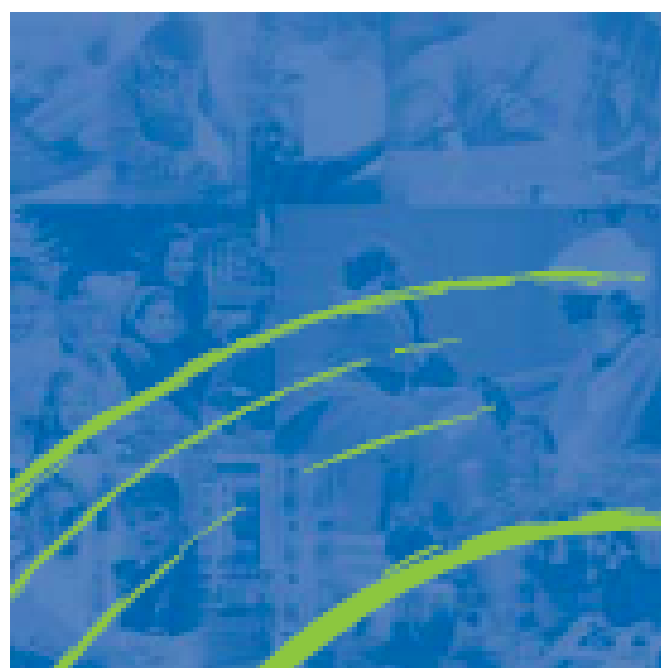


Convention d'objectifs et de gestion

ÉTAT/CNAF 2001 - 2004

2004



ÉVALUATION THÉMATIQUE

Rapport
Mission Évaluation des Conventions
d'objectifs et de gestion
DRASS

COG Etat / CNAF 2001 - 2004

EVALUATION 2004

- Les CAF, gestionnaires de l'action sociale
- Les liens entre politique de recrutement, évolutions organisationnelles et productivité
- La mutualisation dans la branche Famille
- La qualité du traitement des dossiers et l'exactitude des droits

Direction de la Sécurité Sociale
DRASS

RESUME DU RAPPORT

Le présent rapport est le produit de l'évaluation menée au cours du second semestre 2004 au sein d'un échantillon de 54 CAF. Quatre thématiques ont été privilégiées pour cette campagne d'évaluation :

- Les CAF, gestionnaires de l'action sociale ;
- Les liens entre politique de recrutement, évolutions organisationnelles et productivité ;
- La mutualisation dans la branche Famille ;
- La qualité du traitement des dossiers et l'exactitude des droits.

LES CAF, GESTIONNAIRES DE L'ACTION SOCIALE

Si le constat actuel est celui d'une grande disparité des coûts de gestion de l'action sociale des CAF, il s'avère qu'un facteur majeur d'explication de ces écarts tient à la diversité d'application des règles budgétaires au sein du réseau, à défaut de règles univoques et partagées par tous, ce qui rend difficile une réelle approche comparative. En effet, la mise en œuvre du budget unique de gestion en 2001 ne s'est pas accompagnée d'une définition précise des dépenses de gestion et d'intervention, et la catégorie des œuvres en gestion directe ne fait pas l'objet d'une appréciation univoque au sein du réseau, ce qui se traduit par des différences d'imputation budgétaires considérables entre les Caisses. Pour certains organismes, les modalités de calcul des dotations d'action sociale semblent également avoir une incidence sur les coûts de gestion. Le développement de règles communes, voire des outils d'un véritable contrôle de gestion s'avère donc nécessaire.

S'agissant des actions partenariales des CAF, la présente évaluation avait pour ambition d'appréhender leurs modes de gestion au travers des actions entreprises dans le domaine de l'autonomie des jeunes adultes, le thème de l'adolescence ayant dominé la dernière conférence de la Famille. Or, les actions menées dans ce cadre n'apparaissent pas en soi révélatrices de la mise en œuvre par les Caisses de procédures performantes en matière de contrôle et d'évaluation des partenaires financés, eu égard au caractère limité de leur développement : la politique d'aide à l'autonomie des jeunes adultes a pâti du flou relatif de l'objectif COG quant à la déclinaison des actions entrant dans ce cadre, de sorte que les CAF s'en sont tenues à leur champ d'intervention traditionnel, (soit principalement, le subventionnement des foyers de jeunes travailleurs).

Plus globalement, le contrôle a priori et sur pièces des actions partenariales des CAF est bien développé, l'attribution de financements étant conditionnée dans la plupart des organismes à la signature préalable d'une convention fixant les objectifs à atteindre et les critères auxquels la structure doit satisfaire. On relève en revanche une insuffisance sur le plan du contrôle sur place et de l'évaluation a posteriori de l'atteinte des objectifs. La fragilité financière de ces structures, rend par ailleurs hypothétiques les possibilités de sanction en cas de non-respect des engagements.

LES LIENS ENTRE POLITIQUE DE RECRUTEMENT, ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET PRODUCTIVITÉ.

La période 2001 – 2003 a été marquée par la prééminence des recrutements liés à la mise en œuvre de l'ARTT et de ceux prévus au titre de la COG sur ceux financés par le budget des CAF, lesquels représentent près de 65% des recrutements réalisés pour l'échantillon des 33 CAF étudié. Face à une relative augmentation de la charge de travail et de mouvements de départ considérables, liés à l'augmentation des départs à la retraite et au poids des démissions, les Caisses ont su mettre à profit les dispositifs existants de manière à recruter tout en limitant les coûts. Ce souci de rationalisation des coûts de gestion se vérifie également s'agissant du recours aux formules aidées par l'Etat, telles que le dispositif des emplois – jeunes, et de la pratique d'un fort recours aux CDD, dont un nombre limité seulement se verra intégré dans l'effectif de l'organisme sous contrat à durée indéterminée.

S'agissant de flux sortants hors CDD, pour la période 2001 – 2003, près de 10% des effectifs ont quitté leur organisme : les départs à la retraite augmentent, cependant les démissions constituent, avec près de 30% des départs, le premier motif de départ. Globalement, on constate que sur la période, les dispositifs de création d'emplois ont en priorité servi à compenser l'effet ARTT et les départs enregistrés.

Les recrutements effectués, majoritairement affectés aux services de production et à l'accueil du public ont permis d'importantes évolutions dans l'organisation des CAF et le service rendu. Pour autant, des disparités entre Caisses subsistent, notamment dans l'atteinte des objectifs de qualité prévus dans la COG.

Par ailleurs, en l'absence de comptabilité analytique, il est difficile de tirer des conclusions précises en termes d'amélioration de la productivité des Caisses : l'amélioration globale des résultats, liée à des investissements importants en moyens organisationnels, humains et technologiques, est concomitante d'une légère dégradation des indicateurs de gestion (nombre d'allocataires pondéré par agent en diminution d'un peu moins de 1% et coût de gestion pondéré en hausse de 4,52%).

LA MUTUALISATION DANS LA BRANCHE FAMILLE

Sous l'impulsion de la CNAF, les pôles régionaux mutualisés se généralisent progressivement au sein du réseau ; l'enveloppe nationale affectée à la mutualisation a permis le financement de 58 emplois pour le développement des outils et des modèles et de 35 emplois pour les autres expertises. En revanche, les initiatives locales demeurent encore limitées. On relève l'existence de mutualisations avec d'autres partenaires que les organismes de Sécurité sociale (ASSEDIC, ANPE), les mutualisations inter - branches et inter - régimes sont encore rares. Contiguïté géographique, convergence d'intérêts et antériorité de la coopération ont constitué de puissants facteurs en faveur du développement de la mutualisation. Cependant, la disparité de tailles, d'organisations internes et de stratégies, ainsi que le rattachement à des centres informatiques distincts constituent autant de freins, ce qui rend nécessaire un pilotage national accru.

LA QUALITÉ DU TRAITEMENT DES DOSSIERS ET L'EXACTITUDE DES DROITS

La finalisation tardive du projet de maîtrise des risques pour la branche Famille a favorisé un certain attentisme des Caisses. Il en résulte une assez grande diversité d'approches et de résultats dans la mise en œuvre des politiques de vérification et de contrôle par les CAF.

Si les ressources humaines consacrées au contrôle pour le compte de l'Agent comptable sont globalement en diminution, les objectifs de contrôle en matière de versement des prestations fixés par la précédente COG dans l'attente de la définition d'une politique globale de maîtrise des risques ont été dépassés sur l'ensemble de la période 2001 - 2003, notamment grâce au développement des échanges de données informatisées avec l'administration fiscale et les autres institutions sociales. Cependant, la pertinence des indicateurs reste à démontrer : ceux-ci ne permettent pas de situer l'effort de contrôle par rapport à l'activité effective des Caisses en termes de traitement des dossiers et ne donnent pas réellement d'appréciation de la complémentarité des différents modes de contrôle.

On relèvera en ce sens que les risques financiers et ceux de non-qualité sont réels au niveau de la liquidation, ce qui implique que la montée en charge des EDI ne saurait se substituer aux autres modes de contrôle. Les erreurs détectées lors des contrôles sur pièces ne concernent certes qu'un peu moins de 5% des dossiers, ce qui est significatif de la qualité globale du traitement des dossiers. Elles représentent néanmoins un enjeu essentiel en termes de montants financiers et de qualité du service. A cet égard, l'absence de codification commune des motifs d'erreurs ne permet pas d'établir une réelle hiérarchisation entre ceux-ci : certaines CAF identifient les erreurs selon le type de prestation concernée, d'autres le font en fonction des phases de traitement du dossier. Néanmoins, les diverses prestations liées à l'aide au logement viennent en tête des prestations à risque. Concernant le traitement des dossiers, on peut souligner trois catégories d'erreurs : des erreurs liées à la prise en compte des ressources, celles liées aux pièces justificatives et celles liées à l'utilisation du système Cristal. On relèvera en outre que les erreurs au bénéfice de l'utilisateur ne sont pas beaucoup plus importantes en nombre que celles à son détriment.

La gestion des indus souffre encore d'un relatif empirisme : les indicateurs liés à la gestion des indus montrent une amélioration globale, cependant le suivi de la gestion des indus manque de vision dynamique des flux. En outre, la disparité des pratiques des CAF dans le traitement des demandes de remises de dette interroge le principe d'égalité de traitement des usagers. Des efforts restent à faire concernant l'information des usagers, notamment s'agissant de leurs possibilités de contestation ou de demande de remises de dettes.

SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS

- **Renforcer l'intervention de la CNAF en tant que tête de réseau de la branche Famille :**
 - Dans le domaine de l'action sociale, par la production de définitions communes, notamment s'agissant de l'application des règles budgétaires, ainsi que par l'échange et la capitalisation des expériences, concernant la gestion des moyens dédiés à l'action sociale, mais également la conduite et l'évaluation des partenariats ;
 - En matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, face à l'augmentation des départs à la retraite, et en ce qui concerne les possibilités de carrière pour les jeunes embauchés, afin de pallier l'importance des démissions et du turn-over lié aux CDD ;
 - Dans le champ de l'organisation des processus internes des CAF, par le développement de préconisations en termes de choix organisationnels lors de la mise en place de l'outillage technologique ;
 - Dans le champ du développement de la mutualisation, par la définition d'un cadre de fonctionnement d'un pôle mutualisé en termes de prise de décision, de répartition des pouvoirs, de règles de gestion et d'accompagnement des compétences et par le soutien des pôles dans leur capacité à apporter une réelle plus-value aux Caisses.
 - **Mieux cibler la déclinaison engagements / objectifs / indicateurs en fonction des missions propres à la branche Famille dans le domaine de l'action sociale :** La prochaine COG devrait être l'occasion d'une réflexion sur le type et la portée des engagements pertinents au regard du champ de responsabilité de la branche.
 - **Garantir la mise en œuvre des propositions de maîtrise globale des risques en :**
 - Proposant un cadre permettant de mieux articuler les démarches de maîtrise des risques et de qualité du traitement des dossiers et de l'exactitude des droits ;
 - Dotant la branche d'un système d'information permettant un meilleur pilotage de la maîtrise des risques ;
 - Développant l'analyse des résultats des contrôles pour préciser les besoins de formation des techniciens – conseils et vérificateurs dans un cadre mutualisé et développer la synergie entre services dans l'application de la réglementation et l'exploitation des dysfonctionnements ;
 - Améliorant la communication avec les usagers ;
- Une attention particulière devra être apportée au renforcement des dispositifs de contrôle a posteriori et d'évaluation de la réalisation des engagements des partenaires bénéficiant de subventions des CAF : cadrage méthodologique et mutualisation.
- **Poursuivre l'effort engagé en matière d'outils de pilotage des organismes et de la branche :** Doter les organismes des outils indispensables au développement du contrôle de gestion (comptabilité analytique, règles partagées en matière d'action sociale).
 - **Rechercher les pistes d'optimisation des échanges de données informatisées**
 - Recueillir directement les informations relatives au revenu des allocataires auprès du service des impôts ;
 - Renforcer les contrôles automatisés par EDI avec les ASSEDIC ;
 - Utiliser le NIR de manière à fiabiliser des procédures.
 - **Intensifier la recherche de rationalisation et de simplification du droit :** poursuivre la rationalisation du cadre réglementaire des prestations servies par les CAF.

LA DÉMARCHE

LE CADRE DE L'ÉVALUATION

Depuis l'ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la Sécurité sociale, des conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues entre l'Etat et chaque caisse nationale de Sécurité sociale et comportent les engagements réciproques des signataires. Déclinées au plan local entre la caisse nationale et les caisses locales au travers de contrats pluriannuels de gestion (CPG), elles déterminent les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires. Ce dispositif conventionnel n'a pas été modifié par la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

La seconde convention d'objectifs et de gestion de la branche Famille du régime général¹ a été signée le 3 juillet 2001 pour une période de quatre ans et s'achèvera à la fin de l'année 2004. Dans le cadre de la préparation du renouvellement de la COG conclue entre l'Etat et la CNAF, une campagne d'évaluation a été conduite par les inspecteurs des services de protection sociale des Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) auprès de 43 CAF au cours du premier semestre de l'année 2004.

La Direction de la Sécurité Sociale (DSS) a souhaité non pas réaliser une étude exhaustive de l'ensemble des activités et fonctions de la branche, mais cibler cette campagne autour de quatre thèmes spécifiques : 1°- les CAF, gestionnaires de l'action sociale, 2°- les liens entre politique de recrutement, évolutions organisationnelles et productivité, 3°- la mutualisation dans la branche Famille, 4°- la qualité du traitement des dossiers et l'exactitude des droits.

Les objectifs poursuivis par cette évaluation sont de deux ordres : rendre compte des actions entreprises et des résultats obtenus par le réseau dans les domaines précités d'une part, et, d'autre part, formuler un certain nombre de préconisations susceptibles de nourrir la prochaine COG.

LES THÈMES ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Les CAF, gestionnaires de l'action sociale

Au regard du constat de l'importance des écarts constatés dans les dépenses d'action sociale par les CAF, il s'agit d'en identifier les principaux facteurs explicatifs. La démarche s'est structurée selon deux axes complémentaires : la gestion interne de l'action sociale d'une part, l'initialisation, la mise en œuvre et le suivi des partenariats au travers des actions menées dans le cadre du soutien à l'autonomie des jeunes adultes d'autre part. Choisir le soutien à l'autonomie des jeunes adultes permettait d'aborder par ailleurs de connaître ce qui pouvait être réalisé dans ce domaine, nouvel objectif introduit dans la COG 2001-2004.

Les liens entre politique de recrutement, évolutions organisationnelles et productivité

Par ce thème, il s'agit de mieux connaître les impacts sur la productivité des CAF des recrutements réalisés depuis la mise en œuvre des 35 heures, dans un contexte de mutations organisationnelles et technologiques importantes.

La mutualisation des compétences dans la branche Famille

Il s'agit ici de déterminer comment se concrétisent la création des pôles de compétences et le développement de la mutualisation de postes, les changements qu'ils ont entraîné dans le fonctionnement des CAF, ainsi que d'identifier les marges de progrès dans ce domaine.

La qualité du traitement des dossiers et l'exactitude des droits

Envisagée sous le double aspect de la qualité du service rendu et de la maîtrise des risques de gestion, cette dernière thématique consiste à évaluer la mise en œuvre de l'axe d'engagement de service contenu dans la COG : « garantir la qualité du traitement et de l'exactitude des droits ». La démarche s'est appuyée sur l'analyse des facteurs nécessitant de revenir sur des décisions prises lors du traitement initial du dossier en ciblant plus

¹ La première Convention d'objectifs et de gestion, pour la période 1997 – 2000, a été signée le 28 mai 1997.

particulièrement les résultats des contrôles réalisés pour le compte de l'Agent comptable, ainsi que l'analyse des indus et de leur mode de détection.

LA MÉTHODOLOGIE

Une conception collective des outils

L'élaboration de la démarche et des outils méthodologiques est le résultat d'un travail collectif. Une équipe de projet, composé d'inspecteurs des services protection sociale des DRASS et de représentants de la Mission Evaluation des COG, a été chargée d'une part de définir les objectifs de la campagne d'évaluation et, d'autre part, d'élaborer les guides² nécessaires à sa réalisation.

Quatre journées de formation ont été organisées au cours du mois de février 2004 afin d'enrichir et d'assurer le transfert de ces outils aux équipes d'inspecteurs des services de protection sociale des DRASS. Au total, une quarantaine d'inspecteurs a participé à ces sessions de formation.

L'ensemble des documents produits a été présenté à la sous-direction de la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), à la direction de la Caisse Nationale d'Assurance Famille (CNAF) ainsi qu'à quelques organismes locaux. Leurs remarques ont été intégrées dans l'outillage utilisé.

L'échantillon

L'évaluation a concerné, de manière pragmatique, les CAF n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation l'année précédente, soit un total de 43 CAF (liste en annexe n°1), ce qui représente près de la moitié des organismes de la branche Famille.

Les investigations régionales et la réalisation du rapport national

Des enquêtes sur place, comprenant des entretiens avec les équipes de direction et les responsables de service, ont été menées par les inspecteurs auprès des CAF. Ces enquêtes ont été complétées par des entretiens avec certains partenaires externes tels que les Conseils Généraux ou les prestataires de service dans le cadre de l'aide à l'autonomie des jeunes adultes. A l'issue de ces rencontres, un rapport d'évaluation régionale a été rédigé par chaque équipe d'évaluateurs et transmis à la Mission Evaluation des COG de la DSS.

Le présent document est réalisé à partir de la synthèse des rapports régionaux, complétées d'autres sources d'informations tant internes (Etudes et Résultats de la DREES³, notes et dossiers de la DGAS) qu'externes (rapports et notes de la CNAF).

Il présente par ailleurs les préconisations qui alimenteront les échanges pour préparer la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

² Le premier guide intitulé « Les outils de l'évaluateur » présente les objectifs de l'évaluation, le référentiel, la démarche et les outils mis à disposition des inspecteurs (questionnaire, grilles d'entretien, grilles d'observation, fiches descriptives de bonne pratique) ; le second guide « Le rapport d'évaluation régionale » indique la structure et le plan à respecter pour la rédaction du rapport régional.

³Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques.

LES CAF, GESTIONNAIRES DE L'ACTION SOCIALE

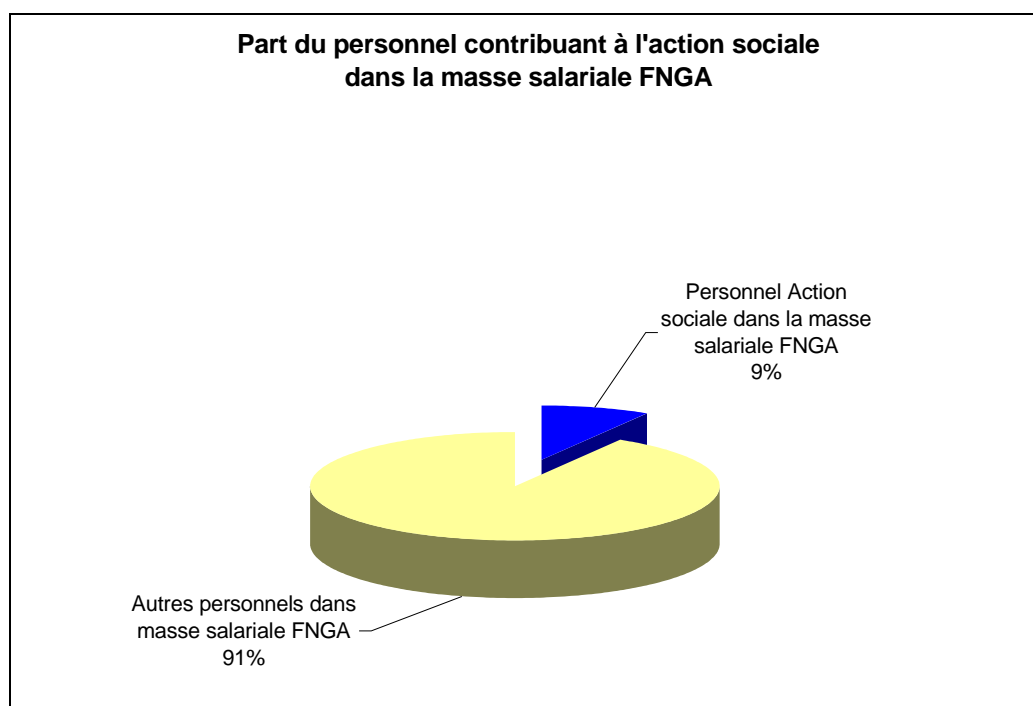
Dans cette partie consacrée à la gestion des moyens dédiés à l'action sociale, 2 angles d'approches ont été privilégiés. La première approche vise à mieux faire appréhender les éléments de coûts qui peuvent être pris en compte pour mieux cerner les ressources mobilisées par les CAF pour gérer leur l'action sociale. La seconde a pour objectif de mieux connaître les modalités mises en œuvre par les CAF pour suivre les financements accordés dans le cadre des partenariats.

