

Chapitre XII

La fonction informatique dans la sécurité sociale : un renforcement indispensable

PRÉSENTATION

La fonction informatique présente un caractère stratégique pour la sécurité sociale. Ses systèmes d'information permettent de traiter des masses considérables d'opérations portant sur 355 Md€ de prélèvements sociaux⁵³⁷ et 359 Md€ de prestations en 2015 s'agissant des trois principaux régimes (régime général, régime agricole et régime social des indépendants). La seule branche maladie du régime général procède chaque année à 1,1 milliard de règlements au titre des prestations en nature facturées directement par les professionnels de santé. Chaque mois, la branche vieillesse verse des pensions à 13,8 millions de retraités, tandis que les URSSAF enregistrent les déclarations et les paiements de 2 millions d'employeurs de salariés.

La bonne organisation de la fonction informatique, qui recouvre à la fois la conception, le développement et l'exploitation des systèmes d'information, joue ainsi un rôle déterminant pour faire progresser la qualité du service rendu aux usagers.

D'elle dépendent aussi l'efficacité de la gestion des organismes et la réalisation effective des gains de productivité attendus de la modernisation et de la fiabilisation des processus de production.

La Cour a souhaité à ce titre examiner les évolutions de l'organisation de la fonction informatique du régime général, de la mutualité sociale agricole - MSA - et du régime social des indépendants - RSI -). En application des dispositions de l'article R. 134-4 du code des juridictions financières, ces travaux ont bénéficié du concours de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, rattachée à la direction de la sécurité sociale pour le contrôle sur place de 26 centres informatiques ou organismes locaux⁵³⁸.

⁵³⁷ Dont une partie est affectée à des organismes tiers (exemple : contributions chômage).

⁵³⁸ Pour la branche famille : les centres informatiques de Lyon, Sophia Antipolis, Valenciennes, Rennes, Le Mans et Bordeaux et la caisse d'allocations familiales du Rhône ; pour la branche du recouvrement : les centres informatiques de Toulouse, de Lyon, de Nantes, le centre chèque emploi service universel (CESU) de Saint-Etienne et l'URSSAF Rhône-Alpes ; pour la branche maladie : les centres informatiques d'Angers, de Valbonne, de Toulouse et de Saint-Etienne, un service de la caisse nationale pour les fonctions support aux caisses (Bordeaux) et la caisse primaire d'assurance maladie de l'Isère ; pour la branche vieillesse : les centres informatiques de Tours et de Lyon (CARSAT Rhône-Alpes) ; pour la mutualité sociale agricole (MSA) : le centre informatique de Montauban et la caisse de MSA du Rhône ; pour le régime social des indépendants (RSI) : les centres informatiques de Toulouse-Labège et de Nice Sophia-Antipolis et la caisse de Paris-Île-de-France.

La Cour a constaté que la fonction informatique, qui bénéficie de ressources importantes mais imparfaitement connues, restait organisée de manière complexe et fragmentée (I). Son efficacité est entravée par une dissociation des responsabilités fonctionnelles et hiérarchiques et par une dispersion des implantations géographiques et des équipes (II). Des évolutions structurelles sont indispensables pour faire face aux impératifs de modernisation des systèmes d'information, de développement des services publics numériques et de renforcement des gains d'efficacité dans les années à venir (III).

I - Une fonction aux moyens substantiels et dispersés

La fonction informatique recouvre à la fois la conception, le développement et l'exploitation de systèmes d'information. La conception des systèmes d'information est assurée par la maîtrise d'ouvrage (MOA) qui définit le besoin, l'objectif du projet, son calendrier et son budget. Le développement est effectué par la maîtrise d'œuvre qui réalise les programmes informatiques dans les conditions de délai, de qualité et de coût déterminées par la MOA. L'exploitation des systèmes d'information relève quant à elle de structures spécifiques.

Les ressources, humaines et financières, consacrées à ces activités sont importantes, mais imparfaitement suivies. L'exercice des missions est par ailleurs réparti entre de multiples structures.

A - Des ressources importantes

1 - Des effectifs significatifs et imparfaitement suivis

S'ils sont évidemment connus des responsables des structures qui les emploient, les agents affectés à la fonction informatique sont imparfaitement identifiés au plan national. Aucune donnée consolidée par branche du régime général, à l'exception de l'assurance vieillesse, n'est disponible.

Affectés pour une part importante dans les organismes locaux, les effectifs de la maîtrise d'ouvrage sont mal connus des caisses nationales, sauf pour la MSA (206 ETPMA en 2014) et pour la CNAVTS (122 agents). La CNAMTS n'assure pas de suivi précis et dispose d'informations parcellaires. Selon l'estimation de la Cour, 420 agents participeraient à des missions de maîtrise d'ouvrage.

La majeure partie des agents intervient cependant au titre de la maîtrise d'œuvre et de l'exploitation. Ils sont répartis entre les directions des systèmes d'information des organismes nationaux, les organismes de base et des centres informatiques locaux, dotés ou non de la personnalité juridique.

Outre cet éclatement fonctionnel, le suivi des effectifs informatiques est rendu difficile par la complexité des classifications qui leur sont applicables dans le cadre des conventions collectives en vigueur.

Des classifications complexes

Les agents du régime général sont principalement répartis entre deux familles de métiers. Ainsi, relèvent de la famille « gestion de systèmes d'information » 2 000 employés et cadres et 4 000 informaticiens, tandis que 1 250 autres informaticiens relèvent de la famille « management et pilotage ». Alors que les activités exercées sont pour partie similaires, se manifestent des écarts de salaires par rapport au salaire médian compris entre 16 % et 37 % selon les branches entre la grille « employés et cadres » pour ce qui concerne les informaticiens et la grille « informaticiens » de la famille « gestion de systèmes d'information ». La MSA et le RSI appliquent d'autres modalités de classification et de rémunération.

En dépit de cette complexité, la classification des agents du régime général par grandes familles de métiers a permis à la Cour de réaliser une évaluation approchée, à partir des déclarations effectuées par les différents organismes, du nombre d'agents intervenant dans le fonctionnement quotidien de l'informatique. Pour la MSA et le RSI, il a pu être estimé à partir des fichiers de paye.

En 2014, les agents participant à la fonction informatique des branches du régime général, de la MSA et du RSI représentent ainsi près de 9 000 équivalents temps plein en moyenne annuelle, soit 5,2 % de l'ensemble des effectifs.

Tableau n° 82 : répartition des effectifs de la fonction informatique des branches du régime général, de la MSA et du RSI (2014)

En ETPMA

Entités	Branches du régime général				MSA	RSI	Total
	Maladie	Famille	Vieillesse	Recouvrement			
DSI nationales	895	36	434	175	115	284	1 939
Organismes de base	2 062	695	745	538	271	100	4 441
Centres informatiques locaux	521	842	-	559	676	-	2 598
Total	3 478	1 573	1 179	1 272	1 062	384	8 948
Effectifs totaux de la branche ou du régime	88 798	33 469	12 536	13 512	16 432	5 731	170 478
Part des effectifs informatiques	3,9 %	4,7 %	9,4 %	9,4 %	6,5 %	6,7 %	5,3 %

Source : Cour des comptes d'après données UCANSS, MSA et RSI. Le total de 170 478 ne comprend pas 1 112 ETPMA salariés de centres régionaux de formation professionnelle, de fédérations de caisses d'allocations familiales, d'unions immobilières et de l'UCANSS.

L'importance relative des effectifs de la fonction informatique par rapport aux effectifs globaux des différentes branches du régime général, de la MSA et du RSI est contrastée. Ainsi, au sein du régime général, la part des effectifs participant à la fonction informatique est faible dans les branches maladie et famille (4,4 %) et plus élevée pour l'activité du recouvrement et la vieillesse (9 %), qui comportent à la fois les effectifs les moins élevés et les réseaux les plus resserrés.

2 - Des coûts incomplètement identifiés

Les budgets informatiques établis et suivis en application des conventions d'objectifs et de gestion avec l'État portent sur un périmètre partiel de dépenses. En effet, ils couvrent uniquement les achats de prestations de service et de matériels dans le cadre de marchés nationaux, à l'exclusion notamment de la masse salariale des agents concourant à la fonction informatique et des achats effectués dans le cadre de marchés locaux. Ainsi entendus de manière très restrictive, les coûts de la fonction informatique du régime général, de la MSA et du RSI se sont élevés à 646 M€ au total en 2015.

**Tableau n° 83 : dépenses effectives des budgets informatiques
des branches du régime général, de la MSA et du RSI (2015)**

En M€

Branches du régime général				MSA	RSI	Total
Maladie	Famille	Vieillesse	Recouvrement			
190	116	76	96	120	48	646

Source : organismes nationaux de sécurité sociale.

À partir des données de comptabilité générale des organismes nationaux, la direction de la sécurité sociale établit cependant une synthèse plus complète des charges de gestion informatique. Ainsi retracées, les dépenses consolidées liées à l'informatique ont atteint près de 1,3 Md€ au total en 2014 pour le régime général, la MSA et le RSI. Selon ces données, à considérer avec précaution compte tenu d'évolutions de périmètre voire de méthode sur la période, elles auraient légèrement augmenté par rapport à 2007.

