



# Évaluation de la Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de l'Acoss

Rapport définitif

**Irina SCHAPIRA**

**Paule KUJAS**

**Juliette ROGER**

**Laurent CAUSSAT**

**Membres de l'Inspection générale des affaires sociales**

2022-036R  
Février 2023



# SYNTHÈSE

[1] **La Cog 2018-2022 entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos, aujourd'hui aussi dénommée « Urssaf Caisse nationale ») était porteuse d'une double ambition : d'une part, étendre le périmètre du recouvrement social avec, au premier chef, l'intégration en 2020 du Régime social des indépendants (RSI) et, d'autre part, approfondir la personnalisation des services en adoptant une segmentation cohérente avec l'hétérogénéité croissante des cotisants.** Dans le cadre de ce rapport, la mission a retenu quatre thèmes prioritaires d'investigation : l'offre de services, la trajectoire des moyens, le suivi de la Cog et la reprise du recouvrement.

[2] **La branche recouvrement comptabilisait fin 2021 10,6 M de cotisants, dont 42 % de travailleurs indépendants, 21 % d'entreprises du régime général, 30 % de particuliers employeurs, le solde étant constitué de populations plus restreintes mais néanmoins avec des besoins spécifiques (artistes-auteurs, marins, frontaliers suisses, praticiens et auxiliaires médicaux, secteur public...).** Le développement de cette segmentation, dans le prolongement des centres nationaux qui préexistaient pour les particuliers employeurs (Cesu et Pajemploi), devait s'accompagner de la mise à disposition de nouveaux services en lien avec le paiement des cotisations, tel qu'un soutien aux travailleurs indépendants en cas de difficultés économiques ou le versement d'une aide financière aux parents employeurs éligibles. Enfin, en lien avec la loi pour un État au service d'une société de confiance (« Essoc ») adoptée en 2019, la Cog prévoyait, outre le déploiement de dispositifs comme le droit à l'erreur, une évolution du positionnement des Urssaf qui, tout en assurant par leur mission de collecte le financement de la protection sociale, ont aussi explicitement pour rôle d'accompagner, en lien avec ses partenaires, les acteurs économiques sur les territoires quand ils rencontrent des difficultés.

[3] **Si la branche du recouvrement a mis en œuvre l'extension de son périmètre de collecte, en particulier avec l'intégration de l'ex-RSI, et engagé l'essentiel des évolutions prévues par la Cog pour personnaliser davantage les services, l'impact de ces actions n'est perceptible à ce stade que sur une partie des indicateurs relatifs à la relation de service.** Les indicateurs de suivi de la Cog témoignent certes de l'atteinte de trois quarts des cibles et des progrès significatifs ont été réalisés sur la qualité de la réponse téléphonique. Toutefois, le niveau de satisfaction des cotisants (76 % pour les travailleurs indépendants et 85 % pour les autres cotisants en 2021), dont la moyenne masque des écarts importants selon les populations, reste à un niveau comparable à celui de 2018. Par ailleurs, plus de la moitié des cotisants interrogés estiment encore en 2021 devoir réitérer leur demande auprès des Urssaf avant d'obtenir la réponse attendue. À défaut d'étalon suffisamment robuste qui permettrait d'apprécier en valeur relative ces résultats, l'absence de progrès sur la période de la Cog peut être mise en regard du déploiement encore récent et inabouti d'une partie des évolutions engagées. Qu'il s'agisse de la modernisation des espaces en ligne ou du développement de nouveaux services (pour les créateurs d'entreprises, les PME ou encore les travailleurs indépendants en difficulté), ils ne bénéficient à ce jour qu'à un volume très faible de cotisants. Enfin, leur déploiement n'était pas fondé sur une étude préalable de leur impact qui aurait permis de prioriser les évolutions les plus susceptibles de contribuer à améliorer les indicateurs relatifs à l'offre de services.

[4] **Les Urssaf ont fait preuve de réactivité en adaptant leurs services et leur organisation interne au cours de la crise sanitaire, laquelle a été un catalyseur dans le développement du soutien aux cotisants en difficulté prévu par la Cog.** En effet, la suspension quasi-totale du recouvrement amiable et forcé depuis mars 2020 a confirmé l'extension du champ d'intervention des

Urssaf au-delà de leur cœur de métier. Sans remise en cause des orientations stratégiques prévues par la Cog, et avec un impact limité sur ses indicateurs de pilotage en dehors de ceux strictement liés au recouvrement, la crise sanitaire a conduit les Urssaf à verser des aides financières, pour partie inédites, aux différentes catégories de cotisants (chômage partiel pour les particuliers employeurs, aides exceptionnelles pour les travailleurs indépendants...). Le réseau a aussi été amené à faire preuve de davantage de proactivité vis-à-vis de ceux ayant constitué une dette en leur proposant des délais de paiement adaptés à leurs caractéristiques (montant de la dette, secteur d'activité, localisation...).

[5] **Concernant les transferts de collecte, leur calendrier et leur périmètre ont été différents de ceux qui étaient prévus par la Cog.** Une partie des transferts programmés (contributions formation professionnelle et apprentissage, cotisations de retraite des professions libérales) ont été mis en œuvre avec un décalage dans le temps non imputable à l'Acoss. D'autres transferts ont été réalisés (contributions en lien avec l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés) ou programmés (en particulier les transferts prévus par la LFSS pour 2020, dont celui des cotisations de retraite complémentaires qui devrait intervenir en 2024 et a incité la branche à accélérer le déploiement de la fiabilisation automatisée des données sociales individuelles) alors qu'ils n'étaient pas prévus par la Cog. Ces évolutions ont eu à chaque fois un impact sur le plafond annuel d'emplois dont la trajectoire était fortement déterminée par le calendrier et le périmètre des transferts de collecte. L'Acoss indique avoir restitué, dans ce cadre, près de 800 ETPMA, soit un volume supérieur à la cible qui était fixée par la Cog. Toutefois, en l'absence d'éléments de comparaison sur l'efficacité du service rendu avant et après transfert (moyens mobilisés, taux de recouvrement, simplification pour les usagers...), l'évaluation plus globale de l'impact de l'élargissement du périmètre de collecte depuis 2018 reste à réaliser.

[6] **Par ailleurs, les pouvoirs publics ont confié à la branche recouvrement des projets, non prévus par la Cog, qui ont contribué à étendre son champ d'intervention.** La branche recouvrement est aujourd'hui clairement identifiée comme un organisme susceptible, non seulement de prélever des cotisations, mais aussi de verser des aides financières (CMG, avance du crédit d'impôt, prime inflation) selon des critères définis par l'État. Ces nouveaux projets l'ont aussi amenée à élargir le champ des données exploitées à partir de la Déclaration sociale nominative (DSN). Ainsi, la modulation des cotisations d'assurance chômage (bonus-malus), introduite en 2022, nécessite de prendre en compte des données relatives aux effectifs et pratiques d'embauche des entreprises. Enfin, la branche a été incitée à s'ouvrir davantage à son écosystème, par exemple en travaillant plus étroitement avec la DGFIP, en particulier dans le cadre du portail commun du recouvrement (Portail Pro) mis en ligne en avril 2022 et dans celui du soutien aux entreprises affectées par la crise sanitaire au niveau territorial.

[7] **Cet élargissement du champ d'intervention de la branche a engendré des charges, en particulier au niveau du système d'information, qui ont été absorbées en utilisant essentiellement les marges de souplesse prévues par la Cog.** Ces redéploiements se sont aussi accompagnés de quelques ajustements, en particulier pour prendre en compte l'impact de la crise sanitaire et d'une partie des projets non prévus par la Cog, et d'un recours accru à des moyens temporaires (CDD et intérim). La trajectoire révisée du plafond annuel d'emplois a été globalement respectée entre 2018 et 2021. Sous l'effet des transferts, les effectifs de la branche devraient s'élever fin 2022 à 15 182 ETPMA (contre 13 424 en 2017). L'Urssaf Caisse nationale (Urssaf CN) estime avoir également réalisé des gains d'efficacité, grâce à l'optimisation des processus « métiers » et des fonctions support sur son périmètre historique, qui auraient permis de dégager des gains à hauteur de 1 100 ETPMA. Cet effort de productivité aurait permis de plus que compenser l'augmentation de la charge liée à la croissance plus dynamique qu'anticipée du volume de cotisants (+ 8 % entre 2017 et 2022), tirée par celle des micro-entrepreneurs (+ 86 %).

[8] **La nette augmentation du volume de projets inscrits dans la feuille de route SI, par rapport à ceux initialement prévus dans le Schéma directeur des Systèmes d'Information (SDSI), a été financée par un quasi-doublement sur la période 2018-2022 des dépenses relatives aux prestations externalisées (assistance technique) au regard de la trajectoire fixée par la Cog.** Ces crédits ont financé un recours accru à l'externalisation (+ 7 points par rapport à 2018 pour un taux moyen qui s'élève à 52 %), très marqué dans certains domaines (en particulier les études et le développement), qui questionne la capacité de la branche à maîtriser l'évolution de son SI.

[9] **Le SI de la branche, dont la modernisation du socle engagée en 2010 reste inachevée, est considéré comme vieillissant par l'Acoss, ce qui se manifeste par des incidents pénalisant les cotisants et les collaborateurs.** Sur la seule année 2021, la DSI aurait recensé plus de 400 incidents informatiques, dont environ 80 qualifiés de majeurs. Deux chantiers structurants du programme Clé-A de modernisation du SI socle du recouvrement (la refonte du recouvrement amiable et forcé et la nouvelle gestion administrative des comptes), qui devait être finalisé durant cette Cog, se poursuivront en 2023. Ce retard s'expliquerait par des facteurs inhérents à ce programme complexe mais aussi par un effet d'éviction lié aux projets nouveaux inscrits en cours de Cog dans la feuille de route SI.

[10] **La mission a identifié quatre enjeux principaux dans la négociation de la future Cog 2023-2027 de la branche :**

- la sécurisation de la reprise du recouvrement amiable et forcé, engagée en septembre 2022, qui suppose de calibrer les moyens à attribuer à la branche pour faire face à ce pic de charge au début de la prochaine période conventionnelle ;
- la définition d'une stratégie interministérielle de fiabilisation des données sociales qui, avec le développement du calcul « à la source » des droits des assurés, constitue un nouveau métier pour les Urssaf, indépendamment des transferts de collecte, qui pourrait nécessiter des moyens supplémentaires qui restent à calibrer ;
- une meilleure prise en compte préalable de l'impact sur la qualité de service et les coûts des actions de la branche des évolutions de l'offre de services et du périmètre de collecte ;
- la construction d'une trajectoire des moyens qui garantisse la mise en œuvre effective des orientations précédentes tout en manifestant la contribution de la branche aux efforts de productivité demandés aux organismes de sécurité sociale, avec des clauses de révision compte tenu des sources d'incertitude recensées à ce jour.

[11] **S'agissant en premier lieu de la reprise du recouvrement,** sa sécurisation implique un renforcement des capacités d'interlocution téléphonique avec les cotisants, que l'Urssaf Caisse nationale évalue à 360 ETPMA en 2023. Ces moyens sont néanmoins susceptibles d'être intégralement restitués au terme de la Cog. La mission recommande de prioriser l'attribution aux Urssaf des moyens nécessaires à cette reprise, sauf à prendre le risque d'un engorgement des contacts des cotisants avec les organismes et par suite d'une perte de maîtrise du recouvrement. La réussite de ces opérations résidera moins dans la finesse de l'estimation de charge *ex ante* que dans l'agilité et la souplesse du dispositif, à travers notamment la possibilité d'organiser une réévaluation de la charge au fil de l'eau, et de se doter ensuite d'un dispositif de maîtrise des risques.

[12] **S'agissant de la fiabilisation des données individuelles,** qui constitue une transformation des métiers du recouvrement contribuant au juste calcul des droits des assurés, les moyens à allouer à cette mission dans le cadre de la future Cog ne peuvent être définis sans préciser au préalable les

rôles respectifs des acteurs au sein de la « communauté DSN » et les standards attendus, lesquels détermineront la charge de travail pour les Urssaf.

[13] **S'agissant de l'offre de services**, la mission recommande, dans le cadre de la négociation de la future Cog, de conditionner toute future évolution à une appréciation préalable de son impact sur la satisfaction des cotisants rapportée aux moyens à mobiliser. À cet égard la modernisation du SI du recouvrement, qui contribue directement à l'amélioration de l'« expérience cotisant », est prioritaire. Par ailleurs, toute nouvelle extension du périmètre de collecte au cours de la future Cog, devrait reposer sur un arbitrage entre la plus-value d'un tel transfert et la consolidation des services développés par la branche à périmètre constant.

[14] **S'agissant enfin de la trajectoire future des moyens**, la mission a échangé avec l'Urssaf Caisse nationale sur la base des études d'évaluation prospective des charges qui étaient disponibles à fin octobre 2022. Ces éléments agrègent en particulier les besoins au titre des trois orientations précédentes, un effort de réinternalisation partielle de projets informatiques aujourd'hui confiés à des prestataires externes, ainsi que l'impact de la poursuite de la croissance du nombre de cotisants, toujours tirée par celle des micro-entrepreneurs. L'addition de ces différents facteurs pourrait conduire, selon l'Urssaf Caisse nationale, à une augmentation de plus de 15 % des ETPMA de la branche à horizon 2027, sans identification de gisements d'efficience significatifs dans les documents transmis avant l'achèvement de la rédaction de la première version du présent rapport. La branche recouvrement n'ayant pas produit d'études permettant de documenter les gains d'efficience réalisés entre 2018 et 2022 grâce à l'optimisation des processus et des fonctions supports, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier les marges d'efficience qui subsistent. Pour crédibiliser sa future trajectoire de plafond d'emplois, il est indispensable que la branche et les tutelles déterminent des actions dans tous les domaines d'activité (métiers et fonctions supports) s'inscrivant dans cette logique d'efficience, accompagnées le cas échéant de simplifications réglementaires.

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandations	Priorité	Entité responsable	Échéance
1	Dans le cadre de la négociation de la prochaine Cog, procéder à une revue des projets lancés ou décidés durant la Cog qui s'achève, et le cas échéant confirmer expressément leur poursuite ; intégrer leur impact dans la trajectoire des moyens de la branche	2	Urssaf CN et tutelles	décembre 2022
2	Dans le cadre de la négociation de la future Cog, procéder à une revue partagée des arbitrages et des facteurs à date susceptibles d'avoir un impact sur la feuille de route de la branche entre 2023 et 2027	2	Tutelles	décembre 2022
3	Prioriser dans le cadre de la future Cog la finalisation du programme de modernisation du socle historique du SI du recouvrement (Clé-A) et la rénovation des courriers jugés peu compréhensibles par les cotisants	1	Urssaf CN et tutelles	décembre 2022
4	Développer des outils, complémentaires par rapport aux enquêtes annuelles de satisfaction, d'identification récurrente des irritants et attentes des usagers, en particulier des nouveaux cotisants	2	Urssaf CN	2023
5	Définir les évolutions de l'offre de services et du périmètre du recouvrement dans le cadre de la future Cog sur la base d'une grille de critères permettant d'établir leur efficacité en priorisant la consolidation du cœur de métier de la branche à périmètre constant	1	Urssaf CN et tutelles	2023-2027
6	Dans le cadre de l'évolution de l'offre de services, préciser les engagements de la branche (en particulier de délais de réponse) et l'étendue des services applicables à l'ensemble des cotisants (socle commun) par rapport aux services spécifiques à certaines catégories de cotisants	1	Urssaf CN et tutelles	2023
7	Au regard de l'enjeu financier (23 Md€), prioriser l'attribution aux Urssaf des moyens demandés pour la reprise du recouvrement, sous réserve de l'intégration de possibilités d'ajustement ponctuels de la chaîne du recouvrement, et en faisant la part entre ceux qui pourront d'emblée être utilisés comme un outil de prévention de la charge (et dès lors intégrés à la prévision initiale), et ceux qui doivent être considérés comme un outil temporaire de la régulation de la charge	1	Tutelles	décembre 2022
8	Préciser le rôle, les standards et le calendrier de déploiement attendus des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles dans le cadre d'une stratégie interministérielle d'utilisation des données sociales	1	DSS	2023
9	Expertiser les modalités de mise en œuvre du SDSI et arbitrer sur une potentielle réinternalisation d'une partie des moyens alloués	2	Urssaf CN, tutelles	décembre 2022
10	Documenter les gains d'efficacité à hauteur de 1 100 ETPMA réalisés durant la Cog 2018-2022 grâce à l'optimisation des processus et des fonctions support.	1	Urssaf CN	décembre 2022
11	Concevoir un plan d'amélioration de l'efficacité de la branche au moyen de l'optimisation et de la transformation des processus, comportant un volet spécifique au métier de la gestion des comptes cotisants compte tenu de la croissance plausible de nombre de comptes au cours de la prochaine Cog	1	Urssaf CN	1 <sup>er</sup> trimestre 2023

n°	Recommandations	Priorité	Entité responsable	Échéance
12	Systematiser et formaliser davantage les études d'impact préalables à toute évolution des missions, de l'offre de services ou du périmètre du recouvrement de la branche	2	Urssaf CN et tutelles	2023-2027
13	Réduire le volume d'indicateurs et/ou les pondérer en cherchant à mieux traduire l'impact des évolutions engagées sur la satisfaction des cotisants et en suivant à titre complémentaire l'évolution des résultats par principale catégorie de cotisants	2	Urssaf CN et tutelles	décembre 2022



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>RAPPORT .....</b>	<b>13</b>
<b>1 DANS UN CONTEXTE D'ELARGISSEMENT DU PERIMETRE DU RECOUVREMENT, LA COG 2018-2022 VISAIT A APPROFONDIR LA PERSONNALISATION DES SERVICES .....</b>	<b>16</b>
1.1 L'ELARGISSEMENT DU PERIMETRE DU RECOUVREMENT SOCIAL A ORIENTE L'EVOLUTION DES MOYENS ET DES SERVICES DES URSSAF.....	16
1.1.1 À l'issue d'une période de réorganisation interne, cette Cog a initié une séquence d'élargissement du périmètre de la collecte marquée par l'intégration du RSI.....	16
1.1.2 L'élargissement du périmètre de la collecte a déterminé en grande partie l'évolution des moyens humains de la branche entre 2018 et 2022 .....	17
1.1.3 L'élargissement du périmètre de collecte a fait évoluer la structure des cotisants et accentué le besoin de personnaliser l'offre de services .....	19
1.2 LA COG PREVOYAIT UN DEVELOPPEMENT DE LA PERSONNALISATION DES SERVICES POUR MIEUX REpondre AUX BESOINS DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COTISANTS.....	20
1.2.1 Les orientations de la Cog en matière d'offre de services étaient cohérentes avec les constats posés à l'issue de la période conventionnelle précédente.....	20
1.2.2 La segmentation de l'offre de services devait permettre de mieux prendre en compte les spécificités d'une partie des cotisants sans priorisation apparente.....	21
1.2.3 La Cog visait aussi une amélioration de la qualité de service pour tous les cotisants grâce au numérique et au développement d'une relation de confiance avec les Urssaf.....	22
1.3 ENFIN, L'ACOSS DEVAIT Achever LA RENOVATION DE SON SI CŒUR DE METIER POUR AMELIORER L'EFFICIENCE ET LA PERFORMANCE DU RECOUVREMENT.....	25
<b>2 SANS REMETTRE EN CAUSE LA PERTINENCE DE LA COG, LA CRISE SANITAIRE ET LES NOUVEAUX PROJETS CONFIES A L'ACOSS ONT NETTEMENT ETENDU SON CHAMP D'INTERVENTION.....</b>	<b>26</b>
2.1 LA CRISE SANITAIRE A EU UN IMPACT MAJEUR SUR LE CŒUR DE METIER DE LA BRANCHE ET ACCELERER UNE PARTIE DES EVOLUTIONS PREVUES DANS SA RELATION AUX COTISANTS.....	26
2.1.1 Face à la crise sanitaire, l'Acoss a fait preuve de résilience tant dans son organisation interne que dans l'exercice de ses missions.....	26
2.1.2 La mise en œuvre des mesures de soutien a conforté l'évolution de son rapport aux cotisants dans un contexte de suspension quasi-complète du recouvrement.....	27
2.1.3 Des délais de paiement ont été proposés de façon proactive aux cotisants qui avaient accumulé des créances en tenant compte de leurs caractéristiques.....	28
2.2 LE CALENDRIER ET LE PERIMETRE DES TRANSFERTS DE COLLECTE ONT ETE REMIS EN CAUSE AVEC UN ELARGISSEMENT PLUS AMBITIEUX QUE CELUI INITIALEMENT PREVU .....	31
2.2.1 Le glissement du calendrier d'une partie des transferts prévus s'est accompagné d'une extension plus ambitieuse du périmètre de collecte par la LFSS pour 2020.....	31
2.2.2 La perspective du transfert Agirc-Arrco et le nouveau processus de correction des anomalies déclaratives ont accéléré le chantier de fiabilisation des données individuelles.....	34
2.3 LES PROJETS CONFIES A LA BRANCHE EN COURS DE COG ONT ETENDU SON CŒUR DE METIER HISTORIQUE .....	35
2.4 LES CHARGES NON PREVUES ONT ETE ABSORBÉES GRACE AUX MARGES DE SOUPLESSE AUTORISÉES PAR LA COG.....	36
2.4.1 Les ajustements du plafond d'emplois se sont appuyés sur la clause de revoyure qui était prévue par la Cog, en particulier pour les transferts de collecte .....	36
2.4.2 Les règles de gestion du FNGA ont permis d'optimiser l'allocation des moyens budgétaires en fonction de l'évolution des besoins.....	38
2.4.3 Sous l'effet des projets nouveaux confiés à la branche, des moyens supplémentaires ont en particulier été alloués à la feuille de route SI.....	39
<b>3 SI LA BRANCHE ATTEINT LA MAJORITE DES OBJECTIFS FIXES PAR LA COG, L'IMPACT D'UNE PARTIE DES EVOLUTIONS ENGAGÉES RESTE ENCORE DIFFICILE A APPRECIER.....</b>	<b>41</b>

3.1	LE TAUX DE REALISATION DES ENGAGEMENTS PREVUS PAR LA COG EST GLOBALEMENT ELEVE.....	41
3.1.1	<i>Le mode de pilotage de la Cog permet dans l'ensemble d'apprécier l'impact des actions menées par la branche depuis 2018 .....</i>	41
3.1.2	<i>Environ trois quarts des indicateurs disponibles atteignent au moins la cible fixée à fin 2021 .....</i>	43
3.2	LES INDICATEURS RELATIFS A L'OFFRE DE SERVICES DES URSSAF PRESENTENT DES RESULTATS PLUS MITIGES QUI INTERROGENT L'IMPACT DES EVOLUTIONS ENGAGEES.....	43
3.2.1	<i>Les résultats de la majorité des indicateurs relatifs à l'offre de services sont difficiles à relier aux évolutions engagées depuis 2018.....</i>	43
3.2.2	<i>Le pilotage renforcé du canal téléphonique et le recrutement de conseillers supplémentaires ont contribué à l'amélioration du taux d'appels aboutis .....</i>	48
3.2.3	<i>L'absence de progrès des indicateurs de satisfaction peut être mise en regard avec le déploiement encore hétérogène et partiel de la personnalisation des services .....</i>	49
3.3	L'IMPACT SUR L'EFFICIENCE DU RECOUVREMENT DES TRANSFERTS DE COLLECTE REALISES DEPUIS 2018 RESTE A EVALUER....	51
3.4	LA BRANCHE RECOUVREMENT EST TOUJOURS CONFRONTEE A LA NECESSITE DE MODERNISER UN SI DONT LE VIEILLISSEMENT REPRESENTE UN RISQUE POUR LES COTISANTS ET LES COLLABORATEURS .....	53
3.4.1	<i>Le volume de projets mis en œuvre dans le cadre de la feuille de route SI a été beaucoup plus important que prévu et la modernisation du SI cœur de métier reste à finaliser .....</i>	53
3.4.2	<i>Le vieillissement du SI de l'Acoss présente un risque tant pour la qualité de service que pour les conditions de travail des collaborateurs.....</i>	54
3.4.3	<i>Dans un contexte d'augmentation de la capacité à faire, le niveau d'externalisation atteint questionne la capacité de la branche à maîtriser l'évolution de son SI.....</i>	55
3.5	LA TRAJECTOIRE EXECUTEE DU PLAFOND D'EMPLOIS ET DU FNGA EST GLOBALEMENT PROCHE DE CELLE QUI ETAIT INSCRITE DANS LA COG .....	56
3.5.1	<i>L'Acoss estime avoir réalisé les gains d'efficience attendus et pointe des charges supplémentaires non prévues par la Cog .....</i>	56
3.5.2	<i>L'Acoss a respecté son plafond annuel d'emplois avec néanmoins un recours accru à des moyens temporaires .....</i>	59
3.5.3	<i>Le faible écart entre la trajectoire exécutée du FNGA et les prévisions inscrites dans la Cog masque le quasi-doublement des dépenses d'assistance technique .....</i>	61
<b>4</b>	<b>POUR ETABLIR LA TRAJECTOIRE DE LA FUTURE COG, LES OBJECTIFS STRATEGIQUES ASSIGNES A LA BRANCHE DEVRONT ETRE MIEUX HIERARCHISES EN PRIORISANT SON CŒUR DE METIER A PERIMETRE CONSTANT ..</b>	<b>64</b>
4.1	LA CONSTRUCTION DE LA FUTURE COG EST SOUMISE A PLUSIEURS CONTRAINTES EXOGENES.....	64
4.1.1	<i>Des décisions relatives au périmètre de la branche et aux dispositifs dont elle est en charge devront être prises en compte.....</i>	64
4.1.2	<i>Des facteurs spécifiques pourraient conditionner dans une certaine mesure l'évolution de la trajectoire des moyens de la branche.....</i>	65
4.1.3	<i>Engagée depuis la rentrée 2022, la reprise du recouvrement est un enjeu majeur déjà bien identifié de la future Cog .....</i>	66
4.2	EN FONCTION DES MOYENS ALLOUES A LA BRANCHE, LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DEVRAIENT PRIORISER SON CŒUR DE METIER A PERIMETRE DE RECOUVREMENT CONSTANT .....	69
4.2.1	<i>Les orientations stratégiques envisagées par l'Urssaf CN approfondissent l'existant et étendent encore le champ d'intervention de la branche.....</i>	69
4.2.2	<i>Indépendamment des moyens mobilisables, la priorisation des actions devra reposer sur une appréciation préalable de leur impact sur la qualité de service .....</i>	70
4.3	COMPTE TENU DE LA DIFFICULTE A OBJECTIVER UNE PARTIE DES CHARGES ANTICIPÉES, DES MODALITES D'AJUSTEMENT EN COURS DE COG DE LA TRAJECTOIRE DES MOYENS DEVRONT ETRE PREVUES .....	72
4.3.1	<i>Les conditions de la reprise du recouvrement amiable et forcé influenceront sur le niveau des charges des Urssaf tout au long de la prochaine Cog et devront faire l'objet d'une attention particulière .....</i>	72
4.3.2	<i>Le maintien d'une croissance dynamique du volume des micro-entrepreneurs constitue le principal facteur de charge identifié par l'Urssaf CN.....</i>	75
4.3.3	<i>Les moyens nécessaires à la fiabilisation des données individuelles, deuxième facteur principal de charge identifié, doivent découler d'une stratégie globale qui reste à définir .....</i>	77
4.3.4	<i>Au niveau du SI, la sécurisation d'une capacité à faire comparable à celle constatée en 2022 pourrait nécessiter la réinternalisation de 150 ETPMA .....</i>	78
4.3.5	<i>Les autres facteurs de charge identifiés, qui représentent un volume d'ETPMA plus modeste, correspondent essentiellement à des évolutions déjà engagées.....</i>	79

4.3.6	<i>Pour contenir l'évolution à la hausse du plafond d'emplois, des gains d'efficience supplémentaires, qui restent à identifier, devront être demandés à l'Urssaf CN.....</i>	80
4.4	<b>LE PILOTAGE DE LA COG POURRAIT ETRE AMELIORE EN SYSTEMATISANT LES ETUDES D'IMPACT PREALABLES A TOUTE EVOLUTION AINSI QU'EN REVISANT UNE PARTIE DES INDICATEURS DE SUIVI .....</b>	<b>84</b>
4.4.1	<i>L'impact de l'ajustement en cours de Cog des projets confiés à la branche doit être mieux apprécié et formalisé .....</i>	84
4.4.2	<i>Les propositions d'évolution des indicateurs formulées par l'Urssaf CN apparaissent globalement pertinentes moyennant des ajustements complémentaires.....</i>	84
	<b>LETRE DE MISSION .....</b>	<b>87</b>
	<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>91</b>
	<b>OBSERVATIONS DES ORGANISMES ET REPONSES DE L'IGAS .....</b>	<b>93</b>
	<b>OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SECURITÉ SOCIALE (DSS) ET RÉPONSES DE L'IGAS.....</b>	<b>95</b>
	<b>RÉPONSES DE L'IGAS AUX OBSERVATIONS DE LA DSS.....</b>	<b>99</b>
	<b>OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS, AUSSI DENOMMÉE « URSSAF CAISSE NATIONALE ») ET RÉPONSES DE L'IGAS.....</b>	<b>101</b>
	<b>RÉPONSES DE L'IGAS AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS .....</b>	<b>113</b>
	<b>OBSERVATION DE LA DIRECTION DU BUDGET (DB).....</b>	<b>121</b>
	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES .....</b>	<b>125</b>
	<b>LISTE DES SIGLES UTILISES .....</b>	<b>131</b>



# RAPPORT

[15] L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a été missionnée le 30 mars 2022 par le ministre des solidarités et de la santé et le ministre délégué chargé des comptes publics en vue d'évaluer la convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2018-2022 de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) dans la perspective de son renouvellement.

[16] L'Acos<sup>1</sup>, tête de réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), est un établissement public administratif qui a pour missions<sup>2</sup> :

- l'application homogène sur le territoire de la législation relative au recouvrement et au contrôle des cotisations et contributions de sécurité sociale ;
- la réception des cotisations et contributions sociales recouvrées par des tiers ;
- la centralisation des recettes et la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime de sécurité sociale ;
- le pilotage du réseau des Urssaf et des fonctions de recouvrement des organismes de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer.

[17] En 2021, la branche recouvrement a encaissé 595,9 Md€, dont plus de 60 % correspondent à des cotisations et contributions sur les revenus d'activité, pour le compte de 881 partenaires. Elle a mobilisé, en moyenne en 2021, 15 180 personnes en équivalent-temps plein en CDI répartis, depuis la régionalisation de l'organisation achevée fin 2014, dans 27 organismes<sup>3</sup> et dix sites de la caisse nationale.

[18] La branche recouvrement, dont le périmètre s'est élargi au fil des différents transferts de collecte mis en œuvre depuis 2011, est confrontée à un double enjeu : garantir le financement du système de protection sociale et apporter une contribution positive aux activités économiques en facilitant l'accomplissement par les cotisants de leurs obligations sociales, ce qui favorise l'acceptation du prélèvement.

[19] La structure des cotisants a profondément évolué. Au 31 décembre 2021, les Urssaf comptabilisaient 10,6 M de cotisants, dont 42 % étaient des travailleurs indépendants. La croissance du nombre des micro-entrepreneurs a contribué à l'augmentation de la part des personnes physiques, qui représentent aujourd'hui environ trois quarts des cotisants, et accentué l'hétérogénéité des besoins constatés.

[20] La Cog 2018-2022, signée le 4 mai 2018, traduisait une double ambition : d'une part, étendre le périmètre du recouvrement social, en particulier avec le transfert de la mission de collecte de l'ex-RSI et, d'autre part, approfondir la personnalisation des services en les segmentant selon les besoins des cotisants. En effet, le rapport d'évaluation sur la Cog 2014-2017 établi par l'Igas en septembre

---

<sup>1</sup> Pour améliorer la lisibilité de ses missions, l'Acos a fait le choix en février 2021 d'adopter le nom d'Urssaf Caisse nationale. Ces deux désignations sont utilisées dans le rapport pour faire référence à l'organisme central de la branche recouvrement, la première étant privilégiée pour la période antérieure à 2021.

<sup>2</sup> Articles L. 225-1 et L. 225-1-1 du Code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> 21 Urssaf avec un site par département, la caisse commune de sécurité sociale de la Lozère et cinq caisses inter-branches outre-mer ayant une personnalité morale.

2017<sup>4</sup> soulignait la nécessité de rattraper un retard relatif de la branche en matière de qualité de service. L'aboutissement en fin de Cog précédente de deux chantiers majeurs, la régionalisation du réseau et la création d'une direction nationale des systèmes d'information (SI), dégageait des moyens pour (i) améliorer la qualité des services et (ii) finaliser le programme, amorcé en 2010, de rénovation du socle SI du recouvrement. En dehors de l'intégration du RSI, qui avait déjà été annoncée, le rapport relatif à la Cog précédente n'anticipait pas en revanche un élargissement supplémentaire du périmètre de collecte de la branche.

[21] Comme pour toutes les Cog, le champ des actions mises en œuvre par l'Acoss sur la période 2018-2022 se démarque de celui strictement prévu par le cadre conventionnel. Toutefois, cette période conventionnelle se caractérise, de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, par une extension particulièrement marquée, qui n'est qu'en partie imputable à la crise sanitaire, de la feuille de route de la branche. Ce dépassement du cadre conventionnel s'est accompagné d'ajustements successifs de la trajectoire des moyens. La stratégie globale inscrite dans la Cog n'ayant pas été remise en cause, il n'a pas été jugé nécessaire d'établir un avenant pour retracer les actions supplémentaires mises en œuvre par la branche. L'exercice d'évaluation suppose donc de distinguer, d'une part, les actions prévues par la Cog et, d'autre part, celles qui ont été mises en œuvre à la demande des pouvoirs publics sans être initialement inscrites dans le cadre conventionnel.

[22] Sur la base de la lettre de mission, qui recensait treize thèmes à instruire, et au regard du délai imparti, les travaux ont été recentrés, en lien avec les commanditaires, sur quatre thèmes principaux qui font l'objet d'autant d'annexes : le pilotage de la Cog ; l'offre de services ; la trajectoire des moyens ; la reprise du recouvrement<sup>5</sup>. Quatre thèmes peuvent faire l'objet d'approfondissements ultérieurs :

- le système d'information des Urssaf est abordé de façon transversale dans ce rapport, en particulier sous l'angle des moyens budgétaires et humains qui y sont alloués dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route (avec une annexe dédiée), mais doit impérativement, à l'aune des enjeux identifiés par la mission, faire l'objet d'une expertise externe à la branche afin d'établir une revue des risques et des recommandations relatives au futur Schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) ;
- la stratégie de gestion commune de la trésorerie et de financement externe n'étaient pas dans le champ de la lettre de mission : elle mérite, sur la base du retour d'expérience de la crise sanitaire et au regard de l'évolution prévisible des conditions de financement, d'être clarifiée dans le cadre de travaux *ad hoc* ;
- les conditions du recouvrement en outre-mer, qui se distinguent nettement de celles de la métropole, justifient également une instruction spécifique, élargie au fonctionnement global des Caisses générales de Sécurité sociale (CGSS), et ce dès le deuxième semestre 2023 si les actions engagées depuis deux ans par les Urssaf de ces territoires ne produisaient pas les résultats escomptés ;
- enfin, la lutte contre le travail illégal (LCTI), et le contrôle de la mobilité internationale, dont les conditions de mise en œuvre ont été affectées par la crise sanitaire, ont été exclus du cadrage initial mais pourraient, en particulier si le Gouvernement souhaitait afficher des objectifs plus ambitieux, être intégrés dans une étude à confier éventuellement à la Mission

<sup>4</sup> Rapport 2017-009R relatif à l'évaluation de la Cog 2014-2017 de l'Acoss/

<sup>5</sup> Une annexe est aussi proposée sur la mise en œuvre du Schéma directeur des SI (SDSI) de la branche.

interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf), sur l'efficacité des moyens alloués à ces activités dans le cadre juridique actuel.

[23] Pour évaluer la présente Cog, la mission s'est appuyée sur les travaux présentant des adhérences avec le champ de la convention. Ainsi, le bilan de l'intégration du RSI réalisé par l'Igas en mai dernier a fourni des éléments utiles pour apprécier l'évolution de l'offre de services aux travailleurs indépendants<sup>6</sup>. Le rapport de l'Igas relatif aux enjeux d'intérêt commun des branches du Régime général<sup>7</sup> a également éclairé la mission. La Cour des comptes a enfin établi des constats relatifs aux Urssaf dans son rapport sur la Sécurité sociale en 2020. S'agissant de la fiabilisation des données individuelles, enjeu majeur de la future Cog, la mission a échangé avec des représentants du Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS), à l'origine du rapport de juillet 2022 sur l'avenir du recouvrement social, ainsi qu'avec les membres de la mission Igas sur le Groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (Gip MDS), dont le rapport a été finalisé en septembre 2022. En revanche, elle n'a pas instruit la pertinence du dispositif déployé par la branche en matière de transfert de la collecte des cotisations Agirc-Arrco, qui exige de recueillir le point de vue des autres parties prenantes (Agirc-Arrco, Cnav et Gip MDS en particulier), mais uniquement étudié son impact sur la trajectoire des moyens.

[24] Dans le cadre de ses investigations, la mission a rencontré les représentants de la quasi-totalité des directions de l'Urssaf Caisse nationale (Urssaf CN), dont elle souligne la diligence, et les équipes de direction de deux organismes régionaux, en Île-de-France et en Paca. Elle a échangé avec un panel de collaborateurs en charge du « *back office* » ou du « *front office* » et assisté à une douzaine d'échanges, par téléphone et sur site, entre ces collaborateurs et des cotisants aux profils variés. Enfin, elle a consulté les principaux partenaires des Urssaf, dont la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Direction générale des entreprises (DGE), des représentants d'une partie de ses usagers (travailleurs indépendants, dont micro-entrepreneurs, petites et moyennes entreprises, particuliers employeurs, experts-comptables) ainsi que la Délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) en charge du programme « Services publics + ».

[25] Le présent rapport est organisé en quatre parties qui présentent successivement :

- la déclinaison par l'Acos des orientations prévues par la Cog en matière d'approfondissement de la qualité de service et d'élargissement du périmètre de collecte ;
- les actions mises en œuvre en dehors du cadre de la Cog en lien avec la crise sanitaire et les nouveaux projets confiés à la branche ;
- le bilan de ces actions qui traduit un taux d'atteinte globalement élevé des objectifs fixés par la Cog tout en soulevant la question de l'impact à date des évolutions engagées sur la satisfaction des cotisants ;
- les enjeux identifiés par la mission et ses recommandations en vue de la négociation de la future Cog.

