochaine Cog ont permis de dégager trois grands projets stratégiques qui peuvent servir de feuille de route pour la future Cog :

- la finalisation du nouveau modèle de production et de relation de service ;
- le développement des outils de régulation de l'offre de service aux familles ;
- la création d'un fonds de soutien et d'évaluation de l'investissement social.

2/ Sur la trajectoire d'évolution des moyens et le pilotage de la performance, sur la qualité de service et sur la maîtrise des risques.

Comme je l'avais indiqué dans ma réponse au rapport de la mission à mi-parcours (Igas 2015-074R / IGF 2015-R-040-02), je suis favorable à **l'unification de la « gestion des personnels et moyens de fonctionnement de la gestion administrative et de l'action sociale dans un seul budget, soumis à une cible unique en termes d'effectifs de budget. »** (Recommandation n°12) même si une partie des directeurs de Caf et des Conseils d'administration y sont fortement opposés. En effet, les postes financés sur l'action sociale (sauf pour les réalisations en gestion directe mais qui ont vocation à être transférées conformément à la recommandation n°63) sont loin d'être tous affectés à la gestion de l'action sociale, mais relèvent pour beaucoup de la relation de service, et notamment les travailleurs sociaux (qui constituent à peu près la moitié de ces effectifs) qui jouent un rôle important dans l'accès aux droits, alors qu'il y a une forte hétérogénéité des pratiques des Caisses dans ce domaine, contrairement d'ailleurs à la doctrine nationale en la matière (socle national de travail social).

En revanche, la mission ne tire pas toutes les conséquences de cette position, en faisant peser proportionnellement d'avantage les diminutions d'emploi sur ceux actuellement financés sur le FNAS que ceux financés sur le FNGA. Si j'adhère au constat de la mission qui estime que **la trajectoire d'évolution des effectifs de**

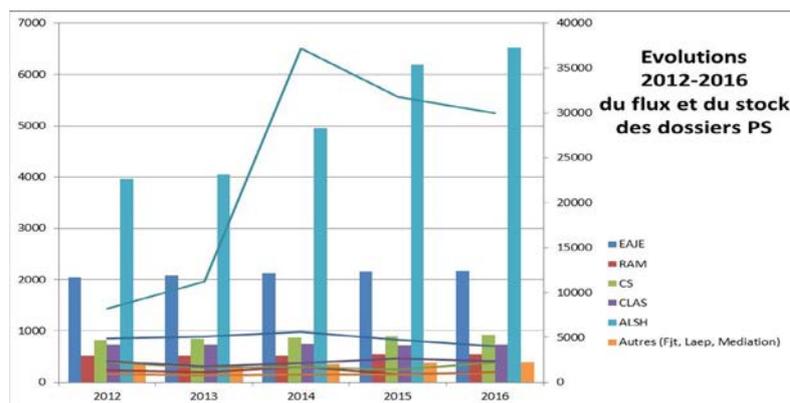
la prochaine Cog ne devra pas mettre en péril la fonction de production (recommandation n°14), d'autant que les moyens consacrés à la relation de service doivent être particulièrement préservés voire renforcés au regard du nombre de CDD existant sur cette fonction, il n'est pour autant pas possible de faire peser une partie proportionnellement plus importante des diminutions d'effectifs, sur les effectifs financés par l'action sociale, comme le préconise la mission. Surtout, la mise en place d'un budget unique de gestion permettra d'adapter la situation Caf par Caf en fonction des besoins et des possibilités .

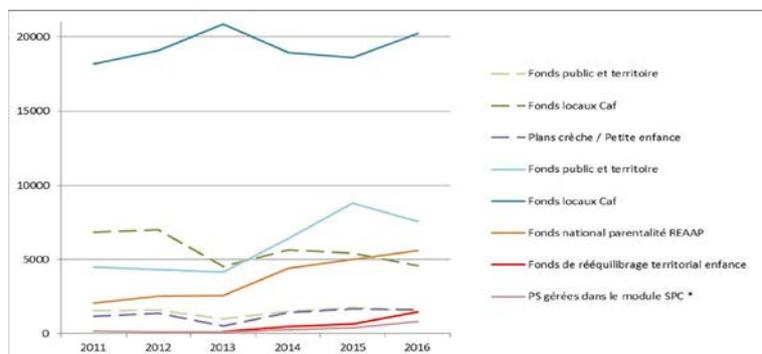
En effet, les recommandations avancées par la mission renforcent le rôle d'opérateur, de régulateur et d'investisseur de la Branche sur les politiques d'interventions familiales et sociales. La Cnaf souscrit à ces propositions. Ces missions sont d'autant plus nécessaires que l'action sociale des Caf est un levier déterminant de la lutte contre l'exclusion et contre la vulnérabilité des familles, tandis que les fragilités des familles et des territoires s'aggravent comme le démontrent maints rapports publics (cf. rapport de France Stratégie : lignes de faille – une société à réunifier, octobre 2016).