**Tableau n° 84 : charges informatiques globales⁵³⁹ des branches
du régime général, de la MSA et du RSI (2007-2014)**

En M€

Année	Branches du régime général				MSA	RSI	Total
	Maladie	Famille	Vieillesse	Recouvrement			
2007	421	247	155	186	122	86	1 217
2014	451	251	134	199	135	94	1 264

Source : direction de la sécurité sociale.

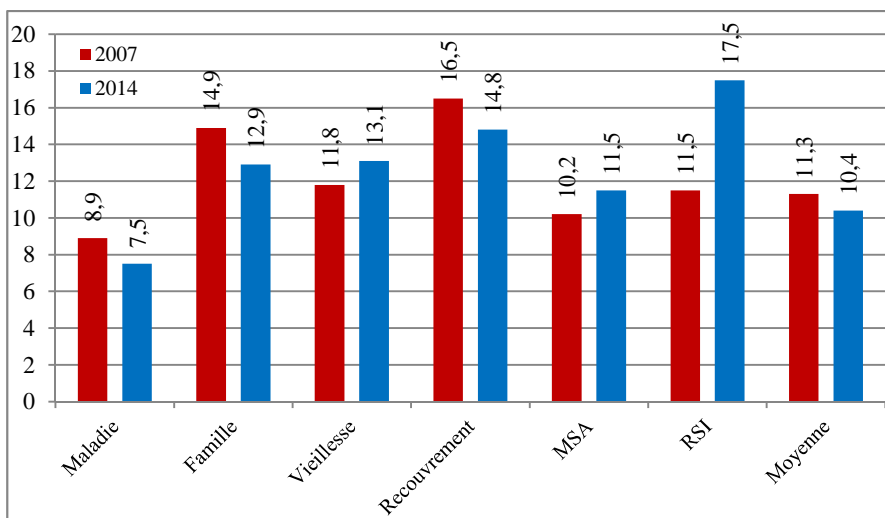
Compte tenu d'une progression de l'ensemble des charges de gestion administrative⁵⁴⁰ plus forte que de celles liées à l'informatique, la part de ces dernières serait passée de 11,3 % en 2007 à 10,4 % en 2014.

Comme le montre le graphique ci-après, le niveau relatif des charges liées à l'informatique varie fortement selon les branches du régime général et les régimes de sécurité sociale.

⁵³⁹ Frais de personnel, formation, achats de fournitures et de prestations externes, loyers amortissements.

⁵⁴⁰ Entre 2007 et 2014, le montant total des charges de gestion administrative est passé de 10,7 Md€ à 12,1 Md€.

Graphique n° 50 : part des charges informatiques dans l'ensemble des charges de gestion administrative (en %, 2007-2014)



Source : direction de la sécurité sociale.

B - Des activités toujours éclatées malgré un début inégal de rationalisation

La fonction informatique repose sur une organisation propre à chaque régime ou branche pour le régime général de sécurité sociale.

Selon le cas, elle est regroupée au sein de l'organisme national tête de réseau (RSI), distribuée entre l'organisme national et les organismes de base (branche vieillesse du régime général et, depuis le 1^{er} juillet 2015, branche famille), répartie entre l'organisme national et des centres informatiques dotés de la personnalité morale (activité de recouvrement et MSA) ou encore éclatée entre l'organisme national, les organismes de base et des centres informatiques dotés de la personnalité morale (branches maladie et branche famille avant le 1^{er} juillet 2015).

Une distribution hétérogène des effectifs de la fonction informatique

La répartition des effectifs entre les directions des systèmes d'informations des organismes nationaux (21,7 % en moyenne en 2014), les organismes de base (49,3 %) et les centres informatiques autonomes (29 %) diffère selon les régimes et branches (voir tableau n° 82 *supra*).

Dans l'ensemble des branches du régime général, les organismes de base tiennent une place importante (de 42,3 % pour l'activité de recouvrement à 59,3 % pour la branche maladie ou à 63,2 % pour la vieillesse, dont les centres informatiques sont rattachés soit à l'organisme national, soit à des organismes de base). Celle des directions des systèmes d'information est plus réduite : elle s'élevait à 2,5 % pour la branche famille et à 13 % pour le recouvrement, préalablement aux réorganisations décrites *infra*, à 25,7 % pour la maladie et à 36,8 % pour la vieillesse.

Les deux autres régimes connaissent des situations asymétriques : au RSI, la direction des systèmes d'information, à laquelle sont rattachés l'ensemble des centres informatiques, regroupait 74 % des effectifs ; à la MSA, 63,7 % d'entre eux étaient affectés à des centres informatiques autonomes et 10,8 % seulement à la direction des systèmes d'information.

Cet éclatement entre de nombreuses entités juridiques reflète l'importance des organismes locaux dans l'organisation d'origine de la fonction informatique. Il tend à se réduire au profit d'un regroupement progressif des activités au sein d'un nombre plus réduit de structures, à un rythme et selon des priorités propres à chaque régime ou branche.

1 - Une place toujours importante des organismes locaux

Le RSI présente l'originalité d'une organisation en très grande partie centralisée. En effet, les services informatiques des caisses nationales préexistantes⁵⁴¹ ont été rattachés à la caisse nationale du RSI à sa création en 2006.

Dans le cas général cependant, la fonction informatique s'est organisée à l'origine à partir d'initiatives prises par les organismes de

⁵⁴¹ Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) et organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, compétente pour les retraites des commerçants (ORGANIC).

base. Lorsque les réseaux comprenaient un petit nombre d'organismes, les services informatiques se sont développés au sein de ces derniers (branche vieillesse du régime général, qui comprend 16 organismes métropolitains). Lorsque, au contraire, les organismes de base étaient nombreux⁵⁴², ces derniers ont constitué des centres informatiques, sous la forme d'unions (branches famille, maladie et recouvrement du régime général) ou d'associations (MSA), afin de mettre en commun les importants moyens nécessaires au développement et à l'exploitation de systèmes d'information.

Pour autant, les organismes locaux ont continué à assumer directement certaines fonctions au-delà de l'assistance de proximité aux utilisateurs des applications, de la sécurité physique et logique de ces dernières et de la maintenance physique des matériels.

D'une part, les organismes nationaux leur ont confié des missions dans des domaines très variés touchant à la maîtrise d'ouvrage, au développement d'applications nationales (300 agents des CPAM, 200 pour la MSA, une centaine pour la branche famille et le RSI) ou à la validation des versions informatiques préalable à leur mise en production. Au total, 29 CPAM et 19 CAF, l'ensemble des CARSAT et des caisses de MSA concourent à ces différentes missions.

D'autre part, les organismes locaux couvrent des besoins fonctionnels non pris en charge, de manière provisoire ou durable, par les systèmes d'information nationaux en développant des applications locales. Ces dernières recouvrent des réalités extrêmement variées. Les organismes nationaux en généralisent parfois certaines par la suite⁵⁴³. La Cour a pu observer dans le cas de la branche famille⁵⁴⁴ qu'elles ne répondent pas systématiquement aux normes nationales de conception et de documentation et qu'elles peuvent, dès lors, présenter certains risques pour l'intégration des données dans les systèmes d'information centraux et, le cas échéant, pour la sécurité de ces derniers. L'absence

⁵⁴² Préalablement aux fusions intervenues à partir de 2009, les réseaux du régime général comptaient 122 CAF, 128 CPAM et 102 URSSAF, contre 100, 102 et 22 à l'heure actuelle. Avant 2010, la MSA avait 84 caisses locales (35 à l'heure actuelle).

⁵⁴³ À titre d'illustration, la CAF du Pas-de-Calais a ainsi développé quatre outils ensuite déployés au niveau national : gestion informatique de l'allocation logement et des relations avec les bailleurs sociaux (IDEAL), gestion électronique des facturations hors allocataire (SAFIR), gestion des biens et applicatif de recensement des applications locales. Le système d'information des URSSAF (SNV2) a également une origine locale, ayant été initialement déployé en 1984 par l'URSSAF de l'Allier.

⁵⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre XVII : le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille, p. 489-513, La Documentation française, septembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

d'homologation nationale des applications locales peut parfois induire des risques d'écarts par rapport à la législation en vigueur⁵⁴⁵.

2 - Un regroupement encore partiel des activités de développement et d'exploitation

Les régimes et branches de sécurité sociale se sont engagés dans un mouvement de réduction du nombre de structures juridiques assurant des activités de développement et d'exploitation. Il revêt cependant un caractère inégal.

La caisse centrale de la MSA a structuré en 2004 la maîtrise d'œuvre des développements informatiques, auparavant assurée par les caisses locales, au sein du groupement d'intérêt économique AGORA. Ce dernier s'appuie sur les ressources de la caisse centrale et de deux centres informatiques constitués sous une forme associative qui ont regroupé, en 2012, l'exploitation auparavant dispersée entre six sites différents. Une direction des systèmes d'information, créée en 2013, coordonne les différentes structures.