[26] Une version provisoire du présent rapport a été achevée fin octobre 2022 sur la base des informations transmises par la Caisse Nationale et les tutelles, et une phase contradictoire a eu lieu entre décembre et mi-janvier 2023. L'Urssaf Caisse nationale et la DSS ont transmis des observations à la mission, qui les a partiellement prises en compte selon les modalités précisées au tableau annexé en fin de rapport. D'une façon générale, la mission, n'a pas souhaité amender le rapport s'agissant

---

<sup>6</sup> Rapport 2021-073R, avril 2022.

<sup>7</sup> Rapport 2021-042R, décembre 2021.

notamment de la trajectoire future des moyens de la branche faute d'avoir été en mesure d'expertiser les informations nouvelles transmises durant cette phase contradictoire. Il y a donc lieu de souligner que les constats et recommandations présentés dans le rapport reposent sur les éléments dont elle disposait à fin octobre.

[27] En outre, si le rapport provisoire évoquait le report du transfert des cotisations de retraites complémentaires Agirc-Arrco aux Urssaf, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, la mission n'a pas pu tenir compte de la décision d'abandon de ce transfert annoncée par le gouvernement le 10 janvier 2023.

## 1 Dans un contexte d'élargissement du périmètre du recouvrement, la Cog 2018-2022 visait à approfondir la personnalisation des services

### 1.1 L'élargissement du périmètre du recouvrement social a orienté l'évolution des moyens et des services des Urssaf

#### 1.1.1 À l'issue d'une période de réorganisation interne, cette Cog a initié une séquence d'élargissement du périmètre de la collecte marquée par l'intégration du RSI

[28] **La régionalisation du réseau des Urssaf a constitué le chantier principal de la Cog 2014-2017.** Engagée sous la Cog 2010-2013, la création d'organismes régionaux à partir de la carte des régions qui préexistait à leur réorganisation en 2015<sup>8</sup> a été finalisée sur le plan juridique en 2014. L'accompagnement de cette réorganisation a mobilisé une part importante des moyens de la branche sur toute la période conventionnelle. Elle a aussi contribué, conjointement avec la réduction des écarts de productivité entre organismes, à la majorité des gains d'effectifs réalisés. Elle s'est enfin accompagnée de la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, d'une direction nationale des systèmes d'information (SI) regroupant huit Certi (centres informatiques régionaux).

[29] **La Cog 2018-2022 se caractérise par une relative stabilité de l'organisation du réseau des Urssaf.** Les évolutions engagées sous la Cog précédente ont été confortées avec la généralisation d'un pilotage régional des principales fonctions et la finalisation de l'intégration des Certi à la DSI. En dehors de redistributions d'activités entre organismes dans une logique de réduction des écarts de productivité, et de la création de l'Urssaf Normandie à partir de la fusion des deux organismes préexistants, les principales évolutions engagées sous cette Cog sont davantage liées à un mouvement d'élargissement du périmètre de la collecte dont le principal jalon avait été jusqu'ici le transfert des cotisations d'assurance chômage en 2011.

---

<sup>8</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (Notre).



[30] **Avant que la démarche « Action publique 2022 »<sup>9</sup> donne une visibilité particulière à l'enjeu d'unification du recouvrement, cette Cog prévoyait d'en étendre le champ.** Les transferts de collecte prévus, en particulier celui du RSI, ont été intégrés comme un point de départ pour définir les évolutions de l'offre de services et la trajectoire des moyens. Néanmoins, les prélèvements retenus ou encore le séquençage dans le temps de leur reprise ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie d'élargissement fondée, par exemple, sur les économies ou les simplifications engendrées.

[31] **Au sein de cette séquence initiale d'élargissement, le transfert de la collecte des cotisations du RSI, amorcé en amont de cette Cog, constituait le jalon le plus important.** La LFSS pour 2018<sup>10</sup> a prévu l'intégration de l'ensemble des activités du RSI au régime général (RG) avec une reprise des effectifs en charge de cette activité (2 100 ETP, soit 39 % des effectifs du RSI et 15 % de ceux de l'Acoss en 2017) au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et une échéance fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour le décommissionnement des applicatifs informatiques du régime<sup>11</sup>. L'intégration de ce régime au sein de la branche recouvrement a été facilitée par la connaissance réciproque des deux réseaux acquise au fil des étapes antérieures de rapprochement (mise en place en 2008 de l'Interlocuteur social unique -ISU- et création en 2017 de la Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants).

### 1.1.2 L'élargissement du périmètre de la collecte a déterminé en grande partie l'évolution des moyens humains de la branche entre 2018 et 2022

[32] **Outre le transfert du RSI, la Cog prévoyait une séquence de transferts de collecte avec un impact sur le plafond d'emplois annuel de la branche.** Ces transferts sont récapitulés dans une lettre interprétative communiquée par les ministres de tutelle à l'Acoss en juillet 2018. Ce document détermine l'impact sur le plafond d'emplois de référence (2017) de la charge associée à chaque transfert, dont est ensuite déduit un volume d'effectifs à restituer à horizon 2022 compte tenu des économies d'échelle attendues (cf. tableau 1).

[33] **Ces transferts devaient contribuer à près de la moitié des gains d'efficience attendus sur cette Cog fixés à 1 265 ETPMA au total.** Le solde des gains, soit - 655 ETPMA, devait être réalisé sur le périmètre historique, en particulier grâce à la modernisation du SI du recouvrement et des redistributions d'activités. Le double mouvement d'extension du périmètre de la collecte et de restitutions n'a pas favorisé la lisibilité de la trajectoire pluriannuelle des emplois de la branche durant cette période.

---

<sup>9</sup> La proposition 15 du rapport « Service public : se réinventer pour mieux servir » (juin 2018) visait à simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires à partir du constat qu'il reposait sur une organisation fractionnée (250 entités gérant plus de 600 prélèvements obligatoires). Le rapport préconisait en particulier de renforcer l'efficience des organismes en charge du recouvrement afin d'aller progressivement vers un acteur unique du recouvrement dans les sphères fiscales et sociales. La démarche « Action publique 2022 » a débouché sur les travaux confiés à Alexandre Gardette dans le cadre de la mission « France recouvrement » sur la réforme du recouvrement fiscal et social, objet d'un rapport publié en juillet 2019.

<sup>10</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>11</sup> Le décommissionnement consiste à retirer certaines applications du système d'information d'une organisation. Les applicatifs sont déconnectés progressivement avant d'être retirés du SI après transfert des informations d'un système à l'autre. Le GIE Système d'information sécu-indépendants (GIE Sisi) a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 pour assurer la maintenance du système d'information du RSI et conduire les opérations d'adaptation informatique dans le Régime général, dont les décommissionnements des applicatifs du RSI. Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, 94 ETP au sein de ce GIE, issus du RSI, étaient en charge de ces applicatifs. Ils ont vocation à être transférés progressivement à l'Acoss.

Tableau 1 : Trajectoire du plafond d'emplois de la branche recouvrement telle que prévue par l'annexe I à la lettre interprétative du 16 juillet 2018

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	Diminution du plafond après reprise des effectifs
<i>Plafond d'emplois de référence 2017</i>	13 424	-	-	-	-	-	-	-
CCVRP <sup>12</sup>	-	30	-	-	-	-	-	- 30
Tram PL <sup>13</sup>	-	130	-	-	-	-	-	- 130
Fiabilisation Cnav <sup>14</sup>	-	25	-	-	-	-	-	-
Agessa-MDA <sup>15</sup>	-	-	70	-	-	-	-	- 30
RSI <sup>16</sup>	-	-	-	2 100	-	-	-	- 85
IEG <sup>17</sup>	-	-	-	10	-	-	-	- 10
Cipav <sup>18</sup>	-	-	-	216	-	-	-	- 150
Contributions professionnelles et apprentissage <sup>19</sup>	-	-	-	380	-	-	-	- 175
<i>Départs non remplacés</i>	-	- 150	- 190	- 308	- 308	- 309	<b>- 1 265</b>	<b>- 610</b>
<i>Plafond d'emplois en ETPMA CDI</i>	-	13 459	13 339	15 737	15 429	15 120	-	-

Source : Lettre interprétative datée du 16 juillet 2018.

<sup>12</sup> Le décret n°2017-1682 du 12 décembre 2017 a prévu le transfert de l'activité de recouvrement et cotisations sociales de la Caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociales des voyageurs représentants placiers à cartes multiples (CCVRP) aux Urssaf.

<sup>13</sup> La LFSS pour 2016 a prévu le transfert aux Urssaf des cotisations d'assurance maladie des professions libérales qui était assuré auparavant par les organismes conventionnés du RSI dont la RAM (Réunion des assureurs maladie).

<sup>14</sup> La fiche thématique n°5 de la COG prévoit la réalisation d'opérations de fiabilisation (vérification de la cohérence entre données individuelles et données agrégées) pour le compte de partenaires, en particulier la CNAV, dans le cadre d'une expérimentation engagée en 2017.

<sup>15</sup> L'article 23 de la LFSS pour 2018 a prévu le transfert du recouvrement de l'ensemble des cotisations des artistes-auteurs de l'Agessa-MDA (sécurité sociale des artistes-auteurs) vers les Urssaf à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. En pratique, le

### 1.1.3 L'élargissement du périmètre de collecte a fait évoluer la structure des cotisants et accentué le besoin de personnaliser l'offre de services

**[34] Avec l'élargissement du périmètre de collecte, l'Acoss devait anticiper une évolution de son fichier de cotisants qui s'est confirmée avec en particulier :**

- une recomposition de leur structure, les travailleurs indépendants, dont la croissance a été tirée dans les cinq dernières années par celle des micro-entrepreneurs, représentant fin 2021 42 % des cotisants (cf. graphique 1 :) ;
- une hausse de la part des personnes physiques, environ trois quarts des cotisants aujourd'hui, par rapport à celle des personnes morales ;
- une décorrélacion encore plus marquée entre la part des montants collectés par catégorie de cotisants et celle du volume de cotisants<sup>20</sup>.

---

transfert effectif était prévu en deux temps : au 1<sup>er</sup> janvier 2019, transfert du recouvrement par précompte des cotisations (artistes-auteurs précomptés par leurs diffuseurs sur leurs droits d'auteur) ; au 1<sup>er</sup> janvier 2020, transfert du recouvrement par appel de cotisation (artistes-auteurs déclarant sous le régime fiscal des bénéfices non commerciaux et qui ne sont pas précomptés directement sur leurs revenus).

<sup>16</sup> L'article 15 de la LFSS pour 2018 a prévu l'intégration des activités du Régime social des indépendants (RSI) au régime général pour la prise en charge des risques vieillesse, maladie, invalidité-décès, risques professionnels et le prélèvement des cotisations.

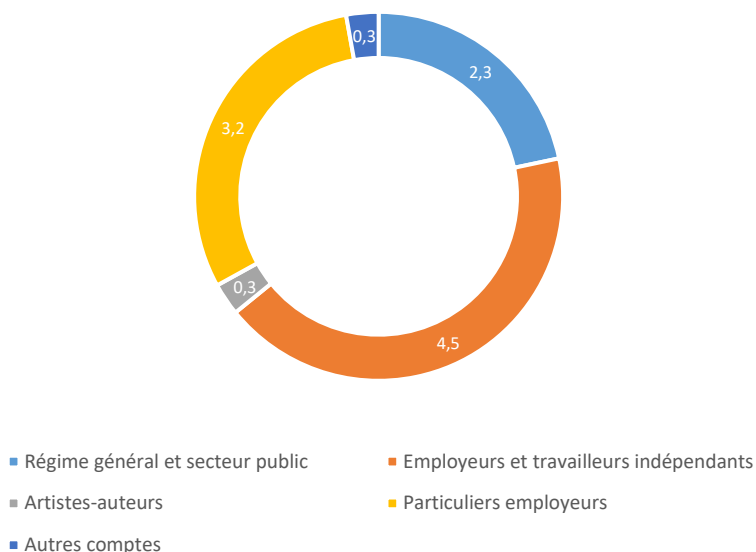
<sup>17</sup> L'article 18 de la LFSS pour 2020 a prévu le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance maladie complémentaire opéré par la Caisse d'assurance maladie des salariés des industries électriques et gazières (Camieg) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et celui des cotisations de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>18</sup> L'article 12 de la LFSS pour 2022 a prévu le transfert, dès 2023, du recouvrement des cotisations et contributions sociales des professionnels libéraux de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav).

<sup>19</sup> L'article 37 loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu le transfert aux Urssaf, initialement au 1<sup>er</sup> janvier 2021, du recouvrement de l'ensemble des contributions légales et conventionnelles à la formation professionnelle (dont la contribution à la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage) auparavant collectées par les OPCO.

<sup>20</sup> Par exemple, fin 2021, les employeurs et travailleurs indépendants représentaient 42 % du total des cotisants et 8 % des montants collectés tandis que les entreprises du RG représentaient 21 % du total des cotisants et contribuaient à hauteur de 72 % aux montants collectés.

Graphique 1 : Répartition des 10,6 M de cotisants par principales catégories à fin 2021<sup>21</sup>



Source : Mission.

## 1.2 La Cog prévoyait un développement de la personnalisation des services pour mieux répondre aux besoins des différentes catégories de cotisants

### 1.2.1 Les orientations de la Cog en matière d'offre de services étaient cohérentes avec les constats posés à l'issue de la période conventionnelle précédente

[35] **Le rapport d'évaluation de la Cog 2014-2017 invitait l'Acoss à « s'engager dans une relation client ambitieuse par une stratégie de service personnalisée et l'exploitation des potentialités de la DSN » sur la base des constats suivants :**

- le taux de satisfaction en fin de Cog était inférieur à celui constaté en 2013 et tendait à se dégrader plus particulièrement sur le téléphone et la réponse aux courriels ;
- le taux d'effort du cotisant pour que son dossier soit traité<sup>22</sup>, mesuré dans les enquêtes de satisfaction, avait tendance à augmenter, sans que la réitération, c'est-à-dire le nombre de demandes que le cotisant déclare avoir réalisées pour obtenir une réponse à une même question, fasse l'objet d'un indicateur de suivi ;
- en dehors des très grandes entreprises qui bénéficiaient d'une offre de services spécifiques, dite « versement en lieu unique » (VLU) modifiée en 2017, l'offre de services des Urssaf n'était pas segmentée en fonction des besoins des cotisants.

<sup>21</sup> ACT : Administrations et Collectivités Territoriales ; TI : travailleurs indépendants.

<sup>22</sup> Le taux d'effort se mesure via une note de 1 (peu d'effort) à 5 (beaucoup d'effort) pour obtenir une réponse. Moins la note est élevée, plus le cotisant est satisfait, et inversement.

[36] **L'étude dite « écoute clients »<sup>23</sup>, réalisée au deuxième trimestre 2018 par l'Acos, a corroboré ce diagnostic :**

- en 2017, sur 7,7 M d'appels reçus, dont 5,1 M aboutis, il était estimé que 34 % n'arrivaient pas jusqu'au Conseiller offre de services (Cos) en charge du « *front office* » ;
- l'analyse des courriels dans lesquels le cotisant disait faire face à un problème faisait ressortir le poids important de l'étape de la création d'entreprise ou d'activité ;
- alors que 96 % des répondants indiquaient qu'un traitement rapide de leur demande était une attente prioritaire, seuls 28 % s'en disaient satisfaits ;
- 63 % des cotisants affirmaient avoir contacté leur Urssaf à plusieurs reprises pour la même demande, dont 26 % cinq fois ou plus.

### 1.2.2 La segmentation de l'offre de services devait permettre de mieux prendre en compte les spécificités d'une partie des cotisants sans priorisation apparente

[37] **Pour répondre à ces enjeux, la Cog 2018-2022 prévoyait une segmentation de l'offre de services qui a été engagée par la branche.** Conformément à la convention, cinq catégories de cotisants ont fait l'objet d'une attention particulière :

- les **travailleurs indépendants** bénéficient aujourd'hui d'une ligne de services dédiée incluant, outre 37 accueils physiques communs<sup>24</sup> et des dispositifs d'action sociale hérités du RSI<sup>25</sup>, un site internet et une application spécifiques pour les micro-entrepreneurs, des espaces dédiés sur le site [urssaf.fr](http://urssaf.fr)<sup>26</sup>, et des dispositifs interbranches de détection de leurs difficultés économiques ou sociales<sup>27</sup> ;
- les **créateurs d'entreprise**, depuis 2020, et les entreprises qui embauchent pour la première fois, depuis 2022, peuvent être accompagnés dans l'accomplissement de leurs obligations sociales par une équipe de gestionnaires spécialisés ;
- les **particuliers employeurs**, quand ils déclarent leurs salariés, peuvent dorénavant toucher en même temps des aides financières (complément mode de garde depuis 2019, avance du crédit d'impôt depuis 2022), remplir leurs obligations dans le cadre du prélèvement à la source

<sup>23</sup> Cette étude a débuté en avril 2018. Elle a reposé sur l'analyse de 20 000 appels, de 26 000 courriels et onze immersions en Urssaf. Par ailleurs, 63 000 enquêtes ont été envoyées par courriel sur le périmètre « professionnels » (hors Cesu et Paje) avec 3 500 répondants (53 % de travailleurs indépendants, 24 % RG, 15 % d'experts comptables). Une présentation de ses résultats a été réalisée au sein d'une instance interne de pilotage de la qualité de service le 14 juin 2018.

<sup>24</sup> La branche propose dans ces sites, en lien avec des partenaires locaux (Carsat et Cpam de façon systématique, Caf, DGFIP, Pôle emploi, chambres consulaires, selon les territoires), un premier niveau d'information général sur les droits et obligations sociales et fiscales des travailleurs indépendants.

<sup>25</sup> Ces dispositifs d'action sociale sont financés par les réserves de retraite complémentaire sous le pilotage du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). L'action sociale des travailleurs indépendants se décompose en quatre aides distinctes : l'Aide au cotisant en difficulté (Aced) qui consiste en la prise en charge de tout ou partie des cotisations sociales ; l'Aide financière exceptionnelle (AFE), somme versée au travailleurs indépendant ; l'Aide au départ en retraite (ADR) ; l'aide aux victimes de catastrophes et intempéries. En 2022, le plafond prévisionnel de l'action sociale a été fixé à 60 M€.

<sup>26</sup> Les artisans-commerçants bénéficient d'un espace sur [urssaf.fr](http://urssaf.fr) depuis septembre 2021 à la suite de la migration de leur module de gestion de compte du site [secu-independants.fr](http://secu-independants.fr) qui dépendait du RSI.

<sup>27</sup> La branche a expérimenté en 2020 puis généralisé en 2021 un dispositif interbranches dit « Help » de détection, sur la base d'un questionnaire, des travailleurs indépendants rencontrant des difficultés d'ordre médical, économique ou social pour définir l'accompagnement adapté à leurs besoins. Help est venu compléter en 2020 le dispositif Fil Rouge, partenariat noué en 2019 entre la CNAF et les Urssaf.

de l'impôt sur le revenu et, enfin, réaliser plus facilement les démarches liées à la fin du contrat de travail de leurs salariés ou à son arrêt maladie grâce à un partage de données entre les Urssaf et les opérateurs correspondants ;

- les **petites et moyennes entreprises** (entre 100 et 250 salariés) accèdent progressivement en 2022 à des référents uniques, dans la logique du dispositif VLU pour les entreprises de plus grande taille<sup>28</sup>, en charge de centraliser leurs demandes et de les communiquer aux services compétents ;
- enfin, les **praticiens et auxiliaires médicaux**<sup>29</sup> **conventionnés** (Pam) bénéficient depuis 2020 d'une offre de services assurée par douze centres de gestion spécialisés avec une ligne d'appel spécifique et un service simplifié pour les médecins remplaçants<sup>30</sup>.

[38] **Cette segmentation de l'offre de services repose sur des critères pertinents mais pas sur une étude préalable de son impact qui aurait permis d'optimiser l'allocation des moyens de la branche.** En effet, le choix de personnaliser l'offre de services en fonction des caractéristiques administratives des cotisants, de leur étape de vie professionnelle ou encore des moyens dont ils disposent pour se conformer à leurs obligations sociales est cohérent avec les constats posés en 2018. Toutefois, la mission n'a pas identifié d'étude préalable au développement de chaque service sur le volume cible de cotisants bénéficiaires au regard des moyens mobilisables, ni sur l'impact attendu en termes de satisfaction ou encore de diminution de la réitération. La dépriorisation de certains projets prévus par la Cog, comme le tableau de bord pour les tiers (experts-comptables en particulier), ou encore la simplification des courriers les moins compréhensibles, qui restent inachevés, a d'abord résulté de la saturation de la feuille de route informatique.

### 1.2.3 La Cog visait aussi une amélioration de la qualité de service pour tous les cotisants grâce au numérique et au développement d'une relation de confiance avec les Urssaf

#### 1.2.3.1 L'Acoss a entrepris de rénover ses services en lignes en prenant mieux en compte l'expérience des utilisateurs

[39] **La mission Igas d'évaluation de la Cog 2014-2017 avait constaté le retard pris par l'Acoss dans les « parcours digitaux » des cotisants par rapport aux standards du marché :**

- la structure et l'ergonomie du portail Urssaf.fr étaient jugées perfectibles pour faciliter la navigation des cotisants et la personnalisation du contact en ligne ;
- les portails Cesu et Pajemploi ne présentaient pas les fonctionnalités qui pouvaient être attendues de tels sites ;

<sup>28</sup> Le seuil d'accès au dispositif VLU a d'abord été abaissé en 2019 aux entreprises d'au moins 500 salariés puis, en 2020, aux entreprises d'au moins 250 salariés.

<sup>29</sup> Ce régime concerne les professions suivantes : médecin du secteur 1 et chirurgien-dentiste ; médecin du secteur 2 ; autre praticien ou auxiliaire médical : infirmier, sage-femme, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, orthophoniste et orthoptiste.

<sup>30</sup> Cette offre vise à faciliter leurs démarches administratives et à leur permettre de payer leurs cotisations en temps réel sans phénomène de régularisation d'une année sur l'autre.

- le faible taux de recours des cotisants éligibles aux titres simplifiés Tese<sup>31</sup> et CEA<sup>32</sup> était en partie imputable au caractère vieillissant de ces sites Internet ;
- enfin, la mission constatait l'absence de « *chatbot* »<sup>33</sup> permettant d'aider les cotisants à trouver l'information recherchée en ligne.

**[40] Comme prévu par la Cog 2018-2022, la branche recouvrement a engagé la mise à niveau des services en ligne des Urssaf :**

- les sites Internet du Tese et du CEA ont fait l'objet d'une rénovation de leur ergonomie et des parcours en ligne en 2019 – la rénovation des sites Cesu et Pajemploi ayant quant à elle été reportée à 2023 ;
- les nouveaux espaces en ligne créés, comme par exemple pour les micro-entrepreneurs et les marins, ont intégré les attentes des utilisateurs ;
- des « *bots* » sont en cours de déploiement pour une partie des cotisants afin de mieux les orienter dans l'offre de services et absorber une partie des flux téléphoniques<sup>34</sup> ;
- un dispositif de « *mirroring* », qui permet au conseiller de voir en simultané l'écran du cotisant pour l'aider dans ses démarches en ligne, est en cours de généralisation.

**1.2.3.2 Des dispositifs de pilotage devaient être mis en place pour engager une amélioration continue de la qualité de service**

**[41] La Cog 2018-2022 prévoyait enfin une amélioration de la qualité des services grâce à un pilotage renforcé :**

- des délais de réponse (par téléphone, par mail, à la suite d'une réclamation) ;
- de la réitération, c'est-à-dire de la capacité des Urssaf à apporter le plus directement possible une réponse complète à la question soulevée par un cotisant ;
- du délai de remboursement quand le compte cotisant est créditeur ;
- de la diversification des moyens de paiement.

**[42] La branche recouvrement a engagé le développement de démarches qui doivent contribuer à mieux répondre à ces attentes avec :**

- un tableau de bord, en cours de déploiement, indiquant si un cotisant a renouvelé plus d'une fois sa demande pour le même motif sur une période de cent jours, ainsi que les délais de traitement des demandes par motif ;

---

<sup>31</sup> Le Titre emploi service entreprise (Tese) est un dispositif facultatif s'adressant aux entreprises du RG, surtout celles qui n'ont pas de service RH et ne recourent pas à un tiers. Il permet aux entreprises de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail.

<sup>32</sup> Le Chèque emploi associatif (CEA) permet aux associations et fondations employant (ou souhaitant employer) de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion de leurs salariés.

<sup>33</sup> Assistant virtuel.

<sup>34</sup> Des « *chatbots* » ont d'abord été déployés en 2020 sur les sites Internet auto-entrepreneurs, Tese et CEA, ainsi qu'un « *chabot* » spécialisé dans les questions liées au Covid en 2020 sur le site Urssaf.fr, avant d'être étendus aux sites Pajemploi et Pam. Par ailleurs, des « *voicebots* » (robots capables d'interpréter des requêtes exprimées à haute voix et d'y répondre vocalement) ont été déployés en 2021 sur les lignes téléphoniques réservées aux associations et aux frontaliers suisses.

- des écoutes à chaud à l'issue d'une interaction entre les cotisants et l'Urssaf pour mesurer le niveau de satisfaction par type de démarche<sup>35</sup> ;
- le « *call back* » qui permet de déclencher automatiquement une proposition de report d'appel en cas de pic de charge<sup>36</sup> ;
- un pilotage renforcé au niveau national des crédits pour rembourser automatiquement et plus rapidement les cotisants ;
- une stratégie nationale de paiement, définie en 2021, pour élargir l'accès aux moyens de paiement dématérialisés, en substitution notamment du chèque.

### 1.2.3.3 Les Urssaf devaient enfin faire preuve de davantage de bienveillance avec les cotisants et mieux anticiper leurs difficultés économiques

[43] **La Cog 2018-2022 marquait aussi la volonté de faire des Urssaf « une plate-forme de services entre les activités économiques et la protection sociale ».** En amont de la crise sanitaire, l'Acoss s'était engagé, d'une part, dans le déploiement des dispositifs prévus par la loi « Essoc »<sup>37</sup> et, d'autre part, dans un effort accru de repérage sur les territoires des difficultés économiques des entreprises.

[44] **Conformément à la Cog, la branche recouvrement a déployé les dispositifs prévus par la loi Essoc :**

- le droit à l'erreur<sup>38</sup> s'est appuyé sur la formation d'une partie des collaborateurs et l'élaboration d'une doctrine interne sur le discernement<sup>39</sup> afin de ne pas pénaliser le cotisant qui s'est trompé de bonne foi ;
- les cotisants qui veulent être sécurisés dans l'application des règles peuvent demander aux Urssaf à être contrôlés ou consulter la plateforme boss.gouv.fr<sup>40</sup> qui rassemble depuis 2021 la doctrine appliquée par la branche ;
- les cotisants peuvent également saisir un réseau de médiateurs mis en place sur tout le territoire en 2019<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Le dispositif est expérimenté en 2022 pour les offres à faible volume de cotisants (artistes-auteurs, marins, mobilité internationale).

<sup>36</sup> Expérimenté pour les micro-entrepreneurs et le RG dans trois Urssaf entre 2019 et 2021, ce dispositif est en cours de généralisation à horizon fin 2022.

<sup>37</sup> Loi n°2018-727 pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018.

<sup>38</sup> La loi Essoc prévoit que toute personne a désormais un droit à l'erreur dans ses relations avec les administrations, dès lors qu'elle a agi de bonne foi, sans intention de fraude. Ce droit ne s'applique pas en cas de mauvaise foi (comme dans le cas d'erreurs déclaratives répétées par exemple) ou en situation de fraude. Il ne s'applique pas non plus lorsque les régularisations de cotisations ne sont pas des pénalités ou des sanctions mais le rétablissement de ce qui aurait dû être déclaré et versé par le cotisant (retard, omission de déclaration dans les délais prescrits).

<sup>39</sup> En particulier la lettre collective du 14 avril 2021 intitulée « instruction visant à développer le discernement en vue d'une appréciation mesurée des situations ». Elle précise que « le discernement implique de tenir compte de la situation concrète du cotisant (secteur d'activité et caractère lucratif ou non, taille de l'entreprise...), des circonstances qui entourent la situation examinée et de développer une posture d'écoute bienveillante ».

<sup>40</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale.

<sup>41</sup> Les Urssaf ont généralisé en 2019 à l'ensemble du territoire le dispositif de médiation qui avait été mis en place dès 2016 en Île-de-France, avec 27 médiateurs régionaux pour le RG et 17 pour les travailleurs indépendants, et un médiateur national à la tête de chaque réseau.



[45] **Par ailleurs, les Urssaf ont développé leur effort de détection et d'accompagnement des acteurs économiques en difficulté à travers :**

- une participation au dispositif « Signaux Faibles »<sup>42</sup> et la mise à disposition de leurs partenaires des données permettant de repérer, sur les territoires, les entreprises fragilisées ;
- une approche plus proactive vis-à-vis des cotisants en difficulté, en particulier lors de situations de crise (événement climatique, mouvement social, grands chantiers d'aménagement du territoire, sinistre...)<sup>43</sup>.

### 1.3 Enfin, l'Acoss devait achever la rénovation de son SI cœur de métier pour améliorer l'efficacité et la performance du recouvrement

[46] **La mission Igas relative à la Cog 2014-2017, appuyée par un prestataire externe, avait objectivé des retards dans la modernisation du SI cœur du recouvrement (SNV2).** La finalisation de ce programme dit Clé-A était jugée prioritaire pour améliorer sa fiabilité et sa capacité à intégrer de nouvelles évolutions réglementaires. La rénovation du SNV2 devait aussi faire gagner du temps aux différents métiers de la chaîne du recouvrement (gestion administrative, gestion de comptes, gestion des encaissements, contrôle, recouvrement amiable et forcé, en particulier). Or ce programme, engagé en 2010, avait été suspendu entre 2013 et 2015 à la suite de difficultés d'alignement avec le RSI. Si la dématérialisation des services aux cotisants et des processus métiers avait bien été engagée, la finalisation du programme avait été reportée à la Cog suivante.

[47] **La Cog 2018-2022 prévoyait donc l'achèvement d'ici 2022 du programme Clé-A dans le cadre d'une rénovation plus globale du SI cœur de métier de la branche.** Cet objectif a été repris dans l'axe 1 du SDSI qui absorbait à lui seul 70 % du budget prévisionnel de la feuille de route SI et de sa capacité à faire en jours/hommes. Les quatre autres axes du SDSI traduisaient (i) la transformation digitale de l'offre de services et les évolutions réglementaires identifiées en début de Cog et (ii) l'ambition de moderniser plus globalement l'architecture du SI et la fonction SI au sein de la branche. Le programme Clé-A a été décliné en douze chantiers<sup>44</sup> répartis en 48 projets. Il était associé à un gain d'efficacité de 330 ETPMA sur la période conventionnelle.

---

<sup>42</sup> L'Urssaf CN est signataire de la convention multipartenariale de généralisation de « Signaux Faibles » datée du 4 avril 2022. La démarche repose sur un modèle prédictif (ou algorithmique) permettant d'établir, à partir de l'analyse statistique des données passées (fournies par les partenaires) et des trajectoires d'entreprises ayant fait défaut, un risque d'entrée en procédure collective à 18 mois. La convention précise que « les parties (...) sont incitées à renforcer l'efficacité de l'action publique de prévention en mettant à disposition du partenariat leur expertise technique, statistique, métier ou organisationnelle et à coordonner effectivement les actions de prévention et d'accompagnement précoce des entreprises fragilisées ou en difficulté ».

<sup>43</sup> Voir la lettre collective du 31 décembre 2019 relative à la procédure de gestion du recouvrement en situations de crise.

<sup>44</sup> Gestion des comptes, RAF, Gestion administrative, Contrôle, Travail agent, DSN, Encaissement, Portail gestionnaire, Comptabilité détaillée, Pilotage opérationnel, Sujets transverses, technique. Un chantier supplémentaire relatif au dispositif de sécurisation du plan n'a pas été comptabilisé mais intègre le projet Clé-A.

## 2 Sans remettre en cause la pertinence de la Cog, la crise sanitaire et les nouveaux projets confiés à l'Acoss ont nettement étendu son champ d'intervention

### 2.1 La crise sanitaire a eu un impact majeur sur le cœur de métier de la branche et accéléré une partie des évolutions prévues dans sa relation aux cotisants

#### 2.1.1 Face à la crise sanitaire, l'Acoss a fait preuve de résilience tant dans son organisation interne que dans l'exercice de ses missions

[48] **Du point de vue des collaborateurs des Urssaf, la crise sanitaire a d'abord eu un impact sur les conditions d'exercice de leur métier.** Le télétravail, qui était déjà déployé à une échelle variable selon les organismes avant la crise<sup>45</sup>, s'est généralisé à compter du 17 mars 2020 grâce à l'équipement en matériel informatique portable de l'ensemble des collaborateurs. Le recours au télétravail s'est développé ensuite au gré de la renégociation des accords avec les organisations professionnelles au niveau de chaque organisme. Le mode d'exercice de certaines fonctions, comme par exemple le contrôle d'assiette, a ainsi été adapté pour pouvoir être réalisé en partie à distance. Selon l'Acoss, 82 % des collaborateurs de la branche auraient télétravaillé au moins un jour par semaine au premier semestre 2022. Dans le cadre de la démarche participative « #Demain », menée dès la première crise sanitaire, l'Acoss s'est attachée à repenser son organisation du travail, y compris sur le plan immobilier, à l'aune du développement anticipé comme pérenne du télétravail.

[49] **Le premier confinement s'est traduit par un redéploiement à hauteur d'environ 800 ETP des collaborateurs en charge du contrôle ou du recouvrement amiable et forcé.** En effet, dès le début de la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont suspendu les échéances de recouvrement des cotisations et contributions sociales par les organismes de recouvrement (Urssaf, Mutualité sociale agricole) entre le 12 mars et la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence<sup>46</sup>. Ces dispositions ont été complétées par la possibilité de reports ou de délais de paiement, sans majorations ou pénalités, y compris pour les cotisations salariales<sup>47</sup>, dans un premier temps à l'initiative des cotisants. Les travailleurs indépendants, compte tenu de leur nombre et de leurs caractéristiques<sup>48</sup>, ont bénéficié de reports automatiques de leurs échéances. Concernant les activités de contrôle, les opérations sur place ont été totalement suspendues entre mars et mai 2020, avant une reprise de la lutte contre le travail dissimulé puis, progressivement, des contrôles d'assiette en dehors des secteurs économiques encore fragilisés par la crise sanitaire. Au total, l'Acoss estime qu'environ 800 ETP, issus essentiellement des fonctions les plus impactées par la crise, ont été

---

<sup>45</sup> Un protocole d'accord sur le travail à distance avait été signé le 10 juillet 2018 au niveau de la Caisse nationale. Dans les orientations de la branche recouvrement en matière de travail à distance, publiées en octobre 2020, l'Acoss indique que le taux de télétravailleurs s'étendait en 2020, avant la crise sanitaire, de 4,95 % à 62 % de l'effectif. Le nombre de jours maximum de télétravail était de deux jours pour onze organismes et de trois jours pour les onze restants.

<sup>46</sup> Annonces du 12/03, et ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020. Cette ordonnance a pour effet de suspendre l'ensemble des délais de prescription des créances des Urssaf (prescription des dettes, de l'action civile, de l'exécution ou des décisions de justice) pour une durée de 111 jours. Pour une approche plus complète des mesures décidées par les pouvoirs publics en matière de recouvrement social pendant la crise sanitaire, la mission renvoie au rapport du HCFiPS sur l'avenir du recouvrement social (juillet 2022).

<sup>47</sup> Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020.

<sup>48</sup> Contrairement aux employeurs qui calculent, déclarent et liquident eux-mêmes les cotisations et contributions dues chaque mois, les travailleurs indépendants déclarent une fois par an leurs revenus aux organismes sociaux et se voient adresser des échéanciers pour s'acquitter mensuellement ou trimestriellement des cotisations et contributions dues telles que calculées par les organismes de recouvrement.

redéployés au deuxième trimestre 2020 en faveur, par exemple, de la réponse téléphonique aux cotisants ou de la sécurisation juridique des mesures déployées.

[50] **Dans un contexte à la fois inédit et incertain, la branche recouvrement a fait évoluer avec réactivité ses missions en lien avec les mesures décidées par les pouvoirs publics.** Ce constat est particulièrement vrai pour les équipes contribuant à la gestion de la trésorerie de la Sécurité sociale. Elles ont mobilisé dans l'urgence des sources de financement externes pour compenser les cotisations dont le paiement était reporté, ce qui conditionnait le versement par les branches des prestations en espèces<sup>49</sup>. Il vaut aussi, de l'avis des principaux interlocuteurs rencontrés par la mission, pour l'ensemble des métiers de la branche. Ils ont dû à la fois mettre en œuvre et expliquer aux cotisants des dispositifs largement étrangers à leur cœur de métier. En effet, le recouvrement social, davantage que le recouvrement fiscal<sup>50</sup>, a été très mobilisé durant la pandémie à travers le déploiement d'une palette de dispositifs en partie inédits<sup>51</sup>.

### 2.1.2 La mise en œuvre des mesures de soutien a conforté l'évolution de son rapport aux cotisants dans un contexte de suspension quasi-complète du recouvrement

[51] **La mise en œuvre de ces dispositifs a engendré une charge de travail non prévue par la Cog et accéléré l'évolution de la relation de service dans un sens conforme à ses orientations.** En effet, dans le cadre de la crise sanitaire, la branche recouvrement a été confrontée à la nécessité :

- de faire preuve de pédagogie dans l'interlocution avec les cotisants pour expliquer l'impact de la crise sanitaire sur le paiement des cotisations et les différentes mesures d'aide proposées ;
- d'utiliser des modes de communication sortants (appels, courriels, SMS, webinaires) pour accompagner la mise en œuvre des mesures décidées par les pouvoirs publics, en particulier la possibilité de bénéficier de délais de paiement dans le cadre de plans d'apurement<sup>52</sup> ;
- de se coordonner avec la DGFIP dans le cadre du numéro spécial mis en place en novembre 2020 pour les entreprises et associations en difficulté, mais aussi pour accorder des délais de paiement aux cotisants avec une créance à la fois fiscale et sociale ;
- de réaliser l'ensemble des développements SI nécessaires à la mise en œuvre des différents dispositifs et à l'information des cotisants, avec par exemple un « *chatbot* » Covid mis en ligne dès mars 2020;
- enfin, d'anticiper les difficultés des différentes catégories de cotisants et de proposer une démarche de remboursement de leur créance selon des modalités et un calendrier adaptés à leurs besoins.

