



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

RAPPORT DEFINITIF **TOME II ANNEXES**

Établi par

Mathilde RAVANEL-VASSY

Stéphanie DUPAYS

Laurent VACHEY

Laurent GRATIEUX

Membres de l'Inspection générale
des finances

Membres de l'Inspection générale des
affaires sociales

Avec le concours de Mathieu FOUQUET, stagiaire



N°2017-M-031



N°2017-056R

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : BILAN STATISTIQUE ET ANALYSE DES INDICATEURS DE LA COG 2013-2017	5
ANNEXE 2 : L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE FAMILLE	47
ANNEXE 3 : PILOTAGE ET ORGANISATION DE LA PRODUCTION DU RESEAU	59
ANNEXE 4 : PRODUCTIVITE ET CONVERGENCE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	91
ANNEXE 5 : BILAN DE LA DEMATERIALISATION	105
ANNEXE 6 : BILAN DES ACTIONS RELATIVES A LA MAITRISE DES RISQUES, AU RECOUVREMENT DES INDUS ET A LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	123
ANNEXE 7 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE	143
ANNEXE 8 : BILAN DES ACTIONS RELATIVES A LA QUALITE DE SERVICE (FICHES 6, 7, 10)	203
ANNEXE 9 : LES DISPARITES DANS L'ACCESSIBILITE DES SERVICES	207
ANNEXE 10 : DIAGNOSTIC SI ET NUMERIQUE DE LA CNAF	219

ANNEXE 1
BILAN STATISTIQUE ET ANALYSE DES
INDICATEURS DE LA COG 2013-2017

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : BILAN STATISTIQUE ET ANALYSE DES INDICATEURS DE LA COG 2013-2017	5
1 ANALYSE GLOBALE	9
1.1 L'abondance d'actions et d'indicateurs, sans articulation claire, limite la lisibilité des objectifs stratégiques de la convention	9
1.2 Le niveau de réalisation des actions et des indicateurs, bien que globalement satisfaisant, masque des disparités qui indiquent une articulation insuffisante entre les différents outils de suivi	13
1.3 Au niveau local, le pilotage semble s'appuyer sur d'autres critères que les indicateurs de résultat qui sont peu suivis et dont les réalisations varient d'une caisse à l'autre	15
1.4 La mise en œuvre des engagements de l'Etat	16
2 ANALYSE DES INDICATEURS ET DE LEUR PERTINENCE	17
2.1 Les indicateurs relatifs à l'action sociale (fiches N°1 à 5 et fiche N°9)	18
2.1.1 Fiche n°1 « renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires »	18
2.1.2 Fiche n°2 « contribuer à la structuration d'une offre « enfance jeunesse » adaptée aux besoins des familles »	19
2.1.3 Fiche n°3 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants »	19
2.1.4 Fiche n°4 « favoriser l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale sur les territoires » et fiche n°7 « améliorer le parcours d'insertion des personnes et familles en difficulté ».	21
2.1.5 Les indicateurs de l'action sociale peuvent s'améliorer	21
2.2 Les indicateurs relatifs aux actions d'amélioration de la qualité de service (fiches N°6 à 12)	27
2.2.1 Les indicateurs des fiches N°6 « favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non recours aux prestations sociales et familiales» et N° 7 « améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité »	27
2.2.2 Les indicateurs de la fiche N°10 « adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale »	27
2.3 L'analyse des indicateurs relatifs à la maîtrise des risques, au recouvrement et à la lutte contre la fraude (fiches 14, 15)	33
2.3.1 Les indicateurs associés à la fiche N°14 « mieux maîtriser les risques »	33
2.3.2 Les indicateurs associés à la fiche N°15 « mieux recouvrer les indus »	36
2.3.3 Les indicateurs associés à la fiche N°16 « poursuivre la lutte contre la fraude »	39
2.4 L'analyse des indicateurs de l'axe 4 « les clefs de la réussite » (fiches N°20 « accompagner les salariés dans la mise en œuvre du changement » et N°21 « optimiser le fonctionnement du réseau de la branche Famille »)	41

1 ANALYSE GLOBALE

1.1 L'abondance d'actions et d'indicateurs, sans articulation claire, limite la lisibilité des objectifs stratégiques de la convention

[1] La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 est bâtie autour de quatre axes :

- développer les services aux familles ;
- apporter une réponse globale aux besoins des allocataires, renforcer l'accès aux droits et simplifier les démarches ;
- renforcer l'efficacité de la production au service de l'allocataire et améliorer la qualité du traitement des droits
- les « clés de la réussite ».

[2] Ces axes se divisent en 23 fiches, dont une dédiée au système d'information qui développe les orientations du schéma directeur du système d'information (SDSI), établi par ailleurs.

[3] La COG 2013-2017 comptait 345 actions dont 17 ont été abandonnées (voir Tableau 1). En fin de COG, 328 actions étaient ainsi suivies. Par ailleurs, la convention s'articulait autour de 68 indicateurs, parmi ces indicateurs, huit restaient à définir au moment de l'élaboration de la COG. Les valeurs de référence de l'année 2012 n'étaient pas disponibles pour 36 des 68 indicateurs définis dans la COG, soit 52,9 %. Parmi les 68 indicateurs de la COG, 23 sont des indicateurs de résultat, opposables, soit 33,8 % et pour 20 d'entre eux, une cible est définie pour la fin de la convention. Par ailleurs, onze indicateurs étaient divisés dans la COG, imposant un suivi de plusieurs séries statistiques, et aboutissant à un total de 89 séries à suivre. Après l'entrée en vigueur de la COG, 3 indicateurs de suivi des disparités entre caisses ont été divisés pour faciliter ce suivi sans que les sous-indicateurs ainsi créés aient une signification en eux-mêmes¹. Aussi, en 2016, le tableau de pilotage recensait-il 107 indicateurs et sous-indicateurs.

¹ Par exemple, pour mesurer l'évolution de l'écart entre Caf en matière de rendement des contrôles (indicateur F16-43.1), ont été créés un sous-indicateur « valeur médiane », un autre « valeur du premier décile » et un autre « valeur du 9^{ème} décile », l'évolution de l'écart étant mesurée par celle du ratio valeur du 9^{ème} décile / valeur du premier décile.

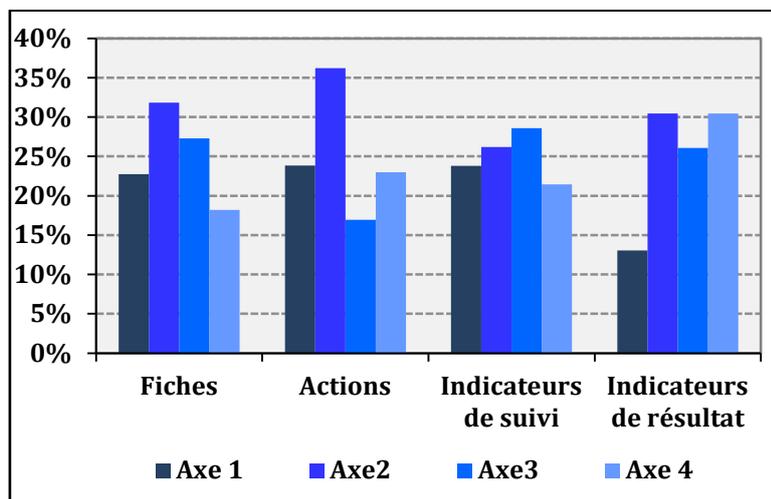
Tableau 1 : liste des actions abandonnées

Axe	Fiche	N°	Action
1	3	13	Elaborer, en partenariat avec le ministère de la justice, un guide « gérer ma séparation »
1	4	17	Produire une méthodologie d'évaluation locale et des indicateurs nationaux de l'animation de la vie sociale
1	4	18	Produire une méthodologie d'évaluation locale et des indicateurs nationaux de l'animation de la vie sociale
2	7	7	Adapter la fonction référent orientation aux exigences du profil mixte (articulation avec Pôle emploi, formation complémentaire des travailleurs sociaux Caf)
2	11	8	Expertise des possibilités de simplification des dates d'effet des changements de situation professionnelle, afin de limiter les conséquences des mesures d'abattement et de neutralisation, et ainsi stabiliser davantage les droits et les ressources des allocataires et réduire les indus
2	11	9	Travail sur la typologie des situations professionnelles déclenchant l'application des mesures spécifiques d'abattement et de neutralisation afin de faciliter leur lisibilité et leur gestion
2	11	10	Simplifier les aides au logement par une unification des barèmes
2	11	11	Expertise des impacts de la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources
2	12	1	Participer aux travaux conduits par la DSS avec le Ministère de la Justice et l'Ants l'accès des organismes de sécurité sociale aux données d'état civil dans le cadre du développement de la plateforme Comedec pour la sphère de la sécurité sociale.
3	14	5	Conception et mise en œuvre d'une méthode d'évaluation : <ul style="list-style-type: none"> • des paiements à tort évités • de la charge liée à chaque mode de contrôle
3	16	9	Mise en œuvre d'un partenariat renforcé avec le Ministère de l'Intérieur permettant de mieux sécuriser le contrôle des documents identitaires
3	16	10	Poursuite de la mise en œuvre d'expériences innovantes sur la base de nouveaux rapprochements de données sur deux champs particuliers : le contrôle de l'existence et l'occupation des logements (utilisation de l'invariant et recoupement avec les fournisseurs d'énergie et la Poste) et le contrôle de l'isolement.
3	16	11	Etude d'opportunité d'un module spécifique du datamining ciblé sur les indus frauduleux et réalisation d'un premier bilan à mi-COG
3	16	14	Poursuivre et intensifier les échanges avec les partenaires « traditionnels » et étudier l'intérêt de nouer des relations avec de nouveaux acteurs comme les fournisseurs d'énergie pour la détection de logements fictifs
4	19	21	Proposer un cadre organisationnel permettant la mise en place d'expérimentations et leur évaluation
4	21	8	Premières expérimentations et évaluation du nouveau dispositif d'expertise : le nouveau dispositif d'expertise (centres de ressources voit annexe 3) a été mis en place sans passer par l'expérimentation.

Source : DSS ; CNAF

[4] La division de ces actions et de ces indicateurs n'est pas uniforme entre les axes. Ainsi, l'axe 2 regroupe 30,4 % des fiches, 36,2 % des actions, 24 % des indicateurs de suivi et 34,4 % des indicateurs de résultat alors que l'axe 1 couvre 21,7 % des fiches, 24,6 % des actions, 25,3 % des indicateurs de suivi et 12,5 % des indicateurs de résultat (voir Graphique 1). Ces variations peuvent s'expliquer par les champs couverts par les différents axes.

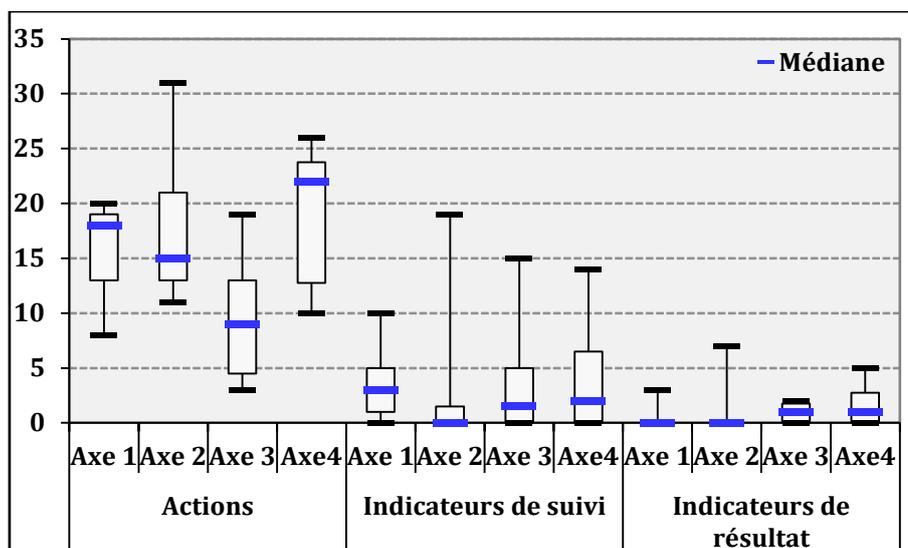
Graphique 1 : proportion des fiches, actions, indicateurs de suivi et indicateurs de résultat par axe de la COG (en %)



Source : COG ; mission.

[5] Ces variations s'observent également au sein de chaque axe entre les différentes fiches. Dans l'axe 4, par exemple, le minimum d'actions par fiche est de 10, le maximum s'établissant à 26. La dispersion pour les indicateurs de suivi et de résultats est également importante. On constate également le faible nombre d'indicateurs de résultat sur l'ensemble de la COG. En effet, pour deux axes, la médiane du nombre d'indicateurs de résultat est nulle. Pour les deux autres, elle s'établit à deux ou un (voir Graphique 2). Au total, seules huit fiches comportent des indicateurs de résultat, soit 34,8 %.

Graphique 2 : Dispersion du nombre d'actions, d'indicateurs de suivi et de résultat par axe

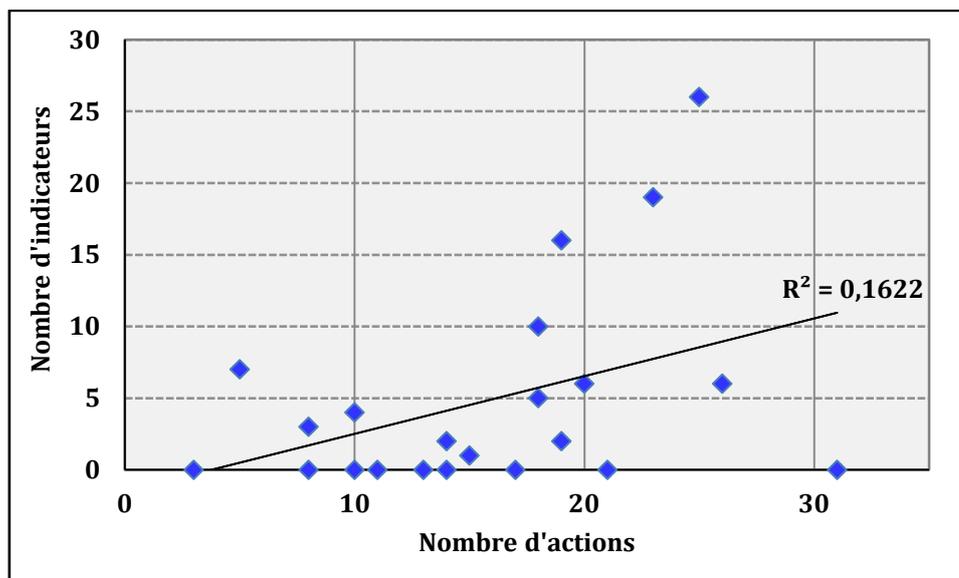


Source : COG ; mission

[6] Un rapprochement du nombre d'actions par fiche au nombre d'indicateurs ne permet pas d'établir un lien direct entre ces deux catégories (voir Graphique 3). En revanche, un rapprochement entre le nombre d'indicateurs de suivi et d'indicateurs de résultat permet d'établir une corrélation de 76,7 %. Même en exceptant les fiches qui ne comptent aucun indicateur, la corrélation s'élève à 68,7 %. Dans la constitution de la COG, on peut donc noter une disjonction entre les actions et les indicateurs.

[7] Comme la précédente, cette COG reprend en annexe les indicateurs de suivi et de résultat ainsi que leur définition, leur cible et leur valeur de référence. Cependant, le lien avec le texte même de la convention demeure ténu. En particulier, la convention présente des objectifs chiffrés dans certains domaines qui ne donnent pas lieu à des indicateurs de résultat. Par exemple, il n'est pas aisé de rétablir un lien entre l'emblématique objectif de 100 000 solutions nouvelles d'accueil collectif et un des indicateurs de la fiche correspondante (fiche 1). L'indicateur F1-1.2 sur l'évolution du nombre de places nettes en établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) est le plus proche de l'objectif général mais n'y répond pas précisément en ce que les solutions d'accueil diffèrent des places, une place pouvant accueillir plusieurs enfants.

Graphique 3 : Rapprochement entre le nombre d'indicateurs (suivi et résultat) et le nombre d'actions par fiche



Source : COG ; mission.

[8] La mission estime, à partir de ces observations, que l'apparente déconnexion entre indicateurs et actions ne permet pas un pilotage optimal de la convention. En particulier, les indicateurs s'appuient sur des définitions de calcul et des éléments statistiques permettant un suivi objectif tandis que l'appréciation de l'achèvement ou non d'une action peut revêtir un caractère plus subjectif. Cela peut conduire à des difficultés. Par ailleurs, la divergence entre actions et indicateurs pourrait nuire à la poursuite des objectifs plus stratégiques. L'ampleur du nombre d'actions et d'indicateurs renforce ce dernier point et ce d'autant plus que la hiérarchisation n'apparaît pas toujours clairement.

1.2 Le niveau de réalisation des actions et des indicateurs, bien que globalement satisfaisant, masque des disparités qui indiquent une articulation insuffisante entre les différents outils de suivi

[9] Si l'on prend en compte les seules actions qui n'ont pas été abandonnées, 75,0 % ont, selon le bilan de la Cnaf à fin 2016, été entièrement réalisées ; 22,5 % ont été partiellement réalisées et seules 2,4 % des actions n'ont pas du tout été réalisées. Malgré ces résultats satisfaisants, une analyse par axe de la convention fait apparaître un résultat plus mitigé pour l'axe 1 pour lequel 3,75 % des actions ne sont pas réalisées et, plus encore l'axe 2 pour lequel 32,5 % des actions sont partiellement réalisées, soit près de 10 points de plus que la moyenne sur l'ensemble de la convention (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Taux de réalisation des actions par axe (en %)

Axes	Actions atteintes	Actions partiellement atteintes	Actions non atteintes
1	71,25	25,00	3,75
2	64,96	32,48	2,56
3	90,74	9,26	0,00
4	83,12	14,29	2,60
Total COG	75,00	22,56	2,44

Source : COG ; CNAF ; mission

[10] Pour les indicateurs de résultat, le taux d'atteinte de la cible s'établit également à 75 %. Là encore, les taux de réalisation varient selon les axes. En revanche, la répartition n'est pas la même que pour les actions. Sur l'axe 1, où 71 % des actions avaient été réalisées, les cibles ont toutes été atteintes tandis que dans l'axe 3, où les actions sont atteintes à plus de 90 %, deux tiers des indicateurs de résultat ont atteint leur cible (voir Tableau 3).

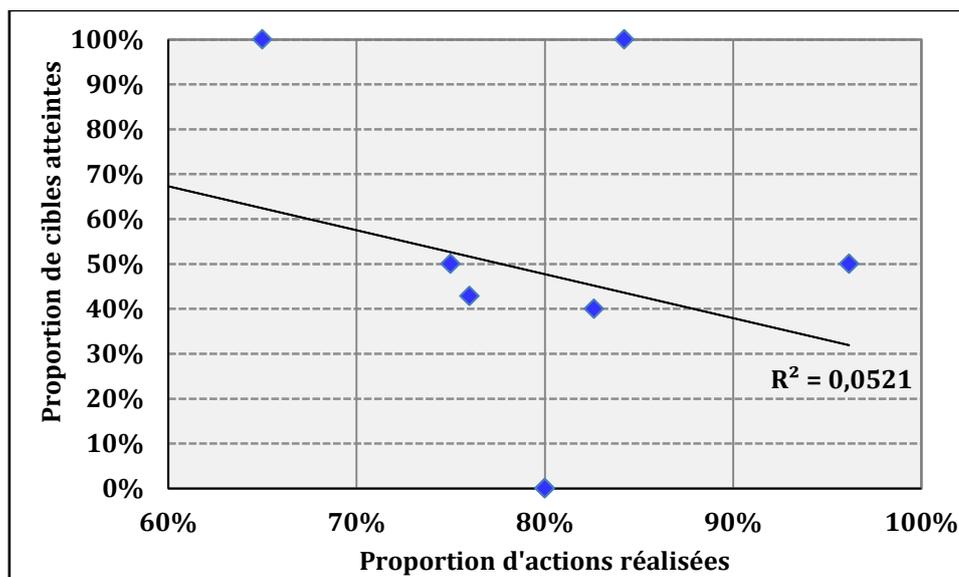
Tableau 3 : Taux d'atteinte des cibles des indicateurs de résultat par axe

Axe	Nombre d'indicateurs de résultat	Nombre d'indicateurs de résultat avec une cible	Nombre de cibles sont atteintes	Proportion de cibles atteintes (en %)
1	3	3	3	100,00
2	7	7	5	71,43
3	6	3	2	66,67
4	7	7	5	71,43
Total COG	23	20	15	75,00

Source : COG ; CNAF ; mission

[11] Les différences de réalisation par axe s'observent également par fiche et ce d'autant plus que seules huit fiches sont associées à au moins un indicateur de résultat (voir Graphique 4). On peut en conclure que les deux objets, actions et indicateurs, ne sont pas construits pour être complémentaires mais plutôt comme des éléments disjoints.

Graphique 4 : Proportion de cibles et d'actions atteintes dans les fiches disposant de cibles pour les indicateurs de résultat



Source : COG ; CNAF ; DSS ; mission.

[12] L'évaluation de la précédente COG avait déjà fait apparaître le besoin de mieux lier objectifs stratégiques et indicateurs. Ce constat peut être réitéré et une meilleure articulation entre actions, indicateurs de suivi et indicateurs de résultat faciliterait le pilotage. La mission estime qu'en ne construisant pas une articulation fine entre indicateurs de résultat, indicateurs de suivi et actions, on risque de perdre l'effet de levier des indicateurs de résultat. Cet effet de levier apparaît si l'on compare les actions relevant de fiches contenant également des indicateurs de résultat aux autres. Elles sont plus fréquemment réalisées que les actions relevant de fiches ne contenant aucun indicateur ou des indicateurs de suivi (voir Tableau 4). Au total, 80,3 % des actions contenues dans des fiches présentant également des indicateurs de résultat sont atteintes alors que sur l'ensemble de la COG, ce sont 72 % des actions qui sont atteintes.

Tableau 4 : Lien entre taux de réalisation des actions et indicateurs

	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	Total
Proportion des actions réalisées (moyenne en %)	70,9	63,7	79,8	76,4	72,0
Proportion des actions réalisées pour les fiches comprenant des indicateurs de résultat (moyenne en %)	74,2	76,0	79,6	89,4	80,3
Proportion des cibles d'indicateurs de résultat atteintes (moyenne en %)	50,0	18,2	50,0	41,7	43,1

Source : COG ; CNAF ; DSS ; mission.

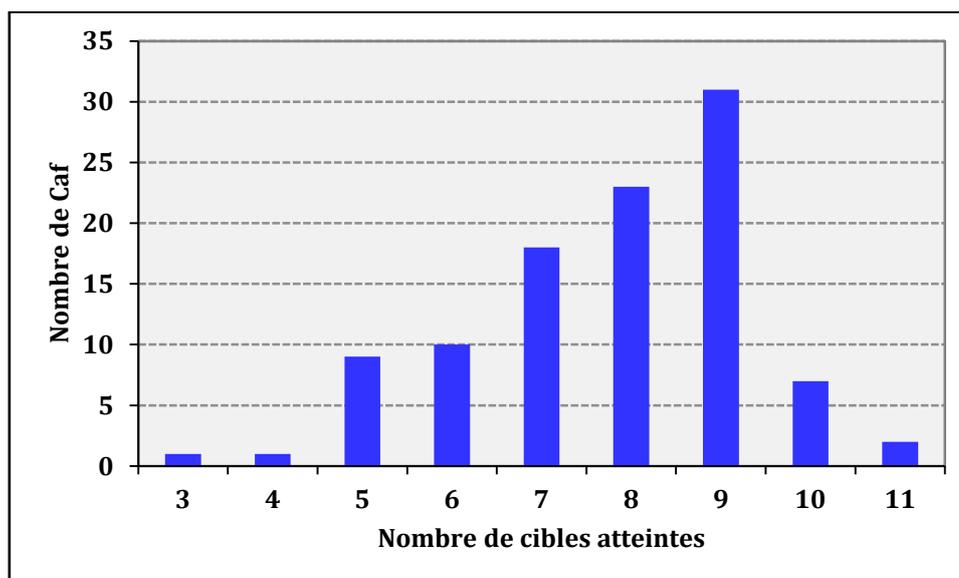
1.3 Au niveau local, le pilotage semble s'appuyer sur d'autres critères que les indicateurs de résultat qui sont peu suivis et dont les réalisations varient d'une caisse à l'autre

[13] Sur les 20 indicateurs de résultat pour lesquels la COG définissait une cible, 12 peuvent être étudiés au niveau de chaque caf pour l'année 2016. Pour quatre d'entre eux, la cible fixée s'entend au niveau national et n'aurait pas de sens sauf à être déclinée au niveau local et pour quatre d'entre eux, les données locales n'étaient pas disponibles dans le tableau de suivi du réseau. Ce dernier point suscite d'ailleurs l'étonnement dans la mesure où le chiffre national provient nécessairement d'une agrégation de données locales. En particulier, trois des quatre indicateurs (F21-51.1 ; F21-51.2 et F21-53) présentent la réduction des écarts entre Caf. Les résultats locaux sont donc utilisés pour construire l'indicateur national et ces données doivent, à ce titre, être disponibles. Si la CNAF choisit de ne pas faire apparaître ces indicateurs dans son outil de pilotage du réseau, on peut supposer qu'ils ne lui semblent pas pertinents, au moins pour cette finalité. À ce titre, leur utilité au niveau national mérite un examen avant d'être réintroduits dans la future COG et ce d'autant plus que deux d'entre eux (F21-51.1 et F21-53, sur les coûts) ont été atteints au niveau national.

[14] Les cibles atteintes au niveau national le sont également par une large majorité de caisses et, à l'inverse, celles pour lesquelles les résultats nationaux n'atteignent pas le niveau fixé sont réalisées dans peu voire pas de caisses. Cependant, sur le taux d'emploi des personnes handicapées (F20-50), ce constat attendu n'est pas réalisé : 77 % des caisses atteignent le taux de 6 % fixé dans la convention et pourtant, en 2016, le taux national était établi à 5,70 %, soit en deçà de l'objectif. Cela s'explique par de fortes disparités entre caisses et des taux particulièrement faibles dans celles n'atteignant pas la cible de 6 %. Le taux minimum observé s'établit ainsi à 2,8 % en 2016 pour l'Eure-et-Loir.

[15] L'hétérogénéité entre caisses mérite également une attention particulière. Pour un indicateur de résultat (taux de recours aux Réseaux d' Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (Reaap), F3-11), aucune Caf n'atteint la cible. Pour les onze indicateurs restant, les résultats sont variables, entre 16,7 et 81 % des caisses ont atteint la cible. En moyenne, une Caf atteint 7,8 cibles sur l'ensemble des indicateurs, la médiane se situant à huit. L'essentiel des caisses se situent entre sept et neuf cibles atteintes, cependant certaines éprouvent manifestement davantage de difficulté, deux en particulier atteignant moins de quatre cibles (Ardenne et Nord) et onze atteignant cinq cibles ou moins (voir Graphique 5).

Graphique 5 : Dispersion des Caf par nombre de cibles d'indicateurs de résultat atteintes



Source : CNAF ; mission

1.4 La mise en œuvre des engagements de l'Etat

[16] Les engagements de l'Etat dans la COG apparaissent, de façon générale, peu contraignants : Dans la plupart des cas, l'Etat s'engageait à associer la Cnaf à ses réflexions relatives aux politiques en direction des familles, et aux différents lieux de concertation, ce qui a été généralement le cas.

[17] L'Etat s'était également engagé à un certain nombre de réflexions et d'évolutions réglementaires ou la publication de textes d'encadrement des pratiques. Selon les retours de la DGCS et de la DSS interrogées par la mission, le bilan est le suivant (sans qu'il soit possible de pondérer le rapport entre les engagements et les réalisations):

- le plafonnement du complément de mode de garde « CMG structure » en cas de recours à une micro-crèche (fiche 1) a été acté par le décret n° 2014-422 du 24 avril 2014 ;
- l'expertise juridique d'une généralisation des commissions d'attribution des places d'accueil en EAJE (fiche 1) ne s'est traduite que par une invitation à les prévoir à l'occasion de l'élaboration des schémas départementaux de services aux familles ;
- les procédures d'autorisation des foyers de jeunes travailleurs (fiche 2), restées en suspens depuis la loi du 21 juillet 2009, ont été définies par la loi ALUR du 27 mars 2014, et le décret subséquent du 31 juillet 2015 ;
- la clarification annoncée du cadre juridique d'intervention de la branche famille entre le secteur marchand et non marchand (fiche 2) n'est pas intervenue ;
- l'actualisation de la charte nationale d'accompagnement de la scolarité (fiche 3) n'est pas réalisée ;
- la convention cadre 2016-2018 « médiation familiale et espaces de rencontre » (fiche 3) a été signée en 2016 ;
- la poursuite de la réforme du dispositif de protection des majeurs que l'Etat devait mener (fiche 9) n'a pas été réalisée ;
- pour le suivi et l'évaluation des allocations de logement temporaire (ALT 1 et ALT 2, fiche 19), une plate-forme de recueil des données statistiques est opérationnelle pour l'ALT2 et devrait l'être en 2018 pour l'ALT1 ;

- l'appui à la dématérialisation des supports de recueil des données n'a connu que des développements limités (fiche 10, cf. partie 2.4 du rapport). Un décret est en préparation pour l'accès des organismes de sécurité sociale au fichier « FICOBA » des comptes bancaires ; l'accès aux données d'Etat civil par l'application COMEDDEC devrait progresser avec l'obligation faite aux communes disposant ou ayant disposé d'une maternité d'y adhérer (loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice).
- des mesures limitées de simplification (fiche 10 et fiche 11) ont été prises (suppression de l'attestation de scolarité, de l'attestation de loyer, de la condition d'un revenu minimum d'activité pour le CMG de la prestation d'accueil du jeune enfant), très en deçà de l'ambition affichée (cf. partie 2.5 du rapport) ;
- l'unification du recouvrement amiable et contentieux (fiche 15) n'a pas fait l'objet de texte, mais est effective en pratique depuis fin 2016 ;
- les textes relatifs aux seuils de mise en recouvrement, d'abandon de créances et d'admission en non-valeur (fiche 15) n'ont pas été revus (dans l'attente d'une approche interbranches) ;
- le processus harmonisé de gestion des remises de dettes (fiche 15), que l'Etat s'engageait à accompagner, est appliqué depuis la fin 2015 ; le barème de référence a été finalisé après échanges avec la DSS et est en cours de mise en place ;
- pour les échanges avec les partenaires en vue de lutter contre la fraude (fiche 16), seuls ceux entre l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ont été organisés ;
- les contraintes liées à la loi « informatique et libertés » pour les échanges d'information (fiche 17) ont été prises en compte pour deux cas spécifiques : agréments des assistants maternels (arrêté du 26/10/2016) et télé procédure de demande du RSA (décret du 1^{er} février 2017) ;
- pour l'accompagnement des évolutions juridiques des structures mutualisées (fiche 21), la LFSS 2012 a autorisé la gestion de systèmes d'information pour le compte de plusieurs organismes, et la LFSS 2013 la possibilité de conventions de mises à disposition de services, d'équipements et de bien hors des règles de la commande publique ;
- la caisse maritime d'allocations familiales (fiche 21) a été intégrée au réseau des Caf au 1^{er} janvier 2016 ;
- l'arrêté de fusion des deux Caf des Pyrénées-Atlantiques (fiche 21) a été signé le 2 juin 2017 ;
- les travaux interbranches de *benchmarking* (fiche 22), dans un objectif de rationalisation du pilotage, ont été conduits en continu par la DSS depuis 2013.

2 ANALYSE DES INDICATEURS ET DE LEUR PERTINENCE

[18] En plus d'être construite autour d'une articulation mal définie entre indicateurs et actions, la COG souffre d'indicateurs parfois peu pertinents. Une analyse des indicateurs peut être conduite afin d'en estimer la pertinence selon les critères suivants :

- 1^{er} critère : évaluation de la cohérence entre les indicateurs et le ou les objectif(s) ou engagement(s) qu'ils visent à restituer ;
- 2^{ème} critère : évaluation du caractère clair, compréhensible et interprétable des indicateurs ;
- 3^{ème} critère : évaluation de la qualité de la définition, de la construction et des règles de calcul des indicateurs étudiés ;
- 4^{ème} critère : existence de leviers d'action véritablement à la main de l'organisme, lui permettant de tendre vers la cible prévue ;
- 5^{ème} critère : qualité de la cible fixée ;

- 6^{ème} critère : absence de risques éventuels d'effets pervers des indicateurs retenus ou, en cas de risque d'effet pervers, vérification que ce risque est compensé par l'existence d'autres indicateurs.

2.1 Les indicateurs relatifs à l'action sociale (fiches N°1 à 5 et fiche N°9)

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

[20] Sur les six fiches principalement consacrées à l'action sociale, deux ne comprennent pas d'indicateur associé : la fiche n°5 « des offres de service inscrites dans les territoires » et la fiche n°9 « aider les familles confrontées à des événements ou des difficultés fragilisant la vie familiale ». Les quatre autres fiches sont en revanche bien outillées en indicateurs.

2.1.1 Fiche n°1 « renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires »

[21] Celle-ci comporte 8 indicateurs (dont deux déclinés en deux sous-indicateurs). Seuls cinq sur dix étaient renseignés pour l'ensemble de la période selon le tableau de bord en date du 27 avril 2017, cinq étant lacunaires sur les années 2015 et/ou 2016.

[22] Le rapport précité IGF/IGAS sur la politique d'accueil de la petite enfance souligne l'ambiguïté qui existe entre « places nouvelles » (ce que suit l'indicateur F1.1) et « solutions d'accueil » (une même place autorisée, en fonction de l'amplitude horaire d'ouverture et de la demande des familles, peut permettre d'accueillir plus d'un enfant), terme qui était employé pour afficher l'objectif gouvernemental (100.000 solutions d'accueil nouvelles). Le ratio de conversion implicite est qu'on obtiendrait 100 000 solutions d'accueil avec 66 000 places. Ce ratio, qui n'est pas explicité dans la COG, n'est en pratique pas atteint : malgré les incitations en ce sens de la PSU par la facturation au réel de la fréquentation des crèches, et les incitations financières des contrats enfance jeunesse, la fréquentation par place reste quasi-stable.

Recommandation n°1 : lever dans la future COG l'ambiguïté entre « places » et « solutions d'accueil » dans la construction des indicateurs de suivi.

[23] Un indicateur de suivi mesure le nombre de nouvelles solutions d'accueil collectif créées dans les zones prioritaires², une cible de 75 % étant citée (mais sans que l'indicateur soit « de résultat »). Cet indicateur a été décliné en deux sous-indicateurs :

- l'évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants –accueil collectif (F1-4.1) ; il mesure le pourcentage de places nettes créées dans les zones prioritaires : 63 % en 2013, 66,2 % en 2014 et 45 % en 2015 (2016 non disponible), donc en deçà de la cible de 75 % ;
- l'évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants – accueil collectif et individuel (F1-4.2) ; il mesure l'évolution, en taux de variation, des taux de couverture des territoires sous-couverts avec celle des territoires sur-couverts : 0,03 en 2013 et 1,28 en 2014 (2015 et 2016 non disponibles). Le taux est positif, mais reste inférieur à l'objectif indiqué d'une progression deux fois plus rapide.

2.1.2 Fiche n°2 « contribuer à la structuration d'une offre « enfance jeunesse » adaptée aux besoins des familles »

[24] Elle comporte 2 indicateurs de suivi, le taux d'évolution du nombre d'actes ouvrant droit à la prestation de service des accueils de loisir sans hébergement (valeur 2012 non définie, +3% en 2014, + 6,4% en 2015, et +6% en 2016)); et le nombre d'enfants et de jeunes bénéficiaires de séjours de vacances « Vacaf³ »(47 662 en 2013, 62 759 en 2014, 64 647 en 2015 et 58 969 en 2016).

[25] Ce dernier indicateur de suivi est peu significatif, dans la mesure où l'adhésion des Caf au dispositif Vacaf est optionnel. Selon le descriptif de l'action 6 (3), « recenser le nombre d'enfants dont le départ a été effectif grâce à l'aide des Caf », il est désormais possible d'effectuer un décompte exhaustif y compris pour les Caf non adhérentes, mais l'effet sur l'évolution de cet indicateur n'est pas documenté.

2.1.3 Fiche n°3 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants »

[26] Elle comporte trois indicateurs de résultat (relatifs respectivement aux REAAP, aux LAEP et au taux de recours à la médiation familiale) et trois indicateurs de suivi (relatifs au suivi des CLAS ; au taux de communes de plus de 10 000 habitants couvertes par un dispositif de soutien à la parentalité ; et au taux de recouvrement des pensions alimentaires dans le cadre de l'allocation de soutien familial qui ne relève pas de l'action sociale).

[27] La COG prévoyait initialement (action 1 de la fiche 3) que les réseaux d'écoute, d'accueil et d'accompagnement des parents (REAAP) devraient toucher 30% des familles à l'échéance de celle-ci, un indicateur de résultat mesurant l'atteinte de cet objectif (*indicateur F3-11 - Taux de recours*

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

³ Le service « Vacaf » est une prestation mutualisée, gérée par la Caf de Montpellier pour les Caf adhérentes, qui permet de labelliser les centres de vacances et leurs tarifs, et d'éviter aux familles l'avance de la part du coût pris en charge au titre de l'aide aux vacances.

aux REAAP⁴). Cette cible avait été déterminée sans que des études de besoins, au demeurant difficiles vu la diversité des actions financées, aient été réalisées pour la fonder. Elle a été ramenée en cours de COG à 11,6 %, compte tenu de l'arrêt en 2014 des financements du programme 106 du budget de l'Etat. Le taux réel à fin 2015 (2016 non renseigné) est de 5,81 %. Outre l'absence de justification de la cible, l'indicateur lui-même est peu significatif, d'abord du fait de la diversité des actions conduites par les REAAP, ensuite parce qu'il ne mesure pas la fréquence de fréquentation par les familles non plus que leur profil.

Recommandation n°2 : transformer l'indicateur Reaap en indicateur de suivi tant que la pertinence d'une cible ne peut pas être justifiée, abandonner le critère du nombre de familles concernées et privilégier une approche par la géolocalisation des offres.

[28] La COG fixe comme objectif (Fiche n°3 et indicateur de résultat F 03-12) un lieu d'accueil enfants/parents (LAEP) pour 3500 enfants de 0 à 5 ans à l'horizon 2017, qui était celui préconisé par le rapport IGAS de 2012 sur la parentalité. Cet objectif était atteint et dépassé à fin 2015 (donnée 2016 non disponible), avec un LAEP pour 3380 enfants de moins de 6 ans. (1453 LAEP selon le site monenfant.fr). Faute d'étude qualitative relative aux LAEP, la pertinence de la cible ne peut pas être confirmée, d'autant moins qu'elle ne traduit pas le service réel offert, notamment l'amplitude d'ouverture.

[29] Par ailleurs, l'étude des implantations territoriales des Laep réalisée par la mission à partir des données de la Cnaf (cf. annexe 9) montre toutefois que ce résultat laisse subsister des disparités territoriales. En effet, en considérant qu'un enfant de 0 à 5 ans est couvert par un Laep dès lors que celui-ci est situé dans son intercommunalité, on obtient un taux de couverture géographique national de 72,3 % mais avec des écarts importants entre départements tandis que la médiane (50^{ème} département le mieux couvert) s'établit à 62,5 % d'intercommunalités couvertes, un quart des départements ont un taux de couverture géographique inférieur à 41,8 % et un quart un taux supérieur à 77,2 %. On trouve même 10 % des départements sous le seuil de 26,2 % de couverture.

Recommandation n°3 : remplacer l'indicateur de résultat F-03.12 par un indicateur basé sur le taux d'intercommunalités couvertes, une intercommunalité étant considérée comme couverte à partir d'un certain seuil d'enfants de 0 à 5 ans par Laep.

[30] La COG prévoyait aussi un indicateur de suivi (F 03-14) des contrats locaux d'aide à la scolarité (CLAS), qui n'était pas défini initialement et devait l'être en cours de COG (2015). Le tableau de suivi du 26 avril 2017 n'est toujours pas alimenté sur ce point.

[31] Elle envisageait (fiche 3, action 5) un doublement du nombre de mesures de médiation familiale à l'horizon 2016, avec revalorisation du prix plafond de la prestation de service (PS), conformément aux propositions du rapport IGAS sur la parentalité. L'indicateur de résultat associé (F 03-13) fixait une cible de 6,3 % des divorces et procédures liées à l'autorité parentale ; à fin 2015 (donnée 2016 non disponible) le taux effectif était de 5,5 %. Mais avec la revalorisation du prix plafond de la PS « médiation familiale », la Cnaf prévoyait dans l'enveloppe budgétaire définie un développement de 55 % des mesures et non de 100 %. Avec le désengagement de l'Etat (Affaires sociales) non anticipé au moment de la signature de la COG l'objectif a encore été revu à la baisse. Pour compenser ce recul de l'Etat, la revalorisation du prix plafond a été assortie d'une augmentation du taux de financement de la prestation de service (de 66 % à 75 %). Avec ces nouveaux paramètres de la prestation de service, la CNAF estime que les crédits du FNAS ne permettront de développer l'offre de médiation qu'à hauteur de +25,5 %, au lieu des +55 % prévus

⁴ Il rapporte le nombre de familles (différentes) concernées par les actions REAAP à l'effectif des familles ayant un enfant mineur.

initialement. La cible COG 2013-2017 de taux de couverture des affaires nouvelles présentées aux juges aux affaires familiales (Jaf) par les mesures de médiations terminées a alors été revue à la baisse de 6,3 % à 5,1 % à l'horizon 2017.

[32] La Cnaf considère que l'objectif fixé dans la COG est atteint, ce qui n'est pas littéralement exact : le libellé de l'action était de « *prévenir la rupture des liens, voire aider à leur rétablissement, dans les situations de divorce ou de séparations conflictuelles, en doublant l'offre de médiation familiale et en structurant les espaces-rencontres notamment grâce à l'élaboration du cadrage national de la prestations de service « espaces-rencontres »* mais dans son tableau de suivi la mention « *en doublant l'offre de médiation familiale* » a été supprimée.

[33] Le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) souligne que l'indicateur COG pose la question de sa pertinence : il repose sur des mesures terminées y compris celles abandonnées, et cherche à couvrir l'ensemble des nouvelles affaires soumises au JAF, sans exclure les divorces sans enfant qui représentent 34% des divorces en 2014.

Recommandation n°4 : redéfinir dans la future COG l'indicateur relatif à la médiation familiale.

2.1.4 Fiche n°4 « favoriser l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale sur les territoires » et fiche n°7 « améliorer le parcours d'insertion des personnes et familles en difficulté »

[34] La fiche n°4 comporte 4 indicateurs. Trois actions (14, 15 et 16) sont relatives au déploiement de l'observatoire et de la base de données sur l'activité des centres sociaux. Sur ce point, la base « Senacs (système d'échanges national des centres sociaux) a été généralisée à l'ensemble du territoire à fin 2016. Elle permet de renseigner l'indicateur de suivi (F 04-17.2) prévu par la COG du nombre de Caf et de centres sociaux participant aux enquêtes de l'observatoire des structures de l'animation de la vie sociale : 92 en 2016, ce qui permettra un suivi exhaustif et plus qualitatif sur la période de la future COG.

[35] On notera aussi (actions 4 et 5) le déploiement plus lent qu'espéré des schémas départementaux de l'animation de la vie sociale ; le bilan prévu des commissions inter-partenariales d'animation de la vie sociale devant être réalisé au 1^{er} semestre 2017. L'indicateur (F 04-17.1) recense 32 SDAVS signés à fin 2016. Enfin, l'action 9 qui prévoyait une simplification des modalités de financement des structures n'est qu'au stade de la réflexion.

[36] Un indicateur de suivi (F 07-20) de la fiche n° 7 « améliorer le parcours d'insertion des personnes et familles en difficulté » est relatif à l'offre de travail social et retrace l'accompagnement des familles monoparentales ayant de jeunes enfants. Il est renseigné sur la période, et reflète une évolution très irrégulière : 39 743 familles suivies en 2013, 47 396 en 2014, 84 884 en 2015 et 45 394 en 2016.

2.1.5 Les indicateurs de l'action sociale peuvent s'améliorer

[37] Pour les indicateurs de suivi des taux d'équipements, la CNAF ne dispose pas de tous les leviers, l'initiative et les cofinancements dépendant de partenaires multiples. Certains indicateurs (taux de recours à la médiation familiale, taux de recours aux Reaap, nombre de départs Vacaf) sont, de par leur construction, peu significatifs, et dans certains cas des indicateurs de suivi sont associés dans leur description à une cible, et seraient plus logiquement des indicateurs de résultat

(nombre de schémas directeurs d'animation de la vie sociale, évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants).

[38] Les principales insuffisances de ces indicateurs d'action sociale sont de deux ordres :

- l'absence de possibilité de géolocalisation des dispositifs, qui ne permet pas de mesurer réellement les inégalités territoriales, alors qu'il s'agit d'une des trois orientations majeures de cette COG pour ce qui est de l'action sociale. Le déploiement du nouveau logiciel de gestion Omega⁵ devrait permettre de remédier à cette lacune dans la future COG ;
- la définition de cibles dont le fondement n'est pas justifié, par exemple pour le nombre de familles fréquentant les Reaap ou le nombre de Laep rapportés à la population. C'est là aussi un axe d'amélioration à retenir dans la future COG, ce qui nécessite un programme d'études et de recherches adapté, rejoignant mais avec une orientation différente, le souhait de la Cnaf de créer un « fonds d'investissement social » permettant de démontrer l'efficacité de ces actions.

[39] Le tableau ci-dessous synthétise l'analyse des indicateurs de l'action sociale réalisée à l'aune des critères mentionnés *supra*.

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

Tableau 5 : Qualité des indicateurs relatifs à l'action sociale

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable (O/N)	3ème critère : qualité des règles de calcul (O/N)	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère : qualité de la cible fixée (O/N)	Commentaires
F1-1.1 évolution nu nombre de places en EAJE –places brutes	suivi	O	O	O	O		La Cnaf ne dispose pas de tous les leviers d'action
F1-1.2 évolution du nombre de places en EAJE –places nettes	suivi	O	O	O	O		La Cnaf ne dispose pas de tous les leviers d'action
F1-2 évolution du nombre d'heures facturées par places EAJE	suivi	O	O	O	O		
F1-3 part des enfants accueillis en EAJE en situation de pauvreté	suivi	O	O	O	N		Nouvel indicateur, en son état intermédiaire il suit le nombre d'enfants pour lesquels la tarification est inférieur ou égale à 1€/h.
F1-4-1.1 évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants	suivi	N	N	O	N		Notion de territoire non définie. Ne vise que les places d'accueil collectif. Indicateur de suivi, mais évoquant un résultat à atteindre
F1-4.2 évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants : accueil collectif et	suivi	O	N	N	N		Notion de territoire prioritaire non posée. Indicateur de suivi, mais évoquant un résultat à

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable (O/N)	3ème critère : qualité des règles de calcul (O/N)	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère : qualité de la cible fixée (O/N)	Commentaires
individuel							atteindre
F1-5 écart des taux de couverture entre les zones les moins bien dotées et la moyenne nationale en matière d'accueil des jeunes enfants	suivi	0	0	0	N		
F1-8 qualité des prévisions budgétaires en matière d'action sociale	suivi	0	0	0	0		Indicateur de suivi, mais évoquant un résultat à atteindre
F2-9 taux d'évolution du nombre d'actes ouvrant droit à la prestation de service ALSH	suivi	0	0	0	0		
F2-10 nombre d'enfants et de jeunes bénéficiaires de Vacaf	suivi	0	0	N	0		Les données Vacaf ne retracent que les départs en vacances des Caf adhérentes au dispositif
F3-11 taux de recours aux Reaap	résultat	0	0	N	N	N	Le nombre de bénéficiaires ne distingue pas la fréquence, et il ne se décompose pas par types d'action Reaap. La cible n'est pas justifiée

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable (O/N)	3ème critère : qualité des règles de calcul (O/N)	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère : qualité de la cible fixée (O/N)	Commentaires
F3-12 taux de couverture des Laep	résultat	O	O	N	N	N	Le nombre de Laep ne décrit pas les familles touchées. La cible n'est pas justifiée
F3-13 taux de recours à la médiation familiale	résultat	O	O	N	N	N	Le nombre de mesures terminées ne distingue pas les abandons. La cible n'est pas justifiée
F3-14 suivi des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité	Suivi	/	/	/	/		Devait être construit d'ici à 2015, ne l'a pas été
F3-15 taux de communes de plus de 10 000 habitants couvertes par un dispositif de soutien à la parentalité	Suivi	O	N	O	N		Le critère de la commune de plus de 10 000h est contestable, la diversité des dispositifs ne permet pas une réelle analyse, et le SI ne permet pas de géolocalisation effective des dispositifs
F4-17.1 nombre de schémas directeurs de l'animation de la vie sociale établis	suivi	O	O	O	O		L'indicateur affiche un résultat à atteindre (100% des Caf)

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable (O/N)	3ème critère : qualité des règles de calcul (O/N)	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère : qualité de la cible fixée (O/N)	Commentaires
F4-17.2 nombre de Caf et de centres sociaux participant aux enquêtes de l'observatoire des structures	suivi	0	0	0	0		
F4-17.3 nombre de conventions interpartenariales départementales signées sur le champ de l'animation de la vie sociale	suivi	0	0	0	0		La signature des conventions d'animation de la vie sociale dépend aussi de la volonté des partenaires des Caf
F4-17.4 nombre de structures jeunes créées dans les zones périurbaines et rurales au sein des structures de l'animation de la vie sociale	suivi	0	0	0	N		La création des structures dépend essentiellement de la volonté des partenaires des Caf

Source : mission

2.2 Les indicateurs relatifs aux actions d'amélioration de la qualité de service (fiches N°6 à 12)

[40] Les fiches thématiques consacrées à l'amélioration de la qualité de services sont inégalement pourvues en indicateurs, la fiche N°10 sur la relation de service en comptant 26 alors que les fiches N°8, 9, 11 et 12 n'en ont pas, la fiche N°6 n'en a qu'un seul, la fiche N°7 deux.

2.2.1 Les indicateurs des fiches N°6 « favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non recours aux prestations sociales et familiales » et N° 7 « améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité »

[41] L'indicateur lié à la fiche N°6 (nombre de RDV des droits) est un indicateur de suivi pour lequel aucune cible n'a été fixée. Sa pertinence pose question dans la mesure où, avant la labellisation « RDV des droits », un dispositif du même type, moins formalisé, existait (en particulier pour l'instruction du RSA) si bien que l'apport du nouveau dispositif, tant qualitatif que quantitatif, est incertain.

[42] La fiche N°7 comprend deux indicateurs, tous deux de suivi. Le premier dénombre les instructions Rsa abouties au cours de l'année et, le second, l'accompagnement des familles monoparentales ayant de jeunes enfants. On peut regretter que le premier indicateur soit dépendant de l'outil d'instruction puisqu'il ne recense que les instructions via @RSA. La définition du second est très imprécise dans la COG⁶.

2.2.2 Les indicateurs de la fiche N°10 « adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale »

[43] La fiche 10 comprend 26 indicateurs et sous-indicateurs. Les indicateurs permettent classiquement de mesurer les taux de réponse, les délais et la satisfaction des utilisateurs pour les différents canaux de contact. La dématérialisation, qui est l'une des orientations majeures de la COG, fait l'objet de plusieurs indicateurs. Les indicateurs de la fiche 10 sont, pour la plupart de bonne qualité même si certains doivent être précisés. Cependant, l'examen des données par Caf comprend des valeurs aberrantes qui interrogent sur les remontées d'informations (par exemple, pourcentages supérieurs à 100, valeurs étonnamment faibles) et la façon dont la branche calcule les moyennes nationales.

[44] La mission formule en conséquence des recommandations pour améliorer la construction et le suivi des indicateurs.

[45] En premier lieu, si toutes les caisses ont mis en place l'accueil sur rendez-vous sur au moins un site par département, les délais d'obtention de ces rendez-vous, ne font pas l'objet d'un suivi. En effet, l'indicateur n'est pas disponible dans les données transmises par la car la mise en place d'un outil national de gestion de l'accueil (et donc de gestion de l'accueil sur rendez vous) n'est pas achevée⁷.

Recommandation n°5 : Suivre l'indicateur de délai de prise des RDV.

⁶ L'indicateur doit permettre de mesurer la mise en œuvre de l'offre de service de travail social en direction de ce public.

⁷ Suite à un marché, le déploiement est en cours. La plupart des Caf ont installé le logiciel, les 20 CAF en retard le feront à l'automne 2017.

[46] En deuxième lieu, la mission a relevé que l'indicateur de délai de réponse aux courriels prévu dans la COG n'est pas renseigné car il n'a pas été construit...

Recommandation n°6: Fournir les chiffres pour construire l'indicateur de réponse aux courriels dans un délai de moins de 48 h.

Tableau 6 : Analyse des indicateurs de la fiche 10

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère :	3ème critère :	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère :	Commentaires
F10-21 - Délais de traitement (15jrs) des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés	Résultat	0	0	nc	0	0	
F10-22 - Délai de traitement (10jrs) des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur à 10 jours ouvrés	Résultat	0	0	nc	0	0	
F10-23 - Taux d'appels téléphoniques traités par les agents	Résultat	0	0	0	0	0	
F10-24 - Amplitude d'ouverture de l'accueil téléphonique	Résultat	0	N	nc	0	N	l'indicateur est restreint au lieu d'accueil le plus important ce qui limite son sens.
F10-25 - Temps d'attente pour un accueil immédiat (Attente à l'accueil <= 20 min)	Résultat	0	N	0	0	0	cet indicateur doit être redéfini en lien avec la nouvelle stratégie d'accueil, l'accueil physique immédiat ayant disparu dans la plupart des caf. Cependant une estimation de la charge des lieux d'accueil physique hors RDV serait utile.

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère :	3ème critère :	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère :	Commentaires
F10-26 - Amplitude d'ouverture de l'accueil physique	Résultat	0	0	nc	0	0	
F10-27-a - Taux de dématérialisation des téléprocédures : taux global des démarches dématérialisés	Résultat	0	0	o	o	0	
F10-27-b - Taux de dématérialisation des téléprocédures : taux de déclarations annuelles de ressources	Résultat	0	0	o	o	0	
F10-27-c - Taux de dématérialisation des téléprocédures : taux de déclarations de changement de situation	Résultat	0	0	o	o	0	
F10-27-d - Taux de dématérialisation des téléprocédures : taux de déclarations trimestrielles de ressources Rsa	Résultat	0	0	o	o	0	
F10-27-e - Taux de dématérialisation des téléprocédures : taux de demandes d'aides au logement	Résultat	0	0	o	o	0	
F10-28 - Suivi des rendez-vous : taux de réalisation des rendez-vous à l'accueil dans les 7 jours	Suivi	0	o	NSP	NSP	NSP	indicateur en cours de construction

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère :	3ème critère :	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère :	Commentaires
F10-29 - Suivi des fermetures des accueils physiques : taux d'ouverture au public des sites et des services	Suivi	NSP	NSP	NSP	NSP	NSP	indicateur en cours de construction
F10-30 - Délai de traitement des réclamations (15jrs ouv)	Suivi	0	N	N	0	0	le calcul de l'indicateur (pièces traitées dans un délai <15j /ensemble des pièces traitées) n'est pas interprétable. Le rapport entre les pièces traitées dans un délai et les pièces reçues aurait été plus pertinent.
F10-31 - Délai de réponse aux courriels dans un délai de 48h (2jrs ouvrés)	Suivi	0	N	N	0	0	idem+chiffres non disponibles.
F10-32-a - Nombre de connexions au site caf.fr : visites (millions)	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-32-b - Nombre de connexions au site caf.fr : allocataires distincts (millions)	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-a - Taux de satisfaction des allocataires : global	Suivi	0	0	0	0	0	Ce pourrait être un indicateur de résultat.
F10-33-b - Taux de satisfaction des allocataires : par Caf.fr	Suivi	0	0	0	0	0	

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent (O/N)	2ème critère :	3ème critère :	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf (O/N)	5ème critère :	Commentaires
F10-33-c - Taux de satisfaction des allocataires : par courrier	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-d - Taux de satisfaction des allocataires : par rendez-vous téléphone	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-e - Taux de satisfaction des allocataires : par téléphone	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-f - Taux de satisfaction des allocataires : par visite	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-g - Taux de satisfaction des allocataires : allocataires famille	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-h - Taux de satisfaction des allocataires : allocataires logement	Suivi	0	0	0	0	0	
F10-33-i - Taux de satisfaction des allocataires : allocataires précaire	Suivi	0	0	0	0	0	

Source : mission

2.3 L'analyse des indicateurs relatifs à la maîtrise des risques, au recouvrement et à la lutte contre la fraude (fiches 14, 15)

2.3.1 Les indicateurs associés à la fiche N°14 « mieux maîtriser les risques »

[47] Les indicateurs de risque IQL (liquidation) et IRR (risque résiduel) ont fait l'objet d'un travail de définition concerté avec la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification. Leur méthodologie a ainsi évolué en cours de COG rendant les résultats difficiles à interpréter, notamment pour l'IRR pour lequel on ne dispose encore que de deux valeurs annuelles (2015 et 2016).

[48] Les deux indicateurs de qualité de la liquidation sont conçus à la fois comme des outils de management interne des Caf et des indicateurs du dialogue de gestion avec la Cnaf, avec la fixation par le niveau national de cibles par caisse :

- l'IQL0 mesure la qualité du traitement des droits immédiatement après leur liquidation par les techniciens, avant le contrôle de l'agent comptable. L'échantillon de mesure représente entre minimum 0,5 % et 0,8 % des dossiers liquidés, la mesure devant être effectuée tout au long de l'année ;
- l'IQL6 mesure la qualité du traitement des droits à six mois de leur liquidation, après contrôle de l'agent comptable, et vise donc à repérer les anomalies « métier » résultant des traitements effectués par les techniciens et demeurant non détectées par les actions de contrôle de l'agent comptable et de supervision par l'encadrement. L'échantillon de mesure représente au minimum 0,3 % des dossiers liquidés et est déterminé chaque mois par la Cnaf.

[49] Dans les deux cas, il s'agit de mesurer les anomalies dans le traitement de chaque fait générateur. La mission note une incertitude dans la formulation des indicateurs : le PCI indique qu'ils sont exprimés en « taux d'impact financier des erreurs métier » mais certains documents de suivi des indicateurs de la COG⁸ mentionnent bien un taux d'incidence financière pour l'IQL6 mais un taux d'erreur pour l'IQL0, ce qui semble confirmé par les valeurs élevées de l'IQL0 indiquées dans le tableau de suivi adressé aux tutelles (cf. *infra*), très supérieures à celles mentionnées par la Cour des comptes, probablement exprimées en taux d'incidence financière⁹. Cette différence de formulation complique l'interprétation des deux indicateurs d'autant que leur définition n'est pas systématiquement rappelée dans les documents.

Recommandation n°7 : Stabiliser la définition et la mesure des indicateurs de qualité de la liquidation dans la prochaine COG et exprimer l'indicateur IQL0 en taux d'incidence financière des anomalies, comme l'IQL6.

⁸ Notamment un tableau de suivi des résultats par Caf communiqué à la mission.

⁹ La Cour indique une valeur nationale de 6 % pour l'IQL0 en 2016 alors que le document de suivi de la COG indique 16,5 %.

[50] L'objet de l'indicateur de risque résiduel, exprimé en taux d'incidence financière des anomalies, est de mesurer, au niveau national seulement, le risque financier persistant plusieurs mois après la liquidation, l'ensemble des actions de maîtrise des risques prévues ayant été effectuées. Il est décliné en deux indicateurs :

- l'IRR métier qui vise à mesurer strictement les risques d'erreur de liquidation imputables à des causes internes, le contrôle étant opéré 6 mois après la liquidation (par l'agence comptable) sur la base des seules données connues dans le dossier, mais en effectuant les recherches et recoupements prévus par les référentiels nationaux de liquidation. Le contrôle n'est pas effectué par fait générateur mais sur l'ensemble des droits valorisés dans le dossier ;
- l'IRR « données entrantes » qui vise à mesurer les impacts des erreurs liées à la qualité des données déclarées par les allocataires ou collectées, 9 mois ou 24 mois après la liquidation.

[51] La mission relève que seule la valeur de l'IRR métier figure dans les documents de suivi de la COG adressés aux tutelles. Bien qu'il s'agisse d'un indicateur de résultat, aucune cible n'a été fixée. Concernant l'IRR données entrantes et même si la qualité des données entrantes n'est pas totalement à la main de la branche famille, la mission estime souhaitable de suivre cet indicateur dans la prochaine COG pour permettre de mesurer l'impact des actions de sécurisation qui seront menées, notamment avec le déploiement d'échanges d'information avec les partenaires (cf. partie 2.4 du rapport).

Recommandation n°8 : Stabiliser la définition et la mesure des indicateurs de risque résiduel dans la prochaine COG et faire de l'IRR « données entrantes » un indicateur de suivi.

[52] S'agissant du taux de certification des NIR, la mission suggère de fixer un taux minimum correspondant au seuil critique du processus fixé à 98 %, étant précisé que seules deux Caf se situaient en-dessous de ce seuil en 2016. |

Tableau 7 : Analyse des indicateurs rattachés à la fiche N°14 « mieux maîtriser les risques »

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	6ème critère : absence d'effet pervers	Commentaires
F14-34 : Indicateur de qualité de la liquidation à six mois (IQL6)	Résultat	0	0	0	0	0	0	Modalités de mesure (échantillonnage) fixées en 2013 et cibles locales en 2014. Echantillons trop faibles pour expliquer la non qualité.
F14-35 : Indicateur de risque résiduel (IRR)	Résultat	0	0	0	0/N (données entrantes)	? (peu de recul)	0	Décliné en IRR métier et IRR données entrantes (cible uniquement nationale pour l'IRR métier)
F14-36 : Taux de certification des NIR	Suivi	0	0	0	0	?	0	Pourrait donner lieu à la fixation d'une cible locale minimale (seuil critique du processus fixé à 98 %)
F14-37 : Indicateur de qualité primaire de la liquidation (IQL0)	Suivi ou résultat	0	Formulation à préciser (taux d'erreur ou taux d'incidence financière ?)	0	0	Cible fixée par Caf depuis 2016 mais pas de cible nationale	0	Cibles locales fixées à partir de 2016. Transformer en indicateur de résultat ? Echantillons trop faibles pour expliquer la non qualité. Résultats donnés en taux d'anomalies agrégeant des erreurs d'incidence variable.

Source : Mission.

2.3.2 Les indicateurs associés à la fiche N°15 « mieux recouvrer les indus »

[53] Trois indicateurs de la COG sont rattachés à la fiche N°15, deux d'entre eux étant déclinés en trois sous-indicateurs : le taux de recouvrement des indus, la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations familiales, l'indicateur de recouvrement des indus visant à distinguer les montants recouverts selon la phase contentieuse ou amiable. Leur analyse en fonction des critères mentionnés *supra* est présentée dans le tableau ci-dessous.

[54] La déclinaison des indicateurs 15-38 et 15-40 en sous-indicateurs ne semble d'ailleurs pas très utile dans la mesure où seuls les indicateurs 15-38 a) (taux de recouvrement réel) et 15-40 a) (part du recouvrement de l'année réalisé en phase amiable) semblent être utilisés par la Cnaf dans son suivi des Caf et dans la fixation de leurs objectifs. Il paraît donc souhaitable de se limiter à ces indicateurs dans la nouvelle COG.

[55] L'indicateur 15-39 portant sur les écarts de remises de dettes entre Caf semble par ailleurs difficilement interprétable eu égard à la fluctuation des résultats par année (cf. *infra*), qui interroge sur la qualité de la mesure ou sur la pertinence de l'indicateur dès lors que les volumes de remises de dettes varient probablement sensiblement d'une année sur l'autre dans les Caf. Un indicateur de suivi consistant à s'assurer de l'application des bonnes pratiques du processus unifié serait peut-être plus pertinent.

Recommandation n°9: Ne retenir dans la nouvelle COG que les indicateurs taux de recouvrement réel et part du recouvrement de l'année réalisé en phase amiable.

Tableau 8 : Analyse des indicateurs rattachés à la fiche N°15 « mieux recouvrer les indus »

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	6ème critère : absence d'effet pervers	Commentaires
F15-38 : taux de recouvrement des indus a) taux de recouvrement réel (retenue, prélèvement ou remboursement direct)	Résultat	0	0	0	0	Pas de cible nationale mais objectif fixé par Caf	0	Indicateur calculé sur le sur le stock de créances Modalités de fixation de l'objectif de chaque Caf non précisé.
b) taux de recouvrement global (recouvrement réel + recouvrement non financier)	Résultat	?	0	0	0	Pas de cible nationale ni locale	?	Intègre l'impact des annulations et remise de dette. L'utilité de l'indicateur semble moindre que celle du a) car il ne semble pas suivi par le niveau national au niveau de chaque Caf
c) taux de recouvrement de l'année (recouvrement réel et recouvrement non financier)	Résultat	?	0	0	0	Pas de cible nationale ni locale	?	idem b)
F15-39 : Suivi de la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations FNPF	suivi	0	Fluctuations dans le temps difficilement interprétables	Taux de dispersion ou écart entre ratios RD année N /stock indus N-1	0	S.O.	?	Définition de l'indicateur peu précise. La publication du processus unique semble avoir eu peu d'effet.

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	6ème critère : absence d'effet pervers	Commentaires
F15-40 : Indicateur de recouvrement des indus dans l'année								
a) taux de recouvrement des indus en phase amiable	Suivi mais cible fixée	0	0	0	0	0	0	Transformer en indicateur de résultat ?
b) taux de recouvrement des indus en phase contentieuse	Suivi	0	N (interprétation)	0	0	0	0	Résultat difficile à interpréter : regrouper avec c ou supprimer ?
c) taux de recouvrement des indus en phase indifférenciée	suivi	0	N (interprétation)	0	0	0	0	Résultat difficile à interpréter : regrouper avec c ou supprimer ?

Source : Mission.

2.3.3 Les indicateurs associés à la fiche N°16 « poursuivre la lutte contre la fraude »

[56] Les cinq indicateurs associés à la fiche N°16 ont été analysés en fonction des critères mentionnés *supra*. Cette analyse est présentée dans le tableau ci-dessous.

[57] La mission relève que l'interprétation de ces indicateurs a pu être brouillée par une restitution rendue complexe par la Cnaf notamment sur les trois indicateurs de réduction des écarts entre Caf en matière de rendement des contrôles, d'avertissements et de pénalités financières qui ont été déclinés en trois sous-indicateurs correspondants aux valeurs de la médiane et des 1^{er} et 9^{ème} déciles. Pour suivre l'évolution de l'écart, il fallait donc calculer à chaque fois le ratio 9^{ème} décile / 1^{er} décile qui n'était pas fourni directement.

[58] Par ailleurs s'agissant du nombre et du montant des indus frauduleux détectés, elle observe une incohérence entre la fixation de cibles nationale ou locales. Pour les montant des indus, il est logique que la Cnaf ne fixe pas d'objectif à chaque Caf en montant mais elle pourrait en revanche fixer un taux d'évolution minimal par Caf éventuellement modulé en fonction du niveau de performance de chaque caisse.

[59] Enfin, elle note que la distinction, parmi le nombre de dossiers frauduleux, du nombre de ceux en récidive a posé des difficultés de mesure, puisque le nombre de dossiers en récidive n'est fourni que pour la seule année 2016. Dans la mesure où cet indicateur serait désormais quantifiable, il serait utile de le suivre pendant la nouvelle COG.

Tableau 9 : Analyse des indicateurs rattachés à la fiche N°16 « poursuivre la lutte contre la fraude »

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	6ème critère : absence d'effet pervers	Commentaires
F16-41 : nombre et montant des indus frauduleux détectés								
a) nombre	Résultat	0	0	0	0	Pas de cible nationale mais un objectif par Caf	0	Fixer une cible nationale égale à la somme des objectifs des Caf
b) montant	Résultat	0	0	0	0	Cible nationale	0	Fixer un objectif d'évolution par Caf ?
F16-42 : nombre de dossiers frauduleux en récidive	Suivi	0	N	N	N		?	Décliné initialement en nombre de dossiers frauduleux et nombre de dossier frauduleux en récidive : seul le second indicateur est fourni et seulement en 2016. Pertinence de l'indicateur ?
F16-43.1 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de rendement des contrôles (décliné en contrôle sur place et sur pièces)	Suivi	0	N	N	0	S.O.	0	Données fournies aux tutelles non cohérentes avec la définition (valeurs des déciles et non de l'écart)
F16-43.2 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière d'avertissements	Suivi	0	N	N	0	S.O.	0	idem
F16-43.3 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de pénalités financières	Suivi	0	N	N	0	S.O.	0	idem

Source : Mission

2.4 L'analyse des indicateurs de l'axe 4 « les clefs de la réussite » (fiches N°20 « accompagner les salariés dans la mise en œuvre du changement » et N°21 « optimiser le fonctionnement du réseau de la branche Famille »)

[60] Seules deux fiches de l'axe 4 comportent des indicateurs : la fiche n° 20 et la fiche n°21.

[61] Pour la fiche n° 20, les indicateurs sont pertinents même si la cible sur le taux de femmes nommées directrices semble faible (30 %, inférieure à la réalisation de l'ensemble des années de la COG). Par ailleurs, étant donné le faible nombre de nominations annuelles, l'indicateur paraît trop variable. Une appréciation pluriannuelle en moyenne mobile paraîtrait plus pertinente.

[62] La fiche n° 21 comporte trois indicateurs de résultat et cinq indicateurs de suivi. Une analyse de ceux-ci montre que l'ensemble de ces indicateurs est cohérent avec les objectifs annoncés. En revanche, ils ne sont pas tous définis par des règles de calcul claires, ce qui les rend difficilement interprétables. C'est notamment le cas des indicateurs F21-55 et F21-56 qui rapportent des indicateurs de charge à un nombre d'agents. Or, il est apparu lors des entretiens de la mission, que, pour les Caf ayant choisi d'externaliser une partie de leurs agents de production dans une autre Caf, les agents externalisés n'étaient pas pris en compte dans le calcul. C'est par exemple le cas des Yvelines et des Landes. La Caf des Yvelines a choisi de faire liquider une partie de sa charge par quinze agents situés dans les Landes. Ces agents traitent la charge de la Caf des Yvelines mais sont comptabilisés pourtant dans les ETP de la Caf des Landes. Les indicateurs de charge des Landes corrigent ces ETP affectés à la production des Yvelines, mais les indicateurs des Yvelines ne réintègrent pas ces effectifs externalisés. De ce point de vue, les indicateurs de gestion rapportés au nombre d'agents n'offrent pas une vision fiable de l'évolution de la charge par agent dans les caisses.

[63] De la même manière, les indicateurs F21-56 et F21-57, qui dépendent de la notion d'allocataire pondéré, semblent difficilement interprétables dans la mesure où la pondération, même si elle est expliquée clairement dans la fiche de l'indicateur, n'a pas été revue depuis 2008, ni durant la COG (cette révision est en cours). La pertinence d'une telle pondération en pâtit et ce d'autant que la COG a été marquée par des réformes réglementaires d'ampleur qui ont introduit de la complexité dans des prestations réputées « simples » ou créé de nouvelles prestations qui ne sont pas prises en compte dans cette pondération. Ces limites affectent les indicateurs qui utilisent la pondération et les rendent difficilement interprétables.

[64] Il est à noter que les indicateurs de cette fiche remplissent le 4ème critère d'appréciation : la Cnaf a, pour ces indicateurs, les leviers nécessaires à sa main. Il faut nuancer ce point pour le ratio nombre d'allocataires par agent en ceci que le numérateur ne dépend pas de la Cnaf et que le dénominateur est rigide à court terme – il est difficile de faire évoluer rapidement le nombre d'agents à la hausse ou à la baisse.

[65] Enfin, les cibles sont définies pour l'ensemble des indicateurs de résultat et même pour certains indicateurs de suivi. Cependant, pour les indicateurs F21-51.1 et F21-51.2, la définition de la cible n'est pas parfaitement claire. En effet, la fiche indicateur décrit la cible pour l'indicateur F21-51.1, mesurant les écarts entre Caf dans les délais de traitement inférieurs à 15 jours des pièces relatives aux prestations légales et action sociale, comme « écart de 25 points », sans que la mesure choisie pour l'écart soit clairement identifiée. La valeur de référence met en avant l'étendue, écart entre les deux valeurs extrêmes, qui s'établit à 48,9. Il semble que l'« écart » cité dans la cible corresponde à l'étendue mais il est précisé « soit une progression entre 2012 et 2017 de 26 points ». Or, une diminution de l'étendue de 26 points amènerait une cible à 22,9. Il s'agit certainement d'un commentaire erroné mais qui limite la clarté de l'exposition de l'indicateur.

[66] En outre, la mission relève que la construction de ces deux indicateurs de disparités entre Caf en matière de délais de traitement comme l'étendue de l'écart entre la valeur maximale et la valeur minimale, les rend très sensibles aux valeurs extrêmes et empêche de tirer des conclusions des valeurs observées. La fiche prévoyait aussi de calculer, outre l'étendue, l'écart-type (qui lui tient compte de l'ensemble des valeurs), mais cet indicateur ne figure pas dans les bilans communiqués à la mission. Un indicateur comme l'intervalle interquartile rendrait mieux compte des disparités entre caisses tout en neutralisant les cas extrêmes.

Recommandation n°10: Construire des indicateurs de suivi des disparités moins sensibles aux valeurs extrêmes.

[67] Les indicateurs F21-59 a, b et c, sur la mutualisation des achats, qui sont des indicateurs de pilotage, ne sont pas dotés de valeur de référence. Au niveau national, ces indicateurs sont variables (baisse des taux d'achats nationaux de 95 % à 71 % de 2013 à 2016, variation du taux d'achat à l'UGAP de 75 à 100 %) et ne sont pas disponibles au niveau local. Or, l'objectif de cette fiche est un meilleur pilotage du réseau et de ses mutualisations. De ce point de vue, l'absence de données locales conduit à remettre en cause la pertinence même de l'indicateur. Par ailleurs, le mode de calcul de ces indicateurs n'est pas suffisamment précis pour permettre d'en saisir la portée. En effet, le dénominateur n'est pas défini et il n'est pas indiqué si la Cnaf a défini un périmètre particulier, ou un volume d'achat cible, à consacrer à de l'achat mutualisé, par niveau de mutualisation. Il en ressort une imprécision sur ces indicateurs et sur la portée de leur cible.

Tableau 10 : Évaluation des indicateurs des fiches n° 20 et 21

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	Commentaires
F20-47.1 – Évolution du taux d'absentéisme à 4 jours	Suivi	0	0	0	0	N.D.	-
F20-47.2 – Évolution du taux d'absentéisme compris entre 4 et 8 jours	Suivi	0	0	0	0	N.D.	-
F20-48 – Taux de femmes nommées directrices	Résultat	0	0	N	0	N	Le calcul annuel est trop variable sur petits nombres. La cible est trop faible.
F20-49 – Taux d'organismes ayant mis en place un plan d'actions en faveur de la santé, la sécurité et les conditions de travail	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-51.1 – Délais de traitement <15 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)	Résultat	0	0	0	0	0	Problème de définition de la cible.
F21-51.2 – Délais de traitement < 10 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)	Résultat	0	0	0	0	0	Problème de définition de la cible.
F21-52 - Réduction des écarts entre Caf sur l'antériorité du solde (15 jrs)	Résultat	0	0	0	0	0	-
F21-53 - Réduction des écarts de coûts entre Caf	Résultat	0	0	0	0	0	-

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	Commentaires
F21-54-a - Ratio surface utile nette par agent	Résultat	0	0	0	0	0	-
F21-54-b - Ratio surface utile nette par poste de travail	Résultat	0	0	0	0	0	-
F21-55 - Nombre de pièces traitées par ETP GA	Suivi	0	N	N	0	ND	Problème dans la définition du nombre d'ETP.
F21-56 - Ratio allocataires pondérés/agent	Suivi	0	N	N	0	ND	Problème dans la définition du nombre d'ETP ; pondération non revue.
F21-57 - Coût de gestion par allocataire pondéré	Suivi	0	N	N	0	ND	Pondération non revue.
F21-58-a - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : éditique	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-58-b - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : paie	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-58-c - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : TIM	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-58-d - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : LAD	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-58-e - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : ARC	Suivi	0	0	0	0	0	-
F21-58-f - Inscription de 100 % des organismes dans les services nationaux : SNAT	Suivi	0	0	0	0	0	-

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/ IGF N°2017-M-031

Indicateur	Indicateur de suivi ou de résultat	1er critère : cohérent	2ème critère : clair, compréhensible et interprétable	3ème critère : qualité des règles de calcul	4ème critère : leviers d'action à la main de la Cnaf	5ème critère : qualité de la cible fixée	Commentaires
F21-59-a - Taux de couverture des achats mutualisés : au niveau régional	Suivi	0	0	N	0	ND	Pas de valeur de référence pour 2012 et pas de données locales sur l'ensemble de la COG. Problème de périmètre.
F21-59-b - Taux de couverture des achats mutualisés : au niveau national	Suivi	0	0	N	0	ND	Pas de valeur de référence pour 2012 et pas de données locales sur l'ensemble de la COG Problème de périmètre.
F21-59-c - Taux de couverture des achats mutualisés : en interbranches	Suivi	0	0	N	0	ND	Pas de valeur de référence pour 2012 et pas de données locales sur l'ensemble de la COG. Problème de périmètre.
F21-59-d - Taux de couverture des achats mutualisés : au niveau UGAP	Suivi	0	0	N	0	ND	Pas de valeur de référence pour 2012 et pas de données locales sur l'ensemble de la COG. Problème de périmètre.

