

Chapitre XIII

L'accueil et l'accompagnement des usagers dans la branche famille

PRESENTATION

Bien plus que les autres branches de la sécurité sociale, la branche famille doit pouvoir accueillir, renseigner, accompagner ses 11 millions d'allocataires (dont 2,1 millions bénéficiaires d'un minimum social) comme ceux qui aspirent à le devenir. La nature comme la diversité des prestations servies nécessitent d'aider les usagers à faire valoir leurs droits, voire, pour les familles confrontées à des difficultés particulières, de leur proposer des aides complémentaires extralégales. Ces besoins génèrent un nombre important de contacts entre les usagers et les caisses d'allocations familiales.

La Cour a déjà analysé les conditions de l'accueil des usagers³⁸⁴. Elle a constaté que la qualité du service rendu aux usagers demeurait très inégale selon les caisses et qu'elle était en grande partie fonction de leur organisation interne. Depuis, la COG Etat/CNAF 2005-2008 a fixé de nouveaux objectifs en la matière dont la Cour a examiné cette année la mise en œuvre.

Dans le contexte de l'année 2009, et alors qu'une nouvelle COG a été signée le 9 avril, la Cour a souhaité élargir son analyse au champ de l'action sociale et tout particulièrement de l'accompagnement social des familles, entendu comme l'ensemble des interventions destinées aux familles en difficulté : aide à domicile, aides financières, intervention des travailleurs sociaux.

La présente insertion s'attache ainsi à apprécier l'ensemble des services rendus aux usagers, qu'il s'agisse de l'accueil en matière des prestations légales ou des formes spécifiques d'accompagnement des familles en difficulté.

I - L'accueil des usagers

Que ce soit pour des demandes de renseignements, des dépôts ou des retraits de documents, des signalements de changement de situation ou encore des contestations, les usagers de la branche famille contactent fréquemment leur CAF. L'amélioration de la qualité du service qu'elle leur rend constitue une priorité de la branche depuis de nombreuses années.

384. RALFSS 2000 - Les relations avec leurs usagers et la qualité de service dans la branche famille (p. 439 et suivantes).

A – Des contacts fréquents entre usagers et CAF

Ces contacts, bien qu'en forte augmentation, restent mal connus de la branche, qui les subit sans pouvoir véritablement les organiser.

1 – Des volumes mal cernés

L'application informatique de gestion des contacts allocataires (GCA) a vocation à recenser automatiquement les visites à l'accueil ainsi que les appels téléphoniques reçus dans le cadre d'un système intégré dit « solution téléphonique nationale ». Toutefois, une partie des lieux d'accueil physique ne sont pas paramétrés pour alimenter automatiquement GCA. C'est notamment le cas des lieux d'accueil réservés à l'action sociale des caisses. Par ailleurs, les contacts sortant des CAF (à l'exception des courriers adressés aux allocataires) ainsi que l'ensemble des contacts relatifs à l'action sociale des caisses sont très peu connus. Le recensement de l'ensemble des données de contact est envisagé dans le cadre de la COG 2009-2012.

A cette connaissance imparfaite des volumes s'ajoutent des interrogations sur les raisons de leur croissance.

Entre 2002 et 2007, les contacts recensés à l'initiative des usagers (visites, appels téléphoniques, courriers) ont connu une forte progression (+10,9 %) pour atteindre 126,5 millions. Cette évolution n'est pas due uniquement à l'augmentation du nombre d'allocataires. En effet, sur la même période celui-ci n'a augmenté que d'environ 5 %. L'année 2008 marque un tournant puisque pour la première fois depuis 2002, le nombre de contacts a diminué de 11,5 %. Cette diminution, due à l'acquisition depuis 2008 des données de ressources auprès des services fiscaux, pourrait n'être que transitoire.

L'évolution des flux de contacts n'est pas homogène sur la période 2002-2007 : si le nombre de visites reçues dans les CAF a augmenté (+7,9 %), le nombre d'appels téléphoniques aboutis est en nette diminution (-4,4 % pour atteindre 36,8 millions), tandis que le nombre de courriers reçus est en forte augmentation (+22 % pour atteindre 70,5 millions). La branche famille n'est pas en mesure d'expliquer précisément les raisons de ces évolutions divergentes.

Rapportés aux 11 millions d'allocataires de la branche, l'ensemble des contacts à l'initiative des allocataires représente plus de dix contacts par allocataire et par an, chiffre qui illustre toute l'importance que revêt l'accueil pour certains usagers des caisses. Cette moyenne s'accompagne de forts écarts entre les CAF même si la dispersion tend à se réduire. La

CNAF ne dispose pas d'éléments susceptibles d'expliquer les différences observées entre les CAF, qu'il s'agisse des caractéristiques des allocataires, de l'accessibilité des lieux d'accueil, de la qualité de l'accueil ou du traitement des dossiers.

2 – Des motifs de contacts insuffisamment analysés

Les motifs des contacts ne sont pas systématiquement enregistrés s'agissant des visites au guichet et des appels téléphoniques. De plus, les données collectées par les CAF ne sont pas consolidées au niveau national.

Certaines CAF ont cherché à étudier de façon approfondie les situations de pluri-contacts mais la CNAF ne dispose pas d'un retour systématique sur ces études ni d'une consolidation des résultats. Il semblerait toutefois que les principaux motifs de contacts soient les demandes de renseignement sans contestations (entre la moitié et les trois quarts des cas), les paiements (entre 9 et 18 %), le dépôt ou le retrait de document (entre 9 et 14 %). A l'inverse, les motifs liés à la contestation, notamment du montant des versements, sont beaucoup plus rares.

Afin que la branche famille ne soit plus contrainte de subir les flux de contacts, il serait indispensable de disposer d'éléments plus précis sur leurs motifs et sur les prestations qui les génèrent. Cette demande avait déjà été formulée dans le précédent rapport de la Cour, en 2000. En particulier, devrait être examinée la corrélation éventuelle entre le nombre de contacts et les performances des CAF en matière de qualité de service (amplitude d'accueil, nombre de dossiers faisant des allers-retours, délai de traitement des dossiers, qualité des notifications et de l'information dispensée aux allocataires...). La COG 2009-2012 prévoit de « développer un suivi des contacts afin de permettre une meilleure maîtrise des flux et une qualification des motifs de contacts ». Il conviendra notamment de s'assurer que les travaux engagés prennent en compte l'ensemble des contacts, qu'ils concernent les prestations légales ou l'action sociale des caisses.

B – Des formes d'accueil diversifiées

La branche a développé plusieurs types d'accueil ou d'outils pour répondre aux attentes des usagers : accueil physique, accueil téléphonique, bornes interactives, site Internet, simulateurs de droits.

Au cours de la COG 2001-2004, de nombreux progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne l'accueil téléphonique. Ces améliorations ont été perçues par les usagers, puisque la proportion de

ceux se déclarant satisfaits de leur caisse atteignait 81 % en 2004, soit une progression de 14 % par rapport aux résultats mesurés en 2000.