1 - LA DIVERSITÉ D'APPLICATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES AU SEIN DU RÉSEAU DES CAF REND DIFFICILE UNE APPROCHE COMPARATIVE DES COÛTS DE GESTION

La présente évaluation visait à identifier les facteurs explicatifs de la très grande disparité actuelle des coûts de gestion de l'action sociale entre les CAF. Cependant il s'avère que la diversité d'application des règles budgétaires au sein du réseau, à défaut de règles univoques partagées par tous, constitue un facteur majeur d'explication des écarts, ce qui rend difficile une approche comparative.

1.1. LA GESTION DE L'ACTION SOCIALE DES CAF RÉVÈLE D'IMPORTANTES DISPARITÉS

La mise en place du budget unique de gestion (BUG)⁴ devait se traduire pour les organismes par le regroupement des dépenses de gestion, y compris pour l'action sociale, dans un seul budget, alimenté par le Fonds national de gestion administrative (FNGA).

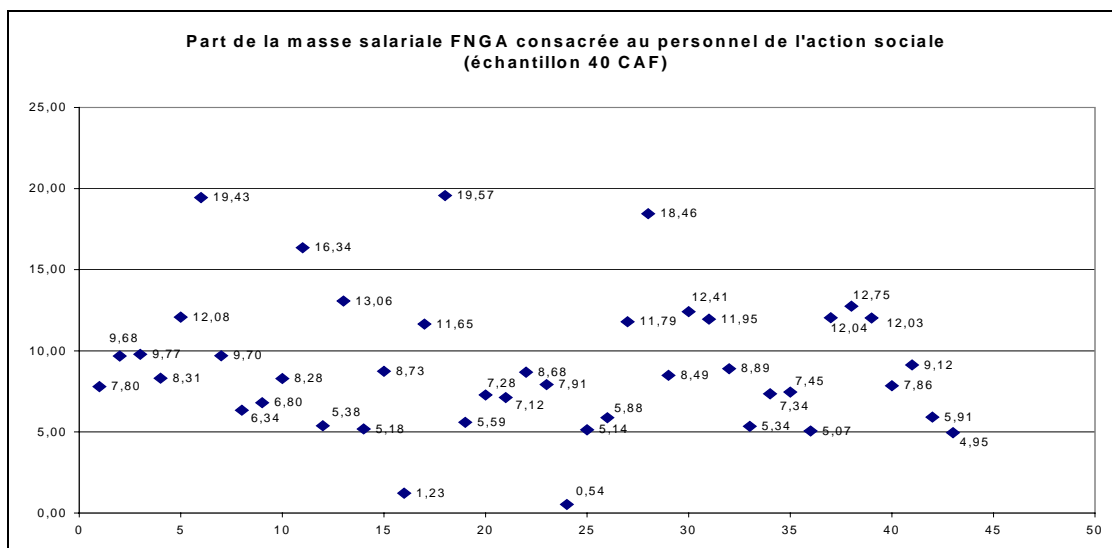


Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Pour l'échantillon considéré dans le cadre de la présente évaluation, le personnel d'action sociale représente en moyenne 9% de la masse salariale du FNGA.

Cette moyenne recouvre des réalités très disparates, variant entre 0,54% et près de 20% selon les organismes.

⁴ Dans le souci de renforcer la transparence et de favoriser une approche globale, les ressources consacrées à la gestion des prestations légales et de l'action sociale ont été regroupées dans un seul budget de manière progressive à partir de juillet 2001.



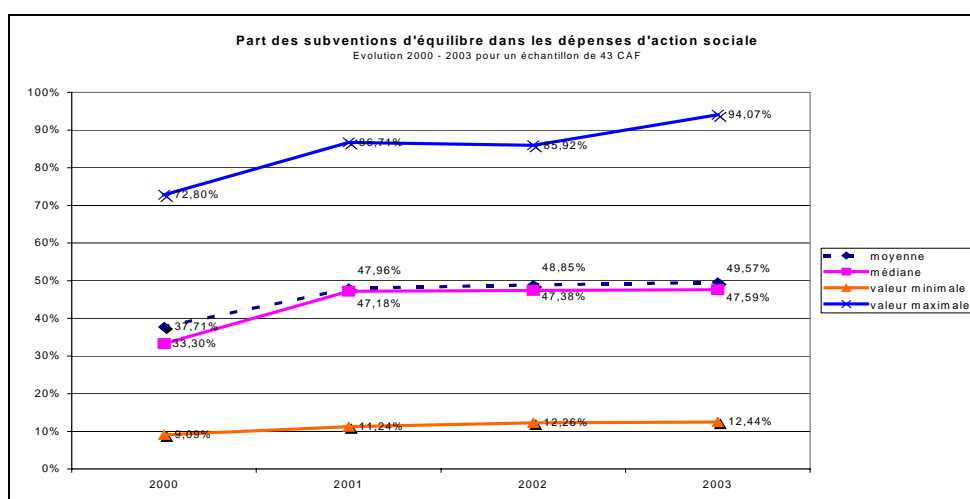
Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Une première explication de ces différences de coûts du personnel d'action sociale rémunéré sur le budget de gestion administrative unique réside dans le nombre d'agents émergeant sur le FNGA et à leur niveau d'ancienneté et de classification⁵.

Cependant, cette seule explication ne suffit pas à expliquer l'ampleur des écarts constatés.

En effet, il convient pour compléter cette analyse de mettre en perspective ce ratio avec les résultats obtenus pour :

- **L'indicateur n°51** qui rend compte de la répartition des dépenses d'action sociale. On constate que les dépenses des services CAF⁶, qui s'établissent en moyenne nationale à 15,10% de la dotation d'action sociale en 2002, varient au sein d'une fourchette allant de 2,44% à 39,67%.
- **L'indicateur n°53** qui rend compte du rapport entre subventions d'équilibre des gestions directes et la dotation d'action sociale : on constate ainsi que le montre le graphique ci-dessous, que la part des subventions d'équilibre dans les dépenses d'action sociale s'établit à 45% de moyenne nationale en 2002 (chiffre CNAF), les situations sont contrastées, et les écarts tendent même à se creuser. Pour certains organismes de l'échantillon, ces subventions d'équilibre peuvent atteindre jusqu'à 94% de la dotation d'action sociale.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

⁵ En particulier, le taux d'encadrement de l'action sociale diffère selon les organismes.

⁶ La part des dépenses des services CAF au sein de la dotation d'action sociale s'obtient par soustraction des dépenses au profit des familles et des partenaires.

Différents facteurs explicatifs des évolutions enregistrées peuvent être mis en évidence :

- l'incidence du passage à la gestion administrative unique en 2001 : pour nombre d'organismes, on note une forte progression en 2001 du pourcentage des subventions d'équilibre par rapport aux dépenses d'action sociale. Celle-ci s'explique plus par la diminution du montant global de référence suite à l'intégration d'une part des dépenses de gestion de l'action sociale au BUG à compter de 2001.
- l'effet ARTT, qui se traduit par des embauches supplémentaires, et augmente d'autant les coûts de gestion des œuvres ; cependant, la compensation de la réduction du temps de travail n'a été réalisée de manière systématique que dans les services d'accueil de jeunes enfants, pour lesquels les normes légales obligent à maintenir un taux d'encadrement des enfants constant.
- la mise en place de la prestation de services à 66%, couvrant davantage les dépenses des structures, ce qui se traduit par la baisse corrélative des subventions d'équilibre ;
- le développement du cofinancement partenarial, celui-ci réduisant d'autant les montants de la subvention d'équilibre. Ce développement est lié à la politique de désengagement de l'organisme des œuvres en gestion directe. À noter que les modalités du désengagement sont loin d'être dépourvues de contraintes⁷.

Pour autant, l'ampleur des écarts évoqués plus haut ne s'explique pas seulement par les orientations différentes des CAF en matière d'action sociale, notamment pour ce qui est de la gestion d'œuvres en gestion directe, mais tient également aux pratiques qui en découlent en matière d'imputations budgétaires.

Cette problématique se trouve à la rencontre des directives données par la CNAF concernant la gestion d'équipements par les CAF d'une part et les règles de mise en œuvre du budget unique de gestion d'autre part. Dans les 2 cas, un déficit de définition entraîne la disparité des pratiques.

1.2. CES DISPARITÉS RÉSULTENT DE LA COMBINAISON DE PLUSIEURS FACTEURS

1.2.1 Le périmètre des œuvres en gestion directe est à géométrie variable selon les Caisses

La circulaire de la CNAF : *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF*, définit une politique de désengagement au cas par cas, qui se justifie par l'utilité sociale qui s'attache au maintien d'un certain nombre de ces œuvres.

En conséquence des désengagements réalisés, et parallèlement à la diminution des aides individuelles, on constate un redéploiement des moyens au profit des actions collectives et partenariales, qui s'opère de manière différenciée selon les organismes.

Aussi, la pratique actuelle des Caisses révèle une assez grande diversité de ce qui est recouvert par la catégorie des œuvres en gestion directe (gestion ES).

Ainsi par exemple, en 2003, la CAF d'Ajaccio classait-elle parmi ses œuvres en gestion directe un centre familial de vacances (cédé en avril 2004), un centre social, son service social familial, une crèche et une halte-garderie, ainsi que des interventions techniques au titre du FSL.

En revanche, pour la CAF du Bas-Rhin, on dénombre parmi les œuvres en gestion directe le service des conseillers en économie sociale et familiale, celui des assistants sociaux, ainsi qu'un service « activités » des conseillers techniques, qui a pour activité le développement des actions partenariales auprès des associations et des collectivités territoriales.

Globalement, il convient ainsi de distinguer deux catégories d'œuvres en gestion directe : les équipements et les services⁸.

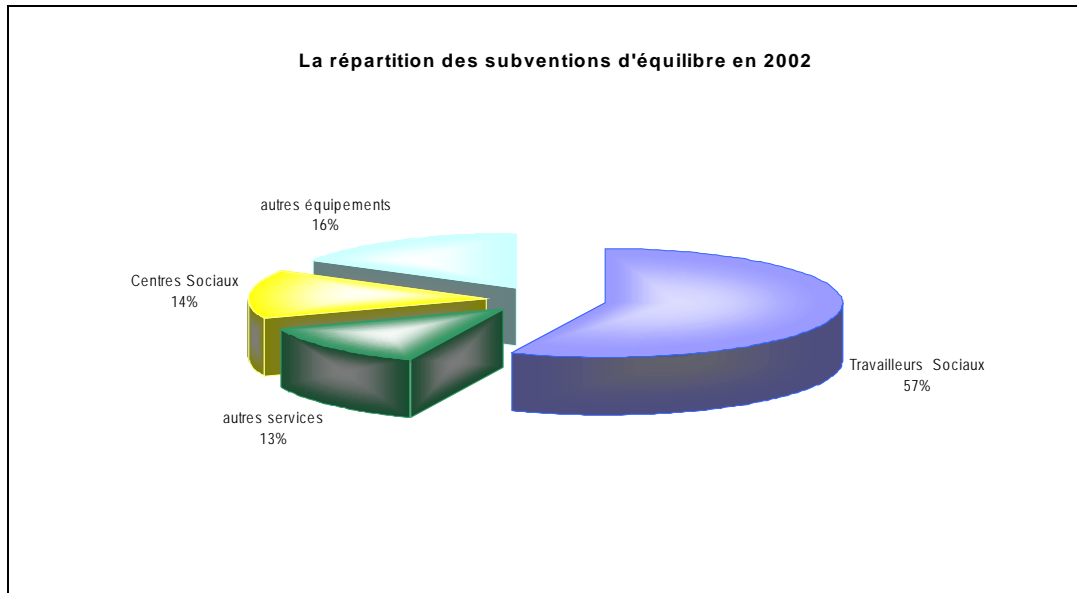
⁷ Les mesures financières d'accompagnement des désengagements ont un coût élevé eu égard aux difficultés rencontrées par certaines CAF pour trouver des repreneurs. Le plus souvent, différentes mesures d'accompagnement doivent être proposées au repreneur et aux salariés pour que le désengagement puisse avoir lieu sans aboutir à la fermeture du service. Il convient de relever en outre la fragilité des associations gestionnaires, susceptibles de reprendre la gestion d'œuvres en gestion directe : bénéficiant d'emplois aidés - par conséquent, peu pérennes - et éprouvant parfois des difficultés à dérouler une conduite de projet rigoureuse, accompagnée d'une affectation des fonds précise. Généralement, le transfert de la structure à une collectivité locale se traduit par une prise en charge plus structurée. Enfin, s'agissant du transfert des personnels, les agents bénéficient parfois d'une mise à disposition. Aussi le désengagement se fait-il sur le long terme, au fur et à mesure des départs programmés des agents bénéficiant du statut CAF.

⁸ On reprend par là la terminologie utilisée par la CNAF, notamment dans sa circulaire sur les orientations de l'action sociale.

Les premiers ont des recettes propres du fait de leurs activités : il s'agit de structures telles que les crèches, les halte - garderies ou encore les centres sociaux.

Les seconds n'en ont qu'exceptionnellement, du fait qu'il s'agit de services agissant pour le compte de l'organisme : il s'agit notamment de pools d'intervenants sociaux (assistantes sociales), et des gestions d'interventions techniques (FSL). On peut y inclure les services en charge de certaines interventions techniques, telles que la gestion des fonds partenariaux liés au logement.

On peut ici, affiner l'analyse de l'indicateur n° 53 qui donne la ventilation des « bénéficiaires » des subventions d'équilibre entre ; travailleurs sociaux, centres sociaux, autres équipements et autres services.



Source CNAF : Les CAF dans la COG 2002

A partir des résultats nationaux de 2002 on constate que plus de la moitié de ces subventions allaient à la catégorie des travailleurs sociaux .

Elles représentent en moyenne un peu plus de 27% de la dotation d'action sociale. Avec une amplitude des écarts qui s'échelonne entre 0% et 75,87% des dotations d'actions sociales, la grande majorité des CAF se situant entre 10% et 40%.

Toutefois, cette catégorie est assez peu explicite quant aux réalités qu'elle recouvre. Rappelons à ce sujet le constat de la grande variété de définitions du métier de travailleur social relevée dans le rapport précédent d'évaluation⁹. La notion de travailleur social recouvre ainsi des métiers aussi différents que celui de conseiller en économie sociale et familiale, médiateur familial, de conseiller en développement, d'agent chargé de l'évaluation des actions collectives. Les agents concernés peuvent être spécialisés ou polyvalents, prendre en charge directement une activité ou piloter des réseaux de partenariats. On peut donc souligner l'ambiguïté du libellé de l'indicateur quant aux types de structures bénéficiaires effectifs des subventions d'équilibre liés aux travailleurs sociaux (services ou équipements ?).

1.2.2. La mise en œuvre du budget unique de gestion ne s'est pas accompagnée d'une définition précise des dépenses de gestion et des dépenses d'intervention

- La mise en place du budget unique de gestion en 2001, impliquant le transfert à la gestion administrative des frais de pilotage de l'action sociale, ne s'est pas accompagnée d'une définition précise des dépenses de gestion et des dépenses d'intervention. En conséquence, les interprétations sont actuellement variables selon les Caisses, ce qui se traduit par des différences d'imputations budgétaires considérables.

Ainsi que le relève le rapport du 29 juillet 2004 de la mission d'audit sur la mise en œuvre du budget unique de gestion de la CNAF, cette imprécision concerne particulièrement les managers, au-delà des

⁹ Evaluation intermédiaire 2003 de la branche Famille, Mission Evaluation des COG, Directions régionales des affaires sanitaires et sociales, DSS, p. 26 et s.

seuls agents de direction, le personnel de gestion et d'appui technique de l'action sociale, dans un contexte de développement de la polyvalence et de la transversalité pour une prise en charge globale de l'utilisateur.

Le constat fait plus haut sur au sujet des travailleurs sociaux trouve à nouveau pleinement sa place

- Cette ambiguïté se traduit généralement par l'absence de statistiques précises permettant d'évaluer le nombre des personnes financées par le budget de gestion administrative travaillant en tout ou partie de leur temps pour les services d'action sociale.
- Ce flou relatif est renforcé par les disparités constatées quant aux critères d'affectation des effectifs, qui relèvent, selon les organismes, soit d'une logique de métiers, soit d'une approche par fonctions exercées.

1.2.3. L'incidence des modalités de calcul de la dotation d'action sociale sur les coûts de gestion :

Selon une DRASS, les modalités de calcul de la dotation d'action sociale constituent un facteur supplémentaire de nature à accentuer les écarts entre organismes :

Depuis 1982, lors de la décentralisation du FNAS, les dotations d'action sociale sont réparties au prorata des prestations familiales versées. Ce mode de calcul devait permettre de tenir compte de la situation sociale des allocataires familiaux en intégrant à la fois le nombre d'enfants et le niveau de ressources des familles et ainsi des besoins locaux tant en quantité qu'en qualité.

Les effets d'application de ces critères sont pondérés par deux mécanismes régulateurs :

- un plancher fixant le taux de progression minimum garanti pour les caisses qui, par l'application stricte de ces critères, verraient leur dotation stagner ou diminuer. Pour ce faire, une redistribution est effectuée par un prélèvement sur la dotation des autres caisses,
- un plafond fixant le pourcentage d'évolution maximum de la dotation à 10%.

Selon certaines CAF, l'objectif d'une bonne adéquation des dotations avec les prestations légales serait fortement freiné par le mécanisme du taux minimum garanti. Ce processus de lissage est désormais égal à 70% de l'évolution globale des dotations et aurait ainsi fait perdre de vue l'objectif initial d'une dotation liée aux besoins réels des allocataires.

De plus, les modalités de calcul de la dotation d'action sociale n'intègrent pas :

- l'implication des caisses dans le partenariat et notamment le développement de l'expertise sociale sur le département en terme d'accompagnement et de soutien aux collectivités territoriales dans les domaines de la petite enfance et du temps libre,
- la part des minima sociaux et des allocataires non familiaux qui pour autant bénéficient de l'intervention sociale en terme de soutien à la parentalité et de cohésion sociale dispensée par la CAF et les partenaires que cette dernière soutient financièrement.

A noter qu'une réflexion institutionnelle est en cours au sein de la branche Famille, pour modifier un système qui, contrairement au mécanisme retenu pour la gestion administrative, tend à accentuer les écarts entre Caisses, au lieu de les lisser et semble s'appuyer de moins en moins sur la réalité des besoins.

2 - L'INITIALISATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES PARTENARIATS AU TRAVERS DES ACTIONS MENÉES DANS LE CADRE DU SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES JEUNES ADULTES

Dans le cadre de la présente évaluation, les modes de gestion de leurs relations partenariales par les CAF ont été appréhendés au travers des actions entreprises dans le domaine de l'autonomie des jeunes adultes, le thème de l'adolescence ayant dominé la dernière conférence de la Famille. De fait, il ressort que les actions menées dans le cadre du soutien à l'autonomie des jeunes adultes ne sont pas en soi révélatrices de la mise en œuvre par la Caisse de procédures performantes en matière de contrôle et d'évaluation des associations et partenaires financés, eu égard au caractère limité de leur développement. La politique d'aide à l'autonomie des jeunes adultes a pâti du flou relatif de l'objectif COG quant à la déclinaison des actions entrant dans ce cadre, de sorte que les CAF s'en sont tenues à leur champ d'intervention traditionnel (soit principalement, le subventionnement des foyers de jeunes travailleurs). D'une manière plus globale, le constat est celui d'un

contrôle a priori bien développé, mais d'une insuffisance sur le plan du contrôle sur place et de l'évaluation a posteriori de l'atteinte des objectifs.

2.1 - LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES JEUNES ADULTES A PÂTI D'UN MANQUE DE DÉCLINAISON INSTRUMENTALE

2.1.1 - Le flou relatif de l'objectif COG quant à la déclinaison des actions entrant dans ce cadre

Hormis certaines régions rurales¹⁰, l'investissement plutôt modéré des CAF sur la thématique de l'aide à l'autonomie des jeunes adultes semble bien s'expliquer d'une part, par l'absence d'identification claire de ce public et d'autre part, de définition explicite des actions à conduire dans ce cadre.

Les « jeunes adultes » constituent une catégorie de la population qui n'est pas précisément définie, la doctrine nationale n'étant pas définitivement arrêtée au moment de l'évaluation, et ne représente donc pas une cible spécifique.

Le champ de compétences des CAF à l'égard des jeunes adultes apparaît comme relativement restreint, au regard de leurs engagements en faveur de l'accueil des jeunes enfants ou de la politique des temps libres : de fait, l'article 9.4 de la COG CNAF / Etat ne pose pas le principe d'une politique en faveur de la jeunesse clairement identifiée au sein de l'institution¹¹, encourageant le renforcement des actions déjà répertoriées, les organismes étant appelés à développer des interventions en faveur de ce public par un redéploiement à l'intérieur de leur budget d'action sociale.

