Cour des comptes

6ème CHAMBRE

S2025-1701

1ère SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITE POUR L'AUTONOMIE : DES FRAGILITES PREOCCUPANTES, UNE CONSOLIDATION NECESSAIRE

Exercices 2020-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 5 novembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

PROCEDURES ET METHODES 3
SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 UNE CAISSE ATYPIQUE, UNE ORGANISATION A CONSOLIDER 8
1.1 La difficile coordination de nombreux acteurs de l'autonomie 8
1.2 Une gouvernance lourde, un nombre important d'instances mobilisant la CNSA 12
1.3 Des moyens en personnel insuffisants en 2021 mais fortement accrus depuis 15
1.4 Une gestion des ressources humaines atypique, une organisation à finaliser 16
2 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE, DES DISPOSITIFS MULTIPLES INSUFFISAMMENT EVALUES ET CONTROLES 23
2.1 Des charges plus dynamiques que les recettes 23
2.2 Un empilement de dispositifs peu évalués et insuffisamment contrôlés, une vision d'ensemble perfectible 24
2.3 Des dépenses de gestion administrative limitées mais en forte progression 29
3 UNE GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE FORTEMENT EXTERNALISEE ET INSUFFISAMMENT PILOTEE 30
3.1 L'enjeu financier croissant de la commande publique 30
3.2 Une organisation de la commande publique fragmentée, sans pilotage stratégique et économique 32
3.3 Face à une externalisation importante de la fonction informatique, des moyens limités consacrés au pilotage des prestataires 36
4 LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA CNSA, REVELATEURS DE FRAGILITES 41
4.1 Des ressources modestes pour la direction chargée du pilotage du système d'information face à un budget en forte croissance 41
4.2 Une maîtrise du système d'information réduite en raison d'une externalisation massive 45
4.3 Une appréciation des enjeux de sécurité à reprendre 51
ANNEXES 55
Annexe n° 1. Index des sigles 56
Annexe n° 2. Comparaison de la composition du Conseil de la CNSA et de la Conférence nationale de l'autonomie 58
Annexe n° 3. Évolution des effectifs de chaque direction de la CNSA entre fin 2021 et fin 2024 (ETP) 60

Annexe n° 4. Compte de résultat simplifié (2021-2024) 62

PROCEDURES ET METHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

⁂

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2, L. 111-3, L. 111-5 et L. 134-1 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Ce rapport a été préparé par la Sixième Chambre, qui a contrôlé la CNSA, par l'organisation d'entretiens sur place, l'envoi de questionnaires et demandes documentaires et le traitement des données de l'organisme.

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé puis délibéré le 5 novembre 2025 par la Sixième Chambre, présidée par M. Bernard Lejeune, président de chambre, et composée de Mmes Eve Caroli et Corinne Soussia, conseillères maîtres, MM. Franck Bessette, Nicolas Fourrier, Serge Moguérou et Yves Guégano, conseillers maîtres, M. Pierre Stussi, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que M. Michel Thomas, conseiller maître, Mme Sybille Roncin et M. Ollivier Vacchino, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, M. Philippe Bellosta, expert Systèmes d'information, en remplacement d'Enora Lereculey-Péran, et, en tant que contre-rapporteur, M. Jean-Luc Fulachier, conseiller maître.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

SYNTHÈSE

Un organisme atypique en charge d'une branche qui l'est autant

L'organisation de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) résulte de son histoire. Créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à la suite de la grave crise sanitaire provoquée par la canicule de 2003, elle est devenue en 2021, à la suite d'une autre crise sanitaire, gestionnaire de la nouvelle branche autonomie du régime général de la sécurité sociale. La Cour des comptes a publié en mai 2025 dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale un chapitre faisant le bilan de la création de cette branche et a souligné à cette occasion les leviers insuffisants dont dispose aujourd'hui la Caisse pour faire face aux enjeux à venir du vieillissement de la population, avec l'entrée dans le grand âge des générations nombreuses de l'après-guerre.

En effet, si la CNSA est ainsi passée du statut d'établissement public *sui generis* de l'État (doté en particulier d'un Conseil à la composition spécifique) à celui d'une caisse nationale de sécurité sociale, elle ne dispose pas, contrairement aux autres caisses nationales (d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et des allocations familiales) d'un réseau de caisses locales. Or, elle réunit et a vocation à coordonner un grand nombre d'acteurs, dont le périmètre dépasse celui de la sécurité sociale, comprenant notamment les départements – collectivités territoriales autonomes - et les structures qui leur sont rattachées, notamment les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Depuis 2020, plusieurs réformes ont contribué à transformer la branche autonomie et à accroître les missions de la CNSA. Son organisation et sa gouvernance doivent se rapprocher de celles des autres caisses nationales du régime général. Sa convention d'objectifs et de gestion (COG), signée pour la période 2022-2026 avec l'État, comprenait certaines de ces missions, qui ont pour partie été mises en œuvre ou restent en cours de déploiement. Le contrôle de la Cour intervient au moment où doit se préparer la prochaine COG qui couvrira le début de la période où se feront ressentir les effets du vieillissement de la population.

Des moyens renforcés, dont l'utilisation doit être améliorée

La CNSA a vu ses moyens humains presque doublés en 5 ans (213 ETP prévus en 2026 contre 125 en 2021), bien qu'ils restent encore très réduits au regard de ceux des autres caisses nationales de sécurité sociale. L'organisation de ces moyens nouveaux apparaît encore perfectible au regard des missions confiées à la CNSA et des enjeux des politiques relevant de la branche.

En outre, cet accroissement des effectifs n'a pas été accompagné d'un transfert de moyens attribués aux branches du régime général au titre de la gestion du risque de perte d'autonomie, alors même que depuis 2021 la CNSA a en charge cette nouvelle mission, ainsi

que celle de garantir l'équilibre financier de la branche. Cette démarche d'optimisation devra être au cœur des dispositions de la prochaine COG, qu'il conviendra d'articuler plus étroitement avec celles à conclure dans les autres branches.

Une situation financière dégradée du fait du dynamisme des dépenses, un empilement de dispositifs insuffisamment contrôlés

La situation financière de la caisse, sans être critique, pâtit d'un dynamisme de ses dépenses supérieur à celui de ces recettes, situation constatée depuis 2021 (à l'exception d'un transfert de CSG prévu dès 2020 pour être réalisé en 2024). La trajectoire financière prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 affiche un déficit récurrent de 1,7 Md€ par an de 2026 à 2029.

Il paraît d'autant plus nécessaire de mener, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, une revue permettant de mieux contrôler et évaluer des dispositifs nombreux qui se sont accumulés et présentent un risque de saupoudrage et d'inefficience. La vision globale du financement de l'offre par la Caisse doit être renforcée et consolidée.

Une forte externalisation des missions et des achats qui appelle un renforcement du pilotage

Le degré d'externalisation des missions et des achats, notamment dans le domaine des systèmes d'information, est très élevé et n'est pas assorti d'un suivi d'exécution suffisamment rigoureux ni d'un réel pilotage stratégique au niveau de la direction de la Caisse.

Si les achats font l'objet de l'attention nécessaire du point de vue de la sécurité juridique, l'organisation fragmentée et l'insuffisance du suivi des marchés et des prestataires représentent des points de fragilité qu'il est nécessaire de consolider rapidement en renforçant la fonction de pilotage et de gouvernance des achats.

Une importante zone de risques en matière de systèmes d'information

Enfin, les multiples systèmes d'information pilotés par la CNSA présentent des risques importants, qui soulignent les fragilités de la branche et appellent une reprise en main.

Malgré un budget informatique en forte progression, la dépendance aux prestataires externes persiste. L'environnement technique des projets présente d'importantes faiblesses, et la CNSA rencontre des difficultés pour conduire des projets de grande ampleur qui impliquent de multiples acteurs (notamment les départements et les MDPH). Enfin, les enjeux de sécurité doivent impérativement être mieux pris en compte.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DSS, DGCS) : Resserrer la composition du conseil de la CNSA en la rapprochant de celle des conseils des autres branches du régime général.

Recommandation n° 2. (CNSA) : Mettre en place sans délai une direction comptable et financière conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et l'organisation correspondante.

Recommandation n° 3. (DSS, DGCS, DB) : Décaler à 2032 (au lieu de 2031) le terme de la prochaine convention d'objectifs et de gestion afin de l'aligner sur les autres branches du régime général.

Recommandation n° 4. (CNSA, DGCS) : Rationaliser, après les avoir évalués, les dispositifs faisant l'objet de subventions et de concours.

Recommandation n° 5. (DSS, DGCS, DB) : Modifier la réglementation applicable afin de permettre la récupération de concours aux départements en cas de non-respect du cadre réglementaire ou d'irrégularités constatées dans l'exécution des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

Recommandation n° 6. (CNSA) : Renforcer la gouvernance stratégique des achats en encadrant le recours à l'externalisation et le suivi régulier des marchés informatiques sensibles.

Recommandation n° 7. (CNSA) : Formaliser des plans de continuité et de reprise de l'activité.

Recommandation n° 8. (CNSA) : Compléter le corpus documentaire en matière de sécurité des systèmes d'information existant d'une cartographie des risques et d'une charte informatique pour les administrateurs des systèmes.

INTRODUCTION

Créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est devenue gestionnaire de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale instaurée par la loi du 7 août 2020 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

La CNSA est ainsi venue s'ajouter aux trois autres caisses nationales gérant les quatre autres branches du régime général (caisse nationale d'assurance maladie – Cnam, gestionnaire des deux branches maladie et accidents du travail-maladies professionnelles ; caisse nationale d'assurance vieillesse - Cnav, pour la branche vieillesse ; caisse nationale des allocations familiales - Cnaf pour la branche famille). Elle se singularise néanmoins des autres caisses nationales du fait de l'absence de caisses locales.

La branche autonomie, si elle ne dispose pas de réseau en propre, réunit en revanche un grand nombre d'acteurs du monde médico-social, dont le périmètre dépasse celui de la sécurité sociale, et qu'elle a vocation à coordonner.

Tableau n° 1 : les principaux chiffres relatifs aux charges et produits de la CNSA (dont les comptes s'identifient à ceux de la branche autonomie)

Charges	Produits
42,6 Md€ (LFSS 2025), dont :	41,9 Md€ (LFSS 2025), dont :
• *78 % (33,3 Md€) pour le financement des établissements et services médico-sociaux (ESMS), dont 17,6 Md€ pour les personnes âgées et 15,7 Md€ pour les personnes en situation de handicap* • *18 % (7,7 Md€) pour le cofinancement avec les départements de prestations individuelles : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), et le financement d'autres prestations comme l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou l'allocation journalière du proche aidant (AJPA)*	• 37,3 Md€ de contribution sociale généralisée (CSG) • 2,5 Md€ de contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 1,0 Md€ de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) • 0,9 Md€ de taxe sur les salaires

Source : Cour des comptes.

Depuis 2020, la CNSA s'est vue confier des missions croissantes, mettant à l'épreuve la capacité d'absorption des réformes par cette dernière, et qui n'ont pas pu être complètement mises en œuvre dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion, signée pour la période 2022-2026 entre l'État et la CNSA

La Cour des comptes a publié en mai 2025 un chapitre faisant le bilan de la création, en 2020, de la branche autonomie[2].Le présent rapport de contrôle organique de la CNSA, pour sa

[2] Cour des comptes, Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss), chapitre X, « *Une branche autonomie aux leviers insuffisants pour faire face à des enjeux démographiques cruciaux* », mai 2025.

part, vise à analyser la gestion de l'organisme (gouvernance, moyens, résultats), y compris sous l'angle du respect des règles de probité et de régularité.

Le présent rapport aborde successivement l'organisation, la gouvernance et les ressources humaines de la CNSA (I), sa situation financière (II), sa gestion de la commande publique (III), et présente un audit approfondi des systèmes d'information (IV).

Un index des sigles figure en annexe 1.

1 UNE CAISSE ATYPIQUE, UNE ORGANISATION A CONSOLIDER

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est un organisme de sécurité sociale unique en son genre. Établissement public à caractère administratif, la CNSA partage plusieurs thématiques transverses (les relations avec le secteur médico-social, la problématique du grand âge, la prévention, etc.) avec les autres organismes du régime général[3]. Alors qu'elle ne dispose pas de réseau comparable aux autres caisses nationales, la CNSA éprouve d'importantes difficultés à animer et coordonner une grande variété d'acteurs (1.1). Même si sa gouvernance la rapproche de celle des autres caisses nationales, le nombre d'instances que la CNSA est amenée à piloter est de plus en plus important (1.2). Depuis 2022, ses moyens en personnel ont été considérablement augmentés suite à l'évaluation de la convention d'objectifs et gestion (COG) portant sur les années 2016-2019 (1.3). Les recrutements qui ont suivi conduisent à une profonde transformation de son organisation interne, qui reste à achever (1.4).

1.1 La difficile coordination de nombreux acteurs de l'autonomie

Dans le chapitre consacré au bilan de la création de la branche autonomie publié en mai 2025, la Cour, parmi toutes les singularités de la CNSA, soulignait l'absence de réseau de caisses locales dédiées à l'autonomie, alors même que cette caisse est chargée d'assurer le financement d'un grand nombre d'acteurs territoriaux.

1.1.1 Une caisse nationale qui ne dispose pas d'un réseau de caisses locales

La CNSA ne dispose pas d'un réseau de caisses locales à la différence des autres caisses nationales du régime général. En effet, la CNSA assure le financement des dotations aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et des prestations dont elle a la charge, sans en assurer la gestion.

[3] Le régime général comprend les branches maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, famille, vieillesse, autonomie et l'activité de recouvrement (qui regroupe l'Acoss et les Urssaf).

Les dotations aux établissements et services, au titre des dépenses prises en charge par la branche autonomie, sont versées par les caisses primaires d'assurance maladie (Cpam) pour le compte de la branche autonomie[4]. L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et son complément éventuel sont servis et contrôlés par les organismes en charge des prestations familiales (CAF et MSA), pour le compte de la CNSA et contre remboursement[5]. C'est le cas également de l'allocation journalière du proche aidant[6].

Pour encadrer les modalités de cette organisation et lui permettre de retracer dans ses comptes des opérations dont elle n'assure pas la gestion, la CNSA a signé depuis sa création des conventions avec la Cnam et la Cnaf, qui assurent pour son compte le versement de prestations ou de dotations. Pour autant, ces conventions ne sont pas suffisamment précises et pas complètement mises en œuvre, ainsi que l'a observé la Cour à l'occasion notamment de l'exercice de certification des comptes de la CNSA[7]. Une piste d'évolution serait de renforcer le suivi et le contenu de ces conventions en détaillant les chantiers communs. La Direction de la sécurité sociale pourrait aussi faire du conventionnement avec la CNSA un objectif explicite des directeurs des caisses nationales ou de l'intégrer dans les COG. La CNSA a également signé une convention avec la Cnav pour coordonner leurs interventions respectives en matière de prévention de la perte d'autonomie des plus âgés.

1.1.2 L'animation et la coordination de réseaux d'acteurs très divers

Le code de la sécurité sociale confie à la CNSA la charge d'animer et de coordonner un vaste ensemble d'acteurs comprenant principalement les départements, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou maisons départementales de l'autonomie (MDA) et les agences régionales de santé (ARS)[8].

La loi bien vieillir et autonomie du 8 avril 2024[9] a renforcé cette mission en confiant à la CNSA le déploiement du service public départemental de l'autonomie (SPDA), porté par les départements et les ARS. Issu des travaux de concertation conduits par Dominique Libault en 2021, le SPDA a vocation à rassembler un nombre encore plus important d'interlocuteurs[10]. Expérimenté depuis 2024 dans 18 départements et devant être généralisé en 2025, le SPDA a fait l'objet d'un cahier des charges publié en mai 2025[11] qui confirme qu'il n'est pas censé

[4] Article L. 174-8 du code de la sécurité sociale.
[5] Article L. 541-5 du code de la sécurité sociale.
[6] Article L. 168-11 du code de la sécurité sociale.
[7] Depuis l'exercice 2021, la Cour des comptes certifie les comptes de la CNSA, en application de l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières. Cf. : Cour des comptes, *rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale*, mai 2025.
[8] Article L. 223-5 du code de la sécurité sociale.
[9] Loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie.
[10] Le SPDA rassemble les centres communaux d'action sociale (CCAS), les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), le réseau des maisons France Service, une partie des organismes de sécurité sociale (CAF, Carsat, Cpam), les communautés 360 créées pour apporter une réponse de proximité aux personnes en situation de handicap ainsi qu'à leurs familles, les dispositifs d'appui à la coordination (DAC), les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), en lien renforcé avec les acteurs de droit commun (services de l' Éducation nationale, logement, service public de l'emploi, sport et culture, transport…).
[11] Arrêté du 28 mai 2025 relatif au cahier des charges du service public départemental de l'autonomie.

devenir un dispositif supplémentaire, et que sa réussite reposera pour l'essentiel sur la volonté forte de l'ensemble des parties prenantes de travailler ensemble.

Outre qu'aucun de ces « relais territoriaux » (comme les qualifie le CGefi[12]) n'est en situation de dépendance administrative vis-à-vis de la CNSA, une partie d'entre eux est déjà structurée en réseaux (assurance maladie, assurance retraite, allocations familiales), dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion pluriannuelles qui leur sont propres. L'organisation générale de ces réseaux est en outre protéiforme, selon qu'ils disposent ou non de la personnalité juridique, qu'ils sont organisés par département ou par région, qu'ils relèvent pour certains des collectivités territoriales ou de l'État, etc.

La situation dans laquelle se trouve la CNSA la positionne très différemment des autres branches du régime général, et l'amène à activer tous les leviers mis à disposition par la législation. Ainsi, la CNSA a entamé en 2023 l'élaboration d'un nouveau cadre de coopération territorial l'amenant à conventionner avec les départements et les ARS[13], et à fixer des objectifs propres à chaque territoire.

Ces actions doivent viser à la fois à simplifier le paysage d'intervention de la CNSA, à fournir les moyens nécessaires au déploiement des politiques en faveur de l'autonomie et à rationaliser l'action des divers intervenants. À titre d'illustration, la dématérialisation prochaine des arrêtés de tarification[14] des ESMS entre les ARS et les Cpam devrait permettre de dégager dans ces dernières des moyens qui auraient vocation à être réorientés vers la CNSA.

La répartition des actions de prévention de la perte d'autonomie entre la CNSA (et notamment son centre de ressources et de preuves, cf. *infra*) et les autres organismes de sécurité sociale, en particulier de la branche vieillesse, pourrait aussi être réexaminée.

En matière de lutte contre la fraude, le rapprochement entamé avec la Cnaf (en charge du versement de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé financée par la CNSA) doit être approfondi et pourrait servir de référence pour les autres financements assurés par la CNSA et gérés par les caisses du régime général.

1.1.3 Des missions croissantes confiées à la CNSA depuis la création de la branche Autonomie

Depuis la signature de sa convention d'objectifs et de gestion en mars 2022, la CNSA s'est vu confier chaque année un nombre encore croissant de missions. Elle est en particulier chargée depuis le 1er janvier 2021 de veiller à l'équilibre financier de la branche et de la gestion

[12] Le Contrôle général économique et financier (CGefi), service placé sous l'autorité directe des ministres chargés de l'économie et du budget, exerce sur les entreprises ou organismes concernés le contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955, le contrôle budgétaire prévu par le décret du 7 novembre 2012, ainsi que les attributions spécifiques que les textes législatifs et réglementaires lui confient. Il exerce toute mission que lui confient dans le domaine économique et financier les ministres chargés de l'économie et du budget. La CNSA fait partie des organismes soumis au CGefi.