---

<sup>49</sup> Comme indiqué en introduction, les activités de gestion de trésorerie étaient exclues du cadrage retenu sur la base de la lettre de mission mais justifieraient la réalisation par un tiers d'un retour d'expérience de la crise sanitaire et une analyse des enjeux à relever sur la prochaine Cog dans un contexte d'extension du périmètre du recouvrement social et d'évolution des conditions de financement externe.

<sup>50</sup> Selon le HCFiPS (juillet 2020), cette moindre mobilisation du recouvrement fiscal par rapport au recouvrement social tient à la nature respective des prélèvements (les assiettes fiscales sont moins contemporaines et leur rythme de prélèvement n'est pas toujours mensuel) et aux objectifs recherchés (soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier des PME).

<sup>51</sup> Versement de l'activité partielle pour les salariés des particuliers employeurs ; exonérations de cotisations sociales pour les entreprises et les travailleurs indépendants des secteurs impactés ; aides financières exceptionnelles pour les travailleurs indépendants ; attribution de délais de paiement et de plans d'apurement. Cf. Annexe n°5.

<sup>52</sup> À titre d'exemple, la proposition de 1,6 M plans d'apurement aux travailleurs indépendants a été accompagnée par l'envoi de 4,5 M de mails, de 1,7 M de courriers et de 0,5 M de SMS.

[52] **La crise sanitaire a aussi joué un rôle catalyseur dans le développement des liens entre les Urssaf et leur écosystème sur les territoires.** L'accompagnement des entreprises en difficulté constitue le premier axe de la feuille de route 2021-2024 « Synergies » conclue par la DGFIP et l'Acoss, en cours de déclinaison sur les territoires. L'enjeu est de développer les actions engagées durant la crise sanitaire, à savoir le partage d'informations et d'analyses de risque dans le cadre des suivis d'entreprises en difficulté<sup>53</sup>, la mutualisation de la réception d'un débiteur commun, l'interlocution humaine dans le cadre du numéro vert commun, le suivi des entreprises en risque de défaillance et, enfin, la coordination des délais de paiement entre les deux réseaux. L'expérience de la crise sanitaire a aussi contribué à la généralisation du dispositif interbranches Help pour les travailleurs indépendants en difficulté, dont l'expérimentation avait débuté en amont.

[53] **La crise sanitaire a sans doute fait évoluer positivement l'image de la branche recouvrement, même s'il est difficile de l'objectiver.** Cette amélioration est peu lisible dans les enquêtes de satisfaction réalisées fin 2020 et 2021. La note de satisfaction attribuée aux Urssaf pour la gestion de la crise Covid s'élevait en 2020 à 6,50<sup>54</sup> et en 2021 à 6,62, soit des notes assez proches de la note globale attribuée à l'organisme ces mêmes années. Par ailleurs, en 2021, près de 32 % des entreprises du RG estimaient dans l'enquête que la branche recouvrement ne les avaient pas suffisamment aidées pendant la période de crise sanitaire<sup>55</sup>. Concernant les travailleurs indépendants, l'enquête menée fin 2020 faisait ressortir leur faible niveau de connaissance de la possibilité d'obtenir des délais de paiement<sup>56</sup>, même si près de trois quarts d'entre eux déclaraient avoir connaissance des autres mesures liées à la crise sanitaire<sup>57</sup>.

### 2.1.3 Des délais de paiement ont été proposés de façon proactive aux cotisants qui avaient accumulé des créances en tenant compte de leurs caractéristiques

[54] **Le calendrier de reprise du paiement des échéances courantes a été adapté aux caractéristiques des cotisants, qu'il s'agisse des entreprises ou des travailleurs indépendants.** Pour les entreprises du RG, les traitements du recouvrement amiable et forcé ont été suspendus à partir de mars 2020 et, en dehors de quelques exceptions<sup>58</sup>, ont repris depuis septembre 2021 (cf. 4.1.3). Néanmoins, toujours à quelques exceptions près<sup>59</sup>, le processus normal de recouvrement, c'est-à-dire l'envoi de mises en demeure puis de contraintes, ne devrait reprendre qu'à l'automne 2022. Pour les travailleurs indépendants, les appels de cotisation ont repris en octobre 2020 (avec un abattement de 50 % du revenu déclaré en 2019) avant d'être à nouveau suspendus avec la deuxième vague Covid de novembre et décembre, et sur le début de l'année 2021

<sup>53</sup> Les Urssaf participent, comme la DGFIP, aux Commissions des chefs de service financiers (CCSF) et aux Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) dont le secrétariat permanent est assuré au niveau local par les Directions départementales des finances publiques (DDFiP). Par ailleurs, les Urssaf ont participé à partir de juin 2021 aux comités départementaux de sortie de crise visant à accompagner les entreprises et éviter les faillites.

<sup>54</sup> La note est plus élevée pour les particuliers employeurs (7,32 pour le Cesu et 6,82 pour Pajemploi).

<sup>55</sup> Cette question ne figurait pas dans l'enquête de satisfaction 2020.

<sup>56</sup> Selon l'Acoss, à fin 2020, le dispositif des plans d'apurement n'avait pas encore fait l'objet d'une médiatisation qui a démarré à l'été 2021.

<sup>57</sup> S'agissant des collaborateurs de la branche, le Baromètre social institutionnel (BSI) administré fin 2020 montre que la fierté d'appartenance à la branche (88 % des répondants) a augmenté de 8 points par rapport à 2018, plus de deux tiers des répondants affirmant que le rôle de la Sécurité sociale au cours de la crise sanitaire avait eu un impact positif sur leur fierté d'y travailler.

<sup>58</sup> Le recouvrement a repris dès juillet 2020 pour les créances liées à la lutte contre le travail dissimulé. Fin 2020, il a repris pour les populations qui ne bénéficiaient pas de reports de paiements (frontaliers suisses, particuliers employeurs, secteur publics, Puma). Au S1 2021, il a repris dans le cadre de certaines procédures collectives, pour un nombre limité de créances en risque de prescription à de forts enjeux financiers et pour les cotisants soumis à de multiples taxations d'office (absence de déclarations) avec des débits importants.

<sup>59</sup> Actions ciblées sur des cotisants présentant des comptes avec trois contraintes ou plus, avec trois taxations d'office ou plus, comptes radiés, employeurs de plus de 250 salariés non couverts par un plan d'apurement.

pour les travailleurs exerçant dans les secteurs fragilisés, pour lesquels le paiement des échéances courantes n'a repris qu'en août 2021. Comme pour les employeurs, l'envoi des actes associés au recouvrement amiable et forcé (avis amiables, mises en demeures, contraintes) reste à date suspendu.

[55] **Le rythme et les modalités de construction des plans d'apurement ont également été différenciés selon les cotisants (cf. tableau 2).** La 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative de juillet 2020<sup>60</sup>, a donné la possibilité aux Urssaf de mettre en place de façon proactive des plans d'apurement intégrant les créances liées au Covid, mais aussi celles antérieures au Covid, y compris des cotisations ouvrières qui ne bénéficient pas, en temps normal, de délais de paiement :

- ces plans ont été envoyés de façon automatisée aux cotisants, sauf pour les employeurs d'au moins 250 salariés dont les plans, pour des raisons techniques, ont été élaborés manuellement<sup>61</sup> ;
- certains employeurs, en particulier ceux en taxation d'office<sup>62</sup> ou qui présentaient des dettes de cotisations ouvrières sur les périodes hors Covid, ont été exclus des plans ;
- un processus de surveillance spécifique a été mis en place pour ces échéanciers : sauf si le cotisant est soumis à taxation d'office ou qu'il n'a pas payé les cotisations ouvrières, les échéances non réglées sont reportées en fin d'échéancier, sans aucune majoration de retard ;
- les plans d'apurement automatisés ont été transmis par vagues, à partir d'octobre 2020 pour les employeurs et de juillet 2021 pour les travailleurs indépendants, en tenant compte des caractéristiques des cotisants, les secteurs fragilisés et l'outre-mer ayant été concernés par les dernières vagues intervenues en juin 2022 ;
- le montant des échéances et la durée maximale du plan (24 puis 36 mois à partir d'octobre 2021), qui ont été peu fait l'objet de demande de négociation dans le délai d'un mois imparti<sup>63</sup>, ont été ajustés en fonction du montant des dettes et des caractéristiques des cotisants.

---

<sup>60</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>61</sup> Environ 30 000 plans d'apurement sont concernés. Une minorité de cotisants a aussi anticipé la proposition de plans d'apurement automatisés en demandant des délais de paiement.

<sup>62</sup> La taxation d'office concerne les cotisants qui, de manière volontaire, par exemple en ne déclarant pas les salaires versés, se sont placés dans une situation irrégulière. Dans ce cas, les Urssaf fixent, à titre provisionnel, le montant des cotisations en fonction des versements effectués au titre des exercices antérieurs ou, à défaut, par tous autres moyens, lorsqu'une déclaration n'a pas été produite dans les délais prescrits.

<sup>63</sup> Les cotisants avaient la possibilité, dans un délai d'un mois, de négocier le montant de leurs échéances et la durée du plan d'apurement.

Tableau 2 : Caractérisation au 17 juillet 2022 des plans d'apurement engagés avec les travailleurs indépendants et les entreprises<sup>64</sup>

	Travailleurs indépendants	Employeurs
Nombre total de plans d'apurement engagés (en M)	1,5	0,6
Taux de renégociation des plans (en %)	2,3	2,6
Durée moyenne des échéanciers (en mois)	19	10
Montants des créances couvertes par un plan (en Md€)	11	11,6
Montants régularisés (en Md€)	4,9	6
Taux de respect des échéanciers en montants (en %)	88,4	85,3
Taux de respect des échéanciers en volume (en %)	76,7	76,4

Source : Mission

<sup>64</sup> Délais automatiques ou délais issus d'une négociation avec les cotisants.

## 2.2 Le calendrier et le périmètre des transferts de collecte ont été remis en cause avec un élargissement plus ambitieux que celui initialement prévu

### 2.2.1 Le glissement du calendrier d'une partie des transferts prévus s'est accompagné d'une extension plus ambitieuse du périmètre de collecte par la LFSS pour 2020

[56] **Indépendamment de la crise sanitaire, le périmètre et le calendrier des transferts de collecte réalisés se sont écartés de ceux qui étaient prévus par la Cog (cf. tableau 3) :**

- trois transferts de collecte (IEG, Cipav, contributions à la formation professionnelle et taxe d'apprentissage) ont été reportés à une date postérieure à celle envisagée ;
- deux transferts (Enim et Obligation d'emploi des travailleurs handicapés - OETH) ont été mis en œuvre alors qu'ils n'étaient pas programmés dans la trajectoire initiale ;
- des transferts supplémentaires, en particulier celui des cotisations Agirc-Arrco, ont été programmés, y compris au-delà de 2022 (cf. tableau 4) ;

[57] **Cette évolution du périmètre et du calendrier des transferts de collecte a eu un impact à la fois sur l'offre de services et sur la trajectoire des moyens de la branche :**

- elle a accentué la segmentation des services et du SI en raison des spécificités des prélèvements transférés, les transferts ne s'étant pas accompagnés d'une simplification des règles applicables ;
- elle a engendré une charge de travail, à la fois temporaire et pérenne, qui n'était pas intégrée dans la trajectoire initiale ;
- elle a conduit à ajuster le rythme des restitutions d'effectifs prévues par la Cog pour tenir compte de la date effective de réalisation du transfert ;
- enfin, elle a élargi le champ des données exploitées par la branche, qui utilisait peu par exemple jusqu'alors celles relatives aux effectifs des entreprises.

Tableau 3 : Récapitulatif des transferts de collecte réalisés entre 2018 et 2022

Transfert de collecte réalisé durant la COG	Transfert de collecte prévu par la COG (O/N)	Année de transfert prévue par la COG	Base juridique	Année effective de transfert	Impact sur la trajectoire du plafond d'emplois prévu par la COG (O/N) <sup>65</sup>
CCVRP	O	2018	Décret n°2017-1682 du 12 décembre 2017	2018	N
Cotisations d'assurance maladie des professions libérales	O	2018	LFSS pour 2016	2018	N
Agessa-MDA	O	2019	LFSS pour 2018	2019-2020 <sup>66</sup>	N
RSI	O	2020	LFSS pour 2018	2020 <sup>67</sup>	N
IEG	O	2020	LFSS pour 2020	2020/2022 <sup>68</sup>	O
Cipav	O	2020	LFSS pour 2022	2023	O

<sup>65</sup> Décalage dans le temps des augmentations d'ETPMA et des restitutions prévues par l'annexe I à la lettre interprétative du 16 juillet 2022.

<sup>66</sup> En 2019 pour le transfert du recouvrement par précompte des cotisations (artistes-auteurs précomptés par leurs diffuseurs sur leurs droits d'auteur) et en 2020 pour le recouvrement par appel de cotisation.

<sup>67</sup> Des transferts d'effectifs issus du RSI ont cependant été réalisés en 2019, en amont de la date officielle de transfert fixée par la LFSS pour 2018 au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce qui a engendré des besoins d'abondement de la masse salariale des Urssaf mais sans conséquences sur le plafond d'emplois.

<sup>68</sup> 2020 pour la Camieg et 2022 pour la Cnieg, conformément aux dispositions de l'article 18 de la LFSS pour 2020.



OETH <sup>69</sup>	N	-	Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel	2021	0
FP/TA <sup>70</sup>	O	2021	Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel	2022	0
Marins	N	-	LFSS pour 2020	2021	N

Source : Mission, à partir des éléments transmis par la DSS et l'Acoss.

Tableau 4 : Transferts de collecte prévus sur la période 2022-2024 par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la LFSS pour 2020 et la LFSS pour 2022

Base juridique	Objet du transfert	Année de transfert initialement prévue dans la loi	Année de report actée à date
<b>Loi du 5 septembre 2018</b>	FP/TA <sup>71</sup>	2021	2022
	Solde TA et CSA <sup>72</sup>	2023	-
	Contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue sociale <sup>73</sup>	2024	-
<b>LFSS pour 2020</b>	Cotisations de retraite complémentaires des salariés Agirc-Arrco	2022	2023 <sup>74</sup>
	Cotisations vieillesse des salariés de la Cnieg	2022	-

<sup>69</sup> Contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

<sup>70</sup> Contributions légales à la formation professionnelle et taxe d'apprentissage.

<sup>71</sup> Part principale de la taxe d'apprentissage.

<sup>72</sup> Solde de la taxe d'apprentissage et contribution supplémentaire à l'apprentissage.

<sup>73</sup> Il s'agit d'un transfert facultatif, sur option des branches et dans le respect d'un cahier des charges technique.

<sup>74</sup> L'article 6 bis du PLFSS 2023 dans sa version datée du 27 octobre 2022 prévoit néanmoins un report au 1<sup>er</sup> janvier 2024 de ce transfert.

	CNRACL, FEH, Ircantec, Erafp <sup>75</sup>	2023	-76
	CRPCEN <sup>77</sup>	2023	-
	Cavimac <sup>78</sup>	2023	-
<b>LFSS pour 2022</b>	Cotisations et contributions sociales de la Cipav <sup>79</sup>	2023	-

Source : Mission

## 2.2.2 La perspective du transfert Agirc-Arrco et le nouveau processus de correction des anomalies déclaratives ont accéléré le chantier de fiabilisation des données individuelles

[58] **L'exploitation des données individuelles est un enjeu stratégique autonome par rapport à l'élargissement du périmètre du recouvrement social.** En effet, la fiabilisation des données individuelles contribue à la juste détermination d'un certain nombre de droits sociaux en alimentant les SI des caisses prestataires ou des registres plus transversaux<sup>80</sup>. La DSN repose, par construction, sur une maille individuelle puisque les données qui y figurent sont directement issues de la paie. Cependant, le SI de la branche recouvrement a été initialement conçu pour traiter les données agrégées. La Cog 2018-2022, comme la précédente, prévoyait une montée en charge de la fiabilisation des données individuelles mais sous la forme de campagnes annuelles et, en lien avec la Cnav, selon un mode plutôt expérimental.

[59] **Dès le début de la Cog, l'Acoss a mené des campagnes annuelles de fiabilisation, y compris pour le compte de la Cnav.** Ces campagnes ciblent des thèmes et de comptes en amont en fonction du risque d'erreurs déclaratives<sup>81</sup>. Une fois les données chargées, les extractions permettent d'identifier les atypies déclaratives sur les données individuelles puis de prendre contact avec les cotisants pour qu'elles soient rectifiées. Le nombre de thèmes de campagne a augmenté au cours de la Cog (moins de dix en début de Cog contre 35 en 2021), tout comme le volume de comptes cotisants<sup>82</sup>.

[60] **La LFSS pour 2020<sup>83</sup> a prévu, outre le transfert des cotisations Agirc-Arrco, un nouveau cadre pour la fiabilisation des données déclaratives incitant les cotisants à corriger leurs erreurs.** Ce cadre repose sur un signalement par les Urssaf aux déclarants des erreurs repérées au

<sup>75</sup> Il s'agit de régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) : assurance vieillesse de la fonction publique territoriale et hospitalière ; cotisations dues au fonds pour l'emploi hospitalier ; assurance vieillesse complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique ; régime de retraite additionnel de la fonction publique.

<sup>76</sup> Selon la DSS et l'Acoss, le transfert des cotisations actuellement prélevées par la CDC et visées par la LFSS pour 2020 devrait être reporté en 2024, voire 2025 si le transfert des cotisations Agirc-Arrco était finalement reporté à 2024. Toutefois, le projet de décret actant ce report n'est pas publié à date.

<sup>77</sup> Régime des clercs et employés de notaire.

<sup>78</sup> Régime des ministres du culte.

<sup>79</sup> Voir le décret n°2022-1322 du 14 octobre 2022 portant application de l'article 12 de la loi no 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

<sup>80</sup> Répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), dispositif de ressources mensuelles (DRM), portail numérique des droits sociaux (PNDS).

<sup>81</sup> Par exemple, en 2021, l'activité partielle ou encore le Smic.

<sup>82</sup> Les redressements effectués grâce à ces campagnes sont comptabilisés dans le cadre de l'indicateur n°23 (« montants redressés ou fiabilisés en cumul »), sans distinction des sommes issues de la fiabilisation.

<sup>83</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

moment du dépôt de leur DSN. La LFSS pour 2020 crée un nouvel outil, le compte-rendu métier, pour normaliser les retours aux cotisants. Elle prévoit aussi que, si les cotisants ne corrigent pas les erreurs signalées, les Urssaf pourront dès 2024 produire, en lieu et place du déclarant, une DSN de substitution<sup>84</sup>. De son côté, l'Agirc-Arrco avait déjà développé une démarche de retour aux cotisants en cas de repérage dans son SI d'erreurs déclaratives sur les données individuelles. L'enjeu pour les Urssaf était donc double, d'une part se conformer au nouveau cadre posé par la LFSS pour 2020 et, d'autre part, proposer un mode de contrôle des données individuelles et d'interlocution avec les cotisants à la hauteur, au moins pour une partie des anomalies, de ceux développés par l'Agirc-Arrco.

[61] **L'AcoSS a donc accéléré à partir de 2020 le développement dans son SI de contrôles automatisés d'une partie des données individuelles.** Ces contrôles embarqués ont vocation à terme à se substituer aux campagnes annuelles de fiabilisation. Ils s'accompagnent dans l'outil « suivi DSN », en cours de déploiement après avoir été testé dans deux régions<sup>85</sup>, de la mise à disposition des cotisants d'un récapitulatif des anomalies détectées. Les cotisants disposent de la possibilité de suivre la correction de ces atypies dans leur espace et de solliciter l'aide des Urssaf pour les corriger. En parallèle, un pilote a été mis en place en mars 2022 avec des éditeurs de logiciels de paie pour tester cette nouvelle cinématique dans le champ d'une cinquantaine de contrôles menés par l'Agirc-Arrco et les Urssaf sur les données individuelles.

### 2.3 Les projets confiés à la branche en cours de Cog ont étendu son cœur de métier historique

[62] **Sans lien avec la crise sanitaire ou l'unification du recouvrement social, les pouvoirs publics ont également confié à l'AcoSS des projets non prévus par la Cog tels que :**

- la détermination, à partir de 2020 pour les travailleurs indépendants et de 2022 pour les salariés, de la législation applicable dans le cadre d'une mobilité internationale sortante ou entrante ;
- le versement de la prime inflation à compter de décembre 2021 pour les travailleurs indépendants, dont les micro-entrepreneurs, et les salariés des particuliers employeurs.
- la modulation, à compter de septembre 2022, des cotisations d'assurance chômage en fonction des comportements d'embauche des entreprises (bonus-malus) ;
- l'avance immédiate du crédit d'impôt pour les particuliers employeurs<sup>86</sup>, depuis janvier 2022, y compris ceux qui font appel à des organismes de services à la personne, depuis juin 2022 ;
- la participation à la construction de Portail Pro, portail SI du recouvrement commun aux Urssaf, à la DGFIP et aux Douanes, mis en ligne en avril 2022<sup>87</sup> ;
- la mise en œuvre d'un dispositif d'indemnités journalières pour les professions libérales<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> L'article 18 du PLFSS 2023 dans sa version présentée au Parlement complète le cadre juridique des corrections des DSN en cas d'inaction ou de carence prolongée du cotisant.

<sup>85</sup> L'AcoSS a expérimenté depuis la période d'emploi de mars 2022 dans deux Urssaf (Paca et Aquitaine), sur un panel réduit d'entreprises, l'utilisation des contrôles embarqués dans l'outil DSN pour repérer des erreurs déclaratives dans les données individuelles et inciter les cotisants à les corriger. Le dispositif a été élargi à l'ensemble des entreprises de ces deux régions en juillet 2022. Son déploiement sur l'ensemble du territoire est effectif depuis octobre 2022.

<sup>86</sup> Hors bénéficiaires de l'APA et de la PCH et employeurs de gardes d'enfants d'au moins six ans.

<sup>87</sup> Une deuxième version de PortailPro a été mise en production en novembre 2022.

<sup>88</sup> Le dispositif est entré en vigueur en juillet 2021, pour les chefs d'entreprise, et en janvier 2022 pour les conjoints collaborateurs.

[63] **S'il est habituel que le cadre d'une Cog soit dépassé, ces projets ont pour point commun d'avoir étendu le cœur de métier historique de la branche :**

- la modulation des cotisations d'assurance chômage en fonction des pratiques d'embauche des entreprises et de leurs effectifs, tout comme le transfert OETH, ont élargi le champ des données exploitées par la branche, y compris en lien avec Pôle emploi ;
- la mise en œuvre de l'avance immédiate du crédit d'impôt, comme le versement du CMG pour les parents employeurs et celui de la prime inflation, ont mis la branche dans une position d'attributaire d'aides financières ;
- enfin, ces projets ont renforcé l'ouverture de la branche à son écosystème, dont la diversité s'est encore accentuée, incluant aujourd'hui des acteurs comme les organismes de services à la personne ou les conseils départementaux avec lesquels la branche travaille pour déployer l'avance immédiate du crédit d'impôt.

## 2.4 Les charges non prévues ont été absorbées grâce aux marges de souplesse autorisées par la Cog

### 2.4.1 Les ajustements du plafond d'emplois se sont appuyés sur la clause de revoyure qui était prévue par la Cog, en particulier pour les transferts de collecte

[64] **La Cog prévoyait une clause de revoyure pour ajuster les moyens de la branche à l'évolution de ses charges<sup>89</sup>, en particulier du fait de l'évolution des transferts de collecte.** En effet, une clause spécifique était prévue concernant les transferts de collecte « *en cas de modification du volume de personnels transférés envisagé, de report des échéances de mise en œuvre, voire de leur abandon* »<sup>90</sup>. Ces ajustements apparaissaient comme inévitables au regard du caractère fragile des hypothèses retenues pour déterminer l'impact de l'élargissement du périmètre de collecte sur le plafond annuel d'emploi :

- une minorité des transferts de collecte identifiés correspondaient à des mesures déjà arbitrées, avec une base juridique<sup>91</sup> ;
- l'estimation *a priori* de la charge liée aux transferts de collecte ne s'appuyait pas sur une instruction préalable de type « T<sub>0</sub> » confiée à un tiers ;

---

<sup>89</sup> « Le présent contrat s'entend sur la base d'une législation et d'une réglementation constantes. Au cas où des évolutions viendraient à modifier significativement les charges de gestion, les parties signataires conviennent d'en mesurer exactement l'impact et d'en dégager si nécessaire les conséquences financières. Les parties s'entendront sur une révision dans le cas où un événement majeur dans l'environnement technique ou social des organismes viendrait affecter de manière significative leurs conditions de gestion ».

<sup>90</sup> La lettre interprétative du 16 juillet 2018 précise que « toutes les reprises retenues pour la définition de la trajectoire d'emploi de la Cog et leurs modalités ne sont pas encore totalement définies à ce jour (...) Aussi, en cas de modification du volume de personnels transférés envisagé, de report des échéances de mise en œuvre, voire de leur abandon, un dialogue de gestion s'engagera entre l'Acoss et les tutelles afin de déterminer l'impact éventuel sur les plafonds d'emploi et les plafonds de dépenses de fonctionnement ».

<sup>91</sup> Les transferts suivants disposaient d'une base juridique en juillet 2018 : cotisations des travailleurs indépendants, celles des professionnels libéraux, cotisations de sécurité sociales des voyageurs représentants placiers à cartes multiples (CCVRP),

- l'estimation de la charge liée à chaque transfert ne permettait pas non plus de distinguer s'il s'agissait d'ETPMA à transférer ou de postes à créer <sup>92</sup>.

[65] **L'évolution du périmètre et du calendrier des transferts de collecte, ainsi que les projets non prévus par la Cog, ont été à l'origine d'ajustements successifs du plafond d'emplois (cf. tableau 5) :**

- le caractère limité au global du volume d'ETPMA ajusté tranche avec le nombre important de variations constatées <sup>93</sup> ;
- ces variations nettes sont difficiles à retracer car (i) elles sont le produit d'ajustements à la hausse et à la baisse sur un même plafond annuel d'emplois (ii) et un délai d'une durée variable est constaté entre la date à laquelle l'Acoss soumet à la DSS une demande d'ajustement de ses moyens et celle de son arbitrage traduit dans les documents budgétaires ;
- le choix effectué, au moment du report du transfert des cotisations Cipav, de maintenir officiellement les effectifs concernés dans le plafond d'emplois en 2021 et 2022, en demandant à la branche de ne pas en tenir compte dans la cadre d'une trajectoire dite « avec sous-exécution pilotée » (c'est-à-dire diminuée des effectifs qui devaient être comptabilisés au titre du transfert Cipav), a diminué la lisibilité de la trajectoire ;
- il est difficile d'apprécier quelle part des moyens humains nécessaires aux projets non prévus par la Cog ont finalement été couverts par des ajustements du plafond d'emploi car les arbitrages rendus sont difficiles à mettre en regard avec les demandes de l'Acoss.

Tableau 5 : Synthèse des ajustements à la hausse et à la baisse du plafond annuel d'emplois de la branche sur la période de la Cog

	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire Cog ETPMA	13 459	13 339	15 737	15 429	15 119
Transferts non réalisés en 2020	-	-	-603	-603	-603
Ajustement des départs non remplacés (suite aux transferts non réalisés)	-	-	110	217	318
Nouveaux projets 2020 non intégrés dans Cog <sup>94</sup>	-	-	110	110	110
Rendus 2021 de charges projets non pérennes <sup>95</sup>	-	-	-	-29	-54
Cipav	-	-	-	166	116

<sup>92</sup> Dans les faits, à date, outre les transferts des cotisations issues du RSI, de l'Agessa-MDA (65 contrats) et de la Cipav, seuls les transferts CCVRP (21 contrats) et Tram PL (126 contrats) ont été associés à des reprises de contrats de travail.

<sup>93</sup> La somme des écarts annuels à la trajectoire initiale représente 625 ETPMA, soit une baisse de 688 ETPMA en 2020-2021 suivie d'une hausse de 63 ETPMA en 2022.

<sup>94</sup> Portail commun du recouvrement (PCR), particuliers employeurs, OETH, bonus-malus, retraite complémentaire, Détermination de la législation applicable (DLA).

<sup>95</sup> Charges projets OETH, bonus-malus et actualisation de la charge particuliers employeurs.

Gestion des suites de la crise sanitaire	-	-	-	-	50
Intégration formation professionnelle et Cnieg	-	-	-	-	208
Nouvelles missions 2022 non intégrées dans Cog <sup>96</sup>	-	-	-	-	35
Trajectoire actualisée	13 459	13 339	15 354	15 290	15 298
Trajectoire avec sous-exécution pilotée <sup>97</sup>	13 459	13 339	15 354	15 124	15 182
Écart / Trajectoire Cog initiale	-	-	-383	-305	63

Source : Acoss.

#### 2.4.2 Les règles de gestion du FNGA ont permis d'optimiser l'allocation des moyens budgétaires en fonction de l'évolution des besoins

[66] **L'annexe I à la Cog avait prévu une trajectoire prévisionnelle du FNGA sur la base des estimations de charges réalisables en 2018.** Le FNGA de la branche recouvrement construit en comptabilité générale, représente en 2022<sup>98</sup> un montant de dépenses brutes d'environ 1,8 Md€, dont 84 % sont à caractère limitatif<sup>99</sup> :

- les dépenses de personnel constituent plus de la moitié des dépenses brutes ;
- les dépenses de fonctionnement sont ensuite le deuxième principal bloc de dépenses, avec une distinction en leur sein des dépenses sans lien avec le SI (60 % des dépenses de fonctionnement) et celles qui contribuent au SI (dont l'assistance technique qui représente près de 30 % des dépenses de fonctionnement)<sup>100</sup>.

[67] **L'annexe I à la Cog prévoyait des règles de gestion des crédits visant à concilier le respect de la trajectoire fixée et son adaptation aux besoins.** L'Acoss bénéficiait ainsi dès l'origine de redéploiement à son initiative, au sein de chaque bloc de dépenses<sup>101</sup>, et avec l'autorisation des tutelles, entre blocs de dépenses. Concernant les reports annuels des crédits non consommés au moment de la clôture budgétaire, ils étaient automatiques pour les dépenses à caractère pluriannuel<sup>102</sup> mais soumis à autorisation des tutelles, et affectables aux seules dépenses non intégrées dans la Cog, pour les autres. Enfin, le principal facteur de souplesse tient au fait que le budget de la branche n'est pas piloté par un solde : la participation des caisses nationales au

<sup>96</sup> Charge pérenne bonus-malus et avance immédiate du crédit d'impôt.

<sup>97</sup> Avec neutralisation des effectifs prévus pour le transfert Cipav reporté à 2023.

<sup>98</sup> Données inscrites au deuxième budget rectificatif 2022.

<sup>99</sup> Les dépenses évaluatives, c'est-à-dire dont la trajectoire n'est fixée par la Cog qu'à titre indicatif, sont en particulier constituées des amortissements, frais de justices, écritures comptables correspondant à des charges non décaissées et frais des juridictions sociales.

<sup>100</sup> En 2018, l'impact du transfert du RSI avait été pris en compte dans la trajectoire en dehors de lignes pour lesquelles aucun chiffrage n'avait pu être réalisé, comme l'assistance technique.

<sup>101</sup> La structure du FNGA distingue six blocs de dépenses : dépenses de personnel ; dépenses de fonctionnement ; investissements locaux ; Clé-A ; plan d'équipement informatique ; plan immobilier.

<sup>102</sup> Dépenses de fonctionnement informatique et crédits liés aux investissements.

financement de la branche recouvrement est ajusté chaque année au moment de la clôture des comptes pour couvrir les charges nettes constatées<sup>103</sup>.

**[68] Ces règles ont globalement permis à la branche, en lien avec les tutelles, d'optimiser l'allocation de ses ressources face à l'évolution de ses besoins :**

- un nombre très important de redéploiement de crédits au sein de chaque bloc de dépenses a été opéré à chaque budget, en particulier au sein des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement, pour ajuster les charges du réseau par rapport à celles du siège, distinction qui avait été introduite pour la première fois dans la Cog ;
- les redéploiements entre blocs de dépenses ont surtout été utilisés pour financer :
  - l'augmentation des besoins en assistance technique (dont le montant exécuté a été près de deux fois supérieur à celui prévu) qui, outre des ajustements à la hausse de crédits autorisés par les tutelles en lien avec la crise sanitaire ou des projets non prévus par la Cog (avance immédiate du crédit d'impôt et bonus-malus en particulier), ont bénéficié de redéploiements issus notamment de la sous-exécution des dépenses de fonctionnement courantes sous l'effet de la crise sanitaire (diminution des frais d'affranchissement, déplacements, formations...);
  - l'augmentation des dépenses de fonctionnement SI avec des redéploiements en provenance des dépenses d'investissement SI (plan d'équipement informatique), en particulier sous l'effet de l'évolution du modèle d'acquisition des licences informatiques davantage fondé aujourd'hui sur la location que sur l'achat.
- des ajustements de la trajectoire ont été autorisés par les tutelles pour tenir compte de l'absence de chiffrage, ou du sous-calibrage, des charges associées au transfert du RSI notamment en matière de dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement ;
- des crédits externes, issus du plan de relance et du fonds de transformation de l'action publique, ont été mobilisés pour financer une partie des projets non prévus par la Cog<sup>104</sup> ;
- enfin, les tutelles ont accordé à l'Acoss des marges de manœuvre supplémentaires, en particulier pour absorber l'impact sur les dépenses de personnel et d'assistance technique de la crise sanitaire, avec l'autorisation à partir de 2021 de rendre fongibles les crédits programmés pour Clé-A avec ceux finançant les autres dépenses SI, un ajustement à la hausse en 2022 des dépenses de personnel pour financer le recrutement de CDD et CDI supplémentaires et l'utilisation de la réserve nationale et, enfin, l'autorisation de reporter des dépenses de personnel ou de fonctionnement pour financer ces charges.

**2.4.3 Sous l'effet des projets nouveaux confiés à la branche, des moyens supplémentaires ont en particulier été alloués à la feuille de route SI**

**[69] Sur le plan de la capacité à faire, la prévision de consommation de jours/hommes pour l'ensemble de la période 2018-2022 s'établirait à 803 000 jours/hommes, soit une majoration**

<sup>103</sup> La clé de répartition du financement des charges est fixée par l'arrêté du 28 février 2022 : 39 % pour la branche maladie, 4 % pour la branche AT-MP, 32 % pour la branche vieillesse, 15 % pour la branche famille, 10 % pour la branche autonomie.

<sup>104</sup> L'Acoss a bénéficié de financements du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) en 2021 pour Portail pro et du fonds de relance en 2021 et 2022 pour les projets liés à la stratégie omnicanale (*bots, call back...*), à la modernisation des services aux particuliers employeurs) et à l'archivage électronique

**de 21 % par rapport l'estimation initiale.** En effet, à fin 2021, les projets – nets des annulations et reports- inscrits dans la feuille de route SI, avaient déjà consommé 590 000 jours/hommes sur les 663 400 programmés. Cette augmentation globale a reposé en partie sur un renforcement des moyens internes de la DSI.

[70] **Sur le plan budgétaire, l'enveloppe informatique, initialement établie à 503 M€, devrait atteindre 714 M€, soit un dépassement de 42 % (cf. tableau 6).** Un quart de cet écart est imputable à la prise en compte dans l'exécution du budget informatique de l'ex RSI, qui n'avait pas été intégrée au budget initial. Le reste de l'augmentation est tiré par celle des dépenses d'assistance technique (hors RSI) supérieures de 50 % au budget initialement prévu. Au sein des dépenses d'assistance technique, la part des dépenses liées aux projets en construction et la maintenance évolutive (« *build* ») a augmenté par rapport à celle consacrée à l'assistance, aux infrastructures techniques et à l'exploitation (« *run* ») ou aux fonctions transverses (pilotage, architecture, qualité/méthodes, management).

Tableau 6 : Prévion initiale et exécution du budget informatique de l'Acoss (en M€, 2018-2022)

Postes de dépenses	Budget initial (Cog)	Budget exécuté	Écart en %
Fonctionnement (hors RSI)	113,4	137,4	+21,2
Assistance technique (hors RSI)	281,7	423,2	+50,2
Investissement (hors RSI)	108,4	99,3	-8,4
<b>Budget total (hors RSI)</b>	<b>503,5</b>	<b>659,9</b>	<b>+31,1</b>
<b>Budget RSI</b>	<b>-</b>	<b>54,0</b>	<b>-</b>
<b>Budget total</b>	<b>503,5</b>	<b>713,9</b>	<b>+41,8</b>

Source : Mission, à partir de données transmises par l'Urssaf Caisse nationale.



### 3 Si la branche atteint la majorité des objectifs fixés par la Cog, l'impact d'une partie des évolutions engagées reste encore difficile à apprécier

#### 3.1 Le taux de réalisation des engagements prévus par la Cog est globalement élevé

##### 3.1.1 Le mode de pilotage de la Cog permet dans l'ensemble d'apprécier l'impact des actions menées par la branche depuis 2018

[71] **Sur les 43 indicateurs de la Cog, près de la moitié sont relatifs à l'impact des actions de la branche sur la relation de service avec les cotisants<sup>105</sup>.** Cette Cog se caractérisait par un volume d'engagements et d'indicateurs de pilotage plus restreint que la convention précédente. En effet, la Cog définit 43 indicateurs de suivi des engagements de la branche<sup>106</sup> (contre 48 dans la Cog précédente) rattachables à l'une de ses treize fiches thématiques. La majorité de ces indicateurs sont déclinés dans les Contrats pluriannuels de gestion (CPG) qui déterminent les objectifs et les moyens des organismes régionaux. En 2021, six de ces indicateurs étaient pris en compte également au titre du calcul de l'intéressement pour les collaborateurs du réseau<sup>107</sup>.

