



Inspection générale
des affaires sociales

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

TOME I RAPPORT DEFINITIF

Établi par

André BERNAY

Stéphanie FILLION

Vincent MAYMIL

Jérôme VERONNEAU

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2013 -

RM2013-131P

SYNTHESE

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

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

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

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

➤ L'ACTION SOCIALE RETRAITE

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

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

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

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

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

➤ LA GESTION ET LE PILOTAGE DES SYSTEMES D'INFORMATION

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

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

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

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

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

➤ LES FONCTIONS TRANSVERSALES

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

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

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

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

[30] La fonction « immobilier » doit s'appuyer sur des données enfin fiables et un schéma directeur immobilier plus ambitieux quant au champ couvert et davantage opérationnel. La simplification des règles organisant la gestion interbranche des opérations immobilières sur la base du concept « le financeur principal décide » est également indispensable pour mener la mise aux normes du parc immobilier de la branche. L'inscription dans la prochaine COG d'un indicateur d'occupation des locaux (i.e. la norme de « 12 m² de surface utile nette par agent ») constituerait une cible de gestion, jugée pertinente par la mission.

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

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

➤ LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA PERFORMANCE

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

Sommaire

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

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

INTRODUCTION

- [40] L'article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale, comportant des engagements réciproques, déterminant les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à cette fin pour chacun des signataires. Elles prévoient le cas échéant les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs.
- [41] L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) inscrit habituellement dans son programme d'activité l'évaluation de ces COG dans l'année qui précède leur renouvellement afin d'en dresser le bilan, d'établir des constats et de dégager des perspectives susceptibles d'alimenter la réflexion et la négociation de la COG suivante.
- [42] Dans ce cadre, elle a confié à André Bernay, Stéphanie Fillion, Vincent Maymil et Jérôme Véronneau la réalisation d'une mission d'évaluation de l'actuelle COG signée entre la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et l'Etat en 2009 et arrivant à échéance fin 2013.
- [43] Sur une période allant de février à juillet 2013, la mission a notamment conduit ses investigations à deux niveaux :
- au niveau national, elle a rencontré trois cabinets ministériels (ministre des affaires sociales et de la santé, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, ministre du budget), trois administrations centrales contribuant à la tutelle de la CNAV (direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de la cohésion sociale, direction du budget), le président du conseil d'administration de la CNAV, la direction générale et les responsables des directions concernées. En fonction des sujets traités, elle a également eu des entretiens avec des responsables de l'union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), de la fédération et du groupement d'intérêt économique (GIE) AGIRC-ARRCO et du groupement d'intérêt public (GIP) Info-Retraite ;
 - au niveau régional, elle s'est déplacée dans trois caisses (CARSAT Bourgogne - Franche-Comté, CARSAT Nord - Picardie et CAR Ile-de-France¹) dans lesquelles elle a rencontré le directeur et les équipes de direction, ainsi que des agents en conditions de travail.
- [44] La mission s'est également appuyée sur des travaux antérieurs, notamment ceux de l'IGAS (parfois conjoints avec la mission nationale de contrôle (MNC)) relatifs aux COG, et ceux de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes de la CNAV et à l'action sociale.
- [45] Trois éléments de contexte ont marqué le déroulement de la mission :
- le projet de réforme des retraites, rentré dans une phase de concertation en juillet 2013 à l'issue des travaux de la commission pour l'avenir des retraites ;
 - la future loi sur le vieillissement annoncée par le gouvernement pour fin 2013 et qui, sur la base des trois rapports Aquino, Broussy et Pinville, devrait être déclinée en trois volets : l'anticipation du vieillissement, l'adaptation de la société et l'accompagnement de la perte d'autonomie ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ L'architecture d'ensemble de la COG est complexe et peu lisible²

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

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

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

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

- les indicateurs apparaissent directement au sein des chapitres de la COG, sans faire toutefois l'objet d'un rattachement toujours clair au contenu du texte ;
- les indicateurs sont ensuite listés dans le tableau récapitulatif des indicateurs, selon une répartition en axes thématiques (offre de service, gestion, maîtrise des risques, ressources humaines) qui ne correspondent pas à la structuration des chapitres³;

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

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

- la COG comporte par ailleurs 27 fiches descriptives, correspondant à chaque indicateur. Ces fiches sont réparties selon cinq thèmes ne correspondant que partiellement à la structuration des chapitres et à celle du tableau récapitulatif des indicateurs. Ces domaines sont l'offre de service, l'action sociale, l'offre de gestion, la maîtrise des risques et les ressources humaines⁴. La mission a par ailleurs relevé des contradictions entre le contenu de ces fiches et le tableau récapitulatif⁵ ;
- les indicateurs sont enfin récapitulés dans un tableau de suivi des indicateurs également annexé à la COG. Contrairement à son nom, ce tableau est plus global car il reprend la structuration du corps du texte de la convention par chapitre et récapitule les objectifs intermédiaires, les outils à créer ou à modifier, les échéances, les outils de suivi ainsi que les indicateurs. Ce tableau résulte selon la CNAV d'une demande de la DSS. Il ne retrace cependant que 18 indicateurs sur les 27 prévus par la COG⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Mission IGAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le résultat national cumulé de l'année ;
- l'objectif annuel de la branche ;
- le nombre de caisses ayant atteint la cible ;
- l'objectif annuel en nombre de caisses ;
- le nombre de points consolidés au niveau national⁷ ;
- le nombre de points potentiels ;
- le taux national de réalisation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- [88] La mission note avec satisfaction que la COG 2009-2013 a largement pris en compte les observations et recommandations que l'IGAS avait formulées dans son rapport portant sur la COG 2005-2008⁸.
- [89] Ainsi, outre la prise en compte d'aspects formels évoqués *supra*, (la COG actuelle mentionne chaque indicateur dans le corps même de son texte et comprend des fiches détaillant les indicateurs), sur le fond, tous les objectifs importants de la COG sont pourvus d'un indicateur permettant d'apprécier leur niveau de réalisation. En particulier, comme le recommandait l'IGAS, la COG actuelle a introduit des indicateurs couvrant l'action sociale, le contrôle interne, ainsi que le développement de l'offre de services d'information personnalisée.

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

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

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

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

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

- [95] Ensuite, plusieurs indicateurs nationaux continuent d'exclure de leur périmètre les CGSS. C'est ainsi le cas de l'indicateur N27 « Pourcentage des embauches de 50 ans et plus en CDI ou en contrat de professionnalisation » ou encore de l'indicateur N17 « coût unitaire de l'informatique nationale ».
- [96] La mission considère que l'exclusion des CGSS du calcul du résultat national de ces indicateurs, même si elle a peu d'influence sur le résultat final de la branche, compte tenu de leur faible poids, devrait être expliquée et validée dans la COG, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- [97] La mission note également que l'indicateur N19 « Pourcentage de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments centraux » exclut les agences retraites, conformément à son libellé, mais aussi le centre informatique de Tours et le centre national de production informatique, sans que ces exclusions soient justifiées, limitant, en revanche, la portée de l'effort de la branche en matière de consommation d'énergie. Réciproquement, la définition d'un périmètre trop large peut nuire à la pertinence de certains indicateurs, notamment en matière de performance⁹.

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

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

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

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

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

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

1.2.2.1 La répartition des indicateurs sur les objectifs est perfectible

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

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

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

- [101] Au total, seuls 17 objectifs sur 90 sont assortis d'un indicateur, soit un taux de couverture de l'ordre du cinquième pour un taux de couverture théorique de près du tiers¹⁰. Certes tous les objectifs « COG » n'ont pas vocation à être assortis d'un indicateur, soit en raison de leur nature, soit en raison de leur importance, cependant il pourrait être utile, dans la prochaine COG, de davantage distribuer les indicateurs sur les objectifs les plus importants mentionnés dans la COG.
- [102] Dans la mesure où il n'est pas souhaitable d'augmenter le nombre d'indicateurs COG, une attention particulière devra être apportée à l'appariement des indicateurs aux objectifs COG et ce, pour s'assurer que lesdits indicateurs assurent la couverture la plus pertinente des enjeux structurants auxquels fait face la branche retraite, tant dans ses fonctions métiers que transversales.

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

1.2.2.2 Des cibles trop facilement atteintes

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

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

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

¹⁰ A raison de 27 indicateurs pour 90 objectifs opérationnels.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dans la convention liant la CNAV à l'Etat (c'est le cas par exemple des indicateurs relatifs à l'IQC¹¹ et à l'IQL¹²) ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- [126] Pour le calcul des points, le système de *scoring* distingue deux catégories d'indicateurs :
- les indicateurs sans seuil (ex. indicateur N13 portant sur le taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP), pour lesquels la CARSAT obtient soit 0 point (si le taux de réalisation est inférieur à l'objectif) soit 100 % des points (si le taux de réalisation est supérieur à l'objectif) ;
 - les indicateurs avec seuil (ex. indicateur N5 portant sur le pourcentage des dossiers de droits propres, premier et deuxième droits, payés dans le mois suivant l'échéance due), pour lesquels la CARSAT obtient 100 % des points si son résultat est supérieur ou égal à l'objectif puis 90 % des points proratisés¹³ si son résultat se situe entre le seuil et l'objectif. Si le résultat est inférieur au seuil, la CARSAT n'obtient pas de point. La mise en place de seuils permet d'éviter l'effet couperet de l'atteinte du seul objectif de l'indicateur.

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

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

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

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

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

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

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

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

	TOTAL REALISE	POINTS MESURABLES	TAUX DE REALISATION
TOULOUSE	977,58	1 200	81,46 %
TOTAL CR	972,73	1 200	81,06 %
GUADELOUPE	906,32	1 070	84,70 %
GUYANE	484,08	1 070	45,24 %
MARTINIQUE	929,13	1 100	84,47 %
RÉUNION	807,00	1 100	73,36 %
TOTAL CGSS¹⁴	786,41	960	81,92 %
TOTAL GÉNÉRAL	972,66	1 200	81,05 %

Source : CNAV – traitement mission

[131] **Pour l'année 2012, toutes les caisses de métropole atteignent le minimum de 900 points.**

Les caisses obtenant les meilleurs résultats (un taux de réalisation de 95 %) enregistrent 1 140 points sur 1 200 (Limoges et Strasbourg). La CARSAT de Bordeaux est en revanche celle qui enregistre le taux de réalisation le plus faible (78,47 %) et cumule 941,58 points.