Dans l'activité de recouvrement du régime général, la direction des systèmes d'information du recouvrement de l'ACOSS exerçait des missions de maîtrise d'œuvre du système d'information des URSSAF (SNV2) à travers les deux centres nationaux informatiques, sans personnalité morale, qui lui sont rattachés (CNIR Sud et CNIR Paris). Par ailleurs, sept centres régionaux (CERTI)⁵⁴⁶ assuraient l'hébergement, l'exploitation et l'éditique⁵⁴⁷ pour les URSSAF qui en étaient membres et concouraient par ailleurs au développement des applications nationales. En 2009, l'ACOSS a engagé un mouvement de réorganisation afin de mettre fin à la duplication des mêmes activités par l'ensemble des CERTI. Tout en maintenant leur fonction d'assistance aux URSSAF, ils ont ainsi été spécialisés par mission nationale (production et éditique pour trois centres, expertise technique pour quatre centres, pour partie les mêmes). Puis, l'ensemble des moyens de conception et de maîtrise d'œuvre informatique de la direction, y compris ceux des CNIR Sud et de Paris, ont été regroupés en 2014-2015 sous une responsabilité unique.

⁵⁴⁵ Dans la branche maladie, les CPAM déterminent sur des tableurs les ressources à prendre en compte pour l'attribution de la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé. Les formules de calcul ne sont pas validées par la CNAMTS. Voir Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat*, Le Fonds CMU-C, mai 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁴⁶ Principal organisme de la branche, l'URSSAF d'Île-de-France est dotée d'un service assurant des missions identiques.

⁵⁴⁷ Correspondances type adressées aux assurés, aux allocataires ou aux cotisants.

S'agissant de la branche maladie, les structures participant à la fonction informatique ont été maintenues, mais l'organisation des activités a été rationalisée. Depuis 2004, la direction déléguée des systèmes d'information de la CNAMTS prend en charge la réalisation et la recette de l'ensemble des développements portant sur des applications nationales, auparavant assurées par des centres informatiques autonomes. En 2012, cette direction a été réorganisée afin notamment d'optimiser le cycle de développement ; à ce titre, des directions de pôle ont été créées. Après une première tentative en 2007, le portefeuille d'activités des neuf centres de traitement informatique (CTI) chargés de l'exploitation informatique des CPAM qui en sont membres a été rationalisé en 2014. Le nombre de centres chargés de l'exploitation informatique liée aux prestations a été réduit de neuf à cinq, les quatre autres étant spécialisés sur des domaines de production à dimension nationale.

Au sein de la branche vieillesse, le pilotage de la fonction informatique a été renforcé par la réduction de cinq à trois du nombre de directions informatiques nationales (2006), puis par l'unification (2008) en une seule direction de l'ensemble des missions informatiques de la CNAVTS. En outre, le nombre de centres informatiques est passé par étapes de 12 en 2009 à quatre en 2015. Ainsi, à partir de 2010, la CNAVTS a progressivement concentré l'exploitation des systèmes d'information sur deux centres nationaux de production, celui de Tours⁵⁴⁸, qui lui est rattaché, et celui de Lyon dépendant de la CARSAT Rhône-Alpes). De même, les opérations de qualification et d'intégration des développements informatiques ont été regroupées sur deux autres centres, celui de Paris, rattaché à la CNAVTS, et celui de Marseille rattaché à la CARSAT Sud-Est. Les 16 organismes de base métropolitains continuent à effectuer par ailleurs des développements informatiques.

Concernant la branche famille, la Cour avait souligné dans son rapport sur la sécurité sociale de 2012⁵⁴⁹ l'extrême dispersion des missions de développement et d'exploitation informatiques entre un très grand nombre de structures⁵⁵⁰. La COG 2013-2017 a prévu par la suite un

⁵⁴⁸ Qui assure notamment la gestion des trois référentiels nationaux de l'identification, des carrières et des dossiers retraite.

⁵⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre XVII : le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général, p. 490-513, La Documentation française, septembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁵⁰ Six centres nationaux d'étude et de développement (CNEDI) comportant six antennes, dépourvus de la personnalité morale, et rattachés soit à une CAF, soit à l'un des huit centres régionaux de traitement informatique (CERTI) dont sont membres les CAF, compétents pour des missions d'exploitation, mais aussi de développement, et 13 pôles régionaux mutualisés pour des missions de soutien aux utilisateurs et de relation de service rattachés aux CERTI ou à des CAF.

premier regroupement des CNEDI et des CERTI autour de huit structures régionales, dotées de la personnalité juridique. Depuis lors, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a rattaché directement à la CNAF l'ensemble de ces centres, ainsi que le service commun des CAF de la région parisienne, au 1^{er} juillet 2015. Ce mouvement apporte une rationalisation importante sur un plan juridique, mais l'effet en termes de réorganisation est nécessairement progressif. Les CAF continuent en outre de participer à la maîtrise d'œuvre des développements informatiques.

3 - Une maîtrise d'ouvrage mieux structurée

Depuis une dizaine d'années, les branches du régime général et les autres régimes se sont attachés à renforcer les fonctions de maîtrise d'ouvrage des applications informatiques, notamment en mettant en place des structures distinctes des directions métier comme de celles en charge des missions de maîtrise d'œuvre.

Au RSI, la maîtrise d'ouvrage informatique est depuis l'origine assurée par un département particulier de la direction des systèmes d'information de la caisse nationale.

À la MSA, la maîtrise d'ouvrage, qui était dispersée entre les caisses locales, a été regroupée en 2004 dans le groupement d'intérêt économique ARMONIA. Ce dernier s'appuie à la fois sur les ressources des caisses locales, de la caisse nationale et du GIE AGORA de maîtrise d'œuvre.

Dans la branche vieillesse du régime général, une direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée a été créée en 2008 afin de mieux structurer cette mission qui était alors soit rattachée au secrétariat général de la caisse nationale (Outil retraite), soit confondue avec celle de maîtrise d'œuvre (référentiels nationaux gérés par le centre de Tours). À la suite de la création en 2013 d'une direction métier de la retraite, la direction de la maîtrise d'ouvrage assure l'interface entre cette dernière et les structures en charge de la maîtrise d'œuvre des applications.

Concernant l'activité de recouvrement, la direction métier (recouvrement et service) et les directions fonctionnelles (statistiques, finances et agence comptable) assument directement des fonctions de maîtrise d'ouvrage propres à leurs domaines d'activité. Depuis 2009, une direction de la production et de la maîtrise des activités prend en charge une partie des évolutions courantes du système d'information des URSSAF (SNV2) pour le compte de la direction métier. Les projets

structurants (évolutions apportées au dispositif de l'interlocuteur social unique partagé avec le RSI, déploiement de la déclaration sociale nominative et rénovation du système d'information des URSSAF - projet Clé'A -) sont, quant à eux, pilotés par une direction particulière.

S'agissant des branches maladie et famille, les directions métier et fonctionnelles assument la maîtrise d'ouvrage des principales applications. À la CNAF, une direction de l'évaluation et de la stratégie spécifique en assure la coordination sur ce plan. Malgré l'existence d'un nombre plus élevé d'applications et corrélativement une responsabilité plus large et diversifiée en matière de maîtrise d'ouvrage, la CNAMTS ne s'est pas dotée d'une structure similaire, en dépit de ce que la Cour avait préconisé pour remédier à un éclatement très préjudiciable à la qualité du système d'information de la branche maladie⁵⁵¹.

*

**

Ce mouvement de rationalisation, mené de manière pragmatique en fonction de considérations propres à chaque branche et régime, apparaît encore inabouti et laisse subsister une organisation encore complexe.

II - Une rationalisation inaboutie

A - Une balkanisation géographique et fonctionnelle

1 - Des réorganisations entravées

La création de pôles de compétence et la concentration des serveurs devraient permettre des restructurations ambitieuses. Les résultats en termes de rationalisation et de regroupements géographiques sont cependant restés limités.

⁵⁵¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010* chapitre VI : le système d'information de la branche maladie du régime général, p. 131-158, La Documentation française, septembre 2010, disponible sur www.ccomptes.fr.

La rigidité des conditions d'emploi des personnels affecte de fait très fortement les possibilités de redistribution et d'ajustement des effectifs. Reposant selon les dispositions de la convention collective exclusivement sur le volontariat, les mobilités géographiques et fonctionnelles des agents sont en effet réduites, et souvent plus encore dans les métiers informatiques.

Des conditions restrictives à la mobilité des personnels

Depuis 2006, les protocoles d'accord passés avec les organisations syndicales pour la restructuration des réseaux d'organismes de base contraignent très fortement les réorganisations, y compris celles liées à la fonction informatique⁵⁵². Les mobilités géographiques et fonctionnelles ne peuvent intervenir que sur la base du volontariat, outre l'exclusion du recours à tout licenciement économique. Des modalités similaires s'appliquent à la MSA et au RSI. Des accords spécifiques ont complété ces protocoles lors de restructurations liées à l'informatique comme en 2012 pour la CNAMTS et en 2015 pour la CNAF. Ils garantissent notamment le maintien dans la localité (CNAMTS) ou sur le site (CNAF).