Dans le cadre de la COG 2005-2008, la branche entendait poursuivre les efforts engagés et réduire les écarts constatés entre les caisses. Dans le contexte d'une charge de travail accrue, les objectifs fixés n'ont pas tous été atteints et la qualité du service rendu aux usagers n'a que faiblement progressé.

1 – L'accueil physique

a) L'implantation des lieux d'accueil

En 2004, la Cour avait souligné « qu'aucune instruction n'a été donnée aux CAF sur les critères d'implantations déconcentrées, comme le nombre et les caractéristiques des allocataires concernés, ni sur le type d'accueil à privilégier et la nature des fonctions de production que devraient assurer les sites déconcentrés ».

Depuis cette date, les jours d'ouverture et les missions des différents types de lieux d'accueil ont été définis par la branche, qui comptait en 2007 123 caisses, 84 agences, 209 antennes, 1 001 permanences hebdomadaires, 458 permanences mensuelles, 332 permanences sociales et 226 relais. Le nombre total de points d'accueil était donc de 2 433 en 2007, soit un chiffre en forte augmentation par rapport à 2004.

Toutefois, la branche ne dispose pas d'une cartographie complète de l'offre de service en matière d'accueil physique et l'implantation des lieux d'accueil ne fait toujours pas l'objet d'orientation nationale. Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les CAF assurent une présence dans des quartiers en difficulté ou dans des territoires éloignés du siège ou géographiquement enclavés. Par ailleurs, la branche ne dispose pas de données concernant la fréquentation des différents lieux d'accueil.

b) Les horaires d'accueil

La COG 2005-2008 prévoyait de parvenir, dans les lieux d'accueil les plus importants, à une amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 32 heures en 2005, 33 en 2006, 34 en 2007 et 35 en 2008 pour une ouverture 5 jours par semaine. En réalité, ces cibles étaient déjà atteintes dès 2005. Surtout, l'amplitude hebdomadaire effective a diminué au cours de cette période : après être restée stable pendant deux ans (39,2 heures), elle a diminué pour atteindre 38,9 heures en 2008. Cette diminution est due au fait que certaines CAF, confrontées à des charges

de travail importantes, ont réduit leur offre d'accueil pour consacrer davantage de temps à la liquidation des prestations.

Les horaires d'ouverture au public pourraient être davantage adaptés aux besoins des usagers. Si la journée continue est désormais généralisée dans tous les lieux d'accueil principaux à l'exception des petites villes, l'ouverture le samedi matin ou après 17h demeure en revanche exceptionnelle. Seules cinq CAF ouvrent leur accueil le samedi matin et deux CAF après 18h. Dans l'enquête de satisfaction réalisée par la branche famille en 2007, 86 % des allocataires se déclaraient cependant satisfaits des horaires d'ouverture de leur CAF. Les allocataires insatisfaits souhaiteraient une fermeture plus tardive le soir (90 % d'entre eux), une prise de rendez-vous par la CAF (81 %), une ouverture à l'heure du déjeuner (60 %) et une ouverture 6 jours sur 7 (59 % pour le samedi).

c) Les délais d'attente

La COG 2005-2008 fixait à la branche famille l'objectif de limiter le temps d'attente à 20 minutes dans au moins 85 % des cas. Cet objectif peu ambitieux était déjà atteint en moyenne dans la branche dès 2005. La part des visiteurs aux guichets ayant un temps d'attente inférieur à 20 minutes n'a que faiblement progressé sur la période, passant de 91,9 % en 2005 à 92,5 % en 2008.

Il convient de préciser que la fiabilité de ces données est relative, puisqu'elles proviennent, dans certaines CAF et certains lieux d'accueil, d'un décompte manuel.

2 – L'accueil téléphonique

a) L'accessibilité

La COG 2005-2008 prévoyait d'améliorer l'accessibilité des CAF au téléphone. Deux objectifs étaient fixés pour l'année 2008 : parvenir à une amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 30 heures pour une ouverture cinq jours par semaine ; répondre à au moins 90 % des demandes de contact téléphonique avec un agent.

Globalement, l'amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil est passée de 30,1 heures en 2005 à 32,3 heures en 2008. Quant au taux d'appels téléphoniques traités par un agent, il est passé en moyenne de 88,7 % en 2005 à 90,6 % en 2008. Mais de fortes disparités persistent entre les CAF.

Comme pour l'accueil physique, il convient toutefois de souligner l'insuffisante fiabilité de cet indicateur. En effet, en l'absence de recueil automatique identique dans l'ensemble des caisses, cet indicateur est obtenu en partie par comptage manuel.

Afin de renforcer l'accueil téléphonique, la branche pourrait envisager de développer un accueil de premier niveau mutualisé dans le cadre d'une plateforme nationale ou de plateformes régionales, dont la plage d'ouverture pourrait être élargie par rapport aux pratiques actuelles des caisses. Dans le cadre de la montée en charge du revenu de solidarité active (RSA), 16 plateaux mutualisés de réponse téléphonique sont en cours de déploiement. Cette démarche mériterait d'être poursuivie.

b) Le coût des communications téléphoniques

Depuis le déploiement de la nouvelle architecture téléphonique, les usagers ne peuvent contacter les CAF que par un numéro d'appel surtaxé. Le coût de la communication est de 0,112 € la première minute puis de 0,09 € les autres minutes à partir d'un poste fixe (0,12 € jusqu'en 2007). L'impact du coût de l'appel téléphonique sur l'évolution du nombre d'appels de la part des usagers n'a pas été analysé par la branche mais celle-ci s'est engagée, dans la COG 2009-2012, à ramener le tarif d'une communication téléphonique au coût d'un appel local.

3 – Le traitement des dossiers

a) Le délai de traitement des dossiers

La COG 2005-2008 comportait deux objectifs chiffrés : traiter 85 % des demandes des allocataires dans un délai maximum de 15 jours ; traiter l'ensemble des demandes de minima sociaux dans un délai maximum de dix jours. Ces cibles n'ont pas été atteintes par toutes les caisses en 2007.

En ce qui concerne le premier indicateur, le nombre de CAF ne respectant pas l'objectif de la COG a augmenté : 10 CAF en 2006, 19 CAF en 2007. Sans doute la cible a-t-elle été atteinte en moyenne dans la branche, mais elle était peu ambitieuse, puisqu'elle était déjà atteinte dès 2005. Aucun progrès n'a été observé entre 2005 et 2008. Quant à l'objectif spécifique aux minima sociaux, il n'a pas non plus été atteint : la part des pièces traitées dans un délai maximum de dix jours a même un peu diminué entre 2005 et 2007, passant de 97,7 % en 2005 à 97,2 % en 2008. En revanche, le nombre de CAF ne respectant pas l'objectif conventionnel a légèrement diminué (111 CAF en 2007 contre 113 en 2005).