[132] Ce tableau rend par ailleurs compte de la **situation particulière des CGSS**, qui font l'objet d'un suivi spécifique dans la mesure où la cible n'est pas fixée à 1 200 points, en raison notamment de la neutralisation de certains indicateurs. Deux CGSS (Martinique et Guadeloupe) parviennent à obtenir un total supérieur à 900 points. A l'inverse, deux autres caisses, celle de la Réunion (taux de réalisation de 73,36 % soit 807 points) et surtout celle de la Guyane (taux de réalisation de 45,24 % soit 484,08 points), enregistrent des résultats insuffisants.

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

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

[133] Les bilans annuels de la COG donnent lieu à la transmission par la DSS de lettres dont la finalité est de mettre en exergue les principales avancées de la CNAV et de souligner les points d'attention devant faire l'objet d'efforts.

[134] **Il est à noter que ces lettres, qui constituent un élément important de pilotage par la tutelle, sont envoyées tardivement à la CNAV**, en général entre juillet et septembre de l'année n+1¹⁵. Cet envoi tardif peut peser sur la réactivité de la caisse dans l'adoption d'éventuels mesures d'ajustement visant à répondre aux points de vigilance identifiés. Il impose donc de revoir le calendrier des réunions de bilans annuels de la COG entre la DSS et la CNAV afin de transmettre ces lettres au plus tard au printemps de l'année n+1.

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

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

¹⁴ L'indicateur CPG R2 est neutralisé pour les CGSS.

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

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

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

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

[143] Enfin, **la stratégie immobilière de la branche est un thème illustrant ces difficultés de pilotage**. Celle-ci n'étant pas formalisée dans un document unique, elle résulte de la combinaison de plusieurs sources de nature variée et aux auteurs différents. Cette situation présente l'inconvénient de rendre moins lisible cette stratégie. De plus, si certaines orientations / actions sont répétées dans plusieurs documents, plusieurs aspects de la gestion immobilière sont quasi absents, voire absents. En outre, la tutelle a ajouté des objectifs structurants de stratégie immobilière (cf. la règle des 12m² de surface utile nette par agent) qui n'étaient pas initialement prévus par la COG.

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

2.1 Le bilan de la COG sur les métiers retraite met en exergue les sujets sur lesquels les efforts doivent être poursuivis et les thèmes à réorienter afin de cibler davantage le cœur de métier de la CNAV¹⁶

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

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

[144] La fiabilité des données de carrière a donné lieu à un certain nombre d'actions, notamment la conclusion de conventions « échanges carrière » avec les partenaires, l'organisation d'un audit externe portant sur l'alimentation du compte individuel de la carrière, ainsi que l'élaboration d'un projet « qualité et exhaustivité » du système national de gestion des carrières (SNGC), mis à jour en avril 2013. **Toutefois, les efforts devant être poursuivis, ce sujet demeure très important dans le cadre de la prochaine COG**, d'autant que la Cour des comptes a émis des réserves relatives à l'exhaustivité et à l'exactitude des reports de données de carrières notifiées par des organismes sociaux ou déclarées par les employeurs aux comptes de carrière des assurés dans le SNGC¹⁷. Le déploiement du plan d'actions « qualité du SNGC 2013-2014 » devra constituer explicitement une priorité de la future COG, d'autant que la mise à jour de ce plan est intervenue très tardivement, en fin de période.

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

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

¹⁶ Pour de plus amples développements, cf. annexe n°3.

¹⁷ Cour des comptes, rapport 2012 sur l'application des LFSS, septembre 2012.

[146] La CNAV obtient des **bons résultats sur les indicateurs de gestion de la carrière** N9 et N11, supérieurs à la cible fixée¹⁸.

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

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

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

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

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

[151] Les indicateurs associés à la liquidation de la retraite¹⁹ portent sur les délais de traitement des dossiers et la gestion des stocks. L'objectif est de garantir la continuité des ressources de l'assuré lors de son passage à la retraite. **Les résultats obtenus par la caisse sont toujours supérieurs aux cibles fixées**. En vue de la prochaine COG, la mission formule les remarques suivantes²⁰ :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'intégration dans la COG actuelle d'un indicateur mesurant l'ancienneté des stocks (N8) permet d'éviter que les caisses privilégient le traitement des flux de dossiers entrants sur le traitement des stocks ayant dépassé les délais. Il doit donc être maintenu ;
- les indicateurs N5, N6 et N7 ne sont que le reflet de délais de traitement internes, distincts du délai de traitement réel perçu par l'assuré²¹. Des retraités peuvent donc se trouver en rupture de ressources bien que leur pension ait été liquidée dans les délais fixés par l'indicateur, notamment pour les dossiers ayant fait l'objet d'abandons administratifs ;
- la prochaine COG devrait donc également prévoir un indicateur visant à rendre compte du délai réel supporté par l'assuré. Il mesurerait le délai moyen entre la date d'entrée en jouissance du droit (ou la date de dépôt du dossier de demande lorsque celle-ci est déposée après l'entrée en jouissance) et le premier paiement effectué (et non la notification).

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

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

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

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

[153] La COG accorde également une place importante à la fonction conseil en entreprises (FCE). La FCE²² fait l'objet d'un indicateur dans la COG²³, construit en cours de période et neutralisé en 2009 et 2010. Sur ce point, la mission considère que l'expérimentation menée en 2010 par la caisse aurait dû être conduite dès 2009 (conformément au texte de la COG). 1 339 FCE ont été réalisées en 2012 pour un objectif de 1 100. **Au final, l'objectif de construction d'une nouvelle offre de services est atteint par la caisse, en dépit des limites inhérentes à une démarche consistant à insérer dans la COG des éléments sur un outil qui n'existe pas lors de sa négociation.**

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

²¹ Cf. partie 1 du présent rapport.

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

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

- la fonction conseil représente une charge de travail importante pour les agents des CARSAT. Le temps nécessaire à l'EIR est estimé à 2h30, celui de la FCE à 7h30 ;
- la montée en charge des dispositifs s'est traduite par un effet inflationniste. Le coût complet total de l'EIR passe de 8 M € en 2010 à plus de 60 M € en 2012. Celui de la FCE passe d'environ 400 000 € en 2010 à plus de 3 M € en 2012 ;
- l'analyse de l'impact de l'EIR sur la date de départ prévue par le bénéficiaire montre qu'il n'y a aucun changement envisagé pour 60 % d'entre eux après l'entretien²⁴.

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

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

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

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

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

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

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

➤ L'accueil physique²⁵

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

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

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

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

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

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

➤ La relation téléphonique

[163] Dès le début de la période, les caisses ont été confrontées à des difficultés récurrentes de gestion des flux d'appels, mesurables à travers l'indicateur N3²⁶. Les résultats obtenus ont régulièrement été insuffisants. La mission constate que **la caisse nationale n'a pas mené d'actions suffisamment ambitieuses, au plan organisationnel notamment, pour améliorer de façon significative la relation téléphonique**. Le traitement particulier des appels portant sur la réforme de 2010 a permis une amélioration temporaire des résultats en 2011 et le recours à l'intérim, solution récurrente, est une variable d'ajustement non satisfaisante. En fin de période, le fonctionnement des plateformes a notamment été perturbé par la publication du décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite.

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

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

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

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

➤ L'offre Internet

[166] La CNAV a notamment développé les visio-guichets et ouvert un portail unique de branche (PUB). Les engagements de la COG sont assortis d'un indicateur N4²⁷, dont les résultats atteignent la cible. En revanche, **la faible fréquentation du site Internet pose question** : en 2012, près de 70 % des assurés ne sont pas allés sur le site lors de la préparation de leur dossier.

²⁶ Pourcentage des appels aboutis.

²⁷ Pourcentage d'évolution du nombre d'inscrits au site « Assurance retraite ».

- [167] Un des enjeux de la prochaine COG réside dans le déploiement de la version 2 du PUB, qui devrait faire l'objet d'un engagement explicite. **Le développement d'une assistance en ligne** apparaît également comme un enjeu puisque cet outil faciliterait la navigation sur le site Internet tout en permettant un filtrage des demandes se traduisant par une diminution des contacts. Au delà, il pourrait être intéressant d'intégrer un **calendrier hebdomadaire des flux d'appels téléphoniques**. Cet outil très simple répartirait mieux les flux d'appels sur la semaine améliorant le service à l'assuré. Enfin, l'indicateur N4 peut être conservé mais il pourrait utilement être accompagné, pas nécessairement dans la COG, d'un **indicateur rendant compte non pas de l'évolution mais du nombre de connexions afin de mesurer la fréquentation** du site Internet.
- [168] En lien avec le déploiement de la stratégie multicanal, la COG aborde également les enjeux liés à la mesure de la satisfaction des assurés. Elle prévoit deux indicateurs (N1²⁸ et N2²⁹). Les résultats atteignent la cible à l'exception de la fin de période pour l'indicateur N2, qui se dégrade significativement, en contradiction avec les efforts mobilisés par la caisse pour enrichir son offre de services en ligne. **Le taux de satisfaction des internautes (N2) pourrait être intégré à l'indicateur actuel N1 afin de suivre un indicateur unique de satisfaction** dans la future COG.
- [169] Enfin, il pourrait être utile d'**insérer un indicateur mesurant le taux de réitération** des contacts. Il viserait à réduire le nombre de contacts provenant d'un même assuré pour un même motif sur une période fixée, et ce, quel que soit le canal utilisé. Les démarches déjà initiées par la CNAV lui permettent d'être force de proposition sur ce thème en vue de la prochaine COG.

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

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

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

- [170] Parmi les nombreux aspects de ce thème, la mission s'est intéressée plus spécialement à la question de la qualité des droits mis en paiement, qui fait l'objet de des indicateurs N23 et N24 : l'indicateur de qualité de validation (IQV) et le taux d'incidence financière (TIF). L'indicateur IQV³⁰ est articulé avec l'indicateur TIF, qui détermine l'impact financier des erreurs. L'indicateur TIF atteint toujours la cible sauf en fin de période où il connaît une dégradation importante. Cette dégradation est constante depuis 2010. L'indicateur IQV se situe quant à lui bien en dessous de la cible, quelle que soit l'année, et enregistre une dégradation en fin de période.
- [171] Compte tenu de ces résultats insuffisants, la prochaine COG doit renforcer les efforts pour atteindre les objectifs. **Cette mauvaise performance est d'autant plus problématique que la qualité des droits mis en paiement constitue l'axe fondamental du cœur de métier de l'assurance retraite. Cette priorisation devrait par ailleurs être assortie d'un renforcement de la pertinence de ces indicateurs³¹.**

²⁸ Taux de satisfaction des assurés au regard des différents points de contacts.

²⁹ Taux de satisfaction des internautes.