[72] **Les modalités de pilotage retenues permettent, sous quelques réserves, d'apprécier l'impact des actions engagées par la branche :**

- la majorité des indicateurs sont produits automatiquement par le système d'information de la branche<sup>108</sup>, en dehors notamment de ceux relatifs à la satisfaction des cotisants qui sont issus de deux enquêtes annuelles, dont l'une est spécifique aux travailleurs indépendants, qui présentent un taux de réponses complètes faible<sup>109</sup> ;
- plus de la moitié des indicateurs font l'objet d'un suivi harmonisé entre branches dans le cadre d'une démarche « *benchmark* » pilotée par la DSS, sans que la mission ait pu apprécier la pertinence des comparaisons de performance possibles entre les branches au regard des différences de missions (délivrance de prestations/recouvrement de prélèvements) et de méthodes utilisées, par exemple, pour mesurer la satisfaction des usagers ;
- la structure des indicateurs est dans l'ensemble cohérente avec les orientations stratégiques de la Cog et équilibrée entre indicateurs finaux tels que la satisfaction des usagers et indicateurs intermédiaires tels que le taux d'appels aboutis ou les délais de réponse aux sollicitations des cotisants même s'il faut souligner :

<sup>105</sup> Fiches thématiques 1 à 4.

<sup>106</sup> La Cog répertorie 47 engagements de la branche du recouvrement et 24 engagements de l'État.

<sup>107</sup> Taux de dématérialisation des paiements (n° 9 et 16), taux de réclamations traitées dans les délais, (n° 6 et 13) - ces deux indicateurs étant calculés pour le régime général et pour les travailleurs indépendants - qualité des vidages (n° 28), taux de comptes créditeurs (n° 8).

<sup>108</sup> Le système d'information Sidéral est la principale source de réception ou de calcul des indicateurs (onze indicateurs), complétée par quelques extractions des systèmes d'information Galaxie, CNCESU, Pléiade et Arôme.

<sup>109</sup> L'échantillon des entreprises contactées dans le cadre de l'enquête comprend 160 000 cotisants « Urssaf », 25 000 particuliers employeurs (12 500 « Cesu » et 12 500 « Pajemploi »), et 15 000 cotisants auprès des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) en outre-mer. Les cotisants sont contactés par courrier électronique. 13,4% des cotisants contactés accèdent au questionnaire en ligne, et 11,0% (soit 22 100 environ) répondent complètement à l'enquête. S'agissant des travailleurs indépendants, qui font l'objet d'une enquête distincte, l'échantillon est constitué de 300 000 cotisants, avec un taux de réponse complet de 3 %.

- l'absence de pondération entre eux qui, au regard de leur volume encore élevé, peut brouiller l'appréciation de l'impact des actions engagées ;
- le caractère agrégé de plusieurs indicateurs sur l'offre de services, au-delà de la distinction « travailleurs indépendants »/ « hors travailleurs indépendants », qui ne suffit pas à appréhender avec suffisamment de finesse l'impact de la personnalisation sur des cotisants très hétérogènes ;
- un ajustement nécessaire de certains indicateurs (mesure de la surface utile nette par agent, qui ne prend pas en compte les espaces collectifs qui se développent sous l'effet du télétravail, ou encore taux de féminisation des postes de direction, très dépendant du *turn-over*) aux leviers et à l'évolution des modalités de travail dans la branche ;
- les indicateurs de pilotage de la Cog font l'objet d'un suivi trimestriel et d'une évaluation annuelle des résultats N-1 en juillet entre les tutelles et la branche dans le cadre d'un comité de pilotage qui débouche sur un courrier succinct de la DSS, envoyé avec un décalage allant jusqu'à près d'un an, sachant que les différentes actions prévues par la convention sont aussi régulièrement évoquées lors des bilatérales mensuelles DSS-Accoss, sans comptes rendus associés.

**[73] La crise sanitaire a eu un impact limité sur le pilotage de la Cog à partir de 2020 :**

- quatre indicateurs liés au recouvrement des créances ont été neutralisés entre 2020 et 2022<sup>110</sup> ;
- huit indicateurs, essentiellement ceux liés au contrôle, ont fait l'objet d'une révision de la cible annuelle fixée entre 2020 et 2022 pour tenir compte de l'impact de la crise sur la mise en œuvre des engagements<sup>111</sup>.

**[74] L'appréciation du taux d'atteinte des objectifs fixés par la branche est possible, à fin 2021, sur la base de 33 indicateurs (cf. graphique 2) :**

- quatre indicateurs ont été abandonnés, dont trois relatifs au compte actif pondéré et à l'écart de productivité entre organismes en raison des travaux engagés sur une méthode alternative de mesure de la productivité (score de productivités comparées) et un indicateur sur la maîtrise des risques ;
- deux indicateurs n'ont pu être mesurés que sur une partie de la période conventionnelle, entre 2018 et 2020 pour le taux d'évolution de la consommation d'énergie et entre 2018 et 2019 pour l'écart de performance entre les CGSS et la métropole. ;
- quatre indicateurs ont été neutralisés en raison de la crise sanitaire.

---

<sup>110</sup> Taux de récupération des créances à 100 jours en nombre (indicateurs n° 18 pour les travailleurs indépendants et n° 26 pour les employeurs du régime général) ; taux de récupération des créances à 300 jours en montant (indicateurs n° 19 pour les travailleurs indépendants et n° 27 pour les employeurs du régime général).

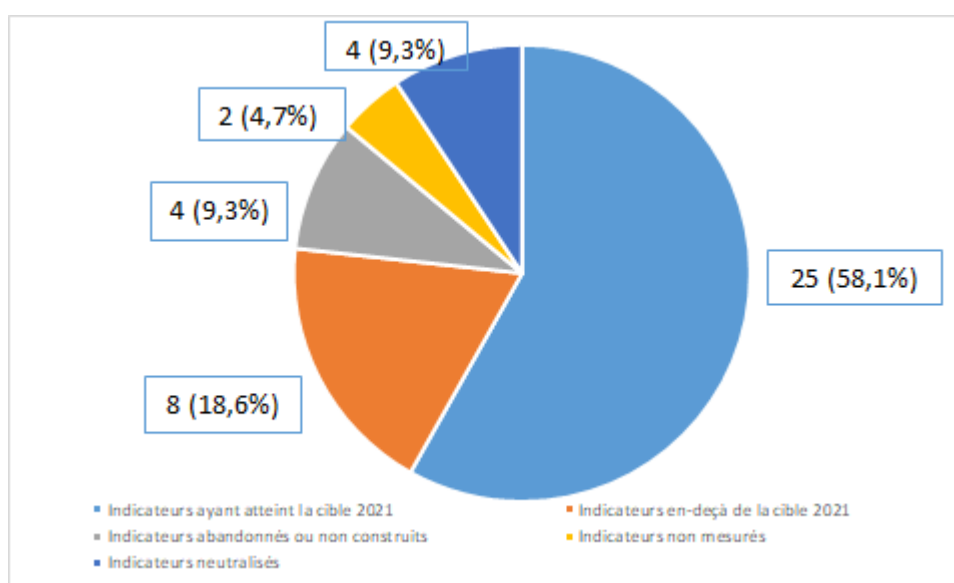
<sup>111</sup> Taux de maîtrise des TO ; montants redressés ou fiabilisés en cumul ; taux de couverture employeur en cumul ; montants recouverts sur créances LCTI en cumul ; montants redressés au titre de la LCTI en cumul ; taux de récupération des créances à 100 jours en nombre ; taux de récupération des créances à 300 jours en montant ; taux de formation des agents.

### 3.1.2 Environ trois quarts des indicateurs disponibles atteignent au moins la cible fixée à fin 2021

[75] **Sur ces 33 indicateurs, 25 atteignent au moins la cible fixée à fin 2021 :**

- c'est en particulier le cas de l'ensemble des indicateurs relatifs aux actions de contrôle, en tenant compte néanmoins de la révision de leur cible en lien avec la crise sanitaire ;
- c'est également le cas de l'ensemble des indicateurs relatifs au fonctionnement interne de la branche, à l'exception de celui mesurant la féminisation des postes de direction ;
- en revanche, les indicateurs relatifs à l'offre de services présentent des résultats plus mitigés et concentrent cinq des huit indicateurs dont la cible n'est pas atteinte à fin 2021.

Graphique 2 : Statut en 2021 des indicateurs de la Cog 2018-2022 de la branche recouvrement



Source : Mission.

## 3.2 Les indicateurs relatifs à l'offre de services des Urssaf présentent des résultats plus mitigés qui interrogent l'impact des évolutions engagées

### 3.2.1 Les résultats de la majorité des indicateurs relatifs à l'offre de services sont difficiles à relier aux évolutions engagées depuis 2018

[76] **La difficulté à tirer des conclusions des résultats observés tout au long de la Cog sur les indicateurs relatifs à l'offre de services tient à plusieurs facteurs intrinsèques :**

- le choix de dupliquer six de ces indicateurs<sup>112</sup> sur la population des travailleurs indépendants avec une cible identique à celle fixée à fin 2021 pour les autres cotisants se justifiait en raison de l'intégration du RSI et de la création d'une ligne de service dédiée à ce public mais introduit

<sup>112</sup> Satisfaction globale, satisfaction par mode de contact, réitération, taux d'appel abouti, taux de courriels traités dans les délais, taux de réclamation traitées dans les délais.

une catégorisation TI/hors TI qui ne suffit pas à apprécier l'hétérogénéité plus globale des cotisants ;

- en effet, s'agissant de la majorité des indicateurs relatifs à l'offre de service, leur caractère agrégé ne permet pas d'apprécier l'hétérogénéité des résultats atteints par catégorie de cotisants : ainsi, le taux de satisfaction globale hors TI en 2021 (88 %) est en réalité une moyenne qui gomme la différence importante constatée entre les niveau maximal (95,5 % pour les cotisants Cesu) et minimal (57,6 % pour les artistes-auteurs)<sup>113</sup> ; le taux d'appel abouti (88,8 % en 2021) diffère aussi selon les lignes téléphoniques, et donc les catégories de cotisants concernés (de 78,5 % pour les artistes-auteurs à 92,6 % pour les frontaliers suisses) ;
- ce constat est aussi vrai pour les indicateurs relatifs au taux de satisfaction des contacts dont le niveau global, que ce soit pour les travailleurs indépendants ou les autres catégories de cotisants, traduit mal les différences observées par canal, les résultats relatifs aux services en ligne étant chaque année nettement plus élevés que ceux observés sur les autres canaux, en particulier le courrier dont le niveau de satisfaction est de 25 points inférieur à celui d'Internet en 2021 ;
- le libellé des indicateurs invite également à la prudence à l'heure d'apprécier l'impact des évolutions engagées en matière d'offre de services du point de vue des usagers : par exemple, l'amélioration du taux d'appels aboutis a un impact relatif sur la satisfaction des cotisants dans la mesure où l'indicateur comptabilise aussi les appels pris par le serveur vocal interactif ; l'amélioration du taux de courriels traités dans un délai de deux jours ouvrés doit être nuancée au regard du fait que l'envoi d'un accusé de réception vaut aussi traitement d'un courriel dans le cadre de l'indicateur ;
- enfin, l'ensemble de ces indicateurs soulève la question du juste niveau de la cible, et donc de l'ambition en matière de qualité de service, pour laquelle la mission a identifié peu d'éléments permettant de l'étayer :
  - les cibles fixées à horizon fin de Cog semblent d'abord relever d'une logique de progression sur la base de pas réguliers à franchir (par exemple, + 3 points par rapport à 2018 sur le taux d'appels aboutis hors TI et + 3 points sur la satisfaction globale, + 6 points sur la satisfaction des contacts hors TI) ou d'une logique de maintien de l'effort comme pour le taux de courriels traités dans les délais hors TI (90 % entre 2018 et 2022) ;
  - les cibles pour les indicateurs relatifs aux travailleurs indépendants relèvent d'un exercice plus délicat en raison de la difficulté à apprécier l'impact de la disparition du RSI, qui a sans doute été plus important que prévu sur le processus d'affiliation (avec un niveau de cible très supérieur aux résultats observés les deux premières années de la Cog) et moindre sur le taux d'appels aboutis (dont la cible en 2019, fixée à un niveau quatre points inférieur à celle de 2018, a été largement dépassée)<sup>114</sup> ;
  - les indicateurs relatifs à la réitération (TI et hors TI) n'ont bénéficié d'une cible qu'à partir de 2021 en raison du manque de recul nécessaire pour apprécier le niveau pertinent à partir des enquêtes annuelles de satisfaction où une question relative à la réitération n'a été introduite qu'à partir de 2019 ;

---

<sup>113</sup> Des différences de résultat sont aussi constatées dans l'enquête de satisfaction relative aux travailleurs indépendants entre catégories de travailleurs indépendants, les micro-entrepreneurs tendant à présenter un niveau de satisfaction plus élevé que les artisans-commerçants, les travailleurs indépendants classiques et les professions libérales.

<sup>114</sup> La trajectoire COG rehausse toutefois cette cible à 87% pour 2020, puis 88% pour 2021 et 2022.

- pour l'ensemble des indicateurs relatifs à l'offre de service, la mission n'a pas identifié d'éléments de parangonnage suffisamment robustes pour qualifier le niveau d'ambition de la cible fixée en fin de Cog, même si le niveau de satisfaction affiché par deux autres structures en charge de missions de recouvrement, la DGFIP en 2021 (94 % d'entreprises satisfaites) ou la MSA en 2020 (81 % des usagers satisfaits), fournissent, indépendamment des méthodes de construction de ces indicateurs, des étalons.

**[77] Sous réserve de ces difficultés d'interprétation, l'observation de la chronique des résultats de la branche sur les principaux indicateurs relatifs à l'offre de services (cf. tableau 7) met en évidence :**

- le progrès des indicateurs relatifs au taux d'appel aboutis et au taux de courriels traités dans les délais (hors TI) qui atteignent respectivement pour la première fois leur cible en 2020 et en 2021 avec un pas de plus de six points pour le premier entre 2019 et 2020 et de quatre points pour le second entre 2020 et 2021 ;
- des résultats nettement supérieurs à la cible et en progression constante tout au long de la Cog pour le taux de comptes créditeurs et le taux de maîtrise des taxations d'office (TO), tandis que le taux de dématérialisation des paiements, là aussi supérieur à la cible annuelle, tend à plafonner ;
- un taux de réitération des contacts en 2021 nettement moins important pour les travailleurs indépendants que pour les autres catégories de cotisants ;
- un taux de satisfaction globale qui plafonne à 85 %, avec une baisse enregistrée à 79,8 % en 2019, en-deçà à chaque fois de la cible annuelle, pour les cotisants hors TI et qui reste douze points inférieur à la cible pour les TI en 2021.

Tableau 7 : Indicateurs (TI et hors TI) relatifs à l'offre de service entre 2018 et 2021

Indicateurs (en %)	2018		2019		2020		2021	
	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible
Réitération des contacts ( <i>hors TI</i> )	-	-	-	-	-	-	53,8	50,0
Taux d'appels aboutis ( <i>hors TI</i> )	84,94	85,00	82,64	86,00	88,44	87,00	88,78	88,00
Taux de comptes créditeurs	13,81	15,00	8,99	14,00	7,52	12,00	6,57	10,00
Taux de courriels traités dans les délais ( <i>hors TI</i> )	-	90,00	86,09	90,00	86,06	90,00	91,48	90,00
Taux de dématérialisation des paiements RG en nombre de comptes	97,01	94,00	98,19	95,00	98,94	96,00	99,26	97,00
Taux de maîtrise des TO	17,79	10,00	19,42	14,00	17,86	17,00	22,44	21,00
Taux de réclamations traitées dans les délais (10 jours) RG	88,46	82,00	95,51	83,00	93,69	84,00	93,89	85,00
Taux de satisfaction des contacts ( <i>hors TI</i> )	79,6	72,0	71,1	74,0	74,9	76,0	74,0	78,0
Taux de satisfaction globale ( <i>hors TI</i> )	85,3	85,0	79,8	85,0	85,6	85,0	85,4	88,0
Satisfaction des créateurs et repreneurs d'entreprise	-	-	-	-	76,5	70,0	81,85	75,0
Réitération des contacts <i>TI</i>	-	-	-	-	-	-	38,4	50,0

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2022-036R

Taux d'affiliation dans les délais (14 jours) <b>TI</b>	68,09	95,00	72,03	95,00	97,42	95,00	80,16	95,00
Taux d'appels aboutis <b>TI</b>	90,79	90,00	91,23	86,00	90,88	87,00	88,08	88,00
Taux de dématérialisation des paiements <b>TI</b>	81,42	75,00	89,82	80,00	93,69	85,00	95,58	90,00
Taux de réclamations traitées dans les délais (10 jours) <b>TI</b>	89,34	-	93,51	-	91,28	84,00	94,38	85,00
Taux de satisfaction des contacts <b>TI</b>	-	-	-	-	73,0	76,0	80,1	78,0
Taux de satisfaction globale <b>TI</b>	-	-	-	-	76,5	85,0	75,8	88,0

Source : Acoss.

### 3.2.2 Le pilotage renforcé du canal téléphonique et le recrutement de conseillers supplémentaires ont contribué à l'amélioration du taux d'appels aboutis

[78] **Le canal téléphonique, qui représente environ 40 % des sollicitations entrantes<sup>115</sup>, a absorbé en 2021 un volume d'appels entrants supérieur de plus d'un tiers à celui de 2018.** Cette augmentation est essentiellement due à l'intégration du RSI : la ligne dédiée aux travailleurs indépendants, activée en 2020, représente près de 41 % du total des 7,7 M d'appels entrants en 2021 (contre 20 % pour la ligne dédiée au RG). Sur les 26 lignes téléphoniques recensées en 2022, 16 ont été créées durant cette Cog, ce qui traduit l'impact de la segmentation des services sur le canal téléphonique. Sur les 26 lignes existantes, sept <sup>116</sup> concentrent 80 % des appels reçus par la branche en 2021.

[79] **Pour améliorer le taux d'appels aboutis, l'Acoss, qui avait mis en place sur la Cog précédente un serveur vocal interactif (SVI)<sup>117</sup>, a engagé cinq évolutions principales :**

- un développement de la mutualisation des appels entre organismes, en particulier pour faire face aux pics de charge, qu'ils soient anticipés ou non<sup>118</sup> : la création de sept plateaux régionaux et de deux plateaux interrégionaux, amorcée sous la Cog précédente, a ainsi été confirmée ;
- la mise en place fin 2019 de deux plateformes d'entraide pouvant prendre en charge des appels en cas de pics d'activité ou de sous-effectifs ou en lien avec des dispositifs spécifiques (mesures Covid, prime inflation, par exemple)<sup>119</sup> ;
- une augmentation de 80 % par rapport à 2018 du nombre de conseillers offre de services (Cos) affectés aux plateformes téléphoniques (882 ETPMA en 2022, dont 131 CDD) ;
- un renforcement du pilotage de la téléphonie avec la mise en place d'un *reporting* hebdomadaire sur la volumétrie et à la prise en charge des appels par ligne téléphonique pouvant déboucher sur des plans d'action locaux ;
- le développement, à titre expérimental et à géométrie variable dans le réseau, d'organisation en « *middle office* » qui permet, sur tout ou partie des lignes téléphoniques, de mobiliser, sur une partie de leur temps de travail, des gestionnaires de compte normalement affectés au « *back office* ».

[80] **Si aucun indicateur de la Cog ne mesure la qualité de l'accueil physique sur site, l'Acoss a aussi revu depuis 2018 sa stratégie sur ce canal en rouvrant la possibilité d'un accueil sans rendez-vous.** Toutefois, cette stratégie aurait été appliquée de façon hétérogène sur le territoire dans un contexte de diminution du volume annuel de visites sans rendez-vous

<sup>115</sup> L'Acoss a comptabilisé 20 M de sollicitations entrantes en 2021, dont 41 % ont concerné le téléphone, 36 % le courriel, 22 % le courrier et 1 % les visites en accueil. Les travailleurs indépendants sont à l'origine de 45 % de ces sollicitations, une proportion équivalente à leur part au sein des cotisants (42 % du total des 10,6 M de cotisants fin 2021).

<sup>116</sup> TI-ME (40,8 %) ; Accur (RG) (19,2 %) ; Cesu (12,4 %) ; Pajemploi (11,6 %) ; Pam (3,7 %) ; Tese (3,1 %) ; MDA-Agessa (2,9 %).

<sup>117</sup> Le taux d'appel abouti était inférieur à 81 % en 2016.

<sup>118</sup> Certains pics de charge peuvent être anticipés (en lien avec les échéances de déclaration ou de paiement, ou encore avec la mise en place d'un nouveau dispositif, comme par exemple la prime inflation) et d'autres non (par exemple, l'indisponibilité d'un service en ligne en raison d'un problème technique, qui peut d'ailleurs se produire au moment d'une échéance déclarative).

<sup>119</sup> Localisées dans les Urssaf de Champagne-Ardenne et du Nord-Pas-de-Calais, ces plateformes, accessibles également de 9h à 17h, mobilisent aujourd'hui, selon l'Acoss, environ 60 ETP (CDI et CDD confondus, contre 20 ETP au moment de leur création). À titre d'exemple, en décembre 2021, sur un total de près de 279 000 appels distribués, environ 3 % ont été pris en charge par ces plateformes.



(environ 66 000 visites spontanées en 2021, soit près de deux fois moins qu'en 2018) sans doute accélérée par la crise sanitaire<sup>120</sup>. Le volume de visites à l'accueil avec rendez-vous (28 000 en 2021) serait un peu plus stable tandis que les rendez-vous en visio (1 200 en 2021 et 6 100 de janvier à septembre 2022) seraient de plus en plus prisés par les cotisants. En lien avec la diminution du volume de visites spontanées, le nombre de conseillers accueil (96 ETPMA en 2022) a diminué de près de 30 % par rapport à 2018.

### 3.2.3 L'absence de progrès des indicateurs de satisfaction peut être mise en regard avec le déploiement encore hétérogène et partiel de la personnalisation des services

[81] **Si les indicateurs de satisfaction comportent des limites intrinsèques (cf. *supra*), l'absence de progrès constaté sur cette Cog interroge l'impact des évolutions engagées dans l'offre de services.** Ces évolutions ne peuvent être entièrement résumées aux nouveaux services mis en place. Par exemple, le développement de la proactivité ou encore la bienveillance accrue vis-à-vis des cotisants ne constituent pas à proprement parler de nouveaux services mais ont bien un impact sur la satisfaction des cotisants. Il est aussi très difficile d'isoler la relation de service avec les cotisants de la réglementation, souvent très complexe et difficilement compréhensible, que les Urssaf mettent en œuvre sans être responsables des normes retenues mais que les collaborateurs de la branche se doivent d'expliquer avec pédagogie. Cela étant dit, comme le montre le tableau 8 ci-dessous, une partie des nouveaux services développés par la branche conformément à la Cog se caractérisent par :

- **un déploiement progressif non assorti d'une grille de priorisation** (des services ou des bénéficiaires) sur la base du retour sur investissement attendu ;
- **un déploiement encore très récent** : au-delà de la phase expérimentale qui a pu précéder, la plupart des services qui correspondent à un effort de personnalisation datent de la deuxième partie de Cog, voire sont encore en cours de généralisation, ce qui ne permet pas d'apprécier pleinement leurs effets sur la satisfaction des cotisants ;
- **un déploiement encore hétérogène entre les catégories de cotisants** : ce constat est cohérent avec la stratégie de segmentation des services mais interroge le socle commun, en particulier numérique, accessible à l'ensemble des cotisants alors que les dispositifs plus innovants mis en place par les Urssaf (*bot*, affichage des délais de traitement...) ne sont pour l'instant accessibles qu'à une partie des cotisants.

---

<sup>120</sup> Les données de fréquentation pour l'année 2022, arrêtées au 10 juin, pourraient traduire une augmentation du volume de visites par rapport à 2021, mais pour un volume (environ 110 000, si on se fonde sur la moyenne mensuelle du premier semestre, et sans tenir compte donc d'effets de saisonnalité) qui reste nettement en-deçà du volume annuel de visites comptabilisé en 2018 et en 2019.

Tableau 8 : Caractérisation de l'impact d'une partie des nouveaux services développés par la branche depuis 2018

Nouveaux services développés	Date de déploiement sur tout le territoire	Service accessible à tous les cotisants éligibles en cible (O/N)	Volume de bénéficiaires à date
Accompagnement des créateurs d'entreprises	2021	N	300 000
Offre première embauche	. <sup>121</sup>	N	35 000
Référents PME <sup>122</sup>	-	N	-
Droit à l'erreur	2019	O	264 000 <sup>123</sup>
Contrôle à la demande	2019	O	12
Visites conseils <sup>124</sup>	2021	O	39
Help	2022	O	2 000 <sup>125</sup>
Chatbots	2020	N <sup>126</sup>	-
Voicebots	2021	N <sup>127</sup>	-
Call back	2022	N <sup>128</sup>	-
Mirroring	2022	O <sup>129</sup>	-

<sup>121</sup> Généralisation en cours après une expérimentation au S1 2022 dans sept régions.

<sup>122</sup> L'offre de service « référent unique » qui cible les entreprises de plus de 100 salariés non VLU, mono Urssaf sans expert-comptable est active à date dans cinq Urssaf. Selon la branche, chaque Urssaf aura organisé son service « RU » d'ici la fin d'année en métropole.

<sup>123</sup> L'Acoss ne dispose pas de données à date sur l'absence de pénalisation financière des cotisants au titre du droit à l'erreur. En revanche, elle indique que 191 appels en « front office » ont été dénombrés pour lesquels le Cos a choisi le motif « droit à l'erreur ». Sur les motifs de contact par le dossier cotisant en ligne, elle dénombre 264 000 demandes entre juillet 2020 et septembre 2022 pour lesquelles le cotisant a sélectionné le sous-motif « droit à l'erreur ».

<sup>124</sup> Visite proposée depuis fin 2021 aux entreprises du régime général ayant procédé à la première embauche depuis moins de 18 mois et dont l'effectif est inférieur à onze salariés. Cette visite, réalisée à la demande de l'entreprise, permet à l'entreprise de rencontrer un spécialiste pour répondre à des questionnements en lien avec la législation applicable, telles que les taux de cotisations, les modalités de calcul des cotisations et contributions, les exonérations de cotisations.

<sup>125</sup> 2 000 questionnaires renseignés par des travailleurs indépendants.

<sup>126</sup> Le chatbot a dans un premier temps été expérimenté dans différentes Urssaf puis déployé en 2021 auprès des usagers Pajemploi, micro-entrepreneurs, Tese, praticiens et auxiliaires médicaux et diffuseurs.

<sup>127</sup> Déployés uniquement en 2021 pour les associations et les frontaliers suisses.

<sup>128</sup> Expérimenté sur les lignes AE et RG dans trois Urssaf entre 2019 et 2021, le call back est en cours de généralisation depuis juin 2022.

<sup>129</sup> Le mirroring a d'abord été testé sur une partie des lignes de services (ME, marins, artistes-auteurs, TESE) de trois Urssaf, sa généralisation ayant été engagée au T1 2022 pour toutes les Urssaf et toutes les offres.

Affichage des délais de traitement	2022	N <sup>130</sup>	-
Affichage de l'affluence téléphonique	2022	N <sup>131</sup>	-

Source : Mission

### 3.3 L'impact sur l'efficacité du recouvrement des transferts de collecte réalisés depuis 2018 reste à évaluer

[82] **L'évaluation de l'impact des transferts de collecte réalisés dans le cadre de la Cog devrait être réalisée à l'aune des objectifs assignés.** Or la Cog, contrairement à l'étude d'impact de la LFSS pour 2020, ne précise pas les attendus de ces transferts, en termes de simplification pour l'utilisateur ou d'économies pour le contribuable. Elle se limite à fixer un objectif de restitutions d'effectifs défini comme l'écart entre la charge de travail associée au transfert la première année de sa mise en œuvre et celle constatée en 2022. De ce point de vue, comme le montre le tableau 9, le total des ETPMA restitués par l'Acosse en lien avec les transferts d'effectifs (770 ETPMA) par rapport au plafond d'emplois de référence (2017) serait supérieur à la cible fixée par la Cog. Certains transferts ont engendré une charge de travail supérieure à celle qui était anticipée, comme celui des artistes-auteurs, en particulier du fait de la démographie dynamique de ces cotisants<sup>132</sup> liée aux évolutions réglementaires introduites au moment du transfert<sup>133</sup>. À l'inverse, le transfert du RSI a engendré un volume de restitutions supérieur à celui qui était prévu en raison notamment d'un nombre de départs plus important que celui anticipé.

[83] **Au-delà du volume de 770 ETPMA restitués grâce aux gains d'efficacité internes à l'Acosse, la mission n'a pas identifié d'éléments d'évaluation plus globale des transferts de collecte réalisés.** Une telle évaluation devrait mobiliser des données permettant de comparer la situation du recouvrement avant transfert, dans l'organisme cédant, et après transfert, dans les Urssaf, sur différents plans (volume d'ETP alloués par activité ; taux de recouvrement ; satisfaction des cotisants ; fiabilité des données transmises aux branches). L'instance, co-pilotée par la DSS et la mission France recouvrement, qui a été mise en place en 2020 pour piloter les transferts de collecte s'est rapidement centrée sur la construction d'un scénario cible pour le transfert Agirc-Arrco, au détriment d'un pilotage et d'une évaluation plus globale des autres démarches d'élargissement du périmètre du recouvrement social.

<sup>130</sup> La mesure et l'affichage des délais de traitement personnalisés par motif, catégorie et région, qui a fait l'objet d'une expérimentation en 2021 sur un nombre limité de motifs et d'Urssaf, est en cours d'extension en 2022 aux catégories RG, Pam et TI avec un affichage qui devient progressivement dynamique, c'est-à-dire fondé sur le délai de traitement réel de la semaine précédente.

<sup>131</sup> L'affichage de l'affluence téléphonique, qui vise à mettre en avant les créneaux horaires les moins fréquentes sur les différentes lignes téléphoniques, a été déployé sur un mode « figé » (sur la base de statistiques datant de 2019) entre 2021 et 2022 sur les sites CEA et Tese, Cesu et Paje, ainsi que dans la messagerie sécurisée, la bascule vers un affichage dynamique étant prévue au T4 2022.

<sup>132</sup> L'Acosse indique qu'on comptait 192 546 artistes auteurs à l'Agessa-MDA au 31 décembre 2019, contre 259 903 en juillet 2021, soit une hausse de 35 %.

<sup>133</sup> Suppression de la distinction entre affiliés et assujettis, de l'obligation pour les diffuseurs de précompter la cotisation vieillesse plafonnée des artistes auteurs et de la généralisation d'une déclaration annuelle sociale de revenus pour les artistes auteurs.

Tableau 9 : Variations de charges cibles et constatées en lien avec les transferts de collecte (en ETPMA CDI)

Transferts de collecte	Charge estimée par la lettre interprétative	Volume cible de restitutions	Volume de restitutions constaté	Charge supplémentaire constatée
Cotisations d'assurance maladie des professionnels libéraux	130	-130	-106	24 <sup>134</sup>
CCVRP	30	-30	-28	2
IEG	10	-10	-10	0
Agessa-MDA	70	-30	+33	103
Cipav <sup>135</sup>	215	-150	-215	0
Formation professionnelle	380	-175	-179	201
RSI	2 100	-85	-240	1 860 <sup>136</sup>
Fiabilisation des données individuelles	25	0	-25	0
<b>Total</b>	<b>2 960</b>	<b>-610</b>	<b>-770</b>	<b>2 190</b>

Source : Mission, à partir des données transmises par l'Acoss. Note de lecture : le transfert des cotisations d'assurance maladie des professionnels libéraux représentait, selon la lettre interprétative du 16 juillet 2018, une charge de 130 ETP à restituer en intégralité grâce aux gains d'efficacité réalisés. En pratique, l'Acoss a restitué 106 ETP et a dû conserver 24 ETP en plus par rapport à la référence 2017 pour assurer cette activité.

<sup>134</sup> Selon l'Acoss, les 24 ETP correspondent, en fin de Cog, à un reliquat de charge sur la gestion de l'antériorité, plus longue que prévue initialement, du fait des reports des délais de prescription induits par les actions engagées sur ces anciennes créances.

<sup>135</sup> Le transfert des cotisations CIPAV, initialement prévu pour 2020, a été reporté au 1er janvier 2023.

<sup>136</sup> Selon l'Acoss, la stricte comparaison avec le prévisionnel Cog est impactée par les contextes d'évaluation des charges. En effet, la mesure de l'évolution a été faite entre les charges constatées en 2019 avant intégration (année au cours de laquelle des recrutements sous plafond d'emploi RSI, compris dans les 2 100, ont été réalisés par anticipation) et la fin de la Cog (avec des activités habituelles perturbées par la crise sanitaire).

### 3.4 La branche recouvrement est toujours confrontée à la nécessité de moderniser un SI dont le vieillissement représente un risque pour les cotisants et les collaborateurs

#### 3.4.1 Le volume de projets mis en œuvre dans le cadre de la feuille de route SI a été beaucoup plus important que prévu et la modernisation du SI cœur de métier reste à finaliser

[84] **Le taux de mise en œuvre de la feuille de route SI de la branche doit être apprécié en tenant compte de l'extension de son périmètre en cours de Cog.** À fin 2021, la branche recouvrement estime avoir terminé près de la moitié des 378 projets qui étaient initialement inscrits dans son SDSI (cf. tableau 10), en plus de la cinquantaine d'initiatives ajoutées à la feuille de route en cours de Cog, majoritairement à la demande des pouvoirs publics. La branche souligne que le calibrage en jours/hommes des projets nouveaux ajoutés à la feuille de route a eu par ailleurs tendance à augmenter. Le taux d'avancement moyen des projets est estimé par la branche à plus de 80 %.

[85] **Parmi les projets retardés, outre la mise en œuvre du programme Clé-A (cf. *infra*), figurent en particulier :**

- la rénovation des offres de services Pajemploi et Cesu ;
- la substitution du référentiel de données administratives au référentiel des entreprises et des individus ;
- la substitution du système d'information décisionnel Sidéral aux applications métiers Pléiade (suivi national des encaissements et des exonérations) et Galaxie (entrepôt de plus de 80 données à disposition des Urssaf) ;
- un projet relatif à la gestion des débits de cotisations et des régulations et ajustements créditeurs ;
- le décommissionnement de deux sites informatiques du RSI ;
- les opérations de sécurité informatique dans le cadre du projet national « Urssaf opérateurs de sécurité essentiels ».

[86] **Concernant le programme Clé-A, si une partie des chantiers prévus dans le cadre du programme Clé-A ont été terminés, cinq projets majeurs restent à finaliser à ce jour.** Le taux d'avancement du programme Clé-A était estimé fin 2021 par la branche à 79 %. Parmi les chantiers à finaliser, la branche estime que deux d'entre eux, la refonte du recouvrement amiable et forcé, d'une part, et la nouvelle gestion administrative (immatriculation des comptes cotisants), d'autre part, seront achevés fin 2023. Selon l'Acoss, ce décalage du calendrier s'explique à la fois par des facteurs endogènes au programme et par un effet d'éviction lié aux initiatives non prévues par la Cog. Ainsi 43 nouveaux projets, sur un total de 378 à fin 2021, ont été intégrés à la feuille de route en cours de Cog, dont les deux tiers cotés « de très grande taille » ou « de grande taille ». À titre d'exemple, le projet Clé-A DSN, qui inclut les développements relatifs à la fiabilisation des données individuelles, a été dépriorisé par rapport aux autres travaux affectant la DSN, et sa mise en production reportée à juillet 2022.

Tableau 10 : Statut des projets inscrits au SDSI de l'Acoss à fin 2021

Statut des projets	Nombre de projets	En %
Terminés	174	46
En cours	136	36
En attente	17	4,5
Annulés	51	13,5
Nombre total de projets	378	100

Source : Mission (Acoss, bilan du SDSI à fin 2021)

### 3.4.2 Le vieillissement du SI de l'Acoss présente un risque tant pour la qualité de service que pour les conditions de travail des collaborateurs

[87] **L'enjeu de modernisation du SI de l'Acoss, plus large que le seul programme Clé-A, renvoie à la dette technique accumulée par la branche qui doit être objectivée.** En effet, le SI de la branche recouvrement présenterait, au-delà du SI cœur de métier du recouvrement, une dette technique liée au fait que son développement, particulièrement marqué durant cette Cog en lien avec les transferts de collecte, ne se serait pas accompagné en parallèle des travaux nécessaires pour le mettre à niveau. Cette dette technique représente un risque pour (i) la stabilité du fonctionnement du SI, qui se mesure à l'aune de la disponibilité de ses différentes applications (ii) sa sécurité, la vulnérabilité d'un SI à des cyber-attaques étant corrélée à son vieillissement (iii) la charge financière associée à sa maintenance, qui s'accroît avec l'ancienneté du SI. La mission n'a pas été en mesure d'objectiver l'étendue de cette dette technique qui mériterait de faire l'objet d'une expertise externe à l'Acoss afin d'établir une trajectoire de résorption au moins partielle.

[88] **Ce vieillissement du SI de la branche aurait été à l'origine durant la Cog d'incidents informatiques qui nuisent au niveau de satisfaction des cotisants et des collaborateurs**<sup>137</sup>. Par exemple, sur la seule année 2021, la DSI aurait recensé plus de 400 incidents informatiques, dont environ 80 qualifiés de majeurs<sup>138</sup>. Ces incidents majeurs ont surtout concerné l'infrastructure du SI et l'accès aux serveurs. À titre d'exemple, le site Internet sur lequel les micro-entrepreneurs réalisent chaque trimestre leurs déclarations a connu des dysfonctionnements récurrents jusqu'en juillet 2022 en raison de la difficulté du serveur à supporter un tel trafic. Le service en ligne permettant aux cotisants d'obtenir une attestation de vigilance<sup>139</sup> a aussi été inaccessible à plusieurs reprises pendant la Cog, dont en juillet 2022 : la mission a pu constater lors de ses déplacements en Urssaf l'impact sur le volume d'appels d'un tel dysfonctionnement qui pénalise fortement les cotisants. L'indicateur retenu dans la Cog pour apprécier le fonctionnement du SI traduit mal l'impact

<sup>137</sup> La Cour des comptes, dans son rapport 2020 sur la Sécurité sociale, a également relevé ces dysfonctionnements : [Chapitre XI - Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis \(ccomptes.fr\)](#).

<sup>138</sup> Ces incidents majeurs auraient fait l'objet d'une déclaration auprès du Conseil d'administration de la branche.

<sup>139</sup> Pour tout contrat d'un montant minimum de 5 000 € hors taxes, le donneur d'ordre est tenu de vérifier, lors de sa conclusion, puis tous les six mois jusqu'à la fin de son exécution, que son cocontractant s'acquitte de ses obligations de déclaration et de paiement des cotisations à l'égard de l'Urssaf. Pour ce faire, le cocontractant doit présenter au donneur d'ordre une attestation de vigilance délivrée par l'Urssaf.

du vieillissement du SI de la branche sur les cotisants<sup>140</sup>. Enfin, le niveau de satisfaction des collaborateurs de l'Acoss vis-à-vis de leur SI est aussi perfectible, avec une note de 6,32/10 en 2021.