[13] Ainsi que les MDPH ou MDA, bien qu'elles ne soient pas signataires

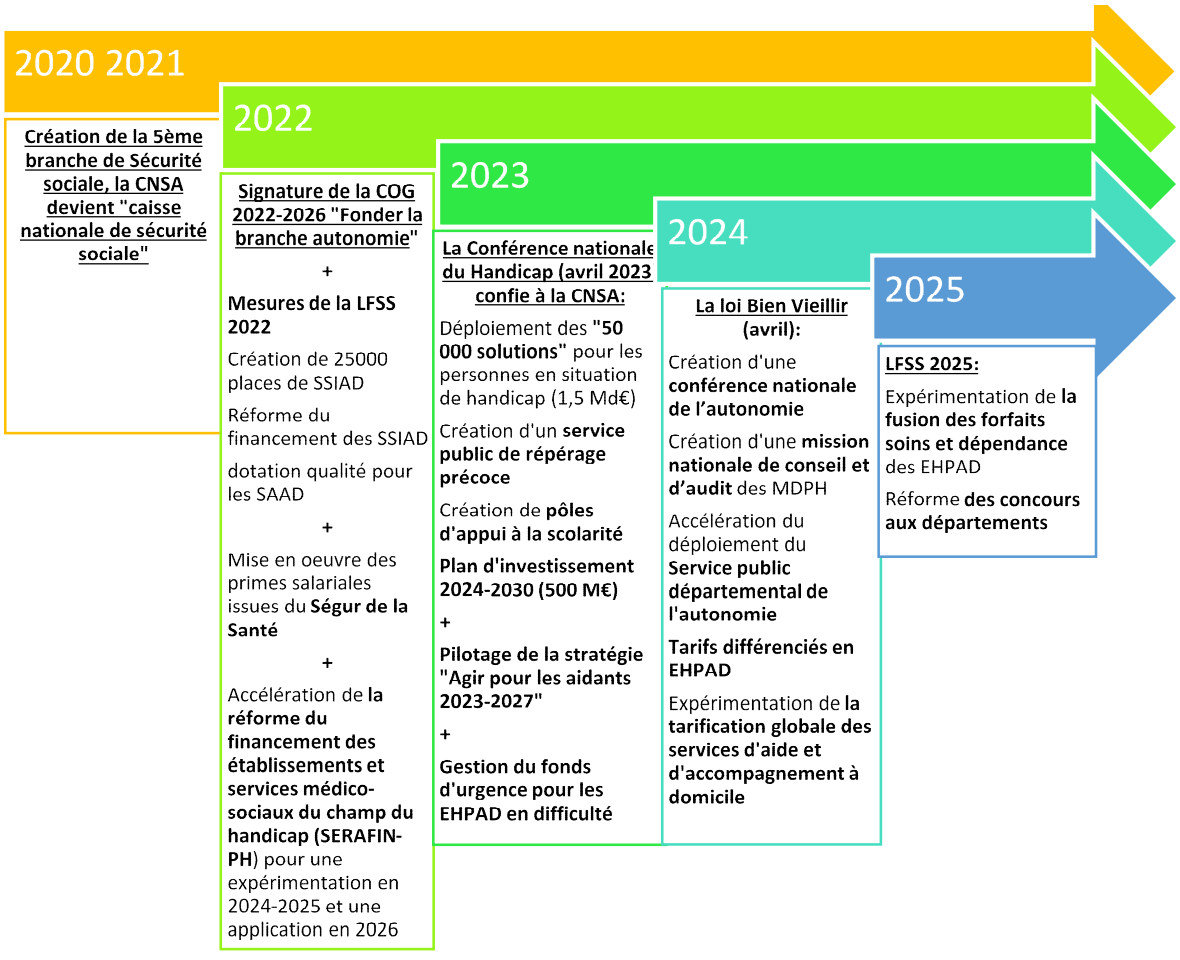
[14] Le financement des ESMS par la CNSA est déterminé par des arrêtés pris par les ARS et donne lieu à des décaissements qui sont assurés par les Cpam, pour le compte de la CNSA. Avant leur dématérialisation, ces arrêtés doivent faire l'objet de saisie manuelle dans les Cpam (du fait des limites des systèmes d'information).

du risque[15]. Cet élargissement progressif de ses attributions, parfois accéléré sous l'impulsion du législateur, a fourni une base législative à certaines actions déjà inscrites dans la COG ou accéléré le calendrier de leur mise en œuvre.

D'autres missions, dont le secrétariat de la Conférence nationale de l'autonomie (CNA), plusieurs réformes et les mesures issues de la Conférence nationale du handicap (déploiement de « 50 000 solutions » pour les personnes en situation de handicap, création d'un service public de repérage précoce, etc.), sont venues s'ajouter à celles initialement prévues, obligeant la CNSA à mobiliser des ressources pour s'approprier ces champs d'intervention, affirmer son rôle de chef de file et animer un ensemble élargi d'instances et de réseaux.

La qualité et l'efficience de la gestion de la caisse doivent également être appréciées à l'aune de cette forte sollicitation de ses équipes et des objectifs évolutifs qui leur sont assignés.

Schéma n° 1 : Évolution des missions et objectifs confiés à la CNSA depuis 2022



Source : Cour des comptes

[15] Art. L.223-5 du code de la sécurité sociale (à la différence de l'art. L.14-10-1 du code de l'action sociale et des familles).

Le secteur de l'autonomie au cœur d'enjeux environnementaux majeurs

En matière de transition environnementale, les établissements médicaux-sociaux doivent satisfaire à des obligations croissantes découlant des conséquences de l'accord de Paris de 2015 visant à lu tter contre le réchauffement climatique, et du décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire. Au titre des financements qu'elle leur attribue, la CNSA doit prendre en compte les enjeux majeurs de transition écologique qui pèsent sur ces établissements.

La CNSA a ainsi engagé en 2023 une étude sur la décarbonation du secteur de l'autonomie avec le *Shift Project*[16], l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (En3s). Les résultats, publiés en avril 2024[17], font apparaître que ce secteur est responsable de l'équivalent de 10 millions de tonnes d'équivalent CO^2 par an, correspondant à 1,5 % des émissions nationales. Le rapport de 2024 indique que, si rien n'était fait, ces émissions pourraient augmenter de 40 % d'ici 2050, en raison de l'évolution des besoins de prise en charge d'une population vieillissante. Or, dans le cadre du projet de stratégie nationale bas carbone (SNBC 3), la France prévoit de réduire de 81 % l'ensemble de ses émissions d'ici 2050[18].

En interne, la CNSA a élaboré une stratégie en matière de responsabilité sociétale des organisations (RSO), et réalisé en 2023 son propre bilan carbone, dont le périmètre ne comprend toutefois pas les organismes médico-sociaux. Elle est en revanche à l'origine, avec la direction de la sécurité sociale et la direction générale de la cohésion sociale, d'une instruction de juillet 2024 visant à la création d'un fonds d'appui à la transformation des établissements et services pour personnes en situation de handicap pour la période 2024-2027, qui vise à encourager au respect des normes énergétiques et environnementales par les établissements médico-sociaux.

1.2 Une gouvernance lourde, un nombre important d'instances mobilisant la CNSA

La capacité de la branche à déployer les politiques en faveur de l'autonomie repose en premier lieu sur les structures de gouvernance de la CNSA, auxquelles se sont progressivement agrégées une multitude d'instances, qui composent un paysage très riche et pas toujours lisible.

1.2.1 Une gouvernance lourde et redondante

A l'instar des autres organismes de sécurité sociale, la CNSA est dotée d'un conseil, qui arrête les budgets, approuve les comptes, se prononce sur les orientations de la caisse, et dont

[16] Groupe de réflexion sous forme associative visant à éclairer et influencer les débats sur les défis liés au climat et à l'énergie.
[17] Shift Projet, CNSA, En3s, Décarbonons le secteur de l'Autonomie, avril 2024.
[18] Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique

le président signe la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion. Le conseil ne dispose toutefois pas de la capacité d'agir sur les niveaux des ressources et de dépenses de la branche[19].

Avec 52 titulaires, le conseil de la CNSA est de loin le plus étoffé de l'ensemble des organismes du régime général[20]. Sa dimension paritaire, propre aux instances de gouvernance des organismes du régime général, a par ailleurs été largement amoindrie avec la présence de représentants des associations œuvrant pour les personnes handicapées et pour les personnes âgées ainsi que des départements, auxquels s'ajoutent les représentants des directions d'administration centrale concernées[21].

Le conseil de la CNSA, qui a pu être appelé « parlement du médico-social », constitue ainsi une tribune à la disposition des représentants des usagers et des professionnels du secteur. La loi du 8 avril 2024 instituant la conférence nationale de l'autonomie (CNA) a toutefois conduit à la mise en place une nouvelle instance de représentation et de consultation dont la CNSA assure le suivi des travaux et l'animation technique. Le décret du 9 juillet 2025, qui fixe les modalités de composition et de fonctionnement de la CNA, prévoit la participation de 75 membres à cette instance[22]. La composition du conseil de la CNSA pourrait évoluer pour en tirer les conséquences. Une piste pourrait être de la rapprocher de la composition des conseils des autres branches du régime général.

La CNSA est également dotée d'un conseil scientifique, composé de 23 membres, qui a pour rôle d'assister le conseil et la direction « dans la définition des orientations et la conduite des actions de la caisse ». Depuis sa création en 2005, le conseil scientifique a produit 11 avis, soit un tous les deux ans en moyenne[23].

Recommandation n° 1. (DSS, DGCS) : Resserrer la composition du conseil de la CNSA en la rapprochant de celle des conseils des autres branches du régime général.

1.2.2 Des instances qui se multiplient, des articulations à concevoir

Au-delà des organes de gouvernance, la CNSA a mis en place en 2024 un Centre de ressources et de preuves (CRP). Prévu par la COG 2023-2026[24], le CRP a pour mission de recenser les actions de prévention de la perte d'autonomie, de diffuser les bonnes pratiques et d'élaborer des référentiels à l'attention des acteurs de la branche, en particulier les commissions des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie et de l'habitat inclusif (CFPPA), dont

[19] Le conseil ne vote que trois budgets : aides à l'investissement des ESMS, interventions et gestion administrative, soit moins de 4 % des crédits, ces derniers figurant pour l'essentiel dans les fonds « financement des ESMS » et « prestations individuelles ».
[20] Le conseil de la Cnam comprend 35 membres titulaires, celui de la Cnaf 35, ceux de la Cnav et de l'Acoss 30 titulaires.
[21] Dont la direction du budget (DB), de la cohésion sociale (DGCS), de la sécurité sociale (DSS), de la formation professionnelle (DGEFP), de l'éducation nationale (DEGESCO), de l'offre de soins (DGOS), des collectivités locales (DGCL), de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le secrétariat général du comité interministériel du handicap.
[22] L'annexe 2 présente une comparaison de la composition du conseil de la CNSA et de la CNA.
[23] Liste sur Conseil scientifique CNSA.fr.
[24] Il est également prévu par l'article L 223-7-1 du code de la sécurité sociale (depuis la loi du 8 avril 2024).

les compétences ont été élargies par la loi bien vieillir et autonomie d'avril 2024[25], à la main des acteurs territoriaux. Outre ses 18 participants[26], le CRP s'est doté d'un comité d'orientation, composé d'experts scientifiques, administratifs ou financiers. Depuis sa création, il a publié six synthèses de bonnes pratiques[27]. L'activité du CRP fournit par ailleurs une illustration de l'optimisation possible du fonctionnement entre les branches, dans la mesure où la prévention de la perte d'autonomie fait partie des missions des organismes de la branche vieillesse.

À la CNA s'ajoutent la conférence nationale du handicap (CNH), créée en 2005, à laquelle participe la CNSA, mais aussi les conférences territoriales de la santé et de l'autonomie, créées en 2009 et pilotées par les ARS (sans être rattachées à la CNSA), ainsi que les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), créées par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement de décembre 2015.

Si elles peuvent chacune contribuer à la mise en œuvre des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, ces instances qui se multiplient et mobilisent souvent les mêmes acteurs, participent de la complexité de la branche autonomie[28]. La richesse de ce paysage pourrait être questionnée avec la généralisation du service public départemental de l'autonomie en 2025.

Une réponse partielle aux risques de conflits d'intérêts

Plus encore que les autres caisses nationales, la CNSA est exposée au risque de conflit d'intérêts du fait du nombre d'instances qu'elle pilote, de l'origine de leurs participants et des liens possibles avec les structures financées par la branche.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique avait instauré un certain nombre d'obligations à destination des personnes « chargées d'une mission de service public », visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts. Jusqu'en 2021 toutefois, la CNSA n'avait institué aucun dispositif interne de prévention des conflits d'intérêts applicable aux administrateurs.

A l'occasion du renouvellement de son conseil, la CNSA a mis en œuvre les dispositions prévues par le code de la sécurité sociale, profondément modifiées en 2022 et 2023. Le nouveau conseil a voté en juin 2022 une modification du règlement intérieur en application de l'arrêté du 23 février 2022. Les règles relatives aux incompatibilités des membres du conseil ont été adaptées pour tenir compte des spécificités de la CNSA, demandant en particulier à tout membre d'une instance de gouvernance la fourniture « volontaire » d'une déclaration de liens d'intérêts (DLI)[29].

La CNSA recueille les DLI des membres du conseil, sauf celles des représentants de l'État et des autres caisses nationales. Ces déclarations sont transmises à la mission nationale de contrôle rattachée à la direction de la sécurité sociale dans le cadre du processus de désignation des membres du conseil. La CNSA recueille également les DLI des membres du comité de

[25] L'article L. 149-12 de la loi ajoute à la commission une compétence en matière d'habitat inclusif.
[26] Centre de ressources et de preuves | CNSA.fr.
[27] Liste sur Centre de ressources et de preuves CNSA.fr.
[28] La lecture du document « Le service public départemental de l'autonomie et les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) » sur le site de la CNSA illustre l'articulation complexe entre ces dispositifs.
[29] Instruction interministérielle du 1er août 2022 relative aux règles déontologiques au sein des organismes du régime général de sécurité sociale, particulièrement en matière de prévention des conflits d'intérêts et de moyens mis en œuvre pour cesser immédiatement toute situation contrevenant à ces règles.

direction, sauf celle du directeur général, désigné en Conseil des ministres[30]. Sur place, la Cour a pu constater la présence sécurisée de la plus grande partie des DLI du comité de direction, mais pas de celles des membres du conseil. De plus, les comptes-rendus des conseils de la CNSA ne font pas apparaître le rappel préalable des règles déontologiques, pourtant bien prévu par la législation. Ce constat rejoint ceux réitérés tant par la Cour[31] que par le CGefi depuis 2022, même si ce dernier rappelle que les administrateurs ne votent que 4 % du budget de la CNSA.

1.3 Des moyens en personnel insuffisants en 2021 mais fortement accrus depuis

En 2021, le rapport du CGefi évoquait des « tensions » dans les ressources humaines de la CNSA. La même année, l'évaluation conjointe de la COG 2016-2019 de la CNSA par les inspections générales des finances et des affaires sociales[32] faisait apparaître une insuffisance des moyens humaines (125 ETP en 2021), en partant du constat que la CNSA était en charge du pilotage de liens fonctionnels et non hiérarchiques avec les acteurs territoriaux, et en considérant l'évolution des missions de la branche prévues pour la période conventionnelle[33].

Estimant que les carences en matière d'organisation ne permettaient pas d'expliquer à elles seules les difficultés rencontrées par la CNSA, la mission IGF-Igas préconisait de porter l'effectif de la CNSA à 162 ETP d'ici 2026. La négociation de la COG 2022-2026 confirmant l'extension des missions de la CNSA, un arbitrage a conduit à un accord permettant de porter les moyens humains de la CNSA à 213 ETP d'ici 2026.

Il n'a toutefois pas été prévu que cet accroissement important des moyens humains de la CNSA soit accompagné d'un transfert de ceux des branches du régime général au titre de la gestion du risque. Cette démarche d'optimisation aurait pu s'inscrire dans le cadre de l'élaboration des conventions d'objectifs et de gestion signées par les autres caisses nationales et l'État en 2023.

L'évolution programmée des ressources humaines de la CNSA doit par ailleurs lui permettre de s'assurer que les moyens financiers qui lui sont affectés (dont notamment les 80 % de dépenses gérés par les autres caisses nationales et leurs réseaux) sont utilisés de manière adaptée et à bon droit par les opérateurs qu'elle finance.

[30] Les personnes exerçant des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquelles elles sont nommées en conseil des ministres produisent une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale qui est directement adressée à la haute autorité pour la transparence de la vie publique et contrôlée par ses soins.

[31] Dans son rapport de certification des comptes de la branche pour 2021, la Cour indiquait ainsi que « le dispositif de prévention des conflits d'intérêts des agents de la CNSA était en cours d'élaboration en 2021. Celui des membres du conseil de la CNSA n'a pas été appliqué en 2021, dans l'attente d'une refonte ».

[32] IGF-Igas, Bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la COG de la CNSA pour la période 2016-2020 et propositions pour la prochaine COG dans le cadre de la gestion de la branche autonomie, juin 2021.

[33] Mise en place d'un service public numérique, accompagnement des départements pour favoriser la qualité et l'équité, pilotage des politiques d'autonomie par les acteurs territoriaux, soutien aux aidants, continuité des parcours, connaissance de l'offre, développement des fonctions stratégiques et financières, renforcement du pilotage des systèmes d'information et structuration des ressources humaines.

Cette progression du nombre de salariés demeure inédite au sein du régime général[34], au point que la CNSA ne parvient toujours pas à saturer ses plafonds d'emploi.

Tableau n° 2 : Évolution des plafonds et taux d'exécution des emplois depuis 2021

Année	2021	2022	2023	2024	2025 (prév.)
Plafond d'emplois	125,2	159	200,3	210,2	213
ETPT réalisés	125,1	134,53	173,1	201,01	203,02
Taux d'exécution	99,9%	84,6%	86,4%	95,6%	95,3%

Source : CNSA.

1.4 Une gestion des ressources humaines atypique, une organisation à finaliser

Alors que la CNSA fait partie du régime général, l'augmentation forte du nombre de ses salariés doit prendre en compte de nombreuses particularités qui affectent la gestion des ressources humaines de cette caisse nationale. Même si elle a été transformée en profondeur, l'organisation des services de la CNSA doit encore évoluer au cours de l'actuelle COG.

1.4.1 Plusieurs particularités affectent la progression des moyens de la CNSA

1.4.1.1 Une structure du personnel différente de celle des autres caisses nationales

Les ressources humaines de la CNSA se caractérisent par une proportion de cadres (80 %) bien supérieure au ratio des organismes du régime général (39,8 %), qui peut trouver une explication à la fois par l'absence de caisses locales et par les missions d'expertise de l'organisme.

L'intégration dans l'environnement du régime général en 2021 conduit par ailleurs la CNSA à respecter la convention collective de l'Union nationale des caisses de sécurité sociale[35], qui régit la plus grande partie des salariés des organismes du régime général. En 2024, les salariés sous convention collective de l'Ucanss représentaient d'ailleurs 86 % de ceux de la

[34] Seule l'Acoss a connu une croissance plus soutenue sur la même période (de 594 salariés à 1 922, soit +223 %), du fait en particulier de l'intégration des centres informatiques de la branche en 2018 puis des agents du régime social des indépendants en 2020.

[35] Prévue par l'article L. 224-5 du code de la sécurité sociale, l'Ucanss assure les tâches mutualisées de gestion des ressources humaines du régime générale de sécurité sociale. Elle négocie et conclut à cet effet des conventions collectives nationales. Elle peut assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour les organismes de sécurité sociale.