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

³¹ Pour de plus amples développements cf. Annexe 7

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

- [172] La mission dresse par ailleurs un **bilan mitigé en matière de gestion d'indus**. Si les engagements sont plutôt tenus, les résultats sur les indicateurs sont contrastés. Alors que les résultats relatifs à l'indicateur N26 (taux de résorption des indus frauduleux) atteignent la cible et connaissent une amélioration en fin de COG, ceux enregistrés pour l'indicateur N25 (taux de résorption des indus) sont insuffisants. Ils connaissent une dégradation entre 2009 et 2011 avant de s'améliorer significativement en 2012, sans pour autant respecter l'objectif.
- [173] Au-delà, la qualité de ces indicateurs est très limitée³² :
- l'indicateur N25 souffre d'un défaut de construction : les indus recouverts n'ont pas nécessairement de liens avec les indus constatés au cours du même exercice. Il compare donc des flux financiers dont les faits générateurs se situent à des périodes pouvant être différentes. La prochaine COG devrait être l'occasion d'**introduire un indicateur plus pertinent sur la gestion des indus**. Plusieurs options sont possibles : importance des indus par rapport aux prestations et/ou suivi dans le temps du montant des indus notifiés ou recouverts et/ou taux de reste à recouvrer global ;
 - l'indicateur N26 peut difficilement se rattacher aux enjeux de lutte contre la fraude car il ne la traite que de façon indirecte. Il rencontre le même problème de construction que l'indicateur N25 et présente par ailleurs des risques d'effets pervers. Compte tenu de ses nombreuses limites, il serait envisageable de **ne pas reconduire cet indicateur**.
- [174] Sur le thème de la maîtrise du risque retraite, la COG prévoit également un indicateur mesurant la capacité de la caisse à remporter les contentieux (N21). Celui-ci peut inciter les caisses à ne pas aller au contentieux afin de ne pas prendre le risque de perdre un procès, ce qui nuirait au résultat de l'indicateur. **En raison de son faible intérêt et de cette limite, la mission préconise de ne pas reconduire cet indicateur N21.**
- [175] Il est à noter par ailleurs que la mission conjointe IGAS / MNC sur les indicateurs de maîtrise des risques considère que l'indicateur de la COG de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) portant sur le taux de certification des NIR (numéro d'inscription au répertoire) a vocation à servir de modèle pour les COG. **L'insertion d'un tel indicateur peut donc être soumise à la réflexion des parties-prenantes.**
- [176] Enfin, **la mission considère que le sujet du non recours aux droits devrait faire partie de la COG. Elle précise cependant que les enjeux pour l'assurance retraite sont moindres que dans d'autres branches.** Au préalable, la COG pourrait contenir un engagement consistant à dresser un état des lieux afin de mieux connaître ce sujet et utiliser les leviers de manière adaptée. Ensuite, la mission identifie trois leviers pouvant faire l'objet d'engagements :
- un premier levier réside dans la diffusion d'informations et la conduite d'actions de sensibilisation, en lien avec les partenaires. Des actions sont d'ores et déjà menées par la CNAV mais il s'agit de les développer davantage, sans pour autant aller jusqu'à la mise en place d'un « rendez vous des droits » spécifique à l'assurance retraite ;
 - un deuxième levier réside dans le recours aux SI pour repérer les personnes concernées par le non recours. Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) pourrait davantage être orienté dans cette optique. Les potentialités de l'outil d'échanges inter-régimes de retraite (EIRR) devraient également être analysées. Enfin, des bases de données externes à la CNAV pourraient être davantage exploitées (DGFIP, CNAF) ;

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

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

[177] **En matière d'indicateurs, deux éléments peuvent théoriquement être suivis mais doivent faire l'objet de points de vigilance.** Un indicateur d'impact portant sur le niveau du non recours et/ou son évolution serait pertinent. Il est toutefois impossible à construire à ce jour. Une autre option pourrait être d'intégrer un indicateur portant sur le niveau d'informations délivré par la CNAV. S'il est envisageable, cet indicateur serait toutefois un simple indicateur de moyens. Il pourrait prendre appui sur un indicateur aujourd'hui suivi par la CNAV, portant sur les personnes en situation de percevoir une pension de réversion³³. Un élargissement aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des pensions minimum d'invalidité et du revenu de solidarité active (RSA) pourrait être utile. En revanche, un élargissement à la population en situation de percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est difficile en l'absence de chiffrage. Cet indicateur ne pourra donc pas porter sur tous les publics concernés ni sur tous les leviers d'actions.

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

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

- en matière de fraude à la carrière, il s'agit de développer la coopération entre partenaires car les signalements sont un levier pertinent d'action. Au-delà, la procédure carrière à risque reste un processus à consolider, notamment concernant les critères de déclenchement ;
- pour les fraudes à l'existence, les actions déjà engagées pourraient être consolidées dans la continuité des dispositions de la LFSS pour 2013³⁴, en particulier le développement d'opérations de vérification conduites sous l'autorité des consulats français. Le développement des échanges au sein de l'UE, sur le modèle de l'échange automatique des signalements de décès entre la France et l'Allemagne constitue aussi une perspective. Cet engagement permettrait de recentrer les ressources, en termes de gestion et de vérification, sur les pays à fort enjeu. Le dispositif mis en place avec l'Allemagne pourrait être étendu aux partenariats déjà conclus par l'organisme allemand. En matière de lutte contre la pratique des comptes collecteurs, la coopération avec TRACFIN est essentielle. Un engagement inter-régime pourrait également résider dans la mutualisation des vérifications d'existence ;
- en matière de fraude à l'identification, un enjeu réside dans l'articulation avec la base du ministère de l'Intérieur pour les fraudes aux titres de séjour. Des outils permettant de contrôler l'authenticité des documents devraient également se développer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 La prochaine COG doit être l'occasion de recentrer l'action sociale traitée sur des objectifs précis et de rénover les reports de crédits³⁵

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

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

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

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

³⁵ Pour de plus amples développements, cf. annexe n°4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[207] Les personnes âgées constituent une cible commune pour les deux branches et une partie de l'action sociale des CPAM est de fait orientée vers les assurés retraités. Au-delà des moyens communs, la CNAV et la CNAMTS et leur réseau respectif partagent des dispositifs d'aides individuelles et mènent des actions conjointes. La proximité des services sociaux et agents des branches maladie et retraite au sein des CARSAT permettrait de développer de nouvelles synergies entre ces branches afin par exemple que les conseillers retraite en agences, une fois qu'ils auront été formés à cette fin, mettent à profit les occasions de contacts qu'ils ont avec les assurés³⁸ pour promouvoir une offre de prévention.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ériger de « 1^{er} étage » de la prévention⁴⁰ de la perte d'autonomie en champ d'action privilégié des partenariats entre les trois régimes de retraite de base, AGIRC - ARRCO et les ARS, ces dernières devant en être désignées chefs de file au niveau régional ;
- fédérer le « 2^{ème} étage »⁴¹ de la prévention de la perte d'autonomie autour des départements, mais cette orientation dépasse le mandat de la présente mission d'évaluation de la COG de la CNAV qui n'en fait donc pas une recommandation ;
- désigner, dans le cadre d'une double gouvernance nationale et régionale à laquelle seraient associés les départements, la CNSA et les ARS, les trois régimes de retraite de base comme organismes chefs de file du « 3^{ème} étage »⁴².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[218] **La première mesure a consisté à réviser à la baisse le barème des aides individuelles mais sans aller jusqu'à mettre en place un plafond national de ressources** qui aurait conduit à sortir du droit aux aides à la personne⁴³ une partie des 14 % de bénéficiaires de PAP. Certaines CARSAT ont cependant décidé à leur niveau de plafonner les ressources en contradiction avec le principe d'égalité de traitement des retraités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- [222] L'action sociale compte trois indicateurs dans la COG 2009 - 2013⁴⁴. Au 31 décembre 2012, seule la cible de résultat de l'indicateur N12 n'a pas été atteinte au niveau national, avec de très forts écarts entre les caisses (de 15 à 165 jours de traitement), tandis que les cibles fixées aux deux autres indicateurs ont été atteintes, voire dépassées dans le cas de l'indicateur N14. A l'issue d'une étude approfondie des limites, inconvénients, points forts, avantages, cibles et résultats de chacun de ces trois indicateurs, **la mission formule trois recommandations en vue de la prochaine COG :**

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

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

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

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

2.3 La structuration de la fonction informatique doit être poursuivie afin de faire de la CNAV un opérateur majeur du futur système d'information inter-régimes de la retraite⁴⁵

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

2.3.1.1 Une gouvernance a été mise en place mais demeure perfectible

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

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

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

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

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

⁴⁵ Pour de plus amples développements, cf. annexe n°5.

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

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

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

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

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

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

2.3.1.3 Les effectifs informatiques sont en voie de réorganisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[242] Elle permettrait également :

- de regrouper les effectifs informatiques qui demeurent pour l'heure décentralisés dans les différentes CARSAT. Elle deviendrait l'employeur de l'ensemble des effectifs informatiques de la CNAV. Ceci entraînerait une simplification du pilotage des ressources informatiques actuellement réalisé par des conventions de délégation de personnel signées entre le directeur de la CNAV et les directeurs de chaque caisse ;
- de renforcer la contractualisation entre la maîtrise d'œuvre informatique et ses commanditaires internes et externes. Cette structure pourrait signer des conventions avec les différentes maîtrises d'ouvrage (CNAV, CNAMTS, autres caisses, éventuelle union technique...) ;
- de simplifier le pilotage des projets informatiques et leur gouvernance ;
- d'isoler le budget informatique de la CNAV et de mieux suivre les dépenses afférentes, notamment en matière de recours à la sous-traitance. Une structure juridique unique permettrait d'atteindre plus facilement l'objectif de pilotage budgétaire et de fiabilité de la comptabilité analytique dans la mesure où elle disposerait d'un contrôleur de gestion et d'une certification de ses comptes⁴⁶.

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

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

2.4 La prochaine COG doit contribuer à consolider le pilotage des fonctions transversales de la branche retraite⁴⁷

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

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

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

[245] En outre si **les documents stratégiques de la CNAV sont généraux et peu normatifs** (la COG actuelle, le schéma directeur de la gestion du patrimoine immobilier, le programme national immobilier, ainsi que la nouvelle politique d'implantation de la CNAV), **les instructions de la tutelle fixent un cadre contraignant, mais restreint, pour l'essentiel, à des objectifs de performance immobilière**. En effet, la DSS, qui ne dispose pas de compétence en matière immobilière, produit des règles de gestion répliquant largement celles mises en œuvre dans le cadre de politique immobilière de l'Etat (ainsi, la règle des « 12 m² par agent »).