Les indicateurs mentionnés ci-dessus ne mesurent que la célérité de prise en compte d'une nouvelle pièce par les services de production et ne reflètent ni la qualité du traitement des dossiers, ni le délai de traitement ressenti par l'allocataire. La COG 2005-2008 soulignait que ces indicateurs devaient être complétés, au plan national, par un indicateur de délais de règlement d'un dossier de demande de prestations jusqu'à la mise en paiement. Un tel indicateur n'a pas été mis en place. Toutefois, un indicateur de délai de traitement du point de vue de l'utilisateur (« délai de démarche ») a été testé dans quatre CAF au cours de l'année 2008 et devrait être généralisé dans le cadre de la COG 2009-2012.

b) La qualité du traitement des dossiers

Afin de suivre la qualité du traitement des dossiers, la COG 2005-2008 demandait aux CAF de prévoir une intervention personnalisée lorsque le nombre de pièces subissant des allers et retours entre la caisse et l'allocataire ou lorsque les demandes complémentaires à l'allocataire dépassent un seuil fixé localement. En 2008, seules 45 % des CAF avaient mis en place une telle intervention.

Par ailleurs, la branche famille ne dispose pas de données globales concernant le nombre de réclamations. Seuls sont recensés les dossiers présentés dans les commissions de recours amiable (CRA), ce qui laisse de côté une part importante du règlement amiable et du contentieux relatif aux prestations légales. Quant à l'analyse des réclamations, pourtant demandée dans le cadre de la COG 2005-2008, elle reste insuffisante. D'après les dernières données disponibles, qui proviennent d'une enquête réalisée en 2005 auprès de 32 CAF³⁸⁵, une réclamation sur deux portait sur le paiement des prestations, 27 % sur les droits à prestation et 24 % sur la qualité de service (dont manque d'information : 10,5 %, délais : 7 %).

Il conviendrait que la CNAF mette à disposition du réseau un ensemble de préconisations et d'outils destinés à améliorer le repérage et la traçabilité des réclamations et qu'elle procède à l'analyse des motifs des réclamations.

De fait, dans le cadre de la COG 2009-2012, la branche s'est fixé comme objectif de mettre en œuvre une politique nationale de gestion des réclamations. Deux indicateurs de suivi doivent être définis nationalement : le nombre de réclamations et le délai de réponse aux réclamations. Les premières données devraient remonter à partir de 2010.

385. CNAF, « Les réclamations dans les caisses d'allocations familiales », L'essentiel n° 63, juillet 2007.

4 – L'information des usagers

a) *L'information écrite*

Les enjeux liés à l'amélioration de l'information et de la communication de la branche sont importants : limitation des contacts, diminution des indus, rationalisation des dépenses d'information et de communication. Pourtant, la qualité des notifications et les outils d'information de la branche famille ont peu progressé depuis 2000.

La principale amélioration intervenue dans le champ de la relation écrite est le déploiement d'une charte rédactionnelle et la diffusion d'outils auprès des CAF (guide de la relation écrite, kit de formation, mémento). D'après une évaluation à mi-parcours, réalisée en mars 2008, plus des deux tiers des CAF avaient mis en place un dispositif de formation. Toutefois, le bilan final du déploiement de la charte, prévu pour la fin 2008, n'a pas été réalisé, ne permettant pas de juger de l'amélioration de la qualité des écrits de la branche.

En ce qui concerne les notifications issues du système d'information CRISTAL, leur qualité reste insuffisante : elles ne sont pas toujours claires et peuvent comporter des erreurs, ce qui oblige les allocataires à contacter les CAF. Dans l'attente du déploiement d'un projet dans le domaine de l'édition, seuls des palliatifs ont été mis en place : déploiement d'un logiciel (« surf ») pour retravailler certains lots de courrier, formation de superviseurs chargés de relire et de corriger les notifications. Par ailleurs, afin de réduire le nombre de notifications reçues par les usagers, un relevé mensuel de situation a été expérimenté dans trois CAF en 2007. Le bilan de ces expérimentations a été positif mais le projet n'a pas été généralisé en raison notamment des investissements informatiques qui seraient nécessaires.

Enfin, les publications de la branche famille sont marquées par leur éclatement. Le principal support d'information écrite de la branche est la revue *Vies de famille*, issue de la revue *Bonheur* fondée en 1945. Distribuée dans 116 CAF en 2008, cette revue est gérée par un service commun des CAF adhérentes situé dans la CAF de Meurthe-et-Moselle. En dépit d'évolutions récentes (meilleure prise en compte des publics non familiaux, création d'un site internet), le contenu de cette revue est assez éloigné des missions des CAF, puisqu'il traite de thématiques comme la santé, l'emploi, les loisirs et l'éducation. En 2007, la production de cette revue a coûté à la branche famille 11,1 M€

En complément ou à la place de la revue *Vies de famille*, certaines CAF éditent des revues ou des documents qui leur sont spécifiques. La CNAF n'en a pas une connaissance précise ni du coût que cela représente.

Les raisons pour lesquelles les CAF continuent d'envoyer leurs propres supports d'information n'ont pas fait l'objet d'investigations particulières de la part de la caisse nationale (volonté d'autonomie des caisses, caractère inadapté de la revue Vies de Familles, volonté de rentabiliser des équipements ou des personnels dédiés, de réduire les coûts...). L'émission des outils d'information des CAF s'accompagne d'omissions dommageables pour les usagers. Ainsi, les CAF qui ne sont pas abonnées à Vies de famille n'envoient pas toujours le guide des prestations (inclus dans les numéros de février et mars de Vies de famille), pourtant considéré comme le document le plus utile aux allocataires. Ce document devrait être adressé systématiquement à tous les nouveaux allocataires ainsi qu'à toutes les personnes qu'un fait générateur a de grandes chances de faire devenir allocataire (déclaration de grossesse, par exemple).

De son côté, la CNAF ne finance et ne supervise qu'une part très restreinte des supports d'information de la branche. En dehors de la communication institutionnelle (rapports d'activité...), le département de la communication (de 14 personnes) édite des plaquettes destinées à être mises à disposition du public à l'accueil des CAF et est en charge du développement du site internet.

La politique d'information de la branche famille mériterait ainsi d'être revue et rationalisée. L'engagement pris par la branche dans la COG 2009-2012 d'élaborer un schéma directeur de la communication semble aller dans ce sens.

b) L'administration électronique

La COG 2005-2008 prévoyait le développement de l'administration électronique dans trois domaines prioritaires : l'information des allocataires, la constitution des dossiers et les formalités et les échanges de données avec les partenaires.

Les seules téléprocédures effectivement mises en œuvre par la branche famille concernent la déclaration de ressources (dont l'intérêt a été réduit depuis 2009 du fait de l'acquisition des données auprès des services fiscaux), les déclarations par les bailleurs des montants des loyers dans le cadre des aides au logement, le complément mode de garde.

Par ailleurs, alors qu'une part importante des visites au guichet est le fait d'allocataires souhaitant obtenir une simulation de leurs droits, seuls deux simulateurs sont actuellement mis à disposition des usagers : le premier concerne les aides au logement tandis que le second permet aux personnes potentiellement concernées par le revenu de solidarité active de

tester leur éligibilité. La mise en place d'un simulateur est également envisagée pour la garde d'enfant mais il n'est pas certain qu'il intégrera les avantages fiscaux, ce qui amoindrirait considérablement son intérêt.