Dans ce contexte, les services de la Cnaf considèrent que l'objectif de rendus de postes sur l'action sociale évalué à plus de 700 postes (recommandation n°16) n'est pas réaliste au regard des charges inhérentes au développement de ces rôles. Ils estiment qu'une cible à 300 postes est plus réaliste et compatible avec les départs prévus en retraite sur la période.

Ainsi, s'agissant du travail social, les offres de service potentielles telles que prévues par le socle national de travail social s'élèvent à 375 930. Les offres effectivement réalisées par près de 2 116 ETP en 2015 s'élèvent à 109 762 soit 29%, en lien avec l'insuffisante effectivité du socle national de travail social et à l'absence de professionnels dans un petit nombre de Caf. Cela représente en moyenne par ETP un portefeuille de 52 familles accompagnées par an. Si on se fixait un objectif d'homogénéisation à la hausse de cette offre d'accompagnement, le nombre de travailleurs sociaux, qui représentent le plus gros contingent de professionnels émergeant sur le budget d'action sociale, devrait être réévalué. Ainsi, si 50% de familles éligibles devaient être accompagnées, avec une augmentation de la productivité des professionnels de 15%, il faudrait plus de 3 000 travailleurs sociaux dans la Branche, ce qui contredit l'objectif arithmétique de diminution d'effectifs proposé par la mission.

En matière de **gestion de l'action sociale**, le développement soutenu des interventions de la branche sur les politiques a eu pour conséquence un accroissement considérable de la charge de travail d'ingénierie, d'instruction, de liquidation, de vérification et de contrôle des dossiers. Au-delà du fichier de services financés au titre d'une prestation de service, le nombre de dossiers de subvention et de prêts collectifs a augmenté de 25% passant de 35 000 en 2012 à 44 000 en 2016. Au total sur la période, la charge a ainsi augmenté globalement de plus de 30% alors que les effectifs d'action sociale en charge des missions partenariales, notamment sur les postes de conseillers techniques et de gestionnaire des opérateurs sociaux, sont restés à peu près stables.





Je souligne également que, dans certaines caisses, notamment les plus petites, les **services supports** peuvent être d'ores et déjà à la limite de la rupture de service. Cela amène nécessairement à écarter une règle trop mécanique de réduction des effectifs et ne permet pas de valider à ce stade les hypothèses de diminution des effectifs exposés par la mission.

L'objectif futur de restitution des effectifs devra tenir compte de l'augmentation tendancielle de la demande sociale, des évolutions réglementaires, et respecter un rythme compatible avec la préservation de la qualité du service rendu sur tous les domaines d'interventions des Caf. La réussite de cet objectif dépendra donc de la capacité de la Branche à dégager rapidement des gains de productivité plus importants encore que ceux obtenus au cours de la période observée.

Au cours de l'actuelle Cog, l'essentiel des gains de productivité ont été réalisés grâce aux efforts de réorganisation des Caisses, et pour une part moins importante, de mutualisations, parfois au prix de tensions avec certaines Caisses réticentes. Pour que cet effort puisse être poursuivi, il est en effet nécessaire de **« renforcer (...) les possibilités pour la Cnaf d'harmoniser les organisations des productions des Caisses (...) dans le sens d'une amélioration des performances »** (recommandation n°4) ainsi que les capacités de pilotage de la production par la Caisse nationale, et ce conformément aux recommandations n°5 sur les mutualisations (en priorisant, sur la production, les mutualisations nationales), n°6 sur les transferts d'ETP, n°7 sur les habilitations des agents à travailler sur les dossiers allocataires d'autres Caisses, n°8 sur le rapprochement des niveaux de productivité (effet déjà largement engagé au cours de l'actuelle Cog), n°9 sur la formation des agents du Snap, et n°11 sur le dispositif d'accompagnement des Caf à forts enjeux.

