

# Dossier d'Etudes n° 128

## Mai 2010



**Priscillia Découfled**  
**CNAF**

## **Journée d'étude – L'accueil dans les Caisses d'allocations familiales**

**« Entre couverture équilibrée des territoires et coûts de gestion des  
contacts »**

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	5
<b>PARTIE 1 - "COUVERTURE EQUILIBREE DES TERRITOIRES" ET "COUT DE GESTION DES CONTACTS .....</b>	<b>7</b>
1 - Proximité et efficacité : Quelle politique pour la branche famille .....	7
2 - Une histoire sans leçon ?.....	8
3 - De quelle proximité parle-t-on ?.....	9
4 - Qu'entend-on par répartition équilibrée ? .....	11
5 - Une proximité pour quels services ? .....	14
6 - Quels coûts : payés par qui et pour quoi ? .....	16
7 - Qu'entend-on par "pertinence de la politique d'implantation des points d'accueil" ? .....	17
<b>PARTIE 2 - ETUDE SUR LES ACCUEILS DECENTRALISES - LES METHODES D'ANALYSE DES TERRITOIRES ET DES ORGANISATIONS DES PERMANENCES .....</b>	<b>19</b>
1 - Première étape : l'analyse des 4 pays et des distances kilométriques.....	20
2 - Deuxième étape : analyse de la structuration de l'espace .....	21
21 - Analyse des bassins de vie.....	21
22 - Et des pôles d'emploi ruraux et urbains .....	22
3 - Troisième étape : recueil d'éléments statistiques.....	23
4 - Quatrième étape : analyse de la structure socio démographique des différents territoires.....	24
5 - Dernière étape : analyse de l'organisation des permanences.....	26
<b>PARTIE 3 - LES CONTACTS ALLOCATAIRES A LA CAF DE LILLE.....</b>	<b>28</b>
1- Contexte de l'étude .....	28
2 - Méthode employée.....	29
3 - Quelques résultats.....	30
4 - Suites de l'étude .....	31
41 - Enrichissement de l'étude .....	31
42 - Applications concrètes.....	31
43 - Etudes et demandes ponctuelles.....	32
CONCLUSION PARTIE 3 .....	33

<b>PARTIE 4 - ETUDE ET ANALYSE DES MODALITES DE CONTACTS DES ALLOCATAIRES DE LA BRANCHE FAMILLE DE LA SECURITE SOCIALE.....</b>	<b>34</b>
1 - Contexte et objectifs.....	34
2 - La commande.....	34
3 - Qu'est-ce qu'une démarche ethnographique ?.....	35
4 - La méthode, une étape en trois phases.....	36
5 - Les premiers éléments d'analyse transversale.....	38
<b>PARTIE 5 – L’ETUDE DES LIEUX D’ACCUEIL A LA CAF DU HAVRE .....</b>	<b>39</b>
1 – La situation de la Caf du Havre .....	39
2 – L’objectif .....	39
3 – Le contexte local.....	40
4 - La méthodologie.....	41
5 - Les outils utilisés.....	42
6 – Les étapes .....	42
7 – La cartographie.....	43
8 – Typologie des allocataires .....	48
9 – Les coûts.....	49
CONCLUSION PARTIE 5 .....	51
<b>PARTIE 6 – COUT DES ACCUEILS PHYSIQUES : APPROCHE COMPARATIVE PAR LA METHODE ABC/M – COUTS, ORGANISATION, QUALITE.....</b>	<b>52</b>
1 – La démarche ABC/M au sein de la branche famille .....	52
2 – Présentation générale des principes de la méthode ABC/M.....	53
21 – Présentation générale de la méthode ABC/M .....	53
22 – Quelques définitions générales.....	54
23 – La modélisation actuelle.....	55
24 – Les différentes approches et études possibles au sein des Caf.....	59
25 – Présentation d’un exemple d’étude d’une Caf autour du coût des visites en fonction des sites d’accueil .....	61
CONCLUSION PARTIE 6 .....	66

<b>PARTIE 7 – PRESENTATION D’UN EXEMPLE D’ETUDE D’UNE CAF AUTOUR DE L’EVALUATION DE LA CHARGE ET DES MOYENS MIS SUR LES DIFFERENTS SITES D’ACCUEIL .....</b>	<b>67</b>
<b>1 – La démarche ABC/M à la Caf B.....</b>	<b>67</b>
<b>2 – Profil des allocataires par territoire.....</b>	<b>68</b>
21 – Au niveau de la liquidation.....	68
22 – Accueil physique.....	69
23 – Explication des écarts entre la charge observée et la charge théorique ABC .....	70
<b>CONCLUSION PARTIE 7 .....</b>	<b>71</b>

<b>PARTIE 8 – ETUDE DE L’IMPACT DE LA POLITIQUE DE PROXIMITE DE LA CNAV –</b>	
<b>OBSERVATOIRE DES COUTS ET DE LA PRODUCTIVITE .....</b>	<b>72</b>
<b>1 – Objectif de l’étude.....</b>	<b>72</b>
<b>2 – Contexte .....</b>	<b>72</b>
<b>3 – Méthode d’investigation utilisée dans l’étude .....</b>	<b>73</b>
<b>4 – Le résultat observé.....</b>	<b>74</b>
<b>5 – Evolution de l’efficacité sur la période .....</b>	<b>75</b>
<b>6 – Les coûts de fonctionnement.....</b>	<b>80</b>
<b>7 – Les coûts d’investissement .....</b>	<b>81</b>
<b>8 – Limites de la méthode.....</b>	<b>82</b>

<b>PARTIE 9 – L’ADMINISTRATION ELECTRONIQUE ET L’ACCUEIL CAF.....</b>	<b>83</b>
<b>1 – Qu’est-ce que l’administration électronique ? .....</b>	<b>83</b>
11 – Une définition .....	83
12 – Les principaux avantages.....	83
13 – La part de risque .....	83
<b>2 – L’administration électronique et la branche famille.....</b>	<b>83</b>
21 – Projet prioritaire 4 .....	83
22 – Projet prioritaire 5 .....	84
<b>3 – L’administration électronique et l’accueil Caf .....</b>	<b>84</b>
31 – L’état des lieux de l’offre de service .....	84
32 – Les principes de l’administration électronique .....	85
33 – Une réalité qui fait partie de l’offre globale de service d’accueil.....	86
34 – Intégration de l’administration électronique dans une réflexion d’implantation..	86
35 – Intégration de l’administration électronique dans la dimension « coûts » d’un accueil .....	87
36 – Intégration du contexte politique d’une implantation .....	87
<b>4 – Les perspectives .....</b>	<b>88</b>

Ce dossier d'études est constitué des actes de la journée d'études « Accueils » qui s'est déroulée le 15 décembre 2009 à Paris et qui regroupait les chargés d'études des Caisses d'allocations familiales.

La thématique de l'accueil, mise en avant par la Convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012, est en effet un des enjeux du socle national de la qualité de service, qui vise à s'assurer de la pertinence de la politique d'implantation des points d'accueil, du double point de vue de la couverture équilibrée des territoires et du coût de gestion des contacts. Dans ce cadre, les chargés d'études, mais aussi les autres métiers de la fonction d'appui au pilotage, ont bien entendu un rôle à jouer, qui est celui de pouvoir mettre à disposition des informations, analyses et études permettant d'aider le pilotage des politiques, et de fournir dans la mesure du possible des outils d'aide à la décision.

Il nous semblait donc que cette journée devait reposer sur deux volets, l'un sur l'exploration, l'analyse, la compréhension du maillage territorial des caisses en termes d'offre d'accueil - faisant apparaître notamment les besoins, les manques, les typologies de publics touchés ou justement non « atteints », l'autre sur l'optimisation de cette offre, et la façon de rendre le meilleur service possible à nos allocataires en matière d'accueil en tenant compte des contraintes de coûts de gestion.

Les contributions qui se sont succédées lors de cette journée - et sont présentées dans ce document - traitent donc tour à tour des « grands principes » de la politique d'accueil de la branche, d'études de diagnostics en termes d'offre et de publics, de différentes méthodes permettant l'analyse des coûts de gestion des accueils - notamment ABC/M, et en guise de conclusion et d'ouverture, du développement de l'administration électronique.

L'idée de la mise en place de cette journée a émergé lors d'une réunion du Comité de coordination de la fonction étude - COFET, à l'issue de la présentation d'une étude sur les permanences délocalisées de la Caf de l'Orne, à travers une approche statistique, sociodémographique et organisationnelle qui avait suscité un grand intérêt.

Cette journée s'est inscrite dans la volonté de la Caisse nationale d'allocations familiales et du réseau des chargés d'études, notamment *via* le COFET, de partager l'information émanant du réseau et au delà lors de journées thématiques spécifiques (en plus des outils et instances existant par ailleurs : Netcaf Perspicaf, groupes de travail, séminaires...), selon un triple objectif :

- permettre une diffusion des travaux locaux innovants, outils, méthodes, programmes, etc., pouvant être déclinés par tous, afin entre autres de favoriser les « économie d'échelle » et les gains de temps ;

- développer l'échange national/local des informations (diffusion des programmes nationaux, présentation d'études, recherche, sollicitations...) en montrant la complémentarité et là aussi permettre à chacun de disposer au maximum de l'ensemble des infos nécessaires pour ces activités ;
- mettre en avant la complémentarité des métiers sur une même problématique d'appui au pilotage.

## REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à la mise en place de cet évènement, notamment :

↳ Priscillia Découfled - Brigitte Debras - Evelyne Rassat au pôle Perspicaf

Et tous les intervenants :

↳ Eric Claeys - Catherine Vérité - Magali Le-Tiec - Andréa Caizzi à la Cnaf

↳ Evelyne Renaudat au Prm Bretagne Normandie

↳ Fabien Wintrebert à la Caf de Lille

↳ Jean-Marie Véron - Françoise Léger - Gilles Nouet à Caf du Havre

↳ Elodie Frances à la Caf de Toulouse

↳ Béatrice Hoareau à Caf de la Réunion

↳ Laurence Martuchou à la Caf de Marseille

↳ Franck Nabet à la Cnav

Priscillia DECOUFLED  
[priscillia.decoufled@cnaf.fr](mailto:priscillia.decoufled@cnaf.fr)

Les opinions mentionnées dans ce document de travail n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas une position de l'Institution.

**Andrea CAIZZI – Caisse nationale des allocations familiales**

## **1 - Proximité et efficacité : quelle politique pour la Branche Famille ?**

En matière de relation de proximité, la Convention d'objectifs et de gestion signée par la branche Famille pour 2009-2012 « se donne pour objectif d'améliorer ses différents modes d'accueil sur un plan qualitatif afin :

- de mieux prendre en compte la situation de ses différents publics allocataires ;
- d'intégrer les opportunités offertes par les nouvelles technologies en matière d'accueil (bornes interactives, visio-accueils, etc.). »

Au-delà des engagements sur les amplitudes d'ouverture et les délais d'attente, le socle national de la qualité de service annexé à la Convention précise pour sa part qu'il faut « s'assurer de la pertinence de la politique d'implantation des points d'accueil du double point de vue de la couverture équilibrée des territoires et du coût de gestion des contacts ».

Ces quelques phrases indiquent bien les logiques multiples qui s'imposent au réseau des Caf, logiques peut-être difficiles à concilier. La relation avec les allocataires doit être personnalisée et répondre aux attentes de publics souvent fragiles, pour laquelle la communication orale, en face à face, est souvent le mode d'expression privilégié ; Mais, en même temps, toute acquisition de données ou restitution d'information devrait idéalement être automatisée et informatisée, profitant en particulier des possibilités ouvertes par l'administration électronique. La couverture du territoire doit être « équilibrée » (terme lui-même très équilibré) ; Mais, en même temps, pour les Caf comme pour les autres services publics, la déconcentration des implantations doit tenir compte des contraintes économiques, et chaque site existant ou à créer doit faire l'objet d'une analyse de son coût au regard du service rendu.

Dans la pratique, la branche n'a jamais formulé une doctrine « nationale » de la proximité, sur la base du principe simple (peut-être trop simple) que cette notion ne peut pas être décrétée nationalement et doit s'apprécier localement selon les caractéristiques de la circonscription de chaque organisme de base : étendue du territoire, géographie et caractéristiques socio-économiques, bassins de vie de la population, caractère urbain ou rural du territoire... Chaque caisse décide donc localement de l'implantation de ses accueils et apprécie son atteinte d'un niveau satisfaisant de proximité en fonction de son offre globale de service, tous canaux confondus, et des mesures dont elle dispose sur la fréquentation de ses points de contact.

## 2 - Une histoire sans leçon ?

La réflexion sur les implantations territoriales est pourtant ancienne dans la branche, et étroitement corrélée à celle, permanente, sur la nécessaire « modernisation » de l'administration. Les enquêtes sur les permanences administratives et sur la déconcentration de l'accueil, à la recherche d'une analyse « aussi fine que possible de la nature et de la réalité des besoins de la population allocataire »<sup>1</sup>, se succèdent dans les années soixante et soixante-dix, pendant que se mettent en place symétriquement les conditions d'une « dématérialisation » croissante de la relation : informatisation des traitements, et surtout, généralisation des paiements par virement bancaire. On peut voir là un premier acte décisif d'une relation « virtuelle » rendant moins évidente la nécessité d'une proximité physique.

Dans l'optique du « cadre de vie » qui est aussi, à l'époque, celle du Plan, une étude de 1979 d'un groupe de directeurs de Caf sur « La déconcentration et les caisses d'allocations familiales : une approche méthodologique », propose de « découvrir l'espace ... pour une amélioration du service à l'allocataire », « de réduire les distances de toute nature entre organismes et usagers ». En 1984, une énième enquête concernant les permanences administratives constate que les allocataires éprouvent de plus en plus le besoin d'avoir des contacts avec les caisses, et qu'il faut donc s'ajuster à cette attente. La réponse est déjà classique : « les moyens informatiques dégageront des gains de productivité qui pourront être employés à la création ou à l'extension des permanences décentralisées ou mieux encore à pouvoir rendre visite à domicile aux allocataires sur leur demande ».

La même problématique resurgit de nouveau dix ans plus tard sous l'angle du découpage des fichiers allocataires par zones géographiques. En 1994, un rapport sur « La territorialisation du fichier allocataires », décrit les perspectives d'un découpage des fichiers sur le critère du lieu de résidence du bénéficiaire : « la philosophie de nature humaniste qui sous-tend toute la démarche de sécurité sociale trouve sa concrétisation dans le principe de proximité : plus on est près des gens, mieux ils sont servis ».

Trois ans après, un autre rapport sur la « Déconcentration de la structure des organismes » se propose de « définir les préalables et le niveau de modélisation souhaitable pour mener une déconcentration, définir quel service à l'utilisateur, quelle organisation, quelles contraintes, à quel coût et avec quel retour sur investissement une telle approche est envisageable ». Plusieurs raisons plaident pour la déconcentration des accueils et la création d'antennes : le besoin de proximité d'utilisateurs en situation de précarité, la saturation du siège, la présence de centres urbains importants et éloignés du siège, l'évolution vers un service territorial et personnalisé et une « entreprise unique », l'inscription dans une logique de développement social urbain ou dans des schémas de regroupement des services publics. Mais un argument décisif s'y oppose fortement, celui des coûts, supposés plus élevés dans le cas d'une organisation déconcentrée de la Caf (en particulier à cause du coût des connexions informatiques : c'est là un argument appelé à perdre du poids avec le temps).

En 2002, la même problématique est reprise par un guide de la Cnaf à vocation méthodologique, « Proximité et relation de service ».

---

<sup>1</sup> Groupe d'études sur les permanences de la Commission d'organisation et gestion de la Cnaf - 1976



Y sont repris d'abord les différents motifs qui peuvent présider à la décision de développer une offre de service ailleurs qu'au siège de la Caf : exigüité des locaux au siège, éloignement du siège par rapport aux bassins d'emploi et aux lieux de vie des allocataires, volonté d'impliquer la Caf dans un projet de développement social ou d'aménagement du territoire, etc.

Y est décrite ensuite la phase d'études et d'analyses qui constitue le préalable à la définition d'un nouveau schéma du service public de la Caf. Un « état des lieux de la caisse et de son environnement économique et socio démographique » doit permettre d'interroger à nouveau les objectifs, les principes et valeurs en action dans la caisse, et de vérifier l'adéquation du service aux besoins et attentes des usagers. Et elle doit s'accompagner d'une réflexion sur les options politiques et les valeurs que porte l'organisme.

Malgré les nombreuses perspectives ouvertes, aucun de ces rapports ne paraît avoir réellement eu d'impact pratique. Au fil des ans, le réseau a lentement évolué : moins de permanences ponctuelles, plus d'antennes ou agences ouvertes plusieurs jours par semaine et offrant un service plus ou moins complet. Mais la notion de proximité a continué à être du ressort de la réflexion locale, et la façon de l'interpréter est restée le plus souvent très empirique.

### **3 - De quelle proximité parle-t-on ?**

De quoi parle-t-on dans la branche Famille lorsqu'on aborde ce sujet polysémique qu'est la proximité ?

Dans son acception « géographique », la proximité présente déjà plusieurs dimensions. On peut la mesurer en distances, temps, coûts, disponibilité de transports publics ou privés. Quant aux perceptions des usagers, elles sont liées en la matière à la nature du service attendu. Exemple classique : le « médecin de famille » doit pouvoir être atteint facilement, mais lorsqu'une haute technicité est exigée, la population accepte volontiers que le plateau de soins soit éloigné, la proximité étant garantie le cas échéant par hélicoptère<sup>2</sup>... On mesure bien, d'ailleurs, les effets secondaires que peut avoir sur le territoire la concentration des services supérieurs en zone urbaine qu'un haut degré de mobilité rend aujourd'hui possible.

Au premier degré, la proximité représente donc une forme de différenciation fondée sur le caractère spatial au sein duquel s'inscrivent les acteurs économiques. Elle s'apparente dans une large mesure aux coûts et temps de transport et peut être évaluée par le biais de grandeurs spatiales, temporelles ou encore spatio-temporelles, sans oublier les infrastructures, les technologies et les organisations.

---

<sup>2</sup> Pour une approche à la fois concrète et théorique de la proximité, v. Dominique Polton et Huguette Mauss (2003), *Territoires et accès aux soins*, Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Documentation Française, et en particulier l'annexe 2, « Une revue de méthodes et d'expériences d'analyse et de construction de territoires ». Pour un exemple de méthodologie appliquée à un centre social, on peut voir aussi Réseau Perspicaf (2001), « Aire d'attraction d'un équipement social : De l'espace souhaité à l'espace réel » - Cnaf - Dossier d'étude n°22

Pour un des services phares de la « proximité de voisinage », la Poste, deux clés de répartition spatiale ont été adoptées :

- la distance au point postal le plus proche, à l'instar de ce qui a été institué dans d'autres pays de l'Union européenne ;
- le temps d'accès au service, qui peut amener à augmenter localement la densité du réseau pour garantir une effective « égalité postale » des Français sur l'ensemble du territoire.<sup>3</sup>

Mais, pour concilier proximité géographique et contrainte économique, la notion de « point de contact de la Poste » a été déclinée en trois versions, dont deux n'impliquent pas la présence de personnel de la Poste. Par analogie, la participation à un Relais Services Publics ou autre accueil partenarial peut améliorer le maillage du territoire de la Caf, sans qu'elle ait pour cela à mobiliser une partie de son personnel. Le service rendu sera incomplet, mais pourra être étendu le cas échéant via notamment un visio-accueil.

Cette conception de la proximité s'exprime souvent par des courbes isochrones, délimitant la zone de chalandise d'un point de service pour un temps de déplacement maximum donné. Lorsqu'une zone de chalandise est découpée par des courbes isochrones, chaque point d'une courbe correspond donc à un temps de déplacement donné. Les courbes ne sont pas concentriques car déformées par l'influence variable des voies d'accès sur le temps de déplacement. Graphiquement très parlante, cette notion présente des limites évidentes :

- elle prend en compte l'accessibilité théorique, et non les pratiques réelles des usagers ;
- elle prend mal en compte la qualité des infrastructures routières, l'existence d'un réseau de transports collectifs, l'accessibilité économique et culturelle des populations ;
- elle présuppose la neutralité et l'identité des consommateurs, supposés recourir tous identiquement aux mêmes types de transports ;
- elle renvoie à une détermination quelque peu arbitraire des seuils tolérables.

Changement d'optique très significatif, dans le cas de beaucoup d'organismes en réseau, comme EDF, la proximité « isochronique » ne se mesure plus sur la base d'une distance à un guichet, mais sur celle d'un temps de réponse et d'intervention.

Plus généralement, les infrastructures publiques, les nouvelles technologies, mais aussi les prix de certains biens ou services, atténuent les distances en réduisant les délais et les coûts de transport, modifiant ainsi l'appréciation de la proximité. Mais surtout, pour des organismes comme les Caf dont le métier, du point de vue des prestations légales, est fondamentalement de gérer des flux d'information, qu'est-ce que la proximité à l'ère du multi-canal et d'internet, de l'information disponible et des échanges de données ? Qu'était-elle déjà au temps du courrier et de son tarif unique indifférent aux kilomètres ?

---

<sup>3</sup> La règle d'accessibilité au titre de l'aménagement du territoire fixée dans la loi du 20 mai 2005 indique que « sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ». Cette norme d'accessibilité est respectée dès à présent dans la plupart des départements.

En réalité, au-delà de la proximité géographique, l'accessibilité à la Caf est conditionnée par la proximité sociale et administrative<sup>4</sup>. Celle-ci s'exprime par la maîtrise de la langue, de l'écrit, des exigences de l'administration du côté de l'utilisateur, par la qualité des produits et des procédures, l'accessibilité des vecteurs et des messages du côté de l'administration.

On peut ainsi supposer que la proximité effective est largement liée à la qualité de l'administration et au niveau d'autonomie qu'elle autorise : améliorer la qualité des formulaires, encore mieux simplifier la législation, signifie d'entrée de jeu réduire le besoin de proximité physique ; Bien utiliser les potentialités d'internet également. Mais la législation reste compliquée, et satisfaire les besoins d'explications exige souvent un dialogue véritable : sommes-nous vraiment capables de répondre sans connaître la question ?

On en revient ainsi à l'entretien en face à face pour l'instruction d'une prestation comme le Rsa. Et les enquêtes de satisfaction mettent en évidence le rôle capital des techniciens conseil dans l'appréciation portée par les allocataires sur le service rendu par la Caf. Leur amabilité, leur capacité d'écoute et de compréhension, leur efficacité dans le traitement des demandes et leur connaissance des dossiers sont des atouts cruciaux pour une relation de service de qualité.<sup>5</sup>

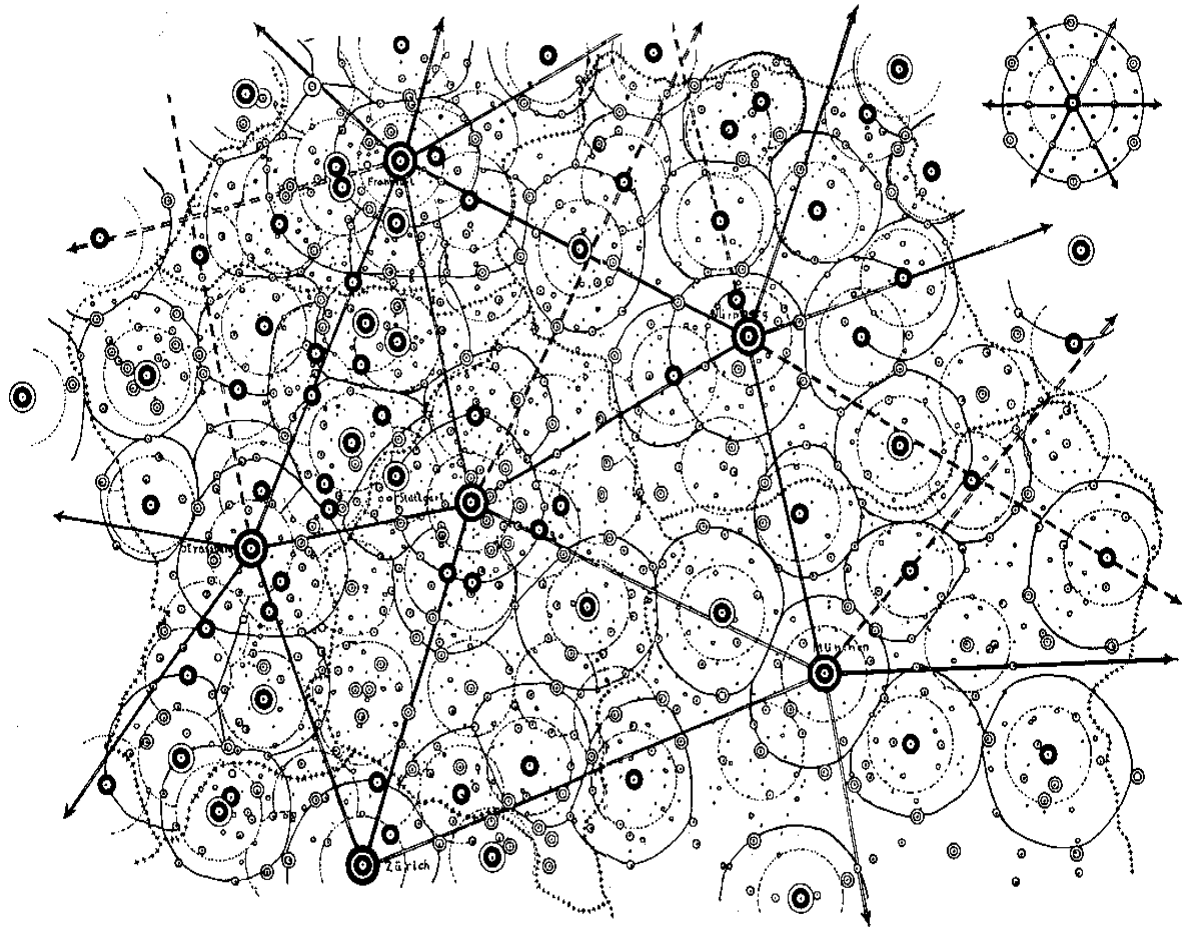
#### **4 - Qu'entend-on par répartition équilibrée ?**

Jusqu'aux années 1970, la répartition des activités et des services sur le territoire était analysée à la lumière de la théorie des localités centrales, formulées initialement par le géographe allemand Walter Christaller en 1933, qui déterminait les facteurs hiérarchisants des centres relatifs à la position physique, à la localisation sur les voies de communication, au rôle des flux de circulation, à la fonction de la distance / accessibilité, à l'existence de services différenciés. On aboutissait ainsi à une trame de localités offrant des biens et des services différenciés en fonction de leur situation dans une structure régionale hiérarchisée.