Source : mission

ANNEXE 2 : L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE FAMILLE

SOMMAIRE

ANNEXE 2 : L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE FAMILLE	47
1 L'EVOLUTION DES EFFECTIFS AU COURS DE LA COG N'A PAS SUIVI LE SCHEMA PREVU QUI AURAIT DU PERMETTRE UN RENFORT EN DEBUT DE PERIODE PENSE POUR ABSORBER LA CHARGE EXCESSIVE	51
1.1 La COG a prévu un schéma d'emploi plus favorable que pour les autres branches de la sécurité sociale	51
1.2 La CNAF a bénéficié d'autorisations temporaires d'emplois successives sans toutefois parvenir à saturer son plafond d'emplois	52
1.3 Les modalités de comptabilisation et de notification des cibles aux Caf rendent le suivi des effectifs complexe	54
2 LES MODALITES DE FIXATION DES EFFECTIFS CIBLES DES CAISSES ONT TENU PARTIELLEMENT COMPTE DES ECARTS DE PERFORMANCE ENTRE CAISSES	56

1 L'EVOLUTION DES EFFECTIFS AU COURS DE LA COG N'A PAS SUIVI LE SCHEMA PREVU QUI AURAIT DU PERMETTRE UN RENFORT EN DEBUT DE PERIODE PENSE POUR ABSORBER LA CHARGE EXCESSIVE

1.1 La COG a prévu un schéma d'emploi plus favorable que pour les autres branches de la sécurité sociale

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

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

[2] Le mode de décompte des effectifs a évolué au cours de la convention. Pour la COG, il a été choisi de passer d'un calcul en « ETP budgétaires » (emplois identifiés dans les organigrammes sans être nécessairement pourvus) à des « ETP en moyenne annuelle » (ETP MA). Ces modifications des règles de calcul devaient permettre d'établir le nombre d'ETP présents en 2012, afin d'en déduire la cible d'emplois à la fin de la période de la convention. Il a en outre été décidé, avec l'accord de la direction de la sécurité sociale (DSS), d'intégrer non seulement les effectifs présents au cours de l'année 2012 mais également ceux en cours de recrutement, ainsi que les emplois à la charge de la branche famille dans les Unions Immobilières des Organismes de Sécurité Sociale (Uioss) et la caisse commune de sécurité sociale de Mende (Ccss) et les effectifs nécessaires pour la mise en place du RSA dans les départements d'Outre-Mer, conduisant ainsi à une augmentation de la base 2012 de 329,57 ETP. Par la suite, le mode de décompte des effectifs a évolué vers un calcul en « ETP fin de mois » (ETP FM), qui permettait de différer la restitution des effectifs au cours de l'année 2017.

[3] La COG pour 2013-2017 fixe un objectif de suppression de 1 000 emplois temps plein en moyenne annuelle (ETP MA) à la fin de la période de la convention par rapport à fin 2012, soit une cible de 31 969 ETP MA en contrat à durée indéterminée (CDI). La branche a fixé une restitution se partageant entre 739 emplois en gestion administrative (GA) et 261 en action sociale (AS). La répartition entre la GA et l'AS est le résultat de l'application d'une règle de proportionnalité prenant appui sur les départs à la retraite prévus au cours de la COG. Une telle règle ne permet pas de prendre en compte des critères plus élaborés et notamment les besoins différenciés entre caisses ou entre fonds. Il aurait semblé d'autant plus pertinent d'adapter les restitutions d'emploi aux besoins des deux fonds que la branche a bénéficié, dès le début de la COG et par la suite, d'autorisations temporaires d'emploi pour apporter un soutien à la production, indiquant qu'il aurait pu être pertinent de préserver proportionnellement davantage la GA que l'AS.

[4] Pour mémoire, la branche famille a connu 3 995 départs à la retraite de 2013 à 2016. En ajoutant les départs anticipés pour 2017, le nombre total s'élève à 5 207 départs. La cible de restitution de 1 000 ETP sur la période de la COG représente donc un taux de remplacement des départs à la retraite de 81 %. En ce sens, la cible de la COG de la branche famille reste inférieure à ce qui s'est produit dans les autres branches du régime général (voir tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Comparaison des restitutions d'ETP MA prévues dans les COG des branches du régime général

Branche	ACOSS	CNAMTS	CNAV	CNAF
ETPMA - CDI en début de COG	14 171	69 886	13 431	32 969
Nombre d'ETP MA à restituer à la fin de la COG	740	4 700	800	1 000
Proportion	5,22%	6,73%	5,96%	3,03%
Taux de remplacement des départs prévus à la retraite	50%	50%	50%	80%

Source : Rapport IgF-Igas 2015 : « Evolution de la charge de travail et des moyens humains dans la branche famille »

1.2 La CNAF a bénéficié d'autorisations temporaires d'emplois successives sans toutefois parvenir à saturer son plafond d'emplois

[5] La Cnaf a, dans la COG, bénéficié d'une autorisation d'emploi temporaire de 700 agents supplémentaires (200 CDI et 500 CDD en emploi d'avenir). Ces effectifs supplémentaires devaient permettre d'écouler la charge existant en début de COG tout en tenant les engagements de services. Le texte de la convention précise en effet : « L'État accompagne cette étape de retour à l'équilibre par l'autorisation d'emploi de 700 agents supplémentaires, dont au moins 500 emplois d'avenir. Ces emplois d'avenir seront affectés sur des plateformes pour renforcer les fonctions de production et de réponse téléphonique ». Les CDD en emploi d'avenir devaient être recrutés à compter de la mi-mai 2013, pour une durée d'un an, renouvelable jusqu'à trois ans. Ils avaient vocation à être intégrés aux effectifs en CDI au plus tard au milieu de l'année 2016, si leurs compétences permettaient cette intégration. Cela supposait donc une restitution, en 2016, des effectifs en CDD et une affectation en CDI éventuelle sans que le plafond d'emploi en CDI ne soit modifié.

[6] En dehors de la COG et pendant la période 2013 - 2017, des autorisations temporaires d'emploi ont été accordées à plusieurs reprises pour faire face à une charge supplémentaire liée à la mise en place de réformes législatives ou pour faire face aux difficultés de la branche à faire face à son volume d'activité.

[7] Suite au rapport de 2015 de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances et en raison de la charge supplémentaire liée aux évolutions normatives, la branche a été autorisée¹⁰ à recruter 500 emplois d'avenir supplémentaires avant le 30 juin 2016 et 422 emplois en contrat à durée indéterminée (CDI). Cette autorisation s'est accompagnée d'une autre souplesse avec un passage d'une cible en ETP MA à une cible en ETP « fin de mois » (ETP FM). Ce changement de mode de calcul permet une restitution moins rapide des postes au cours des années 2016 et 2017. En effet, un agent qui serait présent à temps plein du 1er janvier au 30 novembre 2017, sera comptabilisé comme 0,92 ETP MA mais 0 ETP FM. Par ailleurs, sur cette autorisation transitoire, si les CDI supplémentaires ne viennent pas modifier la cible pour 2017 et doivent donc être restitués d'ici là, en plus des 1000 restitutions d'ETP CDI initialement prévus, la

¹⁰ Courrier des ministres au directeur général de la branche en date du 15 novembre 2015

branche bénéficie d'une souplesse pour les emplois d'avenir qui pourront être conservés jusqu'à la fin de leur contrat en 2018 et augmentent, de ce fait, la cible informelle d'ETP CDD pour 2017.

[8] Par la suite, en mai 2016, une autorisation supplémentaire de l'emploi de 350 CDD en emploi d'avenir a été accordée pour faire face à la charge de travail, pour la seule année 2016.

[9] Il découle de ces diverses autorisations transitoires un schéma d'emploi en forme de double cloche, atteignant un maximum en 2016, impliquant un recrutement important en début de COG puis un recrutement rapide en 2015, suivi d'un rendu d'emploi concentré sur la fin de période (voir Graphique 1). Si l'on compare ce schéma à ce qui a été exécuté sur la période de la COG, on constate une sous-exécution en début de période et jusqu'à mi-2016. Pourtant, dans cette période de sous-saturation des plafonds d'emploi des autorisations supplémentaires d'embauche ont été accordées.

[10] Cette sous-saturation d'emploi n'est pas conforme à l'objectif recherché par la branche et l'État dans la COG de soutenir les efforts pour réduire le stock de production puis faire face au choc d'activité lié à l'introduction de la prime d'activité.

[11] Cette sous-exécution peut s'expliquer par une réticence des directeurs de Caf à atteindre, en début de COG, un nombre d'ETP supérieur à leur cible pour 2017, de peur de ne pouvoir restituer suffisamment d'emplois par la suite si leurs prévisions de départ s'avéraient inexactes. Or, ces départs peuvent être prévus de manière prudente. Dans les visites que la mission a effectuées, il est apparu que la méthodologie varie. Si les caisses prévoient, toutes, les départs à la retraite en interrogeant en amont les agents qui atteindront l'âge de la retraite dans les années concernées, le traitement du turn-over diffère. Certaines caisses prennent un taux moyen sur les dernières années et l'appliquent à leurs prévisions de départs. D'autres, en revanche, ne le prennent pas en compte. Ainsi, en sous-estimant les départs moyens sur la période de la COG, elles peuvent être amenées à sous saturer leur cible d'emploi en début de période et à s'en rapprocher avec la fin de l'échéance. Ce défaut de prévision des départs effectifs et la prudence des directeurs de Caf se reflètent dans les chiffres agrégés.

[12] À cela s'ajoute une difficulté pour les Caf de recruter des effectifs chargés de production. En effet, la durée de formation d'un gestionnaire conseil se situe entre 6 et 24 mois, en alternance. Pour un technicien conseil capable de liquider l'ensemble des prestations, la durée de 24 mois semble, de l'avis des interlocuteurs de la mission, un minimum nécessaire.

[13] Une autres explication à la sous-saturation des plafonds d'emplois tient à revalorisation de la base exécutée de 2012 avec des emplois inscrits dans le plafond de la Cnaf mais qui ne correspondent pas à des emplois effectifs et ne peuvent donc pas être comptabilisés dans les emplois exécutés (Uoiss et Ccss de Mende) ainsi qu'une possible surestimation des emplois en cours de recrutement (voir infra pour les détails des ajustements). Cela peut contribuer à expliquer la sous-saturation de l'emploi dès 2013.

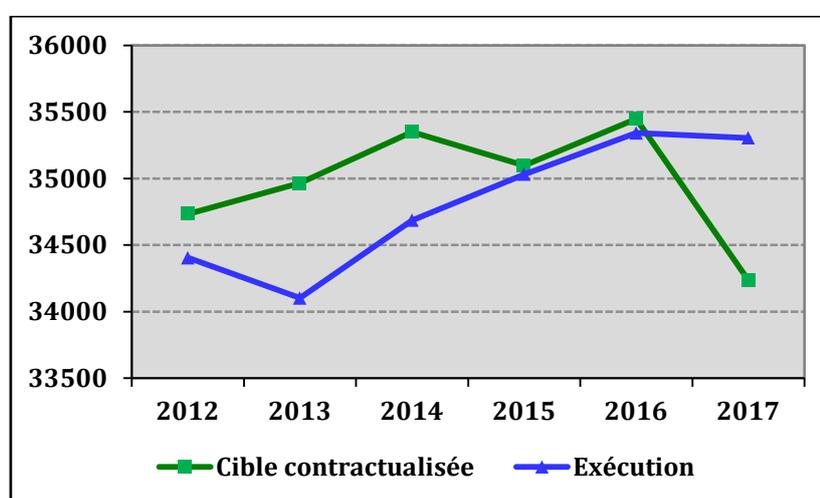
[14] Les autorisations successives d'autorisations temporaires ne contribuent pas à responsabiliser la branche famille dans sa gestion des effectifs ni à permettre une véritable anticipation de la part des directeurs de Caf, pourtant nécessaire pour entreprendre suffisamment en amont les plans de formation. Par ailleurs, la pratique consistant à revoir les cibles intermédiaires de plafond d'emploi, qui fait écho aux négociations budgétaires en cours de COG limite le sens d'une convention entre l'État et la branche. Enfin, étant données les difficultés à recruter des salariés capables d'apporter une aide à la production, la portée effective de ces autorisations temporaires accordées pour faire face à des augmentations de charges doit être regardée avec vigilance. D'autre part, le pilotage délicat de ces différentes autorisations

temporaires pourrait conduire la branche à une restitution insuffisante d'effectifs, notamment si l'on prend en compte les CDD.

[15] À l'inverse, 2017 est marqué, à ce jour, par une sur-exécution. La cible s'établit à 34 233 ETP FM (ensemble gestion administrative -GA- et action sociale -AS), décomposés en 31 969 CDI, 1 764 CDD au titre de la cible de stabilité (dont 1 376 CDD en GA) et 500 emplois d'avenir que la branche est autorisée à conserver au-delà de 2017 et qui ont été affectés à la GA. Les derniers chiffres d'exécution fournis par la Cnaf à mars 2017 font état de 35 303 ETP (GA+AS), dont 2 600 CDD en GA (incluant les 500 emplois d'avenir).

[16] On constate donc une sur-exécution de 724 ETP en CDD pour la gestion administrative (2600-1376-500) sur une sur-exécution en mars de 1 100 ETP, soit 65,8 %. Cela démontre une dérive sur le nombre de CDD employés pendant la période de la COG. Il importe que la cible de CDD soit fixée avec précision au même titre que celle sur les CDI afin d'éviter ce type de dérives par la suite.

Graphique 1 : Comparaison des effectifs CDI et CDD autorisés et de l'exécution



Source : Cnaf

1.3 Les modalités de comptabilisation et de notification des cibles aux Caf rendent le suivi des effectifs complexe

[17] Sur les effectifs de la GA, la mission a éprouvé des difficultés à retracer la trajectoire d'effectifs prévue par la Cnaf. En effet, les restitutions des effectifs concernaient les seules Caf, la Cnaf, les Certi, les Cnedi et les centres de ressources étant préservés. La Cnaf et les centres de ressources ont même bénéficié de 40 ETP supplémentaires sur la période de la COG. L'exécution d'ETP MA en CDI pour 2012 s'élevait à 25 125 pour l'ensemble de la branche, 23 735 pour les seules Caf.

[18] La tutelle ayant accepté les différents correctifs mentionnés ci-dessus, la base de calcul a été revalorisée de 270 ETP, dont 132 ETP CDI, à la demande de la Cnaf, pour prendre en compte les effectifs en cours de recrutement et 115,98 ETP à la demande de la DSS pour répartir entre les branches les effectifs de l'Uoiss et du Ccss de Mende. Sur les seules Caf, cela revient à une base de 24 005 ETP MA CDI en 2012. Pourtant le total des cibles notifiées par la Cnaf aux Caf pour 2017 s'élève à 23 532 ETP FM CDI pour la gestion administrative, soit une restitution de 473 ETP. Si l'on ajoute les 40 ETP accordés à la Cnaf et aux centres de ressource, la restitution notifiée est de

433 ETP, inférieure de 306 ETP à la restitution contractualisée de 739 emplois en gestion administrative.

Tableau 2 : ajustements réalisés par rapport à la base 2012

	Gestion administrative	Gestion action sociale	Ensemble de la branche
ETPMA CDI 2012 exécutés	25125,43	7514,45	32639,88
ETPMA CDD 2012 exécutés	1376,37	387,85	1764,22
Total CDI+CDD	26501,80	7902,30	34404,10
Ajustements :	270,34	59,23	329,57
<i>Dont CDI en cours de recrutement</i>	132,36	59,23	191,59
<i>Dont CDI RSA DOM+Mayotte</i>	22		
<i>Dont CDI UIOSS</i>	85,52		
<i>Dont CDI CSS Mende</i>	30,46		
Total base ajustée	26772,14	7961,53	34733,67
<i>Dont CDI</i>	25395,77	7573,68	32969,45

Source : Cnaf

[19] La Cnaf explique ces différences en avançant qu'elle n'a pas notifié aux Caf la restitution en 2017 des 422 ETP CDI accordés temporairement en 2015. Cependant, la différence entre la cible notifiée et la cible de la COG n'est pas de 422 et l'explication avancée ne permet donc pas de reconstituer l'élaboration de la cible notifiée aux Caf par rapport aux exigences de la COG.

[20] Par ailleurs, si l'exécution des ETP FM en 2016 (23 345 ETP FM) indique que la cible fixée par la Cnaf de 23 532 ETP FM devrait être respectée, il n'est pas certain qu'elle permette d'assurer la restitution de 739 emplois sur la GA (voir Tableau 3 :). En mai 2017, l'exécution des ETP montrait une différence de 196 ETP par rapport à la cible COG pour 2017. La Cnaf estime pouvoir restituer ces ETP dans les mois restants mais rien ne permet à la mission de vérifier ces éléments. Par ailleurs, la mission estime que, si 139 ETP ont été ajoutés à la base de 2012 pour prendre en compte les recrutements en cours, les ETP FM de 2017 devraient également tenir compte des recrutements en cours ce qui pourrait éloigner plus encore la Cnaf de la cible de la COG. Enfin, les effectifs ajoutés à la demande de la DSS pour tenir compte de l'Uoiss et de Mende ne correspondent pas à des effectifs présents dans les Caf ou à la Cnaf et, à ce titre, ne sont pas suivis dans l'exécution des ETP de la branche. Le nombre d'ETP FM constatés en décembre 2017 devrait donc intégrer, en plus de l'exécution, ces 115,98 ETP. Ces modalités de calcul, qui corrigeraient à la hausse l'exécution 2017, ne semblent pas être celles adoptées par la Cnaf mais devraient faire l'objet d'un contrôle vigilant des tutelles.

Tableau 3 : Restitutions d'ETP CDI en gestion administrative

	Caf seules	Total GA
Exécuté MA 2012	23 735	25 125
Exécuté MA 2012 retraité	24 005	25 395
Cible "théorique" COG	23 266	24 656
Cible notifiée aux Caf par la Cnaf	23 532	24 922
Exécuté FM2016	23 345	24 726
Différence exécuté 2016 - cible COG	79	70
Différence exécuté 2016 - cible cnaf	-186	-195

Source : Cnaf; mission

[21] Par ailleurs, la COG prévoyait une stabilité des CDD à 1764 ETP pour l'ensemble gestion administrative et action sociale, répartis en 1376 pour la GA et 388 pour l'AS. Or, l'exécution pour 2016 indique un total de 3 470 ETP en CDD, Si l'on excepte les 500 emplois d'avenir supplémentaires que la branche a obtenu de conserver jusqu'en 2018, cela correspond à une surconsommation de 1 206 CDD pour l'ensemble GA et AS.

Recommandation n°1 : Inclure dans les objectifs d'emplois les CDD et faciliter le suivi de l'exécution et des cibles par les tutelles.

Recommandation n°2 : Au moment de la vérification de l'atteinte de l'objectif de restitution d'emplois, vérifier la comptabilisation correcte des retraitements effectués en 2012.

2 LES MODALITES DE FIXATION DES EFFECTIFS CIBLES DES CAISSES ONT TENU PARTIELLEMENT COMPTE DES ECARTS DE PERFORMANCE ENTRE CAISSES

[22] La Cnaf a reconduit dans l'exécution de la COG 2013-2017 le système d'allocation de ressources et de répartition des efforts à réaliser en termes d'évolution des effectifs et des crédits de fonctionnement appliqué au cours de la COG précédente.

[23] Dans la détermination des effectifs cibles des Caf à l'issue de la COG, seule la répartition de l'effort de restitution de 1 000 ETP initialement prévu (avant renforts décidés ultérieurement) a été effectuée avec un objectif de correction des inégalités de ressources entre caf. Les renforcements temporaires prévus (500 emplois d'avenir et 200 CDI) ont été affectés selon d'autres modalités, principalement pour doter les dispositifs de renforts et de mutualisation entre caisses.

[24] Pour les effectifs de l'action sociale, la répartition entre les caisses devait être effectuée « au prorata des effectifs de chaque Caf en tenant compte des recrutements en cours et des cas particuliers »¹¹. La comparaison entre les ETP MA-CDI exécutés en 2012 et les cibles fixées montre cependant un taux d'effort par Caf très variable :

- pour 5 Caf, la baisse des effectifs CDI prévue par rapport à 2012 est supérieure ou égale à 6 % ; elle atteint même 29 % pour la Guadeloupe ;
- pour 43 Caf, la baisse programmée est comprise entre 5,1 et 5,3 % des effectifs 2012 ;
- pour 34 Caf, elle s'échelonne entre 0,7 % et 4,9 %
- enfin, pour 17 Caf, la cible fixée se traduit par une augmentation des effectifs CDI par rapport à l'exécution 2012, atteignant jusqu'à 27 % pour la Caf de la Corrèze.

[25] De fait, la répartition des rendus d'effectifs a été effectuée de manière à prendre en compte les recrutements prévus et l'impact des mutualisations entre caisses qui concernent aussi les effectifs rattachés à l'action sociale, notamment sur la gestion de la paye¹² ainsi que divers cas particuliers. Pour compenser les augmentations nettes d'effectifs induites par la prise en compte de ces éléments, il a été appliqué une baisse homothétique plus importante¹³.

[26] Si la compensation des effectifs des caisses pivots du SNGP est logique, on peut s'interroger en revanche sur la compensation des recrutements en cours qui a favorisé les Caf qui avaient engagé de tels recrutements alors même qu'aucun dispositif n'existe dans la branche pour déterminer l'effectif cible d'une Caf en matière d'action sociale en fonction de critères de charge.

Recommandation n°3 : Revoir le mécanisme de répartition des baisses d'effectifs rattachés à la gestion action sociale en prenant en compte l'écart avec un effectif cible déterminé en fonction de critères représentatifs de la charge de chaque caisse, comme cela a été fait pour la répartition des baisses d'effectifs de la gestion administrative.

[27] Pour les effectifs rattachés à la gestion administrative, la fixation des cibles de restitution par Caf intégrait un objectif de correction des inégalités de ressources entre caisses. En effet les paramètres et modalités de calcul étaient les suivants :

- un premier calcul d'ETP à restituer est effectué au prorata du crédit de référence (Cref) théorique attribué pour l'année 2012 et déterminé comme indiqué dans le rapport (cf. partie 2.2.5) en additionnant un montant forfaitaire et un montant proportionnel à des indicateurs de charge (nombre d'allocataires pondérés, nombre d'allocataires noyau dur ; volume financier des prestations sociales ; nombre de structures d'action sociale financées) ;
- le résultat obtenu a été pondéré par un ratio de productivité globale¹⁴ de manière à diminuer l'effort des Caf les plus productives : on calcul l'écart entre un effectif théorique de la caisse, déterminé en lui appliquant le taux moyen de productivité globale et l'effectif réel 2012 et cet écart est ajouté à la restitution d'ETP calculée à l'étape précédente ;

¹¹ Note relative aux modalités de calcul des réductions d'effectifs du FNAS.

¹² Les agents effectuant la paye des agents rattachés à l'action sociale sont aussi rattachés à cette gestion. Les agents des 9 caisses pivot en charge du Service national de gestion de la paie (SNGP) sont en conséquence répartis budgétairement entre l'action sociale et la gestion administrative.

¹³ Les 43 caisses qui ont un taux de rendu d'effectifs compris entre 5,1 et 5,3 % correspondant à ce deuxième mécanisme (elles représentent 189 ETP à restituer sur les 277).

¹⁴ Ce ratio est calculé ainsi : (35% du nombre d'allocataires noyau dur + 65 % du nombre d'allocataires pondérés) / (ETPMA GA 2012 hors ETP correspondant aux missions mutualisées pour les Caf pivot et aux missions institutionnelles, dont la participation aux ateliers de régulation des charges-ARC).

- les effectifs à restituer sont plafonnés à 60 % du nombre de départs en retraite prévus ; inversement, une Caf pour laquelle le calcul théorique aboutit à des créations de postes ne bénéficie pas d'emplois supplémentaires mais ne rend pas d'ETP. Ce mécanisme d'encadrement conduit à des itérations successives pour atteindre la cible nationale fixée.

[28] Comme pour le calcul des rendus d'effectifs sur l'action sociale, la base de calcul 2012 ne prend en compte que les agents en CDI et intègre ceux en cours de recrutement. La différence entre cette base de calcul et l'exécution 2012 paraît toutefois beaucoup plus importante dans le cas de la gestion administrative puisque l'écart entre les cibles d'ETP en CDI fixées pour 2017 (23 532) et les ETP consommés en 2012 (23 735) n'est que de 203 ETP ce qui laisse supposer que la base de calcul 2012 intégrant les recrutements prévus était nettement supérieure à l'exécution 2012 (de 536 ETP pour parvenir à une restitution finale de 739 ETP, soit une base portée à 24 271 ETP). La sous consommation récurrente des plafonds annuels, particulièrement marquée (607 EPTMA en 2013, 693 en 2014, 401 en 2015 et 564 en 2016), montre que la base 2012 ainsi construite a été largement surévaluée. L'exécution 2016 reste ainsi inférieure à la cible fixée pour 2017, pourtant en forte baisse par rapport à 2016 (-378 ETP), d'environ 187 ETP. Si les effectifs exécutés n'augmentent pas en 2017, la baisse réelle des effectifs d'agents en CDI depuis 2012 devrait donc atteindre 390 ETP (203+187).

[29] La répartition de la baisse d'effectifs entre Caf intègre néanmoins un mécanisme correcteur des inégalités de dotation des Caf en effectifs de gestion administrative puisqu'il revient à recalculer un effectif théorique fonction de la charge et de la productivité moyenne du réseau avant d'appliquer les réductions d'effectifs. Cet effet correcteur est toutefois tempéré par les autres éléments du calcul :

- les baisses d'effectifs s'appliquant à l'effectif théorique sont déterminées proportionnellement au CREF alloué à chaque caisse et donc principalement en fonction de sa charge de travail alors qu'on pourrait imaginer les calculer au prorata des effectifs de GA corrigés des impacts des mutualisations et dispositifs de soutien (cf. annexe3) ;
- les mécanismes de plafonnement limitent l'impact correcteur du calcul de l'effectif théorique et conduisent à différer les rééquilibrages entre caisses. S'il est compréhensible d'atténuer l'impact du rapprochement de l'effectif théorique pour laisser aux Caf le temps de s'adapter, on peut néanmoins envisager de rendre ces mécanismes moins protecteurs des situations historiques.

[30] En outre l'indicateur de productivité globale apparaît composite notamment pour l'appréciation de la charge (numérateur) : si le nombre d'allocataires pondérés représente un bon indicateur de la charge de travail des Caf (notamment si la Cnaf le fait évoluer comme elle le prévoit), on voit mal pourquoi il faudrait prendre également en compte dans le calcul le nombre d'allocataires « noyau dur ». La mission estime en conséquence souhaitable de modifier ce mécanisme dans le cadre de la nouvelle COG pour accentuer son caractère correcteur des inégalités de dotations entre caf.

Recommandation n°4 : faire évoluer le dispositif de calcul des restitutions d'effectifs de GA par Caf pour accélérer le rééquilibrage des moyens entre Caf : 1/en ne prenant en compte que le nombre d'allocataires pondérés dans le calcul de l'indicateur de productivité global et de l'effectif théorique ; 2/ en calculant les réductions d'effectifs proportionnellement à l'effectif réel de chaque caisse corrigés des impacts des dispositifs de mutualisation et de soutien ; 3/ en rendant les mécanismes de plafonnement plus favorables au rééquilibrage des moyens des caisses.

**ANNEXE 3 : PILOTAGE ET
ORGANISATION DE LA PRODUCTION
DU RESEAU**

SOMMAIRE

ANNEXE 3 : PILOTAGE ET ORGANISATION DE LA PRODUCTION DU RESEAU	59
1 LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE ET DE LA PERFORMANCE DES CAISSES	63
1.1 Les plans de maîtrise de la charge	63
1.2 Le déploiement d'outils et de méthodes d'optimisation de la production	66
1.2.1 La diffusion d'outils de prévision et de pilotage de la production	66
1.2.2 Les structures d'appui et les outils méthodologiques	67
1.3 Des évolutions pertinentes qui n'ont pas encore produit tous leurs effets	69
2 LES MUTUALISATIONS ENTRE CAF, OBLIGATOIRES OU FACULTATIVES, PEUVENT ETRE RENFORCEES	74
2.1 Les actions prévues par la COG en matière de mutualisations ont été réalisées de façon satisfaisante	76
2.1.1 Les mutualisations nationales	76
2.1.2 La mise en œuvre des schémas régionaux de mutualisation	78
2.2 Les systèmes de mutualisations régionales et nationales sont complexes et peu incitatifs mais permettent de réels gains de productivité et d'efficience	81
3 LES SERVICES NATIONAUX D'AIDE A LA PRODUCTION ET LES ATELIERS SPECIALISES OFFRENT UNE ASSISTANCE REELLE MAIS DONT L'EFFICACITE POURRAIT ETRE AMELIOREE	84
4 LE PROGRAMME « CAF A FORTS ENJEUX »	85
5 LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU RESEAU	89

1 LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE ET DE LA PERFORMANCE DES CAISSES

[1] Pour faire face à cette augmentation de la charge dans le cadre d'une évolution contrainte de ses effectifs, la Cnaf a mis en place et enrichi au cours des années un dispositif de pilotage de l'activité de production du réseau reposant sur deux éléments principaux :

- l'élaboration d'un plan annuel de maîtrise de la charge définissant des orientations de traitement communes aux Caf en fonction des prévisions de charges et fixant des objectifs faisant l'objet d'un suivi au travers d'indicateurs de performance ;
- la diffusion dans le réseau d'outils de prévision et de gestion de la charge visant à optimiser les organisations de travail et l'affectation des moyens disponibles.

[2] C'est le département production créé en 2013 au sein de la direction du réseau de la Cnaf qui a la responsabilité de ce dispositif.

1.1 Les plans de maîtrise de la charge

[3] Depuis 2013, la Cnaf adresse chaque année aux Caf un « plan de maîtrise de la charge » présentant les actions à conduire à l'échelon national et local pour faire face à l'évolution de la charge tout en respectant les engagements de qualité de service de la branche.

[4] Ce plan annuel analyse les résultats de l'année précédente, expose les grandes tendances susceptibles d'affecter l'activité de production de l'année à venir (évolutions réglementaires, priorités de la branche en matière d'offre de service, évolutions du système d'information) et présente les actions à conduire, structurées en plusieurs axes dont le nombre et l'articulation a évolué. Le plan de maîtrise de la charge de l'année 2017 comprend ainsi 10 axes et 33 actions relevant de la Cnaf, des Caf ou des structures d'appui (instance nationale d'appui à la production –INAP- et centres de ressources cf. *infra*) :

- axe 1 : poursuivre le déploiement de la stratégie de production de service de la branche Famille (orientation allocataire du processus de production, déploiement des télé-services) ;
- axe 2 : garantir les ressources humaines nécessaires à la production du service ;
- axe 3 : optimiser l'organisation de la production (organisation des unités de production) ;
- axe 4 : optimiser les standards de production et de qualité (identifier et déployer les meilleurs pratiques, optimiser les processus et la répartition de la charge entre les unités) ;
- axe 5 : développer l'approche prévisionnelle de l'écoulement de la charge (déployer les outils de prévision, cf. *infra*) ;
- axe 6 : développer les plans de production et optimiser l'ordonnancement de la production (déployer les outils de connaissance des flux et du solde et prioriser les traitements) ;
- axe 7 : améliorer la gestion des compétences et le soutien opérationnel (cartographie des compétences, organisation de la journée de travail) ;
- axe 8 : optimiser l'efficacité opérationnelle (démarche qualité, résolution de problèmes, optimisation de la performance) ;

- axe 9 : l'animation managériale : mieux accompagner les managers et déployer le management visuel et les routines associées (diffusion d'outils méthodologiques et de bonnes pratiques, mise en réseau) ;
- axe 10 : la réduction des écarts de performance entre organismes (mutualisations, dispositifs de renfort)

[5] Des objectifs opérationnels et des « marqueurs » permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs sont associés à la réalisation de ces actions, dont certains peuvent être différenciés par Caf.

Tableau 1 : Objectifs et marqueurs des plans de maîtrise de la charge

Objectifs	Marqueurs	Cibles	Année du plan
Renforcement de la capacité productive	Réduction pour chacune des Caf du différentiel entre le niveau de ressources productives nécessaires et le niveau constaté	45 % des effectifs de gestion administrative dédiés à la liquidation	2016
		50 % des effectifs de gestion administrative dédiés à la liquidation	2017
		80 % affectés à la relation de service	2017
	Augmentation de la productivité collective au niveau de chaque Caf (cf. indicateur COG F21-55 calculé sur une base annuelle)	110 pièces/jour	2016 2017
Maîtrise du solde moyen de pièces en jours	Diminution ou stabilisation du solde moyen pour chacune des Caf	Solde national inférieur ou égal à 5 jours	Depuis 2014
Réduction des écarts de soldes moyens	Aucune Caf avec un stock supérieur à la cible	Solde maximal de 8 jours	Depuis 2014
Maîtrise de l'antériorité du solde	Taux d'antériorité moyen (part des pièces de plus de 15 jours en solde) inférieur à la cible (cf. indicateurs COG F10-21 et F21-52)	15 %	2014 et 2017
		10 %	2016
	Amélioration du délai de démarche	5 points par rapport à l'année précédente	2016 et 2017
	Taux des délais de démarche < 15 jours	85 %	2017
Hausse du recours aux télé-services ayant un impact réel sur l'allègement de la charge de travail.	100% du stock avec une antériorité inférieure ou égale à la cible	40 jours ouvrés	2017
	Hausse du recours aux télé-services par rapport à l'année précédente	20 % au minimum	Depuis 2014
Amélioration de la qualité de la liquidation	Objectif de recours aux télé-services individualisé au niveau de chaque Caf	Cible définie par Caf	2016 et 2017
	Objectifs individualisés au niveau de chaque Caf pour la qualité de la liquidation immédiate (IQL0)	Cible définie par Caf	2017
Amélioration des conditions d'exercice du métier	Objectifs individualisés au niveau de chaque Caf pour la qualité de la liquidation à 6 mois (IQL6)	Cible définie par Caf	Depuis 2015
	Au moins un bailleur utilisant IDEAL	100% des Caf	2014
	Double écran pour les secteurs de production	100% des Caf	2016
	Cartographie des compétences déployée pour les GCA et les CSU	100% des Caf	2017

Source : Cnaf, plans de maîtrise de la charge

1.2 Le déploiement d'outils et de méthodes d'optimisation de la production

[6] Les plans de maîtrise de la charge s'appuient sur une ingénierie de la production de plus en plus développée, combinant :

- la diffusion d'outils de prévision et de pilotage de la production ;
- la promotion de méthodes d'optimisation du travail ;
- l'appui technique apporté par 8 centres de ressources et une instance nationale d'appui à la production.

1.2.1 La diffusion d'outils de prévision et de pilotage de la production

[7] Plusieurs outils nationaux sont ainsi en cours de déploiement pour aider les Caf à piloter leur activité de gestion des prestations.

[8] L'outil « Prévisio » correspond à l'action 4 de la fiche thématique n°22 de la COG prévoyant une étude d'opportunité sur les outils d'affectation des ressources sur les processus en fonction des prévisions de charges. Le stade de l'étude d'opportunité a été largement dépassé puisque Prévisio est déjà déployé dans le réseau. Cet outil vise à optimiser l'affectation des moyens en fonction de prévisions de charges. Il a été construit à partir d'outils développés localement, notamment « Agape » (approche globale de l'activité et des plannings de l'entreprise) qui permet de gérer la capacité de production à court et moyen termes et « Acmé » (adéquation des charges et moyens évalués) qui croise les données d'Agape avec des prévisions de flux de charges. Prévisio permet ainsi de mesurer l'écart entre les moyens nécessaires et les moyens disponibles et de simuler l'évolution du solde. Selon la Cnaf, début 2017, 80 Caf ont déployé Agape et 45 Acmé.

[9] « L'outil de projection des ressources productives (OPRP) » poursuit des finalités voisines mais en permettant une analyse plus fine de la productivité des agents et des besoins d'ETP à un horizon annuel, en tenant compte de plusieurs facteurs (composantes de la charge, ventilation fonctionnelle des effectifs, recours à des dispositifs de soutien ou à des CDD, recours aux heures supplémentaires, évolution de la productivité). En outre, il permet de centraliser les données collectées auprès des Caf et donc de réaliser des analyses comparatives des évolutions affectant leur productivité. Certaines Caf utilisent aujourd'hui l'OPRP à la place de Prévisio et la Cnaf prévoit d'intégrer les concepts de l'OPRP dans Prévisio.

[10] L'outil « Copilar » correspond à l'action 5 de la fiche thématique n° 22 de la COG prévoyant de déployer un outil de suivi des pièces arrivées par nature. Il a été déployé à partir de mi-octobre 2013. Plusieurs versions successives ont été diffusées, la dernière fin mai 2016 avec notamment la mise à disposition d'un tableau de comparaison entre données locales et nationales.

[11] Au quotidien, les fonctionnalités de pilotage de la production du portail NIMS (navigateur intranet multi services, intégrant notamment les interfaces de travail des techniciens) permettent à l'encadrement de gérer le plan de charge des unités de production et de suivre l'activité de chaque unité (au besoin par agent). De plus les fonctionnalités du processus « traiter le dossier allocataire » de NIMS permettent de suivre quotidiennement l'activité de chaque agent et de visualiser les traitements effectués dans le cadre de la fonction de supervision des cadres (cf. partie 4 du rapport)

[12] La Cnaf produit, en outre, des tableaux de bord stratégiques pour permettre aux équipes de direction des Caf de suivre et de piloter leur activités, alimentés notamment par le recueil national des données des Caf (RNDC) qui assure la collecte des indicateurs de production (dont ceux retenus par la COG). Dans le cadre de l'action 1 de la fiche thématique n°22 de la COG prévoyant la mise en cohérence des indicateurs des différents outils de collecte et de pilotage, la Cnaf a développé un nouvel outil « Prisme », fusionnant TbCaf, tableau de bord de pilotage opérationnel, et PerCaf, tableau de bord de pilotage stratégique, et a commencé à le déployer en mai 2017. Prisme est un outil de pilotage opérationnel et stratégique, paramétrable localement et support d'échanges au sein de l'encadrement des Caf, pour suivre la performance globale de gestion et conduire les actions répondant à la stratégie de l'organisme. Il permet des comparaisons avec d'autres caisses ou groupes de caisses sélectionnées.

[13] La mission a constaté par ailleurs que ces outils nationaux sont complétés par de nombreux outils locaux. A titre d'exemple, la Caf des Yvelines utilise, outre l'OPRP et COPILAR :

- un outil de suivi de la production « orga 781 » détaillant par site et unité de production (corbeille collective), à un rythme quotidien, hebdomadaire ou mensuel, le nombre de bons de travail et de pièces traités, ainsi que le nombre de faits générateurs correspondant et produisant différents ratios d'analyse ;
- un outil de suivi quotidien des pièces en attente de traitement (« radio stock ») détaillé par corbeille, nature d'activité (prestation familiales, processus généraliste ou spécialisé, action sociale, contentieux, etc.) et nature de pièce ;
- des tableaux de bord permettant des analyses avec une périodicité variable (de quotidienne à annuelle) ;
- à l'aide de ces éléments, la Caf élabore en outre tous les deux mois un plan infra-annuel de production présentant l'ensemble des mesures prises (organisation, GRH) pour assurer la gestion de la charge pendant la période.

1.2.2 Les structures d'appui et les outils méthodologiques

1.2.2.1 Les centres de ressources (CDR)

[14] A côté des outils de pilotage, la Cnaf a mis en place des structures d'appui et des outils méthodologiques pour aider les Caf à optimiser leur organisation et leurs méthodes de travail. Dans le cadre de la mesure 8 de la fiche n°22 de la COG, la Cnaf a ainsi réorganisé le réseau interrégional des pôles de ressources mutualisées (PRM), devenus centres de ressources (CDR) en mai 2014 en redéfinissant leurs missions, leur rattachement administratif et leur mode de pilotage.

[15] Intervenant à la demande de la Cnaf ou des Caf, les 8 CDR, qui totalisent environ 160 ETP en 2016, ont une mission d'appui au réseau comportant plusieurs dimensions :

- l'accompagnement métier à la mise en place des versions informatiques;
- l'appui au déploiement des doctrines et outils nationaux ;
- l'accompagnement des schémas régionaux de mutualisations ;
- l'animation de la vie régionale et des réseaux métiers ;
- la contribution aux projets nationaux.

[16] Ils contribuent à ce titre au développement de l'ingénierie de la production et des outils de pilotage, par le déploiement des outils (Prévisio, Prisme, l'outil de comptabilité analytique ABC/M, etc.). Ils peuvent ainsi accompagner les Caf dans la réalisation des plans de maîtrise de la charge et notamment diffuser auprès de l'encadrement les outils et méthodes d'organisation élaborés par le réseau, organiser des ateliers d'échange de bonnes pratiques ou d'analyse des processus de production et des pratiques des agents permettant de repérer des pistes d'amélioration. Leur offre de service comprend un socle commun et des expertises spécialisées (dans le domaine immobilier et les études socio-économiques).

[17] Depuis fin 2015, tous les CDR sont juridiquement adossés à une Caf¹⁵ mais leurs effectifs font l'objet d'un suivi particulier, leur action étant pilotée par la Cnaf qui passe une convention de gestion avec la Caf de rattachement et un contrat d'objectifs et de services avec chaque CDR précisant la contribution du centre aux axes de la COG et définissant son plan de développement. En outre des engagements de service et des indicateurs associés ont été définis. Ils peuvent être complétés par des engagements propres des CDR au titre de leur offre régionale.

Encadré 1 : Le socle commun des centres de ressources (CDR)

- | |
|--|
| <p>1. <i>Ingénierie de la production :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accompagner les Caf dans la réalisation du plan de maîtrise de la charge, ○ accompagner les Caf dans la bonne utilisation du RID (recueil d'informations dématérialisé). ○ Accompagner les Caf dans la réalisation d'ateliers LEAN sur la production. <p>2. <i>Aide au pilotage :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Poursuivre le déploiement d'ACME – PREVISIO : ○ Accompagner la démarche ABC : ○ Accompagner le déploiement de PRISME : ○ Proposer un accompagnement différencié des Caf sur l'aide au pilotage : ○ Coordonner le partage des requêtes en région : renforcer le partage régional et inter-régional. <p>3. <i>Relation de service</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accompagner le réseau dans le déploiement des nouveaux outils de gestion et /ou nouvelles offres de services (accueil, téléphone, écrits, numériques) ○ Accompagner et suivre les déploiements à travers la planification des opérations pour la région ○ Organiser de réunions thématiques sur les projets de la relation de service et leurs avancées : ○ Relayer les informations et/ou les outils d'accompagnements mis en place par le Cnam : <p>4. <i>Action sociale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accompagner le déploiement du projet OMEGA : ○ Assurer une animation autour du travail social et de Gesica. <p>5. <i>Maîtrise des risques/recouvrement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accompagner le déploiement du PCI 2017. ○ Accompagner le déploiement des outils et procédures de contrôle (daamining par exemple) <p>6. <i>Démarche Qualité Intégrée</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Former les Caf à la cotation des risques et à l'analyse des leviers d'amélioration ○ Accompagner le déploiement du plan de supervision 2017 <p>7. <i>Achats/marchés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Suivre la mise en œuvre des marchés nationaux de Branche, inter-branches et inter-régimes ○ Assurer une veille juridique auprès des Caf |
|--|

¹⁵ Certains d'entre eux étaient auparavant adossés à des CERTI qui ont été dissous la même année pour être intégrés à la DIS de la Cnaf (cf. partie 6 du rapport).

<ul style="list-style-type: none"> ○ Participer à l'étude sur l'organisation des achats (niveau de mutualisation en fonction des segments d'achats, outils utilisés...). <p><i>Socle commun spécialisé :</i></p> <p>8. <i>Ressources humaines</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accompagner le déploiement de nouveaux outils ○ Accompagner de nouvelles opérations de mutualisation de la paye ○ Accompagner le déploiement des processus et des modes opératoires SNGP ; participer à leur amélioration continue. ○ Participer aux évolutions de GRH ; présenter les versions. ○ Accompagner les Caf dans le déploiement du projet Clarification du rôle des managers : information sur la méthode et les outils. <p>9. <i>Gestion budgétaire, comptable et financière</i> : Accompagner le déploiement des processus Trésorerie et Comptabilité.</p>
--

Source : Cnaf, Feuille de route des Centres de ressources pour 2017

[18] Il n'existe pas encore d'évaluation de la réorganisation des centres de ressources et de l'efficacité et de la qualité des services rendus au réseau. La mission note toutefois que l'organisation mise en place apparaît couvrir les principaux besoins d'assistance et d'expertise et comporte, grâce au dispositif de pilotage par objectifs à la main de la Cnaf et associant les Caf au suivi des engagements de service, les instruments pour d'impulser une dynamique de performance des CDR.

1.2.2.2 L'Inap et les outils méthodologiques

[19] La Cnaf réunit par ailleurs à un rythme trimestriel une instance nationale d'appui à la production (INAP) composée de représentants des Caf qui échangent sur les problématiques de production et peuvent se constituer en groupes de travail thématiques.

[20] Plusieurs outils méthodologiques ont ainsi été développés au sein du réseau, validés par le niveau national et diffusés avec l'appui des CDR : méthode d'optimisation du traitement d'un bon de travail, guide de la prévision, guide du pilote de la production et « kit de la production » rassemblant l'ensemble des outils élaborés pour maîtriser toutes les étapes du processus, outil d'optimisation du recueil d'information dématérialisé. La formation à l'utilisation de ces outils fait partie de l'offre de service des CDR aux Caf. Cette liste n'est pas exhaustive puisque des outils déployés avec d'autres finalités comme le système de management par les processus, mis en place pour maîtriser les risques et garantir la qualité, peuvent également contribuer à l'amélioration de la performance et de la productivité (notamment le référentiel de processus de management de la production).

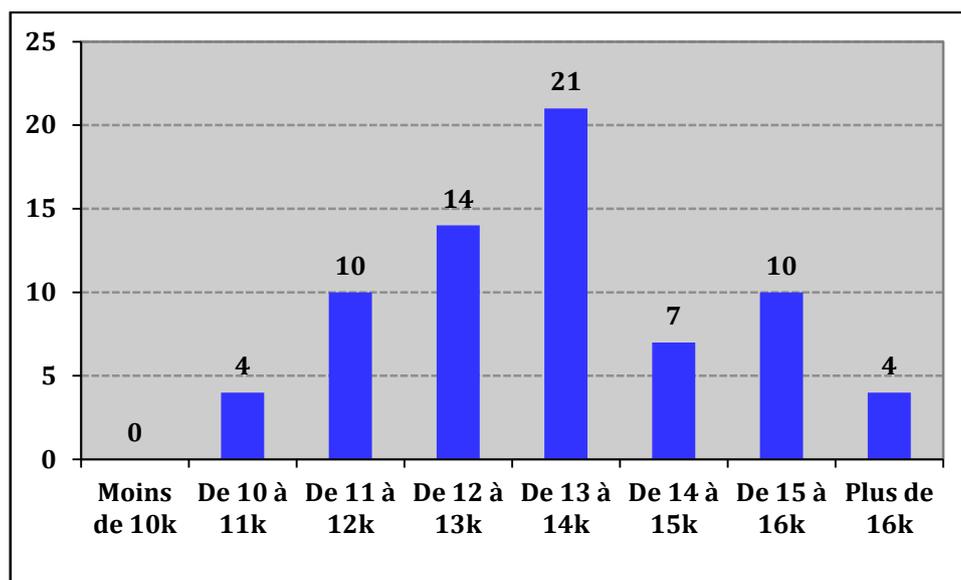
1.3 Des évolutions pertinentes qui n'ont pas encore produit tous leurs effets

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

[22] Dans une étude de juin 2016¹⁶, la Cnaf estime que cet investissement dans l'organisation et le pilotage de la production détermine 80 % des gains de productivité globale constatés au cours de la période 2012-2015

[23] De même, sur l'année 2016, l'indicateur de productivité retenu dans l'OPRP (nombre de pièces traitées dans l'année par ETPMA affecté à la liquidation¹⁷) progresse de 0,8 % et l'écart type entre Caf diminue légèrement. Les écarts entre caisses mesurés pour cet indicateur restent néanmoins significatifs comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Répartition des 70 Caf ayant alimenté l'OPRP en 2016 selon le nombre moyen de pièces (en milliers) traitées par agent affecté à la liquidation dans l'année



Source : Cnaf

[24] Les marges de progression sont donc encore réelles comme l'indique la Cnaf elle-même : dans les plans de maîtrise de la charge 2016 et 2017, elle fixe un objectif de productivité par gestionnaire de 110 pièces par jour, supérieur de 8,9 % à la productivité moyenne mesurée par cet indicateur en 2016 et correspondant à la tranche 14 000-15 000 pièces par an du tableau ci-dessus (14 700 pièces par an sur la base de 157 jours de liquidation par an et par agent dédié à la liquidation en moyenne et d'un taux de reprise de 17,5 % ressortant de l'OPRP). 44,85 % des 23 345 ETP MA (CDI) de gestion administrative des Caf étant dédiés à la liquidation en 2016 (source OPRP), un calcul rapide montre qu'une augmentation de ce niveau de la productivité moyenne représenterait, à charge constante, l'équivalent de 855 ETPMA.

¹⁶ Note sur les charges et la productivité de la branche famille rédigée par la direction de l'évaluation et de la stratégie et présentée au comité d'administration générale de la Cnaf le 12 juillet 2016.

¹⁷ Indicateur ciblant davantage la productivité de la liquidation que l'indicateur de productivité globale de la COG :
 - le décompte des pièces traitées n'intègre que celles donnant lieu à un traitement par le gestionnaire conseil ;
 - les effectifs pris en compte sont les seuls ETP ventilés sur le code 101 et non l'ensemble des effectifs rémunérés sur le budget de gestion administrative.

[25] Les données collectées par la Cnaf permettent en outre d'identifier des pistes d'amélioration de la productivité liées aux pratiques différentes des caisses. Ainsi une partie significative des pièces à traiter est générée par les agents eux-mêmes¹⁸ : courriers ou courriels adressés aux allocataires, notes internes, etc. Par ailleurs, une part importante des pièces (17,5 % en moyenne nationale en 2016) fait l'objet de « reprises », c'est-à-dire qu'elles sont traitées en plusieurs fois suite à mise en instance (par exemple dans l'attente d'une information) ou à rejet dans le cadre de la supervision ou de la vérification comptable (cf. partie 4 du rapport). La variabilité des pratiques entre Caf dans ce domaine perturbe la comparaison des performances¹⁹ et révèle des marges d'efficacité. La mission a relevé que, sous l'impulsion de la Cnaf, les Caf visitées accordent une grande importance au suivi de ces charges spécifiques et s'efforcent de réduire progressivement la part de cette activité sans valeur ajoutée en terme de qualité.

[26] Par ailleurs, les données de l'OPRP font apparaître que les ETP comptabilisés sur l'activité de liquidation (code 101 de la ventilation fonctionnelle des effectifs)²⁰ ne consacrent pas 210 jours par an²¹ à cette activité. En effet, la comparaison entre la capacité de liquidation annuelle (13 535 pièces par ETP en moyenne en 2016) et la production moyenne journalière par ETP (101 pièces en 2016) aboutit, en tenant compte du taux moyen de reprise de 17,5 % qui majore la production réelle, à un nombre de jours de liquidation effective inférieur de 25,2 % (157 jours). Cet écart s'explique par plusieurs facteurs :

- d'une part, le code 101 « traitement des prestations légales et déléguées » recouvre d'autres tâches que la liquidation en particulier les fonctions d'encadrement de proximité et certaines fonctions support intervenant directement en soutien des équipes de production²² : les données de la Cnaf permettent d'estimer qu'en 2016, ces fonctions représentent environ 10 % des effectifs du code 101 ;
- le taux d'absentéisme maladie rémunéré de courte et longue durée s'élevait à 6,02 % en 2016 pour les personnels des Caf affectés à la liquidation (soit un peu plus que la moyenne de la branche qui était de 5,46 % la même année). Il faut y ajouter les congés maladie non rémunérés et les absences pour invalidité et maternité qui représentaient pour la branche en 2016 un taux de 2,65 %. Au total, l'impact de l'absentéisme peut être estimé à 8,67 % en 2016 pour les agents du code 101²³ ;
- la formation et l'animation collective des équipes peuvent expliquer le reste de l'écart : à titre d'exemple, les seules formations réalisées pour la mise en œuvre des évolutions législatives et réglementaires a représenté chaque année de l'ordre de 1,6 % du temps de travail des techniciens pendant la durée de la COG.

¹⁸ Le plan de maîtrise de la charge 2017 indique que les flux internes représentent plus de 34 % des pièces arrivées dont une part constitue une charge inutile.

¹⁹ Les pièces auto générées sont prises en compte dans le calcul de la productivité (numérateur) mais peuvent représenter une charge moins lourde que les pièces externes ; en revanche, les reprises ne sont pas pris en compte dans la charge.

²⁰ La ventilation fonctionnelle des effectifs (VFE) est un dispositif de suivi analytique de l'activité des agents. Un agent à temps plein consacrant 80 % de son activité à la liquidation et 20 % à l'accueil sera compté pour 0,8 ETP sur le code 101 et pour 0,2 ETP sur le code 108 (accueil physique). Les ETP ainsi comptabilisés sur le code 101 sont donc entièrement affectés à cette activité.

²¹ Nombre de jour de travail ressortant de l'application de la convention collective et des règles de durée du travail.

²² Le périmètre du « traitement des prestations légales et déléguées » recouvre, outre l'activité de liquidation des gestionnaires conseil allocataires (GCA), celle des experts venant en appui aux GCA, des agents chargés de l'optimisation des processus prestations ou de fonction support au sein -RH et SI- des services de production, et, surtout l'activité d'encadrement des équipes. A noter en outre que la VFE n'est pas complètement renseignée.

²³ Les agents concernés ne sont que rarement remplacés par des CDD en raison de la technicité des postes.

[27] La mission estime souhaitable pour la prochaine COG de mieux suivre les facteurs explicatifs des écarts entre la capacité de travail théorique et la capacité réelle, pour agir sur ceux qui sont sur lesquels cela est possible afin d'optimiser la production.

[28] L'investissement de la Cnaf dans l'ingénierie de production lui permet en outre d'identifier et de promouvoir les organisations les plus efficaces. Le plan de maîtrise de la charge 2017 préconise la constitution d'unités de 12 à 15 agents sous la responsabilité d'un cadre, gérant un nombre de corbeilles (ensemble des bons de travail affectés à une équipe de production) limité, travaillant avec des procédures claires, des modalités d'assistance définies à l'avance sur les dossiers complexes et étayées par une cellule d'appui au pilotage. La mission a pu constater que ce modèle représente effectivement un gage d'efficacité mais que sa mise en place peut impliquer une refonte complète de l'organisation de travail, comme cela a été le cas à la Caf des Yvelines.

Encadré 1 : la réorganisation de la production à la Caf des Yvelines

Confrontée à des difficultés récurrentes pour faire face à l'évolution de ses charges et caractérisée par une qualité de service médiocre (la Caf était classée 100^{ème} en 2013 sur les 4 indicateurs correspondants aux engagements de service), la Caf des Yvelines a réorganisé entièrement sa production à partir de 2014, selon les principes suivants :

- séparation de la gestion des prestations légales et de la gestion des prestations et dispositifs d'action sociale ;
- création d'une direction du développement chargée de la gestion des fonctions supports et de l'appui métier (déploiement des versions informatiques, diffusion des évolutions réglementaires, appui au pilotage) ;
- regroupement des fonctions de *front et back office* des prestations légales dans une direction de la production organisée en 3 secteurs (correspondant aux trois sites principaux, qui seront regroupés sur deux sites à partir de 2018) et suppression des corbeilles individuelles au profit de 18 corbeilles collectives confiées à une équipe de 10 à 12 agents sous la responsabilité d'un cadre de proximité et comptant un technicien expert. Des équipes spécialisées ont en outre été constituées pour traiter certaines prestations ou domaines spécifiques notamment dans le cadre de mutualisations entre caisses (allocation vieillesse des parents au foyer, impayés de loyers, bénéficiaires résidents à l'étranger (TIM), etc.) ;
- suppression de 6 agences, constituées d'équipes permanentes assurant à la fois l'accueil, l'action sociale et le traitement des prestations, avec réintégration des personnels sur les sites principaux ;
- généralisation de l'accueil sur rendez-vous sur les sites principaux et sur 3 sites de permanences d'accueil ouverts certains jours de la semaine, complété sur l'ensemble de ces sites par la mise en place d'espaces multimédia.

Cette réorganisation s'est accompagnée d'une politique de gestion des ressources humaines active :

- recrutement de 150 agents sur 5 ans, en formation longue (2 ans) pour remplacer les départs ;
- application du protocole mobilité aux agents des anciennes antennes et des dispositifs de primes pour les agents itinérants assurant les permanences et pour les agents assurant l'accueil sur rendez-vous ;
- ouverture des possibilités de télétravail (jusqu' à 3 jours par semaine pour les gestionnaires conseils) avec fourniture d'un équipement informatique ; généralisation en parallèle du badgeage sur poste de travail.

La Caf des Yvelines a en outre bénéficié d'appuis externes dans le cadre du dispositif « Caf à forts enjeux » de 2014 à 2015 et est partie prenante (pivot ou bénéficiaire) de plusieurs dispositifs de mutualisation (ASFR, TIM, plateforme téléphonique, numérisation, etc.).

L'ensemble de ces mesures a permis à la Caf de remonter au 84^{ème} rang dans le classement établi par la Cnaf sur les engagements de service et, surtout, de ramener le solde de pièces en jours de 7.56 jours au 31 décembre 2013 à 3,69 jours au 31 décembre 2016 (la moyenne nationale se situant à 4,93 jours). Ces progrès demeurent néanmoins fragiles et les performances de la Caf en matière de délais de traitement se situent encore nettement en-dessous de la moyenne nationale.

Source : mission d'après documents remis par la Caf et échanges avec la direction

[29] La capacité de la Cnaf à identifier les gisements d'efficience dans les Caf ainsi que les mesures permettant de réaliser les gains correspondants, puis à s'assurer de leur mise en œuvre, doit toutefois encore se renforcer :

- d'une part, elle ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour porter des diagnostics étayés : un projet de lettre réseau sur l'utilisation de l'OPRP signale par exemple des éléments de complexité risquant de fausser l'analyse : hétérogénéité des pratiques aboutissant à des taux de pièces auto-générées et à des taux de reprise très variables, modalités de numérisation des pièces reçues impactant leur décompte, impact des dispositifs de mutualisation et d'entraide sur le calcul des ratios de productivité, nombre de jours de travail effectivement disponibles pour la liquidation non connu ;

- d'autre part, elle est amenée logiquement à concentrer ses efforts sur les Caf les plus en difficulté, notamment au travers du dispositif contractuel des Caf à forts enjeux (cf. *infra* partie 4) ce qui peut laisser aux caisses non concernées par ce dispositif, par exemple, parce que leurs indicateurs de performance se situent dans la moyenne, des marges d'interprétation pour l'application des consignes d'organisation de la production émises par la Cnaf.

[30] Sur le premier point, la mission estime que, compte tenu de la difficulté pour la Cnaf de collecter toutes les informations permettant de réaliser une analyse fine de la production et de la productivité, elle pourrait s'en tenir à des ratios neutralisant l'impact des différences de pratiques des caisses par exemple : nombre de pièces externes traitées par an et par ETP affecté à la liquidation (code 101 de la VFE), qui neutraliserait les différences entre Caf en matière de taux de pièces auto-générées, de taux de reprise et de nombre de journées de liquidation. Cela supposerait toutefois que les pièces auto-générées puissent être exclues du calcul et que les pratiques de numérisation soient homogénéisées.

[31] Sur le second point, la mission considère que la COG pourrait conférer à la Cnaf la capacité de prescrire aux Caf la mise en œuvre de mesures d'organisation dont l'efficacité a été démontrée, indépendamment de la performance individuelle des caisses. En effet, l'amélioration de la productivité de l'ensemble des caisses, associée à des capacités à déléster rapidement des excès de charge conjoncturels ou structurels entre caisses aujourd'hui à l'étude, permettrait une amélioration de la productivité de l'ensemble du réseau. L'objectif fixé par le plan de maîtrise de la charge 2017 de 50 % des effectifs rattachés à la gestion administrative affectés à la liquidation vise précisément à développer des capacités d'intervention en délestage dans les Caf et doit être soutenu. Une plus grande solidarité doit être recherchée dans la production et, pour que les gains d'une telle politique soient tangibles, la productivité doit être améliorée partout.

Recommandation n°1 : renforcer dans la COG les possibilités pour la Cnaf d'harmoniser les organisations de production des caisses dans le sens d'une amélioration des performances.

2 LES MUTUALISATIONS ENTRE CAF, OBLIGATOIRES OU FACULTATIVES, PEUVENT ETRE RENFORCEES

[32] Le principe de la mutualisation entre les Caf, sous l'égide de la Cnaf, a été initié lors de la COG 2009-2012 pour des mutualisations nationales dans des domaines faisant appel à un certain niveau d'expertise ou se prêtant à des travaux de masse. La COG 2012-2017 conforte cette recherche de mutualisations nationales et prévoit la réalisation et la mise en œuvre de schémas régionaux de mutualisation (SRM). La fiche 21 « *optimiser le fonctionnement du réseau de la branche famille* » pose le principe de la définition de l'échelle pertinente pour l'exercice des fonctions de production et de support et prévoit en conséquence :

- la poursuite de mutualisations nationales avec un objectif de fin de COG d'un taux d'adhésion à 100 % aux services nationaux qui concernent à la fois des fonctions « support », des fonctions de production du droit et de relation de service aux allocataires et des fonctions d'expertise. Les domaines choisis correspondent à des traitements de masse (éditique, LAD, paie) ou à des interventions spécialisées (TIM, réponse téléphonique) :
 - les achats (y compris informatiques) ;
 - l'éditique ;

- la gestion de la paie ;
 - la gestion des traitements informatique des migrants (TIM)²⁴ ;
 - les opérations de masse pour la lecture automatique de documents (LAD) ;
 - l'atelier de régulation des charges (ARC) pour le traitement des droits ;
 - l'élargissement de l'activité de l'ARC à la réponse téléphonique, en complément des plateformes régionales dans le cadre des dispositifs de soutien structurels ou conjoncturels (cf. *infra* partie 3) ou pour des réponses spécialisées (SNAT étudiants) ;
 - l'élargissement éventuel à d'autres services et dans un cadre jusqu'ici facultatif, suite à l'analyse de la charge, à l'initiative de certains organismes ou à l'évolution de la réglementation. Sont notamment envisagés : le télé-recouvrement, l'accueil en langue des signes française, la gestion des allocations différentielles (ADI) pour les travailleurs français à l'étranger et des créances internationales.
- la généralisation des schémas régionaux de mutualisation (SRM) lancés en 2010, avec l'obligation d'y intégrer au moins les champs de mutualisation suivants :
- fonctions supports : la numérisation, la formation continue et lors du retour d'une absence de longue durée, la documentation ;
 - fonctions expertises : la communication, l'immobilier, les études socio-économiques, le contrôle de gestion, les achats régionaux ;
 - fonctions de production : la gestion de l'allocation de soutien familial (Asf (r)), la gestion de l'allocation vieillesse des parents au foyer (Avpf), les plateaux téléphoniques (physiques ou virtuels).
- les schémas régionaux pourront compléter ce socle par d'autres services comme la gestion de l'allocation journalière de présence parentale (Ajpp), du contentieux, de la gestion de la personne, du recouvrement amiable et forcé, des fonctions comptables, de la gestion de prestations spécifiques, de la maîtrise des risques, du contrôle et de la prise en charge d'une partie de la production ou de la vérification d'une autre Caf.

[33] Deux indicateurs, dont l'analyse de la pertinence est effectuée dans l'annexe relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG, sont associés aux objectifs de déploiement des mutualisations :

- F 21-58 « Taux d'adhésion des Caf aux services nationaux » calculé en excluant les Caf ayant externalisé cette activité et décliné par service (éditique, paie, TIM, LAD, ARC, Service national d'appui téléphonique) ;
- F 21-59 « taux de couverture des achats mutualisés », décliné au niveau régional, national, interbranches et via l'UGAP.

[34] Il y a donc, aux termes de la COG, différents niveaux de mutualisation :

- national obligatoire, dont le périmètre est susceptible de s'étendre : LAD, Editique, Arc, Gestion de la paie, TIM, SNAT pour les étudiants, renfort emplois d'avenir, achats nationaux
- national facultatif : ventes d'immeubles, accueil en LSF, télérécouvrement, créances internationales, ADI ;

²⁴ Ce traitement a pour finalité de verser les prestations familiales dues aux familles résidents à l'étranger de travailleurs migrants issus de pays ayant une convention avec la France prévoyant ce versement.

- régional obligatoire (ou « socle ») ;
- régional facultatif (ou « complémentaire »).

2.1 Les actions prévues par la COG en matière de mutualisations ont été réalisées de façon satisfaisante

[35] 7 des 11 actions de la fiche N°21 concernaient plus particulièrement les mutualisations :

- l'action 1 sur la professionnalisation du réseau d'acheteurs et la mise en œuvre d'achats nationaux (papiers, enveloppes, fournitures de bureau, locations et achats de véhicules, billetterie avions et train, titres restaurant, santé au travail, informatique ;
- les actions 2 à 6 visant à l'amélioration du service rendu par les mutualisations nationales (éditique, paie, TIM, LAD, ARC et plateformes téléphoniques ;
- l'action 7 portant sur le déploiement des SRM et leur suivi par la Cnaf.

[36] 6 de ces 7 actions ont été réalisées, l'action 2 visant l'extension du périmètre de l'éditique ne l'ayant été que partiellement.

2.1.1 Les mutualisations nationales

[37] En matière d'achats, les professionnalisation des acheteurs a été engagées dans un cadre interrégimes animé par l'Ucanss et la plupart des domaines nationaux d'achats sont couverts par des marchés Cnaf ou Ucanss à l'exception des déplacements pour lesquels le marché Ucanss prévu était encore en cours de procédure au 1^{er} semestre 2017 et des domaines santé au travail et gestion des horaires variables. En matière informatique, les achats de matériel sont effectués par les Caf sur des marchés Cnaf ou via l'UGAP.

[38] Le Service national de gestion de l'éditique organisé autour de 5 Caf pivots a géré 68 millions de courriers en 2016 soit 86 % du courrier reçu (contre 50 % en 2012). Le bilan réalisé par la Cnaf sur la période 2009/2015 montre que cette augmentation est due à la diminution des productions locales et aux améliorations technologiques réalisées. Néanmoins la Cnaf prévoit une baisse régulière du volume de plis (68 millions de courriers envoyés en 2016 contre 90 millions en 2009, -5,8 millions entre 2015 et 2016) avec la croissance de la dématérialisation des échanges et la réduction de la demande des Caf du fait des contraintes budgétaires. Par ailleurs, pour le courrier égrené (courrier quotidien envoyé par les Caf hors envois industrialisés de masse) la progression du recours au SNGE est plus lente et a nécessité de recourir à de nouvelles solutions logicielles (par exemple celui envoyé en recommandé reste géré par les Caf. De ce fait, si 100 % des caisses adhèrent au SNGE, l'objectif de 100 % des courriers édité par le service ne sera vraisemblablement pas atteint à la fin de la COG.

[39] L'ensemble des payes du réseau a été transféré aux 9 Caf pivot du système national de gestion de la paie (SNGP). La gestion de la paie est totalement mutualisée depuis fin 2016, avec un objectif de gains de productivité clairement affiché (cible de 300 bulletins de salaires par ETP et par mois). Le pilotage du service vise à améliorer sa productivité et sa qualité avec un outillage informatique adapté, la diffusion d'un protocole de vérification, l'harmonisation des pratiques, et l'établissement d'un tableau de bord permettant de suivre la production et sa qualité.

[40] Les actions visant les autres dispositifs nationaux ont également été réalisées :

- la gestion mutualisée des TIM est désormais organisée autour de 3 Caf pivot et a nécessité des adaptations informatiques importantes pour faire gérer les allocations versées aux familles par Cristal ;
- la mutualisation des LAD est effective mais si 100 % des Caf adhèrent au service national, celui-ci ne traite encore que 40 % des flux, le déploiement d'une nouvelle solution logicielle d'acquisition (Usape) permettant d'améliorer l'efficacité du service n'ayant été engagé qu'en 2015.

[41] Par ailleurs les dispositifs de soutien aux Caf (ARC) ont été complètement réorganisés en trois type de services : le service national d'aide à la production (SNAP), le service national d'appui au téléphone (SNAT) et les ateliers spécialisés et plateaux régionaux de renfort (réponse téléphonique). Ces dispositifs sont présentés infra (Cf. partie 3). A la différence des autres services nationaux mutualisés, les Caf n'adhèrent pas obligatoirement à ces services (sauf pour le SNAT ouvert aux étudiants) mais peuvent en bénéficier sur décision de la Cnaf, en cas de difficultés structurelles ou conjoncturelles.

[42] Le tableau ci-dessous présente l'évolution des indicateurs associés.

Tableau 2 : Evolution des taux de participation des caf aux mutualisations

Indicateur	cible 2017 (ou objectif)	valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016
F21-58 : Inscription de 100% des organismes dans les services nationaux					
a) éditique	100 %	99,02 %	99,02 %	100 %	100 %
b) Gestion de la paie	100 %	51 %	77 %	85 %	100 %
c) TIM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
d) LAD	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
e) ARC	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
f) SNAT	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
F21-59 : taux de couverture des achats mutualisés		nd	nd	nd	nd
a) au niveau régional					
b) au niveau national		95 %	75 %	78 %	71 %
c) en interbranches		90 %	95 %	89 %	90 %
d) via l'Ugap		100 %	75 %	78 %	100 %

Source : Cnaf

[43] Concernant les mutualisations nationales, il est à signaler que l'indicateur ne traduit que la proportion des Caf adhérant aux dispositifs mais non la part de leur activité concerné qui est assurée par le service national. Or comme indiqué *supra*, toute l'activité visée ne passe pas forcément par le service national : 86 % du courrier édité passé par le SNGE en 2016 alors que 100 % des caisses y adhèrent ; de même le service LAD n'a traité en 2015 que 40 % des flux.

[44] Pour les achats en revanche, les indicateurs visent bien, selon la Cnaf, la part des achats entrant dans le périmètre des marchés nationaux qui est effectivement réalisée dans ce cadre A noté cependant que cet indicateur n'a pu être renseigné pour les achats mutualisés au niveau régional.

2.1.2 La mise en œuvre des schémas régionaux de mutualisation

[45] L'élaboration des 16 schémas régionaux ou interrégionaux de mutualisation (SRM) a été engagée en 2013 et a abouti, après validation par la Cnaf, mi 2014. La mutualisation n'est toutefois devenue juridiquement effective qu'après publication en août 2015 d'une décision du directeur général de la Cnaf²⁵ confiant aux caisses pivots la réalisation de missions ou d'activités relatives à la gestion des organismes, au service des prestations, et au recouvrement.

[46] Des comités directeurs régionaux et des instances nationales d'appui par domaine (composées de représentants des Caf pivots et animées par la Cnaf) ont été mise en place parallèlement, ainsi qu'un accompagnement sur le volet ressources humaines, y compris la mobilisation de ressources supplémentaires via un « fonds d'amorçage » (cf. *infra* 2.2).

[47] Ces schémas font l'objet d'un suivi par le niveau national : un comité de coordination national composé des directeurs coordonnateurs régionaux et de deux représentants des agents comptables a été mis en place en 2015 pour l'assurer. Depuis 2015, un rapport annuel est établi, présentant la montée en charge par domaine socle et pour quelques domaines complémentaires, ainsi qu'une analyse des gains obtenus, des difficultés rencontrées et des marges de progrès. Pour chaque activité, sont mentionnés les moyens mobilisés et les unités d'œuvre définies pour mesurer le volume d'activité.

[48] Le tableau 2 ci-dessous présente le déploiement des dispositifs de mutualisation décrit par le deuxième bilan portant sur l'année 2016 (publié en mars 2017) qui intègre à la fois les mutualisations nationales et régionales.

[49] Enfin, il faut signaler que, dans le cadre de la mise en place de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) en janvier 2017, le dispositif de mutualisation de la gestion de l'ASF et de la garantie contre les impayés de pensions alimentaire (GIPA) a été renforcé dans sa fonction d'accompagnement des familles dans le recouvrement des pensions impayées. Un pôle national de compétence a été mis en place à la Caf du Loiret pour appuyer les Caf (notamment les 22 Caf pivot) et favoriser ainsi la diffusion des bonnes pratiques et une plateforme téléphonique nationale et un site internet sont dédiés à cette mission. Selon la Cnaf, la mise en place de la GIPA puis de l'ARIPA ont permis une nette amélioration du taux de recouvrement des pensions alimentaires impayées.

²⁵ L'article L.216-2-1 du code de la sécurité sociale (abrogé par la LFSS pour 2016 qui lui a substitué l'article L.122-6 qui reprend les mêmes dispositions) impose en effet une décision du directeur de l'organisme national préalablement à la signature des conventions entre la Cnaf et les Caf pivots, après avis de leurs conseils d'administration.

Tableau 3 : Dispositifs de mutualisations

Type	Mission	Unité d'œuvre de référence	Nombre de SRM	Nombre de Caf pivot cible 2017	Nombre de caf participantes cible 2017	Nombre de caf participantes au 31/12/2016	Taux de traitement mutualisé (en % des allocataires ou autres indicateur)	ETP mobilisés en 2014	ETP mobilisés en 2016	Cible ETP 2017
Socle Régional	ASF	1ETP/50 000 allocataires noyau dur	16	22	98	98	100	310	292	238
	AVPF	1ETP/95 000 allocataires	16	16	96	86	89,5	93	114	116
	Numérisation	1ETP/15 600 allocataires	16	24	96	73	76,7	743	607	528
	Téléphonie	1ETP/13 500 allocataires	16	22	101	92	95,5	900	796	734
	Appui aux métiers	ND	16	16	101	101	100	4	26	4
Complémentaire régional	Gestion de la personne	1ETP/60 000 allocataires	15	20	75	65	45,6	208	82	-
	AJPP	ND	11	4	56	22	24,6	ND	6	184
	Télé recouvrement	1ETP/100 000 allocataires	11	12	67	59	64,6	12	56	75
National	Service national de gestion de la paie	1ETP/300 salariés	-	9	103 (avec Cnaf)	103 (avec Cnaf)	100 % des agents	ND	174	123 (pour 37000 salariés)

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/IGF N°2017-M-031

Type	Mission	Unité d'œuvre de référence	Nombre de SRM	Nombre de Caf pivot cible 2017	Nombre de caf participantes cible 2017	Nombre de caf participantes au 31/12/2016	Taux de traitement mutualisé (en % des allocataires ou autres indicateur)	ETP mobilisés en 2014	ETP mobilisés en 2016	Cible ETP 2017
	Service national de gestion de l'éditique	ND	-	5	102	ND	86 % des courriers envoyés	ND	40	-
	LAD	ND		7 pour les DR, 5 pour les DTR RSA, 5 pour autres	102	102	40% (2015)	ND	ND	ND
	TIM			3	3	102		ND	ND	ND
	SNAT			15	102	102	6,2 % des appels traités		148	168
	Mutualisation des achats	ND	-	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	Mutualisation de l'immobilier	ND	-	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Cnaf : bilan de la mutualisation 2016 ; mission

2.2 Les systèmes de mutualisations régionales et nationales sont complexes et peu incitatifs mais permettent de réels gains de productivité et d'efficience

[50] Les mutualisations font l'objet d'une évaluation de charge par l'observatoire des charges qui établit une « unité d'œuvre », c'est-à-dire le nombre d'allocataires par ETP pour la tâche mutualisée. Cela permet de mesurer un nombre théorique d'ETP nécessaires pour remplir la mission mutualisée. Ce nombre théorique peut être inférieur au nombre effectif d'ETP utilisés pour remplir la mission avant mutualisation.