Dès lors, les sites informatiques ont généralement été pérennisés moyennant des redistributions d'activités. Afin de pouvoir assurer les nouvelles fonctions qui leur sont dévolues, les gestionnaires peuvent être amenés à recruter de nouveaux agents ou à passer des contrats avec des prestataires de service.

Au début de la COG 2010-2013, la CNAMTS envisageait ainsi la fermeture de cinq sites de la direction des systèmes d'information accompagnée d'un grand nombre de mobilités fonctionnelles et géographiques. *In fine*, ces sites ont été pérennisés sous des formes diverses : maintien de quelques agents dans les locaux de la CARSAT de Toulouse, intégration d'une douzaine d'agents de Metz au CNEDI de la branche famille pour assurer la maintenance et l'évolution de l'application interbranche de gestion des ressources humaines, tout en demeurant rattachés hiérarchiquement à la CNAMTS et transferts d'activités aux sites de Nantes et de Valence, ce qui a concouru à en assurer la pérennité au prix de pertes d'efficacité.

⁵⁵² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII : la réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491, La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

Des transferts d'activités pour assurer la pérennité du site de Valence

À la suite de mouvements sociaux, le directeur général de la CNAMTS a décidé fin janvier 2013 l'abandon du projet de transfert des agents du site de Valence au centre de traitement informatique de la région Rhône-Alpes, situé à Saint-Étienne, afin qu'ils contribuent à l'activité de support, à la qualification des développements informatiques relatifs à la gestion des prestations et à la création d'une activité « projets internes à caractère technique ». En novembre 2013, après de nombreuses discussions et entretiens individuels, les 24 agents du site de Valence ont été réemployés sur place à d'autres tâches : acquisitions de progiciels (six agents), soutien aux activités de développement (16 agents) et secrétariat général de la CNAMTS, par ailleurs situé à Montreuil en proche banlieue parisienne (deux agents). Fin 2013, le centre de traitement de Rhône-Alpes, faute de transfert d'effectifs ou de mise en place de solutions de télétravail, a dû faire appel à des prestataires externes.

La rigidité des conditions d'emploi des agents constitue un frein aux redéploiements internes. Ainsi, entre 2010 et 2015, les effectifs de la direction des systèmes d'information de la CNAMTS ont augmenté de 35 ETPMA, tandis que ceux des CTI baissaient seulement de 17. Dans la branche famille, en dépit du transfert d'une cinquantaine de postes des CERTI et des CNEDI vers le secrétariat général et l'agence comptable, les effectifs de la direction des systèmes d'information de la CNAF n'ont pas diminué, compte tenu de nouveaux recrutements.

2 - Un émiettement géographique très préjudiciable

La rationalisation partielle de l'organisation de la maîtrise d'œuvre, des développements et de l'exploitation informatiques s'accompagne ainsi du maintien de ces activités sur de très nombreux sites : 23 pour la branche maladie, 19 pour la branche famille, 17 pour la branche vieillesse, dix pour l'activité de recouvrement, six pour la MSA et quatre pour le RSI.

Dans la branche maladie, si les centres informatiques ont été spécialisés dans certaines missions⁵⁵³, les structures de la direction des systèmes d'information de la CNAMTS et celles placées sous son autorité fonctionnelle demeurent ainsi très dispersées sur un plan géographique. Contrairement aux prévisions de la CNAMTS, très peu de mobilités géographiques et fonctionnelles sont intervenues pour faciliter cette réorganisation⁵⁵⁴.

Dans la branche famille, à la suite de l'absorption des CNEDI et des CERTI en son sein au 1^{er} juillet 2015, la direction nationale des systèmes d'information comporte des missions et des directions réparties en un nombre très élevé de pôles ou de départements (44 au total). Contrairement aux objectifs affichés, les missions ne sont pas localisées sur trois à quatre sites au plus, mais sur quatre à dix. L'absence de mobilité géographique des agents a pour corolaire la nécessité d'un important et difficile effort d'adaptation pour une grande partie d'entre eux (près de 250 sur 800).

D'une manière générale, la fonction « études et développement », qui constitue le cœur de l'activité de développement des programmes informatiques, est éclatée entre un grand nombre de sites comptant souvent des effectifs réduits : 17 sites pour la branche vieillesse (comprenant de 4 à 83 agents exprimés en ETPMA par site), 13 pour la branche famille (avec de quatre à 100 ETPMA), neuf pour l'activité de recouvrement (réunissant de 17 à 70 ETPMA), huit pour la branche maladie (regroupant de 10 à 130 ETPMA) et quatre à la MSA (intégrant de 10 à 238 ETPMA).

⁵⁵³ Cinq centres de services métier sont spécialisés dans le traitement de la production relative aux prestations (lancement des traitements « *batch* », des requêtes...), quatre autres dans un secteur d'activité à dimension nationale (gestion électronique des documents, gestion des ressources humaines, comptabilité).

⁵⁵⁴ Dix mobilités géographiques et 50 mobilités fonctionnelles au sein de la direction des systèmes d'information de la CNAMTS au regard d'une prévision initiale de 180 ; un nombre indéterminé mais modeste au regard d'une centaine prévue au sein des CTI.

Un parc immobilier informatique sous-utilisé

Le parc immobilier de l'informatique de la sécurité sociale comporte des surfaces inoccupées parfois significatives. Pour une part, cette situation est liée à la concentration des machines sur deux sites dans le cas général (un principal et un de secours), qui laisse des surfaces disponibles dans les centres d'exploitation.

Certaines branches disposent dans une même localité de plusieurs sites comportant des surfaces moyennes par agent très importantes. Ainsi, à Angers, le personnel de la direction des systèmes d'information de la CNAMTS occupe des locaux distants de quelques centaines de mètres de celui du CTI où des surfaces sont vacantes. Dans la branche famille, à Sophia Antipolis, l'ex-CERTI possède des locaux mais loue des bâtiments à proximité. À Lyon, l'ex-CERTI est propriétaire de ses locaux, tandis que l'ex-CNEDI loue des locaux à proximité. En Île-de-France, l'ex-CNEDI est hébergé à l'ACOSS à Montreuil et à l'ex-CERTI à Noisy-le Grand. De même, le RSI est propriétaire de locaux à Sophia-Antipolis et en loue d'autres à proximité pour la maîtrise d'œuvre.

A fortiori, les implantations des régimes et branches ne sont pas coordonnées entre elles dans un objectif d'utilisation la plus efficace possible. Dans la région toulousaine, quatre implantations informatiques (MSA, RSI, maladie, recouvrement) sont présentes, trois à Lyon (famille, vieillesse, recouvrement), à Sophia Antipolis (RSI, famille et maladie dans un rayon d'un kilomètre) et à Rennes (famille, maladie et MSA) et deux à Bordeaux (famille et maladie), à Dijon (famille et maladie), près de Strasbourg (RSI et maladie), à Tours (retraite et maladie) et à Valenciennes (famille et maladie, distantes de moins d'un kilomètre). À Valenciennes, la CNAMTS a acheté fin 2012 un immeuble de 3 820 m² de bureaux notamment pour y installer ses machines informatiques. Or, peu après, elles ont été transférées au CTI Sud de Toulouse. Les 800 m² qui se sont ainsi retrouvés sans utilité ont été mis à la disposition de la CPAM du Hainaut afin d'y héberger certaines de ses activités. Parallèlement, la branche famille, dont le centre est très proche et trop grand, a décidé de restaurer sa salle informatique pour y implanter l'un de ses deux data centers.

Malgré les modalités mises en œuvre pour en atténuer les incidences (travail collaboratif, visioconférence, intranet), la fragmentation d'activités de même nature entre de nombreux sites affecte l'efficacité d'ensemble de la fonction informatique : dispersion des compétences, difficulté à constituer des équipes homogènes, déperdition d'information. S'agissant de la gouvernance des projets, elle contribue à une multiplication du nombre de comités de décision et de suivi au risque de constituer plus un obstacle qu'une aide à leur bonne réalisation.

De multiples comités consacrés à l'informatique

Dans les régimes et branches, la gouvernance de la fonction informatique est assurée dans le cadre de comités de pilotage et de suivi qui réunissent les acteurs concernés. La multiplication de ces instances peut conduire à compartimenter de manière excessive la prise de décision et à diluer les responsabilités en la matière. En outre, l'animation et la participation à ces instances mobilisent des ressources significatives. Leur fonctionnement est d'autant plus lourd qu'elles réunissent des maîtrises d'œuvre fractionnées sur plusieurs sites.

Dans la branche maladie, la gouvernance de la fonction informatique est assurée par une quinzaine de comités, qui se déclinent eux-mêmes en un nombre indéterminé de groupes et de sous-groupes. Le découpage retenu pour mener à bien les projets selon leur niveau de priorité en neuf programmes, 16 projets prioritaires et 12 domaines aboutit à segmenter des domaines transversaux. Ainsi, la gestion des revenus de substitution est concernée par quatre programmes et deux projets prioritaires. Par ailleurs, un « comité opérationnel » réunissant les maîtrises d'ouvrage et les maîtrises d'œuvre et placé sous la présidence du directeur général de la CNAMTS devait prioriser et coordonner l'ensemble des projets informatiques. Depuis 2011, il ne s'est plus réuni.