Enfin, la qualité de l'information mise à disposition des usagers via Internet pourrait être largement améliorée. Si les pages nationales du site www.caf.fr ont été revues, les sites locaux des CAF sont très insuffisants : l'information mise en ligne n'est pas harmonisée entre les caisses et elle est souvent très lacunaire et peu accessible. Des éléments importants comme les lieux d'accueil ou les heures d'ouverture ne sont pas systématiquement mis en ligne. Il en est de même en ce qui concerne les interventions d'action sociale développées par chaque CAF au profit des allocataires. Un projet de refonte de ces sites locaux est cependant en cours.

5 – La prise en compte des besoins des publics en difficulté

La branche famille est en retard dans la prise en compte des besoins des publics handicapés sensoriels et plus encore des personnes non francophones.

Pour les handicapés sensoriels, une version du guide des prestations en braille et en gros caractères est mise à disposition des CAF. Seule une quarantaine de CAF offrent la possibilité d'une traduction en langue des signes par visio-conférence.

Pour les personnes non francophones, rien ou presque n'a été réalisé. Quelques CAF ont décidé de traduire certaines plaquettes d'information et d'autres financent des interprètes mais elles sont très minoritaires et ne bénéficient d'aucun appui national. Si l'on peut comprendre que toutes les brochures d'information de la CAF ne soient pas systématiquement traduites dans une cinquantaine de langues, il reste que la branche famille peut difficilement envisager l'amélioration de la qualité de service sans prendre en compte les besoins de ces publics.

A minima, une mesure facilement réalisable et peu coûteuse consisterait à mettre en ligne sur Caf.fr des traductions de certaines pages (notices des prestations notamment), qui pourraient ensuite être distribuées en tant que de besoins à l'accueil des CAF. Le coût en serait d'autant plus réduit que la branche peut faire réaliser ses traductions par le centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS). Une aide au remplissage des formulaires pourrait également être développée. Ces efforts permettraient en outre de limiter les flux à l'accueil physique.

*

* *

Les cibles définies en matière d'accueil physique, d'accueil téléphonique et de traitement des dossiers dans la COG 2005-2008 étaient peu ambitieuses dans la mesure où elles étaient déjà atteintes en moyenne dans la branche dès 2005.

Néanmoins, dans le contexte d'une forte charge de travail et dans la perspective de la généralisation du RSA, ces objectifs ont été maintenus dans la COG 2009-2012 au niveau fixé pour l'année 2008. L'indicateur relatif au délai de traitement des dossiers des bénéficiaires des minima sociaux est même moins ambitieux que dans la COG 2005-2008, puisque la nouvelle COG prévoit que le délai de traitement des demandes relatives au RSA et à l'allocation adulte handicapé doit être inférieur à 10 jours dans 85 % des cas (90 % à partir de 2011).

Par ailleurs, les objectifs de qualité de service retenus dans la COG 2005-2008 reposaient sur une approche quantitative. Si cette approche était nécessaire pour faire converger les CAF vers un socle minimal de service, elle présentait l'inconvénient d'inciter les CAF à privilégier la rapidité de l'accueil et du traitement des dossiers au détriment de la qualité de la réponse apportée aux usagers. La COG 2009-2012 prévoit que ces indicateurs soient complétés d'objectifs plus qualitatifs notamment en ce qui concerne les réclamations.

II - L'accompagnement des familles en difficulté

Prolongeant le service d'accueil ouvert à l'ensemble des assurés, « l'accompagnement » constitue un service plus étendu rendu aux familles en difficulté. Ces familles peuvent contacter directement les services d'action sociale des CAF ou être repérées à l'occasion d'un accueil au titre des prestations légales. L'accompagnement social des familles en difficulté³⁸⁶ s'exerce selon trois modalités: l'aide à domicile, l'attribution d'aides financières individuelles et l'intervention des travailleurs sociaux.

Les dépenses y afférentes s'élevaient à 439 M€ en 2007 : 247 M€ pour le travail social, 148 M€ pour l'aide à domicile et 44 M€ pour les secours et aides financières, soit un montant limité au regard du total des dépenses d'action sociale (3 733 M€, dont 1 934 M€ pour l'accueil des jeunes enfants). En outre, bien qu'ayant augmenté de 5,2 % entre 2003 et

386. L'accompagnement social des familles constitue l'un des six principaux postes de dépenses d'action sociale, à côté de l'accueil des jeunes enfants (51,8 %), le temps libre des enfants et des familles (11,8 %), le logement et l'habitat 4,1 %, l'animation et la vie sociale (7,2 %), les prestations supplémentaires aux familles (0,2 %).

2007, leur part dans le budget d'action sociale s'est réduite en raison de la forte croissance des dépenses relatives à l'accueil des jeunes enfants.

Les conseils d'administration des CAF gèrent librement l'emploi de ces ressources qui proviennent en quasi-totalité des dotations dites « libres d'emploi » du fonds d'action sanitaire et sociale (FNAS). Ils sont donc particulièrement attachés à conserver la maîtrise d'une politique qui constitue leur dernier domaine de compétence propre. De nombreuses interrogations apparaissent toutefois dans l'utilisation de ces ressources.

A – L'aide à domicile

La branche³⁸⁷ finance des interventions d'aide au domicile des familles connaissant des difficultés temporaires. Ces interventions sont assurées par des auxiliaires de vie sociale (anciennement « aides ménagères ») lorsque les difficultés de la famille sont d'ordre matériel et par des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF, anciennement « travailleurs familiaux ») lorsque les difficultés sont sociales ou éducatives.

1 – Les familles bénéficiaires

Les familles susceptibles de bénéficier d'une aide à domicile sont les familles allocataires qui connaissent des difficultés en raison d'une naissance ou d'une adoption, d'une séparation des parents ou du décès de l'un d'eux, d'une famille nombreuse, de la reprise d'un emploi, ou encore d'une grossesse, d'une maladie de courte ou de longue durée.

Les dernières données disponibles relatives aux familles bénéficiaires de l'aide à domicile datent de 2005 et ne permettent donc pas de prendre en compte les évolutions induites par les réformes intervenues postérieurement. A cette date, 43 500 familles avaient bénéficié d'une aide à domicile. Un peu moins des deux tiers des heures effectuées relevaient des TISF. Les familles nouvellement bénéficiaires ne représentaient que 20 % des familles aidées, ce qui conduit à s'interroger sur le caractère temporaire des interventions réalisées et les problématiques qui en sont à l'origine.

Des données collectées par la CAF des Bouches-du-Rhône permettent de donner un éclairage plus récent. En 2007, cinq des six associations d'aide à domicile financées par la CAF avaient fourni des

387. Les développements qui suivent ne prennent pas en compte l'aide à domicile financée par d'autres acteurs ou d'autres voies (aide sociale des collectivités territoriales, dépenses fiscales à la charge de l'Etat).

renseignements concernant les 2 882 familles qu'elles avaient aidées. Le taux de renouvellement est en moyenne de 25 %, mais avec de très forts écarts entre les associations (entre 17 % et 68 %) que la CAF n'est pas totalement en mesure d'expliquer. Parmi les familles aidées, 53 % ont au plus deux enfants, 44 % ont entre trois et cinq enfants. 8 % des familles ont un quotient familial CAF³⁸⁸ inférieur à 150 €, 37 % ont un quotient familial compris entre 150 € et 400 €, 44 % entre 400 € et 750 € et 10 % supérieur à 750 €. Les principales catégories socio-professionnelles aidées sont les employés (26 %), les inactifs (22 %), les ouvriers (15 %), et les chômeurs (12 %).