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

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

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

[248] Avec 300 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON)⁴⁹ pour ses besoins propres, le patrimoine de la branche retraite est de taille modeste au regard de celui des autres branches. Ce patrimoine est essentiellement composé de sièges nationaux (Paris et Tours) et régionaux (15 CARSAT et 4 CGSS). Son réseau de proximité compte 315 agences retraite.

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

- le ratio d'occupation des locaux de la branche (26 m² SHON /agent) semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 20 % du parc par rapport à l'Etat, selon le CIE ;
- selon le rapport annuel 2012 sur la performance du service public de la sécurité sociale, élaboré par la DSS, la performance économique du parc immobilier de la CNAV est systématiquement moins bonne que celle des autres organismes du service public de la sécurité sociale benchmarkés ;

⁴⁷ Pour de plus amples développements, cf annexe n°6.

⁴⁸ Cf. avis du 27 février 2013.

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

- les performances énergétiques des bâtiments centraux correspondent aux performances de bâtiments dont la conception date d'avant 1973 ou, dans tous les cas, de la version la moins exigeante des normes de construction édictées après 1973 ;
- en 2011, seuls 38 % des sites de la branche sont conformes à la réglementation relative à l'accessibilité des personnes handicapées⁵⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1.4 Optimiser rapidement la gestion du patrimoine immobilier de la branche

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

⁵⁰ Cf. rapport développement durable 2011 de la branche.

- [257] **Il est prioritaire de fiabiliser les données du parc immobilier de la branche dans un calendrier serré**, afin que la stratégie immobilière mise en œuvre au cours de la future COG, soit basée sur un fondement exact.
- [258] Le schéma directeur immobilier doit décrire la situation immobilière existante, identifier les besoins futurs des services ainsi que les différentes réponses immobilières envisageables, motiver les arbitrages et détailler la stratégie. Il doit également formuler une doctrine de l'accueil physique.
- [259] **A l'instar du schéma directeur des systèmes d'information, celui de l'immobilier pourrait constituer une partie intégrante de la future COG**, comme cela était prévu dans la COG 2009/2013. Le schéma directeur national doit également être décliné en volet locaux, inscrit dans les CPG de chaque organisme.
- [260] Les performances de gestion immobilière médiocres justifient que la caisse nationale institue des normes de gestion relatives aux surfaces occupées, aux coûts de gestion, à l'accessibilité. Par sa robustesse et parce qu'il permet les comparaisons, le ratio des « 12 m² par agent » pourrait devenir un indicateur COG et se substituer à celui relatif aux schémas directeurs immobilier locaux (SDIL), jugé peu pertinent par la mission (Cf. annexe n°6).

Recommandation n°32 : Faire de la norme des 12 m² par agent, un indicateur de la future COG décliné dans les CPG

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

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

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

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

⁵¹ Jaune budgétaire 2013 relatif à la formation professionnelle, page 55.

[265] En troisième lieu, **instaurer une cible d'absentéisme de courte durée**. En effet, le niveau d'absentéisme est un indicateur pertinent de la performance sociale mais aussi économique de l'employeur. En outre, le taux d'absentéisme de la branche, hors congés maternité et grève, s'est établi, en 2012, à 6,04 % contre 3,84 % pour les entreprises privées⁵² (3,7 % dans les groupes de plus de 1 000 salariés), ce qui montre que la branche dispose de marge de manœuvre en la matière. Cette proposition avait d'ailleurs été formulée, pour l'ensemble des COG, par la Cour des comptes, qui constatait, dans son rapport annuel de 2010 sur la sécurité sociale, que l'absentéisme était particulièrement élevé dans l'ensemble des caisses du régime général⁵³.

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

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

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

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

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

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

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

⁵² Cf. le baromètre de l'absentéisme publié par Alma Consulting Group.

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

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

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

2.4.4 La fonction communication reste trop peu pilotée et trop régionalisée

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

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

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

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

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

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

[274] La COG 2009/2013 a fixé pour objectif à la CNAV de refondre la démarche de contrôle interne afin d'aboutir à un référentiel unique de maîtrise des risques (RUN-MR), se substituant au référentiel national de contrôle interne (RNCI), jugé limité. RUN-MR peut déboucher sur une ré-interrogation de la chaîne de traitement comptable des dossiers de retraite et son allègement, sources de gains potentiellement importants d'efficience⁵⁶.

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

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

⁵⁶ Cf. partie 2.5.

2.5 Le pilotage budgétaire et la performance de la branche retraite peuvent être améliorés en redéfinissant les règles d'élaboration budgétaires et en réduisant les hétérogénéités entre CARSAT⁵⁷

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

2.5.1.1 Sur longue période les dépenses de fonctionnement sont dynamiques

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

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

[278] En revanche, les dépenses de fonctionnement (hors investissements) augmentent à un rythme annuel moyen de 3,7 % sur la période de la COG, soit une hausse de 15,5 % entre 2009 et 2013⁵⁸. Cette hausse des dépenses de fonctionnement s'explique principalement par le manque d'encadrement du recours au travail temporaire et à la sous-traitance informatique qui ne font pas l'objet d'une véritable politique de branche.

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

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

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

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

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

⁵⁷ Pour de plus amples développements, cf. annexe n°7.

⁵⁸ Exécution prévisionnelle

- [281] Par ailleurs, le caractère pluriannuel du budget des COG se heurte aux contraintes annuelles de maîtrise de la dépense publique. Le principe de pluri-annualité des COG, qui sont conclues pour une période minimale de 4 ans et qui fixent, sur cette période, les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion⁵⁹, ne peut être remis en question. Toutefois, un meilleur calibrage du budget initial et un encadrement plus strict des règles de report de crédit, en limitant leur montant, devraient permettre de limiter les ajustements en cours de COG.

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁹ Article L. 227-1 du code de la sécurité sociale.

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

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

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

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

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

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

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

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

[293] En matière de productivité, les écarts entre caisses sont significatifs. Notamment si l'on neutralise les fonctions nationales et les fonctions transversales afin d'obtenir un périmètre homogène⁶⁰. Il apparaît que la caisse de Paris est significativement moins productive que les autres caisses.

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

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

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

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

- [295] Sur le premier point, la refonte de la politique de proximité devrait conduire à améliorer la productivité des techniciens conseils retraite qui seront regroupés dans des agences de plus grande taille et qui seront moins mobilisés par l'accueil des usagers sans rendez-vous. Cette refonte est prévue à effectifs constants ; des gains de coûts de fonctionnement sont néanmoins possibles par la renégociation des baux d'habitation.
- [296] Sur le deuxième point, la gestion de la branche retraite demeure très décentralisée. L'instauration d'une politique de gestion des ressources humaines à l'échelle de la branche devrait faciliter l'identification des compétences clés et les axes d'amélioration de la productivité. Par ailleurs le développement de centres mutualisés en matière de support informatique, d'achats, ou d'accueil téléphonique est générateur de gains de productivité et d'économies d'échelle.
- [297] Sur le troisième point l'amélioration du processus de liquidation des pensions représente le principal levier d'amélioration de la performance identifié par la mission. Tout d'abord ce processus demeure mal analysé par la branche. L'outil de contrôle interne RUN-MR n'est pas utilisé en vue d'identifier les zones de sur-contrôle et n'a pas conduit la CNAV à s'interroger sur la bonne conduite de ce processus. Ensuite, la mission a noté que les contrôles de premier niveau réalisés par l'agence comptable étaient peu hiérarchisés, peu efficaces au vu des indicateurs de qualité et de nature à ralentir le processus de liquidation par une pratique de retour systématique à l'ordonnateur pour des erreurs parfois formelles, sans incidence financière. Le redimensionnement de ces contrôles sur les zones les plus complexes et le redéploiement des effectifs vers le contrôle de second niveau qui doit être renforcé sont des enjeux majeurs d'amélioration de la productivité du processus de liquidation des pensions⁶¹.
- [298] Enfin, des gains pourraient être obtenus par le partage du traitement des dossiers complexes entre CARSAT (dossiers internationaux, dossiers hors Outil Retraite dits « ROLEX ») et par le déploiement de projets informatiques majeurs comme la gestion électronique des documents et la dématérialisation de la transmission des pièces justificatives.

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

2.5.3.1 Un périmètre limité aux CARSAT hors fonctions nationales

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

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

[300] Les fonctions nationales⁶² ne sont pas intégrées dans les objectifs de baisse des coûts unitaires dans la mesure où elles sont principalement constituées des effectifs informatiques et qu'elles ne font pas l'objet de mesure d'activité. L'évolution de leur coût par ETP apparaît maîtrisée sur la période de la COG (+3 %). Toutefois, les fonctions de pilotage national au sens strict (hors informatique) connaissent un dynamisme important de leur coût (+10 %) et de leurs effectifs (+48 %) sur la période. Il paraît donc important de stabiliser cette croissance sur la prochaine COG sans pour autant affaiblir les fonctions de pilotage national essentielles pour la conduite du changement. Dès lors, la croissance de ces fonctions de pilotage nationale devrait être financée par une réallocation des ressources déjà existantes dans les CARSAT. Ainsi, les scénarios de la mission prennent comme hypothèse un maintien globalement stable du coût de ces fonctions.

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

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

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

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

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

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

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

⁶² Au sens de la comptabilité analytique.

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

André BERNAY

Stéphanie FILLION

Vincent MAYMIL

Jérôme VERONNEAU

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION⁶³

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

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

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

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

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



Direction

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

Paris, le 19 septembre 2013

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

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

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

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

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

Tome I – Rapport provisoire

[2]

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

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

[4]

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

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

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

Cibles intermédiaires :	2009		2010		2011		2012	
	Nombre de Caisses	Objectif	Nombre de Caisses	Objectif	Nombre de Caisses	Objectif	Nombre de Caisses	Objectif

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

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

[13] et [154]

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

Il s'agit à la fois :

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

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

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

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

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

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

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

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

[15]

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

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

[20]

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

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

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

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

[28]

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

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

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

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

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

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

[31]

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

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

[36]

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

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

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

[51]

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

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

[78]

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

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

[83]

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

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

[95]

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

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

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

[97]

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

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

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

[98]

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

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

[103] - [104] - [105]

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

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

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

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

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

[108]

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

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

[112]

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

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

[126]

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

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

[130] - [131]

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

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

[141]

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

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

[143]

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

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

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

[144]

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

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

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

[146]

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

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

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

[148]

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

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

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

[149]

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

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

[150]

La CNAV souhaite apporter les remarques suivantes :

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

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

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

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

[153]

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

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

[162]

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

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

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

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

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

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

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

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

[164]

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

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

[168]

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

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

[174]

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

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

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

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

[175]

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

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

[194]

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

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

[197]

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

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

[202]

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

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

[217]

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

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

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

[228]

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

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

[229]

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

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

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

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

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

[233]

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

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

[234]

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

Observation de la mission : Dont acte.