A cet égard l'organisation du réseau (recommandation n°10), l'allocation des moyens (recommandation n°13), l'effet des mutualisations (recommandation n°15), le rééquilibrage des moyens entre Caf (recommandation n°18), l'harmonisation des moyens consacrés à l'action sociale (recommandation n°17), la poursuite des efforts en matière de dépense de fonctionnement (recommandation n°19) ou de qualité de la liquidation (recommandation n°36), la stabilisation de l'effort global de service et d'accueil (recommandation n°26) devront être mis en ligne avec ces objectifs, conformément au projet de feuille de route stratégique élaboré dans le cadre de la préparation de la future Cog (Cf annexe 2). Le renforcement des capacités de pilotage de la Caisse nationale devra avoir pour contrepartie une responsabilisation plus forte des directeurs de Caisses, et notamment mettre fin à la pratique déresponsabilisante du gel budgétaire (recommandation n°20).

Mais les principaux gains de productivité futurs reposeront sur l'accélération de la mise en place du **« nouveau modèle de production et de relation de service »** fondé sur les quatre blocs « simulation, acquisition dématérialisée de l'information, sécurisation des informations à la source et en continu par les échanges de données avec les partenaires, traitement automatisé de ces informations (liquidation automatique) ». Ce nouveau modèle de production et de relation de service est aussi une condition pour réaliser les autres ambitions de la branche Famille tant en ce qui concerne les simplifications et l'accès au droit qu'en ce qui concerne la sécurisation des données entrantes, « le paiement à bon

droit » de l'actuelle Cog.

La nécessité de préserver la fonction de production se justifie aussi par la vigilance à maintenir sur les **enjeux de qualité de service et de maîtrise des risques**. Ainsi, je note avec satisfaction que les résultats en termes de qualité de service et de maîtrise de risques sont conformes à ceux attendus, avec notamment une progression dans la qualité et la rapidité du traitement des droits. Nonobstant, je partage l'analyse de la mission quant à la fragilité de ces résultats comme le montre la situation de la Branche de l'année 2016, notamment au premier semestre, comparée à celle de l'année précédente. Il faut aussi noter que les résultats de l'année 2017 sont bien meilleurs que ceux de l'année 2016.

En matière **d'accueil et d'accès aux droits**, je considère que la mise en place en 2014 du rendez-vous des droits a été une vraie réussite qu'il convient à présent de poursuivre dans le cadre de la prochaine Cog. Si le dispositif est évidemment « perfectible », comme l'évoque la mission, il faut toutefois insister sur le fait que l'objectif de fin de Cog (100 000) a été dépassé dès la première année. Au demeurant, je partage l'essentiel des recommandations de la mission sur l'évaluation du dispositif d'accueil et le contrôle des informations de Caf.fr sur les sites d'accueil (recommandation n°28), le suivi des localisations des différents types d'accueil (recommandation n°27), la pertinence de l'implantation des MSAP (recommandation n°29), l'accessibilité des lieux de rendez-vous (recommandation n°30), toutes déjà largement engagées dans le cadre de l'actuelle Cog, dans l'optique de la mise en place d'un accueil numérique de proximité. Je tiens à souligner l'impulsion donnée par la branche famille en matière d'inclusion numérique dans le cadre de sa stratégie « 100% dématérialisé, 100% personnalisé ».

Je rejoins également les conclusions de la mission quant aux **retards pris en matière de simplifications de la réglementation**. Il est préjudiciable à la qualité du service rendu aux allocataires et à la productivité de la Branche. Vous mentionnez au § [82] la difficulté de chiffrer le rapport entre les engagements de l'Etat et leurs réalisations. Pourtant j'avais transmis les éléments mentionnés à la mission conjointe IGAS 2015-074R / IGF N°2015-M-040-02, relatif à l'évolution de la charge de travail et des moyens humains dans la branche Famille qui rappelaient que sur « les vingt mesures prioritaires (hors Cog) proposées par la Branche, 70% d'entre elles n'ont pas aboutis et que seules deux sont réalisées (quatre sont en cours) à l'inverse des engagements pris par les pouvoirs publics dans la Cog ».

La Cnaf souscrit donc pleinement au **développement des échanges sécurisés** entre les partenaires et la récupération des données à la source chaînon manquant du nouveau modèle de production et de relations de service, conformément aux recommandations du rapport sur la modernisation des prestations sociales. La sécurisation des données entrantes, récupérées à la source, permettra non seulement de diminuer les risques d'erreur, d'omissions ou de fraudes sur les ressources des allocataires, mais permettra également de gagner en productivité. L'acquisition des données à la source permettra également de concourir à l'accès aux droits et de diminuer ainsi le taux de non recours, grâce notamment à des déclenchements automatiques de propositions de prestations en fonction du profil de l'allocataire.

La priorité est donc, désormais, la mise en place d'un système d'échanges de données généralisées concernant les ressources des allocataires. Ainsi, une stratégie globale **d'échanges de données avec et entre les partenaires de la sphère sociale et fiscale** doit être relancée et pour y arriver, cela requiert impérativement un engagement **de l'Etat**, à la fois en terme d'impulsion et d'arbitrage, comme l'indiquent les recommandations n°22 et 23.

