



Inspection générale
des finances

N° 2015-M-040-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2015-074 R

RAPPORT

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL ET DES MOYENS HUMAINS DANS LA BRANCHE FAMILLE

Établi par

PIERRE-MATHIEU DUHAMEL
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

MICHEL DURAFFOURG
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES SOCIALES

GRÉGOIRE TIROT
INSPECTEUR DES FINANCES

ÉMILIE FAUCHIER-MAGNAN
INSPECTRICE DES AFFAIRES SOCIALES

GHISLAIN DERIANO
INSPECTEUR DES FINANCES

- JUILLET 2015 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 27 avril 2015, le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et le secrétaire d'État au budget ont confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission conjointe relative à l'évolution de la charge de travail et des moyens de la branche Famille.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017 prévoit en effet qu'une mission commune à l'IGF et à l'IGAS soit conduite au premier semestre 2015 afin d'apprécier « *la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle, de la mise en œuvre des processus d'optimisation du réseau l'incidence des mesures du programme de simplification effectivement engagées [...] ainsi que de toute autre mesure nouvelle intéressant les prestations et le fonctionnement du réseau.* »

Les 34 652 effectifs (ETPMA¹ CDI et CDD) de la CNAF, comptabilisés à fin mai 2015, se répartissent en deux blocs : 26 948 emplois financés par le fonds national de gestion administrative (FNGA), qui regroupent les postes et activités en lien avec les prestations légales et déléguées, et 7 704 emplois financés par le fonds national d'action sociale (FNAS), qui sont chargés de la gestion des actions réalisées dans le cadre de la politique d'action sociale développée par les CAF.

La convention d'objectif et de gestion (COG) CNAF-État 2013-2017 intègre l'objectif de suppression de 1 000 ETPMA sur le périmètre des emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) dans la branche par rapport à la situation de décembre 2012, et prévoit la possibilité d'une restitution d'effectifs supplémentaire de l'ordre de 300 ETPMA, au regard des démarches de simplifications engagées par l'État. Dans le même temps, la CNAF a bénéficié en début de COG d'une autorisation d'emploi de **700 agents supplémentaires destinés à apurer le retard accumulé en matière de gestion des prestations**, se répartissant entre **200 CDI et 500 emplois d'avenir**².

La trajectoire globale de réduction des effectifs fixée par la COG 2013-2017 est respectée à ce jour par la branche Famille

La CNAF respecte la trajectoire des effectifs résultant de l'adoption de la COG, et ne sature pas le niveau d'emploi fixé par cette trajectoire : en mai 2015, le niveau d'ETPMA reste inférieur de 378 emplois (en cumulant CDI et CDD) par rapport au niveau fixé pour la fin d'année (après un niveau inférieur de 864 postes en 2013 et de 664 en 2014). Selon la CNAF, l'absence de saturation du niveau d'emplois en CDI s'explique par deux facteurs :

- ◆ d'une part, l'existence d'un taux de vacance des emplois frictionnelle ;
- ◆ d'autre part, l'anticipation par certaines CAF des objectifs à atteindre en termes d'emplois à rendre.

Le respect de la trajectoire de réduction des effectifs s'inscrit dans un contexte d'indicateurs d'activité et de qualité de service satisfaisants. L'ensemble des objectifs fixés par la COG est atteint en 2015, en matière d'activité et de qualité de service.

¹ ETPMA : équivalent temps plein en moyenne annuelle.

² La trajectoire fixée pour les CDI s'accompagne d'un objectif de stabilisation des contrats à durée déterminée (CDD) à leur niveau constaté à fin 2012.

Rapport

Dans ces conditions, la réduction de la sous-consommation du plafond d'emplois des CDI a été identifiée comme une mesure pouvant contribuer utilement à répondre à des besoins de production supplémentaires liés à l'entrée en vigueur de charges nouvelles (modulation des allocations familiales depuis le 1^{er} juillet 2015 ; entrée en vigueur de la prime d'activité le 1^{er} janvier 2016). Un objectif de **baisse de la sous-saturation à hauteur de 250 emplois en CDI** au titre de la gestion administrative d'ici la fin de l'année 2015, a, dans cette optique, été présenté par la CNAF.

La mission a également fait le constat que la caisse nationale a mis en place une démarche volontaire et des outils adéquats pour mieux piloter la production et assurer ses engagements en matière de productivité et de qualité de service (notamment le programme « CAF à forts enjeux ») pour les prestations légales et déléguées.

L'évaluation par la mission des besoins pérennes d'ETPMA relatifs à la modulation des allocations familiales et de la prime d'activité s'élève à 522 emplois.

Les réformes de la modulation des allocations familiales et de la prime d'activité induiront une charge de travail supplémentaire pour les CAF évaluée par la mission à respectivement 167 ETPMA et 355 ETPMA, soit 522 ETPMA à titre pérenne.

Ce chiffrage ne correspond qu'aux coûts directs supplémentaires de ces réformes, et n'intègre pas les coûts indirects en ETP³. Pour évaluer les charges créées par ces réformes, ainsi que les gains de productivité de la branche, la mission s'est appuyée sur les chiffres réalisés par l'observatoire des charges de la branche.

◆ **La prime d'activité**

La prime d'activité, qui se substituera au 1^{er} janvier 2016 à la composante activité de RSA et à la prime pour l'emploi, devrait concerner deux millions de ménages. La charge de travail supplémentaire pour les CAF résultera principalement de la prise en charge de 400 000 nouveaux allocataires, aujourd'hui inconnus des CAF, ainsi que, dans une moindre mesure, des 400 000 foyers qui n'étaient pas allocataires du RSA activité, mais qui étaient connus de la CAF pour une autre prestation (allocations logement, prestations familiales, etc.).

Aux effectifs pérennes (355 ETPMA selon la mission ; 623 à 859 selon la CNAF) s'ajoute un besoin de 146 ETPMA à titre temporaire au titre du surcroît d'activité généré par l'entrée en vigueur de la PAC en 2016.

◆ **La modulation des allocations familiales**

La modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015 devrait se traduire par une augmentation relativement faible de la charge de travail au sein de la branche Famille. Elle concerne moins de 10 % des allocataires et l'impact de la mesure est concentré sur une dizaine de caisses d'allocations familiales.

L'essentiel de la charge de gestion supplémentaire liée à la modulation des allocations familiales tient à la nécessité pour les CAF de recueillir les ressources N-2 des allocataires pour le service des allocations de l'année N et de prendre en compte les changements de situation familiale (séparation, mise en couple...) et de situation professionnelle (activité, chômage, invalidité, maladie...).

Le besoin pérenne s'élève à 167 ETPMA selon la mission, contre 330 selon la branche Famille.

³ ETP direct : emploi affecté à la relation de service avec les allocataires : ETP indirect : autres emplois correspondant aux fonctions support, d'encadrement de pilotage et d'appui. La ventilation fonctionnelle des effectifs à fin juin 2015 transmise à la mission fait état d'un ration de 0,3 ETP indirect par ETP direct.

Rapport

À l'inverse, les mesures de mutualisations, simplification et dématérialisation permettraient d'assurer une réduction d'environ 700 ETPMA selon la CNAF et environ 850 selon la mission d'ici à la fin de la COG.

La branche Famille mobilise trois types de leviers distincts pour assurer la réduction de ses effectifs :

- ◆ les mesures de réorganisation du réseau (processus de départementalisation⁴, centralisation des fonctions informatiques) et de mutualisation, qui permettraient une suppression de 300 à 400 postes, mais qui ne sont pas employées à la hauteur du potentiel d'économies qu'elles pourraient générer ;
- ◆ les mesures de simplifications réglementaires qui présentent aussi à ce jour un gain en ETPMA peu élevé (environ 30 ETPMA) ;
- ◆ ainsi, l'essentiel des gains de productivité attendus provient de mesures liées à la dématérialisation des échanges et à la rationalisation des procédures de fonctionnement des caisses :
 - l'évolution de la politique d'accueil de la CNAF, qui se traduit par la généralisation de l'accueil sur rendez-vous en 2015, permettrait, selon une expérimentation menée sur onze CAF, une économie ou un redéploiement d'effectifs pouvant aller jusqu'à 250 ETPMA ;
 - la dématérialisation des procédures et des échanges produit des gains de productivité substantiels de 240 et 300 ETPMA.

D'autres leviers de gains d'effectifs, non activés à ce jour, ont été identifiés et, deux d'entre eux pourraient être mobilisés d'ici la fin de la COG.

La CNAF a également identifié et documenté des gains potentiels supplémentaires sur la base de propositions de simplification, mais dont une part importante doit être préalablement validée par le Gouvernement pour entrer en vigueur. Ces mesures représentent des gains de productivité potentiels d'environ 250 ETPMA, non intégrés dans les économies retenues plus haut par la mission.

Enfin, la mission a identifié deux champs de redéploiements d'effectifs au profit des fonctions de relation de service de la gestion administrative qui pourraient être mobilisés par la branche Famille d'ici la fin de la COG :

- ◆ pour tenir compte d'éléments indiquant l'existence de marges de productivité potentielle sur l'action sociale, la mission propose, faute d'une expertise plus complète de ce point à ce stade, d'« employer » la sous-saturation du plafond d'emplois en CDI du FNAS constatée à fin 2015 à hauteur de **100 ETPMA** pour gager une augmentation à due concurrence du plafond d'emplois de CDI du FNGA ;
- ◆ le renforcement progressif des moyens humains consacrés à la relation de service (liquidation incluse) pourrait être obtenu par le redéploiement de moyens humains dédiés aux fonctions support et au pilotage, ce qui passe notamment par le développement des mutualisations des fonctions supports entre les caisses. Le chiffrage retenu par la mission intègre une hypothèse de redéploiements (hors redéploiements permis par la généralisation de l'entretien sur rendez-vous) à ce titre de **150 à 250 ETPMA** d'ici à la fin de la COG sur la base d'une enveloppe de réallocation potentielle estimée à plus de 1 000 ETPMA.

⁴ Processus achevé en 2011 s'étant traduit par la réduction du nombre de CAF, en tant qu'entités juridiques, de 123 à 102, soit une par département, ce qui a nécessité la suppression de 34 CAF infra-départementales.

Synthèse générale et conclusions de la mission

Le tableau de synthèse ci-dessous récapitule les positions de la CNAF et de la mission. Il apparaît ainsi que le solde des charges nouvelles avec les mesures d'économies et de redéploiements d'effectifs identifiés est compris entre **-900 et -1 100 ETPMA** selon la mission, contre un besoin à couvrir positif compris entre + 30 et + 150 ETPMA pour la CNAF.

Tableau 1 : Synthèse des besoins d'ETPMA pérennes et non pérennes et de mesures d'économies et de redéploiements d'effectifs au sein de la branche Famille (2015-2017)

	Position CNAF		Position Mission	
	minimum	maximum	minimum	maximum
Besoins pérennes à couvrir (2015-2016) (I)	+953	+1 189	+679	+679
Modulation des allocations familiales	+330	+330	+167	+167
Prime d'activité	+623	+859	+355	+355
ETP indirects au titre des charges nouvelles	+0	+0	+157	+157
Couverture des besoins d'ETPMA supplémentaires et économies d'emplois (2015-2017) (II)	- 924	- 994	- 1 573	- 1 752
Mesures d'économies (simplifications ; dématérialisation)	-674	-744	-836	-897
ETP indirects au titre des mesures d'économies	non chiffré		-237	-255
Autres mesures d'économies identifiées par la mission	-250	-250	-500	-600
Solde (III = (I) + (II))	+29	+195	- 894	- 1 073
<i>Besoin temporaire d'ETPMA-CDD au titre de la Prime d'activité</i>	<i>+75</i>	<i>+75</i>	<i>+400</i>	<i>+500</i>

Source : Mission.

Note de lecture : la présentation formelle des chiffrages sur la base d'une fourchette minimale et maximale est issue des modalités de construction des fiches d'évaluation réalisées par la CNAF.

Au regard de ce constat, la mission a été conduite à formaliser les conclusions suivantes :

- ◆ la demande de moratoire formulée par la CNAF relative à la suppression de CDI au titre de la gestion administrative pour l'année 2015 (-250 ETPMA) ne semble pas justifiée, la branche ne saturant pas son plafond d'emplois en CDI sur ce périmètre (-648 ETPMA à fin mai 2015) ;
- ◆ malgré la prise en charge de charges nouvelles (modulation des allocations familiales ; prime d'activité), la trajectoire de réduction de 1 000 ETPMA peut être tenue d'ici la fin de la COG, en tenant compte des mesures de gains de productivité réalisées ou lancées à ce jour, ainsi que des charges nouvelles (modulation des allocations familiales et prime d'activité) qui lui incombent ;
- ◆ la réalisation d'un volant d'économies de 300 ETPMA supplémentaires est conditionnée à l'adoption de mesures de simplifications et de dématérialisation non initiées à ce stade, mesures qui requièrent, pour une grande part, l'aval du Gouvernement ;

Rapport

- ◆ afin de tenir compte du décalage temporel entre la constatation des économies d'emplois (qui s'étaleront entre 2015 et fin 2017) et le fait que les charges nouvelles qui seront générées sur l'année 2016, il est proposé d'autoriser le recrutement temporaire de 146 ETPMA identifié plus haut, de 250 à 350 CDD en ETPMA supplémentaires pour assurer l'équilibre entre les ressources humaines disponibles et les besoins. **Cette enveloppe exceptionnelle de 400 à 500 CDD** devra cependant être rendue d'ici la fin de l'année 2017, de sorte à respecter l'objectif de stabilisation des effectifs employés en CDD fin 2017 à leur niveau de 2012.

Enfin, la mission suggère de prévoir une **clause de revoyure entre la CNAF et l'État à la fin du premier semestre 2016**, afin d'évaluer si l'équilibre du schéma d'emplois proposé reste valable ou doit être ajusté en fonction de la réalité de la montée en charge de la prime d'activité (notamment concernant la prévision du taux de recours de 50 % par le Gouvernement pour la prime d'activité, et le taux de dématérialisation effectif du dispositif), et de la réalisation des économies programmées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA COG 2013-2017 DE LA CNAF PRÉVOIT LA SUPPRESSION DE 1 000 EMPLOIS EN CDI.....	2
1.1. La trajectoire de réduction globale des effectifs de la branche Famille est à ce jour respectée.....	2
1.1.1. <i>La branche Famille s'est engagée à supprimer 1 000 ETPMA-CDI, mais a obtenu l'autorisation d'employer temporairement 700 personnes supplémentaires en début de COG.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'effort de réduction d'effectifs demandé à la CNAF est en moyenne deux fois moins élevé, en relatif, que pour les autres branches de la Sécurité sociale.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Depuis le début de la COG 2013-2017, la situation de la CNAF se caractérise par une sous-consommation des emplois autorisés.....</i>	<i>4</i>
1.1.4. <i>Selon la CNAF, la non saturation du plafond d'emplois en CDI tient, d'une part, à l'existence d'un taux de vacance frictionnelle, et d'autre part, à l'anticipation par certaines CAF des objectifs à atteindre en termes d'emplois à rendre.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les règles de répartition de l'effort de réduction des effectifs excluent certains périmètres d'activité et ne prennent pas en compte des leviers importants en matière de gains de productivité.....	8
1.2.1. <i>La clef de répartition de la réduction des effectifs entre gestion administrative et action sociale, aujourd'hui strictement arithmétique, aurait pu prendre en compte leur capacité de restitution respective.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La répartition des réductions d'effectifs entre les caisses, au titre du FNAS, s'apparente à un « coup de rabot » strictement proportionnel aux effectifs en place.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>La répartition de la baisse des effectifs entre les caisses, au titre de la gestion administrative, intègre un objectif de réduction des écarts de productivité entre elles, mais s'applique à un périmètre limité.....</i>	<i>9</i>
1.3. Les outils de mesure de la charge de travail développés par la CNAF n'intègrent encore que de manière partielle la logique de la comptabilité analytique.....	11
1.3.1. <i>L'observatoire des charges est aujourd'hui le principal outil de la CNAF pour mesurer la charge de travail.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>La méthode ABC/M, désormais déployée dans l'ensemble du réseau, doit encore être consolidée pour produire des résultats globaux sur les coûts de gestion des prestations.....</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>La CNAF développe un outil de projection des ressources productives (OPRP) qui reste perfectible.....</i>	<i>14</i>

2. ENTRE 2012 ET 2015, LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE ET DE PRODUCTION DE LA CNAF ONT SIGNIFICATIVEMENT PROGRESSÉ.....	14
2.1. Les modes de contact entre la CNAF et ses usagers ont sensiblement évolué dans le sens d'un recours croissant au contact par courrier	14
2.2. Les indicateurs de mesure de la qualité de service et du niveau d'activité dans la branche Famille atteignent les objectifs fixés par la COG.....	15
2.3. L'analyse des évolutions infra-annuelles du solde de pièces à traiter met en évidence l'importante variabilité de la charge de travail au sein des caisses.....	16
2.4. La productivité globale a progressé entre 2012 et 2014, mais les écarts de productivité et de qualité de service entre caisses se maintiennent à un niveau élevé.....	17
2.5. Les données disponibles semblent témoigner d'une légère dégradation des conditions de travail perçues par les agents, bien que le climat social soit jugé stable par une grande majorité des caisses.....	18
3. L'IMPACT EN TERMES DE CHARGE DE GESTION DE DEUX RÉFORMES NON PRÉVUES LORS DE L'ÉLABORATION DE LA COG EST ESTIMÉ À 668 ETPMA, DONT 522 À TITRE PÉRENNE	18
3.1. La prime d'activité induira une charge de travail supplémentaire pour les CAF évaluée à 501 ETPMA dont 355 à titre pérenne, essentiellement liée aux nouveaux allocataires inconnus des CAF	18
3.1.1. <i>La prime d'activité qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 sera une prestation proche en gestion du RSA activité, tout en étant simplifiée.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>L'estimation de la charge de travail induite par la prime d'activité, liée principalement aux nouveaux allocataires de la prestation, est de 501 ETPMA selon la mission, dont 146 ETPMA temporaires.....</i>	<i>21</i>
3.1.3. <i>Le chiffrage global de l'évaluation des charges supplémentaires</i>	<i>31</i>
3.2. La modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1 ^{er} juillet 2015, devrait se traduire par une augmentation relativement faible de la charge de travail au sein de la branche Famille	32
3.2.1. <i>La modulation des allocations familiales concerne moins de 10 % des allocataires et l'impact de la mesure est concentré sur une dizaine de caisses d'allocations familiales.....</i>	<i>32</i>
3.2.2. <i>Au regard des hypothèses retenues par la mission, les charges de gestion supplémentaires pour la branche familles correspondraient à 167 ETPMA.....</i>	<i>34</i>
4. HORS PRISE EN COMPTE DES CHARGES NOUVELLES, LES EFFETS DES MESURES DE MUTUALISATIONS, SIMPLIFICATION ET DÉMATÉRIALISATION PERMETTRAIENT D'ASSURER UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS D'ENVIRON 700 ETPMA SELON LA CNAF ET ENVIRON 850 SELON LA MISSION.....	38
4.1. L'évaluation réalisée par la CNAF des gains en ETPMA sur les mesures réalisées, en cours de déploiement ou à venir est incomplète	38
4.1.1. <i>Les mesures de réorganisation du réseau et de mutualisation de certaines activités ne sont pas considérées comme constituant un levier majeur pour réaliser des gains d'effectifs.....</i>	<i>38</i>
4.1.2. <i>Les mesures liées à la dématérialisation des échanges et à la rationalisation des procédures de fonctionnement des caisses concentrent l'essentiel des gains de productivité attendus.....</i>	<i>39</i>
4.1.3. <i>Un levier encore peu employé à ce stade : la simplification réglementaire</i>	<i>42</i>

4.1.4. Par ailleurs, les effets de mesures aujourd'hui en vigueur, en cours de déploiement ou qui le seront prochainement, n'ont pas été chiffrés par la CNAF.....	43
4.1.5. Au total, selon la mission, environ 850 ETPMA pourraient être économisés au titre de mesures réalisées, en cours de déploiement ou qui le seront prochainement.....	44
4.2. La restitution des 1 000 ETPMA prévue par la COG n'est pas fondée sur les gains d'effectifs documentés par la CNAF au titre des mesures de simplification et de réorganisation du réseau.....	45
4.3. La CNAF a également identifié et documenté des gains potentiels supplémentaires sur la base de propositions non validées à ce jour.....	46
4.3.1. La branche Famille souhaite davantage mobiliser le levier de la simplification réglementaire dans les années à venir.....	46
4.3.2. Les mesures de dématérialisation et de simplification des outils et des processus proposées par la CNAF sont plus productives en termes de gains d'effectifs que les simplifications réglementaires.....	48
4.4. La mission a identifié deux leviers d'efforts supplémentaires qui pourraient être mobilisés par la branche Famille.....	49
4.4.1. Comme pour la gestion administrative, la branche Famille pourrait introduire un objectif de convergence de productivité au titre du FNAS.....	49
4.4.2. La question des ETP indirects au titre de la gestion administrative.....	49
5. LA MISSION ESTIME QUE LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS PORTÉE PAR LA COG 2013-2017 PEUT ÊTRE TENUE, MAIS QU'ALLER AU-DELÀ NÉCESSITERAIT L'ADOPTION DE MESURES SUPPLÉMENTAIRES NON ENGAGÉES À CE JOUR.....	50
CONCLUSION.....	54

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 27 avril 2015, le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et le secrétaire d'État au budget ont confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission conjointe relative à l'évolution de la charge de travail et des moyens de la branche Famille.

La convention d'objectifs et de gestion (COG), conclue entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017, prévoit une réduction des effectifs de la branche de 1 000 postes en équivalent temps plein en moyenne annuelle (ETPMA) à l'issue de la convention, après un renforcement temporaire des effectifs en 2013 et 2014, à hauteur de 700 agents supplémentaires, destinés à apurer le retard accumulé en matière de gestion des prestations.

La COG prévoit qu'une mission commune à l'IGF et à l'IGAS soit conduite au premier semestre 2015 afin d'apprécier « *la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle, de :*

- ◆ *la mise en œuvre des processus d'optimisation du réseau ;*
- ◆ *l'incidence des mesures du programme de simplification effectivement engagées, en particulier des simplifications législatives et réglementaires qui auront fait l'objet d'une décision à cette date ;*
- ◆ *ainsi que de toute autre mesure nouvelle intéressant les prestations et le fonctionnement du réseau. »*

La convention prévoit également la possibilité d'envisager, sur la base des conclusions de la présente mission, une restitution de **300 ETPMA supplémentaires**, afin de prendre en compte les simplifications de prestations existantes décidées par l'État (notamment le RSA activité).

De son côté, la CNAF considère que les charges nouvelles résultant de la mise en œuvre de deux réformes doivent conduire à remettre en cause le schéma d'emplois inscrit dans la COG. Il s'agit de :

- ◆ la **modulation des allocations familiales** qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015 ;
- ◆ la **prime d'activité**, issue de la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi (PPE), dont la mise en œuvre est prévue pour le 1^{er} janvier 2016.

Sur cette base, la CNAF a demandé au Gouvernement un moratoire quant à l'application du calendrier de restitution des emplois au titre de la gestion administrative, qui doit débiter en 2015, avec la suppression de 250 ETPMA et le maintien à 500, jusqu'à la fin de la COG du nombre d'emplois d'avenir.

Le présent rapport rend compte des constats issus de l'analyse de la documentation collectée, des entretiens réalisés avec les administrations de tutelle, ainsi qu'avec la CNAF, et des déplacements effectués en Seine-Saint-Denis et dans la Somme.

Il présente tout d'abord la situation des effectifs de la CNAF à mi-2015, ainsi que la trajectoire prévue par la COG (1), avant un exposé des principaux indicateurs d'activité de la CNAF (2). La mission a procédé à une analyse de l'impact en gestion de la modulation des allocations familiales et de l'introduction de la prime d'activité (3). Les conséquences des mesures de mutualisations, simplification et dématérialisation sur la charge de travail de la branche sont examinées (4). Enfin, la mission a évalué les effets de ces mesures nouvelles et des gains d'efficacité sur la trajectoire d'effectifs de la CNAF (5).

Un rapport distinct traitera de l'évolution des dépenses du FNAS au regard des objectifs prévus dans la COG.

1. La COG 2013-2017 de la CNAF prévoit la suppression de 1 000 emplois en CDI

1.1. La trajectoire de réduction globale des effectifs de la branche Famille est à ce jour respectée

1.1.1. La branche Famille s'est engagée à supprimer 1 000 ETPMA-CDI, mais a obtenu l'autorisation d'employer temporairement 700 personnes supplémentaires en début de COG

La convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2013-2017 intègre l'objectif de suppression de **1 000 ETPMA⁵ sur le périmètre des emplois en contrat à durée indéterminée (CDI)** dans la branche par rapport à la situation de décembre 2012, et prévoit la possibilité d'une restitution d'effectifs supplémentaires de l'ordre de **300 ETPMA**, au regard des démarches de simplifications engagées par l'État.

Par ailleurs, comme pour les autres branches de la Sécurité sociale, la trajectoire fixée pour les CDI s'accompagne d'un objectif de stabilisation des contrats à durée déterminée (CDD) à leur niveau constaté à fin 2012 (1 764 ETPMA-CDD).

À la différence des CDI, il n'existe pas formellement de plafond d'emplois des CDD qui serait applicable en cours de COG. Pour des raisons de commodité, la mission a néanmoins employé et conservé le terme de « plafond d'emplois » pour désigner cette trajectoire des CDD. Elle a également simulé une trajectoire d'évolution des effectifs en CDD, qui permettrait de revenir au niveau de CDD de 2012 à fin 2017.

Parallèlement, la CNAF a bénéficié en début de COG d'une autorisation d'emploi de **700 agents supplémentaires**, se répartissant entre **200 CDI** et **500 emplois d'avenir**, dans le but d'apurer le retard de traitement de dossiers d'allocataires accumulé depuis le début de la crise de production de 2009⁶. Ces effectifs supplémentaires ont été accordés, à titre temporaire – ils doivent être « rendus » d'ici à la fin de la COG.

Pour mémoire, les effectifs de la CNAF se répartissent en deux blocs :

- ◆ les emplois financés par le fonds national de gestion administrative (FNGA), qui regroupent les postes et activités en lien avec les prestations légales et déléguées. Ils représentent 77 % des emplois autorisés dans la COG 2013-2017 ;
- ◆ les emplois financés par le fonds national d'action sociale (FNAS), qui sont chargés de la gestion des actions réalisées dans le cadre de la politique d'action sociale développée par les CAF, principalement au titre de la petite enfance, de la jeunesse et de la parentalité.

⁵ ETPMA : ETP en moyenne annuelle. Un agent à temps complet « vaut » un ETPMA, de même que trois agents à temps plein présents seulement six mois sont comptabilisés à hauteur de 1,5 ETPMA.

⁶ Cette crise de production est consécutive aux difficultés rencontrées lors de la suppression, intervenue en 2008, de la déclaration de ressources demandée chaque année par les CAF à leurs allocataires, démarche remplacée par un échange de données fiscales entre la DGFIP et la branche Famille, difficultés accentuées par la mise en œuvre du RSA le 1^{er} juillet 2009, basé sur une déclaration trimestrielle des ressources et non plus annuelle.

Rapport

Tableau 2 : Nombre d'ETPMA dans la branche Famille à fin 2012 servant de base de référence à la trajectoire des effectifs sur la période de la COG 2013-2017

Nombre d'ETPMA	Gestion administrative (GA)	Action sociale (AS)	Total
ETPMA Cdi constatés selon la bande Paie au 31/12/2012 (I)	25 125	7 514	32 640
Ajustements ETPMA Cdi (II)	270	59	330
Total ETPMA Cdi au 31/12/2012 = (I)+(II)	25 396	7 574	32 970
Total ETPMA Cdd au 31/12/2012	1 376	388	1 764
Total général (ETPMA Cdi + ETPMA Cdd)	26 772	7 962	34 734

Source : Direction de la sécurité sociale et données CIASSP 2012.