---

<sup>4</sup> Sans oublier la prise en compte des contraintes propres par exemple aux personnes handicapées : or, il est souvent plus simple de « mettre en accessibilité » le siège qu'une petite antenne ou une permanence ponctuelle

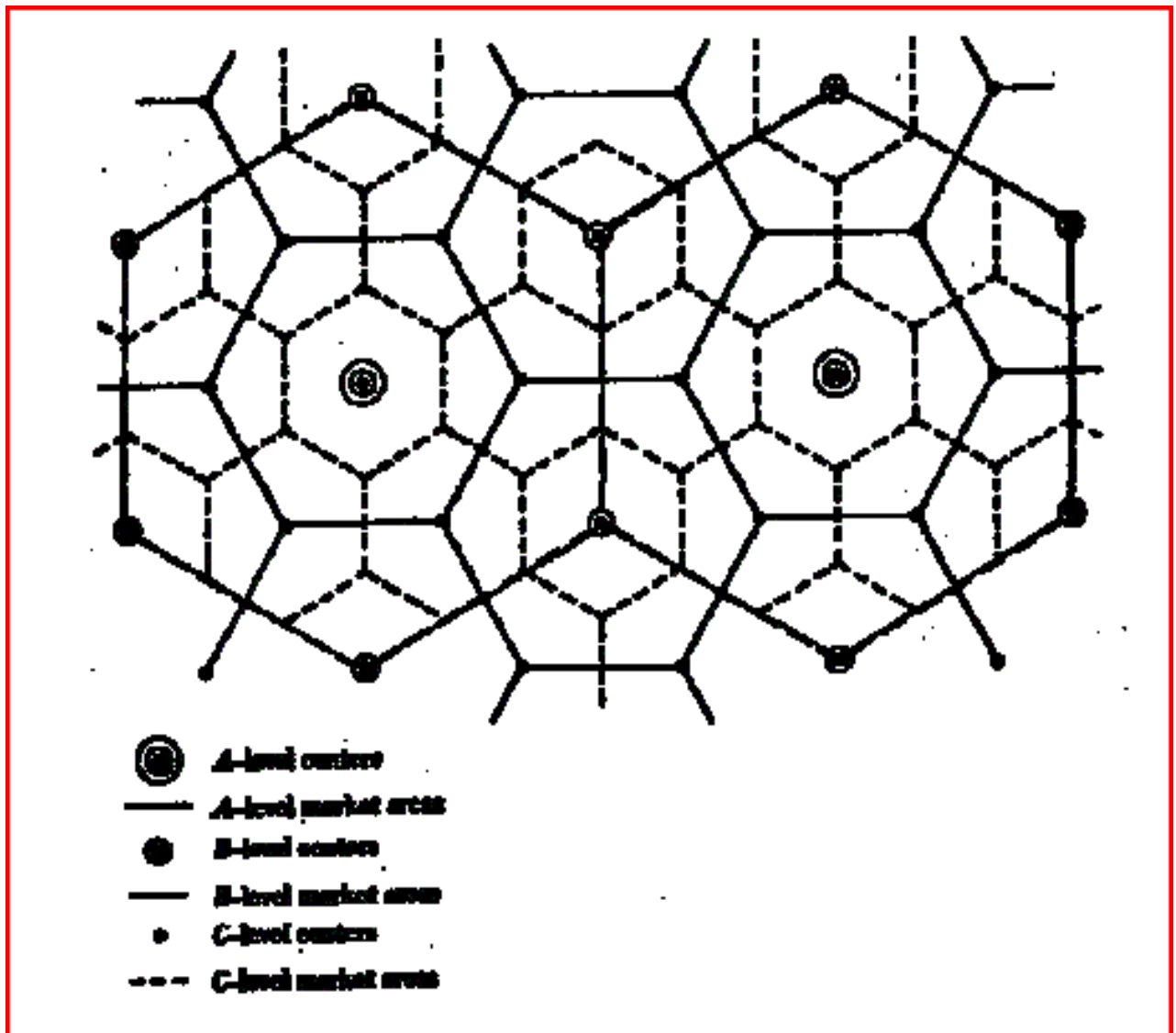
<sup>5</sup> D. Chauffaut, S. Grenard, B. Pélamourgues, « Les Caf à l'écoute de leurs allocataires » - L'e-ssentiel n°66



- |   |       |   |       |
|---|-------|---|-------|
| ⊙ | L-Ort | ● | K-Ort |
| ⊖ | P-Ort | • | A-Ort |
| ○ | G-Ort | · | M-Ort |
| ◉ | B-Ort |   |       |

- |       |                                |
|-------|--------------------------------|
| ..... | 21 km-K-Ring (schematisch)     |
| ————  | Ring der B-Orte (normal 36 km) |
| +++++ | Grenzen der L-Systeme          |
| ===== | L-Richtungen 1. Grades         |
| ===== | L-Richtungen 2. Grades         |

Karte 4  
Das System der zentralen Orte in Süddeutschland



A partir des années 1970, le modèle de référence est devenu celui d'une structure régionale en réseau, dans laquelle la population et les différentes activités se distribuent dans divers centres mineurs. La ville distribue beaucoup de ses fonctions grâce à l'augmentation de la vitesse des transports qui rendent les temps de circulation interurbain souvent plus courts que ceux intra urbains, grâce aussi au fait que l'information circule dans un espace discontinu dont les nœuds sont plus proches les uns des autres qu'ils ne le sont des espaces interposés entre eux.

Sur le plan individuel, l'augmentation du temps disponible hors travail, l'interpénétration entre sphère privée et professionnelle, l'« autonomie territoriale » croissante des ménages, le développement massif de l'habitat périurbain familial, expliquent la croissance exceptionnelle de la mobilité dans le cadre des usages du temps hors travail, qui sont désormais à l'origine de la majorité des déplacements. Le mouvement d'individualisation des modes de vie dégage des parcours temporels et spatiaux propres à chaque individu, avec une moindre prégnance des scansionnements plus ou moins ritualisés associés aux groupes sociaux. On n'est plus en face d'une mosaïque harmonieuse de pays mais d'un ensemble d'espaces-temps superposés.<sup>6</sup>

Les évolutions des implantations territoriales des Caf sont liées à ce contexte, et à une situation où plusieurs France administratives coexistent : celle traditionnelle organisée en une pyramide qui va de la commune à l'Etat, celle plus récente et « maillée » des intercommunalités, celle discontinue des zonages prioritaires et en particulier de la politique de la ville. Elles s'adaptent à un monde où le découplage entre les réalités socio-économiques et les territoires institutionnels se double d'une extrême complexification des espaces de programme et de projet. Elles essaient de répondre aux attentes de citoyens vivent souvent dans un « territoire virtuel » construit par ses appartenances multiples (bi localisation, réseaux de relations familiales, amicales, professionnelles), dépassant de très loin les bornages administratifs. Elles participent avec une certaine réticence aux expériences de « guichets uniques » ou « maisons » (par problème social ou par population) censés prendre en charge la complexité issue du croisement de logiques sectorielles et territoriales.

## 5 - Une proximité pour quels services ?

Mais pourquoi donc faut-il que la Caf soit « en proximité » ? La réponse à cette question, qui n'a rien d'évident, semble un préalable à la réflexion sur le type ou le niveau souhaitable de proximité.

L'accueil de la Caf (et en général de la Sécurité sociale) fait partie des équipements non concurrentiels servant à définir les bassins de vie (la gendarmerie, la perception, le notaire, l'agence de l'emploi, la maison de retraite, le bureau de poste, la crèche, la halte-garderie, l'installation sportive, l'école de musique, le cinéma, le centre multimédia ...)<sup>7</sup>. Les enquêtes et les sondages montrent que la présence d'un guichet de la Sécurité sociale se situe tout en bas de la hiérarchie des attentes de la population en matière de services de proximité<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> V. par ex. Jean-Pierre Orfeuill (2004), *Accessibilité, mobilité, inégalités : regards sur la question en France d'aujourd'hui*, Éditions de l'Aube, Françoise Combelles (2008), *Mobilité durable et territoire urbain*, MEDAD/DAEI, ou Jean-Marc Benoit, Philippe Benoit, Daniel Pucci (éd.), *La France à 20 minutes (et plus). La révolution de la proximité*, Éditions Belin, 2002.

<sup>7</sup> Une bibliographie importante est disponible sur les bassins de vie et les autres zonages proposés par l'Insee. V. en particulier, sur l'articulation distance / temps, Mohamed Hilal (2007), « Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes », *Economie et statistique*, n°402, p. 41-55.

<sup>8</sup> V. par exemple l'enquête nationale sur les services publics en milieu rural conduite en août 2005 par CSA pour la Datar, ou l'enquête « 1000 associations s'expriment » conduite en 2008 par Familles rurales.

En grande partie alimentée par les revenus des transferts, l'économie résidentielle, omniprésente dans les territoires, englobe l'éducation, la santé, la culture, les loisirs, le tourisme, le logement, et les activités de service qui leur sont nécessaires (construction et entretien d'infrastructures, artisanat, etc.) : les structures de garde pour la petite enfance en font certainement partie, les guichets administratifs sans doute beaucoup moins.

Théoriquement, l'accueil physique d'une Caf n'est nécessaire ni pour la gestion des droits, ni pour l'information des usagers. Il est probable que ce soit même le mode de contact le plus coûteux aussi bien pour le gestionnaire que pour l'utilisateur.

Il y a pourtant des actes de gestion pour lesquels l'accueil est incontournable : l'instruction du Rsa, le versement d'un acompte, l'aide au remplissage d'un formulaire, l'attribution d'un prêt d'action sociale ... Il en va de même souvent pour les actes de relation liés à la compréhension ou au mécontentement, lorsque les dimensions de l'atteinte d'une vérité partagée, de la confirmation, de la réassurance ou de l'urgence, sont fortement présentes.

La venue à la Caf pour accomplir des actes pour lesquels l'accueil ne semble pas le mode de contact le plus adapté – par exemple le dépôt d'une pièce au guichet – s'explique souvent aussi par une forme d'inquiétude : le renseignement que je donne est-il suffisant ? Quelles en sont les conséquences ? Déposer une pièce en mains propres est peut-être un acte peu rationnel si l'on s'en tient à un simple calcul économique ; Mais il s'explique mieux s'il importe de vérifier qu'il s'agit bien de la bonne pièce ou de connaître les droits qu'elle peut ouvrir – voire si l'on est convaincu que « la Caf perd les papiers » et que le fait de les déposer personnellement en mains propres vaut en quelque sorte assurance de traitement.

Comme l'a montré dès 2000 une enquête du réseau Perspicaf<sup>9</sup>, les allocataires se déplacent à la Caf pour trois grands types de motivations :

- parce qu'ils souhaitent obtenir des explications et des clarifications ;
- parce qu'ils attribuent à la relation au guichet des performances positives pour un traitement adéquat et un suivi efficace de leur dossier ;
- en raison de déficiences perçues dans d'autres modes de contact, notamment le téléphone.

Au vu de ces motivations, le besoin de proximité est donc souvent lié à des déficiences : manque de clarté des procédures, manque de confiance dans les traitements de masse anonymes, manque d'efficacité d'autres modes de contact.

Le « service supplémentaire » que rend l'accueil est difficile à qualifier et à chiffrer. Mais il se pourrait que le « besoin de réassurance » qu'on rend largement responsable du « détournement » de nos guichets par l'utilisateur (enjeu majeur de citoyenneté et de cohésion sociale)<sup>10</sup> soit aussi le reflet d'une administration qui reste souvent opaque et compliquée aux yeux de ses administrés.

---

<sup>9</sup> Réseau Perspicaf (2002), « Venir à l'accueil, une mosaïque de motivations », Dossier d'études – Cnaf - n°30

<sup>10</sup> Sur le détournement de l'institution par ses usagers, v. V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. Études politiques, 1999

Plusieurs questions difficiles méritent en tout cas d'être posées si on veut mesurer l'utilité de la proximité par rapport à son coût :

- ce contact que la Caf juge « inutile » aurait-il pu ou dû être évité ?
- pourquoi une venue à l'accueil pour ce contact qu'on aurait pu peut-être gérer plus efficacement par d'autres moyens ?
- ce contact à l'accueil a-t-il permis de résoudre le problème mieux que ne l'aurait fait une lettre ou un courriel ?
- ce contact permet-il un meilleur accès aux droits, conforte-t-il le sentiment de l'utilisateur qu'il a accès à un service public capable de s'adapter à ses besoins ?

La réponse à ces questions implique de prendre en compte les performances de l'organisation (complétude des demandes de renseignements ou rapidité de traitement par exemple) et d'évaluer son offre de service dans ses différentes dimensions : qualité de la réponse à l'accueil physique au siège, en antenne, en permanence, sur serveur ou plateforme téléphonique, par courrier ou sur internet ... Mais elle implique aussi – et ce n'est sans doute pas le plus facile – de tenir compte des représentations que se fait l'allocataire de cette organisation et de cette offre de service, et d'en admettre, de son point de vue, le bien-fondé et la légitimité.

## **6 - Quels coûts : payés par qui et pour quoi ?**

Tant que nous ne saurons pas mesurer la valeur d'un contact, mesurer son coût est certes nécessaire pour l'affectation des ressources et le suivi des charges de gestion, mais ne peut avoir qu'un sens tout relatif. Nous sommes capables de mettre en regard des coûts et des flux, mais non des coûts et des résultats. Et puisque – pour le moment – le prix des contacts avec l'administration n'est pas régulé par le marché ou le coût moyen mais pris en charge largement par la cotisation et l'impôt, nous ne pouvons que constater les préférences de nos usagers, sans être réellement en mesure d'en apprécier le bien-fondé. Leur « usage de la Caf » serait-il différent si chaque acte de relation ou de gestion était facturé au prix coûtant, ce qui n'est pas tout à fait inimaginable lorsque l'« administré » devient le « client » ?

Et d'ailleurs, de quels coûts parle-t-on précisément ?

La vision que nous avons du coût d'un contact ne reflète que le point de vue du budget de la Caf. Du point de vue de l'utilisateur, il faudrait prendre en compte également les temps et les coûts de l'accès au lieu d'accueil, « valoriser » les délais d'attente (mais tous les temps ont-ils la même valeur ?), chiffrer le coût de la garde des enfants ou de l'absence du travail (si travail il y a) ; Et, en sens contraire, déduire l'avantage éventuellement tiré d'associer la visite à la Caf à d'autres opérations nécessitant le déplacement en ville ...



Cette approche est utilisée, plus ou moins explicitement, lorsqu'on veut expliquer les taux de fréquentation des lieux d'accueil en fonction des caractéristiques démographiques, sociales et économiques des allocataires, de leur lieu de résidence, de leur bassin de vie ou lieu de travail, de l'importance que revêt le contact pour l'ouverture ou le maintien des prestations ou pour le règlement d'un litige. En revanche, dans une logique économique courante, ces coûts externes ne sont pas « internalisés » dans l'appréciation des coûts respectifs des différents modes de contact.

Notre équation mettant en relation des exigences de maîtrise des coûts de gestion d'une part, d'équilibre territorial et d'équité d'autre part, paraît donc singulièrement difficile à formuler. On mesure mal l'utilité du contact ; Et on ne prend en compte (d'ailleurs pour le moment non sans difficultés) que les seuls coûts que doit prendre en charge l'administration.

## **7 - Qu'entend-on par « pertinence de la politique d'implantation des points d'accueil » ?**

Peu de notions sont aussi difficiles à définir que celle de « pertinence », malgré son caractère apparemment intuitif. La pertinence répond-elle ici au problème crucial de déterminer, dans un ensemble d'hypothèses, celles que l'on choisira pour définir le contexte dans lequel la décision va devoir être prise ? Et, dans ce cas, s'agit-il :

- de définir des critères pour le maintien ou non des permanences (coûts, fréquentation, nature du service qui peut y être rendu) ?
- de redéfinir la maille de présence sur le territoire (les zonages pertinents, la hiérarchie des services à rendre) ?
- de repenser et optimiser les processus de traitement des flux ?
- de décider l'allocation de moyens aux différents vecteurs de contact ?

Le modèle classique d'implantation territoriale des Caf – siège central cumulant gestions logistiques et techniques et assurant l'essentiel des flux de contact, permanences extérieures très ponctuelles – s'est transformé progressivement au cours des dernières décennies.

L'évolution des outils et processus - traitements en temps réel, dématérialisation des flux d'information, polyvalence, etc. – a partiellement remis en cause l'organisation traditionnelle des chaînes de production ainsi que les avantages escomptés d'un effet de taille. Des facteurs nombreux ont poussé dans le sens d'une déconcentration : attentes des publics (écoute, réactivité, prise en compte globale de la situation), volonté de responsabilisation et de décloisonnement entre services dans la gestion des droits et de la relation de service, forte exigence d'un partenariat territorial de proximité, hétérogénéités territoriales.

De nombreuses Caf se sont inscrites ainsi dans une logique de création d'agences ou antennes d'une part, de remplacement des permanences hebdomadaires ou mensuelles par des accueils partenariaux, des bornes ou des visio-accueils d'autre part<sup>11</sup>. La création d'agences privilégie une approche par l'offre de service, prenant en compte les logiques territoriales et les interactions entre prestations et action sociale et l'adéquation entre « profondeur » de la demande et ressources nécessaires pour la satisfaire. Pour sa part, la réflexion sur la « pertinence » du réseau de permanences s'appuie sur des critères multiples : caractéristiques du territoire et des allocataires – familles monoparentales ou nombreuses, précarité, chômage, dépendance des prestations, présence de jeunes enfants..., attractivité de la localité et concurrence ou non exercée par une autre localité, connaissance intuitive ou documentée des logiques de mobilité, etc. On essaie ainsi de prévoir un taux de fréquentation, tout en expliquant les divergences éventuelles entre ce taux et celui qu'on aurait pu attendre sur la base d'un modèle théorique de zone de chalandise et d'attractivité.

Mais, à rebours de cette tendance, des processus de production rationalisés poussent vers d'autres formes de « pertinence », en lien avec l'industrialisation des tâches, la gestion de masse des flux et des dossiers, la mutualisation des activités. Et il arrive même que l'on « centralise à nouveau » accueils et traitements pour augmenter la productivité.

Malgré tout, une certaine homogénéité finit par s'imposer progressivement dans le réseau des Caf. C'est vrai pour l'utilisation des différents modes de contact, où la convergence est évidente, au cours de ces dernières années, en termes de nombre moyen de contacts par allocataire et par an, quel que soit le vecteur considéré. Ça l'est aussi, mais dans une moindre mesure compte tenu des inerties et du poids du passé, pour la trame des implantations territoriales.

Il n'est pas sûr pour autant qu'on dispose aujourd'hui de bases solides et consensuelles pour définir une stratégie institutionnelle d'implantation territoriale adaptable à tout contexte local, précisant les coûts que doivent prendre en charge respectivement l'administration et l'utilisateur, explicitant les critères et les moyens de l'équité territoriale et sociale – et compatible avec les ressources humaines et financières de la branche. Si c'est le cas, l'institution ne l'a pas encore fait savoir à son réseau.

---

<sup>11</sup> En associant 8 agences, 2 antennes, 7 permanences, 2 visio-accueils et 34 relais partenariaux, la Caf de la Gironde, département le plus étendu de France métropolitaine, parvient par exemple à n'avoir aucun allocataire à plus de 20 kilomètres d'un de ses accueils.

**Evelyne RENAUDAT – PRM Bretagne Normandie**

L'étude conduite en 2008, dont nous présentons ci-dessous les différentes étapes méthodologiques, répond à la demande d'une Caf départementale possédant 18 sites d'accueil décentralisés « prestations ». En effet, afin de mieux répartir ses moyens dans la mise en œuvre de la politique d'accueil de la caisse, cette dernière voulait réorganiser ses points d'accueil externes et, plus largement, son service d'accueil prestations.

Les sites de permanences avaient des temps d'accueil très différenciés : de 1 h 00 à 4 jours/semaine. Il en était de même pour leur ancrage (antenne Caf, SAST, Cpm et Mairie). En fait, trois sites globalisaient à eux seuls les deux tiers du temps d'accueil externe. Enfin, cinq agents (dont quatre permanenciers) assuraient ces accueils prestations externes.

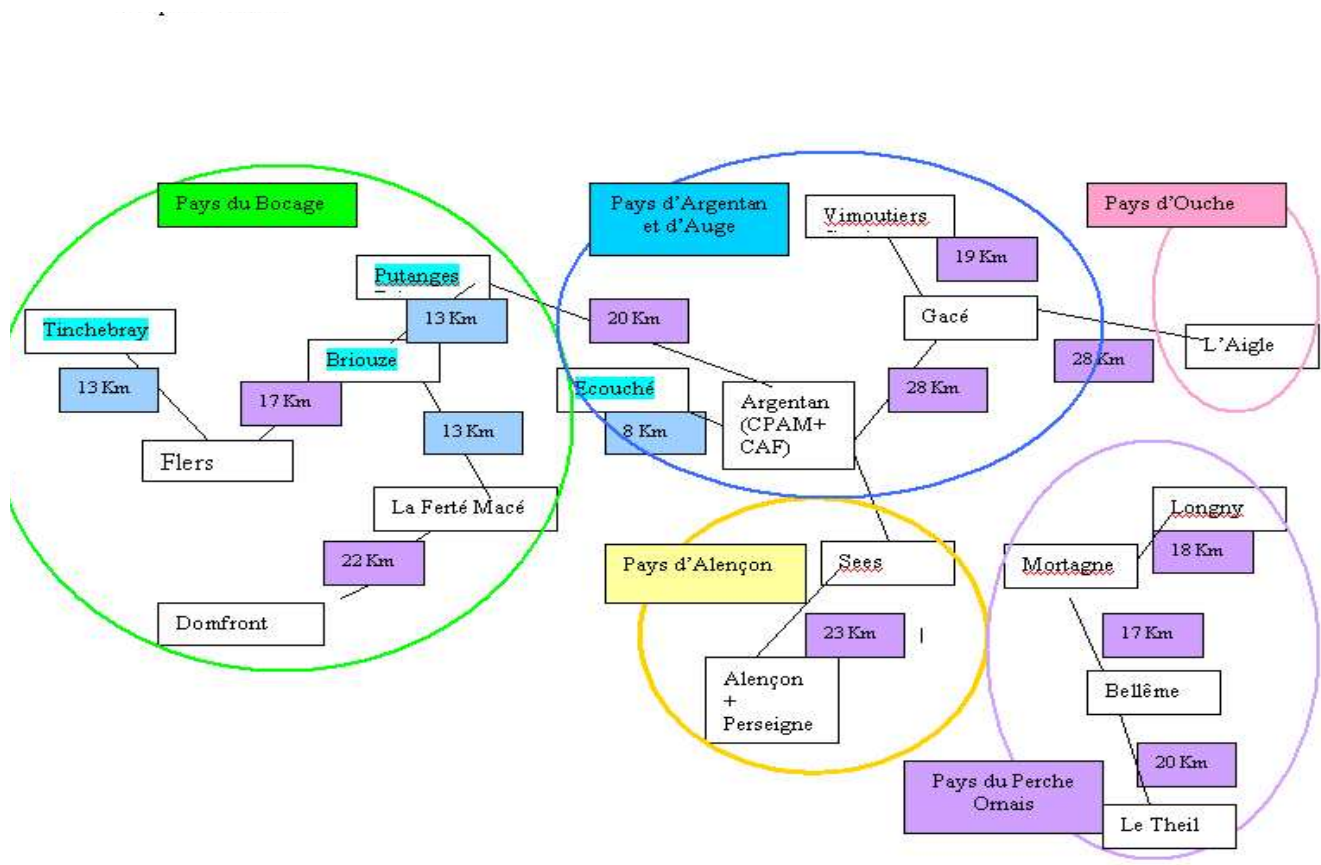
Cette étude aborde la problématique des accueils décentralisés en apportant des connaissances à la fois statistiques, socio démographiques et organisationnelle :

- Sur les territoires sur lesquels sont localisés ses points d'accueil externes (caractéristiques socio-économiques des bassins de vie sur lesquels sont implantés les permanences prestations, répartition des permanences par rapport aux poids des populations allocataires locales, adéquation des temps d'ouverture, opportunité des sites existants, etc.) ;
- Sur les publics accueillis au sein de ces lieux d'accueil (statistiques des différents points de permanence et interviews des acteurs de terrain sur les publics) ;
- Et sur les attentes des allocataires de la Caf de l'Orne vis-à-vis des services d'accueil (à partir des résultats de l'enquête de satisfaction 2007 conduite par la SOFRES auprès de 700 allocataires ornais).

Des interviews des différents permanenciers et l'examen d'un certain nombre de points d'accueil compléteront ces analyses, en apportant des précisions notamment sur l'organisation de ces différents points d'accueil externes (conditions d'accueil et articulation entre les permanenciers, les CESF et les partenaires sociaux externes localisés sur ces sites délocalisés).

## 1 - Première étape : L'analyse des 4 pays et des distances kilométriques

En préambule à ces analyses, une première observation géographique des distances entre les différentes permanences a été réalisée afin de faire apparaître l'inégal maillage territorial des permanences Caf en termes de pays ou de distances kilométriques.



Selon les dernières études conduites sur les distances domicile travail, en Basse-Normandie, les habitants parcourent en moyenne 13,2 kilomètres pour aller travailler et trouvent une large gamme d'équipements non concurrentiels (crèche, maison de retraite, école de musique,...) à moins d'un quart d'heure de leur domicile (c'est-à-dire dans un rayon de 15 kilomètres).