CNSA, auxquels s'ajoutent des agents des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et hôpitaux), qui occupent la moitié des fonctions de direction de l'organisme. À la différence des autres caisses nationales, composées pour l'essentiel de salariés de droit privé, la structure des ressources humaines de la CNSA se rapproche ainsi de celle des ARS, générant une complexité déjà soulignée pour ces dernières par les juridictions financières[36], et qui peut entraver les efforts de la caisse en matière d'attractivité. Le Cgefi ajoute que ces différents statuts conduisent à des différences de traitement dans les barèmes de rémunération, la prise en charge des nuitées de déplacement ou l'existence d'un intéressement.

1.4.1.2 Un renouvellement important des salariés de la CNSA depuis 2022

Du fait de la progression autorisée du plafond d'emplois, la CNSA a procédé depuis 2022 au recrutement de près de 150 collaborateurs (CDD, CDI, détachements). Ce processus a fortement mis à contribution la direction des ressources humaines ainsi que les directions chargées en 2022 de l'élaboration des fiches de postes. La CNSA indique que chaque recrutement mobilise en moyenne 6 jours-hommes[37]. En conséquence, le délai moyen des recrutements[38] a crû de plus de 36 %, passant de 4,65 mois en 2021 à 6,33 mois en 2023[39].

Mais la CNSA a par ailleurs constaté sur la même période le départ de 84 collaborateurs, dont 68 en CDI, soit 42 % des salariés[40]. À titre de comparaison, la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), cité par le CGefi, relève que le taux de sortie des salariés du régime général (hors CNSA) s'était établi à 7,21 % en 2024. Plus largement, le taux de renouvellement des salariés de la CNSA[41] se situe à plus de 30 % depuis 2022.

Parmi les 68 départs d'agents en CDI, 22 ont démissionné, 15 ont fait l'objet d'une rupture conventionnelle (10 à leur initiative et 5 à celle de l'employeur), 4 seulement ayant fait valoir leur droit à la retraite[42]. L'ancienneté moyenne des salariés ayant démissionné (3 ans environ) est très éloignée de l'ancienneté moyenne des salariés du régime général (16,4 ans fin 2023). Plus globalement, l'ancienneté moyenne des salariés de la CNSA a considérablement chuté entre 2021 et 2023 : la part des salariés ayant plus de 4 ans d'ancienneté est ainsi passée sur cette période de 46,5 % à moins de 32 %, alors que la part des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté est passée de 22,6 % à près de 36 %.

---

[36] Cour des comptes, L'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes, 2023.

[37] La CNSA indique que ce chiffre ne tient pas compte des publications infructueuses ou des désistements de dernière minute, ni du temps parfois nécessaire pour susciter des candidatures sur certains postes spécifiques. Par ailleurs, ces recrutements ont mobilisé le management de l'organisme dans la phase d'accueil et d'intégration.

[38] Ce calcul commence à la date contractuelle de départ de l'agent (en cas de remplacement) ou à la date de la publication de l'offre (en cas de création de poste), et s'arrête à l'arrivée de l'agent sur le poste concerné.

[39] Bilan social 2023.

[40] En prenant pour base un effectif moyen de 200 salariés.

[41] Moyenne du nombre d'agents partis et du nombre d'agents arrivés au cours de l'année divisée par le nombre initial d'agents en début d'année.

[42] Les autres motifs de départ de la CNSA ont été la fin du détachement (10), la rupture de la période probatoire (8), les mutations (6) ou le licenciement (3).

L'accumulation de ces phénomènes d'entrée et de sortie massives de salariés est de nature à expliquer pour partie la difficulté persistante de la CNSA à saturer ses plafonds d'emploi depuis 2021.

1.4.1.3 Des conditions de rémunérations très favorables

Les ressources humaines de la CNSA se caractérisent par des niveaux élevés de rémunération, même si l'évolution de la masse salariale reste encadrée par les COG. Ainsi, en 2024, le salaire moyen brut par tête des salariés de la CNSA (62 000 €) était supérieur de 50 % au salaire moyen des salariés du régime général, qui était alors de 40 000 €. La rémunération médiane des salariés non fonctionnaires de la CNSA était de 55 500 € (et de 77 800 € pour les fonctionnaires), alors qu'elle était de 35 800 € pour les salariés du régime général[43].

Ces écarts s'expliquent pour partie par la structure atypique des ressources humaines de la CNSA, composées principalement de cadres bénéficiant de rémunérations moyennes supérieures à celles observées dans les autres organismes du régime général, mais également par la forte proportion de salariés occupant des fonctions informatiques (16 % de l'effectif), bénéficiant de conditions de rémunérations plus avantageuses.

Cette situation a conduit le CGefi en 2024 à rappeler de manière continue à la CNSA la nécessité de « *calibrer les niveaux et gains salariaux dans une logique de bonne maîtrise de la masse salariale* », soulignant par ailleurs les différences de rémunérations constatées par familles de métiers ainsi qu'entre les différentes directions de la CNSA.

1.4.1.4 D'autres marges de progrès dans la gestion des ressources humaines de la CNSA

Dans son rapport pour 2024, le CGefi fait également apparaître d'autres faiblesses en matière de ressources humaines. Ainsi, l'index de mesure de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes[44], qui peut varier fortement d'une année à l'autre, demeurait en 2024 (89 %) en-deçà de ceux des autres caisses nationales (dont les taux sont supérieurs à 93 %). La composition des équipes de la CNSA, comprenant 23 % de salariés de la filière informatique (contre 7 % dans la branche vieillesse, par exemple), majoritairement masculins, explique en grande partie cet écart. Ce niveau d'index doit conduire la CNSA à fixer des objectifs de progression pour chacun des indicateurs pour lequel la note maximale n'a pas été atteinte. Les documents fournis par la CNSA ne permettent pas de s'assurer que cette obligation est respectée, en dépit des trois actions citées sur le site de l'organisme (attention au recrutement et à la rémunération des femmes, notamment pour les postes à responsabilité, réduction des écarts de rémunération et formation des recruteurs à la diversité).

[43] Révélateur de ces écarts, le baromètre social institutionnel réalisé en 2023 sous l'égide de l'Ucanss faisait apparaître un niveau de satisfaction des agents de la CNSA sur leurs rémunérations à un niveau supérieur de 17 points par rapport aux agents du régime général (55% contre 38%).

[44] L'index de l'égalité professionnelle, sur 100 points, est composé de 4 à 5 indicateurs (selon que l'entreprise a moins ou plus de 250 salariés), dont les écarts de rémunération femmes/ hommes et la parité parmi les plus hautes rémunérations.

Enfin, la CNSA est assujettie à l'obligation d'employer au moins 6 % de personnes en situation de handicap, obligation qui peut aussi être respectée par le recours à des prestataires adaptés (ESAT, établissements et services d'aides par le travail). La CNSA ne parvient pas à respecter cet objectif : ce taux d'emploi, qui était proche de l'objectif avant 2021, demeure depuis autour de 3 %[45]. Par conséquent, la CNSA a dû verser en 2023 une contribution de 18 455 € au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) dont elle relève.

1.4.2 Une organisation profondément transformée en trois ans

En 2021, la mission IGF-Igas identifiait les limites d'une organisation « en silo », constatant que les directions métier ne suivaient pas une logique de publics mais une stratégie adaptée aux premières missions de la caisse nationale, et qui ne correspondait plus aux défis nouveaux de la branche. La mission appelait par conséquent la CNSA à faciliter le traitement des sujets entre les directions. Elle proposait des pistes de redéploiements et de transferts d'activités[46].

La forte progression des moyens humains de la CNSA a entraîné en trois ans une modification en profondeur de ses services (détails en annexe n°3), dans le but de renforcer la place de la nouvelle branche au cœur des politiques en faveur de l'autonomie.

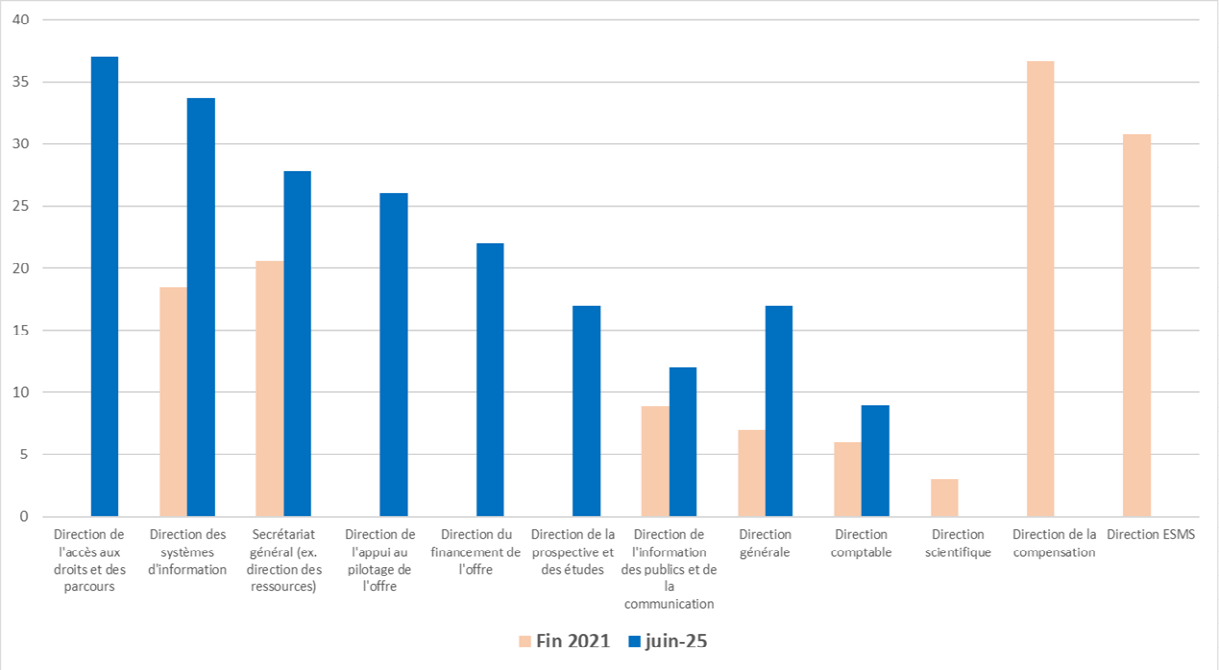
Le graphique n°1 illustre l'évolution comparée des effectifs répartis entre les directions de la CNSA depuis 2021[47].

[45] Dans son rapport 2024, le CGefi indique que le taux atteint par la CNSA se situe en-deçà de ceux des autres caisses nationales, qui se situent en moyenne à 8 %.

[46] Par exemple, sur le portage par la CNSA du futur Centre de ressources et de preuves (CRP, cf. *supra*), pour lequel la mission préconisait d'étudier le choix d'autres opérateurs comme Santé Publique France ou la Cnav.

[47] La CNSA a mis en place un nouvel organigramme en 2022, qui voit disparaître la direction de la compensation de la perte d'autonomie, la direction des ESMS et la direction scientifique. À leurs places ont été créées la direction du financement de l'offre (DFO), la direction de l'appui au pilotage de l'offre (DAPO) et la direction de l'accès aux droits et aux parcours (DADP), ainsi que la Direction de la prospective et des études (DPE), en remplacement de l'ancienne Direction scientifique.

Graphique n° 1 : Évolutions comparées des effectifs des directions de la CNSA depuis 2021 (ETP)



Source : Cour des comptes d'après données CNSA

S'il est difficile de dresser un bilan de cette nouvelle organisation en raison de la montée en compétence des nouvelles directions qui reste à finaliser, l'articulation entre elles apparaît encore perfectible, que ce soit pour l'affectation à bon droit des financements aux opérateurs de la politique en faveur de l'autonomie (départements et ARS) ou pour l'animation de la multitude de réseaux qui composent la branche.

1.4.3 L'absence de direction comptable et financière, une situation non conforme

L'organisation comptable et financière de la CNSA demeure inadaptée. Outre qu'elle utilise un logiciel comptable défaillant, elle dispose de deux directions distinctes pour les suivis financier et comptable. Cette situation ne respecte pas les dispositions du code de la sécurité sociale[48], qui prévoit l'existence d'une seule direction comptable et financière, ainsi que l'a relevé la Cour dans le cadre de ses travaux de certification[49].

De surcroît, cette situation n'est pas non plus adaptée aux enjeux de la branche. Cette anomalie affecte la gestion des indus constatés à l'occasion des versements réalisés par la CNSA aux acteurs de la politique de l'autonomie, notamment leur récupération. Interrogé à l'occasion de sa prise de fonctions, le directeur comptable reconnaît, dans l'état actuel de l'organisation de la CNSA, ne pas disposer des moyens nécessaires à cette fin.

Cette situation non conforme amoindrit par ailleurs l'effectivité du principe de séparation entre les responsabilités de l'ordonnateur et du directeur comptable. Dans les

[48] Art. L. 122-1 du code de la sécurité sociale.
[49] Cour des comptes, *Certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2024*, mai 2025.

organismes de sécurité sociale, le directeur comptable et financier (DCF), s'il est placé sous l'autorité administrative du directeur, est chargé, sous sa propre responsabilité et sous le contrôle du conseil, « de l'ensemble des opérations financières de l'organisme »[50]. Le directeur comptable de la CNSA, privé d'une partie des prérogatives et moyens correspondants, confiés à la direction financière, n'est pas en situation d'assumer l'intégralité des responsabilités d'un DCF. À titre d'illustration, les opérations d'extourne sont réalisées en début d'année par la direction financière, alors qu'elles relèvent de la responsabilité de l'agent comptable.

Après qu'un agent comptable de la CNSA[51] a été nommé en juin 2025, la direction de l'organisme a indiqué envisager de se doter d'un directeur comptable et financier en tant que tel, ce qui suppose une modification de l'organigramme de la caisse qui n'a pas encore été suivie d'effets[52].

En parallèle, la CNSA a aussi entamé les travaux préparatoires à l'utilisation d'ici 2026 d'une nouvelle application comptable (Sinergi), développée par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et plus adaptée aux enjeux de la branche autonomie.

Recommandation n° 2. (CNSA) : Mettre en place sans délai une direction comptable et financière conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et l'organisation correspondante.

1.4.4 Une revue des missions à effectuer pour préparer la prochaine COG

L'importante progression des moyens humains de la CNSA et sa transformation organisationnelle entamée en 2022 l'ont conduite à élaborer une stratégie et une feuille de route pour les ressources humaines, visant en particulier à répondre aux difficultés rencontrées par l'organisme : attractivité, capacité à recruter, intégration des talents, développement des compétences, accompagnement des parcours et lisibilité de l'organisation.

Dans un bilan présenté devant l'Igas en juillet 2024[53], la CNSA a fait apparaître un certain nombre de points positifs de cette évolution organisationnelle, parmi lesquels l'élaboration d'une stratégie de gestion des ressources humaines et la construction d'un nouveau cadre de coopération territoriale. Si le CGefi estime concomitamment qu'à l'issue de cette phase de transformation, la CNSA est passée à une organisation « plus intégrée », il relève toutefois que cette dernière n'est pas encore stabilisée, en particulier pour les directions nouvellement créées.

Ainsi, la CNSA ne dispose toujours pas d'un dispositif intégré de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Cette démarche, qui ne s'impose pas à un

[50] Art. R. 122-4 du code de la sécurité sociale.
[51] Même si l'arrêté du 28 mai 2025 nommant M. Cédric Bastelica le désigne en qualité d'agent comptable, le site internet de la CNSA indique qu'il a été nommé « Directeur comptable » de l'organisme.
[52] Une note de la CNSA du 1er octobre 2025 indique la création d'une DCF et une nouvelle répartition des responsabilités au sein de la caisse.
[53] Intervention de la CNSA devant l'Igas sur la transformation de la Caisse en branche de Sécurité sociale – juillet 2024.

organisme de moins de 300 salariés[54], faisait toutefois partie des préconisations de l'Igas en 2021, et est rendue encore plus nécessaire par la transformation de la caisse. Répondant à des enjeux communs à l'ensemble des branches du régime général, elle s'inscrirait dans la même logique et pourrait donc être mutualisée avec l'Ucanss et les autres caisses nationales.

À l'occasion du bilan de la création de la branche autonomie publié en mai 2025, la Cour a d'ailleurs invité la CNSA à réaliser une revue de ses missions, qui permettrait de réallouer des personnels en fonction de ses priorités, y compris en profitant du renforcement des relations avec les autres organismes du régime général, comme indiqué *supra*.

À titre d'illustration, alors que les objectifs de la CNSA sont sous-tendus par les relations avec un très grand nombre d'acteurs nationaux et territoriaux, la Cour observe qu'aucune direction spécifique ne prend en charge de manière unifiée l'animation de ces réseaux, qui demeure éclatée entre plusieurs directions métiers.

La CNSA a indiqué à cet égard à la Cour qu'elle envisageait de s'engager dans une démarche de contrôle de gestion destinée à réexaminer la répartition de ses moyens humains.

*

* *

L'ensemble de ces constats converge vers la nécessité, pour la CNSA comme pour ses tutelles et ses partenaires institutionnels, de tirer profit, en 2026, des cinq années de fonctionnement de la nouvelle branche autonomie pour dresser un bilan complet de l'actuelle convention d'objectifs et de gestion afin d'élaborer une nouvelle COG permettant à la CNSA d'améliorer son fonctionnement en réponse aux enjeux auxquels elle fait face. Ce travail prospectif devra conduire à une meilleure articulation avec les autres branches du régime général, et couvrir l'ensemble des documents stratégiques rattachés aux conventions pluriannuelles, en particulier en matière de gestion des moyens humains et des systèmes d'information.

Afin de faciliter cette articulation entre les branches du régime, tout en veillant à la prise en compte des enjeux de la branche autonomie par les autres caisses nationales, il importe de renforcer la cohérence entre les conventions d'objectifs et de gestion du régime général.

La DGCS estime que l'alignement des dates des COG permettrait en effet de « mieux articuler les attentes et projets des différentes branches », même si elle ajoute qu'il faudrait alors tenir compte des capacités à faire des administrations centrales. Tout en soulignant le risque d'alourdissement des charges de préparation et de négociation des COG, rendant difficile leur pilotage simultané pour l'ensemble du régime général, la direction de la sécurité sociale confirme l'intérêt de cette approche, même si elle ne la juge pas indispensable pour renforcer la cohérence du pilotage interbranches et formaliser des actions conjointes entre la CNSA et les autres branches. La CNSA estime quant à elle qu'un alignement du calendrier des différentes COG ne serait pas une solution pertinente et que des actions nouvelles doivent être engagées sans tarder.

La Cour considère toutefois que cette démarche devrait pour autant permettre de s'assurer de la mise en œuvre des projets communs, d'arbitrer les moyens entre les différentes branches et leur évolution et de veiller à la cohérence des projets informatiques (en matière de

[54] Art. L. 2242-20 et s. du code du travail.

systèmes, de sécurité et de budgets), l'alignement des conventions pouvant être réalisé en fin de période.

Recommandation n° 3. (DSS, DGCS, DB) : Décaler à 2032 (au lieu de 2031) le terme de la prochaine convention d'objectifs et de gestion afin de l'aligner sur les autres branches du régime général.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse de la gouvernance et de la gestion de la CNSA fait apparaître plusieurs particularités par rapport aux autres branches du régime général, des évolutions appréciables depuis la création de la branche, et d'importantes marges de progrès de la CNSA dans la gestion de la branche autonomie et l'affirmation de son rôle de caisse nationale du régime général. Ces améliorations pourront trouver à s'inscrire dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la caisse, dont les objectifs et l'échéance devront être mieux articulés avec celles des autres caisses nationales. Cette évolution de l'organisation de la CNSA devra lui permettre de répondre de mieux en mieux aux missions qui lui sont confiées.