### 3.4.3 Dans un contexte d'augmentation de la capacité à faire, le niveau d'externalisation atteint questionne la capacité de la branche à maîtriser l'évolution de son SI

[89] **La capacité à faire<sup>141</sup> (Caf) de la branche aurait augmenté de façon continue depuis 2014 mais atteint un palier autour de 350 000 jours/hommes (JH) en 2021.** En effet, selon l'Acoss, la capacité à faire en 2018 était estimée autour de 260 000 JH. Cette augmentation de la Caf aurait été tirée par des projets nouveaux liés à l'extension des missions de la branche, la Caf ayant été allouée pendant la Cog pour plus de la moitié au « *build* »<sup>142</sup>. La part du « *run* »<sup>143</sup> au sein de la Caf est restée inférieure à un tiers mais a vocation à augmenter dans la mesure où le développement et la complexification du patrimoine SI de la branche engendre mécaniquement une charge de maintenance.

[90] **L'augmentation de la Caf s'est accompagnée d'un recours croissant à l'externalisation dont le volume actuel questionne la capacité de de la branche à maîtriser son SI.** Face au développement de la feuille de route SI, les effectifs de la DSI ont certes augmenté entre 2017 (850 ETPMA) et 2022 (1 052 ETPMA). Toutefois, la branche a également dû accroître son recours à des moyens externes financés par les crédits d'assistance technique, y compris selon l'Acoss pour des activités pérennes. Si le taux d'externalisation global du SDSI attendu en 2022 (52 %) reste selon la branche acceptable, c'est son augmentation (+ 7 points par rapport 2018) et, surtout, le volume des prestations externalisées (qui a augmenté proportionnellement avec la Caf) qui seraient problématiques (cf. graphique 3 :. La mission remarque en outre que la branche recouvrement se situe dans la fourchette haute du recours à l'externalisation au sein des réseaux d'organismes de sécurité sociale<sup>144</sup>. Si elle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation sur le juste niveau d'externalisation qui exige une expertise dont elle ne dispose pas, elle peut néanmoins formuler les trois observations suivantes :

- le taux d'externalisation atteint 66 % sur l'activité « études et développement » qui concentre près de deux tiers du budget du SDSI ;
- le taux d'externalisation a particulièrement augmenté pour la maîtrise d'ouvrage et les fonctions de pilotage qui renvoient à la capacité à définir les prestations, le calendrier et les moyens nécessaires à l'évolution du SI ;

<sup>140</sup> Les tests menés tout au long de l'année via des automates dans le but de vérifier la disponibilité des applications informatiques destinés aux agents de la branche du recouvrement et aux cotisants révèlent un très haut niveau de disponibilité : près de 99,9 % pour les deux catégories d'applications en 2021, bien-au-delà des cibles fixées. En pratique, ces tests prennent la forme de simulations aléatoires – via des automates - tout au long de l'année de sollicitations des applications destinées aux agents du recouvrement. Ces tests sont réalisés dans des conditions, en particulier la nuit, qui permettent mal d'apprécier le fonctionnement du SI du point de vue des cotisants.

<sup>141</sup> La « capacité à faire » désigne la production de jours/hommes de développements, tests, maintenance, etc. que l'Acoss et les Urssaf sont en mesure de réaliser annuellement, au moyen de leurs ressources humaines internes ou du recours à l'assistance technique externe.

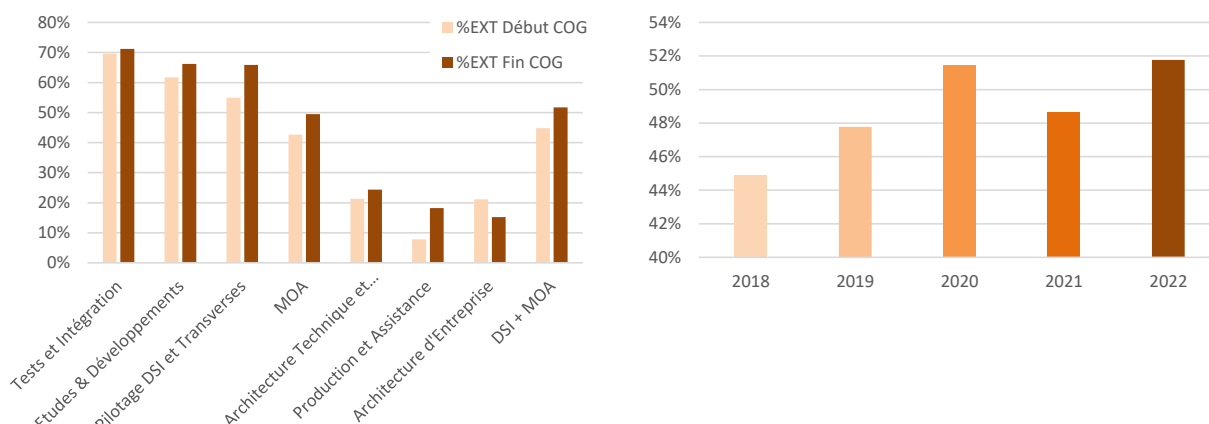
<sup>142</sup> Le « *build* » correspond essentiellement aux activités « études et développement ».

<sup>143</sup> Maintenance, support et assistance.

<sup>144</sup> Dans un périmètre harmonisé par la DSS dans le cadre du *benchmark* entre caisses nationales de sécurité sociale, le recours à l'assistance technique externe s'élève à 45 % de la capacité à faire en 2021 dans la branche du recouvrement. Seule la Caisse nationale des allocations familiales se situe à un niveau supérieur pour cet indicateur (46 %). La Caisse centrale de mutualité sociale agricole présente quant à elle un taux d'externalisation de 43 %.

- enfin, du point de vue de l'efficacité, le coût d'un JH externe serait supérieur de 200 €/jour à celui d'un JH interne.

Graphique 3 : Évolution du taux d'externalisation au global et par activités entre 2018 et 2022



Source : Urssaf CN.

### 3.5 La trajectoire exécutée du plafond d'emplois et du FNGA est globalement proche de celle qui était inscrite dans la Cog

#### 3.5.1 L'Acosse estime avoir réalisé les gains d'efficacité attendus et pointe des charges supplémentaires non prévues par la Cog

[91] **L'Acosse estime avoir réalisé durant cette Cog sur son périmètre historique des gains d'efficacité à hauteur de 554 ETPMA, pour une cible fixée par la Cog à 610 ETPMA, qui se cumulent avec ceux réalisés grâce aux restitutions (770 ETPMA).** Ce solde net résulterait d'économies réalisées en particulier avec le déploiement de Clé-A et la redistribution d'activités dans le réseau (concentration, par exemple, de la gestion de la paie, des flux entrants non dématérialisés et des services aux Pam dans certains organismes). Le principal facteur d'efficacité (à hauteur de plus de 1 000 ETPMA, chiffrage résultant de l'écart entre le total des charges et des moyens) serait cependant lié à une optimisation des fonctions support et des processus. Ces restitutions auraient été réalisées *via* le non-remplacement des départs à la retraite (1 862 départs comptabilisés entre 2018 et 2022) et, plus globalement, le *turn-over* annuel moyen de la branche (entre 5 et 6 % par an en neutralisant l'impact du RSI en 2020).

[92] **Le principal facteur de charge serait lié à une augmentation à hauteur de 8 % entre 2017 et 2022 du volume de cotisants.** Cette augmentation, plus importante que celle anticipée, a été tirée par celle des micro-entrepreneurs (+ 86 % par rapport à 2022) comme le montre le tableau 11. Le surcroît de charge par rapport à 2017 engendré par la démographie des cotisants est estimé fin 2022 par l'Acosse à 854 ETPMA, contre 125 ETPMA prévus dans la trajectoire de la Cog. Par ailleurs, l'Acosse a chiffré les charges qui n'étaient pas intégrées au périmètre de la Cog à 635 ETPMA. Ce volume inclut en particulier la charge liée à la crise sanitaire à hauteur de 360 ETPMA ou encore celui lié à la mise en œuvre de l'indemnité inflation pour 59 ETPMA.

[93] **Au total, comme le montre le tableau 12, l'Acosse estime la variation nette de ses effectifs par rapport au plafond d'emploi 2017 à + 2 270 ETPMA.** Cette variation résulte de celle liée aux transferts de collecte, nette des restitutions et des restitutions effectuées sur le périmètre historique,



soit + 1 635 ETPMA, auxquels s'ajoute une charge de 635 ETPMA en dehors du périmètre de la Cog. Appliquée au plafond de référence 2017 (13 424 ETPMA), cette variation aurait débouché sur un dépassement du plafond d'emplois 2022 en CDI (15 182 ETPMA) si elle n'avait pas été partiellement absorbée par le recours à des moyens temporaires (CDD et intérim) à hauteur d'environ 500 ETPMA.

Tableau 11 : Évolution entre 2017 et 2022 du volume de comptes des principales catégories de cotisants

Comptes	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>145</sup>	Variation 2017-2022 (en %)
Régime général	1 790 949	1 792 924	1 792 740	1 836 855	1 884 931	1 909 332	+ 7
Travailleurs indépendants (hors Pam)	1 676 860	1 627 560	1 584 330	1 587 704	1 605 086	1 622 657	- 3
Micro-entrepreneurs économiquement actifs <sup>146</sup>	706 433	799 890	926 757	969 279	1 158 176	1 312 117	+ 86
Praticiens et auxiliaires médicaux (Pam)	332 024	339 902	356 365	367 977	378 969	391 723	+ 18
Cesu-Paje	2 839 661	2 803 494	2 763 656	2 661 693	2 687 808	2 714 179	- 4
Employés et personnels de maison <sup>147</sup>	313 235	317 696	316 963	305 368	321 787	339 089	+ 8
Autres cotisants (anciens périmètre) <sup>148</sup>	636 901	667 194	653 753	663 168	666 848	670 548	+ 5
<b>Total</b>	<b>8 296 063</b>	<b>8 348 660</b>	<b>8 394 564</b>	<b>8 392 044</b>	<b>8 703 605</b>	<b>8 959 645</b>	<b>+ 8</b>

Source : Acoff, Ogur.

<sup>145</sup> L'Acoff a estimé le volume de comptes en 2022 en se fondant sur la variation annuelle moyenne 2017-2021 (pour le régime général, les micro-entrepreneurs, les Pam, les employés et personnels de maison) ou sur la variation 2020-2021 (pour les travailleurs indépendants, CESU-PAJE et les autres cotisants sur l'ancien périmètre).

<sup>146</sup> Il s'agit de comptes avec une déclaration de chiffre d'affaires supérieure à zéro sur l'année examinée.

<sup>147</sup> Activités effectuées au domicile de l'employeur intégrées à la Déclaration sociale nominative (DSN) mais hors Cesu et Paje.

<sup>148</sup> Hors artistes-auteurs, marins, bénéficiaires de la protection universelle maladie (Puma), économie collaborative.

Tableau 12 : Synthèse des variations de charges et des gains d'efficience prévus par la Cog et constatés par l'Accoss

Sources	Variations prévues en cible par la Cog	Variations constatées par l'Accoss
Variations nettes de charges dans le cadre des transferts de collecte	2 350	2 189
<i>Dont restitutions</i>	-610	-770
Gains d'efficience nets sur le périmètre historique	-655	-554
<i>Dont déploiement Clé-A</i>	-330	-336
<i>Dont déploiement DSN</i>	-60	-54
<i>Dont rattachement des Certi à la Caisse nationale</i>	-25	-20
<i>Dont concentration de la gestion de la paie</i>	-60	-20
<i>Dont dématérialisation et concentration FEND</i>	-200	-188
<i>Dont optimisation du traitement des comptes Pam</i>	-70	-99
<i>Dont optimisation du traitement des comptes EPM</i>	-100	-52
<i>Dont optimisations des fonctions support et des processus</i>	-125	-1 099
<i>Dont augmentation du volume de comptes cotisants</i>	125	854
<i>Dont offres créateurs d'entreprise et 1ère embauche</i>	100	136
<i>Dont généralisation de la fonction médiation</i>	10	18
<i>Dont fiabilisation des données individuelles</i>	60	160

<i>Dont évolutions des offres simplifiées (Tese, Cesu, Pajemploi)</i>	20	145
<b>Variation nette de la charge dans le cadre de la Cog (A)</b>	<b>1 695</b>	<b>1 635</b>
Hors Cog (B)	-	635
<b>Variation nette de la charge constatée sur la Cog (A + B)</b>	<b>-</b>	<b>2 270</b>

Source : Mission.

### 3.5.2 L'Acoss a respecté son plafond annuel d'emplois avec néanmoins un recours accru à des moyens temporaires

[94] **L'Acoss a respecté entre 2018 et 2021 le plafond d'emplois actualisé avec un taux d'exécution supérieur chaque année à 99 % (cf. tableau 13).** La sur-exécution en 2021 du plafond d'emploi dit « officieux », excluant les effectifs associés au transfert des cotisations Cipav, reporté à 2023, doit néanmoins être soulignée.

[95] **Au regard de la variation nette des charges constatée (cf. supra), ce respect du plafond annuel d'emplois a été rendu possible par un recours accru à des moyens temporaires.** Cette augmentation serait contraire, selon l'Acoss, à la stratégie de développement de l'emploi pérenne que la branche s'était fixée en début de Cog. Ainsi, avec près de 600 CDD employés par la branche en 2021, la part des ETPMA en CDD sur le total des ETPMA de la branche a augmenté d'un point entre 2018 et 2021 (cf. tableau 14). L'augmentation des dépenses d'intérim (cf. tableau 15), qui représentaient en 2021 plus de 7 M€, apparaît encore plus marquée, avec une multiplication par 3,6 des dépenses entre 2019 et 2021.

Tableau 13 : Taux d'exécution du plafond annuel d'emplois dans le cadre de la trajectoire Cog actualisée (avec sous-exécution pilotée en 2021 et 2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire actualisée	13 459	13 339	15 354	15 290	15 298
Trajectoire avec sous-exécution pilotée	13 459	13 339	15 354	15 124	15 182
ETPMA réalisé	13 406	13 269	15 220	15 180	15 032 <sup>149</sup>

<sup>149</sup> Au 31 mai 2022.

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2022-036R

Taux d'exécution de la trajectoire actualisée (en %)	99,6	99,5	99,1	99,3	-
Taux d'exécution de la trajectoire actualisée avec sous-exécution pilotée (en %)	99,6	99,5	99,1	100,4	-

Source : Acoss.

Tableau 14 : ETPMA CDI et CDD réalisés entre 2018 et 2021

	2018	2019	2020	2021
ETPMA CDI réalisé	13 406	13 269	15 220	15 180
ETPMA CDD réalisé	372	476	502	590
Part de CDD/total des ETPMA (en %)	2,7	3,5	3,2	3,7
Total des ETPMA (CDI et CDD)	13 779	13 745	15 722	15 770

Source : Acoss.

Tableau 15 : Dépenses annuelles d'intérim rapportées à la masse salariale entre 2018 et 2021 (en €)

	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'intérim	2 009 448	1 999 497	6 264 362	7 145 855
Masse salariale exécutée	850 895 194	844 256 948	967 472 260	974 531 031
Dépenses d'intérim/masse salariale (en %)	0,2	0,2	0,6	0,7

Source : Mission, à partir de données Acoss.

### 3.5.3 Le faible écart entre la trajectoire exécutée du FNGA et les prévisions inscrites dans la Cog masque le quasi-doublement des dépenses d'assistance technique

[96] **L'écart entre le montant des dépenses brutes exécutées et celui prévu dans la trajectoire Cog est contenu entre - 3 % (en 2018) et + 1 % (en 2021).** Les écarts les plus importants se concentrent sur un nombre restreint de lignes (cf. tableau 16).

- les dépenses d'assistance technique, dont l'écart avec la trajectoire Cog a augmenté entre 2018 et 2021, pour un montant total exécuté en cumul sur cette période de plus de 200 M€, 1,8 fois supérieur à celui qui était prévu par la Cog ;
- les dépenses de fonctionnement informatique, même si une partie de l'écart à la hausse s'explique par un redéploiement en provenance du plan d'équipement informatique ;
- les dépenses de personnel du siège, l'écart à la hausse étant là aussi imputable à des redéploiements issus des dépenses de personnel du réseau, le constat inverse pouvant être fait pour les dépenses de fonctionnement du réseau dont l'écart à la hausse tient en partie à l'intégration des lignes budgétaires relatives au RSI et aux autres transferts ;
- les contributions diverses limitatives<sup>150</sup>, l'écart à la hausse s'expliquant par la révision des charges liées à la participation de la branche au financement du GIE SISI et de l'Institut 4.10.

[97] **Le niveau d'exécution inférieur à 90 % des dépenses d'assistance technique renvoie à la capacité à faire de la branche dans un contexte où l'absence de suivi en AE/CP des principales dépenses informatiques, pourtant prévu par la Cog, prive les tutelles d'une vision pluriannuelle.** Si le niveau d'exécution des dépenses de personnel est supérieur à 97 % tout au long de la Cog, celui des dépenses d'assistance technique et du plan d'équipement informatique, qui ont fait l'objet d'abondements successifs, ne dépasse jamais les 90 %. L'Acoss a indiqué à la mission que ce taux d'exécution s'expliquait par les retards pris dans la mise en œuvre des projets SI, dans un contexte de saturation de la feuille de route par rapport aux moyens humains disponibles. Cette sous-exécution souligne néanmoins l'insuffisante prise en compte par les tutelles de la capacité à faire de la DSI de l'Acoss au moment d'accorder des financements supplémentaires.

<sup>150</sup> Contributions de la branche à l'Institut 4.10, la CCSS de Lozère, aux Gip MDS et GIE sécu-indépendants.

Tableau 16 : Écart constaté sur la période 2019-2021 entre la trajectoire Cog et l'exécution

	Cog 2019	Exécuté 2019	Écart (%)	Cog 2020	Exécuté 2020	Écart (%)	Cog 2021	Exécuté 2021	Écart (%)
Organismes de base	804 453 729	715 936 038	-11	960 961 884	813 858 296	-15	949 795 730	809 978 096	-15
Urssaf Caisse Nationale	104 791 805	128 320 909	22	126 577 879	153 613 964	21	127 302 132	164 552 935	29
<i>SOUS-TOTAL dépenses de personnel</i>	<i>909 245 534</i>	<i>844 256 948</i>	<i>-7</i>	<i>1 087 539 763</i>	<i>967 472 260</i>	<i>-11</i>	<i>1 077 097 862</i>	<i>974 531 031</i>	<i>-10</i>
Organismes de base	105 931 788	95 136 601	-10	130 072 745	101 683 750	-22	118 341 871	99 494 900	-16
Urssaf Caisse Nationale	55 462 364	48 554 246	-12	67 592 411	51 129 128	-24	71 101 679	52 201 087	-27
Urssaf Caisse Nationale CléA	22 800 000	20 899 537	-8	21 800 000	17 058 607	-22	15 100 000	11 697 640	-23
Urssaf Caisse Nationale ADF informatiques	22 922 610	25 339 742	11	22 719 531	26 346 190	16	22 600 177	28 763 378	27
Urssaf Caisse Nationale ADF informatiques Transfo. RSI	-	-	-	-	2 221 593	-	-	1 605 065	-
Urssaf Caisse Nationale Assistance technique	38 258 733	58 583 203	53	43 148 685	69 267 091	61	37 193 251	79 619 049	114
Urssaf Caisse Nationale Assistance technique Transfo. RSI	-	-	-	-	11 219 528	-	-	10 796 167	-

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2022-036R

Contributions diverses limitatives	6 164 653	10 584 037	72	5 856 420	27 308 148	366	5 563 599	25 738 200	363
<i>SOUS-TOTAL dépenses de fonctionnement</i>	<i>251 540 148</i>	<i>259 097 367</i>	<i>3</i>	<i>291 189 792</i>	<i>325 088 102</i>	<i>12</i>	<i>269 900 577</i>	<i>342 727 150</i>	<i>27</i>
Organismes de base	7 825 806	11 230 709	44	10 169 166	12 250 831	20	10 169 166	11 821 428	16
Urssaf Caisse Nationale	2 703 000	2 424 322	-10	2 703 000	2 551 181	-6	2 703 000	2 471 107	-9
<i>SOUS-TOTAL investissements locaux</i>	<i>10 528 806</i>	<i>13 655 030</i>	<i>30</i>	<i>12 872 166</i>	<i>14 802 012</i>	<i>15</i>	<i>12 872 166</i>	<i>14 292 535</i>	<i>11</i>
<i>SOUS-TOTAL investissements CléA</i>	<i>700 000</i>	<i>451 207</i>	<i>-36</i>	<i>600 000</i>	<i>941 816</i>	<i>57</i>	<i>300 000</i>	<i>301 413</i>	<i>0</i>
Investissements Urssaf Caisse Nationale	22 159 675	25 756 759	16	20 643 315	18 707 107	-9	21 233 813	19 311 593	-9
Investissements Urssaf Caisse Nationale Transfo. RSI	-	-	-	-	1 142 931	-	-	2 619 410	-
<i>SOUS-TOTAL plan équipement informatique</i>	<i>22 159 675</i>	<i>25 756 759</i>	<i>16</i>	<i>20 643 315</i>	<i>19 850 038</i>	<i>-4</i>	<i>21 233 813</i>	<i>21 931 003</i>	<i>3</i>
<i>SOUS-TOTAL plan immobilier</i>	<i>15 700 000</i>	<i>25 513 778</i>	<i>63</i>	<i>15 700 000</i>	<i>20 741 559</i>	<i>32</i>	<i>15 700 000</i>	<i>10 707 023</i>	<i>-32</i>
<i>SOUS-TOTAL dépenses évaluatives</i>	<i>207 387 000</i>	<i>217 098 935</i>	<i>5</i>	<i>207 387 000</i>	<i>260 131 558</i>	<i>25</i>	<i>207 387 000</i>	<i>266 688 027</i>	<i>29</i>
<b>Total dépenses brutes</b>	<b>1 423 261 163</b>	<b>1 385 830 024</b>	<b>-3</b>	<b>1 641 932 036</b>	<b>1 609 027 345</b>	<b>-2</b>	<b>1 610 491 418</b>	<b>1 631 178 181</b>	<b>1</b>

## 4 Pour établir la trajectoire de la future Cog, les objectifs stratégiques assignés à la branche devront être mieux hiérarchisés en priorisant son cœur de métier à périmètre constant

[98] La mission s'est attachée à examiner les conditions dans lesquelles les partenaires conventionnels pourraient se projeter dans la future Cog en prenant en compte :

- les contraintes exogènes liées en particulier aux arbitrages déjà pris, en particulier sur la reprise du recouvrement (4.1) ;
- la nécessité de prioriser les orientations stratégiques à retenir en fonction des enjeux liés à la qualité des données sociales et de leur impact sur les cotisants (4.2) ;
- les principaux facteurs de charge identifiés à date par la branche recouvrement et les gisements d'efficacité qui restent à instruire (4.3) ;
- les adaptations qui pourraient être apportées au pilotage de la Cog durant la prochaine période conventionnelles, ainsi qu'au jeu d'indicateurs de suivi (4.4).

### 4.1 La construction de la future Cog est soumise à plusieurs contraintes exogènes

#### 4.1.1 Des décisions relatives au périmètre de la branche et aux dispositifs dont elle est en charge devront être prises en compte

[99] **Ces arbitrages concernent en particulier le périmètre du recouvrement social avec des transferts d'ores et déjà programmés :**

- le transfert des cotisations de la Cipav et de la CRPCEN au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;
- le transfert des cotisations Agirc-Arcco, qu'il avait été envisagé un temps en septembre 2022 de limiter aux seules VLU en 2023 avant généralisation à toutes les entreprises, serait finalement reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>151</sup> ;
- le transfert des contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue social<sup>152</sup>, également au 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;
- le transfert des régimes dont les cotisations sont actuellement prélevées par la Caisse des dépôts, initialement prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2024, serait selon la DSS reporté à 2025 pour éviter une concurrence de calendrier avec le transfert des cotisations Agirc-Arcco *a priori* reporté la même année.

---

<sup>151</sup> Un amendement du Gouvernement au PLFSS 2023 prévoit ce report à l'article 6 bis du projet de loi dans sa version datée du 27 octobre 2022.

<sup>152</sup> Ces contributions ont la particularité d'adopter des références distinctes de celles couramment retenues dans le domaine du recouvrement, notamment en matière d'assiette de ces prélèvements. Leur impact sur la trajectoire dépendra en outre des accords trouvés avec les branches professionnelles.



**[100] Ils concernent aussi les évolutions réglementaires relatives aux dispositifs déployés par les Urssaf qui pourraient se traduire par une adaptation du SI ou de l'offre de services de la branche :**

- la loi « Pacte » du 22 mai 2019<sup>153</sup> a prévu la création au 1<sup>er</sup> janvier 2023 d'un guichet unique électronique, en lieu et place des réseaux de Centres de formalités des entreprises (CFE), dont les Urssaf, pour permettre aux entreprises et travailleurs indépendants d'accomplir leurs formalités de création, modification et radiation d'activité, ce qui engendre une charge d'adaptation pour la branche ;
- le PLFSS pour 2023 prévoit plusieurs évolutions du Complément mode de garde (CMG) avec l'extension de son versement jusqu'aux douze ans de l'enfant pour les foyers monoparentaux, la révision de son mode de calcul pour rendre l'accueil à un assistant maternel aussi accessible financièrement que la crèche et, enfin, son partage entre parents séparés en cas de garde alternée : les deux premières mesures doivent entrer en vigueur au plus tard le 1er juillet 2025 et la troisième le 1<sup>er</sup> décembre 2025 ;
- l'Urssaf CN a aussi indiqué à la mission que des échanges étaient en cours au niveau interministériel, qui pourraient se traduire par la fixation de cibles plus ambitieuses en matière de lutte contre le travail dissimulé et de contrôle de la mobilité internationale.

**Recommandation n°1** Dans le cadre de la négociation de la prochaine Cog, procéder à une revue partagée des projets lancés ou décidés durant la Cog qui s'achève, et le cas échéant confirmer expressément leur poursuite ; intégrer leur impact dans la trajectoire des moyens de la branche.

#### 4.1.2 Des facteurs spécifiques pourraient conditionner dans une certaine mesure l'évolution de la trajectoire des moyens de la branche

**[101] Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, en cours d'examen par le Parlement, prévoit la stabilité en valeur et en moyenne sur cette période des dépenses des organismes de sécurité sociale sous Cog.** La DSS a indiqué à la mission que cette cible, définie hors dépenses d'investissement, était appréciée à périmètre constant et au total pour l'ensemble des organismes, chacune des quatre principales caisses devant néanmoins y contribuer, avec des retraitements en cas d'évolution de leur périmètre d'activité. Elle n'en reste pas moins exigeante au regard des hypothèses d'inflation retenues dans le cadre pluriannuel des finances publiques<sup>154</sup>.

**[102] L'augmentation des prix, en particulier ceux de l'énergie, aura sans doute aussi un impact sur la trajectoire des dépenses de fonctionnement de la branche.** Sur le plan immobilier, des investissements devront être mis en œuvre pour respecter l'objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments fixé par le « décret tertiaire »<sup>155</sup>.

<sup>153</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

<sup>154</sup> +4,3% en 2023, +3,1% en 2024, +2,1% en 2025, +1,75% en 2026 et 2027.

<sup>155</sup> Le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 a été pris en application de la loi ELAN qui pose l'obligation de réduire la consommation énergétique des bâtiments tertiaires. Sont concernés tous les bâtiments ou locaux d'activité à usage tertiaire et dont la surface d'exploitation est supérieure ou égale à 1000 m<sup>2</sup>. La réglementation exige une réduction de la consommation d'énergie finale en appliquant une des méthodes suivantes : réduire de 40 % d'ici 2030, 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050 la consommation énergétique finale du bâtiment par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010, ou atteindre un niveau de consommation énergétique fixé en valeur absolue pour chaque type d'activité.

[103] **Enfin, la revalorisation de 3,5 % des rémunérations des agents de la sécurité sociale à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022**, sous réserve de validation par la DSS de l'accord signé par les organisations syndicales, aura aussi un impact mécanique sur la trajectoire de la masse salariale de la branche entre 2023 et 2027.

#### 4.1.3 Engagée depuis la rentrée 2022, la reprise du recouvrement est un enjeu majeur déjà bien identifié de la future Cog

[104] **Les Urssaf, qui ont été autorisées à reprendre le recouvrement amiable et forcé à l'automne<sup>156</sup>, sont aujourd'hui confrontées à un triple enjeu :**

- poursuivre la mise en œuvre des plans d'apurement qui concernent plus de 2 M de cotisants pour un enjeu financier de 23 Md€, dont près de 11 Md€ de créances remboursées à date ;
- informer les environ 700 000 cotisants dont les créances, *ante* ou *post* Covid, ne sont pas couvertes par un plan d'apurement et seront prescrites dès 2022 ou après 2022, du volume de leur dette et de la reprise prochaine du recouvrement ;
- faire évoluer le processus de surveillance des plans d'apurement en prévoyant leur rupture, et donc la reprise du processus de recouvrement, pour les 400 000 cotisants qui ne payent pas les échéances du plan ou leurs cotisations courantes.

[105] **Un calendrier de reprise du recouvrement a été établi pour ces deux dernières catégories de cotisants (cf. encadré 1 et tableau 17).** Ce calendrier diffère pour les travailleurs indépendants et les employeurs, leur point commun étant de tenir compte de la date de prescription de la créance, qui peut être antérieure ou postérieure à 2023. Ces opérations, dont une partie a déjà été engagée, ont aussi été étalées dans le temps pour lisser la charge au niveau du « *front office* » liée à la réaction des cotisants destinataires d'une communication de la part des Urssaf. Lors de ces contacts, les cotisants peuvent en particulier solliciter des délais de paiement, accordés le cas échéant selon les critères qui s'appliquaient avant la crise sanitaire.

**Recommandation n°2** Dans le cadre de la négociation de la future Cog, procéder à une revue des arbitrages et des facteurs à date susceptibles d'avoir un impact sur la feuille de route de la branche entre 2023 et 2027.

---

<sup>156</sup> Ce courrier daté du 5 août 2022 fixe en particulier, au regard du volume de créances à traiter, le seuil financier d'exécution des actes de recouvrement forcé : 1 000 € pour la signification d'une contrainte et pour l'exécution par un huissier de justice dans l'hexagone ; 3 000 € en outre-mer.

**Encadré n°1 : Une reprise du recouvrement différenciée dans les territoires d'outre-mer qui présentaient une situation dégradée avant la crise sanitaire**

Sur environ 134 000 créances en risque de prescription représentant 672 M€, près de 40 % (250 M€) concernent les Dom. Ce chiffre traduit la situation dégradée du recouvrement dans ces territoires qui préexistait à la crise sanitaire et qui a justifié la création au S2 2021 d'une direction, au sein de l'Urssaf Caisse nationale, spécifiquement en charge du recouvrement en outre-mer (Drom). Tous territoires d'outre-mer confondus, le taux de reste à recouvrer (RAR hors contrôle) était estimé par l'Acoss à 14,06 % en 2020 contre 1,11 % en métropole. L'augmentation du taux de reste à recouvrer dans ces territoires depuis 2008, et son décrochage croissant avec le taux moyen constaté en métropole, masque des disparités selon les territoires, la situation étant particulièrement dégradée en Guyane, dans les Antilles et à Mayotte tandis qu'elle tend à se redresser à la Réunion. Le taux de recouvrement à 100 ou 300 jours n'a pas progressé non plus dans ces territoires sur la même période. Enfin, la crise Covid a globalement accentué ces difficultés.

La Drom a initié une première vague de plans d'actions au S2 2021 visant à améliorer le socle du recouvrement en outre-mer, en particulier grâce à des actions de fiabilisation administrative du fichier, de gestion et suivi des crédits, de prévention de la prescription et de traitement des admissions en non-valeur. Le bilan de ces plans, présenté par l'Urssaf CN en juillet 2022, indique une diminution globale du montant des crédits et du volume de stocks de créances en outre-mer en un an. Une deuxième génération de plan d'actions a été lancée au S2 2022, en particulier pour permettre une reprise rapide et efficiente du recouvrement en outre-mer au S1 2023, ces territoires n'ayant pas été concernés à ce stade par les opérations de communication des relevés de dette. Les opérations prévues sont les mêmes qu'en métropole, selon une catégorisation similaire des créances (dans le cadre d'un plan d'apurement/hors plan d'apurement et selon l'échéance de prescription) mais avec un décalage de six mois pour chaque séquence par rapport à la métropole.

Au-delà de la reprise du recouvrement, la question de la pérennisation d'une organisation spécifique et de modalités adaptés de paiement (avec des plans d'apurement plus systématiques, par exemple) pour l'outre-mer est posée et nécessitera sans doute des travaux complémentaires d'instruction au S2 2023 sur la base du bilan des derniers plans d'action.

Cette situation ne paraissait pas pouvoir être valablement appréhendée par la mission au-delà du diagnostic d'ensemble posé par la Drom, mais pourra justifier la constitution d'une mission de contrôle spécifique.

Tableau 17 : Caractérisation au 17 juillet 2022 des créances non couvertes par un plan d'apurement ou liées à une rupture du plan d'apurement

	Travailleurs indépendants	Date d'envoi des relevés de dette <sup>157</sup>	Date de reprise du recouvrement	Employeurs <sup>158</sup>	Date d'envoi des relevés de dette	Date de reprise du recouvrement
Créances avec un risque de prescription dès 2022	44 000	juin-juillet 2022	septembre 2022	37 000	juin 2022	septembre 2022
Créances avec un risque de prescription post 2022	380 000	septembre-octobre 2022	novembre 2022 <sup>159</sup>	225 000	juin 2022	septembre 2022 <sup>160</sup>
Créances liées à un impayé dans le cadre du plan d'apurement (dette ou échéance courante)	325 000	décembre 2022	janvier 2023 <sup>161</sup>	66 000	septembre 2022	octobre 2022 <sup>162</sup>
<i>dont non-respect des échéances courantes</i>	202 000	-	-	26 000	-	-
<i>dont non-respect du plan d'apurement</i>	123 000	-	-	40 000	-	-

Source : Mission

<sup>157</sup> Pour les travailleurs indépendants, contrairement aux employeurs, ces relevés de dette étaient assimilés à un acte de reprise du recouvrement (suspensif de la prescription).

<sup>158</sup> Hors TGE, GE et VLU.

<sup>159</sup> Premières mises en demeure en novembre et, à compter de février 2023, envoi de contraintes et reprise de l'exécution.

<sup>160</sup> Les employeurs ayant au moins une créance en taxation d'office, avis amiable pour les autres.

<sup>161</sup> Mises en demeure à compter de janvier 2023 et contraintes à partir d'avril 2023.

<sup>162</sup> Envoi de mises en demeure le cas échéant, et en cas d'absence de paiement de l'employeur, à compter d'octobre 2022, envoi de contraintes le cas échéant à la fin de l'année 2022.

## 4.2 En fonction des moyens alloués à la branche, les orientations stratégiques devraient prioriser son cœur de métier à périmètre de recouvrement constant

### 4.2.1 Les orientations stratégiques envisagées par l'Urssaf CN approfondissent l'existant et étendent encore le champ d'intervention de la branche

[106] **L'Urssaf CN a partagé avec la mission les orientations stratégiques qu'elle pourrait proposer dans le cadre de la future Cog.** Ces pistes de travail, qui restent à préciser, se décomposent en, d'une part, un approfondissement d'évolutions déjà engagées durant la Cog actuelle et, d'autre part, des inflexions qui, sans remettre en cause la stratégie poursuivie jusqu'ici, constituent une extension ou un ajustement des actions mises en œuvre par la branche. Dans un objectif d'approfondissement des évolutions déjà engagées, l'Urssaf CN propose en particulier de :

- finaliser le déploiement à l'ensemble des cotisants éligibles des services créés durant cette Cog (accompagnement des créateurs d'entreprises, Help, offre première embauche) en définissant un socle commun dans le réseau et, pour améliorer leur efficacité, en industrialisant une partie des processus au moyens des évolutions SI nécessaires ;
- confirmer l'existence d'une possibilité d'accueil des cotisants sans rendez-vous au moins une demi-journée par semaine sur tout le territoire et par un développement de la présence des Urssaf dans les Maisons France Services ;
- conforter la segmentation des services en fonction de la taille et du statut des cotisant, avec une attention particulière aux catégories de cotisants déjà identifiées durant cette Cog (travailleurs indépendants, particuliers-employeurs, artistes-auteurs) et en développant son appui aux cotisants aux moments clés de leur vie, comme les premières déclarations auprès des Urssaf mais aussi la cessation d'activité ;
- déployer en faveur de l'ensemble des cotisants une qualité de service homogène incluant des services numériques rénovés, en agissant aussi sur leur stock, et des engagements, en particulier sur les délais de réponse, prolongeant la démarche « Services publics + » ;
- renforcer et fluidifier les échanges de données avec les autres branches et avec Pôle emploi pour faciliter la vie des cotisants dans une logique de « dites-le nous une fois » et améliorer l'accès à leurs droits ;
- massifier la fiabilisation des données pour sécuriser les droits sociaux des assurés dans la perspective du développement de la solidarité à la source, et faciliter le travail des tributaires.

[107] **Les orientations communiquées à la mission par la branche font aussi apparaître des inflexions avec un accent mis sur les évolutions suivantes :**

- l'offre de services de la branche pourrait être élargie aux salariés qui se questionnent sur le lien entre les cotisations versées pour leur compte et leur protection sociale, toujours dans un objectif de sécurisation de l'accès à leurs droits ;
- la logique de droit à l'erreur pourrait être étendue, pour les micro-entrepreneurs, à la création d'un dispositif leur permettant de rectifier spontanément l'absence ou la sous-déclaration de leurs revenus ;

- le processus de recouvrement des créances et celui des contrôles pourraient être revus dans l'objectif d'accroître leur efficacité et, s'agissant des contrôles, de tirer les conséquences de la démarche de prévention des erreurs associée à la fiabilisation des données individuelles, ce qui conduirait à cibler les créances et les contrôles à plus fort enjeu financier, au détriment d'une logique de stricte conformité et d'un taux de couverture plus important des cotisants contrôlés par rapport au fichier.