En conséquence, les CAF ont ciblé leurs actions sur leurs champs d'interventions traditionnels, les foyers de jeunes travailleurs (FJT) demeurant ainsi les principaux partenaires de CAF en matière d'aide à l'autonomie des jeunes adultes.

2.1.2 - Les FJT, partenaires principaux des CAF en matière de soutien à l'autonomie des jeunes adultes

Les actions menées par les CAF en matière de soutien à l'autonomie des jeunes adultes sont encore limitées, celles-ci se cantonnant à leurs champs d'intervention traditionnels dans les domaines suivants : logement (avec le soutien aux comités locaux pour le logement autonome des jeunes), temps libres, animation de la vie sociale, médiation familiale, sans oublier l'action des conseillères en économie sociale et familiale. Des dispositifs institutionnels non spécifiques aux jeunes adultes sont également mobilisés par les CAF : Fonds Social pour le Logement, Ville Vie Vacances mais sans identification particulière du public jeunes adultes.

Les CAF financent la fonction socio-éducative menée par le FJT en accompagnement de sa fonction d'hébergement, dans le cadre d'une convention (généralement tri annuelle).

Un financement pérenne de cette action est assuré au moyen de la prestation de service. Parfois le FJT bénéficie également d'un financement "Etat" octroyé dans le cadre des postes FONJEP mais limité à une prise en charge partielle du salaire d'animateurs.

Les CAF soutiennent également financièrement l'action des FJT au moyen de subventions de fonctionnement ou d'investissement (exemple projet d'extension de FJT) financées sur la dotation d'action sociale.

Aussi, dans le domaine du soutien à l'autonomie des jeunes adultes, les partenariats avec le Conseil général sont-ils encore limités. Ils se concrétisent notamment par le cofinancement de l'aide individuelle

¹⁰ Ainsi par exemple, avec une diminution de 22% de 1990 à 1999 des moins de 25 ans dans son département, il se conçoit que la problématique des jeunes adultes ne soit pas une priorité pour la CAF d'Aurillac.

¹¹ L'article 9.4. de la COG énonce : « En vue de soutenir le développement de l'autonomie des jeunes adultes, les CAF renforcent leurs actions pour leur permettre d'accéder à un logement. Parallèlement, la CNAF s'engage à redéfinir dans les deux ans suivant la signature de la convention, en lien avec les foyers de jeunes travailleurs, ses modalités de soutien à ces structures, notamment en ce qui concerne les modalités de versement de la prestation de service et l'appui à l'élaboration du projet de l'établissement. En tenant compte de l'évolution des prestations légales et dans le cadre d'un redéploiement à l'intérieur du budget d'action sociale, les CAF peuvent également développer des actions en direction des jeunes adultes dans des domaines tels que les loisirs, l'animation de la vie sociale, la médiation parents/enfants ».

(ainsi par exemple en Bretagne, les CAF visitées contribuent en partenariat avec le Conseil général au financement du Fonds d'Aide aux Jeunes).

Les partenariats sont tout aussi limités s'agissant des autres acteurs.

En région Provence – Alpes - Côte d'Azur, il n'existe pas de partenariat institutionnel, notamment avec le Conseil général, à destination du public des jeunes adultes. Le partenariat s'est développé avec le milieu associatif autour de quelques actions novatrices :

- pour les Hautes-Alpes, ouverture d'un bar sans alcool, lieu de rencontre des jeunes, avec mise à disposition d'un cyber-espace, organisation de départs collectifs en vacances de jeunes adultes, les centres sociaux étant porteurs de projets.
- pour les Bouches-du-Rhône, signature d'une convention avec une association pour le soutien des jeunes quant à l'installation matérielle de leur premier logement. La CAF de Marseille a créé en mai 2003, à Aix en Provence, un point d'information jeunesse (en partenariat avec le CRIJPA, qui a pour fonction d'assurer l'accueil et l'information du public âgé de 18 à 25 ans et plus, scolarisés ou non, étudiants et parents ; il met à disposition une documentation, diffuse des informations par les médias de proximité.

2.2 - LE CADRE CONVENTIONNEL DES ACTIONS PARTENARIALES S'INSCRIT ESSENTIELLEMENT DANS UNE LOGIQUE DE VÉRIFICATION COMPTABLE

2.2.1 - Les actions partenariales des CAF : contractualisation pluriannuelle et contrôle

Dans la plupart des organismes, l'attribution de financements en matière d'action sociale est conditionnée à la signature préalable d'une convention fixant les objectifs à atteindre et les critères auxquels la structure doit satisfaire.

Celle-ci s'accompagne de la production par le bénéficiaire des subventions d'un certain nombre de documents relatifs à l'activité, à la situation financière et comptable de la structure ou encore à la nature et au mode de financement de l'opération envisagée. Le contrôle a priori est donc systématique et permet en amont de vérifier les capacités juridique et financière des associations qui sollicitent une subvention.

Un suivi régulier des actions entreprises par les structures financées est effectué, sur la base de pièces justificatives ; une garantie supplémentaire résulte de la périodicité des financements (échelonnement sur l'exercice budgétaire) et du fait que les financements accordés par les CAF sont, en général, conditionnés par l'envoi de pièces justificatives (factures) qui permettent de s'assurer de la réalisation des actions et de la bonne utilisation des subventions.

Les pièces justificatives obligatoires exigées par les CAF permettent d'avoir des garanties sur le plan financier et quant aux actions entreprises.

Concernant le suivi des Foyers de Jeunes Travailleurs, les CAF effectuent un contrôle sur pièces à partir des documents transmis annuellement par les FJT. Elles sont notamment destinataires, comme les autres financeurs, du « dossier vert », dont le contenu a été élaboré par l'union nationale des FJT, qui comprend :

- une fiche signalétique de la structure
- une fiche signalétique de l'association gestionnaire
- une étude du public accueilli
- un rapport financier
- le budget prévisionnel
- l'analyse et le bilan des postes FONJEP.

À ce contrôle sur pièces, s'ajoute une évaluation plus poussée par les CAF de l'activité des FJT au cours ou en fin de convention afin de vérifier l'atteinte des objectifs fixés.

Ainsi, dans la Vienne, une rencontre partenariale est organisée tous les trois ans par le conseiller technique du territoire. Les administrateurs de la CAF sont associés à cette phase d'évaluation et décident, dans le cadre de la Commission d'Action Sociale, de l'éventuel renouvellement de la convention.

Une limite importante résulte cependant de la fragilité financière de la majorité des structures financées, dont la viabilité dépend souvent des aides allouées par la CAF, ce qui rend difficile, voire contre-productive¹² la sanction en cas de non-respect des engagements.

2.2.2 - Le renforcement nécessaire des dispositifs d'évaluation a posteriori

De manière générale, il est nécessaire de distinguer les contrôles sur pièces, relativement développés, des contrôles sur place, plus limités. Si les CAF procèdent systématiquement à une vérification des pièces comptables : bilans, budgets prévisionnels et à un examen des résultats d'activité, elles n'ont pas encore intégré la pratique systématique des contrôles sur place, et, a fortiori, des contrôles effectués conjointement avec leurs partenaires. Ceux-ci ne sont d'ailleurs souvent pas en mesure de mener de telles actions avec les CAF.

Conscients de la nécessité de renforcer les contrôles sur place, certains organismes, notamment en Ile-de-France se donnent les moyens de les réaliser, soit en recrutant des jeunes avec compétences d'audit, en formant du personnel redéployé, ou bien en travaillant avec les établissements ou leur fédération à l'élaboration de chartes de fonctionnement ou de procédure d'auto-évaluation.

En Charente-Maritime, des audits financiers, décidés en concertation avec les partenaires, notamment le Conseil général, ont été confiés à un prestataire extérieur pour certaines structures présentant des difficultés (un centre social et un FJT). La CAF prévoit par ailleurs de développer le contrôle sur place par la création d'un poste spécifique, interne ou mutualisé, et la réalisation d'un plan de contrôle annuel.

La mutualisation permettrait sans doute de renforcer les moyens du contrôle sur place, comme le démontrent les initiatives de certaines CAF.

En ce sens, une expérience intéressante a été relevée dans la région Champagne-Ardenne concernant l'évaluation des FJT : en 1999, lors de la formalisation des derniers contrats de projet, les différents partenaires concernés (DRASS, DDASS, Conseil général, Union régionale des FJT) ont élaboré un contrat de projet commun ; sous la coordination de la DRASS, une grille commune d'évaluation et un comité de suivi ont été constitués, de manière à évaluer la mise en œuvre de tous les contrats de projet de la région. La procédure a l'avantage de l'efficacité et de la simplicité, dans la mesure où les FJT n'ont plus qu'un seul contrat à remplir pour l'ensemble des partenaires et qu'il n'y a plus superposition des évaluations.

En Midi-Pyrénées, (dont le cas illustre les efforts réalisés également dans d'autres Caisses) un contrôleur de gestion mutualisé recruté en 2002 intervient suivant une rotation hebdomadaire dans sept des huit CAF de la région pour effectuer à la demande de chaque Caisse un contrôle sur place de l'utilisation et du bien-fondé des financements.

DES PRÉCONISATIONS :

Pour des évolutions dans la gestion interne des moyens dédiés par les CAF pour l'action sociale:

- la mise en place d'une comptabilité analytique, ou à tout le moins, de règles univoques, susceptibles d'être appliquées de la même manière par l'ensemble des CAF, rendant les comparaisons possibles ;
- des définitions plus précises de manière à distinguer clairement ce qui est imputable à la gestion ou aux interventions en matières de dépenses d'action sociale, et à mieux identifier les différents types de structures en gestion directe ;
- la déclinaison des actions à entreprendre sous forme d'objectifs hiérarchisés (objectifs intermédiaires et finaux), en nombre limité, et susceptibles d'une évaluation a posteriori ;
- le développement de l'échange de bonnes pratiques, de façon à ce que les initiatives locales bénéficient à l'ensemble du réseau, par-delà les différences tenant aux contextes locaux et aux positionnements des conseils d'administration.

Pour l'implication des CAF dans la mise en œuvre des dispositifs et actions inscrits dans le cadre de politiques publiques d'action sociale :

La spécificité de l'action sociale des CAF tient à leur champ d'intervention, complémentaire de leur activité de gestion des prestations légales, qui leur confère une bonne connaissance des besoins des publics et

¹² Le risque associé à la sanction financière pouvant être la fermeture de la structure.

leur a permis de développer une expertise en matière d'action sociale familiale et de développement social local, reconnue et sollicitée par les partenaires locaux, y compris les administrations de l'Etat.

Une des conditions de l'efficacité de l'action sociale des CAF est ainsi que son périmètre soit clairement défini, dans un domaine où les compétences des différents acteurs du social ont tendance à s'enchevêtrer. Comme l'a démontré l'exemple de la politique de soutien à l'autonomie des jeunes adultes, dans le cadre de ce périmètre, les objectifs à atteindre doivent être précisément identifiés, et dans la mesure du possible associés à des indicateurs fiables.

Cependant, il est tout aussi fondamental de s'engager sur des objectifs relevant de la responsabilité des parties à la Convention : elle ne constitue pas l'instrument approprié pour définir des objectifs de politique publique, lorsque la réalisation de ceux-ci dépend d'une multiplicité d'acteurs. La COG peut en revanche formaliser des engagements sur les méthodes et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, associés à des indicateurs fiables : par exemple, définition de contrats territorialisés, conclus avec des associations et les collectivités locales concernées, comportant eux-mêmes des engagements précis en termes de politique publique, des indicateurs et les modalités de leur évaluation.

Une seconde spécificité de l'action sociale des CAF tient à leurs modalités d'action, les CAF présentant une garantie de neutralité et d'impartialité.

Cette neutralité a pour corollaire une action s'inscrivant dans la durée, gage de stabilité pour les partenaires des CAF. Cette stabilité, qui jusqu'ici n'a jamais n'empêché l'innovation et l'expérimentation¹³, ne doit pas conduire à éluder l'interrogation sur la pertinence et l'efficacité des actions entreprises.

Aussi, les modalités de vérification de la réalisation des engagements des partenaires bénéficiant de subventions des CAF, via le contrôle sur place et la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation, doivent être renforcées. La mutualisation des moyens permettrait sans doute dans un certain nombre de cas de lever les hypothèques tenant au coût de ces contrôles.

Le développement d'un cadrage méthodologique sur cet aspect pourrait être à l'ordre du jour de la prochaine COG.

¹³ Cf. les premiers fonds logement, l'accompagnement de la fonction parentale, la petite enfance.

LES LIENS ENTRE POLITIQUE DE RECRUTEMENT, ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET PRODUCTIVITÉ

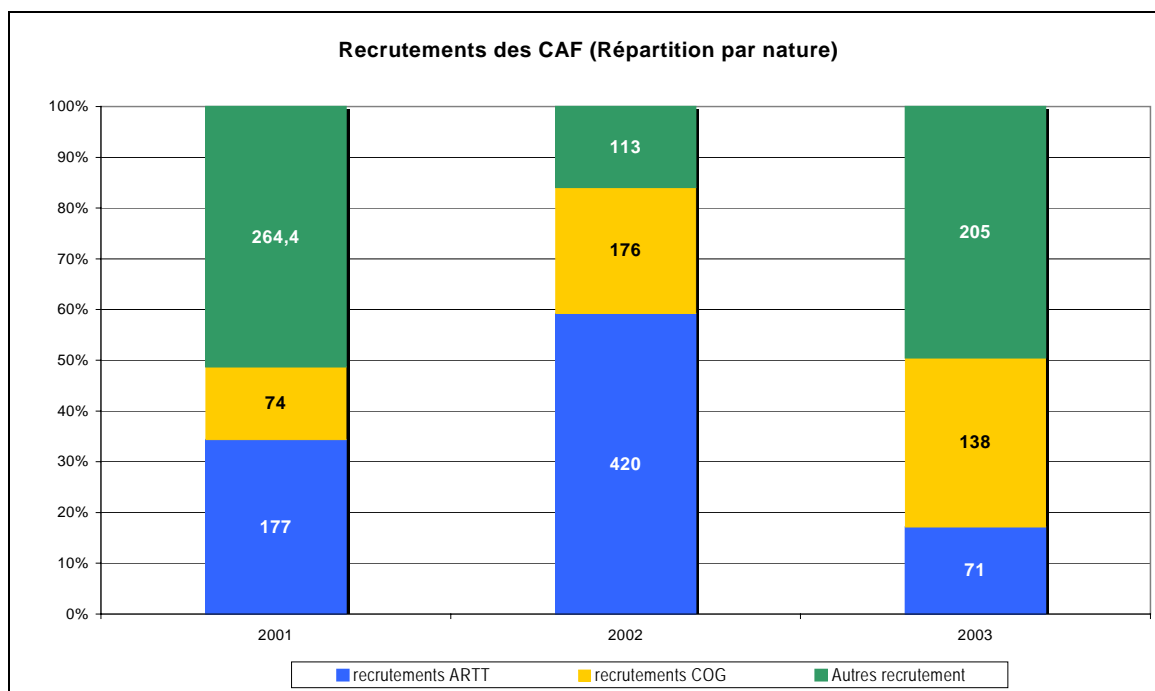
Dans cette partie, il s'agit de mettre en perspective les politiques de recrutement des CAF consécutives aux lois sur les 35 heures et les évolutions intervenues dans leurs activités et résultats. Ces activités sont envisagées tant sous l'angle des changements organisationnels qui ont pu intervenir que sous celui des charges de travail. L'objectif de cette mise en perspective est d'identifier les efforts réalisés par les CAF en termes de productivité.

1 - LA PÉRIODE 2001 – 2003 CARACTÉRISÉE PAR UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS

1.1 - LES CDD, LES RECRUTEMENTS LIÉS À L'ARTT ET CEUX PRÉVUS AU TITRE DE LA COG CONSTITUENT L'ESSENTIEL DES FLUX ENTRANTS DEPUIS 2001

La période 2001 – 2003 a été marquée par la prééminence des recrutements liés à la mise en œuvre des protocoles signés dans le cadre de l'ARTT et de ceux prévus au titre de la COG sur ceux financés sur le budget des CAF. Les caisses, face à une relative augmentation de la charge de travail et des mouvements de départ considérables, liés à l'augmentation progressive des départs à la retraite et le poids globalement important des démissions, ont su mettre à profit les dispositifs existants de manière à recruter tout en limitant les coûts.

Aussi, les emplois liés aux protocoles d'accord ARTT et à la COG représentent-ils près de 65% des recrutements réalisés sur la période 2001 – 2003



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

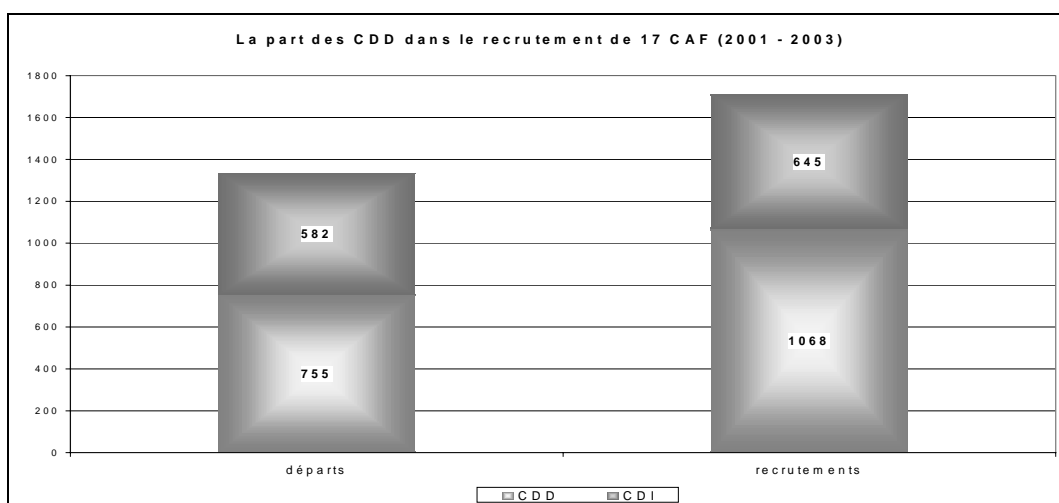
Le calendrier des recrutements visant à pourvoir les emplois créés au titre de l'ARTT est directement corrélé à celui de la signature et de l'agrément des protocoles d'accord.

En revanche, on constate un décalage entre la signature de la COG et la création des postes correspondants, qui est lié à la montée en charge des projets prévus dans la COG.

Les autres recrutements ont été financés sur le budget des CAF.

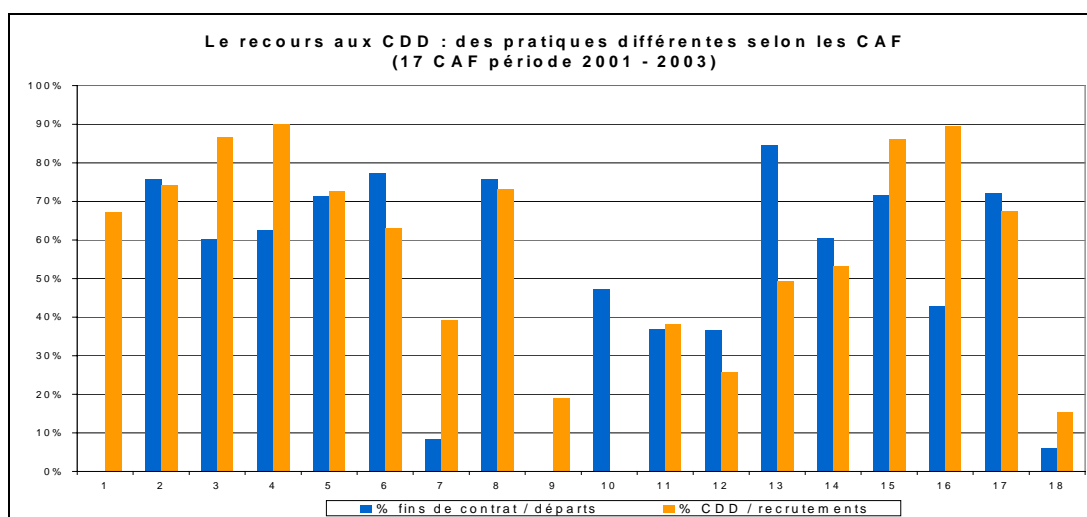
On constate des pratiques d'un fort recours aux recrutements sous contrats à durée déterminée ainsi qu'aux formules aidées par l'Etat, telles que le dispositif des emplois – jeunes ou les contrats de qualification. Cependant, un nombre limité seulement se verra intégré dans l'effectif de l'organisme sous contrat à durée indéterminée.

Ainsi, pour les 17 CAF pour lesquelles nous disposons des données relatives aux mouvements de CDD, il ressort que ceux-ci représentent une proportion déterminante des recrutements effectués entre 2001 et 2003, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Pour autant, les pratiques liées au recours aux CDD varient beaucoup d'une CAF à l'autre.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Le recours à ces contrats à durée déterminée concerne des métiers et de services d'une grande diversité :

- **S'agissant des métiers**, sont recrutés de la sorte : des agents administratifs ou agents spécialisés, qui représentent le plus grand volume, des conseillers techniques, des intervenants de l'action sociale (assistants sociaux, conseillère en économie sociale et familiale, auxiliaires de puériculture, animateurs, éducateurs), des comptables et aides comptables, des techniciens RH, des informaticiens, des hôtesse d'accueil, des gestionnaires de moyens ou de surface, ou encore des secrétaires.
- **S'agissant des services**, sont concernés les services généraux, les services comptables et du budget, les services du contentieux, de l'action sociale, des prestations, de l'accueil, de l'informatique, les centres sociaux, le secrétariat social ou le service social, les halte garderies, les services des études ou de la communication.