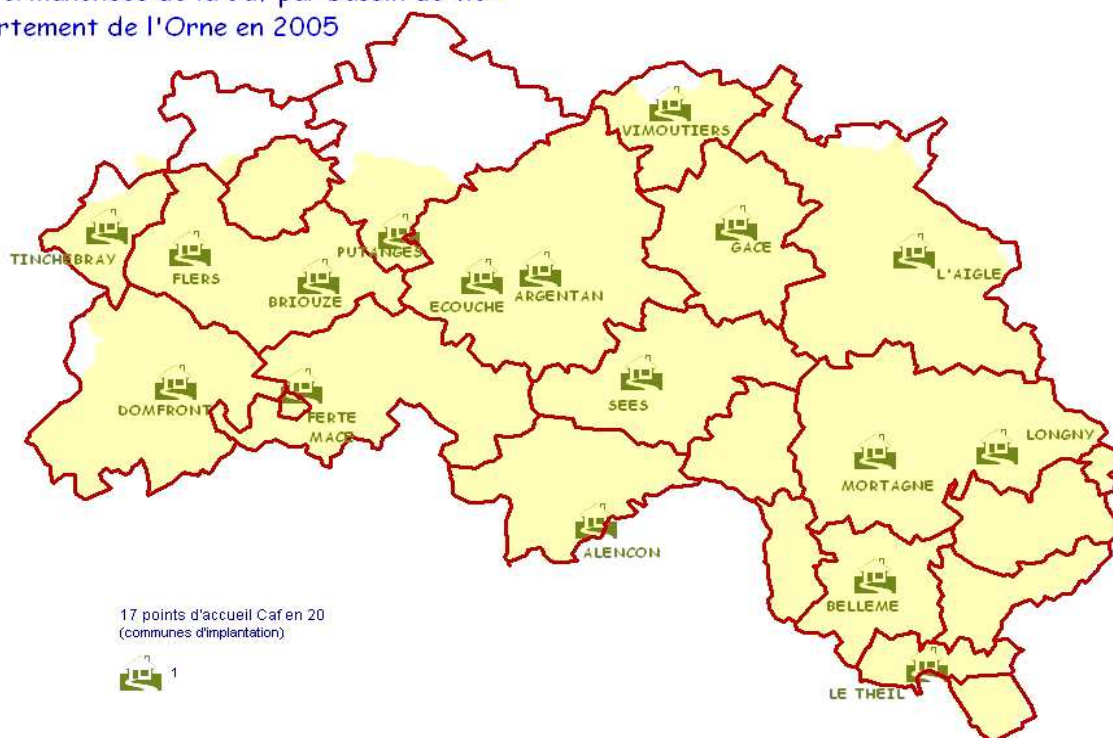
## 2 - Deuxième étape : Analyse de la structuration de l'espace

Il s'agit ici de déterminer comment l'implantation des permanences se conjugue avec les travaux sur les territoires vécus (et notamment les bassins de vie) conduits en 2003 par l'Insee et la Datar.

### 21 - Analyse des bassins de vie

La carte ci-dessous localise les permanences au regard des territoires et des communes « pôles d'attraction » des bassins de vie. Son objet est de mettre en lumière les bassins où plusieurs permanences sont implantées et ceux non couverts par une permanence.

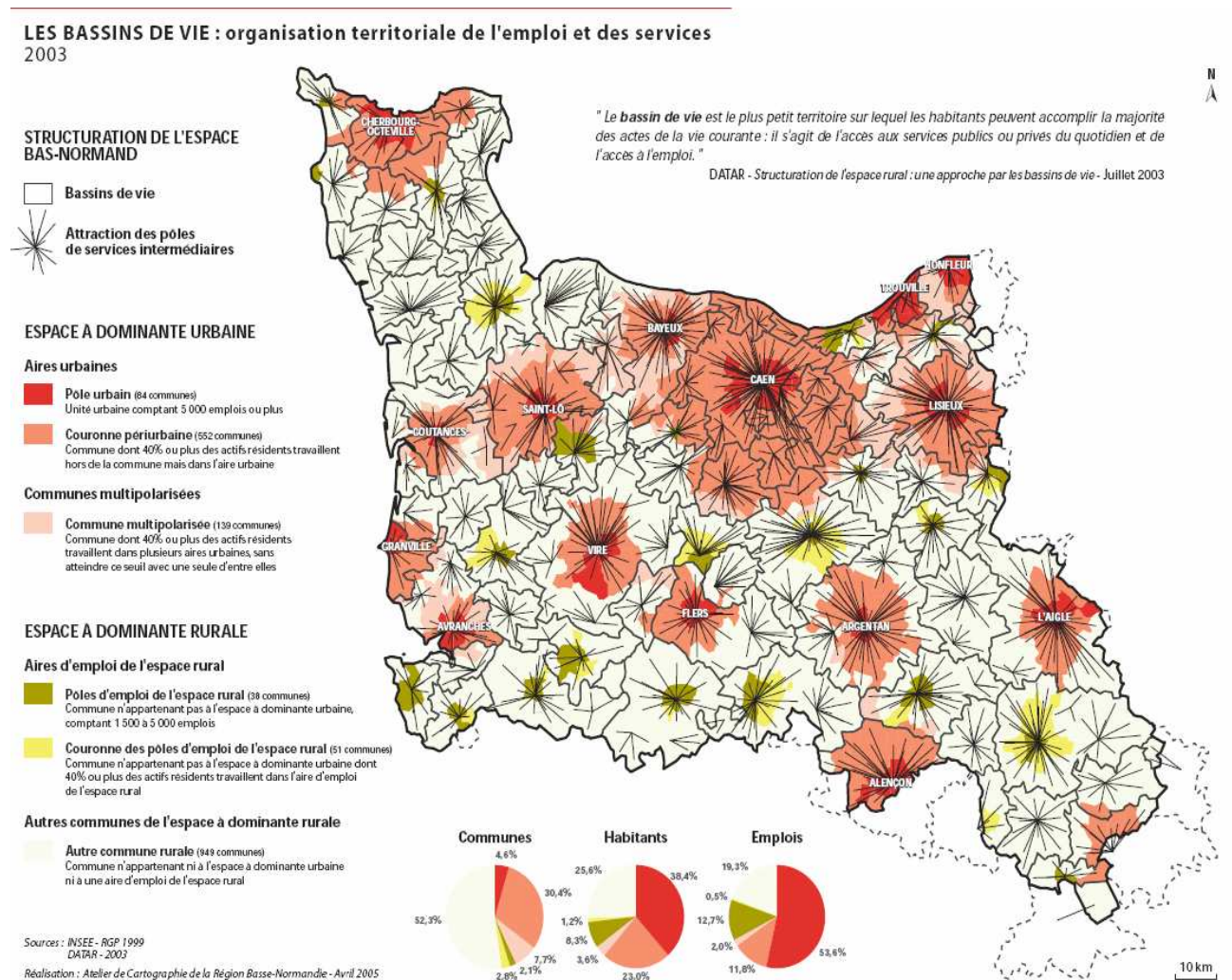
Les permanences de la Caf par bassin de vie -  
département de l'Orne en 2005



Réalisation : Caf de l'Orne, mars 2008

## 22 - Et des Pôles d'emploi ruraux et urbains

Cette analyse des bassins de vie est complétée par celle des pôles d'emploi qui sont ici représentés en vert pour les ruraux et en rouge pour les territoires urbains.



En synthèse, de ces deux approches un tableau illustre le positionnement des points d'accueil prestations en mettant en lumière les points doublement pertinents sur le plan de l'emploi et des services, les points localisés au sein de pôles d'emploi ou de pôle de services et surtout les sites de permanences localisés dans des communes non attractives à la fois en termes d'emplois et de services.

### 3 - Troisième étape : Recueil d'éléments statistiques

Un deuxième temps d'enquête a été largement alimenté par les statistiques annuelles d'accueil et les informations sur les horaires et les types d'accueils rendus fournis par la Caf et les permanenciers. Ils ont permis de travailler sur :

- ***L'offre : les durées d'accueil***
- **Analyse de la répartition des types d'accueil**

Ce travail sur les durées d'ouvertures (qui s'étalent de 1h semaine à 22h) a été affiné pour tenir compte des différents modes d'accueil des agents sur les points de permanence. Ont ainsi été dissociés les temps d'accueil « allocataires tout venant » des temps d'accueil « allocataires sur rendez-vous », ou encore des temps réservés aux accueils sur rendez-vous des partenaires. En effet, sur certains sites ces trois modes d'accueil se succédaient tandis que sur d'autres un seul type (soit l'accueil allocataires tout venant) était rendu.

- **Analyse des durées d'ouverture semaine /1000 allocataires.**

Pour analyser, plus avant, l'offre de service d'accueil sur les différents bassins de vie, nous avons comparé ces temps d'ouvertures aux effectifs de population allocataire des différents territoires, afin d'analyser l'homogénéité du service et de repérer quels sont les territoires les mieux et les moins bien pourvus.

Cependant, comme tous les territoires ne sont pas des bassins de vie, pour englober l'ensemble des permanences, nous avons calculé ces offres de service sur les territoires des BSI (Bassins de Services Intermédiaires) qui sont les premiers degrés de structuration des territoires ruraux sur le plan des espaces sur lesquels les habitants accèdent à des services non concurrentiels de type permanences Caf.

- ***L'usage : la fréquentation des différents sites***
- **Taux de fréquentation horaire (de 3 à 16 personnes)**

En complément de cette analyse de l'offre de services décentralisés, nous nous sommes intéressés à la fréquentation des différents points d'accueil à partir du nombre de personnes reçues par les agents (le nombre de personnes qui se sont présentés sur le site étant indisponible).

- **Analyse sur les publics utilisateurs des sites d'accueil**

A défaut d'éléments statistiques sur les publics et leurs demandes, utilisation des résultats de l'enquête SOFRES 2007.

## 4 - Quatrième étape : Analyse de la structure socio démographique des différents territoires

Afin de déterminer quels sont les territoires où sont les besoins les plus prégnants en services d'accueil, nous avons analysé les bassins de vie du département en fonction de différents critères socio démographiques.

Le premier est celui de **la vulnérabilité des populations allocataires**, analysé au moyen :

- **De la part des allocataires sous le seuil de bas revenus.**

Le second est celui du **type de prestations perçues par les allocataires**. Ce critère s'appuie sur les différentes études réalisées sur les publics qui fréquentent les lieux d'accueil Caf et sur les résultats de l'enquête de satisfaction conduite en 2007 par la Sofres auprès de 700 allocataires de la Caf.

En effet, si la visite à l'accueil reste en 2007 le mode de contacts préférés des allocataires du département étudié, le degré de préférence et d'utilisation des lieux d'accueil sont loin d'être identiques pour tous les profils d'allocataires. **Les grands utilisateurs de lieux d'accueil Caf** sont des familles aux revenus modestes qui cumulent des prestations familiales (PAJE et ou prestations d'entretien) et des aides au logement, des publics qui perçoivent un minimum social (API, AAH, RMI – à l'époque de l'étude) mais aussi des publics seulement bénéficiaires d'aides au logement.

Nous avons de ce fait examiné la distribution des différents bassins de vie au regard de ces différents profils en examinant :

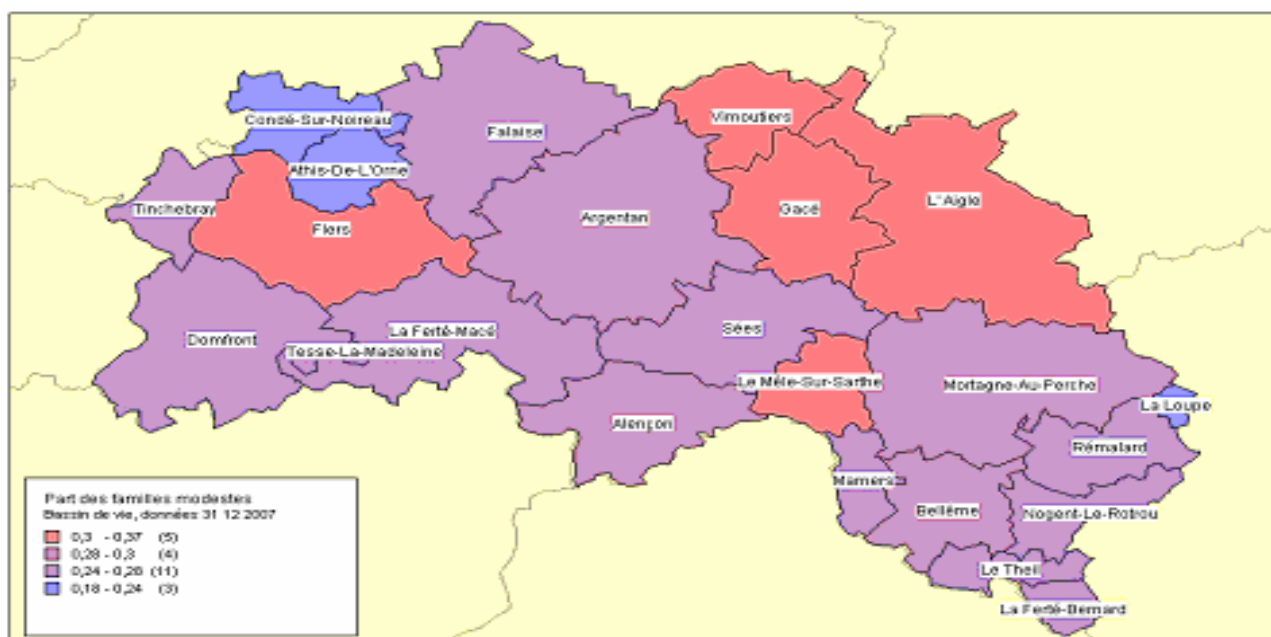
- **La part des allocataires bénéficiaires de PF +PL, dénommés familles modestes ;**
- **La part des minima sociaux dans la population allocataire ;**
- **La part des allocataires bénéficiaires d'aides au logement (PL).**

Ces travaux ont été conduits sur le fichier allocataires au 31 décembre 2007.

Pour illustrer le classement des différents territoires selon ces quatre types d'indicateurs des cartes ont été réalisées, telle celle portant sur les familles à revenus modestes.

Ces familles qui perçoivent à la fois des prestations familiales et des aides au logement disposent de revenus peu élevés, bien que non nuls. Nous les avons ainsi dénommé « familles modestes ». La carte ci-dessous nous indique que, selon les territoires, le poids de ces familles représente de 18 % à 37 % de la population allocataire.

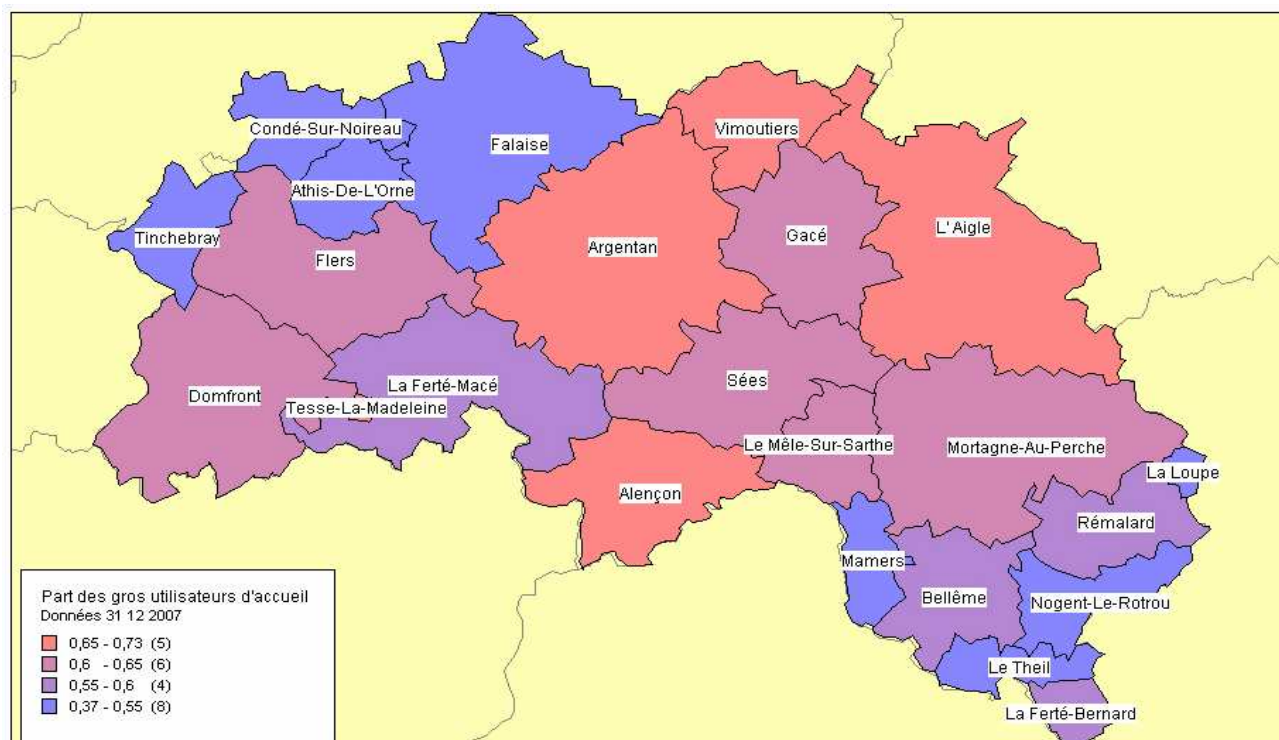




Afin de synthétiser ces différentes analyses, nous avons tenté un classement général des territoires afin de mettre en lumière ceux où les besoins en termes de services d'accueil physique sembleraient être les plus prégnants.

Pour ce faire nous avons créé un profil dénommé « gros utilisateurs de sites d'accueil » qui agrègent les bénéficiaires de PF+PL, PL et enfin les minima sociaux.

La carte ci-dessous nous illustre le résultat de ce dernier type de classement.



## 5 - Dernière étape : Analyse de l'organisation des permanences

Les interviews des différents agents intervenant sur les sites délocalisés et les observations d'un certain nombre de ces sites nous ont conduit à mettre en lumière trois types de permanence Caf.

- **Les permanences moyennes localisées au sein des antennes CAF ou SAST**

Ce premier type, qui paraît le plus facilitant en termes d'organisation du service pour les agents Caf, se caractérise par la durée de présence de l'agent sur le site d'accueil, et par la localisation et l'organisation du service d'accueil.

- La durée de présence de l'agent sur la commune est en moyenne d'une journée.

- Le point d'accueil se localise au sein d'une antenne Caf (service action sociale Caf) ou SAST
  - Enfin, les permanenciers y conduisent successivement plusieurs formes d'accueil qui leur semblent très complémentaires.
1. Un accueil allocataire tout-venant, qui se tient dans le bureau d'un travailleur social et qui peut donner lieu, si la situation le nécessite à un lancement d'acompte du fait de la présence des travailleurs sociaux et/ou à une réception sur rendez-vous afin de ne pas retarder l'accueil des autres allocataires.
  2. Une rencontre/liaison avec les travailleurs sociaux de secteur et/ou les conseillères en économie sociale et familiale Caf dont la durée varie selon les sites d'une demi-heure à une heure trente. Cette rencontre qui a lieu avant ou après le temps de permanence allocataires permet d'échanger sur les publics très fragilisés que les uns et les autres rencontrent sur le terrain et notamment de solutionner les difficultés qui concernent leurs dossiers administratifs.
  3. Un créneau d'accueil sur rendez-vous, très apprécié des agents, qui fait souvent suite à l'accueil tout-venant et qui permet d'étudier des demandes complexes (simulation en cas d'acquisition d'un logement, de prise d'un congé parental... ) ou des situations difficiles.

- **Les petites permanences localisées au sein des mairies**

Ce second type de permanence se caractérise par :

- Un temps d'accueil très réduit (de l'ordre d'une heure semaine) ;
- Une absence de temps de liaison avec les autres travailleurs sociaux locaux et/ou de temps de rendez-vous ;

- Par ailleurs, ces permanences, qui génèrent souvent plus de transports de documents et de temps d'installation des postes, se tiennent dans des bureaux plus ou moins isolés des autres services de la mairie.
- **Les permanences plus importantes des pôles d'emplois urbains souvent localisées au sein des locaux Cnam ou de maison de services publics**

Trois grands traits caractérisent ces points d'accueil :

- Les durées d'accueil « tout-venant » dépassent la journée et sont largement plus importantes que les temps consacrés aux échanges avec les travailleurs sociaux de secteur et les créneaux de rendez-vous,
- Il y a très rarement unicité de site entre le lieu d'accueil tout-venant et l'antenne SAST ou Caf où se tiennent les échanges avec les travailleurs sociaux et les temps de rendez-vous,
- La fréquentation de l'accueil « tout-venant » est très élevée (80 à 120 personnes par jour), le temps d'attente est long (certaines personnes repartent sans être reçues ou reviennent l'après midi) ce qui génère souvent de l'agressivité entre les allocataires et du stress pour les permanenciers (ces derniers ayant de plus le sentiment de faire un travail trop incomplet).

**Fabien WINTREBERT – Caisse d’allocations familiales de Lille**

## **1 – Contexte de l’étude**

A la fin des années 80, la Caisse d’Allocations Familiales de Lille se dote d’une cellule d’études de recherche et de prospection. L’une de ses missions principales est d’élaborer annuellement un observatoire de la population allocataire de la circonscription. Ce document, à destination des administrateurs permet également au département d’Action Sociale d’ajuster sa politique en fonction des spécificités territoriales ainsi repérées.

En 2004, suite à la création de deux agences Caf sur le territoire de la ville de Lille (présence sur le même lieu, d’une unité de techniciens conseils et d’une équipe de travailleurs sociaux), la Direction a souhaité disposer d’éléments précis sur les usagers de l’accueil physique.

En effet, les seuls éléments de connaissance disponibles à l’époque n’étaient constitués que de statistiques « basiques » sur le nombre de visites, issues du logiciel GAA.

Aussi, le questionnement à l’origine de l’étude était multiple :

- Combien de visites annuelles par lieu d’accueil sont comptabilisées ?
- Combien d’allocataires distincts ces visites représentent-elles ?
- Quelle proportion d’allocataires entre en contact avec la Caf de Lille ?
- Quels sont les profils des allocataires usagers de l’accueil physique ?
- Y a t-il des profils d’allocataires spécifiques à certains lieux d’accueil ?
- En quoi sont-ils différents de l’ensemble de la population allocataire ?
- Quels lieux d’accueil les allocataires utilisent-ils le plus, le moins ?
- Existe-t-il un phénomène de proximité résidentielle dans la fréquentation des lieux d’accueil ?
- Les lieux d’accueil sont-ils géographiquement pertinents ?
- A l’inverse, y a-t-il des zones géographiques à fort potentiel de visites allocataires mais non couvertes en lieux d’accueil ?
- Au travers de ce questionnement, le service rendu à l’allocataire est-il de qualité ?

Face à l’intérêt porté vis à vis de l’étude, d’autres modes de contacts ont été intégrés progressivement. Ainsi, la dernière version prend en considération les vecteurs de contacts suivants : accueil physique, accueil téléphonique (plate forme et serveur vocal), courriers (papiers et électroniques) et les bornes interactives web.

## 2 – Méthode employée

La finalité de l'étude étant d'obtenir le profil des allocataires contactants (poids des allocataires avec enfants, des familles monoparentales, des familles nombreuses, des étudiants, des bénéficiaires de minima sociaux, mais aussi le lieu de résidence) et une typologie des modes de contacts, il convient dans un premier temps de rassembler les données indispensables que sont l'enregistrement des contacts allocataires sur l'année. Pour ce faire, le SID est consulté via l'exécution de requêtes. L'idée de ces requêtes est d'obtenir l'ensemble des matricules, qu'ils soient identifiés ou inconnus (de type 999999 ou 9999998). A ce stade de l'étude, il est nécessaire de conserver les matricules en double, triple, etc...

Les modalités des requêtes sont :

- Pour l'accueil physique : requête à partir des tables mensuelles GRA.GCAmmaa, avec une distinction par lieux d'accueil,
- Pour l'accueil téléphonique : requête à partir des tables mensuelles GRA.TELCONTAmmaa, avec une distinction plate forme téléphonique / serveur vocal interactif,
- Pour les bornes interactives web : requête à partir des tables mensuelles GRA.BIWmmaa,
- Pour les courriers papier : requête effectuée par le CERTIN avec une prise en compte exclusive des codes pièces suivants : LETALL, DREVDO, RECLA, RECDIR,
- Pour les mails : requête à partir de la base lotus TIGRE.

Les bases de données mensuelles de chaque vecteur de contact sont ensuite compilées en une base annuelle pour obtenir un nombre de contacts par vecteur.

La seconde étape permet en finalité de caractériser les allocataires contactants. Ainsi, chacune des bases annuelles est enrichie avec le FILEASC de l'année correspondante pour ne retenir qu'un nombre d'allocataires contactants, distincts et affiliés (la fusion des bases annuelles et du FILESAC permet d'éliminer les allocataires inconnus et de ne comptabiliser qu'une seule fois les allocataires aux contacts multiples). Il est alors possible d'établir une typologie des allocataires usagers de chacun des modes de contacts retenus et de la comparer avec l'ensemble de la population allocataire.

Parallèlement, la même procédure est réalisée en compilant l'ensemble des bases annuelles. Cela permet d'établir la même typologie mais pour la totalité des allocataires contactants. Le fait de créer une variable de comptage du nombre de contacts dans les bases mensuelles offre la possibilité de se focaliser sur les allocataires ayant multiplié les contacts selon un seuil défini (par exemple 30 contacts au minimum dans l'année) ou encore sur ceux privilégiant tel ou tel vecteur de contact.

### 3 – Quelques résultats

En 2008, près de 60 % des allocataires sont entrés en contact avec la Caisse d'Allocations Familiales de Lille.

Plus précisément, 40 % de l'ensemble de nos allocataires nous rendent visite, 19 % nous téléphonent via la plate forme, 13 % nous écrivent, 12 % utilisent les Bornes Interactives, 10 % se connectent à Internet et 9 % utilisent le serveur vocal interactif.

Dans le détail, 52 % n'ont utilisé qu'un seul mode de contact, 30 % en ont utilisé deux ; 12 % en ont utilisé 3 ; 5 % en ont utilisé 4 ; 1 % en a utilisé 5. Enfin, moins d'1 % a utilisé les six modes de contact.

Comparativement à l'ensemble du public allocataire, le public des contactants est un public plus familial et dans lequel les familles monoparentales sont sur représentées. C'est un public composé en majorité d'allocataires lillois. La part des étudiants est plus faible tandis que celle des allocataires bénéficiaires de minima sociaux est plus forte.

- L'accueil physique constitue le premier type d'accueil en nombre de contacts. Il a pour particularité d'être le moins « familial » de tous. Il est surtout marqué par le phénomène de « proximité résidentielle » : les usagers fréquentent les lieux d'accueil les plus proches de chez eux. Son poids d'allocataires bénéficiaires de minima sociaux reste très fort. Les étudiants contactant utilisent en masse ce type d'accueil : plus d'un étudiant contactant sur deux (54 %) nous rend visite. Toutefois, ils ne représentent que 11 % des visiteurs (16 % d'étudiants parmi les contacts Internet) ;
- La plate - forme téléphonique est le second type d'accueil (en nombre de contacts). La typologie des usagers se caractérise par une forte tendance familiale, une plus grande part de bénéficiaires de minima sociaux ;
- En troisième position, intervient le serveur vocal interactif. Il s'agit d'un public à dominante familiale. La précarité, mesurée à partir du taux de minima sociaux, y est plus présente ;
- Les Bornes Interactives Web connaissent la plus forte progression du nombre de contacts. Leurs usagers se distinguent assez nettement des autres types de contacts : forte proportion de familles (surtout de familles monoparentales), et de bénéficiaires de minima sociaux ;
- Internet est également un des modes de contacts où la progression annuelle du volume de contacts est très forte. C'est également un vecteur de contact très utilisé par les allocataires résidant en dehors de la périphérie urbaine. La part des étudiants y est plus forte qu'ailleurs ;

- Enfin, intervient le courrier, dont le nombre d'usagers diminue régulièrement. Néanmoins, la typologie est immuable : forte proportion de familles et peu d'allocataires en situation de précarité.