#### 4.2.2 Indépendamment des moyens mobilisables, la priorisation des actions devra reposer sur une appréciation préalable de leur impact sur la qualité de service

##### 4.2.2.1 Une partie des projets engagés durant cette Cog, dont la modernisation du socle historique du SI, reste, sous réserve de leur confirmation, à finaliser

**[108] Plusieurs chantiers, dont certains étaient dès l'origine pluriannuels, présentent à date un calendrier glissant sur la future Cog :**

- la rénovation des sites Internet Cesu et Pajemploi, initialement prévue en 2022, a été reportée en 2023 ;
- la simplification des courriers adressés aux cotisants reste également inachevée et devrait être poursuivie au-delà de 2022, afin de traiter le stock des courriers identifiés comme étant les moins compréhensibles ;
- deux projets du programme Clé-A, la refonte du recouvrement amiable et forcé et la nouvelle gestion administrative (affiliation, modification et radiation des comptes cotisants), devraient être finalisés en 2023 ;
- une dizaine de projets inscrits au SDSI 2018-2022 présentent aussi un retard qui devrait se traduire par une finalisation en première partie de la Cog future ;
- l'extension de l'avance immédiate du crédit d'impôt pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie ou de la prestation de compensation du handicap, ainsi que pour les employeurs de gardes d'enfants de plus de six ans, qui correspond à un engagement pris par les pouvoirs publics, pourrait être réalisée en 2023 pour les premiers et en 2024 pour les seconds.

**[109] Au regard de leur impact sur les cotisants, la mission estime que la finalisation du programme Clé-A de modernisation du SI cœur de métier ainsi que la rénovation du stock de courriers jugés difficiles à comprendre sont prioritaires.** Concernant les autres projets, il appartiendra aux tutelles de confirmer leur mise en œuvre au-delà de la Cog actuelle.

##### 4.2.2.2 La mission préconise de prioriser les actions à retenir en fonction de leur impact sur les cotisants et des enjeux identifiés en matière de gestion des données sociales

**[110] Indépendamment des moyens nécessaires à leur mise en œuvre (cf. Recommandation n°6), la mission considère que les orientations proposées par la branche sont susceptibles d'améliorer la satisfaction des cotisants et de contribuer à sécuriser les droits des assurés grâce à une meilleure qualité des données sociales.** Ces orientations sont cohérentes avec les attentes des cotisants telles qu'elles ressortent du « Grand Dialogue » organisé par la branche au

printemps dernier<sup>163</sup>. Le développement de la fiabilisation des données individuelles est aussi un virage indispensable au regard des enjeux d'amélioration de la qualité des données sociales et de sécurisation des droits des assurés. La mission attire néanmoins l'attention de la branche et des tutelles sur la nécessité, dans un contexte de moyens probablement contraints, de prioriser les évolutions dont le retour sur investissement est le mieux étayé au préalable sur la base d'une grille d'analyse partagée et en tenant compte du cœur de métier.

**[111] Dans le respect des orientations inscrites dans la future Cog, cet effort de priorisation devrait ainsi s'appuyer au maximum sur :**

- une connaissance plus fine qu'à l'heure actuelle des irritants et des attentes des différentes catégories de cotisants ;
- une appréciation du volume de cotisants bénéficiaires de l'évolution engagée et de leur niveau de satisfaction initial pour objectiver la fréquence et la criticité du problème auquel le service répond ;
- la capacité à obtenir des simplifications réglementaires en appui à l'évolution proposée du service ;
- une estimation des moyens à mobiliser rapportée à l'impact positif anticipé.

**[112] La mission note qu'une partie des orientations proposées par la branche contribue à étendre encore son champ d'activité.** Si les moyens alloués le permettent, cette extension semble cohérente avec les évolutions déjà engagées au sein de la branche, et plus largement, dans les politiques sociales. Néanmoins, la mission relève deux points de vigilance :

- la branche doit au préalable démontrer sa capacité, compte tenu des moyens qui lui seront alloués, à assurer ces nouveaux services, comme par exemple ceux proposés aux salariés, ce qui peut plaider pour des expérimentations au moins sur la première partie de la future Cog ;
- les nouveaux services proposés doivent être pertinents au regard de l'expertise dont dispose la branche et du contexte réglementaire – par exemple, la mission Igas sur le Gip MDS est réservée sur la pertinence pour la branche de s'investir dans la labellisation des logiciels de paie ;

**[113] Par ailleurs, la mission souligne, en cas de nouvelle extension du périmètre de collecte au cours de la future Cog, la nécessité d'arbitrer entre la plus-value d'un tel transfert et la consolidation des services développés par la branche à périmètre constant.** À cet égard, la doctrine proposée par la branche, qui priorise les transferts dont l'efficacité est démontrable, est pertinente.

**Recommandation n°3** Prioriser dans le cadre de la future Cog la finalisation du programme de modernisation du socle historique du SI du recouvrement (Clé-A) et la rénovation des courriers jugés peu compréhensibles par les cotisants.

<sup>163</sup> Les propositions les plus soutenues dans le cadre du « Grand Dialogue » sont les suivantes : la désignation pour chaque cotisant d'un interlocuteur capable de lui apporter directement les réponses attendues ; une amélioration des services numériques avec un site Urssaf plus intuitif, plus transversal et plus complet pour lequel la connexion serait facilitée par un identifiant unique ; la possibilité pour les salariés d'être informés par les Urssaf au sujet de leurs droits retraite et maladie ; le maintien d'un accueil physique, en particulier pour les cotisants les plus éloignés du numérique ; la mise à disposition de services et d'informations en avance de phase pour aider les cotisants à assurer leurs obligations déclaratives ; une meilleure circulation de l'information entre les Urssaf et les autres acteurs en charge de la protection sociale.

**Recommandation n°4** Développer des outils, complémentaires par rapport aux enquêtes annuelles de satisfaction, d'identification récurrente des irritants et attentes des usagers, en particulier des nouveaux cotisants.

**Recommandation n°5** Définir les évolutions de l'offre de services et du périmètre du recouvrement dans le cadre de la future Cog sur la base d'une grille de critères permettant d'établir leur efficacité en priorisant la consolidation du cœur de métier de la branche à périmètre constant.

**Recommandation n°6** Dans le cadre de l'évolution de l'offre de services, préciser les engagements de la branche (en particulier de délais de réponse) et l'étendue des services applicables à l'ensemble des cotisants (socle commun) par rapport aux services spécifiques à certaines catégories de cotisants.

#### 4.3 Compte tenu de la difficulté à objectiver une partie des charges anticipées, des modalités d'ajustement en cours de Cog de la trajectoire des moyens devront être prévues

4.3.1 Les conditions de la reprise du recouvrement amiable et forcé influenceront sur le niveau des charges des Urssaf tout au long de la prochaine Cog et devront faire l'objet d'une attention particulière

4.3.1.1 L'Urssaf CN a construit un scénario central d'impact de la reprise du recouvrement, qui implique la mobilisation de 368 ETP supplémentaires en 2023

[114] **L'estimation des moyens nécessaires à la reprise du recouvrement se fonde sur une étude de charge réalisée par l'Urssaf CN, dont la dernière version a permis d'intégrer les prévisions pour les années 2024 à 2027.** Cette estimation :

- repose pour l'essentiel sur les impacts en *back* et *front office* liés à une démarche active de la part du cotisant, l'essentiel des envois étant par ailleurs automatisés (relevés de dettes, relance amiable, mise en demeure, contrainte, signification de la rupture des plans d'apurement) ;
- intègre les calendriers différenciés pour les travailleurs indépendants et les employeurs, leur point commun étant de tenir compte de la date de prescription de la créance, qui peut être antérieure ou postérieure à 2023 ;
- distingue, pour chacune de ces catégories, la charge associée au « déstockage » des plans d'apurement de la charge liée aux dettes non couvertes par un plan. Cette dernière fait l'objet d'une surpondération dès lors qu'il s'agit de la première reprise de contact du cotisant avec son Urssaf.

[115] **Cette étude aboutit à une estimation de l'ordre de 360 ETP supplémentaires en 2022, sur la base d'une analyse globale de charge à 599 ETP sur les mois de juillet à décembre 2022, minorée des renforts déjà obtenus.** Pour 2023, la charge globale est estimée à 368 ETP. L'Urssaf CN considère qu'il s'agit de besoins durables, ayant vocation à se traduire en CDI, la reprise du recouvrement devant se poursuivre avec les opérations de recouvrement forcé.



Tableau 18 : Projection d'évolution de charge sur la prochaine Cog (version Urssaf CN) en ETPMA CDI

	Estimation fin 2022	Estimation 2023-2027	2023	2024	2025	2026	2027
Impacts reprise du recouvrement	+360	-306	8	-227	-33	-37	-18

Source : Urssaf CN.

[116] Or l'Urssaf CN n'a sollicité aucun moyen en sus au titre de l'année 2022, hormis l'utilisation de sa masse salariale – accordée – pour prolonger les moyens CDD à hauteur de ceux mobilisés depuis le début de l'année (253 ETP en CDD) : son plafond d'emploi ne serait donc pas rehaussé au-delà des 50 ETPMA CDI déjà obtenus. Elle serait par conséquent amenée à demander une augmentation de son plafond d'emploi de 318 ETPMA CDI en 2023 (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Impacts prévisionnels sur le plafond d'emploi, à hypothèse de cible d'effectifs constante sur 2022 (en ETPMA CDI)

	Estimation fin 2022	Estimation 2023-2027	2023	2024	2025	2026	2027
Impacts reprise du recouvrement	+50	+3	+ 318	-227	- 33	- 37	-18

Source : Mission.

[117] Si les opérations de reprise ont été étalées dans le temps pour lisser la charge au niveau du « *front office* », la reprise se traduit dans les faits principalement par un plateau en 2022-2023, suivi d'un *decrecendo* des moyens affectés à compter de 2024. L'impact global sur la trajectoire d'emploi apparaît faible sur l'ensemble de la période, compte tenu de la décroissance dès 2024 des moyens dédiés à la reprise du recouvrement.

#### 4.3.1.2 Pour l'heure, aucune alerte n'a été détectée quant à une déviation significative à la hausse par rapport au scénario retenu par l'Urssaf CN, mais de nombreux éléments d'incertitude demeurent

[118] L'envoi de relevés de dettes est considéré comme la première étape de la reprise « industrielle » du recouvrement amiable et forcé, pour tous les comptes enregistrant une créance sans délais de paiement. Les premiers éléments disponibles montrent des volumes de prises de contact spontanées possiblement plus faibles que dans les hypothèses prises en compte par les estimations de charge : en Île-de-France, ce retour serait inférieur à 10 % des cotisants concernés qui solliciteraient les plateformes téléphoniques<sup>164</sup>.

[119] **En dehors de ces premiers éléments, il est difficile pour la mission de faire un bilan à date de l'envoi en septembre des relevés de dette, en particulier du taux de remboursement constaté, tant ces données évoluent de jour en jour<sup>165</sup>.** Il est également délicat d'en tirer des conclusions sur la réaction prévisible des cotisants, et donc la charge de travail associée pour les Urssaf, au moment de la reprise du recouvrement. Les réactions des cotisants à l'envoi des relevés de

<sup>164</sup> L'enquête réalisée par l'Urssaf Ile-de-France montre un taux de retour dans une proportion comprise entre 6,5 et 8,5% des destinataires de relevés (de 4500 et 6000 appelants), soit une hypothèse de prise de contact spontanée de 20% qui ne semble pas vérifiée.

<sup>165</sup> Des premiers éléments d'estimation ont été produits pour la seule partie employeurs, en cours de réplique pour les travailleurs indépendants.

dette apparaissent faiblement prédictives de la suite du processus<sup>166</sup>. Il n'a pu, enfin, être réalisé de pilote ou de test à blanc portant sur l'intégralité des opérations de recouvrement<sup>167</sup>.

#### 4.3.1.3 En l'absence de possibilité d'opérer des redéploiements d'effectifs, la reprise du recouvrement devra reposer sur un dispositif de pilotage fin, incluant possiblement de nouvelles adaptations de la chaîne du recouvrement

**[120] Dans ce contexte de relative incertitude, la souplesse devra être privilégiée dans l'attribution des moyens nécessaires à la reprise du recouvrement, compte tenu notamment de la faiblesse des possibilités de redéploiement :**

- les possibilités de redéploiement entre activités semblent limitées compte tenu de la mise en production simultanée de la nouvelle cinématique DSN ;
- le recours au développement d'un dispositif d'entraide, un temps évoqué par l'Urssaf Caisse nationale, ne semble pas à ce stade privilégié, compte tenu notamment de l'absence de mutualisation des débits et crédits entre Urssaf.

**[121] La réussite des opérations de reprise résidera moins dans la finesse de l'estimation de charge *ex ante* que dans l'agilité et la souplesse du dispositif, à travers notamment la possibilité d'organiser une réévaluation de la charge au fil de l'eau, et de se doter ensuite d'un dispositif de maîtrise des risques.** Celui-ci passe notamment par l'utilisation d'outils de pilotage et de régulation du flux susceptibles d'être activés si la charge de gestion se révélait plus importante que prévu.

[122] Cette souplesse est rendue particulièrement nécessaire par la forte sensibilité de cette étape, les opérations de reprise du recouvrement revêtant un caractère stratégique en matière de satisfaction des cotisants. Ce dispositif pourrait se fonder sur :

- une ré-estimation de la charge sur la base de la charge constatée: des travaux complémentaires pourraient être conduits par la branche pour affiner ses projections sur la base de l'hypothèse de prise de contact constatée suite à l'envoi des premières mises en demeure, plus prédictif de la suite du processus que l'étape des relevés de dettes ;
- le développement d'outils de pilotage/ de nouveaux indicateurs de stock pertinents ; par grande typologie de créance - seul le taux de couverture des créances non soldées au 31 décembre apparaissant aujourd'hui suivi et piloté de manière systématique ;

---

<sup>166</sup> L'ensemble des Urssaf interrogées considère que le relevé de dettes, s'il fournit un indice sur les impacts de la reprise du recouvrement sur la téléphonie, est un indicateur insuffisant, en l'absence de relance téléphonique systématique, et compte tenu de sa portée juridique variable selon les catégories. Si pour les TI, le relevé de dettes est assimilé à un acte de reprise du recouvrement (suspensif de la prescription), il n'a pas de valeur suspensive s'agissant des employeurs et ne qu'à susciter une réaction de la part du cotisant.

<sup>167</sup> Les pilotes et test à blanc développés par les Urssaf sur les plus grosses bases du réseau ont porté sur certaines séquences du processus. Ils ont notamment visé à vérifier la compatibilité des traitements anciens avec les traitements crises, par exemple sur les remises, ou à vérifier qualitativement qu'un panel d'entreprise comprend le contenu des relevés de dettes. Le test réalisé par l'Urssaf caisse nationale le 5 septembre dernier concernant les traitements de masse d'envoi d'avis amiables et mises en demeure n'a pas permis d'isoler les comptes avec des créances ciblées dans les relevés de dette adressés en juin dernier, mais inclut aussi certaines actions « avis amiable » ou « mise en demeure » relatifs à des débits sur des périodes récentes exigibles après le 10 juin.

- le développement d'outils de prévention/ de régulation du flux susceptibles d'être activés lorsque le retour d'expérience sera suffisant sur les réactions des cotisants, si la charge de gestion se révélait plus importante que prévu :
  - à ce stade, les estimations n'intègrent pas d'hypothèses d'ajustement temporaires (assouplissement des conditions d'octroi des délais de paiement, ajustement du cadencement de l'envoi des mises en demeure, dispositif de plan d'apurement automatisé en cas d'impayé) de la chaîne du recouvrement visant à « prévenir » les prises de contact par le cotisant. La refonte du recouvrement amiable et forcé, intégrée à la trajectoire, va produire des effets de moyen terme, qui ne pourront immédiatement venir alléger la charge liée à la reprise du recouvrement ;
  - une partie du réseau appelle de ses vœux une consigne de la caisse nationale concernant les priorités de production, et l'ouverture de possibilités d'ajustements ponctuels de la chaîne du recouvrement, qui pourraient être mis en œuvre immédiatement ou au fil de l'eau. Cette étape apparaît indispensable, dans un contexte de très forte limitation de la capacité de production, et de difficultés de recrutement associées, quel que soit par ailleurs le desserrement de la cible de rendu d'effectifs, dans le cas de l'Urssaf Ile-de-France.

**Recommandation n°7** Au regard de l'enjeu financier (au moins 23 Md€), prioriser l'attribution aux Urssaf des moyens demandés pour la reprise du recouvrement, sous réserve de l'intégration de possibilités d'ajustement ponctuels de la chaîne du recouvrement, et en faisant la part entre ceux qui pourront d'emblée être utilisés comme un outil de prévention de la charge (et dès lors intégrés à la prévision initiale), et ceux qui doivent être considérés comme un outil temporaire de la régulation de la charge.

#### 4.3.2 Le maintien d'une croissance dynamique du volume des micro-entrepreneurs constitue le principal facteur de charge identifié par l'Urssaf CN

[123] **L'Urssaf CN anticipe une progression de +12,5% du nombre de comptes cotisants entre 2022 et 2027, à nouveau tirée par un quasi-doublement (+86,6%) du nombre de comptes micro-entrepreneurs.** Une augmentation de 6,6 % du nombre de comptes employeurs (RG), plus dynamique qu'au cours de la Cog qui s'achève, est aussi prévue (cf. tableau 20). Cette projection aboutit à l'estimation d'un besoin de plus de 1 600 ETP au terme de la prochaine Cog afin de faire face à cette évolution du nombre de comptes, à productivité constante.

Tableau 20 : Projection du nombre de comptes cotisants et impact sur les moyens de la branche du recouvrement (2022-2027)<sup>168</sup>

Catégories de comptes cotisants	Nombre de comptes en 2022	Nombre de comptes en 2027	Variation 2022-2027 (en %)	Variation des ETP affectés à la gestion des comptes
Régime général	1 909 332	2 036 156	+6,6	+245
Travailleurs indépendants hors PAM	1 622 657	1 537 519	-5,2	-84
Micro-entrepreneurs économiquement actifs	1 312 117	2 448 853	+86,6	+1 404
Praticiens et auxiliaires médicaux (Pam)	391 723	462 228	+18,0	+55
Particuliers employeurs	339 089	351 613	+3,7	+3
Cesu-Pajemploi	2 714 179	2 535 758	-6,6	-26
Autres cotisants <sup>169</sup>	670 548	711 203	+6,1	+35
<b>Ensemble des cotisants</b>	<b>8 959 646</b>	<b>10 083 331</b>	<b>+12,5</b>	<b>+1 633</b>

Source : Urssaf CN, Ogur.

[124] **Si une partie des hypothèses retenues pourraient majorer les charges de la branche, cette projection est difficile à étayer en l'absence d'étude externe. La mission considère qu'une croissance encore soutenue du nombre de comptes cotisants est plausible au cours de la prochaine Cog :**

- certes, la progression de + 6,6 % du nombre de comptes « régime général » ne prend pas en compte l'augmentation prévisible des défaillances d'entreprises sous l'effet de la reprise du recouvrement amiable et forcé : or les statistiques les plus récentes de la Banque de France sur les défaillances d'entreprises font état d'une hausse des défaillances de + 34,4 % en septembre 2022 par rapport à septembre 2021, bien qu'elles restent inférieures de 27,7 % par rapport à septembre 2019<sup>170</sup> ;
- le calcul de la charge supplémentaire liée à l'augmentation du volume de comptes n'intègre pas non plus d'éventuelles économies d'échelle, les gains de productivité faisant l'objet d'une évaluation globale par ailleurs ;
- toutefois, il est difficile de contester l'hypothèse de croissance au même rythme qu'entre 2017 et 2022 du nombre de comptes « micro-entrepreneurs », premiers contributeurs à l'expansion globale du nombre de comptes :

<sup>168</sup> Les nouvelles catégories de cotisants sur la période 2018-2022 sont exclues du périmètre de l'analyse (Agressa, CNEC, marins, Puma).

<sup>169</sup> Cette ligne regroupe en particulier les cotisants suivants : CEA, Tese travailleurs frontaliers, secteur public, firmes étrangères, laboratoires pharmaceutiques.

<sup>170</sup> Banque de France, suivi mensuel des défaillances d'entreprises : <https://www.banque-france.fr/statistiques/chiffres-cles-france-et-etranger/defaillances-dentreprises/suivi-mensuel-des-defaillances>.

- tout d’abord, le fait que 79 % des bénéficiaires du régime de la micro-entreprise ayant un compte économiquement actif en 2021 aient déclaré un chiffre d’affaires inférieur ou égal à 10 000 €<sup>171</sup> indique que le relèvement en 2018 du seuil ouvrant droit à ce régime n’a pas été le facteur principal du développement du volume de micro-entrepreneurs ; à réglementation inchangée, il n’est pas justifié d’inférer un ralentissement prononcé de la progression du nombre de comptes « micro-entrepreneurs » ;
- par ailleurs, le taux de rotation<sup>172</sup> des comptes micro-entrepreneurs économiquement actifs a diminué depuis 2018, ce qui pourrait laisser supposer un allongement de la durée moyenne d’affiliation au régime ; cependant, cette diminution est modeste et maintient le taux de rotation à un niveau élevé (près de 50 % en 2021) : or ce sont en particulier les affiliations et les radiations qui contribuent le plus fortement à la charge de travail liée au volume de comptes ;
- enfin, la progression du nombre de comptes micro-entrepreneurs économiquement actifs a été très inégale selon les secteurs d’activité<sup>173</sup> et il pourrait exister, à réglementation inchangée, un potentiel encore important de diffusion du régime de la micro-entreprise dans plusieurs secteurs d’activité.

#### 4.3.3 Les moyens nécessaires à la fiabilisation des données individuelles, deuxième facteur principal de charge identifié, doivent découler d’une stratégie globale qui reste à définir

**[125] L’Urssaf CN évalue à environ 800 ETP supplémentaires les moyens nécessaires, indépendamment du transfert de collecte des cotisations de retraite complémentaire, au déploiement de la fiabilisation des données individuelles entre 2023 et 2027, sans que la mission puisse valider cette estimation.**

[126] L’augmentation de la charge serait liée à celle du nombre de contrôles embarqués (avec une hypothèse d’augmentation de 10 % par an à partir de 2024) et au déploiement de la DSN de substitution en 2024. Ce chiffrage repose sur des hypothèses relatives au taux d’anomalie, au taux de réaction des cotisants et au temps unitaire de traitement par les gestionnaires de compte qui ne sont pas étayées sur la base, par exemple, d’un bilan des expérimentations menées en Nouvelle-Aquitaine et en Paca. Plus précisément, 60 % environ de la charge supplémentaire découlerait chaque année des appels sortants des conseillers gestionnaires de comptes vers les entreprises, sous l’effet des facteurs suivants, étalonnés en 2022 :

- 8 % de DSN en anomalie ;
- deux anomalies en moyenne par DSN, signalées au cotisant par l’envoi d’un compte-rendu métier (CRM) selon une périodicité mensuelle ;
- 20 % de corrections spontanées suite à l’envoi du CRM, soit 80 % de cotisants dont la DSN en anomalie qui doivent être recontactés par l’Urssaf par appel téléphonique d’une durée de 20 minutes en moyenne.

<sup>171</sup> Sachant que les plafonds de chiffre d’affaires s’élèvent, depuis 2018, à 70 000 € pour une activité de services et à 170 000 € pour la vente de marchandises.

<sup>172</sup> Rapport entre la somme des affiliations et des radiations au stock de comptes.

<sup>173</sup> En 2017 et 2021, le nombre de micro-entrepreneurs réalisant une activité de poste et courrier (incluant les livraisons) a été multiplié par presque neuf. La progression a été supérieure à 100 % dans neuf autres secteurs d’activité : taxis – VTC ; transport routier de fret et déménagement ; activités immobilières ; autres services personnels ; activités de nettoyage ; commerce de gros, intermédiaires du commerce ; conseils pour les affaires et autres conseils de gestion ; activités financières et d’assurance ; informatique, information et communication. A l’inverse, la progression est sensiblement plus faible s’agissant d’activités telles que le commerce de détail, les autres activités de transport ou les activités juridiques

[127] Cette charge téléphonique progresserait continûment durant la prochaine période quinquennale, au rythme du déploiement des contrôles embarqués. Or cette dynamique contredit l'attente d'une réduction du volume de l'interlocution des Urssaf avec les entreprises à mesure de l'extension de la part des CRM faisant l'objet d'une normalisation répondant à un cahier des charges fixé par le Gip MDS. L'objectif de l'envoi du plus grand nombre possible de CRM normalisés est de faciliter la correction des erreurs par les cotisants, sans intervention extérieure : par conséquent, il est permis d'en attendre une augmentation de la proportion de corrections spontanées de la DSN à l'horizon 2027. Si l'Urssaf CN souligne à raison que l'interlocution avec les entreprises laissera toujours persister l'échange d'informations non normalisées, elle n'étaye pas pour autant l'absence d'inflexion de la progression du nombre d'ETP requis par l'interlocution avec les cotisants pour le propos de la fiabilisation de la DSN.

[128] **Plus fondamentalement, la mission estime que, pour apprécier les moyens à allouer aux Urssaf dans le cadre de la fiabilisation des données, le préalable est de définir une stratégie qui n'est pas aujourd'hui identifiée.** Certes, la LFSS pour 2020 a défini une nouvelle cinématique de fiabilisation mais le décret d'application de ces dispositions n'est pas publié à date. La DSS n'a pas indiqué à la mission quels étaient les attendus sur le niveau de qualité des données individuelles communiquées par l'Acoss aux attributaires<sup>174</sup> ni sur le partage des rôles entre les branches dans ce processus de fiabilisation. La mission n'a pas été informée non plus de la position de la DSS sur la possibilité, avancée par le rapport Igas sur le Gip MDS, de créer une mission interministérielle chargée de la maîtrise d'ouvrage stratégique de l'ensemble des échanges de données sociales, dont le rôle pourrait précisément être de définir une telle stratégie. Ainsi, si la nécessité pour les Urssaf, au regard des enjeux pour les assurés sociaux, d'investir pleinement la fiabilisation des données individuelles ne fait pas de doute, les moyens à allouer à cette mission dans le cadre de la future Cog ne peuvent être définis sans préciser au préalable les rôles respectifs des acteurs au sein de la « communauté DSN » et les standards attendus.

**Recommandation n°8** Préciser le rôle, les standards et le calendrier de déploiement attendus des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles dans le cadre d'une stratégie interministérielle d'utilisation des données sociales.

#### 4.3.4 Au niveau du SI, la sécurisation d'une capacité à faire comparable à celle constatée en 2022 pourrait nécessiter la réinternalisation de 150 ETPMA

[129] **L'Urssaf CN propose de fixer une capacité à faire annuelle au niveau de 385 000 JH, soit celle constatée en 2022, en limitant à 66 % maximum le taux d'externalisation pour tous les domaines du SI et à 50 % sur le cœur de métier, ce qui supposerait de réinternaliser 150 ETP.** Ces ETP supplémentaires au sein de la DSI s'ajouteraient aux moyens, non chiffrés par la branche, issus du transfert Cipav et de la suppression du GIE Sisi. Selon la branche, cette réinternalisation présenterait plusieurs avantages :

- elle améliorerait la maîtrise technique et fonctionnelle du SI avec des experts plus facilement disponibles dans les Urssaf pour résoudre les dysfonctionnements complexes et reprendre le contrôle sur le pilotage des projets ;

<sup>174</sup> Comme le souligne le HCFiPS dans son rapport sur le recouvrement social (juillet 2022), on ne dispose pas d'une vision partagée sur le niveau de qualité attendu des données et les opérateurs plaident logiquement pour une donnée la plus parfaite possible. Le HCFiPS souligne aussi que le rôle de chacun des organismes doit être précisé dès lors que les différents opérateurs n'ont pas les mêmes besoins. Selon le HCFiPS, les choix d'organisation doivent être explicites et partagés au sein de la communauté DSN à travers une instance spécifique dédiée à l'organisation et au suivi de la qualité de la donnée.

- elle permettrait de faire baisser les dépenses d'AT d'environ 18 M€ sachant que, à charge JH équivalente, celles-ci sont plus coûteuses (écart de 200 €/jour) que les moyens internes ;
- elle ferait également diminuer les coûts de pilotage des prestations externalisées, y compris celui lié à la gestion des budgets et des commandes.

[130] **La mission partage ces objectifs mais n'est pas en mesure d'apprécier la cible de réinternalisation proposée par l'Urssaf CN.** En effet, les moyens à transférer en interne pourraient être inférieurs à 150 ETP au cas où des marges d'augmentation du recours à l'assistance technique externe existeraient dans des domaines non stratégiques. Elle invite les tutelles à mobiliser une expertise *ad hoc*, permettant en particulier d'établir une comparaison avec les autres branches, avant d'arbitrer les moyens à allouer à la mise en œuvre du futur SDSI.

**Recommandation n°9** Expertiser les modalités de mise en œuvre du SDSI et arbitrer sur une potentielle réinternalisation d'une partie des moyens alloués.

#### 4.3.5 Les autres facteurs de charge identifiés, qui représentent un volume d'ETPMA plus modeste, correspondent essentiellement à des évolutions déjà engagées

[131] **Les autres facteurs de charge identifiés par l'Urssaf CN, qui représentent une variation totale d'environ + 500 ETP à horizon 2027, correspondent en particulier :**

- à des extensions du périmètre du recouvrement a priori déjà actées (Cipav, Agirc-Arrco, solde des contributions formation professionnelle et taxe d'apprentissage), sachant que l'Urssaf CN n'a pas encore chiffré l'impact des transferts CDC, ni celui des contributions conventionnelles prévues par la loi du 5 septembre 2018 ;
- au déploiement à l'ensemble des cotisants éligibles de services mis en place en fin de Cog actuelle pour les créateurs d'entreprises et les premières embauches selon des modalités (utilisation de webinaires, par exemple) visant à optimiser les moyens alloués ;
- aux conséquences de la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2023 du guichet unique de la création d'entreprise qui engendre des charges liées recueil des informations nécessaires à l'affiliation et à la radiation des entreprises, l'interface du guichet unique n'étant pas inter-opérable avec le SI des Urssaf ;
- à l'extension du bonus-malus à l'ensemble des entreprises éligibles, sachant que celles relevant des secteurs fragilisés par la crise sanitaires avaient été exclus du périmètre jusqu'en 2022.

[132] **Des facteurs de charge identifiés par l'Urssaf CN n'ont pas encore été chiffrés à date, tels que :**

- les évolutions relatives au CMG prévues par le PLFSS 2023 et l'extension de l'avance immédiate du crédit d'impôt à d'autres cotisants ;
- l'évolution du volume de contrôles à réaliser en lien avec le transfert des cotisations Agirc-Arrco et Cipav.

#### 4.3.6 Pour contenir l'évolution à la hausse du plafond d'emplois, des gains d'efficience supplémentaires, qui restent à identifier, devront être demandés à l'Urssaf CN

[133] **La trajectoire indicative des charges proposée par l'Acosse conduirait à une augmentation du plafond d'emplois de 2 611 ETPMA entre 2022 et 2027, dont environ 80 en lien avec l'évolution du périmètre du recouvrement (cf. tableau 22).** La mission note qu'une telle évolution serait incompatible avec les dispositions du projet de LPFP relatives aux organismes de sécurité sociale.

[134] **Face aux facteurs de charges évoqués précédemment, l'Urssaf CN ne propose à date qu'un volume de restitutions d'effectifs inférieur à 400 ETPMA.** Ces restitutions seraient essentiellement liées à la finalisation du programme Clé-A et à la poursuite de la baisse du volume de flux entrants non dématérialisés (FEND), ainsi qu'à une augmentation de la productivité des effectifs en charge de les traiter et de les indexer. Interrogée sur l'existence d'autres gisements potentiels d'efficience, l'Urssaf CN a évoqué des pistes de travail sur le développement de l'automatisation de certains processus, sans qu'un chiffrage des gains associés ait été communiqué à la mission. De même, l'Urssaf CN a mentionné la possibilité que le développement de la fiabilisation des données individuelles débouche sur une efficience accrue des contrôles d'assiette. Toutefois, aucun gain n'a été chiffré à date et l'horizon auquel cette évolution pourrait engendrer des économies reste incertain et lié au comportement déclaratif des cotisants. Enfin, l'Urssaf CN a mentionné des gains hypothétiques, à hauteur d'une centaine d'ETP à fin 2027, en lien avec le développement des *voicebots*.

[135] **L'acquis de la Cog qui s'achève suggère qu'il existe un potentiel de restitutions d'emplois au sein de la branche du recouvrement sur la base d'évolutions déjà engagées :**

- concernant les gains liés à une convergence de la productivité des organismes au sein du réseau, la mission souligne que la résorption des écarts entre Urssaf, mesurés à l'aide de l'indicateur de « score de productivités comparées » (SPC), n'apporterait qu'une contribution modeste à la restitution d'effectifs (la mission a ainsi calculé qu'une économie de 150 ETP pourrait être attendue d'une élévation soutenue de la productivité des Urssaf les moins performantes<sup>175</sup>) ;
- la mission relève qu'une partie des gains d'efficience visés dans le cadre de la Cog actuelle se sont traduits par des résultats inférieurs aux cibles, par exemple en matière de centralisation de la gestion de la paie ;
- la source principale de restitutions sur la Cog, actuelle à savoir l'optimisation des fonctions support et des processus, constitue en partie une « boîte noire ». En effet, comme indiqué au 3.5.1, le volume de plus de 1 000 ETPMA qui aurait été restitué grâce à cette optimisation a en fait été calculé par déduction de la différence entre un total de charges et les moyens de la branche. L'Urssaf CN a indiqué à la mission que des études étaient en cours pour objectiver ces gains. Ils seraient liés au déploiement d'une méthode de *lean management* adaptée à la branche avec 107 chantiers menés pendant la Cog actuelle. La documentation ligne à ligne de ce gain constitue un préalable à la construction d'une trajectoire de restitutions sur la future Cog.

---

<sup>175</sup> La mission a distingué les Urssaf selon le nombre de dispositifs mutualisés qui leur sont confiées. Dans chaque groupe d'Urssaf, le nombre d'ETP économisés par le rapprochement des Urssaf les moins performantes de la productivité de l'Urssaf située au troisième quartile de la distribution de l'indicateur SPC, dans la limite d'un gain de cinq points d'indicateur SPC. Dans le cas des régions Île de France et Rhône-Alpes qui concentrent un nombre particulièrement élevé de dispositifs mutualisés, l'écart de productivité entre les deux Urssaf serait réduit des deux tiers.



[136] **D'autres pistes de travail mériteraient d'être instruites pour accroître la productivité du réseau des Urssaf à horizon 2027.** Une part significative de l'effort de documentation devra sans doute porter sur la gestion de comptes, principal métier affecté par l'augmentation plausible du nombre de cotisants et par le déploiement de la nouvelle cinématique de fiabilisation des données individuelles. Une reconfiguration d'ensemble de ce métier, s'appuyant sur les bénéfices potentiels de la nouvelle cinématique de fiabilisation, ainsi que sur la modernisation des outils qui seront mis à disposition des conseillers au terme de la réalisation du projet Clé-A, pourrait être recherchée. Les pistes suivantes pourraient être plus particulièrement instruites :

- le choix du scénario de déploiement du « *middle office* » devrait prendre en compte les gains potentiels d'efficacité associés à chaque option ;
- la consolidation d'une offre de services pour les tiers déclarants, sachant que près de la moitié des cotisants y ont recours pour assurer leurs obligations auprès des Urssaf, ainsi que le développement dans la gestion de comptes d'une approche par tiers déclarant, constituent des facteurs d'efficacité pour autant que soient développés les applications adaptées<sup>176</sup> ;
- comme indiqué au-dessus, tout élargissement du périmètre de collecte devrait s'accompagner d'une simplification préalable de la réglementation relative aux cotisations transférées afin de limiter la charge d'adaptation métiers et SI au sein des Urssaf.

[137] La mission invite les parties conventionnelles à explorer de manière soutenue et systématique les gisements de productivité existant au sein de la branche du recouvrement, sachant que le volume de départs à la retraite envisagés sur la période 2023-2027 (environ 1 500), quoiqu'inférieur à celui constaté sur la période 2018-2022, rend possible des restitutions nettes d'emplois (cf. tableau 21).

**Tableau 21 : Prévion à mi-septembre 2022 du volume annuel de départs à la retraite entre 2023 et 2027 (en ETPMA CDI)**

	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2023-2027
Départs à la retraite prévus	372	341	349	277	228	1 567

Source : Urssaf CN.

**Recommandation n°10** Documenter les gains d'efficacité à hauteur de 1 100 ETPMA réalisés durant la Cog 2018-2022 grâce à l'optimisation des processus et des fonctions support.

**Recommandation n°11** Concevoir un plan d'amélioration de l'efficacité de la branche au moyen de l'optimisation et de la transformation des processus, comportant un volet spécifique au métier de la gestion des comptes cotisants compte tenu de la croissance plausible de nombre de comptes au cours de la prochaine Cog.

<sup>176</sup> Aujourd'hui, l'Urssaf CN développe une vision pour les tiers déclarants de toutes les entreprises dans leur portefeuille (parcours expert-comptable incluant un module de messagerie, une analyse des incidents de paiements et une gestion consolidée des anomalies DSN dans l'interface). Il reste à développer en miroir la « vision gestionnaires de comptes » permettant une gestion par portefeuilles de tiers déclarant.

Tableau 22 : Trajectoire indicative du plafond d'emplois annuel des Urssaf entre 2023 et 2027 sur la base des études de charges communiquées par la branche au 10 octobre 2022 (en ETPMA CDI)

Facteurs	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Variation totale par rapport à 2022
Reprise Cipav	0	79	-5	-52	0	0	22
Reprise Agirc Arcco	3	73	32	-21	-13	-13	57
Reprise des cotisations FP et TA	201	58	0	0	0	0	58
Déploiement offre 1 <sup>ère</sup> embauche	23	83	1	1	1	1	89
Guichet unique de la création d'entreprise	-	71	0	0	0	0	71
Intégration des Maisons France Service	-	0	0	26	0	0	26
Fiabilisation des données individuelles	160	359	192	45	72	79	747
Lutte contre le travail dissimulé	-	26	26	26	26	26	128
Évolution de la démographie des cotisants	854	258	288	322	360	405	1 633
Sécurisation de la capacité à faire DSI	-	150	0	0	0	0	150
Extension du bonus-malus	13	5	-4	0	0	5	6
Restitutions cotisation AM des PL	-	-8	0	0	0	0	-8
Fin de l'indemnité inflation	59	-59	0	0	0	0	-59

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2022-036R

Reprise du recouvrement <sup>177</sup>	360	8	-227	-33	-37	-18	-306
Finalisation Clé-A	-	-83	-41	-23	-4	-2	-152
Baisse du volume des courriers sortants	-	-5	-1	0	0	0	-7
Baisse du volume des FEND	-	-42	-32	-24	-9	-8	-115
Mutualisation des indexations	-	3	2	-18	2	1	-10
<b>Plafond annuel d'emplois</b>	<b>15 182</b>	<b>16 284</b>	<b>16 586</b>	<b>16 900</b>	<b>17 310</b>	<b>17 793</b>	<b>2 611</b>

Source : Mission, d'après les études de gestion communiquées par l'Urssaf CN.