[51] La mission relève à ce propos que la Cnaf recourt, pour réaliser ces analyses fines de productivité visant à mesurer les économies liées à des mesures d'organisation de la production, de mutualisation de tâches, de simplification ou de dématérialisation, ainsi que pour identifier les surcoûts de mesures réglementaires à de multiples méthodes et outils (observatoire des charges, ABC/M, ORPP), dont la cohérence n'est pas totalement assurée et qui sont lourdes pour les caisses participantes à la collecte des données. Cette multiplicité d'instruments ne contribue pas à clarifier les résultats et le dialogue avec les tutelles. Un travail d'harmonisation et de réconciliation des méthodes doit être mené.

Encadré 2 : Propositions sur la méthodologie de l'observatoire des charges et méthode ABC/M

La Cnaf dispose d'un observatoire des charges qui a pour principales missions :

- d'analyser l'évolution des coûts de gestion à réglementation constante ;
- de chiffrer les variations de charge d'une modification normative ;
- d'analyser les propositions de simplification.

Cet observatoire s'appuie sur un réseau de 12 caisses jugées représentatives et mesure le temps de certains de leurs agents passé par tâche. Un coût global est, par la suite, élaboré pour chaque processus à partir de ces mesures, de données standard comme le coût d'un agent et d'hypothèses de transformation de temps mesuré. Le coût global prend en compte, l'encadrement et les fonctions support mais également le temps de travail effectif.

Il est délicat pour les missions d'inspection, comme pour les tutelles, de contre expertiser les données de coût complet issu de l'observatoire des charges dans la mesure où celui-ci s'appuie sur une décomposition fine des processus en faits générateurs (faits nécessitant une intervention sur un dossier allocataire). Une expertise de ces constructions nécessite une connaissance précise des métiers de la branche famille et notamment des actions requises pour chaque type d'allocation et d'intervention.

En revanche, la mission a pu constater que :

- la représentativité des caisses choisies, difficile à mesurer précisément, pose néanmoins question dans la mesure où aucune caisse d'Ile-de-France n'est représentée. La caisse du Nord peut représenter les caisses particulièrement chargées mais une analyse de résultats de l'observatoire des charges avec et sans caisse d'Ile de France mériterait un examen attentif. La Cnaf a d'ailleurs le projet de réintégrer une caisse d'Ile-de-France dans son échantillon ;
- le nombre d'heures retenues dans l'observatoire des charges diffère du nombre d'heures légales. Cependant, l'observatoire a revu cet indicateur à la hausse suite au rapport Igf/Igas de 2015 passant de 1 400 heures par agent à 1 570 heures. Le taux de formation et d'absentéisme est donc estimé à 2,3 %. Ce taux devrait pouvoir être étayé par des données, étant donné la sensibilité du sujet. En effet, le taux ressortant de l'ORPP est de l'ordre de 25 % pour les ETP affectés à la liquidation, soit un rapport de un à dix. Il semble essentiel de pouvoir objectiver ces données. Par ailleurs, l'inclusion de l'absentéisme dans le nombre d'heures retenu peut soulever question, la lutte contre celui-ci devant être un objectif d'amélioration de la productivité ;

- le taux d'encadrement et de fonction support est d'environ 30 %. Cette donnée correspond à ce que la mission a pu constater localement mais une réflexion sur l'augmentation de la part d'agent affectée à la production devrait conduire l'observatoire des charges à actualiser cette donnée régulièrement.

Par ailleurs, la mission n'a pas pu établir si les différents processus étaient révisés régulièrement, en fonction des évolutions de la branche (accueil et téléphone, notamment). Cette absence de révision systématique limite la fiabilité des données issues de l'observatoire des charges et pourtant socle de pilotages internes et externes.

Enfin, la mission a constaté que seuls quelques agents des Caf participantes faisaient l'objet d'une mesure de temps de production, ce qui contribue à limiter la représentativité des données. Pourtant, des logiciels existent dans la branche qui permettent une mesure en temps réel de la production de tous les agents d'une caisse. De tels logiciels pourraient permettre de tester la robustesse des données de l'observatoire.

La Cnaf a par ailleurs déployé la méthode ABC/M qui calcule les coûts complets de macro-processus. Si cette analyse est difficile à rapprocher facilement, un travail pourrait être mené par l'observatoire des charges pour reconstruire des macro-processus à partir de ses données et les comparer aux données ABC/M. Ceci semble d'autant plus important que la Cnaf développe des expérimentations pour étoffer ce modèle.

La mission a relevé la difficulté à réconcilier ces deux méthodes en comparant les données sur les charges de gestion des prestations pour adultes handicapés (AAH, complément d'AAH et majoration pour vie autonome) du rapport 2014 de l'observatoire des charges avec les résultats d'ABCM pour 2015 :

- le Rapport ODC 2014 évalue la charge à 286 ETP directs ;
- ABC/M donnent une charge de 1343 ETP dont 1136 sur la relation client et la gestion des prestations.

Selon la Cnaf, l'écart provient du fait que le chiffrage de l'ODC, établi à partir de la charge induite par les faits générateurs et codes spécifiques à la prestation considérée ne tient pas compte de la gestion transversale du dossier (par exemple le traitement de la situation professionnelle ou familiale) qui est en revanche prise en compte (avec une ventilation entre les prestations perçues par le bénéficiaire) dans ABC/M. De même, le chiffrage de l'ODC n'inclut pas le coût de gestion des contrôles sur pièces, et sur place ni la gestion des indus qui sont pris en compte par ABC/M.

Source : mission

[52] La Caf pivot (qui gère la mission mutualisée) devient récipiendaire du nombre théorique d'ETP calculé pour la mission sur le nombre d'allocataires des Caf adhérant à la mutualisation tandis que chaque Caf adhérente restitue le nombre théorique d'ETP calculé sur son nombre d'allocataires. Cela signifie qu'au début du processus, si le nombre d'ETP théorique est inférieur à l'effectif, la Caf pivot dispose d'un nombre d'ETP inférieur à la somme des effectifs consacrés à la mission par l'ensemble des Caf « mutualisantes » tandis que celles-ci restituent moins d'ETP que ce qu'elles consacraient effectivement à la mission concernée. Ce phénomène implique que les gains de productivité attendus de la mutualisation portent sur la Caf pivot et non sur l'ensemble des Caf, ce qui limite à la fois les effets de la mutualisation sur la productivité de l'ensemble du réseau et sur l'incitation des Caf à devenir pivot.

[53] Sur ce dernier point, l'incitation peut varier en fonction des missions mutualisées. En effet, lorsque l'on évoque un « transfert d'ETP » des Caf adhérant à la mutualisation vers la Caf pivot, il s'agit en réalité d'un transfert de plafond d'emploi. La Caf « mutualisante » voit son plafond d'emploi baisser et la Caf pivot voit le sien augmenter. Cependant, cela ne s'accompagne pas de transferts physiques automatiques, ces derniers étant plutôt l'exception, la mobilité ne pouvant être obligatoire. Il s'ensuit que, pour les mutualisations de fonctions très consommatrices d'ETP peu qualifiés, comme la numérisation, par exemple, les Caf « mutualisantes » doivent réduire leur cible

d'emploi d'un nombre important d'ETP tout en conservant les agents dédiés antérieurement à cette mission. Il faut donc reclasser ces agents dans d'autres tâches, ce qui peut s'avérer difficile étant donné l'augmentation de la complexité du travail dans les Caf et la durée de formation aux métiers de la production. A l'inverse, une Caf pivot sur une mission complexe voit certes sa cible d'ETP augmenter mais ne dispose pas des agents des caisses « mutualisantes ». La difficulté à recruter des techniciens conseil évoquée implique, au moins à court terme, pendant la formation de nouveaux agents, de consacrer une partie de ses effectifs de production à la tâche mutualisée. Cela peut dégrader le solde sur la charge qui lui est propre.

[54] On le voit, la construction des systèmes de mutualisation peut entraîner des réticences des Caf à s'engager pleinement dans la mutualisation, ou, pour le moins, des stratégies d'optimisation des missions à mutualiser ou non, selon les problématiques locales. Cela peut expliquer les taux de mutualisation encore limités pour certaines missions complémentaires ou sur la numérisation, pourtant domaine socle, pour laquelle 73 des 96 Caf concernées, soit 76,04 %, ont choisi d'adhérer.

[55] Pour les services complémentaires, le choix de ne pas adhérer peut également s'expliquer par une efficacité jugée insuffisante par les caisses. C'est, par exemple, le cas du télé-recouvrement. Si certaines des caisses rencontrées par la mission estiment que ce service les décharge effectivement, d'autres le trouvent redondant avec leur propre procédure de recouvrement amiable. Cela dépend des réorganisations internes des Caf « mutualisantes ». En ne mutualisant qu'une partie d'une mission, en l'occurrence la partie « télé-recouvrement » de la procédure amiable de recouvrement, le risque est de ne pas obtenir de gains d'efficience en raison d'une absence de réorganisation interne. Les mutualisations produisent plus de gains lorsqu'elles concernent un processus complet. Sur la mutualisation particulière du télé-recouvrement, la Cnaf estimait d'ailleurs les gains d'ETP à zéro.

[56] Pour atténuer ces difficultés et accélérer le déploiement des dispositifs de mutualisation, la Cnaf a accordé des moyens « d'amorçage » aux schémas régionaux de mutualisations. Ainsi, 200 des ETP CDI accordés temporairement en début de COG ont été affectés à l'amorçage de la mutualisation, notamment de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'allocation de soutien familial recouvrable (ASFR) qui représentaient à elles deux 68 % des affectations des 200 ETP. Ces ETP qui devaient être restitués avant la fin de la COG pour respecter les plafonds d'emploi l'ont été, majoritairement, par l'ensemble des caisses parties au SRM et non par la seule caisse bénéficiaire, ce qui correspond à la logique de mutualisation, et atténue les limites évoquées plus haut.

[57] Les mutualisations, notamment de fonctions de masse, apportent des gains de productivité réels et doivent être poursuivies. Ainsi, sur la numérisation, les ETP ont diminué de 18,30 % entre 2014 et 2016. Au total, il est estimé que la mutualisation a permis une économie de 367 ETP entre 2012 et 2015, soit 9,3 % des gains de productivité de la branche (y compris services nationaux de mutualisation). Les mutualisations devraient cependant couvrir l'ensemble d'un processus et non une partie au risque de voir les effets atténués par des doublons locaux. Par ailleurs, les mutualisations facultatives rencontrant des succès limités et la difficulté de mise en place des mutualisations étant réelle, il serait préférable d'augmenter le nombre de mutualisations « socle ».

3 LES SERVICES NATIONAUX D'AIDE A LA PRODUCTION ET LES ATELIERS SPECIALISES OFFRENT UNE ASSISTANCE REELLE MAIS DONT L'EFFICACITE POURRAIT ETRE AMELIOREE

[58] Aux outils de mutualisation s'ajoutent les services nationaux de soutien aux caisses en difficulté, structurelle ou conjoncturelle. Ce sont le service national d'aide à la production (SNAP), le service national d'appui au téléphone (SNAT) et les ateliers spécialisés.

[59] Ces dispositifs ont été restructurés en 2014 en refondant l'ancien système des ateliers de régulation des charges (ARC) et grâce à l'apport de 500 emplois d'avenir prévu par la COG. Au total, un peu plus de 700 agents y ont été affectés au cours de la COG dont les 500 emplois d'avenir et 200 agents en CDI.

[60] Le SNAP et le SNAT permettent d'apporter une aide structurelle aux Caf entrées dans le programme « Caf à forts enjeux » (CFE), et doivent permettre de les décharger d'une partie des tâches. Le recours à ce service, en plus d'un engagement dans un plan de redressement, implique pour les Caf aidées une contribution financière de 75 € par agent et par jour.

[61] Les ateliers spécialisés sont eux consacrés à de l'aide conjoncturelle à des Caf rencontrant une difficulté passagère liée à une absence prolongée d'un agent ou à une situation exceptionnelle. Constitués d'agents recrutés sur emplois d'avenir, ils prennent en charge l'instruction de certaines prestations ou certaines situations (ateliers logement, ateliers téléprocédures ALE, etc.). Ces ateliers sont mobilisables par la caisse aidée pour une durée d'un mois minimum et pour un coût de 300 € par mois et par agent. À cela s'ajoute une aide spécifique, le service national étudiant (SNE), qui traite les demandes d'aides au logement étudiant. Là encore, le coût est de 300 € par mois et par agent.

[62] En matière de réponses téléphonique, l'aide conjoncturelle est apportée par 15 plateaux régionaux de renfort (PRR) chargés de contribuer à la régulation des flux d'appels et de courriels.

Tableau 4 : Les dispositifs de soutien à la production

Dispositifs nationaux de renfort et de solidarité	Aide structurelle :	Service national d'appui à la production (SNAP) :
		Service national d'appui au téléphone (SNAT) :
	Aide conjoncturelle	Ateliers spécialisés Plateaux régionaux de renfort
	Aide spécifique/ Offre de service	Expérimentation Service national étudiant Plate-forme numérique et appels sortants

Source : Cnaf

[63] Ces services nationaux d'aide à la production ont prouvé leur efficacité : en 2015, le SNAP a ainsi aidé 32 caisses et traité 3.9 millions de pièces et les ateliers spécialisés 50 caisses et 2,8 millions de pièces. Si on ajoute les dispositifs locaux de renfort mis en place dans certaines régions, c'est environ 2,5 % de la production qui a ainsi été réalisée dans ce cadre. Concernant la réponse téléphonique, le SNAT et les PRR ont traité 6,2 % des appels reçus par la branche en 2016 et le Service national étudiant (SNE) 4,2 %.

[64] Plusieurs limites peuvent être soulignées et corrigées dans l'optique de poursuivre les mutualisations :

- le temps d'habilitation des agents des services de soutien à la production pour intervenir sur les dossiers d'une caisse donnée est long, une semaine environ d'après les divers interlocuteurs de la mission. Ce temps ne permet pas une intervention rapide ou très ponctuelle. Cela explique le temps de recours minimum d'un mois pour les ateliers spécialisés. Ce délai limite l'intérêt des aides de courte durée. En effet, la direction du réseau et les directeurs de caisses insistent sur l'importance de conserver le solde de pièces à un niveau relativement bas (autour de cinq jours, par exemple). Au-delà d'un certain seuil, l'effet d'emballlement est sensible. L'antériorité sur les pièces augmente et les appels téléphoniques ou les visites également. Cela implique une croissance de la charge. Une caisse qui aurait besoin d'une assistance ponctuelle bénéficierait davantage d'une assistance rapide qui lui permettrait de maintenir ce solde bas que d'une assistance plus longue mais différée d'une semaine. Une réflexion est d'ailleurs en cours au sein de la branche pour raccourcir les délais d'habilitation. À noter que si une caisse veut apporter un soutien temporaire à une autre, elle se heurte à la même difficulté ;
- les caisses soulignent que les services nationaux et les ateliers spécialisés traitent principalement les tâches les plus simples (réponse de niveau 1 au téléphone, allocation logement étudiant par exemple). Cela s'explique en partie par l'affectation d'une partie des emplois d'avenir de la branche à ces services d'aide à la production. La formation longue n'aurait pas eu de sens pour des contrats de trois ans et il a donc été choisi de les spécialiser sur quelques prestations. Cependant, pour les caisses aidées, cela signifie une augmentation de la complexité moyenne des tâches à accomplir. Or, l'ensemble de leurs agents ne peuvent pas accomplir les tâches les plus complexes et elles perdent donc en productivité.

[65] En plus des services nationaux d'aide à la production, certaines caisses ont choisi de faire produire par d'autres une partie de leurs dossiers. Dans ce cas, elles transfèrent une partie de leurs ETP, selon le système décrit plus haut. L'avantage est que les plus petites caisses peuvent ainsi maintenir une masse critique d'emplois qui garantit une utilisation optimale des fonctions support et, pour les caisses plus en difficulté, souvent situées dans des zones tendues, le délestage de certains ETP dans permet un moindre *turn-over* et une optimisation des coûts des bâtiments.

[66] Il convient de noter une difficulté statistique dans le suivi des caisses et notamment dans l'octroi de l'intéressement. Pour les objectifs de productivité, le recours à des mécanismes d'aide n'est pas neutralisé. Cela signifie qu'une caisse aidée peut voir ses indicateurs de productivité augmenter du fait de l'aide reçue. Cet artifice statistique, qui a été identifié par la direction du réseau de la Cnaf, ne permet pas d'assurer un suivi fiable des caisses, notamment des caisses les plus en difficulté et peut, par ailleurs, poser un problème d'équité entre caisses. En revanche, les ETP des caisses pivot dédiés à des missions mutualisées ou d'entre-aide sont bien neutralisés.

4 LE PROGRAMME « CAF A FORTS ENJEUX »

[67] La fiche thématique n°21 de la COG se borne à indiquer que la Cnaf s'engage à mettre en œuvre « l'appui aux caisses en difficulté », sans préciser davantage les conditions et modalités de cet appui. Celles-ci ont été définies au court de l'année 2013 pour un démarrage dès le début de l'année 2014 avec un premier groupe de 28 Caf, ce nombre étant réduit à 20 les années suivantes.

[68] Le programme, animé par la direction du réseau, vise à parvenir à un rétablissement durable de la situation des caisses en difficulté au travers d'un accompagnement par la Cnaf, incluant l'apport, si nécessaire, des dispositifs de soutien à la production qui ont été parallèlement

réorganisés (cf. *supra* 2.2), en contrepartie de la conduite par la Caf aidée d'un plan d'action élaboré en commun sur la base d'un diagnostic partagé. Des échanges itératifs entre la Cnaf et la caisse concernée doivent aboutir à l'établissement du diagnostic et à la validation du plan d'action qui fait ensuite l'objet d'un suivi régulier.

[69] Le diagnostic doit porter sur l'ensemble des aspects du fonctionnement de la caisse : les indicateurs de productivité, de maîtrise des risques et de qualité de service, la gestion du temps de travail des agents, l'organisation de la production et de la relation de service, la stratégie de dématérialisation, la gestion de la qualité et des risques, les modalités de gestion du RSA (notamment le partenariat avec le conseil départemental), le système de management, le système de gestion de crise et la gestion budgétaire.

[70] Un dialogue s'engage ensuite entre les deux partenaires pour élaborer le plan d'action à partir de propositions de la Caf. Ce plan, présenté sous forme de tableau, identifie, pour chacun des thèmes abordés par le diagnostic, les difficultés à traiter, les actions correctrices à conduire, les indicateurs de suivi et de résultat, et les échéances à respecter. Ce tableau, complété avec l'indication de l'avancement de chaque action et les valeurs observées des indicateurs, est utilisé pour le suivi du plan.

[71] Une convention annuelle formalise l'engagement de la Caf sur le plan d'action ainsi que le soutien apporté par la Cnaf au travers des dispositifs de renfort nationaux (production, téléphone) ou d'un appui en expertise. Le suivi donne lieu à un compte rendu mensuel de la Caf et à un point trimestriel entre la Caf et la direction du réseau. Au terme de l'examen d'un bilan annuel, l'accompagnement est soit reconduit par une nouvelle convention, soit arrêté si les résultats sont satisfaisants ou si la Caf refuse les conditions de l'accompagnement.

[72] En complément de cet accompagnement individuel, la direction du réseau a mis en place un accompagnement collectif pour les Caf participantes au dispositif présentant des problématiques comparables sous formes d'échanges et de groupes de travail (par exemple sur l'organisation des corbeilles ou le traitement des impayés de loyer).

[73] Sur les quatre années de la COG pendant lesquelles le dispositif a fonctionné, 41 Caf en ont bénéficié dont 18 une année, 8 deux années, 6 trois années et 9 quatre années. Le choix des Caf résulte de multiples critères et notamment de la performance globale de la Caf, mesurée par un indice composite calculé à partir des résultats cumulés sur quatre indicateurs d'engagement de service²⁶ qui donnent lieu à un classement établi par la Cnaf.

Tableau 5 : Caf aidées par le programme « Caf à forts enjeux » entre 2014 et 2107

Caf	Rang en décembre 2013	Aidée en 2014	Rang en décembre 2014	Aidée en 2015	Rang en décembre 2015	Aidée en 2016	Rang en décembre 2016	Aidée en 2017
Allier	29	N	23	0	75	0	86	0
Alpes-Maritimes	95	0	95	0	78	N	91	N
Bouches-du-Rhône	102	0	102	0	98	0	96	0
Charente-Maritime	62	0	40	N	28	N	45	N
Haute-Corse	19	N	55	0	89	0	61	0

²⁶ Part des pièces avec délai de traitement inférieur à 15 jours, part des pièces relatives aux minima sociaux avec délai de traitement inférieur à 10 jours, part des visites avec un temps d'attente inférieur ou égal à 20 minutes et part du stock avec antériorité inférieure 15 jours.

Caf	Rang en décembre 2013	Aidée en 2014	Rang en décembre 2014	Aidée en 2015	Rang en décembre 2015	Aidée en 2016	Rang en décembre 2016	Aidée en 2017
Côte-d'Or	75	0	38	N	77	N	41	N
Côtes-d'Armor	83	0	81	N	94	0	95	0
Doubs	82	0	61	N	82	N	60	N
Drôme	43	N	86	0	87	0	92	0
Eure	55	N	92	0	102	0	100	0
Finistère	65	N	82	0	61	N	75	N
Gard	74	N	45	N	46	0	56	0
Gironde	80	0	78	0	76	N	71	N
Haute-Loire	60	0	72	N	11	N	38	N
Ille-et-Vilaine	96	0	96	N	86	N	76	N
Isère	92	0	76	N	58	N	67	0
Marne	87	N	84	N	93	0	68	N
Mayenne	37	N	10	N	31	0	70	0
Nièvre	56	0	27	N	37	N	59	N
Nord	77	0	79	0	69	0	78	0
Puy-de-Dôme	91	0	90	N	26	N	20	N
Haut-Rhin	90	0	74	N	90	N	80	N
Savoie	81	N	77	0	9	0	24	N
Paris	93	0	89	0	84	0	89	0
Seine-et-Marne	86	0	94	0	91	0	88	0
Seine-Saint-Denis	88	0	97	0	96	0	83	0
Somme	72	0	65	N	56	N	79	N
Tarn-et-Garonne	17	N	71	N	62	N	90	0
Val-d'Oise	98	0	98	0	99	0	101	0
Val-de-Marne	94	0	93	N	85	N	87	N
Var	78	0	88	0	83	0	100	0
Vaucluse	61	N	69	0	65	0	97	0
Vienne	79	0	50	N	30	N	23	N
Yvelines	100	0	100	0	97	N	84	N
Essonne	99	0	101	0	95	0	93	0
Guadeloupe	69	0	34	N	22	N	28	N
Martinique	97	0	64	N	29	N	17	N
Guyane	101	0	99	0	92	0	99	0
Réunion	68	0	85	0	60	N	74	N
Mayotte	N.D.	N	N.D.	N	N.D.	0	102	0
Nombre Caf aidées		28		20		20		20

Source : Cnaf ; mission.

Le rang indiqué est celui obtenu par la Caf dans le classement établi par la Cnaf à partir de l'indicateur composite de performance globale (cumul annuel).

[74] La corrélation entre le niveau de performance mesuré par cet indice composite et l'inscription dans le programme n'est toutefois que partielle : si les caisses aidées se situent majoritairement dans le bas du classement, toutes celles qui y figurent ne participent pas au programme et, inversement, quelques caisses proches du milieu du classement y ont été inscrites. Pour ces dernières, cela peut être justifié par une dégradation des indicateurs -la tendance étant prise en compte en ce cas plutôt que le niveau- et par la prise en compte d'autres indicateurs comme le niveau du solde en jours ou les indicateurs de maîtrise des risques.

[75] Mais surtout, le caractère contractuel de la démarche suppose une adhésion de la caisse aidée, avec des engagements précis et un rendu compte mensuel des actions réalisées et donc une implication forte de leur direction dans l'élaboration partagée et la conduite du plan d'action et

l'acceptation d'un dialogue de gestion régulier et exigeant avec la Cnaf, conditions qui ne sont pas toujours acquises. En outre, il faut rappeler que les aides structurelles du SNAP et du SNAT qui sont mobilisées dans le cadre du programme sont facturées aux Caf bénéficiaires (75 € par jour et par agent) ce qui peut constituer un frein à leur utilisation pour des caisses présentant des difficultés budgétaires.

[76] La mission a pu visiter deux caisses ayant participé au programme, les Yvelines et les Bouches-du-Rhône :

- pour la Caf des Yvelines, l'apport du SNAP et des ateliers spécialisés (dont la caisse a pu bénéficier en sus de l'aide structurelle du SNAP) a représenté environ 14 % de sa production en 2015 et ainsi contribué efficacement à l'amélioration des indicateurs de production et de qualité de service (solde et délais de traitement), dans le cadre de la réorganisation de l'ensemble de la production et de la relation de service engagée par la caisse. L'appui en expertise de la Cnaf, notamment sur les outils de pilotage de la production a en outre aidé la caisse à diffuser la culture de l'efficacité au sein des équipes. La Caf a pu sortir du dispositif en 2016, bien qu'elle n'ait pas atteint l'objectif de qualité de la liquidation fixé par la convention avec la Cnaf et que cette sortie, au moment de l'arrivée de la prime d'activité, se soit traduite par une dégradation des résultats des indicateurs au cours de l'année 2016 ;
- la Caf des Bouches-du-Rhône a bénéficié du dispositif pendant toute la durée de la COG en s'engageant dans un plan d'action couvrant l'ensemble des domaines de la gestion des ressources humaines et de l'organisation et du pilotage de la production). La caisse a reçu un appui significatif des dispositifs de renfort (qu'elle estime à 42,2 ETP) et a pu améliorer ses performances, sans parvenir toutefois à remonter dans le classement établi par la Cnaf. La difficulté à mettre en œuvre des mesures efficaces sur la gestion du temps de travail et la réduction de l'absentéisme explique pour une large part ces résultats mitigés.

[77] Au final, la mission estime nécessaire de maintenir ce dispositif qui présente l'avantage majeur de conditionner l'aide nationale aux caisses en difficulté à l'engagement de celles-ci dans la mise en œuvre d'actions très concrètes d'amélioration de leur efficience. Elle observe toutefois que le caractère structurel des difficultés rencontrées par certaines caisses exige un effort de redressement pouvant prendre encore de nombreuses années alors que la pérennité des dispositifs actuels de renfort, dotés en partie grâce au recrutement d'emplois d'avenir, n'est pas assurée. Dans ce contexte, la mise en place évoquée supra de transferts de charges entre caisses sous le pilotage de la Cnaf pourrait permettre de consolider le dispositif

[78] Dans ce contexte, la mission est favorable au développement envisagé par la Cnaf de dispositifs d'entraide entre caisses, qui permettent de répartir la charge entre des caisses fortement sollicitées et d'autres caisses moins contraintes, à l'instar de celui mis en place entre la Caf des Yvelines et la Caf des Landes, avec un transfert pérenne d'effectifs et de charges. Elle considère cependant que de tels dispositifs doivent être organisés et pilotés sous le contrôle de la Cnaf qui peut seule juger de l'équité de la répartition des charges et des effectifs au sein du réseau et veiller à l'équilibre des efforts d'amélioration de la performance.

5 LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU RESEAU

[79] Un groupe de travail associant des représentants de la Cnaf et des Caf a conduit réflexion aboutissant en mai 2017 à un projet de rapport établissant des scénarios d'organisation du réseau. et privilégiant la perspective suivante :

- le maintien de Caf départementales, échelon privilégié pour sa cohérence avec les politiques publiques menées par l'Etat et les départements, ce principe s'accompagnant toutefois de la possibilité de solutions différentes pour les petites caisses (fusion de caisses limitrophes de petite taille ou constitution de caisses communes (avec la branche maladie) de sécurité sociale, comme c'est déjà le cas en Lozère) ;
- l'organisation de dispositif de délestages pérennes permettant de transférer une partie de la charge des caisses les plus importantes (plus de 160 000 allocataires) vers des caisses vers des caisses de taille moins importante (moins de 50000 allocataires) respectant tous les engagements de service. Ce dispositif a pour objet à la fois de réguler la répartition de la charge et de résoudre les difficultés de recrutement et de stabilisation du personnel rencontrées fréquemment par les Caf des grandes métropoles. A la différence des dispositifs d'entraide bilatéraux existants, ces délestages seraient organisés sous le pilotage de la Cnaf qui pourra en tenir compte dans l'évaluation des performances des caisses. Les activités transférées concernent le back office (sauf activité déjà mutualisées), la relation de service (hors réponse téléphonique mutualisée) restant de la responsabilité de la Caf cédante ;
- l'extension du champ de la mutualisation des fonctions support, selon différentes modalités : mutualisation entre Caf dans le cadre des SRM ou d'un dispositif national (à l'instar du SNGP) ou interbranches, externalisation. Le rapport signale toutefois que certaines fonction relevant de la responsabilité du directeur (stratégie de GPEC, recrutement, orientations budgétaires, stratégie de communication, etc.) ou nécessitant une gestion de proximité (gestion RH locale, management de la qualité, interventions sur les matériels informatiques, gestion des achats courants et vérification du service fait, etc.) ne pourront pas être mutualisées ;
- le développement des expertises des CDR de façon à couvrir l'ensemble des besoins des Caf.

[80] Ce scénario dessine une évolution distinguant clairement les responsabilité de chaque niveau : la Cnaf responsable de la structuration et de l'efficacité globale du réseau et de la régulation de la charge et des moyens entre Caf ; la Caf responsable de la gestion de ses ressources, de la part de production qui lui est confiée, de la relation de service, et des relations partenariales pour mettre en œuvre les politiques d'action sociale ; les régions SRM ou la Cnaf responsable de l'efficacité des services mutualisés.

[81] Le rapport identifie par ailleurs les conditions de réussite parmi lesquelles figurent notamment l'adhésion des personnels et la clarification des modalités de répartition des ressources humaines et budgétaires, prenant en compte de façon équitable l'impact des mutualisations.

[82] La validation par la prochaine COG de ces principes d'évolutions de l'organisation pourrait permettre la mise en œuvre progressive de ce scénario à partir de 2018.

**ANNEXE 4 : PRODUCTIVITE ET
CONVERGENCE DES CAISSES
D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

SOMMAIRE

ANNEXE 4 : PRODUCTIVITE ET CONVERGENCE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	91
1 LA PRODUCTIVITE GLOBALE DU RESEAU S'AMELIORE SANS DETERIORATION MAJEURE DES INDICATEURS DE QUALITE	95
1.1 La productivité globale du réseau s'améliore	95
1.2 L'amélioration de la productivité ne s'effectue pas au détriment de la qualité de service	96
2 MALGRE UNE AMELIORATION MOYENNE, LA PRODUCTIVITE INDIVIDUELLE DES CAISSES RESTE HETEROGENE	96
3 L'EVOLUTION DE LA PRODUCTIVITE ET LES ECARTS ENTRE CAISSES INDIQUENT QUE DES RESTITUTIONS D'ETP SONT ENVISAGEABLES A MOYEN TERME POUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET A COURT TERME POUR L'ACTION SOCIALE	98
3.1 La réduction d'effectifs dans la gestion administrative ne doit pas mettre en péril la fonction de production	98
3.2 La réduction d'effectifs dans l'action sociale peut soutenir plus fortement l'effort global de la branche	102

1 LA PRODUCTIVITE GLOBALE DU RESEAU S'AMELIORE SANS DETERIORATION MAJEURE DES INDICATEURS DE QUALITE

1.1 La productivité globale du réseau s'améliore

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

Tableau 1 : Évolution de la productivité de 2013 à 2016

Indicateur de productivité	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016 (en %)
Nombre de pièces traitées ²⁷ par ETP MA GA CDI ²⁸	6114,8	6247,5	7125,7	7712,10	26,1
Nombre de pièces traitées par ETP MA GA CDI+CDD	5648,3	5858,4	6515,4	6960,5	23,2
Nombre d'allocataires par ETP MA GA CDI	492,5	495,6	491,7	521,3	5,8
Nombre d'allocataires par ETP MA GA CDI+CDD	455,8	465,1	450,5	471,5	3,4
Nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA CDI	747,9	761,7	766,2	907,2	21,3
Nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA CDI+CDD	692,0	714,8	702,1	820,3	18,5
Solde annuel	5,4	4,5	4,3	4,9	-8,1

Source : Données Cnaf ; calculs mission.

²⁷ Le nombre de pièces traitées prend en compte l'ensemble des pièces ayant fait l'objet d'un changement d'état dans le système d'information, y compris celles traitées automatiquement. L'indicateur mesure donc l'impact du développement des traitements automatisés sur la productivité de la branche. D'autres indicateurs comme celui de l'OPRP (cf. annexe 3) mesurent la productivité des seuls agents affectés à la liquidation et ne prennent donc en compte que les pièces donnant lieu à un traitement manuel.

²⁸ Sont pris en compte ici les seuls agents des Caf rattachés à la gestion administrative.

1.2 L'amélioration de la productivité ne s'effectue pas au détriment de la qualité de service

[2] Dans le même temps, on n'assiste pas à une dégradation importante de la qualité de service telle que mesurée par des indicateurs de résultat de la COG. Cette qualité reste supérieure aux objectifs fixés à la branche, sauf pour le taux d'appels traités par les agents, qui n'atteint pas les 90 % prévus (voir Tableau 2). L'amélioration de la productivité ne se fait donc pas au détriment de la qualité du service rendu.

Tableau 2 : Évolution des performances sur les indicateurs de qualité

Indicateur	Numéro	2013	2014	2015	2016	Cible COG
Part des traitements des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale dans un délai < 15 jours ouvrés	F10-21	79,9	92,7	92,0	87,0	85,0
Part des minima sociaux traités dans un délai < 10 jours ouvrés	F10-22	94,6	97,4	96,0	92,9	90,0
Taux d'appels traités par les agents	F10-23	83,1	90,9	89,8	81,1	90,0
Taux de dématérialisation	F10-27	34,6	41,6	52,5	71,4	40,0

Source : Cnaf; mission.

[3] D'après une étude de la Cnaf²⁹, les sources de gains de productivité sur la période 2012 - 2015 se décomposent entre le pilotage renforcé de la production, les projets « gains de productivité » menés en interne, les mutualisations et la simplification réglementaire. Le pilotage de la production a permis, d'après cette étude, 80,4 % des gains de productivité. D'après la même étude, la poursuite du pilotage et du renforcement de la production devrait permettre une économie supplémentaire de 400 à 500 ETP MA en gestion administrative.

2 MALGRE UNE AMELIORATION MOYENNE, LA PRODUCTIVITE INDIVIDUELLE DES CAISSES RESTE HETEROGENE

[4] La progression moyenne de la productivité ne doit pas occulter des différences entre caisses. Sur trois des quatre indicateurs de productivité présentés plus haut au niveau national les écarts-types ont augmenté sur la période de la COG. Seuls les soldes annuels ont convergé entre 2013 et 2016. Il faut noter que cet indicateur, d'après les interlocuteurs de la mission, fait l'objet d'un suivi quotidien au niveau des caisses ce qui peut expliquer une amélioration de l'ensemble des caisses et une réduction de l'écart-type.

²⁹ Note sur les charges et la productivité, Note pour le Conseil de réseau du 15 juin 2016

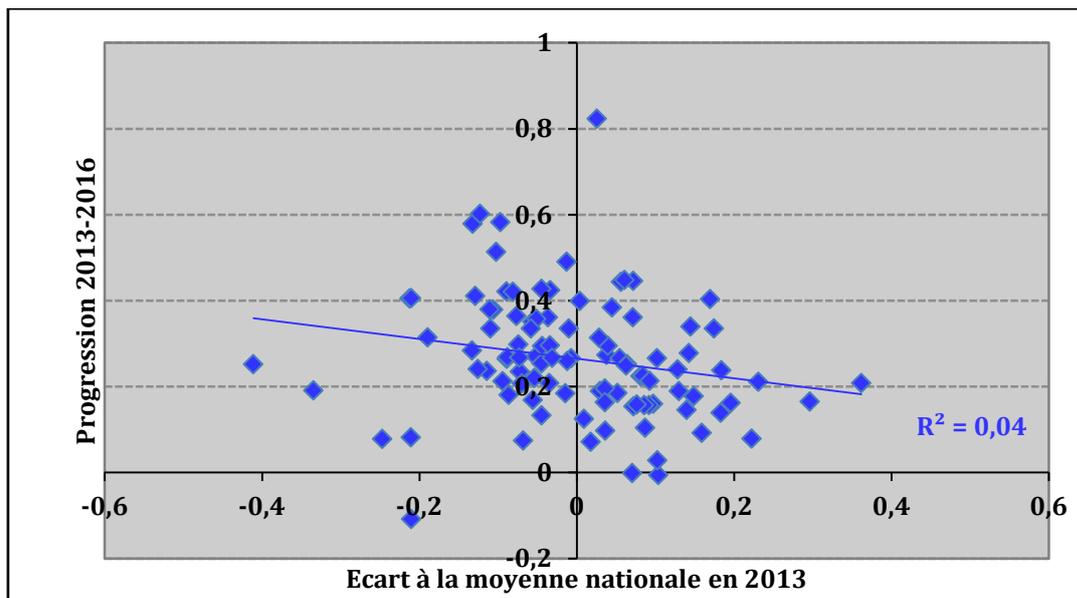
Tableau 3 : Écarts-types sur les indicateurs de productivité

	2013	2014	2015	2016
Nombre de pièces traitées par ETP MA GA (CDI-Caf)	774,88	865,30	1054,19	1134,80
Nombre d'allocataires par ETP MA GA (CDI-Caf)	48,14	55,61	57,99	63,21
Nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA (CDI-Caf)	80,78	92,71	96,11	103,39
Solde annuel	2,39	1,69	1,61	1,51

Source : Données Cnaf ; calculs mission.

[5] Ce défaut de convergence s'observe également si l'on compare les taux de progression de la productivité des caisses. Une convergence impliquerait une progression plus rapide de celles les plus éloignées négativement de la moyenne nationale et une progression plus lente des caisses plus performantes. Or, on constate une absence de lien entre les deux variables, sur les trois indicateurs de production rapportés au nombre d'agents. Le Graphique 1 illustre ce phénomène pour le nombre de pièces traitées.

Graphique 1 : Progression du nombre de pièces traitées par ETP MA GA en fonction de l'écart à la moyenne nationale en 2013



Source : Données Cnaf ; calculs mission.

[6] Ces écarts de productivité entre caisses laissent penser que des gisements de productivité existent dans le réseau qui pourraient permettre de poursuivre la réduction d'effectifs sans affecter les indicateurs de qualité du service. La mission a cherché à estimer ces gains potentiels.

3 L'EVOLUTION DE LA PRODUCTIVITE ET LES ECARTS ENTRE CAISSES INDIQUENT QUE DES RESTITUTIONS D'ETP SONT ENVISAGEABLES A MOYEN TERME POUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET A COURT TERME POUR L'ACTION SOCIALE

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

[7] La mission a retenu une méthodologie proche de ce qui avait été choisi pour la précédente évaluation de la COG. L'objectif est d'évaluer les gains d'ETP potentiels si l'ensemble des Caf ayant une productivité inférieure alignaient leur productivité sur les meilleures d'entre elles ou sur la moyenne, les autres Caf maintenant leur productivité au niveau actuel. Les estimations se font à dans un premier temps à charge constante.

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

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

[9] Pour ces trois indicateurs, la mission a utilisé le nombre total d'ETP en CDI et le nombre d'ETP en CDI pour la seule gestion administrative. Trois simulations ont été faites dans chaque cas : en alignant la productivité sur celle du premier décile, du premier quartile ou de la moyenne. Pour établir les déciles, les quartiles et la moyenne, la mission n'a retenu que les Caf remplissant les objectifs nationaux sur les délais de traitement.

[10] Il est à signaler que la mesure des écarts de productivité entre caisses est affectée par les mécanismes de mutualisation et de renfort qui se traduisent par la prise en charge d'une partie de l'activité des Caf bénéficiaires par des agents qui ne sont pas comptabilisés dans leurs effectifs. Par exemple :

- dans le cas des mutualisations nationales ou régionales, de même que dans celui des dispositifs de soutien et de renfort pilotés nationalement, la Caf pivot du dispositif de mutualisation ou support du dispositif de soutien se voit rattachés des effectifs supplémentaires dont la production est, elle, comptabilisée dans celle des caisses bénéficiaires ;
- dans le cas des dispositifs bilatéraux d'entraide entre caisses, la caisse aidante est employeur d'agents dont la production est comptabilisée par la caisse aidée.

[11] Il faudrait donc tenir compte de l'impact de ces dispositifs pour procéder à la mesure de productivité de chaque caisse, par exemple en ajoutant aux effectifs des caisses bénéficiaires de la mutualisation ou aidées par un dispositif de soutien une part des effectifs de la caisse pivot ou support du dispositif de soutien, calculée au prorata de l'activité réalisée à son bénéfice³⁰. La mission n'a pas été en mesure de procéder à ces retraitements et il conviendrait de les effectuer pour affiner les estimations ci-dessous.

³⁰ C'est en partie ce qu'a fait la Cnaf pour la répartition des restitutions d'effectifs de gestion administrative (voir annexe relative à l'évolution des effectifs) en déduisant des effectifs des caisses pivot ceux consacrés à ces dispositifs de mutualisation ou de soutien.

[12] Sous cette réserve, les gains d'ETP possibles par un alignement de la productivité de l'ensemble des Caf se situent entre 1 025 et 4 060 ETP en moyenne si l'on applique ces gains à l'ensemble des effectifs (voir tableau ci-dessous). Si l'on regarde les seuls effectifs de gestion administrative, les gisements se situent entre 408 et 1 420 ETP selon la cible de productivité retenue. La prise en compte des CDD de gestion administrative augmente les gains potentiels qui se situent alors entre 508 et 1643 ETP selon la cible de productivité retenue. Il convient de noter que le chiffre obtenu en convergeant vers la productivité moyenne se rapproche de l'estimation de la Cnaf d'une économie possible de 400 à 500 ETP³¹ en gestion administrative.

Tableau 4 : Gains potentiels d'effectifs par un alignement des pratiques à charge constante

Indicateur de productivité	Alignement sur le 1er décile	Alignement sur le 1er quartile	Alignement sur la moyenne
Rapporté aux ETP CDI totaux			
Allocataires	3 862,6	2 030,2	884,5
Allocataires pondérés	4 470,6	2 605,8	1 132,2
Prestations	3 847,9	2 609,5	1 058,3
<i>Moyenne</i>	<i>4 060,4</i>	<i>2 415,2</i>	<i>1 025,0</i>
Rapporté aux ETP CDI GA			
Allocataires	1 248,1	582,0	386,1
Allocataires pondérés	1 676,9	561,6	424,0
Prestations	1 337,2	803,6	415,3
<i>Moyenne</i>	<i>1 420,8</i>	<i>649,1</i>	<i>408,5</i>
Taux de remplacement des effectifs potentiellement à la retraite en GA (en %)	58,8	81,2	88,1
Taux de remplacement des effectifs potentiellement à la retraite en GA hors métier 101 (en %)	28,5	67,3	79,5
Rapporté aux ETP CDI + CDD GA			
Allocataires	1 779,3	795,3	504,2
Allocataires pondérés	1 909,8	783,7	495,7
Prestations	1 643,3	913,6	507,8
<i>Moyenne</i>	<i>1 777,5</i>	<i>830,8</i>	<i>502,6</i>

Source : Cnaf; mission.

[13] La prise en compte des tendances observées au cours des dernières années en prenant en compte l'évolution de la charge, mesurée par l'évolution du nombre d'allocataire pondérés (+1,9 % par an en moyenne entre 2009 et 2015) et l'évolution tendancielle de la productivité sur la période 2009-2015 (mesurée par l'évolution du nombre d'allocataires pondérés par agent de gestion

³¹ Chiffre issue de l'outil de projection des ressources productives et cité dans la Note sur les charges et la productivité, Note pour le Conseil de réseau du 15 juin 2016

administrative entre 2013 et 2015³²) ne modifie pas sensiblement ces estimations si l'on ne prend en compte que les effectifs de gestion administrative, avec des gisements entre 130 et 1154 ETP.

Tableau 5 : Gains potentiels d'effectifs par un alignement des pratiques prenant en compte la hausse de la charge et les gains de productivité tendanciels

Indicateur de productivité	Alignement sur le 1er décile	Alignement sur le 1er quartile	Alignement sur la moyenne
Rapporté aux ETP CDI totaux			
Allocataires	2124,79	175,78	-1042,84
Allocataires pondérés	2771,53	762,76	-779,33
Prestations	2109,23	791,10	-857,95
<i>Moyenne</i>	<i>2335,18</i>	<i>576,55</i>	<i>-893,37</i>
Rapporté aux ETP CDI GA			
Allocataires	979,60	305,50	107,33
Allocataires pondérés	1413,52	284,93	145,60
Prestations	1069,74	529,81	136,84
<i>Moyenne</i>	<i>1154,29</i>	<i>373,41</i>	<i>129,92</i>
Taux de remplacement des effectifs potentiellement à la retraite en GA (en %)	66,5	89,1	96,2
Taux de remplacement des effectifs potentiellement à la retraite en GA hors métier 101 (en %)	41,9	81,2	93,5

Source : Cnaf ; mission

[14] La mission, lors de ses déplacements, a pu constater la charge importante à laquelle les techniciens de production doivent faire face. L'objectif de restitution d'effectifs en gestion administrative devra tenir compte de ces tensions et respecter un rythme compatible avec l'émergence de gains de productivité, notamment grâce à l'amélioration des systèmes d'information ou à de nouvelles mutualisations (voir partie 2.2.2 du rapport et annexe 3). Envisager des restitutions importantes, sur les fonctions de production, avant que ces gains ne soient sensibles, pourrait mettre en péril la production mais aussi les fonctions qui en dépendent comme la qualité, l'accueil ou la maîtrise des risques. En revanche, des gains immédiats en gestion administrative peuvent être trouvés en poursuivant les mutualisations et le pilotage de la production.

³² L'année 2016 n'a pas été prise en compte car atypique sur ces deux variables du fait de l'introduction de la prime d'activité.

[15] Le pilotage de la production, qui a permis 80,4 % de gains de productivité³³ dans la période 2013-2015, doit se poursuivre. En particulier, l'objectif fixé par la Cnaf de consacrer au moins 45 % des effectifs de gestion administrative à la production, passé à 50 %, ainsi que la cible de 110 pièces traitées par jour et par ETP affecté à la liquidation (code 101 de la ventilation fonctionnelle des effectifs) sont de nature à contribuer à des gains substantiels d'ETP. Ainsi, on peut calculer la production théorique sur la base de 45 % d'ETP GA de 2016 à la production, un rythme de 110 pièces par jour et par agent, une base de 205 jours travaillés par an. Un tel calcul nous conduit à estimer un gain potentiel de 2 113 ETP. Il faut lire ce chiffre comme un plafond, les ETP comptabilisés sur l'activité de liquidation ne consacrant pas 100 % de leur temps à celle-ci mais plutôt 75 % du fait de l'absentéisme, des formations (cf. Annexe relative au pilotage et à l'organisation de la production) et des tâches liées à l'encadrement et à l'animation des équipes³⁴. L'outil de projection de la production (OPRP) établi, sur la base de 70 % des Caf, que la moyenne de production par agent est de 101 pièces par jour³⁵, en prenant en compte le temps de formation et l'absentéisme mais également le taux de reprise (c'est-à-dire le taux de pièces qui doivent être traitées plusieurs fois, en raison d'erreurs ou de difficultés). Ce chiffre de 101 est inférieur de 8,91 % à la productivité cible. En partant de ces calculs, effectués par la Cnaf, on peut calculer les gains d'ETP si la productivité moyenne des agents affectés à la production parvenait à la productivité cible, sans changer le temps de travail effectif à la production ou le taux de reprise. Dans ce cas, les gains potentiels d'ETP s'élèvent à 855 ETP MA.

[16] Les objectifs de pilotage de la production que s'est fixés la branche permettent des restitutions d'ETP et doivent à ce titre être encouragés et poursuivis. Pour cela, il faut permettre le renforcement de la fonction de production, avec une augmentation progressive de la part des ETP de GA affectés à la production. D'autres efforts doivent cependant être menés par la Cnaf et suivis par les tutelles et notamment la part du temps consacré effectivement à la production par les agents affectés à cette tâche et le taux de reprise. Une réduction de l'absentéisme et du taux de pièces devant faire l'objet de plusieurs traitements consécutifs par les agents de la production sont de nature à améliorer plus avant la productivité. Cependant, pour mesurer la faisabilité des restitutions, il faut les rapporter aux départs prévisibles à la retraite sur la période de la prochaine COG.

[17] La Cnaf estime que 3 448 ETP MA en GA présents au 31 décembre 2016 prendront leur retraite d'ici 2021, dont 1 459 sur la liquidation. Il est possible de mesurer le taux de remplacement des départs à la retraite en fonction des différents scénarios. On peut également calculer le taux de remplacement des départs à la retraite si l'on concentre les restitutions de postes de la GA sur les métiers autres que la production, c'est-à-dire sur les 1 989 ETP MA de GA qui partiront à la retraite dans des métiers différents du métier 101. L'idée est de mesurer l'impact sur le taux de remplacement si l'on choisit de sanctuariser la production.

[18] On constate qu'en adoptant l'objectif ambitieux d'un alignement sur le 1er décile de productivité, le taux de remplacement en GA reste supérieur au taux de 50 %, pratiqué dans les autres branches. En revanche, si les emplois de production doivent être sanctuarisés, le scénario le

³³ Note sur les charges et la productivité, Note pour le Conseil de réseau du 15 juin 2016

³⁴ Les cadres de proximité des équipes de production sont inclus dans les effectifs ventilés dans le code 101.

³⁵ L'indicateur de productivité mesuré par l'OPRP est différent des indicateurs de productivité globale figurant dans le tableau 1 :

- au numérateur, les indicateurs de productivité globale prennent en compte toutes les pièces traitées (y compris par un traitement automatique) alors que l'indicateur de l'OPRP ne prend que les pièces nécessitant une intervention d'un agent ;
- au dénominateur, les indicateurs de productivité globale prennent en compte tous les ETP de GA des Caf alors que l'indicateur de l'OPRP ne prend que les ETP ventilé dans le code 101.

plus ambitieux conduirait à un taux de remplacement de 28,5 %, qui pourrait paraître faible. En revanche, dans le scénario d'un alignement sur le 1er quartile, si l'on préserve les emplois de production, le taux de remplacement sur les autres métiers de GA s'établit à 67,3 %, supérieur à 50 %. Un scénario intermédiaire, entre l'alignement sur le premier décile et le premier quartile peut donc être trouvé qui serait suffisamment ambitieux pour la productivité de la branche famille tout en préservant le métier de la production. Par exemple, un taux de remplacement de 50 % des ETP MA partant à la retraite en GA hors des métiers de production pour lesquels on appliquerait un taux de remplacement à 100 % conduirait à une diminution d'effectifs de 944,5 ETP MA. Ce chiffre est proche du résultat obtenu en améliorant la productivité des agents, telle que calculée par l'OPRP, à 110 pièces par jour.

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

[19] La pratique des caisses en matière d'effectifs affectés à l'action sociale diffère et les règles de restitution d'effectifs sur la COG n'ont pas permis de réduire ces écarts. L'écart-type de proportions d'effectifs en action sociale (effectifs CDI d'action sociale rapporté aux effectifs CDI totaux) s'élève à 7 %. La mission estime qu'une réduction de ces écarts pourrait permettre des restitutions d'effectifs et une harmonisation des pratiques dans le réseau, bénéfique aux allocataires.

[20] Sur l'intervention sociale, par exemple, les écarts de pratique sont marqués. La part des effectifs d'action sociale consacrés à l'intervention sociale varie de 1 à 54 %, la moyenne s'établissant à 26 % et la médiane à 28 %. Il en va de même si l'on étudie le nombre d'allocataires par agent en intervention sociale. Les chiffres vont de 2711 allocataires par agent d'intervention sociale à 432 623 allocataires. Si l'on excepte cette dernière valeur, probablement liée à des différences de comptabilisation des effectifs, le maximum d'allocataires par agent d'intervention sociale s'établit à 59 330 allocataires. Les différences de pratiques sont manifestes. Elles trouvent leur source dans les différences historiques de pratiques entre caisses et, également, dans des différences de modes d'intervention des collectivités territoriales localement, certaines Caf pouvant venir compenser par leur intervention sociale une faible présence des collectivités.

[21] La mission a choisi, dans un premier temps, de regarder la répartition des effectifs de chaque caisse entre gestion administrative et action sociale (part des ETP CDI). Elle a ensuite estimé les effets d'un alignement sur le premier décile le moins consommateur d'effectifs en action sociale, le premier quartile et la moyenne des caisses³⁶. Les gains possibles se situent entre 720 et 2 778 ETP.

[22] La mission a également effectué cette estimation sur les effectifs en CDI sans tenir compte des 1 311 CDI de l'action sociale affectés dans les équipements des Caf en gestion directe. Ce travail visait à annuler les différences de pratiques entre les caisses qui, d'un côté disposent d'équipements en gestion directe et celles qui n'en disposent plus. On peut constater dans le tableau que, même en annulant ces différences de pratiques, les restitutions possibles sont sensiblement les mêmes qu'en prenant l'ensemble des CDI de l'action sociale en compte, allant de 692 à 2 278 ETP selon le critère adopté. Cela signifie que les différences de pratiques entre caisse ne s'expliquent pas uniquement par les équipements en gestion directe et qu'une convergence pourrait permettre une réduction

³⁶ La méthode consiste à ramener les caisses se situant au dessus du taux correspondant à la cible à cette cible, celles se situant en dessous étant maintenues à leur taux actuel.

d'effectifs. La mission souligne également qu'il serait utile de porter dans la COG un objectif explicite de sortie de la pratique de la gestion directe.

[23] Dans un second temps, la mission a séparé les effectifs chargés des interventions sociales auprès des allocataires des autres effectifs de l'action sociale. L'idée était

- pour l'intervention sociale, de rapprocher les effectifs des caisses en prenant le critère de nombre d'allocataires par agent en intervention sociale et en essayant de rapprocher les caisses les plus consommatrices du premier décile ou du premier quartile ;
- pour les autres effectifs d'action sociale, comme dans la première démarche, il s'agit de rapprocher la part des ETP MA CDI d'action sociale (hors intervention) dans les effectifs totaux CDI de la caisse (hors intervention).

[24] Cette seconde méthode conduit à estimer des restitutions d'effectifs plus importantes (voir Tableau ci-dessous). Cette méthode ne peut être retenue étant donné les départs à la retraite prévus. Il n'en reste pas moins qu'elle illustre le poids des interventions sociales dans les différences entre caisses et les gisements de rationalisation existants. Il semblerait utile que la Cnaf engage, comme elle l'a fait pour la gestion administrative, une harmonisation des pratiques dans le réseau.

[25] La Cnaf estime que 1 351 ETP MA en AS présents au 31 décembre 2016 prendront leur retraite d'ici 2021. Comme pour la GA, on peut calculer un taux de remplacement selon les scénarios envisagés. Pour les deux scénarios les plus ambitieux, la restitution d'effectifs serait supérieure aux départs à la retraite et le turn-over, estimé à 174 agents en AS en 2016, ne permet pas d'envisager de tels scénarios à court terme. Le choix d'un alignement sur la moyenne paraît, en revanche, envisageable. La restitution d'ETP MA dans ce cas s'élève à 719,9.

[26] Au total, retenir l'hypothèse de 944,5 ETP MA en GA et 719,90 en AS amène une restitution de 1 664,4 ETP MA, soit un taux de remplacement de l'ensemble des départs à la retraite de 64,58 % qui permettrait de préserver les emplois de production. Des restitutions supplémentaires doivent pouvoir être étudiées si les départs dans l'action sociale permettent une convergence plus forte des pratiques des Caf ou si les progrès des systèmes d'information laissent envisager des gains de productivité plus importants en GA.

[27] La Cnaf estime que 1 351 ETP MA en AS présents au 31 décembre 2016 prendront leur retraite d'ici 2021. Comme pour la GA, on peut calculer un taux de remplacement selon les scénarios envisagés. Pour les deux scénarios les plus ambitieux, la restitution d'effectifs serait supérieure aux départs à la retraite et le turn-over, estimé à 174 agents en AS en 2016, ne permet pas d'envisager de tels scénarios à court terme. Le choix d'un alignement sur la moyenne paraît, en revanche, envisageable. La restitution d'ETP MA dans ce cas s'élève à 720 ETP.

[28] Au total, retenir l'hypothèse de 944,5 ETP MA en GA et 719,90 en AS amène une restitution de 1 664,4 ETP MA, soit un taux de remplacement de l'ensemble des départs à la retraite de 64,58 % qui permettrait de préserver les emplois de production. Des restitutions supplémentaires doivent pouvoir être étudiées si les départs dans l'action sociale permettent une convergence plus forte des pratiques des Caf ou si les progrès des échanges d'information et de l'automatisation des traitements laissent envisager des gains de productivité plus importants en gestion administrative.

Tableau 6 : Gains potentiels d'ETP sur l'action sociale

Indicateur	Alignement sur le 1er décile	Alignement sur le 1er quartile	Alignement sur la moyenne
Harmonisation des parts d'effectifs d'action sociale	2 778	1 607,5	719,9
<i>Soit un taux de remplacement des effectifs potentiellement à la retraite en AS (en %)</i>	<i>> 100</i>	<i>> 100</i>	<i>46,7</i>
Harmonisation des parts d'effectifs d'action sociale à l'exclusion des effectifs des équipements en gestion directe	2 278,1	1 485,3	692,4
Harmonisation des effectifs action sociale, méthode 2	3 735,2	2 420	1 408,8
<i>dont rationalisation intervention sociale</i>	<i>1 463,6</i>	<i>785,1</i>	<i>757,7</i>
<i>dont rationalisation autres ETP CDI action sociale</i>	<i>2 271,5</i>	<i>1 634,8</i>	<i>651,1</i>

Source : Cnaf ; mission.

[29] Enfin, en termes de pratiques, la mission estime que les autorisations transitoires accordées en cours de COG ne sont pas de nature à soutenir la production dans la branche et limitent la prévisibilité et la bonne gestion des effectifs. Ces changements de cibles en cours de convention et la nécessité faite aux Caf de recruter des effectifs qu'elles ne pourront pas utiliser à court terme sur la production pour les restituer quelques mois plus tard manquent de réalisme quant à la gestion effective dans les caisses, notamment les plus petites. Ces autorisations ne permettent donc pas véritablement de répondre aux besoins et conduisent à des sous-saturations de plafond difficilement compréhensibles par les tutelles et les administrateurs.

[30] A titre d'illustration, 398 ETP MA CDI ont été recrutés pour apporter un renfort aux Caf suite à la mise en place de la prime d'activité (PPA). Leur répartition s'est effectuée comme suit :

- un ETP a été attribué à chacune des Caf ;
- 50 renforts de contrôle ont été affectés aux Caf éprouvant des besoins particuliers en termes de contrôle sur place ;
- le solde de 246 ETP MA CDI a été attribué aux caisses en fonction de leur situation par rapport à la productivité moyenne, en tenant compte des extensions de périmètre dans la détermination de cette productivité.

[31] Si la décision d'attribuer un ETP MA CDI par caisse correspond à l'idée que la PPA est venue alourdir la charge de l'ensemble des caisses, elle n'a pas permis un véritable ciblage des besoins et a, de ce fait, limité l'impact de ces ETP supplémentaires sur la productivité globale du réseau. À l'inverse, la répartition du solde en fonction des écarts de productivité a quant à elle permis de cibler les Caf ayant un déficit de ressources.

[32] Seules les fonctions de développement informatique pourraient bénéficier de ce type d'autorisations, d'une part parce que le recrutement serait centralisé et d'autre part parce que les compétences existent sur le marché du travail et ne nécessitent donc pas de formations longues. Des recrutements temporaires de ce type pourraient répondre à un besoin. Ils se heurteraient cependant à la convention collective de l'UCANSS qui interdit les CDD de plus de 6 mois.

ANNEXE 5 : BILAN DE LA DEMATERIALISATION

SOMMAIRE

ANNEXE 5 : BILAN DE LA DEMATERIALISATION	105
1 LES OBJECTIFS DE LA DEMATERIALISATION ETAIENT A LA FOIS NOMBREUX ET AMBITIEUX	109
2 DES PROGRES IMPORTANTS DANS LA DEMATERIALISATION DES ECHANGES AVEC LES ALLOCATAIRES MAIS PLUS LIMITES DANS LES ECHANGES DE DONNEES AVEC LES PARTENAIRES	111
2.1 Un recours croissant des allocataires aux téléprocédures	111
2.2 Des retards importants dans le développement des échanges de données avec les partenaires	113
2.3 Des projets d'automatisation des traitements ralentis par la lourdeur de l'architecture applicative et le manque de disponibilité des équipe SI	115
3 DES PERSPECTIVES DE GAINS IMPORTANTS EN TERMES DE PRODUCTIVITE DU RESEAU MAIS QUI SEMBLent PLUTOT LIES A L'AUTOMATISATION DES TRAITEMENTS QU'A LA SEULE DEMATERIALISATION	117
3.1 L'impact de la seule dématérialisation des procédures sur la productivité des caisses est toutefois difficile à mettre en évidence	122

1 LES OBJECTIFS DE LA DEMATERIALISATION ETAIENT A LA FOIS NOMBREUX ET AMBITIEUX

[1] De nombreuses fiches thématiques de la COG 2013-2017 comportent des actions portant sur le développement de la dématérialisation.

[2] La fiche n°1 consacrée au développement des solutions d'accueil des jeunes enfants prévoyait la mise en place d'une téléprocédure de demande d'accueil sur le site mon-enfant.fr (action 11).

[3] La fiche n° 3 « Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants » prévoyait de même de développer des services dématérialisés adaptés aux différents profils de publics pour permettre de formuler en ligne les demandes de prestations (action 11).

[4] La fiche n° 6 « Favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non recours aux prestations sociales et familiales » comportait deux actions portant sur la dématérialisation des échanges d'information : le développement de services dématérialisés, adaptés aux différents profils de publics pour permettre de formuler en ligne les demandes de prestations (action 8), et le développement des échanges dématérialisés avec les partenaires pour avoir une connaissance anticipée des changements de situations (action 11 renvoyant à la fiche n°12).

[5] La fiche n° 7 « Améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité » prévoyait d'accroître les fonctionnalités de la téléprocédure de déclaration des ressources en créant un lien avec la téléprocédure changement de situation (action 3)

[6] La fiche n° 8 « Favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité » prévoyait la généralisation du déploiement du service web Ideal aux bailleurs sociaux et aux CROUS (action 4), le développement d'une offre extranet pour les bailleurs privés pour le signalement des changements de situation (action 5), permettant notamment de dématérialiser les pièces justificatives (action 2).

[7] Rattachées à l'axe 2 consacré à l'amélioration de la réponse aux besoins des allocataires, sous l'angle de la simplification des procédures et de la réglementation, les fiches thématiques n°11 et 12 recouvrent largement cette problématique.

[8] La fiche thématique n°11 « Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation » prévoit ainsi :

- l'instauration d'une procédure dématérialisée de déclaration de grossesse en ligne par le médecin traitant à la CPAM avec transmission de l'information à la caf (action 1) ;
- la systématisation de l'accès des caf au fichier FICOBA de la DGFIP permettant de supprimer la demande de RIB papier à l'allocataire (action 2)
- la création d'une téléprocédure de demande de RSA (action 4) ;
- la création d'une téléprocédure pour la demande de complément de libre choix d'activité (COLCA) du CMG (action 5) ;
- la généralisation du déploiement d'Idéal auprès des bailleurs (action 12 recoupant l'action 4 de la fiche n°8) ;
- l'amélioration des échanges avec la DGFIP sur les ressources des allocataires (action 13).

[9] la fiche n°12 « faciliter les démarches de l’allocataire en renforçant les synergies avec les partenaires » porte plus particulièrement sur les échanges de données avec les partenaires en prévoyant notamment :

- la participation de la Cnaf aux travaux conduits par la DSS avec le Ministère de la Justice et l’Agence nationale *des titres sécurisés* (ANTS) pour l’accès des organismes de sécurité sociale aux données d’état civil, dans le cadre du projet Comedec (action 1) ;
- le recueil dématérialisé des déclarations de grossesse auprès de l’assurance maladie (action 2 identique à l’action n°1 de la fiche 11) ;
- la transmission dématérialisée aux services départementaux de PMI des informations relatives à la grossesse (action 3) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec le système d’information du ministère de l’intérieur sur les titres de séjour (AGDREF) avec l’intégration dans le portail NIMS d’une icône de consultation, l’extension du périmètre des informations accessible et la mise en place d’un web service pour automatiser la consultation (actions 7 et 8) ;
- la mise en place un accès aux portails de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (Ofii) (action 9) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec les services des départements sur la gestion du RSA (action 10) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec la branche maladie :
 - la transmission automatisée aux CPAM des demandes de CMU-complémentaire des bénéficiaires du RSA via l’outil informatique d’instruction @RSA (action 11) ;
 - pour la connaissance des droits des bénéficiaires du RSA et de l’AAH à invalidité (action 12) et indemnités journalières (action 13) ;
 - pour le signalement aux Caf des périodes d’hospitalisation des bénéficiaires du RSA ou de l’AAH
- le développement des échanges dématérialisés avec les organismes de retraite, pour le passage à la retraite des bénéficiaires du RSA et de l’AAH (CNAVTS action 15 et CDC action 16) ;
- la dématérialisation des échanges avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour la transmission des demandes et décision concernant l’AAH et l’AEEH (action 17) ;
- l’enrichissement des échanges dématérialisés avec Pôle emploi (actions 18 et 19) ;
- la généralisation du déploiement du service web Ideal (action 20 reprenant l’action 4 de la fiche n°8), le développement d’une offre extranet pour les bailleurs privés pour le signalement des changements de situation (action 22 reprenant l’action 5 de la fiche n°8) ;
- la mise en place d’échanges avec la plate-forme Orthi (outil de repérage de l’habitat indigne) du ministère chargé du logement (action 22) ;
- la dématérialisation des mutations inter-régimes Cnaf / MSA (action 25) ;
- la mise en place d’un portail permettant l’accès direct des agents des services de la DGFIP à des renseignements concernant les allocataires redevables de créances publiques (action 26) ;
- la réalisation des études juridiques et techniques en vue de l’accès aux données de la déclaration sociale nominative (DSN).

[10] La fiche thématique n°17 « renforcer l'efficacité des processus de gestion » comportait par ailleurs deux actions « génériques » portant sur le développement de l'acquisition dématérialisée d'information et la liquidation automatique.

- l'action 1 « développer une logique de processus étendus » incluant notamment le développement des échanges directs avec les partenaires et des téléprocédures, avec l'objectif d'utiliser les données validées pour alimenter le SI ou contrôler les données déclarées et réduire les demandes de pièces justificatives, et de développer, à partir des flux d'information dématérialisés et sécurisés, la liquidation automatique ;
- l'action 2 « optimiser la gestion des flux internes » comportant notamment la mise en place d'une nouvelle solution progicielle d'acquisition des documents papier et électronique et d'une gestion électronique unifiée de documents.

[11] Par ailleurs, les documents relatifs à l'évolution du système d'information (fiche thématique n°23 et annexe 2) reprenaient en synthèse ces différents projets dans l'axe 1 du futur SDSI, avec l'objectif de « développer la coproduction avec les allocataires et les partenaires » incluant le déploiement des téléprocédures et des échanges de données.

2 DES PROGRES IMPORTANTS DANS LA DEMATERIALISATION DES ECHANGES AVEC LES ALLOCATAIRES MAIS PLUS LIMITEES DANS LES ECHANGES DE DONNEES AVEC LES PARTENAIRES

2.1 Un recours croissant des allocataires aux téléprocédures

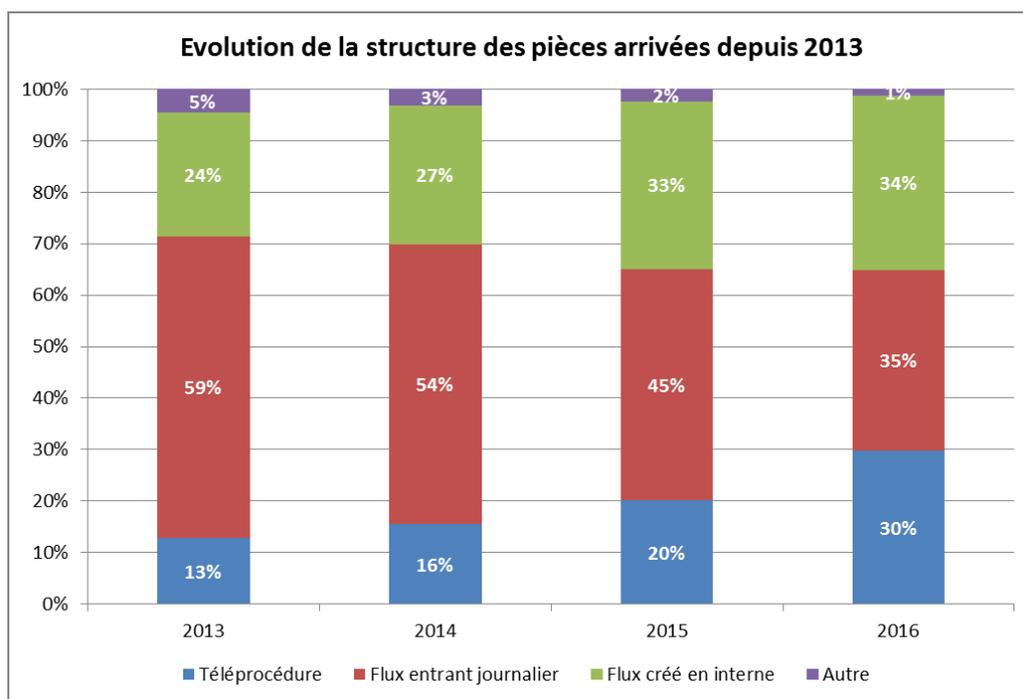
[12] Les données disponibles permettent de constater des progrès significatifs dans les échanges dématérialisés avec les allocataires principalement grâce au développement du recours aux téléprocédures. Si aucun indicateur n'était spécifiquement associé aux actions présentées ci-dessus, l'indicateur F10-27 « taux de dématérialisation des téléprocédures » associé à la fiche 10 « adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale » et qui mesure l'effort des Caf pour inciter les allocataires à utiliser les téléprocédures existantes, recoupe aussi les objectifs des fiches 11 et 17. Il révèle une augmentation significative de la part des pièces adressé aux Caf par la voie dématérialisée au cours de la période 2013-2016 :

[13] Le taux global de dématérialisation des pièces afférentes à une démarche pour laquelle une téléprocédure existe est ainsi passé de 36,8 % en 2013 à 72 % en 2016, bien au-delà de la cible fixée à 40 %. Ce taux se décline entre les différentes téléprocédures de la façon suivante :

- pour les déclarations annuelles de ressources, le taux de dématérialisation, déjà élevé, a peu progressé : il est passé de 86,7 % en 2013 à 92,5 % en 2015 ;
- pour les déclarations trimestrielles de ressources, le taux de dématérialisation est passé de 46,8 % en 2013 à 68,9 % en 2016 ;
- pour les changements de situation, le taux de dématérialisation est passé de 46,3 % en 2013 à 77,8 % en 2016 ;
- pour les demandes d'allocations logement, le taux de dématérialisation est passé de 24,4 % en 2013 à 61,4 % en 2016 ;

[14] Le rapport 2016 de l'observatoire des charges permet de mesurer l'impact global de ces évolutions sur la structure des pièces adressées aux Caf, dont le volume a progressé de près de 23 % entre 2013 et 2016, en passant de 142,8 à 175,5 millions.

Graphique 1 : Evolution de la structure des pièces arrivées dans les CAF entre 2013 et 2016



Source : Cnaf, rapport 2016 de l'observatoire des charges. Données issues du système d'information décisionnel de la Cnaf

[15] La part des pièces arrivées par téléprocédures est ainsi passée de 13 à 30 % en 3 ans et même de 17 à 45 % si l'on ne considère que les flux d'origine externe. Parallèlement la part des flux papier a décru : alors qu'en 2013, les Caf recevaient 4,5 pièces papiers pour 1 pièce dématérialisée, en 2016, elles ont reçu 1,17 pièce papier pour 1 pièce dématérialisée.

[16] Cette évolution devrait selon la Cnaf favoriser le développement de la liquidation automatique qui concerne en 2016 17 % des 175,5 millions de pièces arrivées mais 49 % des pièces reçues par téléprocédure : sur les 30,6 millions de pièces liquidées automatiquement, 25,8 millions sont en effet parvenues par téléprocédure. Pour la Cnaf, la croissance de la liquidation automatique a permis au réseau de faire face à l'évolution de la charge en réduisant de trois points l'augmentation du nombre de pièces à traiter par les techniciens.

[17] Le déploiement de nouvelles téléprocédures au cours de la COG a contribué à ce résultat : ouverture du service en ligne "demande d'un mode de garde" en septembre 2013 ; ouverture depuis mi-2013, de la téléprocédure de demande d'allocation logement aux primo demandeurs avec possibilité de mise en instance ; déploiement progressif à partir de fin 2013 du webservice Idéal permettant aux bailleurs sociaux de transmettre directement aux Caf les demandes d'aide au logement ; ouverture d'une télé-déclaration des changements de situation professionnelle et familiale aux bénéficiaires du RSA et de l'AAH en juin 2015. Mais, la mise en place d'autres téléprocédures a été différée (demande de COLCA ; téléprocédure de demande de RSA). Par ailleurs, les téléprocédures subordonnées à l'intervention de tiers ont du mal à monter en charge : c'est le cas de la télétransmission des déclarations de grossesse qui est freinée par la faible progression du nombre de médecins qui l'utilisent (100 000 déclarations ont été effectuées par le téléservice sur environ 800 000 grossesses). De même, le déploiement d'Idéal, engagé en 2013, ne concerne fin 2016 que la moitié des bailleurs sociaux et 40 % des demandes d'allocation logement sur leur parc locatif.

[18] En 2016, c'est surtout la mise en place d'une procédure entièrement dématérialisée pour les demandes de prime d'activité, prestation nouvelle dont la création a été décidée postérieurement à la signature de la COG, qui a fortement soutenu la croissance de l'usage des téléprocédures grâce à une conception privilégiant d'emblée le numérique et offrant une réponse rapide aux attentes des demandeurs sur leurs droits potentiels³⁷.

2.2 Des retards importants dans le développement des échanges de données avec les partenaires

[19] En revanche, les nombreuses actions prévues par les fiches thématiques portant sur le développement d'échanges de données avec des partenaires n'ont été que partiellement réalisées, avec des retards importants.