S'agissant de la branche famille, la Cour avait relevé en 2012⁵⁵⁵ l'existence d'environ 120 comités distincts qui avaient notamment pour objet de suppléer les faiblesses des directions de la CNAF dans l'exercice de leurs missions de maîtrise d'ouvrage des applications informatiques de la branche. Depuis lors, ils n'ont été rationalisés qu'à la marge : quatre nouveaux comités ont été créés afin de remplacer neuf autres comités.

Pour la branche vieillesse, la COG 2014-2017 prévoit le principe d'un pilotage des évolutions du système d'information associant étroitement les acteurs du métier, de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. La gouvernance de la fonction informatique est assurée par 22 comités de pilotage : trois instances de pilotage général du système d'information, dix liées à l'évolution du patrimoine applicatif, quatre relatives aux programmes du système d'information et cinq consacrées à des domaines extérieurs au cœur de métier de la branche.

Dans l'activité de recouvrement, cette même gouvernance repose sur dix comités, commissions et autres instances.

⁵⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre XVII : le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général, p. 490-513, La Documentation française, septembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

À la MSA, les questions relatives à la stratégie et à la gestion opérationnelle de l'informatique sont pilotées par un nombre plus restreint de comités (quatre au total). Il en va de même, sur un champ d'activités plus étroit⁵⁵⁶, pour le RSI (quatre comités également).

3 - Un pilotage fonctionnel complexe

Afin d'intégrer dans les stratégies nationales l'ensemble des sites, quel qu'en soit le statut juridique, les directions des systèmes d'information, ainsi que celles en charge de la maîtrise d'ouvrage, ont mis en place un pilotage fonctionnel des activités informatiques.

Dans ce cadre, l'échelon national exerce une autorité fonctionnelle sur les agents des sites des organismes locaux et des centres informatiques dotés d'une personnalité juridique distincte de celle des organismes nationaux. Les agents demeurent cependant rattachés sur un plan hiérarchique à l'organisme local ou au centre informatique auquel les lie leur contrat de travail.

Cette organisation, qui vise à concilier l'éclatement institutionnel de la fonction informatique avec l'affirmation du rôle des organismes nationaux, présente cependant des inconvénients importants. D'une part, l'échelon national ne maîtrise qu'imparfaitement l'utilisation effective des moyens pour les missions demandées lorsqu'une partie de ces dernières est assurée par des organismes locaux. En effet, leurs directeurs disposent de possibilités d'arbitrage entre les différentes missions confiées à leur organisme. D'autre part, la dissociation du rattachement fonctionnel et du rattachement hiérarchique des agents rend plus complexe leur gestion en terme de hiérarchie de priorités comme d'appréciation de la manière dont ils s'acquittent des tâches qui leur sont confiées.

Des difficultés de même nature se manifestent également lorsque, du fait de l'éclatement géographique, des agents d'un site appartenant à la direction nationale des systèmes d'information sont placés sous la responsabilité fonctionnelle de cadres implantés ailleurs.

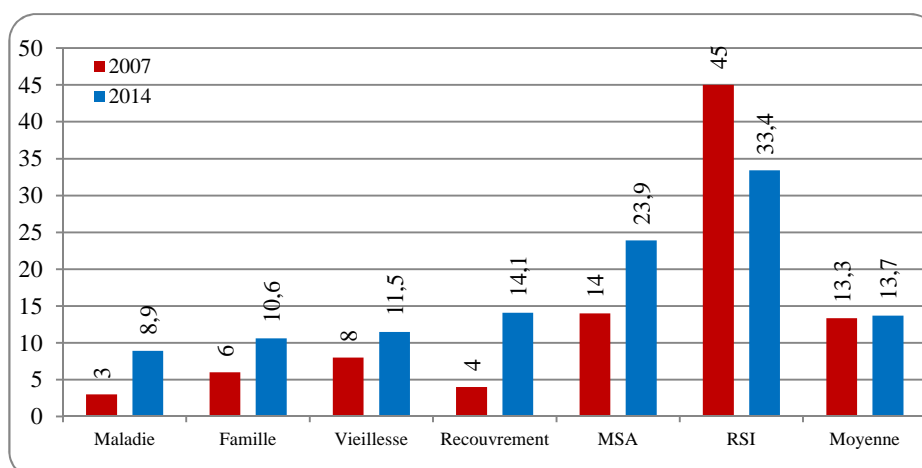
⁵⁵⁶ Le RSI ne gère ni de prestations familiales, ni de prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Par ailleurs, la gestion des prestations maladie (artisans et commerçants et professions libérales) est déléguée à des organismes conventionnés et la collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants est partagée avec le réseau des URSSAF.

B - Des répercussions sur l'exercice des missions

1 - Un recours croissant aux prestataires externes pour le développement des projets

Le recours à des prestataires externes tend à prendre une place croissante. Malgré l'importance des effectifs informatiques, leur dispersion géographique et leur faible mobilité fonctionnelle se conjuguent avec l'ancienneté relative de beaucoup d'entre eux pour tendre à désajuster leur profil par rapport aux exigences techniques et aux compétences de plus en plus spécialisées nécessaires à la mise en œuvre de projets de grande ampleur. Cette situation pousse les directions informatiques à faire appel de plus en plus largement à des sociétés de services.

Graphique n° 51 : part des coûts informatiques externalisés dans les coûts informatiques (en %, 2014)



Source : direction de la sécurité sociale.

La part de l'externalisation est devenue ainsi prépondérante pour certains processus. S'agissant du développement, elle est en moyenne de 65 % pour la MSA, de 46 % pour la branche maladie et l'activité du recouvrement et de 25 % pour la branche famille ; en incluant l'exploitation et le conseil, elle atteint 56 % pour le RSI. Le recours aux prestataires externes représente de fait l'équivalent de 450 emplois pour la branche maladie, 250 pour la MSA, 238 pour le RSI, 200 pour l'activité de recouvrement, 145 pour la branche vieillesse et 110 pour la branche famille.

Pour certains projets, le recours à des prestataires externes est devenu prépondérant. Il atteint ainsi 54 % pour la rénovation du système cœur de métier des URSSAF (SNV2), projet stratégique majeur. Il dépasse 60 %, voire atteint 100 %, pour certains projets de la branche maladie et de la MSA.

Le risque ne peut être écarté, comme le montre la situation du RSI, d'une dépendance à l'égard de prestataires externes qui pourrait nuire à la maîtrise, par les directions informatiques, de certains domaines et affecter leur capacité à les faire évoluer par la suite par leurs propres moyens.

La difficile réinternalisation des effectifs du RSI

À l'occasion du bilan de la COG 2007-2011 et dans le contexte des difficultés qui ont suivi la mise en place du dispositif de l'interlocuteur social unique, l'IGAS avait souligné⁵⁵⁷ que le RSI mettait en œuvre « une politique de sous-traitance systématique » qui se révélait « être problématique » en raison de sa dépendance vis-à-vis de prestataires, notamment en matière de tierce maintenance applicative.

Entre 2012 et 2015, le RSI s'est efforcé de réduire cette dépendance externe en prévoyant d'internaliser 50 postes informatiques. Sur ces 50 postes, 17 ont été créés pour des fonctions de maîtrise d'ouvrage et 33 à la direction des systèmes d'information pour des fonctions de maîtrise d'œuvre. Seule une partie a été pourvue, certains des départs en retraite à la DSI n'étant pas remplacés.

2 - Une qualité de service mesurée par les taux de disponibilité insatisfaisante

La mesure de la performance et l'amélioration de la qualité de service rendu aux organismes et aux usagers constituent des enjeux d'autant plus importants que les informations télédéclarées affectent de plus en plus directement la liquidation des prestations et celle des prélèvements sociaux.

⁵⁵⁷ Dans un rapport d'octobre 2011.

Le traitement des incidents informatiques

Les anomalies détectées font l'objet de procédures normalisées de prise en charge selon trois niveaux. Le premier relève d'un centre chargé d'assurer l'assistance aux organismes de son ressort géographique. Les deux autres relèvent d'entités spécialisées, souvent à caractère national. Si des réflexions sont en cours dans les branches famille et recouvrement pour mettre en place un centre d'appel national, seule la branche maladie, en interne, et le RSI, avec le concours d'un prestataire de service, disposent d'une telle structure. L'organisation mise en place par la branche maladie (« service desk national ») ne donne cependant pas encore pleinement satisfaction⁵⁵⁸.

Par ailleurs, les outils utilisés pour suivre les anomalies comportent des lacunes. Ceux en cours de déploiement depuis 2012 au sein de la branche maladie présentent encore de nombreux dysfonctionnements. S'agissant de la branche famille, des fonctionnalités importantes ne sont pas opérationnelles⁵⁵⁹.

Le traitement d'un incident est fonction de sa nature et de son niveau de gravité. Selon ce dernier, il doit en principe être résolu dans un délai déterminé. Cependant, celui-ci est fréquemment dépassé. Des incidents affectés d'un très haut niveau de priorité (à traiter en moins de quelques heures) peuvent demeurer non résolus, pendant plusieurs mois, voire pendant plus d'une année.