Cette diversité tant des pratiques de recrutement que des compétences recrutées illustre les marges de manœuvre dont disposent les directions d'organisme pour orienter leur politique de gestion des ressources humaines.

Au delà du recours au contrat à durée déterminée comme période préalable à un contrat à durée indéterminée, l'importance de la part des CDD dans les ressources humaines demanderait que les différences de pratiques sur ce point soient mises en perspective avec les possibilités d'organisation et de planification des CAF qui permettraient d'atténuer les effets de pics saisonniers dans leurs activités.

1.2 - S'AGISSANT DES FLUX SORTANTS HORS CDD, LES DÉPARTS EN RETRAITE AUGMENTENT

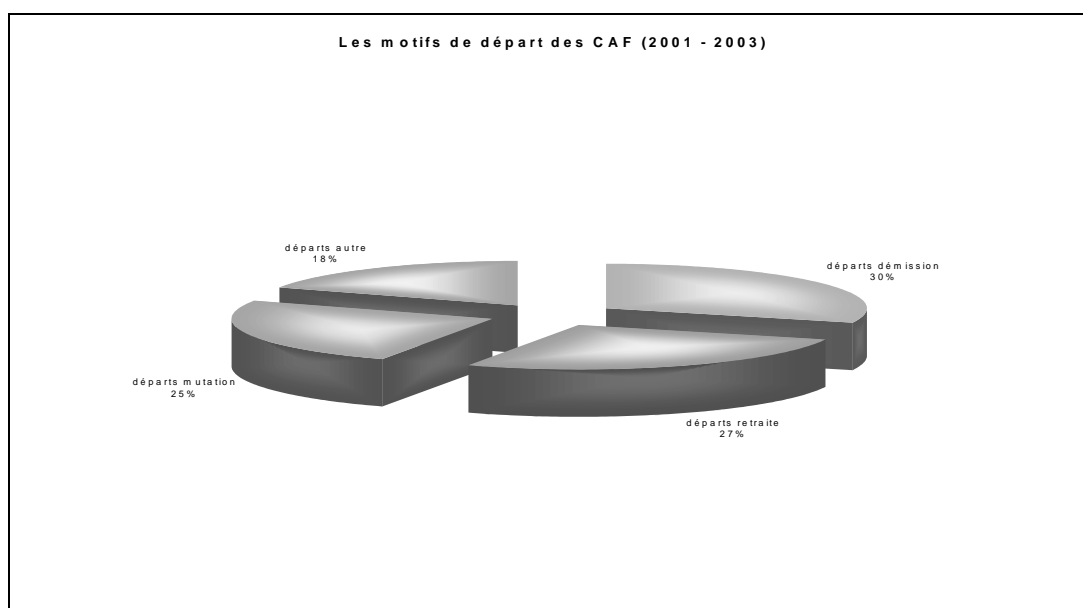
1.2.1 - Sur la période 2001 - 2003, près de 10% des effectifs ont quitté leur organisme :

Entre 2001 et 2003, dans 33 des CAF plus particulièrement étudiées, 1024 personnes quittaient leur emploi (pour des raisons autres que la fin de leur contrat). Rapporté aux effectifs 2003 de ces mêmes CAF, ce chiffre représente environ 10% du personnel. Les CAF mettent en place des recrutements visant à anticiper les départs : connaissance la plus précise possible des dates de départ, recrutement de jeunes diplômés offrant un potentiel d'évolution via la formation et la promotion internes (formation PERSPICAF), titularisation de jeunes recrutés dans le cadre de contrats aidés, ouverture de postes de cadres pour les élèves sortant de l'EN3S.

Le nombre de ces départs est en hausse relative sur chacune des 3 années (322 en 2001, 331 en 2002 et 371 en 2003).

On constate sans surprise l'augmentation progressive des départs à la retraite : 88 en 2001, 64 en 2002 et 121 en 2003 et 171 départs prévus en 2004. En septembre 2003, la CNAF a fait un point sur les effectifs atteignant l'âge de 60 ans d'ici 2006¹⁴ ils représentent 9.2% de l'effectif arrêté au 31/12/2002 soit 33582 agents titulaires. Pour autant, à la date de l'évaluation en région, la non parution de l'ensemble des textes relatifs à la réforme des retraites rendait difficile une prévision précise du nombre des départs en retraite à compter de 2004.

Plus surprenant est en revanche le nombre important des démissions, sans qu'on dispose en l'état actuel de données suffisantes quant aux motifs de ces démissions et à la nature des personnes concernées (type de fonctions exercées, ancienneté dans les fonctions, niveau de classification), ou encore quant aux trajectoires suivies par ces personnes démissionnaires.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

1.2.2 - Les démissions constituent, avant le départ à la retraite, le premier motif de départ

Malgré la part importante des départs à la retraite, les démissions constituent, sur la période considérée, le premier motif de départ. Pour l'échantillon considéré, la démission représente ainsi près de 30% des départs, ce qui pose question, notamment quant à l'attractivité des métiers proposés au sein des organismes tant du point de vue de l'intérêt de leurs missions que de celui de leur niveau de rémunération.

¹⁴ 467 pers. en 2003, 572 en 2004, 683 en 2005 et 1.143 en 2006 (chiffres communiqués par la CNAF).

Le constat mériterait néanmoins d'être approfondi par une analyse des raisons de ces démissions, lesquelles peuvent être considérées comme une perte brute de compétences pour l'institution.

Dans l'échantillon étudié, il convient de souligner la situation des trois CAF de la région Ile-de-France qui connaissent, globalement, des taux paraissant refléter une difficulté particulière en termes de recrutement : près de 42% de démissions, 27% de mutations et 18% de départs en retraite.

Il convient de souligner que les mutations, tout comme les démissions reposent sur la volonté et l'initiative du salarié. Les taux relativement élevés pour ces motifs de départs peuvent également interroger le mode de management dans les organismes concernés. En l'absence d'approche comparative sur ce point, il n'est pas possible de se prononcer plus avant.

1.3 - UN SOLDE POSITIF QUI REPRÉSENTE 5% DES EFFECTIFS DE 2003

En neutralisant les mouvements liés aux CDD, sur un échantillon de 33 CAF, on constate :

- 1024 départs pour des motifs autres qu'une fin de contrat et 1638 recrutements en CDI soit un solde net positif de 614 postes.
- Sur ces 1638 recrutements, 1056 soit 65 % correspondent à des emplois créés au titre de l'ARTT ou de la COG.
- Les 614 postes réellement créés représentent 58% des 1056 emplois prévus au titre de l'ARTT et de la COG et environ 5% des effectifs de 2003¹⁵.

On peut donc affirmer que pour cette période 2001 – 2003, les créations d'emplois ARTT et COG ont en priorité servi, au moins sur un plan purement quantitatif, à compenser le potentiel de travail « perdu » sur la même période (diminution de temps de travail et départs enregistrés).

2 - SI LES RECRUTEMENTS EFFECTUÉS ONT PERMIS DE FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DES CAF ET D'AMÉLIORER LE SERVICE RENDU, DES DISPARITÉS SUBSISTENT ET LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ N'APPARAISSENT PAS CLAIREMENT

2.1 - LES RECRUTEMENTS RÉALISÉS DEPUIS LES ACCORDS DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL ONT PERMIS D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DANS L'ORGANISATION DES CAF ET LE SERVICE RENDU À L'USAGER

2.1.1 - Les évolutions organisationnelles internes aux Caisses

Pour la plupart des Caisses, les recrutements ont été effectués dans un contexte de changement d'organisation, aux effets variables : création de pools téléphoniques, mise en place de la GED, puis plus récemment de la corbeille électronique, avec parfois une réorganisation complète de la chaîne du courrier et du classement, simplification administrative et coproduction téléphonique.

A ces changements globaux se sont ajoutés des projets plus ponctuels, tels que par exemple la création d'un service recouvrement contentieux propre, ou encore la séparation de l'informatique CAF/URSSAF (CAF de Gap).

Ces évolutions qui se sont souvent accompagnées de la reconversion d'agents, ont été facilitées par les recrutements.

Dans ce contexte, plusieurs axes d'évolution des métiers peuvent être dégagés :

- Le développement de la polyvalence (liquidation et accueil) pour les techniciens conseils ;

De manière générale, on relève une tendance au développement de la polyvalence des agents : du fait de l'automatisation grandissante et de l'exigence de qualité de service, la polyvalence et les fonctions de conseil et de communication ont été développées, ce qui est cohérent avec la volonté de développer une approche globale de l'allocataire.

Dans certaines Caisses telles que la CAF de Rouen, le management des ressources humaines a été profondément modifié, grâce à un système d'horaires variables (possibilité de modulation journalière du

¹⁵ A noter que ces constats vont dans le même sens que les données communiquées par la CNAF qui mettent en évidence une augmentation d'environ 6% des effectifs du réseau des CAF entre 2000 et 2003

temps de travail, permettant d'acquérir des jours de congé en fonction du temps travaillé). En contrepartie, le personnel a joué le jeu d'une polyvalence accrue (le liquidateur étant désormais amené à exercer des fonctions d'accueil physique ou téléphonique) et s'est engagé à une certaine mobilité fonctionnelle (détachements de brève durée, organisés de façon périodique par tableaux de service).

Le développement d'un nouvel encadrement

On assiste à un rééquilibrage de l'encadrement de premier niveau avec le passage de référents techniques à des fonctions plus axées sur le management et le pilotage autour des objectifs COG (formation de l'encadrement, évaluation des agents objectifs/résultats) et la création de nouvelles fonctions.

En Aquitaine, on relève ainsi la création de la fonction de technicien d'appui opérationnel dans les unités prestations et de technicien socio-administratif, relais des partenaires, intervenant sur le terrain dans les domaines des prestations légales et d'action sociale pour favoriser l'accès et le maintien des droits des allocataires.

La mise en place de pôles d'expertise ou de missions supports et le développement de compétences autour de la communication, de la formation, de l'audit, du contrôle et du contentieux :

Les embauches ont parfois été l'occasion de créer de nouveaux métiers comme la fonction de médiation (Centre) ou d'animateur réseau en lien avec la recherche des droits potentiels des allocataires (Franche-Comté), ainsi que des structures nouvelles placées auprès des directions comme la cellule d'appui au pilotage (audit et contrôle de gestion) à la CAF de Bordeaux ou la cellule d'audit qualité/coûts à la CAF d'Agen.

2.1.2 - Les évolutions dans le service rendu aux usagers

Les recrutements réalisés depuis les accords relatifs aux 35 heures ont permis d'accompagner ces évolutions dans le service aux usagers et dans l'organisation des CAF évaluées.

Conformément aux orientations de la COG, il s'est agi en priorité d'optimiser la relation de service avec les allocataires en matière d'accueil physique et téléphonique, de traitement des demandes (amélioration de la rapidité et de la qualité) et d'accès aux droits. Aussi les recrutements ont-ils en priorité été affectés aux services de production et à l'accueil du public, puis à l'action sociale et à l'agence comptable.

Les recrutements se sont traduits par des améliorations notables dans le service rendu aux usagers, qui se traduisent notamment au niveau de l'accueil physique par l'extension des horaires d'ouverture et le développement de l'accueil sur rendez-vous ; ainsi par exemple, dans la CAF du Bas-Rhin, les horaires d'ouverture au siège ont été élargis de $\frac{3}{4}$ d'heure par jour et un accueil sur rendez-vous pouvant aller jusqu'à 19h a été mis en place deux fois par semaine.

Dans le même temps, de nombreuses CAF se sont dotées de pools¹⁶ ou de plates-formes¹⁷ d'accueil téléphonique, permettant un meilleur accès et une réponse plus rapide aux demandes des usagers. En ce sens, on relèvera notamment le cas d'une CAF du Limousin, passée de 15 heures d'ouverture de l'accueil téléphonique par semaine en fin de COG 1997 – 2000 à 45 heures, avec en 2003, un taux moyen de communications traitées / communications abouties supérieur à 91 %.

Toujours sur le plan de l'accueil des usagers, on assiste au développement de services de proximité, avec la création d'agences ou de points relais. A cet égard, mérite d'être relevée la politique de décentralisation de la fonction accueil initiée dès 1996 par la CAF de Bordeaux. Celle-ci repose sur le déploiement de points - relais sur le territoire, fonctionnant sur un mode semi-autonome, avec un management organisé à partir du siège¹⁸. Est privilégiée l'approche globale de la situation de l'utilisateur, avec analyse de la situation et traitement de la demande sur place. Ces points relais, actuellement au nombre de 7, passeront progressivement à 12.

Parallèlement, les résultats liés à la production s'améliorent. Globalement, pour l'échantillon considéré, on constate que si la charge de travail des CAF est plutôt en hausse (+ 6.75% du nombre de pièces arrivées, +

¹⁶ Lieu de réponses téléphoniques assurées par rotation par des agents spécialisés (techniciens conseils) assurant par ailleurs la production.

¹⁷ Lieu de réponse téléphonique, assurée en permanence par des agents dédiés à celle-ci.

¹⁸ Des équipes de trois techniciens conseils polyvalents par point relais interviennent sur la base d'une rotation (période d'affectation de six mois sur le point relais). Il n'y a pas d'encadrement de proximité, ce qui permet l'attribution de primes de 15%.

20.47% du nombre d'appels téléphoniques et + 4.87% de visites à l'accueil), les objectifs de qualité du service aux usagers définis dans la COG ont vu une évolution sensible : + 15.49% pour le délai de traitement des pièces inférieur à 20 jours, + 18,57% pour la réduction du solde de fin de mois et une amélioration de 5,36% pour le délai d'attente à l'accueil inférieur à 20 minutes.

2.2 - POUR AUTANT, DES DISPARITÉS ENTRE CAISSES SUBSISTENT ET LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ N'APPARAISSENT PAS CLAIREMENT

2.2.1- La persistance de disparités de résultats entre Caisses

La tendance globale recouvre une très forte hétérogénéité des résultats entre CAF.

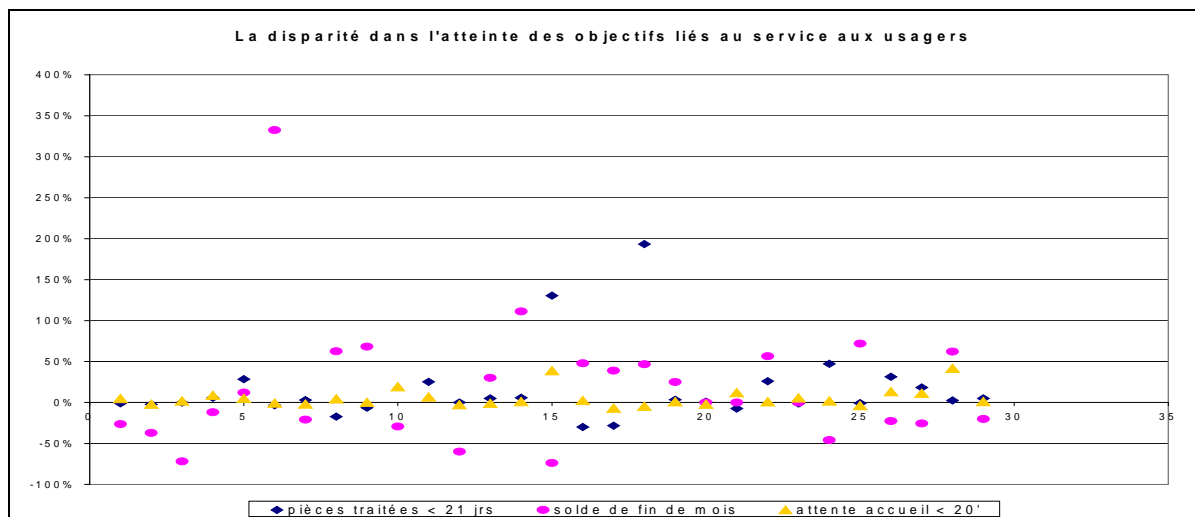
Erreur! Liaison incorrecte.

Source : DSS/SD4/MEC - DRASS

Le graphique ci-dessus met en perspective les taux d'évolution 2003 / 2001 pour un certain nombre d'indicateurs significatifs des performances des Caisses.

L'évolution de la charge d'activité, dont on peut considérer qu'elle est essentiellement due à des facteurs externes (sauf à considérer que les modalités de comptages peuvent intervenir), apparaît comme relativement homogène pour l'échantillon considéré.

On constate une relative convergence s'agissant des deux derniers indicateurs (nombre d'allocataires pondérés par agent, coût de gestion pondéré) qui font l'objet de règles précises et encadrées par la CNAF dans le cadre de l'objectif de réduction des écarts de coûts. En revanche, la disparité entre Caisses dans l'atteinte des objectifs de qualité prévus dans la COG est frappante.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

On constate l'homogénéité de l'effort consenti par l'ensemble des CAF quant à la réduction du délai d'attente à l'accueil. Les évolutions constatées sur les objectifs directement liés au traitement interne des dossiers (délai de traitement et solde en fin de mois) montrent néanmoins une dispersion plus importante. Cette dispersion semble donc plus directement corrélée aux choix d'organisation interne du traitement des dossiers.

2.2.2 - La difficulté déjà constatée pour quantifier les gains de productivité dans les CAF :

Il s'agit ici de confirmer ce qui avait déjà été constaté lors de l'évaluation intermédiaire de la COG en 2003.

Si les efforts des Caisses au regard des objectifs fixés dans la COG sont globalement satisfaisants, il est difficile de tirer des conclusions précises en terme d'amélioration de la productivité des caisses.

Globalement, on constate :

- Une amélioration globale des résultats quantitatifs et qualitatifs difficile à quantifier
- Des investissements importants en moyens humains (augmentation des effectifs) et technologiques

- Une légère dégradation des indicateurs de gestion (nombre d'allocataires pondéré par agent en diminution d'un peu moins de 1% et coût de gestion pondéré en hausse de 4,52%).

En l'absence de comptabilité analytique qui permettrait de déterminer des coûts par activité ou par processus, il n'est pas possible d'étalonner les éventuels gains de productivité réalisés sur la période.

DES PRÉCONISATIONS :

Les recrutements réalisés depuis la mise en œuvre des accords de réduction du temps de travail ont rendu possibles les importantes mutations constatées au sein de la branche Famille, dans le sens d'un service aux usagers performant et de qualité.

Cependant, compte tenu des enjeux de la période qui s'annonce avec les prévisions de départ en retraite, un soutien national pour outiller les réflexions des CAF en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences serait très utile. Il conviendrait sans doute d'être attentif en particulier à la recherche de solutions, notamment en possibilités de carrière pour les jeunes embauchés, pour pallier l'importance des démissions et du turn-over lié aux CDD dans la mesure où ils induisent une déperdition de compétences et corrélativement des coûts de formation élevés.

Par ailleurs, les efforts devront être poursuivis en vue d'une réduction des écarts entre organismes en termes de qualité de service, particulièrement s'agissant des délais de traitement des dossiers, ce qui n'est pas sans lien avec l'augmentation nécessaire de la productivité.

Enfin, un effort de renforcement de l'outillage de la Branche Famille devrait être réalisé dans le domaine du contrôle de gestion, en particulier par la mise en place d'un système de comptabilité analytique.

LA MUTUALISATION DES COMPÉTENCES DANS LA BRANCHE FAMILLE :

1. SI LES PÔLES RÉGIONAUX MUTUALISÉS SE METTENT EN PLACE PROGRESSIVEMENT, LES INITIATIVES LOCALES DEMEURENT ENCORE LIMITÉES

1.1. A L'INITIATIVE DE LA CNAF, SE METTENT EN PLACE DES PÔLES RÉGIONAUX MUTUALISÉS (PRM)

L'article 19 de la COG fixait un objectif consistant à mutualiser les expertises et les bonnes pratiques entre les CAF.

L'article 19.2. : *Des expertises partagées dans le cadre d'un schéma directeur régional des emplois mutualisés*, prévoit ainsi:

« En complément des initiatives déjà prises par les organismes pour mettre en commun certaines expertises, la CNAF finance des emplois prélevés sur le quota de remplacements prévus au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail afin :

- d'aider au déploiement des modèles, des outils et des bonnes pratiques référencées autour des processus fondamentaux de gestion ;

- de mieux couvrir certaines expertises : gestion immobilière, gestion des marchés, audit, statistique, etc.

La gestion de ces emplois sera assurée dans le cadre d'orientations nationales déclinées dans des schémas directeurs régionaux sous la responsabilité directe des CAF. Celles-ci sont engagées par un dispositif contractuel entre elles et vis-à-vis de la CNAF ».

Conformément à cet objectif, une partie des emplois créés au titre de l'ARTT a été mutualisée dans le cadre de schémas directeurs régionaux afin de favoriser le déploiement des outils du système d'information et de mieux pourvoir les CAF en certains domaines d'expertise.