[236]

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

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

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

Plusieurs observations peuvent être d'ores et déjà formulées :

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

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

[238]

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

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

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

[240]

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

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

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

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

[263]

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

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

[264]

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

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

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

[265]

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

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

[271]

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

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

[277]

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

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

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

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

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

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

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

[278]

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

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

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

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

[279]

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

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

[280]

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

Cette recommandation présente un certain nombre de limites :

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

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

[287]

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

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

[292]

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

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

[299]

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

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

[307]

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

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

[302] [303] [304]

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

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

TOME II Annexes COG

Annexe 6 : les fonctions transversales de la branche retraite

[131-132]

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

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

[133]

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

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

[136]

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

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

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

Ainsi, pour la Branche, les engagements DD relèvent :

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

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

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

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

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

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

[144]

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

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

[149]

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

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

[162]

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

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

[166]

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

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

[173]

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

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

[174]

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

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

[177]

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

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

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

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

[179]

Cf. remarque sur paragraphe [264] du rapport

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

[208]

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

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

[209]

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

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

[211]

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

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

[212]

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

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

[214]

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

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

[215]

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

Observation de la mission : Dont acte

[219]

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

Observation de la mission : Dont acte

[224]

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

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

[226]

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

Observation de la mission : Dont acte

[227]- [228]

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

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

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

[230]

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

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



230-1_AuditNational_SuiviRecos.pdf



230-2_AuditNational_SuiviRecos_PAYSDEI



230-3_AuditNational_SuiviRecos_PAYSDEI

Observation de la mission : Dont acte

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

[15]

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

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

[19]

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

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

[25]

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

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

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

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

[90]

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

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

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

[112]

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

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

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

[120]

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

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

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

[121]

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

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

[122]

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

Observation de la mission : Dont acte

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

[126]

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

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

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

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

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

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

[127]

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

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

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

[128]

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

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

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

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

[129]

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

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

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

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

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

[130]

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

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

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

[131]

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

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

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

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

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

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

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

[132]

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

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

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

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

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

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

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

[133]

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

[134]

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

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

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

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

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

Le Directeur de la CNAV

Pierre MAYEUR

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



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

**DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHÉSION SOCIALE**

Paris, le 20 septembre 2013

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

La directrice générale de la cohésion sociale

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

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

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

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

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

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

1. La diversification de l'offre de service

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

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

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

- diversification des niveaux d'intervention, au nombre de trois : des informations et des conseils en prévention pour bien vivre sa retraite, des programmes coordonnés d'actions et d'ateliers collectifs de prévention à destination de publics cibles pour bien vieillir et des actions individuelles à destination des plus fragiles, reposant sur l'évaluation des besoins et des plans d'actions personnalisés, pour rester autonome.
- diversification des aides individuelles : les mots diffèrent mais tous les régimes de base dispensent trois catégories d'aides dans une approche globale de la prévention : des aides humaines, des aides techniques et des aides à l'adaptation du logement et du cadre de vie, ce qui n'empêche pas les spécificités, comme l'aide aux aidants ou le portage de repas ou encore la téléassistance que certains régimes développent et d'autres pas.
- diversification des plans d'actions personnalisés : ainsi, si la prestation d'AMD représente en montant financier 81 % des enveloppes de la CNAV son coût étant par nature plus élevé que celui des autres aides, elle correspond seulement à 58 % des interventions prescrites dans les PAP en 2012. Les travaux inter-régimes ont également souligné que la diversification ne se réduit pas à un système de vases communicants entre aides humaines et aides techniques, entre « moins d'heures d'aide ménagère » et « plus d'autre chose » mais qu'elle intervient également au sein des heures d'aide à domicile : il s'agit de cibler davantage les heures sur des besoins précis, de diversifier au sein d'un volume d'heures les modalités d'accompagnement comme c'est le cas en sortie d'hospitalisation notamment, d'identifier au sein des heures d'aide humaine une sorte de « pack accompagnement ».

J'observe également que la diversification n'est pas une fin en soi et que l'élargissement de la gamme des aides humaines (les 32 prestations recensées dans le thésaurus de la CNAV) a sans doute atteint ses limites. C'est pourquoi je souscris totalement à la recommandation n° 2 sur l'approfondissement et la concentration des aides qui ont fait preuve de leur utilité, telle que

l'ARDH qui devrait, de ce fait, faire l'objet d'un bilan partagé et d'une construction commune, inter-régimes (CNAV/MSA/RSI) et inter-branches (CNAV/CNAMTS), ainsi qu'à la recommandation n° 6 sur les paniers de services, différenciés selon le niveau de fragilité des bénéficiaires et regroupant des aides diversifiées et fongibles, relevant de différentes catégories de prestations, pour développer des réponses non exclusivement centrées sur l'aide ménagère à domicile traditionnelle - dont le volume est plafonné, selon le type de panier de services, à 60 ou 70 % du montant global -, pour assurer le suivi du PAP et pour l'adapter au fil de sa mise en œuvre aux besoins des bénéficiaires.

S'agissant de la recommandation n° 3 qui vise, en l'absence d'un financement supplémentaire pour le développement des logements intermédiaires, à conserver à son niveau actuel le montant des autorisations de programmes consacrées à ce poste de dépenses, je souhaite que soit explicitée une priorité pour le développement et la rénovation des logements foyers : ces établissements accueillent en effet une population globalement valide mais à faibles ressources et, à ce titre, très exposée au risque de perte d'autonomie. Cette demande s'inscrit dans le droit fil des préconisations formulées par le groupe de travail sur le socle inter-régimes de développer une politique partagée de promotion de l'habitat intermédiaire et des lieux de vie collectifs sociaux avec une ligne budgétaire dédiée et de poursuivre et amplifier l'organisation au sein des EHPA d'actions collectives de prévention ouvertes aux retraités du quartier en créant des structures inter-régimes en région qui lancent, à partir d'un référentiel national, des appels à projets pour des actions collectives de prévention et conventionnent avec les logements-foyers pour que celles-ci se déroulent dans leurs locaux et soient ouvertes aux résidents comme aux retraités du quartier ou de la commune résidant à domicile.

2. Les relations avec les autres acteurs de l'action sociale et de la retraite

Les recommandations 4 à 8 du rapport sont parfaitement convergentes avec les réflexions du groupe de travail sur le socle inter-régimes, auquel participent les trois régimes de base, mais aussi les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, qui développe la nécessité d'une approche commune de l'évaluation globale des besoins des personnes âgées et qui préconise une mutualisation des outils existants ou en cours d'expérimentation, et notamment de :

- pérenniser les observatoires régionaux des risques de fragilité et de dresser des cartographies régionales des zones à population âgée en risque de fragilité pour aller à la rencontre de populations fragilisées qui ne se manifestent pas forcément ;
- réaliser un référentiel partagé sur la fragilité, accompagné d'une grille d'évaluation co-construite (PGI Bourgogne-Franche-Comté) qui permettra de mieux cibler les bénéficiaires des aides individuelles et le contenu de celles-ci ;
- mutualiser progressivement l'évaluation à travers le développement et le déploiement sur l'ensemble du territoire de structures inter-régimes d'évaluation comme il en existe en Aquitaine, en Bourgogne-Franche-Comté, en Alsace, Bretagne et Rhône Alpes ;
- mutualiser la formation des évaluateurs des besoins d'aide à domicile (EBAD) et engager une réflexion avec les pouvoirs publics sur une labellisation éventuelle de la fonction d'évaluateur des besoins, comme c'est le cas avec les fonctions d'assistant de soins en gérontologie ou de gestionnaire de cas
- construire une prestation d'évaluation dont le contenu serait commun à l'ensemble des régimes de base : une prestation inter-régimes d'évaluation, de conseil et d'orientation proposée à des publics ciblés à partir de critères partagés.

De la même manière, conformément aux recommandations 9, 10 et 11, il y a lieu, d'une part, de renforcer la coordination inter-branches entre la CNAV et la CNAMTS, notamment en ce qui concerne leurs dispositifs respectifs d'aide au retour à domicile après hospitalisation (PRADO orthopédie et ARDH), et la synergie entre les CARSAT et les CPAM, et, d'autre part, d'articuler, dans les territoires pilotes désignés par la ministre des affaires sociales et de la santé, les travaux sur l'expérimentation du parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie

(PAERPA) et les actions de prévention développées par les régimes de retraite et leurs partenaires. Une rencontre a été organisée en ce sens, en août dernier, entre Dominique Libault, président du COPIL PAERPA, Jean-Pierre Aquino, président du Comité avancée en âge, le directeur national de l'action sociale de la CNAV, la direction générale de la cohésion sociale et la direction de la sécurité sociale. Les territoires pilotes PAERPA de Bordeaux et Nancy pourraient ainsi inclure un volet prévention-retour à domicile après hospitalisation dans leurs cahiers des charges.

Si la nécessité de répartir plus clairement les rôles et d'organiser la complémentarité des trois acteurs locaux de la prévention de la perte d'autonomie que sont les agences régionales de santé, les conseils généraux et les organismes de sécurité sociale est un constat que la DGCS partage avec la mission de l'Inspection générale ; si l'identification de trois niveaux d'intervention - actions d'information et de conseil « de masse », actions collectives d'information et d'accompagnement maillant les territoires, actions individuelles d'accompagnement sous forme du panier de services - fait consensus, la désignation d'un « pilote » local pour chacun de ces trois niveaux peut paraître artificielle, d'autant qu'elle est susceptible de varier en fonction des contextes locaux.