[20] C'est le cas des projets impliquant des administrations ou organismes se situant hors de la sphère sociale et supposant à la fois une approche commune des organismes de sécurité sociale pour accéder aux mêmes informations et un soutien actif de leur tutelle –au premier chef la DSS- pour coordonner les positions et mener les négociations avec les partenaires. Ces projets ont tous connus des retards importants et des avancées modestes :

- l'accès des Caf au fichier FICOBA de la DGFIP n'est encore effectif qu'en consultation « manuelle » : les projets d'échanges quotidiens en batch via le dispositif de gestion des échanges (DGE)³⁸ ou d'interrogation automatisée par webservice pilotés par la DSS et la DGFIP depuis 2015 se poursuivent mais n'ont pas encore abouti ;
- le projet Comedec, a été suspendu après une expression des besoins formalisée par la Cnaf, la DSS l'ayant jugé non prioritaire au regard de la lente montée en charge³⁹ de la plateforme devant recueillir les données transmises par les communes. Ce projet pourrait redémarrer en 2017, sous l'impulsion de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle qui a notamment imposé aux communes disposant ou ayant disposé d'une maternité sur leur territoire d'alimenter la plateforme. La DSS a réinterrogé en conséquence les organismes de sécurité sociale sur l'opportunité de reprendre ces travaux;
- le projet de développement des échanges avec AGDREF a évolué lentement : si la Cnaf a pu intégrer la consultation de l'outil dans le portail NIMS en avril 2015, l'avancée des travaux menés sous l'égide de la DSS et de la direction des étrangers en France qui gère AGDREF, est mitigée : une première extension du périmètre des informations accessibles a pu être obtenue en 2016⁴⁰ mais la mise en place d'un web service pour automatiser la consultation n'a pas progressé⁴¹ ;
- la mise en place d'un accès aux portails de l'OFPPRA et de l'OFII a été reportée à 2017 ;

³⁷ La téléprocédure prévoit un cheminement passant d'abord par une simulation des droits et proposant ensuite de déposer une demande en ligne si le résultat est positif.

³⁸ Le DGE est une plateforme d'échanges interrégimes et interpartenaires gérée par la CNAVTS pour le compte de l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Il permet de normaliser les pratiques conventionnelles et les formats et techniques d'échange et d'ouvrir l'ensemble des services d'échanges à tous les organismes intéressés donc en dispensant de la mise en place d'échanges bilatéraux. Vis-à-vis des partenaires extérieurs, il présente l'avantage d'offrir un point de contact unique avec la sphère sociale.

³⁹ Au 1^{er} janvier 2016, les communes raccordées à la plateforme ne représentaient que 25 % des données d'état-civil.

⁴⁰ Elle concerne les informations complémentaires suivantes : nature du titre de séjour, type de référence réglementaire, et mention d'un droit au travail.

⁴¹ A noter que l'action 8 est cependant mentionnée comme « partiellement réalisée » par la fiche de suivi de la Cnaf.

- les travaux menés en commun entre la Cnaf et la DGFIF pour l'amélioration des échanges sur les ressources des allocataires ont de leur côté permis de diminuer légèrement la part des allocataires non trouvées dans les échanges avec la DGFIF, qui est passé de 15,2 % en 2014 à 12,8 % en 2016 ;
- l'accès en consultation des Caf à Orthi a été ouvert et des échanges d'information ont été mis en place pour alimenter ce fichier (transmission par la Cnaf des logements identifiés comme non décents ; retour du ministère du logement appariant ces logements avec le n° invariant du logement) mais avec un retard de près de 3 ans.

[21] C'est également le cas des projets menées avec les services des départements et les MDPH qui, du fait de la multiplicité des interlocuteurs et malgré l'appui de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour les actions concernant les MDPH :

- le développement des échanges dématérialisés avec les services des départements sur la gestion du RSA ont avancé lentement et inégalement : la Cnaf a développé des flux d'information supplémentaires mais les recettes par les conseils départementaux pilotes n'ont pas été menées à bien dans les délais prévus, retardant le déploiement. En sens inverse, les flux d'information complémentaires (notamment sur les contrats uniques d'insertion, les suspensions et sanctions) vers les Caf, n'ont pas été développés ;
- les travaux de dématérialisation des échanges avec les MDPH ont peu progressé au cours de la COG avec le démarrage en 2016 d'une phase pilote avec deux départements, dont le déroulement a été retardé par le lancement des travaux de refonte des SI des MDPH coordonnés par la CNSA⁴² et il faudra attendre l'intégration par les éditeurs de logiciels, à partir de 2018, des référentiels publiés par la CNSA, puis le déploiement des nouvelles versions, pour obtenir les premiers résultats.

[22] Même avec les autres organismes de la sphère sociale, y compris ceux des autres branches du régime général, les progrès sont mitigés :

- la transmission automatisée aux CPAM des demandes de CMU-C des bénéficiaires du RSA via @RSA a été mise en place mais peine à monter en charge (de l'ordre de 70 000 pré-instructions reçues par ce canal par les CPAM pour une estimation de 330 000 par an). Selon les Caf visitées par la mission, des problèmes techniques et la difficulté à recueillir auprès du demandeur les informations nécessaires (organisme complémentaire d'affiliation, identité des ayants droits) pourrait expliquer ce lent démarrage ;
- concernant la connaissance des droits des bénéficiaires du RSA et de l'AAH à invalidité, un traitement automatisé a été développé mais était encore en cours de test fin 2016, le manque de disponibilité des équipes de la Cnaf et de la CNAMTS expliquant largement ce retard ;
- les travaux relatifs aux échanges concernant les indemnités journalières versées par les CPAM n'ont, de leur côté, pas été engagés pour des raisons similaires ;
- pour le signalement aux Caf des périodes d'hospitalisation des bénéficiaires du RSA ou de l'AAH, le stade de l'étude d'opportunité n'avait pas encore été dépassé fin 2016 ;
- le même retard peut être constaté pour les échanges dématérialisés avec les la CNAVTS et la CDC sur le passage à la retraite des bénéficiaires du RSA et de l'AAH pour lesquels l'expression de besoins ne devait commencer qu'en 2017 ;

⁴² Ce chantier, engagé par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 qui a chargé la CNSA de concevoir et de mettre en œuvre un système d'information commun aux MDPH. Le choix a été fait d'une harmonisation progressive des SI des MDPH par le biais de la publication en janvier 2017 d'un « tronc commun » décrivant les processus métier des MDPH et d'un référentiel fonctionnel à destination des éditeurs informatiques. Après validation du référentiel soumis actuellement à concertation, les éditeurs devront l'intégrer dans leurs logiciels et une vérification de leur conformité sera réalisée par la CNSA en lien avec l'ASIP santé avant leur déploiement.

- les travaux d'enrichissement des échanges dématérialisés avec Pôle emploi ont été partiellement engagés ;
- la dématérialisation des mutations inter-régimes CNAF/MSA a été testée mais n'a pas abouti⁴³.
- enfin les études juridiques et techniques en vue de l'accès à la DSN ont été engagées et des expérimentations ont été lancées.

[23] Le manque d'implication des partenaires pour mettre en place des échanges automatisés profitables à la branche famille est néanmoins compréhensible dès lors qu'ils n'ont pas de bénéfices évidents à en attendre. La Cnaf peut d'ailleurs faire preuve du même manque de détermination pour déployer des échanges au profit de ses partenaires. Ainsi la transmission dématérialisée aux services départementaux de PMI des informations relatives à la grossesse a-t-elle été « dépriorisée » en 2016 « au regard des gains réduits pour la branche famille »⁴⁴. De même l'accès des agents des services de la DGFIP à des renseignements concernant les allocataires redevables de créances publiques a été intégré par la Cnaf dans le projet de refonte du Portail partenaires (devant succéder à Cafpro) mais dont la réalisation prend davantage de temps que prévu avec une planification des livraisons qui reste incertaine.

2.3 Des projets d'automatisation des traitements ralentis par la lourdeur de l'architecture applicative et le manque de disponibilité des équipes SI

[24] L'augmentation de la part des liquidations automatiques (action 1 de la fiche n°17) constatée est liée au déploiement des téléprocédures ou de nouvelles fonctionnalités dans les procédures existantes. Outre l'ouverture de la téléprocédure de demande de prime d'activité (39% des demandes ont liquidées automatiquement en 2016), des liquidations automatiques fonctionnent pour :

- les changements de coordonnées bancaires signalés par téléprocédure sur Caf.fr (avec suppression de la demande de RIB papier), depuis octobre 2013, mais sans possibilité de vérification automatique en l'absence de webservice d'accès à FICOBA ⁴⁵ ;
- les signalements de départs d'enfants du foyer lorsque l'enfant devient allocataire (bénéficiaire de l'ALE principalement) depuis octobre 2013 ;
- les signalements de certains changements de situation relatifs aux enfants (situation scolaire, handicap, apprentissage) depuis mars 2014 ;
- certains changements de situation professionnelle signalés par téléprocédure ;
- les changements d'adresse signalés par téléprocédure
- les demandes d'allocation logement (hors APL) faites par téléprocédure depuis juin 2015, en lien avec la suppression de la demande d'attestation de loyer et dans le cas où le bailleur est une personne physique ou morale hors APL et hors échanges Ideal.

⁴³ L'action est cependant considérée comme réalisée par la Cnaf.

⁴⁴ Bilan 2016 de la fiche 12, action 3.

⁴⁵ La liquidation automatique ne s'applique pas si un contrôle FICOBA est nécessaire (par exemple si l'allocataire n'est pas le titulaire du compte).

[25] S'ils progressent, les taux de liquidation automatique apparaissent toutefois très variables selon les démarches comme le montre le tableau ci-dessous. Même pour les demandes de prime d'activité, conçues d'emblée pour être traitées de façon dématérialisée, de nombreuses situations impliquent des vérifications ne permettant pas une liquidation automatique⁴⁶.

Tableau 1 : Taux de dématérialisation et de liquidation automatique par type de pièce

Nature des pièces	2015			2016		
	Pièces arrivées	Taux de dématérialisation (Téléprocédure)	Taux de liquidation automatique	Pièces arrivées	Taux de dématérialisation (Téléprocédure)	Taux de liquidation automatique
Déclaration trimestrielle RSA	12 100 610	63%	72%	11 017 338	69%	69%
Déclaration de situation	5 874 927	35%	0%	7 974 677	66%	0%
Déclaration Trimestrielle PPA	5			6 604 343	95%	87%
Déclaration annuelle de ressources du foyer	5 280 368	49%	39%	5 534 106	62%	48%
Quittance de loyer ou attestation en tenant lieu	5 158 209	38%	53%	4 899 856	52%	59%
Demande PPA				2 577 755	89%	32%
Déclaration de changement d'adresse	1 654 959	96%	10%	2 414 595	91%	11%
Demande aide au logement	2 435 451	32%	0%	2 348 107	51%	2%
Déclaration situation professionnelle	1 003 854	94%	63%	2 054 938	96%	57%
Certificat scolarité ou poursuite d'études	1 224 974	53%	51%	1 228 056	58%	54%
Demande de RSA	1 236 767	22%	4%	871 008	25%	7%
Déclaration coordonnées bancaires	528 426	98%	85%	711 023	99%	85%
Situation enfant moins de 20 ans _ Certificat scolarité	498 467	91%	15%	704 559	95%	14%
Déclaration trimestrielle AAH	577 551	27%	20%	588 804	32%	24%
Attestation honneur de résidence pour étudiant en été et à la rentrée	480 407	96%	69%	547 767	96%	68%
Déclaration situation familiale	277 334	93%	10%	456 821	94%	14%
Demande Allocation Logement Etudiant Primo_Demandeur	382 403	100%	0%	380 277	100%	0%
Réclamation de l'allocataire	279 636	84%	1%	379 698	86%	0%
Demande complément libre choix mode de garde	314 321	50%	47%	284 378	64%	61%
Demande d'aide au logement étudiant	222 820	96%	6%	250 670	96%	7%
Etudiant boursier	167 515	73%	73%	212 107	78%	77%
Déclaration de grossesse	82 133	82%	0%	149 508	91%	0%
Notification attribution / Suppression garantie ressources	120 961	68%	68%	117 701	69%	69%
Demande Complémentaire PPA non salariés				55 929	14%	0%
Total général	39 902 098	54%	41%	52 364 021	72%	45%

Source : Cnaf Sid- MTSDSUI

[26] Par ailleurs, la nouvelle solution informatique d'acquisition de documents (Usape) prévue par l'action 2 de la fiche n°17 a été déployée à partir de fin 2015 dans l'ensemble des Caf pivots de la numérisation, en permettant d'augmenter sensiblement le taux de reconnaissance automatique des données (pour leur implémentation dans le SI).

[27] Mais ces avancées, bien que réelles, restent modestes au regard des possibilités de gains liées à l'automatisation des traitements et à la modernisation des applications. La Cnaf estime que sa capacité de conduire les évolutions informatiques qu'exigerait la modernisation de ses applications a été obérée par l'impératif d'intégrer les évolutions réglementaires survenues au cours de la COG. Même si cette représentation tend à opposer un peu arbitrairement « évolutions réglementaires » et « évolutions de productivité » dans la mesure où certaines évolutions réglementaires peuvent produire des simplifications de processus et donc contribuer à améliorer la productivité, ou bien être mise en œuvre dans le cadre de procédures dématérialisées (cf. la prime d'activité), il est clair que les projets portant seulement sur la modernisation de traitements existants sont moins prioritaires que ceux induits par les évolutions réglementaires.

⁴⁶ Demande de Prime pour un primo-demandeur, départ d'une personne du domicile sur le trimestre de référence, prestation perçue sur le trimestre de référence, conjoint détaché, conjoint indépendant, demande avec arrivée d'un conjoint, allocataire dont la situation sur le trimestre de référence n'est pas connue, arrivée d'une personne de plus de 16 ans.

[28] La conception ancienne et la structuration complexe du SI de la Cnaf (cf. partie 6 du rapport et annexe 10) freinent aussi les capacités de développement des adaptations demandées par les Caf, toute évolution représentant des charges lourdes pour la direction des systèmes d'information et pour les services métiers (pour l'expression des besoins et le recettage). Ainsi, l'architecture complexe de Cristal, l'application centrale du système de production, a-t-elle justifié de développer le simulateur de droits à la prime d'activité en dehors de cet outil pour respecter les délais annoncés ; elle explique de même pour une part les retards constatés dans le développement de la téléprocédure RSA qui devait être livrée en janvier 2017 mais est encore en cours d'expérimentation à l'été 2017.

3 DES PERSPECTIVES DE GAINS IMPORTANTS EN TERMES DE PRODUCTIVITE DU RESEAU MAIS QUI SEMBLENT PLUTOT LIES A L'AUTOMATISATION DES TRAITEMENTS QU'A LA SEULE DEMATERIALISATION

[29] Un avantage de la dématérialisation et de la liquidation automatique mis en avant par la branche réside dans les perspectives de gains de productivité.

[30] Les rapports de l'observatoire des charges fournissent ainsi des estimations des effectifs pouvant être libérés par le développement de la dématérialisation et de la liquidation automatique, dont les résultats sont récapitulés dans le tableau-ci dessous.

[31] Ils soulignent toutefois que si les gains de productivité attendus de la dématérialisation et de la liquidation automatique sont réels, ils nécessitent la conduite de nombreux projets ne produisant pas individuellement d'économies spectaculaires mais pouvant en revanche exiger une mobilisation de ressources métier et informatiques, ainsi que l'accord de partenaires dans le cas des projets d'échanges de données.

Tableau 2 : Estimation par la Cnaf des gains d'effectifs produits par la dématérialisation et la liquidation automatique

Dispositif	Gains d'effectifs estimés	Conditions de mise en oeuvre	Commentaires mission
Transmission des changements de coordonnées bancaires par téléprocédure (rapport ODC 2013)	Pour 15 % des déclarations en plus par téléprocédure (soit 208 000 sur la base des chiffres 2012) : ▫ gain de 7,6 ETP avec téléprocédure seule ; ▫ gain de 10,8 ETP avec téléprocédure + liquidation automatique	Ne concerne pas les situations nécessitant un contrôle par Ficoba ou un appel de pièces (par ex si accord du conjoint nécessaire)	Incertitude sur les perspectives de déploiement (traitement automatique)
Transmission des changements de situation professionnelle par téléprocédure (rapport ODC 2013)	Pour 15 % des déclarations en plus par téléprocédure (soit 1,4 millions sur la base des chiffres 2012) : ▫ gain de 827,6 ETP avec téléprocédure seule ; ▫ gain de 122,6 ETP avec téléprocédure + liquidation automatique	Ne peut s'appliquer aux changements qui ont eu lieu plus de 2 ou 3 mois avant la déclaration selon les cas ni à ceux concernant les bénéficiaires de certaines prestations (Rsa, Aah, etc.)	
Ouverture de la liquidation automatique des changements de situation professionnelle et familiale aux bénéficiaires du RSA et de l'AAH (rapport ODC 2014)	Gain de 11,8 ETP dont 9,8 sur le changement de situation professionnelle		
Transmission de l'information sur le départ d'un enfant par téléprocédure (rapport ODC 2013)	Pour 15 % des déclarations en plus par téléprocédure (soit 312 000 sur la base des chiffres 2012) : ▫ gain de 10,4 ETP avec téléprocédure seule ; ▫ gain de 19,5 ETP avec téléprocédure + liquidation automatique		
Projet de recueil d'Information Décisionnel (RID) : espace commun sécurisé pour les échanges d'information entre l'allocataire et le technicien (rapport ODC 2014)	Les gains sont produits par la dématérialisation des échanges (pas de liquidation automatique) : ▫ gains de 41,7 ETP pour une augmentation de 10 % des échanges dématérialisés ▫ gains de 83,47 ETP pour une augmentation de 20 % des échanges dématérialisés	Utilisation privilégiée : demandes d'information du technicien à l'allocataire, relance.	

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/IGF N°2017-M-031

Dispositif	Gains d'effectifs estimés	Conditions de mise en oeuvre	Commentaires mission
Projet « authentification » : permettre à un primo-demandeur d'une prestation via une téléprocédure de bénéficier d'une immatriculation en ligne (rapport ODC 2014)	Gains estimés à 58,4 EPT dont 29,5 par l'automatisation de l'immatriculation, 19,1 par la réduction des flux de contact et 9,8 par la dématérialisation du processus		
Liquidation automatique des allocations logement (rapport ODC 2014)	Gains estimés à 50,5 EPT dont 27,3 pour l'ALE et 23,2 pour les autres allocations.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Implique une modification du SI, la simplification de la procédure de demande (suppression de certains PJ) ; la constitution d'une base nationale des bailleurs. et la coopération avec les bailleurs ▫ pas de liquidation automatique pour les primo-demandeurs non connus des Caf 	<p>Freins :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ besoin d'échanges de données pour supprimer des PJ (ex : titres de séjours) ▫ difficultés de référencement et d'échanges pour les bailleurs personnes physiques
Généralisation de l'utilisation d'@RSA dans les Caf avec modernisation de l'outil pour développer la liquidation automatique (éviter les doubles saisies dans @RSA et Cristal) (rapport ODC 2014)	<p>Gains estimés à 56,9 RTP en liquidation automatique et 51,4 en liquidation semi-automatique si 100 % des Caf utilisent @RSA.</p> <p>Gains de l'utilisation de @ RSA par l'ensemble des services et organismes instructeurs non chiffrés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Généralisation de l'usage de @RSA dans les Caf. ▫ mesures correctrices à prendre pour compenser l'impact négatif sur la maîtrise des risques 	
Automatisation de certaines procédures de contrôle situation-ressources (RAC) sur les DTR/RSA (rapport ODC 2014)	La mise en place d'un web service pour intégrer les contrôles automatiques de cohérence RAC dans les téléprocédures DTR/RSA et changement de situation professionnelle apporterait un gain de 43,9 ETP (Hors mesures portant sur la réduction des cibles RAC)	▫ suppose que l'allocataire fournisse des informations complémentaires demandées suite à l'a détection d'une anomalie	Nature des contrôles de cohérence automatisés non précisés
Généralisation de la télétransmission des demandes d'allocation logement par les bailleurs sociaux via Idéal (rapport ODC 2014)	Gains de 97 EPT si 100% des demandes d'APL passent par Idéal + 17 EPT si passage d'une liquidation semi-automatique à liquidation automatique	▫ suppose modernisation du service Ideal web pour inciter à son utilisation en permettant notamment une mise en instance de la demande	Condition du passage à la liquidation automatique non précisées

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2017-056R/IGF N°2017-M-031

Dispositif	Gains d'effectifs estimés	Conditions de mise en oeuvre	Commentaires mission
		▫ suppose adhésion des bailleurs	
Dématisation des échanges avec les MDPH sur les demandes d'AAH et d'AEEH (rapport ODC 2014)	Projet complexe comportant l'accès des MDPH aux bases des Caf/MSA, la télétransmission des demandes, des décisions des CDAPH, des décisions administratives des Caf sur le versement, des dossiers devant faire l'objet d'un renouvellement ou d'un maintien de droit. Gains de 36,9 ETP pour les Caf dont 24,6 en ETP direct.	Suppose une évolution du système d'information des MDPH coordonnée par la CNSA.	Nécessite de régler aussi l'accès des MDPH à un service de certification des NIR. Le chantier SI/MSPH concerne aussi d'autres partenaires (PE, CNAMTS,)
Dématisation et liquidation automatique des demandes de RSA (rapport ODC 2016)	Gain de : ▫ 66.5 ETP avec 60 % de dématérialisation de l'instruction (hors données professionnelles) ▫ 19,4 ETP avec 20% de dématérialisation et liquidation automatique	▫ suppose des critères de tris pour identifier les demandes pouvant faire l'objet d'une instruction entièrement dématérialisée et d'une liquidation automatique	
Augmentation de la part des pièces liquidées automatiquement (rapport ODC 2016)	L'augmentation du taux de liquidation automatique constaté en 2016 (17,4 % des 175,5 millions de pièces reçues), donnerait – à volume de pièces reçues constant- un gain de : ▫ 344 ETP avec un taux de liquidation automatique de 20 % ▫ 660 ETP avec un taux de liquidation automatique de 22,4 % ▫ 1015 ETP avec un taux de liquidation automatique de 25 %	La réalisation des projets SI de la feuille de route 2017 devrait permettre d'atteindre le taux de 22,4 %.	Estimation globale ne permettant pas d'identifier les conditions du passage à la liquidation automatique (simplifications réglementaires, échanges de données à mettre en place.)
Diminution du volume de contrôles RAC (contrôles de cohérence entre situation professionnelle et ressources déclarées):des bénéficiaires du RSA, de la PPA et de l'AAH grâce à l'accès aux données de la DSN (rapport ODC 2016)	▫ la DSN ne suffit pas pour mettre en place une liquidation automatique des DTR (ne comporte que les salaires perçus). En revanche elle permettrait de diminuer le volume des contrôles RAC annuels et trimestriels. ▫ gains entre 47,3 (baisse du volume de 70 %) et 54,1 ETP (baisse du volume de 80 %) sur les RAC annuels ▫ gains entre 27,8 (baisse du volume de 70 %) et 31,7 ETP (baisse du volume de 80 %) sur les RAC trimestriels ▫ gains supplémentaires estimés sur la réduction de la charge de lutte contre la fraude, dans l'hypothèse d'une	Suppose une évolution de la réglementation sur la définition du salaire pris en compte (net fiscal ou net perçu) et l'harmonisation des bulletins de salaire avec la définition retenue.	Dispositif permettant d'améliorer la maîtrise des risques. Gains supérieurs si la collecte des données est étendue à d'autres ressources que les salaires

Dispositif	Gains d'effectifs estimés	Conditions de mise en oeuvre	Commentaires mission
	diminution de la charge de 10 à 20 %, entre 7,8 et 15,7 ETP		
Refonte de l'échange de masse en batch avec Pôle emploi (rapport ODC 2016)	Gains dépendants des modifications apportées : <ul style="list-style-type: none"> ▫ révision du calendrier de l'échange : entre 5 et 10 ETP directs sous l'hypothèse de 5% à 10% d'indus évités ▫ mémorisation des données de Pôle Emploi : entre 15 et 20 ETP directs sous l'hypothèse de 15% à 20% d'indus évités ▫ pré remplissage des DTR : 19 ETP directs par la limitation des contrôles Rac trimestriels chômage ▫ automatisation des signalements pour modification manuelle des ressources : 5 ETP directs 	Suppose travail commun Cnaf/PE	Dispositif permettant d'améliorer la maîtrise des risques.
Dématérialisation des échanges avec la CNAV sur le passage à la retraite des bénéficiaires du RSA et de l'AAH (rapport ODC 2016)	Gains estimés à 6,9 ETP directs		
Dématérialisation de certains échanges avec les départements sur la gestion des bénéficiaires du RSA (rapport ODC 2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Dématérialisation de l'enregistrement des contrats d'engagements réciproques : gains estimés à 3,7 ETP directs ▫ Dématérialisation de l'enregistrement des suspensions ou sanctions : gains estimés à 6,5 ETP directs 	Suppose travail en commun Cnaf/Caf/ conseils départementaux	Complexité liée à l'absence de SI unique pour les départements

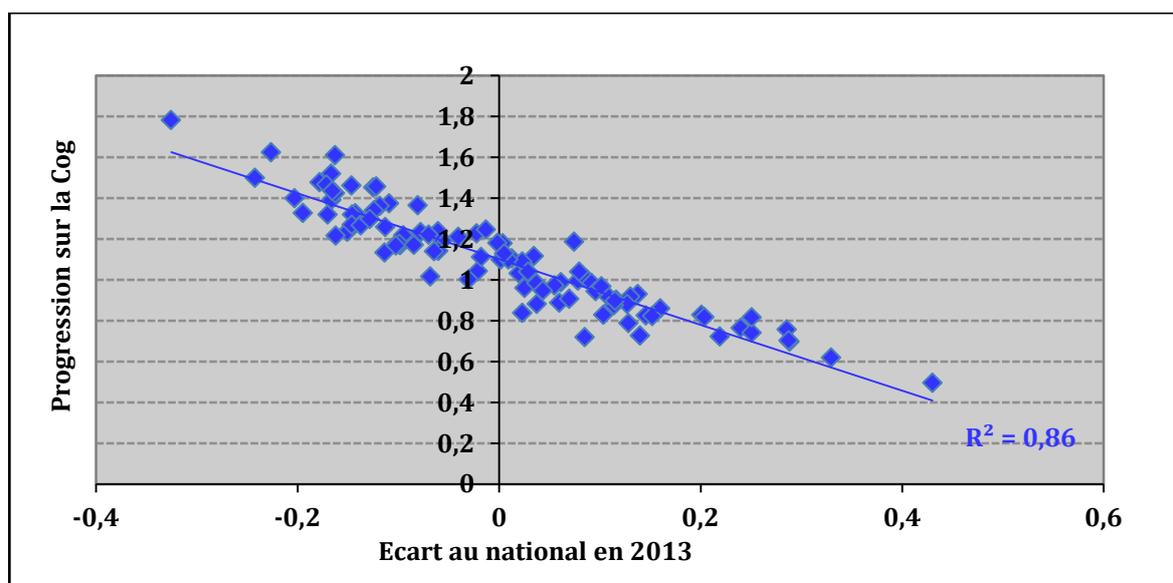
Source : Mission d'après les rapports annuels de l'observatoire des charges de la Cnaf

3.1 L'impact de la seule dématérialisation des procédures sur la productivité des caisses est toutefois difficile à mettre en évidence

[32] C'est sur le taux de dématérialisation que la convergence entre caisses a été la plus forte. Cette convergence découle principalement du déploiement progressif de dispositifs nationaux. Néanmoins, il ne semble exister aucune corrélation entre la progression du taux de dématérialisation et les gains de productivité estimés par le nombre d'allocataires pondérés par ETP MA GA ou l'indicateur de qualité de la liquidation.

[33] Cela pourrait indiquer que les processus de liquidation n'exploitent pas encore l'ensemble des potentialités offertes par la dématérialisation, notamment en termes d'automatisation de la saisie des données ou que les véritables gains d'ETP viennent de la liquidation automatique (traitement des pièces sans intervention humaine) plutôt que de la seule dématérialisation des échanges. Une explication possible est le retard dans l'adaptation des outils informatiques mis à la disposition des agents (en particulier Nims). Ce sentiment est confirmé par les observations que la mission a effectuées dans les centres de production.

Graphique 2 : Progression du taux de dématérialisation en fonction de l'écart à la moyenne nationale en 2013



Source : Cnaf ; mission

**ANNEXE 6 : BILAN DES ACTIONS
RELATIVES A LA MAITRISE DES RISQUES,
AU RECOUVREMENT DES INDUS ET A LA
LUTTRE CONTRE LA FRAUDE**

SOMMAIRE

ANNEXE 6 : BILAN DES ACTIONS RELATIVES A LA MAITRISE DES RISQUES, AU RECOUVREMENT DES INDUS ET A LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	123
1 UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR AMELIORER LA QUALITE DE LA GESTION DES PRESTATIONS, MIEUX MAITRISE LES RISQUES, MIEUX RECOUVRER LES INDUS ET RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	127
2 UN EFFORT IMPORTANT DE MISE EN COHERENCE DES ACTIONS VISANT LE PAIEMENT A BON DROIT ET LA MAITRISE DES RISQUES	128
2.1 La démarche globale de qualité intégrée	128
2.2 Le pilotage, de la planification et de l’outillage des actions	129
2.2.1 Les instances de pilotage	129
2.2.2 Les plans de contrôle interne	130
2.2.3 Le déploiement du <i>datamining</i> a fortement contribué à l’amélioration de la performance des contrôles	134
3 DES PROGRES CEPENDANT INEGAUX	135
3.1 La réalisation des actions de maîtrise des risques n’a pas permis une amélioration significative des indicateurs	135
3.1.1 La quasi-réalisation des actions prévues en matière de recouvrement ne se traduit pas nettement dans les résultats des indicateurs	138
3.1.2 Les résultats des actions de lutte contre la fraude ont fortement progressé, notamment grâce au <i>datamining</i>	139

1 UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR AMELIORER LA QUALITE DE LA GESTION DES PRESTATIONS, MIEUX MAITRISER LES RISQUES, MIEUX RECOUVRER LES INDUS ET RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

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

- Mettre la démarche de qualité intégrée au cœur des processus de gestion (fiche n° 13), comportant 5 actions sans indicateurs associés :
 - action 1 : élaborer les processus ;
 - action 2 : déployer les processus ;
 - action 3 : mettre en oeuvre la boucle d'amélioration continue ;
 - action 4 : renforcement et mise en cohérence du pilotage de la qualité et de la maîtrise des risques ;
 - action 5 : définition et déploiement d'un dispositif de maîtrise des risques pour les processus « Caisse nationale ;
- Mieux maîtriser les risques (fiche n° 14), comportant 5 actions et 4 indicateurs associés :
 - action 1 : se doter d'outils de pilotage et d'évaluation de la qualité de la production ;
 - action 2 : renforcer le pilotage de la maîtrise des risques;
 - action 3 : améliorer l'efficacité des contrôles des allocataires à l'appui du datamining;
 - action 4 : améliorer la qualité primaire des liquidations avant contrôle ;
 - action 5 : améliorer l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques;
 - F14-34 : Indicateur de qualité de la liquidation à six mois (IQL6)
 - F14-35 : Indicateur de risque résiduel (IRR)
 - F14-36 : Taux de certification des NIR
 - F14-37 : Indicateur de qualité primaire de la liquidation (IQL0)
- Mieux recouvrer les indus (fiche n° 15), comportant 4 actions et 3 indicateurs associés :
 - action 1 : Mettre en place un processus unifié de gestion du recouvrement amiable et contentieux;
 - action 2 : Mettre en oeuvre de nouvelles organisations et développer de nouveaux modes de paiement afin d'améliorer l'efficacité du recouvrement amiable;
 - action 3 : Mettre en place un processus unique de gestion des remises de dettes;
 - action 4 : Construction de l'indicateur de résultat relatif au recouvrement des indus
 - F15-38 : Taux de recouvrement des indus décliné en taux de recouvrement réel, taux de recouvrement global et taux de recouvrement de l'année
 - F15-39 : Réduction des écarts de remise de dette sur les prestations du fond national des prestations familiales (FNPF)

- F15-40 : Indicateur de recouvrement des indus visant à distinguer les montants recouverts selon la phase contentieuse ou amiable, décliné en phase amiable, phase contentieuse et phase indifférenciée
- Poursuivre la lutte contre la fraude (fiche n° 16). comportant 19 actions regroupées en 4 blocs et 5 indicateurs associés :
 - bloc 1 (6 actions) : renforcer le pilotage du contrôle et de la lutte contre la fraude ;
 - bloc 2 (6 actions) : moderniser les techniques de détection d'investigation ;
 - bloc 3 (4 actions) : développer le partenariat en matière de lutte contre la fraude ;
 - bloc 4 (3 actions) : harmoniser les politiques en matière de sanction.
 - F16-41 : Nombre et montant des indus frauduleux détectés
 - F16-42 : Nombre de dossiers frauduleux en récidive
 - F16-43.1 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de rendement des contrôles
 - F16-43.2 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière d'avertissements
 - F16-43.3 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de pénalités financières

[2] La mission a analysé le bilan des actions contenues dans ces fiches et des indicateurs auxquels elles se réfèrent (cf. annexe 1). Elle n'a cependant pas réalisé d'investigations approfondies sur ce thème très attentivement suivi par la Cour des Comptes qui présente régulièrement dans ses rapports de certification des comptes des analyses détaillées des évolutions constatées et des actions mises en œuvre ainsi que des recommandations précises pour améliorer les résultats.

2 UN EFFORT IMPORTANT DE MISE EN COHERENCE DES ACTIONS VISANT LE PAIEMENT A BON DROIT ET LA MAITRISE DES RISQUES

2.1 La démarche globale de qualité intégrée

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

- un système de management par les processus (SMP) comportant une cartographie de l'ensemble des processus de travail, soit une vingtaine de processus dans les domaines métier (11 processus), fonctions support (6 processus) et pilotage (2 processus), l'élaboration de référentiels pour chaque processus⁴⁷, décrivant les bonnes pratiques au regard des risques identifiés et les leviers d'optimisation. Leur déploiement dans les Caf, après expérimentation, fait l'objet de revues locales et nationales dont les résultats peuvent aboutir à des propositions d'optimisation des processus ;
- la mise en place d'un dispositif d'analyse des risques comportant une cartographie et une cotation des risques⁴⁸ en fonction de leur criticité, de leur fréquence et des moyens de prévention mis en œuvre ;

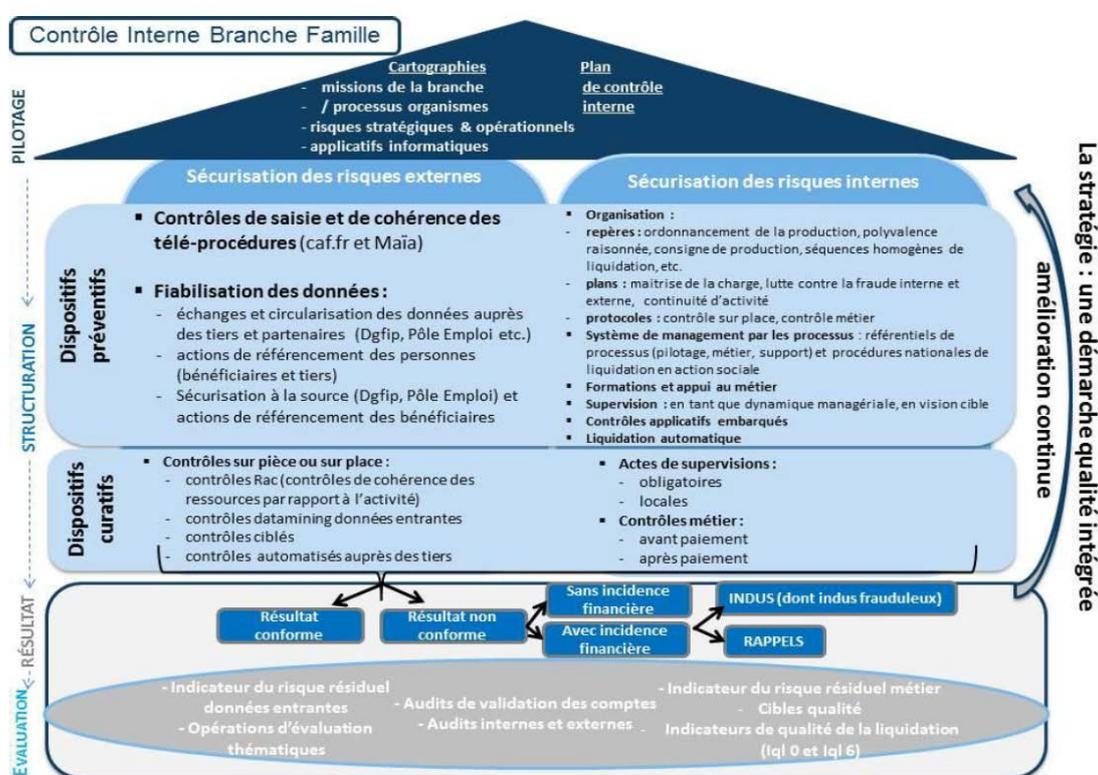
⁴⁷ Le processus métier « gérer les prestations légales et déléguées » comporte ainsi 4 référentiels transversaux (par exemple « gérer l'identification et l'immatriculation ») et 11 référentiels propres aux différentes prestations.

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

- des actions de prévention (supervision par les cadres, contrôles embarqués et aides contextuelles dans les applications et les téléprocédures, formation des agents) et des actions curatives (contrôles avant et après paiement, contrôles sur pièces et sur place) visant la maîtrise des risques internes (contrôles métier et externes (fiabilisation des données entrantes) ;
- un dispositif de pilotage reposant sur une comitologie et des procédures et méthodologies communes, avec notamment la diffusion d'un plan de contrôle interne national, décliné dans les Caf et comportant des objectifs quantitatifs, notamment les cibles à atteindre en volume de chaque type de contrôle à réaliser par chaque Caf, et qualitatifs assortis d'indicateurs (dont ceux de la COG).

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

Schéma 1 : Le dispositif de qualité intégrée de la branche famille



Source : Cnaf. Document de présentation de la démarche de contrôle interne dans le plan de contrôle interne 2017.

2.2 Le pilotage, de la planification et de l'outillage des actions

2.2.1 Les instances de pilotage

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

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

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

2.2.1.1 Le déploiement des processus

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

[8] Engagé au cours de la précédente COG, ce déploiement s'est poursuivi pendant l'exécution de la COG 2013-2017. Les cinq actions de la fiche thématique N°10 poursuivant cet objectif ont été réalisées, parfois avec un décalage dans le temps et quelques unes de façon incomplète. Ainsi :

- l'élaboration des référentiels des processus métier a été compliquée par la nécessité d'articuler des approches par nature de prestation avec des approches transversales⁴⁹, ce qui a pu se traduire par des retards ;
- certains référentiels ne couvrent pas entièrement les processus : le processus gestion des ressources humaines n'a fait l'objet jusqu'à présent que du référentiel concernant la gestion de la paye.

[9] Le déploiement s'est opéré de façon cohérente, conformément à ce que prévoyait la fiche N°10 : diffusion des référentiels pour expérimentation avant de les rendre opposables, réalisation de revues de processus par les Caf pour mesurer les écarts aux bonnes pratiques des référentiels et mettre en place en conséquence les mesures correctrices ; conduite par la Cnaf d'audits nationaux, notamment les audits d'activité menés par la Mission d'audit et du contrôle de gestion (Macg)⁵⁰ qui visent à évaluer la qualité des référentiels et la réalité de leur application par les organismes de base, ainsi que l'exhaustivité de la couverture des risques et l'efficacité du contrôle interne ; mise en place du dispositif de pilotage (fusionné avec celui du contrôle interne), intégration de l'établissement public Cnaf dans la démarche qualité et le contrôle interne.

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

2.2.2 Les plans de contrôle interne

[11] Les plans annuels de contrôle interne représentent un deuxième niveau de maîtrise des risques. Leur construction est basée sur l'analyse des risques distinguant les risques stratégiques inhérents aux missions de la branche famille, les risques opérationnels identifiés dans les référentiels de

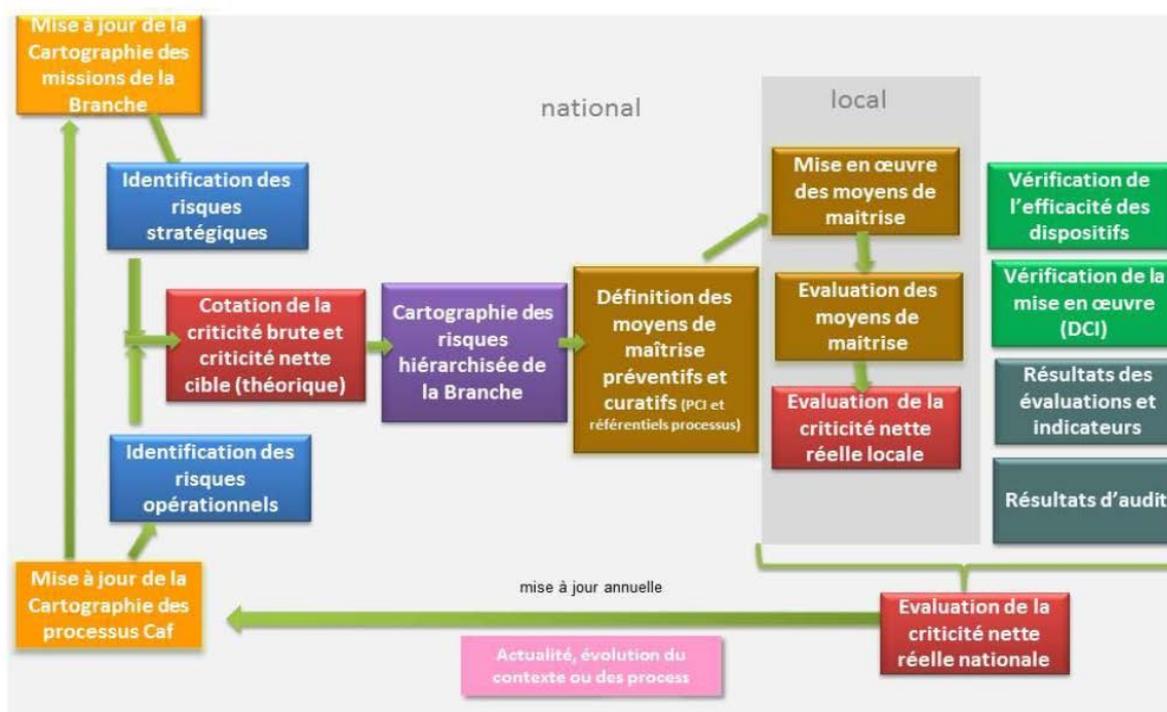
⁴⁹ Par exemple, le référentiel "Gérer les droits et les conditions de ressources".

⁵⁰ Pour 2017, le programme de la Macg comprend ainsi l'audit de deux référentiels transversaux du processus « gérer les prestations légales et déléguées » relatifs d'une part à la gestion des droits et des conditions de ressources et d'autre part au management de la production.

processus et les risques locaux recensés par les Caf. Elle s'appuie également sur les bilans des précédentes actions de contrôle et sur les résultats et recommandations des audits internes et externes et des opérations annuelles de certification des comptes conduites par la Cour des comptes.

[12] Le plan de contrôle interne (PCI) de la branche actualise ainsi la cartographie des risques en croisant la cotation de la criticité des risques⁵¹ avec la réalité de la mise en œuvre des actions de maîtrise prévues et avec les résultats de ces actions, pour identifier les priorités de l'année en cours. Il fixe en conséquence, pour chaque risque identifié, une cible de niveau de criticité à atteindre par la mise en œuvre des actions de maîtrise des risques (niveau de risque net) dont il détermine la nature (actions préventives ou curatives, type de contrôle à réaliser), la méthodologie et le volume, les objectifs de contrôles par catégorie étant déclinés par Caf. Pour réaliser la « boucle » d'amélioration continue, le plan prévoit les évaluations et audits à engager en vue de mesurer l'efficacité des actions et les adapter si nécessaire dans le PCI de l'année suivante.

Schéma 2 : la boucle d'amélioration continue de la qualité mise en œuvre par le dispositif de contrôle interne

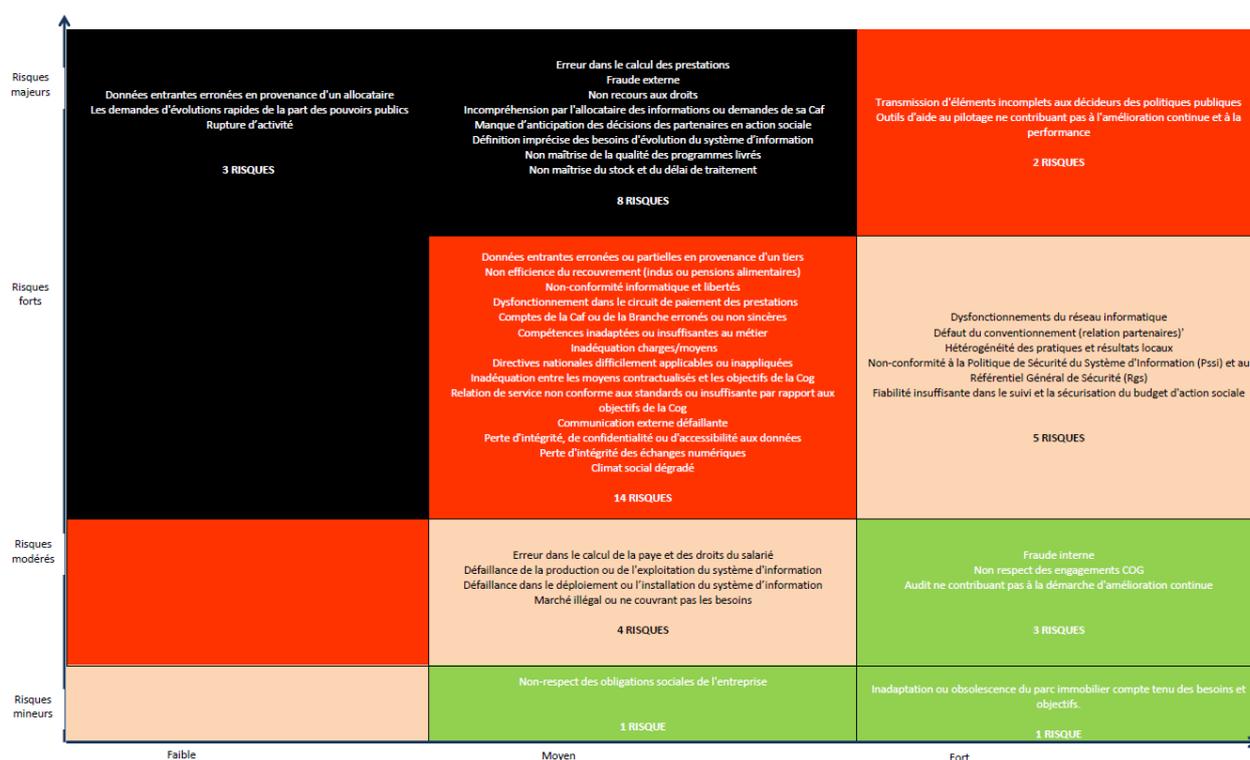


Source : Cnaf plan de contrôle interne 2017.

[13] Pour l'année 2017, le PCI identifie ainsi 27 risques prioritaires qui font l'objet d'un plan d'action et 14 risques soumis à surveillance (cf. schéma ci-dessous). Chaque risque prioritaire est rattaché à un processus et fait l'objet d'une fiche décrivant ses caractéristiques, sa cotation, les moyens de maîtrise et les actions à mettre en œuvre. Il décrit en outre les actions à mener pour évaluer la performance du dispositif de contrôle interne : mesure de la qualité, contrôles opérés par le système d'information, audits.

⁵¹ La criticité du risque est évaluée en tenant compte de sa gravité, de sa fréquence et de la capacité de le détecter grâce aux dispositifs de prévention en place.

Schéma 3 : Priorisation des risques pour le PCI 2017



Source : Cnaf, PCI 2017. Les risques prioritaires sont ceux représentés sur fond noir ou rouge.

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

- les agences comptables ont à assurer leur mission de vérification et sécurisation des risques financiers, dont les objectifs sont intégrés dans le plan de contrôle de l'agent comptable (PCAC) qui comporte quatre composantes :
 - des actions obligatoires constituant le « socle » comportant une série de cibles de contrôles (par exemple : liquidations « à risque » dites « cibles qualité »⁵², traitement des droits à l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), risques de doubles paiements, etc.) dont le volume est fixé de façon relative⁵³ ainsi que des opérations d'évaluation de la qualité de la liquidation (évaluation des indicateurs IQL et IRR)⁵⁴ ;
 - le contrôle obligatoire de dossiers à risque sélectionnés depuis 2017 par datamining (cible 250 : datamining métier) avec un volume minimal fixé par Caf par l'échelon national⁵⁵ ;

⁵² L'objectif est d'évaluer la qualité de la liquidation et le respect des référentiels : pour 2017, la prime d'activité et le RSA figurent parmi ces cibles.

⁵³ Par exemple entre 5 % et 20 % des liquidations ayant fait l'objet d'un rejet comptable (cible 100-1), entre 90 % et 100 % des liquidations ayant fait l'objet d'un « forçage » par le technicien.

⁵⁴ La vérification vise principalement à maîtriser le risque financier à la différence de la supervision qui peut aussi viser d'autres objectifs (respect des bonnes pratiques par processus, respect des consignes de production, réduction des tâches redondantes ou inutiles consommatrices de ressources).

⁵⁵ De 1 635 dossiers pour la Caf des Hautes-Alpes à 31 240 pour la Caf des Yvelines en 2017 pour un total national de 961 458 dossiers.

- des contrôles complémentaires de cibles locales résiduelles, dont le volume ne doit pas dépasser 15 % de celui des composantes 1 et 2 afin de conserver des moyens prioritairement pour les autres contrôles ;
- la participation au contrôle des données entrantes, avec un volume minimal imposé, incluant notamment des dossiers choisis par *datamining* mais aussi selon d'autres modalités ;
- les services ordonnateurs des Caf doivent assurer de leur côté :
 - la supervision de leurs activités, parmi lesquelles la liquidation des prestations légales⁵⁶, qui fait l'objet depuis 2014 d'un plan national définissant les actions à engager pour couvrir les risques métier le plus en amont possible et assurer la qualité. Ce plan concerne l'ensemble des activités métier mais porte prioritairement sur le traitement des prestations légales et comprend notamment un objectif quantitatif par Caf ;
 - le contrôle des données entrantes dit contrôles « RAC » visant à vérifier la cohérence entre les ressources et la situation professionnelle déclarées, effectués à échéance trimestrielle et annuelle (avec un objectif quantitatif pour les RAC annuels) ;
- les services ordonnateurs et les agences comptables pilotent conjointement :
 - les contrôles de données entrantes sur dossiers sélectionnés par *datamining* (*datamining* données entrantes), avec la participation de l'agence comptable aux contrôles sur pièces mentionnée ci-dessus, dans le cadre d'un objectif en volume fixé par Caf ;
 - le contrôle sur place de situations détectées par le *datamining* ou signalement d'un gestionnaire conseil ou d'un organisme partenaire dans le cadre d'un objectif de volume de contrôles fixé par Caf ;
 - la lutte contre la fraude, avec un objectif de nombre de fraudes qualifiées par Caf.

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

Tableau 1 : Cibles nationales de contrôle de la branche famille pour 2017

	Type de contrôle	Objectif national (volume de contrôle à effectuer)
Objectifs de la Caf	Supervision des prestations légales (plan de supervision)	300 000
	Datamining données entrantes	432 163
	Contrôle sur place	200 160
	Lutte contre la fraude	43 888
	RAC annuels	425 373
	Risque liés à la suppression de pièces justificatives (cible 80 D : pour 2017, vise la suppression de l'attestation de loyer)	1 018
Objectifs de l'agence comptable (OAC)	Composante 1 : socle de contrôle	1 544 172
	<i>Dont Prime d'activité (cible qualité)</i>	5 969

⁵⁶ La supervision couvre l'ensemble des domaines d'activité des Caf : prestations légales, maîtrise des risques (supervision des activités de contrôles), la relation de service, le recouvrement, le contrôle et la vérification de l'agence comptable (supervision incombant à celle-ci), la gestion de la trésorerie et certaines activités de support.

	Type de contrôle	Objectif national (volume de contrôle à effectuer)
	<i>Dont RSA (cible qualité)</i>	4 373
	<i>Dont IQL0</i>	0.5 à 0.8 % de la liquidation
	<i>Dont IQL 6</i>	0.3 % de la liquidation
	<i>Dont IRR</i>	7 200
	Composante 2 : <i>datamining</i> métier	961 458
	Composante 3 : cibles locales	375 845 (plafond)
	Composantes : données entrantes	371 202

Source : Mission à partir du PCI 2017

[16] La Cnaf⁵⁷ estime qu'au total, en 2016, 2,8 millions de contrôles métiers ont été réalisés et ont permis d'arrêter 288 M€ de droits erronés avant paiement et que 3,5 millions de contrôles sur pièces et sur places (incluant les RAC trimestriels) ont été effectués et ont régularisé des situations pour un montant total de 933 M€. A cela s'ajoutent 32 millions de contrôles automatisés par échanges de données avec les partenaires (DGFIP et Pôle emploi principalement) qui ont permis la régularisation de 228,5 M€ de droits erronés.

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

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

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

⁵⁷ Source : bilan qualité 2016.

Tableau 2 : Evolution du taux de rendement et de l'impact financier des contrôles ciblés par *datamining* entre 2012 et 2016

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

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

[19] La progression de l'impact financier des contrôles sur place⁵⁸, qui cumule indus et rappels, reflète en particulier l'amélioration du ciblage. Le PCI 2017 préconise en conséquence d'augmenter le nombre de contrôles par agent pour atteindre une cible de 302 à 352 contrôles par contrôleur et par an correspondant à l'objectif national de 200 000 contrôles sur place pour environ 640 contrôleurs. Compte tenu de l'écart entre le coût salarial d'un contrôleur (65 K€⁵⁹), et le rendement potentiel (466 K€ pour 300 contrôles par an et 1 555€ d'impact moyen par contrôle sur place ciblé par *datamining*), l'atteinte de cet objectifs pourrait justifier le recrutement de contrôleur supplémentaires souhaité par la Cnaf.

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

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

3 DES PROGRES CEPENDANT INEGAUX

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

[22] Trois des cinq actions de la fiche n° 14 (mieux maîtriser les risques), ont été réalisées :

- les indicateurs de qualité de la liquidation (IQL0 et IQL6) ont été définis en 2013 avec leur méthodologie de mesure et chaque Caf s'est vue assigner une cible annuelle à partir de 2014 pour l'IQL 6 et 2016 pour l'IQL 0 ; l'indicateur de risque résiduel (IRR), décliné en IRR « métier » et IRR « données entrantes » a été mis en place en 2015 selon une méthodologie concertée avec la Cour des comptes ;

⁵⁸ A noter que l'impact financier moyen de l'ensemble des contrôles sur place (utilisant ou non le *datamining*) est un plus élevé en 2016 (1897 €) que celui des seuls contrôles sur place ciblés pas *datamining* figurant dans ce tableau (1 555 €).

⁵⁹ Montant moyen donné par l'observatoire des charge pour les niveaux 5 A à 9 .

- le travail réalisé dans le cadre de la démarche de qualité intégrée et du contrôle interne a permis de renforcer le pilotage national, d'homogénéiser les pratiques et méthodes de contrôle des Caf et de leur fournir des référentiels de ciblage et les outils de suivi des objectifs de contrôle communs ;
- le déploiement du *datamining* a largement dépassé le stade expérimental.

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

[24] Ces actions n'ont cependant pas abouti à des progrès déterminants dans la maîtrise des risques comme le montrent les résultats des indicateurs associés à la fiche N°14 (dont la pertinence est analysée dans l'annexe relative au bilan statistiques et aux indicateurs de la COG).

[25] Les indicateurs de risque IQL (liquidation) et IRR (risque résiduel) ont fait l'objet d'un travail de définition concerté avec la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification. Leur méthodologie a ainsi évolué en cours de COG rendant les résultats difficiles à interpréter, notamment pour l'IRR pour lequel on ne dispose encore que de deux valeurs annuelles (2015 et 2016). Leur présentation et l'analyse de leur pertinence est effectuée dans l'annexe relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG.

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

[27] L'objet de l'indicateur de risque résiduel, exprimé en taux d'incidence financière des anomalies, est de mesurer, au niveau national seulement, le risque financier persistant plusieurs mois après la liquidation, l'ensemble des actions de maîtrise des risques prévues ayant été effectuées. Il est décliné en deux indicateurs : l'IRR métier qui vise à mesurer strictement les risques d'erreur de liquidation imputables à des causes internes, le contrôle étant opéré 6 mois après la liquidation sur la base des seules données connues dans le dossier, mais en effectuant les recherches et recoupements prévus par les référentiels nationaux de liquidation ; l'IRR « données entrantes » qui vise à mesurer les impacts des erreurs liées à la qualité des données déclarées par les allocataires ou collectées, 9 mois ou 24 mois après la liquidation.

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

Tableau 3 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°14
« mieux maîtriser les risques »

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

Source : Cnaf

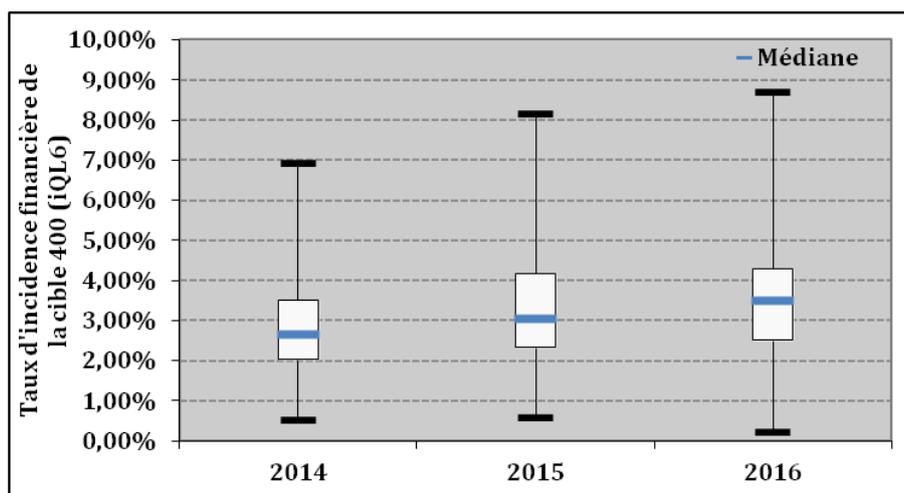
[29] La Cour signale par ailleurs que l'IRR « données entrantes » se dégrade (en valeur médiane) de 0,6 points en 2016 par rapport à 2015 pour s'établir à 6,3 % à 9 mois. Mesuré 24 mois après la liquidation, il s'élève encore à 3,4 % (contre 2,9 % en 2015). Sur un impact financier global de 4,3 Md€,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

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

[31] Ce constat souligne *a contrario* l'urgence de la mise en place d'un dispositif de sécurisation des données entrantes, en particulier des données de ressources des allocataires, grâce au développement des échanges de données avec les partenaires, comme cela est recommandé par le présent rapport (cf. partie 2.4). Au-delà, les taux élevés d'erreurs métiers détectés par la vérification comptable⁶⁰ justifieraient aussi de réduire la part des tâches effectuées manuellement en les automatisant et de renforcer l'assistance offerte au gestionnaire conseil par le système d'information.

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

Graphique 3 : Dispersion des valeurs de l'indicateur IQL6 par Caf et par année (minimum, premier quartile, médiane, troisième quartile et maximum).



Source : Mission d'après données Cnaf

⁶⁰ Selon le bilan 2015, 8,8% des liquidations opérées par les gestionnaires-conseil ont été vérifiées par les services de la vérification métier de l'Agence comptable soit plus de 3,4 millions de dossiers pour un taux d'erreurs global de 21,1 (près de 40 % sur les seules affiliations).

[33] Pour l'IQLO, la dispersion des résultats des Caf est stable, l'écart type augmentant de 4,6 % en 2014 à 4,8 % en 2016, principalement via une détérioration de la qualité de la liquidation des caisses les moins performantes : le taux d'erreurs le plus élevé a ainsi progressé de 29,3 % en 2014 à 35,4 % en 2016. Malgré la faible hausse de la dispersion, les caisses ont connu individuellement de fortes évolutions de leur qualité de liquidation, la valeur de l'indicateur en 2014 n'étant corrélée qu'à 20,2 % avec celle en 2016. A titre d'exemple, les évolutions les plus marquantes sont celles du Var qui affiche en 2016 un taux d'erreurs de 19,3 % (contre 29,3 % en 2014) et de l'Eure-et-Loir dont le taux d'erreurs en 2014 était de 10,6 % et qui est passé à 35,4 % en 2016.

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

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

[35] Trois des quatre actions de la fiche N°15 « mieux recouvrer les indus » ont été réalisées mais avec retard par rapport aux échéances prévues par la COG:

- les référentiels du processus recouvrement ont été diffusés, mais en retard (2015 au lieu de 2013). Par ailleurs l'unification du recouvrement sous l'autorité des agents comptables n'a été rendue obligatoire qu'en 2016, en raison des changements d'organisation que cela impliquait dans certaines Caf ;
- de même, le processus unifié de gestion des remises de dettes n'a été diffusé qu'en 2015 (au lieu de 2013) et n'est opposable que depuis 2016. Un barème de référence devrait être diffusé fin 2017 ;
- l'indicateur de résultat sur le recouvrement réel des indus (hors annulations ou remises de dettes) a été défini et a donné lieu à la fixation d'un objectif par Caf à partir de 2015, différencié en fonction de la performance de la caisse.

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

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

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

Tableau 4 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°15
« mieux recouvrer les indus »

Indicateur	cible 2017 (ou objectif)	valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016
F15-38 : taux de recouvrement des indus					
a) taux de recouvrement réel (retenue, prélèvement ou remboursement direct)		57,6 %	57,2 %	58,0 %	57,4%
b) taux de recouvrement global (recouvrement réel + recouvrement non financier)		63,4%	62,9%	63,2%	62,7%
c) taux de recouvrement de l'année (recouvrement réel et recouvrement non financier)		93,9%	96,9%	96,67%	98,6%
F15-39 : Suivi de la réduction des écarts de remise de dette sur les prestations FNPF		13,51%	5,6%	11,283%	19,8%
F15-40 : Indicateur de recouvrement des indus dans l'année					
a) taux de recouvrement des indus en phase amiable	93 %	91,44%	91,5%	91,46%	94,57%
b) taux de recouvrement des indus en phase contentieuse		4,4%	4,7%	4,82%	5,43%
b) taux de recouvrement des indus en phase indifférenciée		4,1%	3,8%	3,73%	0%

Source : Cnaf

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

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

[40] La fiche n° 16 « poursuivre la lutte contre la fraude » contenait 19 actions. 14 d'entre elles ont été réalisées, renforçant le dispositif de lutte contre la fraude, notamment sur les plans suivants :

- l'amélioration du pilotage avec l'intégration des objectifs de lutte contre la fraude dans le PCI et dans les objectifs de contrôles qui y sont fixés et avec la définition d'une organisation régionale cible ;

- l'outillage de la fonction avec la diffusion du processus « Piloter et gérer la lutte contre la fraude » rendu opposable aux Caf en 2017 et l'intégration du protocole de contrôle sur place dans NIMS⁶¹ en 2016, la création d'une instance nationale d'appui au contrôle sur place et à la lutte contre la fraude en 2015, la création d'un certificat de qualification de contrôleur également en 2015, la diffusion d'une requête pour la qualification des indus frauduleux en 2016 et la diffusion d'un barème de sanctions en 2016.
- la mise en place d'un suivi de l'activité de lutte contre la fraude avec la fourniture régulière de bilans aux tutelles ;
- la coordination des actions des Caf avec celles des administrations et des parquets.

[41] La mise en place d'une fonctionnalité de contrôle dans le portail partenaires, permettant aux agents de contrôle des départements d'accéder aux dossiers des allocataires a été décalée en raison du retard de ce projet. Le profil « contrôleur » pour les agents des départements n'a en effet été ouvert dans l'extranet CDAP (consultation des données allocataires par les partenaires)⁶² que courant 2017.

[42] Sur les cinq actions non réalisées, abandonnées ou reportées, quatre le sont du fait des difficultés à mettre en place des échanges de données avec les partenaires (cf. partie 2.4 du rapport) : le ministère de l'intérieur pour le contrôle des documents d'identité, le ministère du logement pour le numéro invariant du logement, la DGFIP sur la résidence et les fournisseurs d'énergie pour la détection de faux logements. La cinquième action –une étude d'opportunité pour l'utilisation du *datamining* pour détecter des indus frauduleux- a été abandonnée comme non pertinente, la distinction entre « indus » et « indus frauduleux » ne pouvant être établie par simples croisements de données.

[43] Les cinq indicateurs associés à la fiche N°16 sont analysés dans l'annexe relative au bilan statistique et à l'analyse des indicateurs de la COG. Les résultats de ces indicateurs se sont nettement améliorés au cours de la COG (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 5 : Evolution des indicateurs nationaux rattachés à la fiche N°15
« mieux recouvrer les indus »

Indicateur	cible 2017 (ou objectif)	valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016
F16-41 : nombre et montant des indus frauduleux détectés	Somme des objectifs des Caf : 43 888	20 937	32 828	39 934	42 959
a) nombre					
b) montant (M€)	134 (2016)	141,4	209,7	247,9	275,4
F16-42 : nombre de dossiers frauduleux en récidive					2 704
F16-43.1 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de rendement des contrôles : contrôles sur place		2,35	2,18	1,91	2,05
Contrôles sur pièces		1,73	3,04	3,08	2,69

⁶¹ NIMS est l'interface de travail des gestionnaires conseils.

⁶² Cet extranet est destiné à remplacer l'ancien portail CafPRO.

F16-43.2 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière d'avertissements		34,18	6,70	7,11	6,77
F16-43.3 : Suivi de la réduction des écarts entre Caf en matière de pénalités financières		2,44	2,65	3,01	1,97

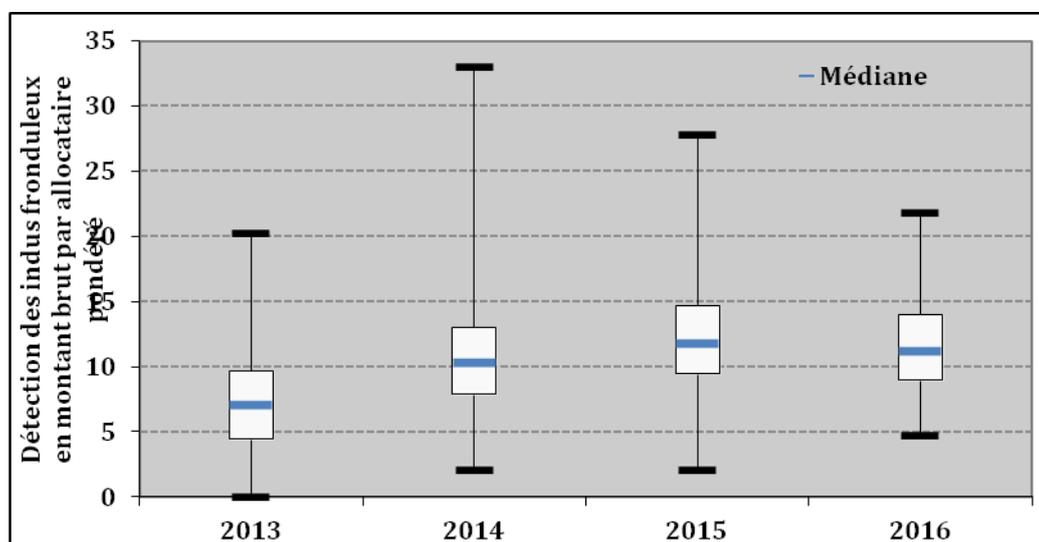
Source : Cnaf pour F16-41 et F16-42 ; données Cnaf et calculs mission pour F16-43

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

[45] Les écarts entre caisses tendent à se réduire (rendement des contrôles⁶³, pénalités financières) ou à se stabiliser (avertissements⁶⁴).

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

Graphique 4 : Dispersion des Caf en matière de détection des indus frauduleux par allocataire pondéré par année (minimum, premier quartile, médiane, troisième quartile et maximum).



Source : Données Cnaf ; calculs mission

⁶³ Les données de l'année 2013 ne sont pas cohérentes avec cette remarque pour le contrôle sur pièces mais ne semblent pas non plus cohérentes avec celles des années suivantes.

⁶⁴ Mis à part les données de l'année 2013 qui semblent également atypiques.

**ANNEXE 7 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA COG DANS LE CHAMP DE L'ACTION
SOCIALE**

SOMMAIRE

ANNEXE 7 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COG DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE	143
1 LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION	147
2 L'INVESTISSEMENT SOCIAL	151
3 LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE	151
3.1 L'accueil de la petite enfance	151
3.1.1 Synthèse du rapport « revue de dépenses » de la politique d'accueil de la petite enfance (Jean Bernard CASTET, Camille HERODY, François WERNER (IGF) ; Pierre MAYEUR, Gaëlle TURAN-PELLETIER, IGAS. Mai 2017) :	152
3.1.2 Evolution des budgets consacrés à la petite enfance sur la période 2013-2017	154
3.1.3 Le fond de rééquilibrage territorial	157
3.2 Les rythmes scolaires et périscolaires	159
3.2.1 Prévision et exécution budgétaire temps extra-scolaires	159
3.2.2 Prévision et exécution budgétaire rythmes périscolaires	160
3.2.3 Programme « vie de l'élève »	161
3.2.4 Les prestations de service « accueil de loisirs sans hébergement » et « aide spécifique aux rythmes éducatifs »	162
3.3 L'aide aux départs en vacances	163
3.3.1 Prévision et exécution budgétaire	163
3.3.2 Le service Vacaf	164
3.3.3 Le dispositif d'aide aux vacances de la Caf des Bouches-du-Rhône	164
3.4 Les dispositifs jeunesse	166
3.4.1 Les promeneurs du net	166
3.4.2 Le fonds d'expérimentation jeunesse	167
3.4.3 Les points d'accueil et d'écoute jeunes et la garantie jeunes	167
3.5 Les CEJ	168
3.6 Le fonds publics et territoires	172
3.6.1 Prévision budgétaire et consommation du fonds « publics et territoires »	172
3.6.2 Axe 1 : L'accueil des enfants en situation de handicap :	175
3.6.3 Axe 2 : l'adaptation de l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité	176
3.6.4 Axe 3 : les projets portés par les adolescents	178
3.6.5 Axe 4 : accompagner les problématiques territoriales des services et équipements d'accueil	178

3.6.6	Axe 5 : accompagner les difficultés structurelles rencontrées par les établissements	179
3.6.7	Axe 6 : les structures innovantes	180
3.7	Le soutien à la parentalité	182
3.7.1	Les réseaux d'écoute, d'accueil et d'accompagnement des parents (REAAP)	182
3.7.2	Les Lieux d'accueil enfants parents	184
3.7.3	Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)	186
3.7.4	La médiation familiale	191
3.7.5	Les espaces de rencontre	194
3.8	L'animation de la vie sociale	195
3.8.1	Les centres sociaux	196
3.8.2	Les espaces de vie sociale	199
3.9	L'intervention sociale	200

1 LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION

[1] La mise en œuvre des moyens budgétaires du FNAS, notamment du fait de la croissance des enveloppes prévues par la COG actuelle et les précédentes, nécessite des instruments de planification et de programmation au niveau territorial. Ils se sont multipliés ces dernières années, certains relevant directement de la branche Famille (les conventions territoriales globales, les contrats enfance-jeunesse), d'autres étant établis sous l'égide de l'Etat ou du Conseil départemental.

[2] Le préambule de la COG formule de façon très générale les attentes en la matière : « *la branche famille s'impliquera par ailleurs dans la création des conditions nécessaires pour mettre en cohérence les actions et créer des synergies pertinentes afin de favoriser la structuration d'une politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse à l'échelon des territoires* ».

[3] La nouveauté la plus ambitieuse et potentiellement la plus structurante de la période de l'actuelle COG, qui n'était pas prévue initialement par celle-ci, est la création des schémas départementaux des services aux familles, élaborés sous l'égide du Préfet :

Encadré 1 : Les schémas départementaux des services aux familles

Les schémas départementaux des services aux familles doivent permettre aux différents partenaires, impliqués dans la mise en œuvre des services d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, de définir ensemble un diagnostic partagé et un plan d'action, qui décline localement les priorités nationales suivantes :

- Développer l'offre d'accueil du jeune enfant et réduire les inégalités territoriales, en s'appuyant sur la complémentarité des modes d'accueil ;
- Faciliter l'accès des familles vulnérables (familles précaires, familles monoparentales, familles confrontées au handicap, à l'illettrisme, etc..) aux services d'accueil de la petite enfance et au soutien à la parentalité pour garantir l'universalité d'accès et la mixité ;
- Mailler progressivement le territoire en matière d'offre d'accompagnement à la parentalité, en proposant des outils visant notamment à mieux articuler l'accueil du jeune enfant et les actions de soutien à la parentalité ;
- Faciliter une action coordonnée des acteurs sur le territoire ;
- Améliorer l'information des familles sur l'offre disponible ;
- Favoriser le recrutement et la formation des professionnels de la petite enfance ;
- Développer les outils d'apprentissage de la langue (lutte contre l'illettrisme, Français, langues étrangères, alphabétisation).

Source : DGCS

[4] Les SDSF sont issus de la concertation "Au tour des parents" sur les missions de service public en matière de petite enfance et de parentalité menée par la ministre déléguée à la Famille en 2012-2013. Le comité interministériel de modernisation de l'action publique en a acté le principe en juillet 2013. 17 départements ont préfiguré la démarche au cours du premier semestre 2014, la généralisation des SDSF ayant été annoncée par le gouvernement en décembre 2014. Une circulaire du 22 janvier 2015 a confirmé le déploiement des SDSF, et un guide d'élaboration des schémas a été publié par la DGCS en juin 2015.

[5] Les SDSF couvrent le même champ (accueil du jeune enfant et soutien à la parentalité) que des structures préexistantes, les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants et des coordinations départementales de soutien à la parentalité :

Encadré 2 : Les commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) et les coordinations départementales de soutien à la parentalité (CDSP).

Décret n° 2002-798 du 3 mai 2002 relatif à la **commission départementale de l'accueil des jeunes enfants** :

« La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants mentionnée à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles est une instance de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les institutions et les organismes qui interviennent, au titre d'une compétence légale ou d'une démarche volontaire, dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.

Elle étudie toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département, et propose, dans le cadre des orientations nationales et locales dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, les mesures permettant de favoriser notamment :

- 1° La cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département ;*
- 2° Le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux ;*
- 3° L'information et l'orientation des familles sur l'ensemble des dispositifs et prestations mis en place pour aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ;*
- 4° L'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres ;*
- 5° La qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.*

La commission examine chaque année :

- 1. Un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales ;*
- 2. Un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans visés à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, adoptés par les communes du département.*

Elle est informée par le président du conseil général des réalisations de type expérimental visées à l'article R. 180-26 du code de la santé publique et en assure un suivi. »

Les coordinations départementales de soutien à la parentalité ont été créées par la circulaire interministérielle n° 2003-72 du 7 février 2012 à destination des directions régionales et départementales de la cohésion sociale. Cette instruction ne définit pas de modèle unique, mais invite à mettre en place une coordination des dispositifs spécifiques de pilotage des différents programmes de soutien à la parentalité : Reaap, Laep, Clas, médiation familiale, pour lesquels les instructions particulières avaient demandé de mettre en place des comités de pilotage. Selon les choix départements, il peut s'agir soit d'un comité unique fusionnant ceux relatifs aux différents programmes, soit d'une réunion annuelle de coordination. Les parties prenantes de la CDSP sont les mêmes que celles visés par le décret relatif aux CDAJE.

Il est attendu de ces coordinations d'établir un diagnostic global des besoins des familles et de l'offre en matière de soutien à la parentalité ; de définir les priorités locales en la matière dans le respect des orientations définies par le Comité national de soutien à la parentalité ; de veiller à la cohérence entre le financement des dispositifs et les actions soutenues dans le respect des compétences des organismes et autorités qui y contribuent ; et de mettre en place une démarche opérationnelle d'animation.

Source : mission à partir des documents d'information ministériels

[6] Outre les instruments de planification du champ de la petite enfance et de la parentalité, l'action sociale de la branche Famille s'inscrit dans le cadre d'autres schémas et plans d'action, relevant de son initiative (les schémas départementaux d'animation de la vie sociale) ou de l'Etat

(le plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public)

Encadré 3 : Le schéma de l'animation de la vie sociale, le plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, et le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public

Le schéma départemental de l'animation de la vie sociale (circulaire Cnaf n° 2015-017 du 22 juillet 2015):

Elaboré par la Caf avec le conseil départemental et l'Etat, à partir d'une vision globale et partagée des besoins sociaux du territoire, il a pour objectif de fixer les perspectives d'évolutions à l'échelle du département en indiquant le nombre et la nature des structures qu'il convient de mettre en place, les évolutions qualitatives attendues au sein des structures existantes, la mobilisation et les contributions des partenaires.