2 – Les financements de la branche famille

a) L'évolution des dépenses

Les CAF n'emploient elles-mêmes qu'un nombre réduit d'intervenants à domicile. En dehors de cette gestion directe, en net recul, la branche conjugue deux voies pour organiser l'aide à domicile. D'une part, elle finance des associations au travers d'une prestation de service normée au plan national, parfois complétée par les CAF à partir de leur dotation d'action sociale. D'autre part, les caisses financent une partie importante du reste à charge dû par les familles dans le cadre d'aides financières allouées également à partir de leur dotation d'action sociale.

En 2007, les dépenses relatives à l'aide à domicile ont représenté un total de 148 M€ soit 34 % des dépenses consacrées à l'accompagnement social des familles et 4 % du FNAS. Les dépenses prévisionnelles budgétées dans le FNAS ont augmenté de plus de 20 % entre 2005 et 2007 mais ces crédits supplémentaires n'ont pas été consommés.

b) Le financement des associations

De nouvelles modalités de financement et d'attribution de l'aide à domicile ont été progressivement mises en œuvre à partir de la fin 2007. Jusqu'en 2006, les associations d'aide à domicile étaient financées sur une base horaire, ce qui ne permettait pas aux CAF de maîtriser l'évolution des dépenses. La réforme a remplacé la prestation de service horaire par une prestation de service à la fonction, versée annuellement dans le cadre d'une enveloppe limitative.

388. Ce quotient, qui diffère du quotient familial retenu dans le domaine fiscal, est obtenu en divisant la somme du douzième des ressources annuelles et des prestations familiales mensuelles perçues par le nombre de parts dont bénéficie la famille. Le nombre de parts ne correspond pas au nombre de parts fiscales.

Le montant de la prestation de service varie selon que l'intervention relève du niveau 1 (interventions dites de « soutien à la cellule familiale en raison d'une difficulté matérielle » exercées par les auxiliaires de vie sociale) ou du niveau 2 (interventions dites de « soutien à la fonction parentale en raison d'une difficulté sociale ou éducative » relevant des TISF). La prestation de service afférente à chaque niveau d'intervention représente 30 % du coût de revient local, le reste du coût (hors participation familiale) est pris en charge par la CAF sur sa dotation propre dans la limite d'un plafond fixé annuellement par la CNAF.

La prestation de service d'aide à domicile (2008)

En €

	Prix plafond annuel	Taux	Montant de la PS annuelle
Fonction 1	25 441	30 %	7 632
Fonction 2	42 238	30 %	12 671

Source : Cour des comptes d'après données CNAF

Dans les faits, les modalités de calcul du prix de revient par les CAF sont peu transparentes et mal connues de la CNAF. Dans les CAF rencontrées, le coût de revient local négocié est supérieur au prix plafond de la CNAF. La différence est financée par les CAF à partir de leur dotation d'action sociale. Cette pratique est doublement critiquable en ce qu'elle limite la portée de la réforme de 2007 et n'incite pas les associations à réduire leurs coûts de gestion.

c) Le reste à charge pour les familles

Le barème préconisé par la CNAF depuis 2006 pour déterminer la participation des familles est plus généreux que le précédent barème, qui datait de 1994. Le reste à charge varie entre 30 centimes d'euros et 12,22 € de l'heure en fonction de la composition et des ressources de la famille. Ce barème n'est pas plafonné : les ménages disposant d'un quotient familial supérieur ou égal à 1 293 € peuvent bénéficier d'une aide à domicile moyennant le versement de la participation maximale prévue. Le reste à charge des familles bénéficie de déductions fiscales accordées au titre des services à la personne.

Ce barème national n'est toutefois qu'indicatif. D'après les réponses apportées par 121 CAF en 2008, 86 CAF l'appliquaient, parfois en le plafonnant, 27 CAF disposaient d'un barème commun à l'ensemble des financeurs et 8 CAF n'appliquaient ni le barème national ni un barème commun avec les autres financeurs. La situation dans ces 8 CAF

ne paraît pas acceptable au regard de la nécessaire lisibilité pour les usagers de l'action sociale de la branche famille.

B – Les aides financières individuelles

Deuxième modalité de l'accompagnement, des aides financières individuelles (AFI) peuvent être accordées aux allocataires par les CAF à partir de leur dotation d'action sociale. En 2007, les AFI se sont élevées au total à 380,5 M€³⁸⁹ dont 100 M€ consacrés à la prise en charge du reste à charge dû par les parents dans le cadre de l'aide à domicile (voir ci-dessus). La part des AFI dans les dotations d'action sociale tend à diminuer depuis une dizaine d'années au profit des aides aux partenaires : elle est passée de 41,5 % en 1996 à 29,9 % en 2006. Un peu plus d'un tiers des AFI est constitué de prêts.

Les aides financières sont essentiellement accordées dans le cadre de l'accompagnement social (37,5 %), du temps libre (31,7 %) et du logement (28,2 %). La part des AFI dans la dotation d'action sociale des caisses et les domaines couverts par ces aides sont très variables.

1 – Les bénéficiaires

En 2006, 683 514 allocataires ont perçu au moins 824 199 aides³⁹⁰. Le montant moyen de l'aide accordée par famille était de 338 € avec de fortes différences selon qu'il s'agit d'une aide au temps libre (184 €) ou concernant le domaine du logement (691 €). En matière d'accompagnement social, il existe une nette différence entre les secours (299 €) et les prêts d'honneur (732 €).

Ces aides bénéficient en priorité aux familles monoparentales et aux personnes isolées : alors que les familles monoparentales représentent moins d'un quart des bénéficiaires potentiels d'action sociale, elles sont 44,2 % à avoir perçu au moins une AFI en 2006. Les familles nombreuses ont également un accès privilégié aux AFI : 28 % des familles de quatre

389. Les développements qui suivent portent sur l'ensemble des aides financières individuelles et non sur les seules aides classées dans la catégorie « accompagnement social ». En effet, la ventilation des aides entre les différentes catégories est souvent aléatoire.

390. Ces deux chiffres sont sous-estimés, d'une part, du fait de taux de couverture des statistiques financières par les statistiques de bénéficiaires souvent inférieurs à 100 % dans les caisses et, d'autre part, du fait que n'apparaît dans le fichier des prestations légales et de l'action sociale des CAF (FILEAS) que le montant global annuel versé à la famille pour chaque type d'aide. Ainsi la récurrence dans un même type d'aide n'est pas prise en compte dans les statistiques de bénéficiaires.

enfants ou plus ont perçu au moins une AFI (contre un taux d'utilisation moyen de 11,3 %). Enfin, plus de la moitié des bénéficiaires d'AFI se situent sous le seuil de pauvreté alors qu'ils sont seulement 1/5 parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale.