Le nombre d'ETPMA retenu comme point de référence de la trajectoire des effectifs sur la période de la COG s'élève à **34 734** se décomposant, comme l'indique le tableau ci-dessus, entre :

- ◆ 32 970 ETPMA en CDI ;
- ◆ 1 764 ETPMA en CDD.

La trajectoire de réduction des effectifs retenue se traduit par une concentration de la suppression des postes entre 2015 (baisse du plafond d'emplois de 318,5 ETPMA) et 2017 (- 442).

Tableau 3 : Trajectoire et répartition de la diminution des ETPMA-CDI dans la branche Famille entre 2013 et 2017

CDI	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Gestion administrative (GA)	0,0	+ 200,0	-250,0	-300,0	-389,0	-739,0
Action sociale (AS)	-18,5	-66,0	-68,5	-55,0	-53,0	-261,0
Total	-18,5	+134,0	-318,5	-355,0	-442,0	-1 000,0

Source : Direction de la Sécurité sociale.

1.1.2. L'effort de réduction d'effectifs demandé à la CNAF est en moyenne deux fois moins élevé, en relatif, que pour les autres branches de la Sécurité sociale

Si l'ensemble des branches de la Sécurité sociale ont pour objectif un gel de leur nombre de CDD à leur niveau en début de COG, la trajectoire des ETPMA-CDI retenue pour la branche Famille est plus favorable que celles applicables aux autres principales branches du régime général de la Sécurité sociale, comme l'indique le tableau de synthèse ci-dessous.

Tableau 4 : Comparaison des trajectoires d'effectifs (ETPMA-CDI) à horizon 2017 pour l'ACOSS, la CNAMTS, la CNAV et la CNAF

Branche	ACOSS	CNAMTS	CNAV	CNAF
Période couverte par la COG	2014-2017	2014-2017	2014-2017	2013-2017
ETPMA-CDI en début de COG	14 171	69 886	13 431	32 969
Nombre d'ETPMA supprimés en fin de COG	740	4 700	800	1 000
Proportion d'ETPMA supprimés en fin de COG	5 %	7 %	6 %	3 %
Taux de remplacement des départs en retraite	50 %	50 %	50 %	80 %
ETPMA-CDI en fin de COG	13 431	65 186	12 631	31 969

Source : Mission d'après des données transmises par la DSS.

Rapport

Toutefois, il est vrai que, lors de la négociation de la COG en 2012, les indicateurs de production de la CNAF étaient dégradés. Ainsi, le solde de traitement des dossiers s'élevait à 6,3 jours de production pour traiter le solde de dossiers. Le nombre d'allocataires avait progressé de 2,7 % entre décembre 2008 et décembre 2012.

Sans tenir compte de l'hétérogénéité des natures d'activité, d'évolution des charges et de public des différentes branches de la Sécurité sociale qui pourraient justifier une approche différenciée de la part des pouvoirs publics, il apparaît que la trajectoire de réduction des emplois est plus favorable pour la branche Famille, en ce qu'elle doit supporter une baisse de ses effectifs moins forte, en proportion, par rapport aux autres :

- ◆ la baisse des effectifs de la CNAF représente **3 %** de ces ETPMA-CDI à fin 2013, contre **6 %** en moyenne pour les trois autres branches. Si le taux d'effort de la branche Famille avait été porté à ce taux de 6 %, ce ne sont pas 1 000 emplois, mais **2 000** qui auraient dû être supprimés ;
- ◆ le taux de remplacement des départs en retraite est de **50 %** dans l'ensemble des branches, contre **80 %** pour la branche Famille (1 000 CDI supprimés pour 5 000 départs en retraite prévus sur la période 2013-2017). Si un taux de remplacement de 50 % avait été également appliqué à la CNAF, c'est un objectif de **2 500** suppressions d'emplois qu'elle aurait dû intégrer.

1.1.3. Depuis le début de la COG 2013-2017, la situation de la CNAF se caractérise par une sous-consommation des emplois autorisés

1.1.3.1. La branche Famille ne sature pas le niveau global d'emplois autorisé

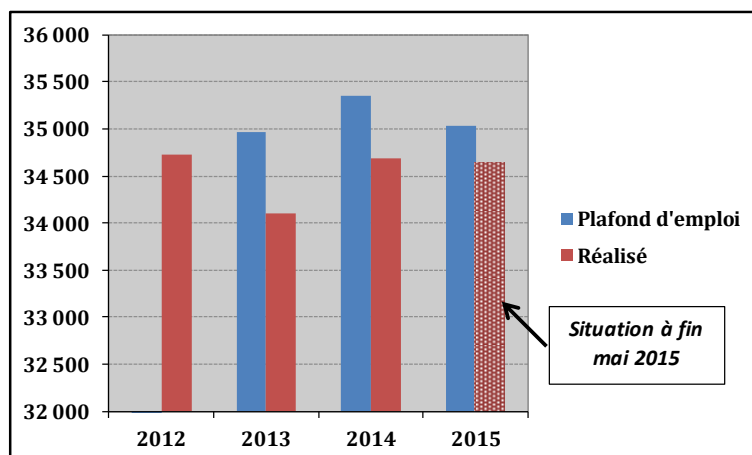
Comme l'indique le graphique ci-dessous, la CNAF fait mieux que respecter la trajectoire des effectifs résultant de l'adoption de la COG 2013-2017, puisque, en 2013 comme en 2014, le décompte des effectifs (CDI et CDD) en fin d'année fait apparaître un écart notable entre le plafond d'emplois autorisés et le réalisé : celui-ci était sous le plafond à hauteur de **864 emplois** (ETPMA) en 2013 et **664** en 2014.

Concernant l'année 2015, on constate que la situation à fin mai 2015 fait apparaître un niveau d'ETPMA qui reste inférieur de manière notable (**378 emplois**) au plafond fixé pour la fin d'année⁷.

⁷ Pour saturer le plafond d'ETPMA à fin 2015, il faudrait que la branche Famille embauche 756 personnes à temps complet à compter du 1^{er} juillet 2015 pour une période d'au moins six mois. En d'autres termes, sauf décision de recrutement massif au second semestre 2015, le respect du plafond d'emploi global de la branche Famille paraît assuré pour l'exercice en cours.

Rapport

Graphique 1 : Écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés de 2013 à 2015 (CDI et CDD en ETPMA)

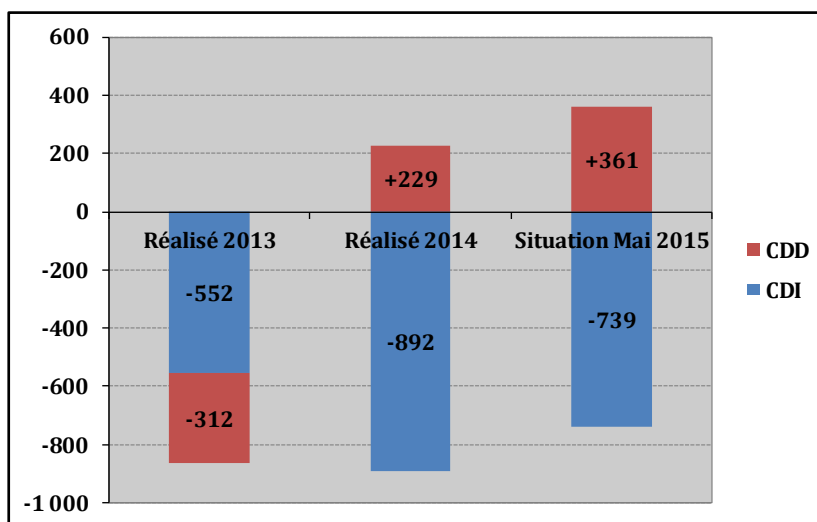


Source : Mission d'après les données de la CNAF.

1.1.3.2. Une analyse plus fine fait apparaître que la baisse des CDI, plus marquée que la réduction globale des effectifs, est en partie compensée par la hausse des CDD

Si l'on décompose, selon la nature des contrats de travail (CDI versus CDD), l'écart entre le réalisé et le plafond d'emplois, il convient de distinguer deux dynamiques de recrutement différentes : alors qu'à fin 2014, le nombre de personnes employées en CDI était inférieur de **892 unités** au plafond autorisé, le nombre d'ETPMA en CDD était supérieur au plafond d'emploi théorique de 229 unités⁸.

Graphique 2 : Décomposition de l'écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés entre 2013 et 2015 (CDI et CDD en ETPMA)



Source : Mission d'après les données de la CNAF et de la DSS.

Cette tendance se confirme au premier semestre 2015 : à fin mai, le nombre de personnes employées en CDI était inférieur de 739 ETPMA au plafond autorisé, alors que le plafond de CDD était dépassé de 361 unités, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous. Soit un solde consolidé de **-378 ETPMA** par rapport au « plafond » global de la branche (CDI+CDD).

⁸ Ce plafond intègre le recrutement temporaire autorisé de 500 emplois d'avenir pour la période 2014-2016.

Rapport

L'augmentation de CDD concerne essentiellement la gestion administration (GA) : ceux-ci sont passés de 1 376 ETPMA en 2012 à 2 625 ETPMA à fin mai 2015. Cette augmentation de 90 % du volume de CDD ne s'explique que pour partie par l'autorisation du recrutement temporaire de 500 emplois d'avenirs sur la période 2014-2016 (soit 40 % de l'augmentation de +1 249 ETPMA-CDD entre les deux dates).

Tableau 5 : Écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés entre 2013 et 2015 (CDI seuls, en ETPMA)

CDI	ETMA fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015
GA	25 396	25 396	25 596	25 346
AS	7 574	7 555	7 489	7 421
TOTAL	32 969	32 951	33 085	32 766
CDI	ETMA fin 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Situation Mai 2015
GA	25 396	24 898	24 799	24 698
AS	7 574	7 501	7 394	7 329
TOTAL	32 969	32 399	32 193	32 027
Réalisé - Plafond		-552	-892	-739

Tableau 6 : Écart entre le « plafond d'emplois » théorique de la branche Famille et les effectifs employés entre 2013 et 2015 (CDD seuls, en ETPMA)

CDD	ETMA fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015
GA	1 376	1 626	1 876	1 876
AS	388	388	388	388
TOTAL	1 764	2 014	2 264	2 264
CDD	ETMA fin 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Situation Mai 2015
GA	1 376	1 402	2 133	2 250
AS	388	300	360	375
TOTAL	1 764	1 702	2 493	2 625
Réalisé - Plafond		-312	+229	+361

Source : DSS ; CNAF ; Mission.

Cet **effet de substitution de CDI par des CDD** doit constituer un point de vigilance pour la CNAF et les tutelles : si la tendance actuelle se poursuit, il pourrait être difficile à la branche de tenir l'objectif à fin 2017 d'un retour à un niveau de CDD correspondant à celui constaté fin 2012.

À cet égard, la mission propose que les CDD soient intégrés dans le plafond des ETPMA, à l'occasion de la prochaine COG de la branche Famille.

1.1.4. Selon la CNAF, la non saturation du plafond d'emplois en CDI tient, d'une part, à l'existence d'un taux de vacance frictionnelle, et d'autre part, à l'anticipation par certaines CAF des objectifs à atteindre en termes d'emplois à rendre

Deux facteurs d'explication ont été avancés par la CNAF concernant l'écart entre le plafond d'emplois en CDI autorisés et le niveau des ETPMA en CDI :

- ◆ en premier lieu, l'existence d'un taux de vacance des emplois frictionnel ;

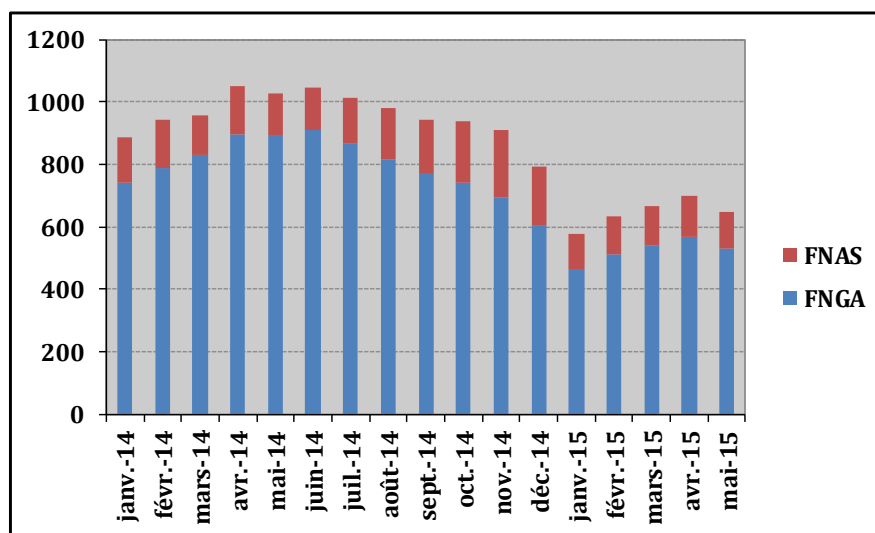
Rapport

- ◆ en second lieu, les services de la CNAF ont avancé l'idée selon laquelle certains directeurs de CAF anticiperaient, par prudence, l'objectif de suppression global de postes à fin 2017⁹ :
 - en ne remplaçant pas des départs en retraite qui peuvent intervenir de manière décalée par rapport au calendrier de rendus d'emplois fixé pour la période 2013-2017 ;
 - ou en remplaçant certains de ces départs, non pas par des CDI, mais, de manière transitoire, par des CDD.

Concernant le premier point, les données disponibles relatives au nombre d'emplois vacants en CDI dans la branche Famille confirment la réalité et la régularité de ce phénomène. Leur niveau baisse néanmoins de manière régulière depuis le second semestre 2014 : alors qu'il y avait plus de 1 000 emplois vacants chaque mois au milieu de 2014, le niveau oscille entre **600 et 700 depuis le début de l'année 2015**.

80 % des postes vacants concernent des emplois financés par le fonds national de gestion administrative (FNGA).

Graphique 3 : Nombre de postes vacants au sein de la branche Famille (2014-2015)



Source : CNAF pour la Mission.

Pour expliquer la sous saturation des effectifs (528 sur la seule partie gestion administrative à fin mai 2015), la direction du réseau de la CNAF avance les éléments suivants¹⁰ :

- ◆ parmi les postes vacants, « entre 200 et 250 Cdi [sont] en cours de recrutement, soit un volume de même importance que ce qui a été constaté au 31 décembre 2014. En effet, la politique générale des organismes est d'anticiper les recrutements et les formations en utilisant les contrats de professionnalisation ou les contrats aidés de façon à éviter les temps de latence entre un départ et son remplacement par un agent formé » ;
- ◆ « un volant d'environ 250 ETP qui correspond à la sous saturation frictionnelle, inévitable dans une noria répartie sur plus de 100 points de décision. Cette sous saturation fait l'objet d'un traitement national. »

⁹ La mission n'a pas été en mesure de contre-expertiser ce point dans le cadre de ses travaux.

¹⁰ Note de la Direction du réseau du 3 juillet 2015 à l'attention de la mission relative à la « Stratégie de gestion de productivité et de saturation des effectifs - Conséquences pour la mise en œuvre de la prime d'activité »

Rapport

En d'autres termes, environ **500 postes seraient vacants de manière permanente sur la gestion administrative**, en raison d'un calendrier et de modalités de recrutements des CDI qui ne tenaient pas réellement compte jusqu'à présent de cet effet sur le calcul des effectifs en ETPMA. Selon la DSS, ce phénomène de vacance n'est cependant pas propre à la branche Famille.

Ce constat est difficile à articuler avec les demandes de la branche visant à obtenir un moratoire sur la réduction de ses effectifs, voire des effectifs supplémentaires, alors qu'elle n'utilise pas pleinement le niveau de ressources humaines qu'elle est autorisée à mobiliser.

La direction du réseau de la CNAF a indiqué que, « *pour limiter les risques de sous saturation locales, la branche met en œuvre un dispositif de péréquation nationale équivalent à environ 1 % des effectifs de gestion administrative, soit 250 Etp, ce qui équivaut à la sous saturation prévisionnelle en décembre 2015. Ce dispositif vient en complément des efforts d'anticipation des recrutements et des formations que la Branche assure en utilisant des contrats de professionnalisation et des contrats aidés destinés à remplacer des agents CDI partants* ».

L'objectif que s'est fixé la CNAF est désormais de réduire ce niveau de vacance, en anticipant mieux les recrutements, d'une part, et, d'autre part, en mettant en place au niveau national un dispositif de redéploiement d'une partie des emplois vacants, afin de « redistribuer » les postes non pourvus dans les CAF mieux dotées que la moyenne en ressources humaines vers celles qui le sont moins au regard de leur charge de travail.

1.2. Les règles de répartition de l'effort de réduction des effectifs excluent certains périmètres d'activité et ne prennent pas en compte des leviers importants en matière de gains de productivité

1.2.1. La clef de répartition de la réduction des effectifs entre gestion administrative et action sociale, aujourd'hui strictement arithmétique, aurait pu prendre en compte leur capacité de restitution respective

La ventilation des 1 000 ETPMA-CDI à supprimer dans la branche d'ici 2017 est le résultat de l'application d'une règle de proportionnalité :

- ◆ ainsi, les effectifs en gestion administrative qui représentent 77 % des ETPMA (CDI et CDD) de la branche doivent assurer 74 % des réductions d'effectifs ;
- ◆ symétriquement, les effectifs de l'action sociale, qui accueillent 23 % des emplois de la branche, doivent supporter 26 % des postes à rendre.

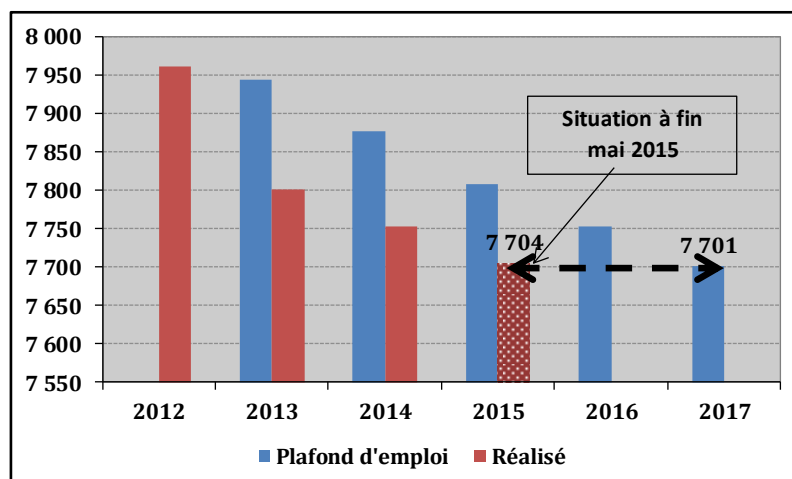
Cette répartition 74 % GA/26 % AS reprend strictement les résultats du recensement à fin 2012 des agents qui auront atteint et/ou dépassé l'âge légal de départ en retraite fixé à 62 ans d'ici 2017. Les rendus d'effectifs entre les deux fonds sont donc basés sur le seul niveau prévisionnel du nombre de départs en retraite.

Il aurait cependant pu être envisagé de répartir différemment la réduction d'effectifs entre la gestion administrative et l'action sociale, notamment en prenant en compte des critères plus élaborés (par exemple : convergence des niveaux de productivité des caisses ; mesures programmées de dématérialisation et de simplification) qu'une règle arithmétique.

1.2.2. La répartition des réductions d'effectifs entre les caisses, au titre du FNAS, s'apparente à un « coup de rabot » strictement proportionnel aux effectifs en place

L'action sociale doit rendre **261 ETPMA-CDI¹¹** sur la période de la COG. À fin 2017, le FNAS ne devra plus financer que 7 313 ETPMA-CDI. Or, cet objectif est déjà quasiment atteint car l'action sociale comptabilisait 7 329 emplois en CDI au 31 mai 2015. On aboutit à une conclusion identique si l'on ajoute les CDD au périmètre d'emplois considéré, comme le montre le graphique ci-après.

Tableau 7 : Écart entre le plafond d'emplois et les effectifs comptabilisés au titre de l'action sociale (CDI et CDD, en ETPMA) - 2012-2017



Source : Mission d'après les données de la CNAF.

La ventilation des suppressions de postes par CAF est réalisée « au prorata des effectifs de chaque Caf en tenant compte des recrutements en cours et des cas particuliers »¹².

Aucun ratio de productivité, ni aucune mesure de l'adéquation des effectifs en action sociale par rapport au portefeuille de structures partenaires ou d'allocataires n'ont été mobilisés pour calculer la répartition de cet effort.

1.2.3. La répartition de la baisse des effectifs entre les caisses, au titre de la gestion administrative, intègre un objectif de réduction des écarts de productivité entre elles, mais s'applique à un périmètre limité

1.2.3.1. Une baisse des effectifs utilisée comme un levier pour ramener les CAF les moins productives vers la moyenne nationale

La répartition des baisses d'effectifs au titre de la gestion administrative (739 ETPMA-CDI à supprimer) répond à une autre logique, plus efficace et qui répond aux critères de bonne gestion, en ce qu'elle tient compte des écarts de productivité d'une caisse à l'autre.

¹¹ Afin de s'assurer de l'atteinte de cet objectif, une marge de sécurité de 15 Etp Ma a été en pratique appliquée, faisant passer l'objectif de rendu à 276.

¹² Note relative aux « modalités de calcul des restitutions d'effectifs du Fnas » du Département Gestion et Financement de l'Action Sociale.

Rapport

En effet, la restitution des ETPMA est effectuée au prorata du budget de fonctionnement attribué à chaque CAF au titre du FNGA¹³. Elle est également pondérée de l'écart de productivité globale observé 2012 dans chaque caisse par rapport à la productivité globale moyenne de la branche. Les CAF ayant une productivité globale inférieure¹⁴ à la productivité globale de la branche doivent ainsi rendre proportionnellement davantage de postes.

Trois dispositions encadrent l'application de cette règle générale de calcul :

- ◆ si une caisse présente un niveau de productivité supérieur à la moyenne nationale, celle-ci ne rend pas d'ETP ;
- ◆ la somme des restitutions ne peut pas représenter plus de 60 % des départs en retraite prévisionnels de chaque caisse ;
- ◆ le nombre maximal d'ETPMA restitués par un organisme ne peut pas dépasser 7,5 % des ETPMA 2012 : 34 caisses ont bénéficié de ce dispositif.

Il résulte de l'application de ces règles de calcul que 24 caisses ne doivent rendre aucun poste¹⁵ au titre de la gestion administrative sur la période de la COG, alors qu'à l'opposé cinq CAF concentrent près de 30 % des réductions d'effectifs sur ce périmètre¹⁶.

1.2.3.2. Un certain nombre de secteurs de la gestion administrative est exonéré de l'effort de réduction des effectifs

Il s'agit :

- ◆ des ETPMA-CDI émargeant sur des **missions institutionnelles** (notamment les effectifs de la caisse nationale (près de 413 ETPMA à fin 2014), le service commun VACAF¹⁷, la réalisation du magazine de la branche « Vies de famille », ainsi que les 200 techniciens mis à disposition du service national d'appui à la production (SNAP) et les 80 au service national d'appui téléphonique (SNAT)) ;
- ◆ des agents concernés par des processus de **mutualisation**, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul des rendus d'effectifs¹⁸. La caisse nationale devrait même bénéficier de la création de 30 postes au cours de la COG, création gagée par des gains d'ETP réalisés sur les CAF dans le cadre d'opérations de mutualisation ;

¹³ Intitulé en interne « Cref théorique 2012 », c'est-à-dire le crédit de référence d'une CAF correspondant à la part du FNGA qui peut lui être attribuée au regard de sa charge de travail (portefeuille d'allocataires essentiellement).

¹⁴ Ce ratio exprime la taille moyenne du portefeuille d'allocataires géré par un agent. Il est calculé à partir d'une agrégation des allocataires noyau dur, c'est-à-dire l'ensemble des allocataires de prestations légales (proratisés à 35 %), et des allocataires pondérés (proratisés à 65 %) de chaque caisse pour l'exercice 2012. Les allocataires pondérés reprennent le périmètre des allocataires noyau dur mais leur valeur est pondérée au regard de la charge de travail réelle qu'ils génèrent selon les allocations dont ils bénéficient.

¹⁵ Hors mesures de mutualisation.

¹⁶ CAF des Bouches du Rhône ; CAF du Nord ; CAF de Loire-Atlantique ; CAF de Gironde ; CAF du Rhône.

¹⁷ Créé en 1999 par arrêté ministériel, le service commun VACAF a reçu pour mission de faciliter l'accès aux vacances et aux loisirs au plus grand nombre de familles et d'enfants. Basé à Montpellier, il anime un réseau de plus de 2 700 partenaires répartis sur 88 départements.

¹⁸ La CNAF fait état de 266,5 ETPMA concernés par des opérations de transferts et mutualisation dans les CAF qui sont intégralement reventilés à hauteur de 219,5 ETPMA dans les CAF, de 30 au bénéfice de la caisse nationale et de 17 pour constituer une réserve d'ETPMA.

Rapport

- ◆ des six centres nationaux d'études et de développement informatique (CNEDI) rattachés à la CNAF, les huit centres régionaux de traitement informatique (CERTI) et les pôles régionaux mutualisés (PRM), **structures informatiques nationales ou régionales** du réseau, qui font l'objet d'une réorganisation, ne sont pas concernés par une restitution d'ETP¹⁹ ;
- ◆ les **centres de ressources**, qui font également l'objet d'une réorganisation, ne sont pas concernés par la restitution d'ETP.

Le fait que ces structures soient exonérées de l'effort de restitution de postes pose difficulté à deux égards :

- ◆ d'une part, en exonérant des activités support ou périphériques des missions de la branche, elle présente le risque de concentrer la réduction des effectifs sur les fonctions de production qui constituent pourtant son cœur de métier ;
- ◆ d'autre part, en sanctuarisant les effectifs concernés par des opérations de mutualisation²⁰ et de rationalisation, la branche se prive d'un des leviers essentiels pouvant être mobilisé pour réaliser des économies d'emplois.

1.3. Les outils de mesure de la charge de travail développés par la CNAF n'intègrent encore que de manière partielle la logique de la comptabilité analytique

1.3.1. L'observatoire des charges est aujourd'hui le principal outil de la CNAF pour mesurer la charge de travail

La CNAF dispose d'un observatoire des charges, créé en 1993, qui a notamment pour missions :

- ◆ d'analyser l'évolution des coûts de gestion à réglementation constante ;
- ◆ de chiffrer la charge ou les économies de gestion entraînées par les modifications législatives et réglementaires ;
- ◆ et d'analyser les projets et propositions de simplifications.

L'observatoire des charges élabore un rapport annuel, en fonction d'un programme de travail. Il se réunit mensuellement, avec un panel de douze caisses participant aux travaux de l'observatoire²¹. 2,5 ETP sont consacrés aux travaux de l'observatoire à la CNAF.

¹⁹ En effet, l'ensemble des organismes informatiques a été intégré au 1^{er} juillet 2015 dans la direction des systèmes d'information (DSI) de la branche, rattachée à la caisse nationale. Suite à cette opération de centralisation de la fonction informatique, la DSI compte désormais 902 ETP au 1^{er} juillet 2015, l'objectif étant de conserver ce volume de ressources humaines à terme.

²⁰ Les mutualisations nationales génèrent des gains d'ETP (voir la partie IV), mais ceux-ci ont été neutralisés du fait d'un redéploiement intégral des postes concernés (voir note de bas de page 18).

²¹ Conformément à la recommandation formulée par un rapport d'expertise, établi en 2013 par un cabinet de consultants, trois nouvelles CAF ont été intégrées dans l'échantillon des caisses participant aux travaux de l'observatoire, afin d'améliorer la représentativité de l'échantillon des caisses.