## 4 – Suites de l'étude

### 41 - Enrichissement de l'étude :

Chaque année, différentes thématiques viennent enrichir l'étude. Ainsi, ont été observés :

- Les allocataires dits « multi contactants » (nombre de contacts annuels supérieur ou égal à 40). Ce seuil, fixé subjectivement, permet de mieux cerner une population d'allocataires spécifiques : plus de trois contacts en moyenne par mois. S'y retrouvent une majorité de familles, une majorité de bénéficiaires de minima sociaux et fréquentant principalement l'accueil physique.

De cette première analyse, découleront par la suite deux actions plus concrètes en direction des allocataires multi contactants.

- Les bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé : une forte proportion de ces allocataires entrent en contact avec les services de la Caisse d'allocations familiales : un sur deux. Le vecteur principalement utilisé reste l'accueil physique, sachant également que plus d'un tiers utilise l'accueil téléphonique.
- Les nouveaux allocataires, c'est-à-dire ceux affiliés ou ré affiliés en cours d'année. Ils s'avèrent être moins contactants que l'ensemble des allocataires (un sur deux contre 58 %). De plus, lorsqu'ils contactent la Caf, ils le font différemment : plus grande utilisation des courriers papier mais moindre usage des modes de contacts électroniques.

### 42 – Applications concrètes :

La volonté de comprendre le phénomène des allocataires dits « multi contactants » s'est traduite par la mise en place de deux actions distinctes.

La première a consisté à recevoir individuellement chacun des allocataires repérés comme multi contactants au travers de l'étude précédente. Ces rendez-vous organisés à l'initiative d'un agent de contact ont permis de mieux cerner les motivations propres aux allocataires à multiplier les contacts avec la Caf. Celles-ci peuvent se résumer en trois items :

- Ils n'ont pas eu de réponse satisfaisante à un précédent questionnaire. Ils préfèrent réitérer un appel ou une visite pour reposer leur question à un autre technicien conseil et obtenir une réponse plus satisfaisante selon eux ou un complément d'informations ;

- Ils n'ont pas ou mal compris un courrier envoyé par la Caf, en raison d'une mauvaise compréhension de la langue et/ou de la complexité du langage administratif ;
- Enfin, les contacts répétés peuvent tenir également du phénomène de réassurance de la part de ces allocataires concernant leur besoin de certitude du paiement des prestations le mois suivant.

La seconde s'est attachée à comprendre davantage les motifs et moins les motivations des allocataires aux visites répétées. Pour cela, l'étude s'est appuyée sur la méthode LOGIT, à partir de la formation du réseau Perspicaf. Cette méthode permet d'identifier des critères ayant le plus d'impact sur la probabilité qu'un allocataire soit multi contactant. Sont ainsi classés comme facteur à risque, le fait de demander une aide financière d'Action Sociale, le fait d'avoir une pièce du dossier allocataire en instance ou encore le fait de connaître un changement de situation, qu'il soit familial ou professionnel. Les allocataires ayant des plus fortes probabilités de devenir multi contactant dans un avenir proche, doivent être reçus par un technicien conseil pour parer en amont, via un examen global du dossier, à des contacts ultérieurs répétés.

### **43 – Etudes et demandes ponctuelles**

L'étude initiale permet, comme expliqué dans la partie méthodologique de constituer une base annuelle de l'ensemble des contacts. Cette richesse peut servir de point de départ à des demandes plus spécifiques d'éclairage ou de prise de décisions.

Ainsi, les points suivants ont été observés grâce à l'étude sur les contacts allocataires :

- Réflexion sur la mise en place de nouvelles permanences et de nouvelles bornes interactives web. L'objectif est de répondre aux questions suivantes : est-il pertinent de créer une permanence ou une borne sur telle commune ? Y a-t-il un public potentiel d'allocataires ?

La réponse s'est faite à partir de la connaissance de la typologie des modes de contacts actuels sur cette commune et ses alentours, de la prise en compte des axes routiers et des modes de transports collectifs notamment.

- Réflexion sur le transfert géographique d'une agence Caf. Il s'agit ici de mesurer l'impact au niveau des flux de visites d'un déménagement d'agence. Y a-t-il un risque que le volume de visites de cette agence se dispatche sur d'autres points d'accueil ? Si oui, dans quelle proportion ? Une nouvelle fois, la connaissance de l'origine géographique des allocataires accueillis permet de se projeter sur les flux de visites éventuels.



L'étude relative aux contacts allocataires existe depuis plus de cinq ans à la Caisse d'Allocations Familiales de Lille. Réalisée tous les ans dès la mise à disposition du FILEASC, celle-ci présente l'avantage indéniable de constituer une méthode consolidée au fil des éditions. En effet, elle permet des comparaisons annuelles fiables dans la mesure où le procédé reste identique. De plus, elle constitue également une base de données relativement exhaustive pour pouvoir réaliser ensuite des études d'impact ou d'opportunités.

Elle offre constamment de nouvelles pistes d'analyse. En effet, la prochaine édition s'attachera aux bénéficiaires du RSA.

Néanmoins, elle reste, dans sa conception initiale, une étude descriptive. En effet, l'absence de motifs de contacts explicites sous GAA notamment, ne permet pas de dépasser le stade du constat. C'est en cela qu'elle constitue un point d'ancrage pour des réflexions plus avancées. Enfin, il faut noter que malgré les changements intervenus au fil des ans, notamment au niveau de l'accroissement de l'offre de service (extension des horaires d'ouverture des permanences, mise en place de nouveaux points d'accueil, de nouvelles bornes interactives, plate forme téléphonique réellement performante,...), peu d'évolutions structurelles dans les typologies d'allocataires contactants sont observées.

**Catherine VERITE – Caisse nationale des allocations familiales**

## **1 - Contexte et objectifs**

Cette étude<sup>12</sup>, porte sur une analyse approfondie des modalités de contacts des allocataires de la branche Famille et présente un double objectif de compréhension et d'amélioration de la relation client :

- comprendre les attentes et les pratiques des allocataires en matière de contacts ;  
Comprendre les raisons de la persistance d'un nombre élevé de contacts, les interactions et les complémentarités de ces modes de contacts...
- cerner la pertinence des modalités de gestion de la relation proposée face aux attentes et pratiques réelles des allocataires.

L'étude doit in fine permettre d'améliorer la réponse des agents aux sollicitations et d'adapter leur démarche relationnelle aux attentes des différents profils d'allocataires mais aussi améliorer les outils de réponse, les rendre plus efficaces pour passer d'un flux de contacts subis à une gestion active et efficace de la relation.

Elle s'inscrit dans la continuité des travaux du comité de gestion des flux et de la relation de service mais également dans la ligne des études locales conduites depuis plusieurs années par différentes Caf.

Aujourd'hui cette étude est directement reliée à un des objectifs de la COG construire une relation ciblée et personnalisée (article 12). On peut la situer dans une logique de maîtrise de la charge.

## **2 - La commande**

Lors des premières réunions de préparation du cahier des charges, un certain nombre de questions centrales sont apparues et notamment la nécessité de comprendre les raisons de la persistance d'un nombre élevé de contacts, de saisir comment les différents modes de contacts peuvent interagir et être complémentaires et enfin révéler si notre offre de service et ses modalités de gestion correspondent aux attentes et aux pratiques réelles des allocataires.

---

<sup>12</sup> Etude en cours réalisée par le cabinet ETEICOS

Tous ces éléments nous ont amenés début 2009 à lancer un appel d'offre qui soulevait plusieurs types de questions :

- Pour quelle (s) raisons l'allocataire entre-t-il en contact avec la Caf ?
- Quelles sont les raisons des visites réitérées ? S'agit-il de contacts redondants, d'un besoin de réassurance ou sont-elles la conséquence d'une information incomplète ou inadaptée ?
- Quel canal privilégie l'allocataire et pour quel type de demande ?
- Comment est traitée une demande provenant d'un allocataire, de sa formulation à sa résolution (en fonction du type de demande / du mode de contact utilisé) ?
- Y a-t-il des solutions (organisation, formation, personnalisation des portefeuilles...) rendant plus efficace la gestion de la relation individuelle avec les allocataires au niveau de la Caf ?

Ces questionnements nécessitaient une étude qualitative sur 5 caisses ; Cette approche ne prétend pas à une représentativité des situations et pratiques de l'ensemble du réseau mais permet une investigation fine et approfondie de la relation de service.

En raison des attentes de l'institution, nous avons choisi un prestataire utilisant une approche de type ethnographique pour nous accompagner. Il s'agit de quatre ethno sociologues, trois appartenant à l'institut d'étude Etéicos, porteur du projet, et une ethnologue indépendante. Cette équipe nous accompagne depuis septembre 2009.

### **3 - Qu'est ce qu'une démarche ethnographique ?**

C'est tout d'abord une méthode qualitative qui se caractérise par une investigation ouverte. L'ethnologue considère les sujets rencontrés, comme les acteurs d'un univers social qui leur est étranger. Lui même se place à l'extérieur de cet univers social, il se regarde comme en dehors de la situation de rencontre. L'investigation (l'enquête de terrain) est un voyage à partir duquel il produira une connaissance.

Cette méthode se caractérise également par une observation fine et une interprétation des faits et des pratiques concrètes, contrairement à d'autres méthodes de sciences sociales qui s'appuient plutôt sur les discours ou sur les opinions.

L'ethnologue fait une véritable immersion sur son terrain d'enquête et la pratique d'enquête se déploie à l'intérieur de l'échange entre l'ethnologue et ses interlocuteurs.

L'ethnologue a une approche globale des pratiques et analyse les interactions entre les différents espaces de communication. Sa boîte à outils est bien remplie puisqu'elle contient à la fois des entretiens, des observations, un journal de terrain, une grille d'observation, des carnets de bords et parfois mêmes des photographies.

Pour conclure cette rapide présentation théorique, il convient de souligner que le nombre restreint de personnes interrogées permet d'explorer en profondeur l'ensemble des pratiques de chacun dans un domaine donné.

#### **4 - La méthode, une étude en trois phases**

Une première phase a été consacrée à une revue de littératures et à une revue des bonnes pratiques pour circonscrire le sujet, mais aussi à tenter de faire ressortir des premiers éléments sur l'évolution de l'organisation des contacts dans les Caf, ainsi que dans d'autres institutions.

Pour chaque service public ou entreprise étudiée, des modes de contacts emblématiques et variés ont été choisis : l'accueil physique pour La Poste et Pôle emploi, le passage de la carte Orange à Navigo (du papier au magnétique) pour la RATP, le site Internet avec la base Question / Réponse pour la CNAVTS, une stratégie multi canal sans contact physique chez Admiral group et enfin un accueil innovant dans un bar chez ING Direct. Le protocole comprenait la réalisation d'un entretien avec une personne en charge de la gestion des relations clients de chaque établissement étudié, complété dans la mesure du possible par des observations.

La seconde phase, cœur de l'investigation, a pris la forme de monographies. Cinq Caf ont été retenues notamment à partir des critères suivants : taille, répartition géographique sur le territoire français et sociologie des publics.

La méthode a évolué en fonction des résultats obtenus et au fur et à mesure que progressait la compréhension de la situation. C'est un processus dynamique d'interaction entre le recueil des informations et l'analyse de celles-ci. Pour cela, l'équipe a réalisé une monographie « pilote » antérieure aux quatre autres qui a eu, entre autre, une valeur d'expérimentation, permettant d'éprouver la méthode d'investigation proposée et de la rectifier si besoin.

Les quatre autres monographies ont été réalisées ensuite plus ou moins simultanément.

Le même protocole a été appliqué sur chaque site :

- Des observations du lieu : l'organisation de l'accueil, la présence de bornes automatiques, les différentes situations d'affluence, les stratégies de contournement mises en place par les allocataires ;
- Des observations et entretiens du côté des allocataires : les relations entre les allocataires et l'Institution sont consignées (contact avec les salariés au guichet, utilisation de la borne automatique, retrait de dossier, etc.). A cette occasion, des entretiens flash in situ sont réalisés avec des allocataires de manière à connaître la raison de leur venue ce jour, les autres contacts avec la Caf précédant celui-ci, leurs impressions sur la gestion de leur dossier etc. ;

- Des observations et entretiens du côté des salariés : de manière à suivre en direct le traitement et la gestion des dossiers des allocataires. Le prestataire a notamment mis l'accent sur la réalisation d'observations aux côtés des techniciens lors de leurs entrevues avec les allocataires. Ces suivis ont été l'occasion d'échanges informels avec les référents pour faire le point sur les entrevues, ce qui a permis de mettre en lumière les deux logiques (et parfois les deux versions), celle de l'allocataire et celle de l'Institution.

La troisième phase correspond au suivi des contacts des allocataires pendant une période de 3 mois. Au cours de ces 3 mois, il est demandé à l'allocataire de consigner dans un carnet de bord l'ensemble des contacts qu'il aura eu avec sa caisse, en précisant le mode de contacts (courriers, téléphone, Internet...), qui en est l'émetteur, le motif du contact, le résultat de ce contact, sa satisfaction.

Un suivi de ce remplissage est mis en place par Etéicos via des rappels mensuels par téléphone.

Les informations recueillies sont comparées avec les enregistrements dans le système d'information.

Cependant, la qualité du remplissage du carnet de bord liée à l'exhaustivité du recensement des contacts peut également altérée la qualité globale de cette étude.

Ce travail servira de base à l'entretien final avec l'allocataire. Cet entretien sera l'occasion de faire un retour plus détaillé sur le ressenti de la personne et un retour sur des pratiques réelles.

L'équipe a fourni un travail de terrain approfondi passant sur chaque Caf entre 8 à 10 jours à différents moments de la journée et de la semaine pour observer les interactions et réaliser des entretiens avec les allocataires et les salariés en charge de la ligne du public. Elle a ainsi effectué plus de 250 périodes d'observation et environ 85 entretiens approfondis avec des allocataires sur les cinq Caf. Cette étape a permis de retracer l'itinéraire de ces allocataires et le traitement complet de leur(s) demande(s).

Il est important de souligner que la majeure partie du travail de terrain a été effectuée entre septembre et décembre 2009, à un moment critique de la vie des Caf (mise en place du RSA et crise économique).

## 5 - Les premiers éléments d'analyse transversale

Etéicos a constaté de fortes disparités des situations d'accueil entre les 5 Caf étudiées et en corollaire des ambiances d'accueil très variées. Leurs observations révèlent également une sous évaluation des critères de pondération. Ainsi, à partir de l'analyse de trajectoires d'allocataires multi contactants (entre 40 et 50 contacts par trimestres), il semble que ce type d'allocataire représente plus que 2 à 3 fois le poids d'un faible contactant. En conséquence, la charge de travail pour ce type d'allocataires semble sous évaluée. Plus globalement, à partir des observations, l'équipe pressent que les indicateurs ne reflètent pas toujours la réalité.

Un autre constat d'hétérogénéité en matière d'organisation des Caf induit plusieurs pistes d'analyses : l'ergonomie et la taille des sites d'accueil ont une vraie influence sur la qualité ressentie de l'accueil par les allocataires qui se disent « traités comme du bétail » ou « se sentent pris en considération ». Les accueils de proximité sont plus proches des allocataires et l'attente y est moindre mais les horaires d'ouverture sont souvent trop restreints et les moyens informatiques insuffisants.

D'autres pistes émergent à partir des verbatims des allocataires : un décalage important entre les changements des situations familiales et le traitement des dossiers ; Les modes de gestion institutionnels sont le plus souvent décalés par rapport aux séparations, aux divorces, aux déménagements des allocataires. L'évolution rapide et singulière de la vie de nombreux usagers est en décalage avec les règles, les programmes informatiques, les dispositifs standardisés mis en place par l'institution pour traiter de grandes masses. C'est un des facteurs qui génère automatiquement des flux et des indus et qui pèse sur les agents de première ligne qui doivent concilier la standardisation et son corollaire, le respect des engagements de service mais aussi la gestion personnelle de la relation de service.

A plusieurs reprises, les allocataires signifient qu'ils ne sont pas traités de la même manière selon le mode de contact. Pour les contacts par téléphone, il apparaît fréquemment que la réponse de premier niveau des plateformes téléphoniques est trop rapide et insatisfaisante, et plus généralement de nombreux allocataires se plaignent du coût de l'appel téléphonique (notamment à partir des portables).

Par ailleurs, de nombreux allocataires ne savent pas qu'ils peuvent envoyer un mail à leur Caf et ceux qui l'ont déjà utilisé n'ont pas de réponse dans des délais satisfaisants. Les bornes sont souvent sous-utilisées et mal connues. Au final sur l'ensemble des types de contacts, le recours à l'accueil physique est souvent plébiscité car plus simple, plus concret, plus efficace, plus rassurant permettant de déposer des pièces et d'avoir une réponse plus globale. Sur ce dernier point, le manque d'informations émanant des Caf est très souvent mentionné mais également le fait que les dossiers ne sont pas toujours traités à fond, que tous les droits ne sont pas examinés.

L'image de la Caf est plutôt bonne, la plupart des allocataires la considérant comme une aide (« sans eux je serai à la rue »), et comme le dernier recours. Dans le même ordre d'idée les allocataires montrent plutôt de la compassion pour les techniciens qui les accueillent.

## **Gille NOUET – Caisse d'allocations familiales du Havre**

Cette étude a été commandée par la Cnaf lors de la présentation du Plan de Développement 2005/2008, l'aménagement du centre social de Caucriauville en étant le fait générateur.

Par souci de concision, il ne sera présenté ici qu'une partie des travaux.

### **1 – La situation de la Caf du Havre**

Le département de Seine-Maritime compte quatre Caf d'inégale importance : Dieppe, Elbeuf, le Havre et Rouen.

La Caf du Havre couvre la circonscription administrative de l'arrondissement du Havre, soit en 2006 : **76 246 allocataires**.

En 2006, outre le Siège, la Caf du Havre met 5 antennes et 15 permanences à la disposition de ses allocataires.

La période d'analyse court d'octobre 2005 à septembre 2006.

### **2 – L'objectif**

*Fournir cette étude à la Cnaf en justifiant :*

- Les points d'accueil - lieux, missions, activités exercées sur site, les résultats et coûts...
- Les travaux envisagés - lieux, coûts ; Budgets impactés/missions exercées,
- La capacité à assurer à l'avenir les frais de fonctionnement.

*Étudier l'opportunité de mettre en œuvre de nouveaux outils de contacts (vidéo-accueils)*

#### **Note**

La Cnaf ne fournit aucun repère, ratio, " coût accueil " auxquels nous pourrions comparer nos résultats et à partir desquels nous pourrions " ajuster " nos actions.

La commande est axée essentiellement sur les aspects budgétaires et financiers inclus dans la COG. Cependant, la même COG édicte un certain nombre de principes qui engagent également les Caf :

- La proximité, la qualité du service attendu par les usagers ;
- Face aux besoins des allocataires, assurer une relation de proximité, homogène sur la circonscription, personnalisée, globale, destinée à faciliter les démarches, à mettre à disposition du public les mêmes moyens technologiques sur l'ensemble de la circonscription.

Les constats tirés de l'étude, liés aux contraintes budgétaires de la Caf, devraient permettre à la Direction de :

- définir ou affirmer à nouveau la politique d'accueil,
- valider, consolider, ajuster certains acquis,
- déterminer les actions à mener dans le cadre de la présente COG et de la suivante :
  - Allier accessibilité et maillage de la circonscription ;
  - Optimiser les ressources ;
  - Limiter les dispersions : lieux, agents, déplacements, autres moyens ... ;
  - Veiller à la relation de service, la personnalisation ;
  - Assurer la gestion globale de situation allocataire ;
  - Veiller à l'homogénéité du service : l'individuel, les bornes, Internet au regard des besoins de la population ;
  - Justifier les aménagements de Caucriauville - du pôle de Mont Gaillard – Bolbec.

### **3 – Le contexte local**

Historiquement, la Caf du Havre est déconcentrée depuis très longtemps (volonté politique de proximité des allocataires) ceci se traduit par :

- Des permanences très anciennes (avant 1970) ;
- La 1ère antenne en 1981 : FECAMP ;
- La seconde en 1984 au sein d'un quartier sensible du Havre.

Les cinq antennes qui dépendent du Havre assurent un service complet telles de véritables « mini Caf » (production, accueil, téléphone).



Depuis les années 80, la Caf souhaite l'extension de la permanence de Caucriauville tenue au sein de locaux « Action Sociale » en raison des arguments suivants :

- Quartier du Havre très sensible ;
- Plus de 25 000 habitants ;
- Forte affluence des allocataires de ce quartier au siège.

En 2003, une opportunité : la Ville du Havre, la PMI quittent les locaux. La Caf entreprend donc une étude de faisabilité d'extension des locaux afin de développer l'offre de service auprès des usagers résidant sur le territoire.

Pour les services « Prestations », il s'agissait :

- D'assurer un service d'accueil de proximité, des relations personnalisées, globales, facilitant les démarches des usagers ;
- De recevoir le public dans des locaux plus adaptés, équipés des mêmes moyens technologiques sur tous les sites ;
- D'accroître l'amplitude d'ouverture ;
- De fluidifier l'accueil du siège ;
- De travailler plus étroitement avec les partenaires sur le terrain.

## 4 – La méthodologie

Pour réaliser cette étude, un groupe de travail transversal a été constitué :

- Direction,
- Observatoire Statistiques, Contrôle de Gestion,
- Administration Gestion,
- Prestations / Action Sociale.

Il s'agissait d'élaborer un état des lieux "pertinent". Pour ce faire, le groupe a travaillé à l'élaboration :

- de cartographies présentant les sites, décrivant les déplacements, centres d'attraction des allocataires etc. ;
- d'une fiche signalétique par lieu d'accueil :

=> collecte de données sur la justification d'un point d'accueil, le rapport qualité / prix :

- Implantation
- Amplitude d'ouverture
- Fréquentation
- Coûts de fonctionnement
- Coût d'une visite allocataire
- Etablissement d'un coût "seuil" ?

Les travaux, sans a priori sur les méthodes au départ, se sont précisés de manière interactive, et ont amené à rechercher les indicateurs les plus pertinents, à créer des outils, à les développer, produire des cartographies, les analyser, les affiner.

## 5 – Les outils utilisés

Pour la volumétrie, les tables du SID (fichiers GCA) ont été exploitées.

Concernant la typologie des allocataires, les tables Fichier FIC1207 et Dos du SID ont été explorées.

La cartographie a été réalisée à partir du logiciel Mapinfo et un « plug-in » (arrow40.mbx) pour la cartographie en « oursins ».

L'analyse financière s'est appuyée sur Magic. La restitution et une partie de l'analyse ont été faites avec Excel et Powerpoint.

## 6 – Les étapes

- Dénombrement des visites des allocataires sur la période (octobre 2005 – septembre 2006), soient 154 411 visites (exploitation des fichiers GCA),
- Filtrage des données pour la cartographie :
  - Les visites d'allocataires résident hors département ont été éliminées,
  - Les communes dont les habitants totalisent moins de 10 visites ont été exclues afin de ne pas surcharger l'analyse et la cartographie par des données considérées comme négligeables au regard du volume global,
  - Les allocataires non identifiés ont bien sûr été également éliminés puisque l'on n'était pas en mesure de connaître leur commune d'origine.
- Nombre de visites par commune d'origine (>10 et département 76) = 76,6 % du fichier
- Allocataires identifiés = 77 % du fichier  
La proportion d'allocataires retenus (totalisant 115 279 visites) est suffisamment significative pour que l'étude soit fiable,
- Analyse des volumes par lieu de visite,
- Analyse des flux : « qui va où ? » (cartographie en « oursins »),
- Analyse de la typologie des allocataires (exploitation des fichiers fic1205 et dos),
- Étude sur l'utilisation des bornes (non développée ici),
- Analyse des coûts par lieu d'accueil en distinguant antennes et permanences,
- Réalisation de fiches « lieu d'accueil »,
- Recherche d'indicateurs pertinents,
- Restitution et propositions.