La part des dépenses d'action sociale consacrée aux AFI est très variable selon les caisses sans que ces différences s'expliquent par le taux de pauvreté des bénéficiaires potentiels d'action sociale. Par ailleurs, plus le taux de recours des familles aux AFI est élevé, plus ces AFI touchent des populations fragiles. Ce constat devrait être approfondi pour savoir dans quelle mesure il est la conséquence de la politique des caisses ou de difficultés d'accès à l'information de ces populations.

2 – Le rôle des aides financières individuelles

La finalité des AFI varie selon le type d'aide et selon les CAF : améliorer les conditions de vie des familles, faire face à des difficultés passagères, soutenir un projet (familial, insertion). Ces aides sont régies par les règlements intérieurs des CAF et ne font l'objet d'aucun encadrement national. Il n'existe pas d'indicateurs nationaux permettant de rendre compte de l'évolution des AFI dans les fonds propres des CAF.

Les signataires de la COG 2005-2008 s'étaient engagés à recentrer les aides financières individuelles sur des aides sur projet. En 2008, 48 CAF continuaient d'octroyer des aides « automatiques » attribuées par exemple en cas de décès, de naissance multiple ou de rentrée scolaire, mais aussi aux « mères médaillées » ou aux étudiants.

La notion d'aide sur projet, qui poursuivait l'objectif de mettre un terme à ces aides automatiques, est entendue diversement par les CAF. Si 91 CAF indiquent avoir mis en place des aides sur projet, certaines entendent la formule comme une aide attribuée dans le cadre d'un accompagnement social, d'autres comme une aide attribuée dans le cadre d'une contractualisation, d'autre encore mentionnant des domaines d'intervention. Cette définition mériterait par conséquent d'être précisée car elle n'est pas sans effet sur l'organisation du travail social des caisses.

Par ailleurs, la mise en place d'aides sur projet, qui nécessitent un suivi et une implication renforcée de la part des CAF, se fait nécessairement au détriment d'aides versées dans le cadre d'une instruction plus légère à un nombre plus important de bénéficiaires. La remise en cause d'aides automatiques « archaïques » ne doit pas interdire la mise en place d'aides versées sur la base de critères prédéterminés dans le cadre d'une offre de service renouvelée.

Plus généralement, les objectifs des AFI et leurs modalités d'attribution, très variables d'une CAF à l'autre, devraient être précisées au niveau de la branche. La COG 2005-2008 demandait à la CNAF de revoir « la politique institutionnelle en matière d'aides financières individuelles en fixant notamment (...) la part maximum que ces aides doivent représenter dans la dotation d'action sociale ». Cette réflexion n'a pas abouti. Une note fournie à la commission d'action sociale du conseil d'administration de la CNAF au printemps 2007, qui proposait de limiter à 30 % la part des aides aux familles dans la dotation d'action sociale des caisses, de mettre fin aux aides systématiques au profit d'aides sur projet et de développer des partenariats, a été rejetée, au motif que l'octroi des aides financières individuelles relevait des conseils d'administration des caisses.

Dans un rapport envoyé en mars 2009 à la commission des affaires sociales du Sénat, relatif à l'aide sociale de la branche famille, la Cour indiquait que « dans l'hypothèse où serait prolongée la tendance annuelle d'une croissance de 7,5 % par an, l'exécution des dépenses du FNAS serait soumise à de très fortes tensions » (et la COG qui vient d'être signée prévoit en effet une progression annuelle des crédits d'action sociale de 7,5 % par an). Elle soulignait aussi « la dispersion des dépenses d'action sociale et le fait que certaines de ces dépenses devenues mineures en valeur relative, telles les aides directes aux familles, pourraient être remises en cause au bénéfice des aides aux partenaires ». Des choix lourds paraissent ainsi, à terme, inévitables.

C – Le travail social

La branche dispose d'un réseau de travailleurs sociaux salariés des CAF. Avant la décentralisation, des conventions avaient été passées entre les CAF et de nombreux conseils généraux qui prévoyaient, en contrepartie d'une compensation financière, la contribution de ces travailleurs sociaux aux missions relevant des services sociaux de polyvalence de secteur. Après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, qui a confié aux départements la responsabilité du service social départemental, la plupart des conseils généraux ont progressivement souhaité disposer de la maîtrise des effectifs et des orientations sur l'ensemble de leur territoire. Le nombre de CAF participant à la polyvalence de secteur est ainsi passé de 86 en 1989 à 12 en 2008 pour un effectif de 158 personnes.

1 – Des effectifs mal connus

Le total des personnels travaillant dans le cadre de l'action sociale des caisses (personnels administratifs et travailleurs sociaux) est estimé à environ 11 000 agents, soit un tiers des effectifs de la branche. Parmi eux, les effectifs de travailleurs sociaux de la branche famille sont mal connus. La CNAF dispose de trois sources différentes qui comportent des écarts importants.

D'après une enquête ponctuelle réalisée début 2007, les CAF emploieraient 4 281 professionnels du champ social qui se répartissent en 2 523 travailleurs sociaux (1 205 assistantes sociales, 929 conseillers économiques sociaux et financiers, 178 éducateurs de jeunes enfants, 144 animateurs, 59 techniciens de l'information sociale et familiale et 8 éducateurs spécialisés) et 1 758 intervenants sociaux (51 médiateurs, 71 délégués à la tutelle, 420 conseillers techniques, 341 agents de développement social, 875 autres).

Une part importante de ces personnels (875 agents, soit 20 %) n'a donc pas réussi à être rattachée aux professions décrites ci-dessus. Ces difficultés rencontrées par les CAF pour caractériser le métier de leurs salariés illustrent la nécessité de redéfinir et simplifier la typologie des métiers de l'action sociale. C'est d'ailleurs un chantier qui ne relève pas de la seule branche famille, mais d'une initiative nationale. L'élaboration des référentiels métiers, prévue dans la COG 2005-2008, n'a pas été réalisée. Une mission en ce sens a été confiée fin 2008 à un cabinet de conseil.

Le nombre de travailleurs est très variable selon les caisses. Certaines emploient plus d'une centaine de travailleurs sociaux, tandis que d'autres n'en ont aucun. Ces différences s'expliquent par le contexte local, notamment les relations avec les collectivités territoriales, mais aussi par l'absence de pilotage du travail social au niveau national. Le mouvement de déconventionnement des CAF ne s'étant pas accompagné d'une redéfinition nationale des missions du travail social, les caisses ont été amenées à réorienter leurs interventions de manière isolée. Beaucoup de travailleurs sociaux partis à la retraite n'ont pas été remplacés.

2 – Des missions peu formalisées

Fin 2006, 88 CAF avaient formalisé les missions de leurs travailleurs sociaux dans le cadre d'un schéma directeur d'action sociale. L'analyse de ces schémas pour la période 2005-2008 montre en outre que le travail social n'y est défini que de manière générale. Par ailleurs, la formalisation de ces missions figure rarement dans les contrats

pluriannuels de gestion (38 CAF) et seules 35 CAF disposent d'un projet de travail social.