Rapport

La méthodologie de l'observatoire des charges repose sur l'évaluation des coûts complets (charges directes et indirectes). Elle s'appuie sur des données standards (par exemple le coût d'un technicien), ainsi que sur les faits générateurs issus du logiciel informatique Cristal. Un fait générateur correspond à la saisie dans Cristal par un gestionnaire de prestations d'événements dans un dossier allocataire, telles qu'une évolution des ressources, une quittance de loyer, une séparation, etc. Les processus sont segmentés en différentes tâches, auxquels des faits générateurs peuvent être associés (par exemple, pour le traitement et la liquidation d'une demande de RSA : affiliation pour les nouveaux allocataires ; traitement de la demande ; enregistrement de la situation professionnelle...). Des temps de traitement des différents tâches sont mesurés par les CAF du panel (par exemple, temps de traitement moyen de numérisation). Les travaux de l'observatoire s'appuient donc sur une segmentation fine des processus pour mesurer les charges de gestion.

Plusieurs mesures contribueraient toutefois à fiabiliser les travaux de l'observatoire des charges :

- ◆ **l'actualisation de certains standards.** Ainsi les temps moyens des visites à l'accueil ou des appels téléphoniques datent de 2007, même s'ils sont en cours d'actualisation. Ces données n'intègrent donc pas les évolutions récentes, comme la mise en place de l'accueil sur rendez-vous. À titre d'exemple, le temps moyen d'une demande de renseignement au guichet selon les standards de l'observatoire des charges est 6 minutes 45. *A contrario*, dans une CAF visitée par la mission, il a été indiqué que l'objectif fixé aux gestionnaires d'accueil était de 3 minutes par allocataire ; pour les demandes plus complexes, un rendez-vous était alors pris avec un technicien conseil. Si cette durée ne correspond pas à un temps moyen constaté, et n'est pas représentative de l'ensemble des CAF, elle atteste toutefois de l'évolution des pratiques d'accueil et des temps de traitement associés ;
- ◆ de même, le **ratio utilisé pour évaluer les charges indirectes de fonctionnement** mériterait d'être actualisé. Pour chaque ETP direct supplémentaire, l'observatoire comptabilise un besoin de 0,5 ETP indirect, correspondant aux fonctions support, d'encadrement, de pilotage, d'expertise et d'appui logistique. Ce chiffre ne semble pas actualisé par rapport aux dernières données issues de la ventilation fonctionnelle des effectifs, qui font état de 75 % d'agents consacrés à la production et à la relation de service (soit un ratio de 0,3 ETP). La mission n'a donc pas retenu le ratio utilisé par l'observatoire des charges pour les chiffrages relatifs aux ETP indirects²². De plus, l'application d'un ratio strictement proportionnel revient à considérer que l'activité des services support est proportionnelle à celles de la production, ce qui n'est pas démontré par la CNAF ;
- ◆ **l'utilisation de protocoles de mesures lors de la réalisation d'études.** Un rapport d'expertise de la méthodologie de l'observatoire des charges établi en 2013 par un cabinet de consultants relevait ainsi que la mesure des temps réalisée par les CAF de l'observatoire ne reposait pas sur une approche nationale, alors que des organismes tels que l'ACOSS, la CNAMTS ou Pôle Emploi utilisaient des protocoles de mesure lors de la réalisation d'études ;
- ◆ **un rapprochement des travaux de l'observatoire avec les analyses de coûts issues de la méthode ABCM (voir partie suivante).** Des comparaisons fines entre les résultats des deux méthodes sont toutefois difficiles, car la méthode ABCM s'appuie sur des macro-processus, et n'analyse pas les processus tâche par tâche. Cependant, certains objets de coûts de la méthode ABCM pourraient être comparés aux évaluations de coût de l'observatoire. Des premières comparaisons portant sur le coût d'un appel téléphonique, menées par un cabinet de consultants, témoignent de divergences importantes entre les résultats des deux méthodes en première approche ;

²² Voir la partie 4.4.2.1.

Rapport

- ◆ **l'utilisation du système informatique pour vérifier la cohérence de certaines mesures effectuées par les CAF.** Ainsi, l'observatoire des charges gagnerait à s'appuyer davantage sur les temps moyens de traitement des faits générateurs mesurés par le système informatique de gestion.

La mission s'est appuyée sur les travaux de l'observatoire pour estimer les charges supplémentaires induites par les réformes récentes, ainsi que les gains de productivité. Toutefois, dans ses travaux, l'hypothèse retenue par la mission sur la durée de travail des agents diverge de celle de l'observatoire des charges.

En effet, la CNAF retient l'hypothèse de 1 400 heures, soit 180 jours travaillés. Selon la CNAF, ce chiffrage intègre, outre les 25 jours de congés payés, 20 jours de RTT et 5 jours de fractionnement et jours mobiles, 20 jours de formation et d'absentéisme. La mission a retenu la durée légale du travail (1 607 heures par an en 2015), dans la continuité des travaux de la mission conjointe IGAS-IGF de 2008 sur les besoins d'effectifs liés à la mise en œuvre du RSA²³, et faute d'avoir pu obtenir de données précises et récentes sur la durée moyenne effective de travail des agents de la branche.

1.3.2. La méthode ABC/M, désormais déployée dans l'ensemble du réseau, doit encore être consolidée pour produire des résultats globaux sur les coûts de gestion des prestations

La méthode d'analyse des coûts ABC/M (*activity based costing/ management*), qui se rapproche d'une méthode de comptabilité analytique, permet de déterminer le coût des processus au sein d'une organisation et d'analyser la qualité de gestion des processus. Cette méthode, qui repose sur une ventilation de l'ensemble des charges directes et indirectes, permet d'évaluer la valeur de différents objets de coûts (pour la branche famille les objets de coûts sont les différentes prestations : Logement, Famille RSA, Invalidité Adulte, action sociale).

La CNAF a déployé cette méthode au sein du réseau des CAF entre 2012 et 2015. Les premiers résultats, qui ne sont disponibles que pour 23 CAF, présentent pour la première fois les coûts de gestion des différentes prestations versées par les CAF (entretien des enfants, logement, Famille RSA, etc.).

Le déploiement de cette méthode a permis une actualisation et une fiabilisation de la ventilation fonctionnelle des effectifs (VFE) des CAF. En effet la VFE est utilisée comme clé de répartition de différents coûts sur les processus de gestion.

La méthode ABC/M constitue un outil de pilotage pour les CAF, leur permettant de comparer leurs coûts avec d'autres CAF sur un même processus, d'objectiver les motifs de coûts supérieurs et d'identifier des leviers de réduction de coûts. Au niveau national, la méthode ABC/M permettra d'observer l'évolution des coûts des différentes prestations.

L'analyse des coûts reste aujourd'hui imprécise sur l'action sociale, qui ne fait l'objet que d'un objet de coût unique. Selon la CNAF, cette analyse ne pourra être précisée qu'avec le déploiement du logiciel OMEGA en 2017, le système d'information décisionnel de l'action sociale ne permettant pas à ce jour une information suffisamment normée.

²³ Mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le revenu de solidarité active, n°2008M081-01 (IGF) et n°2008-129 (IGAS), p.12.

1.3.3. La CNAF développe un outil de projection des ressources productives (OPRP) qui reste perfectible

Cet outil s'inscrit dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013/2017, qui prévoit de développer des outils de planification des ressources en fonction des prévisions de charges. L'outil ORPP vise à déterminer, sur 12 mois, le nombre d'ETPMA théorique pour écouler la charge de production d'une CAF. Il s'appuie sur la ventilation fonctionnelle des effectifs et prend en compte un certain nombre de paramètres comme la liquidation automatique, les heures supplémentaires ou les renforts institutionnels.

L'outil de projection des ressources productives a quatre finalités principales :

- ◆ définir un effectif cible nécessaire à l'écoulement régulier de la charge de production ;
- ◆ définir le différentiel entre les effectifs réels et les effectifs nécessaires ;
- ◆ aider en cela les organismes à définir leur stratégie de renforcement des ressources productives ;
- ◆ apporter une vision plus précise et objective du rapport charges/moyens au niveau du réseau et au niveau des CAF.

L'outil est en cours de déploiement après avoir été testé par 10 CAF. Des premiers résultats indiquent que le nombre brut d'ETP pérennes manquants pour assurer la charge de travail prévisionnelle de l'année 2015 s'établit à un peu moins de 900 à productivité inchangée. La CNAF estime que si l'on tient compte de la nécessaire amélioration de la productivité des CAF les moins bien classées, le nombre d'ETP pérennes nécessaires est d'environ 500. Ces chiffres n'ont pu être expertisés par la mission.

Ces résultats théoriques d'adéquation entre moyens et charges ne tiennent toutefois pas compte des gains de productivité possibles au sein du réseau sur les processus de production, mais aussi sur les fonctions supports et les fonctions de pilotage. Ils n'intègrent pas non plus les mesures d'optimisation des processus et de simplification (par exemple l'impact de la généralisation de l'accueil sur RDV qui permet de dégager du temps de production pour les gestionnaires conseil et tend à réduire les flux d'accueil).

L'outil pourrait donc être complété par un module complémentaire intégrant les gains de productivité, afin d'avoir une vision des besoins "nets" de moyens.

2. Entre 2012 et 2015, les indicateurs de qualité de service et de production de la CNAF ont significativement progressé

2.1. Les modes de contact entre la CNAF et ses usagers ont sensiblement évolué dans le sens d'un recours croissant au contact par courrier

L'évolution la plus significative concerne les visites physiques des allocataires au sein des caisses, avec une baisse de plus de 12 % entre 2012 et 2014, cette tendance se prolongeant sur les cinq premiers mois de 2015 (baisse de 14,3 % par rapport à la même période en 2014).

Les contacts par appel téléphonique connaissent, en revanche, une activité plus erratique : après avoir augmenté de près de 7 % en 2014, le nombre d'appel a diminué de 4,6 % en 2014. Comme pour les visites physiques, la tendance à la baisse s'observe encore sur les cinq premiers mois de 2015 (-6,4 % par rapport à 2014).

Enfin, les échanges par « courriers » (sous format papier ou dématérialisé) connaissent une progression régulière sur la période (+ 7,5 %).

Tableau 8 : Évolution des modes de contact entre la CNAF et ses usagers entre 2012 et 2014

(en millions)	2012	2013	2014	2014/2012 (en %)
Nombre de visites	18,2	16,9	15,9	-12,6
Nombre d'appels téléphoniques	32,4	34,6	33,0	+1,9
Nombre de « courriers » arrivés (sous format papier ou dématérialisé)	80,9	83,8	87,0	+7,5
Nombre d'allocataires percevant au moins une prestation versée par une CAF	11,5	11,7	11,8	+2,8

Source : Mission, d'après données CNAF.

2.2. Les indicateurs de mesure de la qualité de service et du niveau d'activité dans la branche Famille atteignent les objectifs fixés par la COG

Les données issues des différents applicatifs métiers²⁴ sont utilisées, dans le cadre du système d'information décisionnelle de la CNAF, pour produire des indicateurs périodiques relatifs au niveau d'activité et à la qualité de service au sein des caisses, dans les domaines suivants :

- ◆ la gestion de la relation clients (contacts téléphoniques et physiques, traitement des courriers) ;
- ◆ la gestion des prestations individuelles (prestations légales et déléguées, minima sociaux) ;
- ◆ la gestion des prestations collectives ;
- ◆ le pilotage de la maîtrise des risques ;
- ◆ la gestion des ressources financières (suivi des heures supplémentaires des CDI et suivi des CDD notamment) ;
- ◆ la gestion système d'information ;
- ◆ la gestion des relations sociales.

Les indicateurs qui reflètent le mieux l'activité, hors FNAS, au sein des caisses concernent :

- ◆ la part des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés, pour laquelle la COG prévoit un taux d'au moins 85 % ;
- ◆ la part des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur ou égal à 10 jours ouvrés, pour laquelle la COG prévoit un taux d'au moins 90 % ;
- ◆ la part des visites avec un temps d'attente inférieur à 20 minutes, pour laquelle la COG prévoit un taux d'au moins 85 % ;
- ◆ le taux d'appels téléphoniques traités par les agents, pour lequel la COG prévoit une valeur d'au moins 90 %.

²⁴ Magic pour la comptabilité, cristal pour les opérations de liquidation, site internet caf.fr, système d'information de l'action sociale.

Rapport

Tableau 9 : Évolution des indicateurs de qualité de service entre 2013 et mai 2015 au regard des objectifs fixés par la COG

(en %)	2013	2014	Mai 2015	Cible COG
Part des pièces relatives aux prestations légales et d'action sociale traitées dans un délai inférieur ou égal à 15 jours ouvrés	75,9	89,6	84,5	85,0
Part des pièces relatives aux minima sociaux traitées dans un délai inférieur ou égal à 10 jours ouvrés	93,2	96,6	94,2	90,0
Part des visites avec un temps d'attente inférieur à 20 minutes	87,6	89,4	91,4	85,0
Taux d'appels téléphoniques traités par les agents	78,7	88,9	90,2	90,0

Source : Mission, d'après données CNAF.

Au regard des tableaux de bord trimestriels et annuels, la branche Famille respecte, en 2015, les objectifs fixés par la COG pour ces quatre indicateurs, l'amélioration étant tout particulièrement sensible entre 2013 et 2014.

Par ailleurs, la CNAF utilise trois autres indicateurs qui reflètent la capacité des caisses à faire face à la charge de travail. Il s'agit de :

- ◆ le solde de pièces arrivés : 58,4 M en 2013 et 62,6 M en 2014, soit une progression de 7,2 % en un an ;
- ◆ le solde de pièces à traiter en jours, qui rapporte le nombre de pièces à traiter à une date donnée à la capacité de production au sein des caisses. Ce solde s'établissait à 5,17 jours en décembre 2014 et à 5,30 en mai 2015. On observe, sur ce point, une forte homogénéité au sein du réseau : au 7 juillet 2015, 90 caisses se situaient en-deçà de 5 jours de stock et 12 se situaient entre 5 et 10 jours ;
- ◆ l'antériorité du solde de pièces à traiter, qui mesure dans le stock de pièces à traiter celles qui sont présentes depuis plus de 15 jours. On relève, sur ce point, une plus forte hétérogénéité des situations des caisses : au 7 juillet 2015, la part des pièces présentes depuis plus de 15 jours s'établissait à moins de 5 % dans 90 caisses, mais pouvait atteindre des valeurs très supérieures dans certaines caisses (43,1 % pour la caisse de Seine-Saint-Denis, 33,3 % dans celle de l'Essonne par exemple).

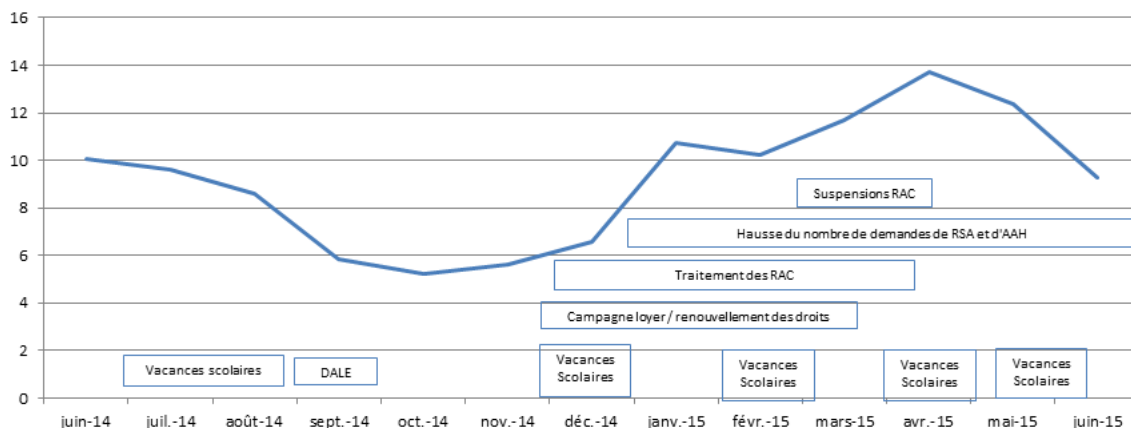
Enfin, s'agissant du FNAS, les indicateurs suivis par la CNAF sont essentiellement des indicateurs d'activité (évolution du nombre de places en établissements d'accueil du jeune enfant, répartition géographique des créations de places sur les territoires prioritaires, ...). En revanche, la CNAF ne dispose pas à ce stade d'indicateurs relatifs à la productivité et à la qualité de service au titre du FNAS.

2.3. L'analyse des évolutions infra-annuelles du solde de pièces à traiter met en évidence l'importante variabilité de la charge de travail au sein des caisses

La charge de travail au sein des caisses n'est pas uniformément répartie au cours de l'année. Comme l'illustre ci-après l'exemple de la CAF de Seine-Saint-Denis, le pic d'activité est atteint au cours des quatre premiers mois de l'année civile. Ce surcroît d'activité est lié, pour l'essentiel, à la campagne annuelle de renouvellement des droits, qui concerne l'ensemble des prestations soumises à condition de ressources, et des opérations de contrôle afférentes.

Ainsi, dans le cas de la Seine-Saint-Denis, le solde des pièces à traiter est passé de 6,6 jours en décembre 2014 à 13,71 en avril 2015.

Graphique 4 : Évolution du solde de pièces à traiter en jours au sein de la CAF de Seine-Saint-Denis



Source : CAF de Seine-Saint-Denis.

2.4. La productivité globale a progressé entre 2012 et 2014, mais les écarts de productivité et de qualité de service entre caisses se maintiennent à un niveau élevé

Pour mesurer la productivité au sein de la branche (au titre de la gestion administrative), la CNAF rapporte le portefeuille d'allocataires²⁵ de chaque caisse à son nombre d'ETPMA. Entre 2012 et 2014, la productivité par ETPMA a progressé globalement de 6,25 %. Sur la base des hypothèses retenues par la CNAF en termes de nombre d'allocataires et d'ETPMA, la productivité globale devrait encore augmenter de près de 12,3 % par rapport à 2012, d'ici la fin de la COG.

Toutefois, les écarts de productivité entre caisses demeurent importantes : en 2014, le rapport entre le 1^{er} décile des caisses les moins productives et le dernier décile des caisses les plus productives s'établissait à 1,35, ce qui signifie que les 10 % de caisses les moins productives ont une productivité inférieure de près de 26 % à celle observée dans les caisses les plus productives. En 2012, ce ratio s'établissait à 1,37 et n'a donc que peu diminué en trois ans.

Si on prend en compte les écarts de qualité de service entre 2013 et 2015, mesurés sur la base du stock de pièces à traités exprimés en jours, l'hétérogénéité entre caisses a, en revanche, sensiblement diminué.

Ainsi, le stock de pièces à traiter au 25 février 2015, période où la charge de travail est structurellement importante (voir *supra*), s'établissait à plus de 8 jours dans seulement 9 caisses, alors que 43 caisses dépassaient cette valeur au 25 février 2013.

²⁵ Pour mesurer le portefeuille d'allocataires, la CNAF utilise la notion d' « unités de productions », composées à 65 % du nombre d'allocataires pondérés (chaque allocataire est comptabilisé en fonction d'un poids correspondant à la charge théorique de travail qu'il représente selon le type de prestations qui lui sont versées) et à 35 % du nombre d'allocataires noyau dur au 31 décembre (ensemble des allocataires ayant bénéficié d'au moins une prestation au titre du mois de décembre de l'année considérée).

Cette évolution est, pour partie, due aux effectifs supplémentaires dont a bénéficié la branche depuis 2013. Elle traduit probablement aussi le renforcement du pilotage de la production par la caisse nationale, notamment dans le cadre du programme « CAF à forts enjeux », qui vise, sur la base d'un diagnostic et d'un plan d'actions partagés entre la CNAF et chaque caisse concernée, à aider les CAF les plus en difficulté à résoudre les problèmes de production.

2.5. Les données disponibles semblent témoigner d'une légère dégradation des conditions de travail perçues par les agents, bien que le climat social soit jugé stable par une grande majorité des caisses

Dans le cadre des tableaux de bord trimestriels, les caisses sont invitées à porter une appréciation sur le climat social au cours du trimestre échu et pour le trimestre suivant. L'appréciation est donnée par une note, sachant que 0 est attribué à « très insatisfaisant » et 10 à « très satisfaisant ».

Pour le quatrième trimestre 2014, l'appréciation globale était stable par rapport au troisième trimestre 2014 (note globale de 6,1) et près des trois quarts des caisses anticipaient une stabilité du climat social au sein de la branche pour le premier trimestre 2015.²⁶

Par ailleurs, dans le cadre du baromètre social, mis en place depuis 2009 par l'UCANSS, la CNAF procède annuellement à une enquête (34 questions) auprès d'un échantillon représentatif de salariés. Les dernières données disponibles (premier trimestre 2014) semblent révéler une moindre satisfaction des salariés quant à leurs conditions de travail : ainsi, le taux de « satisfait » à la question « êtes-vous satisfait de votre actuel ? » est passé de 63 % en 2012 à 59 % en 2014.

3. L'impact en termes de charge de gestion de deux réformes non prévues lors de l'élaboration de la COG est estimé à 668 ETPMA, dont 522 à titre pérenne

3.1. La prime d'activité induira une charge de travail supplémentaire pour les CAF évaluée à 501 ETPMA dont 355 à titre pérenne, essentiellement liée aux nouveaux allocataires inconnus des CAF

Lors de la rédaction de ce rapport, les règles de gestion de la prime d'activité (PAC) n'étaient pas fixées de manière définitive. En effet, le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, portant création de la prime d'activité, n'était pas encore voté, l'adoption de la loi étant prévue pour la fin juillet 2015. De plus, les décrets d'application de la prime d'activité, qui préciseront notamment ses règles de calcul et ses règles de gestion, n'étaient pas encore finalisés lors des travaux de la mission.

La mission s'est donc fondée sur les principes de gestion tels qu'ils étaient énoncés dans l'étude d'impact, ainsi que sur les règles projetées pour les décrets d'application, sans que ces règles soient stabilisées. À titre d'exemple, l'amendement de l'Assemblée nationale intégrant les étudiants et apprentis percevant une rémunération supérieure à 0,78 SMIC²⁷ dans le champ d'application de la PAC n'a pas été pris en compte par la mission pour les chiffrages de la population éligible à la PAC.

²⁶ Le quart des CAF restantes se partagent entre 21 caisses qui anticipent une dégradation du climat social, et quatre une amélioration.

²⁷ Le seuil de 0,78 SMIC correspond au seuil de revenu au-dessus duquel un jeune ne peut être considéré à charge pour les prestations familiales.

3.1.1. La prime d'activité qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 sera une prestation proche en gestion du RSA activité, tout en étant simplifiée

3.1.1.1. L'hypothèse ambitieuse d'un taux de recours à la prime d'activité de 50 % conduit à une estimation de 2 millions de ménages bénéficiaires

Selon l'étude d'impact du projet de loi instituant la prime d'activité²⁸, quatre millions de ménages seront éligibles à la prime d'activité. L'hypothèse retenue est celle d'un taux de recours de 50 % de la population potentiellement bénéficiaire, soit 2 millions de ménages recourant à la prime d'activité²⁹.

Cette hypothèse de taux de recours est élevée, en comparaison du recours constaté au RSA activité (38 %). L'augmentation des montants servis par la prime d'activité au niveau du SMIC, la déconnexion de la prime d'activité du minima social qu'est le RSA, ainsi que la simplification des démarches (voir ci-dessous) devraient en effet inciter à une augmentation du taux de recours.

Avec une hypothèse de taux de recours de 50 %, le public recourant à la prime d'activité se décomposerait ainsi :

- ◆ les anciens bénéficiaires du RSA activité au 31/12/2015, qui basculeront automatiquement à la prime d'activité (sous réserve d'en remplir les conditions), soit environ 800 000 ménages ;
- ◆ de nouveaux ménages qui deviennent éligibles à la prime d'activité, du fait de l'évolution du barème, pour lesquels il est fait l'hypothèse que 50 % d'entre eux auront recours à la prime d'activité ;
- ◆ certains ménages actuellement « non-recourants » au RSA-activité, tout en étant éligibles, qui pourraient devenir « recourants » du fait de l'augmentation des montants servis. Une hypothèse de 19 % de taux de recours de cette population est faite (pour porter le taux de recours global à 50 %).

Un simulateur de prime d'activité devrait être mis en ligne sur le site des organismes gestionnaires au mois de novembre 2015, afin de permettre aux potentiels demandeurs de déterminer en amont s'ils sont éligibles à la PAC.

La demande de droit à la prime d'activité devrait être rétroactive au 1^{er} janvier 2016, pour toute demande déposée avant le 31/03/2016. Ceci permettra dans une certaine mesure de lisser la charge en gestion des demandes de PAC au cours du premier trimestre 2016³⁰.

²⁸ Présentation du dispositif à l'annexe II.

²⁹ Ce taux de recours de 50% de la population éligible se traduirait par une consommation de 66% de la masse financière potentielle de la prime d'activité. Cela s'explique par le fait que les personnes ayant droit aux montants les plus élevés entreprennent plus souvent la démarche pour obtenir la prestation.

³⁰ Toutefois, cet effet rétroactif créera des pics de gestion pour les CAF à partir du second trimestre 2016 : en effet, comme les droits de tous les demandeurs avant le 31 mars 2016 seront ouverts au 1^{er} janvier, les déclarations trimestrielles de ressources des allocataires auront toutes la même trimestrialité, ce qui provoquera un pic de DTR le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet, le 1^{er} octobre et le 1^{er} janvier. Une telle cyclicité avait déjà été observée pour le RSA. Elle avait été progressivement lissée, avec les phénomènes d'entrée/ sortie des allocataires.

3.1.1.2. Les modalités de gestion de la prime d'activité se rapprochent de celles du RSA activité, tout en étant simplifiées

Les modalités de gestion de la prime d'activité seront très proches du RSA activité : ainsi, les bénéficiaires devront déclarer tous les trois mois leurs ressources auprès de la CAF (ou de la MSA). Toutefois, la prime d'activité sera simplifiée par rapport au RSA activité, principalement sur deux points :

- ◆ la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) des bénéficiaires de prime d'activité sera simplifiée par rapport au RSA activité. La DTR RSA contient 6 rubriques ("salaires", "indemnités chômage", "pensions alimentaires", "autres ressources", "aucune ressource" et "argent placé") ; la DTR prime d'activité n'en contiendra plus que deux ("salaires assimilés", "revenus de remplacement"). En effet, les autres ressources des bénéficiaires seront connues par l'intermédiaire de la déclaration fiscale, grâce à un échange de données entre la CNAF et la direction générale des finances publiques (DGFIP). La simplification de la base ressources de la prime d'activité ne se traduira pas par un allègement significatif de la charge de gestion des CAF, mais simplifiera la déclaration de ressources pour les allocataires.

À compter de 2017, les informations relatives aux revenus trimestriels des bénéficiaires salariés (revenus d'activité, hors revenus de remplacement) devraient être acquises par les CAF par l'intermédiaire de la déclaration sociale nominative (DSN). La fiabilisation des données acquises par des tiers devrait alléger significativement les contrôles des CAF sur les revenus d'activité des bénéficiaires de prime d'activité, ce qui diminuera la charge en gestion.

- ◆ pour la prime d'activité est introduit un "effet figé", visant à garantir une certaine stabilité de la prestation dans le temps. Entre deux déclarations trimestrielles, les changements de situation professionnelle ou familiale (avantageux ou désavantageux) n'auront plus d'impact sur le montant de la prime d'activité perçue³¹.

L'introduction de l'effet figé, qui concerne la prime d'activité, et non le RSA socle, simplifiera sensiblement la gestion de la prestation par rapport au RSA activité. En effet, dans le cadre du RSA, les déclarations tardives de changement de situation, ou leur prise en compte tardive par les caisses, provoquent la génération d'indus et de rappels, sources d'incompréhensions de la part des allocataires et de charges en gestion.³² L'introduction de l'effet figé diminuera notablement les indus et les rappels. En outre il entraînera une plus grande stabilité des montants de prestations de la PAC par rapport au RSA activité, ce qui limitera les incompréhensions des allocataires quant aux variations des montants perçus. La diminution des indus et des rappels, ainsi que la stabilité des montants perçus, devrait ainsi diminuer les contacts des allocataires auprès des CAF.