Au-delà de l'engagement de la branche Famille elle-même, dans le cadre de la future Cog (recommandation n°21) la clé de réussite de ce projet passe en effet par un engagement de l'exécutif pour accélérer la création de la déclaration nominative complémentaire (DNC) dans une logique de contribution partenariale qui doit être prescriptive et soutenir les projets de simplification réglementaires

(recommandation n°24) pour faciliter la gestion et l'ingénierie des prestations (exemple : harmonisation des bases ressources dans le projet d'acquisition des données à la source (recommandation n°25), ou encore réflexion sur les abattements liés aux situations professionnelles etc.). C'est d'ailleurs une condition nécessaire pour le projet de versement social unique, voire d'allocation sociale unique si le projet était retenu.

Au total, l'objectif de réduction d'effectif devra être fixé en fonction d'un **objectif de productivité exigeant, mais réaliste** et ce sauf à dégrader rapidement les services rendus par les Caf. Dans un premier temps ces gains de productivité pourraient d'ailleurs se traduire dans une augmentation temporaire des effectifs consacrés à des tâches à haut rendement, y compris financier (comme les contrôleurs) plutôt qu'à une diminution d'emploi. Le chiffre global d'un peu plus de 1600 ETP évoqué par la mission me paraît, sous ces conditions, élevé, mais atteignable en fin de Cog.

3/ Sur la gestion de l'action sociale de la branche Famille

S'agissant de la mise en œuvre des objectifs de la Cog **en matière d'action sociale**, le diagnostic porté par la mission Igas-Igf sur les politiques familiales et sociales est partagé par la Cnaf sur les dimensions suivantes :

- la sous exécution du FNAS concerne principalement les champs de la petite enfance et de la jeunesse, notamment en raison d'une décélération forte sur la Cog de l'investissement des autres financeurs des équipements et des services, notamment les collectivités territoriales, et ce nonobstant la mise en place progressive en cours de Cog d'une gouvernance partenariale partagée pour l'élaboration des schémas départementaux des services aux familles (qui n'étaient d'ailleurs pas prévus dans la Cog),
- l'absence de cadre contractuel partenarial prescriptif ne permet pas de disposer de leviers suffisants pour imposer aux acteurs territoriaux le développement d'une offre alignée aux objectifs inscrits dans la Cog, notamment en termes de rééquilibrage territorial,
- l'opportunité pour les Caf de renforcer le pilotage de la mise en œuvre des politiques dans les territoires sur l'ensemble des champs d'intervention et particulièrement sur la petite enfance et l'enfance où les caf jouent un rôle essentiel, à la fois comme principal financeur mais aussi en termes d'ingénierie dans le montage des projets et d'optimisation dans la gestion des structures (voir le point sur l'évolution des moyens),
- la nécessité de renforcer l'expertise de la Cnaf dans l'évaluation de ses politiques, notamment par des possibilités de géolocalisation des dispositifs et d'analyse des inégalités territoriales, ou de mieux évaluer le rendement social des politiques et projets mis en œuvre (voir le point sur l'investissement social),
- la définition d'objectifs et de cibles à atteindre sur la base d'analyses préalablement plus étayées, en insistant davantage sur la dimension qualitative des projets soutenus,
- la nécessité d'homogénéiser davantage les effectifs d'action sociale entre les caisses à partir de productions attendues et de cibles de productivité basées sur des référentiels nationaux, en particulier sur le socle national de travail social (voir la partie précédente).

En revanche, la Cnaf estime qu'il conviendrait, en dépit d'une sous exécution chronique du Fnas parfaitement expliquée, de valoriser davantage le développement de l'intervention des Caf dans les territoires, marqué par une évolution de plus de 16,3% du Fnas, passant d'un exécuté 2012 de 4 649 M€ à 5 408 M€ en 2016, le rapport donnant de ce point de vue une **appréciation trop partielle de la dynamique d'action sociale** alors que la Branche famille a eu au cours de ces années un rôle moteur sur les politiques publiques qui lui sont confiées.