---

<sup>177</sup> Les 360 ETPMA comptabilisés en 2022 dans ce tableau ne correspondent pas à des moyens supplémentaires accordés à date à l'Urssaf CN par les tutelles (seuls 50 CDI supplémentaires ont été accordés au titre de la reprise du recouvrement en BI 2022). Les autres moyens mobilisés à date par la branches dans le cadre de la reprise du recouvrement sont temporaires.

#### 4.4 Le pilotage de la Cog pourrait être amélioré en systématisant les études d'impact préalables à toute évolution ainsi qu'en révisant une partie des indicateurs de suivi

##### 4.4.1 L'impact de l'ajustement en cours de Cog des projets confiés à la branche doit être mieux apprécié et formalisé

[138] **Si le pilotage de la Cog actuelle est jugé globalement satisfaisant (cf. *supra*), la mission note qu'il pourrait être amélioré en systématisant et formalisant davantage les études préalables d'impact de toute évolution prévue en amont ou en cours de Cog :**

- comme évoqué au 4.2, les décisions d'élargissement du périmètre du recouvrement social devraient être systématiquement fondées sur un T<sub>0</sub> de la situation pré-transfert dans l'organisme cédant et sur le recours à une grille d'analyse partagée avec l'Urssaf CN permettant de déterminer l'efficience projetée du transfert ;
- les décisions d'extension des missions ou de l'offre de services de la branche devraient aussi être fondées sur des études préalables d'impact selon les critères proposés *supra* permettant de mettre en regard les moyens à mobiliser et les résultats escomptés à l'aune des objectifs stratégiques fixés dans la Cog ;
- les ajustements de la trajectoire résultant de l'extension des missions ou de l'offre de services de la branche devraient être mieux tracés dans les documents budgétaires, ce qui suppose de mieux les mettre en évidence, le cas échéant en simplifiant la structure du FNGA (par exemple, la distinction entre les dépenses relevant de l'Urssaf CN et du réseau, ou encore celles entre le programme Clé-A et les autres dépenses SI) qui engendre des virements de crédits brouillant *in fine* l'appréciation de son évolution ; ces ajustements devraient également être davantage formalisés dans les échanges entre l'Urssaf Caisse nationale et les administrations de tutelle, voire sanctionnés par des avenants à la Cog pour les plus importants d'entre eux ;
- enfin, un suivi en comptabilité budgétaire (AE/CP) des dépenses pluriannuelles, en particulier SI, devrait être systématisé pour calibrer les éventuels ajustements de crédits en fonction de la capacité à faire de l'Urssaf CN et optimiser le taux d'exécution annuel des CP.

**Recommandation n°12** Systématiser et formaliser davantage les études d'impact préalables à toute évolution des missions, de l'offre de services ou du périmètre du recouvrement de la branche

##### 4.4.2 Les propositions d'évolution des indicateurs formulées par l'Urssaf CN apparaissent globalement pertinentes moyennant des ajustements complémentaires

[139] **L'Urssaf CN a communiqué en septembre à la mission une proposition d'évolution de la structure des indicateurs actuellement prévus par la Cog qui semble globalement pertinente dans la mesure où elle permettrait en particulier de :**

- réduire le nombre total d'indicateurs, que la mission considère comme encore trop élevé pour apprécier l'impact des évolutions engagées par rapport aux principaux objectifs stratégiques, à environ une trentaine (contre 43 aujourd'hui) ;
- mieux orienter les actions vers une amélioration de la satisfaction des cotisants en faisant évoluer le libellé et la méthode de calcul de certains indicateurs pour mieux intégrer le point de vue des usagers :

- le taux d'appels aboutis ne serait plus calculé qu'en prenant en compte les appels ayant fait l'objet d'une réponse parmi l'ensemble des appels distribués ou aboutis sur le SVI, alors que les appels aboutis sur le SVI sont aujourd'hui pris au numérateur ;
- le taux de courriels traités dans les délais serait calculé uniquement à partir des courriels traités sur le fond, en excluant les accusés de réception qui sont aujourd'hui comptabilisés au numérateur ;
- le taux de satisfaction des cotisants et leur réitération pourraient être calculés en utilisant les dispositifs en cours de développement, le système d'écoutes à chaud et le suivi de la réitération réelle (et non uniquement ressentie telle qu'évaluée dans les enquêtes annuelles de satisfaction) ;
- suivre sur la prochaine Cog l'évolution du score de productivités comparées qui permettra d'apprécier l'évolution des écarts de productivité au sein du réseau et de guider l'allocation des moyens de la branche.

[140] **En revanche, la mission est plus réservée sur la pertinence de supprimer systématiquement la vue « travailleurs indépendants » sur une partie des indicateurs communs aujourd'hui avec les autres catégories de cotisants, et tout particulièrement sur la satisfaction des cotisants.** Certes, les cibles fixées à horizon 2022 sont identiques sur ces indicateurs mais, comme montré *supra*, les moyennes pilotées dans le cadre d'indicateurs « tous cotisants » masquent une réelle hétérogénéité des résultats obtenus et sont peu cohérentes avec la segmentation croissante des services. Pour ne pas démultiplier le nombre d'indicateurs, la mission recommande aux tutelles de suivre, au moins annuellement, les résultats par catégorie principale de cotisants, y compris les travailleurs indépendants, pour les principaux indicateurs relatifs à la relation de service. Enfin, si le volume d'indicateurs n'était pas suffisamment réduit, la mission invite les parties prenantes à adopter un système de pondération qui permettrait de mettre en relief les résultats les plus significatifs à l'aune des objectifs stratégiques retenus.

**Recommandation n°13** Réduire le volume d'indicateurs et/ou les pondérer en cherchant à mieux traduire l'impact des évolutions engagées sur la satisfaction des cotisants et en suivant à titre complémentaires l'évolution des résultats par principale catégorie de cotisants.

Irina SCHAPIRA

Paule KUJAS

Juliette ROGER

Laurent CAUSSAT



# LETTRE DE MISSION



Paris, le 30 MARS 2022

Madame Nathalie DESTAIS  
Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

**Objet** : évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de l'ACOSS et diagnostic dans la perspective de son renouvellement.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour la période 2018-2022 arrivant à son terme, son évaluation est inscrite au programme de travail de l'inspection.

Dans ce cadre, la mission dressera un bilan de cette convention et des engagements de l'Etat et de la branche recouvrement. Elle concentrera particulièrement ses travaux sur les domaines qui constitueront les principaux objectifs stratégiques de la prochaine convention dont la négociation avec l'ACOSS interviendra dès la fin du premier semestre 2022, dans la perspective d'une signature avant la fin de l'année.

Tout d'abord, en ce qui concerne **la relation et l'offre de services**, la branche a mis en œuvre une feuille de route très ambitieuse fixée par la COG, dans un contexte de crise sanitaire qui a modifié son impact pour les assurés (à titre d'exemples : demande de reports des échéances en ligne, rénovation de l'espace en ligne par l'enrichissement des fonctionnalités, mise en service du télépaiement et du paiement par carte bancaire, nouvelles offres de service pour les artistes-auteurs et marins, etc.). En outre, la mise en œuvre de la loi ESSOC et les initiatives supplémentaires prises par le Gouvernement et l'ACOSS, comme le déploiement de « Services Publics+ » ont modifié les relations avec les cotisants. Toutefois, l'ACOSS n'a pu finaliser dans les délais la totalité des projets planifiés (identification d'un interlocuteur dédié à la gestion du compte, parcours « jeune entreprise » pour lesquels les expérimentations sont encore en cours). D'autres projets, notamment pour les travailleurs indépendants, doivent encore être stabilisés (auto-liquidation, suppression de la DSI) et achevés. La mission dressera donc un bilan global sur la stratégie de qualité de service mise en œuvre par la branche et les résultats atteints. Elle identifiera des pistes d'évolution de l'offre multicanale proposée par l'ACOSS afin de l'adapter au mieux aux besoins des différents publics de cotisants et à leurs spécificités. Elle analysera en particulier le volet « personnalisation de l'offre ». Elle évaluera également l'impact des initiatives prises dans le cadre de la loi ESSOC sur la qualité de la relation et l'image du réseau, et pourra formuler des propositions à cet

égard. Elle étudiera enfin l'adéquation de l'ensemble des offres de services particulières aux besoins des usagers, dans un contexte marqué par des évolutions majeures sur PAJEMPLOI et le CESU depuis 2018, et pourra proposer les évolutions permettant de conforter ces offres phares dans leur rôle désormais très large d'aide à l'emploi et aux services pour les particuliers.

La mission analysera l'adaptation du **maillage et de l'organisation des URSSAF sur le territoire**, au regard des différents enjeux qui s'y attachent (efficacité, proximité, etc.) et notamment la pertinence du développement de mutualisations inter-branches ou inter-régimes entre caisses en matière d'accueil du public. La mission analysera la pertinence de la structure actuelle du réseau et formulera des pistes

le signalement interbranche des situations complexes (l'accompagnement individualisé, coordonné et accéléré - expérimentation de l'outil HELP<sup>1</sup>) doivent servir de socle afin d'assurer une prise en charge globale des assurés. La mission identifiera donc les leviers précis permettant de mobiliser ces outils. Plus largement, vous ferez le point sur les progrès de la feuille de route des synergies avec la DGFIP et développerez des scénarios de rapprochement de fonctions ou d'outils.

En deuxième lieu, l'activité en matière de **contrôle d'une part et de lutte contre la fraude et le travail dissimulé d'autre part** a été très fortement perturbée sur la seconde partie de la COG par la crise sanitaire, les contrôles ayant été suspendus pendant le confinement pour reprendre de façon limitée du fait de la fermeture administrative de certains secteurs à compter de juillet 2020. Néanmoins, contrairement à l'année précédente, la branche recouvrement est parvenue à atteindre en 2021 les objectifs fixés en matière de lutte contre le travail dissimulé. Aussi, la mission s'attachera à analyser les résultats en matière de couverture des risques juridiques et financiers, à vérifier la possibilité de recours par les organismes à des outils juridiques adéquats et à estimer les effets pour améliorer la conformité des pratiques des redevables. Elle évaluera les objectifs possibles pour les prochaines années dans ces différents domaines. Elle estimera, en particulier, dans quelle mesure l'utilisation à plus grande échelle des données disponibles pourrait permettre d'améliorer la qualité des contrôles et leur rendement.

Concernant le **volet systèmes d'information**, la mission s'attachera à présenter une vision d'ensemble de l'état du parc applicatif et de sa trajectoire à court/moyen terme. Ces analyses devront permettre de mieux apprécier l'efficacité de la fonction SI et d'intégrer dans les travaux à conduire les objectifs de modernisation du socle technique. Une réflexion devra être menée pour parvenir à maîtriser la feuille de route inscrite dans le schéma directeur des systèmes d'informations, la charge de travail conduisant aujourd'hui à recourir de façon prépondérante à des prestations externes, ce qui conduit à une perte de maîtrise en interne.

S'agissant **spécifiquement des travailleurs indépendants**, la mission dressera un bilan de la gestion assurée par la branche pour le compte du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, en matière d'action sociale et de déploiement des mesures de réponse à la crise et de gestion des réserves. Elle identifiera les pistes d'amélioration afin de permettre une meilleure capacité de suivi et de prévision de consommation des crédits alloués aux dispositifs.

**En matière de gestion administrative**, la branche devra poursuivre l'amélioration de l'efficacité générale de son réseau. La mission d'évaluation présentera les marges de manœuvre disponibles, notamment les mutualisations, et les économies envisageables. Elle analysera en particulier les pistes d'efficacité liées à l'organisation du travail (spécialisation, optimisation des processus, harmonisation des pratiques ...), les gains associés à la généralisation du télétravail particulièrement mobilisables par la branche (réalisation des formations à distance, moindre occupation des locaux...). La mission s'attachera de même à analyser les leviers mobilisés par l'ACOSS pour mesurer sa productivité et son efficacité de gestion. Elle formulera des recommandations pour constituer un indicateur robuste de suivi de cette productivité.

**S'agissant des reprises d'activités de collecte** conduites par la branche recouvrement au cours de la COG actuelle, prévues ou non dans la COG, la mission s'attachera à mesurer les gains d'efficacité ainsi permis, avec en particulier une analyse sur l'impact de l'intégration des effectifs, mais aussi les améliorations en matière de performance et de qualité de service. Dans la perspective de la prochaine convention, la mission contribuera à évaluer les gains d'efficacité envisageables sur les effectifs et les moyens et des améliorations de performance et de qualité de service découlant des prochains transferts d'activités de collecte, notamment celles relevant aujourd'hui de la CIPAV, de l'Agirc-Arrco et des régimes gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations.


<sup>1</sup> HELP : dispositif d'Harmonisation des Echanges entre Les Partenaires



S'agissant du pilotage du réseau, la mission analysera les outils mobilisés par l'ACOSS pour faire face aux pics d'activité et pour piloter ses moyens afin de s'assurer du respect de la trajectoire financière conventionnelle. Elle examinera la robustesse et la pertinence des contrats pluriannuels de gestion dans l'exercice de pilotage du réseau. Ces analyses mettront en perspective l'impact de l'activité économique sur la charge d'activité, et notamment de la croissance du nombre de travailleurs indépendants.

Enfin, la mission réalisera une analyse spécifique de la situation du recouvrement dans les DOM, de la performance des caisses locales, et fera des propositions pour améliorer le recouvrement dans ces territoires. Par ailleurs, elle s'appuiera sur les projets de convergence du droit de la Sécurité sociale à Mayotte pour tracer une perspective pour la branche dans ce département.

Compte tenu de la nécessité de signer cette convention avant la fin de l'année 2022, des délais de négociation et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclairer les choix, le rapport devra être remis au plus tard à la fin du mois de mai 2022.



**Olivier VÉRAN**  
Ministre des Solidarités  
et de la Santé

**Olivier DUSSOPT**  
Ministre délégué  
chargé des Comptes publics



## LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : services aux cotisants

Annexe n°2 : trajectoire des moyens

Annexe n°3 : système d'information

Annexe n°4 : suivi de la Cog 2018-2022

Annexe n°5 : impact de la crise sanitaire et reprise du recouvrement



# **OBSERVATIONS DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES ET REPONSES DE L'IGAS**



**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA  
SECURITÉ SOCIALE (DSS) ET RÉPONSES DE  
L'IGAS**







GOVERNEMENT

Liberté  
Égalité  
Fraternité

Direction  
de la sécurité sociale

Paris, le 24 janvier 2023

DSS/SD4/4A

Le directeur de la sécurité sociale

Réf : D-23-001107

à

Monsieur Thomas AUDIGÉ  
Chef de l'inspection générale des affaires sociales

**Objet :** Rapport IGAS sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'ACOSS, dans la perspective de son renouvellement

Vous m'avez transmis le 17 novembre 2022 le rapport provisoire relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Ce rapport appelle principalement deux commentaires de ma part.

En premier lieu, la mission termine son rapport en concluant que l'ACOSS estimerait que la mise en œuvre des trois priorités identifiées (faire face à la reprise du recouvrement, mettre en œuvre une stratégie de fiabilisation des données sociales, et améliorer l'offre de service) pourrait nécessiter une augmentation de plus de 15 % des ETPMA de la branche à horizon 2027, sans identification de gisements d'efficience significatifs. Ce rapport ayant vocation à être publié à l'issue de la négociation de la COG, l'écart entre les moyens qui seront *in fine* alloués à horizon 2027 et cette conclusion pourrait susciter des interrogations sur la robustesse de la trajectoire. Le caractère très provisoire de ces chiffres devrait être rappelé, en cohérence avec les précautions mentionnées dans le corps du rapport, la mission indiquant ne pas être en mesure d'étayer certaines des estimations sous-jacentes. A défaut, il est probable que cette conclusion, formulée de manière nettement moins prudente que les autres appréciations du rapport, servira inévitablement de relais aux revendications de la branche pour les années à venir.

En second lieu, le rapport demande (recommandation 12) que l'Acoss et les tutelles « *systematis[ent] et formalise[nt] davantage les études d'impact préalables à toute évolution des missions, de l'offre de services ou du périmètre du recouvrement de la branche* ». Cette recommandation a déjà été en grande partie mise en place :

- En matière d'offre de services, l'Acoss a transmis en décembre 2022 un **bilan des projets à composante technologique**, qui a servi de base à la discussion sur les actions à mener lors de la prochaine période conventionnelle. Par exemple, la généralisation des services de robots conversationnels, conversations en ligne et rappels à l'initiative de l'Urssaf qui constituera une des actions de la future COG fait suite à l'expérimentation menée dans le cadre du programme Cosmos ;
- De manière générale, la **systematisation des expérimentations et de leur évaluation** préalablement à la mise en place de nouveaux projets constitue un schéma pertinent qui se répand dans la pratique des caisses. En matière de recouvrement, l'expérimentation en cours sur la modulation des cotisations en temps réel des

travailleurs indépendants (prévue par la LFSS 2018) ou encore celle relative au guichet de régularisation menée en Urssaf PACA et Languedoc-Roussillon s'inscrivent dans cette logique ;

- Les évolutions des missions, de l'offre de service ainsi que du périmètre du recouvrement proposées dans la COG font **déjà l'objet d'une instruction de la part de la DSS fondée sur des éléments formels** lui permettant d'apprécier la pertinence des actions envisagées (notes et données chiffrées). Ainsi, les choix stratégiques portés dans la COG sont étayés par des notes d'analyse transmises par l'Urssaf, par exemple en matière de transferts de recouvrement, ou encore sur l'outre-mer. Concernant le recouvrement amiable et forcé, les propositions de l'Acoss pour la future COG sont également justifiées dans une note de stratégie générale complétée d'études d'opportunité thématiques, portant par exemple sur les admissions en non-valeur ou encore sur les majorations de retard.

Aussi cet engagement ne me paraît pas apporter d'innovation substantielle.

Le Directeur de la Sécurité Sociale



Franck VON LENNEP

# RÉPONSES DE L'IGAS AUX OBSERVATIONS DE LA DSS

Point abordé dans le rapport provisoire	Observation de l'organisme	Réponse donnée par la mission
<b>Paragraphe 14</b>	Le caractère très provisoire de ces chiffrages devrait être rappelé, en cohérence avec les précautions mentionnées dans le corps du rapport, la mission indiquant ne pas être en mesure d'étayer certaines des estimations sous-jacentes.	La mission prend note et modifie la phrase ci-dessous : « L'addition de ces différents facteurs pourrait conduire, selon l'Urssaf Caisse nationale, à une augmentation de plus de 15 % des ETPMA de la branche à horizon 2027, sans identification à ce stade de gisements d'efficience significatifs, selon des estimations provisoires à fin 2022 » « La branche recouvrement n'ayant pas produit d'étude permettant de documenter les gains d'efficience réalisés entre 2018 et 2022 grâce à l'optimisation des processus et des fonctions supports, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier les marges d'efficience qui subsistent »
<b>Recommandation 12</b> Systématisation des expérimentations et de leur évaluation	Aussi cet engagement ne me paraît pas apporter d'innovation substantielle	La mission prend note de l'existence d'un travail d'analyse préalable au lancement de nouveaux projets relatifs à l'offre de service de la branche recouvrement. Toutefois, ces analyses ne lui ayant pas été communiquées à la date de transmission du rapport provisoire, la mission maintient la rédaction de sa recommandation.



**OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES  
ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS,  
AUSI DENOMMÉE « URSSAF CAISSE  
NATIONALE ») ET RÉPONSES DE L'IGAS**



# Évaluation de la Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de l'Acoss



## Observations de l'Urssaf

## [Paragraphe 12 - Synthèse] – [page 6]

**Page 5-6 :** « S'agissant de la fiabilisation des données individuelles, qui constitue une transformation des métiers du recouvrement contribuant au juste calcul des droits des assurés, les moyens à allouer à cette mission dans le cadre de la future Cog ne peuvent être définis sans préciser au préalable les rôles respectifs des acteurs au sein de la « communauté DSN » et les standards attendus, lesquels détermineront la charge de travail pour les Urssaf.

### Observations de l'Urssaf

La répartition des moyens consacrés à la charge de fiabilisation des données DSN est à fixer dans le cadre des dispositions prévues par la LFSS pour 2023.

## [Paragraphe 14 - Trajectoire future des moyens] – [page 6]

**Page 6 :** « L'addition de ces différents facteurs pourraient conduire, selon l'Urssaf Caisse nationale, à une augmentation de plus de 15 % des ETPMA de la branche à horizon 2027, sans identification à ce stade de gisements d'efficience significatifs. »

### Observations de l'Urssaf

La consolidation des projections d'évolution des effectifs partagée en décembre 2022 avec la DSS indique une évolution de l'ETPMA CDI de 1720 + 145 au titre du contrôle -soit 1865 entre 2022 et 2027, ce qui fait une évolution de 12% et non 15% comme indiqué par l'IGAS – auxquels il convient de retrancher les gains générés par les transferts chez les opérateurs concernés.

Cette projection de trajectoire inclut une évaluation de gains de productivité à hauteur de 1334 ETP au titre de différents leviers (développements informatiques, rationalisation des processus et des organisations, engagements de l'Etat ou de partenaires). La formulation actuelle du rapport sur l'absence d'identification à ce stade de gisements d'efficience significatifs peut paraître ambiguë : concrètement, l'Urssaf fait le constat que, à la différence des COG précédentes où des gisements importants étaient mis en évidence (par exemple, les effectifs dédiés au traitement des flux entrants - courriers, chèques, etc. – aucun levier massif de gain de productivité n'est identifié, les gains potentiel résidant donc plutôt de l'accumulation de leviers de faible ampleur.

## [Paragraphe 17 – Nombre de collaborateurs] – [page 13]

**Page 13 :** « Elle a mobilisé, en moyenne en 2021, 15 180 collaborateurs en CDI répartis, depuis la régionalisation de l'organisation achevée fin 2014, dans 26 organismes<sup>3</sup> et dix sites de la caisse nationale. »

### Observations de l'Urssaf

Les 15 180 évoqués par l'IGAS sont bien des ETPMA et pas des collaborateurs (personnes physiques). Par ailleurs, ils comprennent les ETPMA de la CSS de Lozère, ce qui porte le nombre d'organismes dans le réseau à 27 et pas 26.

## [Paragraphe 19 – Évolution des comptes] – [page 13]

L'évolution du nombre de comptes n'est pas due à l'intégration des comptes du RSI, qui étaient déjà historiquement immatriculés à l'Urssaf, bien avant 2020.



## [Paragraphe 32 – [page 19] ]

### **Page 19 :** « [32]

*Avec l'élargissement du périmètre de collecte, l'Acoss devait anticiper une évolution de son fichier de cotisants qui s'est confirmée avec en particulier : □ une recomposition de leur structure, les travailleurs indépendants, dont la croissance a été tirée dans les cinq dernières années par celle des micro-entrepreneurs, représentant fin 2021 42 % des cotisants (cf. graphique 1) ; □ une hausse, toujours principalement sous l'effet de l'intégration du RSI, de la part des personnes physiques, environ trois quarts des cotisants aujourd'hui, par rapport à celle des personnes morales »*

### **Observations de l'Urssaf**

L'intégration du RSI n'a pas eu d'effet à ce titre, car les artisans et commerçants faisaient déjà partie des cotisants de l'Urssaf.

## [Paragraphe 35 - Segmentation offre de service] – [page 21] note de bas de page n°27

**Page 21 :** « Ce dispositif [HELP] a été complété en 2022 par le « Fil rouge », partenariat entre la Cnaf et les Urssaf pour rappeler dans les 48 heures les travailleurs indépendants repérés comme étant en détresse. »

### **Observations de l'Urssaf**

Le dispositif de fil rouge est antérieur à la signature de la convention nationale de partenariat avec la CNAF en 2022. Prévu par le schéma de transformation, il a dans les faits été déployé dès 2019 avec les branches retraite, maladie puis famille.

## [Paragraphe 51 - Mise en œuvre des mesures de soutien pendant la crise] – [page 28]

**Page 28 :** « Concernant les travailleurs indépendants, l'enquête menée fin 2020 faisait ressortir leur faible niveau de connaissance de la possibilité d'obtenir des délais de paiement, même si près de trois quarts d'entre eux déclaraient avoir connaissance des autres mesures liées à la crise sanitaire »

### **Observations de l'Urssaf**

En 2020 près de 55% des TI connaissent la possibilité d'obtenir un délai de paiement. Cependant à fin 2020, le dispositif des plans d'apurement n'a pas encore fait l'objet d'une médiatisation forte dans une période par ailleurs où le recouvrement des cotisations courantes était suspendu. En effet, la communication et le déploiement de ce dispositif n'ont démarré qu'à compter de l'été 2021.

## [Paragraphe 58 – Missions hors COG ] – [page 35]

**Page 38 :** « La LFSS pour 202082a prévu, outre le transfert des cotisations Agirc-Arrco, un nouveau cadre pour la fiabilisation des données déclaratives incitant les cotisants à corriger leurs erreurs. Ce cadre repose sur un signalement par les Urssaf aux déclarants des erreurs repérées au moment du dépôt de leur DSN. La LFSS pour 2020 crée un nouvel outil, le compte-rendu métier, pour normaliser les retours aux cotisants. Elle prévoit aussi que, si les cotisants ne corrigent pas les erreurs signalées, les Urssaf pourront dès 2023 produire, en lieu et place du déclarant, une DSN de substitution<sup>83</sup> ».

### Observations de l'Urssaf

Les retours métiers adressés par l'Agirc-Arrco aux déclarants ne se conforment pas en l'état avec la logique de la DSN, à la différence de ce qu'implique le projet de DSN de substitution, dans la mesure où leurs retours métier ne demandaient pas expressément aux déclarants de procéder aux corrections des erreurs sur les DSN suivantes, ce qui peut être source de discordances avec les données détenues par d'autres destinataires de la DSN dont la Cnav. Jusqu'à présent, les retours métiers de l'Agirc-Arrco comportent les montants en écart identifiés par rapport à un recalcul de cotisations opérées par leur brique DSN, et ce à partir de leurs référentiels internes. Conformément à la LFSS pour 2020 confirmé par la LFSS pour 2023, l'enjeu pour l'Urssaf est de produire des comptes rendus métiers normalisés permettant de porter à la connaissance du déclarant, et de façon non ambiguë, les données à corriger en DSN. La DSN de substitution entrera en vigueur en 2024 (et non en 2023), au titre des périodes contrôlées de 2023.

### [Paragraphe 59 – Missions hors COG ] – [page 35]

**Page 38 :** « Ils s'accompagnent dans l'outil «suivi DSN», en cours de déploiement après avoir été testé dans deux régions<sup>84</sup>, de la mise à disposition des cotisants d'un récapitulatif des anomalies détectées »

### Observations de l'Urssaf

Le déploiement généralisé de "Suivi DSN" est effectif depuis octobre 2022. Nous ne sommes donc plus dans une phase de déploiement.

### [Paragraphe 60 – Missions hors COG ] – [page 35]

**Page 38 :** « la détermination à partir de 2021 de la législation applicable dans le cadre d'une mobilité internationale sortante ou entrante »

### Observations de l'Urssaf

La mission de déterminer la législation applicable par l'Urssaf est entrée en vigueur en janvier 2020 pour les travailleurs indépendants et en janvier 2022 pour les salariés. La gestion des dérogations au titre de l'article 16 du RCE a été transféré au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Enfin, s'agissant de la mobilité entrante, la base CLASS qui se substitue à SIRDAR géré par le CLEISS s'est concrétisé en octobre 2022.

**Page 38 :** « la participation à la construction de Portail Pro, portail SI du recouvrement commun aux Urssaf, à la DGFIP et aux Douanes, mis en ligne en avril 2022; »

### Observations de l'Urssaf

Complément : en avril 2022 pour la première version, la seconde version a été mise en production en novembre 2022 (intégration des travailleurs indépendants)

### [Paragraphe 64 – Répartition du FNGA] – [page 38]

**Page 38 :** « les dépenses de fonctionnement sont ensuite le deuxième principal bloc de dépenses, avec une distinction en leur sein des dépenses sans lien avec le SI (40 % des dépenses de fonctionnement) et celles qui contribuent au SI (dont l'assistance technique qui représente près de 30 % des dépenses de fonctionnement)<sup>98</sup>. »

### Observations de l'Urssaf

Erreur de calcul : les dépenses hors SI représentent 60% des dépenses de fonctionnement (et non 40% comme indiqué) -> ADF réseau + ADF Acoiss + ADF CPSTI + contributions diverses (242,9 millions / 400,5 millions d'euros – BR2 2022)

### [Paragraphe 69 – Modalités de pilotage de la COG] – [page 41]

La dernière phrase du paragraphe relative aux indicateurs d'intéressement et la note 105 portent uniquement sur les indicateurs d'intéressement de la part locale des Urssaf. Il convient de mentionner notamment, pour 2022, les 10 indicateurs de la part nationale (qui concernent tous les salariés du réseau), tous issus de la COG.

### [Paragraphe 70 – Modalités de pilotage de la COG] – [page 42]

Le 2<sup>e</sup> *bullet point* pourrait faire l'objet de plusieurs atténuations :

- la majorité des indicateurs sont produits automatiquement, en dehors de ceux relatifs à la satisfaction des cotisants, et des indicateurs annuels des fonctions supports (taux de formation, taux d'achats mutualisés...)
- il semble exagéré de dire que « plus de la moitié » des indicateurs font l'objet d'un suivi interbranche via le *bench*. Le dénombrement paraît surévalué par la dissociation, sur cette COG, de certains indicateurs entre hors TI et TI. Il est proposé de remplacer « plus de la moitié » par « certains indicateurs ».
- absence de pondération entre les indicateurs au niveau COG, mais introduite par l'Urssaf Caisse nationale entre indicateurs CPG des organismes.
- bilatérales DSS-Acoiss tous les mois plutôt que tous les 15 jours.

### [Paragraphe 74 – Téléphonie] – [page 44]

**Page 44 :** « Les cibles pour les indicateurs relatifs aux travailleurs indépendants relèvent d'un exercice plus délicat en raison de la difficulté à apprécier l'impact de la disparition du RSI, qui a sans doute été plus important que prévu sur le processus d'affiliation (avec un niveau de cible très supérieur aux résultats observés les deux premières années de la Cog) et moindre sur le taux d'appels aboutis (dont la cible en 2019, fixée à un niveau quatre points inférieur à celle de 2018, a été largement dépassée). »

### Observations de l'Urssaf

La cible du taux d'appel aboutis est certes de 4 points inférieure en 2019 à celle de 2018, mais la trajectoire COG réhausse cette cible à 87% pour 2020, puis 88% pour 2021 et 2022.

### [Paragraphe 77 – Téléphone ] – [page 48]

**Page 48 :** « [77] Pour améliorer le taux d'appels aboutis, l'Acoiss, qui avait mis en place sur la Cog précédente un serveur vocal interactif (SVI), a engagé cinq évolutions principales : □ un développement de la mutualisation des appels entre organismes, en particulier pour faire face aux pics de charge, qu'ils soient anticipés ou non : la création de sept plateaux régionaux et de deux plateaux interrégionaux, amorcée sous la Cog précédente, a ainsi été confirmée ; □ la mise en place fin 2017 de deux plateformes d'entraide pouvant prendre en charge des appels en cas de pics d'activité ou de sous-effectifs ou en lien avec des dispositifs spécifiques (mesures Covid, prime inflation, par exemple) ; »

### Observations de l'Urssaf

La création de 7 plateaux interrégionaux (NOE, IRENE, AURA, PACO, AMEL, CALIPSO, BELM) et de 2 plateaux régionaux (IDF, CVDL) a été réalisée sous la COG 2014-2017. La mise en place des deux plates-formes d'entraide date de décembre 2019 ; leurs effectifs ont été renforcés entre 2020 et 2022, dernièrement pour reprendre l'entraide sur le flux téléphonique Travailleurs Indépendants, qui était opéré par l'Urssaf Paca jusqu'en juin 2022.

### [Paragraphe 80 – Impact du transfert de collecte du RSI sur la trajectoire d'emploi] – [page 51]

La fin du paragraphe mentionne que les départs ayant été plus importants que prévus expliquent le rendu plus important, alors que la note de bas de page 132 atténue ce constat, ainsi que le tableau 9. Nous proposons de remonter le contenu de la note 132 en fin de paragraphe 80, en indiquant « notamment » dans la phrase « À l'inverse, le transfert du RSI a engendré un volume de restitution supérieur à celui qui était prévu notamment en raison d'un nombre de départs plus important que celui anticipé ».

### [Tableau 9 – page 52]

### Observations de l'Urssaf

Du fait du report à 2023 du transfert de la collecte CIPAV, le chiffre de -215 présenté dans la colonne des restitutions constatées doit constituer une coquille. De ce fait le chiffre de 770 doit être corrigé, dans le tableau comme au paragraphe 81.

### [Paragraphe 89 – Départs en retraite] – [page 56]

**Page 56 :** « Ces restitutions auraient été réalisées via le non-remplacement des départs à la retraite (1 416 départs comptabilisés entre 2018 et 2022). »

### Observations de l'Urssaf

Deux coquilles identifiées :

Deux fichiers de départ en retraite ont été transmis à la mission : l'un au titre de 2018-2021 (départs observés) et un second au titre des prévisions de départs 2022.

Les 1416 départs retenus dans la rédaction du paragraphe appellent deux remarques :

- Ils concernent la période 2018-2021, et pas 2018-2022
- Le fichier comprenait une précision relative aux départs d'agents RSI en 2020, à hauteur de 40,4 ETP, qu'il faut rajouter au total : il s'agit donc de 1457,12 départs en retraite pour la période 2018-2021

### [Paragraphe 89 – [page 56]

**[89]** L'Acoss estime avoir réalisé durant cette Cog sur son périmètre historique des gains d'efficience à hauteur de 554 ETPMA, pour une cible fixée par la Cog à 610 ETPMA, qui se cumulent avec ceux réalisés grâce aux restitutions (770 ETPMA)

### Observations de l'Urssaf

554 correspond plutôt à la **diminution des effectifs** de l'Acoss et des Urssaf sur le périmètre historique. Ce 554 est lui-même le solde entre des gains d'efficacité de 1868 et des augmentations de charge de 1314. L'intitulé du tableau 12 doit donc être modifié.

### [Paragraphe 93 – Moyens temporaires CDD] – [page 59]

**Page 59 :** « Ainsi, avec près de 600 CDD employés par la branche en 2022, la part des ETPMA en CDD sur le total des ETPMA de la branche a augmenté d'un point entre 2018 et 2021 (cf. tableau 14) »

### Observations de l'Urssaf

Une coquille sur le millésime : il s'agit de près de 600 ETPMA CDD (590 précisément) employés par la Branche en 2021, et pas 2022. Le tableau 14 est exact.

### [Paragraphe 94 – Moyens FNGA] – [page 61]

**Page 61 :**

- les dépenses de personnel du siège, l'écart à la hausse étant là aussi imputable à des redéploiements issus des dépenses de personnel du réseau, le constat inverse pouvant être fait pour les dépenses de fonctionnement du réseau dont l'écart à la hausse tient en partie à des redéploiements issus de la Caisse nationale ;  
- les contributions diverses limitatives 146, l'écart à la hausse s'expliquant par le mauvais calibrage des charges liées à la participation de la branche au financement du GIE SISI et de l'Institut 4.10.

### Observations de l'Urssaf

3ème bullet point : il n'y a pas de redéploiement d'ADF depuis la caisse nationale vers le réseau. La hausse est due à l'intégration des lignes budgétaires relatives au RSI et aux transferts qui impactent en grande partie la ligne ADF réseau plutôt que la ligne ADF Acoss

4ème bullet point : pour l'I4.10, il ne s'agit pas d'un mauvais calibrage de la participation mais de la prise en compte par l'Urssaf caisse nationale de la dotation d'équilibre à l'I4.10 arbitrée en 2021 en interbranches

### [Paragraphe 106 – SI CLE-A ] – [page 70]

**Page 70 :** « [106] Plusieurs chantiers, dont certains étaient dès l'origine pluriannuels, présentent à date un calendrier glissant sur la future Cog : □ la rénovation des sites Internet Cesu et Pajemploi, initialement prévue en 2022, a été reportée en 2023 ; □ la simplification des courriers adressés aux cotisants reste également inachevée et devrait être poursuivie au-delà de 2022, afin de traiter le stock des courriers identifiés comme étant les moins compréhensibles ; □ deux projets du programme Clé-A, la refonte du recouvrement amiable et forcé et la nouvelle gestion administrative (immatriculation des comptes cotisants), devraient être finalisés en 2023 »

## Observations de l'Urssaf

La Nouvelle Gestion Administrative couvre l'affiliation, la modification et la radiation du compte cotisant. Elle est en production pour la population des artistes-auteurs depuis le 19 novembre 2022, devrait être en production au S1 2024 pour les travailleurs indépendants, et après 2024 pour les autres populations. **[Paragraphe 132 – Restitutions ETPMA suite à des gains d'efficience] – [page 80]**

Le rapport mentionne des gains d'efficience – à date – inférieurs à 400 ETPMA. Pour information sans que cela n'appelle d'ajustement rédactionnel au rapport, l'URSSAF a depuis procédé à d'autres études de gains potentiels, transmises à la DSS, dont la synthèse des gains figure dans le tableau *infra*. Le total des gains potentiels est désormais estimé à 1 334 ETP sur la durée de la COG.