³¹ Ainsi, le droit calculé pour le trimestre de droit (m, m+1, m+2) à partir de la moyenne mensuelle des revenus d'activité perçus en trimestre de référence (m-3, m-2, m-1) est acquis et ne peut varier sur les trois mois du trimestre de droit.

³² Un rapport IGAS-IGF sur les indus de la branche famille témoignait en 2013 de l'ampleur du phénomène des indus et des rappels, touchant à plus de 75% les bénéficiaires du RSA et des allocations logement, et participant de la défiance et de l'incompréhension dans les relations allocataires/caisses.

3.1.2. L'estimation de la charge de travail induite par la prime d'activité, liée principalement aux nouveaux allocataires de la prestation, est de 501 ETPMA selon la mission, dont 146 ETPMA temporaires

Pour réaliser son estimation, la mission a contre-expertisé les chiffrages de l'observatoire des charges de la CNAF. **Ce chiffrage ne comprend que les coûts directs supplémentaires induits par la mise en œuvre de la prime d'activité par rapport à la gestion du RSA activité actuel.** Il n'intègre donc pas les coûts indirects en ETP (fonctions supports, etc.).³³

Après une présentation des données de base retenues pour les calculs, seront exposées les hypothèses retenues pour chiffrer chacun des actes de gestion de la prime d'activité. Des chiffrages globaux des demandes d'effectifs de la CNAF et de l'estimation de la mission sont présentées à la fin de partie.

3.1.2.1. Hypothèses communes aux différentes étapes de gestion de la prime d'activité

Les données de base des calculs de chiffrage d'ETP sont présentées dans le tableau ci-dessous. Pour chaque donnée, les hypothèses de la CNAF et celles de la mission sont exposées.

Parmi les différentes hypothèses étudiées par la CNAF pour le taux de recours à la prestation, la mission a retenu l'hypothèse de 50 % qui figure dans le projet de loi. Avec une telle hypothèse, les recourants à la prime d'activité se décomposent ainsi :

- ◆ 1,2 millions de foyers allocataires sont des anciens allocataires du RSA activité qui "basculeront" automatiquement à la prime d'activité, sous réserve d'en remplir les conditions. Pour ces allocataires, la charge de gestion supplémentaire pour les CAF sera nulle. Les simplifications introduites dans le dispositif (effet figé notamment) permettront *a contrario* un allègement en gestion ;
- ◆ 400 000 foyers qui n'étaient pas allocataires du RSA activité, mais qui étaient connus de la CAF pour une autre prestation (allocations logement, prestations familiales, etc.) ;
- ◆ 400 000 nouveaux foyers, aujourd'hui inconnus des CAF, car non bénéficiaires d'une prestation légale ou déléguée relevant du périmètre de la branche Famille. Pour ces allocataires, la charge de gestion supplémentaire sera la plus importante.³⁴

Enfin, la mission prend l'hypothèse d'un taux de dématérialisation (et d'auto-liquidation) de la prestation de 80 %. Il est en effet prévu que l'ensemble des démarches liées à la prime d'activité (ouverture du droit, déclaration trimestrielle de ressources (DTR), déclaration des changements de situation..) puisse être fait en ligne, afin de simplifier les démarches des allocataires, et d'alléger la charge en gestion des CAF. La CNAF promet un objectif ambitieux de dématérialisation de 100 %, s'appuyant notamment sur les espaces numériques disponibles dans les accueils des CAF, et la présence d'agents d'accueil pour aider les allocataires à effectuer ces démarches en ligne. La mission a retenu un taux de dématérialisation de 80 %, qui est le taux constaté aujourd'hui pour les déclarations de ressources des allocataires du RSA activité. Un tel objectif est atteignable dès janvier 2016 pour la prime d'activité.

³³ La mission a traité la question des ETP indirects et chiffré les effets des mesures d'économies et des charges nouvelles sur ce périmètre (qui représente un tiers des emplois de la branche) à la partie 4.4.2.

³⁴ Il faudra en effet les immatriculer, ce qui n'est pas le cas des futurs allocataires de la prime d'activité, non bénéficiaires du RSA activité aujourd'hui, mais connus des CAF au titre du versement d'autres prestations légales et déléguées (et qui, de ce fait, sont déjà immatriculés et présents dans les bases de données de la branche). La durée moyenne d'affiliation d'un nouvel allocataire s'élève à plus de seize minutes selon la CNAF.

Rapport

Tableau 10 : Données de base pour les chiffrages prime d'activité

	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF	Commentaires
Population éligible à la PAC	4 millions de ménages	4 millions de ménages	Le chiffrage retenu est celui du projet de loi.
Taux de recours	Trois hypothèses ont été étudiées par la CNAF : 50 %, 66 % et 100 %	50 %	La mission a retenu l'hypothèse du projet de loi.
Nombre d'allocataires "basculants" du RSA activité à la PAC	1,2 millions de foyers	idem	
Nombre d'allocataires inconnus des CAF	400 000 de foyers	idem	
Nombre de nouveaux allocataires connus des CAF pour une autre prestation	400 000 de foyers	idem	
Durée du travail annuelle par agent	1 400 heures	1 607 heures	La mission retient la durée légale du temps de travail
Coût des agents	46 000€ pour un technicien prestation 65 000€ pour les autres personnels de Gestion administrative 61 000€ pour les contrôleurs sur place	Idem	
Taux de dématérialisation	Plusieurs hypothèses sont prises : 50 % ou 100 %	80 %	- La mission a retenu le taux de 80 % de dématérialisation, qui correspond au taux de dématérialisation des DTR RSA activité en 2015. - L'hypothèse d'une liquidation automatique pour toutes les procédures dématérialisées a été retenue.

Source : Mission.

3.1.2.2. L'ouverture du droit "prime d'activité"

L'ouverture du droit "Prime d'activité" regroupe les actes de gestion suivants :

- ◆ affiliation des nouveaux allocataires inconnus des CAF ;
- ◆ traitement de la demande de la PAC ;
- ◆ acquisition des ressources N-2 : en effet, les revenus du patrimoine (revenus mobiliers, revenus fonciers, etc.) ne seront pas déclarés par l'allocataire, mais ils seront acquis auprès de la DGFIP. Il s'agira donc de revenus N-2.

La mission a repris pour l'essentiel les hypothèses de la CNAF pour cet acte de gestion.

Pour l'acquisition des ressources N-2, elle a pris l'hypothèse d'une acquisition de ressources par échange avec la DGFIP pour l'ensemble des allocataires connus des caisses (ce qui ne crée pas de charge de gestion supplémentaire pour la CNAF), mais d'une acquisition par Web service pour les allocataires inconnus des caisses. Ceci correspond au dispositif actuellement projeté par la CNAF.

Rapport

La CNAF considère que les coûts de gestion liés à l'ouverture des droits sont pérennes. À l'inverse, la mission considère que ces coûts sont largement transitoires. En effet, comme le RSA activité, la prime d'activité devrait connaître une montée en charge rapide. Six mois après l'introduction du RSA activité, le nombre de bénéficiaires du RSA activité atteignait environ 90 % du nombre de bénéficiaires constaté en gestion pérenne (environ 450 000 bénéficiaires). Il convient toutefois de souligner que le taux de rotation (entrée/ sortie du dispositif) est élevé. Selon la DREES, le taux de rotation trimestriel du RSA activité seul avoisine 30 %. Cependant, une étude sur le revenu de solidarité active menée en 2012 par la CNAF³⁵ montre que l'essentiel des flux est lié à des transitions entre les composantes de RSA. La mission retient l'hypothèse de 30 % de charge pérenne (en lien avec le taux de rotation trimestriel) et elle considère que la charge transitoire ne se prolongera pas au-delà d'un an.

Tableau 11 : Hypothèses retenus pour l'ouverture du droit

	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF	Population concernée	Commentaires
Durée d'affiliation	987 secondes, soit plus de 16 minutes.	Idem	Les nouveaux allocataires inconnus des CAF (soit 400 000 allocataires).	La mission n'a pas les moyens de contre-expertiser cette donnée, mais juge ce temps élevé.
Traitement de la demande de PAC	Cela regroupe trois faits générateurs : - traitement de la demande (746 secondes, soit plus de 12 minutes) - renseignements sur l'origine et le logement (121 secondes soit 2 minutes) ; - enregistrement de la situation professionnelle (218 secondes soit 3 minutes et demi) Soit un total de 16 minutes et demie	Idem	Les nouveaux allocataires, connus ou inconnus des CAF (800 000).	
Temps d'acquisition des ressources N-2	Trois hypothèses testées par la CNAF : - l'acquisition des ressources N-2 via les échanges à la DGFIP ; - l'acquisition des ressources via un web service auprès de la DGFIP (requêtes individuelles) - l'acquisition de ressources auprès de l'allocataire.	- Hypothèse d'un échange avec la DGFIP pour les allocataires connus des CAF ; - Pour les nouveaux allocataires inconnus des CAF, recours au Web service	Les nouveaux allocataires, connus ou inconnus des CAF (800 000).	La mission a retenu les hypothèses les plus probables compte-tenu de l'état des discussions entre la CNAF et la DGFIP lors de la rédaction du rapport.

Source : Mission.

³⁵ Études sur le revenu de solidarité active, CNAF, dossier d'étude n°156 (octobre 2012).

Rapport

Tableau 12 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF		Position IGAS/IGF
	100 % de dématérialisation	50 % de dématérialisation	
Ouverture des droits	78	176	100

Source : Mission.

3.1.2.3. Le paiement du dossier

Ce chiffrage intègre le coût annuel du paiement de la prime d'activité, soit le traitement des quatre déclarations trimestrielles de ressources.

Position CNAF : La CNAF intègre également dans ses estimations une charge de gestion "Ligne du public", liée aux contestations ou demandes de renseignement relatives au montant perçu par l'allocataire (pour 20 % des allocataires).

Position mission : A l'inverse, la mission n'a pas intégré cette charge dans le chiffrage "Paiement du dossier". En effet, cette charge est d'ores et déjà incluse dans le chiffrage "Ligne du public", qui intègre la gestion des contestations et demandes de précisions. Il est d'autant moins légitime d'intégrer cette charge de gestion pour le paiement du dossier que l'introduction de l'effet figé pour la prime d'activité devrait diminuer le nombre de contestations et demandes de précisions, en introduisant la stabilité des montants perçus au cours d'un trimestre.

Tableau 13 : Hypothèses retenues pour le paiement du dossier

	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF	Commentaires
Taux de contestations ou demandes de renseignement	20 %	0 %	Selon la mission, le temps de traitement des contestations ou demandes de renseignement est intégré dans le chiffrage "Ligne du public".
Durée de traitement d'une DTR	224 secondes	idem	

Source : Mission.

Tableau 14 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF		Position IGAS/IGF
	100 %	50 %	80 %
Paiement du dossier	62	143	52

Source : Mission.

3.1.2.4. Maîtrise des risques et sécurisation financière

Cette opération regroupe les actes de gestion suivants :

- ◆ les contrôles sur pièces :
 - les contrôles RAC trimestriels : les RAC trimestriels sont des incohérences entre la situation professionnelle connue par les CAF et les ressources trimestrielles déclarées par l'allocataire. Elles remontent notamment lors du traitement de la des déclarations de ressources trimestrielles ;

Rapport

- les contrôles RAC annuels : ces contrôles sont liés aux incohérences entre la situation professionnelle de l'allocataire connue par les CAF, et les informations fournies annuellement par la DGFIP ;
- les contrôles datamining ;
- ◆ les contrôles sur place ;
- ◆ la gestion des indus.

Pour ces différents actes de gestion, la mission a repris les hypothèses de la CNAF.

Tableau 15 : Hypothèses retenues pour la maîtrise des risques et sécurisation financière

	Hypothèse CNAF (reprises par la mission)	Population concernée	Commentaires
Fréquence annuelle des contrôles	Contrôle sur pièce RAC trimestriel : 74,6 % Contrôles sur pièce RAC annuel : 5,07 % Contrôle sur place : 2,64 % Contrôle datamining : 3,3 %	Pour les contrôles trimestriels : ensemble des nouveaux allocataires ; pour les autres contrôles, nouveaux allocataires uniquement ³⁶	La mission a repris les hypothèses de la CNAF de taux identiques au RSA activité, sans pouvoir expertiser ces données.
Coût d'un contrôle du pièce	8,41 euros		
Taux d'indus	RAC trimestriels : 12,38 % Autres indus : 17 %		La mission a repris les hypothèses de la CNAF de taux identiques au RSA activité, sans pouvoir expertiser ces données.
Coût moyen de recouvrement d'un indu (coût direct de personnel)	7,75€	6,75 €	La différence s'explique par l'hypothèse de la mission d'une durée de travail de 1607 heures au lieu de 1400 heures.

Source : Mission.

Les charges de contrôle de la prime d'activité sont cependant appelées à se réduire sensiblement à partir de 2017, lorsque les CAF pourront obtenir les données d'activité via les déclarations sociales nominatives (DSN). Ceci confortera notablement la fiabilité des données d'activité. **La mission n'a toutefois pas pu mesurer précisément l'impact de cette réforme sur la charge de gestion des CAF.**

Tableau 16 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF	Position IGAS/IGF
Maîtrise des risques	188	158

Source : Mission.

³⁶ La charge de gestion des contrôles RAC trimestriels concerne tous les nouveaux allocataires (connus ou non des CAF), car sauf exception, les allocataires déjà connus des CAF ne remplissaient pas de déclarations trimestrielles de ressources jusqu'alors (les DTR étant une spécificité du RSA et d'AAH). A l'inverse, la charge de gestion supplémentaire liée aux autres types de contrôles ne concerne pas les allocataires déjà connus des CAF, qui donnaient déjà lieu à de tels contrôles pour les autres prestations dont ils bénéficiaient.

Rapport

3.1.2.5. Ligne du public

Trois activités de gestion sont incluses dans la gestion de la Ligne du public :

- ◆ les demandes de renseignement des bénéficiaires avant de remplir leur dossier (contact physique, téléphonique, par courrier ou par mail) ;
- ◆ lorsque le dossier de l'allocataire est incomplet, les contacts du technicien vers l'allocataire pour demander des compléments (par téléphone, par courrier ou par mail) ;
- ◆ après le paiement, les contestations ou demande de précisions des allocataires sur le montant versé (contact physique, téléphonique, par courrier ou par mail).

Les hypothèses prises par la CNAF pour chiffrer les coûts de gestion liés à la Ligne du public, reprises par la mission, sont présentées ci-dessous.

Tableau 17 : Hypothèses retenues pour la Ligne du public

	Hypothèse CNAF (reprises par la mission)
Fréquence annuelle des demandes de renseignement et temps de traitement	- 75 % au guichet (420 secondes de traitement) - 100 % au téléphone (210 secondes) - 5 % par courrier (410 secondes) - 90 % par mail
Demande de compléments d'informations par le gestionnaire	- appel de pièces : fréquence 10 % (129 secondes de traitement) ; - appel téléphonique à l'allocataire : 5 % (210 secondes) - Mail : 5 % (180 sec)
Contestations et demandes de précisions	- Guichet : fréquence 20 %, temps de traitement 480 secondes ; - téléphone : 30 %, 210 secondes ; - mail : 30 %, 300 secondes

Source : Mission. Lecture : en moyenne, les bénéficiaires se rendent annuellement 0,75 fois au guichet pour demander des renseignements ; le temps de traitement de la demande par le gestionnaire est de 420 secondes.

Tableau 18 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF	Position IGAS/IGF
Ligne du public	160	132

Source : Mission.

3.1.2.6. Des effectifs temporaires seront nécessaires pour faire face au surcroît de contacts au premier semestre 2016

La CNAF estime que 150 ETP supplémentaires (75 ETPMA) seront nécessaires pour faire face, pendant les six premiers mois, au surcroît de contacts liés à l'annonce de la prime d'activité, que la personne soit potentiellement bénéficiaire ou non. Ces ETP se décomposent ainsi :

- ◆ 100 ETP pour le renforcement des équipes d'accueil physique, notamment pour l'accompagnement numérique (simulateur et téléprocédure) ;
- ◆ 50 ETP pour les contacts téléphoniques et courriel, soit une capacité supplémentaire mensuelle de 100 000 contacts.

Rapport

Ces demandes d'effectifs semblent justifiées à la mission. En effet, l'institution de la prime d'activité intervient en janvier, à une période de pic de charge pour les CAF (cf. partie 1 sur la cyclicité de la charge de travail des CAF). L'historique du RSA montre que la montée en charge a été très rapide, 60 % des nouveaux allocataires étaient entrés dans le dispositif dès le premier trimestre. La montée en charge était quasiment terminée après un an. Ceci justifie donc un surcroît d'effectif temporaire pour faire face à ce pic de charge.

Tableau 19 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF	Position IGAS/IGF
Effectifs temporaires	150	123

Source : Mission.

3.1.2.7. Traitement des allers/retours entre RSA et PAC

Selon la CNAF, l'introduction de la prime d'activité induira une charge de gestion supplémentaire pour l'articulation entre RSA socle et prime d'activité. Jusqu'alors, le RSA activité et le RSA socle ne constituaient qu'une seule et même prestation. La gestion des deux composantes du RSA était donc intégrée au sein du système d'information. Avec la mise en place de la prime d'activité, les deux prestations sont désormais dissociées. Or les allers/retours entre les différentes composantes du RSA sont aujourd'hui très importants.

Position de la CNAF : la CNAF fait valoir qu'une charge de travail supplémentaire en résultera, en matière de liquidation de la prestation (l'allocataire de prime d'activité devra désormais faire une demande de RSA), ainsi qu'en ligne du public (demande de renseignement, demande de précisions et contestations, etc.). Elle estime que ce surcroît de charge de travail concernera 450 000 allocataires, se fondant sur les mouvements constatés pour le RSA, selon les modalités suivantes :

- ◆ 112 000 allocataires basculant du RSA socle vers la prime d'activité (soit 7 % des 800 000 nouveaux allocataires) ;
- ◆ 163 000 allocataires basculant de la prime d'activité vers le RSA socle (soit 7 % des 800 000 nouveaux allocataires) ;
- ◆ 116 000 allocataires de la prime d'activité, évoluant vers le RSA socle+ la prime d'activité (soit 5 % des nouveaux allocataires) ;
- ◆ la CNAF majore ce volume de 15 %, pour tenir compte du fait que les allocataires changent plus d'une fois de composante de RSA au cours d'une même année.

Position de la mission : la mission estime que le surcroît de charge de travail ne concernera pas les allocataires basculant du RSA socle vers la prime d'activité. En effet, il est prévu que la demande de RSA vaille demande de prime d'activité, et que les déclarations trimestrielles de ressources des deux prestations soient unifiées. Le surcroît d'activité sera donc minime pour ces allocataires.

Rapport

Par ailleurs, la mission ne retient pas l'hypothèse d'une majoration de 15 %. En effet, la CNAF a pris comme hypothèse que les mouvements entre PAC et RSA socle seraient proportionnels aux volumes constatés de mouvements entre RSA activité et RSA socle (ou RSA activité et RSA socle et activité). Avec les nouvelles modalités de gestion, les allocataires de prime d'activité devront déposer une demande pour recevoir du RSA (alors qu'auparavant le traitement était automatique). Il est donc probable que seule une partie des allocataires éligibles au RSA socle feront la demande³⁷. De plus, il n'est pas certain que la même proportion d'allocataires de la prime d'activité soit éligible au RSA socle que pour le RSA activité. L'hypothèse d'un taux de recours à 50 % pour la prime d'activité suppose en effet que les nouveaux allocataires de prime d'activité aient des revenus plus élevés que la moyenne des allocataires actuels du RSA activité. Pour ces deux raisons, la mission n'a pas repris l'hypothèse de majoration de la CNAF.

Ainsi, la mission prend l'hypothèse que 280 000 allocataires provoqueront un surcroît de charge en gestion :

- ◆ 112 000 allocataires basculant du RSA socle vers la prime d'activité (soit 7 % des 800 000 nouveaux allocataires) ;
- ◆ 163 000 allocataires basculant de la prime d'activité vers le RSA socle (soit 7 % des 800 000 nouveaux allocataires).

La mission conserve les mêmes hypothèses de temps de traitement en matière de liquidation et de ligne du public.

Tableau 20 : Hypothèses retenues pour le traitement des allers/retours PAC/ RSA

	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF	Commentaires
Nombre d'allocataires concernés	450 000	280 000	A l'inverse de la CNAF, la mission n'intègre pas les allocataires qui basculent du RSA socle vers la prime d'activité puisque la demande de RSA socle vaudra demande de PAC. Elle ne prend pas l'hypothèse d'une majoration de 15 % du volume.
Durée du traitement liquidation	867 secondes	Idem	
Ligne du public	Mêmes hypothèses que pour la ligne du public	Idem	

Source : Mission.

³⁷ Le taux de recours au RSA socle+activité est évalué à 50%.

Rapport

Tableau 21 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF		Position IGAS/IGF
	100 % dématérialisation	50 % dématérialisation	
Traitement des aller-retours RSA-PAC	90	129	57

Source : Mission.

3.1.2.8. Traitement des non droits

Le traitement des non-droits correspond à la gestion des demandes de prime d'activité qui n'aboutiront pas, mais qui constitueront une charge de travail pour les CAF. Ces demandes de prime d'activité ne sont pas intégrées dans la charge de travail "ouverture des droits", qui ne retient que la charge de gestion liée aux futurs allocataires, c'est-à-dire les demandes qui aboutissent à un droit à la PAC.

Position de la CNAF : la CNAF estime que le traitement des non-droits concernera 150 000 demandes. Cette estimation s'appuie sur une étude de la CNAF sur le non-recours³⁸ en Gironde, qui fait état d'un taux de 22 % de sur-recours (sur une population témoin étudiée en septembre 2010). La CNAF a légèrement diminué ce pourcentage à 19 % des allocataires potentiels (800 000) pour tenir compte de l'effet lié à la dématérialisation. Lors de la demande en ligne, certaines personnes s'apercevront qu'elles n'obtiendront pas de droits et ne valideront pas le dépôt de demande.

Pour ces 150 000 demandes, la CNAF comptabilise un surcroît de charge en liquidation ainsi qu'en ligne du public. Elle considère que cette charge de gestion est pérenne.

Position de la mission : la mission retient l'hypothèse de la CNAF de 150 000 demandes de non-droits.

Cependant, elle ne comptabilise pas de surcroît de charge en ligne du public. En effet, des surcroûts de charge en contact sont déjà comptabilisés dans la Ligne du public, ainsi que pour les effectifs temporaires. Une grande partie de ces demandes étant concentrée au démarrage de la prestation, les effectifs temporaires devraient servir à couvrir ces demandes.

Par ailleurs, elle considère que la charge de traitement des dossiers de non droits est essentiellement temporaire (un an), comme en atteste l'expérience du RSA. En effet, le rapport établi par la CNAF sur la montée en charge du RSA³⁹ souligne que "les demandes refusées ont surtout été massives au démarrage de la prestation. En effet, beaucoup de personnes ont envoyé une demande de RSA sans savoir si elles rentraient ou non dans le cadre de la prestation parce qu'elles en ont entendu parler grâce aux campagnes d'information ou par le bouche à oreille". La mission considère donc que seule 30 % de la charge d'activité liée aux demandes de non-droits sera pérenne.

³⁸ *Le non-recours au RSA activité- étude exploratoire en Gironde*, juin 2013, CAF de Gironde

³⁹ *Montée en charge du RSA- bilan statistique après un an d'existence*, CNAF, dossier d'études n°131, août 2010

Rapport

Tableau 22 : Hypothèses retenues pour le traitement des non-droits

	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF	Commentaires sur hypothèses mission
Nombre d'allocataires concernés	150 000	150 000	
Temps de traitement liquidation	867 secondes	idem	
Temps de traitement ligne du public	Hypothèses semblables à la "Ligne du public"	0 seconde	La mission considère que le chiffrage Ligne du public est déjà inclus par ailleurs.

Source : Mission.

Tableau 23 : Chiffrage de la charge de gestion supplémentaire en ETP

	Position CNAF		Position IGAS/IGF
	100 % dématérialisation	50 % dématérialisation	
Traitement des non-droits	45	63	20

Source : Mission.

3.1.2.9. Chiffrage de l'allègement en gestion induit par l'introduction de l'effet figé pour la PAC

Le principe de l'effet figé, ainsi que ses impacts en gestion pour la CAF sont explicités au 3.1.1.1. Rappelons que l'effet figé concernera uniquement la prime d'activité, et non le RSA socle.

L'effet figé entraînera un allègement en gestion pour l'ensemble des allocataires de la PAC (soit 2 millions d'allocataires), y compris les anciens allocataires du RSA activité. Cet allègement en gestion concernera principalement la gestion des indus. En effet, d'après une étude de la CNAF d'avril 2014, l'instauration de l'effet figé permettra de réduire le nombre d'indus d'un tiers⁴⁰.

Tableau 24 : Chiffrage de l'allègement de charge en ETP

	Position CNAF	Position IGAS/IGF
Introduction de l'effet figé pour la PAC	Pas de chiffrage dans la demande.	- 80 ETP

Source : Mission.

⁴⁰ Cette étude portait sur l'impact d'un effet figé pour l'ensemble du RSA, selon des modalités légèrement différentes des modalités prévues actuellement.

Rapport

3.1.3. Le chiffrage global de l'évaluation des charges supplémentaires

Le bilan du chiffrage est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 25 : Évaluation de la charge induite par la création de la prime d'activité (en ETP et ETPMA)

Taux de dématérialisation	Position de la CNAF		Position de la mission ⁴¹	Charge transitoire ou pérenne
	100 %	50 %	80 %	
Paiement de la prime d'activité	62	143	52	Pérenne selon la CNAF et la mission
Ouverture du droit "prime d'activité"	78	176	100	CNAF : pérenne Mission : Pérenne à 30 %, transitoire à 70 %
Maîtrise des risques et sécurisation financière	188	188	158	Mission et CNAF : Pérenne
Ligne du public	160	160	132	Mission et CNAF : Pérenne
Effectifs temporaires (6 mois)	150	150	123	Mission et CNAF : Transitoire
Traitement des allers/retours entre RSA et PAC	90	129	57	Mission et CNAF : Pérenne
Traitement des non droits	45	63	20	CNAF : pérenne Mission : Pérenne à 30 %, transitoire à 70 %
Impact de l'effet figé	Non chiffré	Non chiffré	-80	Mission : Pérenne
TOTAL DES DEMANDES en ETP	773	1 009	562	
Total des demandes pérennes	623	859	355	
Total des demandes transitoires	150	150	207	
TOTAL DES DEMANDES en ETPMA	698	934	501	
Total des demandes pérennes	623	859	355	
Total des demandes transitoires	75	75	146	

Source : Mission.

⁴¹ Au-delà d'hypothèses de volumes de charges différentes, l'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient également au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

3.2. La modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, devrait se traduire par une augmentation relativement faible de la charge de travail au sein de la branche Famille

3.2.1. La modulation des allocations familiales concerne moins de 10 % des allocataires et l'impact de la mesure est concentré sur une dizaine de caisses d'allocations familiales

3.2.1.1. Les modalités d'application de la modulation des allocations familiales

Instaurée par l'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, la modulation du montant des allocations familiales⁴² est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

La mesure prévoit une division par deux ou par quatre des allocations familiales versées aux ménages dont les ressources perçues au cours de l'année civile de référence dépassent certains plafonds.

Les plafonds de ressources sont fonction de la composition familiale du ménage. À titre d'illustration, pour une famille de deux enfants, ils sont de 67 140 € (seuil de déclenchement de la division par deux) et de 89 490 € (seuil de déclenchement de la division par quatre).