Fin 2002, l'ensemble des régions CERTI avait défini un schéma de mutualisation avec des modalités d'organisation adaptées au contexte et aux besoins locaux. L'enveloppe nationale affectée à la mutualisation a permis le financement de 58 emplois pour le développement des outils et des modèles et de 35 emplois pour les autres charges d'expertise (immobilier, marchés, contrôle interne, formation, chargés d'études).

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, par exemple le pôle régional mutualisé met à disposition des dix CAF de la région quatre experts en matière de marchés publics, d'immobilier, de contrôle interne, d'informatique et de statistiques. Mais le PRM n'a pas eu pour effet de modifier l'organisation des CAF.

Dans l'attente de leur montée en charge, les services rendus par les PRM ne font pas totalement l'unanimité. Dans certains cas, les compétences des experts, voire la pertinence du dispositif se voient contestés. Certaines CAF estiment en effet que leurs experts suffisent à leurs besoins, ou encore qu'un recours occasionnel à des prestataires extérieurs se révélerait moins coûteux qu'un recours aux experts du pôle.

En outre, un pôle en particulier s'est trouvé confronté à des difficultés pour le recrutement des compétences nécessaires, notamment en matière de marchés publics et de patrimoine, difficultés liées d'une part au niveau de rémunération fixé et, d'autre part, à la localisation du PRM.

1.2. LES INITIATIVES LOCALES ET LES MUTUALISATIONS INTERBRANCHES OU INTERRÉGIMES DEMEURENT LIMITÉES

A quelques exceptions près, les initiatives locales de mutualisation demeurent encore limitées en nombre, et cantonnées à certains domaines, tels que l'informatique, la formation, le contrôle interne et l'immobilier. Pour la plupart d'entre-elles, les formes de mutualisation font partie de l'activité normale des Caisses depuis longtemps, et n'ont pas affecté en profondeur leur organisation interne.

On relève des mutualisations avec d'autres partenaires que les organismes de Sécurité sociale : ASSEDIC, ANPE, ou encore collectivités locales. En revanche, les mutualisations inter-branches et inter-régimes sont encore rares.

Depuis mars 2000 une Caisse de la région Bourgogne dispose, sur une commune du département relativement éloignée du siège et des antennes, d'un visio-guichet avec l'ASSEDIC et l'ANPE permettant d'établir des liaisons (le lundi matin de 9 h00 à 11 h 30) avec la CAF (écran installé près du guichet du siège). L'ASSEDIC, propriétaire des équipements, refacture le coût de maintenance et des communications téléphoniques.

En Auvergne on relève également l'audit d'associations financées, menés en commun avec la mairie, le conseil général ou la Mutualité Sociale Agricole.

2. LA RÉUSSITE DE LA MUTUALISATION EST LIÉE À DIFFÉRENTS FACTEURS

La mutualisation présente des avantages, qui sont autant d'incitations : la mutualisation permet aux CAF de renforcer leur technicité et leur niveau d'expertise. Elle favorise également les échanges sur les pratiques et les savoirs – faire, contribuant de la sorte à l'évolution de la réflexion sur le développement de nouveaux services et de nouveaux métiers. L'embauche de salariés, n'impliquant pas pour les Caisses de problèmes de reconversion ou de mobilité, se trouve facilitée. La mutualisation permet également de réaliser des économies de gestion. Ainsi, pour les marchés publics, la mutualisation permet d'obtenir les tarifs les plus concurrentiels, quelle que soit la taille de l'organisme. Enfin, à l'échelle régionale ou interrégionale, la mutualisation favorise l'harmonisation du niveau de service rendu aux usagers.

Cependant, la réussite de ces opérations de mutualisation dépend d'un certain nombre de facteurs.

2.1. CONTIGUÏTÉ GÉOGRAPHIQUE, CONVERGENCE D'INTÉRÊTS ET ANTÉRIORITÉ DE LA COOPÉRATION ONT CONSTITUÉ DE PUISSANTS FACTEURS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE LA MUTUALISATION

Les actions de mutualisation se sont développées essentiellement sur la base de la contiguïté géographique, et des relations entre Caisses préexistantes.

Ainsi, par exemple, dans la région Provence - Alpes - Côte d'Azur, la mutualisation a préexisté à la mise en place du pôle régional mutualisé du Sud-Est, dans le domaine des systèmes d'information, et plus précisément dans le cadre de la zone de compétence du CERTIAM (regroupant 19 Caisses) : celui-ci était dédié au déploiement des modèles informatiques et des outils. En 2003 un budget propre au PRM a été établi ; en sus de la dotation nationale, qui représente près de 70% du budget du PRM, chaque CAF apporte une contribution financière. Des expertises ont été développées après recensement des besoins des caisses adhérentes dans les domaines suivants : marchés publics, gestion du patrimoine immobilier, audit et contrôle interne, études et statistiques.

Dans le même sens, en Bretagne, les deux CAF évaluées ont une pratique ancienne d'échanges mutuels. Les démarches de mutualisation s'accroissent cependant depuis le début de la COG, avec la création d'un comité de mutualisation et l'élaboration annuelle d'un programme d'action, et changent de nature en 2004 avec l'introduction de la mutualisation dans le domaine de l'administration générale¹⁹.

Enfin, dans le cas particulier de la région Ile-de-France, en dehors du PRM, la mutualisation des compétences se concrétise-t-elle essentiellement par les services communs issus de l'ancienne CAF de la région parisienne (CAF RP) : chaque CAF (7 sur les 8 d'Ile-de-France) s'est vue attribuer la gestion d'un service et contribue au financement de tous les services par une cotisation annuelle, calculée, selon les domaines, sur la base du nombre d'allocataires ou sur la base du nombre de personnel.

A cet égard, le développement de l'informatique crée sans doute de nouvelles perspectives pour la mutualisation, comme l'illustre le développement d'une action interrégionale entre une CAF de la région Ile de France et une CAF du Sud-Ouest : une formation VADEMECAF commune avec par visioconférence.

Plus fondamentalement, l'existence d'enjeux communs est une condition nécessaire de la mutualisation.

¹⁹ Projets de groupements d'achats, de contrat Energie en vue de la mise en concurrence des fournisseurs d'énergie à compter du 1^{er} juillet 2004, de procédure commune pour assurer la sécurité des biens et des personnes, utilisation commune d'un logiciel de simulation budgétaire).

Cette convergence d'intérêts s'est parfois traduite par le regroupement de CAF en association : dans la région Nord-Pas-de-Calais, l'Association des CAF (Adécaf), représentant l'ensemble des CAF du département lors des négociations avec le Conseil général, a pour objet la promotion des actions concertées et la défense des intérêts collectifs de CAF : un rôle de représentation et de coordination avec les structures départementales. Cette association, qui dispose de la personnalité juridique, d'un conseil d'administration, d'un comité de direction et d'une agence comptable est autofinancée par les Caisses adhérentes.

En ce sens, le facteur taille est souvent déterminant, de sorte que le développement d'activités mutualisées intervient de manière assez inégale selon les Caisses : les organismes de taille importante éprouvent généralement un moindre besoin de mettre en commun les ressources et les compétences, dans la mesure où ils ont le plus souvent développé en interne les services qui leur sont nécessaires ou ont l'habitude de faire appel à des sociétés extérieures. Pour ces mêmes organismes, il existe un effet de seuil en deçà duquel l'économie de gestion induite par la mutualisation n'est pas évidente.

Ainsi par exemple, une CAF d'Alsace, organisme de taille importante, n'a pas développé de mutualisation, si ce n'est le fait de faire ponctuellement appel au PRM Centre-Est pour obtenir des solutions techniques à des questions relatives à l'emploi et au fonctionnement des différents applicatifs utilisés (GRH, Magic). Seuls prémisses de mutualisation entre deux CAF de la région : la création d'un site d'accueil commun en Centre Alsace pour les allocataires de la zone de proximité.

En revanche six CAF de la région Rhône-Alpes se sont rapprochées pour la mise en commun de deux agents contrôlant les services et équipements d'action sociale financés par ces caisses : en trois ans plus du tiers des services et équipements qu'elle finance ont pu être contrôlés.

Enfin, les orientations des conseils d'administration et des équipes de direction locales et, plus prosaïquement, les affinités entre les équipes de direction jouent également, et ce d'autant plus que ces mutualisations ne sont pas exemptes d'enjeux de pouvoir.

2.3. LA DISPARITÉ DE TAILLES, D'ORGANISATIONS INTERNES ET DE STRATÉGIES, AINSI QUE LE RATTACHEMENT À DES CENTRES INFORMATIQUES DISTINCTS CONSTITUENT AUTANT DE FREINS À LA MUTUALISATION

Outre l'absence des facteurs de réussite sus évoqués, des difficultés techniques et juridiques peuvent se révéler des freins importants au développement de la mutualisation.

- Les CAF expliquent l'échec de certaines expériences de mutualisation par le manque d'enjeu pour les organismes. Cela a été le cas par exemple pour certaines CAF de la région Champagne-Ardenne s'agissant de la mutualisation des services de passation des marchés publics, qui n'a pas abouti du fait de la faible fréquence de la passation de ces marchés.
- La mutualisation, lorsqu'elle implique la reconfiguration de services déjà existants au sein des organismes, est plus difficile à concrétiser.
- Par ailleurs, le rattachement à des centres informatiques distincts peut se révéler un frein à la mutualisation : cf. la répartition géographique des CERTI et le découpage des CAF, la technologie étant directement liée au centre informatique de rattachement.
- L'équivoque actuelle entre régionalisation et mutualisation, la naissance de structures mutualisées régionales étant ressentie comme une menace pour les caisses de taille petite ou moyenne, le ressenti des experts des caisses en termes de « concurrence », voire de dépossession de leurs domaines de compétence et la crainte des personnels pour leur emploi dans l'hypothèse d'une fusion des Caisses constituent également des éléments rendant la mutualisation des moyens et des compétences plus difficile. Il en va de même s'agissant de la perception selon laquelle l'uniformisation dans les domaines communs mutualisés ignore les spécificités locales ou encore qu'elle risque de restreindre les moyens, le degré d'initiative et de responsabilité des directeurs,
- Le risque financier pour la Caisse qui embauche, en cas de fin de mutualisation, peut être un frein, notamment pour les petites structures.

LES PRÉCONISATIONS

Le développement de la mutualisation passe sans doute par une clarification des enjeux tant pour la branche que pour les organismes locaux, notamment en termes de configuration du réseau, de manière à lever les ambiguïtés qui entourent encore le développement de ces opérations.

En ce sens, la définition au niveau national d'un cadre de fonctionnement d'un pôle de mutualisation est indispensable : tant en termes de prise de décision, de répartition des pouvoirs, de règles de gestion que d'accompagnement de compétences, il convient de définir des règles claires et partagées, de manière à ce que les actions de mutualisation puissent se réaliser dans la transparence et la confiance réciproques.

La valorisation des expériences réussies et le partage des savoirs sont par ailleurs indispensables pour favoriser l'adhésion à cet objectif.

De même, il convient de développer l'accompagnement des pôles mutualisés dans leur capacité à apporter une réelle plus-value aux Caisses, en particulier au regard de l'expertise attendue de la part des organismes « clients » de cette structure. Il y a là un enjeu en terme d'acquisition et d'actualisation des compétences des personnes ressources tant sur le champ des compétences techniques (marchés, informatique, etc...) que sur celui des compétences plus transversales (méthodes, relations, coordination...).

LA QUALITÉ DU TRAITEMENT DES DOSSIERS ET L'EXACTITUDE DES DROITS

L'hypothèse sous-jacente à la démarche indiquée était que l'activité du contrôle pour le compte de l'Agent comptable est révélatrice de la qualité globale de la liquidation par la CAF. Elle est basée sur la convergence des objectifs définis dans les articles 2.1 et 20 de la Convention d'Objectifs et de Gestion.

L'article 2.1 de la COG : L'offre de service de la branche Famille vis-à-vis des usagers, comporte un axe d'engagement de service : « Garantir la qualité du traitement et l'exactitude des droits », lequel prévoit l'objectif suivant :

« Etudier globalement la situation des allocataires pour :

- garantir l'exactitude des droits ;
- éviter les aller-retour de dossiers avec les allocataires ou entre les services de la CAF ;
- éviter les indus.
- mettre en œuvre des contrôles selon des modalités et une densité adaptées à l'importance des risques.
- réaliser les contrôles sur place dans le respect de la charte institutionnelle en fixant les conditions et les modalités."

L'article 20 de la COG : « Concevoir une politique globale de maîtrise des risques et de prévention des indus », prévoit l'engagement de branche suivant :

« La branche Famille se fixe un objectif global de maîtrise des risques. Elle généralise une approche par l'évaluation des risques financiers et de non qualité en vue de leur sécurisation selon le principe de l'assurance raisonnable en fonction des ressources disponibles. Dans une logique de contrôle interne, elle construit un dispositif global mettant en cohérence la maîtrise des processus, la vérification financière, le contrôle des allocataires et des tiers. Ce dispositif prend en compte les actions de simplification des procédures et pièces justificatives. Il vise également à prévenir et réduire les indus.

Dans les 18 mois suivant la signature de la convention, une politique concernant l'ensemble des objectifs de maîtrise des risques est soumis au conseil d'administration et à l'Etat.

Dans l'intervalle, les dispositions prévues par la précédente convention en matière de contrôle des allocataires sont prorogées, étant précisé que les résultats des contrôles sur place, sur pièces et par échanges font l'objet d'une restitution distincte. »

Les activités et les résultats des contrôles, plus particulièrement sur pièces, sont une des modalités d'appréciation de la qualité du traitement des dossiers et l'exactitude des droits puisque directement ancrée sur l'activité de « liquidation ».

Le contexte de ces trois dernières années est celui d'une période de transition : une augmentation relative de la charge de travail en termes de liquidation, des mutations importantes dans les métiers des CAF, qui ne sont pas sans incidence sur la politique de contrôle. Cependant la finalisation tardive du projet de maîtrise des risques pour la branche Famille a favorisé une attitude relativement attentiste de la part des Caisses comme cela avait déjà été noté dans le rapport d'évaluation intermédiaire réalisé en 2003.

1 - ENTRE 2001 ET 2003, L'ACTIVITÉ DE LIQUIDATION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUBIT LES EFFETS DE DIFFÉRENTS FACTEURS :

1.1 - UNE HAUSSE RELATIVE DE LA CHARGE DE TRAVAIL :

L'activité de liquidation des CAF se caractérise par une charge en hausse relative, qui n'a pas empêché une amélioration globale des résultats.

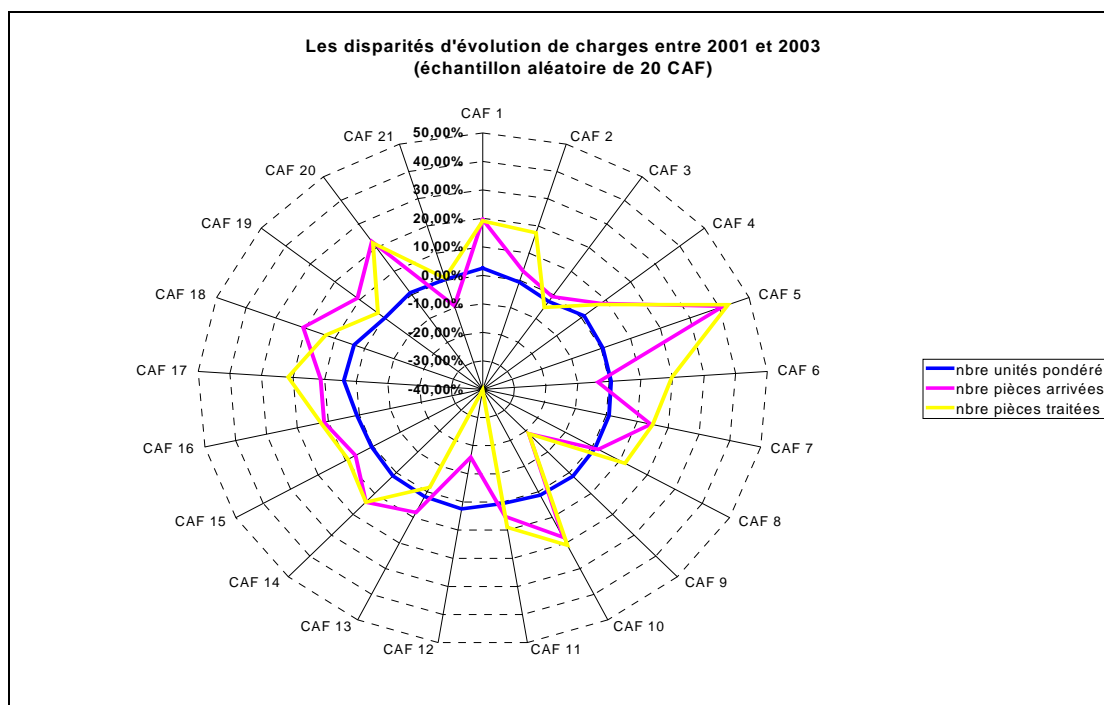
Ainsi que le relève le bilan de l'exécution de la Convention d'objectifs et de gestion au 30 juin 2004, les flux de contacts ont progressé de façon assez significative entre 2000 et 2003 : + 8% pour les courriers, + 8% pour les visites à l'accueil, + 7% pour les téléphone.

Cette augmentation des volumes s'accompagne d'une relative complexification des situations à traiter puisque le nombre des bénéficiaires des prestations les plus complexes est en hausse :

	2000	2001	2002	2003	Evolution 2000 / 2003
Bénéficiaires du RMI (Revenu minimum d'insertion)	1 072 258	1 051 725	1 068 923	1 120 844	5%
Bénéficiaires de l'AAH (Allocation adultes handicapés)	674 423	697 992	716 784	732 839	9%
Bénéficiaires de l'API (Allocation de parent isolé)	169 068	175 609	179 726	187 637	11%
Bénéficiaires de l'ASF (Allocation de soutien familial)	593 338	607 524	619 000	637 449	7%

Source : Bilan de l'exécution de la COG au 30 juin 2004

Cependant, ces résultats d'ensemble doivent être relativisés en fonction de la situation de chacune des caisses ainsi que le montre le graphique qui suit élaboré sur un échantillon aléatoire de 21 CAF.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

On constate que les taux d'évolution sur les indicateurs significatifs de la charge de travail (nombre d'unités pondérées, nombre de pièces arrivées et nombre de pièces traitées) sont très variables d'une caisse à l'autre ; quelques unes accusant des diminutions, les autres des augmentations voire les 2 se combinant en fonction de l'indicateur retenu.

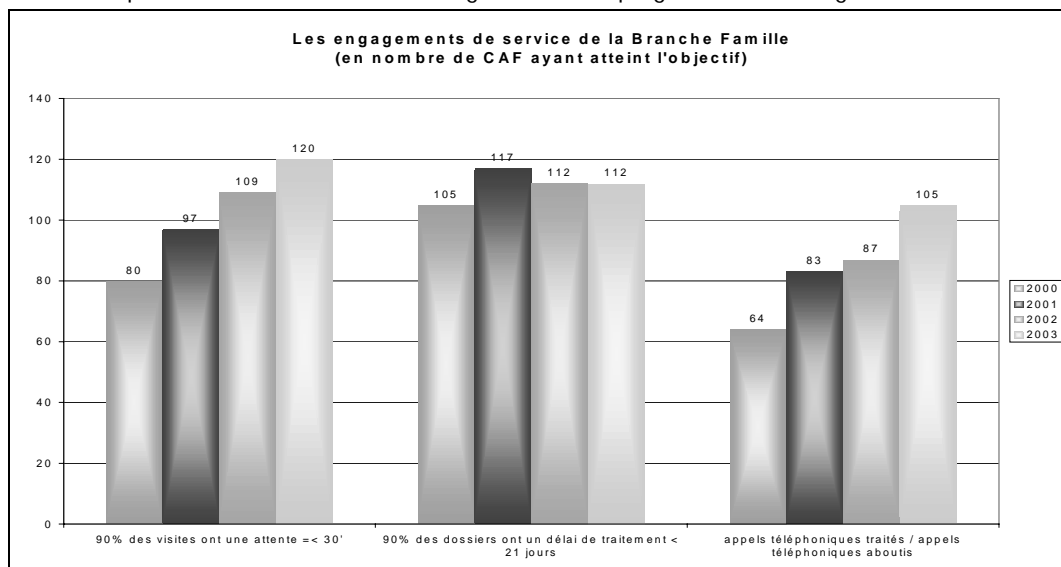
A titre d'exemple :

- en Ile-de-France, le nombre d'allocataires dit du noyau dur connaît une augmentation se situant entre 1,52% et 3% dans les trois Caisses visitées sur la période 2001-2003. Dans une des CAF, le volume de courriers reçus augmente de 20%, tandis que dans une autre il diminue de 1,25%.

- en Corse, la Caisse visitée connaît une relative augmentation du courrier reçu (+15,6% sur la période 2001-2003), corrélée avec une diminution importante du nombre d'Equivalents Temps Plein (ETP) consacré à la liquidation qui passe de 18 en 2001 à 13,3 en 2003 liée à une politique de réorganisation de ses services, avec une place plus importante consacrée à l'accueil.