Dans ces conditions, les réflexions du groupe de travail sur le socle inter-régimes se sont orientées, en matière de gouvernance locale et dans une approche territoriale, vers une meilleure articulation des acteurs par le biais de la consultation et de la contractualisation. A ce titre, il est préconisé de

- rappeler aux ARS que la prévention de la perte d'autonomie doit être au cœur des « commissions de coordination dans les domaines de la prévention, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la protection maternelle et infantile » prévues à l'article D. 1432-1 du code de la santé publique et que les CARSAT ont vocation à y être représentées par le directeur de l'action sociale personnes âgées quand l'ordre du jour porte sur la prévention de la perte d'autonomie. Il en va de même pour la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA article D. 1432-28 du CSP) et de sa commission spécialisée de prévention (article D. 1432-37 du CSP) au sein de laquelle la CARSAT est représentée « au titre de l'assurance vieillesse ».
- mettre en place des comités départementaux de solidarité pour l'autonomie (CDSA) comprenant un collège personnes âgées et un collège personnes handicapées, créés dans la perspective de la mise en place des maisons départementales de l'autonomie (MDA), qui pourraient être des lieux de participation et de gouvernance locale pour la politique de prévention de la perte d'autonomie. Leur consultation serait rendue obligatoire, notamment pour l'établissement du schéma gérontologique et le lancement des appels à projets. La CARSAT aurait un siège au CDSA ainsi que le RSI et la MSA.
- élaborer un cadre de travail formalisé commun entre le département et l'ARS autour d'un schéma gérontologique commun assis sur la même territorialisation.
- prévoir l'organisation par le conseil général d'une consultation de ses partenaires, notamment des caisses de retraite, lors de la rédaction du schéma gérontologique départemental.
- généraliser les structures locales inter-régimes coordonnant localement l'action sociale des caisses en matière de préservation de l'autonomie, participant aux instances locales (régionales et départementales) et contractualisant avec les ARS et les départements.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, il est envisagé, au titre de la gouvernance nationale, de rassembler les instances déjà existantes pour faire émerger un lieu de débat public, au niveau national, sur les questions liées au vieillissement et de renforcer le cadrage national de la politique globale de l'autonomie des personnes âgées en s'appuyant sur un « Haut conseil de l'âge » placé auprès du Premier ministre et regroupant notamment le Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA) et le « comité avancée en âge ». La politique de prévention nécessite en effet une approche interministérielle tant sont nombreux les domaines des politiques publiques qu'elle impacte et les acteurs institutionnels qu'elle mobilise ; elle appelle la définition d'un cadre stratégique national sous gouvernance et pilotage interministériel.

Parallèlement, il est envisagé de créer, par la loi, un comité de pilotage des actions inter régimes, avec une présidence tournante, pour représenter l'inter-régime, lui donner de la visibilité, optimiser ses actions et en faire l'interlocuteur des pouvoirs publics (dialogue avec les ARS sur les actions collectives de prévention, avec les Conseils généraux sur la définition des fragilités, l'évaluation des besoins d'aide à domicile, la formation des évaluateurs et des animateurs d'ateliers collectifs...). Cette structure nationale inter-régimes participerait aux instances nationales et contractualiserait avec l'Etat, la CNSA et l'ADF. Elle ne pourrait toutefois pas engager juridiquement les caisses nationales.

Enfin, le conseil de la CNSA pourrait être élargi à la CNAV (MSA et RSI y siégeant déjà respectivement comme personnalité qualifiée et en qualité d'administrateur santé).

3. Le pilotage budgétaire de l'action sociale des caisses par la CNAV

La DGCS partage les appréciations de la mission de l'Inspection générale saluant le développement par la CNAV de ses capacités de gestion et de pilotage des budgets qui s'est traduit par une redéfinition, lancée en 2010, des dotations d'action sociale des caisses régionales sur des bases cohérentes avec les dispositifs qu'elles financent et par une meilleure exécution du budget d'action sociale qui est passée d'un taux de 85,17 % pour la période 2005-2008 couverte par la précédente COG à un taux de l'ordre de 94 % pour la période 2009-2013.

Pour faire face à la tension budgétaire intervenue en seconde moitié de la COG et résultant de l'augmentation des dépenses et du gel des reports d'un exercice sur l'autre des crédits non consommés, la CNAV a su mieux piloter ses budgets d'action sociale et prendre des mesures d'économie, contrevenant parfois au principe d'égalité de traitement des bénéficiaires du fait que les caisses régionales ont été laissées libres d'en déterminer elles mêmes les modalités.

Bien que le Conseil d'administration de la CNAV y soit opposé, au nom de l'universalité de l'action sociale des caisses, la DGCS approuve les recommandations de la mission d'inspection prônant la mise sous plafond de ressources de l'ensemble des aides accordées aux personnes âgées par l'action sociale de la branche retraite - et donc des PAP qui ne le sont pas actuellement - et la définition, au niveau national, des conditions d'ouverture des droits pour améliorer l'égalité de traitement des bénéficiaires de l'action sociale de la branche retraite.

S'agissant de la recommandation n° 17 et de l'aménagement du droit à report intégral des crédits non consommés pendant la durée de la COG, la DGCS souscrit à la méthode proposée : d'une part, établir pour l'exercice 2014 un prévisionnel des actions à financer, poste de dépenses par poste de dépenses, tenant compte des flux d'actions nouvelles (par exemple, l'« industrialisation » des actions collectives de prévention et le développement des « ateliers du bien vieillir ») et du stock des engagements des années précédentes (par exemple, le volume des autorisations de programme au titre de l'action immobilière), d'autre part, identifier les déterminants de la dépense (démographie des retraités, taux de réalisation, montée en charge des paniers de services...) de façon à établir des projections et des prévisions fiables sur les années couvertes par la prochaine convention d'objectifs et de gestion. Elle estime néanmoins qu'il y a un équilibre à garantir avec un mécanisme approprié d'ajustement des prévisions de chaque exercice.

4. Les indicateurs afférents à l'action sociale

Les trois recommandations de la mission relatives aux indicateurs afférents à l'action sociale n'appellent pas d'observations particulières.

Il convient, en effet, de maintenir l'indicateur sur le délai de traitement du PAP - en élargissant son assiette aux renouvellements - dans la mesure où la cible n'a pas été atteinte au niveau national

pendant l'exécution de la COG 2009-2013 et où il existe de très forts écarts entre les caisses (le délai moyen d'instruction d'un dossier varie de 15 à 165 jours). Par contre, les indicateurs sur le taux de satisfaction des bénéficiaires du PAP et sur le pourcentage des flux financiers contrôlés peuvent être retirés. Le premier, parce qu'il ne rend pas compte des efforts de diversification des dernières années et que le taux d'insatisfaction (10 %) ne fait l'objet d'aucune analyse. Le second, parce qu'il s'agit d'un indicateur de moyens et non de résultats, qui ne renseigne pas sur les suites des contrôles et doit donc être remplacé par un indicateur restant à construire permettant de mesurer le résultats de ces contrôles.

Telles sont les principales observations que suscite le rapport provisoire que vous m'avez communiqué, étant entendu que les constats et les recommandations de la mission d'inspection constituent, avec les « points de sortie » des travaux du groupe sur le socle inter-régimes, une feuille de route sur laquelle l'administration s'appuiera avec profit dans la négociation, qui vient de commencer, de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017.

Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par la DGCS sur ses quatre axes d'investigation dans le domaine de l'action sociale.

**REPONSES DU REGIME SOCIAL DES
INDEPENDANTS (RSI) AU RAPPORT PROVISOIRE
ET OBSERVATIONS EN RETOUR DE LA MISSION**



Madame Pascale ROMENTEAU
Adjointe au Chef de l'IGAS
IGAS
Section des rapports
39-43 quai André Citroën
75739 Paris Cedex 15

La Plaine Saint-Denis, le 20 septembre 2013

SS/SD/NB n° 2013-17

Objet : Rapport provisoire de l'IGAS RM2013-131P relatif à l'évaluation de la **convention d'objectifs et de gestion 2009-2013** signée entre l'Etat et la **Caisse nationale d'assurance vieillesse** (extraits du tome 2 Annexes)

PJ : 1

Madame,

Le rapport provisoire cité en objet m'est bien parvenu et je vous en remercie.

Vous trouverez ci-joint les observations du RSI.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire et vous prie de croire, Madame, à l'assurance de ma considération distinguée.



Stéphane SEILLER

Caisse nationale RSI

260 - 264, avenue du Président Wilson
93457 La Plaine Saint Denis Cedex
Tél. : 01 77 93 00 00

www.le-rsi.fr

**Rapport provisoire de l'IGAS RM2013-131P relatif à l'évaluation de la convention
d'objectifs et de gestion 2009-2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance
vieillesse (extraits du tome 2 Annexes)**

**Observations du Régime Social des Indépendants
20/09/2013**

IGAS - § [6] puce 6 à la page 7

« l'expérimentation commune avec le secteur de l'aide à domicile pour proposer aux personnes âgées, à la place des prestations normées du type de celles qui composent aujourd'hui le Pap, un « panier de service » notamment destiné à assurer une offre de services plus large et plus en phase avec leurs fragilités mais aussi à promouvoir des logiques de gestion convergents entre les trois régimes. Comme déjà indiqué supra, l'expérimentation de ce panier de services a fait l'objet d'un cahier des charges commun qui doit être mis en place à partir de fin 2013 jusqu'à octobre 2015 dans plusieurs territoires pilotes en vue d'une généralisation à compter de 2016. »

Observation du RSI :

L'approche globale d'un panier de service n'est pas retenue au RSI. En effet, les administrateurs de la CNASS souhaitent conserver la vue sur l'ensemble des aides proposées, sur la décision sur d'octroi des aides associées ainsi que leur suivi financier avec un paiement au plus près des facturations faites.

IGAS § [22] puce 3 à la page 11

Le « panier de service » dont la faisabilité sera notamment fonction de la capacité des opérateurs de services à domicile à adapter leur offre et à innover, ainsi que de la souplesse du mécanisme administrato-financier associé »

Observation du RSI :

Le RSI souligne la nécessité de respecter les préconisations de certification des comptes pour une approche fine de la constatation du service fait et de la facturation qui semble difficilement réalisable avec le mécanisme administrato-financier envisagé.

IGAS recommandation n°3 à la page 11

« Etudier en liaison avec les deux autres régimes de base, les conditions d'une harmonisation du contenu et des critères d'attribution des prestations individuelles d'action sociale retraite servie par les trois régimes ».

Observation du RSI :

Le panier de service proposé par le RSI est plus large : aides pécuniaires, aide à la précarité énergétique, aides sur le volet accès aux soins des plus âgés par la participation à la solvabilisation des complémentaires santé ou la prise en charge partielle de restes à charge de dépenses de santé, favorisant aussi la prévention de la perte d'autonomie des plus fragiles. En effet, le fait que le RSI intervienne au titre de l'action sanitaire et sociale à la fois en tant que régime de base et du régime complémentaire obligatoire des indépendants, permet pour certaines prestations d'être plus attentifs à certaines fragilités, en réduisant en particulier les restes à charge, par exemple sur les adaptations de l'habitat, sans lesquelles le constat est l'abandon de 30 % des projets.