À l'exception de l'activité de recouvrement, les taux de disponibilité des applications sont relativement faibles (entre 95 % et 98 % selon les mois) par rapport aux standards (au-delà de 99,9 %). Trois applications du système d'information interrégimes de retraite sur six ont connu des taux de disponibilité inférieurs à 98 % en heures pleines⁵⁶⁰.

Les taux de disponibilité font l'objet d'engagements de service différenciés en fonction des plages horaires. Tel est notamment le cas pour les applications « échange inter régimes retraite » (EIRR) et « répertoire national commun de la protection sociale » (RNCPS) et les

⁵⁵⁸ En particulier, le taux de résolution de niveau 1 s'élève uniquement à 10 % au regard d'un objectif de 20 %. Par ailleurs, 10 % des demandes de résolution d'incidents adressées par le niveau 1 au niveau 2 font l'objet d'une erreur d'aiguillage vers le service compétent pour les traiter.

⁵⁵⁹ La gestion des problèmes, qui recherche la cause première des incidents récurrents ou majeurs, n'est pas assurée. Par ailleurs, les suites données aux incidents ne sont pas retracées dans des tableaux de bord.

⁵⁶⁰ De 8 h à 18 heures en jours ouvrés.

accès informatisés à ces applications pour les organismes de sécurité sociale et les assurés⁵⁶¹.

Les temps de réponse parfois longs des applications, voire leur indisponibilité, affectent l'activité des organismes. L'estimation du temps d'activité des agents perdu du fait des incidents ou des indisponibilités liés à l'informatique est très insuffisante. Seule l'ACOSS a mis en œuvre une telle démarche. Elle fait apparaître que ces difficultés réduisent à hauteur de près de 100 ETP en moyenne annuelle 2015 son potentiel de production en année pleine. Selon un même calcul de la Cour, les indisponibilités auraient une incidence proche de 440 ETPMA sur la branche famille.

*

**

Ces difficultés appellent des évolutions structurelles dans l'organisation de la fonction informatique pour mieux faire face aux enjeux accrus d'efficience et de modernisation de la sécurité sociale dans la période qui s'ouvre.

III - Une priorité à donner à des évolutions structurelles

La modernisation de la fonction informatique est un processus continu à la mesure de l'évolution rapide des technologies. Dans ce contexte, les organismes de sécurité sociale doivent relever dans les prochaines années plusieurs défis importants.

Ils sont confrontés en premier lieu à des enjeux considérables de modernisation de leurs systèmes d'information. Ces chantiers de grande ampleur, en temps et en moyens⁵⁶², conditionnent la continuité et la qualité de la production des régimes de sécurité sociale et, en partie, leur capacité à dégager de nouveaux gains de productivité. Plusieurs refontes majeures des systèmes de production sont ainsi en cours simultanément

⁵⁶¹ Avec une disponibilité minimum garantie en moyenne mensuelle de 99 % sur la plage 8h00 - 18h00 en jours ouvrés et de 95 % le reste du temps (nuit, week-ends et jours fériés), en l'espèce dépassée au cours des 12 derniers mois.

⁵⁶² Pour l'activité de recouvrement, la rénovation aujourd'hui engagée de l'application principale, le SNV2, conçue dans les années 1990, représente un coût prévisionnel de 111 M€ et des délais de réalisation qui pourraient s'étaler sur une décennie.

dans la branche maladie (PROGRES-PN pour les prestations en nature et PROGRES-PE pour les indemnités journalières), AT-MP (SGE-TAPR pour la détermination des taux de cotisation), famille (CRISTAL pour les prestations légales et OMEGA pour les prestations d'action sociale), vieillesse (Outil retraite), et dans l'activité de recouvrement (rénovation du SNV2 dans le cadre du projet Clé'A). Le respect des trajectoires fixées en termes de délais, de fonctionnalités et de coûts dépend au premier chef de la solidité et de la qualité du pilotage et de l'organisation de la fonction informatique.

En second lieu, la sécurité sociale s'est engagée dans le développement de téléservices pour faciliter ses relations avec les usagers. Comme la Cour l'a analysé récemment pour les administrations de l'État⁵⁶³, il importe qu'elle puisse s'inscrire plus fortement encore dans la généralisation des services publics numériques avec une offre de service en ligne renforcée, afin de faire du numérique le mode d'exercice de droit commun pour les démarches de ses usagers.

La modernisation des systèmes d'information est enfin un levier essentiel pour réaliser de nouveaux gains d'efficience et des économies de frais de gestion, dans un contexte où les contraintes qui pèsent sur l'ensemble des organismes deviennent plus fortes.

Face à ces enjeux, un renforcement du pilotage de la fonction informatique, une consolidation des capacités internes aux organismes de sécurité sociale et une exploitation accrue des synergies entre régimes et branches apparaissent indispensables.

A - Renforcer le pilotage de la fonction informatique

Il importe ainsi de faire de la fonction informatique une priorité de premier rang dans le cadre de la prochaine génération de conventions d'objectifs et de gestion entre les organismes de sécurité sociale et l'État. Le pilotage de la fonction informatique doit être sensiblement renforcé en affirmant plus fortement des orientations stratégiques elles-mêmes mieux structurées et en renforçant le rôle fédérateur des directions des systèmes d'information.

⁵⁶³. Cour des comptes, *Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale* : Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques ; janvier 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

1 - Mieux définir les priorités stratégiques et mieux en suivre la réalisation

Une approche globale de la fonction informatique est à développer dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion entre les organismes nationaux et l'État (COG) et des schémas directeurs des systèmes d'information (SDSI) qui les accompagnent.

Les volets informatiques des COG récentes sont de fait marqués par des orientations générales et peu hiérarchisées, sans indicateur de suivi spécifique des projets informatiques. Dans ces conditions, les SDSI tendent à reconduire d'un schéma sur l'autre les mêmes objectifs.

Par ailleurs, les moyens en emplois et en crédits dans le domaine informatique ne sont retracés que très partiellement, ce qui ne permet pas des arbitrages clairs entre moyens de fonctionnement et d'investissement et entre capacité de traitement interne et recours à l'externalisation.

Les COG devraient ainsi fixer des objectifs nettement plus précis en matière de modernisation des systèmes d'information et d'adaptation des organisations informatiques. Le processus d'élaboration des SDSI, qui ont pour objet de détailler le contenu des orientations des COG, leur calendrier et les moyens affectés à leur réalisation, devrait lui-même être redéfini afin qu'ils constituent de véritables « feuilles de route » de la fonction informatique au cours de la période couverte. Les orientations énoncées devraient ainsi être précédées d'une évaluation systématique des systèmes d'information (notamment des fonctionnalités disponibles et du niveau d'automatisation) et des organisations en place. L'affectation des ressources aux différentes activités de la fonction informatique devrait être plus détaillée et les indicateurs de suivi plus précis.

2 - Rationaliser l'organisation des activités de développement et d'exploitation

Tirer les conséquences au plan institutionnel du pilotage fonctionnel de plus en plus resserré, mais encore inabouti, par les directions nationales des activités informatiques gérées par des centres dotés de la personnalité juridique ou par des organismes locaux, est désormais indispensable.

Pour l'activité de recouvrement, dans le cadre du chantier « direction des systèmes d'information 2018 », l'ACOSS prévoit en ce sens de regrouper dans une seule structure juridique, soit l'agence centrale elle-même, soit une entité distincte qui lui serait rattachée

l'ensemble des fonctions de développement et d'exploitation aujourd'hui assurées par les deux centres qui lui sont rattachés et les sept autres (CERTI) constitués sous la forme de personnes morales distinctes. Cependant, l'éclatement géographique des effectifs continuera à constituer une forte contrainte. Les études et développement sont partagés entre neuf sites. Les projets majeurs de rénovation du système d'information des URSSAF et le domaine digital sont chacun répartis sur quatre sites.

Dans la branche maladie, une démarche de même nature n'a pas été engagée pour ce qui concerne ses neuf CTI, malgré les responsabilités nationales qui leur ont été reconnues par la CNAMTS.

Un positionnement institutionnel des centres de traitement informatique de la branche maladie à clarifier davantage

Depuis 2014, les missions des neuf centres de traitement informatique (CTI) de la branche maladie ont évolué de façon importante.

Ils ne constituent plus des unions œuvrant pour les CPAM à l'origine de leur création, mais travaillent au service de la branche tout entière. Seuls trois centres se consacrent exclusivement à des missions d'exploitation ; deux autres ont également une mission de qualification ou une mission globale ayant trait aux relations avec les autres régimes d'assurance maladie (projet, développement, qualification et exploitation) ; les quatre derniers exercent également pour le compte de l'ensemble des organismes de la branche des missions nationales portant sur un champ global ou partiel au titre d'autres domaines (Sesam Vitale, gestion électronique de documents, etc.).