2 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE, DES DISPOSITIFS MULTIPLES INSUFFISAMMENT EVALUES ET CONTROLES

La création de la branche autonomie a profondément modifié la structure comptable de la CNSA puisque le financement des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), qui représente 80 % de ses dépenses, est depuis 2021 inscrit en charges en lieu et place d'un transfert de la branche maladie. En contrepartie, la CNSA bénéficie de recettes propres, notamment de CSG, dont la progression est moins rapide que celle de ses charges (2.1). Outre les principales charges techniques (analysées dans le chapitre précité), celles-ci comprennent de nombreux dispositifs dont la progression est dynamique, qui sont peu évalués et insuffisamment contrôlés, d'où une vision d'ensemble du financement de l'offre perfectible (2.2). Hors charges techniques, les dépenses de gestion administrative sont beaucoup plus faibles en valeur absolue, mais en progression constante (2.3).

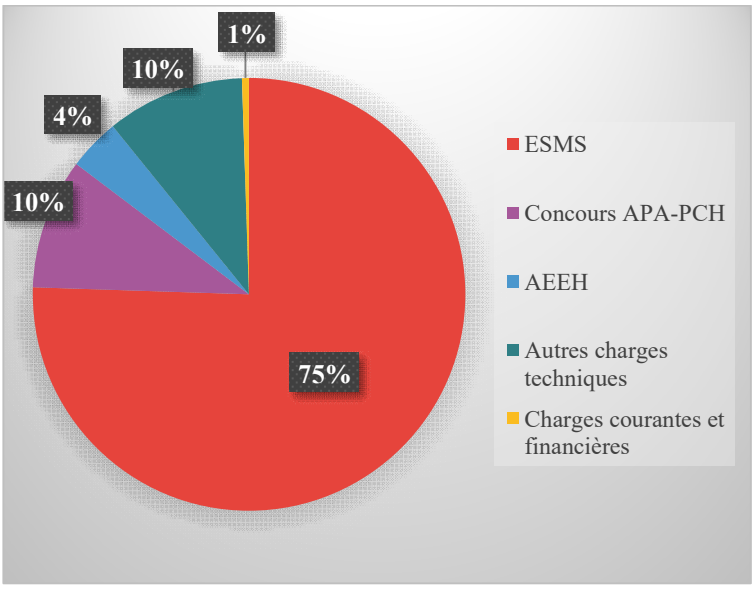
2.1 Des charges plus dynamiques que les recettes

À l'exception de l'exercice 2024, où la CNSA a bénéficié d'un transfert en provenance de la Cades de 0,15 point de CSG (soit 2,6 Md€ de recettes supplémentaires) prévu par la loi du 7 août 2020 créant la branche autonomie, les charges totales de la CNSA ont progressé plus rapidement que ses recettes et, dès 2025, le déficit devient structurel. Un compte de résultat simplifié est présenté en annexe 4.

En 2024, le total des charges de la CNSA (40,8 Md€) a progressé de 6,3 % par rapport à 2023 alors que, sans l'apport précité de 0,15 point de CSG, les recettes n'auraient progressé que de 4,5 %. Selon les prévisions annexées au PLFSS pour 2026, les charges totales de la CNSA progresseraient entre 2025 et 2029 de 3,8 % par an en moyenne, contre 3,1 % pour ses recettes, entraînant en prévision un déficit estimé à 0,3 Md€ en 2025 et à 1,7 Md€ par an de 2026 à 2029.

Les charges et prestations les plus importantes (financement des ESMS sous la forme de l'objectif global des dépenses - OGD, concours aux départements pour le cofinancement de l'APA et de la PCH, AEEH) ont représenté en 2024 comme les années précédentes près de 90 % des charges totales de la CNSA. Leur évolution a été présentée dans le chapitre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié par la Cour en mai 2025 relatif au bilan de la création de la branche autonomie. Les autres charges et concours[55], présentés ci-après, ne représentent que 10 % des charges totales et les charges de fonctionnement, 1 %.

Graphique n° 2 : Charges 2024 de la CNSA



Source : comptes CNSA.

2.2 Un empilement de dispositifs peu évalués et insuffisamment contrôlés, une vision d'ensemble perfectible

La masse représentée par les dépenses de prestations légales et de concours APA et PCH dans les charges de la CNSA masque l'importance et la profusion de dispositifs déployés sur le terrain, sous forme de transferts, subventions et contributions, dont plusieurs sont en nette progression.

[55] Subventions, autres concours aux départements, fonds d'intervention régional.

2.2.1 Un empilement de dispositifs

Les tableaux ci-après présentent les principaux dispositifs, dont la totalisation en 2024 atteint 1,9 Md€, en progression de 24 % par rapport à 2023.

Les subventions ont représenté 0,6 Md€ en 2024 et sont en constante progression depuis 2021, notamment du fait de la montée en charge des financements versés aux départements[56] au titre de l'attractivité et des revalorisations salariales des professionnels des services à domicile (art. 47 de la LFSS pour 2021), qui ont constitué en 2024 plus de 40 % du total des subventions. Alors que la subvention au titre des MDPH est stable sur la période, celles relatives aux services à domicile (professionnalisation et formation, modernisation) ont fortement progressé. Ces subventions se caractérisent par leur foisonnement (près de 800 conventions en 2024).

Tableau n° 3 : Évolution des subventions versées par la CNSA (M€)

	2021	2022	2023	2024	2024/2021
Attractivité métiers SAAD	67	175	245	266	295 %
Fonctionnement MDPH	78	79	79	81	5 %
Professionnalisation, formation	30	17	53	79	163 %
Modernisation aide à domicile	27	24	33	116	328 %
Autres subventions	43	52	35	58	35 %
Total	**245**	**347**	**445**	**600**	**145 %**

SAAD : service d'aide et d'accompagnement à domicile.
Source : comptes de charges de la CNSA.

Hors cofinancement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation compensatoire du handicap (PCH), d'autres concours sont attribués par la CNSA aux départements. Les principaux, issus de l'art. 44 de la LFSS pour 2022 et dont l'évolution a été dynamique, sont la compensation du tarif plancher applicable aux heures d'aide à domicile et la dotation complémentaire qualité pour compenser aux départements le financement d'actions améliorant la qualité du service rendu aux usagers et la qualité de vie au travail des professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Le total de ces deux concours atteint 666 M€ en 2024, soit un triplement depuis 2022.

Tableau n° 4 : Évolution des concours aux départements hors APA et PCH (M€)

	2021	2022	2023	2024	2024/2021
Concours aux MDPH	96	93	96	100	5 %

[56] L'imputation comptable de ces versements les range dans la catégorie des « subventions » même s'il s'agit en réalité d'un concours aux départements. Il en va de même pour la subvention au titre des MDPH.

	2021	2022	2023	2024	2024/2021
Conférence des financeurs de la perte d'autonomie	190	195	160	175	-8 %
Compensation tarif plancher	-	187	296	347	85 %
Compensation dotation qualité	-	33	227	319	870 %
Revalorisation salariale ESMS	-	115	102	125	8 %
Aide à la vie partagée	0	8	24	50	545 %
Total concours hors APA et PCH	**286**	**631**	**906**	**1 116**	**290 %**

Note : l'évolution est présentée depuis 2022 pour les dispositifs qui ne présentaient pas de charge en 2021.
Source : comptes de charges de la CNSA.

La LFSS pour 2025 a engagé une première étape de simplification (fusion de 5 des 12 concours aux départements). La direction de la sécurité sociale a indiqué à la Cour que des concertations et réflexions allaient se poursuivre avec les départements pouvant conduire à « *une restructuration encore plus profonde des concours et subventions* » et à l'introduction de « *contreparties accompagnées d'outils de contrôle* ». La Cour prend acte de ces perspectives.

Enfin, la CNSA participe au financement du fonds d'intervention régional (FIR) piloté par les ARS. Deux actions représentent la quasi-totalité de ces financements.

Tableau n° 5 : Évolution du financement par la CNSA du FIR hors fonds d'urgence ESMS (M€)

	2021	2022	2023	2024	2024/2021
Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (MAIA)	96	96	97	98	2 %
Groupes d'entraide mutuelle (GEM)	45	55	76	73	62 %
Autres financements	37	22	8	6	-85 %
Total financement du FIR	**179**	**173**	**181**	**177**	**-1 %**

Note : en 2023 le concours au FIR a comporté en outre 100 M€ au titre du fonds d'urgence ESMS, reclassé en 2024 dans les crédits de l'objectif global de dépenses.
Source : comptes de charges de la CNSA.

Au total, l'efficacité et l'efficience de ces financements ne sont pas évaluées. Dans plusieurs cas (concours aux départements, FIR) la CNSA cofinance des interventions sur lesquelles elle n'a pas la main. L'empilement des dispositifs présente un risque de saupoudrage des crédits, qui justifierait un réexamen d'ensemble, comme le suggère la Cour dans le chapitre précité sur la branche autonomie.

Recommandation n° 4. (CNSA, DGCS) : Rationaliser, après les avoir évalués, les dispositifs faisant l'objet de subventions et de concours.

2.2.2 Une qualité comptable et des contrôles insuffisants

Outre les défaillances de l'outil comptable, régulièrement relevées par la Cour dans le cadre des travaux de certification[57], plusieurs illustrations peuvent être données.

La CNSA finance depuis l'origine des opérations de restructuration, de création, d'extension et de mise aux normes des ESMS dans le cadre de plans d'aide à l'investissement (PAI). Sur l'ensemble de ces dossiers, délégués aux agences régionales de santé, les contrôles de second niveau réalisés par la CNSA sont insuffisants et les travaux qu'elle a engagés sur l'analyse, le suivi et de dénouement des sommes restant à payer devraient être généralisés à l'ensemble des investissements.

Le suivi des subventions évoquées ci-dessus (modernisation et professionnalisation de l'aide à domicile notamment) ne fait pas l'objet de contrôles suffisants, que ce soit pendant la période couverte par les conventions ou *a posteriori*, qui permettraient d'obtenir une assurance raisonnable sur la conformité des dépenses aux objectifs des conventions passées avec les bénéficiaires, sur la régularité de leur exécution financière et sur la matérialité des actions engagées.

Une lutte contre les fraudes qui reste à construire

La Cour, dans le cadre des exercices de certification des comptes de la CNSA, comme le CGefi dans ses rapports annuels, constatent de manière réitérée depuis 2021 le manque d'actions de la CNSA en matière de lutte contre les fraudes. Ainsi, et en dépit de récents progrès réalisés par l'organisme, celui-ci ne dispose toujours pas d'un plan de lutte contre les fraudes, pourtant prévu par l'art. L. 114-9 du code de la sécurité sociale.

À l'occasion d'un rapport conjoint publié en juillet 2025[58], l'Igas et l'IGF évaluent entre 480 et 860 M€ les dépenses injustifiées découlant des divergences territoriales dans les modalités d'attribution de cinq aides sociales, dont le financement relève en partie de la CNSA, et qui représentaient en 2023 un enjeu de 30 Md€.

La CNSA ne peut agir qu'avec l'ensemble des acteurs en charge de la politique de soutien à l'autonomie, en particulier avec les autres caisses nationales du régime général et les départements. Dans ce sens, la mission conjointe Igas-IGF a identifié cinq leviers d'actions à la main de la CNSA, qui passent notamment par l'harmonisation des pratiques et l'amélioration du contrôle interne.

Le concours aux départements sous la forme d'une dotation complémentaire qualité des services d'aide à domicile, évoqué ci-dessus, suppose la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). L'exécution de ces contrats révèle régulièrement des indus liés à la non réalisation de l'ensemble des actions prévues. Ces indus devraient être mieux suivis par la CNSA, d'autant que la réglementation actuelle ne prévoit pas de dispositions permettant la reprise du concours alloué en cas de non-respect du cadre réglementaire ou d'irrégularités constatées dans la mise en œuvre des CPOM. La réglementation applicable devrait être complétée pour combler cette lacune.

[57] Cf. Cour des comptes, certification des comptes du régime général de sécurité sociale, mai 2025.
[58] Igas / IGF, Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales (AAH, AEEH, PCH, APA, ASH) et panorama des aides extralégales, juillet 2025.

Recommandation n° 5. (DSS, DGCS, DB) : Modifier la réglementation applicable afin de permettre la récupération de concours aux départements en cas de non-respect du cadre réglementaire ou d'irrégularités constatées dans l'exécution des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

2.2.3 Une vision du financement de l'offre à consolider

La direction du financement de l'offre (DFO) de la CNSA est un acteur clé dans le pilotage de la trajectoire financière de la branche autonomie. Elle prépare et répartit entre les agences régionales de santé l'objectif global de dépenses (OGD, 31,3 Md€ en 2024) sous forme de dotations régionales limitatives (DRL) et verse la contribution de la CNSA au fonds d'intervention régional des ARS (177 M€ en 2024[59]). La DFO verse également aux conseils départementaux les concours et subventions destinés à soutenir le financement de l'aide à domicile et son amélioration (plus de 1,1 Md€ en 2024). Les concours et subventions aux MDPH (181 M€ en 2024) sont, en revanche, gérés par le secrétariat général de la CNSA, au motif que les MDPH ne font pas partie de l'offre.

Malgré des dialogues budgétaires réguliers avec les ARS et un pilotage mensuel de leur exécution budgétaire et de leur activité de tarification des établissements par la DFO, un volant de crédits n'est pas consommé[60] (« crédits non reconductibles ») et peuvent être librement utilisés par les ARS en fin d'année. Si des efforts louables sont faits par la DFO pour rendre compte de l'utilisation de ces crédits non reconductibles par les ARS et plus largement du financement de l'offre[61], ce travail se heurte à des limites qui relèvent en partie de l'organisation de la branche. Alors que ces crédits non reconductibles, alloués par les ARS, financent notamment des dépenses d'investissement des établissements, ils ne sont pas orientés et recensés par la Direction de l'appui au pilotage de l'offre (DAPO) de la CNSA, qui a précisément en charge le suivi et l'orientation des plans d'aides à l'investissement (PAI), ce qui oblige les deux directions à se coordonner *ex-post*.

L'absence de vision consolidée des financements affectés aux opérateurs vaut également pour les fonds d'urgence et de soutien accordés aux établissements en difficulté, désormais inclus dans l'OGD. Si la DFO connaît précisément les crédits qu'elle délègue aux ARS et les établissements aidés, cette direction, et *a fortiori* d'autres services de la CNSA, n'ont pas de visibilité sur les éventuels financements consentis par d'autres acteurs (rééchelonnement de dettes par l'Urssaf, compléments de dotations par les conseils départementaux). Cette opacité peut nuire à l'allocation optimale des ressources et illustre les difficultés inhérentes au fonctionnement de la branche.

De manière plus générale, le découpage des responsabilités entre directions de la CNSA devrait être réexaminé. La DFO et la DAPO, par exemple, travaillent toutes les deux sur l'offre, l'une sous l'angle du financement, l'autre sous l'angle du métier et de l'évaluation de la qualité

[59] Ce fonds comportait en outre en 2023 l'enveloppe de 100 M€ du fonds d'urgence pour les ESMS, intégrée à l'objectif général de dépenses en 2024.

[60] Cette sous-consommation correspond à des retards d'installation de places nouvelles ou de réalisation de projets par les gestionnaires d'établissements, des lancements tardifs d'appels à projets par les ARS ou des mesures de compensation financières se révélant surdimensionnées avec le temps.

[61] Un bilan du financement de l'offre est réalisé annuellement et présenté au conseil de la CNSA.

des actions qui sont financées. Ainsi, la DFO distribue des financements mais ce sont les chargés de projets de la DAPO qui assurent le suivi qualitatif des dépenses. L'exemple précité des crédits d'investissements montre les limites d'une telle répartition des tâches.

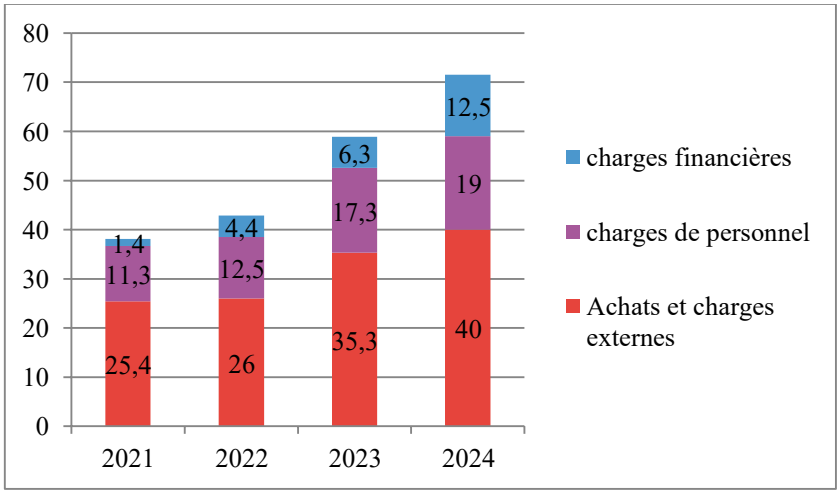
2.3 Des dépenses de gestion administrative limitées mais en forte progression

Deux types de dépenses administratives peuvent être distinguées :

- la principale, qui ne dépend pas d'une décision de la CNSA, est sa participation au fonds national de gestion administrative (FNGA) de l'Acoss[62] (119 M€ en 2024 soit près de 60 % de ces charges) ;
- les charges d'achats et de personnel, en progression, correspondent au développement de la branche autonomie depuis sa création. Elles sont retracées dans le graphique ci-dessous, ainsi que les charges financières. Le total de ces charges a doublé depuis 2021.

Par rapport aux autres caisses nationales du régime général[63], la CNSA se caractérise par un poids important des achats et charges externes, bien supérieur aux charges de personnel.

Graphique n° 3 : Évolution des charges hors gestion technique et FNGA (M€)



Source : comptes CNSA

[62] En application de l'article L. 225-6 du code de la sécurité sociale, les charges nettes de gestion administrative de l'Acoss sont couvertes par les caisses nationales du régime général dans des conditions fixées par l'arrêté du 28 février 2022 : Cnam branche maladie 39 %, Cnam branche accidents du travail et maladies professionnelles 4 %, Cnav 32 %, Cnaf 15 %, CNSA 10 %.

[63] Dans les autres caisses nationales du régime général, les dépenses de fonctionnement à caractère limitatif (comprenant les achats) représentaient en 2024 entre 20 et 37 % des dépenses de personnel (projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de 2024, annexe 6, tableau n°2, juin 2025).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la CNSA, sans être critique, traduit le décalage entre le dynamisme de ses dépenses et celui de ses recettes. Les perspectives pluriannuelles présentées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 font état d'un déficit devenu structurel. Outre les principaux postes de charges analysés dans le chapitre consacré à la branche autonomie du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour (mai 2025), la CNSA finance un empilement de dispositifs peu évalués et insuffisamment contrôlés, qui doivent être rationalisés. L'intensification des contrôles, une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs, et plus généralement une vision consolidée de ce que finance la CNSA paraissent nécessaires, de même qu'une montée en charge des actions de lutte contre la fraude.