Afin de préciser les missions des travailleurs sociaux, la branche envisage de définir un socle commun national, qui s'imposerait aux CAF. Les travaux en cours envisagent de recentrer les interventions de travail social sur trois thématiques : le soutien à la fonction parentale, le soutien aux familles confrontées à des difficultés de logement et d'habitat ; le soutien aux familles confrontées à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

Plusieurs questions relatives à la mise en œuvre de ce socle n'ont pas encore été tranchées : la latitude dont disposeront les CAF pour mettre en œuvre ce socle ; les modalités de suivi de cette mise en œuvre (indicateurs, outils informatiques) et les moyens humains dont disposeraient les CAF pour mettre en œuvre cet accompagnement minimal des allocataires.

3 – Un suivi et un pilotage insuffisants

Les CAF ne disposent pratiquement pas d'outil de pilotage et de suivi des travailleurs sociaux.

La CAF de Paris est l'une des rares caisses à en disposer. Chaque équipe sociale élabore un programme prévisionnel d'action annuel, composé à partir de « fiches programmes actions ». Chaque fiche programme décline, pour chaque action envisagée, le nombre de familles concernées, la durée hebdomadaire et le nombre de semaines de l'action. Sur le plan financier, chaque fiche programme action donne lieu au calcul d'un coût annuel de l'activité et d'un coût annuel par bénéficiaire. Toutefois, ces outils ne sont utilisés qu'en amont pour déterminer et négocier le programme de travail des équipes. Faute d'applicatif informatique adéquat, ces outils ne sont pas utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs. Par ailleurs, afin d'assurer le suivi de l'activité des travailleurs sociaux, ces derniers sont censés remplir chaque semaine une fiche de synthèse décrivant le temps passé sur chaque action. Ces données ne sont pas exploitées au niveau de la CAF.

A la CAF des Bouches-du-Rhône, le suivi de l'activité des travailleurs sociaux n'est ni harmonisé, ni automatisé, ni utilisé. En matière d'accueil, la CAF ne connaît que le nombre d'allocataires et le nombre de communications téléphoniques reçus par les travailleurs sociaux. Ces données n'intègrent pas l'accueil réalisé par les secrétaires médico-sociales. Surtout, ces données collectées manuellement ne sont pas fiables. Cette CAF ne dispose pas non plus de remontée d'information concernant les interventions des travailleurs sociaux. Il est

par conséquent impossible de disposer de données pourtant basiques comme le nombre et les caractéristiques des familles suivies ou encore la durée de l'accompagnement assuré par les travailleurs sociaux. Enfin, en ce qui concerne l'activité mensuelle des travailleurs sociaux, les seules données disponibles proviennent des fiches renseignées chaque mois par chaque travailleur social et de fiches prévisionnelles d'activité hebdomadaire. Ces données ne sont centralisées que dans quelques sous-districts et ne sont pratiquement pas exploitées.

D – Les relations avec les collectivités locales

1 – Des champs d'intervention qui se recoupent

Les interventions développées par les CAF pour venir en aide aux familles en difficulté sont proches de celles développées par les conseils généraux, devenus chef de file de l'action sociale depuis la loi de décentralisation du 13 août 2004, et par un grand nombre de communes via les centres communaux d'action sociale (CCAS). Il en résulte un enchevêtrement des compétences préjudiciable pour les familles qui peinent à identifier les acteurs compétents et les aides auxquelles elles peuvent prétendre.

En matière d'aide à domicile, les interventions financées par la branche famille se veulent ponctuelles, à la différence de celles financées par les conseils généraux qui répondent généralement à des difficultés chroniques ou durables. Toutefois, ce partage des compétences entre la sécurité sociale et les acteurs locaux est assez théorique et les associations se tournent tour à tour vers leurs différents financeurs dans une logique de guichet. Les circulaires de la CNAF du 2 mai 2007 et du 17 décembre 2008 recommandaient l'élaboration de conventions multipartites (CAF, conseils généraux, associations) destinées à mettre en cohérence l'ensemble des politiques poursuivies par les financeurs et à clarifier les responsabilités et financements. Réclamées par les fédérations, préconisées par la CNAF depuis plus de 15 ans, ces conventions n'existent toujours pas.

En ce qui concerne les AFI, les CAF ne se coordonnent pas avec leurs partenaires. Dans le cadre d'une enquête réalisée en 2008, seules quatre CAF indiquaient avoir coordonné toutes les aides avec leurs partenaires, 92 CAF indiquaient l'avoir fait pour certaines aides (en général dans le cadre du fonds de solidarité logement) et 26 CAF indiquaient n'avoir engagé aucune coordination. Seules 36 % des CAF indiquent attribuer les AFI dans le cadre d'une commission partenariale.

Enfin, le réseau des travailleurs sociaux des CAF n'est généralement pas articulé avec celui des conseils généraux.

Une définition réglementaire plus sélective et mieux hiérarchisée des interventions sociales des CAF permettrait de fonder les orientations de la COG sur des bases plus claires.

2 – Des partenariats insuffisamment développés

Début 2007, 40 CAF sur 123 indiquaient avoir signé une convention d'action sociale départementale. Le champ de ces conventions est variable : petite enfance (26 CAF), travail social (20 CAF), centres sociaux (19 CAF), aide à domicile (18 CAF), logement et habitat (13 CAF). En dehors du champ de la petite enfance, beaucoup de ces conventions restent très générales, chaque acteur réaffirmant son champ d'intervention sans qu'un véritable partenariat soit mis en place. La COG 2005-2008 prévoyait l'expérimentation d'ici à 2008 d'un contrat territorial unique afin de « globaliser les engagements d'une CAF et d'une collectivité territoriale sur l'ensemble du champ de compétence de la branche ». L'expérimentation de ce contrat a été reportée. Dans le cadre de la COG 2009-2012, la branche s'engage à expérimenter une convention territoriale globale des services aux familles.

En ce qui concerne le travail social, seules 27 CAF ont pour le moment signé une convention de travail social, en premier lieu avec le conseil général. Ces conventions portent sur la polyvalence de secteur (16 CAF), des actions de développement social local (7 CAF) et des thématiques diverses en lien avec la spécificité des contextes locaux (coordination des acteurs de terrain, accompagnement social lié au logement, accès aux droits et services...). Beaucoup de ces conventions relèvent de la mise à disposition de personnels des CAF et ne seront pas reconduites dans le cadre de la poursuite du déconventionnement.

A Paris, la coopération formalisée entre la CAF, la ville et le département concerne la petite enfance, les centres sociaux, la prévention des expulsions et le dispositif de réussite éducative. Dans le champ de l'aide à domicile, du travail social ou des aides financières, la coopération reste réduite et occasionnelle et se limite principalement à des échanges d'information. Si des commissions de partenaires financeurs se réunissent régulièrement pour statuer sur les demandes d'aides financières, certaines des aides accordées par le département et le centre d'action sociale de la ville de Paris bénéficient aux familles sur des thématiques très proches voire similaires aux aides financées par la CAF.