Adapté en fonction du contexte local et des relations partenariales existantes, il doit s'inscrire parmi les axes de développement des conventions territoriales globales et être articulé avec les politiques partenariales qui lui sont liées (schéma départemental de services aux familles, etc.).

Il doit également prendre en compte les engagements prévus dans les différents plans et contrats de l'Etat avec les collectivités territoriales partenaires de la Caf, notamment les « contrats de ville » et le schéma départemental relatif aux « gens du voyage ».

Le plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées:

Le PDALHPD est issu de la fusion du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), instauré par la loi « Besson » du 31 mai 1990, et du Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) créée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cette fusion a été instaurée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Le plan départemental est élaboré et mis en œuvre par l'Etat et le département. Ils constituent à cette fin un comité responsable du plan, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, qui en nomment conjointement les membres.

Le comité responsable du plan associe à l'élaboration du plan des représentants des communes ou de leurs groupements et des autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est la lutte contre les exclusions, l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les distributeurs d'eau et les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de services téléphoniques, les bailleurs publics ou privés, et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public (article 98 de la loi NOTRe du 7 août 2015):

Il prévoit que dans chaque département, et sur la base d'un diagnostic préalable, l'Etat et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les EPCI à fiscalité propre.

Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental, qui peut notamment favoriser le regroupement des différents services en un lieu unique. Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, ainsi que leur localisation et leurs modalités d'accès.

Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis, pour avis, au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique et, pour approbation, au conseil départemental. A l'issue de ces délibérations, le Préfet arrête définitivement le schéma.

La mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donne lieu à une convention conclue entre le Préfet, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées.

Source : mission à partir des documents d'information ministériels

[7] La déclinaison de ces différents schémas et plans implique une coordination entre la Caf et les collectivités territoriales, notamment du niveau communal et intercommunal, qui sont souvent à l'initiative de la création des différentes structures de l'action sociale, les cofinancent et parfois les gèrent.

[8] Cette déclinaison opérationnelle des SDSF et des autres schémas auxquels les Caf participent peut se concrétiser dans les conventions territoriales globales (CTG), instruments de contractualisation entre les Caf et les départements, les communes et intercommunalités. La CTG est un instrument interne à la branche famille, prévu initialement dans son principe dans la COG 2005-2008 et déployé depuis 2009⁶⁵. Signée soit au niveau départemental soit au niveau de la commune ou de l'intercommunalité, la CTG ambitionne de couvrir sur un horizon de quatre ans les engagements réciproques en matière de petite enfance et de soutien à la parentalité, mais aussi d'animation de la vie sociale et d'accès aux droits.

Encadré 4 : les conventions territoriales globales

Les conventions territoriales globales constituent une démarche privilégiée pour décliner les orientations définies dans le cadre des projets de territoire à l'échelon des communes et des communautés de communes.

La CTG fait le lien entre l'ensemble des thématiques présentes sur le territoire. Elle favorise le croisement des différents schémas existants : schéma départemental des services aux familles, contrat de ville, projet éducatif territorial, plan d'accessibilité aux services etc.

En prenant en compte les orientations et les interventions définies sur les différentes thématiques (enfance et parentalité, politique de la ville, accès aux droits etc...), elle permet d'élaborer le projet social du territoire avec la (les) collectivité(s) et d'organiser concrètement l'offre globale de service des Caf de manière structurée et priorisée.

Elle a pour objet de partager un plan d'action adapté aux besoins du territoire et d'impluser des projets prioritaires à partir d'une vision globale des ressources et des problématiques existantes. Dans un contexte budgétaire contraint, elle permet de gagner en efficacité en identifiant les complémentarités et en facilitant la mobilisation de tous les moyens disponibles.

Source : DGCS, guide d'élaboration des SDSF

[9] A un niveau encore plus opérationnel, puisqu'ils impliquent directement la participation financière des Caf aux structures d'accueil des jeunes enfants et des enfants et adolescents, la Caf peut conclure avec la commune ou la communauté de communes des contrats enfance-jeunesse (cf. 3.5 ci-dessous).

⁶⁵ Cf. support méthodologique Cnaf « mettre en œuvre une convention de territoire globale », Mars 2014

2 L'INVESTISSEMENT SOCIAL

[10] Un séminaire de janvier 2016 organisé par France Stratégie en partenariat avec notamment la Cnaf et la DGCS pose le cadre de la réflexion sur l'investissement social :

Encadré 5 : Le concept d'investissement social

Esquisser un état des lieux des connaissances et des débats sur l'investissement social est un préalable pour examiner les conditions de pertinence et de mise en œuvre d'une telle stratégie pour la France. L'investissement social est une approche qui vise à donner une nouvelle orientation à la protection sociale, destinée à mieux équiper les individus dans leurs parcours de vie face à l'évolution des besoins sociaux et à promouvoir une économie fondée sur la formation et la qualification. Cette approche souligne la nécessité d'intervenir le plus en amont des situations, dès la petite enfance notamment, afin d'anticiper et de prévenir les risques sociaux.

Alors que l'État social révèle certaines limites (crise de financement, crise d'efficacité, voire de légitimité), l'intérêt pour l'investissement social participe de la recherche d'une nouvelle réponse publique adaptée aux défis sociaux du moment : la couverture des anciens risques sociaux apparaît de plus en plus difficile (chômage, santé, retraites), alors que les nouveaux ne sont encore que partiellement couverts (pauvreté notamment des enfants et des familles monoparentales, difficultés d'insertion professionnelle, notamment des jeunes, des femmes et des moins qualifiés, dépendance) dans un contexte où les ressources financières sont contraintes¹.

Une stratégie d'investissement social ambitionne de compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent ou le risque quand il se réalise) par l'ajout d'une approche plus préventive et « capacitante » (prévenir, anticiper, préparer pour avoir moins à réparer). Elle postule que les politiques sociales ne représentent pas seulement une dépense, un coût ou une charge, mais sont susceptibles, dans certaines conditions, de procurer un retour sur investissement en termes sociaux (voire sociétaux), économiques et financiers.

Source : France Stratégie, Séminaire « L'investissement social, quelle stratégie pour la France ? » atelier inaugural 26 janvier 2016 – Marine BOISSON-COHEN et Catherine COLLOMBET.

3 LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE

3.1 L'accueil de la petite enfance

[11] Une revue de dépenses de la politique «accueil de la petite enfance» avait été prévue dans le cadre de la préparation des lois de finances pour 2018. La mission, confiée à l'IGAS et à l'IGF, a rendu son rapport⁶⁶ en mai 2017. La présente mission d'évaluation de la Cog 2013-2017 n'a donc pas effectué un nouveau bilan exhaustif. La synthèse des recommandations de cette mission est la suivante :

⁶⁶ « La politique d'accueil du jeune enfant », revue de dépenses. Jean Bernard CASTET, Camille HERODY, François WERNER (IGF) ; Pierre MAYEUR, Gaëlle TURAN-PELLETIER, IGAS. Mai 2017

3.1.1 Synthèse du rapport « revue de dépenses » de la politique d'accueil de la petite enfance (Jean Bernard CASTET, Camille HERODY, François WERNER (IGF) ; Pierre MAYEUR, Gaëlle TURAN-PELLETIER, IGAS. Mai 2017) :

« Les dépenses liées à l'accueil de la petite enfance (État, branche famille, collectivités locales, secteur privé) s'élèvent à près de 16Md€ en 2015 et progressent à un rythme nettement plus élevé que d'autres dépenses sociales⁶⁷.

Par lettre de mission en date du 16 janvier 2017, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été saisies d'une mission conjointe sur la politique de la petite enfance. Cette mission fait partie du champ des revues de dépenses prévues par l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Conformément aux attentes exprimées par les commanditaires, la mission s'est concentrée sur l'évaluation du pilotage de la politique de l'accueil du jeune enfant, l'analyse du coût public de chacun des modes d'accueil et l'étude des coûts de gestion des différents établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Dans le respect du cadrage initial, le rapport ne propose pas d'économies pour les prochains PLF et PLFSS, mais identifie des pistes d'efficience.

Les objectifs de la politique publique semblent globalement atteints de manière satisfaisante en France, comme en témoigne la conciliation harmonieuse d'un taux de fécondité et d'un taux d'emploi féminin nettement plus élevés que la moyenne européenne. Le nombre de solutions d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans est passé de 47 en 2006 à 56 en 2015, ce qui représente une augmentation conséquente. Cette évolution globale recouvre bien entendu des situations qui restent territorialement et socialement très différenciées.

La diversité des modes de garde, de leur organisation et de leur financement est la source d'inégalités conséquentes entre les familles. Entre modes d'accueil, le reste à charge est très différencié : il est ainsi plus de deux fois plus élevé pour une famille qui a recours à un assistant maternel que pour celle qui dispose d'une place en crèche. Au sein d'un même mode d'accueil, le taux d'effort des familles dépend insuffisamment de leurs revenus, aussi bien pour le barème des participations familiales en EAJE que pour le barème du CMG.

Trois enseignements méritent d'être relevés pour les années à venir :

- 1- la baisse de la préscolarisation des enfants de 2 à 3 ans depuis la fin des années quatre-vingt-dix a fait reculer la part du mode d'accueil le moins coûteux à la fois pour les finances publiques et pour les familles ; la « relance » initiée en 2012 a seulement permis de stopper la chute constatée en concentrant désormais les efforts sur les zones prioritaires ;**
- 2- le nombre de places offertes par les assistants maternels a probablement atteint un pic, qu'il sera particulièrement difficile de dépasser en raison des préférences exprimées par les parents comme des perspectives démographiques de cette profession ; c'est notamment au regard de ce constat que le développement des maisons d'assistants maternels (MAM) mérite demain d'être accompagné de manière plus homogène par les Caf ;**

⁶⁷ Le coût de revient par heure réalisée au sein des structures d'accueil du jeune enfant (+15,3 % sur 2012-2015, soit +3,6%/an en moyenne) a progressé – à titre illustratif- près de quatre fois plus vite que l'effet-prix programmé sur l'ONDAM médico-social (+3,9% entre 2012 et 2015, soit +0,95 % par an en moyenne). Source : Ondam médico-social 2012-2015, actualisation de la dotation régionale limitative.

3- la fixation dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF d'un objectif quantitatif de création de places en EAJE s'avère hasardeux. En effet, les objectifs annoncés ne peuvent s'appuyer sur aucune évaluation objective du besoin de prise en charge, qui s'exprime différemment pour chaque famille (préférence pour l'accueil collectif, sensibilité au coût de prise en charge, possibilité d'avoir recours à l'entraide familiale...). De plus, la création de places obéit à une mécanique complexe qui nécessite un engrenage vertueux de plusieurs acteurs soumis à des contraintes, des temporalités et des objectifs éventuellement différents. Créer des places dans les accueils collectifs dépend ainsi avant tout des communes et des intercommunalités. Or, comme il s'agit d'une compétence non obligatoire et que les contraintes financières sont fortes, les collectivités communales hésitent à s'engager dans des dépenses de fonctionnement risquant de peser sur leurs budgets futurs. Par voie de conséquence, le marché des crèches privées, financées pour partie par des entreprises réservataires, ainsi que plus précisément des micro-crèches financées par la PAJE, s'est développé et est désormais à l'origine d'un quart des places créées sur l'année en accueil collectif. **Plutôt que de fixer un objectif quantitatif, la nouvelle COG devrait être l'occasion d'affirmer plus clairement des orientations qualitatives,** en priorisant le développement des EAJE dans les zones et pour les publics qui sont le plus susceptibles de bénéficier d'un accueil collectif.

En matière de gouvernance, la mission considère que les schémas départementaux des services aux familles permettent aux différents acteurs de poser un diagnostic partagé et constituent à ce titre un progrès. Il serait toutefois illusoire d'en attendre une réorientation structurante de l'offre d'accueil du jeune enfant.

La mission a écarté des scénarii de transformation en profondeur (comme par exemple reconnaître une compétence obligatoire aux communes, créer un droit opposable à la garde d'enfants ou un service public de la petite enfance), parce qu'ils dépassaient le cadre des travaux confiés.

Elle a considéré en revanche que l'un des moyens de rendre le système plus efficient, particulièrement pour les constructions et aménagements des accueils collectifs, consisterait à **transformer l'agrément des EAJE par les services de PMI en contrôle administratif simple opéré par les Caf.**

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

Les Caf, pivots de la politique d'accueil du jeune enfant sur le territoire, gagneraient en outre à être plus systématiquement informées de la création de toute nouvelle solution de garde (assistant maternel, micro crèche), à avoir davantage de visibilité sur l'attribution des places en EAJE⁶⁸ ainsi qu'à développer des échanges plus réguliers avec les services de l'Éducation nationale, afin de conduire de nécessaires actions de sensibilisation auprès des parents dont les enfants pourraient bénéficier d'une préscolarisation dans les zones prioritaires.

⁶⁸ Notamment du quota de 30 % ouvert sur l'extérieur dans les EAJE dont les autres places sont réservées par un employeur.

La mission considère que **le développement du marché des crèches privées au cours des dix dernières années constitue une évolution utile dans un contexte de demande insatisfaite des familles**. Parmi ces structures, les micro crèches PAJE ont été à l'origine d'une partie croissante des créations de places constatées sur la période récente. Toutefois, les dispositifs font apparaître un sur-calibrage des financements publics, particulièrement pour les structures faisant appel à des entreprises réservataires. La mission propose ainsi de plafonner par place le crédit d'impôt famille (CIF).

L'augmentation de plus de 15 % en l'espace de 4 ans (2012-2015) des coûts de fonctionnement des EAJE a été compensée par des efforts financiers supplémentaires de la branche famille. Or, les financements de la CNAF, à travers les prestations de service complétées des fonds territoriaux voire de la dotation d'action sociale, ne créent aucune incitation à la bonne gestion pour les porteurs de projets, dans un contexte où les coûts des gestionnaires publics, qui représentent la majorité du parc, sont plus élevés et ont progressé plus vite que ceux du secteur privé et du secteur associatif⁶⁹. **La mission recommande donc de faire évoluer les outils de financements de la branche famille, afin d'éviter que des projets très coûteux conduisent automatiquement à des volumes d'aide plus importants**. C'est pourquoi la mission propose de plafonner les dépenses prises en charges par la branche famille pour l'investissement dans la création de places nouvelles en accueil collectif, d'introduire dans la PSU une incitation à la bonne gestion et de renforcer le fléchage de la dotation d'action sociale des Caf.

À l'avenir, la mission recommande de rapprocher les restes à charge, quel que soit le mode de garde utilisé par les familles. Cela implique d'abord de revaloriser leur contribution en EAJE de manière parallèle à l'augmentation des coûts de fonctionnement de la structure. Le barème des participations familiales (taux d'effort et plafond des revenus) doit être revu pour tenir compte des évolutions constatées depuis 2002, les modalités d'application de la PSU ayant entraîné des économies pour les familles. En parallèle, la mission recommande de limiter les restes à charge des familles qui recourent à des modes d'accueil financés par la PAJE.

Sans chercher à égaliser des situations par construction différentes, la mission formule trois recommandations, dont les deux premières ont déjà été portées par le Haut conseil de la famille :

- rendre moins onéreux l'accès aux assistants maternels, en adoptant le barème de la PSU ;
- rendre plus progressif le barème du complément mode de garde (CMG) pour les autres modes d'accueil individuel ;
- diminuer dans les micro crèches PAJE le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG. »

3.1.2 Evolution des budgets consacrés à la petite enfance sur la période 2013-2017

[12] Sur la période 2013-2016 de la Cog, les dépenses du FNAS relatives à la petite enfance (Prestation de service, contrats enfance-jeunesse et plan crèches cumulés), comparées à la prévision budgétaire (rebasée à partir de 2014), auront été de 93% en 2013, 102% en 2014, 98% en 2015 et 90% en 2016. La dépense devait passer de 2,809 Md€ en 2013 à 3,501 Md€ en 2016 et 3,744 Md€ en 2017 : la dépense réelle en 2016 atteint 3,151 Md€, soit un écart de près de 350 M€.

⁶⁹ En fonctionnement, le coût par heure des EAJE est près de 26% plus élevé et a progressé dix fois plus rapidement dans les structures publiques que dans les structures associatives entre 2012 et 2015. Le coût d'investissement dans une place nouvelle est près de deux fois plus élevé dans un EAJE public que dans un EAJE associatif (47 908€ par place pour un projet municipal en 2016, 25 035 € pour un projet associatif).

Tableau 1 : Prévion et réalisation du FNAS petite enfance sur la période 2013-2016

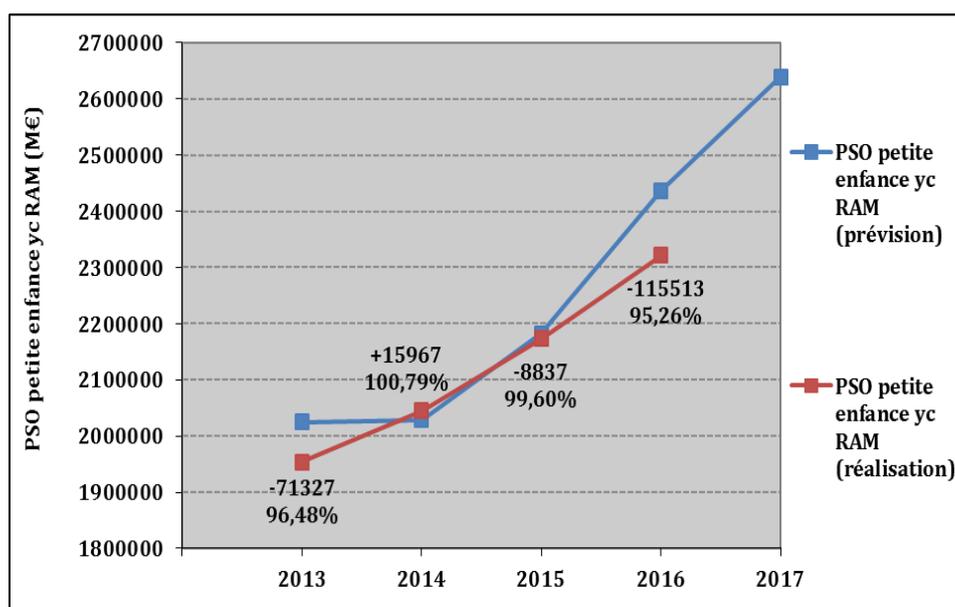
en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
PSO petite enfance yc RAM (prévision)	2025175	2028698	2182129	2437099	2638734	613559
PSO petite enfance yc RAM (réalisation)	1 953 849	2 044 665	2 173 292	2 321 587		
Ecart réalisation/prévision (K€)	-71 327	15 967	-8 837	-115 513		
taux réalisation/prévision %	96%	101%	100%	95%		
CEJ Contrat enfance (prévision)	653889	639518	720611	837254	885221	231332
CEJ contrat enfance (réalisation)	596971	644440	678801	709452		
Ecart réalisation/prévision (K€)	-56918	4922	-41810	-127802		
taux réalisation/prévision %	91%	101%	94%	85%		
Plan crèches (prévision)	130 445	84 580	157 139	226 803	220 203	89758
Plan crèches (réalisation)	58046	106078	134971	120960		
Ecart réalisation/prévision (K€)	-72399	21498	-22168	-105843		
taux réalisation/prévision %	44%	125%	86%	53%		
total petite enfance (prévision)	2809509	2752796	3059878	3501157	3744158	934649
total petite enfance (réalisation)	2608866	2795182	2987064	3151999		
Ecart réalisation/prévision (K€)	-200644	42387	-72814	-349158		
taux réalisation/prévision %	93%	102%	98%	90%		

Source : Cnaf, calculs mission

[13] Le rythme réel de progression de la dépense est globalement d'environ 135 M€ par an. L'année du rebasage (2014), le taux de consommation a été supérieur au montant rebasé, surtout du fait du plan crèches (125%) ce qui s'explique par la logique des aides à l'investissement. L'écart entre la prévision rebasée et la réalisation s'est ensuite accéléré en 2016, ce qui conforte le constat d'une détermination des objectifs de création de places sur des considérations plus politiques qu'objectives. Il est vraisemblable que l'écart 2017 sera encore plus important en valeur absolue.

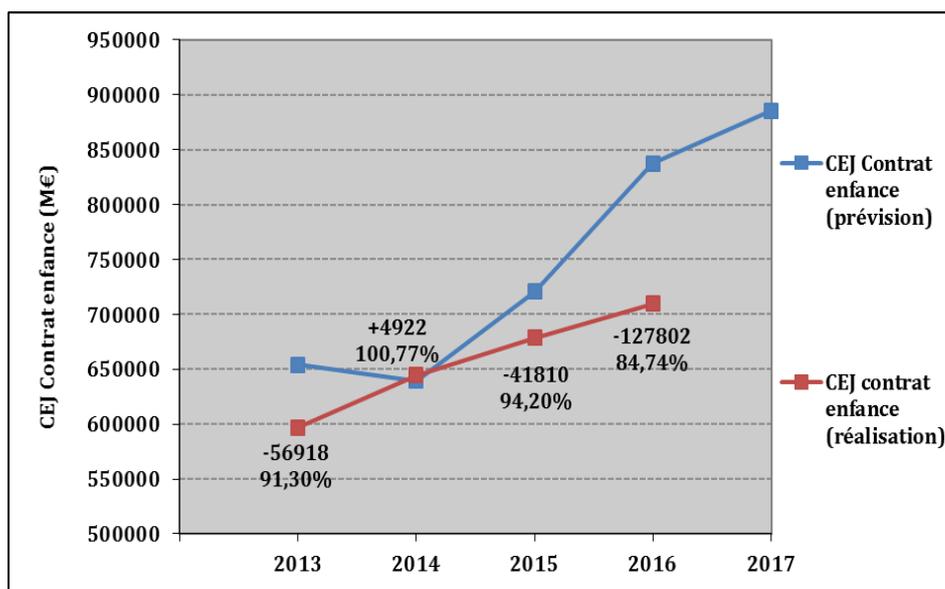
[14] Les graphiques suivants visualisent la progression des financements des différentes composantes de l'aide apportée par la branche Famille aux structures d'accueil de la petite enfance : prestation de service ordinaire « petite enfance », financements complémentaires alloués via les contrats enfance-jeunesse au bénéfice de places dans les structures d'accueil de la petite enfance, plan crèches de soutien à l'investissement :

Graphique 1 : Evolution des financements PSO petite enfance 2013-2016



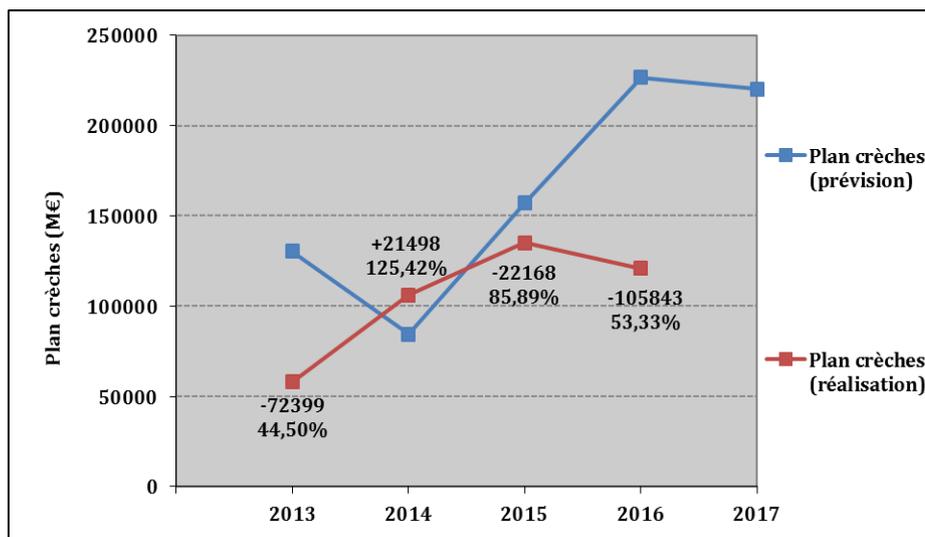
Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 2 : Evolution des financements CEJ petite enfance



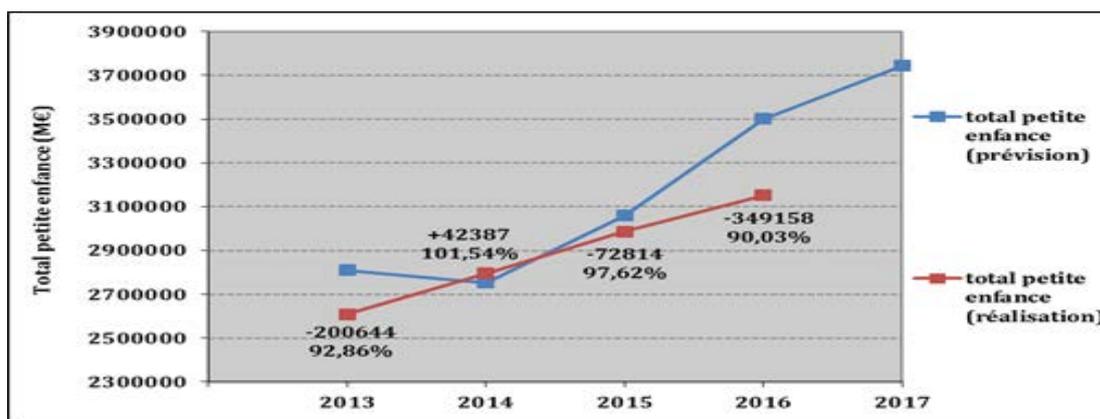
Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 3 : Evolution des financements Plan crèches



Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 4 : Evolution des financements Total petite enfance



Source : données Cnaf, graphique mission

3.1.3 Le fond de rééquilibrage territorial

[15] Dans le développement des solutions d'accueil proposées aux familles, la Cog fait de la correction des inégalités territoriales une des trois orientations majeures de la politique de la branche famille. La création du fonds de rééquilibrage territorial devait contribuer à la concentration des moyens sur les territoires les plus déficitaires (l'écart dans les solutions d'accueil allait de 9 à 80 solutions d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans), en apportant un niveau de financement supplémentaire, en sus de la prestation de service ordinaire, des contrats enfance-jeunesse et du fonds « publics et territoires » (cf. 3.6 ci-dessous).

[16] La circulaire Cnaf n° 2014-025 du 8 octobre 2014 précise ses modalités d'intervention.

[17] 75% des nouvelles solutions d'accueil devaient être créées dans les territoires déficitaires. Un indicateur de suivi mesure le nombre de nouvelles solutions d'accueil collectif créées dans les zones prioritaires, une cible de 75% étant citée (mais sans que l'indicateur soit « de résultat ») :

Encadré 6 : Critères de ciblage des territoires

Le ciblage des territoires s'effectue donc à partir des trois critères suivants, dont les deux derniers permettent de prendre en compte les spécificités locales pour classifier le degré de priorité du territoire :

- A. Le taux de couverture¹ en accueil des jeunes enfants constitue le critère « de base » permettant de caractériser un territoire prioritaire : lorsque ce taux est inférieur à la moyenne nationale (54%), le territoire (commune ou Epci) concerné est considéré comme prioritaire.
- B. Le potentiel financier² de la commune par habitant inférieur au potentiel moyen national (978€) : il permet la prise en compte de la richesse du territoire concerné et donc sa capacité à développer plus ou moins facilement l'offre d'accueil.
- C. Le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal³ inférieur à la moyenne nationale (21 197€) : il permet d'intégrer la typologie des familles résidant sur le territoire et de « rattraper » ainsi des territoires dont le potentiel financier est supérieur à la moyenne nationale mais sur lesquels résident des familles ayant de faibles revenus. Il constitue un indicateur de ciblage plus « englobant » et moins « stigmatisant » que la prise en compte spécifique du taux de chômage ou du taux de bénéficiaires de minima sociaux.

Le ciblage des territoires doit être effectué en cohérence avec les diagnostics territoriaux servant de socle de base à l'élaboration du contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (Cpog).

Source : Cnaf, circulaire n° 2014-025 du 8 octobre 2014

Encadré 7 : Taux d'aides du fonds de rééquilibrage territorial

Trois modules de financement sont prévus :

- Pour les projets situés en **ZP1**, le bonus est de **1 400€ par place**. Il est attribué à toute structure ouvrant ou augmentant sa capacité d'accueil, sur un territoire cumulant un taux de couverture, un potentiel financier et un revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieurs aux seuils nationaux de référence.
- Pour les projets situés en **ZP2**, le bonus est de **700€ par place**. Il est attribué à toute structure ouvrant ou augmentant sa capacité d'accueil, sur un territoire :
 - dont le taux de couverture et le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal sont inférieurs aux seuils nationaux de référence ;
 - ou dont le taux de couverture et le potentiel financier par habitant sont inférieurs aux seuils nationaux de référence.
- Pour les projets situés en **ZP3**, le bonus est de **300€ par place**. Il est attribué à toute structure ouvrant ou augmentant sa capacité d'accueil, sur un territoire dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne nationale de référence.

Ces bonus ne sont pas cumulables entre eux.

Source : Cnaf, circulaire n° 2014-025 du 8 octobre 2014

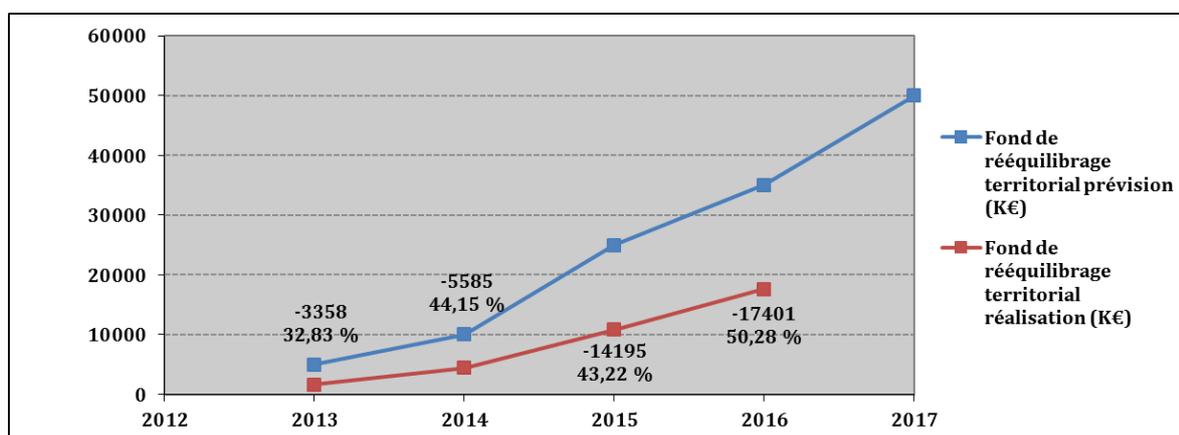
[18] Le taux de réalisation du fonds de rééquilibrage territorial, s'il progresse entre 2013 et 2016, reste faible :

Tableau 2 : Fonds de rééquilibrage territorial –Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

K€	2013	2014	2015	2016	2017
fonds de rééquilibrage territorial prévision	5000	10000	25000	35000	50000
fonds de rééquilibrage territorial réalisation	1642	4415	10805	17599	
écart réalisation/prévision (K€)	-3358	-5585	-14195	-17401	
taux de réalisation (%)	33%	44%	43%	50%	

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 5 : fond de rééquilibrage territorial- Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

3.2 Les rythmes scolaires et périscolaires

[19] La branche famille aidait traditionnellement à l'encadrement du temps périscolaire, via une prestation de service. La période de la Cog 2013-2017 a été fortement marquée par la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs. Depuis la rentrée scolaire 2013-2014, l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) permet de soutenir les trois nouvelles heures d'accueil périscolaire dégagées par cette réforme (109 M€ dépensés en 2016 contre 250 M€ budgétés en début de COG). Sur l'année scolaire 2014/2015, un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) est proposé à 63% des élèves des écoles publiques sur les trois nouvelles heures périscolaire (les temps d'activités périscolaires (TAP) ou les nouvelles activités périscolaires (NAP)).

3.2.1 Prévision et exécution budgétaire temps extra-scolaires

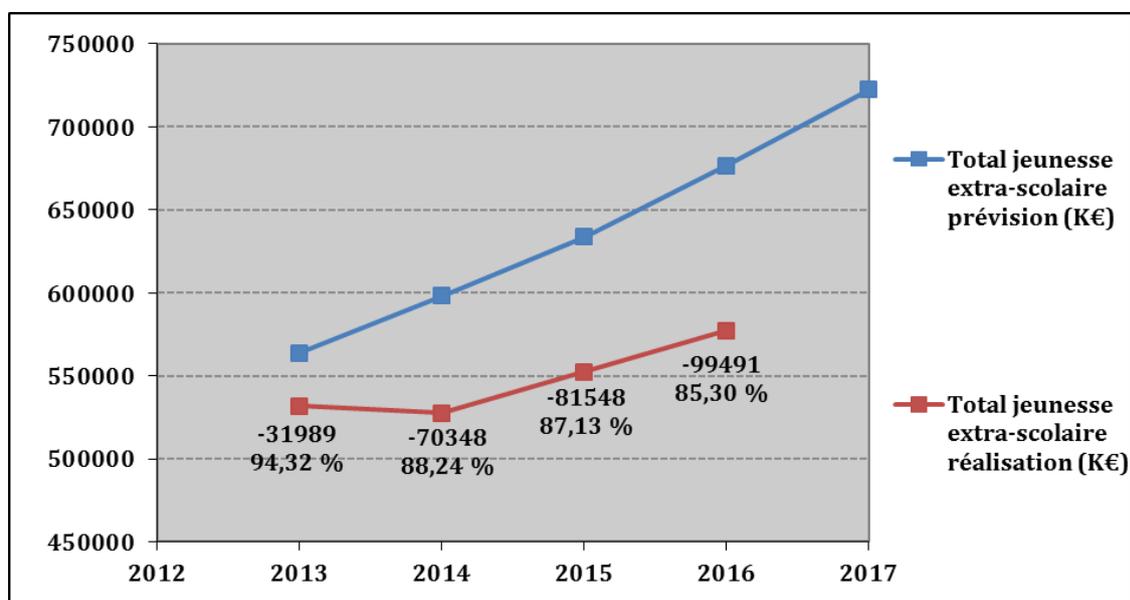
[20] La partie « temps extra-scolaires » correspond aux traditionnels accueils de loisirs sans hébergement, développés depuis de nombreuses années notamment pour proposer des solutions aux familles des enfants à partir de six ans le mercredi et les petites vacances scolaires. Comme pour la petite enfance, les financements mobilisent une prestation de service, complétée pour les places nouvelles dans le cadre des contrats enfance/jeunesse :

Tableau 3 : Aide aux temps extra-scolaires - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
PSO extra-scolaire (prévision)	250 248	267 092	284 130	302 270	321 418	71 170
PSO extra-scolaire (réalisation)	237 351	233 045	251 197	228 786		
CEJJ extra-scolaire (prévision)	313 417	330 959	349 670	374 407	401 152	87 735
CEJJ extra-scolaire (réalisation)	294 325	294 658	301 055	348 400		
Total jeunesse extra-scolaire (prévision)	563 665	598 051	633 800	676 677	722 570	158 905
Total jeunesse extra-scolaire (réalisation)	531 676	527 703	552 252	577 186		
Ecart prévision réalisation (K€)	-31 989	-70 348	-81 548	-99 491		
taux réalisation/prévision %	94%	88%	87%	85%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 6 : Aide aux temps extra-scolaires - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

3.2.2 Prévision et exécution budgétaire rythmes périscolaires

[21] La partie « rythmes périscolaires » correspond aux aides aux solutions d'accueil mises en œuvre par les communes à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires, typiquement deux jours par semaine à partir de la sortie d'école anticipée à 15h. La COG consacrait un développement spécifique à la prévision budgétaire correspondant à cette nouvelle organisation, dont la mise en œuvre était concomitante à son élaboration. Elle anticipait notamment un fort développement du

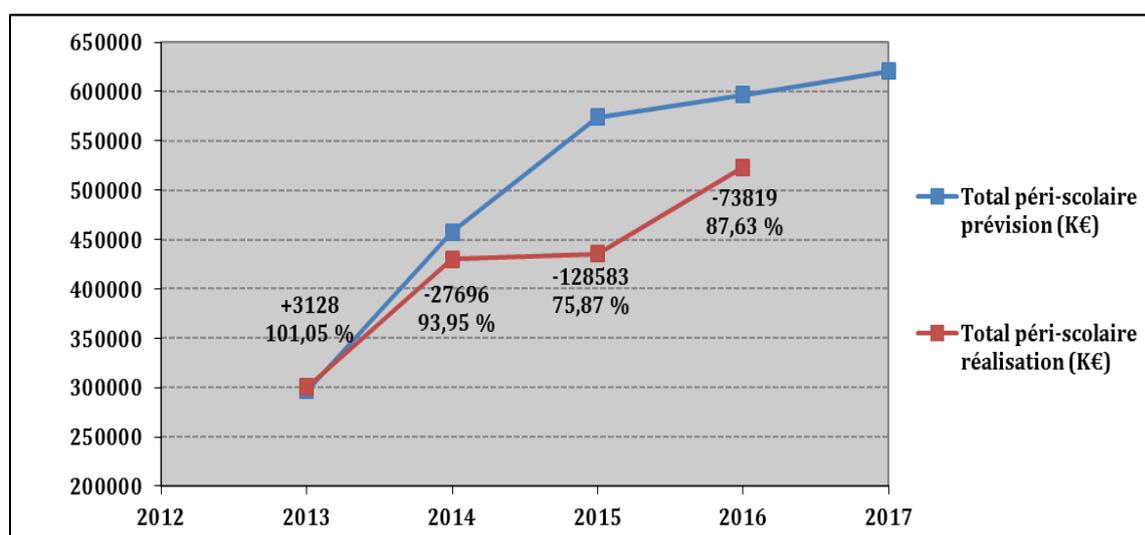
nombre d'heures concernées par cette nouvelle prestation : de 292 millions d'heures en 2013 à 815 millions en 2017 (+ 179%). La dépense effective a été toutefois en retrait :

Tableau 4 : Nouvelles activités périscolaires - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total péri-scolaire (prévision)	297 113	457 806	574 220	596 958	620 584	348 843
total péri-scolaire (réalisation)	300 241	430 110	435 637	523 139		
Ecart prévision réalisation (K€)	3 128	-27 696	-138 583	-73 819		
taux réalisation/prévision %	101%	94%	76%	88%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 7 : Nouvelles activités périscolaires - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

3.2.3 Programme « vie de l'élève »

[22] Face aux revendications des communes quant aux charges induites par le passage à 4 jours et demi scolarisés pour l'organisation d'activités sur le temps libéré, le gouvernement a mis en place un « fonds d'amorçage », d'abord présenté comme transitoire, puis devenu pérenne, doté en LFI 2017 de 372,8 M€.

Encadré 8 : Extrait du programme 130 de la LFI 2017 vie de l'élève :

Une dotation de 372 866 240 € est prévue au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré est généralisée à toutes les écoles publiques depuis la rentrée 2014. La loi de finances pour 2015, qui pérennise ce fonds, conditionne le bénéfice des aides aux communes et écoles privées sous contrat qui mettent en œuvre les nouveaux rythmes et qui inscrivent les activités périscolaires qu'elles organisent dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Les modalités de versement de l'aide sont définies par les décrets et l'arrêté publiés au Journal officiel du 18 août 2015.

L'aide forfaitaire pour les communes est calculée en fonction du nombre d'élèves éligibles dans les écoles publiques ou privées sous contrat avec la grille suivante :

-50€ par élève ;

40€ de majoration par élève pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale « cible » ou à la dotation de solidarité rurale « cible ».

L'agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'Etat.

Source : LFI 2017

3.2.4 Les prestations de service « accueil de loisirs sans hébergement » et « aide spécifique aux rythmes éducatifs »

[23] Les règles d'attribution des deux prestations ALSH et ASRE sont les suivantes :

Encadré 9 : La prestation de service ALSH

La Caf verse au gestionnaire, sur sa demande et après signature d'une convention, la Prestation de Service ALSH, destinée à favoriser l'accès aux loisirs, à l'épanouissement et à l'intégration des enfants et des jeunes jusqu'à 17 ans révolus, relevant du régime général, fréquentant les accueils de loisirs extra et péri scolaires ou accueils de jeunes.

Principes

Pour bénéficier de la Prestation de Service ALSH, le service doit respecter la réglementation de l'accueil de mineurs de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et

les critères définis par la Cnaf, à savoir : l'ouverture et l'accès à tous visant à favoriser la mixité sociale, favorisée par une tarification modulée en fonction des ressources, et la production d'un projet éducatif, répondant à un principe de neutralité philosophique, syndicale, politique et religieuse.

Modalités de financement

Le mode de calcul de la Prestation de Service ALSH s'adapte au mode de tarification proposé aux familles. Le montant de l'aide s'élève à 30 % du prix de revient unitaire du service, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Cnaf, multiplié par le nombre d'actes ouvrant droit. Des acomptes prévisionnels sont versés sur la base de 70% du droit de l'exercice.

Source : Cnaf

Encadré 10 : la prestation de service aide spécifique aux rythmes éducatifs

<p>A la suite de la réforme des rythmes éducatifs mise en œuvre progressivement sur les territoires à compter de septembre 2013, la Cnaf a créé une aide spécifique (cf. LC N°2013-153) pour les trois heures nouvelles induites au titre des Temps d'Activités Périscolaires (TAP). Elle est versée au gestionnaire, sur sa demande et après signature d'une convention.</p> <p>Pour bénéficier de l'aide spécifique, le gestionnaire doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> -être déclaré auprès de la Ddcs, -mettre en œuvre un projet éducatif de qualité avec un personnel qualifié et un encadrement adapté -offrir des activités diversifiées, organisées et de qualité accessibles à tous, -être dans une commune engagée dans la mise en œuvre de la réforme, -être inscrit dans un Projet Éducatif Territorial (PEDT) dont la Caf est signataire, pour les communes qui opèreraient pour un taux d'encadrement assoupli tel que le permet la réglementation. <p>Modalités de financement</p> <p>Le versement de l'aide, de 0, 50€ par heure réalisée et par enfant, est subordonné à la condition que les heures d'accueil portent effectivement sur du temps libéré par la réforme des rythmes éducatifs dans la limite, par enfant, de 3 H par semaine et pour 36 semaines par an.</p>
--

Source : Cnaf

3.3 L'aide aux départs en vacances

[24] L'aide aux départs en vacances constitue un volet traditionnel de l'action sociale locale des Caf. Le dispositif reste largement décentralisé : l'adhésion à Vacaf n'est pas obligatoire (75 Caf l'ont fait), et chaque Caf reste maîtresse du budget qu'elle alloue aux départs en vacances sur son budget d'action sociale, ainsi que des barèmes et plafonds de son aide. Trois dispositifs estampillés « Vacaf » existent, les deux premiers (aide aux vacances familiales et aide aux vacances des enfants) ciblé sur les bas revenus ; le troisième (aide aux vacances sociales) sur la restauration des liens familiaux.

[25] Les Caf non-adhérentes à Vacaf ont conservé un système de bons vacances. Toutes n'adhèrent pas à l'intégralité de l'offre Vacaf : parmi les Caf visitées par la mission, celle des Bouches-du-Rhône et celle des Yvelines adhèrent à l'AVF et à l'AVE, celle de Meurthe-et-Moselle à la seule AVE, et celle des Landes à aucun.

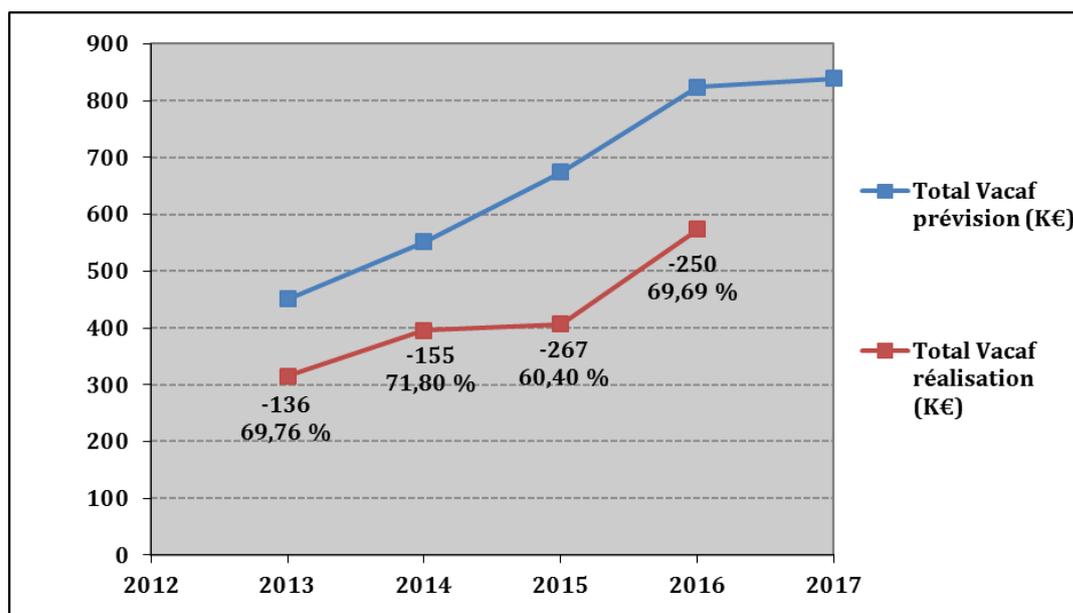
3.3.1 Prévision et exécution budgétaire

Tableau 5 : Aide aux départs en vacances - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total Vacaf (prévision)	451	551	674	824	839	388
total Vacaf (réalisation)	315	396	407	574		
Ecart prévision réalisation (K€)	-136	-155	-267	-250		
taux réalisation/prévision %	70%	72%	60%	70%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 8 : Aide aux départs en vacances - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

3.3.2 Le service Vacaf

Encadré 11 : Le service Vacaf

L'entité Vacaf est localisée à la Caf de l'Hérault. C'est une mission nationale, dont le coût de fonctionnement est assuré par un prélèvement sur le budget « vacances » des Caf qui y adhèrent.

Vacaf propose deux prestations :

- un référencement des lieux de vacances qui adhèrent au dispositif : 3600 centres de vacances et camping le sont aujourd'hui ;
- un calcul automatique des aides en fonction des barèmes de la Caf de l'allocataire et un paiement direct de cette part au centre de vacances ou camping conventionné, sans avance de la part de l'allocataire qui n'acquiesce donc que la part de reste à charge.

Source : Mission à partir de documentation Cnaf

3.3.3 Le dispositif d'aide aux vacances de la Caf des Bouches-du-Rhône

[26] S'agissant d'aides sociales financées sur les dotations locales (cf. partie 5.2.5 du rapport), les conditions d'ouvertures des prestations aux familles (barèmes notamment) peuvent varier en fonction des règlements locaux. Les encadrés ci-après illustrent les choix faits par la Caf des Bouches-du-Rhône :

Encadré 12 : L'aide aux vacances familiales de la Caf des Bouches-du-Rhône

<p>Période durant laquelle les séjours sont autorisés : 8 jours utilisables toute l'année pour les familles ayant des enfants non scolarisés, et pendant les vacances scolaires pour celles ayant des enfants soumis à l'obligation scolaire.</p>
<p>Nombre de départs annuels autorisés : 2 selon les conditions ci-dessous</p>
<p>Nombre de nuitées maximum d'ouverture de droits dans l'année : 7 (équivalence en jours 8)</p>
<p>Nombre de nuitées minimum d'ouverture de droit pour un séjour : 2 (équivalence en jours 3)</p>
<p>Plafond de l'aide : néant</p>
<p>Conditions d'attribution : familles allocataires ayant au moins un enfant, âgé de 0 à 17 ans, à charge, dont le quotient familial est compris entre 0 et 580€.</p>
<p>Tranches de QF et pourcentages d'aide accordées :</p> <ul style="list-style-type: none">-de 0 à 355€ : 50% du coût du séjour-de 360 à 500€ : 40% du coût du séjourDe 501€ à 580€ : 30% du coût du séjour
<p>Dans la limite d'un prix plafond de 1000€ pour une famille ayant 1 ou 2 enfants, et 1500€ pour une famille ayant 3 enfants et plus ou un enfant bénéficiaire de l'allocation d'éducation des enfants handicapés.</p>

Source : Cnaf

Encadré 13 : L'aide aux vacances des enfants de la Caf des Bouches du Rhône

<p>Période durant laquelle les séjours sont autorisés : 16 jours utilisables durant les vacances scolaires de printemps, d'été et/ou de Toussaint.</p>
<p>Nombre de départs annuels autorisés : pas de limite dans le respect des conditions ci-dessous</p>
<p>Nombre de nuitées maximum d'ouverture du droit dans l'année : 15 (équivalence en jours : 16)</p>
<p>Nombre de nuitées minimum d'ouverture de droit pour un séjour : 3 (équivalence en jours : 4)</p>
<p>Plafond de l'aide : néant</p>
<p>Conditions d'attribution : enfants d'allocataire(s), âgé(s) de 4 à 17 ans, dont le quotient familial du foyer se situe entre 1 et 900€</p>
<p>Tranches de QF et pourcentage d'aide accordé :</p> <ul style="list-style-type: none">de 0 à 300€ : 9€,de 301 à 600€ : 8€de 601 à 900€ : 3€

Source : Cnaf

Encadré 14 : L'aide aux vacances sociales

Pour les familles remplissant les conditions suivantes :

-avoir reçu une notification de droit AVF,

-être dans une situation fragilisée qui nécessite un accompagnement socio-éducatif pour le départ en vacances.

La durée du séjour est de 7 nuitées minimum à 14 nuitées maximum par année, pendant les vacances scolaires, les départs peuvent se faire individuellement ou collectivement, accompagnés ou non d'un professionnel, le séjour se déroule en famille dans un centre agréé Vacaf.

La famille choisit son séjour en lien avec le professionnel qui assure l'accompagnement et l'inscription, l'AVS n'est pas cumulable avec l'AVF.

Montant de l'aide : 80 % du coût du séjour facturé par le centre de vacances.

Source : Cnaf

3.4 Les dispositifs jeunesse

3.4.1 Les promeneurs du net

[27] Inspirés d'une expérience suédoise, ce sont des travailleurs ou animateurs sociaux qui assurent une présence à finalité éducative sur les réseaux sociaux. Le budget du FNAS a prévu par redéploiement 500 K€ en 2016 et 1,5M€ en 2017 pour le financement des promeneurs du net, destiné principalement à couvrir l'animation du dispositif.

Encadré 15 : Origines et expérimentation des « promeneurs du net ».

Nätvandrarna –le nom du concept à l'initiative des Promeneurs du Net – a vu le jour en Suède au début des années 2000. Son intention était alors d'installer un dialogue en ligne avec les jeunes. En 2012, la Caf et le conseil départemental de la Manche décident de l'importer sur le territoire français. Les Caf du Cher en 2014, du Morbihan en 2015 et de l'Ardèche en 2016 mettent, elles aussi, le projet en place. Une centaine de Promeneurs du Net ont ainsi pu créer les premiers projets éducatifs avec les jeunes, dans près de soixante-dix structures. L'expérience de ces quatre départements et les résultats encourageants obtenus ont conduit la CNAF à lancer, en 2016, sur l'ensemble du territoire national, le projet : « Promeneurs du Net, une présence éducative sur Internet », en partenariat avec le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes et la Mutualité sociale agricole.

Le « Promeneur du Net » est un animateur, éducateur, professionnel exerçant en centre social, en foyer de jeunes travailleurs ou en maison des jeunes. Il entre en contact et crée des liens avec les jeunes sur les réseaux sociaux. Son but n'est pas la surveillance, mais l'accompagnement des jeunes et la recherche de réponses à leurs interrogations. De la simple information à donner, au projet complet à soutenir, de la prise en charge de difficultés, à la détection d'une situation préoccupante, le Promeneur est un professionnel présent sur un territoire digital très vaste et peu encadré. Il communique et interagit via les blogs, les tchats, les forums. En dialoguant avec chacun, le Promeneur renforce le lien social et cultive un esprit critique face à l'information et à l'image. Le Promeneur du Net entend poursuivre en ligne, dans la « rue numérique », son travail réalisé sur le terrain et offre une présence éducative là où l'encadrement adulte fait encore trop défaut.

Source : CNAF

3.4.2 Le fonds d'expérimentation jeunesse

[28] Outre les financements récents mobilisés par la branche Famille dans le cadre du fonds « publics et territoires » (cf. 3.6 ci-dessous) pour favoriser l'émergence de projets portés par des jeunes, l'Etat a mis en place en 2009 un « fonds d'expérimentation jeunesse » aux finalités similaires :

Encadré 16 : Le fonds d'expérimentation Jeunesse.

Le fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ) a été créé en 2009. Selon le dernier bilan publié portant sur l'année 2014, 21 appels à projets ont été publiés dans ce cadre, 716 projets ont été soutenus pour un montant cumulé de 176 M€. 593 projets étaient terminés à fin 2014.

Sur l'année 2014, 5 appels à projet ont été lancés, portant sur les thématiques suivantes : mise en évidence de discriminations envers les jeunes ; développement des organisations de jeunes dirigées par des jeunes ; éducation populaire pour et par les jeunes : pratiques numériques, lieux innovants et media de jeunes ; prévention des violences faites aux femmes par la lutte contre les stéréotypes sexistes ; et mobilité et accompagnement vers l'emploi des jeunes.

Le FEJ a évolué en 2014 pour devenir l'instrument opérationnel et financier de l'initiative présidentielle « La France s'engage ». Le label *La France s'engage* donne accès à un soutien financier, à des partenaires, à des acteurs publics, à un accompagnement pour recruter, élargir leur réseau et gagner en visibilité. Depuis 2014, plus de 3600 candidatures ont été reçues, parmi lesquelles 93 lauréats ont bénéficié d'une aide financière de plus de 38 millions d'euros. Le label est décerné deux fois par an à 15 lauréats, sélectionnés par les ministères, les parrains, le Président de la République et le vote des internautes. Quatre critères de sélection sont fixés lors de l'appel à projets : leur utilité sociale, leur caractère innovant, leur potentiel de duplication ou de changement d'échelle et l'évaluation rigoureuse de leurs résultats.

Source : bilan 2014 du JEJ et site *La France s'engage*

3.4.3 Les points d'accueil et d'écoute jeunes et la garantie jeunes

[29] Si l'Etat s'est retiré en 2014 du financement qu'il apportait sur le programme 304 aux réseaux d'écoute, d'accueil et d'accompagnement des parents (cf. 3.7.1 ci-dessous) et à la médiation familiale (cf. 3.7.4 ci-dessous), il a conservé le financement des points d'accueil et d'écoute jeunes (5,36 M€ en LFI 2017), dont la finalité est cohérente avec les orientations de la politique jeunesse de la branche Famille.

Encadré 17 : Les points d'accueil et d'écoute jeunes

Les Points d'accueil et d'écoute jeune (PAEJ) ont été mis en place, par étape, entre 1996 et 2006, et sont destinés aux adolescents et jeunes majeurs (10 – 25 ans) en grande difficulté sociale, morale et d'insertion dans la société : conflits familiaux, mal être, échec scolaire, conduite à risque, violences, délinquance, fugue, errance...

Le PAEJ a une fonction préventive d'accueil, d'écoute, de soutien, d'orientation et de médiation auprès de jeunes exposés à des situations à risques et de leurs parents.

Le jeune bénéficie d'un accueil inconditionnel et immédiat, sans formalités administratives. L'anonymat est garanti à sa demande ainsi que les règles de discrétion et de respect de la vie privée.

Ce sont des structures qui doivent permettre aux jeunes d'exprimer leur mal être, et de retrouver une capacité d'initiative et d'action. La structure n'est pas un lieu d'intervention médicale ou sociale, elle ne propose pas de thérapie, de soin médicalisé, de prises en charge prolongées. Elle est uniquement le relais entre le jeune et les structures de droit commun.

Les points d'accueil assument aussi une fonction de médiation entre le jeune et sa famille et entre le jeune et les autres structures d'insertions, notamment les établissements scolaires, et les dispositifs d'insertion sociale ou professionnelle...

Les missions de ces établissements sont donc de prévenir et d'éviter les décrochages et les ruptures, de rétablir la communication et de restaurer les liens de confiance avec les adultes

Le PAEJ est amené à travailler avec les principaux partenaires œuvrant auprès d'adolescents et de jeunes (clubs de prévention, services sociaux, missions locales, les collèges et lycées, secteur pédo - psychiatrique...).

En 2008, environ 70 000 jeunes et 25 000 parents ont été accueillis dans 338 structures implantées sur 80 départements. 30 à 40% des jeunes reçus peuvent être considérés comme en situation de marginalité.

Source : conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

[30] Le Rsa jeunes est versé par les Caf, au profit de 7 700 bénéficiaires seulement (au 31/12/2015, stable depuis sa création en 2010). La généralisation de la garantie jeunes, servie par l'agence de services et de paiements et qui a fin 2016 bénéficiait à 50 000 jeunes de 16 à 25 ans, ne s'est pas accompagnée d'une remise en cause du Rsa jeunes, lui aussi ouvert aux moins de 25 ans, prestation complexe par ses conditions d'ouverture et les justificatifs qu'elle demande.

Encadré 18 : La garantie jeunes

La Garantie jeunes est un droit ouvert qui s'adresse aux jeunes de 16 à moins de 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude. Pour favoriser leur insertion dans l'emploi, ils sont accompagnés de manière intensive et collective par les missions locales et bénéficient de mises en situation professionnelle.

Cet accompagnement d'un an est assorti d'une aide financière (d'un montant maximum de 472,37€, versé par l'agence de services et de paiement) pour faciliter leurs démarches d'accès à l'emploi. Après une période d'expérimentation dans plusieurs départements, la Garantie jeunes est généralisée depuis le 1^{er} janvier 2017⁷⁰. 50 546 jeunes en bénéficiaient à fin 2016.

Source : mission

3.5 Les CEJ

[31] Les contrats « enfance-jeunesse » ont remplacé dans la Cog 2005-2008⁷¹ les anciens contrats « enfance » et « temps libre ». Ils procèdent d'un diagnostic sur le territoire avec lequel la Caf prévoit de contracter (généralement la commune, ou une intercommunalité, éventuellement le conseil départemental, une entreprise non éligible au crédit d'impôt famille ou une administration de l'Etat) sur l'offre d'accueil existante, et l'écart entre celle-ci et les besoins.

Encadré 19 : Les objectifs des contrats enfance jeunesse

Les contrats Enfance-jeunesse ont deux objectifs principaux :

1 - Favoriser le développement et optimiser l'offre d'accueil par :

Un soutien ciblé sur les territoires les moins bien servis, au regard des besoins repérés ;

Une réponse adaptée aux besoins des familles et de leurs enfants ;

Un encadrement de qualité ;

Une implication des enfants, des jeunes et de leurs parents dans la définition des besoins, la mise en oeuvre et l'évaluation des actions ;

Une politique tarifaire accessible aux enfants des familles les plus modestes.

⁷⁰ Décret n° 2016-1855 du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la Garantie jeunes

⁷¹ Circulaire du 22 juin 2006

2 - Contribuer à l'épanouissement des enfants et des jeunes et à leur intégration dans la société par des actions favorisant l'apprentissage de la vie sociale et la responsabilisation pour les plus grands.

Source : Cnaf

[32] Le contrat enfance jeunesse vise les actions nouvelles, et donc un développement de l'offre par rapport à l'existant. Il se traduit de la part de la Caf par l'apport d'un financement forfaitaire limitatif d'un montant fixé pour la durée du contrat. Il correspond à 55% du reste à charge des bénéficiaires plafonné. Celui-ci est calculé à partir du prix plafond de la solution d'accueil considérée, déduction faite de la prestation de service ordinaire, de la participation des familles et des autres recettes. Il peut être réduit si la cible de taux de fréquentation n'est pas atteinte.

[33] Ils permettent le financement d'une pluralité d'actions à la fois dans le champ de l'enfance et de la jeunesse :

Encadré 20 : Le champ des contrats enfance-jeunesse

Enfance	Jeunesse
<p>Actions bénéficiant d'une prestation de service ordinaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -accueil collectif, familial, parental -halte-garderie collective et familiale (0-4 ans et 4-6 ans) -multi accueil collectif familial, parental -lieu d'accueil enfants-parents, -relais assistantes maternelles <p>Actions ne bénéficiant pas d'une prestation de service ordinaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -ludothèque 	<p>Actions bénéficiant d'une prestation de service ordinaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -centre de loisirs vacances été -centre de loisirs petites vacances -centre de loisirs mercredi week end -centre de loisirs périscolaires <p>Actions ne bénéficiant pas d'une prestation de service ordinaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -accueil périscolaire -accueil jeunes déclaré -séjours vacances été -séjours petites vacances -camps adolescents

Source : Cnaf

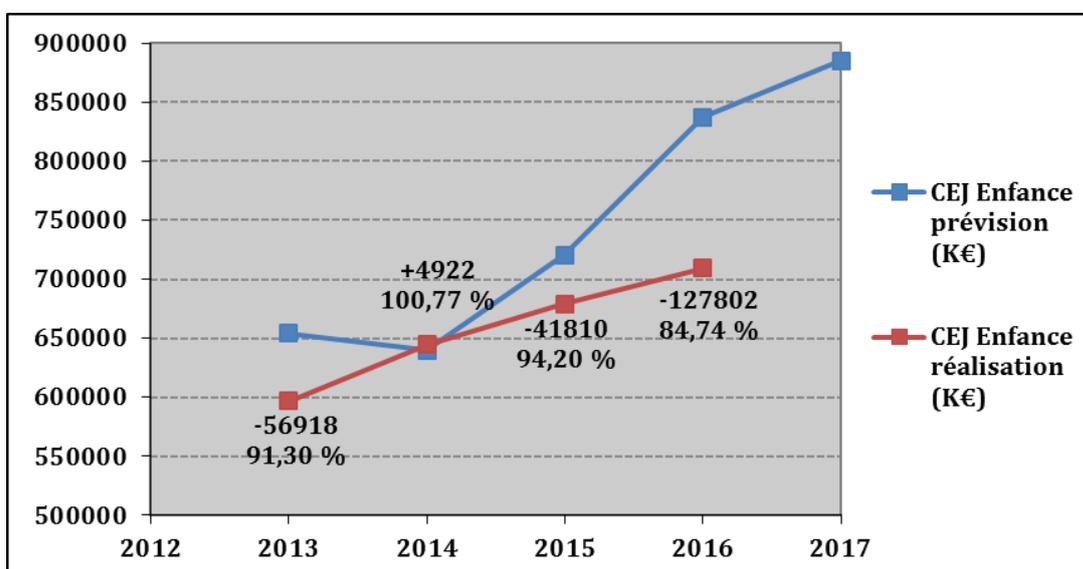
[34] Le budget prévisionnel des CEJ devait passer de 1 118 M€ en 2013 à 1349 M€ en 2016 et 1 439 M€ en 2017 (+ 321 M€). En 2016, la dépense effective est de 1 185 M€, soit 88% de la prévision :

Tableau 6 : Contrats enfance –jeunesse Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	écart 13-17
CEJ Enfance prévision	653 889	639 518	720 611	837 254	885 221	231 332
CEJ Enfance réalisation	596 971	644 440	678 801	709 452		
écart réalisation prévision K€	-56 918	4 922	-41 810	-127 802		
taux réalisation/prévision %	91%	101%	94%	85%		
CEJ Jeunesse prévision	313 417	330 959	364 670	345 930	382 263	68 845
CEJ Jeunesse réalisation	294 325	294 658	316 055	319 923		
écart réalisation prévision K€	-19 092	-36 301	-48 615	-26 007		
taux réalisation/prévision %	94%	89%	87%	92%		
CEJ périscolaire prévision	151073	161784	171589	165857	171 670	20 597
CEJ périscolaire réalisation	149084	165801	151807	155354		
écart réalisation prévision K€	-1989,00	4017,00	-19782,00	-10503,00		
taux réalisation/prévision %	99%	102%	88%	94%		
Total contrat enfance jeunesse prévision	1 118 379	1 132 261	1 256 869	1 349 041	1 439 154	320 775
total contrat enfance jeunesse réalisation	1 040 380	1 104 899	1 146 662	1 184 729		
écart réalisation prévision K€	-77 999	-27 362	-110 207	-164 312		
taux réalisation/prévision %	93%	98%	91%	88%		

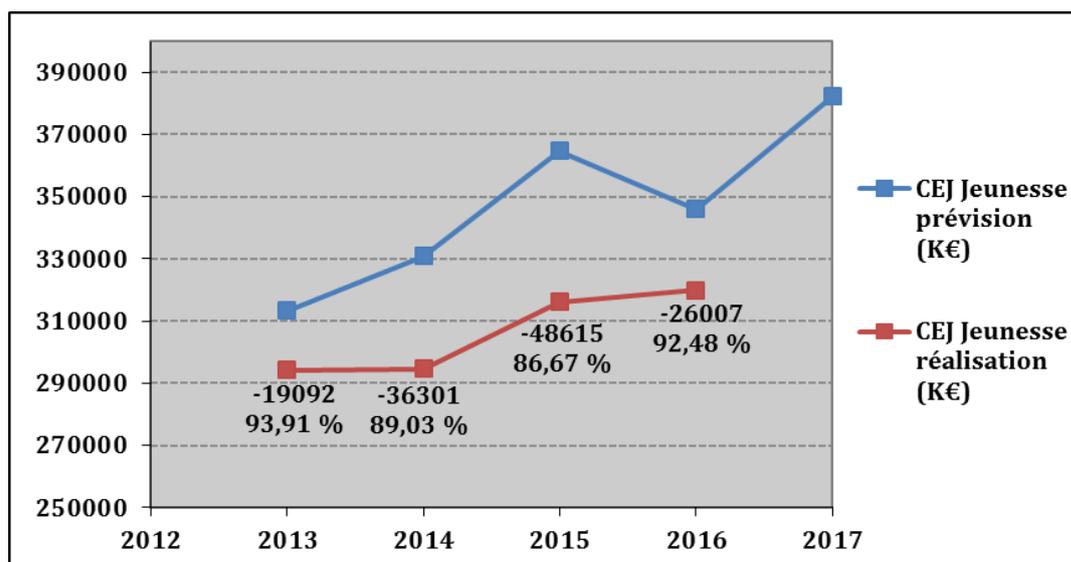
Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 9 : contrats enfance – écart prévision/réalisation de 2013 à 2016



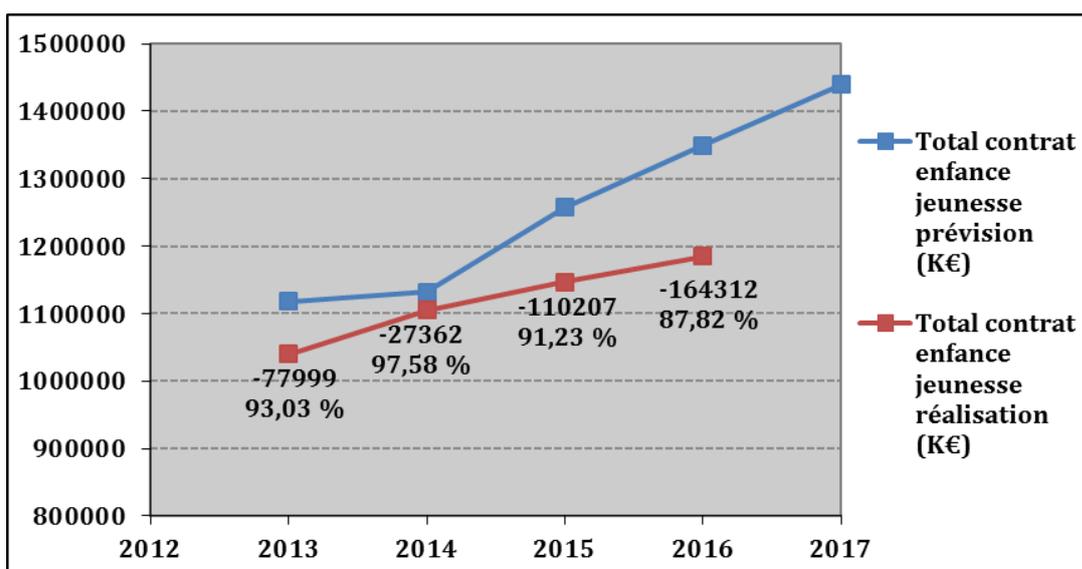
Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 10 : contrats jeunesse – écart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 11 : total contrats enfance-jeunesse : écart prévision/réalisation de 2013 à 2016



Source : données Cnaf, graphique mission

[35] Du fait de la complexité des mécanismes de financement par l'addition des générations successives de contrats enfance-jeunesse aux prestations de service, la Cog prévoyait pour l'accueil du jeune enfant (fiche 1, action 3) « d'expérimenter la refonte des prestations de service en expertisant la fusion des prestations de service ordinaires et contractuelles » ; et pour les accueils enfance jeunesse (fiche n° 2, action 3) « d'expérimenter sur quelques territoires une refonte des prestations de service pour mettre en œuvre un financement simplifié dans sa gestion et mieux adapté à la diversité des types d'accueil ».

[36] Cette expérimentation a été menée depuis 2015 et jusqu'en 2017 avec dix-sept Caf, soixante collectivités et trois cent gestionnaires :

Encadré 21 : Les objectifs de l'expérimentation du nouveau mode de financement des CEJ

Objectifs politiques :

- soutenir le fonctionnement des équipements et services ;
- inciter au développement de l'offre d'accueil ;
- contribuer à la structuration d'une offre adaptée aux besoins des familles ;
- inciter à un meilleur maillage territorial ;
- accompagner la reconfiguration des collectivités territoriales.

Objectifs financiers :

- s'inscrire dans la programmation du Fnas. Les sommes mobilisées pour la simplification proviendront d'un redéploiement du budget existant ;
- pas de « perdants » lors du passage aux nouvelles modalités de calcul des dispositifs contractuels ;
- une simplification facilitant les prévisions de dépenses, et donc le pilotage budgétaire, et la maîtrise des risques.

Source : Cnaf, commission sociale du 21 juin 2016

3.6 Le fonds publics et territoires

[37] Les fonds publics et territoires comprennent les anciens fonds d'accompagnement du CEJ pour la partie enfance (FACEJ 2009-2012) ainsi que le complément Espoir Banlieue (initié par le ministère de la ville en 2007) et les anciens fonds d'accompagnement du CEJ pour la partie jeunesse (FACEJ 2009-2012) auxquels s'ajoutent l'ensemble des nouveaux dispositifs prévus dans la COG 2013-2017.

[38] Pour atténuer les réticences à la diminution des dotations locales d'action sociale au cours de la Cog, des « fonds d'accompagnement » (dont le fonds publics et territoires) sont venus compléter ces dotations. Les Caf ont une liberté de décision sur les dossiers retenus pour financement, mais doivent se conformer au fléchage des fonds d'accompagnement défini par le conseil d'administration de la caisse nationale et aux orientations de la Cog.

[39] Les interventions du fonds d'accompagnement « publics et territoires » regroupent un ensemble d'actions dont la réalisation est détaillée ci-dessous et qui visent :

- axe 1) à soutenir des projets favorisant d'une part les accueils d'enfants en situation de handicap dans les structures de la petite enfance et les ALSH ;
- axe 2) à adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité ;
- axe 3) à soutenir les projets portés par les adolescents ;
- axe 4) à accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil ;
- axe 5) à accompagner des difficultés structurelles rencontrées par des établissements ;
- axe 6) à encourager les structures innovantes.

3.6.1 Prévision budgétaire et consommation du fonds « publics et territoires »

[40] S'agissant d'interventions décidées localement (même si l'échelon national confirme ensuite l'attribution des subventions), sur la base d'appels à projets et avec des champs diversifiés, le fonds « public et territoires » est un des rares instruments d'action sociale à être intégralement consommé :

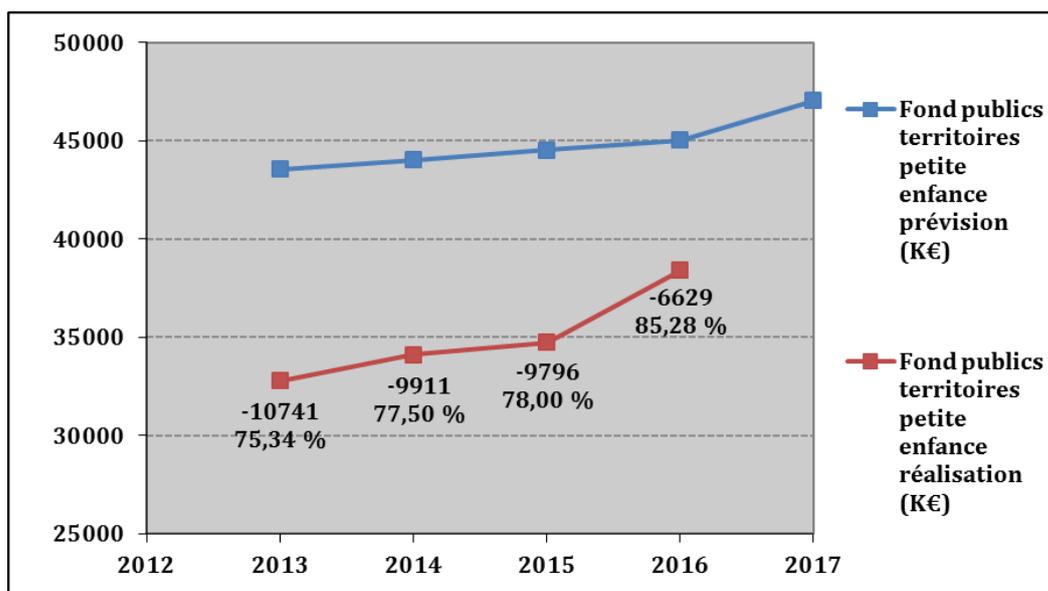
Tableau 7 : Fonds public et territoires - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

dépenses de fonctionnement en K€	2013	2014	2015	2016	2017
fond publics et territoires petite enfance prévision	43 549	44 049	44 549	45 049	47 049
<i>fond publics territoires petite enfance réalisation</i>	<i>32 808</i>	<i>34 138</i>	<i>34 752</i>	<i>38 420</i>	
écart réalisation/prévision M€	-10741	-9911	-9796	-6629	
taux réalisation/prévision %	75%	78%	78%	85%	
fond publics et territoires enfance jeunesse prévision	30 003	30 503	31 003	31 503	33 503
fond publics et territoires enfance jeunesse réalisation	<i>23 642</i>	<i>30 814</i>	<i>40 597</i>	<i>41 534</i>	
écart réalisation/prévision M€	-6 361	311	9 594	10 031	
taux réalisation/prévision %	79%	101%	131%	132%	
total fond publics et territoires prévision	73 552	74 552	75 552	76 552	80 552
<i>total fond publics et territoires réalisation</i>	<i>56 449</i>	<i>64 952</i>	<i>75 350</i>	<i>79 954</i>	
écart réalisation/prévision M€	-17 102	-9 599	-202	3 402	
taux réalisation/prévision %	77%	87%	100%	104%	

Source : Cnaf, calculs mission

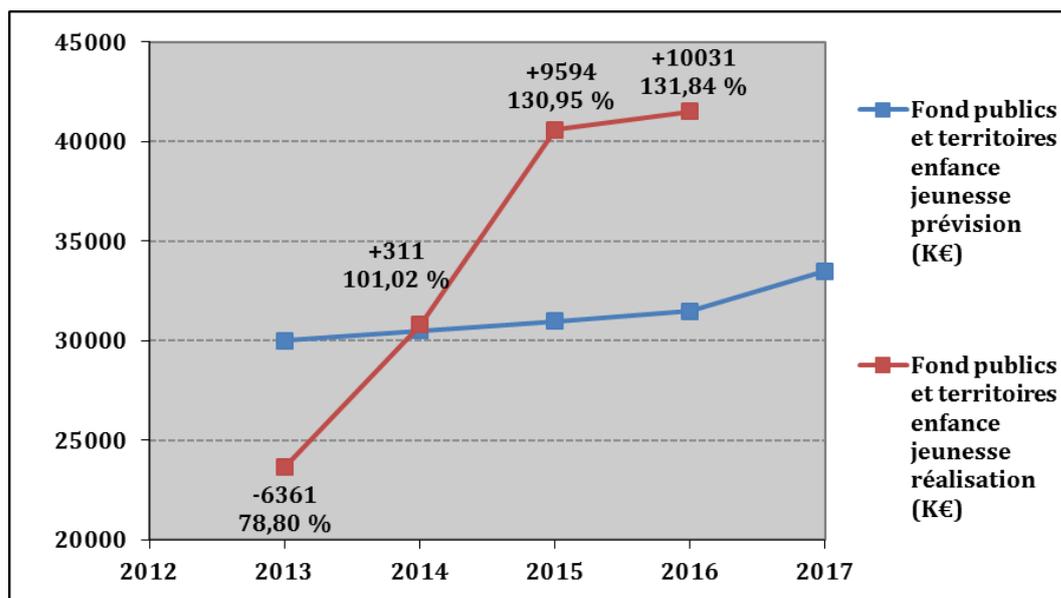
[41] Les graphiques ci-après visualisent le consommation du fonds, avec ses deux composantes « petite enfance » et « enfance-jeunesse » :

Graphique 12 : Fonds publics et territoires Petite enfance 2013-2016



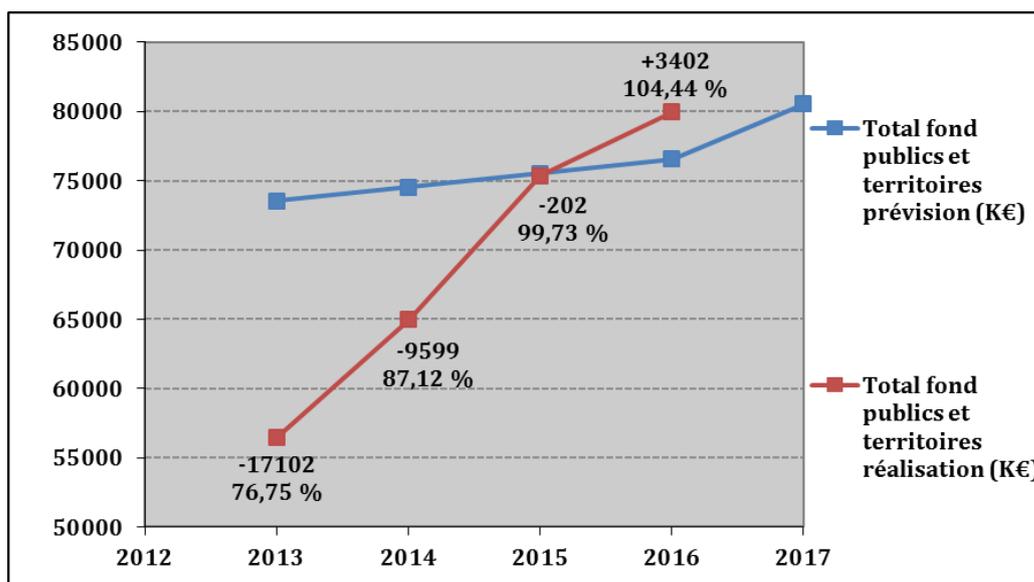
Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 13 : Fonds publics et territoires jeunesse 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission

Graphique 14 : Total fonds publics et territoires 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission

3.6.2 Axe 1 : L'accueil des enfants en situation de handicap :

[42] Une expérimentation avait déjà été conduite durant la Cog 2009-2012 pour favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap au sein de structures d'accueil collectif (Eaje et Alsh) ; 331 projets avaient été retenus dans le cadre de cette expérimentation. Les principaux enseignements de cette expérimentation ont porté sur :

- la nécessité d'un travail en réseau, avec la mise en place d'un pôle « ressources » ;
- des actions de formation et/ou de sensibilisation ainsi que des actions de concertation visant à développer le partenariat entre les professionnels du milieu ordinaire, du milieu spécialisé, les associations et les parents ;
- le renforcement du personnel accueillant qui concernait 21% des structures (en moyenne, 2 Etp supplémentaires et 7 % de dépenses supplémentaires par projet).