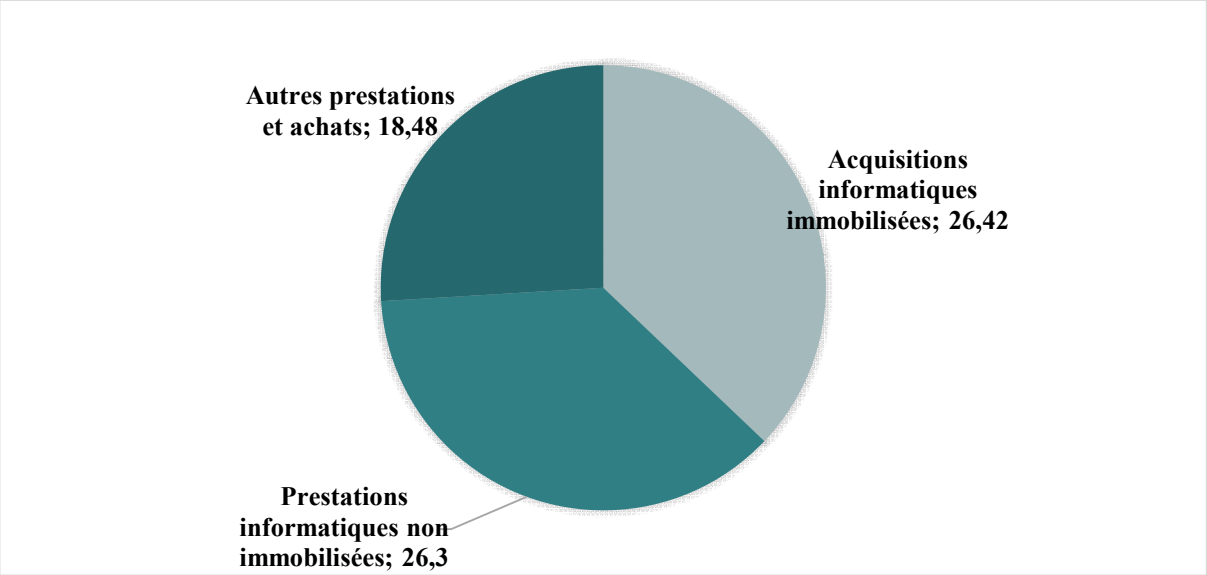
3 UNE GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE FORTEMENT EXTERNALISEE ET INSUFFISAMMENT PILOTEE

La CNSA a vu ses missions évoluer fortement avec la création de la branche autonomie et son rôle de caisse nationale du régime général. En complément des moyens humains qui lui ont été accordés, la CNSA dispose d'un budget en moyens de fonctionnement et d'investissement conséquent. L'enjeu financier de la commande publique à la CNSA représente 71,2 M€ en 2024 dont une part importante de dépenses de prestations informatiques et intellectuelles, pesant significativement dans les charges de gestion courante de la caisse, ce qui la distingue des autres caisses nationales du régime général (3.1). L'organisation actuelle de la commande publique est fragmentée au niveau des directions métiers et privilégie la sécurisation juridique des achats à leur pilotage stratégique et économique (3.2). L'externalisation poussée de la fonction informatique exige un suivi resserré des prestataires que les équipes de la Caisse ne sont pas toujours en mesure d'assurer (3.3).

3.1 L'enjeu financier croissant de la commande publique

L'enjeu financier de la commande publique de la CNSA a représenté 71,2 M€ en 2024 (+ 27 % par rapport à 2023) dont les trois-quarts sont des dépenses informatiques. Ces achats incluent des dépenses de fonctionnement (37 M€, 52 %), comme des prestations informatiques ou intellectuelles, et des achats plus durables (acquisition de logiciels, développement de projets informatiques etc.) relevant d'immobilisations et inscrits à l'actif du bilan.

Graphique n° 4 : Répartition des achats 2024 de la CNSA (en M€)



Source : Données CNSA – Retraitement Cour des comptes

Les achats relevant du budget de gestion administrative de la Caisse pèsent près de 20 % de celui-ci et sont constitués à plus de 80 % de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE) informatiques. Hors informatique, le principal poste de dépense concerne des prestations intellectuelles de conseil, d'études et de communication (7,5 M€). Elles ont plus que doublé entre 2023 et 2024.

Au total, en 2024, le poids des dépenses de prestations de service dans le budget de fonctionnement de la caisse est trois à cinq fois plus important que dans les autres caisses du régime général. La maîtrise de ces dépenses de prestations de service, dont l'essentiel est porté par la direction des systèmes d'information[64], détermine donc en partie celle des dépenses de gestion administrative de la Caisse.

Le manque de compétences internes rapidement mobilisables pour répondre aux demandes du législateur ou des tutelles est invoqué par la Caisse pour justifier un recours massif aux prestations intellectuelles ou informatiques. En 2023, la CNSA soulignait dans son bilan annuel de réalisation de la COG 2022-2026 que « *l'équilibre mission-moyen recherché dans la négociation de la COG 2022-2026 a été perturbé par l'ouverture de nouveaux chantiers, en lien avec la Conférence Nationale du Handicap 2023 et la proposition de loi Bien Vieillir, l'accélération de certains de ceux prévus par la COG (Serafin-PH[65]) ou la sous-estimation de la charge associée à d'autres (préparation déploiement SPDA, gestion des concours associés à la réforme du financement des SAAD et déploiement de la réforme du financement des SSIAD)* ».

[64] Direction des systèmes d'information qui concentre 85% des achats annuels de la Caisse en 2024.
[65] Le projet Serafin-PH (« services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées ») vise à établir un nouveau dispositif d'allocation des ressources aux services et établissements qui accompagnent les personnes en situation de handicap (note de la Cour).

3.2 Une organisation de la commande publique fragmentée, sans pilotage stratégique et économique

La gestion de la commande publique à la CNSA est morcelée entre un pôle d'appui juridique et des directions métier, faiblement outillées et recourant massivement aux centrales d'achats. Il ressort de cette organisation des remontées d'exécution des marchés parcellaires ne permettant pas un pilotage stratégique et économique des achats de la Caisse.

3.2.1 Une fragmentation de la commande publique, des équipes faiblement outillées

L'organisation de la commande publique à la CNSA est peu centralisée et confiée en grande partie aux directions métiers. Chacune dispose d'un « référent marché », chargé de piloter les achats relevant de son périmètre. Il recense les besoins et sollicite directement des centrales d'achats lorsque c'est pertinent. Bien qu'ils représentent plus de 40 % des achats de la CNSA (cf. *infra*), les achats réalisés *via* des centrales (UGAP, Resah, etc.) ne sont pas visés ou recensés par le pôle « marchés » de la direction déléguée aux affaires financières et juridiques (DDAFJ) placée au sein du secrétariat général. En revanche, si le besoin d'achat nécessite la passation d'un marché, la direction acheteuse sera appuyée par le pôle « marchés » pour la rédaction des pièces de marchés contractuelles, les tâches de passation et d'attribution (publication, relecture du rapport d'analyse des offres etc.). Seule la DSI dispose d'une plus grande autonomie compte tenu de la technicité et de l'expertise liées à ses achats de prestations.

Le référent marché de chaque direction est également responsable du suivi de l'exécution des prestations sur les plans contractuel et budgétaire en lien étroit avec le pôle budget / finances de la DDAFJ pour l'émission des bons de commandes, l'attestation des services faits et le suivi de la facturation. L'outil comptable actuel de la CNSA ne comprend pas de module dédié au suivi contractuel et budgétaire des marchés, et il n'existe pas d'outillage commun à l'ensemble des directions. Chacune développe donc ses propres outils de suivi, sous forme de tableaux Excel, souvent maîtrisés par un nombre limité de personnes[66].

Le suivi de la facturation et la prévisibilité des échéances de paiement sont jugés difficiles par certaines directions notamment celles dont les prestations intellectuelles sont complexes à piloter en exécution, disposant de moyens humains ou de compétences limités à consacrer à ce suivi. Les comptes rendus de réunions des référents marché, analysés sur plusieurs années, montrent qu'un certain nombre d'incidents de facturations surviennent (retard de paiement, changements de RIB mal pris en compte, contestation de facturation etc.). Ces incidents ont été réglés au cas par cas mais n'ont pas donné lieu à la formalisation de fiches de procédures.

Selon les directions, la fonction de référent marché est éclatée entre plusieurs personnes (Direction du financement de l'offre par exemple) ou assurée par un seul agent, cumulant d'autres missions au sein de la direction (Direction de l'appui au pilotage de l'offre par exemple).

[66] Dans le cadre du déploiement de la nouvelle application comptable (Sinergi), la mise à disposition d'un module dédié au suivi des marchés est à l'étude.

La DSI fait exception puisqu'elle dispose d'une cellule dédiée au pilotage contractuel et financier de ses prestataires (cf. *infra*). Ces moyens paraissent néanmoins limités compte tenu de l'envergure des montants financiers engagés par cette direction et ne lui permettent pas de produire des tableaux prévisionnels de consommations de crédits suffisamment précis, obligeant la CNSA à solliciter fréquemment des reports sur les crédits informatiques. La difficulté à préparer et à suivre les marchés est d'ailleurs identifiée dans la cartographie des risques de la CNSA et attribuée au manque de compétences et à la rotation trop rapide des agents en charge des marchés.

3.2.2 Un processus achat centré sur la sécurisation juridique, peu orienté sur la performance économique

Le pôle marchés, composé de trois ETP, supervise les procédures de marchés passées par la CNSA, soit une trentaine de procédures par an, et apporte un appui juridique aux directions acheteuses. Son expertise est reconnue par l'ensemble des directions et seul un marché a fait l'objet d'un contentieux pour la période sur revue[67]. La procédure d'attribution avait été contestée par un candidat écarté, conduisant le juge des référés à ordonner la reprise de l'analyse des offres. La CNSA avait alors choisi de sécuriser la procédure en relançant le marché plutôt que d'en reprendre l'analyse.

Une sélection de marchés pour contrôler le processus achats de la CNSA

La Cour a procédé au contrôle sur pièces de neuf marchés émanant de cinq directions métiers de la CNSA. Trois, portant sur les systèmes d'information, ont été choisis en fonction de leurs montants maximums élevés (respectivement 20 M€ pour deux d'entre eux et 13,5 M€ sur la durée du marché) et de leurs objets, prestations clés pour la continuité du fonctionnement des systèmes d'information de la CNSA. Les six autres marchés relèvent de prestations intellectuelles.

Pour ces neuf marchés, passés en propre par la CNSA, les phases de passation et de suivi d'exécution examinées ne présentent pas d'anomalies du point de vue des règles de la commande publique.

Toutefois, sur cet échantillon de neuf marchés contrôlés, aucun, malgré leurs montants maximums élevés, n'a fait l'objet d'un étude comparative (« *benchmarking* ») ou d'une quantification du gain d'achat. Aucune direction n'effectue ni ne formalise de bilans d'exécution en fin de marché, les démarches de recherche de fournisseurs (« *sourcing »)* sont rares, un seul des marchés examinés ayant fait l'objet d'une telle recherche formalisée et confiée à un prestataire externe.

Le pôle marchés joue également un rôle de coordination *via* une réunion trimestrielle des référents marchés, à des fins de suivi opérationnel des procédures en cours et de planification des lancements et renouvellements de marchés. Ces réunions sont l'occasion d'un partage d'informations juridiques et opérationnelles mais sans portée stratégique.

Au-delà de la régularité des actes d'achats, les bonnes pratiques et les objectifs de performance explicitement promus dans la stratégie achat de la CNSA (cf. *infra*), en vigueur entre 2020 et 2024, sont très peu intégrés aux pratiques opérationnelles.

[67] Lot ayant pour objet des prestations de conseil en communication stratégique et opérationnel, conception-création et réalisation de dispositifs médias et hors médias.

Le pôle marchés intervient peu dans l'analyse économique des marchés. L'examen de plusieurs marchés montre que les montants maximums sont souvent fixés à des niveaux bien supérieurs aux consommations réelles, dans une logique de sécurisation juridique. Cette pratique, ne faisant pas débat au sein de la CNSA, peut néanmoins décourager certains candidats potentiels de taille plus modeste, et ainsi réduire la concurrence.

3.2.3 Une absence de consolidation et de pilotage stratégique

L'absence d'outil commun dédié au pilotage et à l'exécution des achats ne permet pas à la direction de la CNSA de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble de ses achats.

Depuis 2021, un bilan des achats est dressé annuellement par le pôle « marchés », essentiellement descriptif ; il n'inclut pas d'analyse économique sur le choix de l'externalisation, par famille d'achat ou par fournisseur malgré les risques potentiels de dépendance à l'égard de certains fournisseurs, notamment en matière de systèmes d'information (cf. *infra*). Pour les prestations intellectuelles (hors SI), ces bilans annuels ne fournissent pas d'analyse de coût ou d'étude comparative, éléments qui pourraient permettre aux agents de la CNSA d'être mieux armés dans la relation avec les fournisseurs.

Comme l'y invitait sa précédente COG, la CNSA avait formalisé les axes stratégiques de sa politique d'achat dans un document daté du 24 avril 2020, en vigueur jusqu'en 2024. Cette stratégie restait toutefois très générale, rappelant les bonnes pratiques devant encadrer l'acte d'achat[68]. Elle était peu adaptée aux spécificités des achats de la Caisse, majoritairement constitués de prestations intellectuelles et informatiques. Cette stratégie d'achat n'était assortie d'aucun indicateur, ni dispositif de suivi au sein du Codir ou du secrétariat général, et son déploiement n'était pas évoqué dans le bilan annuel des achats. Au début de l'année 2025, une nouvelle stratégie a été élaborée, témoignant de la volonté d'analyser plus finement le marché des fournisseurs. Cependant, la plupart des actions qu'elle comporte dépend du déploiement du nouvel outil comptable et financier prévu en 2026 et d'un renforcement des compétences du pôle marché.

Le choix de l'externalisation, pourtant central compte tenu du taux élevé de prestations déléguées, fait rarement l'objet de discussions formalisées à l'échelon du comité de direction, du secrétariat général ou des directions. Seule une commission des marchés[69], instituée en septembre 2020 à la demande du contrôleur budgétaire et financier, se prononce sur les marchés publics jugés stratégiques ou d'un montant supérieur à 1 M€. Elle a rendu un avis sur huit marchés en 2024. La consultation des comptes rendus de réunions lorsqu'ils étaient disponibles, montre que cette instance n'intervient qu'en fin de procédure d'attribution des marchés, pour examiner les rapports d'analyse des offres. Elle participe à la sécurisation des achats et ne

[68] Exemples d'axes stratégiques : « Privilégier le benchmarking », « vérifier et challenger le besoin au préalable », « la mutualisation des achats peut permettre des économies d'échelle » « si le coût estimé est proche d'un des seuils de procédure, il convient d'appliquer par précaution la procédure au seuil immédiatement supérieur », « même pour des petits besoins, la question de l'allotissement doit systématiquement être posée » etc.

[69] Commission composée de représentants de la direction générale de la CNSA, du contrôleur budgétaire de la CNSA (CGefi), de la direction prescriptrice de l'achat et du secrétariat général, dont au moins un représentant du pôle marché et affaires juridiques. Bien que l'agence comptable soit mentionnée dans la fiche processus établie par la CNSA, sa présence ne figure dans aucun des comptes rendus consultés.

constitue pas un espace de réflexion stratégique sur l'opportunité des achats ou le recours à l'externalisation.

3.2.4 Une forte mutualisation des achats, encouragée par la COG, déresponsabilisant les acheteurs

La COG 2022-2026 fixe deux objectifs à la CNSA dans le champ des achats. Le premier vise à la « maîtrise de l'externalisation des ressources » par un « suivi du recours à des prestataires extérieurs » (engagement n°39) sans que cet engagement fasse l'objet d'un indicateur de suivi dans le cadre de la COG[70]. Le second objectif encourage la CNSA à recourir à la mutualisation de ses achats en faisant appel à des centrales d'achat[71]. L'engagement n°40 (« Renforcer les fonctions d'appui pour accompagner les évolutions et la mise en œuvre des nouvelles missions ») appelle spécifiquement au développement des « fonctions de conseil, de pilotage et de suivi des marchés » mais a pour seul et unique indicateur de réalisation un taux de mutualisation des achats[72], imputable à la CNSA[73]. Celle-ci a été prompte à le réaliser : la cible prévue en 2026 pour cet indicateur (40 %) a été atteinte dès 2022, première année de mise en œuvre de la COG.

En effet, la CNSA recourt massivement aux achats mutualisés : en 2024, plus de 43 % des achats sont réalisés *via* des centrales d'achat, dont deux, l'UGAP et le Resah, concentrent plus de 80 % des achats pour un total de plus de 26 M€.

L'ensemble des directions connaît et applique la consigne issue de la COG de privilégier le recours à une centrale d'achat. Pour certaines directions, la tension sur leurs moyens humains ou le déficit de compétence en matière de commande publique expliquent en partie le recours à des centrales d'achats ; elles sont ainsi dispensées des procédures de mise en concurrence et d'une partie du suivi administratif du prestataire. Le pôle marchés n'est généralement saisi que lorsque la direction opérationnelle n'a pas trouvé réponse à son besoin auprès d'une centrale. Hormis les quelques marchés jugés stratégiques, l'option de recourir à une procédure formalisée, conduite par la CNSA, est donc résiduelle.

La forte mutualisation des achats de prestations intellectuelles et informatiques, si elle peut s'avérer pertinente dans le contexte de la CNSA, ne fait l'objet d'aucun pilotage. Le pôle marchés ne dispose pas d'un recensement exhaustif des marchés mutualisés en cours au sein de la Caisse. L'outil comptable de la CNSA ne permet pas de conduire une analyse par fournisseur et par catégorie d'achat. Par conséquent, la Caisse connaît mal les domaines d'achat qu'elle

[70] Cet engagement n'est pas repris dans la maquette de suivi annexée à la COG.

[71] Prévue par le code de la commande publique, une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs, l'acquisition de fournitures ou de services qui peut comprendre la passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services (art. L. 2113-2). L'acheteur qui recourt à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou l'acquisition de fournitures ou de services est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les seules opérations de passation et d'exécution qu'il lui a confiées (art. L 2113-4).

[72] L'indicateur 04-a de la COG est défini comme le montant des achats mutualisés en faisant appel à certaines centrales d'achats (Resah, Ucanss et UGAP) rapporté au montant total des achats de la branche.

[73] La COG 2022-2026 comprend une annexe 4 sur les indicateurs comportant deux blocs dont un premier rassemble les « Indicateurs dont les résultats sont directement imputables à la CNSA et pour lesquels des cibles à atteindre seront fixées dans la COG ».

pourrait optimiser ni son exposition à certains fournisseurs, tous vecteurs d'achats confondus (marchés mutualisés et marchés propres). À titre d'exemple, pour certains besoins récurrents de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, les mêmes prestataires sont souvent sollicités et il pourrait être économiquement plus pertinent d'envisager une procédure de mise en concurrence propre à la CNSA.

Au-delà de l'absence de pilotage, des entretiens menés avec différentes directions métiers montrent que la majorité des agents chargés des achats, connaît mal ses marges de négociation et s'en remet le plus souvent à la proposition financière qui leur est faite par le prestataire de la centrale.