1.2 - DANS LE MÊME TEMPS, UNE AMÉLIORATION NOTABLE DES RÉSULTATS POUR LES OBJECTIFS DE LA COG

En matière de qualité du service rendu aux usagers, de réels progrès ont été enregistrés :



Source :

bilan de l'exécution de la convention d'objectifs et de gestion au 30 juin 2004

1.3 - LES ÉVOLUTIONS DANS LE MANAGEMENT DES CAISSES INFLUENCENT DIRECTEMENT L'ACTIVITÉ DE LIQUIDATION :

Globalement, l'activité de liquidation au sein des Caisses a été impactée par différents éléments depuis le début de la COG :

- La simplification des formalités administratives et le développement de la coproduction téléphonique modifient les habitudes de travail des techniciens et de leur encadrement dans leur relation avec les allocataires.
- La mise en œuvre de nouvelles technologies, telles que la GED (Gestion électronique des documents), corbeille électronique transforme les processus de travail et nécessite un temps d'appropriation de leurs nouvelles fonctionnalités.
- Certaines CAF ont opté pour une organisation de l'activité basée sur une politique de territorialisation des portefeuilles des techniciens conseils prestations et de décentralisation des services des caisses par la création d'agences de proximité favorisant le rapprochement avec les usagers et permettant de régler le problème d'insuffisance des locaux du siège administratif (à noter qu'en 2003, 48,3% des visites d'allocataires ont eu lieu ailleurs que dans le lieu d'accueil le plus important). Ces évolutions redéfinissent les champs de compétences des différents intervenants dans le traitement des dossiers.
- On a vu que les pratiques des CAF en matière de recrutement font fortement appel à des personnes en contrats à durée déterminée (qui interviennent directement dans le processus de traitement des dossiers). Elles enregistrent dans le même temps un rajeunissement des unités de liquidation par des techniciens conseils, jeunes, qualifiés (niveau moyen : bac + 2) formés en interne (VADEMECAF) et polyvalents (qualification pour liquider toutes les prestations et tenir les emplois en alternance de liquidateur et d'agent d'accueil). Ces constats interrogent la qualité et la pérennité des compétences nécessaires à un bon niveau de qualité dans le traitement des dossiers.

Ainsi, on constate que sur la période 2001 – 2003, l'activité de liquidation a été marquée par des facteurs ont pu agir sur la qualité du traitement des dossiers de prestations. Dans un tel contexte, les activités de contrôle

avaient un rôle important à jouer pour garantir l'objectif de qualité du traitement des dossiers et d'exactitude des droits.

2 - DES POLITIQUES DE CONTRÔLE EN ATTENTE DE REPÈRES :

Le retard pris au niveau national pour la finalisation du chantier n°5 relatif à la maîtrise des risques a favorisé une attitude d'attente de la part de certains des organismes locaux. Il en résulte une assez grande diversité dans la mise en œuvre des politiques de vérification et de contrôle par les CAF. Elle est demeurée une initiative avant tout locale, ce qui se traduit par une assez grande disparité entre organismes, tant en termes d'approches que de résultats.

Il convient, en outre, de souligner la montée en puissance généralisée des échanges de données informatisées qui semble fortement infléchir l'activité du contrôle, sans pour autant qu'il faille considérer que ceux-ci puissent se substituer aux modes de contrôle classiques (contrôle sur place et sur pièces).

2.1 - DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS MAIS LA PERTINENCE DES INDICATEURS RESTE À DEMONTRER:

Les objectifs de contrôle en matière de versement des prestations fixés par la précédente COG dans l'attente de la définition d'une politique globale de maîtrise des risques ont été dépassés sur l'ensemble de la période 2000-2003, notamment grâce au développement des échanges de données informatisées avec l'administration fiscale et les autres institutions sociales. Le taux de contrôle est supérieur à 30% depuis l'exercice 2000, la cible fixée ayant été de 25%. Cependant, la pertinence des indicateurs reste à démontrer.

2.1.1 - L'hétérogénéité des approches entre contrôle, contrôle interne et qualité

Les contrôles de l'agent comptable intègrent les obligations de vérification de l'instruction de contrôle interne de la branche Famille du 11 février 1997, laquelle prévoit trois types de contrôles : les contrôles obligatoires exhaustifs, les contrôles obligatoires par sondage et les contrôles sélectifs. Les contrôles obligatoires correspondent à des cibles à risque préalablement identifiées (affiliations et ouverture de droit, mise en place d'une nouvelle prestation, paiements de montant élevé). Les critères de sélection sont modifiés en fonction des périodes et de l'actualité, ainsi que des résultats des contrôles des années précédentes.

Pour autant, la démarche de contrôle dans les CAF n'obéit pas toujours aux mêmes procédures. Dans certaines Caisses, le pilotage et le suivi de la politique de contrôle sont assurés conjointement par le directeur et l'agent comptable, dans le cadre d'une complémentarité entre services prestations et vérifications.

Celui-ci se traduit par un plan de contrôle cosigné comprenant les procédures de contrôle interne, les contrôles du directeur et les vérifications de l'agent comptable.

Certaines CAF se sont dotées de « cellules » ou « groupes qualité », afin d'analyser les causes d'erreurs et de proposer des solutions (formation, surveillance accrue de certains liquidateurs). Dans une CAF alsacienne, l'agent comptable dispose ainsi d'une délégation de la direction en tant que responsable qualité en charge du pilotage et de la supervision de la cellule affectée aux travaux de développement des outils d'aide à la décision (tableaux de bord, statistiques) et d'analyse des indicateurs COG et locaux. A ce titre il assure le suivi des produits permettant l'anticipation de la charge de la caisse et celui de la qualité du service rendu en relation avec le contrôleur de gestion. Il participe, conjointement, avec le directeur, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de contrôle formalisée depuis 1997 par un plan de contrôle interne (par application du décret du 10 août 1993 et de l'instruction de branche Famille de février 1997). Dans ce cadre il a validé le dispositif global de contrôle interne mis en place au sein de l'organisme, regroupant l'analyse des procédures, les plans de contrôle du directeur, de l'agent comptable et les sécurités informatiques. La CAF a ainsi réalisé une redistribution des délégations au sein de l'équipe de direction, l'agent comptable a été associé à la démarche qualité en tant que pilote et superviseur du suivi et de l'évaluation de la Caisse. Dans la région Provence - Alpes - Côte d'Azur a été constitué un groupe de travail en mai 2004, à l'initiative de l'agent comptable de la CAF de Marseille, pour mener préalablement à la mise en œuvre de ce référentiel une réflexion concertée quant aux orientations à retenir dans l'organisation du contrôle.

Dans certains organismes, la synergie entre services liquidation et vérification, notamment s'agissant de l'analyse des causes de rejets, mérite d'être renforcée. Cette synergie peut se concrétiser par un travail en amont d'interprétation des textes réglementaires et l'élaboration de notes internes afin de limiter les aller-retour entre services et réduire les délais de traitement des dossiers ; mais aussi par le développement

d'une exploitation et une analyse commune des résultats de la vérification que certaines DRASS ont relevé comme étant encore insuffisante.

On peut donc souligner que la qualité et l'efficacité du contrôle découle en grande partie de celle de l'implication de l'équipe de direction dans la mise en œuvre effective de protocoles d'accord entre le directeur et l'agent comptable et dans l'articulation optimale des plans de contrôle interne, des plans de contrôle pour l'agent comptable et des éventuelles démarches qualité engagées dans les CAF.

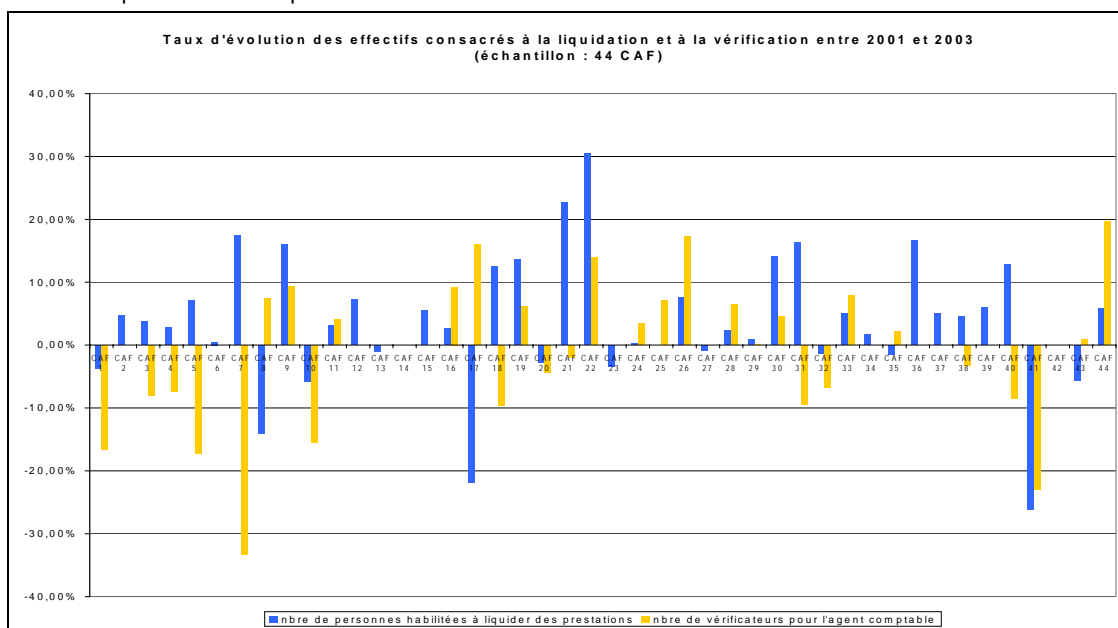
Il convient de noter que la Branche Famille s'est investie dans cette problématique en publiant début 2004 ses propositions pour une maîtrise globale des risques dans la Branche Famille. La mise en œuvre effective de ces propositions doit constituer le cadre de référence partagé qui faisait défaut.

2.1.2 - Des ressources humaines consacrées au contrôle pour le compte de l'Agent comptable globalement en diminution :

Les informations recueillies auprès des CAF visitées ont permis de mettre en perspective les évolutions, sur la période 2001 – 2003, les évolutions du nombre de personnes habilitées à liquider avec le système Cristal d'une part et de celles affectées à la vérification pour le compte de l'Agent comptable. Il s'en dégage une tendance globale pour la Branche d'une dégradation du potentiel de vérification au regard de celui de liquidation. En effet, on constate une augmentation moyenne de 3,93% pour la liquidation pour une légère diminution de 0,72% pour la vérification. Néanmoins, ces tendances recouvrent également des situations contrastées selon les CAF.

Evolution pour la période 2001 – 2003 du nombre de personnes	Valeur minimale	Valeur maximale
Habilitées à liquider dans Cristal ²⁰	- 26,10 %	30,42%
Affectées à la vérification	- 33,33 %	19,64 %

Au-delà d'éventuels biais induits par le mode de recueil des données, cet écart est illustré dans le graphique suivant qui montre la dispersion de ces évolutions.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Les services de vérification mobilisent un nombre d'agents en ETP très variable : en Rhône-Alpes, sur l'échantillon considéré, on relève une disparité allant d'un vérificateur pour 15 liquidateurs à un pour quatre.

Enfin, le mode de recrutement des vérificateurs est opéré de différentes façons.

Dans certains organismes (exemple en Bourgogne), les vérificateurs sont soumis à un principe de rotation tous les deux ans, non obligatoire, de façon à ne pas perdre le contact avec l'activité de liquidation et

²⁰ Il a semblé difficile de cerner précisément le nombre de personnes affectées à la liquidation pour les CAF. Aussi, c'est la notion de personnes habilitées dans Cristal qui a été retenu comme indicateur pertinent.

l'allocataire. Dans d'autres (exemple dans le Centre), le service de la vérification est composé pour partie d'agents permanents et pour partie d'agents « temporaires », en provenance du service prestations, affectés à la vérification pour un an, sur la base du volontariat. Les formations sont communes aux deux services. Dans le cadre d'une démarche qualité, le responsable du service utilise les résultats des contrôles du service vérifications et le rapport annuel de l'agent comptable pour améliorer la qualité de la production.

Il convient de souligner, à travers ces exemples, que la mise à disposition des compétences nécessaires aux activités de contrôle et de vérification reste un domaine ouvert à la réflexion.

2.1.3 - Des indicateurs peu significatifs :

Ainsi, par exemple le mode de calcul des taux de chacun des types de contrôle (sur place, par EDI et sur pièces) rapporte le nombre de contrôles réalisés au nombre d'allocataires ne permet pas de situer réellement l'effort de contrôle par rapport à l'activité effective des caisses en terme de traitement des dossiers.

Par ailleurs, ces indicateurs ne donnent pas une réelle appréciation de la complémentarité de ces différents modes de contrôles quant à la gestion des dossiers. En effet, chacun de ces types de contrôle sont complémentaires et ne peuvent se substituer les uns aux autres :

- les contrôles sur place permettent de vérifier la conformité des déclarations de l'allocataire au regard de situations personnelles à remplir pour bénéficier des droits ;
- les contrôles par EDI permettent de vérifier la cohérence des informations communiquées par croisement de fichiers avec d'autres administrations ;
- les contrôles sur pièces visent à vérifier l'exactitude du traitement du dossier d'un allocataire.

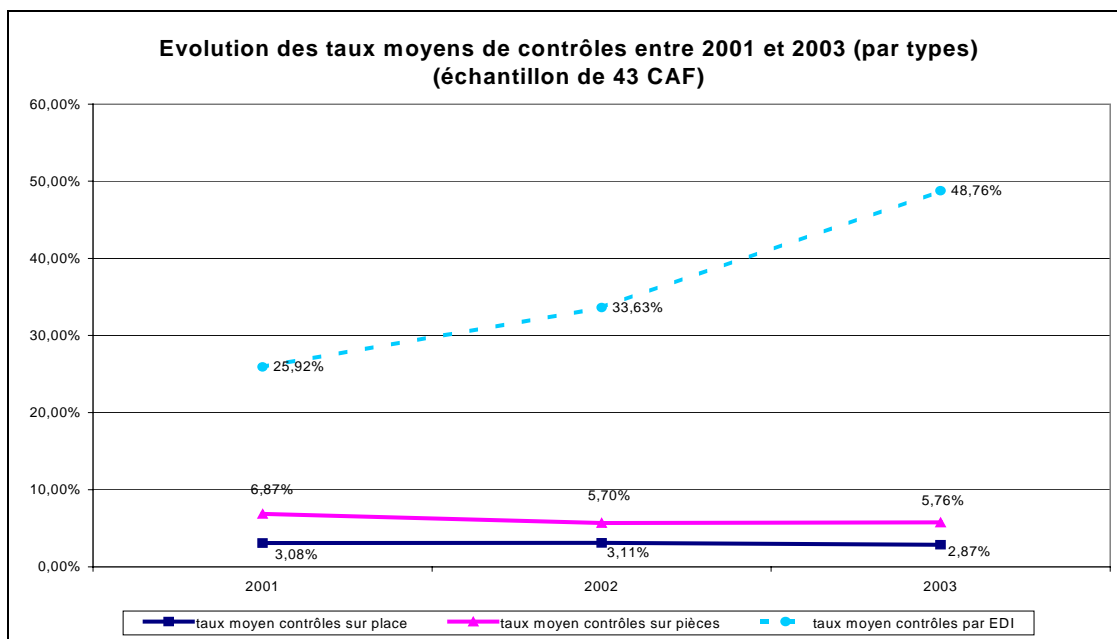
Ces types de contrôles portent sur des aspects de la gestion des dossiers des allocataires. Pour autant, la simple addition des taux calculés pour chacun des types de contrôle n'apporte pas réellement de lisibilité sur la répartition de l'effort de contrôle par les organismes.

De plus, concernant les contrôles par échanges informatisés, leur planification a un impact direct sur la valeur de l'indicateur entraînant des valeurs non significatives (exemples de décalages de passage entre 2 exercices qui entraînent des taux nettement supérieurs à 100% pour cette catégorie). Ce constat interroge directement la pertinence de cet indicateur dont la variation dépend essentiellement d'éléments externes à ce qu'il devrait mesurer.

Enfin, le développement des contrôles et de l'évaluation auprès des partenaires, notamment dans le cadre de l'action sociale, ne trouve pas explicitement sa traduction dans ces indicateurs.

2.2 - DES POLITIQUES DE CONTRÔLE QUI SE CARACTÉRISENT PAR UNE FORTE MONTÉE EN CHARGE DES ÉCHANGES DE DONNÉES INFORMATISÉES.

2.2.1 - Les échanges informatisés prennent une place prépondérante dans les politiques de contrôle :

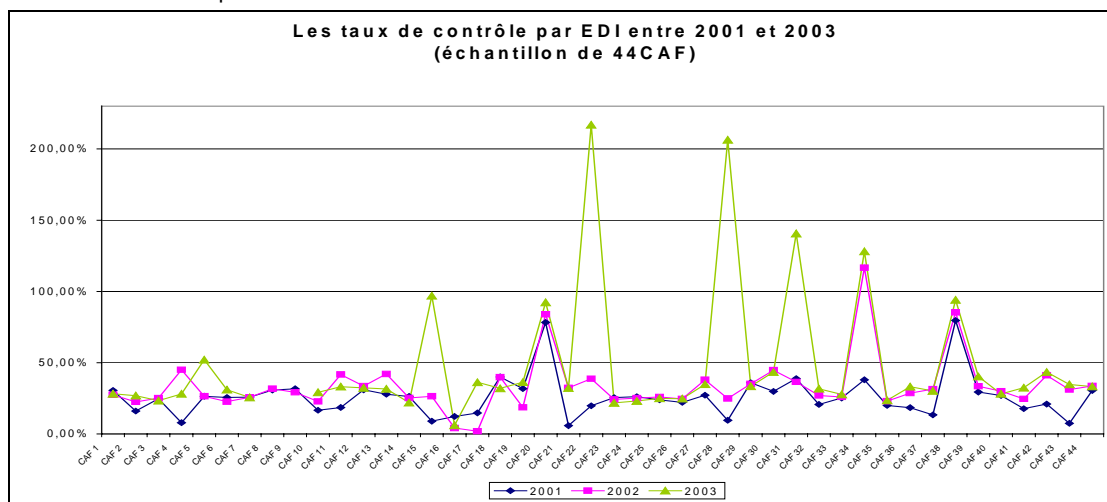


Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Sur la période 2001-2003, et pour l'échantillon considéré, les taux moyens de contrôles sur place reculent de 11,18%, ceux du contrôle sur pièces de 74,91%, tandis que les contrôles par échanges de données explosent littéralement.

On relèvera à cet égard que l'indicateur permettant de mesurer ce taux perd quelque peu de sa pertinence en présence d'échanges de données répétés (notamment avec la DGI) au cours d'une année. Ceci aboutit à des configurations telles qu'une CAF de Champagne voit son taux de contrôle par EDI passer de 9% à 96,92% sur la période considérée. Dans une CAF de Midi Pyrénées, le taux de contrôles sur place demeure stable, celui du contrôle sur pièces augmente fortement (+ 91,50%), tandis que le taux de contrôles par échange de données informatisées augmente de 196,8%. Enfin, en Pays de Loire, une CAF présente une augmentation du taux de contrôles par EDI de 237,11%.

Au delà de ces cas particuliers, la tendance se confirme dans nombre de caisses :



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

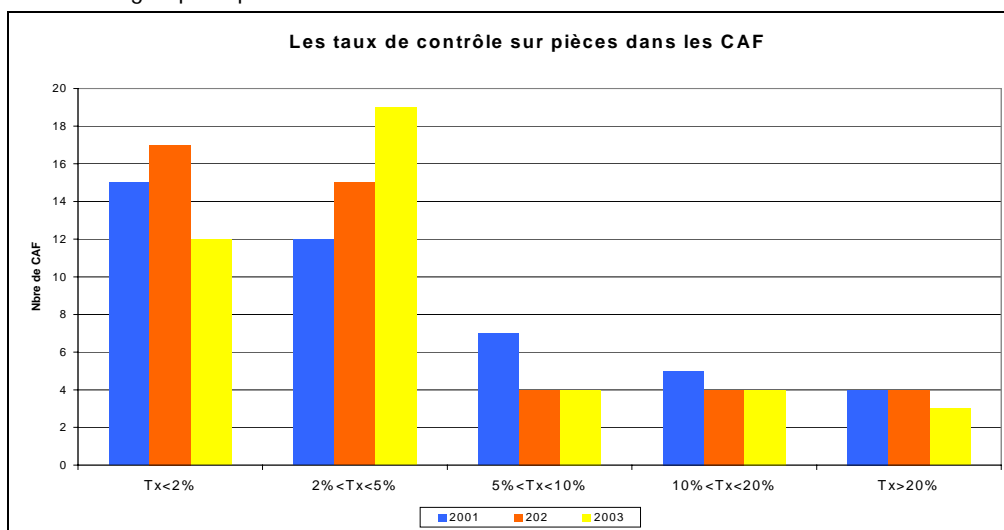
Les variations importantes des taux des contrôles par EDI, de même que les valeurs supérieures à 100% observées certaines années dans quelques caisses s'expliquent en grande partie par des contrôles

effectués en lien avec la direction générale des impôts au début de l'année suivante au lieu de l'année considérée (ou inversement). Il convient d'attirer l'attention sur le fait que dans le même temps que globalement le taux des contrôles par EDI progressent de plus de 46,84% entre 2001 et 2003, les taux de contrôle sur place et sur pièces régressent respectivement de 7,35% (sur place) et de 19,20% (sur pièces).