## 7 – La cartographie

Illustration 1- Nombre d'allocataires pour communes de plus grande importance (carte 1)

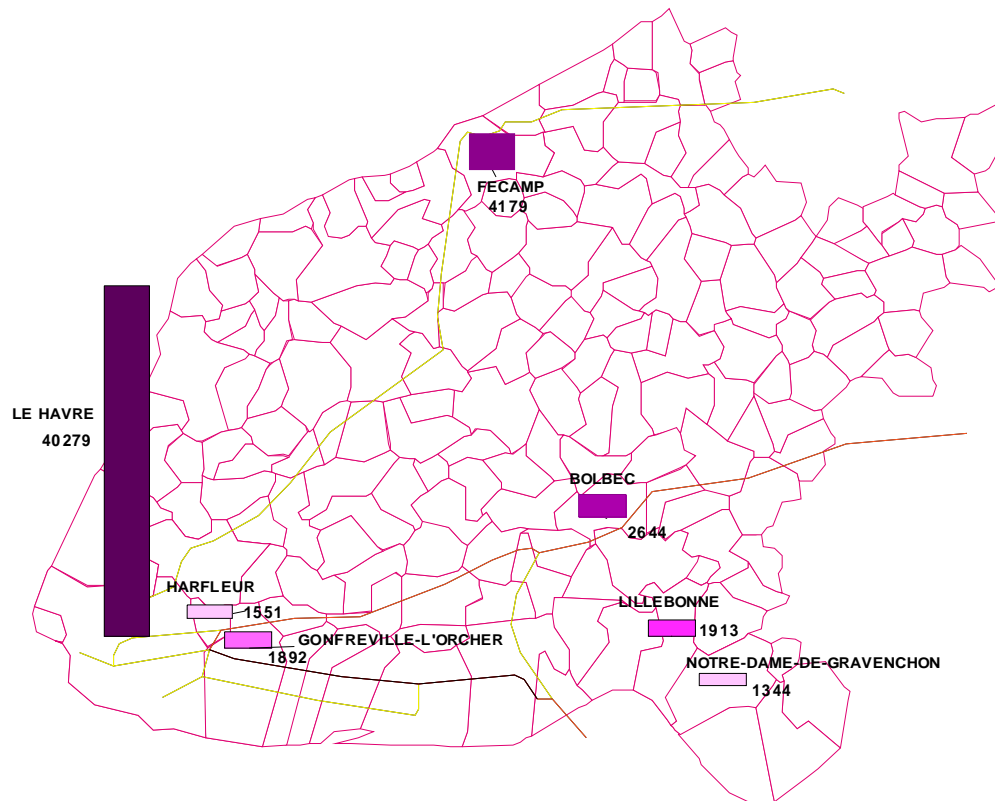
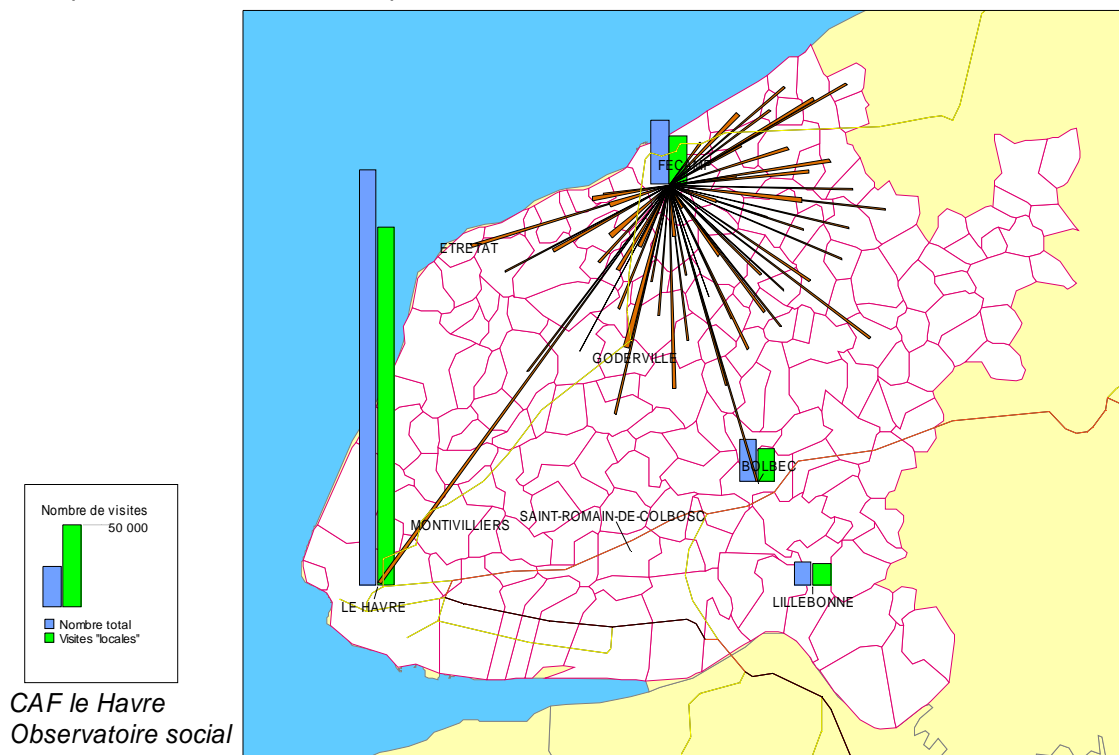


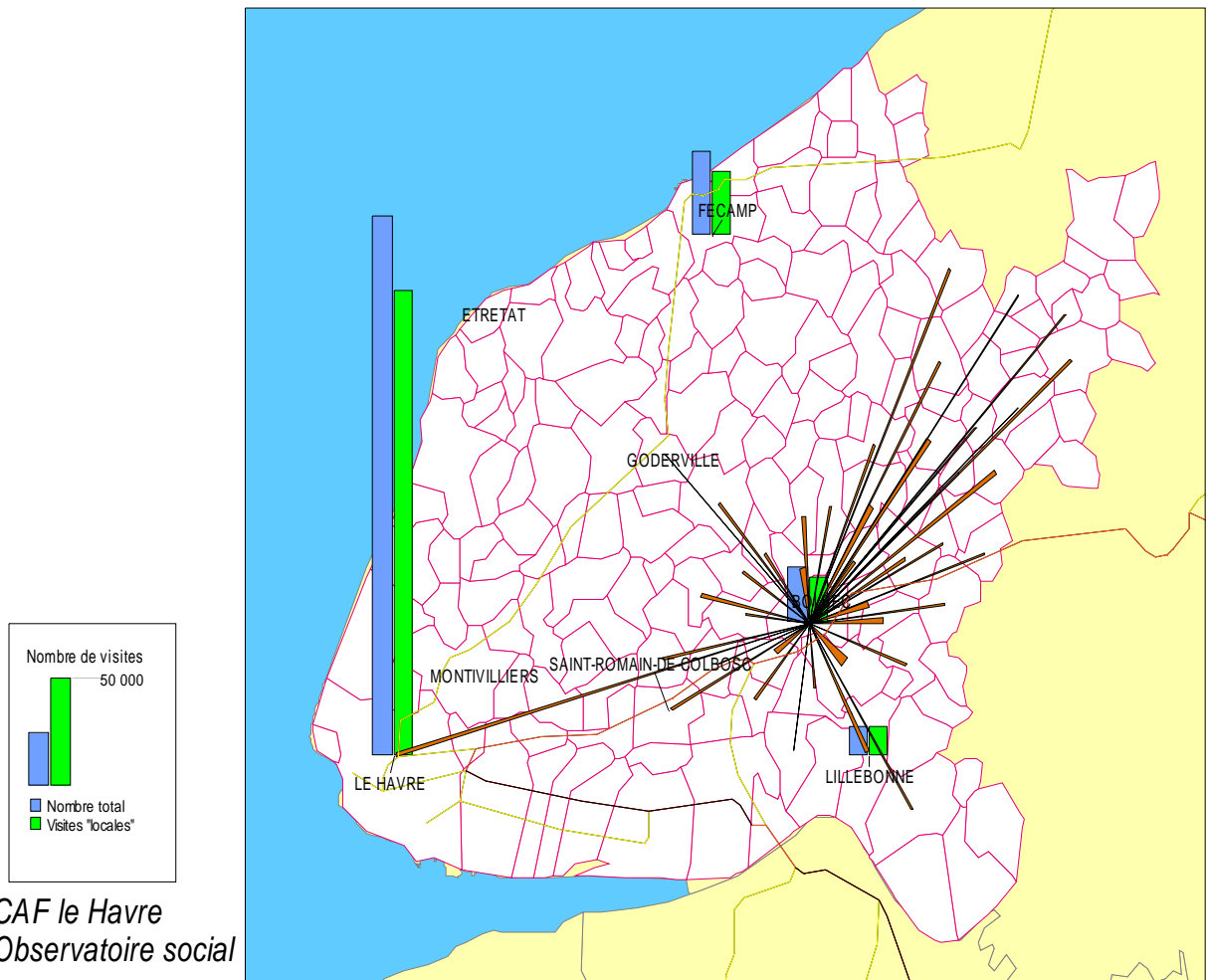
Illustration 2 - Les flux de visites : antenne de Fécamp  
 Nombre de visites pour les sites principaux (siège et antennes)  
 période : octobre 2005 à septembre 2006 ; données : GCA



### Illustration 3- Les flux de visites : antenne de Bolbec

#### Nombre de visites pour les sites principaux (siège et antennes)

période : octobre 2005 à septembre 2006 ; données : GCA

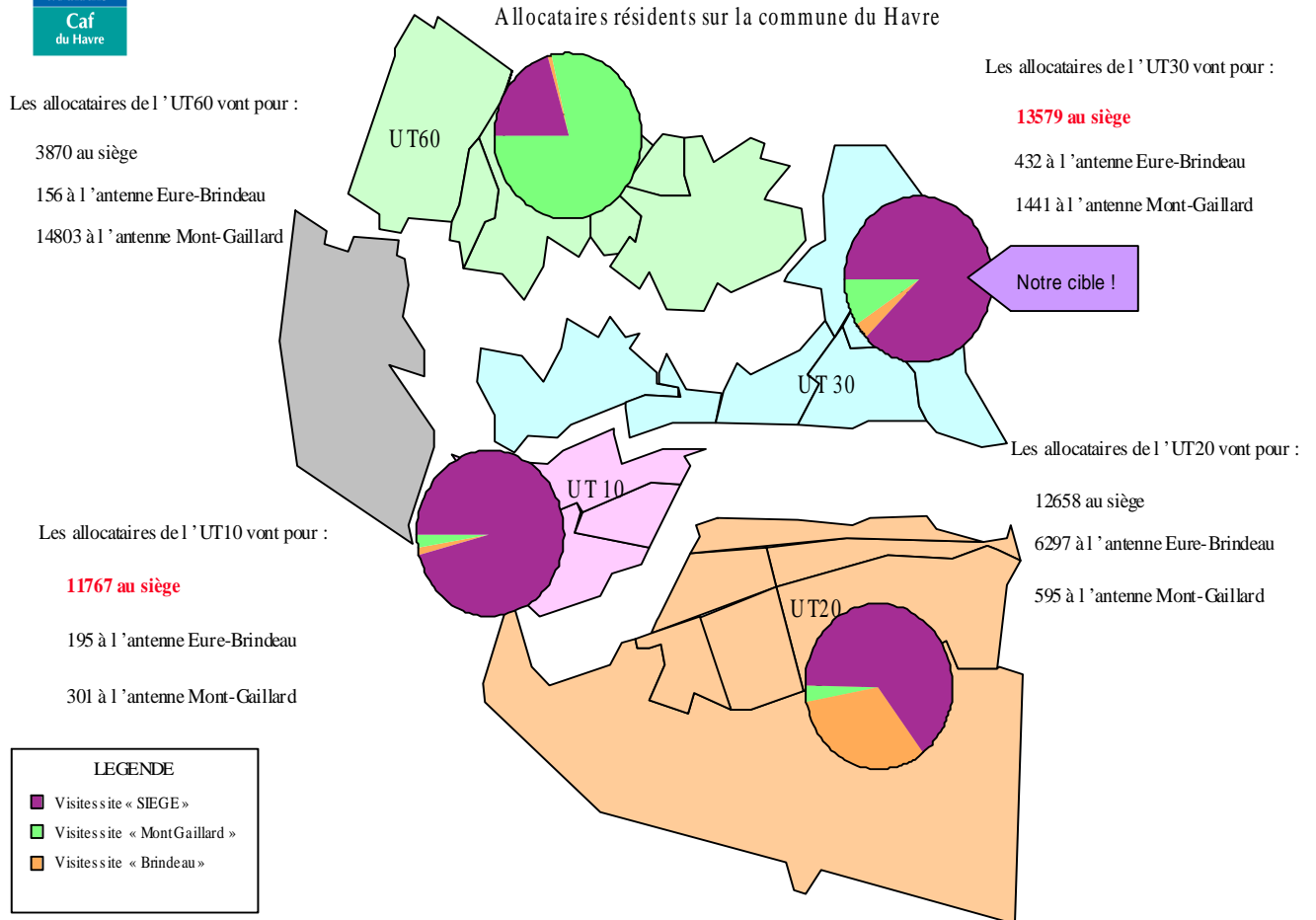


## Illustration 4- Analyse des flux sur les quartiers du Havre



### Analyse des flux

#### Nombre visites sur les trois sites du Havre en fonction de l'UT de rattachement

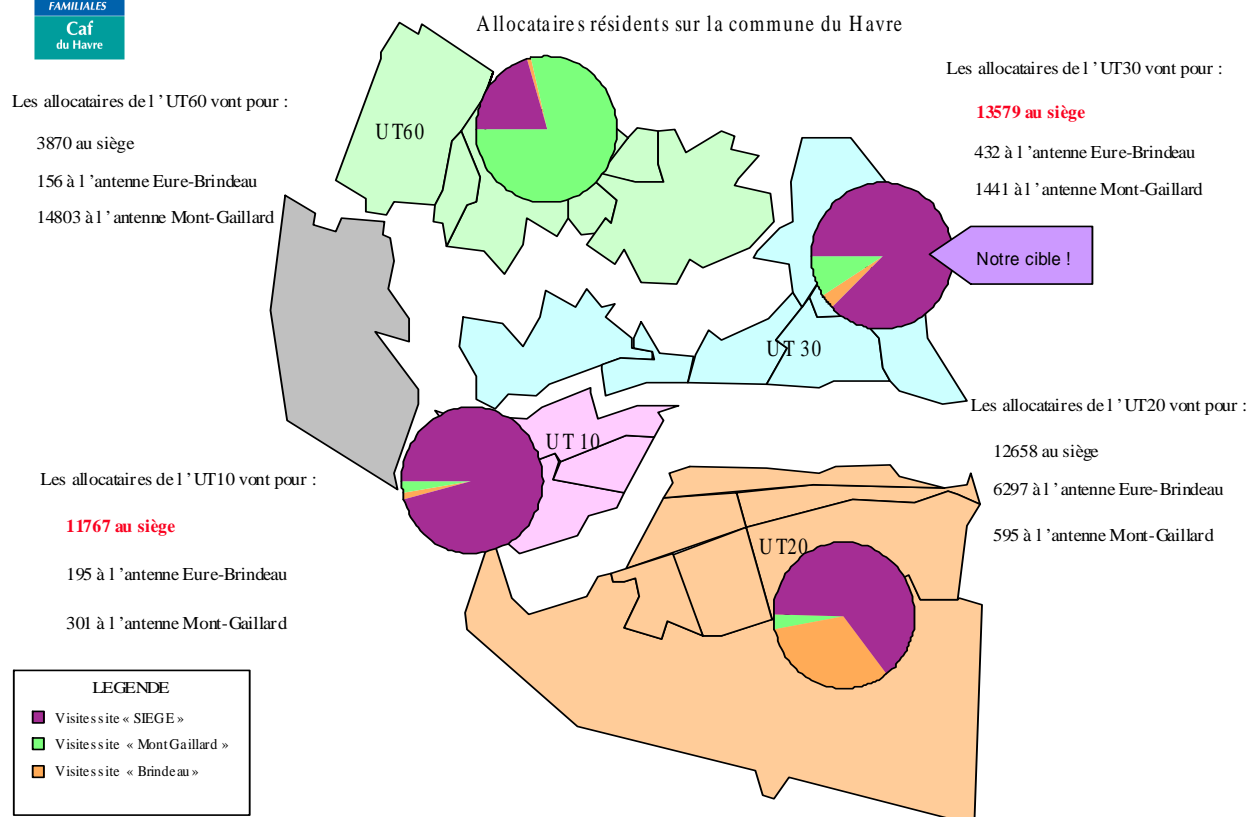


## Illustration 5 - Analyse des flux sur les quartiers du Havre



### Analyse des flux

#### Nombre visites sur les trois sites du Havre en fonction de l'UT de rattachement



Chaque site d'accueil est très fréquenté, essentiellement par les habitants du secteur, et de façon plus marginale par les habitants de la circonscription, au gré de leurs activités professionnelles ou privées. Les sites sont donc justifiés par cette fréquentation.

A noter que la présence de la Caf sur plusieurs sites permet :

- Une gestion plus fluide de l'accueil,
- D'assurer les objectifs liés aux temps d'attente, à la proximité, à la confidentialité et à la sécurité.

L'ensemble de ces critères favorise l'image de marque de la Caf. Il demeure cependant des zones, a priori, non couvertes.

Cette carte met en évidence le secteur d'origine des allocataires – identifiés – qui se rendent sur un site d'accueil situé au Havre : "qui se rend sur quel site ?"

Ainsi :

- Pour l'UT 10, le "Havre centre", ce sont essentiellement des allocataires dépendant de ce secteur qui se rendent au siège ;
- Pour l'UT 60, Mont Gaillard, ce sont les allocataires de ce secteur qui se rendent à l'antenne. Le nombre total des visites à l'antenne représentent pratiquement 16 % de l'ensemble des visites de la CAF ;
- Pour l'UT 20 "Havre Port" ;
- 32 % des allocataires résidant sur le secteur se dirigent sur ce site ;
- 64,7 % des allocataires se dirigent sur le siège : le territoire couvert par l'antenne est coupé en 2 par une voie rapide et les voies de chemin de fer ; Les espaces commerciaux sont plus proches du siège que de l'antenne. Les allocataires empruntent donc la ligne la plus directe vers le point d'accueil le plus proche et/ou à proximité de leur lieu de travail.

Pour désenclaver le Havre Port, la VDH a ouvert, en mai 2000, la Maison de quartier regroupant trois Institutions importantes : CG - CAF- VDH.

La Maison de Quartier présente une caractéristique notable. En effet, les usagers sont reçus à un guichet unique composé d'agents issus des 3 institutions ; Ils répondent à l'ensemble des questions "simples" intéressant les trois organismes. En poste arrière, des accueils spécialisés permettent un accueil plus personnalisé.

De façon ponctuelle, d'autres partenaires tiennent également des permanences.

- UT 30 "Caucriauville" ;
- 87,8 % des allocataires de ce secteur se rendent au siège pour leurs démarches et les visites de ces allocataires représentent 19,2 % des visites sur le siège.

Le poids des allocataires pondérés est de 1.64 (moyenne nationale : 1.51)

**-> Le développement de la permanence actuelle sur Caucriauville devrait donc répondre à un besoin des habitants du secteur.**

## 8 – Typologie des allocataires

	Caucriauville Aplemont	% le Havre	UT 20	% le Havre	Mont-Gaillard Bléville *	% le Havre	Le Havre
Population (RP99)	27970	14,65%	33137	17,36%	31422	16,46%	190924
-> dont étrangers	1712	20,86%	1897	23,11%	2413	29,40%	8208
Nb allocataires	5957	14,79%	7730	19,19%	5487	13,62%	40279
Personnes couvertes	16396	16,63%	18916	19,18%	15889	16,11%	98601
Nb de chômeurs	1324	17,00%	1800	23,12%	1220	15,67%	7786
Nb enfants 0 à 6 ans	2388	17,95%	2679	20,14%	2193	16,48%	13305
Nb enfants 0 à 20 ans	7594	18,37%	8041	19,45%	7408	17,92%	41345
Nb Alloc. Bas revenus	2490	17,49%	3282	23,05%	2271	15,95%	14237
Nb pers couv. Bas revenus	6950	21,42%	7515	23,16%	6368	19,62%	32450
Nb alloc aide au logt.	4437	15,99%	5634	20,31%	3730	13,45%	27740
Nb API	344	23,56%	381	26,10%	241	16,51%	1460
NbAAH	476	14,79%	624	19,38%	554	17,21%	3219
Nb RMI	1138	16,95%	1652	24,61%	1071	15,96%	6712
Nb pers couv Minimas sociaux	4654	20,84%	5416	24,25%	4168	18,66%	22331
Taux de chômage	15,66%		17,04%		15,07%		13,95%

Le tableau ci-dessus décrit la structure de la population allocataires sur trois secteurs importants du Havre : ces secteurs représentent plus de

- ↳ 48,5 % de la population du Havre ;
- ↳ 47,5 % des allocataires résidant au Havre ;
- ↳ 63,75 % des bénéficiaires de minima sociaux ;
- ↳ 73,37 % de la population étrangère.

Deux de ces trois secteurs sont dotés d'une antenne Caf. Jusqu'au 22 avril 2007, Caucriauville disposait d'une permanence ouverte 4 h 00 par semaine – depuis le 23 avril 2007, l'antenne de Caucriauville est ouverte au public selon une amplitude de 21h30.

### **“Projet ” antenne de Caucriauville**

“ **Caucriauville** ” est l'un de ces secteurs qui, jusqu'à présent, ne bénéficiait pas d'une présence permanente de la Caf, au moins en ce qui concerne le volet prestations.

La Caf a saisi l'opportunité de vacance de locaux de la VDH pour aménager un lieu d'accueil « prestations » et pour développer le centre d'activités du service « action sociale et familiale. »



Ces aménagements répondent aux besoins de la population : les cartographies précédentes illustrent un aspect de ces besoins : déplacements nombreux de la population à l'accueil du siège, fréquentation importante de la permanence.

Les données sociales présentent un secteur à la population très dense, défavorisée, pouvant justifier un accueil permanent sur le site :

(Nota : les données datent du RP de 1999 – elles ont évolué depuis)

Elles montrent une forte proportion :

- d'enfants,
- de personnes étrangères,
- de minima sociaux,
- et un taux de chômage largement supérieur à la moyenne nationale !

Le poids allocataire moyen est de 1.64 (> à la moyenne nationale qui était, à l'époque de l'étude, de 1.51)

A noter que le secteur d'Aplemont (associé à Caucriauville), quartier résidentiel pour une bonne part, vient atténuer les difficultés recensées sur Caucriauville. Depuis le 23 avril 2007, l'accueil est quotidien, l'amplitude d'ouverture est passée de 4 heures hebdomadaires à 21 h 30. La production sur le site est " accessoire ". Les experts conseil sont de niveau 4.

La fréquentation de Caucriauville aurait dû entraîner une baisse significative des visites sur le siège, mais le RSA et les autres réformes d'acquisition des données, (données ressources notamment) ont entraîné une augmentation des visites tous sites confondus.

Après quelques mois d'expérience, l'organisation sur le siège devra être ré-examinée. Des surfaces seront éventuellement restituées à la CPAM (impacts en terme de coûts).

## **9 – Les coûts**

Le plan comptable budgétaire MAGIC a été structuré afin d'obtenir aux moyens d'enveloppes distinctes les coûts des différents sites. Ce dispositif permet de suivre annuellement l'évolution de ces charges. Les charges prises en compte sont :

- les fluides (eau, électricité, gaz) ;
- les locations et charges locatives ;
- les coûts des contrats de maintenance liés aux installations attachées à l'immeuble (ascenseur, chaudière, etc....) ;
- le nettoyage des locaux ;
- les impôts locaux ;
- l'amortissement Caf en terme d'immobilier.

Le suivi annuel de ces charges nous permet d'évaluer le coût au m<sup>2</sup> de chaque structure et de mesurer l'évolution de ces charges. A savoir que le coût au m<sup>2</sup> a progressé de 2,77 % en 2008 et de 2,91 % en 2009.

La synthèse des données statistiques de l'accueil physique et des informations comptables a permis d'établir des fiches par lieu d'accueil afin de comparer les différents sites entre eux et d'en suivre, d'année en année, l'évolution.

I nence CAUCRIAUVILLE					
TOTAL VISITES NON FILTRE	154411	H	Globalement, qui va à Caucriauville + sms		
TOUS SITES					
OUVERTURE					
Amplitude horaire	5				
nb visites heure	10				
CONNEXIONS BORNES					
Nombre					
VISITES					
Nombre total visites du site NON FILTRE	2601				
nb total visites du site/ nb total tous sites	1,68%				
ORIGINE ALLOC (détail sur la communauté de communes principale)	Nombre visites	% visites origine alloc /nb visites total	GLOBAL PAR COMMUNAUTE DE COMMUNES	nb visites	% NB visites/total visites à l'antenne
Le Havre	1909	73,39%	Havraise- CODAH	2184	100,00%
					0,00%
					0,00%
			TOTAL VISITES FILTRES	2184	100,00%
RATIO ACTIVITE			total antenne non filtré réparti comme suit		
% total visites / nb alloc rattachés	1,68%		non ident	218	
			identifié sans autre filtre	2383	
			total non filtré	2601	
COUTS			- de 10 et autre commune 76000 77000	199	
surface du lieu	161				
surface accueil	16				
Coût annuel	10188				
Nb personnel (ETP)	0,14				
Coût annuel ETP	7210				
RATIO FINANCIER					
Coûts M <sup>2</sup>	63,28				
Coût visite	6,69				

En dépit d'un certain nombre d'inconvénients ou de difficultés :

- Travail lourd, pour la première analyse,
- Manque d'outils adaptés disponibles,
- Manque d'éléments de comparaison (autres Caf, national),
- Pas d'indicateurs institutionnels,
- Manque de quelques données de base (des allocataires ne sont pas identifiés),
- Orientation essentiellement « prestations », peu de données d'Action Sociale,
- Changement de stratégie au niveau de la COG.

L'étude réalisée a permis d'obtenir, avec une certaine simplicité concernant l'analyse des coûts grâce à une utilisation adaptée de MAGIC.

- Une vision globale de l'accueil à la Caf,
- La confirmation d'hypothèses et d'a- priori,
- Des outils aussi objectifs que possible,
- Une orientation de la politique d'accueil.

La Caisse s'est ainsi dotée d'un outil de dialogue avec les élus locaux et les partenaires.

Cet outil doit également se révéler utile dans le cadre de la départementalisation lors du choix des implantations et des futurs modes d'accueil.

**Elodie FRANCES – Caisse d’allocations familiales de Toulouse**  
**Béatrice HOAREAU – Caisse d’allocations familiales de La Réunion**  
**Laurence MARTUCHOU – Caisse d’allocations familiales de Marseille**

## **1 - La démarche ABC/M au sein de la Branche Famille**

La Cog 2009/2012 fixe à la branche l’objectif de déployer la méthode Abc/m qui doit permettre de mieux mettre en évidence les coûts des activités des processus de gestion des prestations et du service à l’allocataire. Cette démarche dont les travaux ont débuté sur la précédente Cog est désormais intégrée au plan d’action institutionnel dans le programme "Pilotage de la performance". L’échéance de déploiement est prévue au 31 décembre 2011.

A ce jour, 25 Caf sont déjà engagées dans la démarche. Elles sont organisées autour d’un groupe projet (12 Caf dont les travaux sur cette dernière ligne droite vont porter essentiellement sur les aspects préparatoires au déploiement). Pour l’exploitation des résultats, l’ensemble des Caf engagé est réparti en quatre sous-groupes d’exploitation.