3.3 Face à une externalisation importante de la fonction informatique, des moyens limités consacrés au pilotage des prestataires

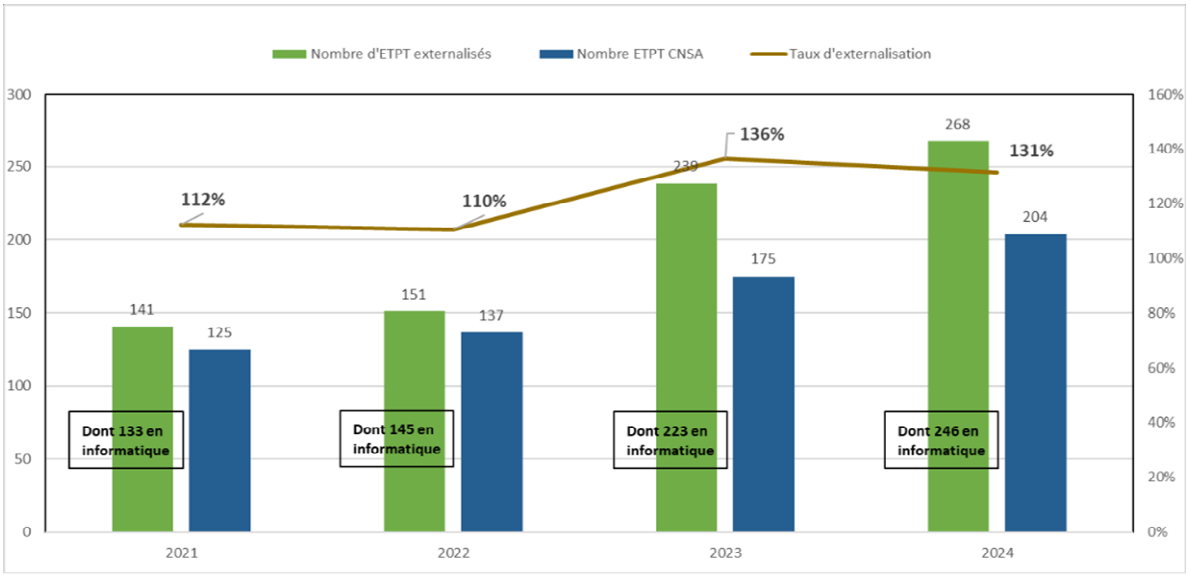
Dans le champ des systèmes d'information, la DSI a vu son périmètre considérablement élargi avec la création de la branche autonomie. Ses moyens ne lui permettant pas d'assurer l'ensemble des missions en propre, la DSI fait presque systématiquement appel à l'externalisation et se doit d'exercer un suivi rapproché des prestataires pour assurer le respect des niveaux de service contractuels, des délais et des budgets, ainsi qu'évaluer la bonne prise en compte des besoins métiers, émis le plus souvent en dehors du périmètre de la DSI.

3.3.1 Une externalisation forte principalement dans le domaine des systèmes d'information

Depuis 2021, la CNSA calcule annuellement un taux d'externalisation[74] des prestations, peu exploité en interne et non communiqué aux tutelles. En 2024, ce taux atteignait 131 % soit une dépense d'achat équivalente à 268 ETPT[75], ce qui représente un effectif « hors de la CNSA » bien supérieur à celui de la Caisse elle-même qui ne comptait que 204 ETPT fin 2024.

[74] Le taux d'externalisation est obtenu en convertissant les dépenses annuelles par type d'achats (informatique, ménage, autre) en jour/homme, en divisant par 220 puis en rapportant ce nombre à l'effectif total présent à la CNSA au 31 décembre de l'année considérée.
[75] Équivalent temps plein annuel travaillé.

Graphique n° 5 : Taux d'externalisation des prestations



Source : CNSA

Un tel degré d'externalisation exige que la CNSA, particulièrement la DSI, soit bien organisée et outillée pour piloter les prestataires, contrôler la qualité et le volume des missions qui leur sont confiées.

3.3.2 Un pilotage des prestataires par la DSI encore fragile

3.3.2.1 Malgré des recrutements, un taux d'encadrement des prestataires à améliorer

Le bilan de la COG précédente effectué par l'IGF et l'Igas identifiait la fragilité que constituait cet important recours à l'externalisation. À l'échelle de la DSI, un renforcement d'effectif était prévu dans le cadre de la COG 2022-2026 (+16 ETP) afin d'améliorer le pilotage des prestataires. Au début de la COG, un agent de la DSI pilotait en moyenne huit prestataires, ce ratio devait être réduit à moins d'un pour quatre en 2024, grâce aux recrutements programmés.

En pratique, ce taux reste aujourd'hui plus élevé à cause des retards de recrutement et d'un recours plus important qu'anticipé aux prestataires pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA).

Tableau n° 6 : Évolution des ressources internes et externes dédiées à l'informatique

		2022	2023	2024
Prévu	ETPT prestataires[76]	200	193	192
	ETPT internes dédiés à l'informatique	41	50	51
	Ratio	**4,88**	**3,86**	**3,76**
Réalisé	ETPT prestataires	145	223	246
	ETPT internes dédiés à l'informatique	29	33	48
	Ratio	**5,00**	**6,76**	**5,13**

Source : Cour des comptes, sur la base des données fournies par la CNSA.

L'amélioration du taux d'encadrement des prestataires entre 2023 et 2024 doit être relativisée. L'année 2023 a vu le lancement de vingt nouveaux projets informatiques, portant à 107 le nombre de projets dans le portefeuille de la DSI à fin 2023, qu'ils soient en cours de construction ou achevés mais nécessitant un minimum de gestion opérationnelle. En 2024, 14 nouveaux projets sont venus s'ajouter au portefeuille de projets qui, lui-même a été rationalisé en 2024, ramenant le nombre total de projets en portefeuille à 79. L'amélioration du taux d'encadrement en 2024 est également due au report de certains projets d'ampleur. Il s'agit notamment du système d'information unique de gestion de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (SI-APA) ajourné en 2024, à la suite des réserves exprimées par la Direction interministérielle du numérique portant précisément sur la dépendance excessive à l'égard des prestataires externes.

En rapportant les effectifs externalisés au total des effectifs dédiés à la gestion des systèmes d'information de la CNSA, internes ou externes, le taux de d'externalisation de la CNSA en matière de systèmes d'information reste néanmoins supérieur au niveau maximum acceptable (80 %) pour mener à bien des projets informatiques dans des conditions de maîtrise satisfaisantes, selon les termes de la circulaire de la Première ministre du 7 février 2023[77].

3.3.2.2 Un suivi de l'exécution des marchés à consolider

Au-delà du pilotage technique des prestataires, leur suivi budgétaire et contractuel mériterait d'être renforcé au regard de l'ampleur des prestations déléguées.

[76] Le SDSI prévoit pour la période 2022-2026 des coûts de prestations d'assistance à maîtrise d'œuvre de 140,7 M€, qui peuvent se traduire par 140 714 jours/homme (à hauteur d'un taux journalier moyen de 1 000 €) ou 639 ETPT (pour 220 jours travaillés). Cela équivaudrait à 128 ETPT annuels.

[77] « Un grand projet dont le pilotage ou la réalisation est externalisé à plus de 60 % doit être considéré à risque, être suivi de manière plus approfondie et faire l'objet d'un recrutement d'une équipe de direction expérimentée. Au-delà de 80 % d'externalisation, le projet ne peut pas démarrer dans des conditions de maîtrise satisfaisantes ». Légifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - circulaire n°6391-SG relative au pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatique

L'ensemble des chefs de projets, issu de filières techniques, est peu formé aux règles de la commande publique. Or, selon la DSI, 20 % de leur temps de travail est consacré à des tâches de suivi d'exécution des marchés. Une cellule interne à la DSI, dotée de deux ETP vient les appuyer et les former. Cette cellule gère annuellement l'envoi d'un millier de bons de commande et atteste plus de 1 500 services faits. L'efficacité de cette cellule dépend largement de la présence d'un agent expérimenté, disposant d'une connaissance approfondie de l'organisation et de l'historique des projets, qui a noué de bonnes relations interpersonnelles avec le pôle budget de la Direction déléguée aux affaires financières et juridiques (DDAFJ) placée au sein du secrétariat général.

En rapportant les crédits informatiques de la CNSA dont la DSI supervise l'engagement[78] au nombre d'agents de la DSI, chaque agent gère théoriquement un budget de plus de 2 M€.

Tableau n° 7 : Évolution du budget informatique géré par agent de la DSI

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'agents DSI	18	19	19	21	32
Budget informatique (en M€)	16,5	30,2	41,7	59,2	65,2
Budget géré par agent de la DSI (en M€)	0,9	1,6	2,2	2,8	2,0

Source : Cour des comptes, sur la base des données fournies par la CNSA.

La gestion budgétaire des prestations s'appuie sur un tableau de suivi construit par la DSI pour ses propres besoins, reprenant les numéros d'engagement juridique mais sans interface avec le logiciel comptable. Une telle organisation, qui n'est pas adossée à une procédure formalisée, peut donner lieu à des erreurs de saisie et de transmission aux responsables budgétaires. Ces modalités d'échanges entre la DSI et la DDAFJ permettent un suivi des décaissements en fonction des marchés mais ne permettent pas de projeter précisément les consommations dans le temps, d'anticiper d'éventuels reports ou abondements de crédits en fonction de l'évolution des projets. De plus, cet outil de suivi, maîtrisé par un nombre limité de personnes au sein de la Caisse, constitue une vulnérabilité en cas de départ ou d'indisponibilité des personnes familiarisées à son usage.

La DSI s'appuie principalement sur deux centrales d'achat (UGAP, Resah) pour commander ces prestations d'AMOA/MOE. Si l'intermédiation d'une centrale peut s'avérer pertinente et allège les tâches de suivi contractuel des équipes de la DSI, elle restreint de façon importante le choix des prestataires. La Cour a analysé les dix premiers marchés en valeur, mutualisés auprès de ces deux centrales entre 2022 et 2024. Plus des deux-tiers (70 %) concerne des prestations d'accompagnement à la mise en œuvre de projets SI pour un montant de dépenses annuel moyen de 3,7 M€ assuré par seulement trois prestataires. En outre, deux de ces prestataires sont, par ailleurs, titulaires d'autres marchés en cours d'exécution, passés

[78] Ces crédits ne sont pas tous rattachés au budget de la DSI mais leur destination étant l'achat d'une prestation informatique, le visa de la DSI est requis préalablement à leur engagement.

directement par la CNSA, l'un d'entre eux étant particulièrement positionné sur la fonction informatique.

Tableau n° 8 : Chiffre d'affaires annuel réalisé par le fournisseur et ses filiales avec la CNSA (en M€)

	2022	2023	2024
*Via une centrale d'achat**	2,3 (5 marchés)	1,0 (3 marchés)	0,3 (1 marché)
En tant que titulaire d'un marché de la CNSA	12,8	8,3	7,9
Total du chiffre d'affaires réalisé avec la CNSA	**15,1**	**9,3**	**8,2**

*Source/note : Données CNSA, retraitement Cour des comptes. *Seuls les dix marchés les plus importants de chaque centrale ont été pris en compte.*

La CNSA identifie le risque inhérent à la concentration, entre les mains d'un même acteur, de la définition des besoins et du développement de solutions correspondantes. Elle perçoit le recours à des centrales d'achat proposant des marchés multi-attributaires comme un moyen de limiter ce risque. Toutefois, cette règle de gestion reste informelle, non documentée, et repose uniquement sur les usages en vigueur au sein de la DSI, usages que la CNSA envisage de formaliser pour l'avenir.

Si le risque d'une « insuffisante maîtrise de l'externalisation » est bien identifié dans la cartographie des risques de la CNSA, celle-ci ne dispose pas des données consolidées par fournisseur, incluant à la fois les marchés directs et ceux passés *via* une centrale d'achat, lui permettant d'apprécier la concentration de missions aux mains d'un même prestataire. Il lui appartient de doter les directions d'outils de suivi des marchés leur permettant de capitaliser sur les données d'exécution des marchés.

Recommandation n° 6. (CNSA) : Renforcer la gouvernance stratégique des achats en encadrant le recours à l'externalisation et le suivi régulier des marchés informatiques sensibles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré un cadre juridique maîtrisé, la commande publique de la CNSA souffre d'un déficit de pilotage stratégique et d'une absence de vision consolidée de ses achats. La fragmentation des responsabilités et l'absence d'outils partagés ne lui permettent pas de capitaliser sur les données d'exécution de ses marchés publics. Toutefois, une nouvelle stratégie achat engagée début 2025 laisse entrevoir une volonté de structuration de la fonction achat. Si sa mise en œuvre repose en grande partie sur le déploiement du nouvel outil financier et comptable au cours de l'année 2026 et ne prévoit pas de renforcement en effectif ou en compétence du pôle marché et affaires juridiques, ce document d'orientation stratégique

témoigne d'une prise de conscience des limites de son organisation actuelle pour piloter ses achats, particulièrement dans le domaine des systèmes d'information.

4 LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA CNSA, REVELATEURS DE FRAGILITES

Le chapitre précité du Ralfss de mai 2025 sur le bilan de la création de la branche autonomie comporte une recommandation sur le cadre de gouvernance informatique de la branche, les systèmes d'information étant un enjeu essentiel pour l'exercice de ses missions. Le présent rapport précise les constats qui ont conduit la Cour à évoquer dans ce chapitre « des systèmes d'information inaboutis », tant en termes de pilotage et de stratégie (4.1), de l'impact de l'externalisation sur la maîtrise de l'environnement technique (4.2) que de sécurité (4.3).

4.1 Des ressources modestes pour la direction chargée du pilotage du système d'information face à un budget en forte croissance

Bien que la direction des systèmes d'information ait bénéficié d'une consolidation de ses effectifs, telle que prévue par la COG, elle demeure de taille modeste pour mettre en œuvre le schéma directeur des systèmes d'information, lui-même fragilisé par un manque d'actualisation, et pour piloter le budget informatique de la Caisse en forte croissance.

4.1.1 Une fonction informatique assurée principalement par la Direction des systèmes d'information

La Direction des systèmes d'information (DSI) est chargée de la conception, de la mise en œuvre et du maintien en condition opérationnelle du système d'information de la caisse et des systèmes délégués. Elle assure plus précisément les missions suivantes : piloter le schéma directeur des systèmes d'information et la gestion des projets métiers et techniques en lien avec le système d'information ; piloter la conception des systèmes d'information de la caisse en lien avec les directions chargées de leur maîtrise d'ouvrage ; mettre en œuvre et garantir les principes de la sécurité des systèmes d'information ; administrer les applications et l'infrastructure pour un maintien en condition opérationnelle ; assurer un support et un appui technique de premier niveau auprès des utilisateurs du système d'information.

Elle est composée de trois pôles et deux missions :

- le pôle « infrastructure », composé de 7 ETP, responsable du maintien en condition opérationnelle du système d'information ;
- le pôle « parcours usagers », constitué de 13 ETP, en charge des applicatifs métier (dont le SI MDPH et le SI APA) qui outillent la DADP et la DIPCOM ;

- le pôle « SI de l'offre pour l'autonomie », composé de 7 ETP, en charge de la maîtrise d'ouvrage du programme du même nom (et plus particulièrement l'outil SIDOBA[79]) à destination des ARS, des conseils départementaux et des ESMS ;
- la mission architecture, sécurité et data, constitué de 4 ETP, chargée des enjeux de construction du SI de matière sécurité et centré sur la donnée ;
- la mission contrôle de gestion et suivi administratif, constituée de 2 ETP et en charge du suivi administratif de l'exécution des différents marchés (cf. supra).

S'ajoutent à ces différents services un responsable du pilotage SDSI rattaché au DSI et son adjoint. En complément, la DSI entretient des liens étroits avec la chargée de mission responsable de la sécurité des systèmes d'information et déléguée à la protection des données (RSSI/DPD), rattachée directement au directeur de la CNSA. La séparation entre les fonctions de RSSI et de DSI constitue une bonne pratique, permettant d'éviter que le DSI ne soit à la fois juge et partie en matière de sécurité des systèmes d'information.

La fonction informatique est également assurée, au sein des directions métiers, par des équipes en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Par exemple, la DADP compte 10 ETP qui concourent à la maîtrise d'ouvrage des outils informatiques et est concrètement responsable de la traduction des réglementations en fonctionnalités, des recettes applicatives, de la production et mise à jour de la documentation et du déploiement, ainsi que de l'accompagnement au changement. La DPE dispose également d'agents compétents en matière de valorisation de la donnée.

Dans le cadre de la COG 2022-2026 et dans un souci de consolider la capacité de la CNSA à piloter ses prestataires informatiques, la DSI a été renforcée de 16 ETP (cf. supra). Mais au total, le SDSI prévoit pour la fonction informatique, incluant les postes des autres directions, un renforcement de 26 ETP, dont le recrutement était prévu de manière échelonnée entre 2022 et 2024 : 16 ETP en 2022, 9 en 2023 et 1 en 2024. Cette croissance des moyens humains a cependant été plus tardive qu'initialement anticipé, les recrutements ayant plutôt eu lieu en 2023-2024 qu'en 2022. En 2024, la CNSA compte 48 ETP consacrés à l'informatique, atteignant ainsi presque l'objectif fixé dans le SDSI des 51 ETP. La problématique de la stabilisation de l'équipe informatique au sein de la CNSA reste néanmoins un enjeu, dans la mesure où certains postes clés, complexes à pourvoir, se retrouvent de nouveau vacants, comme celui de responsable des données recruté en 2024.

Tableau n° 9 : Évolution des ressources humaines

		Pré-COG	2022	2023	2024
Prévisionnel	**ETP dédiés à l'informatique**	**25**	**41**	**50**	**51**
	Nombre de recrutements prévus par COG / SDSI	N/A	16	9	1
Réel	Nombre de postes ouverts	N/A	35	38	51

[79] Outil devant permettre de renforcer la connaissance et le pilotage de la branche grâce aux données (financières, activités des ESMS notamment). Il a vocation à intégrer l'ensemble des recueils de données relatifs au financement de l'offre en remplacement des outils de la CNSA.

		Pré-COG	2022	2023	2024
	Agents DSI	19	19	21	32
	Postes vacants DSI	1	2	1	2
	Agents informatiques hors DSI	8	10	12	16
	Postes informatiques vacants hors DSI	4	4	4	1
	Nombre total d'agents en poste dédiés à l'informatique	**27**	**29**	**33**	**48**

Source : CNSA

À titre d'exemples, la DSI de la Cnav est forte de 1 300 collaborateurs, celle de la Cnaf se compose d'environ 800 agents et celle de la Cnam de 1 500 personnes. Ainsi, bien que la COG ait prévu de largement renforcer la DSI et la filière informatique, cette dernière n'a été que tardivement consolidée et reste de taille réduite en comparaison avec les autres caisses de la sphère sociale.

4.1.2 Les fragilités du schéma directeur des systèmes d'information

La gouvernance du système d'information s'articule autour d'une organisation structurée : un comité de suivi opérationnel réuni chaque mois, un comité de pilotage trimestriel et des réunions trilatérales semestrielles avec la tutelle. Cette gouvernance est assurée par le responsable du pilotage du SDSI, qui joue un rôle de coordination entre les chefs de projet informatique, les directions métiers de la caisse, la direction de la CNSA et la tutelle. Il est appuyé dans cette mission par un prestataire externe, chargé notamment de la préparation des supports de présentation, de l'organisation des instances et de l'appui aux chefs de projet pour l'élaboration des états d'avancement de leurs projets.

La CNSA dispose d'un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) déclinant sa stratégie numérique et présentant une vision pluriannuelle de la trajectoire qu'elle souhaite adopter pour son système d'information. Ce document n'étant que le deuxième SDSI produit par la CNSA, il demeure d'une maturité relativement faible. Bien qu'il présente, comme préconisé, un bilan[80] du précédent exercice, une stratégie construite en trois axes stratégiques et une gouvernance de suivi de cette stratégie, le document présente une liste d'actions au bénéfice des métiers à mener sur la période sans donner de leviers pour répondre aux difficultés identifiées dans le bilan établi. La charge de travail envisagée était très importante avec un portefeuille de projets à 56 M€ d'activités par an, soit un volume largement supérieur à celui observé en fin du premier SDSI (17 M€ en 2020, 30 M€ en 2021). Cette montée en charge n'intégrait aucune part consacrée à la consolidation du pilotage ni de marge de manœuvre en cas d'aléas (tel qu'un retard au recrutement) ou de difficultés.

[80] Ce bilan réalisé à partir de la matrice d'identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces identifie de nombreuses faiblesses, notamment un manque de ressources humaines, des compétences-clés absentes, un faible outillage des activités de gestion de la DSI ou encore une externalisation forte.

De plus, le SDSI de la CNSA est fragilisé par plusieurs facteurs. Premièrement, la DSI a été confrontée à une difficulté de recensement des besoins lorsque le schéma directeur était en construction. Par exemple, aucun besoin n'avait été identifié par la DAPO et très peu de ressources financières avaient donc été prévues. Par ailleurs, les projets de consolidation des outils de la direction des ressources humaines (sécurisation des paies, gestion des états de frais, évaluation professionnelle des agents) ont également été priorisés *a posteriori* et intégrés dans la charge de travail sans réévaluation des contraintes financières formalisées dans le SDSI.