Le RSI souhaite fortement soutenir les proches de personnes dépendantes (actifs, jeunes retraités) pour éviter leur épuisement et propose des interventions individuelles sur cette problématique qui ne sont pas considérées par le RG. Pour les actifs aidants, l'impact a des incidences sur l'activité économique, risque inexistant pour les salariés.

L'harmonisation tendrait majoritairement pour le RSI de ce fait à réduire ses aides.

IGAS § [24] à la page 12

« A cet égard, chaque régime a défini ses propres priorités et alors que la CNAV dispose par exemple d'un thésaurus très ouvert et diversifié de 32 prestations, la MSA a pour sa part choisi de structurer son offre de façon plus resserrée autour de 4 familles de services (aide à la personne, téléassistance, portage de repas, adaptation et amélioration de l'habitat) Le projet commun de panier de services peut d'ailleurs sans doute contribuer à la dynamique de convergence des prestations. De la même façon, les critères d'octroi et barèmes de ressources diffèrent aujourd'hui d'un régime à l'autre. »

Observation du RSI :

Le RSI a adopté une approche plus problématisée des difficultés (accès aux soins, précarité énergétique, bien vivre chez soi aide aux aidants...); elle se décline par la ventilation en aides humaines, techniques et adaptation de l'environnement de vie, maintien du lien social.

Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par le RSI sur les sujets relatifs à l'action sociale.

**REPONSES DE L'ASSOCIATION GENERALE DES
INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES
(AGIRC) ET DE L'ASSOCIATION DES REGIMES DE
RETRAITE COMPLEMENTAIRES (ARRCO) AU
RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN
RETOUR DE LA MISSION**



Madame Pascale ROMENTEAU
Adjointe au chef de l'Inspection générale des
affaires sociales
Section des rapports
39-43 quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Paris, le 18 septembre 2013

VOS REF. : Rapport initial IGAS RM2013-131P (Tome II Annexes)

Madame,

Dans le cadre de la procédure contradictoire, nous vous adressons ci-joint la réponse des fédérations AGIRC et ARRCO au rapport provisoire établi par la mission de l'IGAS sur « l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2013 signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance vieillesse » pour lequel vous avez bien voulu solliciter nos commentaires.

Les observations ci-après aux remarques des rapporteurs suivent, comme vous le demandez, le déroulé du document transmis, l'annexe n°4 (l'action sociale de la branche retraite) du tome II.

Nous nous tenons à votre disposition pour toutes informations complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

Directeur général de l'AGIRC et de l'ARRCO

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marette", written over a horizontal line.

Jean-Jacques MARETTE

**OBSERVATIONS DES FEDERATIONS AGIRC ET ARRCO
AU RAPPORT PROVISOIRE DE L'IGAS**

Pages 5

§ [3]

Le maillage territorial déployé par les fédérations AGIRC et ARRCO, s'inscrit volontairement dans un périmètre non redondant avec les régimes de base, puisque complémentaire. Ainsi, si plus de 20 % des actions sont organisées conjointement, les comités régionaux de coordination de l'action sociale AGIRC-ARRCO (qui couvrent 100 % du territoire métropolitain) s'engagent également sur des périmètres différents dans le respect de leurs prérogatives (exemple : aide aux aidants personnes handicapées ou âgées...).

L'intégration de l'AGIRC et de l'ARRCO dans des structures inter-régimes supposerait l'élargissement de leurs missions, non compatible avec celle des régimes de base. La planification et l'organisation coordonnée s'avèrent donc le mode de coopération le plus pertinent.

Il n'existe pas, dans aucune région, des commissions mixtes d'administrateurs AGIRC-ARRCO, MSA et RSI.

Observation de la mission : La mission prend acte des précisions apportées par les fédérations AGIRC et ARRCO sur les sujets relatifs à l'action sociale.

**REPONSES DE L'UNION DES CAISSES
NATIONALES DE SECURITE SOCIALE (UCANSS)
AU RAPPORT PROVISOIRE ET OBSERVATIONS EN
RETOUR DE LA MISSION**



Monsieur Pierre Boissier
Chef de l'Inspection Générale des Affaires
Sociales
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

*Département de la valorisation du
patrimoine et services aux
partenaires*

Paris, le 9 septembre 2013

Objet : Observations de l'UCANSS sur l'évaluation de la COG CNAVTS 2009/2013

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale,

Vous avez fait parvenir à l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale un extrait du rapport d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse pour la période 2009 — 2013.

Je vous transmets en retour les observations de l'UCANSS sur l'annexe 6 dudit rapport, relatives aux fonctions transversales de la branche retraite.

1) Le rôle de l'UCANSS - encadré page 17, paragraphes 109, 123 et 124

Le renforcement de l'accompagnement des organismes par l'UCANSS était un axe fort de sa première COG. A ce titre, l'UCANSS a redéfini, en lien avec les caisses nationales et les organismes locaux, la nature, le périmètre et les conditions de réalisation de ses interventions en matière immobilière, en vue d'améliorer la qualité de son service.

La nouvelle COG de l'UCANSS (2013 - 2016) prévoit le renforcement de ce rôle et son extension vers l'accompagnement des nouveaux montages juridiques liés aux opérations immobilières.

C'est pourquoi l'UCANSS s'est dotée, dès cette année, des moyens d'améliorer l'accompagnement juridique des organismes locaux et nationaux.

Ainsi, depuis le second trimestre 2013, l'UCANSS propose notamment une offre d'accompagnement complète technique et juridique qui sécurise les différents volets d'une opération VEFA.

De la même manière, l'UCANSS apporte un appui aux organismes qui souhaitent renégocier leurs baux, les expertiser, ou disposer de contrats types.

Pour ce qui est du volet financier, les avis techniques de l'UCANSS sont assortis d'une estimation budgétaire adaptée aux expressions de besoins fonctionnels et techniques des organismes lorsque l'UCANSS a été missionnée dans ce cadre.

Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions, que le rapport intègre en tant que de besoin.

2) La bourse immobilière — paragraphes 122 et 113

L'UCANSS partage les observations de l'IGAS relatives à la bourse immobilière et à l'intérêt de son ouverture à d'autres acteurs.

En sa qualité de maître d'œuvre de cet outil, elle entend préciser que si les conditions techniques nécessaires à son ouverture sont d'ores et déjà satisfaites, la décision, en opportunité, ne lui appartient pas.

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

3) Les achats immobiliers — paragraphe 120 et 121

La CNAV s'est activement engagée dans les procédures d'achats mutualisés portées par l'UCANSS en matière de gestion immobilière. Ainsi, elle est partie prenante

- du marché inter-régimes « campagne de mesure des surfaces » notifié en 2011 et
- destiné à fiabiliser les données de surfaces des organismes (économie réalisée par rapport au prix du marché estimée à 62 %),
- du marché inter-régimes d'accord de prestation de diagnostic « accessibilité handicapés », notifié fin 2012 (économie réalisée estimée à 28 %).

Au regard de ces expériences, il apparaît que le niveau pertinent d'optimisation des achats, notamment dans l'immobilier, se situe vraisemblablement plus au niveau de l'interbranche, voire de l'inter-régime, qu'au niveau de la branche.

Ainsi qu'elle s'y est engagée dans sa COG, l'UCANSS proposera donc à brève échéance aux caisses nationales la mise en place de marchés nationaux sur de nouveaux segments. Les premières pistes de réflexion orientent les travaux vers des marchés axés sur les prestations intellectuelles périphériques à la maîtrise d'œuvre (coordonnateur SPS, bureau de contrôle...).

Observation de la mission : la mission prend note de ces précisions, que le rapport intègre en tant que de besoin.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de l'Inspection Générale, l'assurance de ma considération distinguée.

Didier MALRIC
Directeur

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

➤ **Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé**

Salma Mahfouz, conseillère auprès de la ministre, chargée de la négociation sur les retraites, coordonnatrice du pôle retraites et affaires sociales
Gauthier Maigne, conseiller chargé des régimes de retraite

➤ **Cabinet du ministre du budget**

Yann-Gaël Amghar, conseiller comptes sociaux

➤ **Cabinet de la ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie**

Manuel Bougeard, directeur de cabinet
Rodolphe Dumoulin, conseiller technique en charge de l'anticipation, de la prévention et des parcours de santé

➤ **Direction de la sécurité sociale**

Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale
Armelle Beunardeau, coordination action sociale
Emmanuel Dellacherie, chef de projet lutte contre la fraude
Camille L'Hernault, secrétaire générale de la mission comptable permanente des OSS
Olivier Selmati, mission nationale de contrôle
Laurent Gallet, sous directeur, 4ème sous direction, sous direction de la gestion et des systèmes d'information
Stéphane Mulliez, adjoint au sous directeur, 4ème sous direction, sous direction de la gestion et des systèmes d'information
Cédric Paris, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale
Denis Darnand, adjoint au chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de Sécurité sociale
Renaud Villard, chef du bureau des régimes de retraite de base
Arnaud Beaumard, adjoint au chef du bureau des régimes de retraite de base
Sonia Baudry, chef du bureau gestion de la performance du service public de la sécurité sociale
Abraham Hamzawi, chef du bureau des systèmes d'information
Frédéric Simantov, bureau des systèmes d'information
Marjorie Soufflet-Carpentier, chef du bureau organisation administrative et ressources humaines des organismes de sécurité sociale
Jean Dhérot, adjoint au chef du bureau organisation administrative et ressources humaines des organismes de sécurité sociale
Sylvie Bernardini, bureau gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale

➤ **Direction du budget**

Gautier Bailly, sous directeur, 6ème sous direction
Nicolas Noiriel, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé
Ségolène Bernard, bureau des comptes sociaux et de la santé
Antoine Mantel, contrôleur général mission retraites, CGEFI

➤ **Direction générale de la cohésion sociale**

Nathalie Cuvillier, sous directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
Alice Clerici, adjointe à la sous directrice, en charge des personnes âgées
Annick Bony, conseillère technique auprès de la sous directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