Tableau 26 : Montant des allocations familiales en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2015

	Ressources 2013 (plafonds*en vigueur du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2015)		
	Ressources inférieures à	Ressources comprises entre	Ressources supérieures à
Nombre d'enfants à charge			
2	67 140 euros	67 141 euros et 89 490 euros	89 490 euros
3	72 735 euros	72 736 euros et 95 085 euros	95 085 euros
Par enfant en plus	+ 5 595 euros	+ 5 595 euros	+ 5 595 euros
Allocations familiales pour 2 enfants	129,35 euros	64,67 euros	32,34 euros
Allocations familiales pour 3 enfants	295,05 euros	147,53 euros	73,76 euros

Source : CAF.fr

De même, **la modulation s'applique également à la majoration pour âge⁴³** (avec un seuil de déclenchement à 55 950 € pour une famille avec deux enfants) **et à l'allocation forfaitaire⁴⁴** (avec un seuil de déclenchement à 72 735 € pour une famille avec trois enfants).

⁴² Les allocations familiales sont versées à compter du mois qui suit la naissance ou l'accueil d'un 2^{ème} enfant. Quand le ménage ne comporte plus qu'un seul enfant de moins de 20 ans à charge, les allocations sont interrompues.

⁴³ Une majoration est versée à la famille composée d'un ou plusieurs enfants de plus de 14 ans (sauf s'il s'agit de l'aîné d'une famille de 2 enfants).

⁴⁴ Lorsqu'un enfant atteint l'âge de 20 ans, il cesse d'être compté comme enfant à charge. Pour la famille d'au moins 3 enfants, la perte financière peut être importante. Pour atténuer cette réduction, une allocation forfaitaire est versée, pendant un an, si les 3 conditions suivantes sont remplies : 1) l'enfant de 20 ans doit encore vivre au foyer de l'allocataire, 2) il ne doit pas percevoir un revenu professionnel supérieur à 893,25 €, 3) le mois précédant ses 20 ans, les allocations familiales ont été versées pour au moins 3 enfants.

Rapport

Afin de lisser les effets de seuil liés à l'application de plafonds de ressources, la loi a prévu le versement d'un **complément dégressif**⁴⁵ lorsque les ressources du ménage dépassent l'un des plafonds d'une somme inférieure à douze fois le montant mensuel des allocations familiales et de la majoration pour âge dues au ménage.

Encadré 1 : Exemple d'application du complément dégressif

Une famille a trois enfants âgés de 15, 17 et 20 ans et dispose de ressources annuelles d'un montant de 67 800 €.

La famille ouvre droit à des allocations familiales pour deux enfants, une majoration pour âge et une allocation forfaitaire au titre de l'enfant de 20 ans :

- le montant d'allocations familiales sera de 64,67 € (la famille dépassant le 1^{er} plafond de 67 140 €) ;
- le montant de la majoration pour âge sera de 32,34 € (la famille dépassant le plafond de 55 950 €) ;
- le montant de l'allocation forfaitaire sera de 81,78 €, soit le montant non modulé dans la mesure où les ressources n'excèdent pas le 1^{er} plafond de 72 735 € ;
- un droit à complément dégressif sera ouvert car les ressources de la famille dépassent le seuil de modulation des allocations familiales de 67 140 € et n'excèdent pas le revenu maximal ouvrant droit au complément dégressif, soit 68 304 € [=67 140 + 12*(64,67 € + 32,34 €)] ;
- Le montant du complément dégressif pour les allocations familiales et la majoration pour âge sera alors de : $(68\,304 - 67\,800)/12 = 42$ €.

Le montant total des prestations servies mensuellement à la famille sera de 220,79 €.

Source : DSS.

3.2.1.2. La modulation des allocations familiales concernera moins de 10 % des ménages allocataires

Sur la base du fichier statistique national Allnat de la CNAF (données mai 2015), la modulation des allocations familiales et de la majoration pour âge concernerait 452 314 ménages allocataires sur un total de 4 875 534 (DOM inclus), soit 9,3 % des allocataires :

- ◆ 230 025 foyers se trouveraient dans la tranche 2 de la modulation (division par deux des allocations familiales) ;
- ◆ 222 298 foyers se trouveraient dans la tranche 3 de la modulation (division par quatre).

La part des foyers dont les allocations seraient modulées varie fortement d'une caisse à l'autre. En effet, la population concernée par la modulation est supérieure à 15 % du fichier allocataires dans seulement six CAF (Paris, Yvelines, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine, Haute-Savoie, Charente-Maritime), tandis que ce taux est inférieur à 5 % dans 30 CAF métropolitaines.

⁴⁵ Un complément dégressif s'applique aux allocations familiales et aux majorations pour âge, un autre à l'allocation forfaitaire.

3.2.2. Au regard des hypothèses retenues par la mission, les charges de gestion supplémentaires pour la branche familles correspondraient à 167 ETPMA

3.2.2.1. Les opérations de gestion supplémentaires sont majoritairement dues à l'acquisition et au traitement des ressources et des changements de situation des ménages qui ne bénéficient que des seules allocations familiales

Pour l'essentiel, la charge de gestion supplémentaire liée à la modulation des allocations familiales tient à la nécessité pour les CAF de recueillir les ressources N-2 des allocataires pour le service des allocations de l'année N et de prendre en compte les changements de situation familiale (séparation, mise en couple...) et de situation professionnelle (activité, chômage, invalidité, maladie...).

Toutefois, cette charge de gestion ne concerne pas l'ensemble des allocataires. En effet, sur les 4,9 millions de ménages allocataires d'allocations familiales au 31 décembre 2014, 3,3 millions bénéficiaient également d'au moins une autre prestation familiale soumise à condition de ressources (prestation d'accueil du jeune enfant, allocation de rentrée scolaire...). Les ménages concernés étaient donc déjà tenus de signaler à la leur CAF tout changement de situation familiale ou professionnelle.

En revanche, près de 1,6 millions de ménages ne bénéficiaient que des seules allocations familiales et n'étaient tenus de déclarer à leur CAF ni leurs ressources, ni leurs changements de situation. La charge de travail générée par la modulation des allocations familiales devrait donc porter sur cette catégorie d'allocataires.

Enfin, des charges de gestion supplémentaires sont spécifiquement liées aux allocataires perdants après mise en œuvre de la modulation : envoi d'un courrier d'information au format papier ou mail, gestion des demandes de renseignement et des contestations et traitement des indus.

Tableau 27 : Les catégories de bénéficiaires d'allocations familiales

Catégorie d'allocataires (France entière au 31 décembre 2014)	Nombre
Nombre de bénéficiaires d'allocation familiales	4 861 277
Dont nombre de bénéficiaires d'allocation familiales et bénéficiaires d'au moins une autre prestation soumise à conditions de ressources	3 279 281
Dont nombre de bénéficiaires d'allocation familiales et bénéficiaires d'aucune prestation soumise à conditions de ressources	1 581 996
Nombre d'allocataires perdants après mise en œuvre de la modulation	452 323

Source : Mission, d'après données CNAF.

3.2.2.2. La mission a retenu des hypothèses sensiblement différentes de celles de la CNAF pour ce qui concerne le traitement des déclarations de ressources, la gestion des demandes de renseignement et celle des indus

◆ Notification des droits

Les allocataires perdants après mise en œuvre de la modulation recevront, dans le courant du mois de juillet, une notification, sous format mail (34 %) ou papier (66 %), les informant du nouveau montant de leurs allocations familiales.

◆ **Traitement des déclarations de ressources**

S'agissant des ressources des allocataires qui ne bénéficient que des seules allocations familiales (1 581 996 ménages, soit 32,5 % du fichier total), 96 % ont été obtenues par les échanges de données fiscales entre la DGFIP et la CNAF. En 2015, les échanges ont porté sur les déclarations de revenus pour l'année 2013.

Pour les 4 % restant, correspondant à la catégorie des « non-trouvés », les CAF ont adressé un courrier aux allocataires concernés les invitant à renseigner leurs revenus 2013 sur le site caf.fr ou à retourner une déclaration de ressources papier à leur caisse.

Pour évaluer la charge de travail liée au traitement de ces déclarations de ressources, la CNAF utilise le coût unitaire de traitement. Ce coût est de 3,31 € par déclaration pour un taux d'allocataires non trouvés auprès de la DGFIP de 17 %. En conséquence, compte tenu d'un taux de non trouvés de 4 % pour cette catégorie d'allocataires, la CNAF retient un coût unitaire de 0,78 € ($3,31\text{€} \times 4\% / 17\%$), appliquée aux 1 581 996 déclarations de ressources.

La mission considère, quant à elle, que le coût de traitement pour la CNAF des déclarations de ressources acquises auprès de la DGFIP est quasiment nul. Pour les allocataires non trouvés auprès de la DGFIP, elle retient, en revanche, un temps de traitement de 15 minutes pour les déclarations de ressources transmises sur caf.fr ou par papier, ce qui correspond à un coût unitaire de 0,29 € par déclaration. Ce temps de traitement inclut l'ensemble des opérations liées à l'acquisition et à l'intégration des données (contacts téléphoniques et physiques, numérisation, examen et validation des données...).

Ce coût marginal de traitement constitue une charge pérenne, dans la mesure où le taux de non trouvés auprès de la DGFIP devrait rester proche à l'avenir de celui constaté en 2015 (4 %).

◆ **Impact des changements de situation**

Comme pour les déclarations de ressources, le traitement des changements de situation professionnelle et familiale ne représente une charge de gestion supplémentaire pour la CNAF que pour les ménages qui ne bénéficient que des seules allocations familiales.

L'observatoire des charges a pris comme hypothèse que cette catégorie d'allocataires devrait connaître un nombre annuel de changements de situation familiale identique à celle de la population totale des allocataires, et un nombre annuel de changements de situation professionnelle inférieur de moitié.

La mission n'a pas formulé d'hypothèses différentes. Les estimations communiquées par la CAF de Paris sont d'ailleurs cohérentes avec celles effectuées par l'observatoire.

◆ **Gestion des demandes de renseignements et des contestations**

La CNAF estime qu'elle devra renseigner les allocataires sur leur droit selon des règles complexifiées par la prise en compte de tranches de ressources et des mécanismes de complément dégressif et faire face à des contestations.

Tous canaux de communication confondus (accueil physique et téléphonique, courrier, mail), l'observatoire a pris comme hypothèse que, chaque année, 10 % de l'ensemble des bénéficiaires d'allocations familiales, soit 4,8 millions de ménages, contacteront les caisses à cet effet. Il retient un coût de 4,4 € par contact, correspondant à 8 minutes de temps agent.

Rapport

La mission considère, pour sa part, que, dans la mesure où moins de 10 % des allocataires seront perdants après mise en œuvre de la modulation, l'hypothèse retenue par la CNAF surestime fortement les flux de contact liés à la réforme. Elle a retenu comme hypothèse que 20 % des allocataires perdants et 1 % des autres allocataires (pour tenir compte du besoin de réassurance des allocataires non impactés mais dont les revenus sont proches des plafonds de ressources) entreront en contact avec les caisses du fait de la mise en œuvre de la modulation.

Toutefois, la mission souligne que, vraisemblablement, ce flux de contacts supplémentaires devrait être temporaire. En rythme de croisière, seuls une partie des nouveaux allocataires perdants, à l'issue des opérations annuelles de renouvellement des droits (par exemple, prise en compte des revenus 2014 pour les droits à verser à compter du 1^{er} janvier 2016) devraient se manifester auprès des CAF. La mission n'a néanmoins pas disposé du temps nécessaire pour réaliser une estimation en la matière.

◆ *Gestion des indus*

Sur la base d'un coût unitaire par indu de 7,75 € en coût direct de personnel, l'observatoire a réalisé une estimation de la charge de gestion lié aux indus sur la base de deux hypothèses :

- 1) un taux de 0,18 indu par bénéficiaire par prestation, qui correspond au taux observé en 2011 ;
- 2) un taux d'indu inférieur de 30 %, compte tenu du type de population bénéficiaire.

Ces taux sont ensuite appliqués à l'ensemble des allocataires d'allocations familiales, perdants ou non perdants.

S'il est vrai que près des deux tiers des indus sont dus à des déclarations tardives de changement de situation, la mission considère que de tels changements tardifs seront sans incidence sur le montant des droits de la plupart des allocataires, dans la mesure où leurs ressources seront significativement inférieures aux seuils de déclenchement de la modulation.

Par conséquent, la mission a retenu l'hypothèse d'un taux d'indu inférieur de 30 % à la moyenne et applicable uniquement aux allocataires perdants (majorés de 10 % pour prendre en compte les indus liés, en rythme de croisière, aux franchissements des seuils de modulation par des allocataires jusqu'à non concernés).

◆ *Contrôles sur pièces*

Les contrôles sur pièces seront, pour l'essentiel des contrôles RAC⁴⁶ annuels, par lesquels la CNAF détecte les anomalies entre ses propres données et celles transmises par la DGFIP.

L'observatoire considère que 10 % des bénéficiaires des seules allocations familiales seront concernés par des contrôles RAC.

La mission a repris ces différentes hypothèses.

⁴⁶ Contrôle Ressources Allocataire.

Rapport

Tableau 28 : Comparaisons entre les hypothèses de l'observatoire des charges et celles retenues par la mission

Activité	Hypothèse CNAF	Hypothèse IGAS/IGF
Durée annuelle du travail par agent (en heures)	1 400	1 607
Traitement des déclarations de ressources (DR)	- Envoi d'un courrier papier invitant à déclarer ses ressources sur caf.fr à 4 % des ménages allocataires, - Coût unitaire de traitement des DR des allocataires d'AF « seules » de 0,78 €	- Envoi d'un courrier aux allocataires non connus de la DGFIP : proche de 4 % - coût unitaire de traitement des DR des non trouvés DGFIP : 0,29 €
Impact des changements de situation professionnelle et familiale	- Uniquement pour les allocataires non bénéficiaires d'une autre prestation de ressources, - Même nb de changement de situation familiale que pour la population totale d'allocataires d'AF, - 50 % de changement de situation professionnelle en moins que la population totale	- idem - idem -50 % de changement de situation professionnelle de moins que la population totale
Gestion des demandes de renseignement et des contestations (accueil physique et téléphonique, courrier, mail)	- 480 secondes par contact (soit 8 minutes), - 10 % de l'ensemble des allocataires AF (4,9 M)	- 480 secondes par contact (soit 8 minutes) ; - 20 % des allocataires perdants (soit 1/5 ^{ème} de ,045 M) ; - 1 % des autres allocataires AF
Gestion des indus	- Deux hypothèses : 1) avec 0,18 indu par allocataire, 2) avec 30 % d'indu en moins que la moyenne. - Ces taux sont appliqués à tous les allocataires	- Hypothèse 2 retenue : taux d'indu par allocataire inférieur de 30 % à la moyenne ; - Taux applicable seulement aux allocataires perdants (majoré de 10 % pour tenir compte des franchissements de seuil)
Gestion des rappels	- Non comptabilisé (coût quasi nul)	- idem
Contrôles sur pièces (notamment RAC)	- 10 % des allocataires non bénéficiaires d'une prestation sous condition de ressources	- idem

Source : Mission.

3.2.2.3. La mission retient un impact de 167 ETPMA directs liés à la mise en œuvre de la modulation des allocations familiales

Les estimations réalisées par la CNAF conduisent à un besoin de 330 ETPMA pour faire face à la mise en œuvre de la modulation des allocations familiales.

La mission parvient à un résultat sensiblement différent de 167 ETPMA.

Rapport

Tableau 29 : Comparaison des résultats en ETPMA entre la simulation de la CNAF et celle de la mission

	CNAF (hypothèse 2)	Mission IGAS/IGF
Notification de droits Cristal	1	-
Traitement des déclarations de ressources	27	10
Impact des changements de situations	144	127
Gestion des demandes de renseignements et des contestations	46	11
Gestion des indus	102	11
Contrôle sur pièces	10	9
Total	330	167

Source : Mission, d'après données CNAF.

Hors dépenses de masse salariale, l'impact financier de la réforme des allocations familiales se situerait entre 7,2 M€ et 8,1 M€ par an, selon les estimations de la CNAF. Dans la mesure où la mission devait se prononcer uniquement sur les demandes d'effectifs supplémentaires liés à la réforme, cette évaluation financière n'a pas fait l'objet d'une contre-expertise de la part de la mission.

4. Hors prise en compte des charges nouvelles, les effets des mesures de mutualisations, simplification et dématérialisation permettraient d'assurer une réduction des effectifs d'environ 700 ETPMA selon la CNAF et environ 850 selon la mission

4.1. L'évaluation réalisée par la CNAF des gains en ETPMA sur les mesures réalisées, en cours de déploiement ou à venir est incomplète

4.1.1. Les mesures de réorganisation du réseau et de mutualisation de certaines activités ne sont pas considérées comme constituant un levier majeur pour réaliser des gains d'effectifs

Les documents internes de la branche Famille relatifs aux projets de mutualisation et de réorganisation du réseau ne présentent pas ces opérations comme constituant un levier pour assurer des gains d'ETP :

- ◆ la **départementalisation du réseau** de la CNAF⁴⁷ a ainsi été achevée à la fin de l'année 2011, et a concerné 7 500 agents. Ce mouvement n'a cependant été accompagné d'aucun regroupement physique de sites, et a été marqué par l'application du principe d'absence de mobilité forcée des agents ⁴⁸ ;
- ◆ la **centralisation des fonctions informatiques** depuis le 1^{er} juillet 2015, qui s'accompagne d'un engagement de maintien des effectifs à leur niveau actuel (voir la partie 1.2.3) ;

⁴⁷ Réduction du nombre de CAF, en tant qu'entités juridiques, de 123 à 102, soit une par département, ce qui a nécessité la suppression de 34 CAF infra-départementales.

⁴⁸ En application du protocole d'accord UNCASS inter-branches de la Sécurité sociale sur l'évolution des réseaux du 5 septembre 2006. Voir le rapport d'information n°2 104 du député Christophe HUTIN sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales de leurs missions, juillet 2014, p.30

Rapport

- ◆ les **mutualisations régionales** (qui font l'objet de schémas régionaux de mutualisation) **et nationales** (obligatoires pour la plupart) réalisées à ce jour ou qui seront achevées d'ici la fin de la COG. Les mesures sont présentées dans le tableau ci-après :

Tableau 30 : Effets sur les besoins en ETPMA de la mise en œuvre des opérations de mutualisation réalisées ou en cours de déploiement au sein du réseau de la CNAF (2013-2017)

Mesure	Position CNAF	Position Mission ⁴⁹
ASFR ⁵⁰	+ 30,0	+ 26,1
AVPF ⁵¹	- 11,0	- 9,6
Téléphone	- 116,0	- 101,1
Numérisation	- 177,0	- 154,2
Appui aux métiers	0	0
Documentation technique	0	0
Gestion de la personne	- 40,0	- 34,8
Gestion des tiers	0	0
AJPP ⁵²	0	0
Télé-recouvrement	0	0
Pilotage régional du contrôle	0	0
Paye	- 53,0	- 46,2
Total	- 367,0	- 319,7

Source : CNAF et Mission

Les opérations de mutualisations réalisées ou en cours de déploiement présentent donc un gain de **367 ETPMA selon la CNAF** et **320 pour la mission**. Mais comme évoqué plus haut (partie 1.2.3), les gains générés par la mutualisation ont été neutralisés en grande partie par des créations de postes⁵³.

4.1.2. Les mesures liées à la dématérialisation des échanges et à la rationalisation des procédures de fonctionnement des caisses concentrent l'essentiel des gains de productivité attendus

4.1.2.1. La « révolution » de la généralisation de l'accueil sur rendez-vous

L'évolution de la politique en matière d'accueil est contenue dans la nouvelle doctrine d'accueil promue par la CNAF dès sa lettre réseau du 6 juin 2012.

⁴⁹ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

⁵⁰ Allocation de soutien familial remboursable.

⁵¹ Assurance vieillesse des parents au foyer : prise en charge des cotisations retraite de la sécurité sociale par la CAF pour le compte de personnes remplissant un certain nombre de conditions (bénéfice de certaines prestations familiales, avoir la charge à domicile d'une personne handicapée, plafond de ressources...).

⁵² Allocation journalière de présence parentale : attribuée à un parent qui interrompt son activité professionnelle pour rester auprès de son enfant du fait d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité.

⁵³ 250 ETPMA selon le tableau ventilant par CAF la réduction de 1 000 ETPMA. Le gain net ne serait donc plus que de 117 (367-250).

Rapport

Les objectifs sont clairs : il s'agit de faire évoluer l'offre de service afin de développer une stratégie multicanale où l'accueil physique n'occupe qu'une place parmi d'autres. Cette orientation répond aux observations faites sur le terrain qui témoignent d'une utilisation disproportionnée des accueils physiques par rapport à l'objet du déplacement : le premier motif de déplacement étant lié au dépôt ou au retrait de document ; près de la moitié des déplacements pour la CAF de Seine Saint-Denis.

C'est ainsi que la COG 2013-2017 avalise le principe d'une « relation de service renouvelée qui doit permettre d'apporter à chaque allocataire le mode de relation adapté à ses besoins et à sa demande. Il s'agit également d'éviter les contacts inutiles et redondants tout en recherchant des réels effets de substitution entre les différents canaux ».

Les résultats d'évaluation conduits par les onze CAF représentatives du réseau qui ont expérimenté cette organisation entre juin 2013 et avril 2014 sont les suivants :

- ◆ un report du flux vers les démarches en ligne se matérialisant en moyenne par : une diminution de 5 % des usagers accueillis à l'accueil physique, et une augmentation de 12 % des connexions à « Mon compte » sur le site caf.fr ;
- ◆ une baisse des contacts réitérés de 25 % en moyenne ;
- ◆ un gain en effectifs à hauteur de 2,8 Techniciens-conseils par caisse en moyenne qui ne sont plus mobilisés par l'accueil en caisse.

Cette mesure qui génère des gains de productivité notables n'est cependant pas inscrite dans le tableau de synthèse des actions et propositions ayant pour effet de réduire le besoin d'ETP dans la branche Famille.

La mission estime qu'elle devrait y figurer et la valorise sur la base des résultats de l'expérimentation réalisée par les onze caisses préfiguratrices représentatives du réseau entre 2013 et 2014.

La valorisation de cette mesure par la mission correspond à une hypothèse haute, qui mériterait d'être expertisée et précisée par la CNAF.

Tableau 31 : Effets sur les besoins en ETPMA de la généralisation de l'entretien sur prise de rendez-vous

Mesure	Position CNAF	Position Mission ⁵⁴	Commentaire
Généralisation de l'entretien sur prise de rendez-vous	0	-248,8	Calcul : 102 caisses * 2,8 ETPMA*1 607/1 400 heures

Source : Calcul Mission d'après des données CNAF.

Ce sont donc près de **250 ETPMA** qui pourraient être déchargés des fonctions d'accueil physique au cours de la COG.

4.1.2.2. L'enjeu majeur de la dématérialisation et de la simplification des procédures et des échanges

La dématérialisation des procédures et des échanges est un élément essentiel de l'amélioration de la productivité des services et singulièrement des services au public. Le développement des applications de liquidation des feuilles de soins électroniques a profondément modifié les métiers de l'assurance maladie et pu permettre de réaliser des gains de productivité substantiels.

⁵⁴ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

Rapport

S'agissant de la CNAF, un progrès considérable a été réalisé avec la mise en place d'échanges dématérialisés entre la DGFIP et la caisse nationale sous la forme d'une procédure de transfert des données fiscales (Tdf). La dispense accordée aux allocataires de toute déclaration de ressources annuelle à la CAF, s'ils ont effectué une déclaration de revenus auprès de la DGFIP, aura permis selon les estimations de la caisse d'économiser l'équivalent de 150 ETP. L'importance des relations avec la DGFIP, au regard des économies de gestion escomptées, est une préoccupation constante de la caisse nationale.⁵⁵

En dehors de ces échanges stratégiques la COG prévoit 29 opérations destinées à développer les échanges avec les partenaires et les usagers. Ces opérations figurent dans la fiche thématique 12 de la COG.

L'annexe III présente l'état des lieux.

Le recensement des dématérialisations projetées appelle deux observations principales, une fois relevée la diversité des champs d'action :

- ◆ des projets structurants sont au point mort faute de mobilisation des partenaires : cas des échanges avec la CNAMTS ou avec les MDPH. Cette situation a des conséquences négatives pour deux processus majeurs en politique sociale la CMUC et l'AAH ;
- ◆ l'essentiel des mesures mobilise le système d'information de la CNAF.

Au niveau des répercussions sur les effectifs, sept opérations de dématérialisation sont visées dans un programme dit des « gains de productivité » : la suppression du dispositif « maintien OHEIX »⁵⁶, les projets « authentification », @RSA, contrôle activité ressources (RAC), changements de situation, AL, RID (Recueil d'Information Décisionnel).

Parmi ces opérations, seule la suppression du dispositif OHEIX destiné à permettre le maintien des allocations calculées sur la base de l'année N-2 en cas de non fourniture de la déclaration de ressources annuelles est acquise et opérationnelle au 1^{er} janvier 2015.

Ces mesures sont recensées dans le tableau ci-après, et devraient permettre, une fois pleinement déployées, de dégager de **276 à 346 ETPMA** selon la CNAF, et de **240 à 302 ETPMA** selon la mission.

Tableau 32 : Effets sur les besoins en ETPMA de mesures mises en œuvre ou dont le déploiement sera réalisé prochainement

Fourchette	Position CNAF		Position Mission ⁵⁷		Commentaire
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	
Supprimer le maintien Oheix	- 5,3	- 5,3	- 4,6	- 4,6	
Projet authentification	- 58,4	- 58,4	- 50,9	- 50,9	

⁵⁵ Pour 2015, en application d'une mesure de simplification validée au CIMPAP de décembre 2013, la CNAF pourra récupérer à la source, les revenus des nouveaux affiliés à compter de juillet 2015 et jusqu'à mi-octobre 2015, les données non intégrées dans le fichier d'appel de l'échange Tdf « classique ». Ce second échange doit permettre d'augmenter le volume de données obtenues à la source, gage de qualité pour le calcul des droits.

⁵⁶ Le maintien OHEIX avait pour objet de poursuivre provisoirement sous certaines conditions le versement de certaines prestations, de janvier à mars, malgré l'absence de pièces justificatives. Au terme de ce délai, et à défaut de la fourniture des pièces justificatives, un indu est notifié à l'allocataire.

⁵⁷ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

Rapport

	Position CNAF		Position Mission ⁵⁷		Commentaire
Projet @RSA	- 14,5	- 43,1	- 12,6	- 37,6	Gain en ETP ajusté à la baisse pour tenir compte du fait que la mesure ne concernera en 2016 que les bénéficiaires du RSA socle (soit à fin décembre 2014 : 1,69 M sur 2,23 M)
Projet contrôle activité ressources (RAC)	- 93,8	- 93,8	- 81,7	- 81,7	
Projet changements de situation	- 11,8	- 11,8	- 10,3	- 10,3	
Projet Allocation Logement	- 50,5	- 50,5	- 44,0	- 44,0	L'objectif est de généraliser la téléprocédure de demande d'allocation logement (hors autoliquidation)
RID (Recueil d'Information Décisionnel)	- 41,7	- 83,4	- 36,3	- 72,7	
Total	- 275,9	- 346,3	- 240,4	- 301,7	

Source : Mission et CNAF.

4.1.3. Un levier encore peu employé à ce stade : la simplification réglementaire

Les seules mesures de simplification réglementaire qui ont été mises en œuvre ne sont ni listées dans le COG, ni dans le dossier des simplifications adressé au ministre en octobre 2014. Elles correspondent à des décisions autonomes :

- ◆ intégration automatique des ressources des allocataires ayant déjà établi quatre déclarations trimestrielles sans ressources durant l'année de référence ;
- ◆ suppression de l'attestation de scolarité demandée pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de 16 à 18 ans ;
- ◆ suppression pour les étudiants de l'obligation de fournir l'attestation de loyer pour la demande d'aide au logement.

Ces trois mesures de simplifications réglementaires présentent un gain en ETPMA peu élevé, comme le détaille le tableau ci-dessous (31 selon la CNAF ; 27 selon la mission).