Par ailleurs, le SDSI, qui couvre la période 2022-2026, est affaibli par le cadre dans lequel il s'inscrit. Il a en effet été élaboré en amont de la construction du schéma stratégique des systèmes d'informations de la sécurité sociale (SSSI) établi un an plus tard pour la période 2023-2027[81], sans pour autant que celui de la CNSA ne soit revu. Les SDSI des autres caisses découlent de ce schéma stratégique – avec les ressources adéquates pour répondre aux enjeux.

Enfin, le document, construit en 2021, n'a pas été actualisé au cours de la période, contrairement aux bonnes pratiques. Ainsi, la DSI doit mener à bien des projets qualifiés « hors-COG », comme la réforme de la tarification des SSIAD. Si les trilatérales avec la tutelle sont l'occasion d'identifier les priorités à satisfaire, elles ne permettent pas d'acter formellement une révision des priorités dans la conduite des projets.

4.1.3 Un budget informatique en forte augmentation entre 2020 et 2024

L'exécution du budget informatique[82] augmente de 19 M€ en 2020 à 65,7 M€ en 2024, soit une multiplication par 3,5. Bien que cette augmentation ait été prévue dans le SDSI, elle l'était de manière moins importante (le budget prévu était de 49,2 M€ en 2024 et 52,2 M€ en 2026) et les budgets prévus pour 2026 ont été dépassés dès 2023. Cette augmentation s'explique notamment par l'identification de projets postérieurement à la date de construction du SDSI et la priorisation tardive de nouveaux projets. Par ailleurs, le budget de fonctionnement croît de plus de 16 M€ entre 2022 et 2024, matérialisant la montée en charge du SI de la CNSA.

Tableau n° 10 : Évolution du budget informatique de la CNSA (en M€)

	2020		2021		2022			2023			2024		
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	SDSI	Prévu	Réalisé	SDSI	Prévu	Réalisé	SDSI	Prévu	Réalisé
Inv.	NC	10,2	NC	12,8	28,5	21,3	20,0	29,8	34,0	32,0	23,3	40,1	26,6
Fonc.	NC	8,8	NC	18,8	20,3	19,0	21,8	20,7	28,2	26,4	25,9	36,1	37,8
Opérations de clôture	N/A	NC	N/A	NC	N/A	N/A	8,6	N/A	N/A	1,1	N/A	N/A	1,3

[81] En cohérence avec la période couverte par les conventions d'objectifs et de gestion de la Cnam, Cnaf, Cnav et Acoss.
[82] Le budget informatique est compris comme l'ensemble des crédits informatiques inscrits au schéma directeur, excédants ceux inscrits directement au budget de la DSI.

	2020		2021		2022			2023			2024		
Total	**22,6**	**19,0**	**36,9**	**31,6**	**48,8**	**40,3**	**50,4**	**50,5**	**62,2**	**59,5**	**49,2**	**76,2**	**65,7**

Source : Cour des comptes, d'après le SDSI 2022-2026 et les données d'exécution budgétaire transmises par la CNSA

Le taux d'exécution était par ailleurs bas en 2020 et 2021, respectivement 73 % et 84 %. Les prévisions budgétaires ont été globalement plus adaptées pour les exercices 2022 et 2023. Toutefois, cette dynamique marque un recul en 2024, avec une baisse notable de l'exécution, en particulier sur le volet investissement, démontrant des difficultés de gestion de projets de la CNSA. L'enveloppe de fonctionnement est quant à elle régulièrement sur-exécutée, du fait notamment d'estimations inexactes lors de la construction du SDSI.

Il s'avère ainsi nécessaire de prévoir entre la CNSA et ses tutelles des revues plus régulières de la trajectoire du SDSI afin d'éviter les décalages budgétaires et mieux piloter l'activité de la DSI et la gestion du plan de charge du SI de la caisse. Une actualisation régulière et formalisée de cette trajectoire, mentionnant les priorisations et dépriorisations de projets, serait à mettre en place.

4.2 Une maîtrise du système d'information réduite en raison d'une externalisation massive

De taille restreinte et face à un système d'information en forte croissance, la DSI s'appuie largement sur des prestations extérieures pour assurer ses missions, y compris des plus sensibles. Cette dépendance accroît néanmoins les risques de perte de maîtrise technique et de fragilisation dans la conduite des projets.

4.2.1 Un cumul des missions externalisées critique pour la bonne maîtrise du système d'information de la Caisse

Comme indiqué *supra*, la CNSA externalise de nombreuses missions de gestion de son système d'information. Ce recours massif à des prestataires externes était explicitement prévu dans la stratégie informatique de la CNSA détaillée dans le SDSI et en déclinaison de la COG : sur un budget informatique prévisionnel d'environ 250 M€ sur la période 2022-2026, près de 90 % étaient théoriquement fléchés vers des prestations externes (assistance à maîtrise d'ouvrage pour un tiers du montant et assistance à maîtrise d'œuvre pour les deux autres tiers). Au regard de la taille de la DSI, ce recours apparaît comme une démarche cohérente et légitime, permettant de pallier les limitations en ressources internes, de disposer d'expertises pointues de manière flexible tout en assurant la continuité des services. Le tableau page suivante présente l'étendue de l'externalisation des missions informatiques au sein de la CNSA.

Ainsi, la majorité des missions sont assurées par des prestataires externes. Par exemple, l'hébergement du système d'information est externalisé. Par ailleurs, la CNSA a recours à des prestations externes de supervision de sécurité du système d'information, de support utilisateur

de premier niveau[83] et d'appui à la mise en conformité au RGPD. Ces missions sont souvent externalisées pour assister des DSI contraintes en termes de ressources internes.

Côté applicatif, de nombreux prestataires interviennent en tant que maîtrise d'œuvre (au nombre de quatre) et assistance à maîtrise d'ouvrage (au nombre de trois) en phase de construction des outils. De plus, les activités de recette applicative, d'intégration et de maintenance sont également assurées par des externes.

Le cumul de la quasi-totalité des missions de conduite de projet (AMOA, développements, maintenance et recette applicatives, assistance à homologation) présente un risque majeur de perte de maîtrise pour la caisse. En effet, elle peut être confrontée à des situations où l'ensemble du processus – de la définition des besoins à la validation des développements – est pris en charge et validé par des intervenants externes. Cette externalisation poussée est risquée pour mener à bien des projets informatiques dans des conditions de maîtrise satisfaisantes[84], bien que la DSI ait amorcé un effort de cadrage du recours aux prestataires avec l'élaboration d'un cadre d'architecture et la réinternalisation des outils de gestion de projet. La CNSA doit poursuivre la réflexion en termes de réinternalisation et d'identification de potentielles économies par un redéploiement des dépenses de prestations externes vers des dépenses de charges salariales et de fonctionnement.

Tableau n° 11 : externalisation par la CNSA des activités principales de gestion de la DSI

Thèmes principaux	Mission opérationnelle	Etat à la CNSA
Pilotage stratégique	Pilotage du schéma directeur	Interne
	Appui à la gouvernance	Externe
	Suivi budgétaire	Interne
Infrastructure	Hébergement	Externe
	Exploitation et administration	Externe
Outils applicatifs	Identification et formalisation des besoins (AMOA)	Externe
	Développement (MOE)	Externe
	Maintenance	Externe
	Recette applicative	Externe
	Gestion de projet	Interne
Gestion des opérations	Gestion des postes de travail	Externe
	Support utilisateur	Externe

[83] Ce support informatique est le premier niveau d'assistance aux utilisateurs, chargé de réceptionner, qualifier et résoudre les demandes simples ou récurrentes, et de les escalader vers des niveaux supérieurs en cas de besoin.
[84] Cf. l'instruction précitée de la Première ministre du 7 février 2023. Légifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - circulaire n°6391-SG relative au pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatique.

Thèmes principaux	Mission opérationnelle	Etat à la CNSA
Urbanisation[85]	Architecture	Interne
	Urbanisation	Interne
	Gestion des données	Interne
Sécurité	Gouvernance de la sécurité des SI[86]	Interne
	Sécurité opérationnelle[87]	Interne
	Supervision de sécurité (SOC[88])	Externe
	Assistance à homologation[89]	Externe
	Mise en conformité RGPD	Interne
	Appui à mise en conformité RGPD	Externe

Source : Cour des comptes.

L'enjeu de la maîtrise du patrimoine informatique de la caisse est d'autant plus problématique que la CNSA externalise également l'exploitation et l'administration de son système, la sécurisation des applications et les travaux de mise en conformité au RGPD.

4.2.2 Un environnement technique marqué par des fragilités

Plusieurs fragilités affectent l'environnement technique du système d'information de la CNSA.

En informatique, la formalisation de la connaissance du système d'information et la mise à jour régulière de la documentation facilitent la compréhension du système d'information et sont essentielles pour assurer la maîtrise, la pérennité et l'évolutivité des solutions mises en place.

Ainsi, la DSI a engagé des travaux d'actualisation de la documentation qui détaille l'environnement technique[90] du SI de la CNSA. Une mise à jour de la « cartographie applicative » a été réalisée en juin 2024 mais ce document s'apparente davantage à une simple

[85] Le processus d'urbanisation informatique consiste à faire évoluer la structuration des différents éléments du système d'information afin de garantir sa cohérence vis-à-vis des objectifs de l'organisme et des besoins métiers.
[86] Sécurité des systèmes d'information.
[87] La sécurité opérationnelle désigne les pratiques, processus et technologies mis en place pour garantir la protection et la résilience d'une infrastructure informatique.
[88] Une prestation de « centre d'opérations de sécurité managé » permet à un cabinet spécialisé d'identifier des comportements anormaux sur les ordinateurs de l'entité et ainsi de détecter rapidement un début d'incident ou d'intrusion dans le système.
[89] En informatique, une homologation de sécurité est une décision formelle prise par l'autorité compétente qui atteste que les risques pesant sur le SI homologué ont été identifiés, que des mesures sont mises en œuvre pour les maîtriser et que les risques résiduels ont été acceptés. L'appui à l'homologation porte particulièrement sur l'identification des risques et des mesures adéquates à mettre en œuvre.
[90] En informatique, l'environnement technique fait référence à l'ensemble des ressources matérielles, logicielles et organisationnelles qui permettent de faire fonctionner et exploiter un SI.

description des outils en place, sans représentation claire des flux de données ni des interfaces entre les applications. En parallèle, les cartographies fonctionnelles du SI APA et du SI MDPH ont été élaborées. La CNSA doit s'engager à finaliser le travail de cartographie des grands programmes SI d'ici la fin de l'année 2025. Celles-ci visent à identifier les fonctionnalités redondantes entre outils, dans une logique d'urbanisation progressive du système d'information. Par ailleurs, la CNSA dispose également d'une cartographie détaillée de ses infrastructures, dont les éléments devront être mis à jour une fois sans délais.

Un inventaire des actifs numériques a été élaboré : il intègre tant les composants physiques que les logiciels et licences, mais il reste structurellement incomplet. À ce jour, 220 ordinateurs, 70 téléphones portables et 149 postes fixes ont été recensés. Cependant, de nombreuses incohérences ont été relevées, soulevant des questions sur les processus d'intégration du matériel dans les outils de gestion de la DSI, ainsi que sur les procédures de dotation et de restitution des équipements aux agents. Par exemple, certains agents ont deux postes de travail. La CNSA précise avoir récemment déployé un outil de gestion des actifs numériques, qui devrait lui permettre de renforcer sa connaissance sur son patrimoine.

La connaissance partielle du système d'information, bien qu'en cours de résolution, rend complexe la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse, et constitue un frein à toute planification cohérente de modernisation ou de sécurisation du système d'information. La Cour invite la CNSA à poursuivre ses efforts dans les travaux initiés.

Par ailleurs, la résilience opérationnelle est affaiblie par un manque de de continuité d'activité (PCA)[91] et de reprise d'activité (PRA)[92] formalisés.

Enfin, des enjeux structurants tels que l'urbanisation du système d'information sont peu appréhendés, notamment par manque de moyens (la ressource ayant été affectée aux missions de déléguée à la protection des données lors de la vacance de poste – cf. *infra*). Si des travaux ont commencé en septembre 2023 pour aboutir à une première formalisation à l'automne 2024, les actions en cours en 2025 se focalisaient encore sur la modélisation de l'état du système d'information (notamment des cartographies fonctionnelles). Il s'avère nécessaire, dans la continuité des efforts à mener en termes de connaissance de l'état du SI, d'accélérer la démarche d'urbanisation du SI afin de clarifier l'articulation entre les outils, réduire les redondances fonctionnelles et favoriser une gouvernance plus cohérente et maîtrisée du SI.

Afin de disposer d'une vision claire, partagée et actualisée du SI, il est judicieux de renforcer les travaux de formalisation de la connaissance du système, notamment sous forme de cartographies fonctionnelles et techniques ainsi que l'inventaire des actifs numériques. Cela améliorera la maîtrise du patrimoine applicatif et des infrastructures, facilitera l'identification des dépendances critiques, et soutiendra les décisions stratégiques en matière de sécurité, de maintenance ou d'évolution du SI.

[91] Le plan de continuité d'activité décrit la stratégie à adopter pour faire face, par ordre de priorité, à des risques identifiés et évalués selon leurs gravités et plausibilités. Document stratégique incontournable, il permet à l'entité de préparer sa gestion de crise informatique et ainsi d'en minimiser les conséquences.

[92] Le plan de reprise d'activité détaille précisément et de manière ordonnée les actions à mener pour la reprise d'activité de l'entité en mode nominal.

Recommandation n° 7. (CNSA) : Formaliser des plans de continuité et de reprise de l'activité.

4.2.3 Des difficultés à conduire des projets informatiques d'ampleur

La DSI de la CNSA a mis en place une méthodologie de conduite de projet, détaillant les étapes clés depuis l'identification du besoin jusqu'à la mise en production, avec des jalons clairement définis. Cette méthodologie constitue une bonne pratique pour recenser régulièrement les besoins métiers, les évaluer de manière rigoureuse et les cadrer de façon adéquate. Elle permet également de définir une feuille de route projet adaptée, tout en assurant un suivi régulier de l'avancement du projet. Ce cadre méthodologique intègre des dispositions relatives à la gestion des évolutions et des changements, garantissant ainsi une continuité dans l'adaptation des projets aux besoins émergents. Un outil commun a également été déployé, Orchestra, pour outiller les chefs de projet dans leur suivi de projet. Tout projet validé est intégré et suivi *via* Orchestra et son numéro de référence est utilisé pour effectuer le suivi budgétaire.

Sur le plan de la gouvernance, une comitologie a été instaurée, incluant un comité hebdomadaire dédié à la revue du portefeuille de projets[93] ainsi que des comités de pilotage (COPIL), un premier pour l'équipe métier et un second par prestataire, ainsi que des comités projet (COPROJ), structurés de la même manière. Cette organisation permet de distinguer clairement les niveaux de décision, entre les arbitrages tactiques (COPIL) et les décisions opérationnelles (COPROJ), ce qui constitue une bonne pratique en matière de gouvernance projet. Toutefois, la séparation systématique entre les parties prenantes – équipes métier d'un côté, prestataires de l'autre – peut représenter un risque en matière de coordination et de cohérence globale des projets.

Trois programmes d'ampleur sont actuellement en cours, chacun confronté à des difficultés d'ordre structurel ou stratégique.

Le programme SI MDPH vise à harmoniser les systèmes d'information des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) dans un objectif d'amélioration du service rendu aux usagers et d'optimisation de la gestion des droits. Ce projet, intégré dès l'origine dans les missions de la CNSA, connaît un développement particulièrement lent et difficile du fait de l'indépendance des MDPH vis-à-vis de la CNSA et de l'autonomie de chacune d'entre elles[94]. Le programme a notamment permis de faciliter les échanges avec les partenaires de la CNSA[95] et de disposer des remontées de données automatiques des MDPH[96].

Cependant, ce programme se heurte à une complexité structurelle significative, découlant de l'architecture même du dispositif. En effet, chaque MDPH a la possibilité de

[93] PPM (*Project Portfolio Management*).

[94] La Cour constatait ainsi en 2013 que pour mettre en œuvre cette mission *« la CNSA rencontre d'importantes limites du fait de l'autonomie, inhérente au choix d'une organisation décentralisée, dont dispose chaque MDPH. La CNSA exerce un rôle d'incitation, de diffusion, d'information et d'aide à une prise de décision harmonisée, mais reste tributaire des priorités de chaque conseil général et de chaque MDPH* » (Cour des comptes, La mise en œuvre des missions de la CNSA, communication à la commission des finances et à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, octobre 2013).

[95] Plus de 90% des CAF pour le flux maintien des droits, et le flux des nouvelles demandes

[96] ¾ des MDPH ne répondent plus aux anciennes enquêtes de la CNSA

choisir librement la solution labellisée qui sera intégrée à son système d'information départemental. Cette diversité des environnements techniques rend difficile la mise en œuvre d'un système unifié, en particulier en matière d'interopérabilité. Certaines entreprises éditrices de logiciels manifestent des réticences à effectuer les évolutions nécessaires, ce qui constitue un frein important à l'interopérabilité des solutions et à la consolidation des données au niveau national. En dépit des efforts engagés, les données harmonisées dont dispose la CNSA demeurent incomplètes.

De plus, des difficultés persistantes sont rencontrées concernant la qualité des données, en particulier dans Via Trajectoire, la plateforme numérique de gestion et suivi des demandes d'orientation et d'admission dans les ESMS. Un important travail de nettoyage et de fiabilisation des données, chronophage et techniquement complexe, a été engagé afin de pallier ces insuffisances. Par ailleurs, ce projet est marqué par des décalages calendaires, notamment sur l'expérimentation du système d'information Évaluation[97], initialement annoncée pour fin 2023 mais menée en 2025 avec des retours mitigés, et le déploiement de l'interconnexion entre les MDPH et le téléservice de dépôt des demandes en ligne.

La CNSA mène également le programme SI APA, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 et qui a pour vocation de créer un système d'information unique consacrée à la gestion de la prestation d'allocation personnalisée d'autonomie. Ce dernier a connu un retard significatif en raison de l'absence d'avis conforme favorable de la DINUM[98], notamment dû à une externalisation trop importante, dans le cadre du calendrier contraint fixé par le législateur. Une revue approfondie de la trajectoire a toutefois permis de lever les blocages (un avis favorable de la DINUM ayant été donné le 12 février 2025), en ajustant le calendrier, les objectifs fonctionnels et les modalités de pilotage. Les 10 M€ investis n'ont concrètement permis de construire dans un premier temps que deux briques : une relative à l'évaluation des demandes et l'autre au dépôt des dossiers. Par la suite, une nouvelle feuille de route complétée a été transmise à la DINUM qui a rendu un avis favorable le 31 août 2025.

Enfin, le programme SIDOBA (système d'information de l'offre de la branche autonomie), qui a vocation à intégrer l'ensemble des recueils de données relatifs au financement de l'offre en remplacement des outils existants de la CNSA, constitue l'un des trois axes principaux du SDSI 2022-2026. Plusieurs défis structurels freinent encore la pleine montée en puissance de SIDOBA. Des difficultés d'expression des besoins internes, couplées à une gestion complexe des prestations assurées par le titulaire du marché (Capgemini), ont limité l'agilité et la réactivité du projet. La CNSA a souffert jusqu'en 2023 d'un manque de ressources humaines et de capacités de recrutement limitées, entravant le bon déroulement des chantiers techniques. La saisie manuelle reste très présente, en particulier dans les formulaires, faute d'interfaces entre le tableau de bord de la performance et SIDOBA. Par ailleurs, les obligations déclaratives imposées aux services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) demeurent lourdes ; elles devraient toutefois être allégées à horizon mi-2025, avec le déploiement de la version 2 du module SSIAD.