Le taux moyen de contrôle sur pièces régresse globalement sur la période en passant de 6,87% à 5,76%.

Echantillon de 44 caisses	2001	2002	2003
Valeur minimale	0,00%	0,00%	0,33%
Valeur maximale	40,40%	30,00%	41,80%
Valeur moyenne	6,87%	5,70%	5,76%
Valeur médiane	2,80%	3,05%	3,00%

Cependant, malgré leur forte dispersion entre 0% et 40%, la valeur médiane des taux de contrôle est en très légère hausse et passe de 2,8% à 3%. Ce constat se vérifie dans le graphique ci-dessous dans lequel les CAF ont été regroupées par classes de taux.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

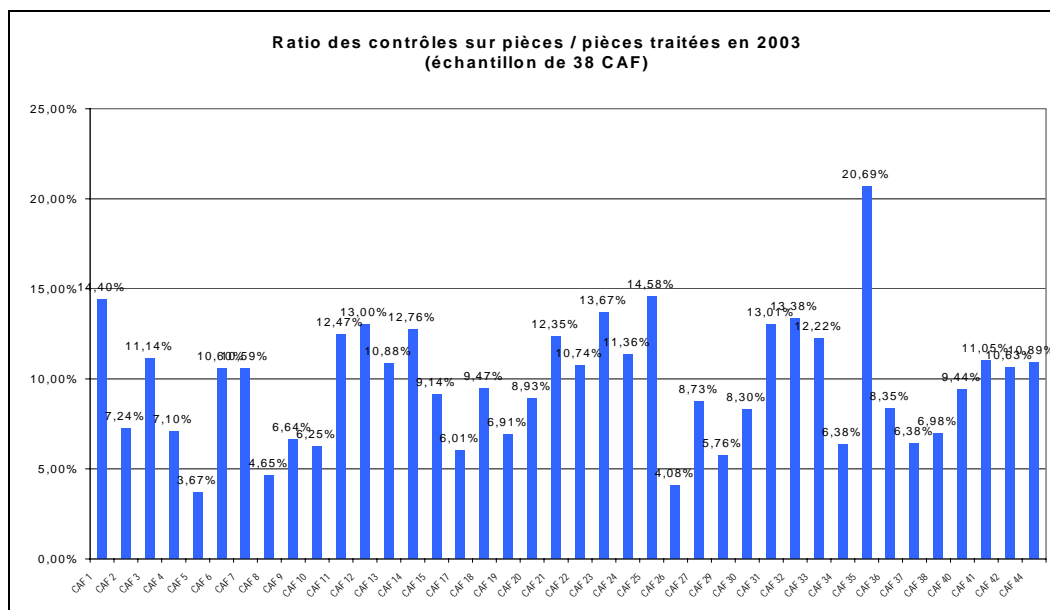
On constate ainsi que la très grande majorité des CAF ont un taux de contrôle inférieur à 5%.

Si les contrôles par échanges de données informatisés, de même que les contrôles sur place permettent de vérifier la cohérence et la fiabilité des données communiquées par les allocataires, ils ne permettent pas de vérifier la qualité de leur traitement par les services de la CAF. Il conviendrait donc de s'assurer du maintien d'un taux de contrôles sur pièces suffisant pour garantir la qualité du traitement en interne à la CAF.

2.2.2 - Les contrôles sur pièces se font essentiellement avant paiement :

Compte tenu du mode de calcul de l'indicateur (rapporté au nombre d'allocataires et non un chiffre lié à l'activité de liquidation), il est difficile de déterminer la part de l'activité qui est ainsi mise sous contrôle.

Cependant, en rapprochant, pour les CAF de l'échantillon, le nombre de contrôles (a priori et a posteriori), au nombre de pièces traitées, il ressort qu'un peu moins de 10% (en moyenne) des pièces feraient l'objet d'un contrôle. Sur ce point, on retrouve le même constat de dispersion entre les CAF.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Certaines Caisses, afin de résorber les retards ou de réagir à une période tendue en matière de liquidation, décident de suspendre certains contrôles comme celui des ressources (RAC) ou de détacher un agent de contrôle ou un vérificateur auprès des techniciens prestations (situation relevée en région Franche-Comté).

Néanmoins, dans certains organismes (en Bourgogne par exemple), ces contrôles constituent un des facteurs d'appréciation du personnel dans la mesure où les taux de rejets sont mesurés individuellement et ce paramètre est pris en compte dans la notation et le déroulement de carrière de l'agent (attribution de degrés).

Dans cette logique de recul du contrôle sur pièces, la question de son ciblage devient déterminante.

On constate que la part des contrôles a posteriori, qui représentent environ 8% des contrôles sur pièces en 2003 diminue progressivement pour devenir pratiquement marginale voire pour disparaître dans certaines CAF.

Or il semble que les contrôles a posteriori révèlent souvent un taux d'erreurs supérieur ce qui suggère que le ciblage des dossiers à contrôler présenterait une meilleure efficacité.

2.3 - DES RÉSULTATS QUI DÉMONTRENT QUE LES RISQUES FINANCIERS ET CEUX DE NON QUALITÉ SONT RÉELS DANS LA LIQUIDATION

Les erreurs détectées lors des contrôles sur pièces ne concernent en fait qu'un peu moins de 5% des dossiers, ce qui est significatif de la bonne qualité globale du traitement des dossiers. Cependant, ces 5% méritent un examen attentif quant aux enjeux qu'ils représentent.

2.3.1 - Les motifs d'erreurs :

L'absence d'une codification commune des motifs d'erreurs n'a pas permis d'établir une réelle hiérarchisation des causes. En effet, certaines CAF identifient les erreurs selon le type de prestation concernée, d'autres le font en fonction des phases de traitement du dossier.

Ainsi, il ressort que les diverses prestations liées à l'aide au logement viennent en tête des prestations « à risque ».

Concernant le traitement des dossiers, on peut souligner 3 catégories de motifs d'erreurs les plus importantes sans qu'il soit réellement possible d'établir un classement.

- Des erreurs liées à la **prise en compte des ressources**. Elles renvoient à la complexité des prestations considérées mais aussi à la périodicité de confrontation des différentes sources d'information pour la prise en compte de ces ressources.
- Celles liées aux **pièces justificatives**. Dans cette rubrique, les pièces justificatives peuvent être absentes, incomplètes ou invalides. Sur ce point, on peut supposer que l'orientation de simplification et de

coproduction téléphonique n'est peut-être pas appréhendée exactement de la même façon par les services de liquidation et ceux de vérification.

- Celles liées à l'utilisation du système Cristal : codifications, forçages, calculs manuels, etc. Ce type d'erreurs renvoie directement au travail des techniciens et à leur maîtrise du processus de travail. L'analyse précise des motifs d'erreurs devrait contribuer à orienter l'information et la formation des techniciens pour renforcer leurs compétences.

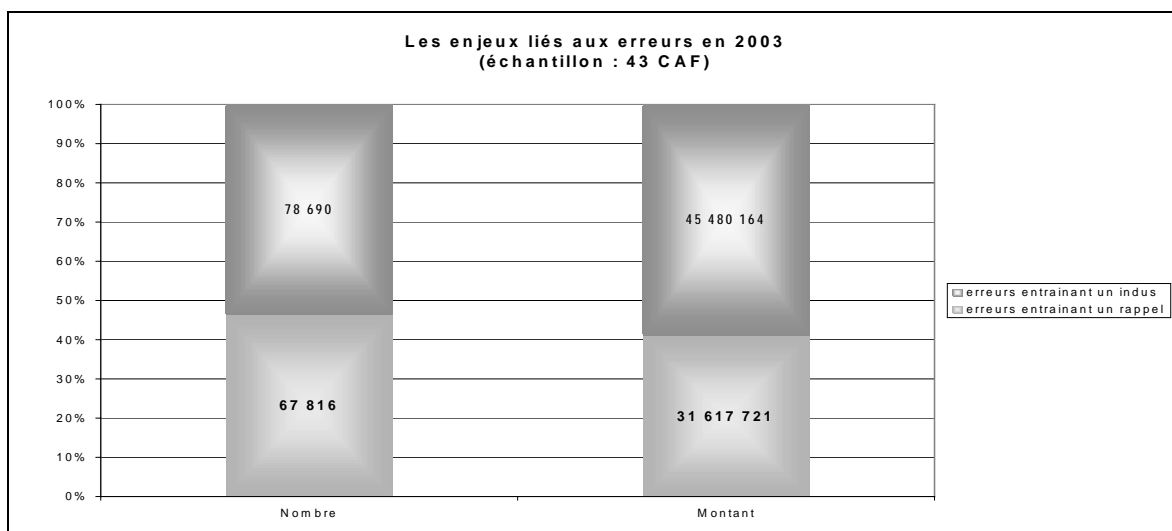
Dans l'attente d'un cadrage national, les caisses ont mis en œuvre leurs propres politique et plan d'actions avec un risque de déperdition dans des investissements menés en parallèle.

2.3.2 – Les impacts des erreurs :

Si elles ne concernent qu'une part minime des dossiers traités, ces erreurs représentent néanmoins des enjeux à ne pas négliger pour la branche famille.

Des enjeux en volume de dossiers concernés, mais aussi en montants financiers concernés. Dans certains organismes (exemple d'une CAF du Limousin), si le nombre de vérificateurs diminue, de même que le nombre de dossiers de prestations contrôlés par l'agent comptable, la proportion des erreurs constatées est en progression, comme le pourcentage d'impact financier, ce qui traduit un meilleur ciblage des dossiers à risque.

Si l'on considère ces erreurs en nombres et en montants, on constate que les erreurs au bénéfice de l'allocataire ne sont pas beaucoup plus importantes que celles à son détriment. Ce relatif équilibre tend à déplacer la question de la détection des fraudes sur un autre registre que celui des contrôles courants.



Sources : DSS/SD4/MEC - DRASS

Par ailleurs, l'argument du faible rendement du contrôle au regard de la masse des prestations est à relativiser si l'on considère le faible nombre de dossiers contrôlés. Il convient plutôt de définir le niveau d'investissement à consentir au regard du coût du contrôle et des objectifs qui peuvent lui être assignés tant en terme de sécurité financière que de qualité.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que les contrôles aboutissent aussi à rétablir les droits des allocataires et, à ce titre, contribuent aux objectifs d'accès et d'exactitude des droits.

2.3.3 – Des initiatives pour lutter contre les fraudes

La détection des fraudes de la part des allocataires ne peut se résumer au seul contrôle traditionnel. Face à ce constat, un certain nombre de CAF ont engagé des travaux spécifiques soit pour elles-mêmes, soit de façon concertée au niveau de leur région.

Pour illustrer ce mouvement, on peut citer :

La CAF d'Aurillac a créé un observatoire des fraudes. Il s'agit d'un groupe de travail associant les différents métiers de la CAF (technicien-conseil, vérificateur, travailleur social, agent de contrôle) et piloté par le chargé de contrôle interne. Les propositions du groupe ont conduit à :

- une prise de contact avec la Poste s'agissant du traitement des courriers pour lesquels l'allocataire a demandé à faire suivre son courrier (un groupe de travail au niveau national se penchant sur la question d'un partenariat potentiel avec La Poste, notamment pour la vérification des adresses, la démarche locale a été stoppée) ;
- la création d'une cible pour le plan de contrôle : les nouveaux bailleurs hors département.
- la mise en place d'un circuit avec la CPAM de façon à éviter les cumuls entre pension d'invalidité et AAH ;
- prendre contact avec les services d'EDF/ GDF pour s'assurer du branchement d'un compteur et d'une consommation pour les allocataires bénéficiaires d'une aide au logement, ces échanges étant destinés à vérifier qu'il y a bien occupation du local.

A la suite d'une importante fraude à l'allocation de logement à caractère social ayant concerné plusieurs CAF de la région, détectée fin 2001 par la CAF de Nice, un groupe régional de travail a été constitué sur la base des CAF rattachées au CERTIAM, avec pour objectif la mise en commun des cas de fraudes recensés, un repérage des données sensibles, une exploitation par requêtes sur les bases de données ainsi que la détermination des cibles de contrôle.

3 - LA GESTION DES INDUS SOUFFRE ENCORE D'UN RELATIF EMPIRISME

Pour situer l'enjeu financier que représente le recouvrement des indus, une estimation grossière²¹ a été réalisée à partir des données recueillies auprès de 43 des CAF de l'échantillon.

Indicateurs retenus	Cumul ou moyenne pour 2003
Montant estimé des prestations versées	11 067 086 940 €
Taux moyen des indus par rapport aux prestations	3,19 %
Montant estimé des indus (montant prestations x taux d'indus)	352 770 144 €
Taux moyen de recouvrement des indus	68,61%
Montant estimé recouvré (montant estimé des indus x taux moyen de recouvrement)	242 048 260
Reste à recouvrer	170 721 885 €

Si cet enjeu financier constitue la première approche d'évidence de ce sujet, il n'en est pas le seul. En effet, la qualité de la gestion des indus est significative de la rigueur apportée au suivi de cette gestion mais aussi de l'attention apportée à la qualité de la relation avec les usagers dans un contexte particulier.

3.1 - LES INDICATEURS LIÉS À LA GESTION DES INDUS MONTRENT UNE AMÉLIORATION GLOBALE :

Une majorité d'indus est détectée automatiquement via le logiciel CRISTAL et par les techniciens des prestations lors de la liquidation des dossiers.

Les indus les plus fréquents sont générés par les prestations complexes, telles que le RMI, l'AAH et les aides au logement, ainsi que par les changements de situation des allocataires, ou encore par l'actualisation tardive des barèmes.

Les organismes ont connu un pic en 2002 du taux d'indus par rapport aux prestations, qui s'explique par le changement de catégorie des personnes bénéficiaires de l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Le système Cristal n'a pas permis d'effectuer le transfert direct des personnes concernées d'une catégorie à l'autre : il a fallu effectuer deux opérations concomitantes (annulation des prestations dans la catégorie initiale puis création d'une nouvelle prestation dans la nouvelle catégorie).

Pour prévenir les indus, les Caisses concentrent leur action sur l'information des droits aux allocataires, la politique de contrôle interne et les échanges de données informatisées (croisement de fichiers, données

²¹ Cette estimation ne prétend pas à l'exactitude mais se veut à valeur purement illustrative.

fournies par les services des impôts TDF). La revue « Vie de Famille » permet d'informer les allocataires des éventuels changements de réglementation susceptibles de modifier leurs droits.

3.1.1 - Le nombre d'indus par allocataire est en légère baisse.

Cet indicateur est intéressant à suivre dans le cadre d'une étude sur les titulaires d'indus pour identifier les situations sociales particulièrement porteuses de risques d'indus.

Sa légère baisse (de 0,37 en 1998 à 0,31 en 2003) tendrait à démontrer une meilleure approche de la situation globale de l'allocataire dans l'étude de ses droits.

3.1.2 - Le taux d'indus par rapport aux prestations connaît une légère augmentation:

Des données disponibles pour l'ensemble de la Branche, il ressort pour la période 1998 – 2003, une relative stabilisation autour de 3% du taux des indus par rapport au montant des prestations versées. Entre 2001 et 2003, il faut souligner une légère augmentation de 3,12% à 3,22%

Cette tendance se confirme pour l'échantillon de l'évaluation, avec un taux moyen qui est passé de 3,03% en 2001 à 3,19% en 2003.

Néanmoins, cette hétérogénéité recouvre une disparité non négligeable qui reste stable sur la période pour l'échantillon considéré :

	2001	2002	2003
Valeur minimale constatée	2,20%	2,30%	1,76%
Valeur maximale constatée	5,90%	4,90%	5,84%

3.1.3 - Le taux de recouvrement subit une légère dégradation

En matière de recouvrement des indus, le plus souvent, aucune distinction n'est faite entre les différents indus détectés et recouverts. Quelle que soit leur origine (contrôle sur place, sur pièces, échange de données informatisées ou vérifications de l'agent comptable), les indus sont recouverts selon des modalités identiques c'est à dire, en premier lieu, par application du plan de recouvrement personnalisé (PRP) sur les allocations à venir.

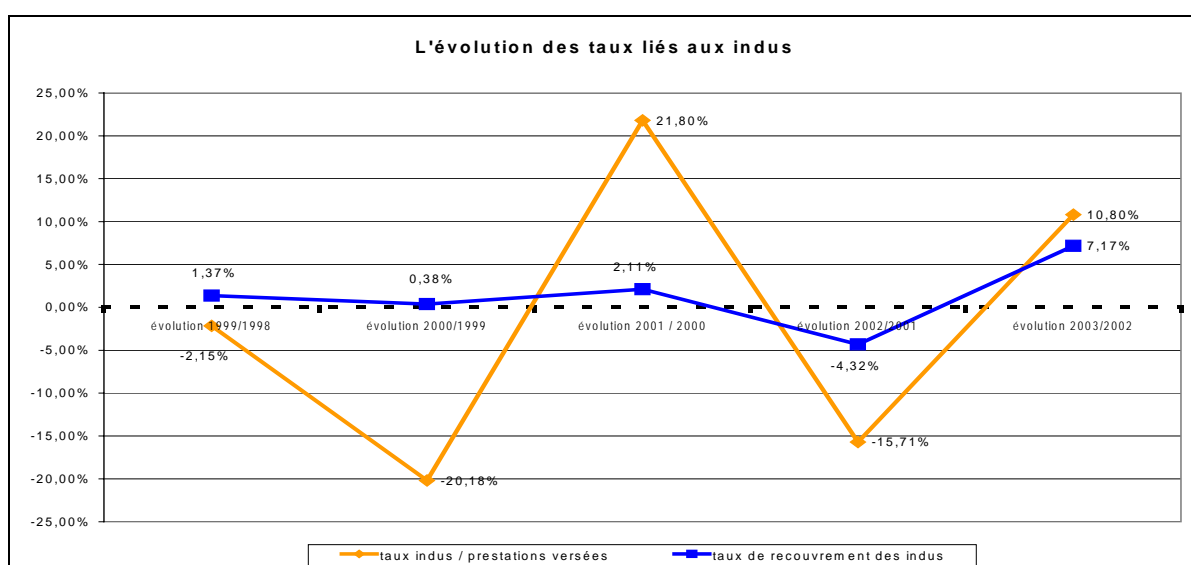
Il s'agit d'un recouvrement automatique sur les prestations, avec application de la règle de non-fongibilité des fonds, applicable à toutes les prestations (sauf le RMI). Les mensualités de remboursement sont calculées sur la base d'un barème qui tient compte des capacités de remboursement sur prestations.

Pour autant, malgré la part croissante du recours aux récupérations systématiques, on constate une légère dégradation du taux de recouvrement qui passe pour l'ensemble de la Branche de 68,53% en 1998 à 63,83% en 2003. Cette dégradation s'est accentuée notablement entre 2002 et 2003 après avoir connu une nette amélioration en 2002. Concernant l'échantillon de l'évaluation, on peut faire le même constat avec un taux moyen de recouvrement de 69,6% en 2001, de 72,05 % en 2002 et de 68,6% en 2003.

On peut faire le même constat de disparité entre les caisses :

	2001	2002	2003
Valeur minimale constatée	55,70%	56,72%	55,32%
Valeur maximale constatée	104,55%	102,29%	101,69%

Pour compléter l'analyse, le graphique qui suit met en perspective l'évolution de ces 2 derniers types de taux.



Sources : Bilan 2004 de l'exécution de la COG - CNAF

Ce graphique met en évidence que bien que le taux moyen des indus par rapport aux prestations versées reste limité dans une fourchette entre 3% et 4%, sa variabilité d'une année sur l'autre est forte, et on l'a vu, subordonnée en grande partie à des facteurs extérieurs aux CAF. Par contre, la variabilité du taux de recouvrement est bien moins grande.

3.2 – UNE GESTION ET UN SUIVI DES INDUS À MIEUX OUTILLER

3.2.1 – Un suivi de la gestion des indus qui manque d'une vision dynamique sur les flux

Cette évaluation a été confrontée aux limites des données disponibles dans les CAF de l'échantillon concernant la gestion des indus. En effet, dans un nombre non négligeable de CAF, il ne semble pas avoir été possible de disposer de certaines données recherchées sur cette question particulière.

En effet, il semble difficile que cette gestion sans système d'information dédié puisse constituer une aide à la décision tant au niveau de chacun des organismes que de la branche :

- Il n'est pas possible de distinguer les dossiers d'indus selon la façon donc ils ont été détectés. A titre, d'exemple, les indus détectés lors des contrôles opérés pour le compte de l'agent comptable, sont fondus dans la masse des autres indus. Ceci peut poser un problème dans le cadre d'une analyse des faits générateurs pour orienter les plans d'action et de contrôles.
- Plusieurs CAF ne semblent pas avoir de suivi concernant la durée et les modalités des remboursements et des impact de leur politique d'aménagement du remboursement des indus par les allocataires, en particulier

liée à la mise en œuvre des PRP ou à l'acceptation de remises de dettes.

- Il semble difficile de connaître exactement le taux d'indus contestés ou faisant l'objet d'une demande de remise de dette qui, pour autant, devrait faire partie intégrante d'une politique de recouvrement des indus.
- Ces différents éléments sont aggravés par un risque de cloisonnement entre les services intervenants dans cette gestion (liquidation, agence comptable, contentieux, etc...)

Il est donc actuellement difficile, pour les CAF, d'envisager la gestion d'indus, au-delà d'un simple suivi de stocks, dans une logique de pilotage par les flux entrants et sortants et ainsi, d'identifier les leviers et les éventuelles actions correctrices.