Sur la période de la Cog, le FNAS a en effet soutenu un fort développement de l'offre d'équipements et de services sur le territoire avec une hausse de plus de 34% des équipements et service conventionnés par Caf (de 48 000 à 64 500) sur les différents champs d'intervention :

- de la petite enfance, avec la création brute de plus de 55 000 places de crèches sur la Cog, avec 737 nouveaux EAJE sur la période de la Cog. Les Caf ont également tenté de limiter le nombre de suppressions de places dans plus de 1 500 communes. Bien que non formalisé en tant que tel, ce rôle d'ingénierie et d'accompagnement du secteur nécessite un suivi très rapproché des établissements, qui fait l'objet d'un effort de formation à destination des conseillers en développement de la branche sur l'analyse financière et l'accompagnement à la gestion,
- sur le champ de la jeunesse, avec 37 316 accueils de loisirs sans hébergement financés dans les territoires dont 14 634 nouveaux (+64%), l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires a permis de proposer à plus de 60% des enfants scolarisés dans une école publique d'accéder à un ALSH. Le nombre d'heures de périscolaires financées par la branche a ainsi été multiplié par 2, passant de 250 Millions en 2012 à 506 millions d'heures en 2016,
- sur le champ de la parentalité, en dépit des désengagements des cofinanceurs justement relevés par la mission, le nombre de médiateurs familiaux a augmenté de 38,8% en 4 ans, le nombre de groupes d'enfants pris en charge au titre de l'accompagnement à la scolarité de 21,6%, le nombre d'heures d'ouverture au public des lieux d'accueil enfants parents de 13,1%,
- sur le champ de l'animation de la vie sociale, au-delà des actions spécifiques engagées en fin de Cog pour l'émergence de centres dans les quartiers en politique de la ville, le nombre de centres sociaux agréés et financés par les caf a augmenté de 6,3% (de 2 104 à 2 236), le nombre de projets familles agréés et de référents famille financés de 14,6% (de 1 709 à 1 959), et le nombre d'espace de vie sociale agréés et financés de 25,5% (de 800 à 1 004).

Comme l'indique la mission, **la petite enfance** représente 57 % des charges du FNAS en 2016 et constitue donc le poste de dépenses le plus important du FNAS, qui a justifié (avec la réforme des systèmes éducatifs) le maintien d'un taux « particulièrement volontariste » d'augmentation annuelle. Je regrette à cet égard que l'analyse de la sous exécution du FNAS sur la petite enfance n'ait pas été associée à l'analyse du surcoût sur la FNPF du développement des micro crèches financées sur le CMG (qui fait aussi l'objet de développements limités dans la revue de dépenses sur la politique d'accueil du jeune enfant. C'est au regard de ces deux modes de financement que devrait être pensé le pourcentage d'évolution de la dépense consacrée à la petite enfance pour la Branche, pour les EAJE comme pour les assistantes maternelles, qui sont également financées, pour l'essentiel, par le CMG.

Sur l'ensemble de ces budgets, si l'on veut retenir un pourcentage d'évolution « en net ralentissement » (recommandation n°37) il est nécessaire que, à l'instar de ce qu'a fait l'assurance maladie depuis une vingtaine d'année la branche Famille se dote d'outils de régulation, en développant ses capacités de prévision (comme c'était proposé pour le seul FNAS dans le rapport IGAS 2015-107-R / IGF 2015-M044) mais aussi ses capacités d'intervention et d'évaluation.

Il est paradoxal que la branche ne dispose d'aucun moyen de régulation sur l'enveloppe du FNPF consacrée au CMG et soit contrainte par un mode de régulation uniquement budgétaire sur le Fnas, ce qui conduit à la fois à une surdotation pour couvrir l'ensemble des besoins potentiels et un durcissement des contraintes budgétaires dans l'exécution du Fnas, comme le souligne la mission (paragraphe [354]). Au-delà de la recommandation n°38, il faudrait viser une régulation unifiée des deux enveloppes, en revenant à une conception évaluative des lignes du Fnas concernées et en se dotant de moyens d'action sur

les lignes concernées du FNPF.

Cette régulation pourrait reposer sur un exercice annuel de projection pluriannuelle des dépenses, s'inspirant du compte charges et produits de l'assurance maladie, exercice pour lequel la Cnaf s'est dotée d'outils depuis quatre ans, qui ont fait l'objet d'une présentation récente au HCFEA, et qui permettrait de simuler les effets des différentes interventions de la branche, pour en optimiser les effets.

Cela devrait conduire aussi à une harmonisation des dispositifs relevant des deux enveloppes, conformément aux conclusions du rapport de revue des dépenses sur la politique d'accueil du jeune enfant, voire à un regroupement des deux enveloppes dans un budget unique. Ce dispositif de régulation de la dépense pourra s'appuyer sur le dispositif Omega qui devra non seulement être généralisé (recommandation n°60), mais aussi enrichi pour permettre un meilleur contrôle de la dépense.