Sous réserve de la finalisation des réorganisations en cours (prise en compte des méthodes et outils de planification de la caisse nationale pour les développements notamment), les neuf CTI ne se distinguent plus des trois centres nationaux de la CNAMTS. En maintenant des personnalités juridiques distinctes et des organes délibérants aux pouvoirs essentiellement formels⁵⁶⁴, l'organisation institutionnelle des CTI de la branche maladie n'a encore pris qu'imparfaitement en compte ce nouveau positionnement⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Approbation des budgets et des comptes, désignation de représentants à diverses commissions et prise de connaissance d'informations générales.

⁵⁶⁵ Suivant l'arrêté interministériel du 23 juillet 2015 qui en a fixé le modèle de statuts, les centres de traitement informatique des organismes de la branche maladie ne constituent plus des unions de caisses, mais un regroupement de CPAM décidé par le directeur de la CNAMTS.

S'agissant de la branche vieillesse, la CNAVTS a engagé depuis plusieurs années une rationalisation du portefeuille d'activités des CARSAT. Celle-ci a cependant une portée encore limitée : dans le cas général, les « pôles de compétences » des CARSAT couvrent l'ensemble des fonctions relatives au développement, souvent avec des effectifs réduits. Le rattachement juridique à la CNAVTS de l'ensemble des agents des CARSAT aujourd'hui placés sous son pilotage fonctionnel permettrait d'accélérer une reconfiguration nécessaire de la fonction informatique autour d'un nombre plus restreint de sites davantage spécialisés.

Une rationalisation à poursuivre des activités de développement de la branche vieillesse

En 2005, la CNAVTS a engagé une démarche de rationalisation de l'organisation des activités de développement informatique. Les activités de développement informatique des 17 sites de la branche (ceux de Tours et de Paris de la CNAVTS et ceux des 15 CARSAT métropolitaines) ont ainsi été découpées en cinq pôles distincts (études et développement, production, intégration, qualification fonctionnelle et expertise technique).

En 2015, malgré une concentration croissante sur quatre centres (les centres informatiques de Tours et de Paris de la CNAVTS et ceux de Lyon et de Marseille), les activités de développement informatique étaient assurées par pas moins de 16 sites, la production locale par 13, la qualification fonctionnelle et l'expertise technique chacune par 11 et l'intégration par cinq.

Ce n'est que lorsque le niveau des effectifs concernés est devenu résiduel que des activités de développement sont retirées à une CARSAT : parmi les 15 CARSAT, seules celles d'Auvergne (Clermont-Ferrand) et Midi-Pyrénées (Toulouse), dont les effectifs sont les plus réduits (8 et 11 ETPMA respectivement en 2015), n'auront plus de missions informatiques déléguées par la CNAVTS à la fin de la COG 2014-2017. En 2015, 10 des 15 CARSAT comptaient pourtant des effectifs informatiques réduits (moins de 30 ETPMA).

Sans qu'un seul modèle d'organisation s'impose à l'ensemble des branches et des régimes, il apparaît souhaitable de renforcer les organismes nationaux dans leur capacité de pilotage de l'ensemble des agents impliqués dans la fonction informatique et d'arbitrage sur les moyens en emplois et en crédits qui en relèvent. Leur reconnaître une autorité fonctionnelle comme hiérarchique sur l'ensemble des agents et des moyens affectés aux développements et à l'exploitation informatiques apporterait à cet égard une clarification utile.

B - Consolider les capacités internes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre

Assurer le renouvellement des compétences informatiques et la transmission de la connaissance des applications constitue une priorité dans un contexte où les organismes de sécurité sociale vont être confrontés à court terme désormais à un choc démographique de très grande ampleur⁵⁶⁶. Elle offre l'opportunité de reconsidérer le degré d'externalisation de la fonction informatique et d'envisager une réinternalisation de certaines compétences spécifiques.

1 - Construire une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Dans l'ensemble des régimes et branches, la pyramide des âges de la fonction informatique est très sensiblement déséquilibrée. Les agents âgés de plus de 56 ans y représentent environ 20 % des effectifs, en fort contraste avec le secteur privé où les plus de 50 ans constitueraient 9,9 % des salariés employés dans cette fonction⁵⁶⁷.

L'importance des déséquilibres démographiques dans certains centres informatiques de la sécurité sociale

Dans six des neuf centres informatiques de la branche maladie, la proportion d'agents âgés de plus de 55 ans est comprise entre 20 et 32 %. Pour cinq des 15 sites rattachés à la CNAMTS, elle dépasse 20 %. Par ailleurs, 90 % des 11 agents du site de Metz ont entre 46 et 55 ans.

Dans trois des huit ex-CERTI et un des six ex-CNEDI de la branche famille, la part des agents âgés de plus de 55 ans s'étage de 20 à 34 %. Dans l'activité de recouvrement, elle est comprise entre 22 et 28 % dans deux des neuf centres informatiques.

Pour les deux principaux centres du RSI, elle atteint 24 %. Pour la MSA, les agents âgés de plus de 50 ans des deux centres de production et de la DSI représentent 60 % du total des effectifs.

⁵⁶⁶ Sur cette question, voir le chapitre XI du présent rapport : la gestion du personnel des organismes de sécurité sociale : une stratégie de modernisation à définir sans tarder.

⁵⁶⁷ Syntec Numérique, « secteur et marchés ».

Ce déséquilibre impose de fortes contraintes en termes de pilotage des ressources humaines, tant en raison d'un important renouvellement à prévoir - avec la perte qu'elle entraîne de la connaissance de l'institution et de ses systèmes d'information - que dans la gestion des compétences des agents. Cette situation peut aussi constituer une opportunité pour redéfinir l'organisation de la fonction informatique et recomposer la carte des implantations informatiques, en permettant notamment de fermer les sites qui comptent peu d'effectifs et de recentrer les activités sur un nombre de sites plus réduit.

Le système d'information des ressources humaines, fragmenté et incomplet, propre à chaque branche et régime, ne permet cependant pas d'assurer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences efficace, qui reste ainsi à mettre en place. Elle permettrait notamment de mieux identifier les besoins de formation et d'accompagnement des agents dans un domaine où l'obsolescence des connaissances est rapide et de mener des études prospectives sur les ressources à mobiliser dans le cadre de la modernisation des systèmes d'information et des réorganisations à venir.

2 - Réduire le recours aux prestataires externes

L'importance des départs en retraite à désormais brève échéance offre l'opportunité qui ne doit pas être manquée à la fois de réduire les effectifs et d'accroître les compétences à hauteur des enjeux stratégiques que comporte la modernisation des systèmes d'information.

Il convient dans cette perspective d'identifier rapidement les profils à haut niveau, peu nombreux mais nécessaires pour permettre aux régimes et branches de sécurité sociale de renforcer leur maîtrise de fonctions déterminantes. Ces dernières au fil du temps ont été parfois confiées à des prestataires de service, avec des risques d'affaiblissement des capacités en interne de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Cette réinternalisation ciblée, à mener avec pragmatisme et sélectivité branche par branche et régime par régime, devrait être accompagnée par les administrations de tutelle. En particulier les cadrages des emplois dans la prochaine génération de conventions d'objectifs et de gestion devraient prendre en compte cette nécessité.

C - Développer une approche davantage mutualisée

L'approche interbranches et interrégimes dans le domaine informatique a privilégié jusqu'ici le développement de certains grands projets, sans mobiliser toutes les potentialités d'une approche d'ensemble.

Le développement des mutualisations entre organismes dans le domaine des systèmes d'information est ainsi l'un des objectifs posés par l'article L. 114-23⁵⁶⁸ du code de la sécurité sociale. Pour autant, la convention cadre prévue pour déterminer les actions communes et fixer des objectifs transversaux n'a pas été conclue entre l'État et chaque organisme national.

De même, le schéma stratégique des systèmes d'information (SSSI) du service public de la sécurité sociale, approuvé par un arrêté du 31 juillet 2013, se veut une « feuille de route pour les 10 ans à venir »⁵⁶⁹, mais les 21 comités de pilotage qu'il mentionne n'ont jamais été réunis. Quelques comités qui pouvaient exister antérieurement ont toutefois poursuivi leurs travaux autour de quelques grands projets ou domaines⁵⁷⁰.

Le développement en commun de projets informatiques

Certains référentiels ou applications interbranches et interrégimes sont élaborés pour une utilisation commune. Ces opérations importantes de conception ou de développement d'outils et d'applications peuvent être menées par des structures impliquant de nombreux acteurs de la sphère sociale.

⁵⁶⁸ Article 110 de la loi de la loi de financement de sécurité sociale pour 2012. Il vise en particulier des objectifs transversaux « de mutualisation entre organismes, notamment dans le domaine [...] des systèmes d'information, en cohérence avec le plan stratégique ». D'autres domaines sont également visés comme l'immobilier, les achats, les ressources humaines, la communication.

⁵⁶⁹ Les objectifs concernent en premier lieu la simplification des démarches administratives et de l'accès aux droits. Ils concernent également les organismes de sécurité sociale en matière de qualité des données traitées, d'amélioration des délais de traitement et de mutualisation des investissements informatiques.

⁵⁷⁰ Répertoire national commun de la protection sociale, système national de gestion des identifiants, répertoire national inter-régimes de l'assurance maladie et déclaration sociale nominative.