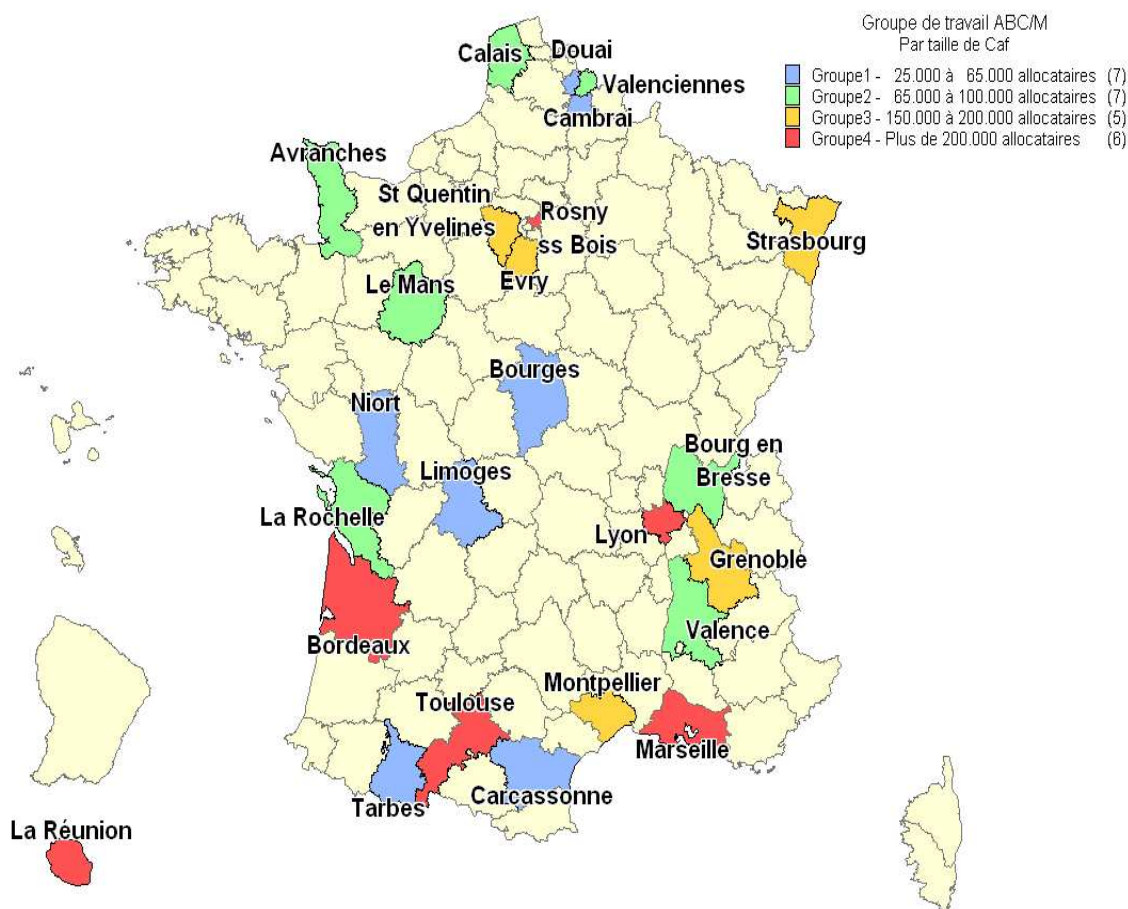


Figure 1 : Cartographie des Caf engagées dans la démarche ABC/M

## 2 - Présentation générale des principes de la méthode ABC/M

### 21 - Présentation générale de la méthode ABC/M

Cette méthode de comptabilité analytique permet d'appréhender de façon relativement précise le coût de la production des différentes prestations et services d'une Caf en s'appuyant sur l'analyse du processus et l'enchaînement des différentes opérations le constituant.

L'outil ABC « Activity Based Costing » vise à répondre à la question « Combien ça coûte ? ». Elle repose sur le principe général suivant : « les produits (objets de coût) consomment des activités qui elles-mêmes, consomment des ressources ».

L'outil ABM « Activity Based Management » complète cette analyse en répondant à la question « Comment agir sur les coûts tout en améliorant la performance en terme de qualité ? ». Elle permet de piloter ces activités au travers d'indicateurs pertinents qui suivent l'avancement des objectifs stratégiques de la Caf. Cette partie (ABM) doit ainsi être impulsée par chaque Directeur d'organisme selon les résultats ABC, les besoins de la Caf et le contexte local.

La mise en œuvre d'une telle méthode de comptabilité est donc un véritable outil d'aide au pilotage local, qui permet d'éclairer le niveau de performance des processus et de proposer des axes d'optimisation mais aussi de repérer les sous activités.

- ABC/M apportera une réponse au juste coût et donc à la maîtrise des coûts et des marges dont disposent les Caf,
- ABC/M aidera au pilotage stratégique des Caf en faisant le lien entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, en aidant à bâtir une organisation cohérente avec le contexte actuel, à décloisonner les services par son approche transversale, et en optimisant les ressources.

## 22 - Quelques définitions générales

La méthode ABC/M repose sur le principe selon lequel « les produits consomment des activités qui elles-mêmes consomment des ressources ». Des inducteurs permettent de ventiler les ressources sur les activités et des inducteurs d'activité répartissent le coût des activités entre les produits.

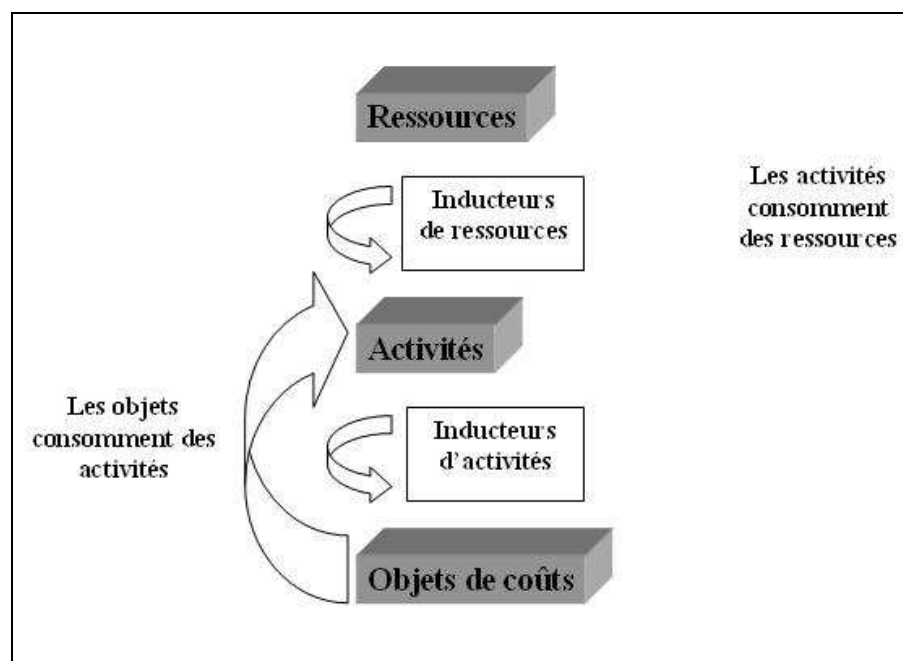


Figure 2 : Les principes de la méthode ABC/M

### Définitions :

**Ressources** : il s'agit des éléments consommés pour la réalisation des produits, correspondant aux charges retenues dans la comptabilité analytique.

Ce sont par exemple :

- les charges de personnel
- les loyers
- l'électricité

**Activités** : il s'agit de l'ensemble de tâches élémentaires utilisant des ressources (temps / homme, machines, informations...) et concourant à l'obtention d'un résultat identifiable (une pièce, une facture, une commande émise...) au bénéfice d'un client, interne ou externe.

Par exemple :

- recevoir un allocataire
- analyser et liquider un dossier
- contrôler un dossier sur place

**Objets de coût** : il s'agit des produits finaux des processus du modèle, les objets de coûts sont ici les différentes finalités des activités analysées : la gestion des prestations familiales et sociales par l'organisme.

**Inducteurs** : un inducteur de coût est le facteur qui va être le plus représentatif de la constitution du coût. Le modèle ABC comprend deux types d'inducteurs de coûts :

- inducteurs de ressources (temps passé, m2, ...) qui permet de répartir les postes de dépenses sur les activités,
- inducteurs d'activité (pièces traitées, appels téléphoniques par objets de coût...) qui permet de répartir le coût des activités sur les différents objets de coût.

## 23 - La modélisation actuelle

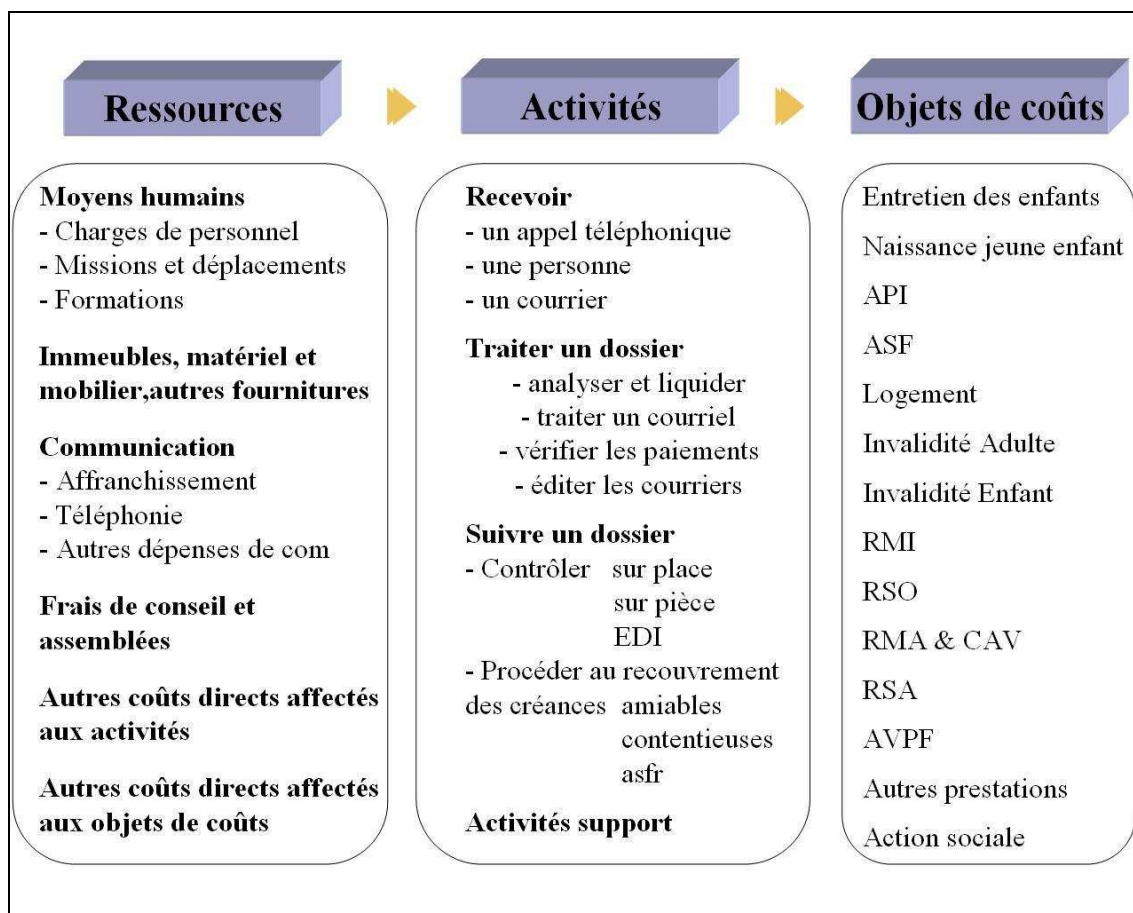


Figure 3 - La modélisation globale ABC/M pour les Caf



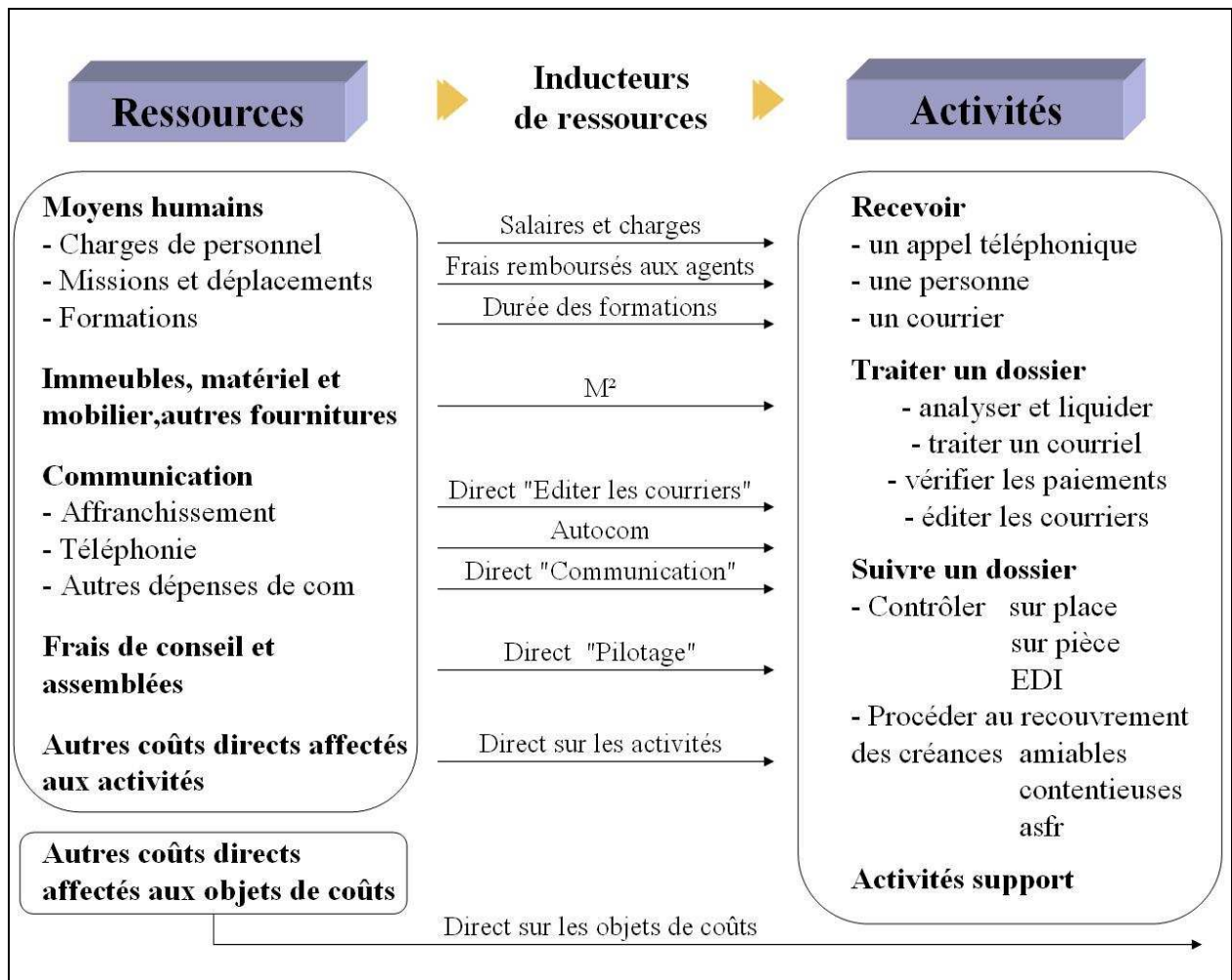


Figure 4 - Les inducteurs de ressources

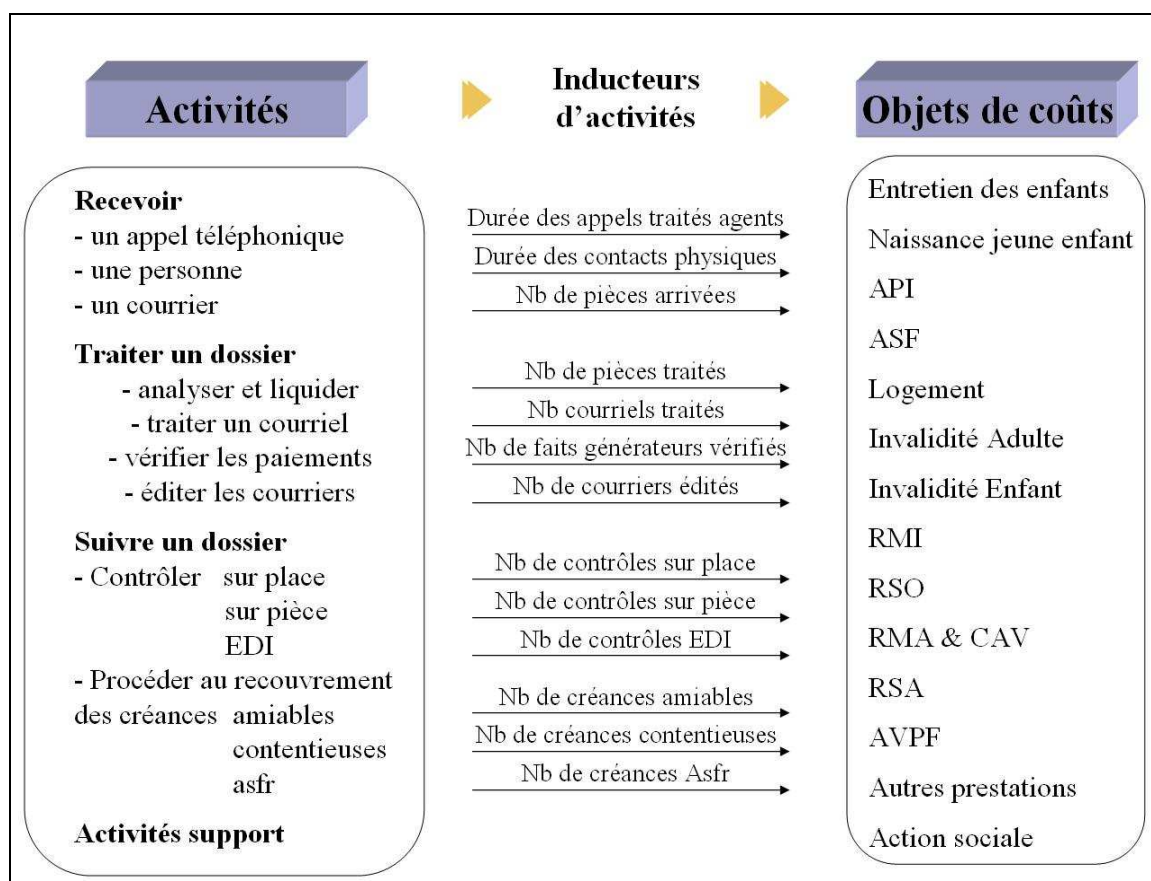


Figure 5 - Les inducteurs d'activités

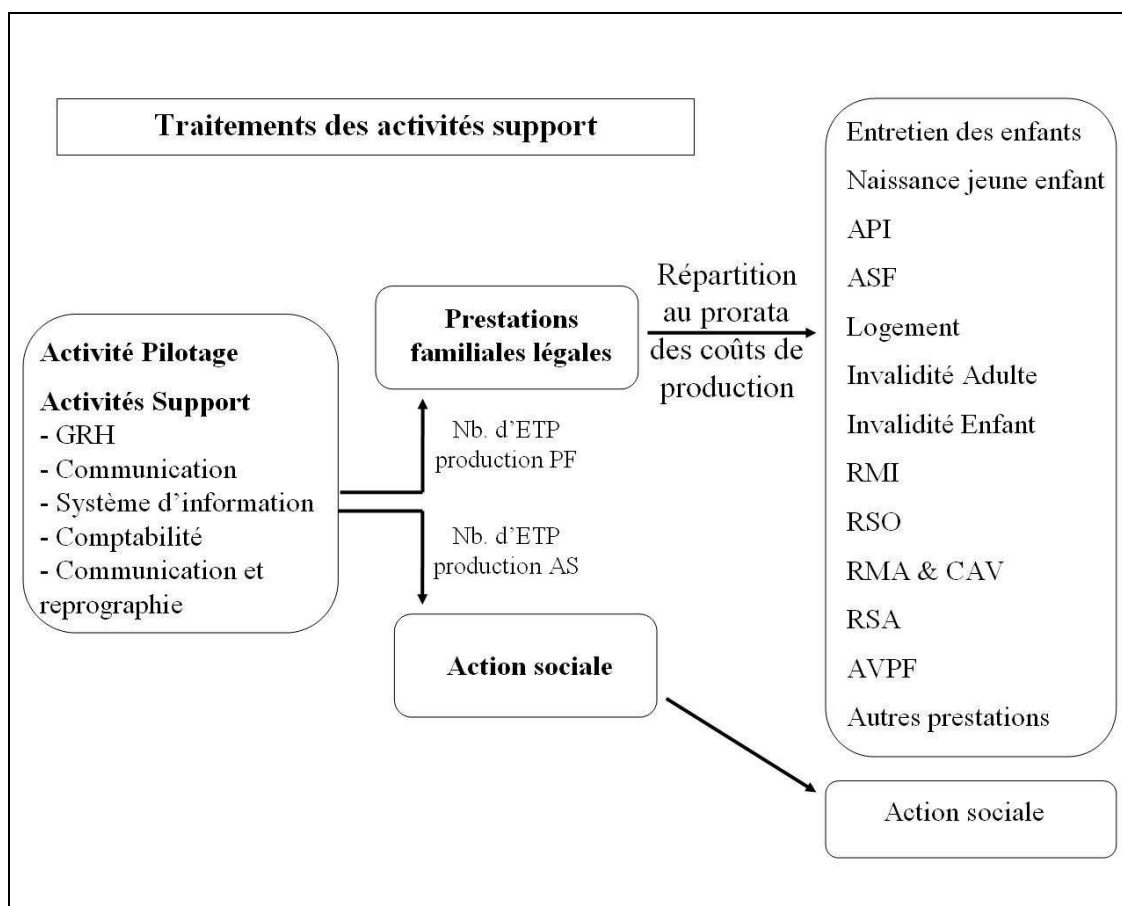


Figure 6 - Le traitement des activités supports

## 24 - Les différentes approches et études possibles au sein des Caf

Plusieurs types d'approches et d'études au travers de la démarche ABC/M sont ainsi possibles :

### **Des approches par activité :**

Celles-ci permettent ainsi d'analyser le processus dans sa globalité.

Il est alors nécessaire d'effectuer des comparaisons entre plusieurs Caf afin d'identifier des écarts, des bonnes pratiques pour aboutir à des plans d'actions. Exemple : des études sur l'accueil physique, l'accueil téléphonique.

Celles-ci permettent d'avoir une connaissance plus précise dans certaines Caf des coûts des différentes organisations. (Ex : coût des déconcentrations plus ou moins importantes des sites d'accueil...).

Ces résultats peuvent également éclairer le choix des directions pour redéployer certains effectifs sur des lieux spécifiques en fonction des résultats, et favoriser l'harmonisation des pratiques et conditions d'accueil, aider à la décision d'installation de visio-guichet, ...

### ***Des approches par prestation :***

Ces types d'études peuvent mettre en lumière :

- des impacts liés à des changements réglementaires (exemple : l'impact de la subsidiarité API entre 2007 et 2008),
- des impacts liés à des typologies différentes de bénéficiaires (exemple : turn-over des allocataires),
- des impacts liés à des modes d'organisation différents (exemple : Gestion du RMI).

### ***Des approches par les ressources :***

D'autres types d'analyses peuvent également être conduites pour identifier des pistes de progrès opérationnelles dans des domaines tels que l'affranchissement, les frais de déplacement en identifiant les activités les plus consommatrices et en échangeant entre Caf sur les pratiques mises en place. Ces échanges peuvent ainsi éclairer les directions de certaines Caf et aboutir à des gains sur ces domaines particuliers.

### ***Des approches par les causes :***

Une approche ABC complétée par une approche par les causes peut aussi permettre à la Caf d'optimiser son pilotage. La mise à disposition de nouveaux indicateurs de suivi, de veille peut permettre à la Caf :

- d'identifier les causes de sa performance ou de sa non performance,
- de repérer les pistes d'amélioration possibles et ses facteurs clés de succès (FCS),
- de cibler ses activités de moindre valeur ajoutée,
- etc...

## 25 - Présentation d'un exemple d'étude d'une Caf autour du coût des visites en fonction des sites d'accueil

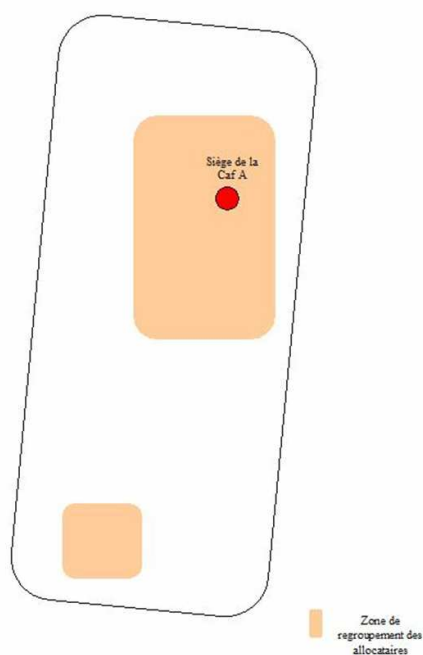
L'exemple traité pour le travail sur le coût des visites est la Caf A\*.

### LES CARACTERISTIQUES DE LA CAF A

Les caractéristiques de cette Caf sont les suivantes (en 2008) :

- Entre 220 000 et 260 000 allocataires,
- 48,9 % de la population (Insee 2006) couverte,
- 2/3 bénéficient d'une prestation logement,
- 1/6 bénéficient de minima sociaux,
- 1 allocataire sur 2 réside dans la ville où est situé le siège de la Caf,
- 70 % résident sur la couronne située autour de la ville où est situé le siège de la Caf.

### L'OFFRE DE SERVICE DE LA CAF A



La Caf est présente sur une grande majorité du département :

- dans le chef lieu du département avec le siège et 5 antennes,
- dans la première couronne avec 4 antennes toutes situées sur de grands axes de communication,
- une mini Caf au sud.

Ces accueils permanents sont complétés par sept permanences et 10 accueils sur rendez-vous.

En 2008, 430 000 visites ont été comptabilisées, soit 1,8 visites par allocataire.

Figure 7 – Schéma anonymisé de la couverture de la Caf

\* Pour des raisons de confidentialité le nom des Caf a été anonymisé

## LES ENGAGEMENTS DE SERVICE DE LA CAF A

Le département est organisé autour de six secteurs. Dans chacun d'eux, l'engagement de service concernant le temps d'attente est respecté pour l'année 2008. Il varie entre 93 % et 99,6 % des allocataires sont reçus en moins de 20 minutes.

De plus, le deuxième engagement de service qui correspond à l'amplitude horaire est atteint avec une ouverture de 2 032 heures (socle COG 1 771 heures).