Enfin, la recommandation n°39 relative aux schémas départementaux des services aux familles (SDSF) pourrait aussi être renforcée, non pas seulement pour améliorer l'analyse des besoins et de programmation nationale, mais aussi pour en faire de véritables outils de régulation du développement de l'offre en les rendant opposables, ce qui conduirait aussi à préciser la recommandation n°40 relative aux instances locales de pilotage (dont je partage au demeurant l'ensemble des propositions)

Si les SDSF (comme d'ailleurs les schémas départementaux d'animation de la vie sociale (SDAVS)) n'ont pas encore un format normalisé permettant d'en faire un outil de pilotage local et national, les efforts des Caf pour animer et structurer une gouvernance locale partenariale, partageant des diagnostics communs et se fixant des plans d'action locaux permettant une meilleure déclinaison territoriale des politiques publiques auraient pu être davantage valorisés par la mission, de même que la dynamique engagée pour participer au diagnostic de territoire des contrats de ville et des CTG. Au final, la mobilisation des Caf sur le pilotage et le suivi opérationnel de ces instruments partenariaux a été largement renforcée au cours de la Cog actuelle, alors que ce dispositif n'était lui-même pas prévu. Ces schémas départementaux devraient être également étendus non seulement, comme c'est déjà le cas, au dispositif d'appui à la parentalité, mais aussi, comme le suggère la mission, à l'enfance et à la jeunesse.

A cet égard, je partage l'essentiel des recommandations de la mission sur le développement des actions en direction de la jeunesse (cf. annexe 1) conformément aux orientations adaptées, à l'unanimité, par le CA de la Cnaf, en évitant évidemment que la branche n'empiète sur des domaines qui ne sont pas de sa compétence (recommandation n°46), comme d'ailleurs son engagement dans la politique de la ville, sur laquelle des initiatives ont été prises après la signature d'une convention relative à l'intervention de la Caf dans la politique de la ville, s'appuyant principalement sur les centres sociaux (cf. notamment la recommandation n°60).

Je regrette en revanche que la mission n'ait pas davantage développé son analyse des actions engagées par la branche, à partir de 2015, pour assurer la promotion des valeurs de la République (et qu'on ne peut limiter à la prévention de la radicalisation, paragraphe [433]), certes non prévues par la Cog, mais qui répondaient à une demande du gouvernement et sur laquelle la branche a un rôle spécifique à jouer, compte tenu de ses domaines d'interventions, actions reconnues par ses différents partenaires, notamment l'Observatoire de la laïcité. Enfin, il est nécessaire de renforcer, au-delà des recommandations de la mission (recommandation n°53), les dispositifs numériques qui permettent l'information et l'accès aux différentes offres de service aux familles financées par la Branche, comme cela a été fait avec le site « mon enfant ».

4/ Sur l'investissement social

Concernant l'investissement social, la mission estime important que des évaluations d'impact sur les dispositifs existants et futurs soient réalisés. Je partage cette nécessité, en soulignant qu'elle ne concerne que l'action sociale et le Fnas (recommandation n°42) mais aussi l'impact des prestations légales (FNPF autres fonds) ou des dispositifs d'accès aux droits (FNGA et FNAS) . Elle s'interroge toutefois, sur l'opportunité de créer un instrument ad hoc pour porter ces évaluations. Il convient de noter que la création d'un fonds dédié ne relève sur le plan juridique que du niveau réglementaire.

Sur un plan strictement financier, le dispositif de soutien à l'investissement social a vocation à compléter les solutions de financements existantes et endosser des missions auxquelles celles-ci ne répondent pas directement :

- mesurer et qualifier l'investissement social des interventions de la branche ;
- capitaliser les résultats des évaluations pour les rendre opérationnels ;
- soutenir la diffusion et l'essaimage de dispositifs innovants et probants.

Pour réaliser ces objectifs, deux options peuvent être envisagées, autres que la création d'un fonds dédié : la création d'une subdivision du FNAS, ou l'intégration du budget relatif au soutien de l'investissement social dans le budget de l'établissement public. Sur un plan technique, le FNAS ne permet pas d'acheter de prestations, ni de payer de la masse salariale (ce qui est nécessaire pour la réalisation d'évaluations). La prise en compte dans le budget de l'établissement public des crédits dédiés au soutien de l'investissement social rend complexe la délégation d'une fraction de ces financements aux caisses. Ceci signifie que les deux alternatives à la création d'un fonds dédié au soutien de l'investissement social ne permettent pas simplement d'assurer le soutien à l'investissement social et l'évaluation du rendement social de la dépense.