Créé en 1993, le GIE Sesam Vitale⁵⁷¹, maître d'œuvre et opérateur du dispositif des cartes Vitale et des cartes des professionnels de santé, permet aux régimes obligatoires et complémentaires d'assurance maladie des échanges de données sécurisées nécessaires au paiement des prestations. Institué en 2000, le GIP MDS (modernisation des déclarations sociales) permet aux entreprises, via le site www.net-entreprises.fr, d'effectuer une vingtaine de déclarations sociales en ligne. Il assure par ailleurs la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la déclaration sociale nominative (DSN), projet majeur de simplification des déclarations des entreprises associées aux prélèvements fiscaux et sociaux en cours de généralisation d'ici au printemps 2017.

Par ailleurs, la branche vieillesse du régime général coopère avec le RSI et la MSA pour mettre en œuvre la liquidation unique des régimes alignés (LURA) au 1^{er} janvier 2017, ce qui nécessite de rendre inter-opérables leurs systèmes d'information avec la base unifiée de données de carrières mise en place par la CNAVTS.

Au-delà de ces travaux communs sur de grands projets, une approche plus systématique des enjeux de gestion selon une dynamique interbranches et interrégimes gagnerait à porter sur plusieurs points d'application prioritaires.

Il pourrait s'agir en premier lieu des achats informatiques (plus de 1,2 Md€ en 2015 au titre des seuls marchés nationaux en cours du régime général - à l'exception de la CNAF -, de la MSA et du RSI). Une mutualisation accrue permettrait de réaliser des économies supplémentaires en ce domaine alors qu'un grand nombre de marchés vise à satisfaire des besoins identiques (matériels, serveurs, progiciels, assistance informatique, prestations de développement ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage). Le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale prévoyait d'ailleurs d'étudier les conditions de mise en œuvre de politiques d'achat communes. Ce chantier, confié à l'UCANSS, a peu progressé.

⁵⁷¹ Il est composé des organismes d'assurance maladie obligatoire et des fédérations et organisations d'assurance complémentaires santé.

Bien que les problématiques de ressources humaines figurent également au nombre des domaines couverts par ce schéma, un seul des cinq objectifs fixés⁵⁷² a connu un début de mise en œuvre : la mise en place d'un référentiel des emplois et des métiers au sein du régime général⁵⁷³. Une extension de ce référentiel aux autres régimes est aujourd'hui prévue. Les différents régimes étant confrontés à des enjeux identiques de vieillissement et de maintien à niveau des compétences informatiques des agents, des passerelles devraient être mises en place - comme il avait également été prévu - afin d'offrir de nouvelles possibilités de mobilité aux agents, notamment lorsque des services informatiques de différents réseaux sont installés à proximité immédiate.

Enfin, une réflexion mériterait d'être engagée sur une utilisation des infrastructures qui ne soit pas exclusive à chaque institution. Les besoins sont loin d'être toujours spécifiques, en particulier pour les téléservices aux usagers. De nombreuses « briques » sous-jacentes aux applications (bases de données, services Web) correspondent à des standards et peuvent être gérées indépendamment de leur contenu, propre à chaque projet.

Dans ces conditions, il deviendrait alors possible, avec les facilités accrues de télégestion, d'envisager une mutualisation des centres d'hébergement. La création de centres de services partagés interbranches et interrégimes pourrait ainsi contribuer à réduire le nombre de sites, à en rationaliser les surfaces ou à surmonter les contraintes affectant les mobilités géographiques, selon un mouvement identique aux réorganisations et rationalisations que met progressivement en œuvre la direction générale des finances publiques. Le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale a retenu une orientation de cette nature, mais sa mise en œuvre se limite à ce stade à un projet de groupe de travail et de désignation de chefs de file.

⁵⁷² Les autres objectifs visaient « à faciliter les mobilités intra, inter branches et inter régimes ; développer la visibilité des métiers SI de la sécurité sociale ; étudier les dispositifs spécifiques dédiés à la gestion des mobilités en cas d'évolution des organisations ; partager une estimation de la projection des ressources (en ETP) sur des besoins précis ».

⁵⁷³ En 2012, la CNAMTS, la CNAF, l'ACOSS et la CNAVTS ont entrepris une démarche de refonte de leurs emplois types informatiques en prenant pour référence la nomenclature des métiers du « club informatique des grandes entreprises françaises » (CIGREF). En 2014, les travaux ont débouché sur une évolution du classement des emplois pour les agents chargés de la gestion des systèmes d'information.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fonction informatique de la sécurité sociale, historiquement issue pour une grande part des organismes locaux, se réorganise de manière progressive, à un rythme et selon des priorités propres à chaque branche et régime, dans un mouvement qui tend à conférer un rôle accru à l'échelon national.

Loin d'être figée, elle a permis des améliorations importantes des processus de gestion des prestations et des prélèvements sociaux, sans rupture du service rendu. Mais elle reste fragmentée sur un plan institutionnel entre organismes nationaux, organismes de base et centres informatiques et émiétée sur un plan fonctionnel comme géographique entre un nombre très élevé de sites. Les budgets informatiques ne retracent qu'une partie des moyens mobilisés. Ces derniers sont pourtant importants, avec près de 9 000 agents pour le régime général, le RSI et la MSA et de l'ordre de 10 % des charges annuelles de fonctionnement.

De fait, les progrès d'organisation sont pour partie entravés par des pesanteurs. La création de pôles de compétences et le regroupement des serveurs informatiques ont été freinés par la pérennisation d'implantations en grand nombre et l'absence de mobilité des agents. Un pilotage complexe, fondé sur une dissociation entre rattachement fonctionnel des agents (à la direction nationale des systèmes d'information) et rattachement hiérarchique (à l'organisme local ou au centre informatique employeur), et des redistributions croisées d'activités entre structures en atténuent certes les incidences, mais tout en confortant cette dispersion de facto.

L'exercice des missions des organismes de sécurité sociale s'en trouve affecté. La dispersion des compétences, les rigidités d'emploi et les besoins d'expertises nouvelles se conjuguent pour favoriser une large externalisation de fonctions importantes. La qualité de service et le taux de disponibilité des applications ne s'inscrivent pas au niveau qui devrait être le leur.

Dans une période où l'ensemble des institutions de sécurité sociale sont confrontées à des enjeux majeurs de modernisation de systèmes d'information et de développement des services publics numériques, des évolutions structurelles s'imposent ainsi.

La fonction informatique est de fait à considérer comme une priorité de premier rang pour des institutions dont l'activité repose sur la solidité de systèmes d'information parmi les plus importants de notre pays. Il apparaît essentiel à cet égard de fixer un cap beaucoup plus ambitieux en ce domaine pour la prochaine génération de conventions d'objectifs et de gestion, en en faisant un levier essentiel d'une stratégie de modernisation cohérente, fondée sur des objectifs fortement hiérarchisés et suivie précisément dans sa réalisation.

Dans le même sens, il importe d'en affermir le pilotage en intensifiant le processus de rationalisation engagé. Il conviendrait ainsi de rattacher progressivement aux organismes nationaux les différents centres informatiques et de définir un schéma des implantations territoriales qui remédie à une dispersion qui ne permet pas un emploi optimal des moyens.

Le choc démographique qui affectera l'ensemble de la sécurité sociale dans les toutes prochaines années oblige à mettre en œuvre rapidement une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de la fonction informatique qui fait aujourd'hui défaut. Il offre l'opportunité d'une réorganisation rapide et en profondeur, en facilitant une évolution nécessaire, vers des fonctions à plus forte valeur ajoutée et en permettant notamment de réinternaliser de façon ciblée certaines compétences et d'encadrer plus fortement le recours à des prestataires.

Cette démarche prendra toute sa portée en s'inscrivant dans une dynamique de mutualisation accrue, chaque fois que cela est pertinent, entre branches et régimes de sécurité sociale. La convergence des règles de calcul des prestations, les intégrations financières de plus en plus larges, les contraintes d'efficience autorisent moins encore que par le passé des approches autonomes qui se traduisent par des duplications de systèmes, des doublons de sites et des redondances d'investissements. La mise en place de centres de services partagés constitue à cet égard un objectif à inscrire dans un calendrier de moyen terme.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 53. reconnaître aux organismes nationaux une autorité fonctionnelle et hiérarchique sur l'ensemble des agents et des moyens affectés à la maîtrise d'ouvrage, aux développements et à l'exploitation informatiques ;*
 - 54. regrouper la fonction informatique sur un nombre beaucoup plus réduit de sites, en prenant en considération les perspectives démographiques et les implantations des réseaux de l'ensemble des régimes et branches ;*
 - 55. consolider les compétences internes, en réorientant les agents vers des tâches à plus forte valeur ajoutée grâce à une gestion prévisionnelle active des emplois et des compétences, en recrutant les profils de haut niveau nécessaires en petit nombre pour assurer en interne la complète maîtrise des projets structurants et en encadrant plus fortement le recours aux prestataires externes ;*
 - 56. développer les synergies entre les institutions de sécurité sociale en matière notamment d'achats informatiques, de mobilité des agents et d'utilisation des infrastructures.*
-