Site	Allocataires reçus en moins de 20 minutes
<b>Secteur 1</b>	
Site 1	95,8 %
Site 2	96,1 %
<b>Secteur 2</b>	
Site 3	95,9 %
Site 4	96,7 %
<b>Secteur 3</b>	
Site 5	97,0 %
Site 6	93,8 %
<b>Secteur 4</b>	
Site 7	97,9 %
Site 8	97,3 %
<b>Secteur 5</b>	
Site 9	97,5 %
Site 10	96,0 %
<b>Secteur 6</b>	
Site 11	99,6 %

Figure 7 - Les engagements de service en terme de temps d'attente sur les différents sites de la Caf

## LA DEMARCHE ABC/M A LA CAF A

Les coûts unitaires des activités et des prestations sont issus des résultats ABC. Les activités sont divisées en deux catégories : les activités de production (accueil, liquidation,...) et les activités support (pilotage, gestion des ressources humaines,...). La Caf A a analysé et a expliqué les coûts liés à l'activité « accueil physique ».

Deux approches ont été faites : une à partir des moyens humains (en ETP) et la seconde présentée ici à partir des coûts mis en œuvre sur l'activité (dépenses de personnel, de fonctionnement et d'amortissement).

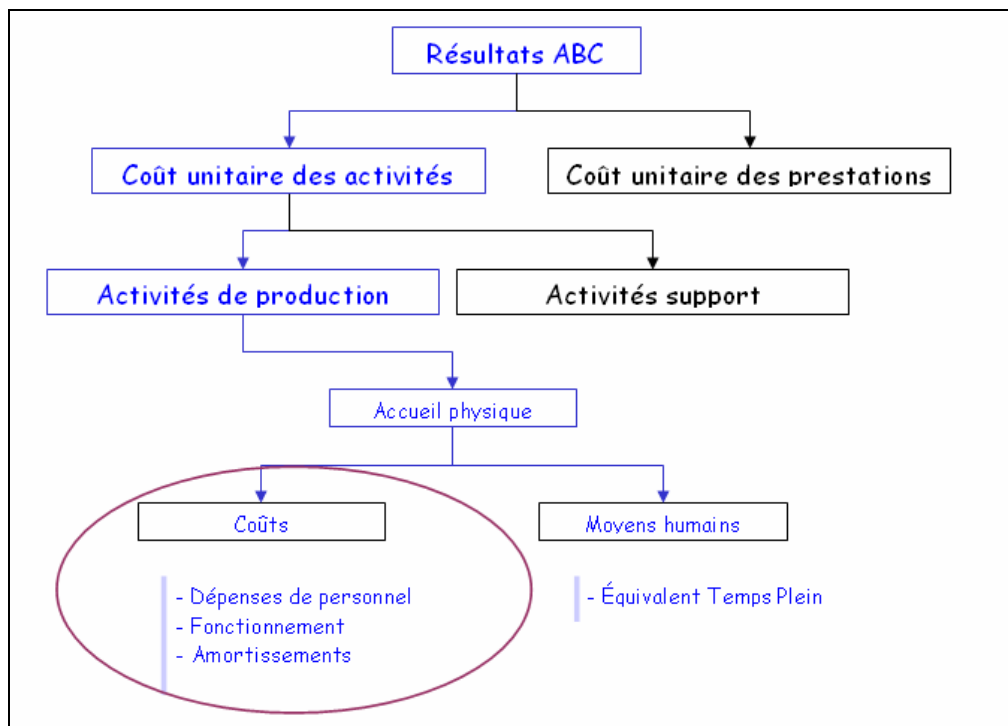


Figure 8 - L'approche utilisée pour l'étude

### LES PRE REQUIS POUR L'ETUDE

Afin de réaliser une étude fiable, certains pré-requis sont essentiels, notamment ceux qui concernent **la fiabilisation de notre Système d'Information**

- La saisie des matricules des allocataires et de la nature PF dans le logiciel de gestion des contacts en situation d'accueil doit être obligatoire,
- Le nom du site et de la période doivent être saisis dans MAGIC lors de l'ordonnancement des factures,
- Le lieu d'implantation et le bureau concerné doivent être saisis dans le logiciel GDI (Gestion des Immobilisations).

En effet, c'est notamment grâce à ces informations que les coûts par site peuvent être calculés.

### LE COUT UNITAIRE DE CHAQUE SITE D'ACCUEIL

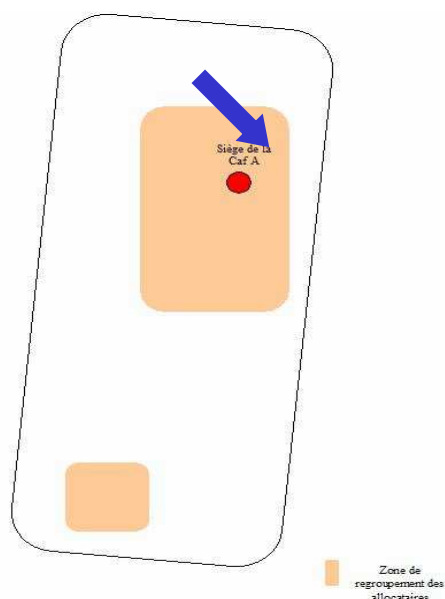
Grâce à cette méthode, la Caf A a pu déterminer qu'en moyenne une visite sur son territoire coûte 5,65 euros. Ce coût moyen a pu être décliné par site et varie entre 4,36 et 10 euros.

SITES	Nombre d'allocataires	Nombre visites	Part des visites	Coût par visite	Part coût site/coûts des sites
Ste 11	13 855	25 157	5,83%	10,01 €	10,34%
Ste 5	22 137	17 007	3,94%	7,71 €	5,39%
Ste 2	14 141	31 124	7,22%	7,50 €	9,58%
Ste 8	15 973	28 771	6,67%	7,11 €	8,39%
Ste 7	23 247	18 991	4,40%	6,20 €	4,83%
Ste 3	28 608	30 410	7,05%	6,05 €	7,55%
Ste 6	17 892	36 585	8,48%	5,72 €	8,59%
Ste 4	27 666	43 421	10,07%	5,14 €	9,16%
Ste 2	30 793	35 247	8,17%	4,68 €	6,78%
Ste 10	18 250	78 801	18,27%	4,36 €	29,41%
Siège: site 9	25 374	85 687	19,87%		
<b>TOTAL</b>	<b>237 936</b>	<b>431 201</b>	<b>100%</b>	<b>5,65 €</b>	

Cette méthode permet à la Caf A d'analyser ces coûts afin de mieux les comprendre et les maîtriser.

L'analyse des sites 11, 5 et 2 est ainsi détaillée ici.

Un zoom a été réalisé sur **le Site 11**, afin de comprendre son coût par visite le plus élevé. Ce site se caractérise par son éloignement géographique (90 kilomètres du chef lieu) et son autonomie sur les activités de réception de courrier, d'accueil physique, de liquidation et de vérification.





Le coût global de ce site est de 717 000 Euros. Il se répartit pour 89 % en dépenses de personnel et 11% en fonctionnement et amortissement.

<b>SITE 11</b>	
<b>Coût global du site</b>	716 612,00 Euros
<b>Coût moyen d'une visite</b>	10,01 Euros
<b>Nombre d'allocataires</b>	13 855
<b>Part sur ensemble des allocataires</b>	5,84 %
<b>Nombre de visites</b>	25 157
<b>Part sur ensemble des visites</b>	5,83 %

La Caf A a décidé d'analyser uniquement les dépenses de fonctionnement pour ce site à cause de sa situation géographique. Cette analyse permet de détecter un surcoût lié à une navette permettant l'acheminement du courrier vers le siège.

	<b>Avec la navette</b>	<b>Sans la navette</b>
<b>Coût du site</b>	<b>251 849 euros</b>	<b>242 848 euros</b>
<b>Coût unitaire du site</b>	<b>10,01 euros</b>	<b>9,66 euros</b>

Une étude de rentabilité sur les différents contrats de remplacement possibles (Fréquence Affaire ou Chronopost) a été réalisée. L'analyse des moyens humains mis en œuvre sur ce site est en cours de réflexion.

Deux autres zooms ont été réalisés sur **les sites 2 et 5**

Le **site 5** a un coût par visite de 7,71 Euros. Ce site a ouvert en janvier 2008 suite à la réalisation de travaux de rénovation. Le coût élevé par visite s'explique donc par d'importantes dépenses en amortissements (34 % du coût global).

A la fin de la durée d'amortissement de ces travaux, la Caf A a estimé le coût par visite de ce site à 5,80 Euros.

Le **site 2** a un coût par visite de 7,50 Euros. Il est situé dans une zone sensible du territoire d'où la nécessité d'un contrat de gardiennage suite à des agressions. Le surcoût de ce site s'explique par cette dépense d'un montant annuel de 40 000 Euros. La Caf A étudie la possibilité de substituer ce contrat de gardiennage par un agent d'accueil et d'orientation.

L'objectif de cette démarche est de maintenir une offre de service large et de conserver l'ensemble de ses sites tout en détectant des sources d'économies possibles. Par cette méthode la Caf A est en capacité de comprendre et de maîtriser les différences de coûts entre ses sites. De plus, elle propose des pistes d'économie afin de réduire ses dépenses.

**PARTIE 7 – PRESENTATION D'UN EXEMPLE D'ETUDE D'UNE CAF AUTOUR DE  
L'EVALUATION DE LA CHARGE ET DES MOYENS MIS SUR LES DIFFERENTS SITES D'ACCUEIL**

Elodie FRANCES – Caisse d'allocations familiales de Toulouse  
Béatrice HOAREAU – Caisse d'allocations familiales de La Réunion  
Laurence MARTUCHOU – Caisse d'allocations familiales de Marseille

## 1 - La démarche ABC/M à la Caf B \*

Cette étude réalisée par la Caf B a été lancée dans le but d'analyser et de comparer les résultats des différents sites décentralisés de la Caf.

L'analyse a débuté dans un premier temps après avoir observé les résultats de 2 des principaux engagements de service (le délai de traitement en moins de 15 jours, et le temps d'attente en moins de 20 minutes à l'accueil physique), sur les différents sites de la Caf. Des résultats sensiblement différents ont été constatés selon les territoires :

	<b>Taux de pièces traitées &lt;= 15 jours</b>	<b>Visites reçues en moins de vingt minutes</b>
<b>Site 1</b>	<b>99,5 %</b>	<b>95,7 %</b>
<b>Site 2</b>	<b>94,5 %</b>	<b>90,4 %</b>
<b>Site 3</b>	<b>94,7 %</b>	<b>89,0 %</b>
<b>Site 4</b>	<b>86,9 %</b>	<b>86,1 %</b>
<b>Site 5</b>	<b>87,5 %</b>	<b>87,6 %</b>
<b>Site 6</b>	<b>93,3 %</b>	<b>83,6 %</b>

L'étude permet de réduire les écarts afin d'offrir la même offre de service sur le territoire.

\* Pour des raisons de confidentialité le nom des Caf a été anonymisé

## 2 - Profil des allocataires par territoire

Afin d'analyser les différents résultats, dans un premier temps sont calculées les prestations versées aux allocataires sur les différents territoires :

Caf B Exercice 2008	ENT	NAIS	LGT	API	ASF	INV. ADULT.	INV. ENF.	RMI	RSA *	RMA CAI
<b>Nombre de bénéficiaires par famille de prestations par territoire au 31/12/08</b>										
Site 1	45 774	12 197	42 863	1 043	3 861	3 657	884	7 056	2	498
Site 2	41 830	11 383	29 611	1 116	3 369	2 954	713	6 639	0	419
Site 3	36 053	9 656	26 078	1 276	3 477	2 684	632	6 521	2	431
Site 4	46 046	12 018	43 740	2 876	8 285	5 311	976	14 509	480	755
Site 5	35 269	10 559	45 738	2 320	6 312	4 681	682	15 284	506	846
Site 6	31 076	9 419	41 335	1 070	4 290	4 009	549	8 219	311	644
<b>Total</b>	<b>236 048</b>	<b>65 232</b>	<b>229 365</b>	<b>9 701</b>	<b>29 594</b>	<b>23 296</b>	<b>4 436</b>	<b>58 228</b>	<b>1 301</b>	<b>3 593</b>

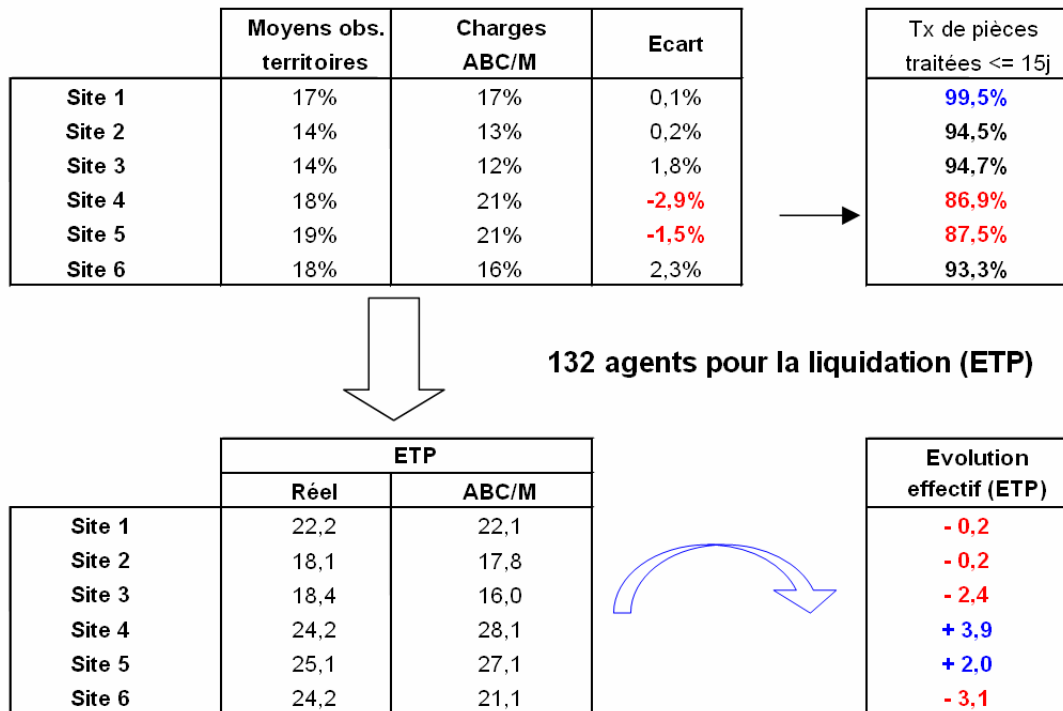
\* RSA : Expérimentation en 2008 sur les sites 4, 5 et 6

A partir des profils identifiés sur les différents territoires il est alors possible de calculer une charge « théorique » ABC/M par territoire selon l'observation des consommations des prestations.

Cette charge théorique a ainsi été appliquée sur les processus de liquidation ainsi que sur le processus d'accueil physique.

### 21 - Au niveau de la liquidation :

On peut ainsi mettre en regard la répartition des moyens humains réellement mis en place pour la liquidation sur les différents territoires, avec la répartition des moyens estimés en fonction des consommations des profils des allocataires. On remarque alors des écarts suivant les territoires qui se reflètent également sur la qualité des délais de traitement des pièces.



On observe alors que, sur les sites 4 et 5 qui sont les sites sur lesquels le taux de pièces traitées en moins de 15 jours est le plus faible par rapport aux autres sites, les estimations issues de la démarche ABC/M permettent d'identifier un besoin en agent supérieur à celui en place actuellement.

Il faut donc renforcer les sites 4 et 5 de respectivement 4 et 2 ETP.

Ces moyens seront principalement issus du territoire 6, territoire qui au regard de la charge a des moyens plus important.

## 22 - Accueil physique

La même approche réalisée précédemment est ainsi faite sur le processus de l'accueil physique avec une analyse des charges et moyens réellement mis en place avec l'estimation faite au travers des résultats ABC.

	Charges réelles des territoires	88,9 ETP	Répartition selon charge	Moyens affectés	Ecart affectés	Visites reçues en moins de 20min
Site 1	13%		11,49	11,96	0,47	95,7%
Site 2	11%		9,96	9,70	-0,26	90,4%
Site 3	11%		10,10	11,97	1,87	89,0%
Site 4	24%		21,57	21,10	-0,47	86,1%
Site 5	25%		22,62	20,75	-1,87	87,6%
Site 6	15%		13,17	13,42	0,25	83,6%

	Charge réelle des territoires	Charge théorique ABC/M	Ecart nb de points
Site 1	13%	15%	2,4%
Site 2	11%	13%	1,7%
Site 3	11%	12%	0,6%
Site 4	24%	22%	-1,8%
Site 5	25%	22%	-3,4%
Site 6	15%	15%	0,5%

On observe que les sites 4 et 5 ont une charge observée bien supérieure à la charge théorique issue d'ABC/M.

### 23 - Explication des écarts entre la charge observée et la charge théorique ABC

Afin d'aller plus loin dans l'analyse plusieurs pistes dans les causes des écarts entre la charge observée et la charge théorique ont été identifiées. Ces éléments font l'objet d'une analyse plus approfondie par la Caf, notamment :

- Le « turn-over » des allocataires qui peut impacter fortement la charge d'un territoire,
- Le travail sur les dossiers n'ouvrant pas de droits (refus),
- Les informations sur l'organisation des techniciens des territoires : sont-ils polyvalents, quel est le niveau d'encadrement, quelle est l'ancienneté des agents sur les sites, y 'a-t-il de l'absentéisme plus ou moins important suivant les territoires....,
- L'analyse d'autres indicateurs : le solde en jours, le taux des rejets en vérification, le taux d'instance, ...

Cette analyse a permis d'identifier des disparités sur les territoires et d'éclairer la direction de la Caf sur sa politique de décentralisation et sur les pistes de redéploiement possible sur les différents territoires en fonction des priorités de la Caf.

**Proposition :**

- Rééquilibrer les charges sur les six territoires de la Caf en prenant en compte la charge théorique ABC pour la liquidation et la charge constatée pour l'accueil physique ;
- Après mise en évidence des causes expliquant l'écart entre la charge théorique ABC et la charge observée pour l'accueil physique, mise en place des actions correctives afin de retrouver l'équilibre sur tous les territoires du département ;
- Suivi régulier des charges et des moyens des territoires afin d'ajuster dès que nécessaire les moyens des sites au regard de la charge observée.

**Franck NABET - Responsable du Pôle Etudes et contrôle de gestion à la Direction déléguée de la Cnav**

## **1 - Objectif de l'étude**

Il s'agissait en 2006, de mesurer la valeur créée par la mise en œuvre de la stratégie de proximité de la branche Retraite qui avait consisté dans les années 2000 pour les Caisses régionales (Cram), à déployer dans leur région un réseau d'agences retraite de petite taille, et de proximité.

En effet, le coût de ce choix stratégique avait focalisé l'attention de tous les acteurs (gestionnaires, tutelles, personnel..), mais la valeur créée et apportée à l'assuré, même si elle était pressentie, n'avait pas fait l'objet de mesure a priori ou a posteriori de « retour sur investissement ».

## **2 - Contexte**

Le déploiement de cette politique de proximité qui a démarré à la fin des années 90 était une nouveauté dans la branche retraite: auparavant, les Cram disposaient d'une multitude de points d'accueil retraite (les PAR) sur l'ensemble du territoire, mais ces accueils n'étaient pas permanents (sauf exception). Ils occupaient des locaux administratifs non dédiés (Cpam, Caf, mairie, etc..). Ils ne pouvaient assurer que des activités de renseignement aux assurés, le traitement réel des dossiers (reconstitutions des carrières et liquidations des droits), ne pouvant s'effectuer qu'au siège de la Caisse.

Ainsi la totalité des dossiers était traité au siège de la Caisse régionale, la relation avec l'assuré se faisant par courrier ou par téléphone. Au siège, chaque service de production avait la responsabilité d'un nombre d'assurés à traiter, en général déterminé par classement alpha.

La politique de proximité a donc consisté à créer des agences permanentes composées d'une dizaine de conseillers retraite, installées dans des locaux dédiés, ouverts sur une plage horaire fixe et large (environ 7 h 30 d'amplitude journalière en moyenne nationale), où au delà du renseignement, la quasi-totalité des dossiers peut désormais être traitée en tête à tête avec l'assuré.

Le choix des implantations des sites a fait l'objet d'études démographiques et géographiques, les principaux critères étant la densité de la population cible, et le désenclavement de certains sites.



Cette politique s'est déployée sur plusieurs années, les Caisses n'ayant pas démarré toutes en même temps, mais le début des années 2000 a été une période majeure de montée en charge.

### 3 - Méthode d'investigation utilisée dans l'étude

1- Entretiens sur place avec les directeurs et experts d'un échantillon de Caisses ;

2 - Remontées de données chiffrées de l'ensemble des Caisses régionales de métropole (16 unités allant de 500 à 3800 agents par siège), par requêtes dans les SI de production et de comptabilité analytique, par questionnaires et exploitations des enquêtes régionales de satisfaction.

La création de la valeur, a été mesurée par une méthode anglo-saxonne d'analyse (méthode PSV « Public Service Value ») qui a été développée par un consultant extérieur et qui vise à mesurer la création de valeur vis-à-vis des clients des services publics.

Cette création de valeur est mise en évidence par la conjonction de deux éléments :

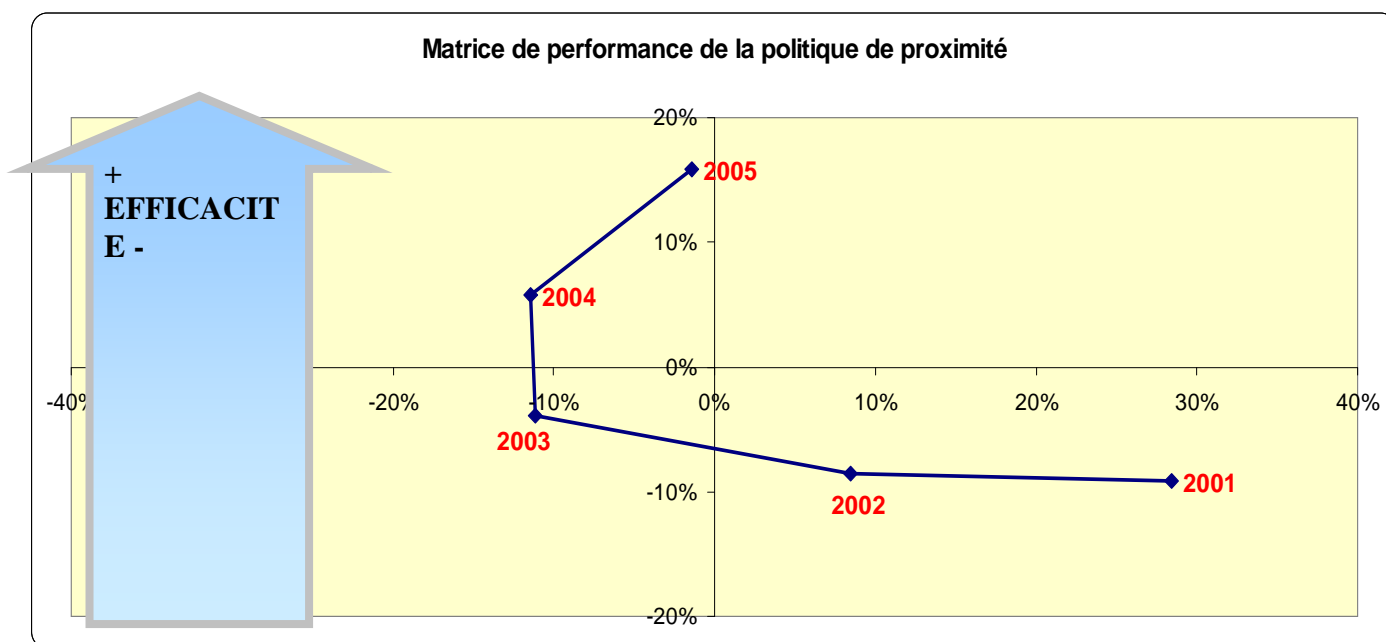
- **L'efficacité**, c'est-à-dire la capacité du service public à être plus performant dans le temps,
- **L'efficience**, c'est-à-dire la capacité à utiliser au mieux le budget alloué pour offrir le service public.

L'efficacité se mesure à partir d'indicateurs qui permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs métier de la politique menée vis-à-vis du client, l'assuré.

Le rapport entre l'efficacité globale et les coûts permet de mettre en évidence l'efficience.

## 4 - Le résultat observé

La visualisation de la création de valeur se fait à l'aide d'un graphique qui croise les évolutions d'efficacité et d'efficience sur une période donnée :



- L'analyse de la valeur de la politique de proximité a été mesurée vis-à-vis des clients potentiels de la proximité, c'est à dire les assurés de 55 ans à 59 ans. La période relativement courte et récente (2001 à 2005) a été choisie afin de se fonder sur un recueil optimum de données. Cette approche a pour objet de répondre à la question de savoir si cette politique a été efficace et efficiente.
- Le bilan financier de cette politique s'est fondé sur deux types de coûts :
  - Le coût des investissements immobiliers et informatiques déployés depuis la mise en œuvre de la proximité (période 1996-2005) ;
  - Les coûts de fonctionnement sur la période d'étude 2001-2005 découlant de ces investissements.

## **5 - Evolution de l'efficacité sur la période**

### **2001 à 2002 - efficacité globalement stable**

- Malgré l'accroissement important du nombre d'Agences Retraite, la plupart des indicateurs restent stables (ou leurs faibles évolutions se compensent).

### **2003 - l'efficacité progresse sensiblement**

- Renforcement des initiatives en faveur de la visite utile (favoriser la visite sur rendez-vous) ;
- La déport progressif du traitement des dossiers vers les Agences expliquent cette tendance.

### **2004 - 2005 - La politique commence à porter ses fruits**

Une meilleure efficacité qui peut s'expliquer par :

- La mise en place du nouveau système d'information courant 2003 (l'Outil Retraite),
- L'optimisation de nouveaux modes de communication (par exemple la mise en place de plates-formes téléphoniques) a accompagné le recentrage, depuis 2005 des activités réalisées en Agence (les conseillers en agence se sont progressivement «libérés» des communications téléphoniques de premier niveau),
- La poursuite des efforts allant vers la visite utile.