Tableau 33 : Effets sur les besoins en ETPMA de mesures de simplification réglementaire mises en œuvre entre 2013 et 2015

	Position CNAF	Position Mission ⁵⁸
Intégrer automatiquement les ressources des allocataires ayant déjà établi 4 déclarations trimestrielles sans ressources durant l'année de référence	- 3,1	- 2,7
Supprimer l'attestation de scolarité demandée pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de 16 à 18 ans	- 21,9	- 19,1

⁵⁸ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

Rapport

	Position CNAF	Position Mission ⁵⁸
Supprimer l'obligation de fournir l'attestation de loyer pour la demande d'aide au logement (pour les étudiants)	- 6,1	- 5,3
Total	- 31,1	- 27,1

Source : Mission et CNAF.

4.1.4. Par ailleurs, les effets de mesures aujourd'hui en vigueur, en cours de déploiement ou qui le seront prochainement, n'ont pas été chiffrés par la CNAF

Le tableau ci-après dresse la liste des mesures en cours de déploiement ou en projet, recensées par la mission, susceptibles de générer des gains d'effectifs à court ou moyen terme, mais dont les effets sur la charge de travail sur la branche Famille n'ont pas été évalués et/ou intégrés dans le tableau de synthèse des mesures générant des gains d'ETP tenu par la CNAF.

Tableau 34 : Liste de mesures en cours de déploiement ou qui le seront prochainement et dont les effets sur les besoins d'ETPMA n'ont pas été chiffrés à ce jour

Intitulé de la mesure	Commentaire	Entrée en vigueur
Mettre en place un échange avec la CNAMTS sur les déclarations de grossesse	Mesure de simplification validée par l'État dans le cadre du CIMAP de décembre 2013.	Dispositif en cours d'expérimentation dans une CAF depuis mai 2015.
Supprimer la fourniture du RIB (accès au fichier FICOBA de la DGFIP)	L'objectif est de supprimer la demande de RIB auprès des allocataires, en permettant aux CAF de rechercher cette information dans le fichier FICOBA de la DGFIP.	Indéterminée – cf. commentaire CNAF - juin 2015 : « <i>La dispense est effective mais la vérification auprès de Ficoba reste à construire avec la DgfiP</i> ».
Téléprocédure CLCA⁵⁹	513 000 familles bénéficiaires de cette allocation en 2013	Prévue pour octobre 2015
Mise en place d'un second fichier d'appel annuel (Tdf) avec la DGFIP	Mesure de simplification validée au CIMAP de décembre 2013 qui va permettre de récupérer à la source, les revenus des nouveaux allocataires (700 à 800 000 chaque année à la rentrée ; il s'agit d'étudiants pour une grande part) à compter de juillet 2015 et jusqu'à mi-octobre 2015, non intégrés dans le fichier d'appel « classique » de l'échange Tdf adressé en juillet à la DGFIP.	Dernier trimestre 2015

⁵⁹ Complément de libre-choix d'activité : allocation versée à celui des parents qui choisit de ne plus exercer d'activité professionnelle ou de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un enfant jusqu'à ses trois. À compter de 2015, les deux parents auront la possibilité de bénéficier de cette prestation qui devient la « PréparE ».

Rapport

Intitulé de la mesure	Commentaire	Entrée en vigueur
Déploiement progressif d'OMEGA (prestations de service du FNAS)	Dématérialisation des échanges entre les CAF et les structures partenaires financées par l'action sociale des caisses	Objectif de couvrir l'ensemble des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) en 2016, puis : Extension aux Accueil de Loisir Sans Hébergement (ALSH) en 2017. À la fin de la COG 2013-2017, deux tiers des financements du FNAS auront été sécurisés par le nouveau système d'information.
Déploiement d'IDEAL Web	Procédure de dématérialisation des demandes d'aide au logement pour les bailleurs sociaux en tiers payant (soit 2,2 M de foyers et 1/6 ^{ème} des bénéficiaires d'AL). La CNAF évalue à 97 ETPMA le gain de productivité maximum de cette mesure.	Expérimenté depuis 2010 dans le Nord-Pas-de-Calais ; avis CNIL favorable en 2013 ; depuis, déploiement en cours (150 bailleurs ont adhéré au dispositif à ce jour)
Intégrer la déclaration sociale nominative (DSN) dans les processus métiers des CAF	La DSN remplace et simplifie la majorité des déclarations sociales en automatisant leur transmission à partir des données de paie. Elle sera obligatoire pour l'ensemble des entreprises à compter de 2016.	À partir de 2016, mais <i>a priori</i> pas d'effet sur la charge de travail d'ici à la fin de la COG actuelle, selon la CNAF. A expertiser.

Source : Mission.

4.1.5. Au total, selon la mission, environ 850 ETPMA pourraient être économisés au titre de mesures réalisées, en cours de déploiement ou qui le seront prochainement

Le tableau de synthèse ci-dessous reprend l'ensemble des éléments exposés ci-avant : le principal écart avec la position CNAF par rapport à celle de la mission tient au fait que celle-ci ne valorise pas la généralisation des entretiens sur rendez-vous comme générant des gains d'ETP.

Tableau 35 : Gains d'ETPMA attendus dans la branche Famille au titre de mesures réalisées, en cours de déploiement ou qui le seront avant la fin de la COG 2013-2017

Fourchette	Position CNAF		Position Mission	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1. Mutualisations et réorganisation du réseau	-367	-367	-320	-320
2. Gains de productivité liés à la dématérialisation et à la simplification des outils et process	-276	-346	-489	-550
<i>dont généralisation des entretiens sur rendez-vous</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	-249	-249
3. Simplifications réglementaires	-31	-31	-27	-27
Total	-674	-744	-836	-897

Source : Mission.

Par ailleurs, **la position de la mission, proche des 1 000 ETPMA, constitue un socle d'économies et non un plafond**, car :

- ◆ d'une part, certaines mesures structurantes aujourd'hui lancées mais dont les effets sur l'emploi n'ont pas été évalués par la branche (projet OMEGA et projet IDEAL notamment – voir la partie qui précède), ne sont pas incluses dans ce chiffrage ;
- ◆ d'autre part, le calcul ne concerne que les gains en ETP directs (c'est-à-dire les emplois qui s'inscrivent dans la chaîne de relation de service avec les allocataires), et non les ETP indirects (fonctions supports ; encadrement, expertise ; appui logistique). Or, une baisse des ETP en production doit nécessairement s'accompagner d'une baisse d'une partie des ETP indirects qui leur étaient associés. Ce point sera traité spécifiquement à la partie 4.4.2.

4.2. La restitution des 1 000 ETPMA prévue par la COG n'est pas fondée sur les gains d'effectifs documentés par la CNAF au titre des mesures de simplification et de réorganisation du réseau

La répartition par CAF de la baisse des effectifs ne s'appuie pas sur la valorisation de mesures de mutualisation, de simplification ou de dématérialisation, mais sur la réalisation de gains de productivité des agents « toutes choses égales par ailleurs » (voir la partie 1.2).

Pour mémoire, l'annexe V « Productivité au sein de la branche Famille » du rapport de l'IGAS faisant le bilan de la COG 2009-2013 chiffrait à 4 000 ETP⁶⁰, **toutes choses égales par ailleurs**, les gains d'effectifs théoriques pouvant être réalisés sur la seule gestion administrative, en alignant l'organisation et la productivité du réseau sur les résultats des 36 meilleures caisses⁶¹.

En d'autres termes, la logique de convergence des niveaux de productivité « toutes choses égales par ailleurs » ne se confond pas avec la logique générale d'adoption de mesures générales de gains de productivité (« toutes choses n'étant plus égales par ailleurs »). Ainsi, les gains d'effectifs générés par chacune de ces approches devraient, au moins pour partie, se cumuler⁶².

Dans ces conditions, et sans tenir compte des charges nouvelles générées par l'entrée en vigueur de la modulation des allocations familiales et, prochainement, de la prime d'activité, la mission estime que la trajectoire de réduction des effectifs de la branche Famille peut être supérieure à l'objectif de 1 000 ETPMA fixé par l'actuelle COG.

Le fait que les mesures générant des gains d'ETPMA ne soient pas « injectées » dans la politique nationale de pilotage de la trajectoire des effectifs traduit également le caractère théorique des calculs globaux et nationaux réalisés par l'observatoire des charges.

⁶⁰ La mission constatait également qu' « une réduction d'effectifs de 4 000 ETP faisable en théorie, mais très délicate, car aboutissant à un taux de remplacement de seulement un sur cinq (...). Aussi semble-t-il plus prudent de ne viser la réduction d'effectif cible qu'à l'horizon de deux COG, également compte tenu des incertitudes affectant les projections de départs en retraite, incertitudes dont la branche famille a déjà fait l'expérience au cours de la COG 2009-2012 et qui sont liées certes pour partie aux lacunes des bases de données de la CNAF, mais aussi aux changements législatifs et aux évolutions de comportements. Une réduction des effectifs de 2 000 ETP sur 4 ans, soit en moyenne 500 ETP par an, aboutirait à conserver un rythme très proche de celui observé durant les deux dernières années de la présente COG » (p. 23 de l'annexe V « Productivité au sein de la branche Famille »)

⁶¹ Annexe V « Productivité au sein de la branche Famille », du rapport de l'IGAS relatif à « l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 liant l'État et la CNAF et perspectives pour la prochaine COG », octobre 2012.

4.3. La CNAF a également identifié et documenté des gains potentiels supplémentaires sur la base de propositions non validées à ce jour

4.3.1. La branche Famille souhaite davantage mobiliser le levier de la simplification réglementaire dans les années à venir

Les simplifications réglementaires sont inscrites en tant que telles dans la COG.

L'annexe III résume l'état d'avancement des mesures prévues par la fiche 11 de la COG.

Sur les treize mesures prévues, seules deux mesures sont en voie de réalisation : la téléprocédure destinée à permettre la déclaration de grossesse en ligne (voir la partie 4.1.4) et la suppression de l'attestation de loyer. A ces deux mesures devrait s'ajouter la téléprocédure IDEAL⁶³.

En revanche dans le champ des allocations logement, la suppression de l'attestation de loyer et la généralisation de l'outil IDEAL correspondent à des gains de productivité évalués de 24,6 à 43, 6 ETP pour l'une, à 97 ETP pour l'autre selon la CNAF⁶⁴.

Par ailleurs dans un dossier de juin 2014, la CNAF a présenté un dossier de simplifications (et aussi de dématérialisation) organisé en mesures prioritaires et autres mesures.

La liste des mesures figure ci-dessous :

Tableau 36 : Gains d'ETPMA potentiels au titre de mesures de simplification réglementaire proposées par la branche Famille mais non validées par le Gouvernement ou non mises en œuvre

Fourchette	Position CNAF		Position Mission ⁶⁵	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Modifier le cycle de révision des droits Rsa socle : « calcul trimestriel avec effet figé » ⁶⁶	- 64,5	- 91,5	- 56,2	- 79,7
Rendre l'utilisation d'Ideal obligatoire pour les bailleurs sociaux	- 97,0	- 97,0	- 84,5	- 84,5
Supprimer l'obligation de fournir l'attestation de loyer pour la demande d'aide au logement (pour tous les demandeurs)	- 24,6	- 43,6	- 21,4	- 38,0
Dématérialiser les flux d'échanges entre les Caf et les Mdp	- 25,0	- 25,0	- 21,8	- 21,8
Supprimer le maintien APL (en cohérence avec la suppression du maintien Oheix)	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,4
Etudier la suppression de la gestion trimestrielle de l'Aa	- 33,5	- 33,5	- 29,2	- 29,2
Introduire un délai de rétroactivité d'un mois pour le complément de mode de garde (Cmg) par rapport à la date de dépôt de la demande	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,5

⁶³ La télé procédure, Ideal Web initiée par la CAF du Pas de calais puis développée par la Cnaf consiste en la mise à disposition des bailleurs sociaux d'un outil destiné à l'envoi dématérialisé des informations nécessaires à l'étude d'un droit aide au logement. Ces informations correspondent à des données issues du système d'information du bailleur ainsi qu'à des données complémentaires saisies, dans la télé procédure pour le compte des Caf.

⁶⁴ Cette procédure ne nécessite pas de texte spécifique et repose sur une convention Caf/bailleurs/locataire/allocataire.

⁶⁵ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

⁶⁶ Calcul initial de la CNAF modifié par la mission pour réduire le gain d'ETP au périmètre du seul RSA socle, le RSA activité disparaissant le 1^{er} janvier 2016.

Rapport

	Position CNAF		Position Mission ⁶⁵	
Imposer aux bailleurs en tiers payant de signaler le déménagement de son locataire dès réception du préavis	0	- 14,2	0	- 12,4
Optimiser le recouvrement – étendre le dispositif de compensation inter fonds aux indus de prime	- 6,6	- 6,6	- 5,7	- 5,7
Optimiser la gestion de la lutte contre la fraude et garantir l'effectivité des sanctions	- 2,1	- 2,1	- 1,8	- 1,8
Aligner les règles d'ouverture de droit à l'Avpf métropole et Dom	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Aligner la base ressources du Rso sur celle des prestations familiales	- 1,5	- 1,5	- 1,3	- 1,3
Suppression de la condition propre aux Eti pour le bénéficiaire des prestations familiales dans les Dom	- 1,0	- 1,0	- 0,9	- 0,9
Supprimer l'exigence de la carte d'invalidité	- 4,8	- 4,8	- 4,2	- 4,2
Total	- 261,9	- 322,3	- 228,2	- 280,7

Source : Mission d'après les données de la CNAF.

Parmi les mesures prioritaires, figurent les deux mesures de la COG évoquées plus haut à côté de mesures plus générales portant sur la gestion du RSA et l'AAH.

Pour les **mesures de révision des droits**, dans l'ensemble, il s'agit là de mesures conditionnées à des évolutions réglementaires voire législatives⁶⁷ qui alimentent de longue date le débat entre la CNAF - opérateur- et des pouvoirs publics soucieux de répondre à des besoins sociaux croissants dans un contexte de rigueur budgétaire. C'est ainsi que les mécanismes de révision des droits (RSA, APL, AAH) qui, vus du côté de l'opérateur, consomment du temps de travail, s'inscrivent dans un débat plus général sur la simplification des prestations où se manifestent à la fois le souci de préserver les ressources des plus modestes et d'assurer le contrôle des prestations. On ne doit donc pas s'étonner que des mesures comme celles relatives au RSA - effet figé- ou à l'AAH ne trouvent pas d'issue rapide compte tenu des enjeux. Dans ces conditions, les gains potentiels en ETP jouent davantage le rôle d'un ordre de grandeur que d'un objectif programmé.

S'agissant de la mesure relative à la dématérialisation des flux d'échange entre les MDPH et les CAF, pour laquelle aucune mesure réglementaire n'est nécessaire, la responsabilité incombe à la CNAF et sans doute à la CNSA dont le concours (en principe acquis) est indispensable : cela représente un gain de 25 ETPMA.

S'agissant des mesures de simplification indiquées **après les mesures prioritaires**, aucune mesure significative n'est intervenue à la date de la rédaction du présent rapport.

Comme évoqué plus haut, la mobilisation plus forte de ce levier – et donc la possibilité de bénéficier des gains de productivité induits par ces mesures de simplification réglementaire – ne dépend cependant pas de la branche Famille, car elle est soumise à l'accord du Gouvernement. La mission estime qu'il conviendrait d'encourager le développement de cette approche, à l'image de la politique concomitante de dématérialisation et de simplification menée aujourd'hui avec succès par la direction générale des finances publiques, en matière, notamment, d'imposition des particuliers.

⁶⁷ Pour le RSA : les articles R 262-12 à R 262-15 du Code de l'action sociale et de la famille traitant notamment du cumul intégral et des mesures de neutralisation / abattements en cas de cessation d'activité et R 262-43 à R 262-49 traitant des dates d'effet et des mesures de suspension et de réduction du RSA ; pour l'AAH : les Articles L.821-1 et suivants du code de la sécurité sociale, R.821-4 et suivants du code de la sécurité sociale et D.821-2 et suivants du code de la sécurité sociale.

Rapport

4.3.2. Les mesures de dématérialisation et de simplification des outils et des processus proposées par la CNAF sont plus productives en termes de gains d'effectifs que les simplifications réglementaires

La plus importante de ces mesures réside dans l'amélioration des échanges de données entre la DGFIP et la branche Famille. Un travail réalisé en commun au cours du premier semestre 2015 a permis de réfléchir à des solutions qui devraient augmenter de manière notable le taux d'appariement entre la base de données fiscales et le fichier des allocataires de la CNAF⁶⁸.

Tableau 37 : Gains d'ETPMA potentiels au titre de mesures de dématérialisation et de simplification des outils et des processus proposées par la CNAF mais non lancées à ce jour

Fourchette	Position CNAF		Position Mission ⁶⁹	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Mesure de prévention des expulsions	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Améliorer l'échange DgfiP : transfert des données fiscales (Tdf)	- 98,8	- 98,8	- 86,1	- 86,1
Amélioration de la relation avec les bailleurs : extranet bailleur	- 7,4	- 20,0	- 6,4	- 17,4
Amélioration de la relation avec les bailleurs : renforcement Ideal	- 23,4	- 65,5	- 20,4	- 57,1
Application mobile étudiant	- 3,0	- 10,9	- 2,6	- 9,5
Estimation simplifiée du montant de l'aide	- 50,0	- 95,0	- 43,6	- 82,8
Simplification de la téléprocédure AL	- 38,5	- 70,3	- 33,5	- 61,2
Inciter à mettre à jour sa situation	- 39,3	- 78,6	- 34,2	- 68,5
Mise en relation avec un conseiller sur le site caf.fr de manière ciblée	- 15,6	- 62,5	- 13,6	- 54,4
Suivi multicanal du dossier	- 37,5	- 75,0	- 32,7	- 65,3
Accusés de réception et notifications motivées	- 42,7	- 85,5	- 37,2	- 74,5
Campagnes de sensibilisation aux usages vertueux	- 10,9	- 54,5	- 9,5	- 47,5
Total	- 367,2	- 716,7	- 319,9	- 624,4

Source : Mission d'après les données de la CNAF.

Selon la CNAF, les gains d'effectifs pourraient être compris entre **367 et 716 ETPMA** (entre **320 et 624** selon la mission).

Ajouté aux effets de mesures de simplification réglementaire (évoquées dans la partie qui précède), c'est un potentiel d'économies supplémentaires compris entre **600 et 1 000 ETPMA** qui a ainsi été documenté par la branche Famille.

⁶⁸ C'est-à-dire de réduire le taux d'allocataires non trouvés dans la base de la DGFIP (taux de non-trouvés de 14 % en 2014, soit 2,2 M d'allocataires, ce qui génère une charge importante pour les CAF, à savoir l'envoi d'une déclaration de ressources et son traitement une fois retournée par l'allocataire).

⁶⁹ L'écart entre la position CNAF et la position de la mission tient au fait que la branche Famille retient une hypothèse de 1 400 heures annuelles par ETP, contre 1 607 pour la mission, soit la durée légale annuelle de travail.

4.4. La mission a identifié deux leviers d'efforts supplémentaires qui pourraient être mobilisés par la branche Famille

4.4.1. Comme pour la gestion administrative, la branche Famille pourrait introduire un objectif de convergence de productivité au titre du FNAS

A l'inverse de la gestion administrative, la CNAF n'a fait état d'aucun indicateur de productivité concernant la gestion du FNAS. L'existence d'activités de nature très différentes (travail social, gestion des prestations collectives, etc.) au sein du FNAS rend difficile l'établissement d'un unique ratio de productivité, mais l'utilisation de plusieurs ratio, en fonction des différentes activités menées au titre du FNAS, pourrait être envisagée.

Plusieurs ratios indiquent qu'il existe une dispersion forte dans la productivité de la gestion du FNAS au sein du réseau. Ainsi :

- ◆ le budget d'action sociale par ETPMA d'action sociale des CAF varie dans un rapport de 1 à 13 ;
- ◆ le budget d'action sociale par allocataire pondéré varie dans une proportion de 1 à 9.

La CNAF gagnerait donc à établir des ratios de productivité pour l'activité du FNAS, avant de définir des objectifs de convergence de productivité pour ces activités, de même que pour la gestion administrative.

Par ailleurs, le système d'information de l'action sociale de la CNAF connaît des transformations importantes, avec le programme Omega qui sera déployé d'ici 2017 au sein du réseau. Ce logiciel permettra notamment d'optimiser la gestion du FNAS et d'en améliorer son pilotage. Il devrait permettre des gains de productivité importants en gestion, qui n'ont toutefois pas été chiffrés par la CNAF. La CNAF gagnerait donc à chiffrer ces gains, et à en assurer un suivi au cours du déploiement du logiciel.

Pour tenir compte de ces différents éléments, la mission propose, faute d'une expertise plus complète de ce point, d'« employer » la sous-saturation du plafond d'emplois en CDI du FNAS constatée à fin 2015 à hauteur de **100 postes** pour gager une augmentation à due concurrence du plafond d'emplois de CDI du FNGA.

4.4.2. La question des ETP indirects au titre de la gestion administrative

4.4.2.1. Pour des raisons de cohérence et d'exhaustivité, la mission a valorisé l'effet des charges nouvelles et des mesures d'économies sur les ETP indirects

Sur la base des données communiquées à la mission par la CNAF au 24 juillet 2015, la branche Famille mobilise, à ce jour, 76,5 % des effectifs de gestion administrative à la relation de service (i.e. : ETPMA « directs »), dont 41,8 % à l'activité de production/liquidation *stricto sensu*. Les 23,5 % restants (i.e. : ETPMA « indirects ») sont dédiés à des activités de pilotage, d'appui au pilotage et aux fonctions supports, ce qui représente un ratio de 0,3 ETP indirect pour chaque ETP direct. La mission a utilisé ce dernier ratio et non celui de 0,5 retenu par l'observatoire des charges⁷⁰.

En effet, les chiffrages réalisés par la CNAF, tant concernant l'évaluation des charges nouvelles que des gains de productivité associés aux mesures de simplification et de dématérialisation, ne portent que sur le périmètre des ETP directs, c'est-à-dire les emplois affectés à la production et à la relation de service avec les allocataires.

⁷⁰ Voir la partie 1.3.1

Rapport

Tableau 38 : Évaluation des besoins et économies d'ETPMA indirects au titre des charges nouvelles et des mesures d'économies applicables à la branche Famille

	Position CNAF	Position Mission	
		minimum	maximum
Charges nouvelles (2015-2016)	Non demandé par la CNAF	+157	+157
Économies et redéploiements (2015-2017)	Non chiffré	- 237	- 255
Solde	0	- 80	- 99

Source : Mission.

4.4.2.2. La mission recommande à la CNAF d'envisager le renforcement progressif des moyens humains consacrés à la relation de service (liquidation incluse) par le développement des mutualisations des fonctions supports entre les caisses

Sans que cela ne prenne la forme d'une norme opposable aux caisses, la CNAF précise que « *la capacité productive devra tendre, au niveau national, vers l'affectation de 45 % des effectifs de la gestion administrative sur la liquidation et 75 % des effectifs sur la relation de service*⁷¹ ».

En juillet 2015, 80 % des caisses se situent en deçà de l'objectif de 45 % des effectifs consacrés à la liquidation. Si ces mêmes caisses atteignaient l'objectif, ce sont près de 1 080 ETPMA qui pourraient venir renforcer l'activité de liquidation.

Pour respecter cet objectif, les caisses peuvent diminuer le nombre d'agents affectés à la relation de service « hors liquidation »⁷² pour les transférer à l'activité de liquidation. Elles pourraient, également, diminuer le nombre d'agents affectés à des activités hors relation de service, pour renforcer les activités de relation de service et notamment celles de liquidation, ce qui supposerait d'aller au-delà du ratio de 75 % des effectifs dédiés à la relation de service.

La mission recommande à la CNAF d'étudier la faisabilité de cette seconde option : la branche pourrait ainsi, d'ici la fin de la COG, envisager le transfert de plusieurs centaines d'ETPMA vers les activités de relation de service et de liquidation. Un tel effort supposerait de diminuer la part des effectifs consacrés, notamment, aux fonctions support au sein des caisses, ce qui pourrait être obtenu par une stratégie renforcée de mutualisation entre les caisses.

Le chiffrage retenu par la mission intègre une hypothèse de redéploiement à ce titre de 150 à 250 ETPMA d'ici à la fin de la COG, soit entre -2,5 et -4,2 % des effectifs dédiés à des activités hors « relation de service ».

5. La mission estime que la trajectoire de réduction des effectifs portée par la COG 2013-2017 peut être tenue, mais qu'aller au-delà nécessiterait l'adoption de mesures supplémentaires non engagées à ce jour

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des positions respectives de la CNAF et de la mission concernant l'évolution des effectifs de la branche d'ici à la fin 2017.

⁷¹ Note CNAF du 21 janvier 2015 relative au plan de maîtrise de la charge 2015.

⁷² Accueil physique ; accueil téléphonique etc...

Rapport

Tableau 39 : Synthèse des besoins d'ETPMA pérennes et non pérennes et de mesures d'économies et de redéploiements d'effectifs au sein de la branche Famille (2015-2017)

	Position CNAF		Position Mission		Commentaire
	minimum	maximum	minimum	maximum	
Besoins pérennes à couvrir (2015-2016)					
ETP directs	+953	+1 189	+679	+679	
	+953	+1 189	+522	+522	
ETP indirects	+0	+0	+157	+157	<u>Position CNAF</u> : pas de demande d'ETP indirects au titre des charges nouvelles. <u>Position Mission</u> : ratio retenu de 0,3 ETP indirect par ETP direct (taux correspondant à la ventilation de la VFE réalisée à fin juin 2015)
Couverture des besoins (2015-2017)	- 924	- 994	- 1 573	- 1 753	
Économies réalisées ou en cours de réalisation liées à des mesures de simplification et de dématérialisation	- 674	- 744	- 836	- 897	<u>Position Mission</u> : le chiffrage intègre 250 ETPMA pouvant être redéployés sur la production grâce à la mesure de généralisation des entretiens du rendez-vous.
Redéploiement des ETP indirects lié aux économies d'ETP directs	non chiffré	non chiffré	- 237	- 255	<u>Position CNAF</u> : pas de chiffrage des économies d'ETP indirects liées aux suppressions d'ETP directs. <u>Position Mission</u> : ratio retenu de 0,3 ETP indirect par ETP direct (taux correspondant à la ventilation de la VFE réalisée à fin juin 2015)
Augmentation du plafond d'emplois du FNGA gagé par la sous-saturation du plafond d'emplois CDI du FNAS	0	0	- 100	- 100	<u>Position Mission</u> : sous-saturation du plafond d'ETPMA-CDI au titre du FNAS constaté à fin mai 2015
Autres mesures (dont baisse de la sous-saturation du plafond d'emplois CDI FNGA ; redéploiement d'ETP hors "relation client" sur la relation client (hors redéploiements lié à la généralisation de l'accueil sur rendez-vous) ; mesures d'économies potentielles réalisées ou lancées mais non chiffrées)	- 250	- 250	- 400	- 500	<u>Position CNAF</u> : engagement à réduire la sous consommation de CDI de 250 postes d'ici la fin de l'année 2015.
Solde	+29	+195	- 894	- 1 074	
Besoin temporaire d'ETP Prime d'activité	+150	+150	+400	+500	
Besoin temporaire d'ETPMA Prime d'activité	+75	+75	+400	+500	

Source : Mission.

Rapport

Le solde des charges nouvelles avec les mesures d'économies et de redéploiements d'effectifs identifiés est compris entre **900 et 1 100 ETPMA** selon la mission, contre un besoin à couvrir positif compris entre **+ 30 et + 150 ETPMA** pour la CNAF.