Nota bene : ce constat de déficit d'information est aussi valable concernant le traitement des rappels aux assurés suite à contrôle.

3.2.2 – La disparité des pratiques des CAF dans les suites accordées aux demandes de remise de dette interroge le principe d'égalité de traitement des usagers

Si peu d'indus sont contestés au sens juridique du terme, par contre les demandes de remise de dettes semblent relativement courantes. Dans ce cas, des aménagements sont en général accordés avec une plus ou moins grande « largesse » selon les CAF, tant sur le pourcentage des demandes de remises accordées que sur la part accordée au regard du montant total de la créance.

La décision de remettre tout ou partie d'une créance relève des compétences du Conseil d'Administration de chaque CAF. On constate une relative dispersion des positions des Conseils d'administration par rapport aux remises : dispersion des taux de remises accordées et de leur hauteur (inégalité de traitement).

Les politiques de remises de dettes demeurent très contrastées et ce, de façon relativement stable entre 2001 et 2003. Sur l'échantillon des 25 CAF pour lesquelles les données étaient disponibles, on enregistre :

	% de demandes de remises de dettes ayant une suite positive pour l'allocataire			% des remises accordées		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Taux moyens	85%	87%	86%	71%	72%	70%
Taux minimal constaté	49%	55.25%	54.26%	34.99%	29.07%	29.52%
Taux maximal constaté	98,16%	97,61%	97,99%	90%	91%	90%
Taux médian	89,3%	90,98%	89,67%	71,2%	75,62%	73,25%

Cette disparité au niveau national se trouve aussi au sein d'une même région : en Rhône-Alpes, les montants des remises de dettes accordées varient ainsi de 25% à 75% selon les Caisses.

Cependant, l'absence de données concernant la politique d'aménagement du remboursement des indus par les allocataires rend difficile l'analyse de l'impact financier global des décisions de remise au regard du montant global des indus.

Ce constat interroge l'opportunité de rechercher un cadre commun de critères partagés de manière à mieux garantir l'égalité de traitement des usagers entre organismes.

3.2.3 - La qualité de la prise en compte de l'utilisateur doit être améliorée

Cette question peut être abordée à partir du point de vue de l'action de la CAF dans la relation avec les allocataires confrontés à une situation d'indus et de celui de l'égalité de traitement des allocataires sur le territoire dans la gestion des indus.

Actuellement, le plus souvent l'indu détecté est notifié à l'allocataire au moyen de lettres - types produites par CRISTAL dont l'insuffisante qualité demeure d'actualité.

L'application SURF (Système Unifié de Régulation des Flux) est utilisée pour la vérification du motif de l'indu et la modification éventuelle du texte. Sa généralisation constituera une avancée dans le sens de l'amélioration de la présentation des courriers rédigés par les Caisses.

Dans certains organismes, l'allocataire a la possibilité d'avoir recours à un médiateur, placé sous la responsabilité du directeur adjoint. La présence d'un médiateur, permettant d'éviter des situations de blocage et l'enclenchement d'une phase contentieuse, ainsi que de remédier à certains dysfonctionnements peut s'avérer utile.

Dans les faits, les allocataires se voient très majoritairement appliquer d'emblée le système du Plan de Recouvrement Personnalisé (PRP).

Lorsque la personne n'est plus allocataire ou que le montant des prestations est insuffisant pour procéder au recouvrement par diminution des prestations ou que l'indu et la prestation ne relèvent pas du même fonds, la notification CRISTAL réclame le versement de l'intégralité de la dette. C'est alors à l'allocataire de se manifester et demander des aménagements (aucune mention de cette possibilité n'est faite sur la notification) qui peuvent être accordés si le plan prévu par le PRP ne lui convient pas.

Des efforts restent à faire concernant l'information des allocataires quant à leurs possibilités de contestations ou de demandes de remises de dettes. De plus, le principe de non-fongibilité qui préside à l'établissement des PRP n'est pas toujours compris par les allocataires.

Des initiatives de « coproduction téléphonique » sont menées pour la récupération des indus dans le cadre d'une recherche de recouvrement amiable, mais elles restent marginales.

On peut par ailleurs souligner quelques actions d'information préventive, notamment par la revue « Vie de Famille » qui informent les allocataires des éventuels changements de réglementation susceptibles de modifier leurs droits.

DES PRÉCONISATIONS :

4.1 - AU NIVEAU DE LA GESTION PAR LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE, DEUX AXES PEUVENT ÊTRE IDENTIFIÉS :

4.1.1 - Mettre en œuvre les « propositions pour une maîtrise globale des risques dans les CAF » :

Un des enjeux de la prochaine période conventionnelle sera la mise en œuvre effective des « propositions pour une maîtrise globale des risques dans les CAF », notamment pour :

- Mieux articuler les différentes démarches qui contribuent à la garantie de la qualité du traitement et de l'exactitude des droits
- Développer la synergie entre les services vérification et prestations pour favoriser une approche commune dans l'application des réglementations et dans l'exploitation des anomalies et des dysfonctionnements ;
- Doter la branche d'un véritable système d'information pour un meilleur pilotage de la maîtrise des risques ;
- Partager au sein du réseau l'information sur les politiques et pratiques des CAF et de leur conseil d'administration en matière de gestion des indus.

Ces objectifs figurent d'ores et déjà dans le document stratégique de la Branche Famille, il conviendra dans la prochaine COG de fixer des objectifs précis sur cette mise en œuvre et son pilotage global.

4.1.2 - Renforcer les politiques de formation et d'information :

- Développer l'analyse des résultats des contrôles pour préciser les besoins de formation et d'information des techniciens - conseils et des vérificateurs dans le cadre de politiques de formation mutualisée au niveau de la Branche ;
- Poursuivre l'effort d'amélioration des notifications pour une meilleure information des allocataires, notamment quant aux possibilités de contestation ou de demandes de remise de dette et quant aux modalités de remboursement possibles ;
- Outiller et réaliser des campagnes d'informations en direction des allocataires percevant des prestations "sensibles" et de tiers relais d'information.

4.2 - AGIR SUR LE CADRE D'ACTION DES CAF :

4.2.1 - La simplification du droit :

Une bonne part des erreurs dans les dossiers est due à la complexité des prestations servies, la simplification du droit serait une solution non négligeable. A titre d'exemple, on peut citer les suggestions formulées dans les rapports régionaux :

- fusion des aides existantes en matière d'aides au logement (aide personnalisée au logement et allocation de logement social) ;
- stabilisation des droits de l'allocataire sur une période donnée ;

4.2.2 - Le développement des systèmes d'échanges d'informations :

Les échanges automatisés avec d'autres organismes et administrations (ASSEDIC, DGI, ...) révèlent des anomalies nombreuses dont l'impact financier est important.

- Le développement de cette pratique, qui exclut l'allocataire du circuit de production des pièces justificatives, apparaît comme un facteur d'amélioration du traitement des prestations. Ainsi, une façon de prévenir les indus serait de recueillir les informations relatives au revenu des usagers directement auprès du service des impôts plutôt que de recourir à la déclaration de revenus puis au croisement des fichiers. Bien sûr cette hypothèse suppose que les périodes de référence et les ressources prises en compte soient harmonisées entre les diverses administrations.
- Dans l'hypothèse où la stabilisation de la situation de l'allocataire (évoquée ci-dessus) ne serait pas retenue, il pourrait être intéressant d'étudier le renforcement des contrôles automatisés par échanges de données avec les ASSEDIC qui permettrait des contrôles réalisés ses périodes plus brèves et limiteraient le risque financier.
- Ces différentes solutions supposent l'utilisation d'un identifiant unique qui fiabiliserait l'ensemble des procédures.

SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS

1 - RENFORCER L'INTERVENTION DE LA CNAF EN TANT QUE TÊTE DE RÉSEAU DE LA BRANCHE FAMILLE :

La présentation évaluation a mis en évidence le besoin d'une action plus volontariste de la CNAF en tant que tête de réseau pour à la fois fournir des cadres de référence et d'action partagés au sein du réseau mais aussi pour assurer une plus grande convergence entre les organismes locaux sur certains terrains.

- **Dans le champ de l'action sociale :** on peut constater un besoin de définitions communes, d'échanges et de capitalisation d'expériences sur les 2 approches envisagées dans l'évaluation, à savoir la gestion des moyens dédiés à l'action sociale mais aussi sur la conduite et l'évaluation des partenariats.
- **Dans le champ de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :** compte tenu des enjeux de la période qui s'annonce, avec les prévisions de départ en retraite, un soutien national pour outiller les réflexions des CAF en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences serait très utile. Il conviendrait sans doute d'être attentif en particulier à la recherche de solutions, notamment en possibilités de carrière pour les jeunes embauchés, pour pallier l'importance des démissions et du turn-over lié aux CDD, dans la mesure ils induisent une déperdition de compétences et corrélativement des coûts de formation.
- **Dans le champ de l'organisation des processus internes au CAF :** l'hétérogénéité des résultats obtenus entre les différentes CAF laisse à penser qu'un des leviers de la performance réside dans les choix organisationnels faits lors de la mise en œuvre de l'outillage technologique et pour l'atteinte des objectifs fixés dans les CPG.
- **Dans le champ du développement de la mutualisation :** la définition d'un cadre de référence pour le fonctionnement opérationnel d'un pôle de mutualisation est souhaitable pour que les actions de mutualisation puissent se réaliser dans la transparence et la confiance réciproques. La valorisation des expériences réussies et le partage des savoirs sont par ailleurs indispensables pour favoriser l'adhésion à cet objectif. Enfin, il serait souhaitable développer un accompagnement coordonné des pôles mutualisés dans leur capacité à apporter une réelle plus-value aux Caisses, en particulier au regard de l'expertise attendue de la part des organismes « clients » de cette structure. Il y a là un enjeu en terme d'acquisition et d'actualisation des compétences des personnes ressources tant sur le champ des compétences techniques (marchés, informatique, etc...) que sur celui des compétences plus transversales (méthodes, relations, coordination...).

2 - MIEUX CIBLER LA DÉCLINAISON ENGAGEMENTS / OBJECTIFS / INDICATEURS SUR LA CONTRIBUTION DE LA BRANCHE FAMILLE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET PROGRAMMES D'ACTION SOCIALE :

La spécificité de l'action sociale des CAF tient à leur champ d'intervention, complémentaire de leur activité de gestion des prestations légales, qui leur confère une bonne connaissance des besoins des publics et leur a permis de développer une expertise en matière d'action sociale familiale et de développement social local, reconnue et sollicitée par les partenaires locaux, y compris les administrations de l'Etat.

Une des conditions de l'efficacité de l'action sociale des CAF est que son périmètre soit clairement défini, dans un domaine où les compétences des différents acteurs du social ont tendance à s'enchevêtrer.

La prochaine COG devrait être l'occasion d'une réflexion sur le type et la portée des engagements pertinents au regard du champ de responsabilité de la CNAF. Les COG doivent trouver leur articulation optimale avec des programmes et des dispositifs dont les échéances ne coïncident pas nécessairement avec sa propre durée (définition du champ de la pluriannualité) et qui impliquent des acteurs multiples, par delà les organismes de Sécurité sociale. Elle peut en revanche privilégier des engagements de méthodes et de moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, associés à des indicateurs fiables : par exemple, définition de contrats territorialisés, conclus avec des associations et les collectivités locales concernées, comportant eux-mêmes des engagements précis en termes de politique publique, des indicateurs et les modalités de leur évaluation.

3 - GARANTIR LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DE MAÎTRISE GLOBALE DES RISQUES :

La CNAF a communiqué début 2004 sur ses objectifs et propositions pour une maîtrise globale des risques. Sa mise en œuvre sera un enjeu de la prochaine COG qui devra fixer des objectifs précis sur cette mise en œuvre et sur son pilotage global.

Au-delà du document de doctrine, cette mise en œuvre devrait permettre de répondre à certains des besoins identifiés lors de cette évaluation :

- Proposer un cadre qui permettra de mieux articuler les différentes démarches qui contribuent à la maîtrise globale des risques mais aussi à la garantie de la qualité du traitement et de l'exactitude des droits.
- Doter la branche d'un véritable système d'information pour un meilleur pilotage de la maîtrise des risques.
- Développer l'analyse des résultats des contrôles pour préciser les besoins de formation et d'information des techniciens - conseils et des vérificateurs dans le cadre de politiques de formation mutualisée au niveau de la Branche et développer la synergie entre les services vérification et prestations pour favoriser une approche commune dans l'application des réglementations et dans l'exploitation des anomalies et des dysfonctionnements.
- Améliorer la communication avec les allocataires et leur information. Cette information peut passer par les courriers et notifications individualisés et par la réalisation de campagnes d'information à visée préventive en direction des allocataires percevant des prestations "sensibles" et de tiers relais d'information.

Enfin, une attention particulière devra être apportée sur le renforcement des dispositifs de contrôle a posteriori et d'évaluation de la réalisation des engagements des partenaires bénéficiant de subventions des CAF. comme évoqué ci-dessus, le développement d'un cadrage méthodologique sur cet aspect pourrait être à l'ordre du jour de la prochaine COG. Une réflexion sur les possibilités de mutualisation sur ce champ serait plutôt intéressante.

4 - POURSUIVRE L'EFFORT ENGAGÉ EN MATIÈRE D'OUTILS DE PILOTAGE DES ORGANISMES ET DE LA BRANCHE :

Dans le souci global d'une meilleure appréhension de la performance de la Branche Famille et des CAF, les efforts devront être poursuivis pour doter les organismes de l'outillage indispensable au développement du contrôle de gestion. Cet effort devrait porter en priorité sur la recherche d'une meilleure connaissance des coûts liés aux différentes activités des organismes, et plus particulièrement sur la mise en œuvre d'un système de comptabilité analytique.

Cet outillage devra couvrir l'ensemble des champs d'activité des CAF, ce qui signifie la nécessité dans le domaine de l'action sociale la définition de définition et règles partagées et susceptibles d'être appliquées de la même manière par l'ensemble des CAF, notamment quant à l'affectation des dépenses entre gestion et d'intervention. et quant à l'identification des différents types de structures en gestion directe et de leurs modes de financement.

5 RECHERCHER LES PISTES D'OPTIMISATION DES ÉCHANGES DE DONNÉES INFORMATISÉS :

Le développement des échanges de données informatisés apparaît comme un facteur d'amélioration du traitement des prestations en fiabilisant les informations à la source.

Une des idées suggérées dans les rapports concernent les informations relatives au revenu des allocataires. Le recueil de ces informations directement auprès des services des impôts plutôt que de les demander dans un premier à l'allocataire puis les croiser avec celles détenues par les services des impôts permettrait d'une part d'alléger les pièces demandées aux allocataires et d'autre part, d'éviter nombre d'indus. Bien sûr cette hypothèse suppose que les périodes de référence et les ressources prises en compte soient harmonisées entre les diverses administrations.

Par ailleurs, il pourrait être intéressant d'étudier le renforcement des contrôles automatisés par échanges de données avec les ASSEDIC qui permettrait des contrôles réalisés ses périodes plus brèves et limiteraient le risque financier.

L'utilisation du NIR dans la Branche Famille contribuerait par ailleurs à fiabiliser l'ensemble des procédures internes et externes au réseau des CAF.

6 - INTENSIFIER LA RECHERCHE DE RATIONALISATION ET DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Une bonne part des erreurs dans les dossiers étant due à la complexité des prestations servies, poursuite de la simplification du droit serait opportune.

Au-delà des suggestions formulées dans les rapports régionaux (rapprochement des aides existantes en matière de logement, alignement des périodicités et des modes d'estimation pour la prise en compte des ressources, ...) il est impératif de poursuivre les réflexions engagées qui visent à rationaliser le cadre réglementaire des prestations servies par les CAF. Cet objectif contribue à la fois de la qualité des relations avec les usagers que de la qualité du traitement des dossiers par les CAF.

7 - METTRE EN PLACE UN SUIVI CONJOINT ETAT / BRANCHE FAMILLE DES EXPÉRIENCES INNOVANTES

Les rapports transmis par les DRASS ont fait état d'expériences particulièrement intéressantes au regard :

- des initiatives prises au niveau local ;
- des choix organisationnels sur lesquels elles reposent ;
- de leur contribution aux enjeux de la prochaine COG.

L'organisation d'un suivi de ces expériences coordonné entre l'Etat (DSS et DRASS) et la branche Famille (CNAF et CAF concernées) permettrait d'apprécier dans la durée tant les conditions de mise en oeuvre que les résultats obtenus.

Cette démarche permettra en outre de valoriser ces initiatives et de les encourager. Elle contribuera par ailleurs à enrichir la concertation Etat / CNAF à partir de situations concrètes.

Afin d'initier ce suivi conjoint, quelques expériences peuvent être proposées :

En matière de mutualisation des moyens et des compétences :

Dans la région Midi-Pyrénées, a été créé en 2002 un poste régional mutualisé de contrôleur de gestion. Celui-ci intervient suivant une rotation hebdomadaire dans 7 des 8 CAF de la région. La CAF de Toulouse contribue à sa rémunération mais ne fait pas appel à ses services. Il effectue à la demande de chaque Caisse un contrôle sur place de l'utilisation et du bien-fondé des financements accordés en matière d'action sociale. Cette vérification s'exerce dans le champ d'intervention de la CAF sans coordination avec les autres financeurs, notamment le Conseil général.

En matière de contrôle et d'évaluation des actions partenariales :

En Champagne-Ardenne, concernant l'évaluation des FJT, en 1999, lors de la formalisation des derniers contrats de projet, les différents partenaires concernés (DRASS, DDASS, Conseil général, Union régionale des FJT) ont élaboré un contrat de projet commun, ainsi qu' une grille commune d'évaluation et créé un comité de suivi.

En matière d'organisation du contrôle :

En Auvergne, la CAF d'Aurillac a créé un observatoire des fraudes, associant les différents métiers de la CAF et piloté par le chargé de contrôle interne. Différentes initiatives ont été prises : prise de contact avec La Poste, ciblage du plan de contrôle sur les nouveaux bailleurs hors département, mise en place d'un circuit avec la CPAM pour éviter les cumuls entre pension d'invalidité et AAH, prise de contact avec EDF / GDF de manière à vérifier qu'il y a bien occupation du local.

En matière de gestion des ressources humaines et d'organisation des services :

En Aquitaine, dans un contexte d'évolution de la demande sociale et de forte affluence à l'accueil, la CAF de Bordeaux a développé à compter de 1996 une politique de décentralisation de sa fonction accueil au sein d'agences de proximité. Des équipes semi-autonomes de trois techniciens – conseils, sont mobilisées localement dans le cadre d'une démarche objectifs - résultats, sans management direct de proximité, avec un pilotage depuis le siège.

ANNEXE : LISTE DES CAF IMPLIQUÉES DANS L'ÉVALUATION

Région	Département	Caisse	Nbre allocataires (noyau dur) en 2003
Alsace	Bas Rhin	Strasbourg	163 297
Aquitaine	Gironde	Bordeaux	236 939
	Landes	Mont-de-Marsan	44 779
	Lot et Garonne	Agen	45 834
Auvergne	Cantal	Aurillac	19 731
	Puy de Dôme	Clermont-Ferrand	103 460
Basse Normandie	Calvados	Caen	118 031
Bourgogne	Nièvre	Nevers	33 148
	Saône et Loire	Mâcon	81 235
Bretagne	Finistère	Brest	78 688
	Finistère	Quimper	54 273
Centre	Eure et Loir	Chartres	58 956
	Indre	Châteauroux	33 252
	Loiret	Orléans	94 950
Champagne Ardenne	Hte Marne	Reims	92 165
Corse	Corse du Sud	Ajaccio	20 399
Franche Comté	Doubs	Besançon	58 941
	Doubs	Montbéliard	24 872
	Hte Saône	Vesoul	33 772
Hte Normandie	Seine Maritime	Rouen	107 000
Ile de France	Essonne	Évry	169 000
	Seine St Denis	Rosny-ss-Bois	268 113
	Val d'Oise	Cergy-Pontoise	176 572
Languedoc Roussillon	Herauld	Béziers	48 749
	Lozère	Mende	10 800
	Pyrénées Orientales	Perpignan	76 247
Limousin	Hte Vienne	Limoges	58 565
Lorraine	Vosges	Épinal	60 327
Midi Pyrénées	Hte Garonne	Toulouse	222 476
	Pyrénées	Tarbes	37 076
	Tarn	Albi	55 907
Nord - Pas de Calais	Nord	Armentières	25 326
	Nord	Douai	43 499
	Pas de Calais	Dunkerque	50 000
PACA	Bouches du Rhône	Marseille	376 074
	Hautes Alpes	Gap	19 861
Pays de Loire	Loire Atlantique	Nantes	210 336
	Maine et Loire	Angers	102 064
	Mayenne	Laval	42 647
Picardie	Oise	Saint-Quentin	39 370
	Somme	Amiens	93 836
Poitou Charente	Charente Maritime	La Rochelle	90 282
	Vienne	Poitiers	72 088
Rhône Alpes	Drôme	Valence	76 622
	Loire	Roanne	24 807
	Rhône	Lyon	276 436
Nbre de CAF dans l'échantillon :		46	4 230 802

Soit environ 40% des CAF et des allocataires gérés par la Branche Famille du régime général.