## Liste des objectifs et indicateurs retenus pour mesurer l'efficacité et résultats obtenus

Objectifs de la proximité déployée	Poids selon l'importance	Sous objectifs	Indicateurs retenus	Résultat 2001	Résultat 2005	Evolution
1. Préparer au mieux l'assuré pour fiabiliser la continuité de ressources	40 %	1.1 Provoquer et optimiser la relation avec l'assuré pour fiabiliser sa continuité de ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Part des RDV pris à l'initiative d'un agent</li> <li>•Nombre moyen de visites pour traiter un dossier</li> </ul>	12,4 %	19,7 %	😊
		1.2 Sensibiliser l'assuré pour qu'il prépare au mieux sa retraite	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Part des liquidations de pensions pour lesquelles la reconstitution de carrière a été faite en amont</li> <li>•Taux de satisfaction du service estimation de la pension</li> </ul>	4,83	2,12	😊
				54,6 %	65,7 %	😊
				95 %	91,2 %	😞
2. Assurer un service adapté qui réponde aux besoins	35 %	2.1 Faciliter les démarches pour les populations fragilisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>•% d'attributions des pensions de réversion en Agence</li> <li>•Part des Agences aptes à recevoir des handicapés</li> </ul>	19,2 %	50,5 %	😊
		2.2 Répondre aux attentes des assurés dans le cas d'une visite	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Taux de satisfaction sur la qualité des renseignements et des réponses apportées lors des visites</li> </ul>	93,8 %	94,6 %	😊
				96 %	93,6 %	😞
3. Assurer un service de meilleure accessibilité	25 %	3.1 Accessibilité géographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Rayon moyen d'action des Agences</li> <li>•Population cible rapportée au nombre d'Agences</li> <li>•Proportion d'Agences à moins de 500 mètres d'un transport en commun</li> </ul>	52 km	44 km	😊
				12 215 personnes	9 616 personnes	😊
				97,3 %	97,8 %	😊
		3.2 Accessibilité temporelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Nombre moyen d'heures d'ouverture des Agences par jour</li> <li>•Taux de satisfaction sur les horaires d'ouverture</li> <li>•Taux de satisfaction sur les délais d'attente à l'accueil</li> </ul>	7,31 h	7,28 h	😊
				92,4 %	87,8 %	😞
				87 %	83,2 %	😞
		3.3 Accessibilité multi canaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Taux de satisfaction à l'égard des visites</li> <li>•Taux de satisfaction à l'égard des contacts par téléphone</li> </ul>	95,5 %	95,4 %	😊
		89,4 %	91,7 %	😊		
			Taux de satisfaction à l'égard des contacts par courriers	88,8 %	90,1%	😊
			•Taux de satisfaction sur la facilité à obtenir, par téléphone, les coordonnées de la caisse	89,8 %	86,8 %	😞

## Justification du choix des objectifs

Objectifs / sous objectifs retenus pour construire le modèle	Justification du choix
<b>1 - Préparer au mieux l'assuré pour fiabiliser la continuité de ressources</b>	
<b>11 - Provoquer et optimiser la relation avec l'assuré pour fiabiliser sa continuité de ressources</b>	Certains assurés ont un compte individuel qui peut poser des problèmes (incohérence dans la carrière, non complétude...). D'autres peuvent avoir indiqué une date prévisionnelle de départ à la retraite et ne pas se manifester auprès de la caisse dans les délais recommandés pour assurer la continuité de ressources. Ces assurés peuvent alors être sollicités par la caisse afin de préparer au mieux le traitement de leur dossier de retraite. Par ailleurs, chaque échange avec la caisse doit être optimisé et orienté autour des activités clés que sont la régularisation de la carrière et la liquidation des droits (éviter de multiplier les échanges avec un même individu pour lui éviter de la perte de temps et limiter les coûts).
<b>12 - Sensibiliser l'assuré pour qu'il prépare au mieux sa retraite</b>	La caisse doit accompagner le futur retraité dans la préparation de sa retraite. Cela se traduit à deux niveaux : - Vérifier avec lui que son dossier est complet et juste afin de le rassurer sur le fait que le versement de sa première pension prendra le relais de son salaire, - Lui fournir une estimation de sa future pension afin qu'il ait une idée de ses futures ressources et qu'il puisse se préparer en conséquence.
<b>2 - Assurer un service adapté qui répond aux besoins</b>	
<b>21 - Faciliter les démarches pour les populations fragilisées</b>	Le réseau de proximité doit permettre à ceux qui sont en situation fragile ou en difficulté, de bénéficier d'une relation privilégiée avec leur caisse et de faire valoir leurs droits.
<b>22 - Répondre aux attentes des assurés dans le cas d'une visite</b>	Dès lors qu'un futur retraité se déplace physiquement dans une agence, il attend à ce que la visite soit optimisée : Le service proposé doit répondre à ses attentes et donc limiter les échanges ultérieurs pour le même sujet.
<b>3 - Assurer un service de meilleure accessibilité</b>	
<b>31 - Accessibilité géographique</b>	Les futurs retraités qui souhaitent se rendre dans une agence doivent pouvoir y accéder facilement afin de limiter les coûts et le temps de transport au moyen d'un maillage optimisé du territoire.
<b>32 - Accessibilité temporelle</b>	Les créneaux d'ouverture des agences doivent permettre au plus grand nombre de pouvoir y accéder. Par ailleurs, la durée d'attente doit être la plus faible possible.
<b>33 - Accessibilité multicanaux</b>	L'assuré peut accéder à son agence physiquement mais également par téléphone ou par courrier. Chacun de ces moyens de communication doit satisfaire les attentes des clients.

## Justification du choix des indicateurs

<i>Indicateurs retenus dans le modèle</i>	<i>Interprétation</i>
Mesure atteinte objectif 1.1 <b>Part des RDV pris à l'initiative d'un agent</b>	Cet indicateur permet de mettre en évidence la capacité de la caisse, à travers son réseau d'agences, à être force d'initiative vis-à-vis des clients pour lesquels un risque a été identifié.
Mesure atteinte objectif 1.1 <b>Nombre moyen de visites pour traiter un dossier (rapporté au nombre de dossiers traités en agence)</b>	Cet indicateur permet de mesurer l'évolution du nombre de visites au regard des dossiers traités (qu'il s'agisse de régularisations, de liquidations de droits propres ou de droits dérivés). Il traduit la capacité de la caisse à proposer des rendez-vous utiles : les déplacements d'un client doivent être limités et optimisés.
Mesure atteinte objectif 1.2 <b>Part des liquidations de pensions pour lesquelles la reconstitution de carrière a été faite en amont</b>	Cet indicateur traduit la capacité de la caisse à « capter » ses clients avant la phase de liquidation des droits. Même si cet indicateur ne distingue pas les dossiers exclusivement traités en agence retraite, le déploiement de ces dernières doit contribuer à son augmentation.
Mesure atteinte objectif 1.2 <b>Taux de satisfaction du service estimation de la pension</b>	Le service d'estimation permet au client de se projeter quant au montant probable qu'il pourra toucher au moment de son départ à la retraite. Plus la caisse est capable d'offrir ce service de manière satisfaisante, plus elle contribue à la préparation de ses clients pour leur retraite. Enquête indépendante Louis Harrys - Seuls les % satisfaits ont été pris en compte. Les « NSP » sont donc assimilés à des insatisfaits
Mesure atteinte objectif 2.1 <b>% d'attributions des pensions de réversion en Agence</b>	Le fait de traiter les droits dérivés en agence renforce la capacité de la caisse à porter une attention particulière aux ayant droits et donc à leur apporter un service adapté à leur situation.
Mesure atteinte objectif 2.1 <b>Part des Agences aptes à recevoir des handicapés</b>	Plus les agences sont en capacité d'accueillir les personnes à mobilité réduite, plus ces dernières peuvent bénéficier des services proposés.
Mesure atteinte objectif 2.2 <b>Taux de satisfaction sur la qualité des renseignements et des réponses apportées lors des visites</b>	Cet indicateur traduit la perception des clients sur la capacité de la caisse à répondre à leurs besoins ainsi que sur la qualité de cette réponse. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP
Mesure atteinte objectif 3.1 <b>Rayon moyen d'action des Agences</b>	Partant du fait que les agences sont autant que possible réparties de manière intelligente sur le territoire (notamment pour tenir compte des densités de population) cet indicateur permet de mesurer l'évolution du maillage du territoire.
Mesure atteinte objectif 3.1 <b>Population cible rapportée au nombre d'Agences</b>	Cet indicateur permet de mesurer l'évolution du maillage du réseaux d'agences au regard des clients potentiels des l'agence (la population cible).
Mesure atteinte objectif 3.1 <b>Proportion d'Agences à moins de 500 mètres d'un transport en commun</b>	Cet indicateur permet de mesurer la capacité de la caisse à être plus ou moins facilement accessible lors de déplacements en transport en commun.
Mesure atteinte objectif 3.2 <b>Nombre moyen d'heures d'ouverture des Agences par jour</b>	Les agences proposent des horaires d'ouverture sur des fourchettes standard par rapport à une journée travaillée. Partant de là, l'évolution de la plage horaire moyenne d'ouverture quotidienne a un impact sur le confort apporté au client qui souhaite se déplacer.
Mesure atteinte objectif 3.2 <b>Taux de satisfaction sur les horaires d'ouverture</b>	Cet indicateur traduit directement la perception des clients sur l'accessibilité temporelle des agences. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP

## Justification du choix des indicateurs (suite)

Indicateurs retenus dans le modèle	Interprétation
Mesure atteinte objectif 3.2 <b>Taux de satisfaction sur les délais d'attente à l'accueil</b>	Cet indicateur traduit directement la perception des clients sur la capacité à accéder rapidement au service de l'agence. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP
Mesure atteinte objectif 3.3 <b>Taux de satisfaction visites</b>	Cet indicateur traduit directement la perception des clients sur la satisfaction globale des visites. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP
Mesure atteinte objectif 3.3 <b>Taux de satisfaction téléphone</b>	Dès le premier contact, le client peut communiquer directement par téléphone avec son agence. A ce titre, la satisfaction globale des assurés vis-à-vis du téléphone a semblé être pertinent pour contribuer à la mesure de cet objectif. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP
Mesure atteinte objectif 3.3 <b>Taux de satisfaction courriers</b>	Dès le premier contact, le client peut communiquer directement par courrier avec son agence. A ce titre, la satisfaction globale des assurés vis-à-vis du courrier a semblé être pertinent pour contribuer à la mesure de cet objectif. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP
Mesure atteinte objectif 3.3 <b>Taux de satisfaction sur la facilité à obtenir, par téléphone, les coordonnées de la caisse ou du lieu d'accueil</b>	Cet indicateur traduit la capacité, pour le client, à identifier son lieu d'accueil de rattachement lors d'un appel téléphonique. De ce point de vue, il mesure la complémentarité téléphone / lieux d'accueil. Enquête Louis Harrys - Idem pour les NSP

## Evolution de l'efficience sur la période (cf. représentation graphique du modèle)

### 2001 - 2003 : une forte période de déploiement d'Agences sur fond d'efficacité stable

- Accélération d'ouvertures d'Agences et donc du budget consacré à la politique de proximité

### 2003 - 2004 : un ralentissement de la progression des coûts

- Progression des coûts fortement ralentie : notamment, les caisses tentent de mieux maîtriser certains postes de leur budget et rationalisent peu à peu leur rapport avec ce nouveau réseau. Par exemple, le déploiement progressif du Bureau Sans Papier (outil de dématérialisation des pièces justificatives) engendre une réduction des échanges physiques entre les Agences et le Siège. Dans un autre registre, 2004 est la première année où on peut constater une baisse des coûts réseaux informatiques

### 2004 - 2005 : le ralentissement de la progression des coûts se confirme

- Le mouvement initié entre 2003 et 2004 se confirme : l'évolution des coûts est mieux maîtrisée. Cette évolution est renforcée par le nombre moins important d'Agences ouvertes sur cette période, l'aboutissement du déploiement étant estimé presque atteint conformément à la COG 2005-2008. A noter une forte réduction des coûts du réseau informatique.

En parallèle, les bons résultats de l'efficacité permettent de voir l'efficience se redresser sur 2005.

## 6 - Les coûts de fonctionnement

Les coûts utilisés pour mesurer l'efficacité sont issus de l'analyse des coûts de fonctionnement des agences, mais pas dans leur intégralité. Il s'agit d'une sélection de « surcoûts » générés par cette politique, c'est-à-dire la part des coûts de fonctionnement qui n'aurait pas existé sans cette décision politique.

Justification du choix des coûts retenus dans le modèle

<b>Familles de coûts pris en compte (coûts agences récupérés en comptabilité analytique)</b>	<b>Justification</b>
<b>Salaires, autres primes et indemnités des personnels en agences</b>	Ce poste ne pouvait être pris en totalité car la proximité n'a pas été une cause de recrutement. Les recrutements sur la période étudiée proviennent de l'augmentation de la charge de travail en raison du papy boom, indépendamment de la politique de proximité. Néanmoins, un surcoût en dépenses de personnel a été pris en compte, celui des promotions qui ont été attribuées lorsque les liquidateurs ont été affectés sur les sites d'accueil en contact direct avec le public
<b>Déplacements missions, séminaires</b>	Les frais de déplacement des personnels en agences sont directement imputables au déploiement des sites.
<b>Entretien, réparation bâtiments et autres charges</b>	Il s'agit des loyers, des dépenses d'entretien, de gardiennage des agences. En théorie, on pourrait considérer qu'une partie de ces charges soit compensée par les économies réalisées du fait des surfaces libérées au siège de la caisse. Or on s'aperçoit dans la pratique que les surfaces gagnées au siège ont maintenues (souvent transformés en salles de réunion, formation, informatiques, etc..).
<b>Eau, gaz, électricité, combustible, Énergie</b>	Idem poste précédent : ces charges sont directement imputables à la politique de proximité
<b>Entretien, réparation, maintenance autre charges des matériels non informatiques</b>	Un grand nombre d'agences ont été équipées de matériels neufs qui ont généré des contrats de maintenance. Ces contrats n'auraient pas été aussi nombreux si les liquidateurs avaient gardé leurs postes
<b>Dépenses d'affranchissements des agences</b>	Le déploiement des Agences a eu un impact important sur ces charges (il s'agit ici des courriers internes entre agences et siège).



Les coûts, après avoir été corrigés de l'inflation, ont été standardisés de manière à pouvoir les comparer dans le temps (obtention d'un « coût unitaire » par personne).

La population retenue pour effectuer cette standardisation est la population cible des Agences, à savoir les personnes proches de la retraite (entre 55 et 59 ans) relevant du régime Général et résidentes en France.

(Source - département d'actuariat de la CNAV)

## 7 - Les coûts d'investissements

Deux natures d'investissements liés à la politique de proximité ont été identifiées :

- ❑ *Investissements correspondants à l'acquisition, l'aménagement et le réaménagement des Agences retraite depuis 1996,*
- ❑ *Investissements informatiques attribués à cette politique.*

### L'Outil Retraite (OR)

*La part de développement de l'OR imputable directement à la proximité a été déterminée, par dénombrement des points de fonction des modules développés pour les besoins de la proximité.*

*Cette méthode a permis d'identifier que la proximité représentait 29 % des points fonction.*

**Le Bureau Sans Papier (BSP)** est un système de scanner mis en œuvre, à l'origine, pour gommer les contraintes dues à l'éloignement des Agences du Siège. Il permet de dématérialiser les pièces papier (justificatifs...) et de les indexer automatiquement afin de les classer électroniquement dans le bon dossier.

En synthèse, l'évolution du surcoût de fonctionnement annuel moyen par « client » (actualisé en euros de 2001)\* est la suivante :

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Surcoût de fonctionnement actualisé</b>	10 525 412	13 834 950	19 192 625	22 836 306	24 010 402
<b>Population cible totale</b>	2 385 305	2 631 687	2 846 979	3 067 736	3 276 333
<b>Coût ajusté par personne</b>	4,41 euros	5,26 euros	6,74 euros	7,44 euros	7,33 euros

En 2005, pour l'ensemble du réseau retraite, le coût complet de fonctionnement (agences + sièges) annuel moyen était d'environ 240 euros par assuré de 55 à 59 ans (en euros constants 2001).

Dans ce coût global de fonctionnement, le surcoût correspondant aux frais engendrés par le déploiement des accueils de proximité représentait 7,33 euros soit environ 3 % du coût total de fonctionnement annuel moyen.

## 8 - Limites de la méthode

- Cette méthode a pour vocation de mesurer la création de valeur dans le cadre d'un service public. Elle n'est pertinente que si on peut rapporter la valeur créée à un client, un bénéficiaire du service. Elle n'est donc pas adaptée pour évaluer des processus internes à l'organisation qui n'auraient pas de liens direct avec ses clients,
- Dans la mesure du possible, il faut éviter ou limiter les indicateurs « subjectifs » de type sondage sur la qualité perçue par le client car ils ont tendance à améliorer « facilement » la création de valeur,
- Dans cet exemple la méthode de mesure a été utilisée a posteriori, c'est à dire après l'action de déploiement de agences. Pour mieux en tirer partie, il faut faire l'exercice a priori c'est à dire avant mise en œuvre de l'action, en fixant des valeurs cibles à atteindre sur chaque objectif et des coûts maximum pour chaque année. L'étude consisterait dans ce cas à vérifier année par année si la trajectoire coût/performance est conforme aux valeurs cibles, et d'analyser les éventuels écarts. Mais cette application est plus complexe notamment parce qu'il est difficile de fixer les valeurs cible.

**Eric CLAEYS – Caisse nationale des allocations familiales - DSI**

## **1 - Qu'est ce que l'administration électronique ?**

### **11 - Une définition**

Ce qu'on appelle « administration électronique » est l'ensemble des technologies et des usages liés à la possibilité de s'informer, d'être orienté mais aussi de réaliser des démarches administratives, via les services en ligne (Internet, centres d'appels)

### **12 - Les principaux avantages**

- Des services hautement disponibles, multi canaux (PC via Internet, bornes, télévision interactive, téléphone, mobiles), et personnalisés (télé services et télé procédures) ;
- Une stratégie des services publics orientée sur le besoin du citoyen et plus en fonction de sa propre organisation ;
- Une amélioration de la qualité de service (délai de traitement et suivi des demandes).

### **13 - La part de risque**

- La « fracture numérique » est un risque majeur (accès au haut débit, handicap physique ou culturel...)
- Un transfert des coûts vers le citoyen (PC, connexion Internet, imprimante...) se profile également.

## **2 - L'administration électronique et la branche famille**

Plusieurs travaux de la branche ont porté, directement ou indirectement, sur l'administration électronique, notamment les projets prioritaires 4 et 5.

### **21 - Projet Prioritaire 4 :**

Les travaux du PP 4 concernant l'administration électronique ont porté notamment sur :

- La convention de service ;
- L'accessibilité.

## **22 - Projet Prioritaire 5 :**

Les travaux du PP 5 concernant l'administration électronique ont porté notamment sur :

- La définition de l'Administration Electronique : l'utilisation des technologies de l'information et de la communication en vue d'améliorer le service aux usagers et partenaires, par le renforcement de l'efficacité et de la fiabilité du fonctionnement des Caf ;
- La simplification des démarches en appui sur les partenaires, à savoir :
  - La récupération des ressources (auprès de la DGFIP),
  - La récupération des loyers (auprès des bailleurs),
  - Le Recueil National des Bénéficiaires (RNB). Ce travail implique un changement d'optique : de l'allocataire aux personnes, et donc une personnalisation des besoins.
- D'autres simplification des démarches, notamment :
  - L'expérimentation sur les données Etat Civil et RIB,
  - Le développement des informations disponibles sur Internet (l'espace Mon Compte, les courriels...).

## **3 - L'administration électronique et l'accueil Caf**

### **31 - L'état des lieux de l'offre de service :**

L'offre de service de la branche famille s'est considérablement développée ces dernières années. Elle peut se décliner en 4 catégories : l'offre Internet, l'offre téléphonique et les autres accueils :

- L'offre Internet repose sur deux sites :
  - Caf.fr :
    - Près de 6,5 M d'allocataires distincts en 2009 (4,5 en 2006),
    - 96 M de visiteurs en 2009 (44 M en 2006),
    - 715 M de pages vues en 2009 dont 377 M dans «Mon Compte» (380 M en 2006 dont 171 M dans le dossier allocataire),
    - 2,6 M de courriels envoyés en 2009 par les internautes (1,4 en 2006).
  - Mon-enfant.fr :
    - 660 000 visiteurs différents pour 8,2 M de pages vues.

- L'offre téléphonique :
  - 5 400 agents traitent 16 M d'appels par an (2009),
  - Environ 1 300 appels simultanés,
  - Le Serveur Vocal Interactif permet de répondre à 53 % des demandes par des services personnalisés (accès aux paiements par exemple).
  
- Les accueils :
  - Les outils d'accueil de Nims :
    - Un accueil déterritorialisé,
    - Une fiche « client » qui permet de répondre à 80 % des demandes.
  - Les bornes interactives (920 bornes) :
    - 2007 : 32 M de pages vues - 6,3 M d'attestations,
    - 2009 : 29 M de pages vues - 5,3 M d'attestations (de janvier à octobre),
    - 47 % des bornes sont installée hors de la Caf,
    - 1 borne sur 10 propose des contenus hors Caf,
  - Le visio-accueil (120 bornes) :
    - Environ 3 000 visio-accueils en 2007,
    - Plus de 5 000 visio-accueils en 2009 (moyenne : 6 minutes par accueil).
  - La gestion des rendez vous :
    - Créée pour le Rsa et ouverte à d'autres modes d'accueil,
    - Une solution transitoire ?

## 32 - Les principes de l'administration électronique

- Chaque type de service d'accueil répond à des besoins précis :
  - Globalement, les services électroniques sont orientés vers les services à faible valeur ajoutée (consultation, attestation...),
  - Les bornes interactives servent :
    - Principalement à réguler le flux d'accueil physique d'un site,
    - Mais aussi à proposer une solution alternative (limitée) à l'implantation.
  - Le visio accueil est plus adapté pour :
    - Proposer une solution alternative (plus riche que les bornes interactives) à l'implantation,
    - Et répondre à un flux de visites faible.
  - L'accueil physique, enfin, doit être de préférence destiné à :
    - Assurer à la Caf un service à forte valeur ajoutée (accueil sur rendez vous, travailleurs sociaux, expertise métier...),
    - Et répondre à des flux potentiellement importants.

- Les services électroniques et « classiques » ne se remplacent pas. En effet :
  - Non seulement le principe des vases communicants ne s'observe pas,
  - Mais en outre, plus la palette de services est large, plus elle est utilisée : le flux augmente.
- Enfin, les dynamiques de progression entre services ne sont pas comparables :
  - La population française s'équipe et utilise en plus en plus l'administration électronique (DGFIP, Pôle Emploi, Caf, Retraite, Ameli...),
  - L'utilisateur des services publics se déplace globalement moins (ce qui confère à l'accueil physique un rôle à valeur ajoutée).

### 33 - Une réalité qui fait partie de l'offre globale de service d'accueil

En %

Caractéristiques de la personne de référence du ménage	Équipement en micro-ordinateur			Taux d'accès à internet		
	1996	2004	Évolution annuelle moyenne <sup>1</sup> (en points de %)	1999	2004	Évolution annuelle moyenne <sup>1</sup> (en points de %)
<b>Ensemble</b>	<b>14,8</b>	<b>45,0</b>	<b>3,9</b>	<b>6,5</b>	<b>30,7</b>	<b>5,2</b>
Personne seule	6,9	24,6	2,3	4,6	15,5	2,3
Couple sans enfant	10,1	37,4	3,6	4,9	25,2	4,4
Couple avec 1 enfant	20,5	63,2	5,6	7,8	44,3	7,8
Couple avec 2 enfants	29,8	74,1	5,8	11,0	54,7	9,4
Couple avec 3 enfants et plus	27,0	73,9	6,1	11,2	46,7	7,6
Familles monoparentales	13,0	51,2	5,0	5,3	30,3	5,4

Équipement informatique des ménages (Insee mars 2005)

L'administration électronique Caf s'intègre en effet dans un développement global de l'accès à Internet.

### 34 - Intégration de l'administration électronique dans une réflexion d'implantation

- Pour ce faire, il s'agit avant tout de prendre en compte les services utilisés prioritairement par les allocataires d'un territoire:
  - En intégrant les audiences Internet, téléphone, bornes,
  - En intégrant les spécificités locales (accessibilité des sites : géographie délicate, couverture Internet, couverture mobiles...).

- Mais aussi de prendre en considération la typologie des allocataires d'un territoire :
  - En intégrant les éléments de la fracture numérique (accessibilité et handicap - physique et culturel),
  - En intégrant d'autres spécificités de segmentation (étudiants, population âgée, ...),
  - En prenant garde aux idées reçues !

### **35 - Intégration de l'administration électronique dans la dimension « coût » d'un accueil**

- On comparera les coûts d'un accueil physique, téléphonique, Web, sans oublier que ces différents accueils rendent des services divers et ne se remplacent pas.

### **36 - Intégration du contexte politique d'une implantation**

- Le contexte politique local doit être pris en compte. Néanmoins, tout n'est pas réellement objectivé, voire objectivable :
  - Le processus d'implantation de bornes, par exemple, n'est pas harmonisé au niveau national: Certes, la Dsi fournit les matériels demandés par les Caf. Néanmoins, l'étude préalable à l'implantation, lorsqu'elle existe, est toujours réalisée selon des critères locaux,
  - Le processus de création d'une antenne ou d'une permanence est quant à lui totalement local, de l'initiative aux objectifs stratégiques.
  
- Le contexte institutionnel :
  - La COG est bien sûr un élément fort à intégrer (contrainte sur les moyens),
  - Par ailleurs, deux chantiers pèsent actuellement sur la politique d'implantation des caisses : La départementalisation d'une part (comment repenser l'accueil sur un territoire ?), la mutualisation et l'entraide d'autre part (comment partager les charges ?).

## 4 - Les perspectives

Les perspectives pour le développement de l'administration électronique sont diverses :

- Un nouveau marché pour les bornes interactives :
  - ✓ La borne assise et la borne extérieure connaissant un essor rapide,
  - ✓ Le visio-accueil est en développement fort.
  
- Pour l'accueil téléphonique :
  - ✓ Des plateformes nationales ciblées :
    - Expertise métier spécifique,
    - Publics ciblés (handicap).
  - ✓ Le développement des services mobile.
  
- Concernant le développement du web 2.0 :
  - ✓ L'essor des communautés est un atout (diffusion rapide de l'information) mais aussi un risque (sécurité informatique...),
  - ✓ Les interactions multi média seront également à explorer (du web au téléphone, du web à la visio, etc...).
  
- Enfin, l'accueil multi canal est ce vers quoi l'institution doit tendre en règle générale : téléphone, courriel, chat ...
  
- Par ailleurs, l'offre technologique est puissante et en mouvement, mais elle ne peut pourtant (à l'heure actuelle et étant donnés les moyens à notre disposition), couvrir l'étendue des besoins de nos allocataires, besoins notamment impactés par l'évolution du contexte économique.