Dans ces conditions, selon la mission, la réalisation d'un volant d'économies de 300 ETPMA supplémentaires est conditionnée à l'adoption de mesures de simplifications et de dématérialisation non initiées à ce stade, mesures qui requièrent, pour l'essentiel, l'aval du Gouvernement ;

L'écart entre la position de la CNAF et celle de la mission tient principalement aux éléments suivants :

- ◆ la mission fait l'hypothèse d'un besoin de 522 ETPMA directs pérennes au titre de la modulation des allocations familiales et de la prime d'activité contre de 953 à 1 189 selon la position CNAF ;
- ◆ en matière d'économies et de redéploiements d'effectifs, la position de la mission est comprise entre **1 573 et 1 753 ETPMA**, contre **924 à 994** pour la branche Famille. Cet écart s'explique essentiellement par la prise en compte par la mission :
 - de la valorisation des gains potentiels générés par la généralisation de l'accueil sur rendez-vous ;
 - de l'hypothèse d'une majoration du plafond de CDI du FNGA gagé par une réduction à due concurrence du plafond de CDI du FNAS à hauteur de 100 ETPMA, soit le niveau de sous-saturation de l'action sociale constatée à fin mai 2015 ;
 - de la prise en compte des ETP indirects liés au ETP directs faisant l'objet de mesures d'économies : ceux-ci sont valorisés à hauteur de 0,3 ETP par ETP indirect d'après la ventilation fonctionnelle des effectifs de la branche à juin 2015. Par souci de symétrie, et à la différence de la CNAF, la mission a ajouté au besoin d'ETP directs résultant des charges nouvelles un besoin d'ETP indirects correspondant, sur la base du même ratio ;
 - d'une évaluation forfaitaire minimale de 400 à 500 ETPMA qui est la traduction d'un ensemble d'autres mesures – non chiffrées par la CNAF⁷³ -de rationalisation et de redéploiements d'effectifs existant sur la production et la relation de service.

Enfin, la mission propose d'autoriser la branche Famille à embaucher, à titre temporaire, un volant supplémentaire de 400 à 500 ETPMA-CDD, pour les raisons suivantes :

- ◆ 207 ETP (145,5 ETPMA) correspondant au besoin évalué à :
 - 150 ETP sur le premier semestre 2016 par la CNAF, soit 75 ETPMA, (123 ETP selon la mission, soit 61,5 ETPMA) pour prendre en charge l'augmentation des contacts physiques et téléphoniques qui va être générée au premier semestre 2015 en raison de l'entrée en vigueur de la prime d'activité ;
 - 84 ETP au titre de charges de travail supplémentaires (ouverture des droits ; traitement des non droits) considérées comme transitoires par la mission sur l'ensemble de l'année 2016 (soit 84 ETPMA), mais pérennes par la branche Famille ;

⁷³ À l'exception de la réduction de la sous-consommation du plafond d'emplois en CDI du FNGA, évaluée à 250 ETPMA par la CNAF. La mission reprend cette évaluation dans son chiffrage. Elle considère que réduire davantage la sous-saturation du plafond d'emplois des CDI du FNGA (-648 ETPMA CDI sous le plafond en mai 2015) fragiliserait sa capacité à tenir la trajectoire de retour du nombre de CDD fin 2017 à son niveau de 2012 (+374 ETPMA CDD au-dessus du plafond « théorique » en mai 2015) : en effet, l'écart au plafond d'emploi cumulant CDI et CDD sur le périmètre de la gestion administrative s'élevait à -274 ETPMA à fin mai 2015.

Rapport

- ◆ 250 à 350 ETPMA de plus pour intégrer l'existence d'un décalage entre la montée en charges des nouveaux dispositifs concentrée entre le second semestre 2015 et le premier semestre 2016, et la réalisation des gains de productivité et des mesures d'économies qui s'étalent sur les années 2015, 2016 et 2017.

Ce volant de CDD supplémentaires ne remet pas en cause l'objectif de stabilisation de leur nombre à leur niveau de 2012 : ces emplois temporaires devront avoir été rendus d'ici à la fin de la COG, une fois passé le pic d'activité du premier semestre 2016.

CONCLUSION

Au regard de la commande portée par la lettre de mission au titre de l'évolution des effectifs de la branche Famille dans le cadre de la COG 2013-2017, les principales conclusions et préconisations de la mission sont les suivantes :

- ◆ la demande de moratoire formulée par la CNAF relative à la suppression de CDI au titre de la gestion administrative pour l'année 2015 (-250 ETPMA) ne semble pas justifiée, la branche étant loin de saturer son plafond d'emplois en CDI (-648 ETPMA à fin mai 2015) ;
- ◆ malgré la prise en charge de charges nouvelles (modulation des allocations familiales ; prime d'activité), la trajectoire de réduction de 1 000 ETPMA peut être tenue d'ici la fin de la COG, en tenant compte des mesures de gains de productivité réalisées ou lancées à ce jour, ainsi que des charges nouvelles qui lui incombent ;
- ◆ la réalisation d'un volant d'économies de 300 ETPMA supplémentaires est conditionnée à l'adoption de mesures de simplifications et de dématérialisation non initiées à ce stade, mesures qui requièrent, pour l'essentiel, l'aval du Gouvernement ;
- ◆ afin de tenir compte du décalage temporel entre la constatation des économies d'emplois (qui s'étaleront entre 2015 et fin 2017) et le fait que les charges nouvelles (qui seront générées sur l'année 2016), il est proposé d'autoriser le recrutement de 400 à 500 CDD en ETPMA supplémentaires pour assurer l'équilibre entre les ressources humaines disponibles et les besoins. Ces CDD devront être rendus d'ici la fin de l'année 2017, de sorte à respecter l'objectif de stabilisation des effectifs employés en CDD fin 2017 à leur niveau de 2012.

Enfin, la mission suggère de prévoir une **clause de revoyure** entre la CNAF et l'État **à la fin du premier semestre 2016**, afin d'évaluer si l'équilibre du schéma d'emplois proposé reste valable ou doit être ajusté au regard de la réalité de la montée en charge de la prime d'activité (notamment au regard de la prévision du taux de recours de 50 % au titre du dispositif retenu par le Gouvernement de la prime d'activité, et du taux de dématérialisation effectif du dispositif), et de la réalisation des économies programmées.

Rapport

A Paris, le 31 juillet 2015

L'inspecteur général des finances

Pierre-Mathieu DUHAMEL

Les inspecteurs des finances

Ghislain DERIANO

Grégoire TIROT

L'inspecteur général des affaires sociales

Michel DURAFFOURG

L'inspectrice des affaires sociales

Émilie FAUCHIER-MAGNAN

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : ÉLÉMENTS ET DONNÉES CHIFFRÉES DE RÉFÉRENCE

ANNEXE II : PRÉSENTATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

ANNEXE III : PRÉSENTATION ET BILAN EN JUILLET 2015 DES MESURES GÉNÉRANT DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ POUR LA BRANCHE FAMILLE

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

Éléments et données chiffrées de référence

Annexe I

Tableau 1 : Nombre d'ETPMA dans la branche Famille à fin 2012 servant de base de référence à la trajectoire des effectifs sur la période de la COG 2013-2017

Nombre d'Etp MA	Gestion administrative (GA)	Action sociale (AS)	Total
Etp MA Cdi constaté selon la bande Paie au 31/12/2012 (I)	25 125	7 514	32 640
Ajustements Etp MA Cdi (II)	270	59	330
<i>Dont Cdi en cours de recrutement fin 2012</i>	132	59	192
<i>Dont Cdi rSa Dom</i>	18		18
<i>Dont Cdi rSa Mayotte</i>	4		4
<i>Dont Cdi Uiooss</i>	86		86
<i>Dont Cdi Mende</i>	30		30
Total Etp MA Cdi au 31/12/2012 (= (I)+(II))	25 396	7 574	32 969
Total Etp MA Cdd au 31/12/2012	1 376	388	1 764
Total général (Etp MA Cdi + Etp MA Cdd)	26 772	7 962	34 734

Source : Direction de la sécurité sociale et données CIASSP 2012

Tableau 2 : Trajectoire et répartition de la diminution des ETPMA-CDI dans la branche Famille entre 2013 et 2017

CDI	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Gestion administrative (GA)	0,00	+ 200,00	-250,00	-300,00	-389,00	-739,00
Action sociale (AS)	-18,50	-66,00	-68,50	-55,00	-53,00	-261,00
Total	-18,50	+134,00	-318,50	-355,00	-442,00	-1 000,00

Source : Direction de la Sécurité sociale.

Tableau 3 : Plafond des effectifs de la branche Famille pour la période 2013-2017

CDI	ETMA à fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015	Plafond 2016	Plafond 2017
GA	25 396	25 396	25 596	25 346	25 046	24 657
AS	7 574	7 555	7 489	7 421	7 366	7 313
Total	32 969	32 951	33 085	32 766	32 411	31 969
CDD	ETMA à fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015	Plafond 2016	Plafond 2017
GA	1 376	1 626	1 876	1 876	1 626	1 376
AS	388	388	388	388	388	388
Total	1 764	2 014	2 264	2 264	2 014	1 764
CDI et CDD	ETMA à fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015	Plafond 2016	Plafond 2017
GA	26 772	27 022	27 472	27 222	26 672	26 033
AS	7 962	7 943	7 877	7 809	7 754	7 701
Total	34 734	34 965	35 349	35 031	34 426	33 734

Source : Direction de la Sécurité sociale et Mission.

Annexe I

Tableau 4 : Comparaison des trajectoires d'effectifs (ETPMA-CDI) à horizon 2017 pour l'ACOSS, la CNAMTS, la CNAV et la CNAF

Branche	ACOSS	CNAMTS	CNAV	CNAF
Période couverte par la COG	2014-2017	2014-2017	2014-2017	2013-2017
ETPMA-CDI en début de COG	14 171	69 886	13 431	32 969
Nombre d'ETPMA supprimés en fin de COG	740	4 700	800	1 000
Proportion d'ETPMA supprimés en fin de COG	5%	7%	6%	3%
Taux de remplacement des départs en retraite	50%	50%	50%	80%
ETPMA-CDI en fin de COG	13 431	65 186	12 631	31 969

Source : Mission d'après des données transmises par la DSS.

Tableau 5 : Écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés de 2013 à 2015 (CDI et CDD en ETPMA)

CDI + CDD	ETMA fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015
GA	26 772	27 022	27 472	27 222
AS	7 962	7 943	7 877	7 809
TOTAL	34 734	34 965	35 349	35 031
CDI + CDD	ETMA fin 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Situation Mai 2015
GA	26 772	26 300	26 932	26 948
AS	7 962	7 802	7 754	7 704
TOTAL	34 734	34 101	34 685	34 653
Réalisé - Plafond		-864	-664	-378

Source : DSS ; CNAF ; Mission.

Tableau 6 : Écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés entre 2013 et 2015 (CDI seuls, en ETPMA)

CDI	ETMA fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015
GA	25 396	25 396	25 596	25 346
AS	7 574	7 555	7 489	7 421
TOTAL	32 969	32 951	33 085	32 766
CDI	ETMA fin 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Situation Mai 2015
GA	25 396	24 898	24 799	24 698
AS	7 574	7 501	7 394	7 329
TOTAL	32 969	32 399	32 193	32 027
Réalisé - Plafond		-552	-892	-739

Tableau 7 : Écart entre le plafond d'emplois de la branche Famille et les effectifs employés entre 2013 et 2015 (CDD seuls, en ETPMA)

CDD	ETMA fin 2012	Plafond 2013	Plafond 2014	Plafond 2015
GA	1 376	1 626	1 876	1 876
AS	388	388	388	388
TOTAL	1 764	2 014	2 264	2 264
CDD	ETMA fin 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Situation Mai 2015
GA	1 376	1 402	2 133	2 250
AS	388	300	360	375
TOTAL	1 764	1 702	2 493	2 625
Réalisé - Plafond		-312	+229	+361

Source : DSS ; CNAF ; Mission.

Annexe I

Tableau 8 : Répartition des suppressions de postes par CAF sur la période 2013-2017 au titre de la gestion administrative (en ETPMA-CDI)

Nombre d'ETPMA supprimés	Nombre de caisses concernées	Exemples
0	24	4 CAF des DOM ; CAF de Paris ; CAF de Seine-Saint-Denis ; CAF de la Somme
entre 0 et 5	28	CAF de la Vienne ; CAF du Gers
entre 5 et 10	24	CAF de Mayenne ; CAF du Jura
entre 10 et 15	12	CAF des Hauts de Seine ; CAF des Côtes d'Armor
entre 15 et 20	8	CAF de l'Oise ; CAF de Seine-Maritime
entre 20 et 30	1	CAF des Alpes-Maritimes
entre 30 et 40	3	CAF de Loire-Atlantique ; CAF de Gironde
entre 50 et 55	2	CAF des Bouches du Rhône ; CAF du Nord
Total	102	

Source : Mission d'après les données CNAF.

Concernant le FNGA, le niveau des effectifs constaté à ce jour est plus bas que le plafond global fixé par la COG

La trajectoire de réduction des effectifs fixés par la COG est plus que tenue concernant la gestion administrative : le nombre d'ETPMA-CDI à fin mai 2015 est inférieur de **648 postes** au plafond. En revanche, le plafond théorique de CDD est dépassé à hauteur de **374 ETPMA**. Au global, les effectifs de gestion administrative sont sous le plafond d'emplois autorisés à hauteur de **274 postes**.

Tableau 9 : Écart entre le plafond d'emplois et les effectifs comptabilisés au titre de la gestion administrative (CDI et CDD, en ETPMA) - 2012-2015

GA-CDI	2012	2013	2014	2015 (mai)
Plafond		25 396	25 596	25 346
Réalisé	25 396	24 898	24 799	24 698
Écart Réalisé - Plafond		-498	-797	-648
GA-CDD	2012	2013	2014	2015 (mai)
Plafond		1 626	1 876	1 876
Réalisé	1 376	1 402	2 133	2 250
Écart Réalisé - Plafond		-225	+256	+374
GA-CDI+CDD	2012	2013	2014	2015 (mai)
Plafond		27 022	27 472	27 222
Réalisé	26 772	26 300	26 932	26 948
Écart Réalisé - Plafond		-723	-540	-274

Source : Mission d'après les données de la CNAF.

ANNEXE II

Présentation de la prime d'activité

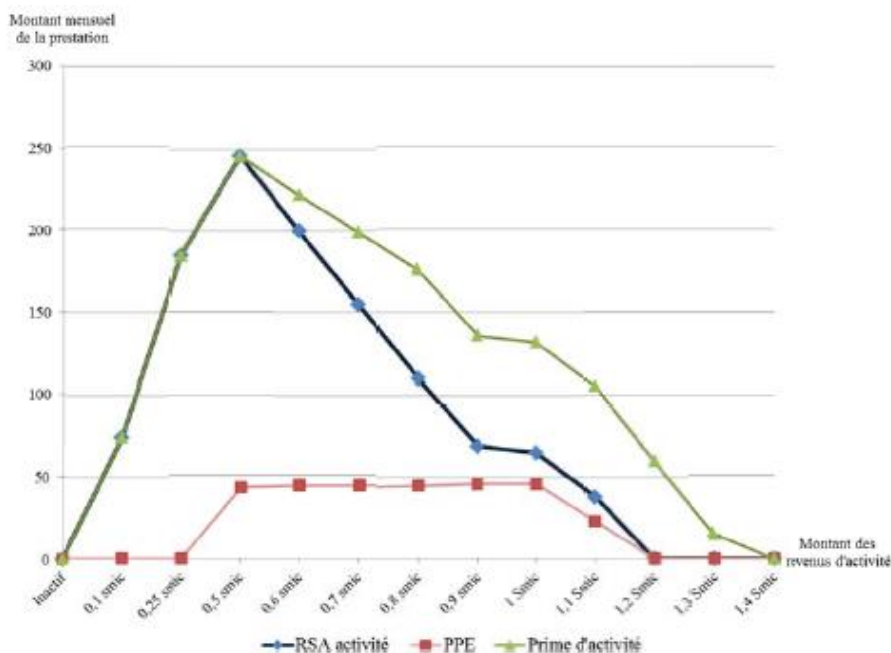
Annexe II

La prime d'activité, qui doit entrer en vigueur au 1er janvier 2016, se substituera à la prime pour l'emploi (PPE), supprimée par la loi de finances rectificative pour 2014, et au volet "activité" du revenu de solidarité active. Unifiant les dispositifs de soutien à l'activité, la prime d'activité pallie les insuffisances que présentaient la PPE et le RSA activité. D'une part, en tant que crédit d'impôt assis sur l'impôt sur le revenu, la PPE était servie tardivement et était peu réactive aux évolutions de revenus de ses bénéficiaires, ce qui limitait son effet incitatif à l'activité. Elle était par ailleurs peu ciblée, d'un montant mensuel moyen de 38€ en 2012. D'autre part, le RSA activité souffrait d'un taux de recours faible (évalué à 38% par la DREES), d'une complexité importante dans son calcul et dans sa gestion, ainsi que d'un caractère stigmatisant lié à son articulation avec un minima social, le RSA. Les jeunes de moins de 25 ans par ailleurs n'étaient pas éligibles au RSA activité dans les conditions de droit commun.

Le calcul de ce complément de revenu mensuel est composé de deux éléments: une composante familiarisée, équivalent à l'actuel RSA activité, et qu'une composante "individualisée" dont le montant dépend des revenus d'activité individuels¹. Ce bonus individuel, qui cible les revenus entre 0,5 et 1,2 SMIC, atteint un montant maximum de 67€ pour les revenus entre 0,8 et 1,1 SMIC².

Les graphiques ci-dessous illustrent le gain provoqué par ce bonus individuel, pour deux configurations familiales.

Graphique 1 : Comparaison du montant procuré la PPE, le RSA activité et la prime d'activité pour un célibataire sans enfant



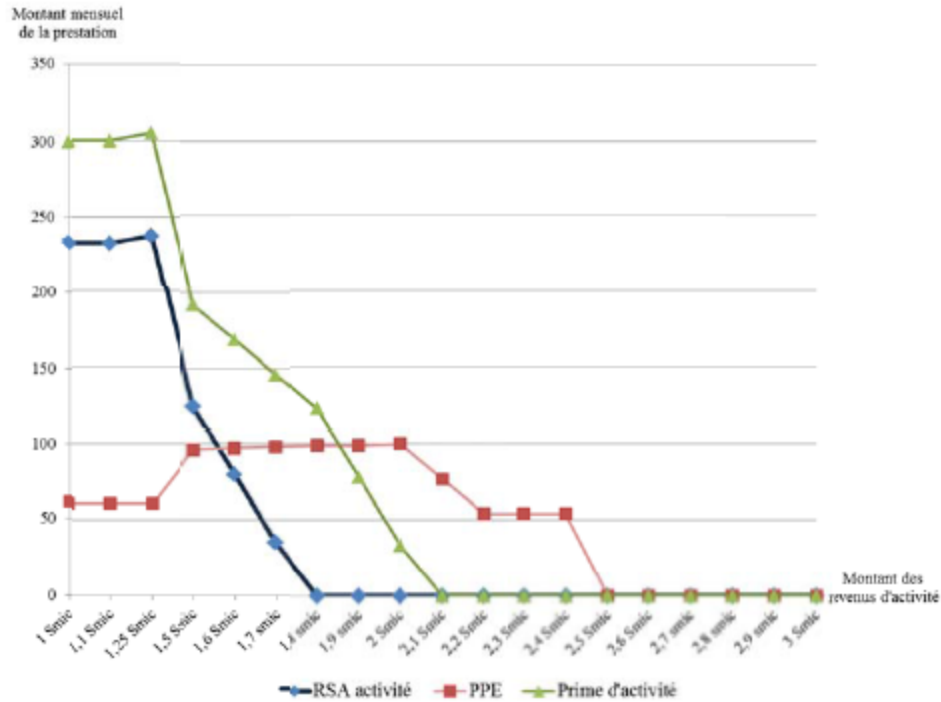
Source : Rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi.

¹ La formule de calcul de la prime d'activité, qui relève du niveau réglementaire, est envisagée ainsi: [constante familiale- ressources du ménage]+62% des revenus d'activité du ménage + bonus individuel. La constante familiale varie en fonction du foyer. Une partie des ressources du ménage mobilisées pour le calcul de la prime est appréciée forfaitairement (ex: forfait logement).

² Le montant du bonus individuel est nul pour les revenus inférieurs à 0,5 SMIC mensuel. Entre 0,5 et 0,8 SMIC, il croît linéairement, et atteint 67€ entre 0,8 et 1,1 SMIC. Puis il diminue progressivement jusqu'à 1,4 SMIC. Il est servi autant de "bonus" individuels que d'individus actifs dans le foyer.

Annexe II

Graphique 2 : Comparaison du montant procuré par chaque dispositif pour un couple biactif avec deux enfants



Source : Rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi

Le seuil de versement de cette nouvelle prime est fixé à 15 €/mois contre 6 €/mois pour l'actuel RSA activité. Le montant d'allocation mensuel moyen sera de 169 euros pour la prime d'activité.

A l'instar du RSA, la prime d'activité sera attribuée, servie et contrôlée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), pour le compte de l'Etat.

A la différence du RSA activité, la prime d'activité sera ouverte aux jeunes de 18 à 25 ans dans les conditions de droit commun.³

³ Le jeune pourra bénéficier de la prime d'activité soit à titre personnel, en constituant son propre foyer au sens de la prime d'activité (et ce qu'il soit ou non résident chez ses parents), soit dans le cadre du foyer familial dans lequel il demeure (dans ce cas, il majore le montant forfaitaire de la prime). Ce "droit d'option" pourra être revu annuellement.

ANNEXE III

Présentation et bilan en juillet 2015 des mesures générant des gains de productivité pour la branche Famille

SOMMAIRE

1. MESURES DE SIMPLIFICATION PRÉVUES PAR LA COG 2013-2017 DE LA BRANCHE FAMILLE.....	1
1.1. « Simplifier les démarches » (fiche thématique n°11).....	1
1.2. « Faciliter les démarches avec les partenaires » (fiche thématique 12)	3
2. MESURES DE SIMPLIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES OU NÉCESSITANT UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT NON PRÉVUES PAR LA COG.....	8
3. GAINS DE PRODUCTIVITÉ LIÉS À LA DÉMATÉRIALISATION ET À LA SIMPLIFICATION DES OUTILS ET PROCESSUS	10

1. Mesures de simplification prévues par la COG 2013-2017 de la branche Famille

1.1. « Simplifier les démarches » (fiche thématique n°11)

La COG prévoit que « un programme ambitieux de simplification des règles et de modernisation des démarches administratives sera mis en œuvre autour de trois dimensions :

- ◆ afin d'améliorer la compréhension des allocataires et la stabilisation de leurs droits, des modalités de simplifications des prestations telles que le Rsa et la Paje seront étudiées, et un travail sur les dates d'effet mené ;
- ◆ simplifier les procédures administratives pour favoriser le développement des démarches par Internet dans le cadre d'une offre de service 100% dématérialisée ;
- ◆ accentuer le développement des relations entre les partenaires pour éviter aux allocataires des démarches multiples. »

Tableau 1 : Liste des actions à réaliser au titre de la fiche thématique n°11 « Simplifier les démarches »

Fiche 11 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
11 - 01	Remplacement de la pièce justificative de la déclaration de grossesse par une déclaration en ligne	1er semestre 2014 Télé procédure livrée en juin 2014 Expérimentation en cours depuis mai 2015	NC
11 - 02	Dispenser l'utilisateur de fournir un exemplaire de son Rib (papier) dans ses démarches avec la branche Famille Interrogation par un échange du fichier Ficoba de la Dgfp	Fin 2014 L'utilisateur est déjà dispensé de fournir son RIB. Échéance reportée à 2016 pour trouver une solution technique cohérente avec les contraintes Dgfp liées au fichier Ficoba (gestion des Rib et non des Bic-Iban, impossibilité de gérer les technologies Webservice et xml)	NC
11 - 03	Substituer l'attestation de loyer demandée pour l'ouverture d'un droit à l'aide au logement par des procédures de contrôle auprès des bailleurs et des allocataires	2014 suppressions de l'attestation pour les étudiants (télé procédure à compter de 02/2015). Échéance reportée pour la généralisation car conditionné à l'approbation par la DSS du bilan relatif à la sécurisation (en attente)	Suppression de l'attestation de loyer pour les étudiants : 6,1 ETP Généralisation de la suppression : Entre-24,6 et 43,6 ETP

Annexe III

Fiche 11 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
11 - 04	Permettre de remplir une demande de Rsa par le biais d'une télé procédure	2016 Ce chantier, initialement prévu, a été reporté en 2016, suite à la mise en œuvre de la Prime d'activité au 1er janvier 2016	NC
11 - 05	Mettre en œuvre une télé procédure Clca	2015-2016 En cours – Livraison prévue pour octobre 2015	NC
11 - 06	Expertise des propositions de la Cnaf de réforme de la Paje	2013 En partie reportée compte tenu de l'ampleur des réformes. Dossier en évolution	NC
11 - 07	Participation aux travaux de simplification du Rsa	Reporté en 2016 en attendant annonces État sur fusion RSA ASS	NC
11 - 08	Expertise des possibilités de simplification des dates d'effet des changements de situation professionnelle, afin de limiter les conséquences des mesures d'abattement et de neutralisation, et ainsi stabiliser davantage les droits et les ressources des allocataires et réduire les indus	2013 Mesure globale abandonnée au profit de la mise en œuvre de l'effet figé pour la réforme PPA	Effet figé Rsa : 85,1 à 120,8 ETP
11 - 09	Travail sur la typologie des situations professionnelles déclenchant l'application des mesures spécifiques d'abattement et de neutralisation afin de faciliter leur lisibilité et leur gestion	2014 Mesure abandonnée Seul l'effet figé demeure	NC
11 - 10	Simplifier les aides au logement par une unification des barèmes	2014 Mesure abandonnée	NC
11 - 11	Expertise des impacts de la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources	2014 Mesure abandonnée	NC
11 - 12	Simplifier pour l'allocataire la demande d'aide au logement, en la supprimant et lui substituant un traitement automatique entre le bailleur et la Caf	2013 Pour le déploiement d'IDEAL qui repose actuellement sur un conventionnement : nécessité d'un vecteur législatif contraignant pour généraliser et imposer IDEAL mesure 11-03/ IDEAL	97 ETP dans l'hypothèse où 100% des demandes d'APL passent par Ideal
11 - 13	Étudier les conditions d'amélioration de l'échange avec la Dgfi afin d'obtenir davantage d'informations à la source	2014 en cours Un bilan des travaux avec la DGFIP sur la catégorie des « non trouvés » doit être remis à la « mi-2015 »	Amélioration de l'échange DGFIP transfert des données fiscales : 98,8 ETP

Source : CNAF, juillet 2015.