[43] Le financement mobilisé dans le cadre du fonds « publics et territoires » doit permettre l'inclusion et la socialisation de l'enfant en situation de handicap, en soutenant les actions de pilotage et en renforçant les qualifications de l'équipe en place, voire en embauchant des professionnels qualifiés supplémentaires pour permettre cet accueil.

Encadré 22 : Conditions d'intervention du fonds « publics et territoires » pour l'accueil d'enfants en situation de handicap

Les projets retenus doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes :

-Viser les enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh). Souvent, des enfants très jeunes peuvent se voir refuser une solution d'accueil, notamment parce que leur handicap n'est pas encore officiellement reconnu par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (Cdaph). Cette reconnaissance intervient en général dès l'entrée à l'école maternelle (soit aux alentours de trois ans). Pour le secteur de la petite enfance, le projet d'accueil individualisé (Pai) peut être pris en compte lorsqu'il est établi en réponse à un handicap.

-Accueillir de manière régulière les enfants en situation de handicap dans les structures du territoire, en prenant en compte les besoins identifiés dans le cadre du diagnostic.

- Mettre les parents au cœur du projet d'accueil de leur enfant, et conduire des actions d'appui à la parentalité tenant compte des besoins d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents et de leurs préoccupations spécifiques ; l'appui et l'implication des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) doivent être privilégiés pour mettre en œuvre les projets.
- Mobiliser simultanément dans un même projet des moyens complémentaires et diversifiés pour lever l'ensemble des difficultés (connaissance des besoins, information des familles, sensibilisation des professionnels, actions de coordination, etc.).
- Mettre en synergie les acteurs issus du milieu ordinaire et du milieu spécialisé.
- Inscrire les interventions dans le cadre du droit commun sans se substituer au champ spécialisé : les interventions spécialisées relevant d'un financement de l'Etat, du conseil général ou de l'assurance maladie ne peuvent pas être soutenues dans le cadre du fonds « publics et territoires ».

Source : CNAF

[44] En 2014⁷², 4880 enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ont été accueillis dans des Eaje et Alsh au titre de cet axe du fond, soit 3,4% des enfants accueillis en Eaje et 2,1% de ceux accueillis en Alsh. Depuis 2013 et au 30 avril 2017, 2056 projets « petite enfance » et 2285 projets « enfance-jeunesse » ont été inscrits dans cet axe du fond selon les données des Caf⁷³.

[45] Les crédits consacrés à cet axe du fond de 2013 à 2016 ont été les suivants, pour un total de 53,356 M€ :

Tableau 8 : FPT financement axe 1 handicap 2013-2016

en K€	2013	2014	2015	2016
petite enfance	3 691	5 445	9 804	10 794
enfance jeunesse	3 134	4 468	7 104	8 916
total	6 825	9 913	16 908	19 710

Source : Cnaf, calculs mission

3.6.3 Axe 2 : l'adaptation de l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité

[46] Lors de la précédente Cog, la branche Famille s'était engagée, dans le cadre d'un appel à projet accompagné de crédits spécifiques, à :

- mieux répondre aux besoins des familles dans une perspective d'aide à l'insertion sociale et professionnelle ;

⁷² Selon le bilan du FPT présenté à la commission d'action sociale de janvier 2017.

⁷³ Données du système d'information SID.

- compléter le versement des prestations légales en apportant un soutien au fonctionnement des accueils réalisés au domicile des parents sur des amplitudes horaires étendues et/ou spécifiques.

[47] Plus de 66 millions d'euros ont été mobilisés sur la période de la précédente Cog dans le cadre du fonds « Espoir banlieues » afin de soutenir l'adaptation de 2 470 places d'accueil.

[48] La Cog 2013-2017 prolonge ces actions, notamment en vue de respecter l'objectif d'accueil de 10% d'enfants pauvres issus de familles défavorisées dans les accueils collectifs (indicateur F1-3 de la COG, cf. annexe 1).

Tableau 9 : Conditions d'intervention du fonds « publics et territoires » pour adapter l'offre d'accueil

Type d'action	Adaptations	
Nouvelles places ou heures d'accueil	accueil collectif accueil familial micro crèche accueil individuel (garde à domicile/assistante maternelle)	fonctionnement sur des horaires étendus : au-delà de 10 heures par jour ; fonctionnement sur des horaires élargis : entre 22 heures du soir et 6 heures du matin ou le dimanche et les jours fériés mentionnés à l'article L. 3133-1 du code du travail ; accueil d'urgence dans le cadre d'une réservation de places ; accueil d'urgence dans le cadre d'un quota de places ou d'heures dédiées à l'accueil d'un public fragilisé ; accueil « à la carte » dans le cadre d'une réservation de places ou d'heures dédiées à l'accueil d'un public fragilisé.
Places ou heures d'accueil existantes		
Mesures permettant d'aller à la rencontre des familles les plus éloignées des institutions	-action d'accompagnement des parents et/ou des structures dans la mise en place d'un projet favorisant les conditions d'une insertion professionnelle des parents -action de formation dans le champ des métiers de la petite enfance	L'action prévoit l'obtention d'une offre d'accueil du jeune enfant inscrite dans le cadre d'un plan d'action relatif à la recherche ou au retour à l'emploi.

Source : Cnaf

[49] De 2013 au 30 avril 2017, 1537 projets ont été inscrits dans cet axe du fond par les Caf.

[50] Les crédits consacrés à cet axe du fond ont été les suivants de 2013 à 2016, pour un total de 41,819 M€ :

Tableau 10 : FPT financement axe 2 adaptation de l'offre d'accueil

en K€	2013	2014	2015	2016
petite enfance accueils spécifiques	6 187	10 832	12 098	12 702

Source : Cnaf

3.6.4 Axe 3 : les projets portés par les adolescents

[51] Le soutien à des projets proposés par des adolescents (action n°5 « *structurer de nouvelles modalités d'intervention auprès des adolescents de 11 à 17 ans révolus* ») est le dispositif le plus novateur prévu par cette COG dans le champ de la jeunesse. Il vise, via des appels à projets, à apporter une aide financière à des projets portés par des jeunes, ou à mettre en place un cadre structurant pour accompagner les adolescents dans leur prise d'autonomie.

[52] Les crédits consacrés à cet axe du fond ont été les suivants de 2013 à 2016, pour un total de 55,671 M€ :

Tableau 11 : FPT financement axe 3 projets portés par les adolescents

en K€	2013	2014	2015	2016
projets adolescents	10 023	12 955	16 331	16 362

Source : Cnaf

3.6.5 Axe 4 : accompagner les problématiques territoriales des services et équipements d'accueil

[53] Durant la Cog 2009-2012, des moyens supplémentaires avaient déjà été alloués pour le fonds d'accompagnement complémentaire à l'enfance et la jeunesse (Facej 3) avec pour objectifs de :

- permettre aux Caf d'apporter un soutien financier à des structures se trouvant sur des territoires marqués par d'importantes difficultés (zones rurales, zones de redynamisation urbaine) ;
- poursuivre les mesures entreprises dans le cadre de l'offre de service à la petite enfance, mais aussi soutenir l'activité de certains types de structures tels que les établissements à gestion parentale, les services d'accueil familiaux, les Alsh, les Laep ou encore les structures itinérantes.

[54] La Cog 2013-2017 prévoit que la branche Famille continue de soutenir financièrement des structures se trouvant sur des territoires marqués par d'importantes difficultés. Deux objectifs sont poursuivis :

- mobiliser les financements à partir d'une entrée territoriale : territoires ruraux – zones de revitalisation rurale – péri urbains et cartographiés « politique de la ville » ;
- soutenir des actions portant sur l'activité de certains types de structures, tels que les établissements à gestion parentale, les services d'accueils familiaux, les Alsh ou encore les structures itinérantes.

Encadré 23 : Conditions d'intervention du fonds « publics et territoires » pour répondre aux problématiques spécifiques des services et équipements d'accueil sur les territoires particuliers

Les interventions mobilisables dans le cadre du présent axe doivent répondre aux difficultés rencontrées par les services et structures d'accueil liées soit à la spécificité de leur fonctionnement ; soit aux impacts des caractéristiques territoriales de leur lieu d'implantation.

Les dépenses éligibles sont les suivantes :

- le fonctionnement du service d'accueil ;
- la rénovation de locaux ;
- l'achat de matériel pédagogique ;
- l'achat de matériel de transport ;
- la prise en compte de surcoûts liés au transport (des enfants ou de matériel) ;
- l'informatisation des structures ;
- le développement de partenariat externe ;
- la définition d'un projet pédagogique ;
- le soutien à la non fermeture de places ou d'une structure ;
- le renforcement des moyens en personnel ;
- le développement de la formation professionnelle ;
- autre.

Source : Cnaf

[55] De 2013 au 30 avril 2017, 4297 projets « petite enfance et 6249 projets « enfance-jeunesse » ont été inscrits dans cet axe du fond par les Caf. Les crédits consacrés à cet axe du fond de 2013 à 2016 ont été les suivants, pour un total de 84,346 M€ :

Tableau 12 : FPT axe 4 adaptation aux problématiques territoriales

en K€	2013	2014	2015	2016
problématiques territoriales	21 992	20 252	20 875	21 267

Source : Cnaf

3.6.6 Axe 5 : accompagner les difficultés structurelles rencontrées par les établissements

[56] La Cog prévoit de développer 100 000 solutions d'accueil collectif nettes de la petite enfance en créant et optimisant les places, d'une part, et en évitant la fermeture de places, d'autre part (le nombre de fermetures de places, entre 5600 et 6600 par an depuis 2013, est un facteur majeur de la non réalisation des objectifs). A cet effet, un soutien provisoire à certaines structures dans l'optique d'éviter la fermeture et de les accompagner vers une gestion économiquement viable constitue un axe du « fonds publics et territoires ».

[57] Le fonds peut verser des subventions de fonctionnement afin d'aider les établissements (Eaje, mais aussi Alsh ou centres sociaux) démontrant objectivement des difficultés structurelles et s'engageant dans une trajectoire de rétablissement. Pour être éligible à ce fonds, une structure doit connaître des difficultés financières structurelles :

- liées à l'application de la convention collective Snaecso⁷⁴ ou de toute autre convention collective ayant des impacts économiques et organisationnels similaires ;
- ou pouvant entraîner à terme la fermeture de l'établissement ou une réduction de l'offre d'accueil.

[58] L'enveloppe peut être mobilisée en direction de structures ayant déjà bénéficié de fonds lors de la période 2009-2012 mais qui connaissent encore aujourd'hui des difficultés financières. Elle peut également être mobilisée en direction de nouvelles structures, n'ayant pas bénéficié d'aides au titre de ce fonds antérieurement mais connaissant aujourd'hui des difficultés financières et/ou structurelles.

[59] En contrepartie et en fonction des possibilités locales, les structures doivent déployer des efforts en vue de faire progresser leur activité afin d'augmenter leurs recettes. Pour accompagner la démarche, les Caf doivent mobiliser des moyens de contrôle ou d'audit interne ou externe ; et des leviers d'ingénierie et de conseil. Elles concluent avec la structure une convention d'accompagnement qui formalisera le plan d'action pour assurer le retour à l'équilibre.

[60] De 2013 au 30 avril 2017, 1189 projets ont été inscrits dans cet axe du fond par les Caf. Les crédits consacrés à cet axe du fond de 2013 à 2016 ont été les suivants, pour un total de 29,1M€ :

Tableau 13 : FPT axe 5 structures d'accueil en difficulté

en K€	2013	2014	2015	2016
difficultés structurelles des établissements	10 285	8 914	5 425	4 464

Source : Cnaf

3.6.7 Axe 6 : les structures innovantes

[61] Durant la précédente Cog, les Caf avaient été sollicitées afin de recueillir un retour d'expériences sur la mise en œuvre d'actions innovantes dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. 73 projets ont été remontés par 24 Caf ; le montant octroyé aux partenaires au titre des années 2011 et 2012 s'élève à 2,3 M€.

[62] Les projets soutenus ont concerné plusieurs types d'actions:

- l'accueil atypique : itinérance, services coordonnés collectif-familial à domicile ;
- l'accompagnement de l'information des familles et le soutien à la parentalité : information et accompagnement des parents vers les modes d'accueil, Pass (parentalité, proximité, prévention, accompagnement, soutien et soin) ;
- le soutien de l'accueil individuel : tutorat des assistants maternels peu expérimentés ou en stage (pour envisager une demande d'agrément, etc. ;

⁷⁴ La convention collective Snaecso a été étendue le 1^{er} janvier 2010 aux structures d'accueil de jeunes enfants non couverts par une autre convention. Elle améliore le statut des salariés et augmente les congés.

- le développement durable : programme « Ecolo crèche » (jeux, nature et récupérations), mise en place de repas bio, utilisation de produits d'entretien biologiques, charte « crèche verte », etc. ;
- le développement d'une offre d'accueil en faveur des familles engagées dans un parcours d'insertion professionnelle ;
- le soutien aux métiers de la petite enfance par voie de l'apprentissage et de l'insertion professionnelle au sein des structures d'accueil.

[63] Le fonds « publics et territoires » poursuit ce soutien à l'innovation permettant d'accompagner l'émergence de nouvelles réponses d'accueil tant sur le secteur de la petite enfance que de l'enfance et de la jeunesse.

Encadré 24 : l'intervention du fond « publics et territoires » pour le soutien à l'innovation

Les actions relevant d'une démarche innovante portent sur les interventions favorisant le décloisonnement des pratiques et des partenariats. Celles-ci doivent conduire à :

- mieux structurer l'offre d'accueil sur le territoire ;
- développer les passerelles entre les différents modes d'accueil ;
- soutenir l'accompagnement aux métiers de la petite enfance ou de la jeunesse ;
- répondre à de nouveaux besoins non couverts.

Différentes actions sont éligibles :

-le déploiement du service de demande d'un mode d'accueil en ligne à partir du site Internet mon enfant.fr (cf. circulaire Cnaf n° 2012-223 du 8 janvier 2013 relative au déploiement de la version 3.1 du site www.mon-enfant.fr) ;

A ce titre, peuvent être retenues les dépenses nouvelles relatives à la coordination des acteurs locaux, au pilotage, à la communication, au suivi des réponses apportées aux familles, etc. ; et les dépenses liées aux développements informatiques nécessaires pour le transfert automatisé des données de mon-enfant.fr vers le système d'information du gestionnaire du lieu d'information ;

- une offre d'accueil adossée à la mise en œuvre d'un projet de formation professionnelle dans le secteur de la petite enfance ou de la jeunesse et/ou de stage au sein de la structure ;
- le soutien aux structures qui recourent à des apprentis et participent ainsi à la démarche de formation des professionnels du secteur de la petite enfance ou de la jeunesse par voie de l'apprentissage ;
- les actions et classes passerelles ;
- des accueils favorisant la prise en compte des besoins d'une fratrie ou l'accueil d'enfants âgés de 6 à 12 ans ;
- la mobilisation d'actions contribuant au respect de l'environnement et/ou au développement durable (repas bio, sensibilisation des professionnels et des enfants, etc.)

Source : Cnaf

[64] De 2013 au 30 avril 2017, 1189 projets « petite enfance » et 566 projets « enfance-jeunesse » ont été inscrits dans cet axe du fond par les Caf.

[65] Les fonds consacrés à cet axe du fond ont été les suivants de 2013 à 2016, pour un total de 12,371 M€ :

Tableau 14 : FPT axe 6 innovation

en K€	2013	2014	2015	2016
innovation petite enfance	1 133	1 779	2 552	3 957
innovation enfance/jeunesse	0	305	1 157	1 488
total innovation	1 133	2 084	3 709	5 445

Source : Cnaf, calculs mission

3.7 Le soutien à la parentalité

[66] Le développement de la dimension « parentalité » de l'action sociale de la branche famille était un des axes de la Cog, suite aux recommandations du rapport de l'IGAS⁷⁵ concomitant à sa rédaction. Le budget prévisionnel consacré à ces actions représente 108,5 M€⁷⁶ à l'horizon 2017, et devait progresser de 90% sur la durée de la COG par rapport à 2012. En 2016, la dépense réelle est de 94% de la cible (88 374 K€ pour 94 459 K€ prévus).

[67] Les actions de soutien à la parentalité prennent des formes multiples : réseaux d'écoute, d'accueil et d'accompagnement des parents, lieux d'accueil enfants/parents, contrats locaux d'aide à la scolarité, médiation familiale, et espaces de rencontre.

3.7.1 Les réseaux d'écoute, d'accueil et d'accompagnement des parents (REAAP)

[68] Les REAAP constituent des structures souples, dont le périmètre d'actions et le fonctionnement diffèrent selon les initiatives locales. Le suivi de l'activité des REAAP a été assuré par la DGCS jusqu'en 2012 via un questionnaire d'activité, la dernière année d'exploitation de ces données étant 2011. La CNAF a ensuite pris le relais, et redéfini les données d'activité et leurs modalités de remontées. Elle estime qu'il faudra attendre l'exploitation en 2017 des données 2016 pour disposer de données fiables, qui ne pourront pas être rapprochées de celles antérieures à 2011 du fait des changements de méthode. De ce fait, il n'existe pas véritablement de synthèse permettant d'en caractériser les actions et les publics touchés.

Encadré 25 : Encadré Définition des REAAP

La CNAF définit un Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) comme « un réseau d'institutions, d'associations et de structures qui proposent des actions, des activités, pour, par et avec les parents. Il s'adresse à toutes les familles et à tous les bénévoles et professionnels associatifs ou institutionnels désireux d'accompagner les parents dans leur rôle éducatif auprès de leurs enfants. Le dispositif vise à organiser la mise en réseau des opérateurs participant à l'appui à la fonction parentale, dans le respect de leur diversité et en s'efforçant de construire une cohérence et une visibilité des actions sur le territoire. Le dispositif REAAP cherche à développer le soutien aux projets en s'appuyant sur les initiatives déjà existantes mais aussi en développant de nouvelles actions, dans le but de proposer une offre territoriale diversifiée, mieux structurée et identifiée pour réduire les inégalités d'accès des parents ».

Source : CNAF

⁷⁵ RM 2013-05P « Evaluation du soutien public à la parentalité », Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, Patricia SITRUK et Michel RAYMOND, février 2013.

⁷⁶ Après rebasage de 2014

[69] Du fait de cette diversité, les REAAP ne bénéficient pas d'une prestation de service paramétrée, contrairement à la plupart des dispositifs de l'action sociale.

Encadré 26 : Le mode de financement des Reaap par le fonds national Parentalité

Il n'existe pas de prestation de service Reapp, vue la diversité des actions menées dans ce cadre. La mobilisation du « volet 1 » du Fonds National Parentalité se fait par un appel à projets annuel. Les projets sont étudiés et validés au regard de la charte nationale REAAP par une instance départementale partenariale (Etat, Conseil départemental, CAF, Udaf, Education nationale, autres associations...). Un comité des financeurs (principalement les Caf, les communes, la MSA et le conseil départemental) détermine la liste des projets qui seront subventionnés et le montant de la subvention.

L'existence d'une fonction d'animation était considérée dans le rapport de l'Igas (2013) comme un facteur déterminant pour le dynamisme des actions développées par les porteurs de projet. Un fonds spécifique pour financer l'animation a donc été créé ; c'est le « volet 2 » du fonds national Parentalité.

Un crédit d'au maximum 50 000€ peut être alloué à la Caf pour assurer la fonction d'animation dans le département (cette fonction pouvant être déléguée à des associations). Le niveau du crédit dépend de la satisfaction de différentes fonctions :

- avoir mis en place le comité départemental de soutien à la parentalité (CDSP) et/ou le comité départemental de services aux familles (CDSF) ;
- s'appuyer sur un co-financement de la fonction d'animation ;
- déployer cette fonction en conformité avec le référencement national.

Si ces trois critères sont remplis, le financement de 50 000€ est attribué à 100%. Dans le cas où seule la CDSP/CDSF est mise en place, le financement est attribué à 50%. En juillet 2016, 85 Caf ont été dotées d'une enveloppe de 50 000€, 11 de 25 000€ et 5 d'une enveloppe nulle. Cette aide permet de financer un ETP, en général le « référent parentalité », ainsi que des actions de coordination.

Source : mission d'après documents Cnaf

[70] Du fait là aussi du mode de financement (subventions sur appels à projets), la ligne budgétaire des REAAP est intégralement consommée :

Tableau 15 : REAAP – Ecart prévision / réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
Reaap (prévision)	11 222	12 021	12 834	14 069	17 555	6 333
Reaap (réalisation)	10 924	12 344	14 390	15 467		
développement des Reaap (prévision)	541	5 380	6 307	8 161	11 263	10 722
développement des Reaap (réalisation)	527	5 524	7 072	8 972		
Reaap+ développement (prévision)	11 763	17 401	19 141	22 230	28 818	17 055
Reaap + développement (réalisation)	11 450	17 868	21 462	24 439		
Ecart prévision réalisation (K€)	-313	467	2 321	2 209		
taux réalisation/prévision %	97%	103%	112%	110%		

Source : Cnaf, calculs mission

3.7.2 Les Lieux d'accueil enfants parents

[71] La logique d'un LAEP est centrée sur la relation parent/enfant. Le référentiel des LAEP⁷⁷ les définit comme « un espace convivial qui accueille, de manière libre et sans inscription, de jeunes enfants âgés de moins de six ans accompagnés de leur(s) parents ou d'un adulte référent. Cette structure, adaptée à l'accueil de jeunes enfants, constitue un espace de jeu libre pour les enfants et un lieu de parole pour les parents. Elle est ouverte sur des temps déterminés par des accueillants (professionnels et/ou bénévoles) formés à l'écoute et garants des règles spécifiques de ces lieux ».

Encadré 27 : Les conditions d'éligibilité des LAEP aux aides de la Caf

La diversité des Laep soutenus par la prestation de service de la branche Famille s'exerce à l'intérieur d'un cadre structurant.

Le projet du Laep doit répondre aux principes suivants :

- **l'accueil de l'enfant s'effectue en présence d'au moins un de ses parents ou d'un adulte référent** : pendant la durée de l'accueil, l'enfant est sous la responsabilité de son parent ou de l'adulte référent qui l'accompagne ;
- **les jeux et les activités constituent des supports destinés à favoriser la relation entre adultes et enfants** : le Laep ne constitue pas un lieu d'animation. Il ne propose pas un programme d'activités pré-établi ;
- **la participation est basée sur le volontariat, l'anonymat et la confidentialité** : la fréquentation du Laep repose sur une libre adhésion des familles et l'accueil est souple, sans formalités administratives, sans rendez-vous préalable, au rythme choisi par la famille. Pour garantir l'anonymat, le Laep ne fait pas d'exploitation des données individuelles recueillies. Les accueillants sont tenus à une obligation de discrétion et de confidentialité sur les situations qu'ils ont à connaître dans le cadre de leur activité. Toutefois, ce principe de confidentialité doit être levé partiellement à l'égard des autorités administratives et judiciaires lorsque les dispositions légales en vigueur y obligent les intervenants (article L.226-2-1 et L. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles sur la transmission des informations préoccupantes) ;
- **la gratuité ou une participation modique est retenue**. La fréquentation d'un Laep ne peut être conditionnée par l'exigence d'un paiement. Lorsqu'une participation est demandée aux familles, celle-ci doit privilégier les contributions en nature laissées à l'appréciation des familles (participation au goûter par exemple) ;
- **les accueillants ne sont pas positionnés dans des fonctions d'expertise ou de conseils** : les interventions des accueillants s'appuient sur l'écoute et l'observation de l'enfant d'une part et des parents d'autre part. Ils favorisent les interrelations entre l'enfant et son parent, mais également entre les divers enfants accueillis et entre les divers adultes qui les accompagnent.

Source : référentiel des LAEP

[72] Si la cible de la COG était d'un LAEP pour 3500 enfants de moins de six ans, elle ne tient pas compte de la réalité du service offert, notamment de l'amplitude d'ouverture. Selon l'étude du HCFEA sur la politique de soutien à la parentalité, on constatait en 2014 une forte dispersion :

Tableau 16 : Répartition des départements en fonction du nombre d'heures d'ouverture des LAEP (2014)

≤ 500h	500-2 000h	2 000-5 000h	5 000-10 000h	≥10 000h
19%	28%	28%	18%	7%

Source : Cnaf

⁷⁷ Publié en 2002 et mis à jour en 2015.

[73] Les Caf financent les LAEP via une prestation de service :

Encadré 28 : La prestation de service LAEP

La prestation de service LAEP est calculée annuellement. Elle représente 30% des dépenses de fonctionnement par heure d'ouverture, dans la limite d'un plafond fixé à 76,62€/heure (tarif au 1^{er} janvier 2016), soit un montant maximal de 22,99€/heure. Jusqu'en 2014, seules les heures d'ouverture au public étaient prises en compte ; depuis 2015 les heures d'organisation sont prises en compte dans la limite de 50% des heures d'ouverture au public.

En cas de signature d'un contrat enfance/jeunesse entre la Caf et la collectivité locale organisatrice, le taux de prise en charge peut atteindre 55% du reste à charge, sous plafond de 59€ par heure d'ouverture et de préparation (déduction faite des recettes, dont la prestation de service Laep. Dans ce cas, les financements sont alignés sur la durée de quatre ans du contrat enfance jeunesse.

Source : Cnaf

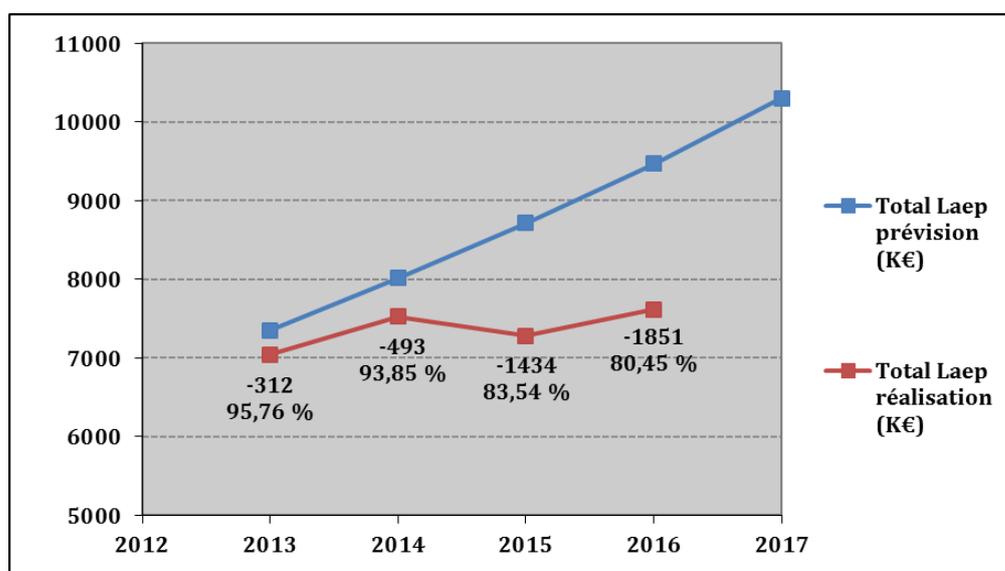
[74] Le tableau et le graphique suivants retracent l'évolution de la dépense du Fnas pour les LAEP, qui ne suit pas le rythme de croissance prévu dans la programmation:

Tableau 17 : Lieux d'accueil enfants/parents - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total Laep (prévision)	7 353	8 018	8 713	9 469	10 302	2 949
total Laep (réalisation)	7 041	7 525	7 279	7 618		
Ecart prévision réalisation K€)	-312	-493	-1 434	-1 851		
taux réalisation/prévision %	96%	94%	84%	80%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 15 : Lieux d'accueil enfants parents 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission

[75] L'étude de septembre 2016 du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age sur le soutien à la parentalité a analysé, pour la période 2011-2014 ; les parts relatives des différents financeurs des LAEP. En 2014 la branche famille apportait 24% du total des financements :

Tableau 18 : Parts relatives de financement des LAEP (€)

	2011	2012	2013	2014
Prestation de service	6 037 775	6 635 792	6 927 643	7 406 664
Fonds locaux	1 128 908	1 128 908	1 198 200	1 449 967
<u>Total branche famille</u>	<u>7 166 683</u>	<u>7 764 700</u>	<u>8 125 844</u>	<u>8 856 631</u>
Total État	1 031 412	993 835	804 437	927 107
Collectivités locales	18 263 471	19 515 310	20 390 947	21 729 691
Autres fonds publics	542 136	654 087	743 885	755 189
Participations familiales	310 286	209 884	266 868	235 953
Autres financeurs	3 768 314	4 036 807	4 400 021	4 455 323
Total des recettes	31 082 303	33 174 624	34 732 001	36 959 894

Source : rapport HCFEA à partir des données Cnaf. Données 2015 et 2016 non communiquées

3.7.3 Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

[76] Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ont été créés en 1996 à destination des écoliers, des collégiens et des lycéens des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et des zones urbaines sensibles (ZUS). Ils ont été étendus à l'ensemble du territoire en 1999. Le CLAS s'adresse avant tout aux écoliers (61% des enfants et jeunes accompagnés) et aux collégiens (33%), et à leurs familles. Les lycéens représentent seulement 5% des enfants et jeunes concernés par le dispositif. Une circulaire Cnaf de 2011 définit leur rôle :

Encadré 29 : Le rôle des CLAS

Le contrat local d'accompagnement à la scolarité a pour spécificité de s'adresser tant aux enfants qu'à leurs parents. Il recouvre les actions visant à offrir, aux côtés de l'école, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Il s'adresse aussi aux parents de façon à les accompagner dans le suivi de la scolarité de leurs enfants. Il contribue à l'égalité des chances et à la prévention de l'échec scolaire.

Par des stratégies diversifiées, le Clas vise à :

- permettre aux enfants et aux jeunes d'être accompagnés, hors l'école et en dehors du temps scolaire, par un tiers différent du parent ou de l'enseignant ;
- accompagner et soutenir les parents dans le suivi de la scolarité des enfants et faciliter leurs relations avec l'école ;
- aider les enfants et les jeunes à acquérir des méthodes et des approches facilitant l'accès aux savoirs ;

-élargir les centres d'intérêt des enfants et des adolescents, promouvoir leur apprentissage de la citoyenneté par une ouverture sur les ressources culturelles, sociales et économiques de la ville ou de l'environnement proche ;

-valoriser leurs acquis afin de renforcer leur autonomie et leur capacité de vie collective, notamment par la pratique de l'entraide et de l'encouragement du tutorat entre les jeunes ;

Les actions d'accompagnement à la scolarité se déroulent hors du temps d'enseignement et sont distinctes de celles que l'éducation nationale met en œuvre pour les élèves en difficulté. Elles peuvent indifféremment se tenir dans des locaux diversifiés, au domicile des parents et des jeunes concernés ou éventuellement dans des locaux scolaires.

Source : circulaire du 8 juin 2011

[77] La branche Famille finance les CLAS via une prestation de service :

Encadré 30 : La prestation de service Contrat local d'accompagnement à la scolarité

Après approbation du projet au regard de sa conformité, la prestation de service « accompagnement à la scolarité » est servie pour chaque groupe de 10 à 15 enfants ou jeunes accompagnés :

-d'un montant de 32,5% du budget si celui-ci est inférieur à 7654€ annuels ;

-d'un montant forfaitaire de 2488 € annuel si le budget est égal ou supérieur à 7654€.

Source : Cnaf

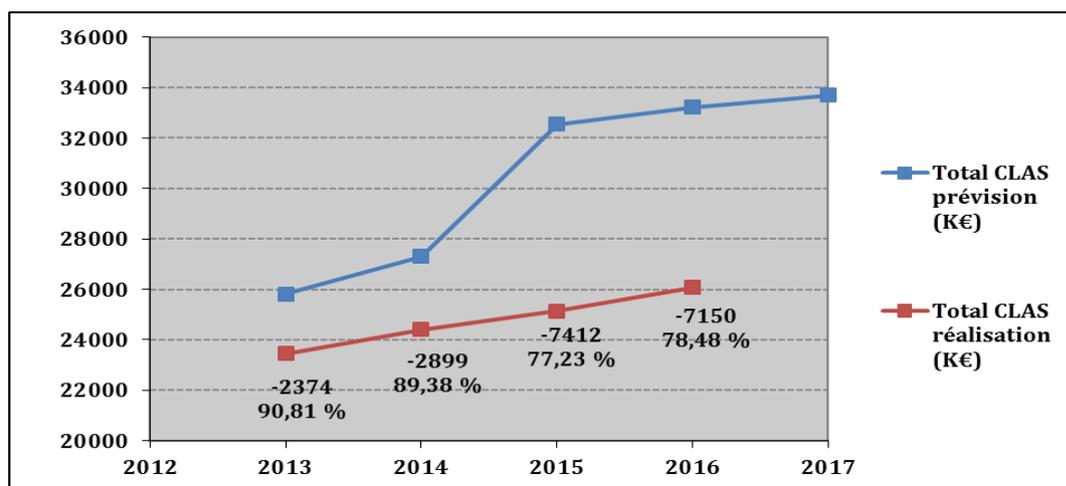
[78] Sur la période 2013-2016, le taux de consommation des crédits prévus dans la programmation du FNAS s'est nettement réduit :

Tableau 19 : Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total CLAS (prévision)	25 820	27 297	32 546	33 216	33 699	7 879
total CLAS (réalisation)	23 446	24 399	25 134	26 067		
Ecart prévision réalisation (K€)	-2 374	-2 899	-7 412	-7 150		
taux réalisation/prévision %	91%	89%	77%	78%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 16 : contrats locaux d'aide à la scolarité 2013-2016 (en K€)



Source : données Cnaf, graphique mission

[79] Comme pour les LAEP, le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age a retracé dans son étude sur la parentalité la répartition des financements des CLAS, sur la période 2007-2014. La branche famille apportait en 2014 28% du total :

Tableau 20 : Répartition des financements des CLAS de 2007 à 2014

Répartition des financements des CLAS								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des recettes	100 856 969	90 548 037	88 783 247	85 084 867	89 131 220	92 891 536	96 584 805	97 792 707
Prestation de service	21,6%	21,2%	21,6%	22,7%	22,4%	23,7%	22,8%	25,1%
Fonds locaux (versés)	5,6%	6,2%	3,8%	3,4%	2,8%	3,3%	4,0%	3,3%
Total branche famille	27,2%	27,4%	25,5%	26,1%	25,2%	27,0%	26,8%	28,4%
Total État	18,1%	14,8%	14,3%	13,7%	12,8%	11,9%	13,4%	12,6%
Collectivités locales	36,3%	38,3%	38,3%	39,3%	41,9%	40,4%	39,2%	39,5%
Autres fonds publics	6,5%	8,8%	7,4%	8,3%	5,9%	5,9%	5,1%	4,3%
Participations familiales	0,1%	4,3%	3,1%	1,9%	1,5%	1,5%	1,9%	1,6%
Autres financeurs	11,7%	6,4%	11,5%	10,7%	12,7%	13,3%	13,7%	13,6%
Total	100,0%							

Source : rapport HCFEA à partir des données CNAF – données 2015 et 2016 non transmises

[80] Les CLAS ne sont pas le seul dispositif de soutien à la scolarité : la politique de la Ville déploie les programmes de réussite éducative, et l'Education Nationale les Réseaux d'éducation prioritaires :

Encadré 31 : Les Programmes de Réussite Educative (PRE)

Le Programme de Réussite Éducative (PRE) a été créé en 2005 et placé sous l'égide du ministère délégué à la Ville via l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Il a pour but la prise en charge individualisée à partir de 2 ans d'enfants en « fragilité » repérés la plupart du temps en milieu scolaire sur la base de critères multiples (état de santé physique, développement psychique et psychologique, contexte familial, facteurs socio-économiques et environnementaux).

Il s'étend de l'école maternelle au collège, voire au-delà dans certains cas. Le dispositif repose sur l'idée d'une approche globale des difficultés rencontrées par les enfants ainsi qu'une double volonté de placer la famille au centre de l'action et amener les différents acteurs du champ éducatif à coopérer.

Son fonctionnement varie en fonction des municipalités malgré des caractéristiques communes prédéfinies. Les équipes pluridisciplinaires qui le composent travaillent principalement sur 4 axes : identification précise des difficultés de l'enfant, établissement d'un diagnostic de la situation, proposition d'un parcours éducatif adapté, suivi et évolution de l'enfant

Pour chaque PRE, un coordinateur est chargé d'articuler le parcours et assurer le suivi individualisé des enfants bénéficiaires en proposant des aides dans différents domaines (scolaire, social, sanitaire, culturel, sportif) en accord avec les familles. Lorsque la taille du dispositif le nécessite, le coordinateur peut disposer de référents de parcours à qui confier la charge et le suivi d'un nombre restreint d'enfants.

Chaque PRE s'articule ensuite de la manière la plus libre selon sa structure (Groupement d'Intérêt Public, Etablissements Publics Locaux d'Enseignement, Caisse des écoles, Caisse Centrale d'Activité Sociale, ...) et les acteurs locaux intégrés au programme (animateurs, éducateurs, enseignants, médecins, psychologues, travailleurs sociaux, etc.).

Le financement du dispositif varie lui aussi en fonction des municipalités malgré des traits communs (l'Acsé, les villes, parfois par la Caisse d'Allocation Familiale, le département, la région, etc.).

Source : *Observatoire des politiques locales d'éducation et de la réussite éducative*

[81] Les réseaux d'éducation prioritaires de l'Education nationale mobilisent des moyens (environ 338 M€) largement supérieurs à ceux consacrés aux Clas par la branche famille, essentiellement pour le financement de postes supplémentaires et l'amélioration du régime indemnitaire :

Encadré 32 : Les réseaux d'éducation prioritaires

La nouvelle politique d'éducation prioritaire repose sur des principes clairement affirmés.

■ Une refondation pédagogique

La refondation de l'éducation prioritaire est avant tout pédagogique. Les réussites observées montrent que c'est principalement dans le quotidien des pratiques pédagogiques et éducatives que se joue la réussite scolaire des élèves issus des milieux populaires. Une approche systémique inscrite dans la continuité des parcours est essentielle. C'est l'esprit du « référentiel de l'éducation prioritaire » qui offre aux personnels des repères solides, fiables et organisés, issus de l'expertise des personnels, de l'analyse de l'inspection générale et des travaux de recherche. Les projets des réseaux doivent se fonder sur ce référentiel qui est à la disposition de tous.

■ Le travail en équipe, la réflexion et la formation soutenus

La refondation soutient fortement le travail en équipe, la réflexion et la formation organisées au sein des réseaux. Les pratiques professionnelles doivent se construire et se réfléchir collectivement pour mieux répondre aux besoins des élèves et des personnels qui seront mieux accompagnés et régulièrement formés. Dans les REP+, les obligations de service des enseignants du premier et du second degré ont été modifiées afin de tenir compte du temps à consacrer au travail en équipe, nécessaire à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves qui y sont scolarisés, aux actions correspondantes ainsi qu'aux relations avec les parents d'élèves.

Dans ces REP+, le temps enseignant est organisé différemment grâce à une pondération dans le second degré et à 18 demi-journées remplacées dans le premier degré. Trois décrets précisent cette évolution des obligations de service des enseignants exerçant en REP+.

Pour soutenir les enseignants, pour accompagner les temps de travail collectif et de formation, des formateurs ayant bénéficié d'une formation nationale en 2014 puis en 2015 sont aux côtés des équipes des REP+. Organisés progressivement en équipes ressources pour l'éducation prioritaire, ils participent à la reconstitution des forces de formation des académies.

L'éducation prioritaire pour l'année scolaire 2016-2017

- Avec la refondation de l'éducation prioritaire et la nouvelle allocation de moyens, l'éducation nationale tient mieux compte de la réalité vécue sur chaque territoire en allouant davantage à ceux qui connaissent le plus de difficultés.
- Pour faire face à la baisse démographique dans les communes rurales, et maintenir un service public de qualité sur tout le territoire, 22 conventions ruralité ont été signées avec les acteurs locaux.
- En Seine-Saint-Denis, un effort sans précédent est réalisé à cette rentrée avec 503 créations de postes dans les écoles.

[...] Education prioritaire : 7.600 postes supplémentaires

A la rentrée 2016, 1.095 collèges et 6.739 écoles (représentant 20% des élèves scolarisés) forment le nouveau réseau de l'éducation prioritaire (REP). 7.600 postes supplémentaires ont été créés pour un coût de 222 millions d'euros : 3.800 postes d'enseignants dans le 1er degré ; 1.300 postes d'enseignants dans le 2nd degré ; 2.150 postes d'assistants d'éducation ; 350 postes de personnels de santé/sociaux.

Par ailleurs, une enveloppe de 100 millions d'euros permettra de revaloriser les indemnités (+100% en REP+ et +50% en REP) pour 110.500 personnels. 5 millions d'euros sont prévus au titre des "parcours d'excellence" qui seront déployés dans les REP+ pour permettre à des élèves volontaires de 3e d'être accompagnés dans leur parcours scolaire dans la durée jusqu'en classe de terminale (voir notre article du 2 septembre 2016 Education prioritaire : actualisation de la carte des REP+ et lancement des parcours d'excellence).

11 millions d'euros sont maintenus pour financer la formation des enseignants et le renforcement du dispositif "école ouverte" (voir notre article du 22 février 2016 L'opération "Ecole ouverte" 2016 est lancée).

Source : Ministère de l'Éducation nationale et Observatoire des zones prioritaires.

[82] La Cog prévoyait (fiche 3 action 10) que la branche famille procède à une évaluation des résultats et des effets de ce dispositif. La direction des statistiques, des études et des recherches de la CNAF a présenté les résultats de cette évaluation à la commission d'action sociale du 20 septembre 2016⁷⁸.

⁷⁸ Moeneclaey J., « Evaluation des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité », *Dossier d'études*, Cnaf, octobre 2016

Encadré 33 : L'évaluation des CLAS

L'évaluation nationale des Clas s'appuie sur trois principaux travaux :

- l'étude des données d'activité nationales des Clas portant sur l'année scolaire 2014-2015 ;
- une enquête monographique sur six départements (Ain, Ardennes, Haute-Garonne, Pyrénées orientales, Haute-Vienne et Seine-Saint-Denis). Dans ce cadre des entretiens semi-directifs ont été menés entre mars et août 2015 auprès des Caf et de leurs partenaires institutionnels engagés dans le Clas et auprès de porteurs de projets Clas ;
- une enquête téléphonique auprès de plus de 900 familles concernées par le Clas sur les six départements précités (dont la passation de questionnaires en langue arabe).

L'évaluation souligne que :

- Le Clas n'est plus piloté par une instance nationale interpartenariale depuis 2013, la dernière circulaire interministérielle datant de 2011. La branche Famille pilote aujourd'hui ce dispositif au regard de ses propres attendus, dans le cadre des financements qu'elle engage dans le Clas ;
- A l'échelle départementale, le dispositif est en général piloté par le comité départemental Clas, déclinaison opérationnelle du comité départemental de soutien à la parentalité (CDSP) ou du comité de service aux familles (CDSF), dès lors qu'un schéma départemental de service aux familles est mis en œuvre. La Caf, l'Education nationale et les services de la cohésion sociale de l'Etat y sont systématiquement représentés. Le Conseil départemental était historiquement présent dans beaucoup de comités départementaux du Clas, mais sa présence tend à décliner depuis quelques années. La représentation des autres acteurs dans les comités départementaux Clas varie, notamment en fonction de la composition du CDSF : des collectivités locales, la MSA, les Conseils régionaux ou d'autres acteurs notamment associatifs peuvent y participer ;

Les porteurs de projets Clas doivent faire face à :

- la lourdeur administrative (dossiers de demandes de financement, production de bilans, outils de suivi, etc.),
- des exigences importantes et multidimensionnelles du Clas : il faut pouvoir mobiliser des intervenants capables à la fois d'accompagner le travail scolaire, de proposer des activités ayant un contenu pédagogique, d'aborder les questions de parentalité, mais aussi de développer le partenariat local
- des difficultés de financement.

Dans ce contexte, les nouveaux porteurs de projets sont rares. Le développement des Clas apparaît particulièrement difficile dans les secteurs ruraux.

Source : CNAF

3.7.4 La médiation familiale

[83] Selon le Conseil national consultatif de la médiation familiale, « la médiation familiale se définit comme un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution».

[84] La médiation a été introduite dans le droit français en 1995, et renforcée par la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 qui prévoit que le juge aux affaires familiales peut proposer aux parents une mesure de médiation familiale. La Cnaf la finance par une prestation de service depuis 2006 :

Encadré 34 : La prestation de service médiation familiale

Pour être finançables, les services de médiation familiale doivent répondre aux critères du référentiel national (en cours d'actualisation) de 2010.

La prestation de service correspond à 75% des frais de fonctionnement du service de médiation familiale, déduction faite des participations familiales, dans la limite d'un prix plafond déterminé par la Cnaf.

Le taux de financement de la prestation de service est passé de 66% à 75% consécutivement à l'arrêt des financements Etat apportés par la direction générale de la cohésion sociale (DDCS). Le prix plafond (y compris dépenses de fonctionnement) a été revalorisé de 21,6% pour atteindre 80 223€ par équivalent temps plein (ETP) avec un montant plafond par ETP de médiateur familial qui atteint 60167€. Selon l'étude du HCFEA, les trois quarts des services de médiation ont un coût de revient supérieur au plafond, et le taux réel de financement des Caf est en moyenne en 2014 de 59% du coût total.

Source : Cnaf

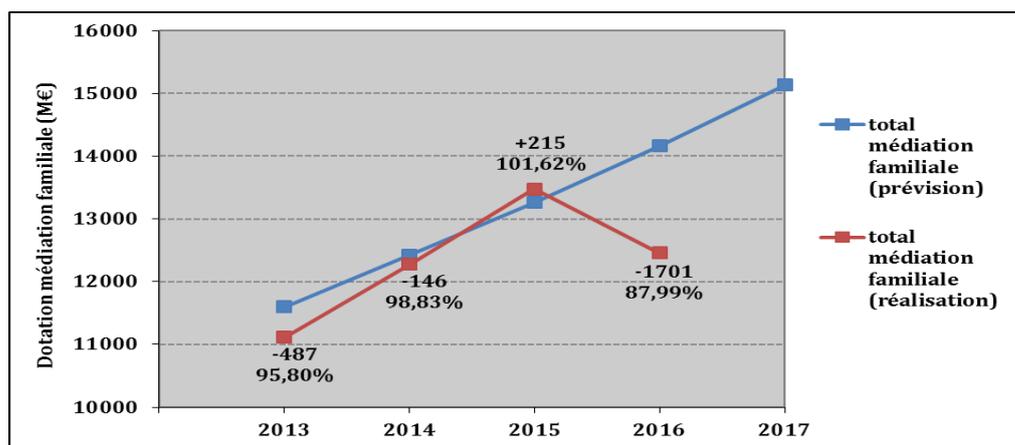
[85] Alors que le rythme de croissance du budget consacré par le FNAS à la médiation familiale était jusqu'en 2013 conforme à la prévision, le taux de consommation se réduit en 2016, la dépense de l'année étant même inférieure à celle de 2015 :

Tableau 21 : Médiation familiale - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total médiation familiale (prévision)	11 597	12 423	13 263	14 159	15 134	4 283
total médiation familiale (réalisation)	11 110	12 277	13 478	12 458		
Ecart prévision réalisation (K€)	-487	-146	215	-1 701		
taux réalisation/ prévision %	96%	99%	102%	88%		

Source : Cnaf, calculs mission

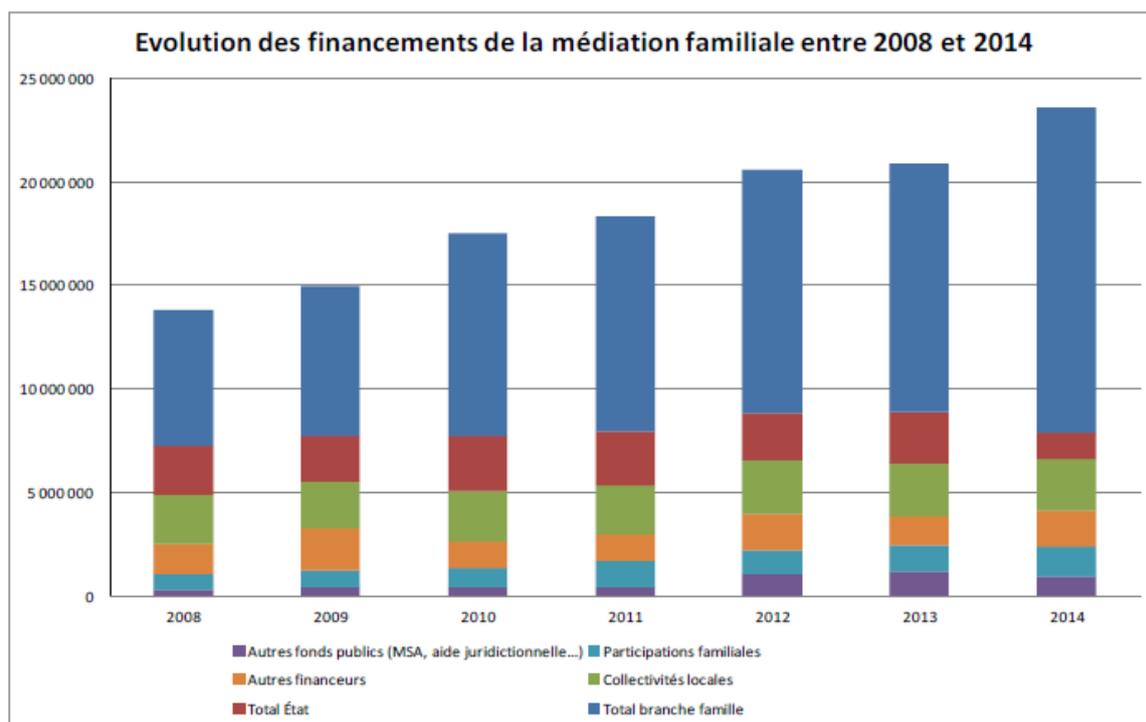
Graphique 17 : Médiation familiale 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission

[86] Comme pour les LAEP et les CLAS, l'étude de 2016 du HCFEA permet de retracer l'évolution et la répartition des financements de la médiation sur la période 2008-2014, que la branche famille assure pour environ les deux tiers⁷⁹ :

Graphique 18 : Répartition des financements de la médiation familiale 2008-2014



Source : rapport HCFEA d'après données CNAF – données 2015 et 2016 non transmises

⁷⁹ Selon l'étude du HCFEA, ce pourcentage est calculé sous plafond et ne tient pas compte du coût réel des espaces de médiation. Rapporté à ce coût réel, la part de financement par la prestation de service de la branche Famille serait de 59% (en 2014).

3.7.5 Les espaces de rencontre

[87] La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance a consacré l'existence des espaces de rencontre⁸⁰. Le décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 définit un espace de rencontre comme « *un lieu permettant à l'enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers* ». Le décret n° 2012-1032 du 27 novembre 2012 organise les modalités de fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre.

[88] La branche famille finance depuis 2014 les espaces de rencontre par une prestation de service :

Encadré 35 : La prestation de service « espaces-rencontre ».

Par le biais de sa prestation de service, la branche famille finance les mesures judiciaires consécutives à un divorce ou une séparation, à l'exclusion de celles prononcées dans le cadre d'une assistance éducative par le juge des enfants ou organisées par l'aide sociale à l'enfance.

La prestation de service couvre 30% du prix de revient des heures d'ouverture annuelle au public et des heures d'organisation de l'activité (dans la limite de 50% des heures d'ouverture), dans la limite d'un plafond de 150 €/heure.

Source : Cnaf

[89] La prévision budgétaire initiale de 2014 avait été sous-estimée, mais la croissance de la ligne prévue sur les années suivantes (* 5 en trois ans) a permis de retrouver des taux de consommation conformes :

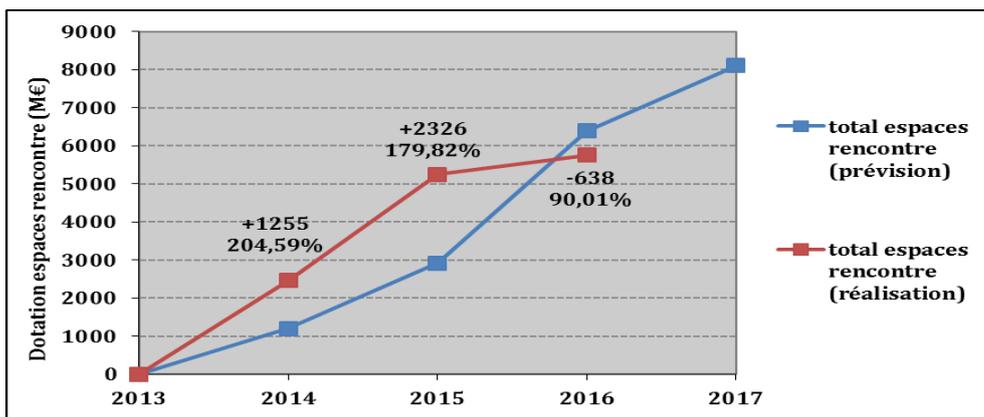
Tableau 22 : Espaces de rencontre- Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total espaces rencontre (prévision)	0	1200	2914	6389	8100	8100
total espaces rencontre (réalisation)	0	2 455	5 240	5 751		
Ecart prévision réalisation (K€)	0	1 255	2 326	-638		
taux réalisation/prévision %		205%	180%	90%		

Source : Cnaf, calculs mission

⁸⁰ Articles 373-2-1, 373-2-9 et 375-7 du code civil.

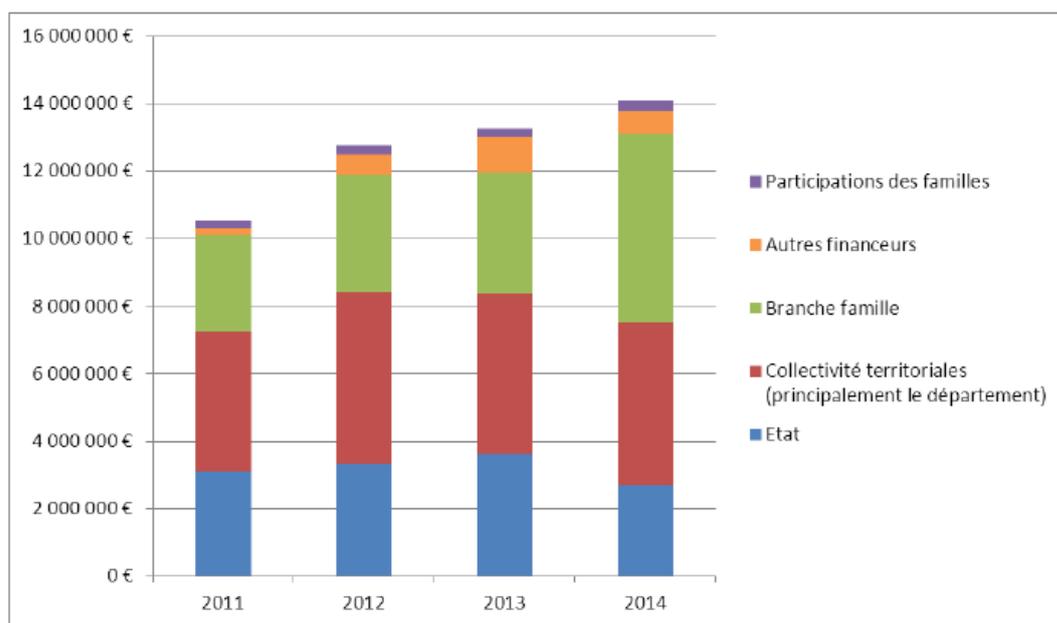
Graphique 19 : Espaces rencontre 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission

[90] Selon l'étude précitée du HCFEA sur la parentalité, l'évolution et la répartition des financements des espaces de rencontre sur les années 2011-2014 est la suivante :

Graphique 20 : Répartition des financements des espaces de rencontre 2011-2014



Source : rapport HCFEA d'après données ministère de la Justice

3.8 L'animation de la vie sociale

[91] La politique d'animation de la vie sociale passe, depuis 1971, principalement par le financement des centres sociaux et plus récemment des espaces de vie sociale. La circulaire 2012-013 du 20 juin 2012 précise les modalités de soutien de la branche Famille à cette politique.

3.8.1 Les centres sociaux

[92] A fin 2016, 2100 centres sociaux étaient agréés par les Caf. 64% sont gérés par une association ; 28% par une collectivité locale et 6% par les Caf elles-mêmes ou en cogestion (2% autres). Ils emploient environ 42 000 salariés (20 000 ETP), pour un budget moyen de 633 000€⁸¹.

Encadré 36 : les missions d'un centre social

Ouvert à tous les publics, un centre social est un équipement de proximité. Il constitue à ce titre un outil de développement social qui permet à la population, avec l'appui de professionnels et dans une logique de coopération, de trouver des réponses à de multiples questions de la vie quotidienne et à des problématiques territoriales. C'est un espace de vie collective qui accompagne les projets des habitants et contribue à l'épanouissement des personnes et au "vivre ensemble". C'est un lieu ouvert aux habitants, un espace de rencontres et d'initiatives qui apporte une plus-value à l'animation de la vie sociale locale.

Animé par une équipe de professionnels et de bénévoles, un centre social a pour objectif global de rompre l'isolement des habitants d'un territoire, de prévenir et réduire les exclusions, de renforcer les solidarités entre les personnes en les « intégrant » dans des projets collectifs, leur permettant d'être acteurs et d'assumer un rôle social au sein d'un collectif ou sur le territoire.

Le projet de création d'un centre social s'inscrit dans une logique pluri-partenaire associant les collectivités territoriales locales, commune et conseil départemental.

Au regard des problématiques sociales et familiales d'un territoire défini, recensées et partagées par l'ensemble des acteurs locaux institutionnels et associatifs, le centre social élabore un projet social avec une attention particulière portée aux familles en difficulté.

Source : CNAF

[93] La Caf accompagne la création puis la gestion d'un centre social par des aides financières qui prennent la forme de :

- prestation de service « Animation Globale » ;
- prestation de service « Action Collective Famille », qui finance un référent chargé de mettre en œuvre les actions « familles » sur le territoire d'intervention du centre social, et de les coordonner avec celles de ses partenaires.
- et éventuellement subventions sur fonds propres (fonctionnement global /activités).

Encadré 37 : Les prestations de service animation globale et action collective familles

La PS « Animation globale » permet de financer les missions générales du centre social et les moyens nécessaires pour les conduire : notamment les fonctions de direction et d'accueil, de comptabilité et de gestion, de support logistique, et les activités et actions.

La PS « animation globale » est pour 2017 fixée à 60% d'un plafond de 164 268€/an.

La PS « Action Collective Familles » est destinée à soutenir de façon spécifique, à l'aide d'un projet bien différencié, les actions collectives conduites par les centres sociaux au bénéfice des groupes familiaux.

Sont prises en compte, dans la limite du plafond fixé chaque année par la CNAF :

les charges salariales du référent famille,

⁸¹ Source : base Senacs (système d'échanges national des centres sociaux).

une quote-part de logistique du projet répartie au prorata du poids de l'activité ACF sur les charges d'activité du Centre Social,

les dépenses de fonctionnement hors dépenses propres aux activités.

La PS « animation collective famille » est pour 2017 fixée à 60% d'un plafond de 36 639€/an

Source : mission à partir de documents Cnaf

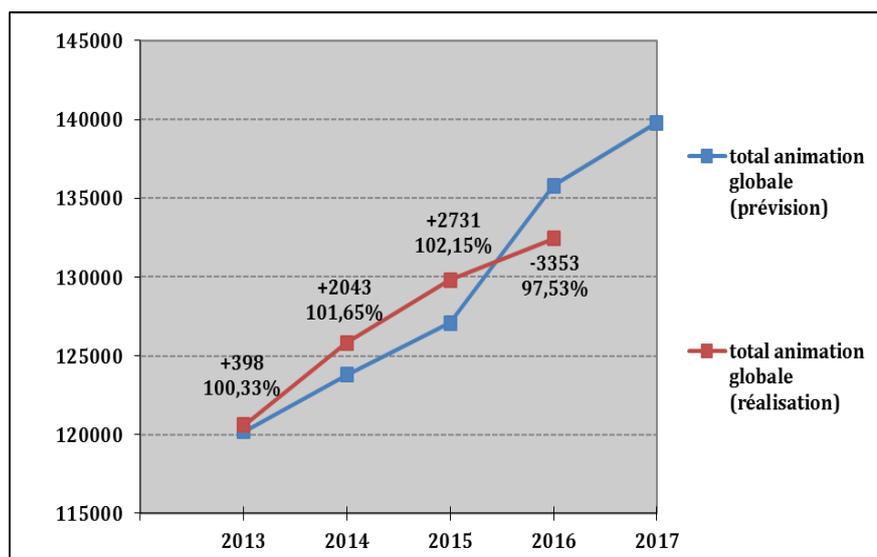
[94] La dépense consacrée aux prestations de service au bénéfice des centres sociaux est proche de la prévision, pour une ligne budgétaire qui a moins progressé que la plupart des autres actions (+ 16% sur la durée de la Cog) :

Tableau 23 : Centres sociaux - Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

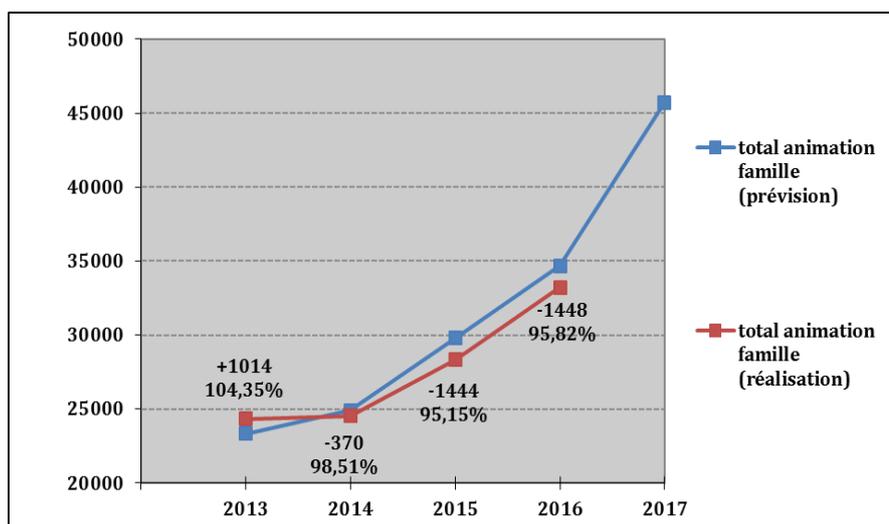
en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total animation globale (prévision)	120 182	123 786	127 071	135 801	139 780	19 598
total animation globale (réalisation)	120 580	125 829	129 803	132 448		
Ecart réalisation/prévision (K€)	398	2 043	2 731	-3 353		
taux réalisation/prévision %	100%	102%	102%	98%		
total animation famille (prévision)	23327	24891	29779	34664	45730	22 403
total animation famille (réalisation)	24341	24520	28 335	33 216		
Ecart réalisation/prévision (K€)	1014	-370	-1444	-1448		
taux réalisation/prévision %	104%	99%	95%	96%		

Source : Cnaf, calculs mission

Graphique 21 : Animation sociale 2013-2016



Source : données Cnaf, graphique mission



Source : données Cnaf, graphique mission

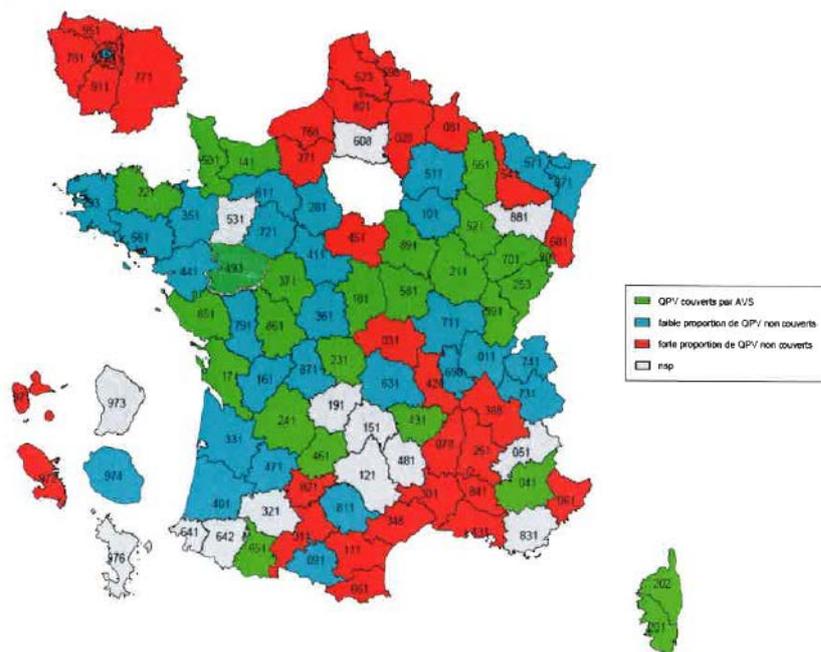
[95] Le développement des centres sociaux et espaces de vie sociale est tributaire de la volonté des collectivités locales, principalement communales, d'en créer, leur cofinancement étant indispensable à l'équilibre financier : en moyenne, les collectivités locales assurent 56% du budget (dont 50% pour l'échelon communal), les Caf 26%, les usagers 9% (données base Senacs 2013). De ce fait, la Caf ne peut à elle seule garantir que les centres sociaux se créeront ou se maintiendront dans les quartiers les plus en difficulté.

[96] Une convention a été signée le 18 juin 2017 entre la CNAF, le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Ville, par laquelle la branche famille s'engage à favoriser le développement des centres sociaux et espaces de la vie sociale dans les quartiers de la politique de

la Ville (QPV). L'état des lieux fait par la CNAF⁸² montre qu'au 30 mars 2017 432 QPV sur les 1438 ne sont aujourd'hui couverts par aucun équipement d'animation de la vie sociale, soit 30%.

Schéma 4 : Couverture des quartiers de la politique de la Ville par les centres sociaux

Localisation par départements de la couverture AVS des QPV



Source : Cnaf

3.8.2 Les espaces de vie sociale

[97] Outre les centres sociaux, le budget du FNAS comporte également une ligne de financement « animation sociale » qui permet de financer les espaces de vie sociale, notamment dans les zones dépourvues de centres sociaux.

Encadré 38 : Les espaces de vie sociale

L'espace de vie sociale est une structure associative de proximité qui touche tous les publics, à minima, les familles, les enfants et les jeunes.

Il développe prioritairement des actions collectives permettant le renforcement des liens sociaux et familiaux, et les solidarités de voisinage, et la coordination des initiatives favorisant la vie collective et la prise de responsabilité des usagers.

L'agrément de la Caf ouvre droit à une prestation de service « Animation Locale » payée sur un fonds national Cnaf ; elle vise à cofinancer la réalisation du projet. Elle peut couvrir des dépenses de fonctionnement et des charges salariales s'il y a lieu.

Source : Cnaf

⁸² Cette étude a montré l'importance de disposer de données géographiques fiables des lieux d'implantation des différentes structures financées par le FNAS, si l'on veut suivre la réalisation des objectifs de ciblage de l'action définis comme principe d'orientation par la Cog.

[98] Le budget prévisionnel devait passer de 10,5 M€ en 2013 à 12,3 M€ en 2016 et 14,2 M€ en 2017 ; la dépense effective en 2016 a été de 13,1 M€, soit 106% de la cible :

Tableau 24 : Espaces de vie sociale : Ecart prévision/réalisation de 2013 à 2016

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 13-17
total animation locale (prévision)	10 455	11 759	13 183	12 331	14 248	3 793
total animation locale (réalisation)	10 112	10 680	11 266	13 065		
Ecart prévision réalisation (K€)	-343	-1079	-1917	733		
taux réalisation/prévision %	97%	91%	85%	106%		

Source : Cnaf, calculs mission

3.9 L'intervention sociale

[99] La CNAF a défini en 2009 un socle du travail social, destiné à cadrer et uniformiser le périmètre de l'accompagnement social proposé et effectué par ses travailleurs sociaux. Elle a poursuivi cette réflexion par la définition d'orientations nationales du travail social en 2016. Selon le rapport présenté à sa commission nationale d'action sociale du 13 juin 2017 « *les spécificités de l'accompagnement social de la Branche reposent sur cinq principes majeurs : l'ancrage dans l'offre globale de service ; une intervention déterminée ; une visée préventive ; la complémentarité entre travail individuel et collectif ; le caractère obligatoire du socle national.* »

[100] La mise en place progressive du socle national de travail social s'est accompagnée récemment d'une démarche d'évaluation et de pilotage au moyen d'un outil dédié (Gesica)⁸³, déployé en 2016. Un module spécifique dédié aux actions collectives est prévu dans une version ultérieure. L'ensemble du réseau renseigne désormais l'activité de travail social au moyen de Gesica à la fois pour les offres du socle national et celles à l'initiative des Caf⁸⁴. Il est associé à un outil de restitution de l'activité consolidée (WebDav) mis à la disposition de l'ensemble des agents des Caf et de la Cnaf.

[101] Un premier bilan portant sur la période du 1^{er} juin 2016 au 30 mai 2017 a été présenté à la commission d'action sociale du 13 juin 2017.

⁸³ Gestion, Evaluation et suivi des interventions sociales des Caf en faveur des Allocataires

⁸⁴ Auparavant les données d'activité de travail social étaient recueillies et consolidées au niveau national au moyen d'un questionnaire semestriel restreint, portant uniquement sur l'activité du socle national.

Encadré 39 : bilan des interventions des services sociaux période du 1/6/2016 au 30/5/2017

598 320 faits générateurs impliquant une offre de services ont été recensés. Ils relèvent pour leur majorité du domaine de la parentalité (49%), pour 39% du domaine de l'insertion et pour 12% du domaine du logement. Pour la parentalité, c'est la séparation qui constitue le fait générateur principal (à 91%), pour l'insertion le Rsa majoré (parent isolé, à 81%) et pour le logement les impayés de loyer (à 78%). Un tiers des rendez-vous des droits (cf. partie 3.3 du rapport) ont été effectués par les travailleurs sociaux à l'occasion de rendez-vous d'information/conseil.

Lors des prestations d'information/conseil recensées (368 902 sur la période), les thèmes abordés les plus fréquents ont été le RSA (20%), les allocations logement (20%), et les allocations de soutien familial (18%). 22 461 orientations ont été proposées vers un ou plusieurs autres services, dont vers le service social départemental dans 12% des cas.

Lorsqu'un accompagnement est proposé à l'allocataire, il fait l'objet d'une formalisation quant à ses objectifs et sa durée, d'un an au maximum. Les objectifs les plus fréquents portent sur le recours au droit commun, les relations et l'organisation intra-familiale, et l'organisation budgétaire et l'autonomie financière.

Au terme des accompagnements proposés, 76% de l'ensemble des objectifs fixés sont considérés comme totalement atteints. Une enquête de satisfaction menée en 2014 auprès de 2500 allocataires bénéficiaires d'un accompagnement social de la Caf indiquait un taux de satisfaction globale de 88%. Mais 56% estimaient avoir encore besoin d'aide à l'issue de l'intervention. (Cf. l'e-essentiel, n° 158-2015).

Source : *commission d'action sociale de la CNAF - 13 juin 2017*

ANNEXE 8 : BILAN DES ACTIONS RELATIVES A LA QUALITE DE SERVICE (FICHES 6, 7, 10)

1 LA QUALITE DE SERVICE, UNE AMBITION MAJEURE DE LA COG

[1] « Une politique de service aux allocataires répondant aux nouveaux besoins des familles » constitue la deuxième des trois ambitions de la COG. Elle comprend deux versants :

- Un choc de simplification (plus grande lisibilité des prestations, allègement des pièces justificatives à fournir par l'assuré, dématérialisation des procédures)
- Un accès effectif aux droits (accompagnement renforcé pour les plus vulnérables, notamment dans le cadre des rendez-vous des droits, création de parcours dédiés).

[2] Plusieurs fiches thématiques concourent à cet objectif :

- La fiche 6 « Favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non-recours aux prestations sociales et familiales »
- La fiche 7 « Améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité »
- La fiche 10 « Adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale »
- La fiche 11 : « Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation »
- La fiche 12 « Faciliter les démarches de l'allocataire en renforçant les synergies avec les partenaires »

[3] De plus, certaines fiches, sans y être totalement consacrées, présentent des actions concourant à la qualité de service. C'est le cas de la fiche 1 « Renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires », 3 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents enfants », 8 « favoriser pour les familles des conditions de logement et un cadre de vie de qualité », 21 « optimiser le fonctionnement du réseau dans la branche famille ». Elles seront traitées par ailleurs.