➤ **CNAV**

Gérard Rivière, président du conseil d'administration
Pierre Mayeur, directeur de la CNAV
Dominique Gérard, directeur de la coordination nationale
Mickaël Gautronneau, directeur des infrastructures
Michaël Savio, directeur du réseau financier et comptable
David Clair, directeur juridique et de la réglementation nationale
Karine Morançais, agent comptable national
Anne Renault, directrice de la communication
François Brousse, directeur des systèmes d'information
Véronique Brousse, directrice de la maîtrise d'ouvrage
Vincent Poubelle, directeur des statistiques, de la prospective et de la recherche
Valérie Charles-Bray, directrice de l'animation du réseau RH
Albert Lautman, directeur national de l'action sociale
Annie Rosès, directrice des relations internationales
Hubert Goure, responsable du budget
Franck Nabet, responsable contrôle de gestion
Fabrice Burlot, contrôle de gestion
Rose Belotti, contrôle de gestion
Sébastien Hamon, responsable du département audit
Agnès Viger, responsable du département management des risques et du contrôle interne
Didier Mourey, responsable du département politique et outil de contrôle
Brigitte Langlois-Meurinne, responsable du département national prévention et lutte contre la fraude
Gilbert Dupont, directeur métier (représentant des directeurs retraite des CARSAT)
Thibaut Quey, directeur de la mission qualité de service
Joëlle Suissa, direction financière et comptable nationale
Françoise Mouret, attachée de direction auprès du directeur général
Denis Clerval, responsable du pôle SI, département contrôle de gestion et pilotage national
Jean-Marc Chassagne, responsable du pôle études, département contrôle de gestion et pilotage national
Frédérique Garlaud, secrétaire du conseil d'administration
Christian Kasper, DSI, pilotage stratégique
Pascal Rivière, DSI directeur qualité méthodologie et urbanisation
Xavier Roulleau, expert GPP
Eric Le Bihan, responsable de mission DSI

Gil Gouty, DSI, responsable du pilotage technique et économique
Jean-François Causse, DSI, responsable administration et finances
Philippe Zaslavsky, direction de la coordination nationale
Yvon Le Men : responsable du département développement et pilotage de l'action sociale
Laurent Tarrieu, chargé de mission, direction nationale de l'action sociale
Antonin Blanckaert, département prévention et partenariats, direction nationale de l'action sociale
Pierre Gallet, élève stagiaire EN3S

➤ **CARSAT Bourgogne – Franche-Comté**

Christophe Madika, directeur de la CARSAT
Patrice Costes, chef de cabinet
Karine Sornay, directrice adjointe retraite par interim
Bernard Tapie, directeur adjoint chargé du service social et du service d'action sociale
Patrice Lorenz, directeur informatique et DSI action sociale (centre référent)
Gilles Laubressac, agent comptable
Patrice Cugnet, responsable du département pilotage et prospective
Mme Jacotot, responsable du département action sociale
Patrick Lefèvre, responsable du département retraite
Laurence Droit, responsable du département carrières et données sociales
M. Heumann, responsable du département gestion de la relation client et développement de services
Lionel Gouvernet, responsable du service SPAR (service production assurance retraite), direction support assurance retraite
Brigitte Vulquin, responsable du service contrôle de gestion / budgets
M. Caillon, responsable du département gestion des biens immobiliers
Mme Bove, responsable d'unité
Mme Quelin, technicien retraite
Mme Beric, technicien retraite

➤ **Caisse d'assurance retraite Ile-de-France**

Pascal Emile, directeur préfigurateur de la région Ile-de-France
Sylvie Truphémus, secrétaire générale
Murielle Muller de Tannegg, directrice des carrières et données sociales
Marie-Claude Salagnad, directrice du pilotage régional
Arnaud Perrault, directeur de la maîtrise des risques
Christiane Flouquet, directrice de l'action sociale
Mickaël Gautronneau, directeur des infrastructures
Benoît Cayzac, adjoint du directeur des infrastructures
Anne Renault, directrice de la communication
Eric Michon, directeur des assurés de l'étranger
Annick Sourd, directrice financière et comptable
Hélène Aussourd, directrice retraite et contentieux
M. Lejuste, Directeur adjoint, DFCE
M. Boyer-Chammard, DRH
Sylvia Noll, directrice des agences Ile-de-France
Jérôme Friteau, directeur du pôle Centre Francilien
Jean Baptiste Amoros, responsable de l'agence d'Aubervilliers
Nabilla Athmani, adjointe du responsable de l'agence d'Aubervilliers
Lydie Bonifacci, chargé de mission auprès de la directrice des agences Ile-de-France

➤ **CARSAT Nord – Picardie**

Henri-Pierre Radondy, directeur général
Jean-Baptiste Escudier Bianchini, directeur de l'assurance retraite
Christine Dhordain-Kusberg, chef de cabinet, directrice MOA – informatique
Sylvie del Gobbo, directrice financière et comptable
Christine Wendling-Bocquet, directrice des ressources humaines et des moyens
Olivier Suzanne, directeur de la santé au travail, des risques professionnels et de l'accompagnement social
Maxime Lacoste, responsable du contrôle de gestion
Frédéric Langlois, sous directeur qualité et certification
Guy Urli, responsable des pôles qualité et audit interne, sous direction qualité et certification
Patrice Rossez, sous directeur de l'assurance retraite
Chantal Flinois, agence comptable, chargée des contrôles sur les dépenses d'action sociale
Fabienne Rigaut, responsable action sociale vieillesse
Corinne Voisson, sous-directrice administration générale
Boris Lebacq, expert immobilier
Florent Gazzera, sous-directeur financier
Alain Delobelle, responsable département communication
Jean-Marie Deprest, responsable contrôle, Qualification
Patrick Duriez, responsable du département développement durable et stratégie d'achat
Michel Coroller, responsable du centre informatique régional
Dominique Vagenende, responsable du centre référent retraite / décisionnel
Nicolas Dewiere, responsable SSI
Jean-Marie Damelincourt, sous directeur de la relation client
Daniel Moreau, responsable contentieux et maîtrise des risques

➤ **CNAMTS**

Jean-Jacques Dray, directeur des opérations immobilières
Pierre Peix, direction déléguée aux opérations
Régine Constant, responsable du département de l'action sanitaire et sociale
Yves Buey, Directeur des systèmes d'information

➤ **UCANSS**

Lionel Ferraris, responsable de la direction du développement durable, des achats et de l'immobilier

➤ **MSA**

Michel Brault, directeur général de la MSA
Bruno Lachesnaie, directeur de l'action sociale
Christine Dupuy, directrice de la réglementation et de l'appui au réseau
Alain Pelc, directeur des études, des répertoires et des statistiques
Sophie Godrie, directrice relation de services et organisation
Marie-Christine Chambe, directrice de la maîtrise des risques
Laurent Colin, directeur des systèmes d'information

➤ **GIE AGIRC-ARRCO**

Frédéric Coutard, directeur du produit retraite

Anne Saint-Laurent, directrice de l'action sociale

Daniel Lefebvre, directeur des systèmes d'information

Dominique Poussin, directeur contrôle de gestion, comptabilité GIE, secrétaire général DSI

➤ **GIP Info-Retraite**

Jean-Marie Palach, directeur

Florence Barat-Payraud, secrétaire générale

Elise Debiès, directrice des études

Philippe Retailleau, directeur des systèmes d'information

SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ADD	Agents de direction
ADF	Association des départements de France
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AMD	Aide ménagère à domicile
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARDH	Aide au retour à domicile après hospitalisation
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ARS	Agence régionale de santé
ASIR	Aide aux retraités en situation de rupture
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
CA	Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMOSS	Commission Consultative des Marchés des Organismes de Sécurité Sociale
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGSS	Caisse générale de la sécurité sociale
CIE	Conseil de l'immobilier de l'Etat
CICAS	Centre d'information, conseil et accueil des salariés
CLIC	Centres locaux d'information et de coordination gérontologique
CLS	Contrats locaux de santé
CNA	Comité national d'audit
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNPI	Centre national de production informatique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CRAV	Caisse régionale d'assurance vieillesse (Alsace-Moselle)
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
CSP	Centres de services partagés
CSS	Code la Sécurité sociale
CSSM	Caisse de la Sécurité sociale e Mayotte
DAARH	Direction de l'animation du réseau ressources humaines
DADS	Déclaration annuelle des données sociales

DAI	Droit à l'information
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DNAS	Direction nationale de l'action sociale (branche retraite)
DCN	Direction de la coordination nationale
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des systèmes d'information
DSINDS	Direction du système d'information national des données sociales
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUR	Demande unique de retraite
EB	Evaluation individuelle des besoins
EHPA	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EIG	Estimation indicative globale
EMI	Evolution des moyens informatiques
ETP	Equivalent temps plein
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FNASSPA	Fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées
FNGA	Fonds national de gestion administrative
GCSMS	Groupement de coopération sociale et médico-sociale
GED	Gestion électronique de documents
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP MDS	Groupement d'intérêt public modernisation des données sociales
GIR	Groupe iso-ressources
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
HAS	Haute autorité de santé
HCAAM	Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie
HQE	Haute qualité environnementale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
IRC	Institutions de retraite complémentaire
JPE	Justification au premier euro (prévue par la LOLF)
MARPA	Maison d'accueil rural pour personnes âgées
MOA	Maîtrise d'ouvrage informatique
MOE	Maîtrise d'œuvre informatique
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'identification au répertoire national
OMRF	Outils de maîtrise des risques financiers
OR	Outil retraite
PAERPA	Parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie
PAPA	Plan (CNAMTS) de préservation de l'autonomie des personnes âgées
PAP	Plan d'actions personnalisé
PAR	Point d'accueil retraite

PCC	Points de contrôle clés
PERL'S	Plan éco-responsabilité local et social
PMR	Personnes à mobilité réduite
PQE	Programme qualité efficacité
PRADO	Programme (CNAMTS) d'accompagnement des assurés lors du retour à domicile après hospitalisation
PRECI	Pôle régional de compétence immobilière
RDS	Retraite et données sociales
RAPSODIE	Répertoire analytique du patrimoine support d'orientation des décisions immobilières et de leur évolution
RG	Régime général
RH	Ressources humaines
RIS	Relevé individuel de situation
RIU	Régime interlocuteur unique
ROLEX	Retraite outil de liquidation des exceptions
RSI	Régime social des indépendants
RH	Ressources humaines
RIOSS	Recensement immobilier des organismes de sécurité sociale
RNCI	Référentiel national de contrôle interne
RSE	Responsabilité sociale de l'employeur
RUN-MR	Référentiel unique de maîtrise des risques
SDIL	Schéma directeur immobilier local
SDRH	Schéma directeur des ressources humaines
SHON	Surface hors œuvre nette
SNGC	Système national de gestion des carrières
SNGD	Système national de gestion des dossiers
SNGI	Système national de gestion des identités
SNGP	Système national de gestion des prestations
SPIDO	Support de programmation immobilière dématérialisé par opération
SUN	Surface utile nette
TDS	Transfert des données sociales
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UIOSS	Union immobilière de la Sécurité sociale
UOP	Unité d'œuvre pondérée