<b>3. Gains de productivité de la branche</b>	<b>-1 334</b>
<b>3.1. Liés aux développements informatiques</b>	<b>-456</b>
Urssaf Digitale	-107
Finalisation projets Clé-a	-152
Autres grands projets SDSI	-196
<b>3.2. Résultant de la rationalisation des processus et des organisations</b>	<b>-374</b>
Offre créateurs d'entreprise	-17
Accompagnement des VLU	-7
Dématérialisation et concentration FEND (dont chèque TI)	-116
Effet de la baisse du volume de courriers sortants	-7
Mutualisation de l'indexation	-12
Optimisation / automatisation des processus	-150
Redistribution d'activités - fin	-40
Redistribution d'activités - nouvelles	-25
<b>3.3. Conditionnés à des engagements de l'état ou des partenaires</b>	<b>-505</b>
Dites-le nous une fois	-58
Tierce déclaration AE	-130
Labellisation des logiciels de paye - baisse de la charge de fiabilisation	-224
Refonte du RAF	-93

## [Paragraphe 134 – Gains d'efficience du middle office] – [page 81]

*Le choix du scénario de déploiement du « middle office » devrait prendre en compte les gains potentiels d'efficience associés à chaque option ;*

Il est proposé de modifier le premier *bullet point* car il a été précisé que le *middle office* n'a pas pour objet de réaliser des gains de productivité, mais bien des gains de qualité de service rendu aux usagers.

## [Personnes rencontrées] – [page 94]

Evelyne FLEURET, remplacer « chargée du programme COSI » par « Directrice de mission »  
 Isabelle DAMESIN, remplacer « adjointe au directeur » par « sous-directrice pilotage »  
 Gwénaëlle Le BOHEC, remplacer « chargée de missions indicateurs » par « adjointe au directeur »  
 Vincent MARCHAL, remplace « chef du bureau DSI » par « directeur de cabinet du DSI »

**[Annexe – encadré n°3 ] – [page 259]**

*« Pour les TI, la créance non encadrée par un échéancier de paiement et en approche de prescription, le relevé de dettes étant assimilé contrairement aux employeurs à un acte de reprise du recouvrement (suspensif de la prescription) »*

**Observations de l'Urssaf**

Effectivement, compte tenu des modalités de calcul de la prescription spécifiques aux travailleurs indépendants (la prescription de la dette est calculée à partir du juin de l'année N+1 pour 3 ans), il a été décidé d'adresser un relevé de dette conformément au VII de l'article 25 de la loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 afin de prolonger la date limite de prescription.





# RÉPONSES DE L'IGAS AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS

Point abordé dans le rapport provisoire	Observation de l'organisme	Réponse donnée par la mission
<p><b>Paragraphe 12</b> S'agissant de la fiabilisation des données individuelles, qui constitue une transformation des métiers du recouvrement contribuant au juste calcul des droits des assurés, les moyens à allouer à cette mission dans le cadre de la future Cog ne peuvent être définis sans préciser au préalable les rôles respectifs des acteurs au sein de la « communauté DSN » et les standards attendus, lesquels détermineront la charge de travail pour les Urssaf.</p>	<p>La répartition des moyens consacrés à la charge de fiabilisation des données DSN est à fixer dans le cadre des dispositions prévues par la LFSS pour 2023.</p>	<p>La mission maintient sa rédaction qui avait bien pris en compte la nouvelle disposition législative issu de l'article 7 de la LFSS 2023. Le besoin de prise en compte des attentes de la « communauté DSN » et de définition partagée des standards demeure.</p>
<p><b>Paragraphe 14</b> L'addition de ces différents facteurs pourraient conduire, selon l'Urssaf Caisse nationale, à une augmentation de plus de 15 % des ETPMA de la branche à horizon 2027, sans identification à ce stade de gisements d'efficience significatifs.</p>	<p>La consolidation des projections d'évolution des effectifs partagée en décembre 2022 avec la DSS indique une évolution de l'ETPMA CDI de 1720 + 145 au titre du contrôle -soit 1865 entre 2022 et 2027, ce qui fait une évolution de 12% et non 15% comme indiqué par l'IGAS – auxquels il convient de retrancher les gains générés par les transferts chez les opérateurs concernés. Cette projection de trajectoire inclut une évaluation de gains de productivité à hauteur de 1334 ETP au titre de différents leviers (développements informatiques, rationalisation des processus et des organisations, engagements de l'Etat ou de partenaires). La formulation actuelle du rapport sur l'absence d'identification à ce stade de gisements d'efficience significatifs peut paraître ambiguë : concrètement, l'Urssaf fait le constat que, à la différence des COG précédentes où des gisements importants étaient mis en évidence (par exemple, les effectifs dédiés au traitement des flux entrants - courriers, chèques, etc.), aucun levier massif de gain de productivité n'est identifié, les gains potentiels résidant donc plutôt dans l'accumulation de leviers de faible ampleur.</p>	<p>La mission prend acte des nouvelles informations transmises par l'Urssaf CN, elle n'est cependant pas en mesure de les expertiser, et par suite maintient sa rédaction à date de transmission du rapport provisoire.</p>

<p><b>Paragraphe 17</b> Elle (la branche du recouvrement) a mobilisé, en moyenne en 2021, 15 180 collaborateurs en CDI répartis, depuis la régionalisation de l'organisation achevée fin 2014, dans 26 organismes<sup>178</sup> et dix sites de la caisse nationale.</p>	<p>Les 15 180 évoqués par l'IGAS sont bien des ETPMA et pas des collaborateurs (personnes physiques). Par ailleurs, ils comprennent les ETPMA de la CSS de Lozère, ce qui porte le nombre d'organismes dans le réseau à 27 et pas 26.</p>	<p>Corrigé dans le texte.</p>
<p><b>Paragraphe 19 et 32</b> Avec l'élargissement du périmètre de collecte, l'Acoss devait anticiper une évolution de son fichier de cotisants qui s'est confirmée avec en particulier : une recomposition de leur structure, les travailleurs indépendants, dont la croissance a été tirée dans les cinq dernières années par celle des microentrepreneurs, représentant fin 2021 42 % des cotisants (cf. graphique 1) ; une hausse, toujours principalement sous l'effet de l'intégration du RSI, de la part des personnes physiques, environ trois quarts des cotisants aujourd'hui, par rapport à celle des personnes morales.</p>	<p>L'évolution du nombre de comptes n'est pas due à l'intégration des comptes du RSI, qui étaient déjà historiquement immatriculés à l'Urssaf, bien avant 2020.</p>	<p>Paragraphe pour ne plus faire référence à l'intégration du RSI.</p>
<p><b>Paragraphe 35</b> Ce dispositif [HELP] a été complété en 2022 par le « Fil rouge », partenariat entre la Cnaf et les Urssaf pour rappeler dans les 48 heures les travailleurs indépendants repérés comme étant en détresse.</p>	<p>Le dispositif de fil rouge est antérieur à la signature de la convention nationale de partenariat avec la CNAF en 2022. Prévu par le schéma de transformation, il a dans les faits été déployé dès 2019 avec les branches retraite, maladie puis famille.</p>	<p>Paragraphe modifié : « Ce dispositif est venu compléter en 2020 le dispositif Fil Rouge, partenariat noué en 2019 entre la CNAF et les URSSAF ».</p>

<sup>178</sup> 21 Urssaf avec un site par département et cinq caisses inter-branches outre-mer ayant une personnalité morale.

<p><b>Paragraphe 51</b> Concernant les travailleurs indépendants, l'enquête menée fin 2020 faisait ressortir leur faible niveau de connaissance de la possibilité d'obtenir des délais de paiement, même si près de trois quarts d'entre eux déclaraient avoir connaissance des autres mesures liées à la crise sanitaire.</p>	<p>En 2020 près de 55% des TI connaissent la possibilité d'obtenir un délai de paiement. Cependant à fin 2020, le dispositif des plans d'apurement n'a pas encore fait l'objet d'une médiatisation forte dans une période par ailleurs où le recouvrement des cotisations courantes était suspendu. En effet, la communication et le déploiement de ce dispositif n'ont démarré qu'à compter de l'été 2021.</p>	<p>Insertion d'une note de bas de page : « Selon l'Acoss, à fin 2020, le dispositif des plans d'apurement n'avait pas encore fait l'objet d'une médiatisation qui a démarré à l'été 2021 ».</p>
<p><b>Paragraphe 58</b> La LFSS pour 2020 a prévu, outre le transfert des cotisations Agirc-Arrco, un nouveau cadre pour la fiabilisation des données déclaratives incitant les cotisants à corriger leurs erreurs. Ce cadre repose sur un signalement par les Urssaf aux déclarants des erreurs repérées au moment du dépôt de leur DSN. La LFSS pour 2020 crée un nouvel outil, le compte-rendu métier, pour normaliser les retours aux cotisants. Elle prévoit aussi que, si les cotisants ne corrigent pas les erreurs signalées, les Urssaf pourront dès 2023 produire, en lieu et place du déclarant, une DSN de substitution.</p>	<p>Les retours métiers adressés par l'Agirc-Arrco aux déclarants ne se conforment pas en l'état avec la logique de la DSN, à la différence de ce qu'implique le projet de DSN de substitution, dans la mesure où leurs retours métier ne demandaient pas expressément aux déclarants de procéder aux corrections des erreurs sur les DSN suivantes, ce qui peut être source de discordances avec les données détenues par d'autres destinataires de la DSN dont la Cnav. Jusqu'à présent, les retours métiers de l'Agirc-Arrco comportent les montants en écart identifiés par rapport à un recalcul de cotisations opérées par leur brique DSN, et ce à partir de leurs référentiels internes. Conformément à la LFSS pour 2020 confirmé par la LFSS pour 2023, l'enjeu pour l'Urssaf est de produire des comptes rendus métiers normalisés permettant de porter à la connaissance du déclarant, et de façon non ambiguë, les données à corriger en DSN. La DSN de substitution entrera en vigueur en 2024 (et non en 2023), au titre des périodes contrôlées de 2023.</p>	<p>Rectification de la date d'entrée en vigueur de la DSN de substitution, modifié dans le texte.</p>

<p><b>Paragraphe 59</b> Ils s'accompagnent dans l'outil «suivi DSN», en cours de déploiement après avoir été testé dans deux régions, de la mise à disposition des cotisants d'un récapitulatif des anomalies détectées.</p>	<p>Le déploiement généralisé de "Suivi DSN" est effectif depuis octobre 2022. Nous ne sommes donc plus dans une phase de déploiement.</p>	<p>Modification de la date de déploiement de l'outil suivi DSN dans le corps du texte.</p>
<p><b>Paragraphe 60</b> La détermination à partir de 2021 de la législation applicable dans le cadre d'une mobilité internationale sortante ou entrante.</p>	<p>La mission de déterminer la législation applicable par l'Urssaf est entrée en vigueur en janvier 2020 pour les travailleurs indépendants et en janvier 2022 pour les salariés. La gestion des dérogations au titre de l'article 16 du RCE a été transféré au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Enfin, s'agissant de la mobilité entrante, la base CLASS qui se substitue à SIRDAR géré par le CLEISS s'est concrétisée en octobre 2022.</p>	<p>Modification de la date d'entrée en vigueur de l'attribution aux Urssaf de la détermination de la législation applicable.</p>
<p><b>Paragraphe 60</b> La participation à la construction de Portail Pro, portail SI du recouvrement commun aux Urssaf, à la DGFIP et aux Douanes, mis en ligne en avril 2022.</p>	<p>Complément : en avril 2022 pour la première version, la seconde version a été mise en production en novembre 2022 (intégration des travailleurs indépendants)</p>	<p>Insertion d'une note de bas de page sur la mise en production de la deuxième version de Portail Pro en novembre 2022.</p>
<p><b>Paragraphe 64</b> Les dépenses de fonctionnement sont ensuite le deuxième principal bloc de dépenses, avec une distinction en leur sein des dépenses sans lien avec le SI (40 % des dépenses de fonctionnement) et celles qui contribuent au SI (dont l'assistance technique qui représente près de 30 % des dépenses de fonctionnement).</p>	<p>Erreur de calcul : les dépenses hors SI représentent 60% des dépenses de fonctionnement (et non 40% comme indiqué) -&gt; ADF réseau + ADF Acoss + ADF CPSTI + contributions diverses (242,9 millions / 400,5 millions d'euros - BR2 2022)</p>	<p>Modifié dans le texte.</p>
<p><b>Paragraphe 69</b></p>	<p>La dernière phrase du paragraphe relative aux indicateurs d'intéressement et la note 105 portent uniquement sur les indicateurs d'intéressement de la part locale des Urssaf. Il convient de mentionner notamment, pour 2022, les 10 indicateurs de la part nationale (qui concernent tous les salariés du réseau), tous issus de la COG.</p>	<p>Modification de la rédaction pour préciser que c'est en 2021 que six indicateurs de la Cog ont été intégrés au portefeuille d'indicateurs servant à déterminer l'intéressement des personnels des Urssaf.</p>

<p><b>Paragraphe 70</b></p>	<p>Le 2e bullet point pourrait faire l'objet de plusieurs atténuations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la majorité des indicateurs sont produits automatiquement, en dehors de ceux relatifs à la satisfaction des cotisants, et des indicateurs annuels des fonctions supports (taux de formation, taux d'achats mutualisés...)</li> <li>- il semble exagéré de dire que « plus de la moitié » des indicateurs font l'objet d'un suivi interbranche via le bench. Le dénombrement paraît surévalué par la dissociation, sur cette COG, de certains indicateurs entre hors TI et TI. Il est proposé de remplacer « plus de la moitié » par « certains indicateurs ».</li> <li>- absence de pondération entre les indicateurs au niveau COG, mais introduite par l'Urssaf Caisse nationale entre indicateurs CPG des organismes.</li> <li>- bilatérales DSS-Acoss tous les mois plutôt que tous les 15 jours.</li> </ul>	<p>La mission prend acte et introduit un « notamment » à la phrase : « la majorité des indicateurs sont produits automatiquement, en dehors notamment de ceux relatifs à la satisfaction des cotisants » ;</p> <p>Sur le dernier bullet point, modification de la rédaction en insérant la temporalité des bilatérales précisée par l'Urssaf CN.</p>
<p><b>Paragraphe 74</b> Les cibles pour les indicateurs relatifs aux travailleurs indépendants relèvent d'un exercice plus délicat en raison de la difficulté à apprécier l'impact de la disparition du RSI, qui a sans doute été plus important que prévu sur le processus d'affiliation (avec un niveau de cible très supérieur aux résultats observés les deux premières années de la Cog) et moindre sur le taux d'appels aboutis (dont la cible en 2019, fixée à un niveau quatre points inférieur à celle de 2018, a été largement dépassée..</p>	<p>La cible du taux d'appel aboutis est certes de 4 points inférieure en 2019 à celle de 2018, mais la trajectoire COG réhausse cette cible à 87% pour 2020, puis 88% pour 2021 et 2022.</p>	<p>Insertion d'une note de bas de page : « La trajectoire COG rehausse toutefois cette cible à 87% pour 2020, puis 88% pour 2021 et 2022 ».</p>
<p><b>Paragraphe 77</b> Pour améliorer le taux d'appels aboutis, l'Acoss, qui avait mis en place sur la Cog précédente un serveur vocal interactif (SVI), a engagé cinq évolutions principales : un développement de la mutualisation des appels entre organismes, en particulier pour faire face aux pics de charge, qu'ils soient anticipés ou non : la création de sept plateaux régionaux et de deux plateaux interrégionaux, amorcée sous la Cog précédente, a ainsi été confirmée ; la mise en place fin</p>	<p>La création de 7 plateaux interrégionaux (NOE, IRENE, AURA, PACO, AMEL, CALIPSO, BELM) et de 2 plateaux régionaux (IDF, CVDL) a été réalisée sous la COG 2014-2017. La mise en place des deux plates-formes d'entraide date de décembre 2019 ; leurs effectifs ont été renforcés entre 2020 et 2022, dernièrement pour reprendre l'entraide sur le flux téléphonique Travailleurs Indépendants, qui était opéré par l'Urssaf Paca jusqu'en juin 2022</p>	<p>La mission prend acte, et remplace 2017 par 2019.</p>

<p>2017 de deux plateformes d'entraide pouvant prendre en charge des appels en cas de pics d'activité ou de sous effectifs ou en lien avec des dispositifs spécifiques (mesures Covid, prime inflation, par exemple).</p>		
<p><b>Paragraphe 80</b></p>	<p>La fin du paragraphe mentionne que les départs ayant été plus importants que prévus expliquent le rendu plus important, alors que la note de bas de page 132 atténue ce constat, ainsi que le tableau 9.</p> <p>Nous proposons de remonter le contenu de la note 132 en fin de paragraphe 80, en indiquant « notamment » dans la phrase « À l'inverse, le transfert du RSI a engendré un volume de restitution supérieur à celui qui était prévu notamment en raison d'un nombre de départs plus important que celui anticipé ».</p>	<p>Le mot « notamment » est ajouté dans la dernière phrase du § 80.</p>
<p><b>Tableau 9 page 52</b></p>	<p>Du fait du report à 2023 du transfert de la collecte CIPAV, le chiffre de -215 présenté dans la colonne des restitutions constatées doit constituer une coquille. De ce fait le chiffre de 770 doit être corrigé, dans le tableau comme au paragraphe 81.</p>	<p>Après échange avec l'Urssaf CN, ajout d'une note de bas de page pour préciser que le transfert du recouvrement des cotisations à la Cipac, initialement prévu pour 2020, a été reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2023.</p>
<p><b>Paragraphe 89</b> Ces restitutions auraient été réalisées via le non remplacement des départs à la retraite (1 416 départs comptabilisés entre 2018 et 2022.</p>	<p>Deux coquilles identifiées : Deux fichiers de départ en retraite ont été transmis à la mission : l'un au titre de 2018-2021 (départs observés) et un second au titre des prévisions de départs 2022.</p> <p>Les 1416 départs retenus dans la rédaction du paragraphe appellent deux remarques :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ils concernent la période 2018-2021, et pas 2018-2022</li> <li>- Le fichier comprenait une précision relative aux départs d'agents RSI en 2020, à hauteur de 40,4 ETP, qu'il faut rajouter au total : il s'agit donc de 1457,12 départs en retraite pour la période 2018-2021.</li> </ul>	<p>La mission modifie le nombre de départs à la retraite pour 2018-2022, soit 1862.</p>

<p><b>Paragraphe 89</b> L'Acoss estime avoir réalisé durant cette Cog sur son périmètre historique des gains d'efficience à hauteur de 554 ETPMA, pour une cible fixée par la Cog à 610 ETPMA, qui se cumulent avec ceux réalisés grâce aux restitutions (770 ETPMA).</p>	<p>554 correspond plutôt à la diminution des effectifs de l'Acoss et des Urssaf sur le périmètre historique. Ce 554 est lui-même le solde entre des gains d'efficience de 1868 et des augmentations de charge de 1314. L'intitulé du tableau 12 doit donc être modifié.</p>	<p>La mission modifie l'intitulé du tableau 12, pour indiquer que ce tableau décrit à la fois des variations de charges et des gains d'efficience.</p>
<p><b>Paragraphe 93</b> Ainsi, avec près de 600 CDD employés par la branche en 2022, la part des ETPMA en CDD sur le total des ETPMA de la branche a augmenté d'un point entre 2018 et 2021 (cf. tableau 14).</p>	<p>Une coquille sur le millésime : il s'agit de près de 600 ETPMA CDD (590 précisément) employés par la Branche en 2021, et pas 2022. Le tableau 14 est exact.</p>	<p>Le millésime a été corrigé dans le corps du texte.</p>
<p><b>Paragraphe 94</b> - les dépenses de personnel du siège, l'écart à la hausse étant là aussi imputable à des redéploiements issus des dépenses de personnel du réseau, le constat inverse pouvant être fait pour les dépenses de fonctionnement du réseau dont l'écart à la hausse tient en partie à des redéploiements issus de la Caisse nationale ; - les contributions diverses limitatives, l'écart à la hausse s'expliquant par le mauvais calibrage des charges liées à la participation de la branche au financement du GIE SISI et de l'Institut 4.10.</p>	<p>3ème bullet point : il n'y a pas de redéploiement d'ADF depuis la caisse nationale vers le réseau. La hausse est due à l'intégration des lignes budgétaires relatives au RSI et aux transferts qui impactent en grande partie la ligne ADF réseau plutôt que la ligne ADF Acoss 4ème bullet point : pour l'I4.10, il ne s'agit pas d'un mauvais calibrage de la participation mais de la prise en compte par l'Urssaf caisse nationale de la dotation d'équilibre à l'I4.10 arbitrée en 2021 en interbranches.</p>	<p>La mission prend acte et propose de modifier la phrase en expliquant l'évolution des ADF par l'intégration des lignes budgétaires relatives au RSI et aux autres transferts. S'agissant des contributions diverses limitatives, les mots le mauvais calibrage » sont remplacés par les mots « la révision ».</p>
<p><b>Paragraphe 106</b> Plusieurs chantiers, dont certains étaient dès l'origine pluriannuels, présentent à date un calendrier glissant sur la future Cog - la rénovation des sites Internet Cesu et Pajemploi, initialement prévue en 2022, a été reportée en 2023 ; - la simplification des courriers adressés aux cotisants reste également inachevée et devrait être poursuivie au-delà de 2022, afin de traiter le stock des courriers identifiés comme étant les moins compréhensibles ;</p>	<p>La Nouvelle Gestion Administrative couvre l'affiliation, la modification et la radiation du compte cotisant. Elle est en production pour la population des artistes-auteurs depuis le 19 novembre 2022, devrait être en production au S1 2024 pour les travailleurs indépendants, et après 2024 pour les autres populations.</p>	<p>La mission prend acte et complète la description du projet Nouvelle Gestion Administrative.</p>

<p>- deux projets du programme Clé-A, la refonte du recouvrement amiable et forcé et la nouvelle gestion administrative (immatriculation des comptes cotisants), devraient être finalisés en 2023.</p>		
<p><b>Paragraphe 132</b></p>	<p>Le rapport mentionne des gains d'efficience - à date - inférieurs à 400 ETPMA. Pour information sans que cela n'appelle d'ajustement rédactionnel au rapport, l'URSSAF a depuis procédé à d'autres études de gains potentiels, transmises à la DSS, dont la synthèse des gains figure dans le tableau infra. Le total des gains potentiels est désormais estimé à 1 334 ETP sur la durée de la COG.</p>	<p>La mission prend acte de ces nouvelles informations, mais ne les intègre pas dans le rapport définitif, dès lors qu'elle n'a pas pu les expertiser faute d'avoir été communiquées à la date de transmission du rapport provisoire.</p>
<p><b>Paragraphe 134</b> Le choix du scénario de déploiement du « middle office » devrait prendre en compte les gains potentiels d'efficience associés à chaque option.</p>	<p>Il est proposé de modifier le premier bullet point car il a été précisé que le middle office n'a pas pour objet de réaliser des gains de productivité, mais bien des gains de qualité de service rendu aux usagers.</p>	<p>La mission maintient sa rédaction, qui n'évoquait pas l'impact du déploiement du middle office sur la productivité.</p>
<p><b>Annexe encadré N°3</b> Pour les TI, la créance non encadrée par un échéancier de paiement et en approche de prescription, le relevé de dettes étant assimilé contrairement aux employeurs à un acte de reprise du recouvrement (suspensif de la prescription).</p>	<p>Effectivement, compte tenu des modalités de calcul de la prescription spécifiques aux travailleurs indépendants (la prescription de la dette est calculée à partir du juin de l'année N+1 pour 3 ans), il a été décidé d'adresser un relevé de dette conformément au VII de l'article 25 de la loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 afin de prolonger la date limite de prescription.</p>	<p>La mission maintient sa rédaction.</p>



## **OBSERVATION DE LA DIRECTION DU BUDGET (DB)**

La DB n'a pas d'observations formelles à joindre au rapport définitif



**De :** [HOULDSWORTH John](#)  
**A :** [IGAS-SECTION-RAPPORTS](#)  
**Cc :** [CHANCHOLE Marie](#); [PELLEN Laurent](#)  
**Objet :** Réponse sur le rapport provisoire IGAS : Évaluation de COG 2018-2022 de l'Acoss en vue de son renouvellement (2022-036R)  
**Date :** mercredi 18 janvier 2023 14:18:26  
**Pièces jointes :** [image001.png](#)  
[image002.png](#)

---

Madame, Monsieur

Nous avons pris connaissance du rapport d'évaluation de la COG Acoss avec une grande attention. Il sera très utile dans le cadre des négociations de la COG 2023-2027.

En vous présentant toutes nos excuses pour la réponse tardive, nous vous confirmons que nous n'avons pas d'observations formelles à joindre au rapport définitif.

Bine cordialement

**John HOULDSWORTH**

Adjoint à la sous-directrice

**6<sup>e</sup> sous-direction (SD6)**

Direction du Budget

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique

☎ 01 53 18 65 50 – 06 25 32 90 37



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

**Direction  
du Budget**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**budget.gouv.fr**  

Découvrez la nouvelle plateforme d'information  
sur les finances publiques, le budget de l'État et la performance publique



economie.gouv.fr



**Adoptez l'éco-attitude.**

Ne dépensez que si c'est vraiment nécessaire



# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## **Cabinets ministériels**

M. Rayan NEZZAR, conseiller comptes et budgets sociaux au cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

## **Directions d'administration centrale**

### ***Direction de la sécurité sociale***

Mme Claire VINCENTI, sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

M. Laurent LENIÈRE, adjoint à la sous-directrice

Mme Nohmie BEN REKASSA, cheffe du bureau « pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale »

M. Guillaume THOREY, adjoint à la cheffe du bureau

Mme Claire ATMANI, chargée de mission

M. Bernard TALBOT, chargé de mission

M. Jocelyn CUTTY, chef du bureau SI des organisations de sécurité sociale et réglementation des traitements de données à caractère personnel

M. Georges BAYARD, adjoint au chef du bureau

M. Morgan DELAYE, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

M. Jérémy LEMORT, chef du bureau « recouvrement »

M. Jérôme JOIE, directeur de projet « transferts du recouvrement »

### ***Direction interministérielle à la transformation publique***

Mme France DE LANGENHAGEN, directrice de projets

M. Jordan BEL, chef de projet

### ***Direction générale des entreprises***

Mme Cécile DIMIER, directrice de projets

M. Paul CATOIRE, chargé de mission « financement de l'innovation »

Mme Élodie QUEZEL, directrice opérationnelle « Signaux Faibles »

Mme Camille BUISSON, cheffe du pôle « financement, innovation et propriété intellectuelle »

***Direction du budget***

Mme Marie CHANCHOLE, sous-directrice de la 6<sup>ème</sup> SD

M. Ducoeur MAFOUANA, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

Mme Julie DUBROUX, adjointe au chef du bureau

Mme Charlotte LEGRESY, adjointe au chef du bureau des solidarités et de l'insertion

***Direction générale des finances publiques***

M. Alain PIAU, chef de la mission « unification du recouvrement fiscal »

M. Claude BRÉCHARD, directeur départemental des finances publiques Alpes-Maritimes

M. Dominique CALVET, adjoint au directeur départemental

M. Alexandre GARDETTE, chef de la mission « France recouvrement »

M. Jocelyn VIOLS, adjoint au chef de la mission

**Haut conseil du financement de la protection sociale**

M. Dominique LIBAULT, président

Mme Nathalie GUILHEMBET, secrétaire générale

M. David HOYRUP, secrétaire général adjoint

**Urssaf Caisse nationale**

M. Yann-Gaël AMGHAR, directeur général

Mme Sophie PATOUT, directrice générale adjointe

M. Bertrand DECAIX, directeur de cabinet

Mme Béryl FANTON, adjointe au directeur de cabinet

Mme Evelyne FLEURET, directrice de mission

M. Xavier BONNET, directeur de l'audit du pilotage et de la stratégie

Mme Isabelle DAMESIN, sous-directrice pilotage

Mme Gwénaëlle Le BOHEC, adjointe au directeur

M. Nicolas DELAFORGE, directeur de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités

M. Alexis SUPIOT, chargé de mission « marketing, études et stratégie »

M. Emmanuel DELLACHERIE, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle

Mme Julie AUBERTIE, directrice nationale du recouvrement des travailleurs indépendants

M. Eric LE BONT, directeur du recouvrement outre-mer

Mme Carole LECLERC, directrice de l'innovation et du digital  
Mme Patricia POULET-MATHIS, directrice des offres particulières  
M. Pierre-Sylvain GUÉLY, directeur de projet des transferts de recouvrement  
Mme Florence DARROUY, directrice de la ligne de services praticiens et auxiliaires médicaux  
M. Pierre RAMON-BALDIÉ, directeur de la gestion du réseau et des moyens  
Mme Aurélie NAUD, directrice adjointe  
M. Samed FKIR, responsable du département « budget »  
M. Jean-Baptiste COUROUBLE, directeur des systèmes d'information  
M. Vincent MARCHAL, directeur de cabinet du DSI  
M. Alain GUBIAN, directeur des statistiques, des études et des prévisions  
Mme Céline CARREL, responsable de l'observatoire statistique sur les TI  
Mme Anne-Laure ZENNOU, responsable adjointe du département « statistiques »  
M. Emmanuel LAURENT, directeur centrale banque financement et investissement  
Mme Camille L'HERNAULT, directrice comptable et financière  
Mme Isabelle BLONDEAU, médiatrice nationale des travailleurs indépendants (CPSTI)  
Mme Christine CAMBUS, médiatrice nationale  
Mme Laurence COSTA, contrôleur générale économique et financière

**Urssaf Paca**

M. Franck BARBE, directeur régional  
M. Christophe GABEN, Directeur comptable et financier  
Mme Aurore NEFFAH, directrice régionale adjointe métiers  
Mme Isabelle DULAC, directrice régionale adjointe RH-RT  
M. Gérard PASTORINI, directeur régional adjoint informatique de production et site de Nice  
M. Philippe MOQUET, directeur du site de Valbonne  
M. Pierre DONADEY, directeur travailleurs indépendants et du site de Toulon  
M. Thierry QUESSADA, responsable régional employeurs, adjoint de direction  
Mme Véronique LEFAIX, directrice affaires juridiques et du site d'Avignon  
Mme Frédérique GAILLARD, responsable régionale recouvrement TI  
M. Eric PETIT, responsable régional accompagnement TI  
Mme Isabelle BOSANO, coordinatrice recouvrement métiers et directrice du site de Marseille

Mme Mylène RIZZUTO, coordinatrice adjointe

Mme Svetlana ROGANOVA, correspondant statistique régional

Mme Corinne Le CORROLLER, responsable pôle budget masse salariale SIRH

Mme Delphine AUFFRAY, responsable régionale maîtrise des activités

Mme Christelle BARAILLER, responsable département études et pilotage

Mme Nathalie ROMERA, correspondant statistique régional

Mme Magalie JOUAN, responsable régionale recouvrement TPE PME

Mme Sophie BARNOIN, responsable régionale accompagnement TPE PM

M. Mohamed BIBAH, responsable régional grands compte

M. Christophe MAHE, responsable régional LCTI

Mme Sylvaine DESCHAMPS, coordinatrice projets stratégiques métiers et responsable du site d'Avignon

M. Hayat TAHRJ-FANCH, manager accompagnement TPE/PME

Mme Aurélia MAZARS, référent du recouvrement

Mme Virginie CHIRAT, responsable régionale relations clients et SRIA CFE

Mme Laurence VACHER, responsable régionale relations clients TI

Mme Nadine TEMPESTA, responsable régionales PAP et relations Président

M. Jean Jacques De RONCHI, médiateur TI

Mme Anne PAYAN, médiateur RG

M. Ludovic EPARVIER, manager accompagnement TPE PME

**Urssaf IDF**

Mme Cécile CHAUDIER, directrice adjointe chargée des opérations

M. Christian VERGER, expert régional RAF

M. Benjamin NORMAND, directeur régional en charge des TI

M. Thibault DELAIRE, directeur régional « relation cotisants »

Mme Déborah NEVEU, directrice régionale en charge de la ligne de service RG

M. Pierre GALLET, directeur régional contrôle

M. Vincent GUÉRINET, directeur adjoint en charge de la gestion interne

M. Michaël NAULEAU, DCF

M. Bertrand LEGAIT, directeur régional en charge de la maîtrise des activités

Mme Maud DOUARD, médiatrice régionale



**Représentants des usagers ou administrateurs des Urssaf**

M. Thibaut LANXADE, président du Conseil d'administration de l'Urssaf CN depuis mai 2022, Medef

M. Jean-Eudes TESSON, ex-président du Conseil d'administration de l'Urssaf CN, Medef

Mme Sigried BECQUART DEBRUYNE, présidente déléguée de la Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem)

M. Grégoire LECLERCQ, président de la Fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE)

M. Romain ACKER, administrateur CPME

Mme Corinne POSTEL, administratrice U2P

M. Daniel COUILLAUD, président du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)

M. Olivier BAILLEBUAU, secrétaire général du CPSTI

M. Jean SAPHORES, vice-président de l'Ordre national des experts comptables

M. Patrick VIAULT, directeur des études techniques juridiques, fiscales et sociales et d'Infodoc-experts au sein de l'Ordre national des experts comptables

Mme Nathalie LE MENSEC, chargée de mission, Ordre national des experts comptables

M. Jean-Luc MOHR, Ordre national des experts comptables



## LISTE DES SIGLES UTILISÉS

- ACED : aide au cotisant en difficulté.
- ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.
- ACRE : Aide à la création ou à la reprise d'une entreprise.
- ACT : administrations et collectivités territoriales.
- ADF : autres dépenses de fonctionnement.
- ADR : aide au départ en retraite.
- AE : autorisation d'engagement.
- AFE : aide financière exceptionnelle.
- AGESSA-MDA : Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs – Maison des artistes.
- AGIRC-ARRCO : Association générale des institutions de retraite des cadres – Association des régimes de retraite complémentaire (régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé).
- APA : allocation personnalisée d'autonomie.
- AT : assistance technique.
- AT-MP : accident du travail – maladies professionnelles.
- BI : Budget initial.
- BOSS : bulletin officiel de la sécurité sociale.
- BR : Budget rectificatif.
- CA : Conseil d'administration.
- CAF : capacité à faire.
- CAF : Caisse d'allocations familiales.
- CAMIEG : Caisse d'assurance maladie des salariés des industries électriques et gazières.
- CARSAT : Caisse d'assurance retraite et de santé au travail.
- CAVIMAC : Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.
- CCSF : Comté des chefs de services financiers.
- CCVRP : Caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociales des voyageurs représentants placiers à cartes multiples.
- CDC : Caisse des dépôts et consignations.
- CDD : contrat à durée déterminée.

- CDI : contrat à durée indéterminée.
- CEA : chèque emploi associatif.
- CERTI : Centre régional de traitements informatiques
- CESU : chèque emploi-service universel.
- CFE : Centre de formalités des entreprises.
- CGSS : Caisse générale de sécurité sociale.
- CIPAV : Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (régime interprofessionnel de retraite des professionnels libéraux).
- CMG : complément mode de garde.
- CNAF : Caisse nationale des allocations familiales.
- CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie.
- CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- CNCESU : Centre national du chèque emploi service universel.
- CNEC : Centre national de l'économie collaborative.
- CNIEG : Caisse nationale des industries électriques et gazières.
- CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.
- CNV : Centres nationaux de validation.
- CODEFI : Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises.
- COG : convention d'objectifs et de gestion.
- CP : crédit de paiement.
- CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie.
- CPG : contrat pluri-annuel de gestion.
- CPSTI : Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.
- CRM : compte-rendu métier.
- CRPCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire.
- CSA : contribution supplémentaire à l'apprentissage.
- CSSM : Caisse de sécurité sociale de Mayotte.
- DB : Direction du budget.
- DDFIP : Direction départementale des finances publiques.
- DGE : Direction générale des entreprises.
- DGFIP : Direction générale des finances publiques.

- DITP : Délégation interministérielle à la transformation publique.
- DLA : Détermination de la législation applicable.
- DNRTI : Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants.
- DRM : dispositif de ressources mutualisé.
- DROM : Direction du recouvrement outremer.
- DSI : Direction des systèmes d'information.
- DSN : déclaration sociale nominative.
- DSS : Direction de la sécurité sociale.
- ENIM : Établissement national des invalides de la marine.
- ERAFP : Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique.
- ESSOC : loi pour un État au service d'une société de confiance.
- ETP : équivalent temps plein.
- ETPMA : équivalent temps plein moyen annuel.
- FEH : Fonds pour l'emploi hospitalier.
- FEND : flux entrants non dématérialisés.
- FNGA : Fonds national de gestion administrative.
- FP : formation professionnelle.
- FTAP : Fonds pour la transformation de l'action publique.
- GIE SISI : Groupement d'intérêt économique « Système d'information sécu-indépendants ».
- GIP MDS : Groupement d'intérêt public « Modernisation des données sociales ».
- HCFIPS : Haut Conseil du financement de la protection sociale.
- IEG : industries électriques et gazières.
- IGAS : Inspection générale des affaires sociales.
- IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.
- LCTI : lutte contre le travail illégal.
- LFSS : loi de financement de la sécurité sociale.
- LPFP : loi de programmation des finances publiques.
- ME : micro-entrepreneur.
- MICAFA : Mission interministérielle de coordination anti-fraude.
- MSA : Mutualité sociale agricole.

- OETH : obligation d'emploi des travailleurs handicapés.
- OPCO : Opérateur de compétences.
- PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant.
- PAJEMPLOI : offre de service du réseau des Urssaf, destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs qui recourent à un assistant maternel ou une garde à domicile pour faire garder leurs jeunes enfants.
- PAM : praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.
- PCH : prestation de compensation du handicap.
- PCR : Portail commun du recouvrement.
- PEI : Plan d'équipement informatique
- PL : profession libérale.
- PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale.
- PME : petite ou moyenne entreprise.
- PNDS : portail numérique des droits sociaux.
- PNI : Programme national immobilier.
- PUMA : protection universelle maladie.
- RAF : recouvrement amiable et forcé.
- RAR : reste à recouvrer.
- REPSS : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale.
- RG : régime général.
- RGCU : répertoire général des carrières unique.
- RMA : Réunion des assureurs maladie.
- RMPP : Rémunération moyenne des personnels en place.
- RSI : Régime social des indépendants.
- RU : référent unique.
- SDSI : schéma directeur des systèmes d'information.
- SI : système d'information.
- SPC : score de productivités comparées.
- SSSI : schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale.
- SVI : serveur vocal interactif.
- TA : taxe d'apprentissage.

- TESE : titre emploi service entreprise.
- TI : travailleur indépendant.
- TO : taxation d'office.
- TRAM PL : projet « Transfert du recouvrement des cotisations d'assurance maladie des professions libérales ».
- UCANSS : Union des caisses nationales de sécurité sociale.
- URSSAF : Union régionale du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.
- URSSAF CN : Caisse nationale des URSSAF (autre dénomination de l'ACOSS).
- UIOSS : Union immobilière des organismes de sécurité sociale.
- VLU : versement en un lieu unique.
- VRP : Voyageurs représentants placiers à cartes multiples.
- VTC : voiture de transport avec chauffeur.