Tableau 1 : Part des actions atteintes dans les fiches liées à la qualité de service

Fiche n°	Atteintes	Partiellement atteintes	Non atteintes	Abandonnées	Total
6	73,3%	20%	6,7%	0,00%	100%
7	85,71%	7,14%	0,00%	7,14%	100%
10	80%	20%	0,00%	0,00%	100%
11	46,1%	23,1%	0,00%	30,8%	100%
12	35,5%	58,1%	3,2%	3,2%	100%

Source : CNAF ; mission.

2 BILAN DES FICHES CONSACREES A LA QUALITE DE SERVICE

2.1 La fiche 6 sur l'accès aux droits présente un bon taux d'actions réalisées mais la lutte contre le non-recours a été peu investie

[4] La fiche 6 centrée sur l'accès aux droits comprend un grand nombre d'actions (15) mais un seul indicateur.

[5] Les actions effectivement réalisées au cours de la COG ont trait à la mise en place des rendez-vous des droits, à l'identification de parcours, à la définition d'une offre de travail social, à la dématérialisation et au site caf.fr.

[6] En ce qui concerne le non-recours, les résultats sont plus mitigés : si des travaux d'études et des expérimentations visant à mieux connaître le non-recours ont été conduits, les deux actions permettant de repérer le non-recours et de capter les allocataires n'ont pas abouti. L'action « Mettre en œuvre un dispositif de captation de bénéficiaires potentiels à partir de requêtage sur le fichier allocataires et le RNCPS » a été reportée car elle s'est avérée non pertinente. L'action « Etudier les modalités de gestion permettant d'indiquer aux allocataires, lors de signalements d'abattements ou de neutralisation, les éventuels droits à solliciter » qui devait être réalisée en 2014 n'a pas été mise en œuvre.

2.2 Les actions de la fiche 7 sur l'insertion des familles précaires ont été pour la plupart réalisées

[7] La fiche 7 est centrée sur le service aux populations précaires. La plupart des actions qui s'y rapportent ont trait au RSA (information, tests d'éligibilité, téléprocédures, fusion RSA-PPE, analyse des bénéficiaires) et ont été réalisées au cours de la COG. Seule une action n'a été que partiellement réalisée « Améliorer la fonction appui à l'orientation en positionnant un profil mixte « socioprofessionnel », et une abandonnée « Adapter la fonction référent orientation aux exigences du profil mixte (articulation avec Pôle emploi, formation complémentaire des travailleurs sociaux Caf) ».

2.3 La fiche 10 sur la relation de service, très outillée en indicateurs, a été bien exécutée malgré des données manquantes et/ou imprécises

[8] La fiche 10 sur la relation de service comprend la définition d'une doctrine et se décline en actions se rapportant aux différents canaux d'accès des allocataires (téléphone, accueil physique, écrits). Un cinquième des actions n'a pas totalement abouti, la plupart concernent l'élaboration de documents structurants (doctrine, plan d'accessibilité), les actions restantes partiellement réalisées relèvent d'éléments plus ponctuels.

2.4 Les actions de simplification des fiches 11 et 12 présentent un faible taux de réalisation souvent du fait des partenaires de la cnaf

[9] La fiche 11 est centrée sur la simplification des procédures et de la réglementation pour l'allocataire. Une partie des actions tenant à la simplification des pièces à fournir et des procédures a été réalisée, une proportion importante des actions prévues a été abandonnée. Ces actions étaient liées à des réflexions visant à limiter les effets des changements de situation professionnelles et sont naturellement devenues obsolètes avec la décision de mettre en œuvre l'effet figé (cf partie 2.4 du rapport). D'autres actions de simplification de barème ont été abandonnées à la demande de l'Etat.

[10] La fiche 12 récapitule les actions liées à la simplification de procédures mises en œuvre par des partenaires de la CNAF. Elle comprend 32 actions et c'est celle qui subit le taux de réalisation le plus faible. Ces actions visent essentiellement à simplifier les démarches des allocataires en recueillant des informations directement chez les partenaires (Pôle Emploi, Cnamts, Cnav, ANSP, ministère l'Intérieur, conseils départementaux). La réalisation de ces actions est analysée dans la partie 2.3 du rapport et dans l'annexe relative au bilan de la dématérialisation.

ANNEXE 9 : LES DISPARITES DANS L'ACCESSIBILITE DES SERVICES

[1] La COG 2013-2017 repose sur la notion d'offre globale de service qui caractérise la multiplicité des actions mises en œuvre par la branche famille, allant de l'information au paiement du juste droit en passant par l'action sociale. Dans le cadre de cette conception large, la COG affirme un objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales d'accès à l'offre de service de la branche.

[2] La mission a cherché à analyser comment cet objectif se matérialisait sur le terrain en étudiant la répartition de l'offre de service dans plusieurs domaines :

- les lieux d'accueil du public, qu'elle n'a pu analyser que dans les quatre départements qu'elle a visités, en l'absence de données nationales complètes ;
- les structures d'accueil du jeune enfant ;
- quelques autres structures d'action sociale (centres sociaux, LAEP, CLAS).

[3] Après avoir rappelé les objectifs de la COG en matière d'accessibilité et de réduction des inégalités, la présente annexe commente les résultats de ces travaux, dont les conclusions sont rappelées dans la partie 3 du rapport.

1 LES OBJECTIFS DE LA COG EN MATIERE DE REDUCTION DES INEGALITES DE SERVICE

[4] La réduction des inégalités sociales et territoriales constitue l'une des ambitions fortes de la COG. Dans les services offerts aux familles, les objectifs s'y rapportant concernent l'offre d'accueil des jeunes enfants et la parentalité (fiche 1 et fiche 3). En matière d'accueil des allocataires, la fiche 10 inclut notamment l'élaboration par chaque Caf d'un plan d'accessibilité visant l'égal accès aux dispositifs d'accueil. Enfin, dans le traitement des droits, un objectif de réduction des inégalités de performance et donc de service entre caisses est posé (fiche 21).

[5] Les tableaux ci-dessous listent les actions et les indicateurs associés afin de donner une vue d'ensemble.

Tableau 1 : Récapitulatif des actions liées à la réduction des inégalités dans la COG

Fiche	Objectif	Action (numéro)	Action
1 Renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires	Réduire les disparités territoriales et sociales en matière d'offre d'accueil du jeune enfant	1	Cibler et accompagner financièrement les territoires prioritaires,
		2	Mesurer la contribution de l'offre d'accueil nouvellement créée à la réduction des disparités territoriales
		3	Expérimenter sur quelques territoires une refonte des prestations de service
		4	Favoriser la présence a minima de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les Eaje
		5	Mettre en œuvre le partage du Clca
		5	Expérimenter le versement du Cmg de la Paje en tiers payant
3 Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants	Développer une offre territoriale diversifiée et mieux structurée pour réduire les inégalités d'accès	1	Pour faciliter la vie familiale et l'éducation des enfants, les Reap devront toucher 3 familles sur 10 à l'horizon 2017
		2	Pour renforcer le soutien des parents dans la scolarité de leurs enfants et de leurs adolescents et dans leurs relations avec l'école au moyen des Clas, le dispositif Clas sera mieux articuler avec les autres dispositifs de soutien à la parentalité <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de l'expérimentation sur le volet 3 du fonds parentalité pour les Clas • Elaboration des conditions de mise en place de l'expérimentation et suivi
		3	Un lieu d'accueil parents enfants pour 3500 enfants de 0 à 5 ans
		4	Identifier de nouveaux centres de vacances éligibles à la Ps vacances sur la base de propositions des Caf afin de mieux répondre à leurs besoins
		4	Expérimenter auprès de quelques centres de vacances l'accueil de familles confrontées au handicap
		5	Prévenir la rupture des liens, voire aider à leur rétablissement, dans les situations de

			divorces ou de séparations conflictuelles
10 Adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale	Définir et formaliser un « plan territorial d'accessibilité » dans le plan de développement des Caf	10	Définition du cadre des « plans d'accessibilité aux services » de la nouvelle organisation, a minima, avec un accueil par bassin de vie et des référentiels associés (dans les limites du plan national immobilier pour les lignes de service de plein exercice) • Formalisation d'un schéma type, mise en place en lien avec la signature des Cpg
		11	Etablissement d'un bilan à mi-parcours de la Cog
21 Optimiser le fonctionnement du réseau de la branche famille	Renforcer le pilotage pour résorber les disparités de performance entre caisses	11	Organisation du dispositif de pilotage

Source : COG

Tableau 2 : Les indicateurs de réduction des inégalités et disparités dans la COG

F01-04.1 - Evolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants : accueil collectif
F01-04.2 - Evolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants : accueil collectif et individuel
F01-05 - Ecart des taux de couverture entre les zones moins bien dotées et moyenne nationale en matière d'accueil des jeunes enfants
F21-51.1 - Délais de traitement <=15 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)
F21-51.2 - Délais de traitement <= 10 jours : réduction des écarts entre les Caf (étendue)
F21-52 - Réduction des écarts entre Caf sur l'antériorité du solde (15jrs)

Source : COG

2 L'HETEROGENEITE DES STRATEGIES TERRITORIALES DE REPARTITION DES LIEUX D'ACCUEIL

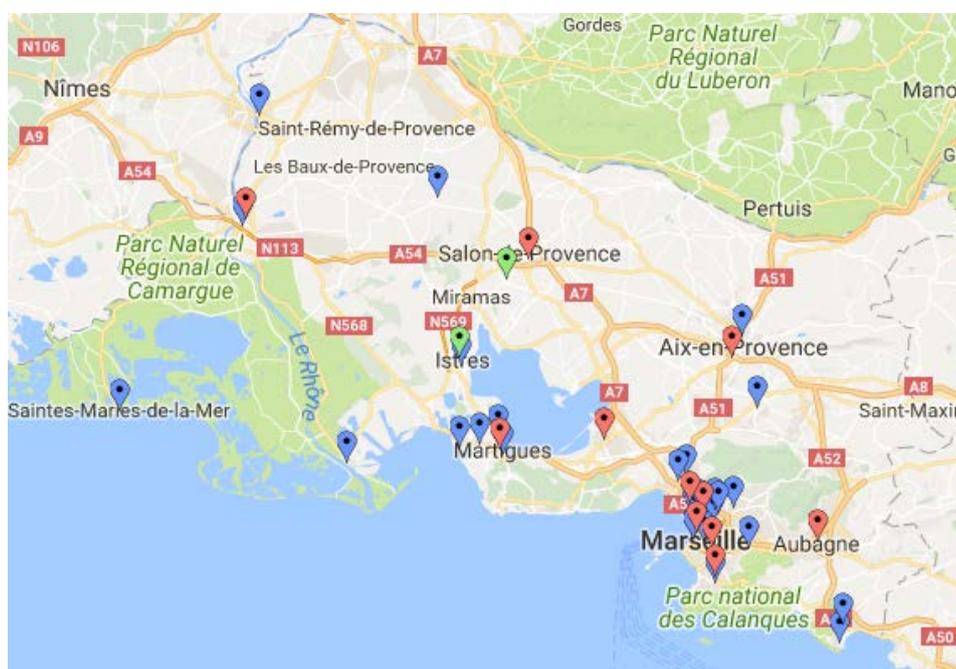
[6] La Cnaf n'est pas parvenue à établir une typologie uniformément partagée dans le réseau des lieux d'accueil, ce qui lui rend impossible une étude des disparités de la politique d'accueil entre les Caf.

[7] Dans le cadre de la mission, un questionnaire a été envoyé aux quatre Caf visitées (Bouches-du-Rhône, Landes, Meurthe-et-Moselle et Yvelines) afin d'établir une cartographie de leurs lieux d'accueil (cf. cartographies en infra). Les divergences de politique d'accueil sont nettes, mais participent dans l'ensemble à une logique commune : une présence homogène mais renforcée dans les zones sensibles. Par exemple, la Caf des Bouches-du-Rhône, étant donnée la densité de population, dispose d'antennes assurant tous les services dans les principales villes du département ; en revanche elle ne recourt pas aux permanences sur rendez-vous mais privilégie, en

complément de ses antennes, des accueils numériques. A l'inverse la Caf de Meurthe-et-Moselle faisant face à une plus faible démographie, ne dispose que d'une seule antenne tous services, ce qu'elle compense par une répartition homogène des permanences sur rendez-vous dans l'ensemble du territoire.

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

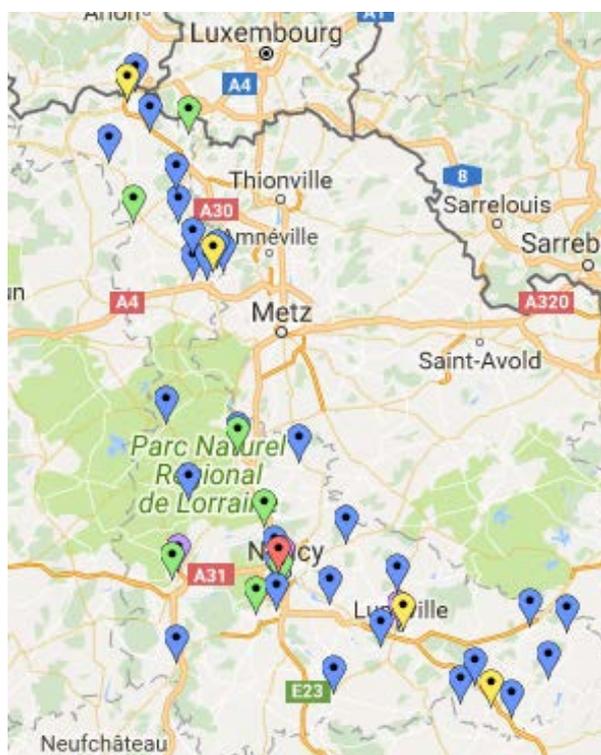
Graphique 1 : Cartographie des lieux d'accueil des Bouches-du-Rhône (Borne interactive en vert, Accueil numérique en bleu et Accueil tous services en rouge)



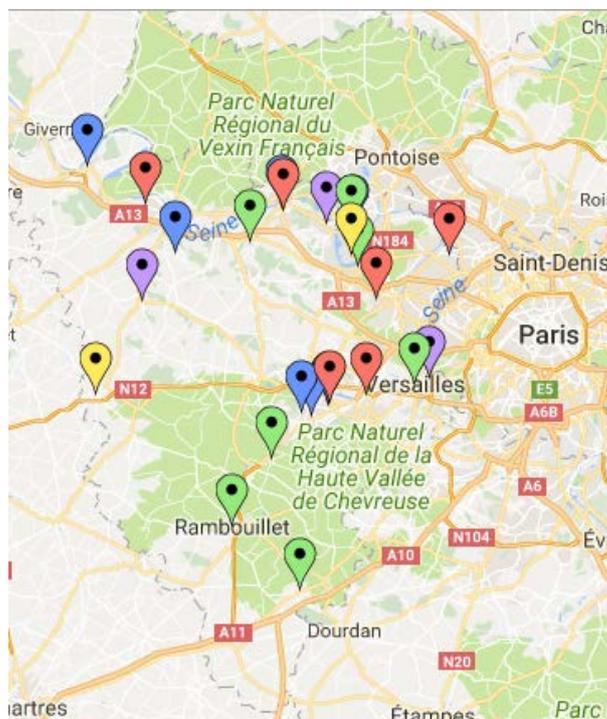
Graphique 2 : Cartographie des lieux d'accueil des Landes (Accueil numérique en bleu, Accueil sur rendez-vous en vert, Accueil numérique et sur rendez-vous en jaune, Accueil tous services en rouge)



Graphique 3 : Cartographie des lieux d'accueil de Meurthe et Moselle (Borne interactive en violet, Accueil numérique en bleu, Accueil sur rendez-vous en vert, Accueil numérique et sur rendez-vous en jaune, Accueil tous services en rouge)



Graphique 4 : Cartographie des lieux d'accueil des Yvelines (Borne interactive en violet, Accueil numérique en bleu, Accueil sur rendez-vous en vert, Accueil numérique et sur rendez-vous en jaune, Accueil tous services en rouge)



Source : Caf, retraitements et représentation graphique mission.

[9] Ces exemples soulignent l'inconvénient de l'absence d'un suivi national des lieux et des niveaux de services offerts sur les différents sites d'une Caf. Or le déplacement de l'allocataire sur place reste un canal important d'accès au droit, notamment dans le cas de dossiers complexes et comprenant plusieurs prestations. Il conviendrait de s'assurer qu'il n'existe pas de zone où le temps moyen d'accès à un site Caf est très important (cf. partie 3 du rapport).

3 LA REDUCTION DES DISPARITES EN MATIERE D'OFFRE DE SERVICE D'ACTION SOCIALE

3.1 Les établissements d'accueil du jeune enfant

[10] En matière d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), l'objectif de réduction des disparités concerne les « territoires prioritaires ». L'action n°1 de la fiche 1 « renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires » prévoit de « cibler et accompagner financièrement les territoires prioritaires », et est associée à un indicateur de suivi qui mesure le nombre de nouvelles solutions d'accueil collectif créées dans les zones prioritaires, une cible de 75% étant citée. Cet indicateur est décliné en deux sous-indicateurs :

- l'évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants – accueil collectif (F1-4.1) ; il mesure le pourcentage de places nettes créées dans les zones prioritaires ;

- l'évolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants – accueil collectif et individuel (F1-4.2) ; il mesure l'évolution, en taux de variation, des taux de couverture des territoires sous-couverts avec celle des territoires sur-couverts.

[11] Le ciblage des territoires s'effectue à partir des trois critères suivants, territoriaux et sociaux⁸⁵:

- le taux de couverture en accueil des jeunes enfants constitue le critère « de base » permettant de caractériser un territoire prioritaire : lorsque ce taux est inférieur à la moyenne nationale le territoire (commune ou Epci) concerné est considéré comme prioritaire. La totalité des solutions d'accueil présentes est prise en compte (y compris la préscolarisation en maternelle) ;
- le potentiel financier de la commune par habitant inférieur au potentiel moyen national ;
- le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieur à la moyenne nationale.

[12] Les zones prioritaires 1 (ZP1) cumulent les trois critères, les ZP2 le taux de couverture et un des deux autres critères, et les ZP3 le seul taux de couverture.

[13] Sur la période de la COG, les nouvelles places créées ont peu réduit les inégalités entre les zones prioritaires et les autres : les deux sous-indicateurs sont très en deçà de la cible. Seulement 45 % des nouvelles places créées le sont dans les zones prioritaires en 2015 pour une cible fixée à 75 %. L'évolution des taux de couverture des territoires prioritaires par rapport à la moyenne nationale est positive : 1,28 en 2014. La formulation de la cible de cet indicateur pose question (doublement du rapport entre taux des territoires sous-couverts et taux des territoires sur-couverts alors que l'indicateur est construit comme le rapport entre le taux des territoires prioritaires et le taux moyen). Par ailleurs, les données récentes ne sont pas disponibles (manquent 2016 pour le 1er indicateur, 2015 et 2016 pour le 2nd).

Tableau 3 : Evolution des deux indicateurs de réduction des inégalités territoriales en matière d'accueil de jeunes enfants

	2013	2014	2015	2016
F01-04.1 - Evolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants : accueil collectif	63%	66,2%	45%	ND
F01-04.2 - Evolution des disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants : accueil collectif et individuel	0,03	1,28	ND	ND

Source : Cnaf

3.2 Les autres dispositifs d'action sociale

[14] La COG ne comprend pas d'action ni d'indicateur de réduction des inégalités territoriales pour les dispositifs autres que les EAJE. Les objectifs s'expriment en chiffres globaux : par exemple un LAEP pour 3500 enfants de 0 à 5 ans, 3 familles sur 10 ayant accès à un REAP.

[15] Le système d'information actuel (SIAS) est centré sur le paiement des prestations de service, et privilégie donc l'adresse de l'entité gestionnaire, sans recenser précisément les lieux

⁸⁵ Lettre-circulaire LC n° 2013-152 sur le rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil du jeune enfant.

géographiques d'implantation. Le déploiement du nouveau logiciel de gestion Omega (cf. partie 5.3 du rapport) devrait permettre de remédier à cette lacune dans la future COG.

[16] La mission a cependant étudié la répartition des plus gros dispositifs pour lesquels la liste des implantations a été fournie par la CNAF même si celle-ci n'est pas très précise (on n'a généralement pas l'adresse exacte).

3.2.1 Les Centres sociaux

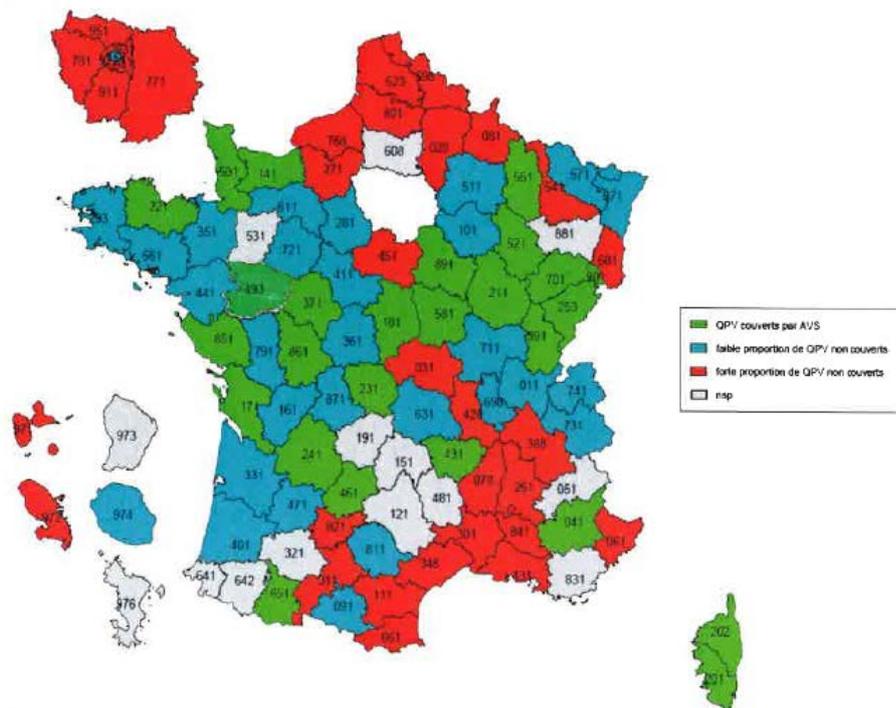
[17] Si la COG ne comprend pas d'objectif d'implantation des centres sociaux, une convention a été signée le 18 juin 2017 entre la CNAF, le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Ville, par laquelle la branche famille s'engage à favoriser le développement des centres sociaux et espaces de la vie sociale dans les quartiers de la politique de la Ville (QPV). L'état des lieux fait par la CNAF⁸⁶ montre qu'au 30 mars 2017, 432 QPV sur les 1438 ne sont aujourd'hui couverts par aucun équipement d'animation de la vie sociale (AVS = centre social ou espace de vie sociale), soit 30% de l'ensemble des QPV.

[18] Cette analyse a été réalisée en exploitant les données de l'Observatoire des centres sociaux dans lesquelles les centres sociaux déclarent s'ils considèrent que leur action couvre un QPV ou non. Si l'on retire les centres sociaux n'étant pas géographiquement localisés dans un QPV mais étant considérés comme couvrant un QPV par l'observatoire, ce sont 667 QPV qui ne sont pas desservis par un équipement d'animation de la vie sociale. Enfin, les disparités de couverture entre Caf sont importantes. Tandis qu'en moyenne 30% des QPV sont couverts par un AVS, l'écart type par Caf de la proportion de QPV couverts par un AVS s'élève à 24,1 %. Cela signifie que de nombreuses Caf éprouvent d'importantes difficultés à desservir leurs QPV, par exemple 10 % d'entre elles couvrent moins de 43,5% des QPV situés dans leur département. A l'inverse, il est à souligner que 31 caisses, soit environ un tiers, voient l'ensemble de leurs QPV couverts par un AVS.

⁸⁶ Cette étude a montré l'importance de disposer de données géographiques fiables sur les lieux d'implantation des différentes structures financées par le FNAS, si l'on veut suivre la réalisation des objectifs de ciblage de l'action définis comme principes d'orientation par la Cog.

Schéma 1 : Répartition des équipements d'animation de la vie sociale dans les QPV

Localisation par départements de la couverture AVS des QPV



Source : Cnaf

[19] Pour rattraper ce retard –c'est dans ces quartiers que l'existence d'équipements d'animation de la vie sociale est la plus nécessaire-, le budget du FNAS 2017 a ouvert par redéploiement une ligne de 2,5 M€ au sein du fond publics et territoires jeunesse ; 58 projets ayant été retenus pour bénéficier de ce financement. Les 34 Caf porteuses de ces projets bénéficieront d'un financement de 50 à 100 000€ sur 2017, destiné à financer l'accompagnement à la création d'une structure AVS sur les QPV (qui peut être confié par la Caf à un opérateur spécialiste de l'ingénierie sociale et du développement social local) ; les financements des prestations de service de droit commun devant prendre le relais en 2018. Couvrir l'ensemble des QPV, soit 432 centres sociaux supplémentaires au coût moyen actuel, demandera une augmentation de l'ordre de 40 % de cette ligne budgétaire dans la future COG.

3.2.2 Les Laep

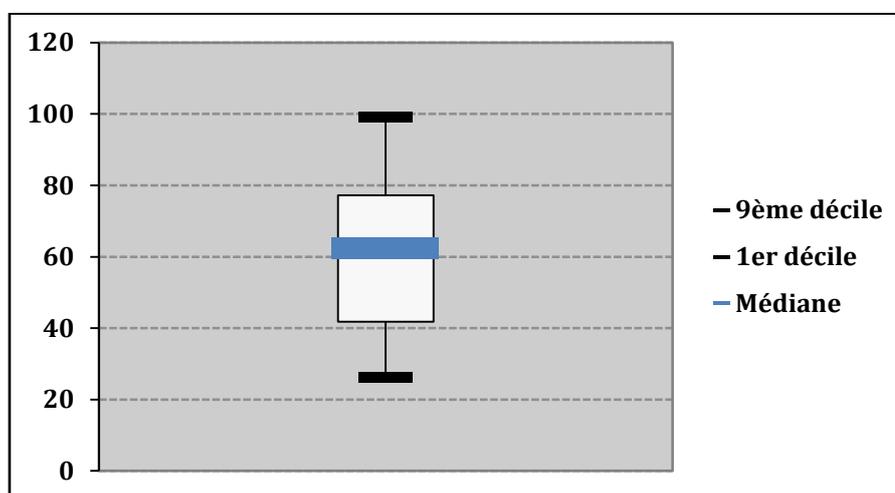
[20] La fiche 3 de la COG fixe pour 2017 l'objectif d'un taux de couverture national équivalent à un Laep pour 3500 enfants de 0 à 5 ans. La cible de la COG a été atteinte dès 2015 avec un taux de couverture d'un Laep pour 3401,5 enfants de 0 à 5 ans.

[21] Néanmoins cet objectif national n'est pas optimal pour évaluer la couverture géographique en Laep car il ne prend pas en compte les disparités territoriales. La Cnaf ne suit pas ces disparités mais la mission a récupéré des données sur la localisation des Laep afin d'étudier leur implantation.

[22] En considérant que les familles fréquentant les Laep peuvent s’accommoder d’une proximité moins immédiate que pour d’autres dispositifs sociaux, la mission a choisi d’analyser la couverture en Laep à l’échelle des intercommunalités. En considérant qu’un enfant de 0 à 5 ans est couvert par un Laep dès lors que celui-ci est situé dans son intercommunalité, on obtient un taux de couverture géographique national de 72,3 %. Si l’on considère qu’une intercommunalité est couverte seulement si le ratio du nombre d’enfants de 0 à 5 ans dans l’intercommunalité rapporté au nombre de Laep est inférieur à la cible d’un Laep pour 3 500 enfants de 0 à 5 ans, on obtient un taux de couverture géographique de 28,8 %.

[23] Les écarts entre départements en termes de taux de couverture géographique sont importants (cf. graphique ci-dessous). Tandis que la médiane (50^{ème} département le mieux couvert) s’établit à 62,5 %, un quart des départements ont un taux de couverture géographique inférieur à 41,8 % et un quart un taux supérieur à 77,2 %. On trouve même 10 % des départements sous le seuil des 26,2 % de couverture.

Graphique 5 : Dispersion des départements en termes de taux de couverture géographique (1er décile, 1er quartile, médiane, 3ème quartile et 9ème décile).



Source : CNAF et mission

[24] Ces disparités entre départements masquent des disparités à l’intérieur même des départements. Si l’on compare le taux de couverture géographique au taux de couverture en termes de nombre d’enfants de 0 à 5 ans par Laep pour l’ensemble des départements, on obtient une corrélation de 20,6 %. Si la répartition des Laep au sein des départements était homogène, un faible taux de couverture géographique serait corrélé à un nombre élevé d’enfants par Laep et inversement. La corrélation faible entre ces deux indicateurs montre donc que les Laep ne sont pas répartis de façon homogène à l’intérieur d’un même département, certaines zones étant surchargées en Laep tandis que d’autres zones en sont dépourvues.

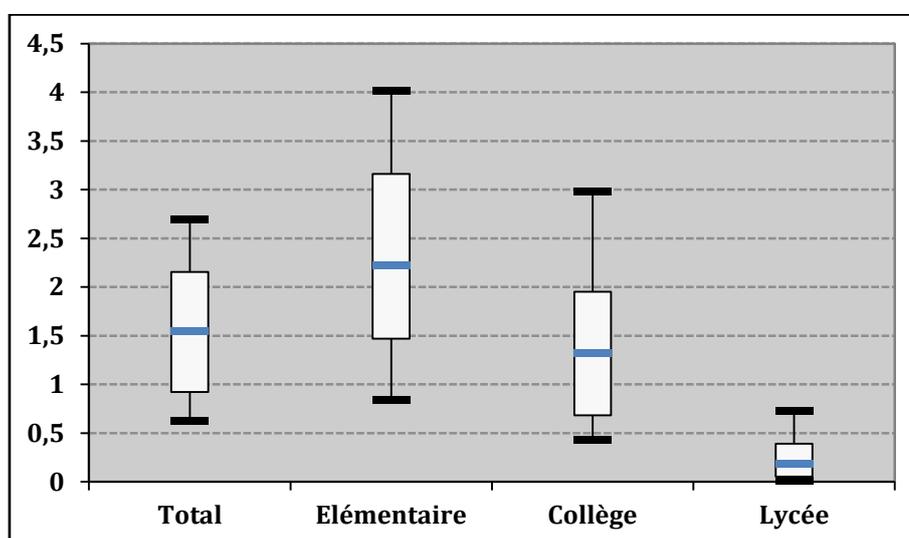
Recommandation n°2 : Concentrer l’investissement en Laep sur les zones mal couvertes et remplacer l’indicateur de résultat F-03.12 par un indicateur basé sur le taux d’intercommunalités couvertes, une intercommunalité étant considérée comme couverte à partir d’un certain seuil d’enfants de 0 à 5 ans par Laep.

3.2.2.1 Les CLAS

[25] Le dispositif des contrats locaux d’aide à la scolarité (Clas) est suivi par l’indicateur F3-14 de la COG. Cependant cet indicateur était encore à construire au début de la COG et aucun objectif

de résultat n'est mentionné. La CNAF assure le suivi des Clas en comptabilisant le nombre d'élèves bénéficiant du dispositif. Ainsi pour l'année scolaire 2014-2015, 1,6 % des élèves ont pu bénéficier du dispositif, dont 2,3 % des élèves d'école primaire, 1,6 % des collégiens et 0,4 % des lycéens. Cette priorité mise sur les jeunes enfants s'explique par l'objectif de ce dispositif qui est de ne pas être un simple soutien scolaire, mais plutôt un accompagnement à l'éveil via des activités ludiques et l'inclusion des parents (cf. partie 5.2.3 du rapport). Les disparités entre Caf concernant les Clas sont élevées, l'écart type de la proportion totale d'élèves bénéficiaires étant de 1,1 % tandis que la médiane est de 1,5 %. Les écarts sont particulièrement prononcés concernant l'accompagnement des collégiens, de nombreuses Caf ayant mis en place un dispositif particulièrement poussé en leur faveur en dépit de la nature des Clas, essentiellement destinés aux élèves du primaire (cf. graphique ci-dessous). En revanche les disparités sont faibles concernant le lycée, la majorité des Caf ayant décidé de peu investir en la matière.

Graphique 6 : Dispersion des Caf en matière de dispositif Clas (1er décile, 1er quartile, médiane, 3ème quartile, 9ème décile)



Source : CNAF ; mission

4 LA REDUCTION DES DISPARITES ENTRE CAF EN MATIERE DE SERVICE OFFERT

[26] L'homogénéisation du service rendu à l'allocataire fait l'objet de plusieurs indicateurs COG, concernant les délais de traitement et l'antériorité du solde. Outre ces indicateurs COG, par le biais des tableaux de bord mensuels et trimestriels, des indicateurs supplémentaires sont suivis. Le tableau de bord mensuel repose sur le suivi du délai de traitement, du taux de décroché, de la proportion de visites avec un délai d'attente inférieur à 20 minutes, de l'antériorité du stock et du solde de pièces. Pour la production, les disparités entre caisses sont donc amplement surveillées et des moyens importants sont consacrés à l'homogénéisation du service (cf. Caf à forts enjeux partie 2.2.4 du rapport).

ANNEXE 10 : DIAGNOSTIC SI ET NUMERIQUE DE LA CNAF



Missions IGAS / IGF

Équipe d'appui

Diagnostic SI et numérique de la CNAF

02 Juin 2017

Bilan de la COG

Diagnostic SI et numérique

Axes de recommandations

Bien que des évolutions notoires aient été mises en place, des actions importantes définies dans la COG 2013-2017 restent à implémenter

Points d'avancement sur la COG 2013 – 2017

- 1 Evolution des outils de production**
Amélioration de la liquidation automatique; Mise en place d'ideal; Modernisation de la gestion des flux; Refonte « mon compte » et application mobile
- 2 Application des évolutions réglementaires**
Expérimentation sur la DSN; Réforme des minimas sociaux; Instruction du RSA en ligne
- 3 Evolution des outils supports de la branche**
Mutualisation de l'application GRH avec les autres branches; Evolution GRH pour la DSN
- 4 Consolidation du socle technique SI**
Décommissionnement des mainframe; déploiement de Windows 7; Modernisation et rationalisation des datacenters
- 5 Transformation de l'organisation de la DSI**
Centralisation avec la disparition des CNEDI et CERTI; Evolution de la comitologie; Encadrements des développements locaux

1 Master Data Management

Actions non complétées / reste à faire

- 6 Refonte de la relation de service à l'utilisateur**
Renouvellement des services en ligne (« Mon compte »); Modernisation des échanges avec les partenaires; Outillage multi canal et CRM; outillage de la doctrine d'accueil physique
- 7 Transformation du pilotage métier et DSI**
Evolution du socle technique SID; Mise en place d'un tableau de bord des processus métier; Modernisation des tableaux de pilotage
- 8 Modernisation des outils supports**
Introduction d'outils collaboratifs; Outillage du pilotage et de l'infocentre RH; Mise en place d'outils de gestion des achats, des frais de dep et de simulation budgétaire
- 9 Définition de l'architecture digitale et référentiel**
Utilisation d'un BPM (moteur de processus); Gestion des données tiers via un MDM¹; Urbanisation dans une logique CRM
- 10 Industrialisation de l'organisation SI**
Définition de méthodologies de recettes; Mise en place d'une comptabilité analytique DSI; Mise à jour des processus

Ambitions

*Le développement
volontariste de
services aux familles*

- **Développer les solutions d'accueil aux familles** suivant 3 orientations
 - Corriger les inégalités territoriales
 - Corriger les inégalités sociales
 - Exiger le même niveau de qualité pour l'accueil collectif et l'accueil individuel
- **Coordonner et structurer les actions** par le biais de schémas territoriaux
- **Aider les parents** dans l'exercice de leur fonction de parent
- **Investir en direction des enfants de plus de 3 ans** et des adolescents

*La mise en œuvre
d'une politique de
service aux allocataires
adaptée à la crise et
aux nouveaux besoins*

- **Participer au choc de simplification** en rendant les prestations plus lisibles et plus uniformes, en allégeant les pièces justificatives et en favorisant les échanges de données
- Donner la possibilité aux allocataires de mener **l'ensemble des démarches en mode dématérialisé**
- **Veiller à l'accès effectif aux droits**, notamment via les rendez-vous des droits
- **Accompagner les familles quand un évènement susceptible de les rendre vulnérables survient**, (un suivi spécifique pourra être développé via des **parcours dédiés**)

*L'exigence d'une
amélioration de
l'efficacité du
processus de
production*

- **Accroître la capacité de production** du réseau des Caf pour répondre à l'urgence
- **Provoquer un choc de production** pour concrétiser les efforts fournis par les caisses et les agents
- **Donner une impulsion significative aux initiatives d'organisation en réseau**, de pilotage à l'échelle nationale, à l'homogénéisation des coûts, à la modernisations des SI et à la mutualisation de l'expertise
- Produire plus mais **produire mieux** également
- **Améliorer les conditions de travail des agents**, et les placer ainsi que les usagers au cœur du processus de décision

Les ambitions ont été découpées en 18 fiches thématiques complétées par 5 fiches « clefs de la réussite » qui incluent le SDSI

 Lien vers le SDSI

 Thématiques « métier » dont l'apport SI est structurant

Ambitions

Thématique

Le développement volontariste de services aux familles

- 1 Renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants
- 2 Contribuer à la structuration d'une offre « enfance jeunesse » adaptée aux besoins des familles
- 3 Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfant
- 4 Favoriser l'intégration sociale des familles dans leur environnement et contribuer à la cohésion sociale sur les territoires
- 5 Des offres de services inscrites dans les territoires

La mise en œuvre d'une politique de service aux allocataires adaptée à la crise et aux nouveaux besoins

- 6 Favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non recours aux prestations sociales et familiales
- 7 Améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité
- 8 Favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité
- 9 Aider les familles confrontées à des événements ou des difficultés fragilisant la vie familiale
- 10 Adapter la relation de service aux allocataires à leur diversité et à l'accroissement de la demande sociale
- 11 Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire grâce à la simplification des procédures et de la réglementation
- 12 Faciliter les démarches de l'allocataire en renforçant les synergies avec les partenaires

L'exigence d'une amélioration de l'efficacité du processus de production

- 13 Mettre la démarche de qualité intégrée au cœur des processus de gestion
- 14 Mieux maîtriser les risques
- 15 Mieux recouvrer les indus
- 16 Poursuivre la lutte contre la fraude
- 17 Renforcer l'efficacité des processus de gestion
- 18 Promouvoir une dynamique de développement durable

« Clefs de la réussite »

- 19 Contribuer à l'évaluation, à la mise en œuvre et à l'élaboration des politiques familiales et de solidarité
- 20 Accompagner les salariés dans la mise en œuvre du changement
- 21 Optimiser le fonctionnement du réseau de la branche Famille
- 22 Adapter les dispositifs de pilotage de la performance aux nouveaux enjeux
- 23 Un système d'information aligné sur les enjeux stratégiques

Le SDSI a fait l'objet d'une mise à jour en 2016 suite à la définition d'une nouvelle feuille de route stratégique pour la CNAF

Le SDSI 2013-2017 s'articule autour de 5 axes et de 13 programmes

Axes

Programmes

Enjeux

1
Contribuer à la maîtrise de la production, à la déclinaison d'offres de services adaptées et à l'amélioration de l'accès au droit

- 1.1** Dématérialiser les processus et développer la coproduction
- 1.2** Elaborer, piloter et mettre en œuvre la stratégie de relation de service
- 1.3** Moderniser les outils de production
- 1.4** Optimiser le pilotage de la performance de la branche
- 1.5** Outiller les processus de l'action sociale

- **Simplifier les parcours** pour les allocataires
- **Dégager des gains de productivité**
- **Moderniser le SI** et la relation avec les allocataires
- **Mettre en place de nouvelles méthodes de travail** et de nouveaux outils plus performants
- **Préparer les futures évolutions**

2
Renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui à l'élaboration des politiques sociales et familiales

- 2.1** Optimiser le pilotage des politiques

- Moderniser et **améliorer la maîtrise des risques**
- **Expérimenter** l'utilisation des nouvelles capacités d'analyse de la donnée
- **Améliorer la transparence** vis-à-vis des citoyens

3
Développer les fonctionnalités des outils supports de la branche

- 3.1** Consolider le management des connaissances
- 3.2** Développer et moderniser le SIRH
- 3.3** Développer les SI financiers, budgétaires et comptables

- **Optimiser et/ou digitaliser** certaines fonctions support
- **Créer des synergies** interbranches
- Respecter les **obligations réglementaires**

4
Poursuivre la modernisation des couches fonctionnelles et techniques du SI

- 4.1** Assurer la maîtrise du SI et des données
- 4.2** Moderniser et développer les infrastructures et les référentiels

- **Réduire les coûts** de fonctionnement du SI
- **Sécuriser le SI**
- **Rendre le SI plus agile et évolutif**
- **Améliorer la sécurité**

5
Optimiser l'organisation, la gouvernance et le pilotage de la fonction SI

- 5.1** Optimiser l'organisation et la gouvernance SI
- 5.2** Renforcer le pilotage de la fonction SI

- **Gagner en productivité**
- **Améliorer le pilotage** de la fonction SI
- **Préparer l'avenir** dans une logique de GPEC

1 Contribuer à la maîtrise de la production, à la déclinaison d'offres de services adaptées et à l'amélioration de l'accès au droit (1/2)

○ Non commencé ◐ Réalisé à 50% ● Fini xxx Dépriorisé en 2016 xxx Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Dématérialiser les processus et développer la coproduction



- Refonte TP ALE et intégration de PJ
- Automatisation changement de situation et demandes via caf.fr
- Demande de RSA en ligne
- Coproduction avec les bailleurs via IDEAL
- 50% des bailleurs sociaux sur IDEAL
- Demat et enrichissement flux Pôle Emploi et MDPH
- Application de la réforme des minima sociaux 2017
- Mise en place du portail de l'agence nationale du recouvrement
- Expérimentation de la DSN

- Refonte globale des téléservices
- Augmentation du service QL Web
- Professionnalisation des échanges via ESB
- Extension du traitement automatique des données partenaires
- TP CMG structure
- Extranet bailleur
- Refonte du flux bénéficiaires pour échanges avec CG
- Etude refonte EDI Pôle Emploi
- Développement des échanges basés sur le DGE
- Optimisation de la gestion des mutations (25% réalisé)
- Amélioration de la liquidation automatique
- CMG Unique
- Optimisation de l'outil NSF
- Exploitation de la DSN
- Refonte des échanges Pôle Emploi
- Portail numérique des droits sociaux (1 lot livré)
- Rendez-vous des droits élargis

Elaborer, piloter et mettre en œuvre la stratégie de relation de service



- Refonte de l'authentification et création espace non alloc.
- Outils de web analytics et laboratoire de la relation
- Etude accueil sur RDV multi canal
- Etude externalisation niveau 1
- Gestion des rappels différés
- Refonte du SVI
- Application mobile « mon compte »
- Modernisation des bornes d'accueils
- Définition de la stratégie de présence sur les réseaux sociaux
- Nouveaux services en ligne: Dépôt de réclamations, notifications, espace parentalité

- Caractérisation et analyse des contacts
- Ecoute cross canal des usagers et TdB relation
- Solution unique de gestion des flux dans les caisses
- Cartographie des lieux d'accueil (en cours)
- Renouvellement des solutions de gestion des courriels entrant et sortants (renouvellement de marché en cours)
- Fonctionnalités de chat et responsive design sur caf.fr, paiements en ligne
- Déploiement de nouveaux services sur les bornes
- Refonte de la fiche client et déploiement sur l'ensemble des canaux
- Outillage de la doctrine d'accueil physique
- Mon enfant

1 Contribuer à la maîtrise de la production, à la déclinaison d'offres de services adaptées et à l'amélioration de l'accès au droit (2/2)

○ Non commencé ◐ Réalisé à 50% ● Fini xxx Dépriorisé en 2016 xxx Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Moderniser les outils de production



- Déploiement windows 7
- Mise en place d'une nouvelle solution d'acquisition (USAPE)
- Rationalisation de l'éditique
- Refonte active directory
- Evolution SDP/Corbeille

- Refonte NIMS
- Unification des GED
- Déploiement de la carte de positionnement des contrôles
- Renforcement des contrôles et outillage du contrôle (dématérialisation, optimisation des vérifications)
- Etudier les évolutions du poste de travail agent
- Finalisation du déploiement et nouvelles évolutions d'USAPE
- Prévention des plis non distribués
- Refonte lot 6 et 7 des écrits

Optimiser le pilotage de la performance de la branche



- Mise à jour des modèles de datamining pour le pilotage des risques
- Mise à jour des tableaux de bord pour le pilotage de la charge des caisses et le pilotage des risques
- Projets PRISME a livré les premiers tableaux de bords de production
- Etude sur la mise en place d'une solution d'optimisation de l'affectation des ressources
- Amélioration de l'articulation des outils de prod avec les outils de detection

- Finalisation de la refonte des tableaux de bord de production
- Finalisation de la mise en place d'une solution d'optimisation de l'affectation des ressources
- Evaluation des impacts de mutualisation
- Mise en place d'un tableau de bord processus métier

Outiller les processus de l'action sociale



- Premiers lots de la refonte des outils de l'action sociale (EAJE et ALSH) (OMEGA)
- Pilote sur le nouvel outil de suivi des interventions sociales
- Généralisation de l'outil de suivi des interventions sociales (GESICA)

- Nationalisation de l'observatoire des centres sociaux dans le portail partenaire d'action sociale
- Migration complète des ALSH dans Maia
- Reste des actions sociales sur OMEGA

2 Renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui à l'élaboration des politiques sociales et familiales



Non commencé



Réalisé à 50%



Fini

xxx

Dépriorisé en 2016

xxx

Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Optimiser le pilotage des politiques



- Réorganisation ELISA et intégration des données de pilotage MSA
- Expérimentation sur le dispositif statistique Jeune Enfant
- Mise en place d'une solution open data
- PoC Big data et outils de data mining métier
- Industrialisation de l'alimentation de la plateforme open data

- Refonte du processus de production des chaînes statistiques
- Restitution des indicateurs sanction RSA
- Modernisation des tableaux de bord
- Modernisation du socle technique SID

3 Développer les fonctionnalités des outils supports de la branche



○ Non commencé ◐ Réalisé à 50% ● Fini xxx Dépriorisé en 2016 xxx Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Consolider le management des connaissances



- Optimisation des bases de formation
- Définition et déclinaison d'une doctrine de gestion documentaire au niveau local
- Premières migrations des documents de référence

- Finalisation de la migration des documents de référence dans Sidoc (e.g., @doc métier, @doc RH)
- Déploiement d'outils collaboratifs

Développer et moderniser le SIRH



- Applicatif pour gérer la gestion des entretiens annuels d'évaluation
- Passage de GRH sous Progress V11 et stabilisation du module IJ
- 50% des fonctionnalités prévues dans TalentSoft déployées

- Evolution de l'architecture RH autour de l'outil TalentSoft pour mettre en place un parcours salarié
- Réalisation d'une base unique RH
- Mise en place d'un outil de pilotage RH et d'un infocentre
- Sécurisation des données GRH

Développer les SI financiers, budgétaires et comptables



- Généralisation de l'outil de gestion des chèques allocataires (AMBRE)
- Déploiement de SAGA et BISE
- Interface Sias / MAGIC

- Déploiement d'une solution de gestion des Frais de déplacements
- Déploiement solution de gestion des achats
- Solution de simulation de gestion budgétaire
- Interface Cristal / MAGIC pour l'Aide aux migrants
- Nouveaux outils de pilotage budgétaire

4 Poursuivre la modernisation des couches fonctionnelles et techniques du SI

○ Non commencé ◐ Réalisé à 50% ● Fini xxx Dépriorisé en 2016 xxx Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Assurer la maîtrise du SI et des données



- Mise en place de la MOA et du département Sécurité SI
- Installation de la gestion des habilitations
- Equipe en place pour gérer le dictionnaire de données
- Modélisation des processus
- Référentiel des services SOA
- Opérations de départementalisation Pau-Bayonne

- Démarche sécurité au sein des projets
- Refonte, unification et rationalisation des règles et systèmes d'accès SI ?
- Urbanisation des données
- Consolidation des règles d'urbanisation (e.g., processus, carto)
- API FranceConnect
- Evolution de la sécurité numérique
- Gestion des habilitations
- Solution technique pour l'archivage et la purge des données

Moderniser et développer les infrastructures et les référentiels



- Portages vers x86 et décomissionnement des mainframe (filère unique)
- Mise en place d'un ESB
- Création d'un portail partenaire (CDAP)
- Convergence des entrepôts nationaux pour le SID
- Déploiement V1 de la plateforme d'échanges partenaires

- Finalisation de la modernisation des infrastructures informatiques
- Migration de l'atelier de développement
- Modernisation des infrastructures pilotage
- Outillage de la gestion des processus (BPM)
- Etude sur la base unique dossiers allocataires et sur une architecture autour d'un référentiel des barèmes et des paramètres
- Intégration ESB PEP
- Migration de l'ensemble des fonctionnalités vers le CDAP (e.g., CafPro)
- Refonte de l'intranet
- Refonte de l'outil de gestion des tiers (notamment par l'usage d'un MDM)
- Urbanisation du SI dans une logique CRM
- Définition de la nouvelle architecture digitale et référentiel

5 Optimiser l'organisation, la gouvernance et le pilotage de la fonction SI



 Non commencé
  Réalisé à 50%
  Fini
 xxx Dépriorisé en 2016
 xxx Ajouté en 2016

Programmes

Avancement

Réalisations clés

Reste à faire

Optimiser l'organisation et la gouvernance SI



- Transformation de la DSI et formation des ressources SI
- Evolution de la comitologie
- Expérimentation sur l'encadrement des développements locaux
- Renforcement de la démarche projet (nouvelle méthode CPSI)

- Définition et généralisation méthodologies partagées pour la recette utilisateur
- Montée en compétence SNGR (service national de gestion de la recette)
- GPEC sur le périmètre DSI à finaliser

Renforcer le pilotage de la fonction SI



- Déploiement d'orchestra pour le pilotage projet
- Déploiement de l'outil de suivi des incidents (Saxo)

- Mise en place de tableaux de bord DSI et GPEC
- Outillage budgétaire et comptabilité analytique DSI
- Industrialisation du processus de fabrication (gestion des configurations, outils de déploiement automatisé et Evolution ISO 20 000)

Bilan de la COG

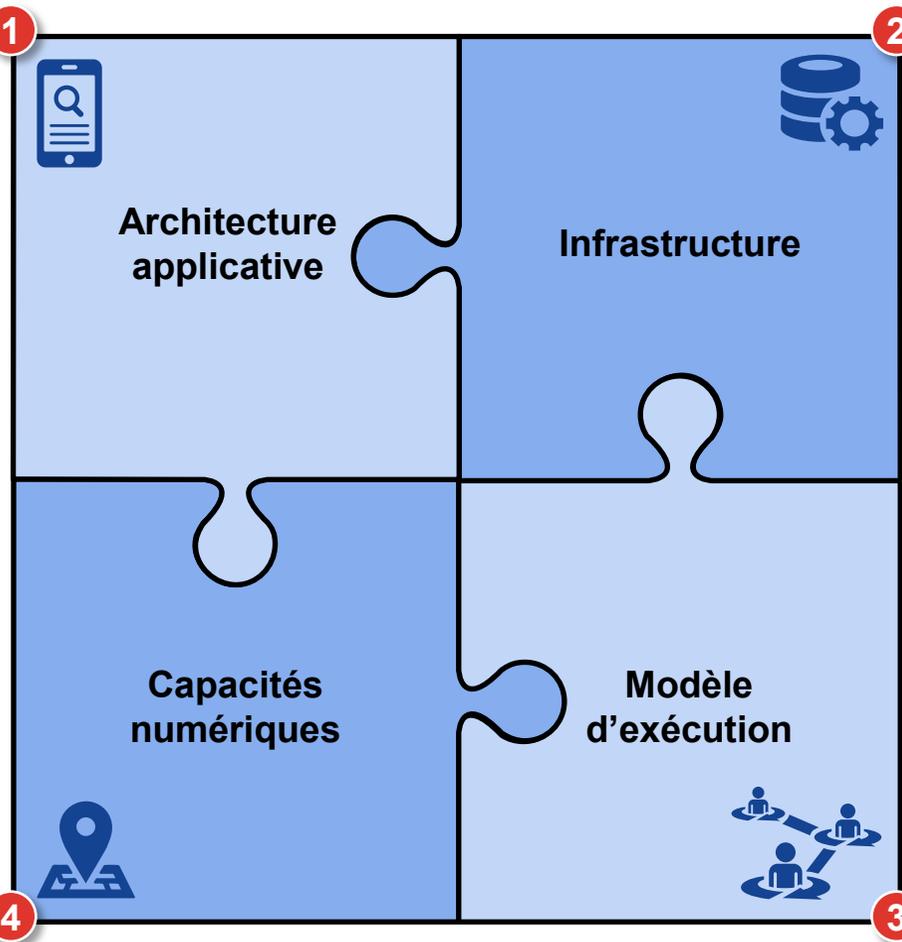
Diagnostic SI et numérique

Axes de recommandations

Le diagnostic repose sur une évaluation « à 360° » du SI / numérique...



1 *Les applications et le portefeuille projets sont-ils en ligne avec les impératifs stratégiques ?*



2 *Les composantes techniques contribuent-elles à l'efficience et la stabilité ?*

4 *Dans quelle mesure les opportunités du numériques sont-elles capturées ?*

3 *La fonction SI est-elle réactive et efficace ?*

... et 12 analyses clés facilitant la comparaison entre les caisses

	Analyse	Question à résoudre
 Architecture applicative	1.1 Maturité fonctionnelle des applications	Capacité des applications clés à répondre aux besoins métier et identification des principales limitations
	1.2 Santé technique des applications	Robustesse technique des applications (e.g., fiabilité, performance, obsolescence, expertise interne)
	1.3 Bilan du portefeuille projets	Équilibre du portefeuille projets 2014-2017 (incl. projets COG / SDSI, répartition par type, taille / nombre et respect des délais)
	1.4 Architecture numérique	Existence des outils numériques pour répondre aux besoins métiers (e.g., BI / Big Data, automatisation, cloud)
 Infra-structure	2.1 Maturité de l'infrastructure	Maitrise de l'infrastructure (e.g., serveurs, bases de données, stockage, data centers) comme pilier des capacités métier
	2.2 Cyber sécurité	Gestion des risques de cyber sécurité
 Modèle d'exécution	3.1 Maturité de l'organisation SI	Capacité de l'organisation SI pour répondre aux besoins métier de façon efficiente (incluant les fournisseurs)
	3.2 Maturité des pratiques agiles	Maturité des pratiques agiles permettant d'accélérer la mise en place des projets
	3.3 Benchmark des coûts SI	Efficience du SI et répartition des moyens pour atteindre les objectifs de la COG
 Capacités numériques	4.1 Maturité numérique de la caisse	Maturité des capacités numériques globale de la caisse pour répondre aux nouvelles attentes numériques des utilisateurs
	4.2 Organisation et compétences num.	Disponibilité de la structure et les ressources nécessaires pour le développement et la maintenance des projets numériques
	4.3 Analyse de l'impact numérique	Estimation de l'impact du numérique sur l'organisation

La phase de diagnostic fait ressortir 6 sujets majeurs d'amélioration pour la CNAF (1/2)

Opportunités d'amélioration majeures

Architecture applicative



Points forts

- **Une cartographie applicative rationalisée sur le cœur et majoritairement nationale** (140 applications nationales)
- **Une capacité à mettre en œuvre des évolutions réglementaires complexes** (e.g., prime d'activité)
- **L'utilisation de modèles PaaS et SaaS sur cloud public** (e.g., RH)
- **Des premières expérimentations autour du Big Data** (fraude, exploitation des logs)

Opportunités d'amélioration

- **Une architecture applicative peu évolutive et obsolète**, générant un risque de décalage croissant avec les besoins métiers. Ceci est particulièrement important pour les **applications back-office** étant donné qu'une refonte du *front* est en cours
- **Une architecture technique fortement localisée** (>700 bases de données de prod), source de complexité, de risques et de manque d'agilité pour répondre au fort volume réglementaire
- **Un portefeuille projet à optimiser**
 - **Fortement basé sur la maintenance corrective et évolutive** (>50% des charges) au détriment des projets majeurs de refonte
 - **Ne permettant pas de traiter un volume de demande croissant** (~2,5 ans de *stock*)
- **Une faible maturité des mécanismes d'engagement métier** (e.g., gestion des besoins à affiner, feuille de route non exhaustive, b-cases non systématiques, pilotage à affiner) **partiellement expliquée par l'absence de MOA dédiée**
- **Un décisionnel 100% SAS et sans ETL** qui pourrait être rendu plus efficace et plus efficient
- **Des opportunités pour industrialiser et passer à l'échelle sur l'architecture numérique** (e.g., sur l'automatisation / robotisation)

Infra-structure



- **Un mainframe en cours de décomissionnement** (€20M / an d'économies, 1 seul restant)
- **Une rationalisation des data center** en cours (8 → 2)
- **Des mécanismes de cyber sécurité couvrant** les risques « classiques »
- **Une appropriation naissante des sujets numériques** par l'organisation

- **Des technologies peu standardisées**, avec des fournisseurs proposant des multiples solutions sur les serveurs, les bases des données et le stockage (e.g., IBM, Bull, HP, Titanx)
- **Une absence de système collaboratif** en place pour les employés
- **Une absence de cloud privé**
- **Des possibilités pour amener la cyber sécurité « un cran plus loin »** avec une meilleure identification des ressources / risques, ainsi que via des méthodologies poussées de détection et de protection

La phase de diagnostic fait ressortir 6 sujets majeurs d'amélioration pour la CNAF (2/2)

Opportunités d'amélioration majeures



Modèle d'exécution

Points forts

- **Une organisation SI centralisée depuis 2015**
- **4 plateaux agiles** avec une forte maturité des pratiques
- **Un portefeuille équilibré des grands fournisseurs d'intégration SI (5)**, permettant de limiter les risques de dépendance

Opportunités d'amélioration

- **Des simplifications à étudier sur la structure organisationnelle**, notamment sur l'architecture, les études et développement, le pilotage et la MOA / AMOA
- **Des méthodes et des processus** sans référent défini dans l'organisation SI
- **Des opportunités pour affiner le portefeuille de fournisseurs**
 - Rationalisation de la *long tail* des petits fournisseurs
 - Création d'un 2^{ème} partenaire stratégique **SSII** en concurrence avec Sopra
- **Des ressources agiles encore limitées** (5-10% du personnel études et développement)
- **Un potentiel d'optimisation de la dépense SI**
 - **Coûts SI supérieurs au benchmark** (~10% du FNGA vs. ~7,5%)
 - **Mix de ressources déséquilibré** (interne vs. contrats de service, applications *in-house* vs. progiciel)
 - **Des dépenses SI locales par les CAF représentant ~30% du total**, sans pour autant être gouvernées par la DSI



Capacités numériques

- **Une direction dédiée au numérique** au sein de la DSI
- **Un plan de formation DSI ambitieux** qui a permis de mettre à niveau les compétences techniques (e.g., UX, Agile, développement mobile)
- **Un plan de refonte des services en lignes** sur l'année 2017

- **Des initiatives numériques assez tirées par l'organisation SI** (vs. les équipes métier), avec une absence de porteur clair du côté métier (partagé entre la DPFAS, la DR, la DIRCOM)
- **Des leviers d'efficacité significatifs liés aux échanges de données**, non entièrement exploités face à sa complexité de mise en œuvre (inter opérabilité des modèles, CNIL, multiplicité des partenaires)
- **Un foisonnement d'initiatives numériques** pouvant bénéficier d'une vision et un plan clairs partagés par l'ensemble de l'organisation sur le numérique

1.1 Sans être encore critique, un décalage est en train de se créer entre les besoins métiers et les applicatifs de la CNAF

■ Besoins métiers couverts
 ■ Besoins métiers partiellement couverts
 ■ Besoins métiers non couverts

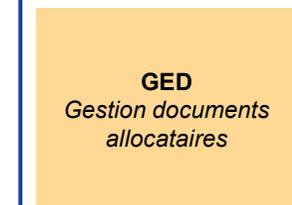
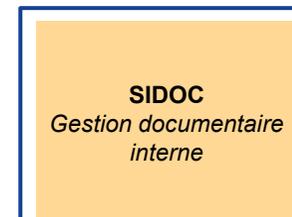
NON EXHAUSTIF

Cartographie des applicatifs clés

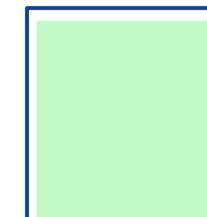
Distribution



Collaboratifs et Gestion de l'entreprise



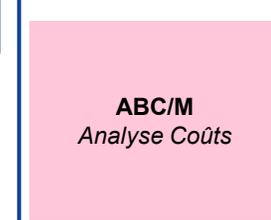
Middleware



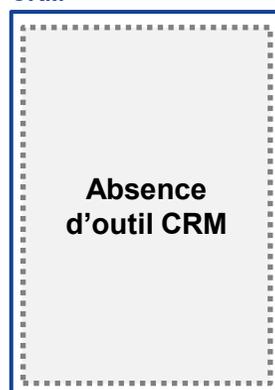
Intégration métiers



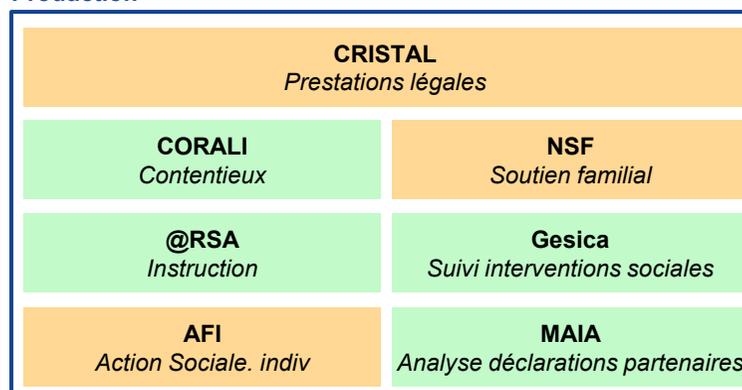
Référentiels et décisionnel



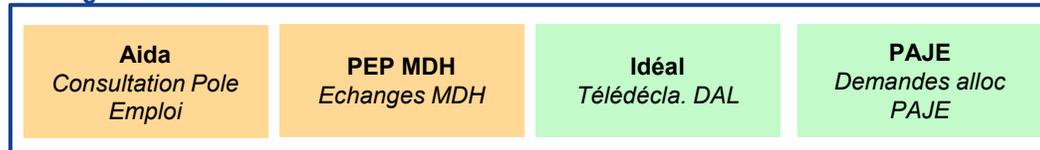
CRM



Production



Echanges métiers



1.1 Les limitations se répartissent sur l'ensemble du SI de la CNAF, notamment du fait du modèle départemental (1/3)

F Fonctionnalité
 A Automatisation
 U Usabilité
 Besoins métiers couverts
 Besoins métiers partiellement couverts
 Besoins métiers non couverts (impact critique sur opérations actuelles)

Domaines	Applications clé	Principales limitations perçues par les métiers
Distribution	Nims	<ul style="list-style-type: none"> U Pas de workflow, outil conçu comme une addition de tâches manuelles pour l'agent sans enchainements naturels U Ergonomie vieillissante (résolution fixe) et vocabulaire non aligné avec la vue allocataire (e.g., utilisation de codes plutôt que de libellés) F Modification de courriers manuelle et limitée (uniquement une phrase) F Gestion des habilitations complexes
	Mon Compte	<p>Ne couvre qu'une partie des téléprocédures (e.g. pas de téléprocédure handicap)</p> <ul style="list-style-type: none"> F En cours de refonte
	Caf.fr	<ul style="list-style-type: none"> U Ergonomie vieillissante, non responsive design ni capacité de partage des contenus multimédia (donc videos sur YouTube) F Pas de co browsing ou de chat en ligne pour accompagner les utilisateurs <p>En cours de refonte (responsive design à partir de 2018)</p>
	Mon-enfant.fr	<p>En cours de refonte</p>
	CafPro	<ul style="list-style-type: none"> F Doit être remplacé par un véritable portail partenaire avec des offres de services dédiées aux partenaires et centralisant les informations et échanges avec le partenaire (aujourd'hui un portail par fonctionnalité) <p>En cours de refonte</p>
Intégration métier	SDP	<ul style="list-style-type: none"> F Basée sur la notion de pièce à traiter (vs. basée sur des parcours ou des actes de gestion), ce qui complexifie le pilotage et la relation à l'allocataire F Base départementales empêchant la mutualisation. Pas de corbeille inter départemental
	Safir	<ul style="list-style-type: none"> F Basée sur la notion de pièce à traiter (vs. basée sur des parcours ou des actes de gestion), ce qui complexifie le pilotage et la relation à l'allocataire F Base départementales empêchant la mutualisation
	Usape	<ul style="list-style-type: none"> F Absence de lecture automatique de documents
	Saturn	

1.1 Les limitations se répartissent sur l'ensemble du SI de la CNAF, notamment du fait du modèle départemental (2/3)

F Fonctionnalité
 A Automatisation
 U Usabilité
 Besoins métiers couverts
 Besoins métiers partiellement couverts
 Besoins métiers non couverts (impact critique sur opérations actuelles)

Domaines

Applications clé

Principales limitations perçues par les métiers

Production

Cristal	<ul style="list-style-type: none"> F Gestion d'allocataire par département, pas de vue nationale, problématique notamment pour les mutations et les mutualisations F Modèle de données autour de l'allocataire et non de l'individu empêchant l'intégration de données externes et la gestion des aides individuelles (RSA, AL) A Système batch entraînant un décalage d'1j entre les demandes allocataires en ligne et leur prise en compte U Faible similarité avec le processus numérique (fonctionne avec les codes) complexifiant la relation à l'usager (vues différentes) F Ne permet pas de prendre en compte de multiples changements en parallèle (par exemple de multiples raisons de suspensions différentes) F Ne permet pas de prendre en compte l'évolution de certaines situations des allocataires (par exemple auto entrepreneur + autre profession) A Envoi des documents demat sur caf.fr mais ne permet pas une reprise de la téléprocédure
CORALI	
NSF	<ul style="list-style-type: none"> A Non intégré à Cristal entraînant des ressaisies manuelles F Bases départementales, or l'agence nationale du recouvrement a mutualisé son organisation au niveau national (reconnexion des agents pour changer de contexte départemental) F Modèle de données autour de l'allocataire et non de l'individu, or le recouvrement se base sur une notion d'individus U Absence de guidage et workflow assistant l'utilisateur
@RSA	
GESICA	
AFI	<ul style="list-style-type: none"> F Classifications des aides sociales individuelles ne sont pas à jour, empêchant d'analyser les statistiques d'aides individuelles
MAIA	<ul style="list-style-type: none"> F Nouvel outil qui doit récupérer les fonctionnalités AFC sur les prochains paliers. Ne couvre pas encore tous les types d'aides collectives (uniquement la LSH d'ici fin 2018)

1.1 Les limitations se répartissent sur l'ensemble du SI de la CNAF, notamment du fait du modèle départemental (3/3)

F Fonctionnalité
 A Automatisation
 U Usabilité
 ■ Besoins métiers couverts
 ■ Besoins métiers partiellement couverts
 ■ Besoins métiers non couverts (impact critique sur opérations actuelles)

Domaines	Applications clé	Principales limitations perçues par les métiers
Echanges métiers	Aida	A Uniquement consultation avec Pole Emploi (pas d'intégration des données, implique de la ressaisie)
	PEP MDH	A Récupération d'information non automatisée En attente d'évolutions sur le SI MDPH
	Idéal	F Ne permet plus la liquidation automatique à cause de l'absence des données patrimoines suite à une évolution réglementaire Peut être partiellement couvert par une évolution mineure
	PAJE	
Collaboratifs et Gestion de l'entreprise	SIDOC	U Multiples outils de GED
	GED	
	GRH	F Principalement orienté paie (vs. formation, recrutement, ...) F Bases départementales bloquant la mutualisation
	Magic	F Outil ERP maison, n'a pas la richesse d'un progiciel (e.g., simulation budgétaire, vérification automatique de pièces comptables) F Bases départementales bloquant la mutualisation
Référentiels et décisionnels	RNB	
	SID	F Absence d'outils d'exploration de données F Bases de données départementales limitant les recoupements
	ABC/M	F Pas de fonctionnalité d'export de données F Pas de possibilité de simulation permettant d'estimer les impacts des différentes stratégies F Données manquantes autour du nombre d'allocataires (allocataires entrants et sortants)

1.2 L'architecture technique des applications clés est un frein important à l'agilité du SI de la CNAF

NON EXHAUSTIF

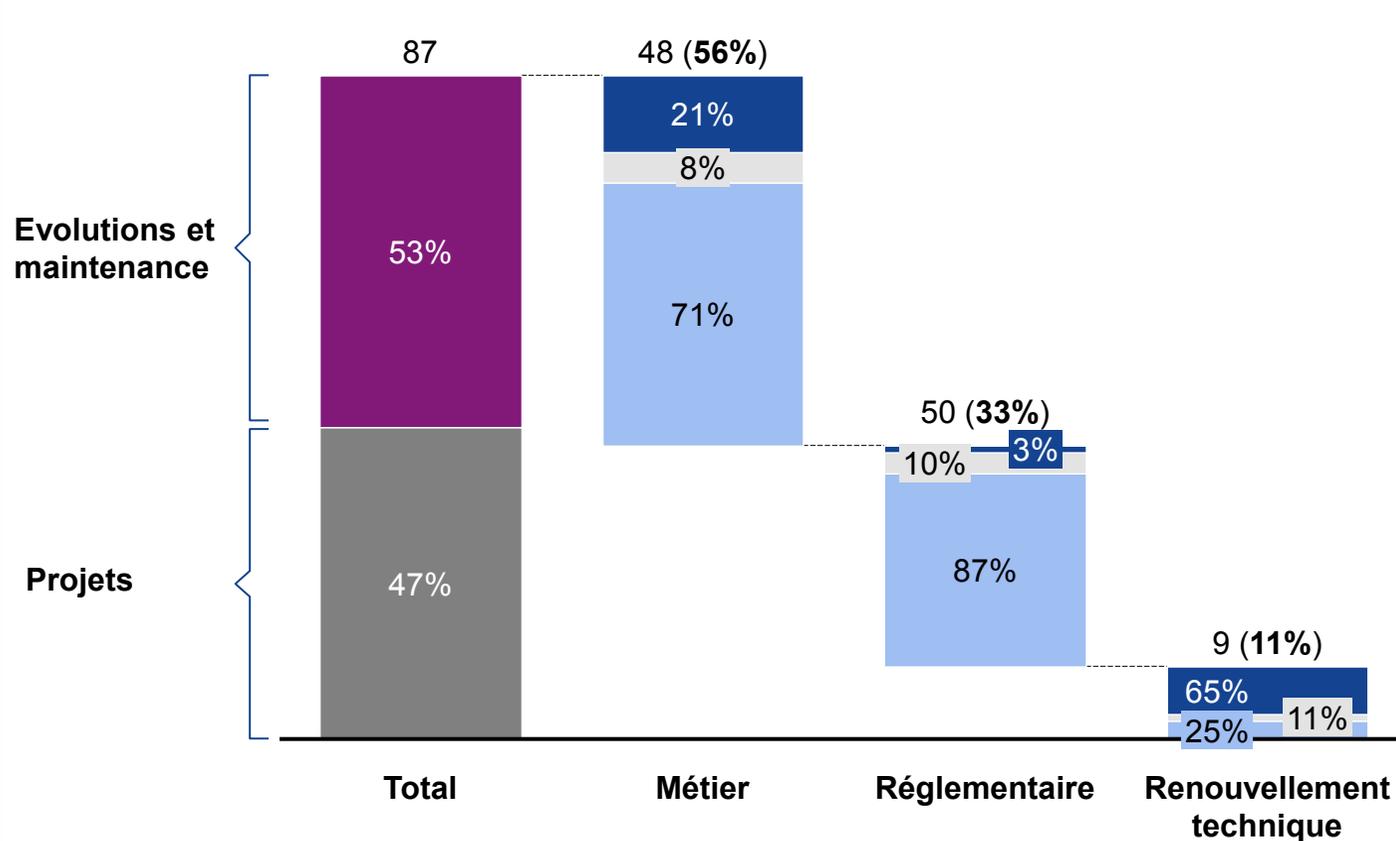
Applications clés	Fiabilité	Performance	Agilité	Sécurité	Scalabilité	Standardisation	Obsolescence	Expertise Interne	Commentaires
NIMS	Sans risque	Sans risque	Risque technique mineur	Risque technique mineur	Sans risque	Sans risque	Sans risque	Sans risque	<ul style="list-style-type: none"> Ajouter une activité ou une application est coûteux dû à l'utilisation d'un framework obsolète (STRUTS) Gestion des habilitations difficile (modèle de rôles complexe)
Caf.fr	Sans risque	Risque technique mineur	Risque technique mineur	Sans risque	Sans risque	Sans risque	Risque technique mineur	Sans risque	<ul style="list-style-type: none"> Architecture complexe et coûteuse entrainant de multiples appels des services Composants compliqués à maintenir (e.g., WTI) Framework de développement obsolète (STRUTS et JSR162) Nouvelle version disponible le 01/06/2017
AFI	Sans risque	Sans risque	Risque technique majeur	Sans risque	Sans risque	Sans risque	Sans risque	Risque technique mineur	<ul style="list-style-type: none"> Langage ancien (Progress) empêchant l'intégration dans NIMS et obligeant à travailler avec des prestataires spécialisés Basée sur des bases départementales, plus complexes à maintenir et à exploiter
Cristal	Sans risque	Sans risque	Risque technique majeur	Sans risque	Risque technique mineur	Sans risque	Risque technique mineur	Sans risque	<ul style="list-style-type: none"> Paramétrage compliqué, scalabilité limitée et obsolescence car codage en COBOL Basée sur des bases départementales
SDP	Sans risque	Sans risque	Risque technique majeur	Sans risque	Sans risque	Sans risque	Risque technique mineur	Risque technique majeur	<ul style="list-style-type: none"> Basée sur des bases départementales Codage en COBOL non paramétrisable rendant complexe l'intégration de nouvelles pièces ou l'évolution des parcours Manque important d'expertise interne sur l'application (2 ETPs)
SID	Sans risque	Sans risque	Risque technique mineur	Sans risque	Risque technique mineur	Sans risque	Sans risque	Sans risque	<ul style="list-style-type: none"> Couche de chargement de données en script SAS diminuant l'évolutivité Basée sur des bases départementales Full SAS (choix lourd pour certaines couches du SI décisionnel)

■ Risque technique majeur
■ Risque technique mineur
■ Sans risque

1.3 Plus de 50% des charges sont allouées à de la maintenance corrective ou évolutive, avec une part importante de réglementaire

- Projets COG / SDSI 2013
- Projets COG / SDSI actualisation 2016

Portefeuille de projets 2016
JH'000



maintenance non gérée en mode projet (vs ~30% en moyenne dans les autres branches) limitant les ambitions des évolutions. La non séparation des équipes en charge de la MCO et des projets ne facilitant pas la distinction

- **Un stock de demande qui s'accumule** (~2,5 ans nécessaires pour épuiser le stock de FEB¹)
- **~97% des projets réglementaires n'étaient pas prévus dans la COG 2013-2017** (e.g., prime d'activité, réforme des minimas)

1 Fiche d'Expression de Besoin

1.3 La faible maturité des mécanismes d'engagement métier entraîne des risques de gestion sur plusieurs activités du cycle de vie des projets