Quant à la CAF des Bouches-du-Rhône, la collaboration avec le conseil général concerne la gestion du RMI, du fonds de solidarité

logement et du fonds énergie et fluides ainsi que la petite enfance. Il n'existe pas actuellement de coopération entre la CAF et le conseil général pour l'aide à domicile et le travail social. En 2008 cependant, il a été décidé d'instaurer des réunions régulières entre la direction de l'action sociale du conseil général et la direction du service aux partenaires de la CAF afin d'articuler leurs interventions sociales, de développer la connaissance des modes d'intervention des deux acteurs et de leurs publics et de construire une position commune sur les structures d'accueil. Une convention départementale de l'aide à domicile est envisagée.

Au-delà du renforcement des partenariats au niveau local, il serait nécessaire que l'Etat, la branche famille et les représentants des départements et des communes clarifient leurs champs de compétence respectifs.

E – Vers une offre de service globale ?

Les objectifs de qualité de service mentionnés dans la COG 2005-2008 ne concernaient que les services des prestations légales. En outre, les données relatives à l'accueil social et au traitement des dossiers d'action sociale sont mal connues des CAF elles-mêmes et ne sont pas connues au niveau national.

Faute d'être soumis aux mêmes exigences que les services de prestations légales, l'accueil social peut être insuffisant. Ainsi, une étude réalisée en 2006 au sein de la CAF des Bouches-du-Rhône sur l'accueil physique et téléphonique assuré par les secrétaires médico-sociales montrait que les objectifs fixés par la direction en 2006 (4 demi-journées d'accueil physique pour les 14 sites et 4 demi-journées d'accueil téléphonique par sous-district) n'étaient pas atteints. L'accueil téléphonique était ouvert en moyenne 8 demi-journées par semaine mais avec des écarts allant de 4 à 10 demi-journées selon les districts. En matière d'accueil physique, seules 2 demi-journées en moyenne avaient été mises en place par site.

La CNAF souhaite promouvoir le rapprochement des services des prestations légales et d'action sociale afin de fournir une offre globale de services aux allocataires. Au sein de l'établissement public national, ce rapprochement a été acté symboliquement par la fusion de la direction des prestations familiales et de la direction de l'action sociale en 2008. Mais la COG 2005-2008 n'avait fixé aucun objectif précis en la matière aux CAF et laissé le sujet à la décision des conseils d'administration. Peu d'entre eux se sont engagés dans cette démarche.

A la CAF des Bouches-du-Rhône, par exemple, un rapprochement organisationnel a été réalisé avec la création d'une direction du service aux allocataires et aux partenaires. Pour l'accueil, une étude réalisée en 2008 évoquait la nécessité de rendre lisible la place de l'accueil en mettant en place un accueil administratif et social rapproché et complémentaire (horaires identiques), de proposer aux allocataires une offre de service « accueil social » harmonisée et d'utiliser à l'accueil social les outils utilisés à l'accueil administratif. Cette même étude soulignait les outils à développer : signalétique adaptée et harmonisée entre les sites d'accueil ; adaptation des locaux à la confidentialité ; développement d'outils pour les secrétaires médico-sociales : définition des publics cibles, grille d'entretien, fiche de liaison, intégration des postes téléphoniques au système « Autocom » et utilisation de l'outil « Sirius » afin de fiabiliser les informations. Ces propositions n'ont pas été mises en œuvre. Le rapprochement doit désormais être prolongé par des actions concrètes.

A contrario, la CAF de Vendée expérimente depuis janvier 2009 une « approche territoriale globale » de ses services aux assurés. Elle a mis en place une nouvelle organisation décentralisée dans quatre territoires, dotés chacun d'une équipe de techniciens conseils et d'une équipe de travailleurs sociaux travaillant ensemble.

Ce type d'organisation reste minoritaire. La branche pourrait utilement travailler à définir des bonnes pratiques organisationnelles, en fonction de la taille des caisses.

La COG 2009-2012 vient de globaliser, au moins dans la forme, l'offre de service aux assurés en rassemblant au sein de missions et programmes les prestations légales et l'action sociale. L'ensemble des interventions de la branche a été réparti en quatre missions et dix programmes³⁹¹. Cette nouvelle présentation ne prendra réellement son sens que dans sa déclinaison sur le terrain. Elle pourrait alors s'y concrétiser notamment par une meilleure prise en compte de la qualité de service en matière d'accueil social et de travail social. Il serait nécessaire d'accroître les exigences des caisses dans ce domaine en étendant à

391. Par exemple, au sein de la mission 4 « créer les conditions favorables à l'autonomie, à l'insertion sociale et professionnelle des personnes et des familles », le programme 3 « accompagner le parcours d'insertion sociale pour faciliter le retour ou le maintien dans l'emploi des personnes et des familles en situation de précarité » regroupe des actions relevant des prestations légales (assurer l'instruction des dossiers, l'orientation des bénéficiaires et le versement du RSA) ou de l'action sociale (proposer un accompagnement social aux familles monoparentales ayant de jeunes enfants pour concilier vie familiale et insertion sociale ou professionnelle).

l'accueil social les indicateurs de qualité de service et en mettant à la disposition des CAF des outils nationaux pour les aider à mieux piloter le travail social.

SYNTHESE

Dans un contexte de charge de travail il est vrai accrue, la branche famille n'a pas été en mesure d'améliorer significativement la qualité du service rendu aux usagers au cours de la période 2005-2008. Les cibles fixées par la COG en ce qui concerne l'accueil physique, l'accueil téléphonique ou le traitement des dossiers ont certes été atteintes en moyenne par la branche, mais elles l'étaient déjà dès 2005.

Plusieurs initiatives permettraient sans doute des améliorations plus significatives : l'analyse des contacts entre les usagers et leur CAF, la gestion des réclamations, une information des usagers mieux ciblée et mieux pilotée au plan national, un développement plus volontariste de l'administration électronique et des téléprocédures. Sur tous ces points, la COG 2009-2012 prend des engagements généraux dont il conviendra de suivre la mise en œuvre.

Pour sa part, l'accompagnement social des familles en difficulté est assuré de manière très hétérogène selon les caisses. La nécessaire adaptation au contexte local et l'autonomie de décision des conseils d'administration ne doivent pas faire obstacle à des remontées d'information au niveau national. Celles-ci sont indispensables pour définir des orientations nationales, vérifier la qualité du service rendu et, dans un contexte budgétaire contraint, s'assurer du bon usage des crédits d'action sociale. A cet égard, les orientations fixées dans la COG 2009-2012 réaffirment des principes déjà énoncés qui ont jusqu'à présent été peu suivis d'effet.

Par ailleurs, l'articulation des actions des CAF par rapport à celles des collectivités territoriales reste problématique et les objectifs fixés pour 2012 sont peu ambitieux.

RECOMMANDATIONS

- 41. Améliorer et rationaliser la politique d'information de la branche.*
 - 42. Mettre en œuvre une politique volontariste de partenariats entre les CAF et les collectivités locales pour l'aide à domicile, le travail social et les aides financières.*
 - 43. Renforcer le cadrage national des aides financières individuelles et du travail social.*
-