[97] Ce système d'information est une brique de fonctionnalités pour réaliser une évaluation d'un dossier, qui a vocation à être généralisée.

[98] La direction interministérielle du numérique (DINUM) a pour mission d'élaborer la stratégie numérique de l'État et de piloter sa mise en œuvre. Elle est rattachée au secrétariat général du Gouvernement. Les projets d'action publique numérique et de système d'information et de communication les plus importants sont soumis à son avis conforme (art. 3 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique).

Ainsi, la caisse peine à mener des projets informatiques d'ampleur, notamment à cause d'un recours important à l'externalisation et des moyens restreints.

4.3 Une appréciation des enjeux de sécurité à reprendre

La CNSA a engagé des travaux de sécurisation de son système d'information en structurant une gouvernance, en formalisant les règles applicables et en intégrant les enjeux de sécurité dans la construction de ses applicatifs et de l'architecture globale du système d'information. Cependant, certains documents clés en matière de sécurité sont manquants et la vacance de poste du responsable de la sécurité des systèmes d'information a freiné la mise en œuvre des règles de sécurité et le déploiement de composants de sécurité clés.

4.3.1 Une consolidation nécessaire du corpus documentaire et de la gouvernance de la sécurité des systèmes d'information

4.3.1.1 Un référentiel documentaire sur la sécurité des systèmes d'information à compléter et mettre en œuvre

La CNSA s'est engagée dans la formalisation d'un corpus documentaire relatif à la sécurité des systèmes d'information (SSI), de manière encore parcellaire.

Elle dispose depuis décembre 2022 d'une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) validée par la direction de la caisse. Ce document très générique reprend les grands principes de la norme ISO 27001 relative à la mise en place d'un système de management de la sécurité de l'information, sans réellement détailler les principes de mise en œuvre adaptés aux spécificités organisationnelles de la CNSA. Faute d'avoir préalablement élaboré une cartographie des risques informatiques afin de disposer d'une vision globale des enjeux de sécurité auxquels la CNSA est confrontée, il ne permet pas d'adapter les bonnes pratiques pour maîtriser ces risques. De ce fait, la politique de sécurité des systèmes d'information de la Caisse est moins pertinente. Par ailleurs, le tableau de suivi de cette politique souligne bien que 72 mesures qu'elle prévoit (sur les 124 identifiées, soit presque 3 mesures sur 5) doivent encore être mises en œuvre. Il est impératif que la CNSA finalise la mise en œuvre d'une politique de sécurité des systèmes d'information adaptée à son contexte.

La CNSA a également adopté une charte utilisateur, en vigueur depuis 2018. Elle constitue un outil essentiel pour garantir le respect des bonnes pratiques informatiques. Elle n'est cependant pas annexée au règlement intérieur, ce qui limite son caractère opposable. Par contre, la CNSA ne dispose pas de charte informatique spécifique aux administrateurs des systèmes d'information, ce qui constitue un point de vigilance important dans la mesure où différents agents externes interviennent avec des comptes à privilèges sur son système d'information. Si des plans d'assurance sécurité contractuels permettent de couvrir une partie du risque, cela ne peut être considéré comme suffisant dans la mesure où ceux-ci ne constituent que des documents déclaratifs, sans nécessairement détailler de contrôles sur les pratiques effectives des prestataires.

Ainsi, bien que l'établissement du corpus documentaire de la sécurité des systèmes d'information ait été engagé, il est indispensable qu'il soit consolidé et réellement mis en œuvre, tout particulièrement la PSSI.

Recommandation n° 8. (CNSA) : Compléter le corpus documentaire en matière de sécurité des systèmes d'information existant d'une cartographie des risques et d'une charte informatique pour les administrateurs des systèmes.

4.3.1.2 Une gouvernance de la sécurité des systèmes d'information à revoir

La gouvernance détaillée dans la politique de sécurité des systèmes d'information est structurée autour de comités stratégiques, présidés par le directeur de la caisse et animés par le responsable de la sécurité du système d'information (RSSI), qui ont théoriquement lieu une à deux fois par an, et de réunions générales au sein de la DSI pour le suivi de l'actualité des risques cyber[99]. Elle est notamment complétée de comités de sécurité mensuels réunis pour chaque projet et présidés par le responsable de la sécurité du système d'information. À cela s'ajoutent les comités de suivi des homologations et les comités de sécurité prestataire réunis trimestriellement par prestation.

Cette comitologie dense gagnerait à être rationalisée pour être plus efficace. Il serait pertinent de centraliser les discussions opérationnelles liées à la sécurité du système d'information lors des comités de sécurité mensuels qui couvriraient l'ensemble du portefeuille de projets. Ces derniers seraient complétés de comités d'architecture trimestriels pour assurer une cohérence technique globale et les comités de pilotage de projet seraient l'occasion d'aborder les enjeux de sécurité spécifiques au projet, afin d'en assurer un suivi plus régulier et opérationnel. Enfin, la Cour relève que les comités de sécurité associant les prestataires sont distincts des comités de suivi des prestations ; ces comités de sécurité mériteraient d'aborder la qualité de service du prestataire de manière globale, et notamment le suivi des plans d'assurance sécurité.

Cette gouvernance est en majorité animée par le RSSI, qui cumule également les fonctions de délégué à la protection des données (DPD). Le départ à la retraite du titulaire de ces fonctions en décembre 2023 a provoqué une phase d'instabilité : le recrutement de son successeur s'est d'abord avéré infructueux, prolongeant la période d'intérim jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle responsable en août 2024.

Par ailleurs, aucun bilan d'activité annuel n'est actuellement établi par le RSSI. Un tel document constituerait un levier utile pour rendre compte des actions menées et prioriser les enjeux à venir en matière de sécurité sur la base des arbitrages de la direction de la CNSA. Dans une logique de pilotage renforcé, la mise en place d'un tableau de bord de sécurité des systèmes d'information constituerait une bonne pratique complémentaire : il permettrait de disposer d'une vision des risques pesant sur le système d'information, afin d'orienter les choix de mesures de sécurité les plus adaptées et pertinentes. Il est donc nécessaire d'instaurer

[99] Le risque cyber peut revêtir des formes diverses pour les entreprises. Il s'agit de l'ensemble des risques liés à l'usage des technologies numériques et peut être défini comme un risque opérationnel portant sur la confidentialité, l'intégrité ou la disponibilité des données et systèmes d'informations.

formellement ce bilan annuel alimenté notamment par le tableau de bord de sécurité du système d'information récapitulant les risques informatiques de la CNSA, en veillant à réunir régulièrement le comité de sécurité semestriel, aujourd'hui en sommeil.

4.3.2 Une sécurité opérationnelle à consolider sans délai

La sécurité opérationnelle porte spécifiquement sur la mise en place de mesures et outils pour protéger les systèmes d'information contre les menaces, incidents ou dysfonctionnements. Le suivi de cette sécurité opérationnelle est tout particulièrement étudié lors des commissions et comités de suivi des homologations. Ce suivi est réalisé au sein de la CNSA avec une forte dépendance aux prestataires externes, qui contribuent fortement à l'élaboration des dossiers, participent aux commissions et cosignent les avis d'homologation, alors que le risque consenti doit être porté par la CNSA.

De plus, certaines homologations ont été validées malgré la présence de risques critiques ou importants identifiés, sans que des plans de remédiation ne soient formalisés pour en faciliter le suivi. Le tableau de bord de sécurité des systèmes d'information (cf. *supra*) devra intégrer une visibilité de l'état de suivi des plans de remédiation élaborés dans le cadre des homologations des systèmes d'information.

4.3.3 Une mise en conformité RGPD à poursuivre

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), applicable depuis le 25 mai 2018, renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes et affirme une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données. Ainsi, en tant que responsable de traitement, la CNSA doit démontrer, en cas de contrôle de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), sa conformité au RGPD. Outre la désignation d'un délégué à la protection des données (DPD), un ensemble de documents doit être élaboré et tenu à jour. Cette documentation concerne notamment le traitement des données personnelles[100], l'information des personnes[101] et les contrats définissant les rôles et responsabilités des acteurs[102].

Ainsi, la CNSA a nommé une DPD, qui est également responsable de la sécurité des systèmes d'information, et effectué les démarches de notification auprès de la CNIL. De plus, conformément à l'article 30 du RGPD, la constitution d'un registre des traitements a été entamée, bien qu'il soit encore incomplet. L'appui d'un cabinet, mobilisé pendant la phase d'intérim, a permis d'accompagner cette dynamique en réalisant un premier recensement général des données personnelles traitées par la caisse. Cette impulsion a permis une montée en

[100] Le registre de traitement, les analyses d'impact pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes, l'encadrement des transferts des données hors de l'Union européenne.
[101] Les mentions d'information, les modèles de recueil d'information, les procédures mises en place pour l'exercice des droits.
[102] Les contrats avec les sous-traitants, les procédures internes en cas de violations de données, les preuves que les personnes ont donné leur consentement lorsque le traitement de leurs données repose sur cette base.

maturité progressive, notamment par une multiplication par trois du nombre de traitements inscrits au registre. Enfin, un effort de sensibilisation a été engagé auprès des agents, avec des actions adaptées aux enjeux spécifiques de chaque direction en matière de protection des données. Un réseau de référents RGPD désignés au sein de chaque direction de la CNSA a également récemment été créé et s'est réuni cinq fois en 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les systèmes d'information de la CNSA reposent sur une équipe interne réduite, qui est amenée à recourir à une très forte externalisation, facteur de risque. Le renforcement du pilotage, de la documentation, et singulièrement de la sécurité des systèmes d'information doit constituer une priorité pour la CNSA et ses tutelles.

CLIQUEZ OU APPUYEZ ICI POUR ENTRER DU TEXTE.

ANNEXES

Annexe n° 1. Index des sigles 56
Annexe n° 2. Comparaison de la composition du Conseil de la CNSA et de la Conférence nationale de l'autonomie 58
Annexe n° 3. Évolution des effectifs de chaque direction de la CNSA entre fin 2021 et fin 2024 (ETP) 60
Annexe n° 4. Compte de résultat simplifié (2021-2024) 62

Annexe n° 1. Index des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AEEH	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AJPA	Allocation journalière du proche aidant
AMOA	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMOE	Assistance à maîtrise d'œuvre
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARS	Agence régionale de santé
CAF	Caisse d'allocations familiales
Carsat	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CGefi	Contrôle général économique et financier
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNH	Conférence nationale du handicap
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
Cpam	Caisse primaire d'assurance maladie
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRP	Centre de ressources et de preuves (CNSA)
CSA	Contribution de solidarité pour l'autonomie
CSG	Contribution sociale généralisée
DADP	Direction de l'accès aux droits et aux parcours (CNSA)
DAPO	Direction de l'appui au pilotage de l'offre (CNSA)
DC	Direction comptable (CNSA)
DDAFJ	Direction déléguée aux affaires financières et juridiques (au sein du SG de la CNSA)
DFO	Direction du financement de l'offre (CNSA)
DG	Direction générale (CNSA)
DIPCOM	Direction de l'information des publics et de la communication (CNSA)
DLI	Déclaration des liens d'intérêt
DPD	Délégué à la protection des données
DPE	Direction de la prospective et des études (CNSA)

DSI	Direction des systèmes d'information (CNSA)
ESMS	Établissements et services médico-sociaux
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé (ETP corrigé par la durée d'activité dans l'année)
Igas	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MDA	Maisons départementales de l'autonomie
MDPH	Maisons départementales des personnes handicapées
PCH	Prestation de compensation du handicap
PMAJ	Pôle marché et appui juridique (au sein de la DDAFJ de la CNSA)
PSSI	Politique de sécurité des systèmes d'information
Ralfss	Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Cour des comptes)
Resah	Réseau des acheteurs hospitaliers
RSSI	Responsable de la sécurité des systèmes d'information
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SG	Secrétariat général (CNSA)
SI	Systèmes d'information
SIDOBA	Système d'information de l'offre de la branche autonomie
SPDA	Service public départemental de l'autonomie
SSI	Sécurité des systèmes d'information
SSIAD	Services de soins infirmiers à domicile
Ucanss	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UGAP	Union des groupements d'achats publics
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (réseau ACOSS)

Annexe n° 2. Comparaison de la composition du Conseil de la CNSA et de la Conférence nationale de l'autonomie

Conseil de la CNSA (art. R.223-2 du CSS)	*Conférence nationale de l'autonomie (décret n°2025-621 du 8 juillet 2025)*
• *6 représentants des associations oeuvrant au niveau national en faveur des personnes handicapées* • *6 représentants des associations oeuvrant au niveau national en faveur des personnes âgées ;* • *6 représentants des conseils départementaux ;* • *5 représentants des assurés sociaux et leurs cinq suppléants ;* • *3 représentants d'employeurs et leurs trois suppléants ;* • *10 représentants de l'Etat ;* • *1 député et 1 sénateur ;* • *8 représentants d'institutions intervenant dans les domaines de compétences de la caisse et leurs huit suppléants ;* • *3 personnalités qualifiées ;* • *1 représentant de la Cnam ;* • *1 représentant de la Cnav ;* • *1 représentant de la CCMSA.*	• *Les ministres chargés de l'autonomie et de la santé* • *12 représentants d'associations œuvrant au niveau national pour les personnes âgées désignés dans les conditions fixées par l'*article R. 223-5 du code de la sécurité sociale *;* • *6 représentants des conseils départementaux désignés par l'association Départements de France* • *2 représentants des autres collectivités et établissements publics de coopération intercommunale désignés respectivement par l'association des maires de France et l'association Régions de France ;* • *7 représentants de l'Etat :* • *1 député et 1 sénateur ;* • *Le président de la Haute Autorité de santé ou son représentant ;* • *Le président du Haut Conseil de la santé publique ou son représentant ;* • *Le directeur général de l'Agence nationale de santé publique ou son représentant ;* • *Le président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ou son représentant ;* • *9 représentants d'institutions intervenant dans le domaine de l'autonomie ;* • *8 représentants des organismes de protection sociale ;* • *15 personnalités qualifiées ;* • *5 représentants des organisations syndicales de salariés*

Conseil de la CNSA (art. R.223-2 du CSS)	*Conférence nationale de l'autonomie (décret n°2025-621 du 8 juillet 2025)*
	interprofessionnelles représentatives au plan national ; • *3 représentants des organisations professionnelles nationales d'employeurs représentatives au plan national.*

Annexe n° 3. Évolution des effectifs de chaque direction de la CNSA entre fin 2021 et fin 2024 (ETP)

Direction	*Mission*	*Situation fin 2021*	*Situation fin 2024*
Direction générale		7	17
Direction comptable		6	9
Direction de la compensation	Supprimée en 2022 – salariés affectés à d'autres directions	36,7	0
Direction ESMS	Supprimée en 2022 – salariés affectés à d'autres directions	30,8	0
Direction scientifique	Supprimée en 2022 – salariés affectés à d'autres directions	3	0
Direction de l'accès aux droits et des parcours	La DADP pilote le déploiement du SPDA et garantit l'accès aux droits des personnes âgées, des personnes en situation de handicap et de leurs proches.	0	37
Direction de l'appui au pilotage de l'offre	La DAPO accompagne l'évolution du modèle de soutien à l'autonomie. Elle appuie la structuration, par les ARS et les départements, d'une offre diversifiée dans les territoires répondant à l'approche domiciliaire.	0	26
Direction de la prospective et des études	La DPE est chargée du développement et de la valorisation des connaissances dans le champ du handicap et de la perte d'autonomie à des fins de contribution au pilotage stratégique et de bonne réalisation des missions de la CNSA.	0	17
Direction du financement de l'offre	La DFO est chargée d'organiser le financement des prestations délivrées par les établissements et services médico-sociaux aux personnes âgées ou en situation de handicap. Elle exerce cette responsabilité sur l'objectif global de dépenses, la contribution de la CNSA au fonds d'intervention régional des ARS ainsi que sur les concours aux départements.	0	22
Direction de l'information des publics et de la communication	La DIPCOM conçoit et met en œuvre la politique d'information et de communication de la CNSA en direction du grand public et des professionnels du secteur.	8,9	12
Secrétariat général (ex. direction des ressources)	Le SG est chargé du pilotage des fonctions transverses (ressources humaines, environnement de travail, communication, affaires financières et juridiques).	20,59	27,8

Direction	*Mission*	*Situation fin 2021*	*Situation fin 2024*
Direction des systèmes d'information	La DSI est chargée de la conception, de la mise en œuvre et du maintien en condition opérationnelle du système d'information de la CNSA et des systèmes d'information délégués.	18,4	33,7
	Total	131,39	201,5

Source : CNSA

Annexe n° 4. Compte de résultat simplifié (2021-2024)

CHARGES (en M€)	2021	2022	2023	2024	2024/2021
Prestations légales	**27 630**	**29 925**	**31 449**	**32 896**	**19%**
Financement des établissements et services médico-sociaux (ESMS)	**26 396**	**28 572**	**29 974**	**31 292**	**19%**
Dont établissements pour personnes en situation de handicap	12 376	13 789	14 615	15 159	22%
Dont établissements pour personnes âgées	14 020	14 783	15 359	16 133	15%
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	**1 225**	**1 343**	**1 464**	**1 591**	**30%**
Allocation journalière du proche aidant (AJPA)	**9**	**10**	**11**	**13**	**44%**
Transferts, subventions et contributions	**4 750**	**5 035**	**5 779**	**6 845**	**44%**
Concours aux départements allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2 895	2 639	2 760	3 102	7%
Concours aux départements prestation de compensation du handicap (PCH)	719	885	917	947	32%
Dont autres concours aux départements	286	631	906	1 116	290 %
Dont subventions	245	347	445	600	145 %
Dont fonds d'intervention régional (y.c. fonds d'urgence en 2023)	179	173	281	177	-1%
Dont plan d'aide à l'investissement (PAI) immobilier et numérique	421	355	326	222	-47%
Dont transferts au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA)	-	-	140	438	n.s.
Dont autres transferts, subventions et contributions (*)	5	5	5	242	n.s.
Autres charges techniques	**1 187**	**1 092**	**937**	**826**	**-30%**
TOTAL CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	**33 567**	**36 052**	**38 165**	**40 567**	**21%**
Charges de gestion courante	141	158	184	203	44%
Charges financières	1	4	6	13	n.s.
TOTAL CHARGES	**33 709**	**36 214**	**38 355**	**40 783**	**21%**
évolution n/n-1	*n.s.*	*7,4%*	*5,9%*	*6,3%*	
PRODUITS (en M€)	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2024/2021**
Cotisations, impôts et produits affectés	**32 538**	**35 047**	**36 720**	**40 971**	**26%**
Cotisations prises en charge par l'Etat	92	45	38	38	-59%
Contribution sociale généralisée	28 963	31 157	32 596	36 574	26%
Taxe sur les salaires	586	745	770	886	51%
Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)	2 114	2 262	2 369	2 468	17%
Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA)	783	770	873	913	17%
Autres cotisations, impôts et taxes affectés	0	68	74	92	n.s.
Autres produits techniques	**1 420**	**1 406**	**1 025**	**1 046**	**-26%**
TOTAL PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	**33 958**	**36 453**	**37 745**	**42 017**	**24%**
Autres produits	5	1	35	55	n.s.
TOTAL PRODUITS	**33 963**	**36 454**	**37 780**	**42 072**	**24%**
évolution n/n-1	n.s.	7,3%	3,6%	11,4%	
RESULTAT	**254**	**240**	**-575**	**1 289**	

(*) : dont en 2024 237 M€ au titre de la compensation des allégements généraux de cotisations de l'Unédic (cf. sur ce sujet rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025, chapitre I).

Source : comptes CNSA

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.