Activités clés	Evaluation Commentaires	
	✓ En place	✓ Potentiellement en place ✗ A risque
Identification et collecte des besoins	<ul style="list-style-type: none"> Identifier et qualifier les besoins (CAF, directions métiers) ✗ 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de vision transverse et stratégique des besoins Certains besoins exprimés par la MOA ne sont finalement pas conforme à l'attendu des CAF Outil de suivi des FEB¹ ne permet pas une gestion fine des besoins (e.g., regroupement) Certaines FEB existent depuis 4 ans
	<ul style="list-style-type: none"> Analyser les évolutions réglementaires ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité d'améliorer le travail en amont avec le SI pour aider à définir les impacts SI
	<ul style="list-style-type: none"> Segmentation de la demande ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Absence d'une vision globale identifiant les projets stratégiques et tactiques
Cadrage, priorisation et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> Préparer la proposition de projet et le business case ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de systématisation des business cases
	<ul style="list-style-type: none"> Priorisation des projets ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Certains projets passent directement vers la DSI sans arbitrage formel
	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de la valeur ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Méthodologie revue pour s'appliquer à l'exhaustivité des projets
	<ul style="list-style-type: none"> Cadrage et validation du projet pour pré-lancement (e.g., choix d'architecture) ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Vérification d'un premier niveau de faisabilité en place Peu de construction de projets transverses basés sur des besoins synergiques
	<ul style="list-style-type: none"> Planification et gestion des dépendances ✗ 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de feuille de route complète côté MOA
Exécution et suivi	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte des changements ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Création d'une FEB en cas de besoin conséquent
	<ul style="list-style-type: none"> Validation ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Méthodologie définie sur la précédente COG
	<ul style="list-style-type: none"> Pilotage <ul style="list-style-type: none"> – Cout ✗ 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pilotage fin côté MOA
	<ul style="list-style-type: none"> – Qualité ✓ – Délai ✗ 	<ul style="list-style-type: none"> Premières expérimentations de gestion des exigences Pas de pilotage fin côté MOA

¹ Fiche d'Expression de Besoin

Absence de MOA dédiée (responsabilité partagée par tous les employés métier + rôle de coordination dans Direction de l'Évaluation et la Stratégie)
Une redéfinition du rôle de la MOA et de la méthodologie est en cours

1.4 Les premières expérimentations sur le *Big Data*, l'automatisation et le Cloud doivent passer à l'échelle



Technologie numérique

BI décisionnel et *Big Data*

Description de l'existant

- **Architecture entièrement basée sur la suite SAS** depuis le DWH jusqu'aux tableaux de bord
- **Pas d'utilisation d'ETL**
- **Bases SID locales** sur des infrastructures AIX
- **3 PoC Big Data** (SAS + Cloudera)

Opportunités

- **BI Décisionnel**
 - Simplification de la **couche d'alimentation des données**
 - Rationalisation **des infrastructures**
 - Unification des **bases locales**
- **Big Data**
 - Mise en place d'un **entrepôt unique de données data lake** basée sur des technologies Hadoop
 - Développement de cas d'usage **Big Data supportant la production et le contrôle contre la fraude**
 - Déploiement **d'outils de visualisation avancée permettant une meilleure finesse de pilotage** et de redonner la main aux utilisateurs finaux sur les rapports

Criticité pour la CNAF



Cloud

- **Premiers logiciels en PaaS / SaaS** (e.g., ESB Oracle, logiciel RH)

- **Profiter de l'agilité offerte par les infrastructures as a service**

- Outillage permettant la **création d'un cloud privé**
- Définition d'une **stratégie cloud hybride**, pour profiter des avantages du cloud public (e.g., absorber les pics de charge, accélérer les déploiements)



Automatisation / robotisation

- **Liquidation automatique** basée sur des règles simples
- Expérimentation prévue sur les **chatbots**

- **Robotisation des tâches de back office** (e.g., traitement des flux entrants non matérialisés, prise de décision automatiques, réponses expertes, chatbots)



1.4 L'informatique décisionnelle CNAF présente un potentiel d'amélioration tant sur la partie classique que sur le *Big Data*

Mature / sans soucis
 Potentiel d'amélioration
 A développer entièrement

Technologie numérique

Description détaillée de l'existant

Technologies	Etapes de la gestion des données			
	Extraction des données	Stockage des données	Analyses des données	Visualisation des données
BI décisionnel et Big Data 	BI décisionnel (classique) ETLs <ul style="list-style-type: none"> Absence d'ETL (réplication des bases opérationnelles et scripts SAS pour récupérer l'information) 	DWH et DataMarts <ul style="list-style-type: none"> Data warehouse basé sur des bases SAS Multiples bases locales sur des infrastructures AIX (PL6450) 	SQL / requêtes <ul style="list-style-type: none"> Suite SAS <ul style="list-style-type: none"> Outil de requêtage (code) Outil de requêtage simplifié pour le métier 	Rapports <ul style="list-style-type: none"> Suite SAS et Java 5 à 6 mois pour développer un tableau de bord
Cloud 	Big Data (nouvelles technologies) Data lakes (Cloudera) <ul style="list-style-type: none"> 3 PoC (exploitation logs, fraude, prime d'activité) Connecteurs Hadoop inclus dans la négociation SAS 2017 	DBs in-memory (e.g., SAP HANA) <ul style="list-style-type: none"> - 	Advanced analytics <ul style="list-style-type: none"> Utilisation de SAS mais nombre de cas d'usage avancées / prédictifs encore limité 	Visualisation avancée <ul style="list-style-type: none"> Mise en place de SAS VA en cours
Automatisation / robotisation 				

1.4 La CNAF montre une maturité sur l'utilisation de logiciels sur le Cloud public qui pourrait être répliquée sur la partie infrastructure

✓ Exploité
 ✓ Utilisation naissante
 ✗ Non Exploité

Technologie numérique

Description détaillée de l'existant

BI décisionnel et Big Data

Cloud

Automatisation / robotisation

Mode de service	Mode de déploiement		
	Public	Hybride	Privé
IaaS (infra)	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'outillage au-delà de la virtualisation (e.g., déploiement automatique) En cours de réflexion sur les outils VMWare
PaaS (plateformes)	<ul style="list-style-type: none"> Tests Bluemix il y a quelques années, mais non poursuivis Mise en place de l'ESB d'Oracle pour la partie RSA en mode PaaS 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> -
SaaS (applications)	<ul style="list-style-type: none"> Multiple outils en SaaS <ul style="list-style-type: none"> – Accueil sur RdV – Moteur de règles Oracle – TalentSoft 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> -

Pilier d'infrastructure

Description de l'existant

Dispositifs utilisateur



- ~ 46 000 PC fixes et 6 000 PC portables
- Pas de règles de renouvellement fixes. Dépend des marchés, de la vétusté et des performances
- ~ 2 800 smartphones déployés (1 800 Android et 1 000 Apple)

Bases de données



- PostgreSQL 9 (~ 50% des bases)
- DB2 v10 (~ 50% des bases)
- Quelques bases MySQL, SQL Server, Progress et SAS
- Base de données NoSQL Cassandra et Cloudera

Serveurs



- Majorité des serveurs x86 HP Gen9, 3 T8 AIX (pour GRH, GED et SID), 1 **mainframe** (décommissionnement prévu pour sept 2017) les autres ont été migrés
- Multiples serveurs « hyper convergés » (*appliances*): Bullion, IBM PureApps, Titanx
- ~90% de virtualisation via VMWare (10% restant est volontairement non virtualisé pour des « questions de perfs »)

Stockage



- Coexistence de baies de stockages EMC, NetApp et HP
- Acquisition de nouvelles baies de stockage effectuée en 2016 via l'UGAP
- Stockage des bases DB2 sur serveur hyper convergé IBM PureApps

Data center & PCA



- 8 **data centers** en cours de consolidation vers 2, **classifications actuelles tiers 2** (proche tiers 3 pour Sophia)
 - Les AIX basés dans les centres informatiques sont en cours de migration
 - Objectif : 1 **data center** de production (Sophia Antipolis) et 1 hors production (Valenciennes)
- PCA défini et testé

Réseau



- Réseau WAN avec opérateur Orange
- Marché en cours de renouvellement
- Ensemble des sites de métropole fibrés

... mais la standardisation et l'automatisation pourraient être améliorées

Pilier d'infrastructure	Qualité de service	Obsolescence	Standardisation	Automatisation	Capacité	Commentaire
Dispositifs utilisateur	 	 	 	 	 	<ul style="list-style-type: none"> Certains postes encore sous Windows XP
Bases de données	 	 	 	 	 	<ul style="list-style-type: none"> Multiples fournisseurs de SGBD Pas d'automatisation
Serveurs	 	 	 	 	 	<ul style="list-style-type: none"> Reliquat IBM AIX à décommissionner (pannes sur le SID) Multiples technologies à rationaliser Pas d'automatisation pour la création d'environnements Potentiel d'amélioration en virtualisation
Stockage	 	 	 	 	 	<ul style="list-style-type: none"> Baies EMC VNX arrivent en fin de vie Multiples technologies à rationaliser Pas d'automatisation
Data center & PCA	 	 	 	 	 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunité de consolidation de <i>data centers</i> (en cours) Amélioration de la robustesse du data center de production (tier 2 vers tiers 3+)
Réseau	 	<ul style="list-style-type: none"> - 				

Risque majeur
 Risque mineur
 Sans risque

Outil de communication et collaboration

Description de l'existant

Téléphonie



- 100% IP
- Exploité par SPIE basé sur des technologies CISCO

Vidéoconférence



- **Système de visio conférence Cisco WebEx** déployé sur l'ensemble du territoire (pas de visio vers l'extérieur)
- **Possibilité de faire des visioconférences directement depuis les PC**

E-mail et bureautique



- Suite IBM Lotus Notes (version 8.5)
- Bureautique Office 2007
- Réflexion en cours autour du passage à Office365

Messagerie instantanée (IM)



- Cisco Jabber (lié au marché de téléphonie et de visio)
- Non déployé en Caf

Espace de travail collaboratif



- Uniquement des répertoires partagés

Stockage / partage des documents



- 5 systèmes
 - 1 système pour les flux dématérialisés (caf.fr) basé sur une base Cassandra NoSQL
 - 3 systèmes pour les allocataires (DocuBase, IBM, IRIS), en cours de consolidation
 - 1 système pour les non allocataires développé en interne

2.1

... qui n'a pas été étendu à la bureautique, au collaboratif et au stockage documentaire

■ Risque majeur
■ Risque mineur
■ Sans risque

Outil de communication et collaboration	Qualité de service	Obsolescence	Standardisation	Automatisation	Capacité	Commentaire
Téléphonie 						▪ -
Vidéoconférence 						▪ Pas de visio conférence vers l'extérieur
E-mail et bureautique 						▪ IBM Notes 8.5 non maintenu à partir de septembre 2018
Messagerie instantanée (IM) 						▪ -
Espace de travail collaboratif 						▪ Pas d'outil collaboratif
Stockage / partage des documents 						▪ 5 solutions de GED coexistent dont certaines développées en interne

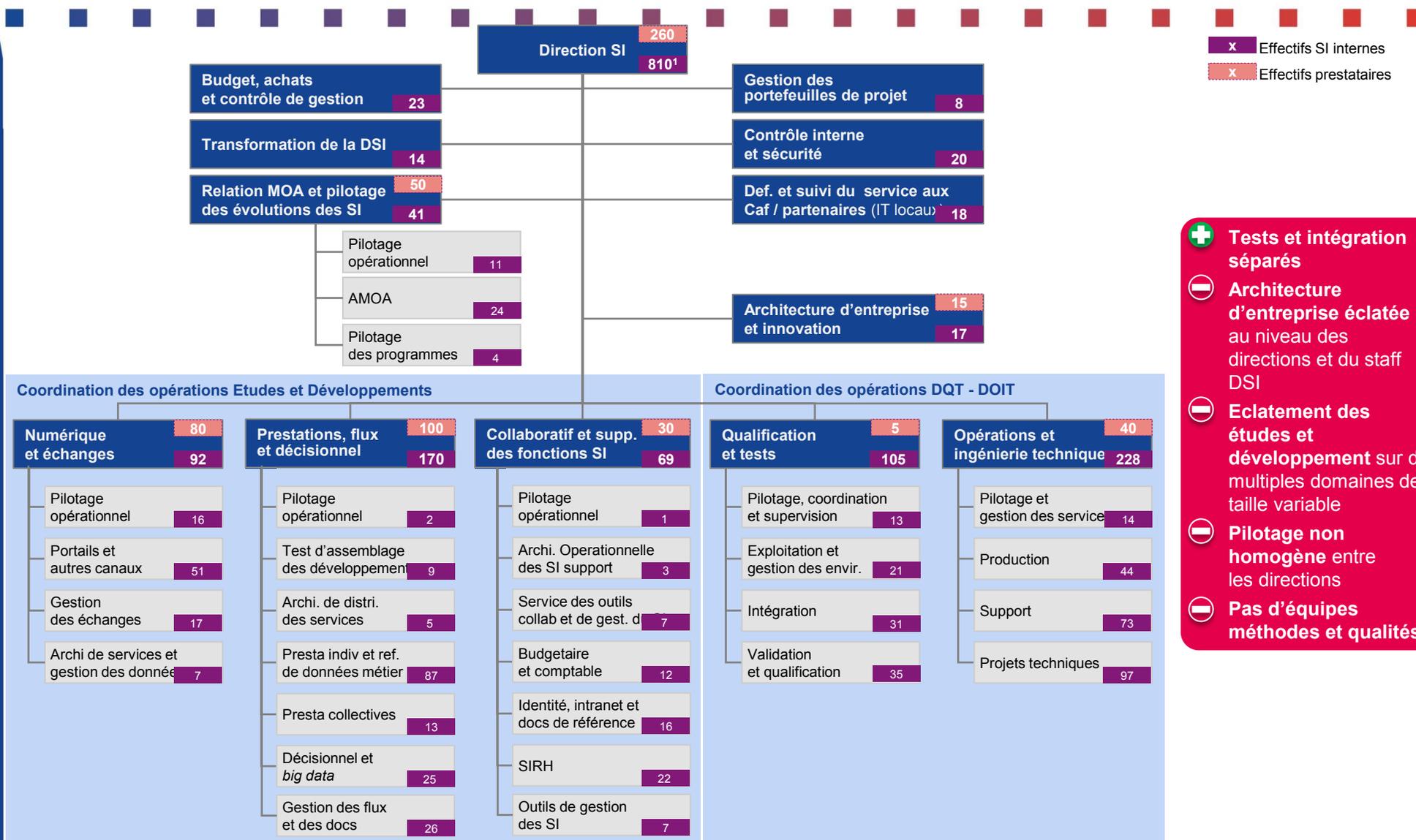
2.2 Les contrôles de cyber sécurité de la CNAF sont globalement en place mais pourraient être complétés de certaines méthodes avancées

■ Améliorations critiques requises ■ Améliorations non critiques requises ■ RAS / sans risque

	Identification	Protection	Détection	Réponse
Points forts 	<ul style="list-style-type: none"> Modèle complet de gestion de la sécurité informatique (organisation, politique de sécurité de l'information, tableau de bord) 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de sensibilisation et formation des collaborateurs Bonne sécurité des PC fixes, appareils mobiles, courriers électroniques, du wifi, des BDD et des serveurs (hors cryptage) 	<ul style="list-style-type: none"> Tests d'intrusion et vulnérabilités menés régulièrement (tests internes et externes) Technologies de détection IPS en place et surveillance des activités douteuses sur les flux partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> Processus de réaction aux incidents de sécurité formalisé et communiqué Equipe dédiée de réaction aux incidents de sécurité
Opportunités d'amélioration 	<ul style="list-style-type: none"> Vision exhaustive des ressources à finaliser (e.g., carto des flux, services) Documentation des risques et des vulnérabilités à améliorer (méthodologie à industrialiser) Définition des politiques de sécurité différenciées en fonction de la criticité reste à faire 	<ul style="list-style-type: none"> Traçabilité des accès et des actions à mettre en place sur le SI interne Gestion des accès pour les comptes à privilèges à aligner sur la gestion des utilisateurs (engagement auprès de la cours des comptes) Données non masquées sur les bases hors prod Données non cryptées Réminiscence de postes en Windows XP 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des modifications non approuvées à systématiser pour détecter des intrusions (uniquement sur caf.fr aujourd'hui) Technologies de détection à mettre en place sur les bases de données (DAM)¹ 	<ul style="list-style-type: none"> -

¹ Database Audit Management

3.1 L'organisation SI a une structure classique...



- + **Tests et intégration séparés**
- **Architecture d'entreprise éclatée** au niveau des directions et du staff DSI
- **Eclatement des études et développement** sur de multiples domaines de taille variable
- **Pilotage non homogène** entre les directions
- **Pas d'équipes méthodes et qualités**

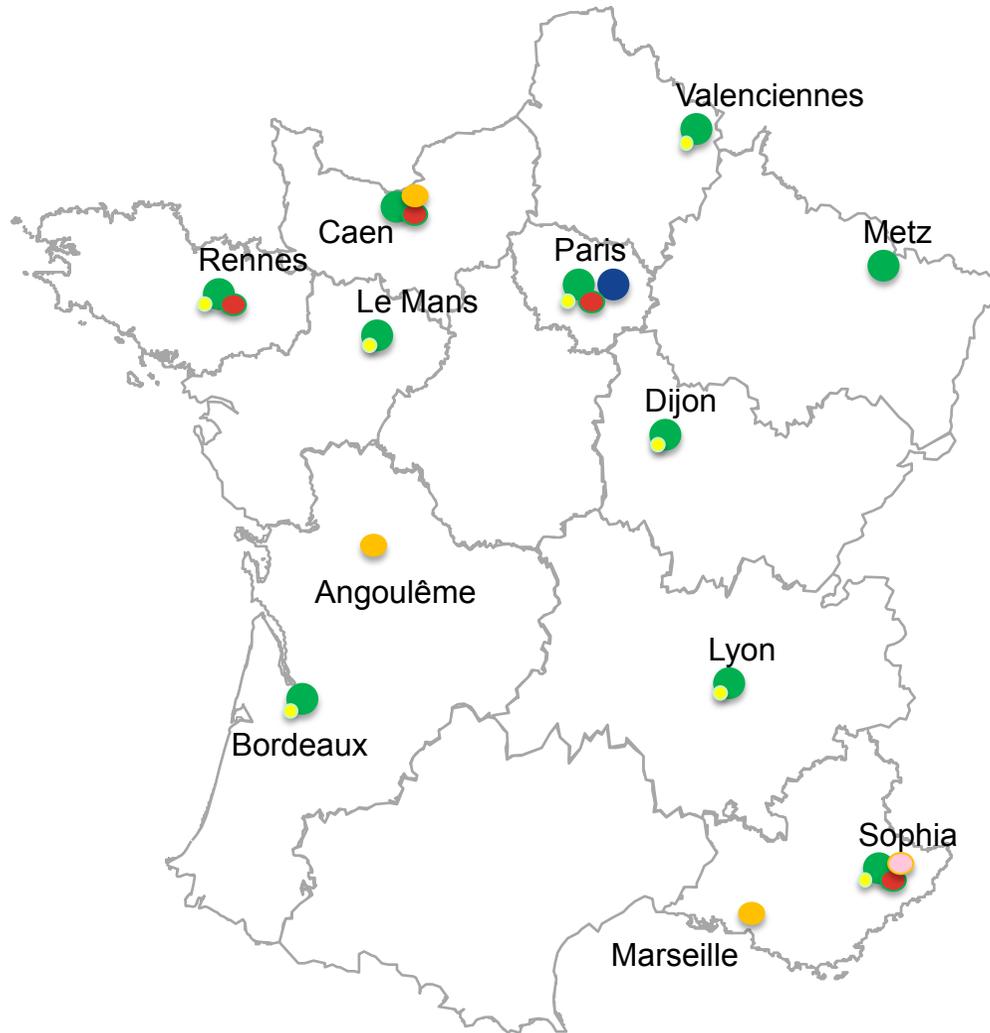
1 ~750 informaticiens additionnels dans les CAF

NOTE: Les effectifs prestataires ont été rétro-calculés à titre purement indicatif afin de comparer la charge interne / externe et ne correspondent pas à de la régie; Hypothèses de 600€ de TJM x 200J/an

SOURCE: Entretiens; organigramme DSI 1^{er} avril 2017; Données budgétaires exécutées 2016; Analyse d'équipe

3.1

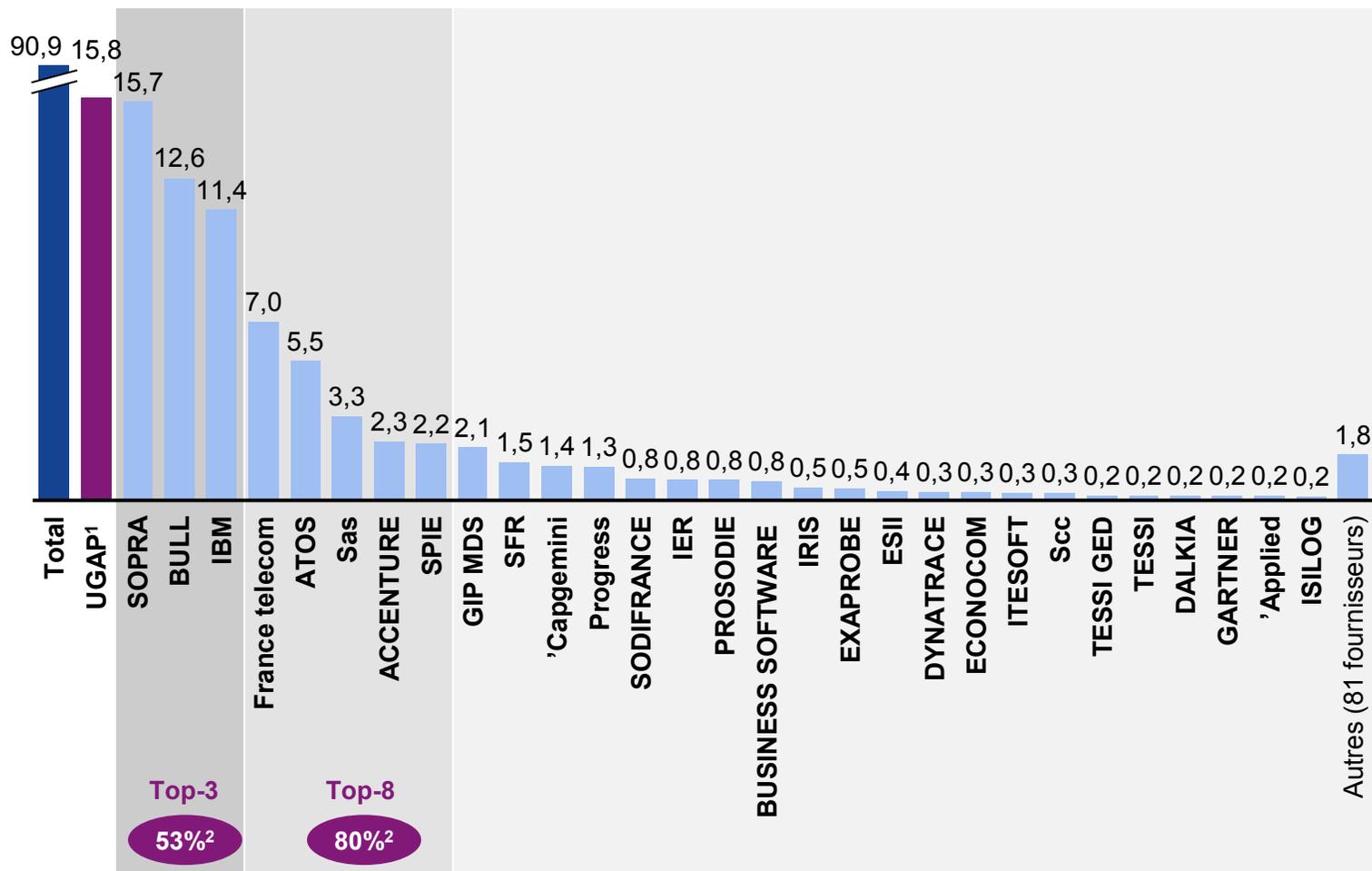
... répartie en 10+ sites en France



3.1 Le portefeuille de fournisseurs de la CNAF présente des opportunités de rationalisation

Dépense fournisseurs SI (2016, applications et infrastructure, hors CAF)

€ mn, 2016



5 SSII dans le top 15 pourraient présenter un potentiel pour construire un deuxième acteur comme point d'équilibre vs. Sopra

« **Long tail** » sur les petits fournisseurs, avec des opportunités de rationalisation à étudier

1 Centrale d'achats

2 En % du total de dépenses hors UGAP

3.2 La CNAF pourrait déployer son savoir-faire Agile à l'échelle

Description de l'actuel

- 4 « plateaux Agiles » (3 *front* et 1 *back*), 5^{ème} plateau en cours de création
- Focus sur la refonte des services en ligne et le portail partenaire

331

20 (~6%)

Ressources Agile

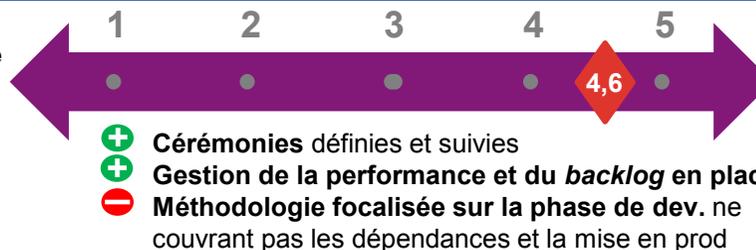
Ressources Etudes et Développement

Niveau de maturité de l'expérimentation agile

◆ Niveau actuel

Méthodologie

Méthode agile pas formalisée et manquante d'éléments clés (e.g., MVP, cérémonies agiles, sprints courts, *product backlog*, méthodes estimation, métriques de productivité visuelles)



Méthode agile définie sur base des meilleures pratiques (e.g., Scrum) et adaptée aux spécificités de l'organisation

Équipe

Équipes agiles sans rôles et responsabilités claires, de taille importante, éclatée et essentiellement intégrée par des informaticiens



Équipes agiles avec des rôles bien définis (e.g., Product Owner, Scrum Master), incluant ~10 personnes, co-localisées et intégrant le métier et les utilisateurs

Pratiques de développement

Mauvaises pratiques (e.g., absence de gestion documentaire, programmation individuelle, intégration non automatisée, *testing* pas automatisés, séparation dev. – opérations)



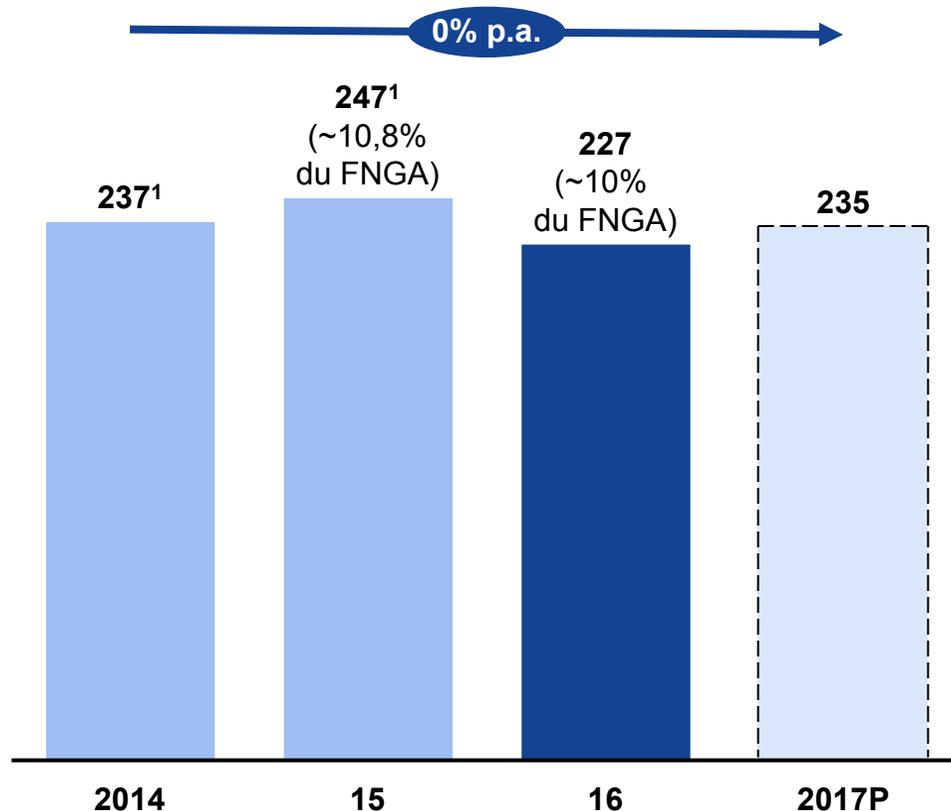
Meilleures pratiques de développement en place (e.g., gestion documentaire simple, *pair programming*, intégration continue, *testing* automatisée, DevOps)

3.3

Les coûts SI, plus élevés que le *benchmark*, fluctuent sur la période, notamment du fait de la mise en place de la filière unique

Analyse des dépenses SI

€ mn (vue *cash-out*)



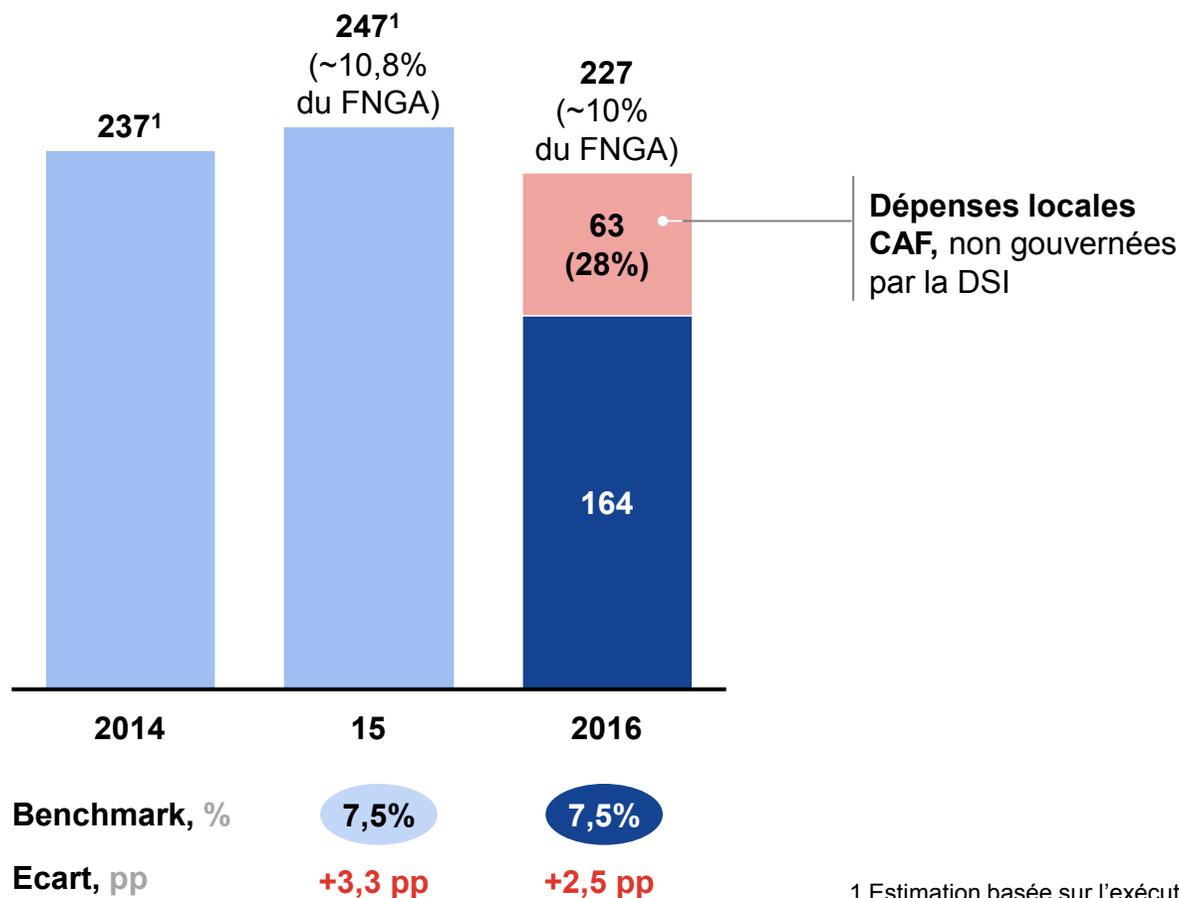
Benchmark, %	7,5%	7,5%
Ecart, pp	+3,3 pp	+2,5 pp

1 Estimation basée sur l'exécuté PEI et une projection à partir des données 2016

3.3 Les dépenses SI locales des CAF représentent ~30% du budget SI

Analyse des dépenses SI

€ mn (vue *cash-out*)

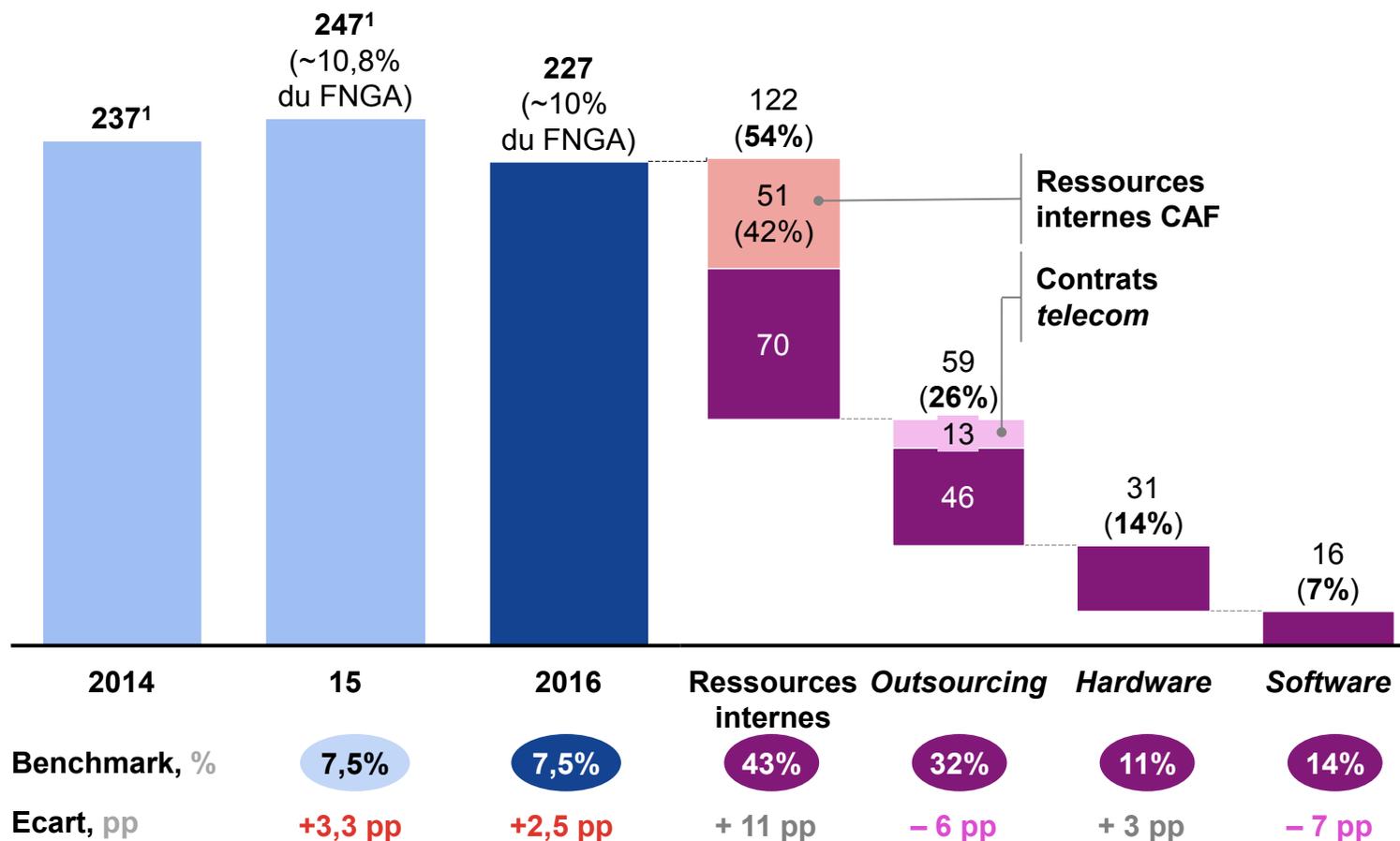


1 Estimation basée sur l'exécuté PEI et une projection à partir des données 2016

3.3 Les ressources internes accaparent la capacité budgétaire SI, limitant l'utilisation de leviers plus liquides

Analyse des dépenses SI

€ mn (vue *cash-out*)



Modèle de développement interne (vs. contrats de services avec partenaires SI)

Potentiel pour augmenter la part des progiciels (vs. applications in-house)

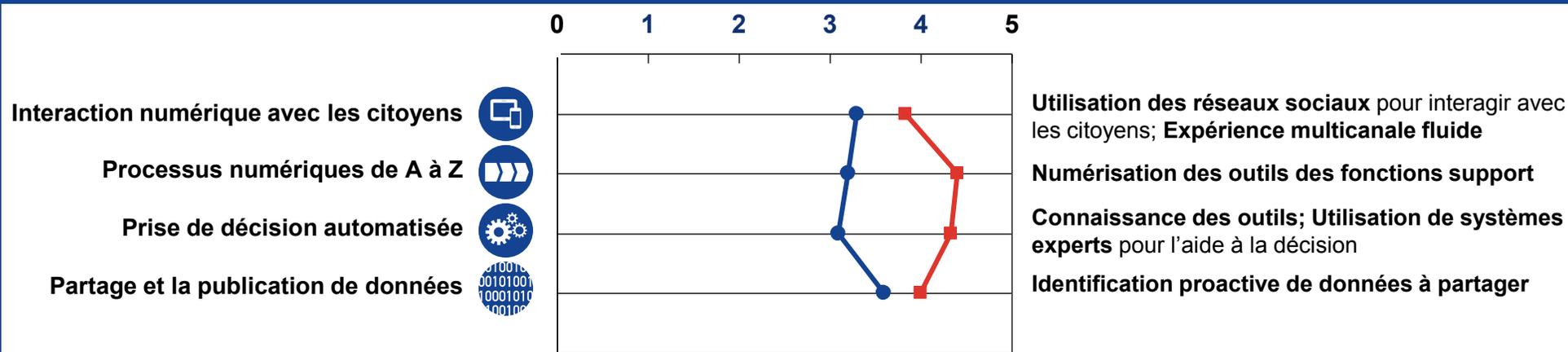
4.1 Les répondants considèrent la CNAF comme mature sur le partage des données avec un besoin d'amélioration sur la gestion des talents

● CNAF ■ Illustration meilleure pratique (administration européenne)

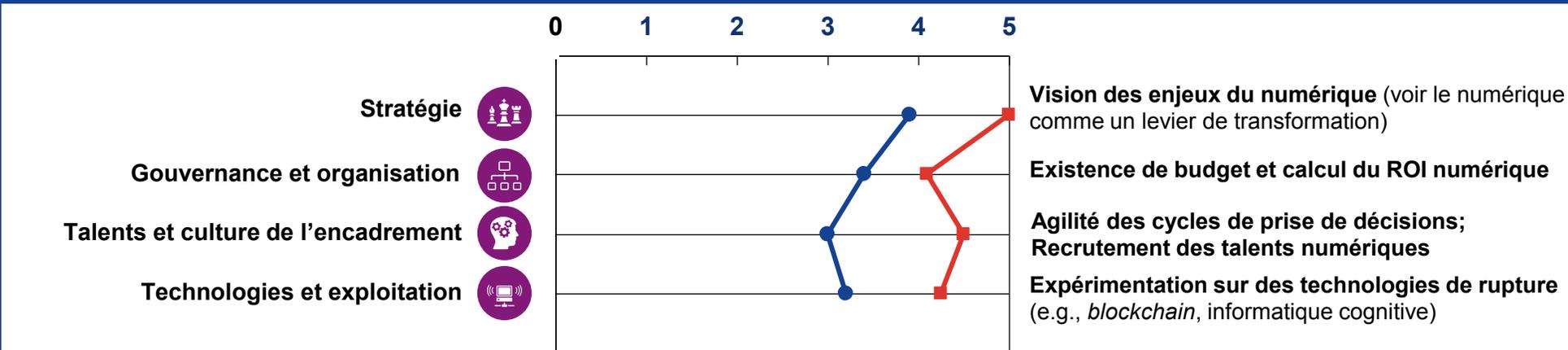
Maturité (5 = meilleure pratique)

Écarts avec les meilleurs pratiques

Aspects clés de l'administration numérique



Compétences numériques

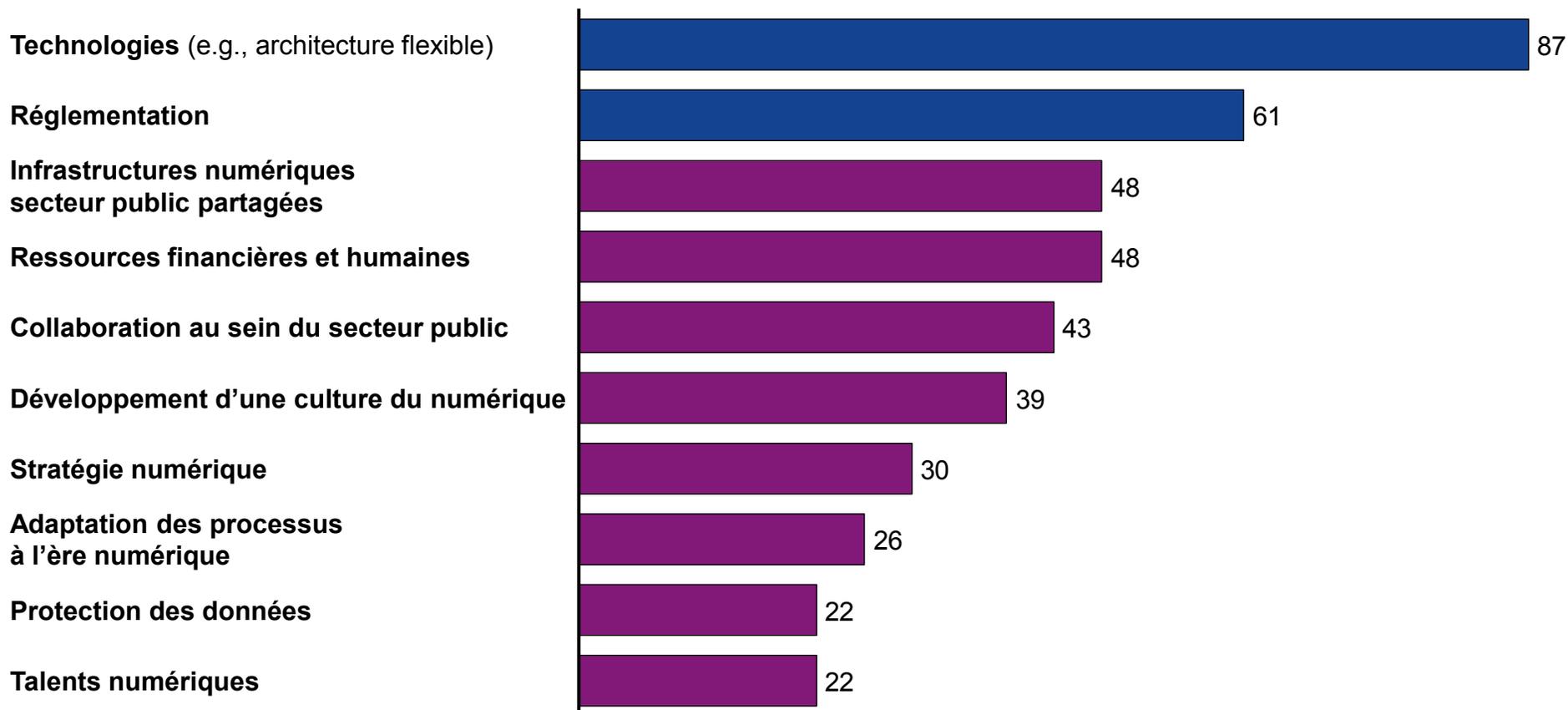


4.1

Les technologies et la réglementation ressortent comme les principaux obstacles à la numérisation

Top-10 des plus grands défis / obstacles à la numérisation rencontrés par les répondants

% de répondants (5 choix possibles)



4.1 Les priorités numériques visent à sécuriser les bases tout en développant une vision numérique disruptive

XXX Bases numériques
 XXX Disruptions numériques

Initiatives numériques prioritaires pour les répondants

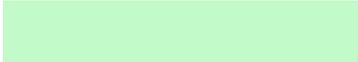
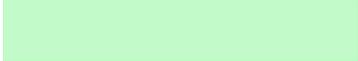
Taille de chaque mot fonction du nombre d'occurrences



- La construction de bases numériques est essentielle pour les répondants (échanges de données, refonte des services, architecture)
- L'appropriation d'une culture numérique est priorisée, aussi bien côté agent que côté allocataire
- Un foisonnement de sujets disruptifs est listé par les répondants

4.2 Les compétences numériques traditionnellement SI sont bien couvertes mais pas celles permettant de repenser la relation à l'utilisateur

Compétences numériques

	Présence d'experts	Importance pour la CNAF	Evaluation
Innovation digitale (e.g., services digitaux)			
Communication digitale (e.g. SEO/SEM, réseaux sociaux)			
Redesign des parcours usagers			
Expérience utilisateur (UX)			
Agile (e.g., Scrum)			
Développement web			
Développement mobile			
Middleware / APIs			
Big Data / Analytics			
Cyber sécurité			

Un plan de formation a été mené pour s'assurer de la disponibilité de ressources numériques dans la DSI

- Agile
- Web et mobile
- API
- Expérience utilisateur

Le redesign de parcours et l'innovation digitale se font grâce à la participation de prestataires externes accompagnant les directions métiers

Les compétences de communication digitale sont localisées dans la mission de communication

4.3 Les 25 000 ETP en CAF sont répartis sur différents processus

xxx ETP
par fonction

Cartographie des processus de la CNAF

Pilotage

A Pilotage ~1 500

Cœur de métier

B Gérer la relation client ~5 000

- Gérer les contacts écrits ~1 000
- Gérer les contacts téléphoniques ~1 500
- Gérer les contacts physiques ~2 500

C Gérer les prestations individuelles ~15 000

- Traiter les prestations liquidation ~11 000
- Traiter les prestations vérification ~1 200
- Traiter les prestations contrôle sur place ~700
- Traiter les aides financières individuelles ~300
- Mettre en œuvre une intervention de travail social ~40
- Traiter les recours et les créances ~1 500
- Gérer les gestions directes ~10

D Gérer les prestations collectives ~800

Fonctions support

~700
Ressources humaines

~800
Ressources financières

~650
Achats et patrimoine

~700
SI

~250
Communication

ETP également réparti sur les prestations

- Logement
- RSA
- Entretien des enfants
- Naissance
- Invalidité enfant
- Invalidité adulte
- ASF
- Autres (RSO, AVPF, TIM, ADI, CDI, HMH)

4.3 Trois leviers numériques sont typiquement utilisés pour améliorer la performance

Leviers numériques

Interfaces numériques

Nouveaux canaux et services digitaux (e.g., web, mobile)



Digitalisation des parcours et automatisation

Refonte des processus « de bout en bout » avec injection des capacités digitales et robotisation



Data analytics

Techniques d'analyse des grandes masses des données

00100100
00101001
10001010
11001001

Autres leviers (hors périmètre)

Mutualisation / Centralisation

Elimination des postes redondants

Lean classique

Simplification de l'organisation

Ces trois leviers peuvent avoir un impact significatif sur la qualité de service et l'efficacité

Leviers numériques

■ Analysé dans ce document

Interfaces numériques

Digitalisation des parcours et automatisation

Data analytics

Impact expérience usager
(exemples)

- **Praticité** (multicanal, 24/7) et **facilité d'utilisation**
- **Nouveaux services**



- **Rapidité / réponses en temps réel**
- **Réduction d'erreurs**



- **Personnalisation** des services aux spécificités de l'assuré



Impact efficacité
(exemples)

- **Entrée des données par l'utilisateur**

- **Réduction d'actions manuelles et du retravail** (e.g., numérisation, élimination d'erreurs)
- **Prise de décision automatique**

- **Récupération de données**
- **Meilleure allocation des moyens** (anticipation des événements)
- **Identification des anomalies** (e.g. fraudes)

-30 à -40%

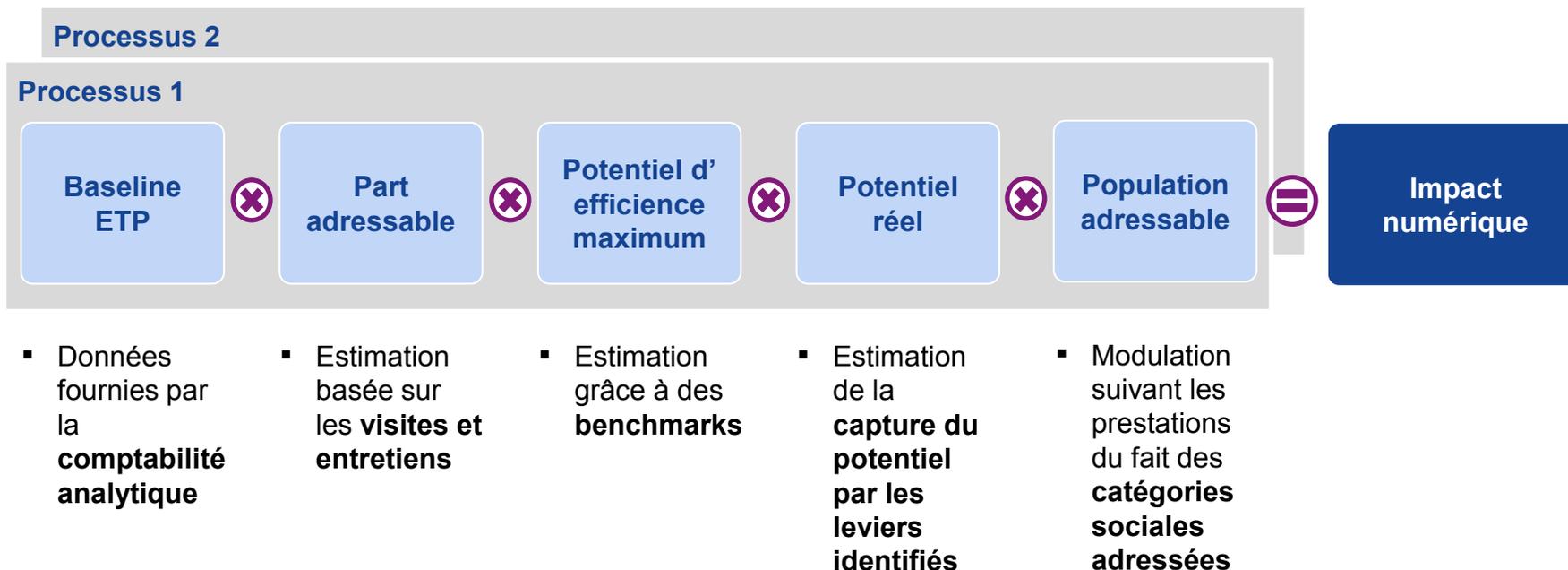
De réduction sur les coûts de traitement

+ 50 à +150%

sur le rendement de la lutte contre la fraude¹

¹ Benchmark acteur administration fiscale

4.3 Une approche « *top-down* » a été adoptée pour estimer les enjeux d'efficacité liés au numérique



- **Cette analyse vise à donner un point de départ** dans la qualification des enjeux et ne doit pas être considérée comme une quantification précise du potentiel ou objectif de réduction
- **La capture des gains estimés est conditionnée par la mise en place d'une réelle transformation** dont les investissements nécessaires n'ont pas été quantifiés

4.3 Leviers numériques identifiés et impacts associés (1/3)

● Opportunité très significative ○ Sans opportunité I Interface num. A Automatisation D Data analytics

Impact du numérique

Parcours

A

Pilotage

B

Relation clients

Physique

Téléphone

Ecrit

Opportunité numérique

- D** Amélioration du pilotage de la performance grâce à un SI décisionnel combinant des données de plusieurs processus et une amélioration des outils de visualisation et requête
- D** Optimisation du réseau d'agence (maillage, spécialisation des CAFs) basée sur des analyses de flux de dossier et évolution de la population

Amélioration de l'accès à l'information

- I** Mise en place de sessions d'information collectives en ligne, regroupant des typologies semblables de populations (e.g., naissance)
- I** Introduction de bases d'échanges communautaires permettant aux usagers de se renseigner les uns les autres

Amélioration de la connaissance client

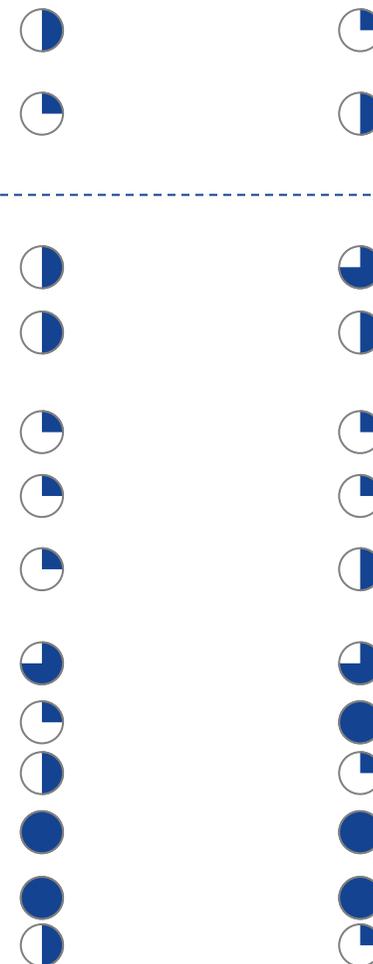
- D** Création d'un référentiel client unique avec vision 360° des informations collectées via différents canaux
- D** Meilleure qualification des motifs de visite pour en faciliter l'analyse

Amélioration des échanges avec le client grâce au numérique

- A** Enrichissement des informations de contact pour la base cliente existante (emails, numéros de téléphone) permettant des actions de masse et ciblées et la diminution des PND
- A** Amélioration des échanges de données avec les partenaires diminuant les flux sur l'ensemble des canaux
- I** Mise en œuvre d'un chatbot répondre aux questions des allocataires
- A** Mise en place de traduction en temps réel pour les échanges physiques et téléphoniques
- I** Création d'une communication multi canal outillée incluant l'utilisation des réseaux sociaux
- I** Partenariat avec Emmaus connect
- A** Mise en place d'outils de traductions automatiques en ligne

Expérience usager

Efficience et conformité



4.3 Leviers numériques identifiés et impacts associés (2/3)



● Opportunité très significative ○ Sans opportunité I Interface num. A Automatisation D Data analytics

Impact du numérique

Expérience usager

Efficience et conformité

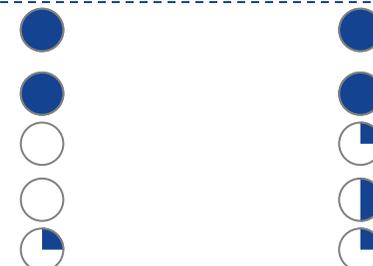
Parcours

C

Prestations individuelles

Liquidation

- A Amélioration de la liquidation automatique via l'**utilisation de données présentes dans les SI de partenaires identifiés**
- I Revue des parcours en lignes afin de **faciliter l'utilisation des services**
- I Revue des parcours de liquidation pour **améliorer l'efficacité des agents** (multi prestation)
- A Utilisation d'interfaçage robotique pour **éviter les ressaisies d'information**
- I Capacités de **cobrowsing** pour faciliter les liquidations automatiques



Vérification

- A Diminution des besoins de vérification grâce à l'**automatisation des échanges de données** (e.g., départements, pôle emploi, DSN, MDPH)
- A Automatisation des vérifications basée sur des **reconnaisances ou du recoupement d'informations automatiques**
- I Auto Vérification des données disponibles sur les allocataires



Contrôles sur place

- D Enrichissement des sources de données utilisées par le **datamining** pour inclure des sources de données moins conventionnelles (réseaux sociaux, DSN, *sentiment analysis* des échanges)
- D **Systèmes experts** d'assistance lors des contrôles



4.3 Leviers numériques identifiés et impacts associés (3/3)



● Opportunité très significative ○ Sans opportunité I Interface num. A Automatisation D Data analytics

Impact du numérique
 Expérience usager Efficience et conformité

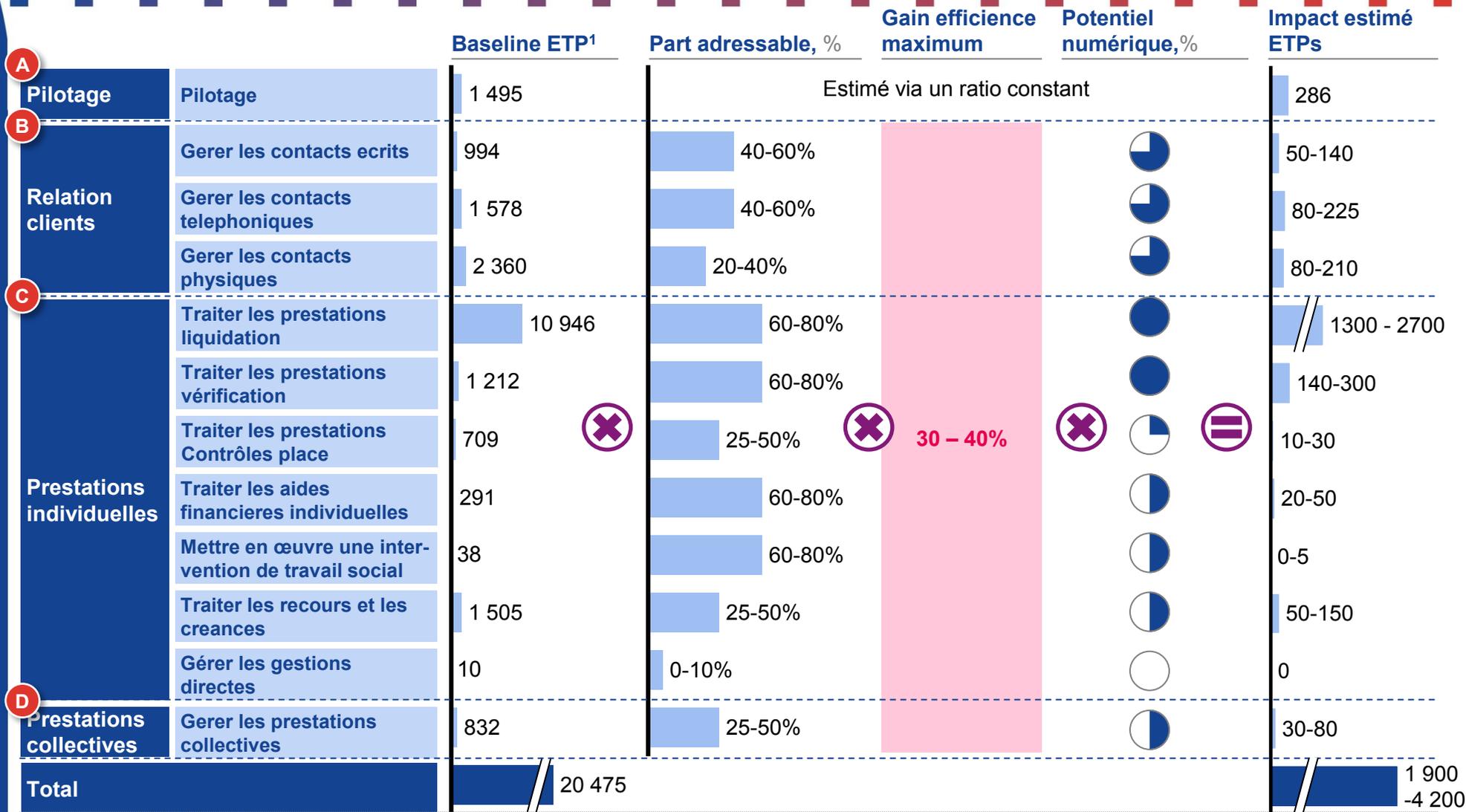
Parcours

- C** Prestations individuelles
 - Aides financières individuelles
 - Intervention de travail social
 - Recours et créances
 - Gestions directes
- D** Prestations collectives

Opportunité numérique

A Automatisation des prises de décisions et identification des cas prioritaires	●	●
A Intégration de sources de données externes pour générer les évènements déclencheurs	◐	◐
I Création de téléprocédures dédiées aux aides financières individuelles	◐	◐
<hr/>		
A Enrichissement des sources de données (réseaux sociaux, partenaires externes)	◐	◐
I Déploiement d'outils mobiles	◐	◐
<hr/>		
D Systèmes experts (e.g., IBM Watson) traitant un premier niveau de demandes	◐	◐
D Utilisation de <i>data analytics</i> pour segmenter différents parcours recours et créances	◐	◐
I Offres mobiles et téléprocédures	◐	◐
A Automatisation des processus via l'utilisation d'outil de robotisation et de <i>deep learning</i>	◐	◐
<hr/>		
-		
<hr/>		
I Prise en compte de la voix des citoyens dans la gestion via des plateformes collaboratives	◐	◐
D Optimisation de l'allocation des moyens	◐	◐
A Dématérialisation des échanges	◐	◐

4.3 Les opportunités numériques permettraient de libérer une capacité de 10 à 20% des ETP métiers



NB: Cette analyse vise à être directionnellement correcte dans la qualification des enjeux et ne doit pas être vue comme une quantification précise du potentiel ou un objectif de réduction

10 à 20% des ETP prod.

Le numérique et l'automatisation, des leviers majeurs d'efficacité, sont actuellement limités par 4 freins principaux

Détaillé en page suivante

Chiffres clés

- 17% de liquidation automatique des droits
- 50% de flux entrants papiers
- L'augmentation de la liquidation automatique est clé avec aujourd'hui 600 ETP CDD sur la production et 200 ETP d'heures supplémentaires

Freins	Description
Relation partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complexité organisationnelle à mettre en place des échanges de données simples et fiables (e.g., MDPH, conseils départementaux) ▪ Question de la fiabilité de la données fournie par les tiers (e.g., bailleurs)
Architecture 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Certains actes (e.g., mutations) sont rendus difficiles par la gestion départementale des données ▪ Impossibilité d'utiliser le NIR et modèle de données « famille »
Comportements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Populations non incluses numériquement et préférant le flux papier ▪ Agents parfois réticents aux numériques (formation en cours de renouvellement pour porter autour de l'accompagnement)
Mode de travail 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plateaux agiles nécessitent une mise à disposition du métier à plein temps ▪ Nécessité de voir les métiers repenser les parcours de manière innovante

4.3

Des échanges de données avec plusieurs types de partenaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel d'automatisation,

○ Non exploité ◐ Potentiel d'amélioration ● Pleinement exploité

Partenaires	Données échangées	Potentiel	Freins / Sources de complexité
Bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> Echanges de données via IDEAL pour automatiser les allocations logement 	◐	<ul style="list-style-type: none"> Confiance dans la données des tiers pour automatiser Données de patrimoines maintenant nécessaires ~700 bailleurs sociaux (~3 millions de bailleurs privés)
Organismes publics hors Secu (Pole Emploi, CDC, INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> Echanges mensuel pour le chômage Données statistiques de la population Données d'enregistrement 	◐	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation du NIR encadré par la CNIL Automatisation des échanges Echanges batch et non temps réel
Entités départementales (départements, MDPH)	<ul style="list-style-type: none"> Gestion des allocations handicaps Gestion des minimas sociaux 	◐	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs centaines de partenaires avec des SI différents (e.g., 100 conseils départementaux avec des fournisseurs différents) Responsabilités contradictoires (e.g., RSA)
Autres organismes de sécurité sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAVTS, autres régimes)	<ul style="list-style-type: none"> Affiliation, gestion des droits, des accidents du travail, déclarations communes (e.g., naissance, PAJE) 	◐	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation du NIR encadré par la CNIL Absence de modèles de données unique Modèle CNAF basé sur le dossier allocataire et non l'individu
Ministères (logement, intérieur, finances)	<ul style="list-style-type: none"> Echanges DGFIP Autres sources de données non encore exploitées (e.g., AGDREF, DGALN) 	◐	<ul style="list-style-type: none"> Limitations CNIL Tributaire des COG des partenaires
Autres	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel d'utilisation de nouvelles sources de données: Réseau sociaux, DSN, FranceConnect 	○	<ul style="list-style-type: none"> -

Bilan de la COG

Diagnostic SI et numérique

Axes de recommandations

Les opportunités d'améliorations issues du diagnostic permettent d'identifier 4 axes de développement pour la CNAF

Opportunités d'amélioration majeures

Opportunités d'amélioration issues du diagnostic SI et « reste à faire » des COGs

 <p>Architecture applicative</p>	<ul style="list-style-type: none"> Architecture applicative peu évolutive et obsolète Architecture technique fortement localisée Absence de logique CRM multi canal Architecture décisionnelle coûteuse 	<ul style="list-style-type: none"> Portefeuille projet à optimiser (maintenance vs. projets, <i>stock</i>) Des mécanismes d'interaction métier – SI à améliorer 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunités de passage à l'échelle sur l'architecture numérique notamment l'automatisation
 <p>Infrastructure</p>	<ul style="list-style-type: none"> Infrastructures peu standardisées 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> Potential d'amélioration sur la cyber sécurité Des choix d'infrastructures fortement orientés par les fournisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de système collaboratif Opportunités d'exploration du cloud privé et hybride
 <p>Modèle d'exécution</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> MOA non dédiée 	<ul style="list-style-type: none"> Portefeuille de fournisseurs <i>long tail</i> Coûts SI élevés vs. <i>benchmark</i> Poids important des dépenses CAF Mix de ressources déséquilibré Fonct. d'expertises (archi, pilotage) éclatées, et E&D déséquilibré) Absence de cellule méthodes et processus 	<ul style="list-style-type: none"> Ressources agiles encore limitées malgré une méthodologie avancée
 <p>Capacités numériques</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> Une stratégie et une organisation trop orientée et <i>drivée</i> par le SI Opportunités numériques non exploitées notamment sur les échanges des données automatisés Foisonnement d'initiatives numériques

Axes de développement

- a

Moderniser l'architecture SI pour gagner en agilité
- b

Renforcer l'interface avec le métier
- c

Poursuivre l'industrialisation de la fonction SI
- d

Révolutionner les parcours allocataires grâce au numérique

Ces axes reposent sur 8 initiatives clé

Axes de développement SI / numérique

a
*Moderniser
l'architecture SI
pour gagner en agilité*

b
*Renforcer l'interface
avec le métier*

c
*Poursuivre
l'industrialisation
de la fonction SI*

d
*Révolutionner les
parcours allocataires
grâce au numérique*

Initiatives clé

a1. *Lancer un plan de modernisation de l'architecture SI actuelle*

a2. *Implémenter les briques applicatives complémentaires nécessaires pour la couverture des besoins métiers futurs*

b1. *Restructurer la MOA*

b2. *Revoir les mécanismes d'engagement métier*

c1. *Ajuster l'organisation et les processus SI*

c2. *Définir et mettre en place un plan d'efficience SI à horizon 2021*

d1. *Poursuivre la définition de la stratégie numérique adaptée aux attentes des allocataires et des métiers*

d2. *Mettre en place une organisation minimisant les barrières à l'adoption du numérique*

Lancer un plan de modernisation de l'architecture SI actuelle

Objectifs

- Créer un socle applicatif et technique pérenne
- Lever les contraintes existantes à l'évolution des applicatifs

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Archi / plan				Livraisons itératives			

Pistes d'action à explorer

Finalisation de l'architecture cible

- Finaliser la définition de l'architecture cible prévue dans la feuille de route 2016-2017, assurant le respect des principes clé comme la modularité, l'évolutivité et la pérennité des technologies, ainsi que la centralisation de l'information
- Définir une vision pour un SID modernisé et efficient autour des technologies de référence pour les différents couches BI
- Valider l'architecture cible et les nouvelles capacités avec les départements métier

Modernisation des infrastructures

- Définir 1-2 *stacks* techniques standardisés sur lesquelles doit s'appuyer la nouvelle architecture (BDs, serveurs et stockage)

Mise en place du plan de modernisation

- Définir une liste rationalisée des programmes et des projets permettant d'atteindre la cible dans la prochaine COG
- Planifier l'ordre d'implémentation afin de garantir des résultats rapides et une livraison incrémentale par « vagues »

Implémentation et sécurisation

- Mettre en place un *Value Assurance Office*¹ (VAO) pour la modernisation
- Mettre en place une gouvernance simple mais rigoureuse (e.g., revue hebdomadaire avec le DSI et bimensuelle avec le DG, indicateurs de suivi par projet / programme)

Acteurs clés

- DG (sponsor)
- DSI
- Architecture d'entreprise
- AMOA / MOA
- Directions métiers

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
▪ Nombre d'applications avec des bases locales, # d'applications	▪ À définir	▪ 0%
▪ Taux de dérapage / retards, % de projets avec retards	▪ -	▪ Max 15%
▪ Taux de dépassement budgétaire, % de projets avec dépenses > budget	▪ -	▪ Max 15%

1 Un VAO assure le suivi du planning et le *reporting* opérationnel comme une PMO, mais garantissant aussi (1) la mesure d'impact / de la valeur, (2) l'alignement du *top management*, (3) la gestion du changement et (4) le *challenge* de la solution et de l'intégrateur

Objectifs

- **Créer une organisation MOA** facilitant la professionnalisation de la fonction

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Design		Pilote		Roll-out			

Pistes d'action à explorer

Design d'une organisation MOA

- Définir le rôle de la MOA dans l'interaction SI – métier, notamment la distinction vision stratégique, vision projet et rôle dans les équipes agile
- Identifier les ressources assurant des activités MOA à l'heure actuelle (dans les directions métiers, dans la DSI et dans les CAF)
- Faire un pilote avec une équipe MOA intégrée à une direction métier et évaluer les résultats
- Étendre la méthode à toutes chaque direction métier (assurant la disponibilité de ressources allouées à temps plein)

Développement des compétences MOA

- Définir les compétences nécessaires dans les équipes MOA
- Etudier leur couverture actuelle et mettre en place un plan pour les couvrir (formation, recrutement, externalisation)

Acteurs clés

- DG (sponsor)
- DSI
- DES
- AMOA / MOA
- Directions métiers
- CAF

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
▪ -	▪ -	▪ -

Objectifs

- Améliorer les méthodes et des outils permettant d'affiner l'engagement SI – métier et d'outiller la nouvelle organisation MOA

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2

Pistes d'action à explorer

Industrialisation de la gestion de la demande

- Rationaliser le stock des FEB actuels et le portefeuille projet
- Aligner le portefeuille projet avec la nouvelle architecture et les évolutions sur l'infrastructure
- Définir une méthodologie assurant la cohérence et la valeur ajoutée des besoins métier à venir (cadrage, b-case et priorisation)
- Définir des règles claires et objectives pour la hiérarchisation de la demande évolutive (maintenance, projets, programmes)
- Mettre en place un plan de formation pour les ressources en charges des portefeuilles projets
- Compléter / ajuster la méthode CPSI

Outillage de l'exécution et du suivi

- Mettre en place un pilotage des projets côté MOA couvrant les détails, la qualité et les coûts
- Définir un tableau de bord de suivi, avec plusieurs niveaux de granularité (DG / direction métier, DSI, équipes SI)

Acteurs clés

- DSI
- DES (sponsor)
- AMOA / MOA
- Directions métiers
- CAF

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
Taux de dérapage / retards, % de projets avec retards	?	<10%
Taux de dépassement budgétaire, % de projets avec dépenses > budget	?	<10%
Taux de couverture des exigences métier, %	?	>90%

Objectifs

- Finaliser la création d'une organisation SI garantissant la qualité et l'efficacité

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Org				Processus			

Pistes d'action à explorer

Regroupement des expertises SI

- Mettre en place une équipe des méthodes, qualité et processus
- Regrouper les équipes d'architecture au sein d'une même division (et renforcer les capacités d'infrastructures pour faciliter les échanges avec les fournisseurs)
- Restructurer les équipes de pilotage autour d'une organisation et de processus de travail partagés

Définition des processus SI clés

- Mettre en place une cartographie des processus de la fonction SI et identifier ceux qui ne sont pas définis ou qui sont obsolètes
- Préparer un plan d'industrialisation, avec un porteur identifié par processus
- Documenter les différents processus en fonction du plan défini (incluant la cyber sécurité)
- Quand nécessaire, outiller les processus avec un outil partagé par l'ensemble de l'organisation (e.g., gestion de configurations)

Mise en place d'un catalogue de service SI

- Lister les services mis à disposition par la DSI (applicatifs et infrastructures)
- Définir différents niveaux de services garantis pouvant être choisis par les métiers (SLA)
- Identifier les coûts associés aux différents services afin de pouvoir les communiquer pour augmenter la prise de conscience des métiers sur ces sujets

Acteurs clés

- DSI (sponsor)
- Nouveau équipe des méthodes, qualité et processus

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
Taux de processus définis, % de processus avec une documentation à jour	-	100%

Objectifs

- Maitriser 100% des dépenses SI
- Rééquilibrer le budget SI entre RH, logiciels et prestataires externes, ainsi qu'entre les niveaux nationaux et locaux
- Atteindre un niveau de dépense SI plus proche du marché

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Compta ana							

Pistes d'action à explorer

Pilotage efficient de la dépense SI

- Mettre en place une comptabilité analytique sur la fonction SI (couvrant MOE et MOA), avec un accent particulier sur sa simplicité
- Assurer le suivi budgétaire SI au sein de la gouvernance (e.g., revue mensuelle) basé sur un tableau de bord DSI automatisé

Analyse des besoins d'activités SI locales

- Identifier les activités SI strictement nécessaires en local
- Formaliser les besoins de ressources SI locales en conséquence
- Etudier la pertinence de rattacher les ressources SI locales à la DSI

Optimisation des dépenses SI

- Construire une projection exhaustive des dépenses SI locales et nationales sur les 4 années de la COG
- Identifier les leviers d'optimisation à court et long terme (e.g. gestion de la demande, répartitions des ressources internes et externes, externalisation du support de niveau 1, transformations techniques / progiciels)
- Etudier les leviers d'optimisation des achats (création d'un concurrent à Sopra, rationalisation du *long tail* petits fournisseurs)
- Etudier les modalités de mise en place d'un modèle cloud hybride (public et privé) et son impact sur les coûts
- Etudier les opportunités de mutualisation inter branches (e.g., achats, infras)

Acteurs clés

- DG
- DSI (sponsor)
- Responsable du budget SI
- CAF

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
▪ Niveau de dépenses SI locales des CAF, % des dépenses SI totales	▪ ~30%	▪ <10%

Poursuivre la définition de la stratégie numérique adaptée aux attentes des allocataires et des métiers

Objectifs

- **Transformer la CNAF en exploitant le potentiel du numérique**, en particulier sur les échanges de données automatisés avec des partenaires
- **Aligner l'ensemble de l'organisation autour d'une stratégie numérique commune**

Horizon d'exécution

2018		2019		2020		2021	
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Plan				Exécution			

Pistes d'action à explorer

Finalisation et exécution d'une stratégie numérique

- Compléter la cartographie des parcours et processus cibles à la CNAF
- Mettre en place des mécanismes pour mieux identifier les opportunités numériques comme des ateliers d'idéation, des visites externes ou des événements en collaboration avec des partenaires innovants (e.g. *start-up*, écoles)
- Consolider le portefeuille d'initiatives et définir un *planning* à 3-4 ans avec les principaux jalons pour le déploiement
- Faire une première estimation des gains potentiels en terme d'efficacité et de qualité de service (inclus l'efficacité de la lutte contre la fraude) pour prioriser les initiatives et créer une feuille de route numérique à 2021
- Exécuter la feuille de route, incluant des premières actions à impact rapide permettant la création du *momentum*

Amélioration des échanges des données

- Cartographier de façon précise l'ensemble des échanges de données existants
- Identifier les partenaires l'origine de la données
- Estimer les bénéfices des éventuels automatisations des échanges avec ces partenaires

Acteurs clés

- DG (sponsor)
- DSI
- Directions métiers
- CAF

Indicateurs de suivi

Indicateur	Valeur actuelle	Objectif
▪ Satisfaction allocataire, points NPS	▪ ?	▪ A définir
▪ Cout unitaire des processus, €	▪ ?	▪ A définir
▪ Cout unitaire des prestations, €	▪ ?	▪ A définir