La création d'un fonds dédié permettra en outre :

- l'ouverture aux partenaires du fonds en en garantissant la transparence sur la consommation des financements,
- d'adopter des règles budgétaires adaptées à des évaluations se déroulant dans un cadre pluriannuel,
- de mettre en place des modes de financement innovants, comme par exemples des contrats à impact social,
- un pilotage adapté à une contribution partenariale au fonds de soutien à l'investissement social. En effet, les deux autres alternatives renvoient à la gouvernance propre de la branche,
- de garantir, en interne, l'indépendance des évaluations.

Enfin sur un plan opérationnel, la gestion technique d'un fonds ou la tenue d'une comptabilité propre au sein du FNAS ou de l'établissement public par la création d'une gestion ad hoc représente la même charge de travail.

Pour l'ensemble de ces raisons, je maintiens que la création d'un fonds dédié est non seulement plus adaptée, mais absolument nécessaire. J'ajoute que consacrer un pourcentage des dépenses engagées de l'ordre de 0,0002 % à ce qu'on peut assimiler à l'effort de recherche et développement de la branche n'apparaît pas démesuré.

5/ Sur les systèmes d'informations de la branche Famille

Je partage pour l'essentiel le diagnostic du **système d'information** de la Branche qui synthétise celui de l'équipe d'appui mobilisée par le SGMAP, qui souligne l'investissement technologique que la Branche doit immédiatement engager pour remédier à la conception ancienne et à la complexité de son architecture applicative. A ce titre, je rejoins pleinement la recommandation de la mission sur la mise en œuvre d'un plan de modernisation de l'architecture technique et applicative (recommandation n°66) assorti d'un effort d'industrialisation de la DSI, ce qui nécessitera des crédits et des compétences

internes adaptées. Parallèlement, le système actuel devra continuer à évoluer en intégrant les évolutions réglementaires à venir tout en prenant en charge les nouvelles technologies numériques et en gagnant en efficacité.

Cette transition technologique et humaine vers un système d'information en ligne avec la **transformation numérique** nécessite le lancement de travaux dès 2018. Et ce d'autant plus que, l'avenant au SDSI pour 2016/2017 (qui n'a d'ailleurs pas été approuvé par la tutelle) ne pourra être totalement mis en œuvre d'ici la fin de la Cog. Or, ces évolutions du système d'information qui prolongent celles qui ont été mises en place au cours de la période 2013/2017 (filiale unique et réorganisation de la DSI) et permettant d'en retirer les bénéfices sont une condition indispensable pour permettre à la Branche de prendre définitivement le tournant du numérique, et notamment de mettre en place dans tous ces éléments le nouveau modèle de production et de relations de services.

Daniel Lenoir

PS : Vous trouverez en annexe l'ensemble de nos observations détaillées sur les recommandations relatives aux politiques et à l'action sociale ainsi que sur les recommandations relatives à « la revue de dépenses politique d'accueil de la petite enfance », ainsi que le projet de feuille de route relatif à l'organisation du réseau, qui fait l'objet de concertation en cours avec les Caf.

SIGLES UTILISES

AAH	allocation aux adultes handicapés
ABC/ABM	méthode d'analyse des coûts
ACOSS	agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	allocation complémentaire santé
ADF	assemblée des départements de France
ADI	allocation différentielle
AFC	aide financière collective
AFI	aide financière individuelle
AGDREF	application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers
AIDA	accès intégré aux données des Assedic
AJPP	allocation journalière de présence parentale
AL	allocation de logement
ALF	allocation de logement familiale
ALS	allocation de logement sociale
ALSH	accueil de loisir sans hébergement
ALT	aide au logement temporaire
AMF	association des maires de France
ANTS	agence nationale des titres sécurisés
API	allocation de parent isolé
API	application programming interface
APL	aide personnalisée au logement
ARC	atelier de régulation des charges
ARIPA	agence du recouvrement des impayés de pensions alimentaires
ARS	allocation de rentrée scolaire
AS	action sociale
ASP	agence de service et de paiement
ASFR	allocation de soutien familial recouvrable
ASRE	aide spécifique rythmes éducatifs
ASSEDIC	caisse d'assurance chômage
AVPF	assurance vieillesse du parent au foyer
BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur

CAF	caisse d'allocations familiales
CAFPRO	logiciel d'information des CAF pour les travailleurs sociaux sur les droits aux prestations familiales et d'action sociale
CARSAT	caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CASF	code de l'action sociale et des familles
CCAS	centre communal d'action sociale
CCSS	caisse commune de sécurité sociale
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CDAJE	commission départementale d'accueil du jeune enfant
CDD	contrat à durée déterminée
CDR	centre de ressource
CDSF	commission départementale des services aux familles
CDSP	coordination départementale de soutien à la parentalité
CEJ	contrat enfance-jeunesse
CERTI	centre régional de traitement de l'information
CGSS	caisse générale de sécurité sociale (département d'outre-mer)
CLAS	contrats locaux d'accompagnement de la scolarité
CLCA	complément de libre choix d'activité
CMG	complément mode de garde
CMU	couverture maladie universelle
CMU-C	couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAVTS	caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNEDI	centre national d'études et développement informatique
CNOUS	centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNSA	caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	convention d'objectifs et de gestion
COPISSIMO	comité de pilotage de la simplification et de la modernisation
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
CPG	contrat pluriannuel de gestion entre la CNAF et une CAF
CREF	crédit de référence
CRISTAL	principal applicatif informatique de traitement des prestations familiales
CSU	conseiller service usager
CTG	convention territoriale globale

DADS	déclaration annuelle de données sociales
DADS-U	déclaration annuelle de données sociales unifiée
DCN	déclaration nominative complémentaire
DGFIP	direction générale des finances publiques
DOM	département d'outre-mer
DR	direction du réseau
DSE	direction de la stratégie et de l'évaluation
DSI	direction du système d'information
DSN	déclaration sociale nominative
DSS	direction de la sécurité sociale
DTR	déclaration trimestrielle de ressources
EAJE	établissement d'accueil de jeunes enfants
EMS	espace multiservice
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
ETPFM	équivalent temps plein fin de mois
ETPMA	équivalent temps plein en moyenne annuelle
FACEJ	fonds d'accompagnement à l'enfance et à la jeunesse
FICOBA	fichier des comptes bancaires
FNAS	fonds national d'action sociale
FNGA	fonds national de gestion administrative
FNPF	fonds national des prestations familiales
GA	gestion administrative
GCA	gestionnaire conseil allocataires
GED	gestion électronique des documents
GPEC	gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GESICA	gestion, évaluation et suivi des interventions sociales des caf en faveur des allocataires
GIP MDS	groupement d'intérêt public modernisation des données sociales
GVT	glissement vieillesse technicité
HCFEA	haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IDEAL	intégration des demandes d'aides au logement (logiciel informatique)
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGF	inspection générale des finances
IQL	indicateur qualité de la liquidation

IRR	indicateur risque résiduel
ISF	impôt sur la fortune
LAD	lecture automatique des documents
LAEP	lieu d'accueil enfant parents
LFSS	loi de financement de la sécurité sociale
MACG	mission d'audit et du contrôle de gestion
MAM	maison d'assistantes maternelles
MAPTAM (loi)	de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MSA	mutualité sociale agricole
MSAP	maison des services au public
NAP	nouvelles activités périscolaires
NIR	numéro d'identification au répertoire national d'identification des personnes physiques de l'INSEE, dit aussi numéro INSEE ou numéro de sécurité sociale
OMEGA	observation, mesure et gestion de l'action sociale (projet de logiciel de gestion de l'action sociale)
OPS	organisme de protection sociale
OSS	organisme de sécurité sociale
PAEJ	point d'accueil et d'écoute jeunes
PAJE	prestation d'accueil du jeune enfant
PAI	plan annuel de contrôle interne
PDALHPD	plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PPA	prime d'activité
PRE	programme de réussite éducative
PRR	plateau régional de renfort téléphonique
PSO	prestation de service ordinaire
RAC	contrôle ressources activité
REAAP	réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
RH	ressources humaines
RIB	relevé d'identité bancaire
RMI	revenu minimum d'insertion
RMPP	rémunération moyenne des personnes en place
RNCPS	répertoire national commun de la protection sociale
RNDC	répertoire national des données et coûts

RSA	revenu de solidarité active
RSI	régime social des indépendants
SDAASP	schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDAVS	schéma directeur d'animation de la vie sociale
SDRH	schéma directeur des ressources humaines
SDSI	schéma directeur du système d'information
SI	système d'information
SGMAP	secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SMP	système de management par les processus
SNAP	service national d'aide à la production
SNAT	service national d'appui au téléphone
SNE	service national pour les étudiants
SNGE	service national de gestion de l'édition
SNGI	système national de gestion des identifiants
SNGP	service national de gestion de la paie
SRM	schéma régional de mutualisation
TIM	traitement informatique des migrants, et, par extension, travailleurs migrants
TMS	tableau mensuel de suivi
UCANSS	union des caisses nationales de sécurité sociale
UIOSS	union immobilière des organismes de sécurité sociale
ZUS	zone urbaine sensible