1.2. « Faciliter les démarches avec les partenaires » (fiche thématique 12)

La COG prévoit que « le développement de la dématérialisation des échanges avec les partenaires se poursuivra sur la prochaine période avec pour objectifs :

- ◆ d'améliorer la simplification des démarches des usagers pour l'attribution de leurs droits en favorisant les échanges directs avec les administrations détenant les informations utiles au traitement des dossiers ;
- ◆ de contribuer à l'accès aux droits par la détection des allocataires potentiels et de leurs droits ;
- ◆ de faciliter et sécuriser la gestion des droits par la dématérialisation des informations avec les partenaires. »

Tableau 2 : Liste des actions à réaliser au titre de la fiche thématique n°12 «Faciliter les démarches avec les partenaires »

Fiche 12 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Échéance /réalisé juin 2015	Gain en ETP attendu
12 - 01	Participer aux travaux conduits par la Dss avec le Ministère de la Justice et l'Ants l'accès des organismes de sécurité sociale aux données d'état civil dans le cadre du développement de la plateforme Comelec pour la sphère de la sécurité sociale.	2013-2014 Démarche abandonnée par la DSS au profit de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France. (AGDREF)	NC
12 - 02	Recueillir les déclarations de grossesse auprès de l'assurance maladie.	Complémentaire de l'action fiche 11- 01. Expérimentation en cours depuis mai 2015 Ouverture généralisée du dispositif aux professionnels de santé prévue à compter du 31 août 2015	NC (pas d'informations sur le taux de médecins qui rentrera dans le dispositif (par exemple, hôpitaux exclus))
12 - 03	Mettre en œuvre la transmission dématérialisée aux services départementaux de PMI des informations relatives à la grossesse.	2015 ? Ne pourra être lancée qu'après la mise en place de l'action 12-02	NC
12 - 04	Amélioration du partage d'informations entre les Caf et le centre Pajemploi.	2015 ? Etude des besoins à organiser avec le centre Paje emploi. Mesure non prioritaire en regard des charges de travail et des apports attendus	NC
12 - 05	Mettre en place un transfert de données en partenariat avec l'Agence nationale des services à la personne	2016 ? Commencera en 2015	NC
12 - 06	Vérifier les agréments des structures : Mettre en place un échange de données avec l'Ansp	2016 ? Travaux à lancer	NC

Annexe III

Fiche 12 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Échéance /réalisé juin 2015	Gain en ETP attendu
12 - 07	S'assurer de la correcte intégration de la consultation d'Agdref 1 dans les processus métiers des Caf. Participation aux travaux complémentaires coordonnés par le Ministère des affaires sociales et le Ministère de l'Intérieur en lien avec la CNAV visant à accéder à un plus grand nombre d'informations complémentaires utiles pour le contrôle de la régularité de séjour via Agdref	2014 Réalisé pour l'intégration Comité de suivi du 24 septembre 2014 Aucune donnée depuis Attente d'un retour de la DSS sur l'expression des besoins OPS	NC
12 - 08	Construire avec les Ministères des Affaires sociales et de l'Intérieur une procédure automatisée de contrôle à partir d'Agdref 1 puis, le cas échéant, via Agdref 2, dans une logique à la fois de contrôle et de simplification administrative.	2014 Aucune avancée voir 12-07	NC
12 - 09	Mettre en place un accès aux portails de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) « Telem Ofpra » et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) (Surimi 2) pour récupérer directement les informations sur le certificat de contrôle médical délivré à l'issue de la procédure de regroupement familial	2017	
12 - 10	Poursuivre la dématérialisation des informations avec les CG : organiser les flux de données CG/Caf. • Renforcer les partenariats avec le CG pour récupérer sous forme dématérialisée les Cer (contrat d'engagements réciproques) et les demandes de proposition d'opportunité • Réorganiser les données transmises aux CG pour une meilleure appropriation.	2014-2015 Travaux en cours report 2016 car impacté par la mesure PA Expérimentation du flux bénéficiaires refondu sur le 2ème semestre 2015	NC

Annexe III

Fiche 12 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Échéance /réalisé juin 2015	Gain en ETP attendu
12 - 11	Réaliser, dans le cadre de la téléprocédure @Rsa, la transmission dématérialisée aux Cnam des demandes de Cmu.	2013 Réalisé en 2014	NC
12 - 12	Poursuivre les travaux avec la Cnamts sur la dématérialisation subsidiarité et de la subrogation en matière d'invalidité concernant les bénéficiaires du Rsa ou de l'Aah	2013 Report 2015 (recette en cours)	NC
12 - 13	Organiser avec la Cnamts, le signalement aux Caf des périodes de perception d'Ij par les bénéficiaires du Rsa ou de l'Aah	2015 Mesure reportée Phase de rédaction de l'expression des besoins en cours entre les caisses	NC
12 - 14	Organiser avec la Cnamts le signalement aux Caf des périodes d'hospitalisation des bénéficiaires du Rsa ou de l'Aah	2015 Mesure reportée Etude en cours et chiffrage demandé à la Cnamts en novembre 2014	NC
12 - 15	Poursuivre les travaux sur la dématérialisation de la subrogation lors du passage à la retraite des bénéficiaires du Rsa ou de l'Aah.	Mesure reportée en raison des plans de charge des deux caisses nationales	NC
12 - 16	Organiser avec la CDC la dématérialisation de la subrogation lors du passage à la retraite des bénéficiaires du Rsa ou de l'Aah.	2017 Action liée à la 12-15	NC
12 - 17	Poursuivre Avec les MdpH la dématérialisation des échanges de données : - MdpH/Caf sur les demandes de prestations Aah, Aeah - Caf / MdpH sur les droits aux prestations.	Le lot1 des développements Cnaf a été développé. En attente des développements des éditeurs de logiciel des MdpH pour des tests à réaliser sur un premier webservice à partir de septembre. Phase de test à étendre sur les autres webservices en fonction du calendrier de développements des éditeurs pour un déploiement progressif à compter de 2016.	25 ETP
12 - 18	Enrichir les informations fournies par Pôle emploi.	2014 Réalisé – Livré en juin 2014 pour : - Traitement des périodes non-indemnisées - Automatisation de la vérification	NC

Annexe III

Fiche 12 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Échéance /réalisé juin 2015	Gain en ETP attendu
12 - 19	Étudier (avec Pôle Emploi) les possibilités d'une refonte des modalités de liaison, offertes par la mise en œuvre du Rncps.	2014 Mobilisation nécessaire de Pôle Emploi pour mener à bien cette étude. De la visibilité est également nécessaire sur l'application des mesures de simplification liées aux situations de chômage.	NC
12 - 20	Mettre à la disposition des bailleurs sociaux une télé procédure web service (« Ideal »)	Fin 2013 La télé procédure IDEAL est opérationnelle depuis septembre 2013 avec comme objectifs la : - suppression des charges courrier et GED - suppression de la saisie CAF et donc du risque d'erreur - sécurisation du processus de traitement de la demande (sécurisation des données, limitation des fraudes...). Action réalisée pour la mise à disposition. Généralisation en cours	Compris dans les 97 ETP de l'action 11-12
12 - 21	Développer une offre extranet à destination des bailleurs privés aux fins de signalement des changements de situation (déménagements, impayés de loyers, changements de statut d'occupation, nouveaux montants de loyers, occupation durant l'été)	2015 En cours avec la caf de l'Hérault : expérimentation en 2016	7,4 à 20 ETP
12 - 22	Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne : - poursuivre les travaux sur le transfert d'informations pour alimenter Orthi (outil de repérage de l'habitat indigne) - Organiser avec le ministère du Logement l'accès à Orthi pour les Caf.	2015 Action réalisée pour la première étape avec l'envoi du fichier stock. Le reste des traitements doit être réalisé en 2015 (mais retard de planification suite à des anomalies détectées lors de la phase de recette)	NC
12 - 23	Mettre en place une base nationale Avpf concernant un historique des droits et les motifs de rejet.	2013 Report 2015 En cours de qualification	NC
12 - 24	AVPF suite : Revoir les modalités de coopération entre les Caf et les Carsat, concernant la gestion des reports au compte et le processus comptable.	2014 Mesure réalisée en 2015	NC

Annexe III

Fiche 12 n° action	Intitulé de la mesure dans la COG	Échéance /réalisé juin 2015	Gain en ETP attendu
12 - 25	Mettre en place une procédure de mutation électronique entre les Caf et les Cmsa	2015 Livraison prévue en octobre 2015	NC
12 - 26	Organiser avec la Dgfp l'accès des centres des finances publiques aux renseignements concernant les redevables de créances publiques. (En clair il s'agit d'ouvrir un portail cnaf pour les agents de la DCFIP leur permettant de recueillir des informations sur les débiteurs de créances publiques)	2014 Cahier des charges réalisé en 2013. S'inscrit désormais dans le cadre de la « Fabrique à portails »	NC
12 - 27	Conduire une étude de faisabilité et organiser une communication d'informations aux autorités organisatrices des transports publics (Aotu) pour la gestion de la tarification sociale des transports.	2014 Report pour fin 2015 en concertation avec le Groupement des autorités responsables de transport (GART)	NC
12 - 28	DSN : Réaliser les études d'ordre réglementaire et les études d'impacts organisationnels et techniques en gestion.	2014 Report En cours en 2015 pour une expérimentation	NC
12 - 29	Mettre à la disposition de la Mission nationale financière les données nécessaires à la conduite des projets transversaux d'optimisation et de simplification du pilotage de la trésorerie, des relations bancaires et des systèmes d'information de la Branche	2014	NC

Source : CNAF, juillet 2015.

2. Mesures de simplifications réglementaires ou nécessitant un engagement de l'État non prévues par la COG

Tableau 3 : Mesures de simplifications réglementaires

Intitulé de la mesure	Échéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Intégrer automatiquement les ressources des allocataires ayant déjà établi 4 déclarations trimestrielles sans ressources durant l'année de référence	Réalisé	3,1 ETP
Supprimer l'attestation de scolarité demandée pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de 16 à 18 ans	Réalisé	21,9 ETP
Supprimer le maintien APL (en cohérence avec la suppression du maintien Oheix)	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat	0,5 ETP
Etudier la suppression de la gestion trimestrielle de l'Aah dépôt de la demande	Bloqué suite à un refus de l'Etat	33,5 ETP
Introduire un délai de rétroactivité d'un mois pour le complément de mode de garde (Cmg) par rapport à la date de	Bloqué suite à un refus de l'Etat	0,6 ETP
Imposer aux bailleurs en tiers payant de signaler le déménagement de son locataire dès réception du préavis	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (prévu dans le futur décret impayés - 1er semestre 2016)	0 à 14,2 ETP
Imposer progressivement aux bailleurs en tiers payant l'obligation de réaliser l'ensemble de ses formalités (signalement des changements de situation) par voie dématérialisée	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	NC
Optimiser le recouvrement - étendre le dispositif de compensation inter fonds aux indus de prime	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	6,6 ETP
Instaurer une procédure de recouvrement forcé direct ouvert aux organismes habilités à recouvrer leurs créances par voie de contraintes	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	NC
Optimiser la gestion de la lutte contre la fraude et garantir l'effectivité des sanctions	Mesures retenues dans Plfss 2015	2,1 ETP
Aligner les règles d'ouverture de droit à l'Avpf métropole et Dom	Bloqué suite à un refus de l'Etat	0,3 ETP
Aligner la base ressources du Rso sur celle des prestations familiales	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	1,5 ETP

Annexe III

Intitulé de la mesure	Échéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Suppression de la condition propre aux Eti pour le bénéfice des prestations familiales dans les Dom	Bloqué suite à un refus de l'Etat	1 ETP
Transférer aux Caf des Dom la gestion des fonctionnaires résidant dans les Dom	En cours de réalisation. Groupe de travail piloté par la DSS en vue d'une éventuelle intégration au PLFSS 2016	0 ETP
Supprimer l'exigence de la carte d'invalidité	Première étape réalisée en octobre 2014 pour les allocataires trouvés à la Dgfi Report de la seconde étape - reste à généraliser aux non trouvés et titulaires de pensions	4,8 ETP
Fixer au 1er janvier la date unique de renouvellement des droits	Bloqué suite à un refus de l'État	0 ETP
Optimiser la gestion des agréments des assistants maternels	En cours de réalisation Intégration prochaine dans une ordonnance	0 ETP
Habiliter les Caf à contrôler les structures permettant aux familles de bénéficier du complément de libre choix du mode de garde (Cmg)	Bloqué suite à un refus de l'État	NC
Officialiser l'obligation générale de déclaration des changements de situation par l'allocataire	Reporté en l'absence de positionnement de l'État	NC
Harmoniser les dates de revalorisation de l'Allocation d'Adulte Handicapé (Aah) à Mayotte	Reporté en l'absence de positionnement de l'État	0 ETP

Source : CNAF, juillet 2015.

3. Gains de productivité liés à la dématérialisation et à la simplification des outils et processus

Tableau 4 : Mesures de dématérialisation et de simplification des outils et des processus

Intitulé de la mesure	Échéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Projet authentification	En cours En expérimentation à compter du lundi 27. Généralisation prévue à octobre (sous réserve)	58,4 ETP
Projet @RSA	Réalisé (Lots refonte de la cinématique et liquidation automatique)	19,1 à 56,9 ETP
Projet contrôle activité ressources (RAC)	Réalisé	93,8 ETP
Projet changements de situation	Réalisé	11,8 ETP
Projet AL	Réalisé	50,5 ETP
RID	Réalisé	41,7 à 83,4 ETP
Amélioration de la relation avec les bailleurs : renforcement Ideal	Partiellement réalisé Un lot 1 contenant la mise en instance des demandes a été livré. Le lot 2 relatif à la liquidation automatique est reporté en 2016	23,4 à 65,5
Application mobile étudiant	Non réalisé	3 à 10,9 ETP
Estimation simplifiée du montant de l'aide	Non réalisé	50 à 95 ETP
Simplification de la téléprocédure AL	Non réalisé Sera partiellement réalisé en octobre	38,5 à 70,3 ETP
Inciter à mettre à jour sa situation	Partiellement réalisé	39,3 à 78,3 ETP
Mise en relation avec un conseiller sur le site caf.fr de manière ciblée	Non réalisé	15,6 à 62,5 ETP
Suivi multicanal du dossier	Non réalisé	37,5 à 75 ETP
Accusés de réception et notifications motivées	Non réalisé	42,7 à 85,5 ETP
Campagnes de sensibilisation aux usages vertueux	Partiellement réalisé (plans de promotion de l'usage)	10,9 à 54,5 ETP
Supprimer le maintien Oheix	Réalisé	5,3 ETP
Optimiser le dispositif des impayés de loyer ou de charges de remboursement	Non réalisé	0 ETP

Source : CNAF, juillet 2015.

Annexe III

1. Mesures de simplifications réglementaires ou nécessitant un engagement de l'Etat non prévues par la Cog

Intitulé de la mesure	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Intégrer automatiquement les ressources des allocataires ayant déjà établi 4 déclarations trimestrielles sans ressources durant l'année de référence	Réalisé	3,1 ETP
Supprimer l'attestation de scolarité demandée pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de 16 à 18 ans	Réalisé	21,9 ETP
Supprimer le maintien APL (en cohérence avec la suppression du maintien Oheix)	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat	0,5 ETP
Etudier la suppression de la gestion trimestrielle de l'Aah dépôt de la demande	Bloqué suite à un refus de l'Etat	33,5 ETP
Introduire un délai de rétroactivité d'un mois pour le complément de mode de garde (Cmg) par rapport à la date de	Bloqué suite à un refus de l'Etat	0,6 ETP
Imposer aux bailleurs en tiers payant de signaler le déménagement de son locataire dès réception du préavis	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (prévu dans le futur décret impayés - 1 ^{er} semestre 2016)	0 à 14,2 ETP
Imposer progressivement aux bailleurs en tiers payant l'obligation de réaliser l'ensemble de ses formalités (signalement des changements de situation) par voie dématérialisée	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	NC
Optimiser le recouvrement - étendre le dispositif de compensation inter fonds aux indus de prime	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	6,6 ETP
Instaurer une procédure de recouvrement forcé direct ouvert aux organismes habilités à recouvrer leurs créances par voie de contraintes	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	NC
Optimiser la gestion de la lutte contre la fraude et garantir l'effectivité des sanctions	Mesures retenues dans Plfss 2015	2,1 ETP
Aligner les règles d'ouverture de droit à l'Avpf métropole et Dom	Bloqué suite à un refus de l'Etat	0,3 ETP
Aligner la base ressources du Rso sur celle des prestations familiales	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat (proposé par la branche à l'Etat dans le Plfss 2016)	1,5 ETP
Suppression de la condition propre aux Eti pour le bénéfice des prestations familiales dans les	Bloqué suite à un refus de l'Etat	1 ETP

Annexe III

Intitulé de la mesure	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Dom		
Transférer aux Caf des Dom la gestion des fonctionnaires résidant dans les Dom	En cours de réalisation. Groupe de travail piloté par la DSS en vue d'une éventuelle intégration au PLFSS 2016	0 ETP
Supprimer l'exigence de la carte d'invalidité	Première étape réalisée en octobre 2014 pour les allocataires trouvés à la Dgfi Report de la seconde étape - reste à généraliser aux non trouvés et titulaires de pensions	4,8 ETP
Fixer au 1er janvier la date unique de renouvellement des droits	Bloqué suite à un refus de l'Etat	0 ETP
Optimiser la gestion des agréments des assistants maternels	En cours de réalisation Intégration prochaine dans une ordonnance	0 ETP
Habiller les Caf à contrôler les structures permettant aux familles de bénéficier du complément de libre choix du mode de garde (Cmg)	Bloqué suite à un refus de l'Etat	NC
Officialiser l'obligation générale de déclaration des changements de situation par l'allocataire	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat	NC
Harmoniser les dates de revalorisation de l'Allocation d'Adulte Handicapé (Aah) à Mayotte	Reporté en l'absence de positionnement de l'Etat	0 ETP

Annexe III

2. Gains de productivité liés à la dématérialisation et à la simplification des outils et processus

Intitulé de la mesure	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
Projet authentification	En cours En expérimentation à compter du lundi 27. Généralisation prévue à octobre (sous réserve)	58,4 ETP
Projet @RSA	Réalisé (Lots refonte de la cinématique et liquidation automatique)	19,1 à 56,9 ETP
Projet contrôle activité ressources (RAC)	Réalisé	93,8 ETP
Projet changements de situation	Réalisé	11,8 ETP
Projet AL	Réalisé	50,5 ETP
RID	Réalisé	41,7 à 83,4 ETP
Amélioration de la relation avec les bailleurs : renforcement Ideal	Partiellement réalisé Un lot 1 contenant la mise en instance des demandes a été livré. Le lot 2 relatif à la liquidation automatique est reporté en 2016	23,4 à 65,5
Application mobile étudiant	Non réalisé	3 à 10,9 ETP
Estimation simplifiée du montant de l'aide	Non réalisé	50 à 95 ETP
Simplification de la téléprocédure AL	Non réalisé Sera partiellement réalisé en octobre	38,5 à 70,3 ETP
Inciter à mettre à jour sa situation	Partiellement réalisé	39,3 à 78,3 ETP
Mise en relation avec un conseiller sur le site caf.fr de manière ciblée	Non réalisé	15,6 à 62,5 ETP
Suivi multicanal du dossier	Non réalisé	37,5 à 75 ETP
Accusés de réception et notifications motivées	Non réalisé	42,7 à 85,5 ETP
Campagnes de sensibilisation aux usages vertueux	Partiellement réalisé (plans de promotion de l'usage)	10,9 à 54,5 ETP
Supprimer le maintien Oheix	Réalisé	5,3 ETP
Optimiser le dispositif des impayés de loyer ou de charges de remboursement	Non réalisé	0 ETP

Annexe III

3. Mutualisations et optimisation du réseau

Intitulé de la mesure	Echéance /réalisé juillet 2015	Gain en ETP attendu (coût direct uniquement)
ASFR	70% de taux de montée en charge	+ 30 ETP (nécessite des ETP supplémentaires)
AVPF	59% de taux de montée en charge	11 ETP
Téléphone	Partiellement réalisé (75%)	116 ETP
Numérisation	Partiellement réalisé (65%)	177 ETP
Appui aux métiers	Réalisé	0 ETP
Documentation technique	Non réalisé	NC
Gestion de la personne	Partiellement réalisé (mutualisation facultative)	40 ETP
Gestion des tiers	Partiellement réalisé (mutualisation facultative)	NC
AJPP	Partiellement réalisé (mutualisation facultative) : 78%	NC
Télé-recouvrement	Partiellement réalisé (mutualisation facultative) : 55.8%	0 ETP
Pilotage régional du contrôle	Réalisé (instance mise en place et correspondants régionaux)	NC
Paye	Partiellement réalisé (90%)	53 ETP

ANNEXE IV

Liste des personnes rencontrées

1. Cabinets des ministres et administration centrale

Ministère des finances et des comptes publics

Cabinet

- ◆ M^{me} Sophie MARTINON, conseillère comptes sociaux du ministre des finances et des comptes sociaux

Direction générale du Trésor

- ◆ M. Pierre LISSOT, chef du bureau POLSOC3

Direction du budget

- ◆ M. Gautier BAILLY, sous-directeur en charge de la 6^{ème} sous-direction ;
- ◆ M. Fabrice PERRIN, chef du bureau 6BCS ;
- ◆ M. André BERNAY, chef du bureau 6BSI ;
- ◆ M^{me} Claire VINCENTI, adjointe au chef du bureau 6BEFP.

Direction générale des finances publiques

- ◆ M^{me} Camille BEAUVIEUX, bureau GF1A ;
- ◆ M^{me} Christelle PORTIER, bureau GF1A ;
- ◆ M^{me} Serge ISRAEL, bureau SI1C ;
- ◆ M. Dominique-Jean FULCRAND, bureau SI1C.

Ministère des affaires sociales, de la santé et de l'égalité des femmes

Cabinet

- ◆ M. Renaud VILARD, conseiller chargé des retraite et de la famille ;
- ◆ M^{me} Juliette ROGER, conseillère financière et budgétaire ;
- ◆ M. Etienne CHAMPION, directeur de cabinet de la Secrétaire d'État chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées, et de l'Autonomie ;
- ◆ M^{me} Elizabeth LE HOT, conseillère chargée de la petite enfance et de la famille de la Secrétaire d'État chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées, et de l'Autonomie.

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- ◆ M. Thomas FATOME, directeur de la sécurité sociale ;
- ◆ M. Laurent GALLET, sous-directeur de la 4^{ème} sous-direction ;

Annexe IV

- ◆ M^{me} Virginie CAYRE, adjointe au sous-directeur de la 4^{ème} sous-direction ;
- ◆ M. Denis DARNAND, adjoint au chef de bureau 4A (COG) ;
- ◆ M^{me} Anna BANDECCHI, conseillère expert au bureau 4B ;
- ◆ M^{me} Violaine DERRIER, contrôleur de gestion au bureau 4D ;
- ◆ M^{me} Caroline BUSSIERE, adjointe à la cheffe du bureau 2B (« Prestations familiales et aides au logement »).

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- ◆ M^{me} Katia JULIENNE, cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales ;
- ◆ M^{me} Catherine LESTERPT, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille ;
- ◆ M^{me} Pauline BERNE, chef du bureau en charge des minima sociaux ;
- ◆ M^{me} Nadia DIOT, chargée de mission « RSA-AAH » au bureau en charge des minima sociaux ;
- ◆ M^{me} Laurine BRICARD, chargée du suivi du FNAS et de la COG au bureau 2C.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

- ◆ M^{me} Magali BEFFY, sous-directrice des synthèses, des études économiques et de l'évaluation ;
- ◆ M. Augustin VICARD, chef du bureau de la redistribution et de l'évaluation.

2. Caisse nationale d'allocations familiales et son réseau

Caisse nationale d'allocations familiales

Présidence

- ◆ M. Jean-Louis DEROUSSENS, président ;
- ◆ M^{me} Fanny VECHARD, directrice de cabinet du président.

Conseil d'administration et partenaires sociaux

- ◆ M. Jean-Marie ATTARD, vice-président du conseil d'administration et chef de file de la CGPME ;
- ◆ M. Didier AUBOSSU, administrateur FO ;
- ◆ M^{me} Elizabeth BAG AULT, chef de file de la CFDT ;
- ◆ M. Patrick BRILLET, chef de file de FO ;
- ◆ M. Christophe BLANCO (CFDT), président de la Commission d'administration générale ;
- ◆ M. Jean-Yves DELANNOY, chef de file de la CFE-CGC ;
- ◆ M^{me} Marie-Madeleine PATTIER, chef de file de la CFTC ;
- ◆ M^{me} Clara TOUSCH, représentante du Medef.

Direction générale

- ◆ M. Daniel LENOIR, directeur général
- ◆ M^{me} Sylvie LE CHEVILLIER, directrice-adjointe, directrice de cabinet du directeur général

Direction des politiques familiales et sociales

- ◆ M. Frédéric MARINACCE, directeur ;
- ◆ M. Frédéric TURBLIN, directeur -adjoint, chargé des départements des politiques et de l'implantation ;
- ◆ M. Aymeric DE CHALUP, responsable du département « enfance et parentalité » ;
- ◆ M. Jérôme DUVAL, responsable du département « gestion et financement de l'action sociale » ;
- ◆ M^{me} Mariette DAVAL, pilote du processus Logement ;
- ◆ M^{me} Blandine LE TUXIER-JAULT, Pôle maîtrise des risques de l'action sociale ;
- ◆ M Olivier POTUS, sous-directeur chargé de la coordination des parcours ;
- ◆ M^{me} Paule GREGOIRE, chargée de mission « prime d'activité ».

Direction du réseau

- ◆ M. Vincent RAVOUX, directeur général délégué chargé du réseau ;
- ◆ M. Julien ORLANDINI, directeur-adjoint ;
- ◆ M. Sébastien AGNESE, responsable du département « gestion budgétaire immobilière et achats nationaux » ;
- ◆ M. Sébastien BARRE, responsable du département « ressources humaines du réseau » ;
- ◆ M^{me} Aurélie-Anne LEMOUELLIC, responsable du département « démarche qualité intégrée » ;
- ◆ M. Jérôme ROTETA, responsable du département « production » ;
- ◆ M. Sébastien SALDES, Mission « coordination » ;
- ◆ M^{me} Emmanuelle MAURY, chef de service RH ;
- ◆ M^{me} Marion JEANSON, chargée de mission « pilotage du réseau » ;
- ◆ M. Sébastien HAMELET, sous-directeur appui à la production
- ◆ M. Hervé FRANCOIS, directeur de projet des mutualisations régionales ;
- ◆ M^{me} Hélène MAGNAN, chargée de mission Mutualisations

Direction des systèmes d'information (DSI)

- ◆ M^{me} Annie PREVOT, directrice ;
- ◆ M. Fabrice CHARRAIRE, directeur de programme sur la filière unique et des marchés SI.

Direction de l'évaluation et de la stratégie

- ◆ M. Arnaud ROZAN, directeur ;
- ◆ M. Guillaume GEORGE, directeur-adjoint ;

Annexe IV

- ◆ M. Jean-Marc LAPORTE, responsable du département évaluation et aide au pilotage ;
- ◆ M^{me} Marie CROUZETTE, chef de projet « comptabilité analytique ABC » ;
- ◆ M^{me} Sylvie DOUCET, conseillère stratégique COG.

Observatoire national des charges et de la performance

- ◆ M. Sébastien PALOMINO, responsable de l'observatoire jusqu'en juin 2015 ;
- ◆ M. Romain POURQUIER, contrôleur de gestion.

Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER)

- ◆ M. Bernard TAPIE, directeur ;
- ◆ M^{me} Pauline DOMINGO, responsable du pôle analyse et prévisions ;
- ◆ M. Stephane DONNE, responsable du pôle de production des statistiques.

Caisses d'allocations familiales (CAF)

CAF de Seine-Saint-Denis

- ◆ M. Tahar BELMOUNES, directeur général ;
- ◆ M^{me} Corinne LORENZI, agent comptable ;
- ◆ M^{me} Nathalie DUPLAND, secrétaire générale ;
- ◆ M^{me} Suzanne RODENAS, directrice des ressources humaines ;
- ◆ M. Cédric FRAUDEAU, sous-directeur « productions allocataires et partenaires » ;
- ◆ M^{me} Julie COLOMBAT, sous-directrice en charge du développement territorial ;
- ◆ M^{me} Annie GUEUSQUIN, responsable « aides collectives » à la sous-direction « productions allocataires et partenaires » ;
- ◆ M^{me} Sylvie GARANDEL, pilote du processus « gérer les contacts téléphoniques » ;
- ◆ M. Romain GARDELLE, responsable des agences familles de Noisy-le-Grand et d'Aulnay-sous-Bois ;
- ◆ M^{me} Sandrine LOURENCO, responsable de l'antenne d'Aulnay-sous-Bois.

CAF de la Somme

- ◆ M^{me} Anne UPRAVAN, directrice-adjointe ;
- ◆ M^{me} Laura MARTINET, agent comptable ;
- ◆ M. Olivier VANDENBERGE, sous-directeur chargé de l'action sociale ;
- ◆ M^{me} Aurélie CARON, technicienne-conseil experte ;
- ◆ M. Maël STEFANT, responsable du service prestations

CAF de Paris

- ◆ M. Jean-Louis HAURIE, directeur général ;
- ◆ M^{me} Laurence HAUCK, directrice des ressources.
- ◆ M. Eric CYPRIEN, directeur des prestations
- ◆ M^{me} Anne-Sophie DUPERRAY, directrice du développement
- ◆ M^{me} Josiane KIRGIS, fondée de pouvoir
- ◆ M. Sylvain DAVID, sous-directeur des prestations